

2007년 제12기 직능별 정책회의 -

한반도 평화번영을 위한 남북관계 발전방안

● 기간 : 2007. 3. 8 ~ 4. 27

민주평화통일자문회의
The National Unification Advisory Council

일러두기

- 이 자료집에 수록된 내용은 필자의 개인적인 견해를 밝힌 것으로 민주평화통일자문회의의 의견과 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 직능별정책회의에서 논의될 각 차수별 발제문을 종합하여 한권의 자료집으로 엮었습니다. 한반도 평화번영과 남북관계 발전방안을 연구하시는데 참고자료로 활용하시기 바랍니다.

2007년 제12기 직능별정책회의

□ 개최개요

- 기 간 : 2007. 3. 8 ~ 4. 27 (1박2일)
- 대주제 : 한반도 평화변영을 위한 남북관계 발전방안
- 소주제
 - 통일행정 : 한반도 평화체제 어떻게 이룰 것인가
 - 종 교 : 북한 인권 어떻게 접근할 것인가
 - 시민사회 : 대북정책에 대한 국민합의 어떻게 이룰 것인가
 - 경 제 : 남북경제협력 어떻게 발전시켜 나갈 것인가
 - 보건복지 : 대북 인도적 지원의 쟁점과 과제
 - 사회문화 : 남북 사회문화교류 어떻게 할 것인가
 - 학 교 육 : 평화교육 어떻게 할 것인가

□ 개최일정

차수	기 간	대표직능	참여직능
1차	3. 8~3. 9	통일행정	통일, 행정, 언론, 법조, 인권
2차	3.15~3.16	종교	종교
3차	3.22~3.23	시민사회	시민사회, 환경
4차	4. 5~4. 6	경제	경제, 농수산, 정보통신, 노동
5차	4.12~4.13	보건복지	보건의료, 복지
6차	4.19~4.20	사회문화	문화예술
7차	4.26~4.27	학교육	학교육, 청소년, 체육

차 례

특 강

민주, 평화, 통일을 위한 자문위원의 역할

김상근 | 민주평화통일자문회의 수석부의장 / 5

발제문

<제1차> 통일행정 : 한반도 평화체제 어떻게 이룰 것인가

조성렬 | 국가안보전략연구소 신안보연구실장 / 15

<제2차> 종 교 : 북한 인권 어떻게 접근할 것인가

김수암 | 통일연구원 연구위원 / 29

<제3차> 시민사회 : 대북정책에 대한 국민합의 어떻게 이룰 것인가

김영수 | 서강대 정치외교학과 교수 / 47

<제4차> 경 제 : 남북경제협력 어떻게 발전시켜 나갈 것인가

동용승 | 삼성경제연구소 경제안보팀장 / 57

<제5차> 보건복지 : 대북 인도적 지원이 쟁점과 과제

양문수 | 북한대학교대학원 교수 / 70

<제6차> 사회문화 : 남북 사회문화교류 어떻게 할 것인가

조한범 | 통일연구원 연구위원 / 90

<제7차> 학교교육 : 평화교육 어떻게 할 것인가

김석향 | 이화여대 북한학협동과정 교수 / 102

이대훈 | 참여연대 평화군축센터소장 / 114

민주평화통일을 위한 자문위원의 역할

김 상 근

(민주평화통일자문회의 수석부의장)

1. 2.13 합의의 의미

사실 2007년 한반도 정세는 매우 어렵게 될 가능성이 높았습니다. 핵실험을 강행한 북한은 신년공동사설을 통해 "핵 억제력 보유에 기초한 강국건설"과 "반미자주"를 강조했고, 미국 또한 대북 금융제재와 외교적 압박을 쉽게 완화할 의사를 보이지 않았습니다. 게다가 북한의 국가생존전략과 미국의 세계패권전략의 충돌로 야기된 북핵 위기가 양국 최고 책임자인 김정일 위원장과 부시대통령의 상호불신이 증폭되어 쉽사리 풀리지 않을 것으로 여겨졌습니다.

그런데 지난 2월 13일 북핵문제 해결을 위한 초기조치가 제5차 6자회담 제3단계회의에서 합의되었습니다. 과연 이 합의를 어떻게 봐야 하며, 향후 북핵문제를 평화적으로 계속 풀어가기 위해 우리는 무엇을 유념하고 실천해야 하는가를 자문해볼 필요가 있습니다.

2.13합의는 평화적 노력에 의한 북핵 폐기의 진입단계 확보를 의미한다고 봅니다. 한반도 정세의 악화와 군사적 충돌 가능성을 완화시키고, 외교적 노력에 의한 북핵 해법을 모색하고 끝내 참가국들이 합의를 본 것입니다. "9.19공동성명 이행을 위한 초기조치(Action Plan)"가 마련된 것입니다.

이로써 북핵 폐기의 머나먼 여정의 첫걸음을 내디뎠습니다. 현 단계는 북핵문제의 근본적 해결보다는 해결을 위한 신뢰형성과 한반도 상황을 평화적으로 관리하자는데 합의를 한 단계입니다. 이것을 잘 이행해 나갈 수 있도록 국내외적 환경을 조성해 나가는 노력이 있어야 합니다.

이번 합의가 도출된 배경으로는 북한과 미국, 중국의 전술적 변화와 한국정부의 의지를 들 수 있습니다. 중국의 경우 북한의 핵보유에 대해 반대를 천명하면서도 북한이 처한 상황을 이해하는 입장이었습니다만, 북핵 실험이후 미국과의 협력으로 돌아섰습니다. 미국은 이라크문제가 제2의 베트남전처럼 불리한 양상으로 전개되고 있고, 이란 핵문제가 겹쳐지는 어려움에 처하게 되면서, 제재를 통한 북핵포기 유도전략이 한계에 봉착하게 되자, 협상을 통한 해법을 모색하게 된 것입니다.

우리정부는 한미공조와 한중협력을 통해 평화적 해법 마련에 적극 나섰습니다. 이에 북한은 국제적 압력 완화와 경제적 보상, 남한의 적극적 지원환경을 기대하면서, 나아가 북·미 양자대화 채널도 구축하기 위해 2.13합의에 호응한 것입니다. 다시 말해 대북 제재 및 압박을 완화하고 경제적 지원을 확보하려는 북한의 생존전략과, 북한의 추가 핵 활동을 동결하려는 미국의 세계전략, 단계적으로 폐기를 이끌려는 중국의 지역 패권전략 그리고 한반도 평화를 유지하려는 한국의 평화전략간 타협의 산물입니다.

다만 2.13합의는 9.19 공동성명의 초기이행에 대한 합의이기 때문에 북한의 모든 핵문제까지 논의한 것은 아닙니다. 또한 북한이 보유했다고 주장하는 핵까지 포기할지는 아직 판단하기가 어렵습니다. 앞으로 북한이 진정한 의지를 확인하기 위해서는 적어도 9.19공동성명의 제1조("모든 핵무기와 현존하는 핵계획 포기")를 이행하려는 모습을 보여주어야 할 것입니다.

그럼에도 불구하고 2.13합의의 의의가 축소되는 것은 아닙니다. 비록 북핵문제의 근본적 해결에는 아직 도달하지 못했으나, 한반도 안보상황의 악화를 방지한 성과는 높게 평가되어야 합니다. 궁극적으로 북핵 폐기를 향한 옳은 방향으로 발걸음을 내디딘 점은 부인할 수 없는 사실입니다.

우리가 북핵 폐기와 함께 한반도 평화체제를 구축하기 원한다면 보다

주도면밀한 접근이 필요한데, 그것은 첫째, 일단 초기단계의 이행조치가 차질 없이 이뤄지는지 주목하는 일입니다. 과연 북한이 영변 핵시설을 폐쇄. 봉인하고, 국제원자력기구(IAEA) 사찰요원 복귀를 허락하는지 지켜보아야 할 것입니다. 그리고 초기이행조치 이후 모든 핵 프로그램을 신고하고, 핵시설 불능화 조치를 단계별로 실시하는지도 주시해야 합니다.

둘째, 극단적 태도인 "북한 불신론"과 "북한 낙관론"을 모두 자제하고, "북한의 단계적 발전론"적 관점에서 북한의 변화를 격려하는 일입니다. 북한은 이번 협상을 통해 전술적 변화를 보여주었습니다만 전략적 변화는 쉽지 않을 겁니다. 북한은 핵보유를 체제유지의 최후 보루로 생각하고 있기 때문입니다. 이제 북한이 전략적 나아가 근본적 변화까지 선택할 수 있도록 우리 모두의 지혜를 모아야 할 것입니다.

셋째, 한반도 평화를 위해 국제관계와 남북관계를 병행 발전시켜내는 일입니다. 우리가 방심할 경우, 6개국간 국제적 약속인 2.13합의 이행과정에서 한반도문제에 대한 우리나라의 주도적 역량이 축소 될 가능성도 있습니다. 휴전협정 청산이 북한·미국·중국 간에, 평화협정이 북·미 양자 사이에 진행되는 일이 발생해서는 절대 아니 됩니다. 다행히 20차 남북장관급회담(2.28-3.2)이 7개월 만에 재개되었습니다. 이번 장관급회담에서는 그동안 경색되어 왔던 남북 당국간 대화채널을 복원하고 관계를 정상화하는 기틀을 마련하였습니다. 특히 중요한 점은 군사적 보장조치가 이루어지는 데 따라 "경의선, 동해선 열차 시험운행"을 상반기 내에 하기로 합의한 점입니다. 그동안 북한이 안보적 이유로 망설였던 사안에 비추어 보면 군사적 신뢰와 관련한 진일보한 측면이 있습니다. 남북자와 국군포로 문제에 대해서도 8차 적십자회담을 하는 4.10-12에 협의하기로 결정하였고, 인도주의 분야 협력사업을 재개하고 이산가족 문제의 실질적 해결에도 노력하기로 합의한 점은 구체적이고 희망적인 합의가 아닐 수 없습니다. 우리 정부와 국민의 적극적이고 전략적인 노력과 협력이 요청되는 시점이 아닐 수 없습니다.

2.13 합의는 냉전의 등장으로 공산주의 진영과 자본주의 진영으로 양분되었던 아시아가 반세기가 넘는 동북아시아의 분단을 종식하는 전환점이라는 의미도 지닙니다. 러시아와 중국, 북한을 일방으로 하고 미국과 일본, 한국을 다른 일방으로 하는 냉전의 분단은 이미 사회·경제·문화적으로 무너지고 있으나, 정치적 분단선은 아직 해체되지 않고 있습니다. 한미일 삼각동맹에 북한과 중국을 대척점으로 놓는 신냉전적 구도가 점차적으로 구현되고 있었던 것이 현실이었습니다. 그러나 지난 2월 북경에서 열렸던 6자회담은 이런 신냉전적 사고를 넘어설 수 있는 가능성을 열어놓고 있습니다. 민족주의에 충만한 국가 사이의 경쟁과 안보로 인한 갈등 문제에 대처하는 틀을 6자회담은 동시에 열어주고 있습니다.

북한 핵문제의 평화적 해결은 한반도 평화체제 구축의 대전제이자 이를 위한 충분조건에 해당합니다. 북한은 1994년 제네바협상 이래 북핵문제 해결의 전제조건으로서 평화보장체제를 주장해 왔습니다. 남한도 2003년 이래 북핵문제의 선결을 통해 한반도 평화체제 구축을 국가안보전략으로 추진해왔습니다. 미국도 내부적으로 최우선적 안보현안인 북한 핵비확산과 핵물질 대외유출 차단을 구조적으로 성사시키기 위해 평화협정 체결과 한반도 비핵화의 연계추진을 고려해 왔습니다. 북핵의 평화적 해결은 “의지의 연대” 문제입니다. 적기에 해결하겠다는 의지를 적기에 발휘하는가가 중요합니다. 이것을 추동해 나가는 에너지를 정부와 국민이 만들어야 할 것입니다. 중국과 공조를 통한 협상의 틀 유지, 북미 간 신뢰부족과 갈등구조를 조절하는 중간자 역할, 일본의 대북강경자세의 설득, 그리고 러시아의 대북 에너지 협력의 확보 등 우리의 역할은 적지 않습니다.

2. 남북교류협력의 확대의 필요성

6자회담에서의 합의는 동아시아 100년의 위기를 종식하고 21세기 새로운 질서를 열어 나갈 수 있는 중요한 분기점을 마련해 놓았습니다. 북

핵문제를 해결하는 것은 정말 어려운 과제입니다. 많은 집중력과 인내가 요구됩니다. 그러나 힘들다고 중단하거나 포기할 수 있는 과제가 아닙니다. 그것은 한반도의 미래가 달려 있기 때문입니다.

2.13합의로 남북관계는 급물살을 탈 전망입니다. 미국의 정책전환으로 남한사회 내부에서 대북정책의 동력이 생기고 있습니다. 미국의 요구를 수용한 태도로 볼 때 북한은 대남정책의 행보도 빠르게 이어갈 것이라 봅니다. 따라서 남북관계가 급진전 될 것입니다. 이러한 유화적 국면을 맞아 앞으로 예상되는 여러 난관을 극복할 수단과 방법을 만들어 나가야 합니다. 특히 부시정부가 지나 6년간 추진해왔던 대북정책 변화가 전략적인 수정인지, 전술적·단기적 전환인지는 아직 불분명하지만 급격하게 과거의 강경책으로 되돌릴 가능성은 그리 높지 않기에 우리는 이러한 우호적 정세를 잘 활용해야 합니다.

