

신뢰외교 구축과 안보협력의 미래

- 3 <권두논문> 2014 제주포럼 ‘라운드 테이블: 신뢰외교와 한반도’
조태열 (외교부 제2차관)
- 9 ‘드레스덴 구상’과 지자체 및 민간 대북협력의 접목
진행남 (제주평화연구원 연구위원)
- 28 전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로
정재욱 (숙명여대 교수)
- 35 북한인권상황과 인도적 지원의 정책적 효율성 평가:
시계열 분석을 통한 이해와 규범적 처방의 제안
이성우 (제주평화연구원 연구위원)

‘드레스덴 구상’ 과 지자체 및 민간 대북협력의 접목

진행남 (제주평화연구원 연구위원)

이 글은 ‘드레스덴 구상’을 지방자치단체 및 민간의 대북협력과 접목시키는 방안을 모색하고 있다. 우선, 다수 지자체들은 그동안 농업·축산·산림 분야의 남북협력에 상당한 정도의 경험과 노하우를 축적해 왔다. 따라서 몇 개의 지자체가 컨소시엄을 형성해 정부의 지원 아래 ‘복합농촌단지’ 조성 사업을 공동으로 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이는 지자체와 북한 특정지역과의 관계 형성은 물론, 북한 주민들과의 접촉면을 넓히게 돼 남북한 동질성 회복에도 기여하게 될 것이다. 한편 북한의 경제체제상 의미 있는 변화가 있기 전까지는 남한과 북한만의 양자경협보다는 북한·중국·러시아 간 2자 또는 3자 경제협력에 한국이 직·간접적으로 참여하는 다자경협 형태가 바람직하다. 이러한 다자경협은 남북관계에 중국과 러시아 등의 이해관계를 높여 북한의 도발적 행태를 억제하는 한편, 북한의 도발 시에도 한국이 직접 전면에 나서지 않고도 최소한 경험의 중단을 방지할 수 있게 하는 장점이 있다.

전시작전통제권 전환과 한미동맹:

유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로

정재욱 (숙명여대 교수)

최근 한미 정상 간 회담에서 전시작전통제권 전환의 재언기 가능성이 언급되었으나, 미국의 동아시아전략 차원에서 볼 때 한미동맹에 있어 미국의 주도보다는 한국의 적극적 역할을 강조하는 기초에는 큰 변화가 없을 것으로 평가된다. 따라서 한국 정부(군)는 전작권 환수와 관련된 문제점을 도출하고 대책을 사전에 마련하는 노력을 지속적으로 진행할 필요가 있다. 그중 가장 핵심 사안은 전작권 전환 이후 유엔군사령부의 존치문제 및 역할에 대한 정립이다. 북한은 지속적으로 유엔사 해체를 주장하고 있는 반면, 최근 미국의 움직임을 보면 유엔사의 역할과 기능을 강화해 나가려는 모습을 보여주고 있다. 이러한 미국의 의도는 전작권 전환에 따라 연합사가 해체될 경우 한반도 작전을 통제할 수 있는 유일한 기구가 유엔사이고 나아가 유엔사는 동아시아 전략에 있어 미국의 전략적 이익구현에 중추적인 역할을 담당할 수 있는 기구(‘아시아의 NATO’)라는 인식에 기인한다고 평가된다. 한국의 안보에 있어 유엔사는 지금까지 전반적으로 순기능적인 역할을 해오고 있으나, 이러한 미국의 구상과 관련하여 정비되고 보완되어야 할 과제들이 존재한다. 한국군은 유엔사의 역할 강화를 추구하는 미국의 구상과 노력을 적극적으로 지원하되, 향후에도 유엔사의 존재 및 역할이 한국안보에 최우선적인 중점을 두도록 유지해야 하고, 특히 유사시 한국 주도의 한반도 작전이 원활히 수행되도록 유엔사와 한국 합참 간의 지휘관계 정립 등 상호 윈-윈할 수 있는 제도적/법적 노력을 지속해 나아가야 한다.

북한인권상황과 인도적 지원의 정책적 효율성 평가:

시계열 분석을 통한 이해와 규범적 처방의 제안

이성우 (제주평화연구원 연구위원)

북한에서는 국가권력에 의한 조직적이고 증대한 인권침해가 지속되고 있다는 점에 대해서 재론의 여지가 없지만 이에 대한 원인론과 대책에 있어서는 이념적으로 대립된 주장이 남남갈등을 유발한다고 할 수 있다. 이러한 문제점에서 출발하여 본 연구는 북한의 인권현상에 대해서 가치판단을 배제하고 객관적 사실에 입각한 경험분석을 통해 북한인권 문제를 다루었다.

북한의 인권에 대해서 정치적 권리나 시민의 자유권이 아니라 경제적 생존권을 인권문제의 핵심 주제로 다루어 남한으로 입국하는 탈북자 수를 종속변수로 설정하고 이를 설명하는 독립변수로 (1) 북한의 경제개발, (2) 남한의 인도적 지원, 그리고 (3) 중국으로부터의 지원 또는 무역을 포함하여 시계열 분석을 실시하였다.

분석의 결과에 따르면 북한의 경제개발은 4년의 시차를 두고 인권상황의 개선에 긍정적 의미를 가지는 통계적 유의도가 있는 것으로 나타났다는 점에서 북한인권의 원인의 내인론을 지지하는 것이다. 남한의 인도적 지원도 4년의 시차를 두고 통계적 유의도가 있는 것으로 나타났지만 탈북자를 증가시키는 효과를 가지는 것으로 나타났다. 이는 인도적 지원이 취약계층에게 전달되지 못하거나 전달되는 과정에 남한에 대한 정보를 제공함으로써 탈북을 유도하는 효과가 있었던 것으로 판단된다. 끝으로 중국으로부터의 지원 또는 무역은 북한인권에 대해서 즉각적이며 긍정적인 효과를 가지는 것으로 나타났다. 다시 말해서 남한의 인도적 지원이 중단되면 이에 대한 부족분을 중국이 제공함으로써 북한의 체제 위기를 보완해주고 있는 것으로 해석된다.

〈권두논문〉

2014 제주포럼 ‘라운드 테이블: 신뢰외교와 한반도’*

조태열 (외교부 제2차관)

한반도를 둘러싼 주요 환경 변화와 도전

오늘날 한국은 냉전 종식 이후 가장 엄중한 안보 환경 속에서 외교를 수행하고 있다. 지혜롭고 원칙있는 외교를 통해 이러한 도전을 기회로 만드는 태도가 필요하다. 이런 맥락에서 오늘날 한국 외교의 도전과 기회를 동시에 제공하고 있는 주요 환경적 변화는 다음 네 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 중국의 부상, 둘째, 일본의 역사 수정주의 움직임, 셋째, 자신감 넘치는 러시아의 귀환, 넷째, 핵 야망을 버리지 않고 있는 시대착오적인 북한 등이다.

중국의 부상

중국은 경제적 자신감을 바탕으로 적극적인 대외정책을 펼치고 있다. 덩샤오핑 이래 후진타오 시대까지의 “도광양회(韜光養晦)” 정책은 시진핑 시대에 접어들면서 “유소작위(有所作爲)”를 넘어서는 수준으로 바뀌고 있다. 다시 말해, “힘을 기르며 때를 기다리는” 신중한 정책에서 “필요할 때는 힘을 발휘한다”는 보다 상황주도적이고 자신감 넘치는 정책으로 변하고 있다. 시진핑 주석이 작년 미·중 정상회담 시 소위 ‘신형대국관계’라는 양국 관계 비전을 제시한 것은 미국의 ‘아태 재균형 정책’에 대한 중국의 대응이라고 볼 수 있다. 상하이에서 개최된 ‘제4차 아시아교류 및 신뢰구축회의(CICA)’에서 중국이 新아시아 안보 질서 구축의 필요성을 제시하면서 CICA를 아시아 지역 전체를 대상으로 하는 안보 대화 및 협력의 플랫폼으로 발전시켜 나갈 것을 제안한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 시진핑 주석은 취임 후 최초 해외 방문국으로 러시아를 택하였고, 5월에는 CICA회의를 계기로 푸틴 대통령과의 정상회담을 통해 양국 간 연대를 과시하였다. 또한 동중국해에서 중-러 대규모 연합 군사훈련을 실시하기도 하였다. 중국은 동남아 지역에서의 입지를 강화하기 위한 적극적 행보도 보이고 있는데, 최

근 서사군도 해역 시추작업을 둘러싼 베트남과의 갈등이 그러한 예이다. 중국의 부상은 한-미 동맹을 근간으로 삼아온 한국 외교에 지대한 영향을 미치고 있다. 지난해 동맹 60주년을 맞은 한-미 동맹 관계는 한반도와 동북아를 넘어 아태지역의 평화 및 안정에 핵심 축이 되었으며, 2012년에 발효된 한-미 FTA를 통해 포괄적인 전략 동맹관계로 발전하였다. 재작년 수교 20주년을 맞은 한-중 관계도 수교 이래 최상의 상태에 있다. 중국은 한국에게 최대 수출시장이자 제1의 투자대상국이며, 양국 간 전략적 협력 동반자 관계는 현재 진행 중인 한중 FTA 협상이 마무리될 경우 한 단계 더 도약하게 될 것이다. 박근혜 대통령은 취임 이후 지난 1년 동안 적극적인 정상외교를 통해 오바마 대통령 및 시진핑 주석과 공히 깊은 개인적 신뢰를 쌓았고 이를 바탕으로 미-중 양국과의 관계를 더욱 심화해 오고 있다. 그러나 한-미 동맹관계를 튼튼히 하면서 중국과의 전략적 협력 동반자 관계를 균형있고 조화롭게 발전시켜 나가는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 창의적이고 전략적인 사고와 현명한 정책적 판단과 선택을 요하는 일이다. 이 문제는 한국외교가 직면하고 있는 가장 중요하고도 어려운 도전이다. 같은 맥락에서 동북아 지역에서 미-중 양국의 전략적 이익이 충돌하느냐 아니면 조화를 이루느냐 하는 것은 한국외교의 대외 환경을 구성하는 가장 중요한 요소이다. 미-중 관계가 어려워지면 한국의 외교적 입지는 그만큼 좁아지게 될 것이지만, 한국이 이런 도전에 지혜롭게 대처하면서 미-중 양국과 공히 신뢰를 쌓아갈 경우 우리외교의 입지도 넓어지고 동북아 지역에서 건설적인 역할을 수행할 공간도 생길 것이다. 이런 측면에서 북핵 문제를 포함한 북한문제는 한국외교에 도전과 기회를 동시에 제공해 주게 될 것이다.

일본의 역사 수정주의

아베 정권 하의 일본에서 ‘정상국가화’, ‘적극적 평화주의’라는 기치 아래 일어나고 있는 역사수정주의 움직임은 한국, 중국 등 주변국과의 갈등을 심화시키고 동북아 정치 지형을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 일부 정치인들의 그릇된 역사인식과 오도된 민족주의에서 비롯된 이러한 움직임은 비단 동북아의 문제일 뿐 아니라 국제사회 전체의 문제이다. 즉, 전후 국제 질서를 바꾸고 ‘과거 역사를 다시 쓰겠다’는 의도가 깔려 있기 때문이다. 전후 독일처럼 과거의 잘못을 진심으로 반성하고 간절하게 용서를 구하여 신뢰를 쌓았을 때 비로소 일본은 정상국가가 될 것이다. 아울러 아베 정부가 추진하고 있는 집단적 자위권 행사 문제도 실질적인 논의에 앞서 주변국들의 신뢰를 얻기 위한 노력이 선행되어야 하며, 논의 과정에 있어서도 과거사에 기인한 주변국들의 우려를 감안하여 투명하고 신중하게 추진되

어야 할 것이다.

일본의 역사 수정주의로 인한 한-일 간 갈등으로 미국은 현재 심각한 딜레마에 빠져 있다. 한국과 일본은 모두 이 지역에서 가장 강력한 미국의 동맹국들이기 때문에 양국 관계의 악화는 아태지역에서 미국의 전략적 이익을 훼손하는 것이다. 한-미동맹과 미-일 동맹은 제로섬 관계가 아니라 동반성장하는 관계이므로 어느 한 쪽을 위해 다른 한 쪽을 희생한다는 것은 미국으로선 생각할 수 없는 선택일 것이다. 우리는 헤이그 3국 정상회담을 계기로 한-일 관계 개선을 위한 새로운 모멘텀이 생기길 기대하였으나 유감스럽게도 아직 터널의 끝이 보이지 않고 있다. 현실적으로 일본을 변화시킬 수 있는 열쇠를 쥐고 있는 것은 미국이기 때문에 미국은 전후 역내 질서의 설계자로서 지역 안정을 해칠 수 있는 역사수정주의의 부활을 막기 위해 더욱 적극적으로 나서야 할 것으로 본다. 다행스러운 것은 최근 위안부 문제를 다루기 위한 한일 국장급회의가 두 차례 열렸다는 사실이다. 앞으로도 매월 개최하기로 되어 있는 이 회의에서 일본이 진정성 있는 태도로 문제를 다룸으로써 한-일 관계 회복의 물꼬를 트게 되길 바라며, 내년에는 한-일 관계 정상화 50주년을 양 국민이 즐거운 마음으로 함께 기념할 수 있게 되기를 소망한다.

러시아의 귀환

한-러 양국은 2008년에 전략적 협력동반자 관계가 수립되었고, 지난해 이후 두 차례의 정상회담을 통해 의미있는 관계 진전이 이루어졌다. 푸틴 정부가 표방하고 있는 소위 ‘아태지역 중시 정책’과 박근혜 정부가 추진 중인 유라시아 이니셔티브가 맞물려 나진-하산 물류협력사업과 같은 구체적인 사업들이 현실화되고 있다. 그러나 금년 초 발생한 우크라이나 사태로 한-러 관계는 새로운 도전에 직면해 있다. 우크라이나 사태가 북한 핵문제를 다룸에 있어 북한에 잘못된 신호를 보낼 수 있다는 것은 우려되는 일 중의 하나이다. 우크라이나에서 더 이상의 사태 악화는 관련 당사국 모두에게 큰 부담이 되는 만큼 사태가 진정국면으로 들어설 것이라는 조심스런 낙관론에 기대를 걸고 있다. 러시아는 북핵 문제의 해결뿐만 아니라 우리의 신뢰외교 추진에 소중한 파트너이기 때문에 덜 대결적인 대외환경이 조성되는 것은 우리에게 매우 중요하다. 이런 의미에서 지난 5.25 우크라이나 대선이 예정대로 평화롭게 실시된 것을 다행스럽게 생각하고 이를 환영한다.

시대착오적인 북한

북핵 및 북한 문제는 한반도 안보에 가장 큰 위협이자 도전이다. 핵무기 프로그램을 포기하고 개혁과 개방의 길로 나서라는 국제사회의 단합된 메시지에도 불구하고, 김정은 정권은 오히려 지난해 2월 3차 핵실험을 실시하고 이어 3월에는 핵·경제건설 병진노선을 천명하였다. 작년 12월 장성택 처형 이후 북한 내부 정세의 유동성과 불확실성 증대는 한반도와 동북아 안보에 더 큰 위협이 되고 있으며, 금년 들어 추가 핵실험과 미사일 발사 등으로 위협하며 지속적으로 도발 수위를 높여왔다. 이런 상황에서 윤병세 외교부 장관은 5월 초 한국의 안보리 의장국 수임을 계기로 뉴욕을 방문하여 북한이 추가 핵실험을 감행할 경우 견디기 어려운 후과가 따를 것임을 엄중히 경고한 바 있다. 또한 유엔 안보리 차원의 제재와 개별국 차원의 보다 강력한 제재가 뒤따르게 될 것이다. 한반도는 그동안 20년을 주기로 남북관계의 근본적 변환을 모색할 수 있는 역사적 기회를 경험하였다. 70년대 동서대탕트 분위기 하에 남북관계가 일시적 해빙기를 겪었고, 90년대 냉전 종식으로 남북관계 기본합의서 채택 등 일부 관계 진전을 이루었다. 그러나 모두 남북관계에 근본적인 변화를 이끌어내지는 못하였다. 북한은 국제사회의 흐름을 거부하고 김일성 사망 이후 더욱 고립의 길로 들어섰다. 냉전 종식 후 20여 년이 지난 지금 한반도는 또 다른 역사적 변혁기를 겪고 있다. 윤병세 장관은 최근 연설에서 이를 ‘제3의 지각변동’이라고 부른 바 있다.

금년 초 박근혜 대통령께서 제기하신 통일대박론과 3월 독일 방문 시에 드레스덴 연설을 통해 제시하신 평화통일 비전은 한반도의 미래를 준비해야 할 중차대한 시점에서 서 있는 지도자로서의 역사적 소명의식에서 나온 것이라고 생각한다. 동 구상들은 갑자기 나온 것이 아니라 취임 전부터 주창해 오신 ‘신뢰외교’의 철학과 비전의 연장선상에 있다.

신뢰외교와 ‘새로운 한반도’

한반도 및 동북아 위기의 근본 원인은 신뢰의 결핍에 있다. 신뢰는 협력을 위한 자산이자 번영의 불가결한 요소이며 불신의 비용을 제거하고 효율성을 증대시키는 사회적 자본이다. 박근혜 정부의 신뢰외교는 국가 간의 관계에서 신뢰의 인프라를 구축하고, 이를 바탕으로 높은 수준의 협력을 이끌어 내겠다는 것이다. 과거 EU의 탄생과 발전, 미국과 중국의 수교 이후의 관계 발전, 이집트와 이스라엘의 평화협정 체결 등 신뢰구축을 통해 오랜 갈등이 해소되거나, 역사의 방향이 전환되었던 많은 사례가 있다. 신뢰

외교는 한국의 독특한 역사적 경험과 함께 한반도 및 동북아 지역에 대한 냉철한 현실인식을 토대로 하고 있다. 신뢰의 위기를 겪고 있는 한반도와 동북아에서 낮은 단계에서부터 신뢰를 구축하여 지속가능한 평화와 협력을 정착시키겠다는 것이 신뢰외교의 요체이며, 이를 구성하고 있는 두 개의 축이 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아 평화협력구상’이다.

한반도 신뢰프로세스는 강력한 억지력을 토대로 한반도에서 평화를 지키면서 강한 압박과 설득을 통해 평화를 만들어 나가겠다는 것이다. 반면, 동북아 평화협력구상은 경제적 상호의존성의 증대에도 불구하고, 역사, 영토 문제를 둘러싼 갈등은 오히려 커져가는 이른바 ‘아시아 패러독스’ 현상을 극복하기 위해 연성 이슈부터 협력과 대화의 습관과 관행을 축적하여 동북아 지역에 신뢰의 인프라를 구축해 나가겠다는 것이다. 신뢰외교의 또 다른 축을 이루고 있는 유라시아 이니셔티브는 냉전시대에 이념적 장벽으로 허리가 잘렸던 유라시아를 ‘하나의 대륙’으로 복원하고 ‘창조의 대륙’, ‘평화의 대륙’으로 만들어나가겠다는 원대한 비전이다. 한·러·남·북·러 3각 협력 및 유라시아 국가들과의 관계 강화를 통해 유라시아를 관통하는 에너지, 교통, 물류망을 구축함으로써 한반도를 중심으로 북방 경제권과 남방 경제권을 연결하겠다는 것이다.

신뢰외교가 추구하는 궁극적인 목표는 한반도의 통일이다. 박근혜 정부는 모두에 언급한 네 가지 안보 환경적 도전을 신뢰외교로 지혜롭게 극복하고 궁극적으로 한반도 통일을 위한 주변 환경을 적극 만들어 나갈 것이다. 박근혜 대통령께서 드레스덴 연설을 통해 제시한 통일 비전, 즉 주변국들의 이해와 조화를 이루고, 국제사회로부터 축복을 받으며, 인류 전체에 기여하는 통일은 바로 이러한 의지를 반영한 것이다. 동 연설에서 함께 제시된 3대 제안은 북한이 호응한다면 당장이라도 실천 가능한 것들로서 북한 주민의 삶에 초점을 맞춘 것이다. 남북한 주민들의 인도적 문제를 해결하고, 남북한 공동번영과 복지를 위한 인프라를 구축하며, 남북 주민 간 동질성을 회복하기 위한 구체적 제안을 포함하고 있다.

우리는 통일의 여정이 얼마나 길고 험난한 것인지 잘 알고 있다. 그렇기 때문에 지금부터 통일을 준비하고, 주변국 및 국제사회와의 협력을 통해 통일 기반과 환경을 조성해 나가고자 한다. 북한은 진정성이 담긴 우리의 제안을 흡수통일 기도라며 거부하며 욕설을 퍼붓는 등 격렬한 반응을 보이고 있으나, 우리는 인내심을 갖고 꾸준히 추진방안을 모색해 나갈 것이다. 북한은 스스로의 장래를 위해 핵 포기라는 전략적 결단을 내리고 우리가 내민 손을 잡아야 한다. 우리는 한반도의 미래를

준비해야 할 역사적 사명을 안고 이 시대를 살아가야 할 세대이다. 변화를 기다리지 않고 변화를 만들어 갈 때 기회가 찾아오며 준비된 자만이 그 기회를 잡을 수 있다.

주석

* 제9회 제주포럼 [외교관라운드테이블] “신뢰정치와 한반도: 주한 주요국 대사들로부터 듣는다” 기조연설 발췌문

❖ 저자 약력

■ 조태열

現 외교부 제2차관. 서울대학교 법학과를 졸업하고, 동 대학원 및 영국 옥스퍼드 대학에서 각각 국제법 및 국제관계론을 연구하였음. 외교관으로 34년 이상 재직하면서 통상교섭조정관, 주 스페인대사, 주 제네바대표부 차석대사를 포함한 다양한 분야의 정부고위직을 맡음. 또한 외교부 개발협력대사 재직 시 UN 개발협력포럼 자문그룹 위원에 위촉됨. 주 제네바 차석대사 시에는 WTO/DDA 협상 한국 대표로 핵심 역할을 수행하였고, 한국인 최초로 WTO 분쟁 패널 의장을 역임하였으며, WTO 정부조달위원회 의장직을 맡아 WTO 정부조달협정 개정 협상타결에 기여함. 2008년 한국 정부로부터 홍조근정훈장을, 2012년에는 스페인 정부로부터 대십자 시민훈장을 각각 수상하였음.

‘드레스덴 구상’ 과 지자체 및 민간 남북협력의 접목

진행남 (제주평화연구원 연구위원)

목 차

1. 드레스덴 구상의 내용 및 함의
 - 가. 드레스덴 구상의 내용
 - 나. 드레스덴 구상의 함의
2. 드레스덴 구상과 지자체 남북협력의 접목
 - 가. 인도적 지원 개념 검토
 - 나. 지자체 남북협력의 현황
 - 다. 지자체 남북협력의 성과 및 과제
 - 라. 드레스덴 구상과 지자체 남북협력의 접목
3. 드레스덴 구상과 민간 대북경협의 접목
 - 가. 남-북-러 협력사업
 - 나. 남-북-중 협력사업
 - 다. 북한의 경제개발구 사업
 - 라. 다자경협의 우선 추진

1. 드레스덴 구상의 내용 및 함의

가. 드레스덴 구상의 내용

○ 박근혜 대통령은 2014년 3월 28일 독일을 국빈 방문하던 중에 성공적인 독일 통일의 상징도시인 구동독 지역의 드레스덴에서 행한 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’ 연설에서 △남북한 주민의 인도적 문제 우선 해결, △남북한 공동번영을 위한 민생 인프라 구축, △남북한 주민간 동질성 회복 등 크게 3가지 대북 제안을 발표함. 박 대통령의 이러한 드레스덴 ‘대북 3대 제안’의 내용은 아래 <표 1>과 같음.

<표 1> 박 대통령의 드레스덴 ‘대북 3대 제안’ 내용

3대 제안	내용
남북한 주민의 인도적 문제 해결(Agenda for Humanity)	- 이산가족 상봉 정례화 위해 북측 및 국제적십자위 등 국제기관과 협의 - 유엔과 함께 산모·유아에게 영양·보건 지원 ‘모자 패키지(1,000 days)’ 사업 - 북한 어린이의 건강한 성장 지원
남북한 공동번영 위한 민생 인프라 구축(Agenda for Co-prosperity)	- ‘복합농촌단지’ 조성 위해 농업·축산·산림 공동개발 - 남북한 신뢰구축을 전제로 교통·통신 등 인프라 건설 투자, 북한은 한국에 지하자원 개발 허용 - 나진·하산 물류사업 등 남북러 협력사업 및 신의주 등을 중심으로 남북중 협력사업 추진
남북한 주민간 동질성 회복 (Agenda for Integration)	- 순수 민간 접촉 확대될 수 있는 역사연구 및 보전·문화예술·스포츠 교류 장려 - 국제사회와 함께 경제운용 및 경제특구 개발 관련 경험·금융·조세관리·통계 등에 관한 체계적 교육·훈련 지원 - 미래세대 교육프로그램 공동개발 - 남북교류협력사무소 설치

출처: 연합뉴스(2014년 3월 28일 자)

**드레스덴 구상에
대해서는 현 정부의
핵심적 대외정책
기조인 ‘한반도 신뢰
프로세스’, ‘동북아
평화협력 구상’,
‘유라시아
이니셔티브’와
유기적으로
체계화하는 한편
정책의 일관성과
효율성을 제고해야 함**

나. 드레스덴 구상의 함의

- 박 대통령이 드레스덴에서 밝힌 통일구상은 연초에 제기한 ‘통일대박론’을 뒷받침할 실천방안을 담은 구체적인 계획과 제안으로, 연설의 장소와 의미를 감안하면 일종의 ‘통일 독트린’의 성격을 띠고 있음. 평화 통일 기반조성을 위한 이 드레스덴 ‘대북 3대 제안’은 천안함 폭침에 따른 5·24제재조치의 해제나 북핵문제 해결의 진전 등 엄격한 전제조건 없이도 추진될 수 있는 여지를 두고 있음.
 - 청와대 측은 “5·24조치는 우리 국민이 납득할 만한 북한의 책임 있는 조치가 있을 때까지 유지돼야 한다는 정부의 기본 입장에는 변화가 없다”면서도 “다만, 분단이 길어짐에 따라 민족적 이질감이 커지고 있는 만큼, 이를 해소하기 위한 교류협력과 북한 주민에게 도움이 되는 협력 등은 국민적 공감대를 기초로 검토해 나갈 예정”이라고 함. 또 “정부는 유엔 안보리 대북제재 결의안 등 국제규범과 국제사회의 합의를 준수하는 범위 내에서 단계적인 협력과 지원을 해 나갈 것”이라면서 “북한 비핵화의 확실한 진전이 있으면 보다 본격적으로 추진될 수 있을 것”이라고 밝힘(연합뉴스, 2014년 3월 28일 자).
- 박 대통령이 드레스덴 구상을 통해 설치를 제안한 ‘남북교류협력사무소’는 남북이 상대 지역에 두는 일종의 ‘대표부’ 개념으로 볼 수 있음. 우리 정부가 대표부가 아닌 교류협력사무소라고 명명한 것에는 민감한 정치적 색채를 최대한 희석시키고 사회·문화, 경제 분야처럼 낮은 단계 교류부터 점진적으로 추진해 남북 간의 동질성 회복을 도모하겠다는 판단이 깔린 것으로 보임.
- 드레스덴 구상에는 대북지원 확대의 취지가 담겨 있고 핵포기에 대한 압박의 강도 또한 낮음. 내용적인 면에서 기존의 대북 제안들과 차별성도 있지만 획기적으로 새로운 제안을 찾아보기는 어려움. 하지만 향후 박근혜 정부의 대북정책의 방향을 엿볼 수 있음. 드레스덴 구상에는 5·24조치 이래의 남북관계 교착 상태와 북한 비핵화 이전의 상황에서도 추진할 수 있는 것들부터 제시하기 위해 고심한 흔적이 역력함. 즉, 이들 장애를 뛰어넘을 패러다임 전환적 접근을 어렵게 하는 현실적 한계에 대한 인식이 반영돼 있음(양무진, 2014). 따라서 현 단계에서는 5·24조치에 저촉되지 않는 인도적 사업을 우선 추진하고 5·24조치를 우회할 수 있는 사업 및 추진 방식을 적용할 수 있음.
- 드레스덴 구상에 대해서는 현 정부의 핵심적 대외정책 기조인 ‘한반도 신뢰 프로세스’, ‘동북아 평화협력 구상’, ‘유라시아 이니셔티브’와 유

기적으로 체계화하는 한편 정책의 일관성과 효율성을 제고해야 함.

- 드레스덴 구상에서 제기된 대북 인도적 지원과 민생 인프라 구축, 동질성 회복은 남북관계 개선 단계별로 추진할 수 있는 제안이지만, 이를 실천함에 있어서는 우리 내부 정책의 우선순위에 따라 완급과 규모 및 방식을 재조정해야 함. 이를테면, 국제기구가 개입하는 대북 인도적 지원의 장점인 분배투명성 확보를 적극 활용하는 동시에 직접지원 방식을 연계하는 전략 등이 요청됨. 또 새로운 남북관계를 견인함에 있어 기존의 정부중심에서 민관역할 분담이 필요한 부분에 대해서는 대북사업(민간교류 포함)의 정치적 효과, 통일준비 역량 확충 등을 고려해 추진하는 게 바람직함(유호열, 2014).

- 한편 북한은 연초부터 김정은 신년사를 통해 남북 간 관계 개선을 위한 분위기를 마련해야 한다고 강조함. 그러나 드레스덴 구상에 대해서는 2014년 4월 12일 국방위원회 대변인 담화를 통해 ‘흡수통일’ 논리라고 비난하면서 사실상 거부 의사를 밝힘. 이에 대해 통일부는 “우리는 행동으로 드레스덴 선언의 진정성을 보여줄 것이고 내부적으로 필요한 준비를 계속해 나갈 계획”임을 분명히 함(연합뉴스, 2014년 4월 14일자). 박근혜 대통령도 2014년 4월 25일 한국을 방문한 버락 오바마 미 대통령과의 정상회담 후 가진 공동 기자회견에서 “드레스덴 구상이야말로 남북의 상생을 위해서, 주민들의 삶의 질을 높이기 위해서 정말 유연한 정책”이라며 “비록 북한이 드레스덴 구상을 거부하고 있지만 원칙을 갖고 추진할 것”이라고 강조함(연합뉴스, 2014년 4월 25일자).

**박근혜 대통령도
2014년 4월 25일
한국을 방문한
버락 오바마
미 대통령과의
정상회담 후 가진
공동 기자회견에서
“드레스덴 구상이야
말로 남북의 상생을
위해서, 주민들의
삶의 질을 높이기
위해서 정말 유연한
정책”이라며 강조함**

2. 드레스덴 구상과 지자체 남북협력의 접목

가. 인도적 지원 개념 검토

- 우선 ‘인도적 지원’이 무엇을 뜻하는지에 대한 개념 규정부터 할 필요가 있음. 국제적으로 널리 합의된 ‘인도적 지원(humanitarian assistance)’의 정의는 존재하지 않음. 인도적 지원의 국제적 중심체라 할 수 있는 유엔 인도지원조정실(OCHA)은 ‘인도적 지원’을 “자연 재해 또는 분쟁의 피해자들을 구제하고 그들의 기본적 필요와 권리를 충족시키는 개입활동”으로 정의하고 있음. 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조위원회(DAC)는 ‘인도적 지원’을 “긴급사태 기간 및 직후에 사람의 생명을 살리고, 고통을 경감시키며, 인간의 존엄성을 유지·보호하기 위한 활동”으로 정의함. 이처럼 긴급구호에서 시작된 인도적 지원은, 사회·경제적 개발이라는 목적을 추구하는 ‘개발지원’과 통상 구별됨. 하

긴급구호에서 시작된**인도적 지원은,****사회·경제적****개발이라는 목적을****추구하는 ‘개발지원’과****통상 구별됨.****하지만 오늘날****인도적 위기 및****인도적 지원의****장기화로 인해****그 구별이****명백하지는 않음**

지만 오늘날 인도적 위기 및 인도적 지원의 장기화로 인해 그 구별이 명백하지는 않음. 유엔 인도지원조정실의 인도적 지원 활동도 개발구호(development relief) 및 개발지원을 일부 포함함.

- ‘개발구호’란 “긴급구호와 개발지원의 연계차원에서 효과적인 재난구호 및 예상되는 재난에 대한 취약성 감소 등을 위한 지원”으로, 산림녹화·농자재 지원 등이 그 예임.
 - 유엔 인도지원조정실의 지원분야는 ①농업지원, ②경제 및 인프라 재건, ③교육, ④식량 및 식수, ⑤보건 및 위생, ⑥지뢰제거, ⑦인권 및 법치에 의한 보호, ⑧피난소 및 기타 구호물자, ⑨여성개발, ⑩환경보호 등으로 나뉘짐(제성호, 2009).
- 한국에서도 인도적 지원이 개발구호와 개발지원을 일부 포함하는 것으로 이해하는 사례들을 찾아볼 수 있음.
- 2007년 당시 국회 정형근 의원실과 평화재단이 입법을 추진했던 「대북 인도적 지원법안」에 의하면, ‘인도적 대북지원’이란 “동포애와 인도주의에 따라 북한주민의 식량권과 생명권 해결을 위해 가장 시급한 식량·농업·의료 등 부문에서의 지원”을 말함. 이 법안에서는 인도적 대북지원 사업으로, △식량지원, △비료·비닐·농자재 등 농업지원, △축산업 관련 시설 설치·자재 지원 등 축산업 지원, △의료시설·의료기구·의약품 등 의료지원, △「재해구호법」에 규정된 내용의 긴급구호 등을 들기도 함.
 - 2013년 9월 국회 인재근 의원이 대표발의한 「북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특례법안」에 따르면, ‘인도적 대북지원’이란 “인도주의에 입각하여 무상으로 이뤄지는 북한에 대한 긴급구호활동, 의류·식량 등의 물품 지원 및 북한 주민의 생활환경 등을 개선하기 위한 개발지원 활동”이라고 정의함. 이 법안에서는 인도적 대북지원 사업으로, △보건의료활동, 재해복구 등 긴급구호에 관한 사업, △의류·식량·의약품 등 물품 지원 사업, △농·축·수산업에 관한 개발지원 사업, △산림 등 환경 복구 및 생활환경 개선을 위한 개발지원 사업 등을 들고 있음.
- 드레스덴 구상의 대북 지원 가운데, 유엔과 함께 임신부터 2세까지 북한의 산모와 유아에게 영양과 보건을 지원하는 ‘모자 패키지 사업(1,000 days)’은 전형적인 인도적 지원에 속함. 이와 함께 드레스덴 구상에서는 민생 인프라 구축 사업의 일환으로 분류되고 있지만, 북한 지역에 농업·축산·산림을 공동 개발하는 ‘복합농촌단지’를 조성하는 사업 또한 유엔 인도지원조정실이 규정하는 인도적 지원 활동에 포함된다고 볼 수 있음.