그것은 무엇보다 남북관계를 보다 한층 발전, 확대해 나가는 것입니다. 북핵문제 해결과 남북관계의 병행발전이 바람직합니다. 북핵문제 해결을 위해서는 적지 않은 시간과 인내가 요구되는 사안입니다. 그렇기 때문에 평화통일이라는 전략적 관점에서 남북관계를 조망해야만 합니다. 한반도의 평화와 동아시아의 안정을 완성시킬 수 있는 배아세포가 이번 2.13합의에서 만들어 진 것입니다. 이것을 어떻게 성장시켜 완전한 성숙된 결과물을 만들어 내는 것은 우리 모두의 과제입니다.

따라서 남북교류협력은 이제 6자회담의 성과를 추동하는 힘으로 작동해야 합니다. 남북화해와 평화공존 정책을 일관되게 밀고 나가야 합니다. 남북경협 활성화 문제는 결국 한반도 평화 정착 문제와 직결돼 있기 때문입니다. 작년은 남북관계에 있어서 잊을 수 없는 한해가 될 것입니다. 상반기만 해도 화해협력의 분위기가 이어졌습니다. 그러나 북핵문제와 북미관계의 악화에 따른 7월 5일 미사일 발사, 7월 11일 제19차 장관급 회담 결렬 및 대북인도적 지원 중단, 이에 따른 이산가족 상봉 중단사태, 10월 9일 북핵실험 등 한반도를 둘러싼 상황의 급격한 변천은 남북관계를 냉각기에 접어들게 하였습니다. 그러나 이제 정세가 다시 호전

되었습니다.

한반도 평화체제의 구축과정에서 남북한 경제협력은 “평화적 수단에 의한 평화”를 달성하는 주요한 수단이라고 할 수 있습니다. 남북경협은 북한의 개혁·개방을 촉진하고 북한이 정상국화를 유도할 수 있는 계기이면서 동시에 공동시장과 국가연합을 통한 남북한의 평화와 통일로 가는 경로입니다. 북핵문제가 일정한 해결의 과정에 진입할 때, 북한개발이라는 청사진에 입각한 남북경협이 진행될 필요가 있습니다. 글로벌 생산네트워크(Global Production Network) 이론에 입각한 동북아 경제협력을 고려할 필요가 있습니다. 한국 기업 가운데 기업 구조조정 차원에서 중국으로 진출한 한국 기업의 성공 가능성은 매우 낮은 것으로 평가되고 있는 상황에서 개성 경제특구 또는 신의주 경제특구를 “지역클러스터”로 활용하면서 남북한·중국과 동북아 국제분업체제를 확대, 강화하는 방안은 한국경제에 유리한 상황을 조성해 줄 것으로 보입니다.

개성공단이 동북아 국제분업체제를 강화하는 전략적 수단이라면 북한이 단순한 내부 식민지가 아니라 개방적 동북아 경제권에서 남북한이 공동의 번영을 추구할 수 있는 모형도 개발이 가능할 것입니다.

남북관계가 대결과 적대에서 벗어나 대화하고 화해협력한 지는 이제 7년에 불과 합니다. 중요한 것은 우리가 북한이 변화되지 않는 모습만을 보고 북한의 변화를 유도하는 노력을 포기할 것인가, 아니면 북한의 변화된 모습을 발견하고 이를 확대·발전시켜 나가는 노력을 계속할 것인가 하는 것입니다. 남북관계 교착상태를 극복하고 돌파구를 마련하는 실질적 동력으로서 대북인도적 지원은 매우 적절하고 효과가 큼니다.

국민들 간 쟁점인 대북지원에 대한 퍼주기 논란이 있습니다만 대북지원은 우리의 미래와 우리 자신에 대한 투자라고 할 수 있습니다. 냉전도 해체되고 남북간 체제경쟁도 더 이상 무의미한 상황에서 우리의 역할과 책임감이 훨씬 커져야 할 시점입니다. 지난 기간 지속된 대북지원을 통해 남북한 구성원 간에는 신뢰가 증진되었고 이것은 미래 공동체 구성원 간의 정서적 유대를 강화시키는 기제로 작용하고 있습니다. 대북지

원은 민족의 화해와 협력에 결정적 기여를 해왔으며 앞으로도 그럴 것입니다. 특히 지금 이루어지고 있는 지원과 협력은 향후 통일의 시점에서 우리 후대가 짊어질 막대한 통일 비용의 부담을 완화하는 효과적 대안입니다.

지난 12년간 약 2조 5142억 원이 북한에 대한 인도적 무상지원액 및 식량 차관에 사용되었습니다. 지난 11년 동안 우리는 국민 1인당 연평균 \$4.8를 부담 하였는데, 서독은 1972년 동서독 기본조약 체결 이후 통일 전까지 18년 동안 국민 1인당 연평균 \$52 지원하였습니다. 분단을 극복하는 비용치고 상대적으로 낮다는 것이 사실입니다.

또한, 1995-2006 인도적 무상지원액은 1조 8000억원으로 연평균 1500억 원입니다. 서독의 경우 1973-1990 대동독 지원액 574억불(연평균 32억불)로 우리의 지원은 연평균 비율로 서독의 1/20 수준에 불과하였습니다. 우리가 과소비 풍조로 연간 음식물쓰레기로 버리는 것이 하루 11397톤이며 이것을 환산하면 연간 15조이며, 1인당 314,000원에 해당됩니다. 연간 음식물

쓰레기 처리비용이 4000억원에 이릅니다. 이에는 운반비 등 제비용이 제외 된 것으로 사회비용까지 합치면 약 5조원이라 합니다.

3. 민주평통과 자문위원의 역할

민주평통은 국민의 각계각층을 대표하는 헌법기관입니다. 국민을 대표하는 지역의 광역·기초의원이 당연직으로, 그리고 대행기관장이나 각 정당 등이 추천하는 인사와 지역의 다양한 직능을 대표하는 인사가 자문위원으로 참여하는 등 다양한 구성원을 가지고 있습니다. 이러한 구성을 바탕으로 민족의 궁극적 과제인 평화와 통일에 대해 대통령에게 건의하고 자문에 응하면서 국민을 이끌어 가야하는 책임이 있는 것입니다.

우리 자문위원들은 국민들의 평화와 통일의지를 결집하여 나갈 수 있도록 주도적 역할을 다해야 합니다. 평화와 통일은 선택의 문제가 아닙니다. 우리 민족의 미래와 번영이 담보되어 있기 때문에 반드시 이루어내야 할 운명적 과제입니다.

헌법에 의해 부여된 자문위원으로서 국민 앞에 책임을 다해야 하는 사명이 있습니다. 우리는 마음을 열어 모든 상황을 올바르게 인식하고, 어떤 어려움이 있더라도 통일의 희망을 접지 않도록 끊임없는 노력을 기울여야 합니다.

민주평화통일자문회의는 통일문제와 관련된 모든 활동을 다할 수 있도록 포괄적으로 규정하고 있으며, 단순히 자문위원만을 대상으로 활동하는 조직이 아닌, 초정파적, 범국민적 활동을 하는 '국민적 조직'으로 위상이 정립되어 있습니다. 우리는 이제 보다 활동적인 국민을 찾아가서 통일기반을 조성하는 적극적 역할에 충실해야 할 것입니다.

통일논의의 지평을 넓히는 활동이 중심과제가 되어야 합니다. 이를 위해서는 첫째, 통일에 대한 국민적 관심과 의지를 높일 수 있어야 합니다. 둘째, 국민과 사회 일반에 통일을 준비하는 기반과 인프라 구축을 마련해야 합니다. 특히 실천이 중요합니다. 이를 위한 실천 프로그램으로 우리는 '평화통일포럼'이나 '통일시대 시민교실'을 운영하고 있습니다. 남북나눔공동체를 통한 북한지원활동도 하고 있습니다. 이 모든 것들이 이제 새로운 시작을 여는 데 불과합니다. 보다 창의적인 프로그램 개발을 가지고 국민들 속으로 들어가 민주평화통일에 대한 비전을 실천해 나가야 합니다. 이를 위해 이제 자문위원 여러분들의 아이디어와 정제된 기획, 그리고 실천력이 겸비되어야 하겠습니다.

통일을 위한 우리 사회의 구성원 간에 일정한 차이와 다양성을 인정할 수 있는 환경을 만들어 가는데 평통이 나서야 합니다. 통일에 대한 비전과 철학을 국민 모두가 공유할 수 있도록 우리가 중간조정자 역할을 감당해야 합니다.

자문위원으로서의 기본적 자세가 중요합니다. 첫째, 국민과 역사에 책임지는 자세를 견지하면서 올바른 통일관과 대북관 정립과 통일전문가로서의 지식과 식견을 배양해야 합니다. 이를 위해서는 통일사업에 대한 소명의식과 함께 주요 남북관계 현안문제에 대한 냉철한 분석을 기반으로 적극적 자세로 건의·자문에 응해야 합니다. 이런 활동이 용이하게 되도록 사무처 차원에서도 필요한 자료와 정보를 전달해 드리는 방안을 모색해 나갈 것입니다. 특히 자문위원 여러분들의 건의를 어떻게 하면 효과적으로 수용하고 의장에게 전달할 수 있을가에 대해 현재 다각적인 고민을 하고 있는 중입니다.

둘째, 우리 사회 내부의 남남갈등(보혁갈등, 여야 대립, 지역분열 요인 등)을 해소하는 역할을 자임해 나가야 합니다. 이를 실천해 나가기 위해서는 좌우에 치우치지 않는 원칙적·중용적 자세를 견지해 나가야 합니다. 결코 쉽지 않습니다만 자문위원으로서 자신의 목소리를 높이기보다는 다른 주장을 들어주는 관용의 자세를 유지하려 노력한다면 그것만으로도 우리 민주평통은 다른 모습으로 국민들을 선도해 나갈 수 있게 됩니다.

셋째, 평화와 통일에 관한 국민의 뜻과 의견을 적극 수렴하고 대변해야 합니다. 국내외 지역별, 직능별로 화합과 평화통일 관련 대화의 장 확대와 국민적 지혜를 통일정책 결정과정에 반영하기 위한 국민과 함께하는 민간 통일운동을 주도하면서 국민적 통일역량 결집을 이루어 내야 할 것입니다.

자문위원 여러분! 우리 자문회의를 대한민국 헌법으로 존치 시키고 있는 것은 “민주평화통일”이라는 국가적, 민족적 목표의 가치 때문입니다. 헌법은 이 가치가 정파의 이해를 넘어선다고 강조하고 있습니다. “민주평화통일”은 한반도의 미래를 담고 있는 가치체계입니다. 대한민국 안에 있는 어떤 정파도 “민주평화통일”을 부인해서는 존재할 수 없습니다. 따라서 정치적 중립은 우리 자문회의의 구성원들이 깊이 명심하고 실천해야 합니다. 특정 정파의 부침으로부터 초월하는 당당함이 우리에게

있어야 하겠습니까. 여러분들 각자는 정치상황과 관념에 대한 선호가 있을 것입니다. 그렇지만 민주평통 자문위원으로 활동하는 동안에는 이것을 극복하는 지혜를 발휘해 주셨으면 합니다. 우리는 다양한 구성원으로 조직되어 있으며, 우리 안에서 갈등이 있다면 우리의 존립가치에도 문제가 있게 될 것입니다. 우리는 다양성의 조화를 기반으로 당파, 지역, 사회적 신분을 초월하면서 명실상부한 초당적이고 범국민적 국민합의의 견인차로 거듭나야 합니다.