나. 지자체 남북협력의 현황

- 지자체 남북교류협력은 남북 간 동질성 회복과 화해, 통일 기여라는 명분을 공유하고 있지만, 지역별 특성과 사업추진 상황 및 시기에 따라 그 추진 배경과 목적이 다양함.
 - 초기의 지자체 남북교류협력은 1990년대 중반 이후 북한의 경제난 심화에 따른 인도적 지원 필요성 증대와 2000년 6·15 남북정상회담 이후 남북관계 개선의 영향을 받음.
- 지자체의 남북교류협력 사업은 1999년 제주도가 북한에 감귤 100톤을 지원한 것이 효시임.
 - 비슷한 시기인 1998년에 강원도가 전국 지자체 가운데 최초로 「강원도남북협력기금조례」를 제정하고 기금을 조성하여 남북교류협력 사업에 나서면서 상당수 지자체들이 뒤따름.
- 2000년 6·15 남북정상회담 이후 남북교류협력에 관심을 가진 상당수 지자체들은 의욕적으로 추진하려 한 자매결연 등의 사업에 실패를 경험했지만, 다양한 계기를 통해 점진적으로 교류협력 사업을 확대함.
 - 초기 지자체 남북교류협력의 실패 원인은 주로 사업의 구체성 결여, 성급한 사업 추진, 북한의 수용능력 초과, 북한의 과도한 요구 등에 기인함.
 - 이후 지자체의 남북교류협력 사업은 주로 인도적 지원이나 사회문화 교류의 성격을 띠는 사업을 중심으로 진행됨. 2000년 부산 아시안게임, 2003년 대구 유니버시아드에 북한팀이 참가한 것 등도 그 사례임.
 - 내용적으로는 인도적 지원사업과 농업 관련 사업의 비율이 높은 편이며, 지역적으로는 평양 일대에 편중됨.
 - 6·15 남북정상회담 이후 개성공단, 금강산관광, 남북도로·철도 연결 등 대규모 경협이 접경지역에서 이뤄지면서 관련 지자체들의 참여도 증가함.
 - 2004년 용천역 폭발사고 이후, 다수의 지자체들이 인도적 지원에 관심을 보이면서 지자체 남북교류협력은 전반적으로 크게 확대됨. 특히 경기도와 전라남도, 전라북도, 경상남도 등은 농업협력사업을 적극 추진함.
- 지자체의 남북교류 추진 형식과 내용은 지자체별 특성에 따라 다양함.
 - 강원도, 경기도, 인천시 등은 지자체가 중심이 되어 사업을 진행한 반면 제주도, 전라남도, 전라북도, 경상남도 등은 민간단체의 역할이 큰 반관반민 형식임.
 - 경기도와 강원도는 남북교류 전담 부서가 있고 통일부와 인력 교류를 실시하고 있기도 함. 대부분의 지자체의 경우 민간단체와의 연계를 통해 사업을 추진하고 있지만, 강원도 등 일부 지자체는 별도의 민간단체를

드레스덴 구상에서는 민생 인프라 구축 사업의 일환으로 분류되고 있지만, 북한 지역에 농업·축산·산림을 공동 개발하는 '복합농촌단지'를 조성하는 사업 또한 유엔 인도지원조정실이 규정하는 인도적 지원 활동에 포함된다고 볼 수 있음

설립하기도 함(경기개발연구원, 2013). 다음의 <표 2>는 지자체 남북 교류협력 사업의 추진 계기 및 현황임.

지자체의

남북교류협력 사업은

1999년 제주도가

북한에 감귤 100톤을

지원한 것이 호시임.

비슷한 시기인

1998년에 강원도가

전국 지자체 가운데

최초로

「강원도남북협력기금

조례」를 제정하고

기금을 조성하여

남북교류협력 사업에

나서면서 상당수

지자체들이 뒤따름

<표 2> 지자체 남북교류협력 사업의 추진 계기 및 현황

지자체	추진계기	최초사업	주요 남북교류협력사업		추진부서	비고
서울특별시	2004년 용천열차 폭발사건	2004년 용천 피해지원	'04.5.	용천재해 피해지원	경영기획실	조례 제정 ('04)
			'05.5.7~8.21	고구려 유물전시회 지원		
			'05.7.25~9.20	남북공예대전 지원		
			'06.4.8~4.23	평양 고구려 안악궁터 발굴 지원		
			'06.4.29	금강산 윤이상 음악회 지원		
부산광역시	2002년 아시안 게임 부산 개최	2000년 남북교류 지원협의회 구성	2000.8.18.~10.1	부산전국체전 금강산성화 재화	행정자치관 실 소속 자치행정담당관	조례 제정 ('07)
			'99.9~'02.10.15	2002년 통일아시아드 구현		
			'03.8.26~8.30	부산대표단 평양 방문		
			'04.4.30	용천역 폭발사고 피해주민 구호		
			'06~'07.8	평양 항생제 공장 건립 지원		
대구광역시	인도 주의적 관점에서 성금 및 생필품 돕기로 시작	2005.8.10. 남북교류에 관한 조례 제정	'09.4.~11	북한 어린이 내복 보내기 운동	전담부서 없음, 민간단체 사업지원/남북 교류협력 위원회 구성	조례 제정 ('05)
			'07.9.11	북한 수해물자 지원		
인천광역시	1984년 남한 수해시 북측 수해 구호 물품이 인천항을 통해 도착한 것이 계기	2004년 인천시 남북교류 협력조례 제정	1984.9.29.~10.4	서울·경기 수해시 북측 수해 구호물품 도착—북측의 최초 지원	국제협력관실 남북교류팀	조례 제정 ('04)
			2004	• 용천 참사 지원 • 북한어린이 돕기 모금 행사 • 6.15 4주년 기념행사 인천 개최		
			2005	• 북한어린이 돕기 • 피치(Pitch) 및 페인트 지원 • 시 대표단 북한 방문 • 제16회 아시아육상대회 북한선수단 및 협력단 참가 • 시 경제대표단(평양, 남포) 방문		
			2007	• 평양시 체육단 축구장 현대화 • 북측 홍수피해 지원 • 노동당 통전부장일행 인천 방문		
			2008	• 평양 치과병원 리모델링 • 시 대표단 평양 방문 • 평양 창광거리 음식점 현대화		

지자체	추진시기	최초사업	주요 남북교류협력사업		추진부서	비고		
광주광역시	인도적 지원 전개, 민족화해협력에 이바지, 민족 번영과 통일의 기틀 마련	2007년 북한 수해지역 주택 복구 지원	'07.9.21~10.12	북한 수해지역 주택 복구 지원	광주광역시 남북교류협의회(광주광역시 자치행정과)	조례 제정('03)		
			'08.12~'09	배합사료 생산공장 건설 사업				
울산광역시	2005.8 남북해운합의서 발효로 남북해상로 개설 시 울산광역시 포함	2004년 농업용 비닐 지원	'07~'08	영유아 이유식 생산 시설비 지원	자치행정과 내 자치행정 담당	조례 제정('06)		
			'07.8.10~'07.12	북녘 국수공장 설비사업 지원				
			'07.11~'08.12	결핵어린이 돕기 치료약품 지원				
경기도	2000년 6.15 공동선언 이후 경의선 연결, 개성공단 건설사업 등 추진	2001.11 경기도남북교류협력조례 제정	'02~'05	농업·보건·식품 등 인도적 지원	남북협력담당관	조례 제정('01)		
			'06~'08	당곡리 농촌현대화 사업				
			'07~'11	개풍 양묘장 조성사업				
			'08~'11	말라리아 남북 공동방역사업				
			'08.10.2~10.18	2008 평양 남북유소년 축구대회				
강원도	2000년 6.15 남북공동선언 발표가 계기	2000년 농업용 비닐 지원	경제협력분야	'01~'04	연어자원 보호 증식	남북교류업무 전담부서 설치	조례 제정('98)	
				'01~'08	북강원도 산림병해충 방제			
				'04.12	원산 농민기술강습소 보수			
				-	금강산 공동영농사업			
			사회문화교류분야	'05.9	남북강원도 민속문화축전			
				'06.3	남북아이스하키 친선경기			
				'06.11	북한의 2014 평창동계올림픽 유치지지 합의 체결			
				'07.4	북한태권도 시범단 초청행사			
				인도대북지원	'00.12			못자리용 비닐 제공
					'04.4			북한 용천역폭발사고 성금 전달
	'07.10	북강원도 수해복구 물자 제공						
충북도	황해북도 봉산군과 농업교류협력사업 추진 이후	2008년	2008~	남북농업교류협력사업	충북 농정국 농업정책과	조례 제정('08)		
전북도	동질성 회복, 인도주의적 문제 해결, 남북관계 발전 등	2004년	'04.3~'05.10	농기계, 영농자재 지원 및 농기계 수리공장 신축	대외협력국 국제협력과 국제협력 담당	조례 제정('07)		
			'06.3~'06.6	농기계 추가 지원 및 축산 지원				
			'07.3~'07.10	돼지농장 신축 및 돼지 지원				

지자체의 남북교류 추진 형식과 내용은 지자체별 특성에 따라 다양함. 강원도, 경기도, 인천시 등은 지자체가 중심이 되어 사업을 진행한 반면 제주도, 전라남도, 전라북도, 경상남도 등은 민간단체의 역할이 큰 반관반민 형식임

남측 농·축산 기술 소개로 북측 농업 발전 (벼농사·시설원예·축산분야). 협동농장 단위의 농촌개발사업 추진 (당곡리·장교리 사업). 호혜적 협력사업의 개발 및 추진 (솔잎흑파리·말라리아 공동방역)

지자체	추진계기	최초사업	주요 남북교류협력사업		추진부서	비고
전남도	2000년 1차 남북정상회담 직후 평안남도·직접교류를 위한 도차원의 남북교류협력 기본계획 수립 이후	2008년 남북교류 기본계획 수립	씨감자공급사업(행자부 승인 2001.4 → 북측 반대로 사업 포기 2003.7)		행정지원국 행정과 행정계	조례 제정 ('03)
			'07.3~'07.7	북 어린이 영양 공급을 위한 '평양 발효콩 공장' 협력사업		
			'08.3~'09.3	북 어린이 영양 공급을 위한 '평양 발효콩 빵공장' 협력사업		
경북도	남북 사과산업 상생발전 계기 마련	2008년	'08~'10	개성지역 사과원 조성사업	새경북기획단	조례 제정 ('08)
경남도	경남의 선진 농업기술 전수	2005년 조례 제정	'06~지속	농업교류협력사업	(사)경남통일농업협력회	조례 제정 ('05)
			'07~'08	평양소학교 건립사업		
			'07~'08	수해피해 지원사업		
제주도	90년대 말 제주감귤의 과잉생산, 정부의 제주감귤 물류비 지원		'98~'08	감귤·당근 북한보내기 사업	남북교류협력위원회	조례 제정 ('07)
			'02~'07	제주도민 북한방문 교류사업		
			'09.1~12	제주흑돼지 평양농장 지원사업		
			'06.7/'07.9	북한 수해피해 지원사업		
			'04.4/'07.12	의약품 지원사업		

출처: 경기개발연구원, 『지방자치단체의 남북교류협력 발전방향 모색』, pp.5-6

다. 지자체 남북협력의 성과 및 과제

1) 지자체 남북협력의 성과

- 남측 농·축산 기술 소개로 북측 농업 발전(벼농사·시설원예·축산분야)
- 협동농장 단위의 농촌개발사업 추진(당곡리·장교리 사업)
- 호혜적 협력사업의 개발 및 추진(솔잎흑파리·말라리아 공동방역)
- 지자체 남북교류협력 사업의 제도화
 - 제도적·재정적 토대 마련으로 보다 안정적 사업 추진. 기금의 경우, 신축적 운용이 가능해 사업추진 과정의 돌발 상황에 대한 대응 용이
- 지방 차원의 통일대비 역량 구축
 - 남북관계 현실 및 통일문제에 대한 지역사회의 이해와 관심 제고
 - 지역의 민간단체들의 성장과 발전 촉진

2) 지자체 남북협력의 과제

- 지자체 특성에서 기인하는 문제
 - 지자체 사업은 국제정세나 남북관계의 급격한 변화에 민감하고 취약해 상대적으로 위험 부담이 적은 일회성 사업에 편중

- 지자체 사업이 중앙정부의 대북정책과 맞지 않는 경우 그 취지를 제대로 살리지 못하고, 북한이 중앙정부와 지자체를 분리 대응할 수 있는 가능성 대두
- 지자체별 상이한 형편·사정에 따른 개별적 사업추진으로 중복투자 발생.
- 이윤을 창출하는 수익모델 없이 생산시설이나 원자재 등에 대한 일방적 지원 위주의 사업이 중심이 됨으로써 지속성과 호혜성 결여
- 지자체의 담당 실무자 및 기술진의 잦은 교체, 방북과 방북자간의 업무 인수인계 부족으로 인한 사업 추진 혼선

○ 북한의 특성에서 기인하는 문제

- 지방자치에 대한 이해 부족과 남측 지자체에 대한 의도적인 무시
- 사업의 파급효과를 차단하려는 북한 당국의 정책적 가이드라인(경기개발연구원, 2013).

라. 드레스덴 구상과 지자체 남북협력의 접목

- 박근혜 대통령은 드레스덴 연설에서 “농업생산의 부진과 산림의 황폐화로 고통받는 북한 지역에 농업, 축산, 산림을 함께 개발하는 ‘복합농촌단지’를 조성하기 위해 남북한이 힘을 합해야 한다”면서 남북 간 농업분야 협력을 강조함.

- 복합농촌단지 조성과 관련해서는 2014년 2월 24일 농림축산식품부가 새해 업무보고에서 박 대통령에게 보고한 농업분야 남북협력사업 재개 방안에서 그 청사진을 읽을 수 있음.

- 농림축산식품부는 새해 업무보고에서 남북관계가 개선되면, 북한 주민의 체감도가 높은 인도적 지원 및 단계적 농업협력사업을 발굴 추진할 계획임을 밝힘. 우선, 남북농업협력사업의 재개에 대비해 ‘남북농업협력추진협의회’와 그 추진단을 구성하는 등 관계기관 간 협의채널을 구축하는 한편, 세계식량기구(FAO)와 같은 국제기구, 비정부기구(NGO) 등과도 협력해 나가겠다고 함.
- 남북농업협력 사업을 총괄할 남북농업협력추진협의회는 농림축산식품부 장관을 위원장으로 해서, 농림축산식품부·농촌진흥청·산림청·KREI(한국농촌경제연구원)·농어촌공사·aT(농수산식품유통공사)·농협 등이 참여하는 협의체로, 산하에 실무기구로 추진단을 둬. 추진단에는 통일농업전문가포럼(KREI), 남북농업협력지원단(농촌진흥청), 남북공동산림녹화사업단(산림청), 남북농업개발사업단(농어촌공사)을 설치해 기관별 중점 지원·협력사업을 준비하도록 함. 남북농업협력추진협의회는 특히 온실·농축산 자재 지원을 시작으로 공동영농 시범사업을

복합농촌단지 조성

관련해서는

2014년 2월 24일

농림축산식품부가

새해 업무보고에서

박 대통령에게

보고한 농업분야

남북협력사업 재개

방안에서 그 청사진을

읽을 수 있음

**지자체는 한편으로는
준당국적 성격을
지님으로써
중앙정부보다 유연한
대북접근이 가능하고,
다른 한편으로는
시민단체적 성격을
지님으로써 대북접촉
통로의 다변화를
도모할 수 있는
장점이 있음**

단계적으로 확대하고, 북한의 황폐한 산림을 복원하기 위한 시범 조림·산림 병해충 방제사업을 추진하기로 함(농림축산식품부 보도자료, 2014년 2월 24일 자).

- 이대로라면 복합농촌단지 조성사업은 고스란히 남북농업협력추진협의회의 추진 업무가 될 가능성이 커짐. 하지만 이렇게 복합농촌단지 조성사업에 굳이 중앙정부가 직접 나서기 보다는, 지금까지 이러한 사업과 관련해서 선구적으로 아이디어를 내고 직접 뛰어들어 시행하면서 적잖은 노하우를 축적한 지자체가 중심이 된 가운데, 이 분야에 경험이 있는 민간단체를 끌어들여 함께 추진하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
- 경기도·강원도·경상남도·경상북도·전라남도·전라북도·충청북도·제주도 등 지자체들은 종전에 당해 지자체의 특성을 살려 남북교류협력 사업으로 농기자재 지원, 벼농사 협력사업, 농기계 수리공장 지원, 비닐온실 지원, 양돈농장 지원, 산림 병충해 방제 사업 등을 성공적으로 추진했던 산경협이 있음.
- 무엇보다 중앙정부가 복합농촌단지 조성 사업에 직접 나서게 되면, 북한 측이 아무래도 정치적인 색채를 덧씌워서 민감하게 받아들일 수밖에 없을 것임. 따라서 중앙정부는 복합농촌단지 조성에 의지와 역량을 갖추고 있는 지자체를 재정적으로 적극 지원하고 행정적으로 적절하게 조정·통제하는 선에서 머무는 게 바람직함. 물론 북한 측이 중앙정부와 지자체를 분리 대응하는 이중 전략을 구사할 수 있는 빌미를 주지 않도록, 지자체와 중앙정부의 유기적인 연계 시스템을 구축하는 일은 어떤 경우든 매우 중요함.
- 현재 중앙정부는 지자체를 남북교류협력사업의 사업자로 인정하지 않고 있지만, 지자체는 준당국적 성격과 시민단체적 성격을 공유하는 독특한 위상을 갖고 있음. 즉, 지자체는 한편으로는 준당국적 성격을 지님으로써 중앙정부보다 유연한 대북접근이 가능하고, 다른 한편으로는 시민단체적 성격을 지님으로써 대북접촉 통로의 다변화를 도모할 수 있는 장점이 있음. 특히 다수 지자체들은 그동안 농업·축산·산림 개발 분야의 남북교류에 상당한 정도의 전문성과 경험을 축적해 옴.
- 개별 지자체가 남북협력사업에 투입할 수 있는 재정적 한계는 뚜렷함. 따라서 이를 감안해 몇 개의 지자체가 나름대로의 전문성과 경험을 십분 살릴 수 있는 컨소시엄을 형성해서 정부의 재정 지원 아래 복합농촌단지 조성 사업을 공동으로 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음. 이 과정에서 박 대통령도 언급했듯이, 북한과의 농업·산림사업 경험이 많은 독일·유럽의 NGO와 국제기구의 지원과 협력도 받을 수 있을 것임.

- 중앙정부에 비해 상대적으로 주민들과 밀접한 지자체 수준에서 복합농촌단지 조성 사업을 추진하게 될 경우, 당해 지자체와 복합농촌단지가 들어설 북한의 특정지역과의 관계가 형성됨은 물론, 북한 주민들과의 접촉면을 넓히게 돼 남북한 동질성 회복에도 적잖은 기여를 할 수 있을 것임.
- 복합농촌단지 조성사업을 5·24조치의 해제 없이 시행할 수 있느냐는 문제가 남음. 5·24조치에는 △남북교역 중단 △개성공단 이외의 방북 불허 △대북 신규투자 불허와 함께, “대북 지원사업을 원칙적으로 보류하되, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지한다”는 내용이 포함돼 있음. 이에 따라 2010년 7월의 신의주 수해 피해 시에, 우리 정부가 5kg 단위로 소포장한 쌀 5천 톤과 컵라면 300만 개, 시멘트 3천여 톤을 지원한 것은 인도적 지원으로서 ‘긴급구호’에 해당함.
- 농업생산의 부진으로 만성적인 식량난에 허덕이고 산림의 황폐화로 인한 잦은 수해로 고통받고 있는 북한 지역에 농업과 축산, 산림을 함께 개발하는 복합농촌단지 조성 사업은, 농자재 지원·산림녹화 등을 통해 재난에의 취약성 감소를 목표로 하는 ‘개발구호’의 성격을 지닌 것으로 볼 수 있음. 동시에 이는 사회·경제적 개발이라는 목적을 추구하는 ‘개발지원’의 속성도 지니고 있음. 북한 주민의 생활환경을 개선해 전반적인 삶의 질을 향상시키기 위해서는 교통과 통신 인프라 구축을 포함한 본격적인 ‘개발지원’이 뒤따라야 할 것임.
- 복합농촌단지 조성사업은 이처럼 기본적으로 북한 주민에 대한 개발구호내지 개발지원의 성격을 지니고 있기 때문에 유엔 인도지원조정실이 규정하고 있는 인도적 지원 활동 범주에 포함된다고 볼 수 있음. 따라서 드레스덴 구상에 대해서 북한이 당장은 거부 반응을 보였지만 장차 긍정적으로 호응해 올 경우, 복합농촌단지 조성 사업을 지자체가 우선적으로 중점 추진하는 문제를 전향적으로 검토할 필요가 있음. 물론 지자체는 복합농촌단지 조성 사업과 함께, 남북한 주민 간 동질성 회복을 위해 순수 민간 접촉이 확대될 수 있는 다양한 사회문화·스포츠 교류 등을 병행 추진하는 게 바람직함.