한반도 평화체제, 어떻게 이를 것인가

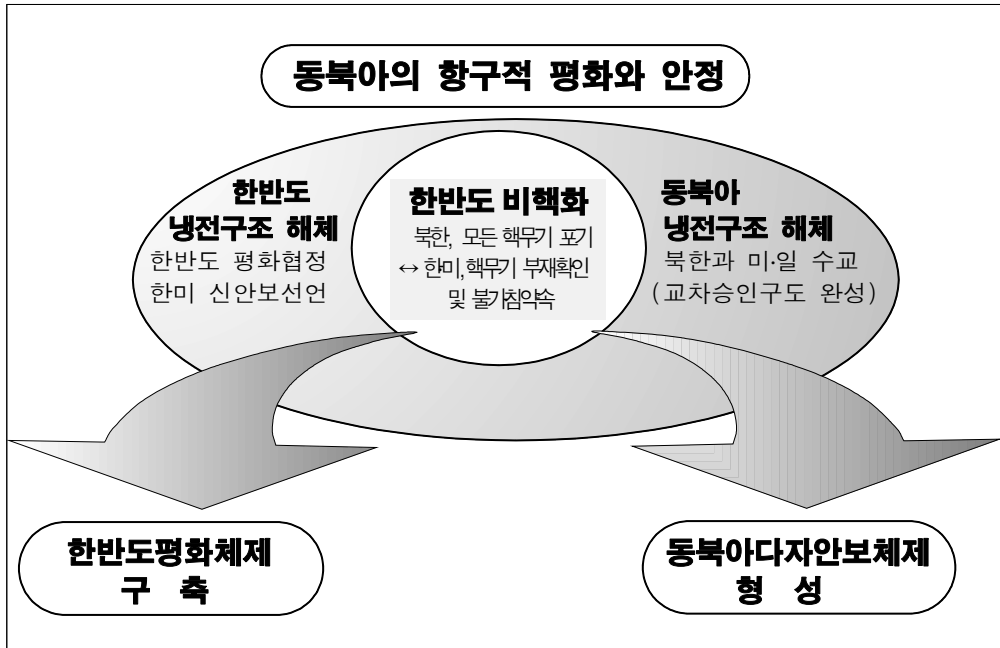
조 성 렬

(국가안보전략연구소 신안보연구실장)

I. 한반도 평화체제 추진의 의의

- 한반도 평화체제의 구축은 한국전쟁의 유산으로 형성된 불안정한 정전상태와 군사적 대립구도를 청산하고 항구적 평화를 정착시켜 나가는 과정
- 탈냉전의 세계사적 흐름과 평화통일을 지향하는 민족적 요구에 부응하고 평화정착을 토대로 남북 평화공존과 공동번영의 기반 마련
 - 정전체제에 기반한 군비경쟁과 안보딜레마의 역학구조에 제동을 걸고, 평화와 협력의 선순환 구조 창출
- 남북 화해협력의 성과를 군사적인 대립구도 청산으로 발전시켜 나감으로써, 한반도 평화증진 및 민족공동체 회복·발전 가속화
- 2002년 10월 북핵위기가 재연된지 3년만에 북핵문제의 평화적 해결을 위해 채택된 「9.19공동성명」에서 평화체제의 전망을 제시
 - 공동성명은 △한반도비핵화, △한반도평화체제 구축, △동북아의 항구적 평화와 안정, △북미, 북일 수교를 향한 이정표를 제시

<그림-1> 「9.19공동성명」의 개념도



II. 6자회담의 한반도 비핵화 및 평화체제 논의현황

1. 6자회담의 재개배경

□ 북한 핵실험 및 6자회담 복귀 배경

- 근년 들어 미사일 발사실험, 핵실험 등 일련의 군사모험주의적 행동이 우리가 볼 때 일견 비합리적으로 보이나 북한 권력핵심층으로서 는 나름대로 불가피하고도 합리적인 행동일 수도 있는바,
 - 북한은 개혁·개방을 통한 경제난 극복이나 미국과의 수교나 평화협정보다 더 근본적인 후계정권구도의 완성을 통한 북한체제의 안정화라는 과제에 직면
 - 만약 후계정권구도를 확립해 놓지 못했을 경우 북한은 비상사태 발생 때 확고한 리더십의 부재로 자칫 권력을 둘러싸고 내전적

상황을 맞이할 가능성을 내포

- 북한이 6자회담의 틀 내에서 對美 협상을 통해 체제의 생존을 도모하기보다 군사모험주의를 선택한 것은 '만병의 근원'인 권력승계 작업을 우선적으로 진행시키기 위한 포석
 - 개방이나 개혁, '9.19공동성명'의 이행 등 모든 방책도 결국 북한정권의 불안정으로 귀결된다는 구조적 모순을 내포
 - 이같은 모순의 해결을 위해 상당한 위험부담을 감수하더라도 권력승계를 조기에 마무리지을 필요성이 절박
- 현재 북한 내부에는 '3대세습'을 지지하는 일부 군부와 집단지도체제를 선호하는 당·정쪽의 관료그룹으로 분열
 - 지금까지 군부장경과가 세습을 지지하는 양상을 띠고 있으며, 장성택 수도건설부 제1부부장 등을 중심으로 한 세력이 집단지도체제를 지지하고 있는 양상으로 전개
- 작년 잇단 탄도미사일 발사, 핵실험 등을 볼 때 김정일 국방위원장이 군부의 손을 들어준 것으로 판단되며, 그 배경에는 중국의 내정간섭적인 행동이 주된 동기로 작용
 - 중국은 당초 약속한 경제지원을 제대로 이행하지 않을 뿐 아니라 방코델타아시아(BDA)은행 문제에서도 미국과 협조하고 있으며 북한내 정보망을 구축하다가 검거되는 등 북한을 자극하는 행동을 자행
 - 나아가 중국이 북한의 차기 권력구조가 집단지도체제가 되는 것이 바람직하다는 메시지를 직간접적으로 전달하는 등 내정간섭적인 개입을 시도

- 이에 북측이 반발하면서 미사일, 핵문제를 놓고 미국과 직접적 협상을 시도함으로써 '중국 따돌리기'를 시도
- 북한군부는 '9.19공동성명' 이행이 선군통치의 종말을 가져올 수 있다는 위기감을 느끼고 있기 때문에 군부 기득권을 지키기 위해 김정일 세습체제를 지지
 - 북한은 미사일, 핵 실험을 강행함으로써 중국에게 내정간섭 중단을 '경고'하는 한편 미국과의 직접대화를 유도하고, 국내반대파의 행동들을 제압함으로써 후계작업의 여건을 조성
- 작년 11월 2일에 6자회담 복귀를 선언했으나 무엇보다 북한은 기존 핵무기를 포기하지 않으면서 추가적인 핵물질 및 핵무기 생산을 중단하는 조건으로 후계체제의 내부정리와 권력기반 이양을 위해 전력을 다할 것으로 예상
 - 작년 11월 7일 미국의 중간선거에서 미 민주당이 상하원을 장악하고 럽스펠드 국방장관이 경질됨에 따라 부시 대통령의 대북 강경책도 크게 완화
- 북한은 핵실험 이후 새롭게 조성된 상황이 단기적으로 후계구도를 확립하기 위한 적기라고 판단하여 적극적으로 활용하고자 기도할 것으로 예상
 - 공식적 권력이양은 상당히 늦춰질 것으로 보이지만, 빠르면 2007년쯤 후계체제를 내부적으로 공식화하고 권력 승계작업에 나설 가능성도 존재
- 후계작업을 추진키 위해 외부긴장이 내부결속에 필요하지만, 지나친 외부 긴장과 압박은 오히려 체제위기를 가속화시킬 수 있다는 점에서 북한은 국제사회와의 대화 필요성을 인식

- 북측이 6자회담 복귀를 선언한 것은 한국, 중국 등의 대북제재 명분을 희석시켜 외부압력의 수위를 낮추고 경제지원을 이끌어내기 위한 의도로 풀이
- 북측은 한국정부의 유엔총회 대북 인권결의 찬성을 비난하고 있음에도 불구하고 새해 들어 노두철 부총리, 김기남 노동당비서 등이 남북대화를 촉구

2. 5차2단계 6자회담의 쟁점과 잠정평가

□ 주요쟁점

- 미국의 대북금융제재에 대한 북측 반발로 중단되었던 5차2단계 6자회담이 13개월만에 재개
 - 비핵화를 논의키 위한 '6자회담'과 BDA문제를 논의할 '북·미 양자회담'의 투트랙으로 개최
- 이번 회담에서 미국은 선택포기를 요구하면서 보상을 배제했던 종전입장에서 진일보하여 4단계(핵동결→신고→검증→폐기)의 수정안을 제시
 - 동결단계에서는 원자로 가동중단, IAEA사찰관 상주의 대가로 서면체제안전보장과 종전선언문 서명 등의 안전보장 조치를 제시
 - 신고단계에서는 북한이 모든 핵무기와 핵프로그램을 IAEA에 자진 신고하는 대가로 경제지원(에너지)과 인도적 지원(식량)을 상응조치로 제시

□ 논의결과 평가

- 이러한 미국측 제안은 11월28~29일 베이징 북·미 회동 때 '초기단계 이행조치'로 요구한 △영변 원자로 가동중단 △IAEA 사찰단 수용 의사 표명 △성실한 신고 △핵실험장 폐쇄 등과 비교할 때 요구사항을 세분화
- 이에 대해 북한측은 미 재무부의 BDA조사결과를 부인하며 대북 금융제재의 해제를 비핵화논의를 위한 선결조건으로 제시
 - 아직 북측의 입장이 직접 표명되지 않았으나 凍結段階의 미국측 조치가 1994년 「제네바 핵기본합의」에 크게 못미치는 데 실망감 표시
- 분야별 워킹그룹을 개최하여 미국을 제외한 한·일·중·러 4개국이 즉각적인 대북 중유 제공 및 '적절한 시기의 경수로 제공' 약속하고, 북·미간 금융워킹그룹을 통해 BDA문제의 지속적인 협의를 병행하기로 약속
- 이번 6자회담에서 '9.19공동성명'의 이행토의를 갖기에는 북·미간 입장차이가 현격했으며 이를 좁히기에는 시간적으로도 부족

<표-1> 5-2차 6자회담 미·북간의 입장차이

	미국측 주장	북한측 주장
6자회담	<ul style="list-style-type: none"> ● 비핵화과정(핵동결→신고→검증→폐기)에 따른 상응조치 논의 ● BDA은행 북한계좌문제와 비핵화 논의 분리 	<ul style="list-style-type: none"> ● BDA은행 북한계좌 풀려야 비핵화 논의 가능 ● BDA은행 북한계좌 풀면 영변 5MW원자로 동결
BDA워킹그룹	<ul style="list-style-type: none"> ● BDA은행 북한계좌가 돈세탁 등에 사용됐다는 미 재무부 조사결과 제시 ● 재발방지 방안 요구 	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국의 조사결과 부정

3. 6자회담 '2.13합의' 평가

□ 초기단계 이행조치에 합의

- 이번의 '2.13 합의'로 작년 10.9 북한 핵실험으로 조성된 한반도 위기가 일단 진정국면으로 들어섰고, '제네바합의+α'의 성과를 거양
 - '2.13합의'의 원래 제목이 「9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치」라는 점에서 당초 회담목표를 달성
 - 합의문 제1조에 「9.19 공동성명」에 따른 한반도비핵화를 최종목표로 설정하고 모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램의 포기를 재확인
 - 합의문 제2조 1,2항에서 영변핵시설들의 폐쇄·봉인, IAEA사찰단의 감시, 모든 핵프로그램 목록의 협의 등 초기단계조치를 명시
 - 합의문 제4조에서 모든 핵프로그램 완전신고, 모든 현존 핵시설의 불능화 등 다음조치들을 규정
 - 이번 합의문에서 '9.19공동성명'의 원칙들을 모두 담는 것은 무리이기 때문에 우선 초기단계를 마련하고 이를 토대로 추가적인 불능화, 폐기로 나아가는 디딤돌을 구축
 - '2.13합의'에서는 한반도비핵화에 이르는 데 필요한 여러 과제들을 해결하기 위해 5개 워킹그룹들을 30일 이내에 설치키로 합의
- ※ 새로 신설될 5개 워킹그룹들은 '한반도 비핵화', '미·북 관계정상화', '일·북 관계정상화', '경제 및 에너지 협력', '동북아 평화·안보 체제' 등

□ 5개국 공동부담을 실현

- 「대북 지원부담의 분담에 관한 합의의사록」을 작성, 한국의 단독 부담 위험성 차단
 - 초기조치 단계에서 한국이 긴급에너지 지원으로 5만톤의 중유를 제공하고,
 - 다음단계로 북한이 핵시설 불능화를 취하면 5개국이 중유 100만톤에 해당하는 에너지를 1/n씩 부담기로 합의
- 이번 초기조치 합의로 확정된 우리측 부담은 긴급에너지지원을 위한 중유 5만 톤, 현 국제시세로 치면 약140억 원 정도이며

<표-2> 북핵타결 제네바합의와 2.13합의 비교 표

	제네바합의	2.13합의
북한이 취할 조치	-영변 핵시설 동결 -영변 원자로, 경수로 완공시까지 해체 -사용후연료봉 안전보관 및 재처리의 방법으로 처리 방안 강구 -한반도 비핵화공동선언 이행 -NPT(핵확산금지조약)잔류, IAEA안전 조치협정 이행	-영변 핵시설 폐쇄.봉인 -IAEA 사찰관 감시 복귀 -초기이행조치 이후 모든 핵프로그램 신고, 핵시설 불능화조치 단계별실시
대북 상응조치	-핵시설 동결에 따라 중유 연간 50만톤 제공 -영변원자로 해체 조건 200만kW경수로 제공	-60일내 긴급 에너지 지원(중유 5만톤) 제공 -모든 핵시설 불능화시 총 100만톤 상당의 경제.에너지.인도적 지원
중유제공 시한	-경수로 1기 완공시까지 매년 50만톤 제공	-북한 조치에 따라 신속적
이행시한	-합의문 서명후 1개월 내 영변5메가와트 원자로 등 5개시설 동결 -경수로는 2003년까지 제공 -북한은 경수로 상당부분 완료후 핵심 부품 인도전 IAEA안전협정 완전 이행	-북 초기조치 이행시한 60일
대북 지원주체 및	-중유는 미국 제공, 경수로는 한국이	-북한의 6자회담 당사국(일본은 일단

재원마련 원칙	70% 비용 부담	제외) -균등분담 원칙
후속 조치	-6개월 내 경수로 공급협정 체결 -필요시 북미 평화적 핵에너지협정체결 -대체에너지.경수로 제공협상,사용후 연료 처분 협의 진행	-5개 워킹그룹 가동(30일내) -6자회담 당사국 외무장관회의개최
북미관계	-3개월내 무역.투자장벽 완화 -영사.기술적 문제 해결 뒤 연락사무소 교환 설치 -공동관심사 진전따라 양국관계 대사급 격상 -미, 북에 핵무기 불사용 공식약속	-전면적 외교관계 나가기 위한 양자 대화 개시 -테러지원국 지정 해제 과정 개시, 적성국교역법 적용 종료과정 진전.
사용후연료봉, 농축플루토늄 처리 지침	-사용후연료봉 재처리의 방법으로 처리 방안 강구	-사용후연료봉 추출, 플루토늄 등 협의
기존 핵무기 처리 방안	-없음	-없음
합의주체	-미국,북한	- 6자회담 당사국

- 추가단계에서는 일본의 부담여부에 따라 우리측이 총 560~ 700억
원을 부담하게 될 것으로 예상

- 이 금액은 1994년 제네바합의 당시 우리 정부가 회담에 참석도 못
했으면서 30억 달러(약 2조 7000억 원)을 부담했던 것과는 비교도
되지 않는 적은 금액

※ 우리 정부의 대북 인도적 지원이나 최종단계인 북핵폐기시 약속한
전력 200만KW 비용은 이번 합의와는 별개로 산정하는 것이 타당

□ 되돌이킬 수 없는 합의이행의 토대 마련

- 이번 합의의 또다른 성과는 이행합의의 수레바퀴가 역회전하지 못하
도록 썰기를 박았다는 점으로

- 북한이 약속을 이행치 않을 경우 곧바로 대북 에너지 제공이 중단되어 위약에 따른 북측의 부당이득 가능성을 사전에 차단
- 또한 초기조치의 이행에 60일이라는 기한을 설정함으로써 실효성을 높였으며,
 - 철저한 '행동 대 행동' 원칙에 따라 북한이 동결→ 폐쇄→ 불능화 조치를 취하는 단계에 맞춰 성과급을 차등 지급토록 함으로써 북한의 도덕적 해이를 막는 장치를 마련

III. 한반도평화체제의 단계적 접근

1. 정부의 기존 입장

□ 평화체제 구축 과정에서 「남북 당사자 원칙」 견지

- 평화협정의 체결은 남북이 중심이 되고, 국제사회가 이를 지지·보장하는 방향으로 추진 (「2+2 구도」)
- 북미간 적대관계 해소 문제는 평화협정 형식이 아닌, 관계개선 정상화 과정을 통해 해결해 나가는 것이 타당

□ 점진적·단계적 추진 : 「先 평화정착 後 평화협정」 체결

- 1단계 : 북핵문제 해결과 평화증진 가속화
 - △북핵해결에 대한 원칙적 합의 △2차 정상회담의 추진 및 각급 남북회담의 정례화 △초보적 군사적 신뢰구축
- 2단계 : 남북협력 심화와 평화체제 토대 마련

- △정상회담 정례화 △상주대표부 설치 △운용적 군비통제 추진

○ 3단계 : 평화체제 구축

- △평화협정 체결 △구조적 군비통제의 단계적 추진

□ 「남북 포괄적 협력」과 「우호적 국제환경 조성」 병행

○ 남북간 교류협력의 확대로 북한의 평화체제 참여 분위기 조성

○ 역내 안보협력을 통한 동북아 안보환경 개선 및 동북아 평화협력체 창설 주도

2. 향후 추진전략 검토

□ 先 평화협정 체결을 통해 한반도 평화증진 과정을 先導

○ 6자회담에서 마련된 공감대를 바탕으로 관련 논의 진전시, 정전체제의 평화체제 전환을 우선 협의, 실질 평화증진 가속화

- 유관국간 평화체제 문제에 대한 포괄적 논의 상황 및 북핵문제 해결과정을 평화체제 구축 전기로 적극 활용할 필요성 등 고려

○ 2006년 11월18일 미 부시 대통령이 제안한 남·북·미 3자 정상 회담을 통한 종전선언문 구상을 적극 수용, 2단계 협정안을 추진

- 먼저 종전선언을 통해 사태악화를 방지하고, 다음으로 평화협정을 체결

□ 종전선언문, 평화협정의 2단계 추진

- 남·북·미 3자 정상회담은 '9.19공동성명' 이행토의의 실질적 진전, 한국의 정치일정 등을 고려하여 2007년 6월25일 전후를 목표로 추진하며, 장소로는 서울이 좋으나 부득이할 경우 판문점, 금강산, 평양 등을 고려
 - 3자 정상회담에서 '정전협정'을 대체하는 '종전선언문'에 서명하고 기존 군사정전위를 '남·북·미 3자 군사위원회'(가칭)로 개칭하고 비무장지대를 '평화지대'로 선포
- ※ 명칭은 북측의 '잠정협정'보다는 미국측의 '종전선언문'으로 하고, '종전선언'의 참가자격을 주장할 가능성이 높은 중국에게 사전 양해를 획득
- 종전선언에도 불구하고, 평화체제 공식 전환 이전까지 안전장치 유지
 - 유엔사의 정전관리 임무를 한국군이 이양받되, 유엔사는 평화협정 체결 전까지는 다국적군의 전시증원을 위한 조직으로 존속
 - 비무장지대 등 정전체제의 전쟁억제 기능은 평화체제 구축시에도 평화지대 등으로 이를 발전적 승계
- 평화체제에 대한 실질적 보장과 제도적 보장 병행
 - 확고한 대북억지력(협력적 자주국방 + 한미동맹)을 바탕으로, 정전체제의 평화체제 전환 과정을 안정적으로 관리
 - 미·중의 평화협정에 대한 지지·보장 및 평화보장관리기구(정전기구 대체) 참여로 평화보장력 제고

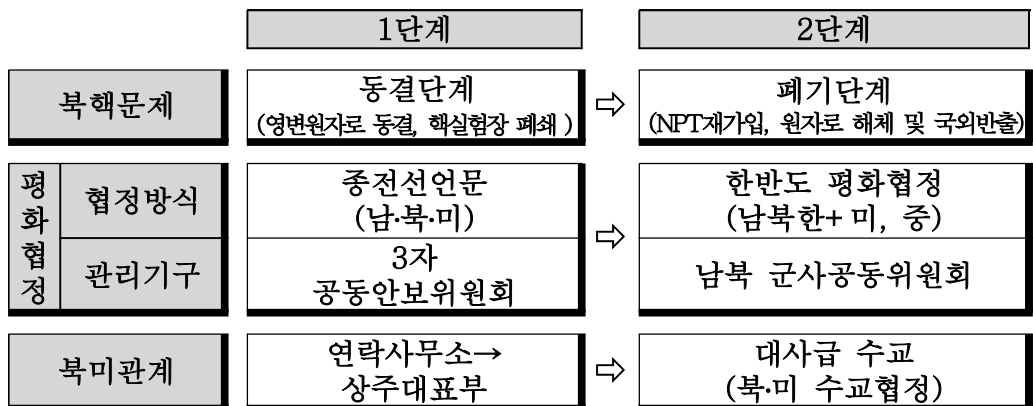
□ 당사자 형식에 대한 신축적 입장 견지

- 평화체제 '논의 당사자'는 4자회담의 복원 관점에서 검토
 - 4자회담 경험 및 중국의 정전협정 서명당사자 지위 등 감안
- 평화협정 '체결 당사자'는 「2+2구도」 실현을 기본 입장으로 하되,
 - 북한의 「남북미」 등 공식 제의시, 적극 검토한다는 입장에서 추가 협의 가능성을 확보
 - 추후 논의 과정에서 북미관계 개선과의 연계 가능성을 염두에 두고 전략적으로 대응

□ '종전선언문' 서명 위한 남·북·미 3자 정상회담의 조기추진

- 2007년 2월 13일 5차 3단계 회담에서 5개의 워킹그룹 외에 한반도평화체제를 논의할 '한반도평화포럼'이 조만간 구성될 가능성
 - 「9.19공동성명」에서 평화협정체제를 논의하기 위해 “직접 당사자들로 별도포럼”을 구성하기로 했던 합의가 조만간 구체화될 가능성 농후

<그림-2> 북핵문제, 평화협정, 북미수교의 병행적 추진



- 6자회담에서 등장한 ‘평화협정’ 의제는 남북한과 미국·중국이 참가했던 4자회담과는 성격을 달리하는 것으로, 북한이 핵포기의 대가로 대북 안전보장을 제도화하는 차원
 - 그렇기 때문에 평화협정의 문제는 미국 주장뿐 아니라 북한의 입장도 고려하여 조율되는 것이 중요
- 북한은 우선 북·미 적대관계의 철폐가 필요하다고 보고 평화협정과 북·미 수교를 연계시키는 차원에서 ‘북·미 잠정협정’안을 내놓기도 했다는 점에서 타협 가능성 존재
 - 이러한 ‘잠정협정’ 방안이 최선의 것이라고 볼 수는 없지만, 한국을 평화체제의 주체로 인정하고 있고 북·미 수교와 연동되어 있어 현실성을 높였다는 장점이 존재
 - 또한 ‘잠정협정’이 유지되는 동안 주한미군의 주둔도 일단 용인된다는 점에서 종전의 북한측 입장보다 한 발 나아간 것이라는 점에서 유의미

북한인권 어떻게 접근할 것인가

김수암

(통일연구원 연구위원)

I. 문제 제기

- 북한은 유엔 회원국인 동시에 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’(이하 B규약), ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약’(이하 A규약), ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약’(이하 여성차별철폐협약), ‘아동의 권리에 관한 협약’(이하 아동권리협약)에 가입한 당사자로서 유엔인권선언과 국제인권규약에 규정된 조항들을 준수할 의무가 있음.
- 북한체제의 폐쇄적 속성에도 불구하고 탈북자들의 증언, 대북지원 추진 과정에서 열악한 북한주민의 인권 실상들이 알려지기 시작하였음.
- 한국정부는 한반도 평화정착, 남북관계 개선, 북한주민의 인권 개선이라는 복합적 요소를 고려하여 전략적으로 북한인권문제에 접근하고 있음.
- 반면, 국제사회는 유엔, 개별국가, 국제인권비정부기구를 중심으로 공개적이고 직접적인 방식으로 북한인권 개선을 추진하여 오고 있음.
- 이러한 과정에서 북한인권 악화의 원인론, 접근 방식, 개선 방식을 둘러싸고 논쟁이 전개되면서 국론이 분열되는 동시에 대북정책 추진력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있음.
- 북한인권문제는 북한주민의 인권개선이라는 본질적 측면과 국민적 합의, 국제적 협조를 통한 대북정책 추진이라는 파생적 측면을 동시에 해결해야 하는 중층적 성격을 지닌 핵심 과제라고 할 수 있음.

II. 북한인권 개선을 위한 국제사회의 동향

1. 북한인권 실태보고서 발간

- 국제사면위원회(Amnesty International, AI), 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch) 등 국제비정부인권기구들은 공개처형, 정치범수용소, 노동권(개성공단) 등 주요 이슈별 북한인권실태보고서를 발간하여 오고 있음.
 - 미북한인권위원회: 『감춰진 수용소』, 『기아 인권: 북한기아의 정치학』, Failure to Protect 등
 - 국내적으로는 통일연구원에서 1996년부터 『북한인권백서』 발간
 - 2006년 대한변호사협회에서 『북한인권백서』 발간
 - 인권실태 축적을 위한 국내비정부기구의 활동: '북한인권정보센터'의 체계적 인권 수집 체계 구축, '북한민주화네트워크'의 인터넷 신문 『NK daily』 운영, '좋은벗들'의 『오늘의 북한소식』 등
- 개별국가 차원에서 미국은 국무부에서 『연례각국인권보고서』, 『국제종교자유보고서』, 『인신매매보고서』, 『민주주의 및 인권지원보고서』 등을 연례적으로 발간하여 북한인권 유린 실태를 평가하고 있음.
- 유엔차원에서 비텃 문타본 유엔북한인권특별보고관이 유엔인권위원회(유엔인권이사회)와 유엔 총회에 북한인권 상황 보고서를 제출하여 오고 있음.
 - 유엔 북한인권특별보고관도 유엔인권위원회와 유엔총회에 제출한 보고서에서 북한인권이 열악하다고 평가
- 북한인권실태는 크게 시민적·정치적 권리, 경제적·문화적·사회적 권리, 아동·여성 등 특정집단의 권리 등으로 평가할 수 있음

- 국제사회에서 제기되고 있는 인권실태로는 우선 생명권으로서 공개처형, 자의적 구금 및 정치범수용소, 노동단련대 등의 운영, 불법고문 및 구타, 평등권 위배로서의 성분과 연좌제, 사법독립 및 법률의 공정한 적용의 위배(변호권의 유린), 개인의 자유권으로서 여행의 자유, 언론·출판, 집회·결사의 자유, 종교의 자유 등
- 식량권, 의료실태 등 경제적 자유의 현저한 저하, 직업선택 권리의 부정 등으로 세분
- 여성에 대한 차별로서 남녀차별, 수감시설에서의 임신부에 대한 차별, 인신매매 등이 이슈로 대두
- 아동의 경우 교육기회권과 교육보장권의 2가지 측면에서 현저하게 권리 저하
- 최근 체코 등 해외 송출 북한노동자, 개성공단 등 북한 내 외국기업의 북한노동자의 강제노동 및 착취문제가 새롭게 쟁점으로 부상