*드레스덴 구상에
대해서 북한이 당장은
거부 반응을 보였지만
장차 긍정적으로
호응해 올 경우,
복합농촌단지 조성
사업을 지자체가
우선적으로 중점
추진하는 문제를
전향적으로 검토할
필요가 있음*

3. 드레스덴 구상과 민간 대북경협의 접목

- 드레스덴 구상에서는 대북 ‘민생 인프라 구축’ 사업으로 복합농촌단지 조성을 비롯하여 남한은 북한에 교통·통신과 같은 인프라 건설에 투자하고 북한은 남한에 지하자원을 개발할 수 있도록 허용해서 남한의

**나진-하산 프로젝트는
박 대통령이 2013년
10월에 밝힌
'실크로드
익스프레스(SRX)'의
교두보로서 단순한
철도 연결뿐만 아니라,
현 정부의 '유라시아
이니셔티브'의
중요한 포석이기도 함**

자본·기술과 북한의 자원·노동을 결합해 남북한이 win-win 하자는 제안이 포함됨. 이와 함께 현재 추진 중인 나진-하산 물류사업과 같은 남-북-러 협력사업과 신의주 등을 중심으로 하는 남-북-중 협력사업을 추진할 것을 천명함. 여기서는 남-북-러, 남-북-중 협력사업 등 다자경협을 집중적으로 검토하고자 함.

가. 남-북-러 협력사업

1) 나진-하산 프로젝트

- 우선 남-북-러 협력사업 가운데는 북한의 나진항과 러시아의 하산 사이 총 54km의 철도노선을 개보수하는 '나진-하산 프로젝트'가 대표적인 사업임. 여기에는 만포·웅산·웅라 터널 등 3개의 터널을 개보수하고, 연간 400만급 나진항 화물터미널을 건설하는 사업이 포함됨. 한국 기업들이 이 사업에 참여하게 된 것은 2013년 11월 13일 박근혜 대통령과 블라디미르 푸틴 러시아 대통령의 정상회담이 계기가 됨. 정상회담 이후 한국과 러시아는 이 나진-하산 프로젝트에 한국철도공사(KORAIL)와 포스코, 현대상선이 참여하기로 합의함. 러시아와 북한이 각각 70%와 30%의 지분으로 공동 설립한 합작회사 '나선콘트라스트'의 러시아 쪽 지분 중 절반인 약 34%를 이들 3개의 한국 기업이 인수하는 것임. 이에 따라 한국 기업들은 총 1억 2,800만 달러를 투자해 나진-하산 철도 현대화와 러시아가 개보수 중인 나진항 3호 부두 개발·운영에 참여하게 됨.
- 나진-하산 프로젝트는 박 대통령이 2013년 10월에 밝힌 '실크로드 익스프레스(SRX)'의 교두보로서 단순한 철도 연결뿐만 아니라, 현 정부의 '유라시아 이니셔티브'의 중요한 포석이기도 함. 즉, 나진-하산 프로젝트는 특히 한국중단철도(TKR)과 시베리아횡단철도(TSR)의 연결을 위한 시범사업이라는 의미가 있음. TKR과 TSR이 연결되면 한반도는 태평양과 유라시아대륙을 연결하는 다리 구실을 할 것으로 보임. 따라서 우리 정부로서는 이에 따른 외교안보적·지역적 협력까지도 아우를 수 있는 전략을 마련해야 함. 나진-하산 프로젝트는 이런 비전과 의의를 지님에도 불구하고 넘어야 할 산도 적지 않음. 단기적으로는 극동지역 석탄이 가장 중요한 화물이지만, 석탄 산지들이 나진항과 멀리 떨어져 있는 관계로 어떻게 수송의 경제성을 맞추는지 과제라고 할 수 있음(안병민, 2013).
- 2014년 4월 22일 최연혜 한국철도공사 사장이 참석한 가운데 평양에서 열린 제29차 국제철도협력기구(OSJD) 사장단 정례회의는 2015년 OSJD

물류분야 회의 및 2019년 OSJD 사장단 정례회의의 서울 개최를 의결함. OSJD는 옛 사회주의권 27개국 간의 철도협력 기구로, ‘실크로드 익스프레스’ 실현을 위한 핵심적 협력 상대임(연합뉴스, 2014년 4월 28일 자).

2) 나진 물류 둘러싼 중·러 경쟁

- 러시아는 2012년에 북한이 지고 있던 부채 110억 달러 가운데 90%를 탕감해줌. 이는 부채를 갚지 않은 국가와는 경제협력을 하지 못한다는 러시아 국내법의 제약을 풀기 위한 조치로, 러시아로서는 그만큼 북한과의 경험이 절실하다는 것을 뜻함. 러시아에 합법적으로 진출한 북한 노동자의 수가 이미 2만 명을 넘고 있으며, 북한과 러시아는 2013년 공동실무그룹 4차회의에서 북한 노동자들의 러시아 파견절차 간소화 방안을 논의하기도 함. 현재 극동 러시아 지역에서 진행되는 인프라 개발 사업에 북한 인력 투입이 늘어나는 추세임(안병민, 2013). 하지만 무엇보다 러시아가 중시하는 사업이 바로 나진항과의 철도 연결과 나진항 터미널 개보수 사업임. 이 사업을 통해 러시아는 오랫동안 갈구해온 태평양으로 향하는 부동항을 실질적으로 얻게 됨. 러시아는 나진항에 있는 1·2·3호 부두 가운데 3호 부두에 대해 49년 이용권을 획득한 상황임(한겨레, 2013년 12월 23일 자). 한편 러시아는 TSR과 북극항로를 현대화하고, 아시아에서 유럽으로 향하는 국제 화물과 역내 화물을 모두 포괄하는 일관운송망 구축을 추진하고 있음.
- 동해와 10여km 차이로 단절돼 바다로 나갈 수 없는 중국은 더욱 발빠른 움직임을 보임. 나진항 1·2호 부두는 중국 창리그룹이 석탄 부두로 임대중임. 또 중국은 나진항 4·5·6호 부두 개발 및 50년 임대 계약을 북한 측과 맺음. 나진항을 통해서 훈춘 석탄을 중국 남방으로 옮기면 물류비와 시간을 크게 줄일 수 있음. 특히 5호 부두는 철광석과 석회석 전용부두로 계획돼 있음(부산일보, 2013년 7월 22일 자). 또 중국은 훈춘과 나진을 잇는 고속도로 확장 사업을 2015년까지 완공하기로 하는 등 동북3성 진흥계획과 나진항 개발을 깊이 연계하고 있음. 중국의 동북3성은 외국으로 나갈 항구가 부족해 개방에 어려움을 겪고 있고 일부 산업의 원자재 부족 문제도 심각함. 이러한 중국에 있어 북한은 가까운 지역에 항구, 풍부한 지하자원, 값싼 노동력, 중국 상품에 의존하는 시장을 가지고 있는 셈임.
- 북한과 긴 국경선을 접하고 항구가 없는 중국 지린성(吉林省)으로서는 북한의 나진항을 빌려 바다로 나가는 전략은 필수적임. 지린성은 내륙으로 막혀서 경제 발전이 중국에서도 가장 더딘 편임. 서해 쪽 랴오닝성(遼寧省)의 다롄항이 동북3성 1억 인구의 유일한 해양 출구임. 이에 중국 정부는 두만강 유역에서는 창-지-투(장춘-길림-도문) 선도구 개발 계획을

러시아는 TSR과 북극항로를 현대화하고, 아시아에서 유럽으로 향하는 국제 화물과 역내 화물을 모두 포괄하는 일관운송망 구축을 추진하고 있음

**북한의 나선 지구는
중국의 동진정책과
러시아의 남진정책이
맞부딪히는 곳임.
따라서 두만강 하구는
북한과 중국, 러시아가
공존할 수밖에 없는
곳이 돼 가고 있는 셈임**

추진하고 있는데, 이는 북한의 나선·청진 개발과 맞물리게 됨. 중국은 전략적 차원에서도 북한의 물류망과 기반시설을 중국에 예속시키고자 함. 이에 따라 중국은 훈춘-나진을 잇는 93km 고속도로와 단둥-신의주를 연결하는 신압록강대교의 건설 비용을 모두 자국이 부담해 공사에 박차를 가하고 있음.

- 이처럼 러시아와 중국이 나진항 관련 투자에 박차를 가하고 있는 것은 나진항이 태평양으로 향하는 출구로서 천혜의 조건을 갖추고 있기 때문임. 나진항은 일제 식민지 시절에 일본이 ‘대륙으로 향하는 입구’로서 1935년에 이 항구를 개발할 정도로 교통의 요지임. 당시 일본은 나진항을 만주국 수도인 신징(지금의 장춘)으로 가는 가장 빠른 루트로 건설했고, 이런 나진항은 군대나 물자를 만주로 보내기 위한 입구 항만이었음(한겨레, 2013년 12월 23일 자). 요컨대, 북한의 나선 지구는 중국의 동진정책과 러시아의 남진정책이 맞부딪히는 곳임. 따라서 두만강 하구는 북한과 중국, 러시아가 공존할 수밖에 없는 곳이 돼 가고 있는 셈임.
- 중국의 나진항 이용 시 동북 3성의 물류는 대륙 동해 쪽으로 빠져나올 가능성이 커짐. 북극항로까지 개발되면 나진항의 환적물량을 부산항으로 가져올 국가적 전략이 필요함. 나진항은 중국이 50년간 사실상 ‘조차’했기 때문에 중국이 자국선만으로 물류를 처리할 경우 자칫 부산항이 적지 않은 타격을 받을 수도 있음. 환동해경제권에서 부산항이 서해 다렌항, 상하이항과 동해 나진항에 포위돼 환적화물을 빼앗길 경우 그 위상이 크게 흔들릴 수 있음(부산일보, 2013년 7월 22일 자). 그렇잖아도 최근 글로벌 1·2·3위 선사의 해운동맹 모임인 ‘P3 네트워크’는 2014년 4월부터 아시아-유럽, 태평양, 대서양 등 주요 노선에 초대형 컨테이너 선박을 투입하기로 하면서 중국의 상하이항과 Ningbo항·저우산항 등을 중심축으로 삼아, 부산항의 비중을 축소하기로 결정함. 이에 따라 작년 한 해 환적화물 처리로 1조 원을 벌어들인 아시아 1위의 환적항인 부산항에 적색신호가 켜짐(조선일보, 2014년 4월 9일 자).

나. 남-북-중 협력사업

- 박 대통령이 드레스덴 구상에서 밝힌 남-북-중 협력사업으로는 현재 포스코가 추진하고 있는 ‘훈춘 물류단지’와 같은 사업이 대표적임. 이 사업은 포스코가 중국의 훈춘 지역에 물류단지를 건설해서 중국 동북 지역과 러시아, 북한으로 나가는 물동량을 처리하는 것으로, 앞으로 남북관계 진전에 따라 북한 노동력의 고용도 염두에 둔 것으로 알려짐. 훈춘 물류단지는 단지에 모인 상품을 나진항을 통해 동해 쪽으로 실어

나른다는 구상도 포함함. 이와 관련, 훈춘 물류단지가 현재 상황에서 할 수 있는 남-북-중 협력사업의 대표적인 모델이 될 수 있지만, 현지의 물동량 등을 고려하면 아직은 수익성이 크지 않다는 시각도 있음.

- 일각에서는 중국이 북한에 조성하는 황금평 및 위화도 특구에 한국 기업들이 진출하는 모델도 거론됨. 중국이 황금평에 공단을 조성하면 우리 기업들이 현지에 진출해서 북한의 저렴한 노동력을 활용할 수 있다는 것임. 특히 중국은 이 지역을 개발하기 위해 신압록강대교 건설 등 인프라 구축을 하고 있어 개성공단과 달리 한국의 대규모 투자가 필요하지는 않을 것으로 보임. 북한이 2013년 신의주를 경제특구로 지정하고 외자유치 의지를 보이는 상황에서 이 지역에 중국과 손잡고 진출하는 방안도 생각해 볼 수 있음. 이처럼 남북한이 직접 사업을 하기보다는 제3자와 함께 진출하면, 투자 리스크를 줄이고 신규 대북투자를 금지한 5·24조치를 우회하는 방법도 찾을 수 있을 것이라는 분석이 있음(연합뉴스, 2014년 3월 28일 자). 하지만 위화도는 갯벌인 데다 압록강철교로만 접근이 가능하기 때문에 개발이 늦어질 것으로 예상됨.
- 이런 가운데 북한과 중국은 신의주와 개성을 잇는 총 376km 구간에 고속철도와 고속도로를 건설하기로 2014년 2월 계약을 체결함. 건설 구간은 1차로 개성-연안 40km, 신의주-동림 40km를 건설하고, 2차로 연안-평양 149km, 그리고 동림-평양 147km를 건설하게 됨. 고속철도를 중앙에 두고, 그 옆으로 고속도로를 함께 건설함. 사업자가 30년 동안 운영한 뒤 북한 측에 운영권을 넘겨주는 민자투자 방식인 BOT(Build-Own-Operate-Transfer) 방식으로 6년에 걸쳐 건설하기로 최종 합의한 것으로 밝혀짐. 북한과 중국 간의 본계약은 장관급인 김기석 북한 국가경제개발위원회 위원장이 베이징에 나와 서명한 것으로 확인됨(KBS, 2014년 4월 7일 자).
- 이 신의주-개성 간 고속철도·고속도로 사업과 관련, 김정은 노동당 제1비서는 반드시 다국적 컨소시엄 방식으로 추진하되, 중국 등으로의 국제 화물·여객 운송용으로 건설하라는 지침을 2014년 1월에 내린 것으로 최근 확인됨. 중국이 철도·도로 사업을 주도할 경우 북한의 지하자원과 수산물 등이 대거 중국으로 빠져나갈 가능성이 높음. 또 북한의 인프라·자원 개발을 중국이 독점할 수 있다는 관측도 나오고 있음. 김정은이 이번 고속철도·고속도로 사업을 다국적 컨소시엄 방식으로 추진할 것을 지시한 것은 중국이 북한의 인프라 개발을 독점하는 것을 막겠다는 의도로 보임(조선일보, 2014년 3월 29일 자).

남북한이 직접 사업을 하기보다는 제3자와 함께 진출하면, 투자 리스크를 줄이고 신규 대북투자를 금지한 5·24조치를 우회하는 방법도 찾을 수 있을 것이라는 분석이 있음

**북한은 기존의
나선경제무역지대,
개성공업지구,
금강산국제관광특구
등 땅 끝자락 4곳만
'모기장식'으로
개발해온 것과 달리,
최근 들어 북한 내지에
다수의 경제개발구를
추가로 지정해
외자유치를 추진하고
있음**

다. 북한의 경제개발구 사업

- 북한은 기존의 나선경제무역지대, 황금평·위화도경제지대, 개성공업지구, 금강산국제관광특구 등 땅 끝자락 4곳만 '모기장식'으로 개발해온 것과 달리, 최근 들어 북한 내지에 다수의 경제개발구를 추가로 지정해 외자유치를 추진하고 있음. 강원도 원산지구와 함경북도 칠보산지구를 관광지구로, 청진·홍남·송림·북창·백두산 등 13개 지역을 경제개발구·공업개발구·수출가공구·농업개발구·관광개발구 등으로 개발에 나서고 있음.
 - 지역단위의 개발구여서 개성공단이나 나선특구와 같은 기존의 특구보다 규모가 작아 개발구별 용지 규모는 대부분 2~3km²임. 목표로 설정한 외자유치 규모도 1억 달러 안팎임(동아일보, 2013년 10월 28일 자).
- 2013년 5월에 제정된 '경제개발구법'은 북한이 향후 지정·개발하게 될 모든 개발구에 적용될 일반법으로서, 김정은 정권이 추구하는 경제특구 정책을 살펴볼 수 있음.
 - 경제개발구법은 투자자들이 재산과 소득, 신분, 지적소유권 등의 보호를 받으며 토지는 북한 현행법상 최장 기간인 50년 동안 임차할 수 있다고 규정함. 또 투자자들이 기업 경영에 필요한 물자 등을 반입할 때 관세를 면제하고 외화와 이윤, 재산도 자유롭게 외부로 송출할 수 있도록 함. 경제개발구법은 북한의 기반시설에 투자하는 기업에 대해서는 토지 선택의 우선권을 주고 사용료도 면제하는 특혜를 부여함. 또 기업이 노동력을 고용할 때는 북한 주민을 우선적으로 채용하도록 함. 외자유치가 북한의 기반시설 건설과 일자리 창출, 주민 소득 증진으로 이어지도록 한 것임.
 - 북한이 각 지방에 경제개발구를 건설하는 것은 지방 균형발전 전략에도 맥이 닿음. 경제개발구를 지방경제 활성화의 중심지로 키운다는 것임. 경제개발구법이 경제개발구마다 지역 관광자원을 개발하도록 하고 투자기업에 관광업과 호텔업 경영권을 취득할 때 우선권을 부여한 점도 주목됨. 외자유치가 김정은 정권의 역점 산업인 관광산업 발전의 촉매가 되도록 하려는 시도로 풀이됨(연합뉴스, 2013년 11월 13일 자).
 - 북한의 경제개발구는 외자유치를 목적으로 하는 점에서는 중국의 개발구와 유사하지만, 중국의 개발구 정책이 지방정부의 창의적 개발사업을 인정하고 경제발전의 성과를 전국에 확산시키는데 주력하고 있는 반면에, 북한의 경제개발구법은 개발구에 대한 중앙정부의 관리와 통제를 강화하고 개발구를 북한의 내지와 격리시키려는 의도가 내재돼 있음(유현정, 2014).

- 김정은 정권이 경제개발을 위해 이처럼 외자유치에 힘을 쏟고 있지만 아직은 그 대상이 대체로 중국, 러시아, 몽골 등 전통적 우방국의 자본에 한정돼 있음. 그러나 북한이 외자유치를 통해 경제의 한 단계 도약을 이루기 위해서는 서방 선진국 자본을 끌어들이는 것이 관건임. 북한이 경제특구에 각종 특혜를 제시하고 있지만 까다로운 서방국 자본의 입맛에 맞추기 위해서는 아직 넘어야 할 산이 많음. 무엇보다도 북한이 외자유치를 위해 만든 법과 제도가 실제로 제대로 작용할지에 대한 의구심부터 해소해야 함. 북한이 기업의 자유로운 경제활동을 실질적으로 보장한다는 신뢰가 부족한 상태에서 법과 제도만으로 외국 자본을 끌어들이기는 어려움. 국제사회의 제재로 수출입을 비롯한 각종 경제활동의 장애물이 허다한 점도 외국인 투자자들이 북한에 등을 돌리게 하는 요인임. 북한에 들어간 기업이 성공한 사례가 극히 드물어 북한은 아직 리스크가 너무 큰 곳으로 인식되고 있기 때문에 경제개발구 전략도 성공하기 쉽지 않을 것임(연합뉴스, 2013년 11월 13일 자).

라. 다자경협의 우선 추진

- 한국은 2010년 5·24조치 이래 개성공단을 제외한 남북 경제협력을 중단하고 있고, 북한 김정은 정권은 ‘핵무력·경제건설 병진노선’의 채택으로 핵무기는 물론 대외강경책을 포기하지 않고 있음. 이러한 상황에서 남·북한 양자간 경협을 발전시키기는 결코 쉽지 않지만, 통일에 바람직한 방향으로 북한의 변화를 유도하고 촉진할 수 있는 경협을 쉽사리 포기할 수도 없음. 이러한 면에서 남북관계는 일종의 딜레마에 빠져 있음.
- 남북관계의 이러한 딜레마를 극복하기 위해서 북한의 경제체제상 의미 있는 변화가 있기 전까지의 단계에서는, 남한과 북한만의 양자경협보다는 남·북한, 중국, 러시아가 참여하는 다자경협이 바람직할 것임. 이는 곧 북한·중국, 북한·러시아, 북한·중국·러시아 간 2자 또는 3자 경제협력에 한국이 직·간접적으로 참여하는 형태를 의미함.
- 다자경협은 다음과 같은 여러 가지 이점을 지님.
 - 남·북한과 중국·러시아 4자 간의 다자경협은 남북관계에 중국과 러시아의 가시적인 이해관계를 높임으로써 북한의 도발적 행태를 억제하는 한편, 북한의 도발 시에도 한국이 직접 전면에 나서지 않고도 최소한 경협의 중단을 방지할 수 있게 됨. 따라서 한국은 중국·러시아 접경지역과 경제특구를 중심으로 하는 다자경협에 직·간접으로 참여해, 다자경협의 진전에 따라 북한 내륙의 개발구를 대상으로 하는 남북 양자경협을 병행 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.

북한의 경제체제상 의미있는 변화가 있기 전까지의 단계에서는, 남한과 북한만의 양자경협보다는 남·북한, 중국, 러시아가 참여하는 다자경협이 바람직할 것임

**대북 다자경협은
이러한 리스크 분산
전략이자, 북한에 대한
국제사회의 자본주의
교육·훈련이라는
함의도 지님**

- 북·중, 북·러 접경지역으로부터 시작하는 다자경협은 중국의 국내적 이익(동북 3성 개발) 및 러시아의 국내적 이익(극동지역 개발)에 직결됨으로써 중국과 러시아 양국의 호응을 이끌어 낼 수 있음. 뿐만 아니라, 최근 북한이 발표한 경제 특구 및 개발구 중심의 경제발전 전략과도 부합됨으로써 실현 가능성이 높음. 이러한 다자경협은 현 정부의 핵심 외교정책인 ‘동북아 평화협력 구상’, ‘유라시아 이니셔티브’ 등과의 연계 아래 추진될 수 있음. 다자경협을 진전시키기 위해서는 한국과 중국·러시아와의 긴밀한 외교적 협의가 뒤따라야 함(김태환, 2014).

- 우리 정부가 2013년 북한의 일방적인 가동 중단 조치로 폐쇄 일보 직전까지 갔던 개성공단의 재가동 후 국제화를 추진하고 있는 것도 이러한 다자경협의 장점을 살려, 개성공단의 지속가능한 발전을 도모하기 위한 방안이라 할 수 있음. 개성공단 중단 사태는 북한과의 양자경협이 안고 있는 본질적인 리스크를 선명하게 드러냄. 요컨대, 대북 다자경협은 이러한 리스크 분산 전략이자, 북한에 대한 국제사회의 자본주의 교육·훈련이라는 함의도 지님. 또한 이는 평화통일로 가는 드레스덴 구상의 여정에도 부합함.

참고문헌

- 경기개발연구원(2013), 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방안 모색』, 통일부 정책용역 수탁과제.
- 김태환(2014), “북한의 경제변혁 경로 시나리오—지대(地代)와 정치적 지배연합의 변화를 중심으로,” 『주요국제문제분석』 No.2014-14, 국립외교원 외교안보연구원.
- 안병민(2013), “유라시아 이니셔티브와 한-러 교통·물류 협력사업, 발전 전망과 향후 추진과제,” 한겨레통일문화재단·한겨레신문사·한국교통연구원 공동주최 「2014 나진-하산 교통·물류 포럼」(2013.12.20) 자료집.
- 양무진(2014), “드레스덴 3대 제안 이후 남북관계와 대북정책의 방향,” 경실련통일협회 창립20주년 특별 열린 좌담회(2014.4.15) 「드레스덴선언 이후 남북관계와 대북정책의 방향」 자료집.
- 유현정(2013), “북한의 「경제개발구법」에 대한 평가와 전망,” 『국가전략』 2014년 제20권 1호, 세종연구소.
- 유호열(2014), “드레스덴 선언과 한반도 통일,” 한반도포럼 창립3주년 학술회의(2014.4.22) 「한반도 평화와 통일—통일과정을 중심으로」 자료집.
- 제성호(2009), “유엔의 대북 제재와 바람직한 대북 지원 방향,” 국가안보전략연구소 주최 세미나(2009.9.21.) 「대북 인도적 지원사업에 대한 평가와 개선방안」 발표논문.
- 농림축산식품부 보도자료, 2014년 2월 24일 자.
- 동아일보, 2013년 10월 28일 자.
- 부산일보, 2013년 7월 22일 자.
- 연합뉴스, 2013년 11월 13일 자; 2014년 3월 28일 자; 2014년 4월 14일 자; 2014년 4월 25일 자; 2014년 4월 28일 자.
- 조선일보, 2014년 3월 29일 자; 2014년 4월 9일 자.
- 한겨레, 2013년 12월 23일 자.
- KBS, 2014년 4월 7일 자.

❖ 저자 약력

■ 진행남

現 제주평화연구원 연구위원. 경희대학교에서 언론학 박사학위를 취득했음. 연구분야는 동아시아 문화 네트워크, 공공외교, 남북관계, 동아시아 다자협력(제주프로세스), 한류와 문화공동체 등임. 최근 연구로 “신한류와 동아시아 문화 네트워크”, “북한의 한류현상과 독일통일 과정에서의 방송매체의 영향”, “신한류를 통한 공공외교의 활성화 방안”, “한국의 미디어 공공외교의 강화 방안” 등이 있음.

목 차

1. 문제제기
2. 유엔사의 법적근거 및 임무(기능)
 - 가. 법적 근거
 - 나. 임무 및 기능
3. 북한의 전략적 의도와 유엔사 기능의 약화
 - 가. 북한의 전략적 의도
 - 나. 정전협정 무실화 책동과 유엔사 기능의 약화
4. 유엔사에 대한 미국의 구상과 위상 강화 노력
 - 가. 미국의 유엔사에 대한 인식과 전략적 구상
 - 나. 전작권 전환에 대비한 유엔사의 위상 강화 노력
5. 한국 안보에 대한 유엔사의 순기능과 역기능
 - 가. 유엔사의 순기능
 - 나. 유엔사의 역기능
6. 정책적 시사점

전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로

정재욱 (숙명여대 교수)

1. 문제제기

- 지난 4월 25일 한미정상회담에서 오바마 대통령은 2015년 12월로 예정된 전시작전통제권 전환시기를 재검토할 수 있다고 언급함으로써 다시 한 번 그 연기의 가능성을 열어 두었음.
- 미국의 향후 4개년 국방전략을 명시한 2014년 QDR을 보면, 비록 전작권 전환을 직접적으로 언급하지는 않았지만, 전략적 유연성과 전작권 전환의 필요성을 강조한 2010년도 QDR과의 근본적인 변화를 식별하기 어려움.
- 예산상황에 따른 미군 감축관리의 불가피성과 이와 관련하여 아태지역에 있어 동맹국 역할의 적극적 확대 강조, 분쟁에 대한 직접개입 자체 명시 등을 고려할 때, 한미동맹에 있어 ‘주도’보다는 ‘지원’의 역할을 강조하는 전략기조에 큰 변화가 없는 것으로 평가됨.
- 현 상황에 안주하기보다는 전작권 전환에 대한 미국 입장의 재변화 가능성과 나아가 중기적인 차원에서 대비가 필요하다는 관점에서, 전작권 전환과 관련하여 문제가 될 주요 현안들에 대한 양국 간 실무협의를 지속적으로 진행하고 정책적 합의점을 마련해 둘 필요성이 존재한다고 판단됨.
- 이러한 관점에서 본고에서는 전작권 전환 이후 유엔사의 존치문제 및 역할에 대한 미국의 구상과 우리의 입장을 분석하고 상호 발전적인 정립 및 보완방향을 제시하고자 함.
- 미국의 경우 유엔사는 전작권 전환 이후 한반도 작전과 관련하여 유일하게 직접 지휘통제할 수 있는 기구이자 나아가 동아시아 전략 구상에 있어 중추적인 역할을 담당할 수 있는 기구로 변화 모색
- 한국의 경우 90년대 이후 북한의 본격적인 정전협정 무실화 책동과 군사도발을 거치면서 유엔사의 위상과 역할에 대한 회의적인 시각이 국내에 확산되어 왔고, 특히 전작권 전환과 함께 유엔사의 실질적 뒷받침이 되어 온 한미연합사가 해체 또는 한국군 지휘(주도)로 될 경우 상당한 국내적 논란이 야기될 것으로 예상됨.

2. 유엔사의 법적근거 및 임무(기능)

가. 법적 근거

- 1950.7.7. UN안보리, 미국 주도하 통합사령부(Unified Command) 창설 결의안(S/1588) 채택
 - 군대와 기타 원조를 제공하는 모든 UN회원국은 이러한 군사력과 원조를 미국(지휘)하에 통합사령부에 가용토록 하는 것을 권고
 - 사령관을 미국이 임명하도록 요청하며, 통합사령부에 참가국 국가와 UN기 사용권한이 부여, 미국에게 통합사령부 조치과정을 안보리에 보고할 것을 요청

나. 임무 및 기능

- 정전시, 정전협정 유지 및 관리
 - UNC-KPA 장성급회담을 통한 북한측과의 대화, 접촉 유지
 - 필요시, 연합사령관에 정전협정 유지·준수 관련 지시
 - 정전협정 유지 임무수행 관련 UN에 보고 및 건의
- 전시, 회원국 전력(국제적 지원)을 제공(Force Provider)
 - 한반도 전쟁 재발시 파견되는 UN회원국 군대에 대한 통제 및 지원·수용태세 유지
 - * 참전 16개국 선언문('53.7.27, 워싱턴): 북한의 무장공격행위 재발시 재단결하여 즉각적으로 이에 대응할 것
- 주일 UN군 기지의 유지·활용
 - UNC-일본 간 SOFA체결('54.2.19)
 - * 일본 정부는 극동에서 어떤 UNC의 교전행위를 위해 UN회원국의 군대가 일본에 진입시 이를 허가하고 시설사용의 편의를 제공

북한의 전략적 의도는 유엔사를 해체함으로써 미북 양자간 직접 군사접촉채널을 확보하고 궁극적으로는 미북 평화협정을 체결하려는 것으로 평가됨

3. 북한의 전략적 의도와 유엔사 기능의 약화

가. 북한의 전략적 의도

- 북한의 전략적 의도는 유엔사를 해체함으로써 미북 양자간 직접 군사 접촉채널을 확보하고 궁극적으로는 미북 평화협정을 체결하려는 것으로 평가됨.

**유엔사에 대한
배타적인 권한을
보유하고 있는 미국은
해체문제를 포함한
유엔군사령부 관련
일체사항에 대해
미국이 결정권을
가지고 있다는 입장을
취하여 옴**

- “한반도 비핵화 실현보다 미북관계 개선 및 평화협정 체결이 우선”(의무성 대변인 담화, '09.1.13)
- “미국이 전시작전통제권 이양 후의 공백을 운운하면서 유엔사를 유지/확대/강화하려는 것은 절대 용납할 수 없음”(노동신문, '07.2.27)
- “미국이 진정으로 대북 적대시 정책을 끝낼 의도가 있다면 유엔군사령부를 해체하고 현재의 한반도 정전협정을 평화협정으로 대체해야 함”(유엔주재 북한대사, '13.6.13)

나. 정전협정 무실화 책동과 유엔사 기능의 약화

- 이를 위해 실제로 북한은 정전협정의 양대 축인 군사정전위원회(군정위)와 중립국감독위원회(중감위)의 기능을 의도적으로 약화시켜 왔음.
 - 북한의 군정위 무실화 추구
 - '92.5.29. 군정위 수석대표직에 한국군 장성 임명('91.3.25)을 거부하면서 회의 불참
 - '94.12.12, 조중측 군정위대표단 판문점에서 철수
 - '94.5.24, 「조선인민군 판문점 대표부」 설치
 - '96.4.4, 북한외무성 ‘정협준수 임무 포기’ 선언
 - '95.3.2 북미 장성급회담 제의
 - '98.6.8 『UNC-KPA간 장성급회담 절차』 합의(총 17회 실시)
 - 북한의 중감위 무실화 추구
 - '91.4.10. 북측은 중감위가 실질적으로 정전협정에 기여하지 못한다는 ‘중감위 무용론’ 주장하며 철수 종용(시설·비용 지원 중지)
 - '93.1.8, 중감위 4개국, 추방 거부 결의문 채택
 - '93.4.10, 중감위 체코 대표단 판문점 철수
 - '95.2.28, 중감위 폴란드 대표단 판문점 철수

4. 유엔사에 대한 미국의 구상과 위상 강화 노력

가. 미국의 유엔사에 대한 인식과 전략적 구상

- 유엔사에 대한 배타적인 권한을 보유하고 있는 미국은 해체문제를 포함한 유엔군사령부 관련 일체사항에 대해 미국이 결정권을 가지고 있다는 입장을 취하여 옴.
 - UNC는 1950년 7월 7일 UN안보리의 결의안(S/1588)에 의해 설치된 UN의 보조기관으로서, UNC의 해체문제는 정전협정의 폐기나 평화협정으로의 대체와는 별개의 사안으로 인식함.

- UN안보리가 UNC 설치권을 미국에 위임했던 만큼 UNC의 해체문제는 최우선적으로 미국 정부가 결정할 사안이라는 입장
- 한반도에서의 유엔사 존속을 한반도의 안보문제와 동시에 나아가 동북아지역의 안보전략적 이해의 틀 속에서 인식해야함.
 - 전작권 전환 이후 미국은 한국군의 독자적인 대북군사행동에 대한 통제장치가 없어진다는 점을 우려하고 있는데 유엔사는 정전협정 준수 관리 임무 차원에서 이를 제어 또는 통제할 근거를 제공함.
 - 일본에 주둔한 7개의 유엔사 후방기지는 향후 미국 군사전략의 중심이 될 아시아 지역 내 군사적 상황 발생시 다국적 군대를 신속하게 집결하고 운용하는 데 매우 유리한 기반을 제공함.

나. 전작권 전환에 대비한 유엔사의 위상 강화 노력

- 최근까지 행보로 미루어 볼 때 향후에도 지속적으로 유엔사를 존속시키며 그 위상과 역할의 강화를 추구해 나갈 것으로 보여 짐.
 - 사실상 기능이 정지된 중립국 감독위원회 국가들에게 한미연합훈련 및 한국군 단독훈련에 대한 참관 임무를 부여하고,
 - 정전협정 위반사건 특별조사팀 구성시에 이들을 포함시키는 등 중감위 국가들의 역할 확대 방안을 추진
 - 다국적 통합군으로서의 정당성과 면모를 갖추고 유사시 회원국들의 전력동원 및 통제기능을 강화하기 위해 현재 한국군과 미군 위주로 편성된 참모진을 다국적군 위주로 개편하려는 움직임도 조심스럽게 보이고 있음.

**남북 간 군사적
우발충돌의 가능성을
억제시키는
평화유지의 기능을
수행, 평시 북한의
군사도발행위에 대한
책임과 규탄을 위한
국제사회의 지지
확보 및 공조체계
구축에 효과적인 기구**

5. 한국 안보에 대한 유엔사의 순기능과 역기능

가. 유엔사의 순기능

- 남북 간 군사적 우발충돌 가능성을 억제시키는 평화유지 기능을 수행
 - 만약 유엔사가 없이 남북한 간의 군사적 대치상황이 형성될 경우 우발적 충돌 또는 이로 인한 우발전쟁의 위험이 상존함에 따라 국민들의 안보 불안감이 증폭될 수 있음.
- 평시 북한의 군사도발행위에 대한 책임과 규탄을 위한 국제사회의 지지 확보 및 공조체계 구축에 효과적인 기구
 - 유엔사는 넓은 의미에서 유엔의 보조기관이자 정전협정에 의거 북한의 군사도발 등 위반사항에 대한 국제적 조사활동, 책임추궁을 위한

한국의 정치적**자주성과 외교적****유연성을 제약.****유엔사의 정전협정****관리 능력의 한계 및****방어태세 구축에 제약**

공식대화 요청 및 시정 요구, 유엔안보리에 보고할 수 있는 합법적인 권한을 보유함.