2. 국제사회의 활동 동향

□ 유엔

- 유엔은 열악한 북한인권실태를 개선하기 위한 방안의 하나로 열악한 북한인권 실태를 비판하고 개선을 촉구하는 북한인권결의안을 채택하여 왔음.
 - 유엔인권소위원회는 1997년, 1998년 북한인권결의안 채택
 - 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)는 2003년, 2004년, 2005년 3년 연속으로 북한인권결의안 채택
 - 유엔총회는 2005년, 2006년 2년 연속으로 북한인권결의안 채택
 - 2004년 제60차 유엔인권위원회에서 채택된 북한인권결의안에 따라 유엔에서는 북한인권특별보고관 임명
- 경제사회이사회 산하 유엔인권위원회(Commission on Human Rights)를 대체하는 총회 산하 유엔인권이사회(Human Rights Council)를 신설하기로 한 2005년 제60차 유엔총회의 결의안(A/RES.60/251)에 따

- 라 2006년 6월 19일 유엔인권이사회가 공식으로 출범함.
 - 2006년 5월 9일 결의안에 따라 47개 초대 이사국 선출

□ 개별국가

- 미국은 2004년 10월 북한인권법을 제정하였으며, 동 법에 의거하여 대북인권정책을 추진하고 있음.
 - 탈북자 보호, 북한주민의 인권 개선 등을 위해 매년 2천 4백만 달러(탈북자 지원 2천만 달러, 북한민주화 및 인권 증진 2백만 달러, 대북방송지원 2백만 달러)까지 예산을 책정하도록 규정
 - 미국은 그동안 북한인권법에 규정된 예산 책정하지 않은 상황
 - 다만, 북한인권법 제정 이후 미 국무부는 2백만 달러의 예산을 비정부인권기구인 프리덤하우스에 지원
 - 프리덤하우스는 워싱턴(2005.7), 서울(2005.12), 브뤼셀(2006.3), 로마(2006.7) 4차례에 걸쳐 북한인권국제대회 개최
 - 미국은 2008년도 회계연도에 처음으로 북한의 민주주의와 인권을 증진하기 위한 예산으로 2백만 달러 최초 책정
 - 2005년 8월 동 법에 따라 제이 레프코위츠를 북한인권특사로 임명
 - 2006년 5월 탈북자 6명이 북한인권법에 따라 난민자격으로 미국 정착이 성사된 이후 현재까지 30여명 정착
 - 남한에 입국하여 정착하였던 새터민 일부도 이민법정을 통해 정치적 망명 허용
 - 북한인권법에서는 인도적 지원과 북한인권의 연계 권고
 - 특히 부시 대통령은 탈북자 강철환을 직접 면담하는 등 북한인권 문제에 커다란 관심 표명

- 유럽연합은 기본적으로 인도적 지원을 제공하는 동시에 인권개선을 요구하는 병행접근전략을 취하고 있음.
 - 2001년 6월 북한 대표단과 유럽연합 간에 인권대화 개최
 - 유럽연합이 유엔인권위원회 북한인권결의안 상정을 주도하면서 북한의 강력한 반발로 인해 현재 인권대화가 중단된 상태

- 다만, 유럽연합은 북한과 정치대화는 지속하고 있는 바, 정치대화에서 인권문제를 지속적으로 협의
 - 2002년 인권교육 프로그램(스웨덴, 2~3월), 인권규약 이행과 보고 방법 세미나(영국, 3월) 등 북한에 대해 인권분야 기술협력 제공
 - 유럽의회는 2006년 3월 23일 최초로 탈북자 청문회를 개최하고 6월 15일 북한인권결의안 채택
- 일본도 2006년 ‘납치문제 기타 북조선에 의한 인권침해문제 대처에 관한법률’을 채택, 납치자 문제를 중심으로 북한인권 문제에 접근하고 있음.
- 납치문제가 개선되지 않을 것으로 판단될 경우 경제제재 발동
 - 탈북자 지원, 탈북자 지원 비정부기구(NGO) 등에 대한 재정적 배려
 - 매년 12월10일부터 ‘북한 인권침해 계몽주간’ 설치 등
 - 일본은 북핵 해결을 위한 6자회담에서도 납치자 문제를 강력하게 거론

3. 국내 인권단체

- 진보진영은 북한인권 문제의 정치적 악용과 한반도 평화에 미칠 부정적 영향을 경계하여 북한인권문제에 대한 입장 표명을 자제하여 왔음.
- 2004년 7월 22일, 민주사회를위한변호사모임, 인권운동사랑방, 좋은벗들, 참여연대 평화군축센터, 천주교인권위원회 등 11개 단체들은 북한인권법의 미 하원 통과에 반대하는 공동성명 발표
- 동 단체들은 ‘한반도 인권회의’를 결성하여 연대활동을 전개하여 왔으나 2004년 가을 유엔 북한인권특별보고관에 제출할 보고서 작성과정에서 의견차이로 연대활동은 중단된 상태
 - 최근 ‘한반도 인권회의’를 재개하려는 움직임 시작
- 보수 진영은 ‘자유권’과 북한체제의 부도덕성을 부각하는 데 주안점을

두고 북한인권운동을 주도하여 왔음.

- 정부정책을 소극적이라고 비판하면서 북한인권문제 공개 거론, 유엔인권위원회 결의안 찬성, 대북지원과 인권과의 연계 촉구

○ 보수 진영의 북한인권운동은 다음과 같이 대별할 수 있을 것임.

- 첫째, 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크, 북한인권정보센터, 피랍·탈북인권연대 등 북한인권을 전문 활동영역으로 하는 단체
- 둘째, 북한민주화운동본부, 자유북한방송, 탈북자동지회, 송의동지회, 백두한라회 등 국내입국 새터민들이 주도하는 단체
- 6.25전쟁납북인사가족협의회, 남북자가족협의회, 남북자가족모임 등 납북자 가족들을 중심으로 납북자 문제 해결을 활동영역으로 하는 단체

○ 보수 진영은 북한인권 학술회의 개최, 북한인권 관련 잡지 발간, 국제 NGO와의 연대를 통한 로비 활동, 북한인권 강좌 개설, 북한인권 정보 수집 등의 활동을 전개하고 있음.

- 「생명과 인권」(북한인권시민연합), Keys(북한민주화네트워크), 「탈북자」(탈북자동지회), 「Justice」(북한민주화운동본부) 등의 간행물 발간
- 북한인권시민연합은 1999년부터 매년 ‘북한인권·난민 국제회의’ 개최

III. 한국정부의 대북인권 정책

○ 우리 정부도 인권실태가 열악하다는 사실에 우려를 표명하면서 북한개선의 필요성에 공감하고 있음.

○ 우리 정부는 북한인권 4원칙을 정립하여 북한인권정책을 추진하고 있음.

- 첫째, 인권은 인류보편적 가치로서 우리 정부는 북한의 인권상황에 대해 우려와 관심을 갖고 있으며, 포괄적 개선에 기여한다는

입장

- 둘째, 북한인권문제에 대해 각국별로 효과적이라고 생각하는 접근 방식을 전략적으로 검토·선택할 수 있다는 입장
 - 셋째, 평화변영정책을 통해 남북간 긴장완화와 화해협력을 추구하면서, 북한인권의 실질적 개선을 도모하는 정책 견지
 - 넷째, 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심과 노력이 북한주민의 실질적 인권증진에 기여할 수 있도록 국제사회와 지속적으로 협력
- 유엔인권위원회와 유엔총회 북한인권결의안에 대해 한반도 평화, 남북관계 개선, 북한인권 개선이라는 복합적 요소를 고려하여 표결에 응함.
- 유엔인권위원회: 2003년 불참, 2004년 2005년 기권
 - 유엔총회: 2005년 기권, 2006년 찬성
 - 기권 표결 시 투표입장 설명(Explanation of Vote)을 통해 북한인권 상황에 대해 우려를 표명하고 국제사회의 노력에 지지 천명
- 국가인권위원회는 유엔인권위원회 결의안 채택 이후 북한인권문제에 대한 대응의 필요성을 인식하고 인권정책국 산하에 「북한인권연구팀」을 운영하고 있음.
- 북한인권 관련 전문가 간담회, 공청회 등을 통하여 여론을 수렴하는 활동 전개
- 국가인권위원회는 2006년 12월 11일 북한인권에 대한 위원회의 입장을 발표함.
- 헌법 제3조의 규정에도 불구하고 「국가인권위원회법」 제4조 및 제30조의 해석상 대한민국 정부가 실효적 관할권을 행사하기 어려운 북한지역에서의 인권침해행위나 차별행위는 위원회의 조사대상에 포함될 수 없다는 입장
- 위원회는 정부에 대해 북한 인권개선을 위해 다음과 같은 원칙을 제시함.
- 첫째, 북한인권의 개선과 관련하여 국제사회가 다양한 노력을 통

해 발전시켜 온 인권의 보편성 존중

- 둘째, 한반도 평화는 남북한 주민들의 평화롭게 살 권리와 직접적으로 관련되므로 북한인권의 개선은 평화적인 방법을 통해 실행
- 셋째, 북한인권 문제에 대한 논의와 접근은 북한의 인권상황을 실질적으로 개선시키는 데 목표 설정
- 넷째, 북한인권 문제는 정부 차원의 활동과 시민사회 차원의 활동이 비판적 조언과 협력 속에서 상호보완적으로 접근

IV. 북한의 대응 및 정책

- 북한은 인권문제가 북한제도를 전복하려는 '반공화국 적대행위의 공간'으로 악용되고 있다고 인식하면서 기본적으로 체제유지라는 관점에서 대응하고 있음.
- 첫째, 북한은 문화상대주의 시각에서 집단주의를 바탕으로 '서방식'과 대비되는 '우리식' 인권개념이라는 특수한 대응논리를 정립하고 있음.
 - 북한은 문화상대주의 시각에서 개별 국가별로 '인권기준'과 '보장 형태'가 다를 수밖에 없다고 주장
 - 우리식 사회주의에 맞는 '우리식 인권기준'에 따라 우리식대로 인권을 보장해나가면서 '서방식 인권론' 철저히 배격
- 둘째, 주권의 원칙과 정치활용론이라는 시각에서 인권 제기에 접근하고 있음.
 - 인권을 보장하기 위해 국경을 넘어선 개입을 허용해야 한다는 서방국가들의 주권 재정의 주장은 정치적 목적을 갖고 있기 때문에 오히려 주권의 원칙을 보다 강화해야 한다고 주장
 - 자주권을 상실한 인민은 그 어떤 인권도 향유할 수 없다는 논리에 따라 주권원칙은 '인권은 곧 국권'이라는 논리로 강화
- 북한은 유엔인권위원회 북한인권결의안에 대해 북한체제를 붕괴하려는 정치적 음모라는 체제안보 관점에서 결의안 자체를 거부하는 전략

을 선택하고 있음.

- 북한인권결의안에 따라 임명되어 활동하고 있는 북한인권특별보고관(비타민)의 존재도 불인정
- 북한인권결의안 내용에 포함되어 있다는 이유로 유엔인권고등판무관과의 인권분야 대화 및 기술협력도 거부

○ 북한은 2006년 6월 출범한 유엔인권이사회 1차 회의에서 개별국가를 대상으로 하는 인권결의나 특별보고관 제도는 정치적 동기에 의한 주권 유린이며 적대행위의 산물이기 때문에 2가지 제도를 폐지할 것을 주장하였음.

○ 미국의 대북인권정책에 대해 핵문제와 인권문제를 '대북고립압살정책의 2대기둥'으로 규정하면서 북한체제를 붕괴시키려는 명분으로 인권을 활용하고 있다고 반박하고 있음.

- 동유럽에 활용하였던 방송을 통한 정보유입과 대량탈출을 통해 제도변경을 실행에 옮기려 한다고 규정

○ 북한인권법 제정 등 일본 내에서 반북여론이 확대되자 북한은 미국의 대북적대시정책에 추종하여 납치자 문제, 북한인권법 등을 명분으로 북한의 체제를 전복하려는 정치적 음모를 획책하고 있다고 비난하고 있음.

○ 북한은 국제사회로부터의 문제제기에 대해 거부라는 부정적 태도로 일관하는 것은 체제유지에 부정적 영향을 미친다는 판단 아래 체제유지에 위협을 주지 않는 범위 내에서 선별적인 수용정책을 취하고 있음.

○ 북한은 앞에서 언급하였듯이 4대 국제인권규약에 가입한 당사자로서 국제인권규약에 따라 이행 상황을 담은 국가보고서를 제출하여 오고 있음.