- 유사시 국제사회의 한국에 대한 지지와 유엔군사령부 회원국들의 신속한 참전을 유도하는 기능을 수행
 - 이는 한국 주도의 대북군사행동에 대한 정당성을 제고시키고 미국의 신속한 증원군 파견에도 유리한 여건을 제공함.
- 한미동맹의 약화 및 북한의 오판 초래 가능성
 - 미국은 아시아 전략 차원에서 유엔사의 존속 입장이 확고하므로 만약 한국 정부의 유엔사 주둔 반대시 일본으로 철수하여 존속시킬 가능성
 - 이 경우 한미동맹의 결속력 약화 또는 자칫 북한에게 제2의 ‘애치슨(Acheson) 라인’이 형성된 것으로 오인을 줄 가능성

나. 유엔사의 역기능

- 한국의 정치적 자주성과 외교적 유연성을 제약
 - 정전협정체제는 지난 50년 동안 남북관계를 비정상적인 것으로 만들고 있을 뿐만 아니라 한국 정부의 교류협력 추진과 주민들의 생활에 직·간접적인 영향력을 부여함.
 - 남북 간 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 금강산 육로관광 등 교류협력사업 등에도 직간접적 영향력 행사 가능
 - 평시 또는 한반도 유사시 유엔사의 법적근거 자체를 일체 부정하는 중국과의 공조에 걸림돌이 될 수 있음.
 - 북한급변시 ‘한국주도-UNC지원’의 개입에 대한 중국의 동의 획득에 제한 등
- 유엔사의 정전협정 관리 능력의 한계 및 방어태세 구축에 제약
 - 북한이 수많은 군사도발을 통해 명백히 정전협정을 위반해오고 있지만 정전협정은 어떠한 위반사항에 대해서도 협의에 의한 평화적 해결을 명시하고 있으므로 물리적인 조치는 매우 제한
 - 사실규명/책임자 처벌/재발방지 대책 수립 등 책임 있는 실질적 조치를 제대로 도출해내지 못하고 있음.
 - 유엔사의 『정전시 교전규칙』의 경우 유엔사의 통제를 받고 있는 한국군에게만 적용되고 있으며, 이는 북한의 도발에 대한 한국군의 독자적인 군사행동의 범위와 수위를 제한
 - 북한의 군사도발에 대한 강력한 보복의 실행 및 DMZ내 강력한 방어태세 구축에 제약

- UNC 측의 전략적 의도에 대한 불명확성
 - 미 합참의 직접적인 지휘를 받는 유엔사는 한국군과 무관한 독자적인 작전수행이 가능한 조직으로 유사시 한측 배제하 단독 운용 가능성
 - 유사시 다국적군 사령부로서의 전환 가능성
 - 걸프전과 같은 다국적군을 구성하여 UN결의 확보 후 한반도 및 동아시아 사태에 개입할 가능성
 - 이 경우 한국군은 다국적군의 일원으로 급변사태 및 전시 한반도 군사작전의 주도권 상실 가능성

6. 정책적 시사점

- 한국의 안보에 미치는 긍정적인 역할들을 고려할 때 전작권 전환 이후에도 북한의 실제적 위협이 존재하는 한 유엔군사령부의 존재는 여전히 필요하다고 판단됨.
 - 이러한 측면에서 한국 정부는 위상과 역할을 정상화하려는 유엔군사령부의 자체적인 노력에 적극적인 지원을 아끼지 않아야 할 것임.
 - * 군정위나 중감위 등 중추적 기능 정상화 노력 지원
- 다만 한국이 미국 측의 유엔사 유지 및 강화 입장을 존중해주는 대신 미국은 한국 측의 우려사항을 적극적으로 수용하고 개선하는 상호 윈-윈 차원에서의 발전적 정비가 조속히 이루어져야 할 것임.
- 가장 우선적인 과제는 전시 또는 급변사태 발생시 유엔사와 한국 합참과의 지휘관계를 정립하여 유사시 유엔사의 독립작전 가능성에 대한 우려가 확산되지 않도록 하는 것임.
 - 이를 위한 법적 조치는 유사시 한국 합참을 직접 지원·협조하고 한반도 방위를 위한 한국군 지원이 최우선 임무임을 공식문서(전략지시)에 명기해야 함.
 - 조직편성 측면에서는 유엔사 참모부 및 다국적군협조본부(MNCC)에 한국군 편성 및 역할이 축소되지 않도록 협의해야 함.
- 둘째, 북한의 군사도발 등 중대한 정전협정 위반시 유엔사 역할의 실효성을 제고시키기 위한 외교적/제도적 노력을 강화해야 함.
 - 평시 북한의 의도적이고 계획적인 중대한 군사도발에 대해 유엔안보리 보고에 그치지 않고, 도발의 심각성을 확신시키고 효과적인 조치를 도출하기 위한 적극적인 외교적 노력을 강화해야 할 것임.
 - 북한의 중대한 정전협정 위반에 대한 유엔군사령부의 보고서가 유엔

한국이 미국 측의 유엔사 유지 및 강화 입장을 존중해주는 대신 미국은 한국 측의 우려사항을 적극적으로 수용하고 개선하는 상호 윈-윈 차원에서의 발전적 정비가 조속히 이루어져야 할 것임

안보리에서 실제 효력을 발휘할 수 있도록 미 합참과 국무부 등 유관 기관과의 공조체제 구축·강화가 필요하고,

- 북한의 도발과 관련하여 정전협정 서명국인 중국의 책임을 환기시키고 군정위 복귀를 종용하는 등 적극적인 대중국 외교를 시도하는 방법 등을 고려할 수 있음.

○ 셋째, 『정전시 교전규칙』 등 유엔군사령부 내규의 일방적 적용에 있어 발생할 수 있는 문제점을 해결하고 현실성 있는 내규 수정에 적극적으로 임해야 함.

- 정당한 자위권 행사와 관련된 한국군의 입장을 최대한 존중하고, 한국군과의 토의를 통해 현시점에 적용이 제한되는 노후화된 규정이나 한국군에게만 적용되고 있는 비현실적인 규정의 대폭적인 점검 및 개선이 요구됨.

❖ 저자 약력

■ 정재욱

現 숙명여대 교수. 육군사관학교를 졸업한 후 美 뉴욕주립대에서 국제정치 석사, 고려대학교에서 정치학 박사학위를 취득함. 2005년부터 2010년까지 국방부 정책실 근무 후 현재 한국국방정책학회 이사 및 숙명안보학연구소 기획실장으로 근무 중. 주요 연구 분야는 북핵문제, 급변사태, 한미동맹, 국제분쟁 등이며, 최근 연구로 “북한 급변 사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망: 리비아 사태 및 시리아 사태를 중심으로” (2012), “북한의 군사도발과 적극적 억지전략의 구현방향”(2012), “Making Constructive Realism?: A Reassessment of the Role of Ideas in Realist Theory”(2013), “시리아 사태와 한반도 안보”(2013), “우크라이나사태의 국제정치적 함의”(2014) 등이 있음.

북한인권상황과 인도적 지원의 정책적 효율성 평가: 시계열 분석을 통한 이해와 규범적 처방의 제안

이성우 (제주평화연구원 연구위원)

목 차

1. 들어가는 말
2. 북한인권 관련 기존 연구와 가설 설정
 - 가. 북한인권의 현상과 대응방안
 - 나. 인권과 인도적 지원의 상관관계
3. 북한인권 상황에 대한 측정과 방법론
4. 통계분석 결과와 논의
 - 가. 탈북자의 변화추이와 북한인권상황
 - 나. 북한인권상황에 영향을 미치는 변인의 논의
 - 다. 북한인권상황과 경제변수의 상관관계의 이론적 및 정책적 의미
5. 결론

1. 들어가는 말

- 북한은 국가 권력에 의해서 조직적이고 중대한 인권침해가 지속되고 있고 이러한 인권실상에 대해 국제사회가 인식을 공유하고 개선을 모색
 - 정치범수용소에는 8~12만 명의 주민이 수감되어 위협에 노출된 강제 노역, 열악한 영양상태, 그리고 이로 인한 생명의 위협이 상존함.
 - 북한인권 상황의 참담한 현실에도 불구하고 북한당국은 국제사회의 인권개선 권고를 자주권 침해, 중상과 모략, 미국과 남한의 음모로 선전하며 현실을 호도
- 북한인권 문제에 대한 정책적 고려는 한국사회에서 다양한 사회세력들 사이의 이념적 간극에 따라 논쟁의 대상, 즉 남남갈등의 유발요인으로 작용함.
 - 북한인권 연구에 대해서는 북한의 특수성에 주목하는 내재적 접근법과 인류보편가치에 입각한 보편적 접근법이 참여한 대립을 이룸.
- 북한인권 연구의 현실에 주목하고 본 연구는 두 가지의 연구목적
 - 북한인권 연구에 있어서 가능한 가치판단을 배제하고 주어진 객관적 사실을 최대한 활용하는 분석적 연구의 필요성에 대한 시도
 - 이념적 선호에 의한 대립이 가장 심각한 분야 중의 하나로 인식되는 북한인권 문제에 대해 객관적 분석을 통한 규범적 처방을 제시
 - 분석결과를 기초로 북한인권의 개선을 위하여 인도적 지원, 경제협력, 주변국과의 공조, 북한인권법 제정과 같은 인도적 개입 등의 연계방안에 대해 정책제안

‘북한 압박론’은
북한의 인권문제는
북한체제와 정권의
특징이라고 할 수 있는
수령 독재의
전체주의적 성격이
원인.
‘선접촉·후변화론’은
압박론과 반대로
인도적 지원과
교류협력을 통해
북한인권이
실질적으로 개선될 수
있도록 노력

2. 북한인권에 관한 기존의 연구와 가설 설정

가. 북한인권의 현상과 대응방안

- 북한인권을 직접적으로 다루는 연구는 1990년대에 들어서면서 통일연구원, 학계, 탈북자, 시민단체 등 다양한 분야에서 논의와 연구가 이루어지기 시작함.
 - 탈북자들의 수기 형태로 북한의 인권상황을 전달하는 출판물
 - 통일연구원이 1996년부터 매년 『북한인권백서』를 발간하여 국내외의 학계와 관계 전문가들에게 북한인권 상황에 대한 지속적인 정보를 제공
 - 북한 인권에 대한 단순한 소개를 넘어서 북한의 인권관념에 대한 논의, 북한의 인권관련 법제도에 대한 이론적 접근, 그리고 북한인권 개선의 한계를 극복하는 방안으로써 국제적 협력의 필요성에 대한 연구도 다수 출판
- 북한인권 문제는 단순히 학문적 관심의 대상이 아니라 긴급하게 대응해야할 국제적 차원의 인도주의 위기상황으로 파악
 - 『북한인권결의』는 2003년 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights), 현재 유엔인권이사회(UN Human Rights Council, UNHRC)와 유엔 총회에서 매년 채택되어 왔으며 2013년에는 「북한인권상황」 결의가 무투표로 채택됨.
 - 2013년 북한인권결의는 북한에서 심각한 인권침해를 규탄하고 2004년 이래 매년 1년씩 연장되어온 북한인권보고관의 임무를 1년 연장하는 한편 북한에서 인권침해를 조사하기 위한 조사위원회를 설치하는 내용을 포함함.
- 북한의 인권에 대한 해결방안은 인권문제의 기원을 둘러싼 논쟁과 관련
 - ‘북한 압박론’은 북한의 인권문제는 북한체제와 정권의 특징이라고 할 수 있는 수령 독재의 전체주의적 성격이 원인이라고 생각되는 만큼 수령독재의 제거가 북한인권 문제를 해결하는 가장 효과적이며 유일한 대안이라고 주장함.
 - ‘선접촉·후변화론’은 압박론과 반대로 인도적 지원과 교류협력을 통해 북한인권이 실질적으로 개선될 수 있도록 노력해야 한다는 입장인데 북한인권 문제의 기원을 냉전과 대결구도와 같은 외부적인 요인에서 찾고 협력과 인도적 지원을 통해 북한의 개혁·개방을 유도함으로써 장기적으로 북한이 스스로 인권문제를 개선할 수 있도록 하는 방안
 - ‘동시접근론’은 압박론과 선접촉·후변화론의 이념적 타협의 결과라는

점에서 북한인권 문제의 원인에 대해서는 내인론이나 외인론에 대한 특별한 주장이 없는 북한의 인권문제, 경제적 지원문제, 한반도 평화 문제를 병렬적으로 연계하여 추진해야한다는 타협론

나. 인권과 인도적 지원의 상관관계

- 개발도상국의 인권상황 개선에 대한 선진국의 정책의지의 표명은 1970년대 후반 미국의 카터 행정부가 미국의 원조를 받는 109여 개의 개발도상국에 대한 인권상황과 이들 국가에 대한 미국의 경제 및 군사 원조를 연계하면서 시작
 - 소련과 냉전 상태에 있던 당시 미국의 대외정책에 미국의 도덕적 이상을 반영해야한다는 주장이 다소 현실성이 없는 것으로 받아들여지기도 했지만 시간이 지나면서 원조와 인권의 연계는 적절한 정책연계로 수용
- 최근에는 인도적 지원으로 제공되는 원조와 수혜국의 민주주의의 발전에 대한 상관관계가 학문적 관심으로 부상했는데, 비판적 연구를 통해서 원조의 제공이 수혜국의 민주화를 후퇴시킬 가능성을 높이는 역효과가 있다는 주장이 제기
 - 아프리카의 사례를 기초로 수행된 연구지만 독재국가인 수혜국의 지배자들이 제공받은 해외원조를 이용해 통제기구를 강화하고, 대안적 정치세력을 억압하고 배제하는 데 사용함으로써 대표성을 제약하고 민주화를 억압하는 데 이용된다는 주장이 제기
- 북한에 대한 인도적 지원과 북한의 인권에 대한 연계의 문제는 학계와 정책전문가들 사이에서 논란의 대상이 됨.
 - 북한에 대한 인도적 지원이 남북한의 화해와 협력에 도움이 된다는 점에는 동의하지만 지원과 인권개선을 연계하는 것은 북한 당국을 자극할 가능성과 함께 우리 정부의 신뢰성 확보의 문제가 있다는 점에서 이견이 존재함.
 - ‘무조건 지원론’은 인도적 지원과 정치적 자유권과 시민의 권리에 중점을 둔 인권개선의 연계는 북한 당국을 자극할 수 있다고 판단
 - ‘조건부 지원론’은 북한 당국의 집행과정에 대한 회의적 시각에서 출발. 온건론의 경우 인도적 지원으로 제공되는 의약품이나 식량과 같은 지원 물품이 곤궁한 상황에 처한 사람들에게 전달되는 것을 확인할 수 있는 투명성, 접근성, 그리고 모니터링의 수단이 확보되어야 지원을 지속할 수 있다는 입장
 - 강경론의 입장에서는 남북이 서로 교환하는 이익의 등가적 호혜성은

**북한에 대한 인도적
지원과 북한의 인권에
대한 연계의 문제는
학계와 정책전문가들
사이에서 논란의
대상이 됨**

북한의 인권에 영향을 미치는 경제적 지원의 원천에 따라서

3가지로 분류.

(1) 북한 자체의

경제개발,

(2) 남한으로부터

인도적 지원,

그리고

(3) 중국과의 무역을

통한 필수품 조달

아니지만 실질적 호혜성의 원칙을 강조. 주민의 삶의 질의 개선을 위해 일정 규모 이하의 식량지원은 순수 인도적 차원에서 제공하지만 추가적 지원은 이산가족, 국군포로, 납북자 문제의 진전과 연계하여 추진 - ‘강경론’의 입장에서는 인도적 지원을 제공하는 입장에서 요구하는 투명성, 접근성, 그리고 모니터링 체계가 확보되지 않은 상태에서는 지원할 수 없다는 입장

- 북한에 대한 인도적 지원의 정책적 효과에 대해 제기되는 다양한 논쟁이 북한인권 문제의 기원, 북한 인권에 대한 대책, 인도적 지원과 인권상황의 개선에 대한 인식의 차이와 상호 연계되어 나타나는 현상
 - 북한 인권문제의 기원은 북한 사회의 내생적인 것으로 보고, 인권에 대한 대책도 북한에 대한 압박론을 지지하고, 인도적 지원도 조건부 지원론 또는 강경론을 지지하는 보수적인 시각에서는 개인의 자유권, 정치적 시민의 권리를 강조
 - 북한 인권문제의 원인을 외부적인 국제환경에서 찾고, 북한의 인권을 개선하기 위해서는 압박론보다 선접촉·후변화론을 선호하고, 무조건 지원론을 지지하는 진보적 입장에서는 경제적 생존권을 중요한 인권의 가치로 평가하는 경향
- 본 연구는 북한의 인권상황 개선을 둘러싸고 일어나는 다양한 논쟁에 대하여 경험적인 분석을 통해 객관적 자료를 제공하려는 목적으로 시작
 - 북한의 인권상황에 영향을 미치는 것으로 생각될 수 있는 다양한 요소들—정치 및 군사적 요소로는 정당제도 및 정권교체, 민주주의 및 권위주의의 지수, 군사비 지출, 주변국의 정치제도, 문맹률, 정보통신기기의 보급률 등—이 있음에도 불구하고 이들 변수는 변화가 없는 것으로 관측되거나 15년 이상에 걸친 시계열 자료의 확보에 한계가 있기 때문에 경제적 변인만을 주요 독립변수로 사용함.
 - 북한의 인권에 영향을 미치는 경제적 지원의 원천에 따라서 3가지로 분류: (1) 북한 자체의 경제개발, (2) 남한으로부터 인도적 지원, 그리고 (3) 중국과의 무역을 통한 필수품 조달
- 북한의 인권에 개인의 자유권이나 정치적 권리가 중요한 측면이지만 탈북자가 발생하는 중요한 원인으로 경제적 빈곤을 상정할 수 있다는 점에서 경제적 생존권의 위협에 의한 추동요인이 가장 큰 것으로 판단
 - H₁: 북한의 내부 경제의 생산성 향상은 탈북자의 수로 표현되는 북한의 인권상황의 개선에 긍정적 효과를 가진다.
 - H₂: 남한으로부터 인도적 지원의 증가는 탈북자의 수로 표현되는 북한의 인권상황의 개선에 긍정적 효과를 가진다.