- A, B규약(1981년 가입: 남한 1990년 가입), 아동권리협약(1990년 가입): 각 2회 제출 및 심의 완료

- 여성차별철폐협약(2001년 가입): 최초보고서 제출 및 심의 완료
 - 유엔 국제인권규약에 따라 규약의 이행을 관장하는 규약위원회에 대해서는 정치적인 색채가 없다는 판단에 따라 협조
- 2004년 아동권리위원회 위원 2명과 여성폭력특별보고관 초청 등 유엔 인권기구의 관련자를 선별적으로 북한으로 초청하고 있음.
 - 북한인권결의안 내용에 포함되어 있다는 이유로 유엔인권고등판무관실과의 인권분야 대화와 기술협력을 거부하고 있지만 유럽연합과 인권대화를 실시한 바 있음.
 - 인권세미나, 교육훈련 프로그램 참가 등 유럽연합과 일부 인권분야 기술협력 실시
 - 국제사면위원회에 대해 1991년, 1995년 2차례 방북을 허용하고 제네바에서 면담을 갖고 인권 관련 대화를 실시하였음.
 - 북한은 국제사회의 인권압력과 부분적인 개방, 경제난에 따른 북한사회변화를 반영하여 인권 개선을 기여할 수 있는 방향으로 국내법제를 지속적으로 정비하여 오고 있음.
 - 1997년 유엔인권소위원회에서 채택된 북한인권결의안에서 이동의 자유를 보장하도록 강하게 요구하고 있는 바, 1998년 사회주의헌법을 개정하면서 거주와 여행의 자유 조항(제75조)을 신설하였음.
 - 1999년, 2004년 형법과 형사소송법을 대폭 개정하여 법률적 차원에서 인권을 개선할 수 있는 여건을 개선함.
 - 1999년 8월 형법을 개정하여 사형을 부과할 수 있는 범죄행위를 33개항에서 5개항으로 대폭 축소
 - 특히 유엔의 집중적인 비판(유엔인권이사회 최종검토의견서)을 수용하여 2004년 개정 형법에서 유추해석조항(1999년 형법 제10조)을 폐지하고 “국가는 형법에서 범죄로 규정한 행위에 대해서만 형사책임을 지우도록 한다”(제6조)고 죄형법정주의 수용

- 1999년과 비교하여 2004년 형법의 경우 범죄조항도 118개 조항에서 총 245개 조항으로 대폭 확대, 범죄에 대한 규정요건 보다 세분화
 - 2004년 개정 형법에서 노동교화형은 유기 노동교화형, 무기노동교화형으로 세분하고 노동단련형을 신설하는 등 형벌 규정도 세분화
- 또한 재판소구성법, 변호사법, 판결판정집행법, 검찰감시법, 신소청원법 등을 지속적으로 개정하여 오고 있음.
- 특히 북한은 2003년 장애인보호법을 새롭게 제정하였음.
- 국내법제의 정비에도 불구하고 형사처리 절차에서 계급노선 원칙, 군중노선 원칙을 견지하는 등 정치적 색채가 배제되고 있지 않아 본질적인 한계가 존속하고 있음.

V. 북한인권 개선방안

1. 정책환경(정책대안 마련을 위한 쟁점)

- 첫째, 북한인권실태의 신뢰성에 대해 논란이 전개되고 있음.
- 북한의 폐쇄적인 속성으로 인해 현재 제기되고 있는 북한인권실상에 대해 보다 엄밀한 검증이 필요하다는 주장 제기
 - 특히 왜곡·과장 등 탈북자들의 증언의 신빙성 문제 집중 제기
 - 공개처형, 정치범수용소, 영아살해 등 핫이슈를 전면 배치하고 신빙성이 의심되는 일부 탈북자의 증언을 동원, 북한의 인권상황을 자의적으로 해석, 고의적으로 왜곡, 주관적 판단에 의해 부정적으로 평가하는 등 북한인권 관련 보고서들의 신빙성과 균형성에 대해 문제 제기
- 둘째, 북한인권 악화의 원인론에 대해서도 논란이 전개되고 있음.
- 북한주민의 인권문제의 발생원인을 북한체제의 속성에서 찾는 내인론

- 경제적 권리의 침해에 대해서도 사회주의 경제체제의 모순 및 정권의 차별적 식량배분 등 북한당국의 책임으로 해석
 - 국제질서의 적대적 정책으로 북한이 고립되고 군사화되면서 개별 주민들의 인권상황이 열악해졌다는 외인론
 - 내부적인 모순이라는 북한당국의 책임뿐만 아니라 북한 경제의 붕괴와 함께 잇따른 자연재해, 미국 주도의 경제제재 지속, 그리고 한국, 미국, 일본 등과의 적대 관계 등 외부적 요인으로 인해 인권 유린이 발생
- 셋째, 북한인권 개선을 위한 접근방식을 둘러싸고 논란이 전개되고 있음.
- 직접문제 제기 등 도덕적 압박 및 직접개입 방식, 화해·협력을 통한 점진적·실질적 개선방식을 둘러싸고 논쟁 전개
 - 미국을 중심으로 하는 직접개입 정책에 대해 주요 강대국의 정치적 이해를 반영하고 있으며 인권개선이라는 효율성 측면에서 볼 때 역효과 초래한다고 비판
 - 봉쇄와 압박으로 북한을 고립시키면 북한주민의 인권은 오히려 악화될 수 있으므로 화해·협력을 통해 북한의 개혁·개방을 유도하여 북한주민들의 전반적 생활수준과 정치적 권익을 향상시키는 것이 효과적인 방법
 - 반면, 북한인권문제가 북한체제에서 비롯된 정치적인 성격을 띠고 있으므로 직접적으로 자유권 등의 개선이 필요하다는 견해
 - 생존권, 자유권 어디에 중점을 두고 접근할 것인가, 아니면 포괄적으로 접근할 것인가
 - 국제사회의 문제 제기가 시민적·정치적 권리 중심으로 전개되고 있어 식량권, 평화권, 발전권에 대한 관심이 낮다는 비판
 - 경제·사회·문화적 권리의 침해가 시민·정치적 권리의 부정으로 연결된다는 상호불가분성의 원칙도 반영되어 있지 않다고 비판
 - 단기적·즉각적으로 추진할 것인가 아니면 점진적으로 추진할 것인가

- 넷째, 한반도 평화와 인권의 상관성에 대한 논쟁임.
 - 현 단계에서 북한인권을 공개적으로 제기하는 것은 남북관계를 악화시켜 한반도 평화를 저해하고 역설적으로 북한주민의 인권을 악화시키는 결과를 초래한다는 견해
 - 국가안보와 인권이 서로 연결되어 있으므로 북한체제의 안정이 인권향상의 조건이 될 수 있다는 주장
 - 북한주민의 인권을 신장시키기 위해서는 한반도에 평화를 정착시키는 것이 무엇보다도 선결과제라는 선평화론
 - 반면, 북한독재정권에 의해 자행되는 인권을 우선적으로 개선해야 한다는 선인권론
 - 인권문제를 외면하고 성취된 남북관계 진전이 진정한 한반도 평화와 안정을 가져올 수 없다는 견해
 - 인권이 보장되는 시스템이 남과 북에 공고해졌을 때 한반도에 안정된 평화질서가 구축될 수 있다는 견해
 - 북핵문제 해결과 병행하여 북한인권이 개선되는 것이 궁극적으로 남북한 통합과 한반도 평화에 긍정적으로 기여할 것이라는 병행론

- 다섯째, 북한주민의 생존권 개선을 위한 대북지원 방식을 둘러싸고 논란이 전개되고 있음.
 - 북한주민의 식량권, 생존권 보장을 위해 조건 없이 대북지원을 계속해야 한다는 견해
 - 인도적 지원의 지속 입장에 찬성하되 투명성 확보의 중요성을 강조하는 견해
 - 북한당국의 배분정책으로 인한 전용우려에 따라 투명성, 접근성, 모니터링과 같은 인도주의원칙에 따라 조건부로 지원해야 한다는 견해

2. 북한 인권개선 방안

<국내적 차원 조치>

□ 정책인프라 강화

- 북한인권을 실질적으로 개선하기 위해서는 정부, 국제기구, 개별국가, NGO 등 각 행위주체들의 개선활동을 조율할 수 있는 거버넌스 구축이 필요함.
- 북한인권문제에 체계적으로 대응할 수 있는 정부 부처간 종합 정책 조율 시스템을 구축함.
 - 부처별로 산발적으로 수행되고 있는 북한인권업무를 총괄할 수 있는 상설 총괄 부서 신설을 검토함.
- 역할분담 전략 아래 국제사회, 민간을 포괄하는 협력시스템을 구축함.

□ 북한인권 정보 체계 구축

- 북한체제의 폐쇄적 속성을 고려하여 북한인권 실태를 체계적으로 수집·정리할 수 있는 방안을 모색함.
 - 정부 차원에서 국내 입국 탈북자 조사 시 북한인권 실태 체계적 조사 및 활용 방안 마련
 - 북한에 대한 정보를 취득하고 있는 대북지원 국제기구, 민간단체 등 다양한 정보원 확대를 통해 실태 수집능력 제고
- 북한인권 실태 조사를 체계적·전문적으로 수행할 수 있도록 독일사례를 원용하여 북한인권기록보존소를 설치하여 운영하는 것을 적극적으로 검토함.

□ 인권교육의 강화

- 일반국민을 대상으로 체계적인 인권일반교육을 강화하면서 북한인권 문제에 대한 올바른 인식이 정립될 수 있도록 함.
 - 보편적 가치로서 인권 개념에 대한 인식을 바탕으로 균형된 시각에서 북한인권문제에 접근할 수 있는 교육 프로그램을 개발함.

<접근전략의 기본방향>

□ 압박전략과 포용전략의 병행

- 북한주민의 인권이 실질적으로 개선되기 위해서는 북한당국의 인식 및 정책의 변화 유도, 아래로부터의 인권인식 함양을 동시에 충족시킬 수 있는 방향으로 정책을 추진해나가야 함.
- 도덕적 압박과 유인·설득전략을 병행하여 북한당국의 인식의 변화를 유도하고 국제사회의 일원으로 동참시킬 수 있는 여건을 조성함.
 - 북한체제의 폐쇄성을 고려할 때 북한당국의 인식과 정책변화 유도를 위한 유엔인권기구 중심의 압박전략의 유효성 인정 및 주도적 역할 수행
 - 북한당국의 체제붕괴 접근을 불식하기 위해 체제중심 접근에서 벗어나 인권대화, 기술협력 등을 통해 인권인식 변화 유도 및 역량 형성 지원
- 교류·협력을 통해 접촉면을 확대해나가는 과정에서 북한주민의 인권 인식의 변화를 유도할 수 있는 구체적이고 세부적인 전략을 수립하여 시행함.

□ 생존권과 자유권의 병행 개선

- 국제인권은 인권의 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호연관성 등 4

가지를 주요 원칙으로 삼고 있는 바, 북한주민의 생존권 보장과 시민적·정치적 권리의 개선을 병행하여 개선하는 접근전략을 수립해야 함.

□ 북한변화를 반영한 인권개선 전략 조정

- 북한의 정책 변화, 북한사회 변화, 인권실태 변화를 체계적으로 분석하여 이를 토대로 인권개선 정책을 유연하게 조정해나가야 함.
 - 북한의 변화를 반영하지 않은 채 변화이전의 실태를 토대로 인권 개선을 요구할 경우 북한당국의 반발 등 역효과 초래

□ 법률에 입각, 구체적 사안 중심 개선 요구

- 첫째, 국제인권규약에 어긋나는 북한법률을 면밀하게 분석하여 구체적 법률의 개정을 요구함.
- 둘째, 형법 등 북한법규에 규정된 조항 위반 사항을 체계적으로 수집·정리하여 개선을 요구함.

<북한 개혁·개방 유도과정에서 인권 연계성 강화>

□ 경제협력과 인권개념의 통합

- 중국 등의 사례에서 보듯이 개혁·개방이 인권개선으로 연계되는 단선적인 인과관계가 형성되지 않는다는 사실을 고려해야 함.
 - 경제·사회 교류·협력을 통해 북한의 개혁·개방을 유도하는 과정에서 북한주민의 인권을 개선할 수 있는 구체적인 전략 개발 및 투영
 - 노동의 권리가 제기되는 개성공단의 사례에서 보듯이 경제협력과정에서 인권개념을 통합하여 접근하는 전략 수립
 - 대규모 경제지원 제공 시 인권개선에 간접적으로 기여할 수 있는 조건들 요구

□ 빈곤퇴치 과정을 통한 인권개선 도모

- 북한사회가 빈곤퇴치를 위해 사회적 역량을 형성해나갈 수 있도록 대북지원정책이 전환되어야 함.
 - 사회개발지원방식으로 대북지원을 전환하며, 개발협력 사업을 통해 빈곤층을 조직하여 자조능력을 배양하고, 빈곤층의 권익옹호와 지도력·관리력 제고를 위한 프로그램 투영
 - 특히 국제사회에서 논의되고 있는 '권리에 기반한 접근' 방식을 수용하여 빈곤퇴치를 위한 사회개발을 추진할 때 지역주민들의 적극적인 참여유도

□ 북한의 법치(Rule of Law) 지원

- 남북 교류·협력을 통해 북한의 개혁·개방을 유도해나가되 법치의 관점에서 남북간 협력방안을 수립하고 인권분야 기술협력의 핵심과제로 설정함으로써 대북정책이 실질적인 북한주민의 인권개선으로 연결되도록 해야 함.
 - 개혁·개방 과정에서 발생하게 되는 비정치적 분야에서의 법률적 수요를 지원하는 방향으로 북한 내 법치 여건 제고
 - 특히 사법기관 종사자들에 대한 교육·훈련 및 교류 프로그램 개발·시행

□ 남북 인권분야 협력 강화

- 핵문제 해결, 남북관계 제도화 수준 등을 고려하여 남북대화 시 점진적으로 인권분야의 협력을 확대함.
 - 단기적으로 이산가족, 납북자, 국군포로 등 남북 간 인도주의 사안의 가시적이고 실질적인 성과 도출에 주력
 - 비공개, 비공식 차원에서 대화채널을 통해 국제사회의 우려를 전달하고 북한 설득
 - 민간 차원에서부터 인권대화를 추진해나가되 다양한 형식의 인권

- 대화 프로그램을 개발하여 추진
- 취약계층의 인권 보호를 위한 공동협력 프로그램 개발 등 인권분야 기술협력 추진

<국제인권규약 의무 이행 촉구>

- 첫째, 북한이 가입하지 않고 있는 고문방지협약과 인종차별철폐협약에 조속히 가입하도록 촉구함.
- 둘째, 북한이 가입한 4개 국제인권규약에 따른 국가보고서 제출 의무를 이행하도록 지속적으로 촉구함.
- 셋째, 유엔인권고등판무관실과 기술협력 및 인권대화를 실시하도록 촉구함.
- 넷째, 교정시설과 구금시설에 대한 국제기구의 시찰을 허용할 것을 강력하게 권고함.

대북정책에 대한 국민합의 어떻게 이룰 것인가

김 영 수

(서강대 정치외교학과 교수)

I. 한반도 안보환경의 현주소

- 북한의 핵보유로 인한 국가생존환경의 변화 : 안보 기대구조 동요
- 국제질서와 남북관계의 변화 : 게임 규칙의 질적 변화
- 2.13합의 이후 북핵문제 및 한반도 평화체제의 새로운 기대구조 형성 중

II. 남북관계의 변화와 남남갈등

1. 남북관계의 변화

- 2000년 6.15공동선언 이후 남북관계는 빠른 속도로 변하고 있으며, 질적으로 달라진 모습을 나타내고 있음
- 분단에 기초한 '1945년 질서'가 '2000년 질서'로 바뀌었으며, '햇볕정책'으로 얼어붙은 남북관계가 해빙된 이후 분단으로 경직됐던 '고체상태'의 남북관계가 '액체상태'로 바뀌고 있음
- 이런 상황에서 한반도의 통일문제가 부쩍 관심의 대상이 되고 있음
 - 특히 정상회담에서 합의된 「남북공동선언」 제2항에서 “남과 북은

나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 한다.”고 규정한 이후, 통일문제는 부쩍 ‘우리문제화’하고 있음

○ 분단 60년의 역사를 돌아켜보면, 남북관계도 몇 차례의 변화를 거쳐 왔음

- 한국전쟁, 7.4공동성명, 남북한 기본합의서 등이 그 상징적인 사건
- 이런 사건을 거치는 동안 남북관계는 단순한 적대적 관계에서 ‘의존적 적대관계’로 변천
- 휴전선 이남에 남한이 있기에 김일성 체제 유지에 도움이 되고, 북한이 존재하는 덕분에 남한체제 유지에 도움이 되는 이른바 ‘의존적 적대관계’를 보여 왔음
- 이후 몇 차례의 긴장 속에서 더욱 경색된 남북관계가 만들어지기도 했으나, 1984년 9월, 북한 적십자사의 수해물자를 우리가 인수하고, 1988년 남북한간 교역 문호개방과 남북한 교역을 민족 내부 교역으로 간주하는 것을 골자로 한 민족자존과 통일번영을 위한 이른바 「7·7선언」이 발표되면서, 남북관계는 적대적이면서도 과거보다는 훨씬 더 상호의존적인 관계로 변함

○ 북한 붕괴설이 강하게 제기되던 1990년대 한동안은 주로 남한우위의 입장에서 흡수통일을 진지하게 생각하던 때라, 화해협력의 차원에서 남북관계 모색은 제자리를 차지하기 어려움

- 그러던 것이 국민의 정부가 내세운 ‘햇볕정책’과 ‘대북포용정책’으로 인해 남북관계는 여러 가지 새로운 모습을 나타내기 시작
- 그 단적인 예가 금강산 관광

- '햇볕정책'의 의지는 '베를린 선언'에 강하게 배여 있음
 - 여기에는 기존의 대북 접근정책이나 방식을 달리함으로써 새로운 남북관계를 만들어나가려는 정책적 의지가 강하게 반영되어 있음
 - 특히 당국이 나서서 본격적인 경제협력을 도모함으로써 남북협력의 범위를 보다 폭넓게 확대하겠다는 정책적 의지가 분명하게 나타나 있음
- 이후 남북관계는 더욱 활성화되면서 상호의존도가 높아지면서 그 파급효과가 점차 '번져가고' 있음
- 장관급 회담을 비롯하여 다양한 채널의 당국간 대화가 정례화 되고 있으며, 남북을 왕래하는 인원도 급증하고 있음
 - 남북한 경제의존도도 높아지고 있으며, 인도적 지원과 더불어 개발협력의 가능성까지 논의되고 있음
 - 이 과정에서 이제는 양적인 변화가 아니라 통일을 전제로 한 남북간의 질적 변화를 도모하는 새로운 방안들이 추진되고 있음

2. 국내 정세의 변화와 남남갈등

- 남북한 관계의 질적 변화와는 달리, 미국 중심의 국제질서 재편 국면은 한미동맹에 기초해 안보문제를 해결해 오던 한국 정부의 결정적인 부담으로 작용하고 있음
- '평화변영의 동북아질서'와 '협력적 자주국방'에 기초한 참여정부의 국가 전략은 미국 중심의 질서에 순응·편입되지 않으면 안 되는 상황에 부딪히면서 한미동맹의 근본적인 관계까지 흔들리는 긴장 국면이 조성되고 있음

- 이런 상황에서 우리 정부는 우리 역사에 대한 통절한 반성에서 기 초한 '동북아 균형자론'을 제기
- 동북아 균형자론은 한 세기 전 주변 강대국들이 우리를 놓고 쟁탈 전을 벌였을 때 속수무책으로 당하기만 한 역사에 대한 반성에서, 무엇보다 우리의 힘을 키우고, 그리고 주변 강대국들이 서로 다투 는 일을 사전에 방지하겠다는 발상에서 비롯된 국가전략
- 이를 놓고 우리의 상대적 국력과 지정학적 현실을 제대로 반영하지 못한 것이라는 비판과 함께, 우리의 위상을 지나치게 자기비하적으로 평가하고 있을 뿐 아니라 패배주의적 사고에 빠져있다는 반론이 제기 되면서, 한국 사회의 지식인 집단은 심각한 내부분열 양상을 빚은 바 있음
 - 수구꼴통으로 매도되는 보수 대 진보, 친미 대 반미, 우와 좌의 대 결, 반북 대 친북 등의 상반된 짝개념이 개념의 역사성이 무시된 채 그리고 용어에 내포된 정확한 의미가 무시된 채, 편의에 따른 이분법적 구도에 의해 '편가르기'의 무기로 활용되고 있음
- 이런 '남남갈등'의 저변에는 분단이 초래하는 한반도의 특수성이 결정 적으로 작용하고 있음
 - 통일이 다른 무엇보다 더 중요하다는 민족주의적 정향과 통일을 위한다고 자유민주주의를 양보할 수 없다는 이데올로기적 신념 사 이의 갈등이 바로 그것
 - 분단이 빚은 이러한 한국 사회의 특수성은 점차 집단의 갈등으로 확대되고 있으며, 이 두 집단은 모든 대내외 정책에서 갈등을 빚 고 있음
- 자유민주주의를 중시하는 사람들은 통일을 북한에 자유민주주의를 심

는 수단으로 생각

- 반대로 민족주의에 기초해 통일을 중시하는 사람들은 자유민주주의를 고집하느니 남북한의 민족공조를 통해 통일을 이루는 것이 무엇보다 중요한 일이라고 주장

- 이런 맥락에서 자유민주주의를 중시하는 사람들은 부시 행정부의 세계 민주화 정책에 공감하면서, 민주화의 세계적 추세에 우리가 함께 동참하면 북한을 민주화 할 수 있는 좋은 기회를 잡을 수 있을 것으로 기대
 - 이른바 '승기론'(乘機論)

- 한편, 통일을 그 어떤 가치보다 중시하는 사람들은 미국의 새로운 세계전략을 중대한 도전으로 받아들이면서 통일의 장애요인으로 인식
 - 남북한이 하나가 되어 미국의 개입에 대항하는 이른바 '항전론'(抗戰論)을 주장

- 참여정부 출범 이후 승기론과 항전론의 대립은 더욱 첨예화
 - 미국의 새로운 전략이 한반도 문제에 개입할수록 국내 정세는 더욱 날카로운 대결과 긴장관계를 초래하고 있음

- 북핵 문제를 해결해 나가는 동안 이런 대결구도는 더욱 강화될 것으로 예상
 - 북한 민주화 프로그램이 본격적으로 작동되어 북한체제의 불안정성이 커질수록 국제공조와 민족공조의 대립은 더욱 평행선을 달릴 것으로 예상

Ⅲ. 북한의 생각과 계획

1. 북한의 의도와 계획

- 현재 북한 당국은 '위로부터의 변화'에 대한 중장기적인 계획을 구상한 후 이를 실천해 가고 있음
 - 2006년, 2007년의 단기 계획이 아니라, 「주체 100년」이 되는 2,011년, 그리고 「주체 만100년」이 되는 2,012년까지의 계획을 수립한 후 이를 실천해 나가고 있음
 - 북핵 카드를 새 국가전략을 실행해 가는 유효한 수단으로 활용하고 있음
- 아울러 한국의 2007년 대통령 선거와 2,012년의 대통령 선거를 북한 국가전략의 주요 변수로 삼고 있으며, 미국의 2,008년, 2,012년 대통령 선거도 북한 국가의 진로에 중대한 영향을 주는 변수로 계산하고 있음
 - 북한 당국은 주체 만100년과 김일성 탄생 100주년이 되는 2,012년을 북한의 '결정적 시기'로 보고, 모든 국가 전략을 여기에 집중시키고 있음
- 이런 중장기적 구상 아래, 민족공조에 기초한 대남 전략, 북핵 카드 중심의 대미·일 전략 및 대 중국·러시아 전략을 세우고 있음
 - 따라서 북한 외부에서 예상하는 것처럼 1-2년의 현상에 집착하거나 단기적인 이해득실에 매달리는 조급함이 북한 체제 내부에는 오히려 적음
 - 대신 경수로 건설 요구나 주변국가와의 관계 정상화 등의 제반 계획을 북한 중심의 일정표에 의해 진행해 나가고 있음

- 북한 당국이 추구하는 최우선 목표는 체제유지
 - ‘위로부터의 변화’를 시도하더라도 결코 김일성·김정일 중심체제의 작동을 훼손시키거나 약화시킬 수 없다는 통치 방침 아래, 제한적인 형태의 ‘위로부터의 변화’를 시도해 가고 있음
 - 이를 위해 외부 정보의 유입 차단에 총력전을 전개하고 있음
 - ‘위로부터의 변화’가 초래하는 주민들의 의식 변화를 당국 차원에서 통제하고 있음
- 그러나 이와 같은 북한 당국의 목표와 노력에도 불구하고 7.1조치가 초래한 사회계층의 변화는 서서히 진행 중
 - 신중계층의 출현이 분명해지고 있으며, 부의 불평등 현상이 심화되고 있음
 - ‘요구’와 ‘공급’의 불균형이 심화되고 있으며, 이런 양상이 지속될 경우 체제 변동의 계기로 작용할 가능성도 상존하고 있음
- 이와 같은 사실을 잘 알고 있는 북한 당국은 현재 ‘선군정치’를 통한 내치안정에 주력하고 있음
 - 이를 위해 농업문제 해결을 통해 먹는 문제부터 해결하겠다는 의지를 그 어느 때보다 우선시하고 있음
- 그런데 체제를 살리고 주민들의 먹는 문제를 해결하기 위해 새로운 선택을 시도하는 북한 당국에게는 한번도 경험하지 못한 위험부담이 기다리고 있음
 - 이런 상황에서 북한 당국은 새로운 선택을 통해 북한체제의 내구

력을 판단할 수 있는 중요한 실험을 시작하고 있음

- 이것이 60년 동안의 '력사'가 안겨준 '북한체제'의 현실이며 당면 과제

○ 한편, 북한 당국은 남북관계의 질적 변화와 북한 사회의 변화 속에서 북한식 '햇볕정책'을 구사하고 있음

- '햇볕정책'은 남조선의 대북정책이 아니라 북한의 대남정책 기조라는 전략을 구사하고 있음

- 대북 강압정책을 구사하면 전쟁을 하겠다는 북한의 압박정책이 남쪽 사회에 먹혀드는 한, 남쪽의 정치인들은 '햇볕정책'을 '강경정책'으로 쉽사리 선회할 수 없을 것이란 전제 아래, 북한의 햇볕정책 즉, '북별정책'을 적극적으로 구사하고 있음