- H₃: 중국으로부터 생필품의 유입의 확대는 탈북자의 수로 표현되는 북한의 인권상황의 개선에 긍정적 효과를 가진다.
- 북한의 경제상황을 개선시킬 수 있는 주요 원천이 앞에서 논의한 3가지 이외에도 미국의 인도적 지원, 유럽 국가들의 인도적 지원 등 일부가 북한 주민의 생활에 도움을 주고 있지만 현실적으로 북한주민의 경제적 생존권에 영향을 미치는 유입과정은 위의 가설에 제시한 3가지 경로를 주요대상으로 설정

3. 북한인권 상황에 대한 측정과 방법론

- 인권에 대한 경험적 분석을 위한 측정과 관련하여 가장 고전적인 연구로 알려진 Political Terror Scale은 Freedom House가 미국의 국무성과 국제사면위원회가 개별국가의 인권관행에 대해 작성한 보고서에 기초하여 정치적 폭력과 공포에 대한 수준을 평가하여 5단계의 척도로 측정
 - 강제적 수단을 동원하는데 이러한 강압적인 인권유린 행위는 크게 (1) 살인(extrajudicial execution), (2) 고문(torture), (3) 실종(disappearance), (4) 투옥(imprisonment)의 구체적 사례로 대별하는데, 북한의 인권을 측정하는 과정에 국가권력에 의한 초법적 살인, 고문, 실종, 투옥이 만연하고 있다는 사실은 알려져 있지만 이에 대한 객관적 자료를 확보하여 인권상황을 계량화하는 것은 현실적으로 불가능함.
 - 북한의 인권상황과 관련해서 UN과 같은 국제기구가 주도해서 조사하고 발표하는 보고서에 따르면 초법적인 살인(extrajudicial killing)과 같은 상당한 인권침해현상이 발견되며 북한이탈주민들의 증언에 따르면 1990년대 고난의 행군 시기에 공개처형이 만연했으나 2000년대에 들어서면서 빈도수가 감소하는 경향이 있었다고 하지만 이면에는 초법적 살인이 절대적으로 감소한 것이 아니라 비공개처형이나 비밀처형이 증가했다는 주장도 제기
 - 2007년을 기점으로 공개처형이 증가하고 있으며 구체적으로 2009년의 추정 공개처형자 수가 125명으로 증가했고, 2010년 76명, 2011년 85명으로 보고되고 있지만 북한당국은 2007년부터 2010년까지 37건의 경제사범에 대한 사형집행이 있었다고 주장
 - 이런 점에서 정치권력에 의한 인권침해에 대한 자료집계는 정확도가 떨어진다. 원칙적으로 북한에서 알려진 인권에 대한 침해는 이탈주민에 의한 증언에 의존하기 때문에 조사된 자료가 분절적이며 부분적이라는 본질적인 한계

북한의 인권상황을 파악하는 데 있어서 정치적 자유권이나 사회권은 북한에 대한 접근과 정보제약이 극심한 상황에서 정확한 정보에 기초한 인권상황의 평가는 비현실적

탈북자의 추이는*2000년에 들어서면서**숫자가 급증하다가**2005년에 감소추세를**보인 후 2008년까지**증가하고 2009년에**감소하는 추세*

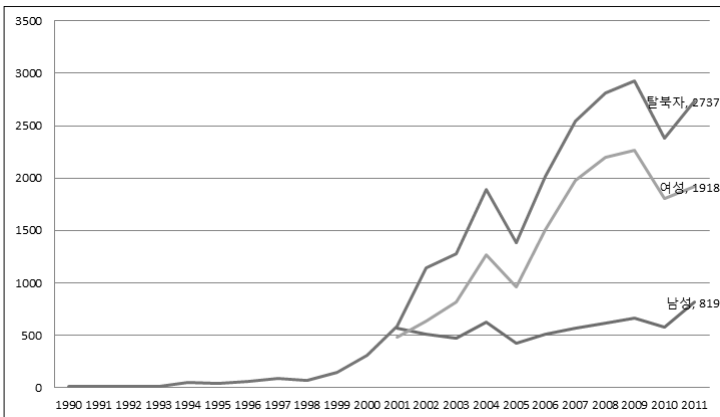
- 북한의 인권상황을 파악하는 데 있어서 정치적 자유권이나 사회권은 북한에 대한 접근과 정보제약이 극심한 상황에서 정확한 정보에 기초한 인권상황의 평가는 비현실적
- 본 연구는 북한에 대한 인도적 지원이 북한의 인권상황에 미치는 효과에 대해서 시계열분석(time series analysis)을 수행하기 위해 탈북자의 증감추이를 북한 내부인권상황을 반영하는 대리지표(proxy indicator)로 사용
 - 북한의 체제실패와 그로 인하여 주민이 고통을 극복하기 위해 탈북자가 발생한 시기는 고난의 행군이 시작된 1995년부터 본격화 된 것으로 판단되므로 1995년부터 2011년까지의 17년의 기간을 분석대상으로 설정
- 북한의 인권상황을 탈북자의 현황을 통해 측정하는 것은 방법론의 취약점
 - 2011년까지 한국에 입국한 전체 탈북자는 2만 1,191명에 달하는 한편, 이와 별개로 북한을 이탈해서 현재 중국에 체류하고 있지만 한국으로 입국하지 않은 인원은 약 3~5만 명으로 추산됨.
 - 북한의 주민들이 열악한 삶의 조건에 직면하여 평생 살았던 집과 친지를 버리고 떠나기로 결심하고 미국의 식민지로 배워왔던 한국으로 떠나기로 결심하는 상황이 북한의 인권상황이 악화되는 과정을 단적으로 보여주는 지표가 됨.

4. 통계분석 결과와 논의**가. 탈북자의 변화추이와 북한인권상황**

- 탈북자의 추이는 2000년에 들어서면서 숫자가 급증하다가 2005년에 감소추세를 보인 후 2008년까지 증가하고 2009년에 감소하는 추세
 - 김영삼 정부 시기였던 당시 김일성의 사망과 식량난의 악화로 탈북자는 연간 100명 선을 넘어서기 시작했다는 점에서 이전 시기에 비해서는 급격한 증가
- 김대중 정부시기인 1998년부터 2003년까지는 남북관계에 있어서 몇 가지 새로운 특징이 경향으로 드러나는 시기
 - 남북한의 체제대결에서 남한이 우월함을 입증했고, 북한은 국가 실패로 대규모 탈북자가 본격화되기 시작했으며, 남북관계가 적대적 상호의존관계를 벗어나서 북한을 포용하는 정책이 본격화

- 노무현 정부도 김대중 정부의 대북정책을 승계한 평화번영정책을 추구하면서 탈북자 문제에 대한 대응도 신중론을 유지하면서 적극적 대응은 자제
- 노무현 정부와 김대중 정부는 탈북자 문제를 ‘조용한 외교’를 통해 해결하였는데, 북한의 인권문제와 연계되어 발생하는 탈북자문제에 있어서 북한을 자극하지 않으려는 기조에서 정책적으로 미온적이고 소극적인 태도
- 이명박 정부에 와서는 대북정책의 전환과 함께 탈북자 문제에 있어서도 전환이 이루어져 북한의 비핵화와 연계한 대북 경제협력과 인도적 지원을 추진한다는 상호주의원칙이 표명되면서 전 정부의 화해협력정책과 차별화를 추구
- 탈북자의 일시적인 감소현상이 나타난 요인은 내부적 및 외부적으로 분류

〈그림 1〉 탈북자 추이로 본 북한의 인권현황



- 내부적인 요인은 국제사회의 지원에 따른 북한 내부 식량난의 완화 및 북한의 장마당이 활성화됨에 따라 주민들이 자체적인 생존방식을 모색할 수 있는 조건 형성
- 외부적인 요인은 북한 당국이 국경지역의 단속을 강화하여 탈북자를 방지하기 위한 예방조치로 사상교양을 강화하고, 주민동향 파악과 감시를 강화, 국경지역 여행증 단속 강화, 국경 경비사령부 검열의 강화, 그리고 해상을 통한 탈북에 대한 단속을 강화하는 등 예방조치를 강화
- 탈북자에 대한 처벌을 강화함으로써 중국에 탈북자 강제 송환을 요청하고 송환된 탈북자에 대한 처벌은 물론 탈북자 가족에 대한 처벌을 강화함에 따라 탈북의 위험과 비용이 증가

내부적인 요인은 국제사회의 지원에 따른 북한 내부 식량난의 완화 및 북한의 장마당이 활성화됨에 따라 주민들이 자체적인 생존방식을 모색할 수 있는 조건 형성.

외부적인 요인은 북한 당국이 국경지역의 단속·탈북자를 방지하기 위한 예방조치로 사상교양·주민동향 파악과 감시·국경지역 여행증 단속·국경 경비사령부 검열·해상을 통한 탈북에 대한 단속 등의 예방조치를 강화

탈북입국자의 추세를 볼 때 2005년과 2010년 2번에 걸친 급격한 감소는 있었지만 전체적으로 증가의 추세를 보여주었다는 점에서 북한의 인권상황을 단적으로 보여주는 탈북입국자의 주된 동력은 북한 내부의 인권상황의 악화라는 점이며 여기에 부가적으로 국경수비강화, 한국 정부가 제공하는 혜택 축소, 국제적 식량지원의 증가 등이 유인효과(pull effect)로 작용

- 북한당국이 중국방문을 합법적으로 할 수 있는 문을 열어줌으로써 중국 내에 장단기 체류가 가능
- 노무현 정부시기인 2005년에 탈북입국자가 급감한 이유는 2004년 12월 정부가 발표한 탈북자 입국심사 강화와 정착금 축소 조치가 제3국에 체류하고 있던 탈북자들의 한국 입국동기를 약화시켰을 가능성이 큼.
- 이명박 정부시기인 2010년에 탈북입국자의 현저한 감소는 한국행 탈북자에 대한 지원정책을 ‘비보호탈북자’ 정책으로 전환함에 따라 북한에서 범죄경력에 있는 탈북자에게는 한국의 법규를 적용하여 주민증 이외에는 경제적 지원을 제공하지 않겠다는 정책때문임.
- 노무현 정부의 3,700만 원의 정착지원금이 이명박 정부에서는 수백 만 원 대로 축소

- 탈북자의 숫자는 북한 인권상황을 일정 정도 반영하고 있는 근거
 - 북한주민들의 인권의 중점이 개인의 신체의 자유권(personal integrity right)을 포함하여 정치적 권리(political rights and civil liberty) 보다 기본적생명유지에 필요한 인간적 요구(subsistence rights)에 대한 제한에 있다고 할 때, 북한의 인권사정은 전반적으로 악화되어 북한 주민들이 탈북을 결심하게 하는 구조적인 배출효과(push effect)가 작용했음.
 - 탈북입국자의 추세를 볼 때 2005년과 2010년 2번에 걸친 급격한 감소는 있었지만 전체적으로 증가의 추세를 보여주었다는 점에서 북한의 인권상황을 단적으로 보여주는 탈북입국자의 주된 동력은 북한 내부의 인권상황의 악화라는 점이며 여기에 부가적으로 국경수비강화, 한국 정부가 제공하는 혜택 축소, 국제적 식량지원의 증가 등이 유인효과(pull effect)로 작용
 - 탈북자가 전체 5만 명으로 추정되는데 이중 4만 6천이 중국에 체류하는 현실을 고려할 때 한국으로 입국하는 탈북자의 숫자가 인권상황을 반영하는 지표로 적실성이 떨어진다는 주장도 가능

나. 북한인권상황에 영향을 미치는 변인의 논의

- 북한의 인권상황에 영향을 미치는 변수 중에서 경제적 상황을 주된 변인으로 활용한 것은 자료의 접근성이 가장 큰 이유
 - 북한의 사회, 정치, 문화, 여론 등의 내부의 자료가 분석이 대상이 된 22년의 기간 동안 일정하게 축적되어 있는 경우가 거의 없음.
 - 정확한 연구를 위해서는 북한에서 국가당국에 의해서 자행되는 폭력행위가 모델에 포함되어야 하지만 현실적인 어려움이 있음.
- 방법론에 있어서 동적인 시계열 분석 모델을 효과적으로 적용

- 각각의 독립변수가 북한의 인권상황을 의미하는 탈북자의 규모와 연관되는 시차효과를 파악하기 위해서 일반적인 시계열 회귀분석을 실시
- 일반적으로 유사한 경제변수와 시차변수의 중복으로 나타나는 다중선형성(multilinearity)을 고려하여 최대 두 개의 경제변수를 결합하여 4 번째 시차(4년)까지 모델에 포함하여 분석한 결과를 <표 1>에 제시
- 통계적 유의도를 기준으로 북한의 일인당 국내총생산과 한국의 인도적 지원은 시차가 길어질수록 통계적 유의도가 양호한 경향을 보이는 반면 대중무역의존도는 시차가 짧을수록 통계적 유의도가 양호한 경향이 있는 것으로 나타남.

<표 1> 북한 인권상황과 경제변수 상관관계 예비타당성 검사

	모델 I	모델 II	모델 III
D북한의 pcGDP _t	-6.54(0.63)	-3.35(0.78)	-
D북한의 pcGDP _{t-1}	-19.36(0.40)	-15.90(0.43)	-
D북한의 pcGDP _{t-2}	-23.02(0.44)	-12.99(0.55)	-
D북한의 pcGDP _{t-3}	15.78(0.43)	0.89(0.72)	-
D북한의 pcGDP _{t-4}	-8.86(0.34)	-2.34(0.78)	-
D한국의 지원 _t	0.06(0.77)	-	-0.12(0.24)
D한국의 지원 _{t-1}	-0.26(0.77)	-	0.19(0.24)
D한국의 지원 _{t-2}	-0.25(0.47)	-	0.31(0.14)
D한국의 지원 _{t-3}	-0.09(0.81)	-	0.25(0.22)
D한국의 지원 _{t-4}	0.33(0.41)	-	0.51(0.14)
D대중무역의존 _t	-	-29.27(0.76)	-90.77(0.17)
D대중무역의존 _{t-1}	-	-13.78(0.85)	-52.05(0.21)
D대중무역의존 _{t-2}	-	-15.63(0.84)	46.88(0.25)
D대중무역의존 _{t-3}	-	60.75(0.47)	66.78(0.15)
D대중무역의존 _{t-4}	-	0.62(0.99)	48.87(0.25)
상수	-23.64(0.93)	237.13(0.64)	229.03(0.24)
	R ² =0.92 adj R ² =0.20	R ² =0.83 adj R ² =-0.82	R ² =0.98 adj R ² =0.87

**독립변수는 북한의
일인당 국내총생산,
한국의 지원,
대중무역의존도의
시차를 각각 다르게
적용**

주의: t-n은 시계열분석에 있어 n시점 전의 측정변수를 의미하며
D는 차별화(differencing)를 의미한다
상관계수의 통계학적 유의도는 () 안에 표시 하였다

- 여기서 독립변수 X는 차별화된 변수와 시차변수를 동시에 모델에 포함하여 분석하였으며 결과는 다음과 같음.
 - 독립변수는 북한의 일인당 국내총생산, 한국의 지원, 대중무역의존도의 시차를 각각 다르게 적용
 - 앞에서 논의한 바와 같이 북한의 경제와 한국의 지원에 대해서는 차별화변수와 4시차의 변수를 포함하였고 대중무역의존도는 차별화변수와

북한 인권상황에 대한 책임론에 있어서 책임소재의 내인 및 외인론, 인권문제를 해결하기 위한 압박론과 선접촉·후변화론, 동시접근론 그리고 인도적 지원에 있어서 무조건 지원론과 조건부 지원론, 그리고 투명성 확보되지 않은 상태에서 지원불가론의 정책적 선택에 있어서 본 연구가 근거를 제시할 수 있음

1시차변수를 포함하여 모델을 특정
 - <표 2>에서 프레이스 윈스턴과 코크레인 올컷 회귀분석의 결과와 ECM적용한 <표 3>의 결과가 방향성에 있어서 동일한 결과를 보여주고 있다는 점에서 시계열분석 결과의 해석은 일관성을 가지는 결과

<표 2> 북한 인권상황과 경제변수의 상관관계분석

	모델 I	모델 II
D탈북자 _{t-1}	0.21	0.32
D북한의 pcGDP _{t-4}	-2.77**	-1.92*
D한국의 지원 _{t-4}	0.37†	0.40†
D대중무역의존 _{t-1}	-	-42.99**
상수	6.34	205.87
	R ² =0.54	R ² =0.72
	Durbin-Watson (original) =2.26	Durbin-Watson (original) =2.12
	Durbin-Watson (transformed) =2.06	Durbin-Watson (transformed) =2.04

주의: t-4은 시계열분석에 있어 4시점 전의 측정변수를 의미하며
 D는 차별화(differencing)를 의미한다
 상관계수의 통계학적 유의도 표시 †은 p<0.01, **은 p<0.05, *은 p<0.1을 각각 나타낸다

<표 3> 북한 인권상황과 경제변수의 상관관계에 관한 ECM 분석 및 다중회귀분석

	ECM	다중회귀분석
D탈북자 _{t-1}	-0.195	-
D북한의 pcGDP	0.248	-0.24
북한의 pcGDP _{t-4}	-3.045**	-3.11**
D한국의 지원	0.066	0.066
한국의 지원 _{t-4}	0.469**	0.497**
D대중무역의존	-57.949*	-67.23
대중무역의존 _{t-1}	-37.877**	-38.13†
상수	5022.76	5059.5†
	R ² =0.79	R ² =0.76
	adj R ² =0.49	adj R ² =0.53

주의: t-4은 시계열분석에 있어 4시점 전의 측정변수를 의미하며
 D는 차별화(differencing)를 의미한다
 상관계수의 통계학적 유의도 표시 †은 p<0.01, **은 p<0.05, *은 p<0.1을 각각 나타낸다

다. 북한인권상황과 경제변수의 상관관계의 이론적 및 정책적 의미

- 북한 인권상황에 대한 책임론에 있어서 책임소재의 내인 및 외인론, 인권문제를 해결하기 위한 압박론과 선접촉·후변화론, 동시접근론 그리고 인도적 지원에 있어서 무조건 지원론과, 조건부 지원론, 그리고 투명성 확보되지 않은 상태에서 지원불가론의 정책적 선택에 있어서 본 연구가 근거를 제시할 수 있음
- 본 연구는 시계열분석을 수행함에 있어서 분석단위가 연도별 자료인 관계로 20여 개에 불과한 자료에 근거해서 분석을 수행했음.
- 북한과 관련한 자료의 확보에 있어서 어려움이 있는 관계로 인해서 경제변수만을 모델에 포함하였기 때문에 이론적으로 유의미한 독립변수와 통제변수를 충분히 고려하지 못한 한계가 있으나 시계열분석기법을 적용하여 얻은 결과가 일관된 정향성을 가진다는 점에서 논의의 가치가 있다고 판단하고 이에 논의를 전개함.

$$\Delta Y_t = \alpha_0 + \alpha^*_1 Y_{t-1} + \beta^*_0 \Delta X_t + \beta^*_1 X_{t-i} + \epsilon_t$$

1) 북한의 경제상황과 북한 인권상황

- 북한경제상황을 의미하는 일인당 국내총생산은 4년의 시차를 가지는 경우에 통계적 유의도가 있음.
- 1980년대의 엘 살바도르, 1990년대의 시에라리온, 1990년대 말의 코소보나 르완다와 같이 반군과 정부군의 내전이 본격화되어 일반시민들의 생존이 급박한 위기에 처한 경우와 같이 세계에서 발생한 난민자료에 대한 실제 분석에 있어서 내전의 발생과 대량학살의 발생으로 인한 난민의 증가는 10년에 걸쳐서 꾸준한 상승효과를 가지며 10년 째 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타남.
- 탈북자의 경우 다른 국가의 난민들과 마찬가지로 살던 집, 소유물, 생계의 터전, 사회적 유대관계를 포기하고 결국 어려운 사정을 참고 살아보기를 포기해야하는 기회비용에도 불구하고 새로운 국가로 떠나는 결정을 내리는 상황
- 일반적으로 북한에서 최악의 식량난을 의미하는 고난의 행군 시기를 1996년부터 2000년의 4년간의 기간으로 보며 당시에 아사자가 약 33만 명에 달한다는 보고
- 아사라는 것이 국가권력에 의한 물리적 폭력으로 사망하는 것이 아니라 적절한 배급이 이루어지지 못해 서서히 죽어가는 상황이라는 점을 고려할 때, 북한당국의 배급경제의 실패로 주민들이 이주를 결심하는 데 걸리는 시간은 4년 정도가 소요된다는 추론은 가능

*아사라는 것이
국가권력에 의한
물리적 폭력으로
사망하는 것이 아니라
적절한 배급이
이루어지지 못해
서서히 죽어가는
상황이라는 점을
고려할 때,
북한당국의
배급경제의 실패로
주민들이 이주를
결심하는 데 걸리는
시간은 4년 정도가
소요된다는 추론은
가능*

**북한 내 취약계층에
대한 직접 접촉이
보장됨으로써 의도치
않는 집권세력이
인도적 지원을
가로채거나 군사적
목적으로 전용하는
것을 방지할 수 있는
투명성이 제도적으로
보장될 것을 요구**

- 이 결과는 북한인권의 원인을 내인론에 무게가 실리는 경향이 있음
 - 북한의 경제사정이 개선되지 못하는 것은 주변국의 경제봉쇄와 경제 제재 때문이라고 인식하는 경우도 있지만 미국과 일본이 주도하는 경제제재의 효과는 크지 않을 것이라고 보임.
 - 북한 경제악화의 주 원인은 북한이 정권의 안전을 위해 주민통제에 우선순위를 두어 경제발전을 위한 개혁개방을 포기하고 소위 ‘우리식’이나 ‘주체’로 대변되는 폐쇄경제와 사회주의 배급경제제도를 유지하기 때문

2) 남한의 인도적 지원과 북한 인권상황

- 남한의 인도적 지원은 지원을 제공하는 남한과 지원을 받는 북한의 인식차이가 정책의 집행과 평가에 장애물로 작용
 - 남한 내부에서는 북한에 대한 인도적 지원에 대해서 ‘퍼주기’라는 비판이 일어났고 그 이면에는 남한의 지원을 받는 북한이 남한을 위협하는 핵실험에 사용하고 있다는 의구심 상존
 - 북한은 인도주의라는 명목으로 제공되는 지원을 빌미로 북한의 내정을 간섭하려고 한다는 불만이 제기되면서 인도적 지원의 문제는 정책적으로 민감한 문제로 부상
- 통일부의 규정에 따르면 인도적 지원이란 이재민의 구호와 피해복구지원, 식량난 해소를 위한 농업개발 지원, 보건위생 및 영양결핍의 개선 지원, 자연재해 예방, 기타 대북지원 사업을 포함하는 것으로 규정 남한에서 지원하는 식량, 의료품, 농자재, 현금 등이 유입된다면 생명유지에 필요한 인간적 요구가 충족되어 기본권이 향상될 것으로 기대
 - 일반적 기대와 달리 <표 3>의 분석 결과에 따르면 남한에서 제공하는 인도적 지원의 증가는 북한인권의 악화, 즉 탈북자의 증가로 귀결, 그 효과는 4년의 시차를 가짐.
 - 북한에 대한 지원은 1995년부터 이루어졌고 2003년까지는 정부 주도의 대북 인도적 지원사업이 추진되다가 2003년 하반기부터는 규모면에서 민간주도가 정부주도를 추진
 - 1995년에 1억 8천만 달러 규모의 지원이 제공되어 이후 급격하게 감소되었다가 지속적으로 2000년대부터 2억 달러 이상의 규모를 지속적으로 유지하였는데 이는 북한의 필요에 한국 정부가 부응하는 형태로 나타났다 주장이 있음.
- 인도적 지원에 대한 남한의 요구와 북한의 대응의 현실
 - 북한 내 취약계층에 대한 직접 접촉이 보장됨으로써 의도치 않는 집권 세력이 인도적 지원을 가로채거나 군사적 목적으로 전용하는 것을 방지할 수 있는 투명성이 제도적으로 보장될 것을 요구

- 북한은 외부지원 단체의 모니터링을 간첩활동이라고 의구심을 가지고 모니터링을 제한하고 북한은 기존의 공공 배분체계를 통해 취약계층에게 지원하였는데 북한당국은 이를 악용하여 취약계층의 지원분을 전용하였다는 비판을 받음.
 - 북한당국은 남한으로부터 인도적 지원을 받을 때 주민들에게 남한에 대한 체제 우월성을 선전해왔기 때문에 남한으로부터 지원을 숨기기 위해서 한국 상표 또는 한글로 인쇄된 표기를 제거하고 배분하는 등의 체제유지와 주민통제를 위한 조치를 취했고 한국의 민간단체의 관계자의 방북을 허용하지 않았을 뿐 아니라 세계식량계획과 같은 국제기구 모니터링 요원 중에도 한국어가 가능한 관계자의 방북을 불허하는 등 국제사회와 남한으로부터 인도적 지원이라는 실익은 취하면서 주민을 통제하는 체제안정도 동시에 추구
- 인도적 지원이 탈북자의 증가로 나타난 이유
- 결과적으로 남한으로부터 제공되는 인도적 지원을 북한의 기존 공공 배급체계를 통해 지원을 필요로 하는 취약계층에게 적절하게 전달되지 못했음.
 - 2000년대에 접어들면서 대북지원은 긴급구호성 식량지원에서 개발구호사업으로 전환되는 추세를 보여주었음에도 불구하고 탈북자가 지속적으로 증가했다는 것은 인도적 지원이 적절하게 사용되지 않고 군사적 등 다른 목적으로 전용되었을 가능성이 있다는 주장을 뒷받침
 - 이와 동시에 제한적으로 취약계층에게 제공하는 남한의 인도적 지원에 대해서 북한 당국이 체제안정을 위해서 남한으로부터 인도적 지원을 숨기려고 했지만 성공적이지 못했다는 사실을 반증
 - 난민에 대한 논의에서 자신이 살아왔던 지역을 떠나려는 난민이 목적지를 결정하는 데 남한에서 제공되는 인도적 지원을 접하게 된 북한의 취약계층은 남한의 인도적 지원을 통해서 목적지인 남한의 경제사정에 대한 정보를 얻게 되는 효과를 가짐.
 - 결론적으로 남한의 인도적 지원은 북한 주민들의 생명유지에 필요한 인간적 욕구를 개선하는 데 사용된 것이 아니라 북한을 떠나 남한으로 탈북을 결심하는 정보제공의 역할

결론적으로 남한의 인도적 지원은 북한 주민들의 생명유지에 필요한 인간적 욕구를 개선하는 데 사용된 것이 아니라 북한을 떠나 남한으로 탈북을 결심하는 정보제공의 역할

3) 대중국 무역의존도와 북한 인권상황

- 북한이 경제의 쇠퇴를 경험한 1990년대 이후 체제의 붕괴를 막는 데 중국으로부터의 지원과 무역이 상당한 역할을 수행
- 북한의 2차 핵실험에 따른 제재조치의 일환인 유엔안보리 결의 1874호가 만장일치로 통과되었지만 북한의 무역과 경제활동을 완전히 차단하는 것이 아니라는 점에서 중국의 원자바오 총리가 2009년 북한을

**북한 주민들의
생명유지에 필요한
기본적 욕구를
충족하는 데 중국의
무역이 절대적인
중요성을 가짐**

방문할 때 신압록강대교 건설과 같은 무상원조를 공여
- 중국은 북한의 핵실험에도 불구하고 “안보리결의의 이행과정에 북한
의 입장에서 국가발전이나 정상적인 대외관계 그리고 주민들의 필요
에 부응하는 인도주의 지원이 방해되어서는 않된다” 입장을 표명했
다는 점에서 중국은 인도적 및 개발 지원의 명목으로 북한에 지원을 계
속 제공

○ 북한과 중국의 경제적 상호관계의 현실을 고려할 때, 본 연구에서 분석
한 결과에 따르면 북한의 대중국 무역의존도가 증가할수록 북한의 인
권상황은 개선된다고 할 수 있으며 그 효과는 북한 경제상황이나 한국
의 인도적 지원에 비해 즉각적인 효과를 가지는 것으로 나타남.

- 앞의 <표 3>에 나타난 바와 같이 상관계수의 크기 면에서도 (-38.13)
가장 큰 효과를 가지고 북한 주민의 생존에 필요한 기본적 욕구와 관
련한 권리에 단일의 가장 중요한 독립변수가 중국의 경제적 지원이라
고 할 수 있음.

- 북한의 경제는 1990년대 중반부터 급속한 쇠퇴를 거듭했는데 북한 경
제를 전반적으로 고찰할 때 북한의 무역규모와 북한경제의 총생산량
사이에는 정(+)의 관계가 있으며 무역규모의 축소와 총생산의 쇠퇴를
동시에 경험함.

- 2007년을 기준으로 북한무역의 주요 상대국별 비중에 있어서 대중무
역의 비중이 41.6%를 차지하고 한국은 37.9%를 차지했으며 2007년 기
준으로 북한의 전체 수입에서 중국으로부터 수입이 차지하는 비중이
68%에서 2011년까지 지속적으로 증가하여 89.7%까지 확대

- 이러한 현실은 남북한 교역이 2009년부터 감소하다가 사실상 중단되
는 과정에 북·중무역이 확대되어 북한의 대외거래의 80% 이상을 중
국이 정치적으로 독점함으로써 대중의존도가 심화

○ 북한 주민들의 생명유지에 필요한 기본적 욕구를 충족하는 데 중국의
무역이 절대적인 중요성을 가짐.

- 중국으로부터 북한의 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 품목은 광물
성 연료, 특히 원유가 26%를 차지

- 다음으로 육류 수입이 2001년부터 급증하여 2003년에는 전체 대중국
수입에서 2위를 차지하는 항목이 되었고 이 중 대부분을 돼지고기가
차지하고 있고 가장 높은 증가율을 보임.

- 다음으로 중요한 수입 품목은 정미된 쌀과 옥수수가 대부분을 차지하
고 나머지 보리와 밀이 일부를 차지, 2002년부터 중국으로부터 곡물수
입이 감소하는 추세를 보이는데 그 이유는 2000년 이후 한국으로부터
무상지원의 증가와 중국의 작황의 곤란을 들 수 있음.

- 북한의 중국으로부터 무역구조는 전략적 에너지를 기본적으로 의지하고 생존에 필요한 식량을 국제사회와 한국으로부터 확보하는 노력을 하지만 최후의 안전판으로 중국에 의존하고 있다는 점을 보여준다는 점에서 중국과의 무역의존도의 심화, 특히 수입의존도의 심화는 북한 주민의 생활에 즉각적이고 지대한 효과를 발휘

5. 결론

- 북한관련 연구에 있어서 계량적 자료를 이용한 분석은 객관적 자료의 확보라는 현실적인 한계가 분명히 존재하기 때문에 북한의 인권에 영향을 미치는 3가지 독립변수의 영향에 대한 분석이 절대적인 대안을 제시했다고 할 수는 없지만 나름대로 소기의 성과를 달성했다고 평가할 수 있음.
- 본 연구가 제시한 분석의 결과는 적어도 다음의 두 가지 연구 질문 (research questions)이 제시한 두 가지 목표 또는 적어도 둘 중 하나에 대해서는 제한적이거나 대답을 제시했다고 평가: 첫째, 북한에 대한 인도적 지원이 북한의 인권상황에 어떤 영향을 주었는가? 둘째, 북한에 대한 인도적 지원이 북한의 탈북자 증감에 어떤 영향을 주었는가?
- 본 연구를 수행하는 과정에서 나타난 방법론의 한계가 이론적 및 논리적 한계로 이어지는 점이 있었지만 북한 인권문제의 개선을 위한 결론은 다음과 같이 정리
- 단순히 북한의 경제상황이 호전된다면 인권상황은 개선될 것이라는 명제에 동의한다면 북한 당국은 정치적 고려에 앞서 경제적 상황을 고려해야하며 미국과 한국의 위협 때문에 북한이 경제적 개혁개방을 할 수 없는 것이 아니라 역사적으로 유래가 없는 세습공산국가 체제를 유지하기 위해서 주민통제에 최우선순위를 두기 때문에 개혁개방을 할 수 없는 것이라는 점에서 북한 인권문제의 원인은 북한 내부에 존재
- 한국으로부터 인도적 지원은 북한의 인권상황개선에 긍정적 효과를 기대할 수 없는 것이 현실임. 적어도 북한 주민들은 남북한의 정치적 현실에 있어서는 북한당국의 선전으로 인한 역정보에 빠져있는 상황에서, 남한이 제공하는 인도적 지원물품은 북한 주민의 경제적 권리를 개선시키는 수준에 이르지 못하지만 남한의 경제적 상황을 알려주는 정보원의 역할을 한다고 평가
- 중국과의 무역의존도는 북한이 내부의 궁핍한 경제상황을 타개하기 위해서 중국과의 국경무역에 주로 의지한 것으로 보이며 핵실험과 미사일 실험으로 남한과 국제사회로부터의 인도적 지원이 차단될수록 중국에

역사적으로 유래가 없는 세습공산국가 체제를 유지하기 위해서 주민통제에 최우선순위를 두기 때문에 개혁개방을 할 수 없는 것이라는 점에서 북한 인권문제의 원인은 북한 내부에 존재. 한국으로부터 인도적 지원은 북한의 인권상황개선에 긍정적 효과를 기대할 수 없는 것이 현실임

**한국으로부터 인도적
지원이 원활하게
이루어지던 시절에는
중국에 대한
무역의존이 덜했던
반면 한국의 지원이
감소할수록 중국에
대한 의존은
확대되었던 것으로
나타났음**

대한 경제적 의존도는 심화되었고 이를 통해서 주민들의 경제적 고통을 완화시킬 수 있었음.

- 한국으로부터 인도적 지원이 원활하게 이루어지던 시절에는 중국에 대한 무역의존이 덜했던 반면, 한국의 지원이 감소할수록 중국에 대한 의존은 확대되었던 것으로 나타났음.
- 북한인권 개선을 위한 대안을 무시하거나 외면할 것이 아니라 제한적 상황에도 불구하고 북한주민의 인권을 개선하기 위해서는 우리 정부와 시민사회가 구체적으로 북한에 대한 인도적 지원의 확대는 수요자를 위한 집행과정의 투명성을 보장하는 차원에서 수행하고 장기적으로 북한의 경제가 스스로 개선될 수 있는 개혁·개방전략을 선택하도록 하고, 중국과의 무역을 통해서 시급한 문제를 해결하는 전략을 대안으로 고려할 필요

❖ 저자 약력

■ 이성우

現 제주평화연구원 연구위원. 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사 학위를 취득하였으며, 미국 국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』 및 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』 등이 있음.

JPI정책포럼 현황

- 김태환·이신화·신범식·장노순 『동북아 평화협력을 위한 한국의 이니셔티브』 (No.2014-06/07/08)
- 이성우·이상현·전재성·진행남 『외교안보 전략의 새로운 방향』 (No.2014-03/04/05)
- 하인즈 가트너·서동주·허태희 『신정부 출범 후 남북관계와 미러관계: 특징과 전망』 (No.2014-01/02)
- 배금찬·경제희·이정우 『한·중·일 협력의 과제와 전망』 (No. 2013-17/18/19)
- 신각수·김성한·서창록·조정현·신부남 『한국외교의 방향과 현안』 (No. 2013-13/14/15)
- 조양현·신정화·고봉준 『일본과 동북아 안보』 (No. 2013-9/16)
- 주철기·진행남 『동북아 평화협력 구상』 (No. 2013-11)
- 유현석·이성우·김성일 『한반도 평화를 위한 새로운 구상』 (No. 2013-10/12)
- 진행남·한인택·황일도 『북핵과 한반도 평화』 (No. 2013-06/07/08)
- 제성훈 『3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망』 (No. 2013-05)
- 이춘복 『북한 3차 핵실험 후 중국의 대응과 북중관계: 시진핑 시대 중국의 대북정책은 진화하고 있는가』 (No. 2013-04)
- 진행남 『중견국의 소프트파워 증진 방안: 한국의 공공외교를 중심으로』 (No. 2013-03)
- 서승원 『일본의 대외전략을 다시 묻다: <일본은 지금 무엇을 생각하는가?>에 대한 비판적 고찰과 한중일 트라이앵글 속의 한국』 (No. 2013-02)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760