- 남한의 햇볕정책인 '남별정책'을 비난하지 않는 강도 높고 전략적인 '북별정책'을 구사하고 있음

○ 그 이유는 매우 논리적이고 간단함

- 남쪽의 햇볕정책이 지속되는 한 대북 지원은 계속 될 것이기 때문에 절대로 남쪽의 햇볕정책이 흔들리는 명분을 제공해서는 안 된다는 전략적 사고를 하고 있음

- 2005년도 '아리랑' 공연에서 남조선 군인을 때려잡는 장면이라고 오해받을 수 있는 장면을 신속하고 과감하게 삭제한 것이 단적인 예

- 또한 남한 당국이 햇볕정책을 지속하는 한 남쪽 사회의 남남갈등은 더욱 심화될 것이며, 친북화의 속도도 가속화 될 것이기 때문에, 남한 당국의 햇볕정책을 절대로 비난하거나 훼손해서는 안

된다는 철저한 계산 아래 전략적인 '북별정책'을 실천하고 있음

- 그러면서 대북 지원으로 인해 북한 주민들의 대남 적개심이 약화되는 것을 방지하는 대책을 실행하고 있고, 간간이 남북간 긴장 관계를 조성하고 있음
- 이것이 남북관계의 새로운 양상 속에서 전개되고 있는 북한 대남 전략

2. 2007년의 북한 생각

- 북한의 의도와 능력 : '고슴도치 전략'과 체제유지
- 북한 당국의 정세 인식
 - 체제결속과 대미관계 개선이 북한체제의 당면 목표
- 남북교류에 대한 시각 : "북한은 대화의 권리, 남한은 지원의 의무"
 - 대남 적개심 약화에 대한 경계의식 고조
 - 햇볕정책에 대한 북한의 시각과 '우리민족끼리'의 전술적 활용
- 2007년 신년공동사설의 특징
 - "승리의 신심 드높이 선군조선의 일대 전성기를 열어나가자"
 - 경제 부문에 큰 비중을 둠
- 정치 상황 : 북핵 실험 이후 체제 결속력 증가
- 경제 현황 : 시장의존도 증가 / 물가와 주민들의 하루살이
- 사회 실태 : '토대'와 '성분' 중심사회의 변화

IV. 국민합의 형성을 위한 실천과제

1. 국가 전략에 대한 비전 수립

- 어떤 국가 전략을 실천해 나갈 것인가 : 생존인가 공존인가의 선택

2. 남북한 통합에 대한 비전 수립

- 어떤 통일을 원하며, 어떻게 이뤄나갈 것인가 : 통일 한국의 목표와 실천방법

3. 사람의 통일을 위한 준비

- 마음의 통일과 사람의 통일을 위해 무엇부터 해야 하는가 : 새터민 문제의 적극적인 해결부터 시작

V. 국민합의 형성을 위한 시민사회의 역할 모색

1. 과거·현재와 함께 국가와 민족의 미래에 비중을 두는 새로운 노력

2. 북한의 실체를 있는 그대로 전달하는 노력

3. NGO의 소통과 연대를 구축하는 노력

4. 극단적 좌·우편향의 의견을 해소해 나가는 합의 공간 및 공감대 확산 노력

5. 정치권과 일정 거리를 유지하는 견제와 균형 갖추는 노력

6. 왜곡과 오보를 평가하는 언론 감독 및 견제 기능

남북경제협력 어떻게 발전시켜 나갈 것인가?

동 용 승

(삼성경제연구소 경제안보팀장)

1. 문제 제기

- 1988년 「7.7 선언」 이후 시작된 남북경협은 약 20년 동안 지속되면서 남북관계의 발전에 많은 기여를 해 왔음
 - 남북한 교역물량의 확대를 통한 남북 상호간 경제적 연관관계 확대
 - 2006년말 현재 연간 13억 달러 상회 : 중국 다음으로 대북한 최대 무역상대
 - 대북 직접 투자를 통한 협력사업 방식을 창출하여 남북간 상호 이해관계를 제고
 - 개성공단 17개 기업이 활동하면서 1만명 이상의 북한 인력 고용
 - 금강산 관광사업의 안정적 유지
 - 비 개방지역에서의 다양한 위탁가공사업의 전개 등
- 반면 20여년의 세월에 비해 남북경제관계의 발전은 상대적으로 큰 발전을 보이지 못한 측면이 있음
 - 남북한 경제협력의 궁극적 목적은 북한의 개혁과 개방을 촉진하여 남북한의 상호발전을 도모하고 통일을 지향하는 초석을 마련하는데 있음
 - 이러한 과정은 북한의 변화를 촉진하는 측면과 북한경제의 발전 속도를 빠르게 가져오기 위한 방법론으로서 작용하는 측면이 있음
 - 그러나 현실적으로 북한의 변화는 주변의 변화에 쫓아오지 못함으로

로서 북한과 외부세계의 격차는 날이 갈수록 더욱 커지는 결과가
됐음

- 이에 따라 기존 경험추진방식에 대한 방향 수정의 필요성이 제기
될 수 있는 바, 이에 대한 문제를 제기해 보고자 함

2. 2006년 남북경협 현황¹⁾

1) 총 괄

- 2006년 1-12월중 남북교역은 13억 4,974만달러로 전년비 27.8% 증가
하였음
 - 반출은 위탁가공교역, 개성공단사업 및 민간지원 등의 수요증대로
전년비 16.0% 증가한 8억 3,020만달러임
 - 반입은 일반교역과 개성공단 생산제품의 증대로 전년비 52.6% 증
가한 5억 1,954만달러임
- 2006년 1-12월중 남북교역 수지는 민간지원, 개성공단사업 등의 반출
증가로 3억 1,066만달러 흑자를 시현함
 - 그러나 상업적 거래에서 실질교역(일반교역+위탁가공교역) 수지는
남한이 3억 2,559만달러의 적자를 기록하였음

1) 현황부분의 자료는 무역협회의 2006년 남북교역 동향 자료를 요약 정리했음

【2006년 1-12월중 남북교역 동향】

(천달러, %)

구 분	2006. 1-12월
교역액	1,349,739 (27.8)
(반출)	830,200 (16.0)
(반입)	519,539 (52.6)
교역수지 (실질교역수지*)	310,661 (△325,589)

주 1) ()내는 전년비 증가율 2)실질교역수지=(일반교역+위탁가공교역)수지

2) 유형별 거래동향

○ 상업적 거래는 9억 2,807만달러로 전년비 34.5% 증가하였음

- 반출은 4억 968만달러로 17.2%가 늘어남
 - 개성공단 입주업체의 제품생산을 위한 원부자재와 공단개발을 위한 건설장비 및 기계류 등 (2억 2,285만달러, 41.9%증가)
 - 위탁가공을 위한 의류 원부자재 등 (9,357만달러, 19.1%증가)
- 반입은 아연괴, 모래, 조개 등 주요 품목과 개성공단 생산제품의 물량증대로 전년비 52.4% 증가한 5억 1,839만달러
- 상업적 거래의 부문별 동향을 보면,
 - 일반교역 3억 413만달러로 44.9% 증가
 - 위탁가공교역 2억 5,296만달러로 20.6% 증가
 - 개성공단사업 2억 9,880만달러로 69.0% 증가
 - 금강산관광사업 5,665만달러로 34.9% 감소
 - 기타 경제협력사업(평양 등)은 1,553만달러로 149.1% 증가
- 상업적 거래의 수지는 남한이 1억 871만달러 적자를 기록

- 단, 외환의 지급 등 실질적인 대가의 지급을 통해 이뤄지는 거래인 일반교역에 한정해서 보면 남한이 2억 5,977만달러의 적자를 기록, 북한이 해당액의 흑자를 달성함

○ 비상업적 거래는 4억 2,167만달러로 전년비 15.1% 증가

- 대북지원은 4억 1,926만달러(14.8% 증가)
 - 민간지원은 4억 756만달러 (67.8% 증가) : 쌀, 비료, X-선 방사기 및 화물자동차 등
 - 정부지원은 1,170만달러 (90.4% 감소) : 전선, 건설중장비 시멘트 및 목재 등
 - 사회문화협력사업은 241만달러 (209.0% 증가) : 자동차(부품포함) 등의 반출과 재반입

【2006년 1-12월 거래유형별 동향】

(천달러, %)

대구 분	중구분	소구분	06년 12월			06년 1~12월		
			반출	반입	합계	반출	반입	합계
상업 적 거래	교 역	일반교역	166	28,462	28,628	22,178	281,952	304,130
			(△86.5)	(44.1)	(36.4)	(6.3)	(49.2)	(44.9)
		위탁가공교역	7,460	8,685	16,145	93,571	159,387	252,958
			(5.1)	(20.8)	(13.0)	(19.1)	(21.4)	(20.6)
	소 계	7,625	37,147	44,772	115,750	441,339	557,089	
		(△8.4)	(37.9)	(26.9)	(16.4)	(37.8)	(32.7)	
	경제 협력 사업	개성공단사업	26,237	6,502	32,739	222,853	75,943	298,796
			(88.2)	(22.7)	(70.2)	(41.9)	(283.6)	(69.0)
		금강산관광사 업	1,935	0	1,935	56,568	86	56,654
			(△58.6)	(0.0)	(△58.6)	(△34.9)	(72.0)	(△34.9)
	기타경제협력사 업	192	55	247	14,511	1,019	15,530	
		(0.0)	(0.0)	(0.0)	(133.9)	(3187.0)	(149.1)	
	소 계	28,364	6,557	34,921	293,932	77,048	370,980	
(52.3)		(23.8)	(46.0)	(17.4)	(287.6)	(37.3)		
합 계			35,989	43,703	79,692	409,682	518,387	928,069
			(33.5)	(35.5)	(34.6)	(17.2)	(52.4)	(34.5)
비상 업적 거래	대북 지원	민간지원	6,183	0	6,183	407,528	32	407,560
			(△32.8)	(0.0)	(△32.8)	(67.9)	(△23.8)	(67.8)
		정부지원	20	0	20	11,696	0	11,696
			(△99.7)	(0.0)	(△99.7)	(△90.4)	(△100.0)	(△90.4)
	소 계	6,203	0	6,203	419,224	32	419,256	
		(△65.3)	(0.0)	(△65.3)	(14.8)	(△46.6)	(14.8)	
	사회문화 협력사업	사회문화협력사 업	2	11	13	1,294	1,120	2,414
			(△96.9)	(0.0)	(△80.4)	(124.2)	(449.0)	(209.0)
	경수로 사업	경수로건설	0	0	0	0	0	0
			(0.0)	(0.0)	(0.0)	(△100.0)	(0.0)	(△100.0)
		KEDO중유	0	0	0	0	0	0
			(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	소 계	0	0	0	0	0	0	
(0.0)		(0.0)	(0.0)	(△100.0)	(0.0)	(△100.0)		
합 계			6,206	11	6,217	420,518	1,152	421,670
			(△65.4)	(0.0)	(△65.3)	(14.9)	(334.7)	(15.1)
총 계			42,195	43,714	85,908	830,200	519,539	1,349,739
			(△6.0)	(35.6)	(11.3)	(16.0)	(52.6)	(27.8)

주 : ()내는 전년(동월)비 증가율

3) 주요품목

○ 일반교역

- 2006년 1-12월중 대북 반출품목중 동제권선용 전선, 기계류 등 상위 5대품목이 전체교역액의 48.2%를 차지함

【2006년 1-12월 일반교역 반출 5대품목】

(천달러, %)

순위	품 목	금 액	증가율	구성비
1	동제권선용전선	3,265	76.2	14.7
2	변압기부품	2,357	9.0	10.6
3	기계류	1,829	237.4	8.2
4	선박	1,809	65.9	8.2
5	경유	1,445	507.1	6.5
합 계		10,705		48.2

주 : 품목은 MTI 6단위, 증가율은 전년비

- 2006년 1-12월중 아연괴, 비금속광물(모래) 등 10개 반입품목이 전체 반입액의 87.3%를 차지함
 - 반입품목 중 모래 등 비금속광물 및 아연괴, 수산물 등이 크게 증가

【2006년 1-12월 일반교역 반입 10대 품목】

(천달러, %)

순위	품 목	금 액	증가율	구성비
1	아연괴	81,264	93.9	28.8
2	비금속광물	54,672	133.1	19.4
3	조개	35,127	12.7	12.5
4	건조수산물	16,901	△3.6	6.0
5	수산가공품	14,998	67.4	5.3
6	연체동물	12,445	6.9	4.4
7	표고버섯	10,711	42	3.8
8	고사리	7,797	41.4	2.8
9	문어	7,747	42.1	2.7
10	새우	4,462	137.2	1.6
합 계		246,124		87.3

주 1) 품목은 MTI 6단위, 증가율은 전년비

2) 연체동물은 백합, 전복, 소라, 피조개 등(오징어, 문어, 낙지류 제외)

- 3) 건조수산물은 건조된 명태, 오징어 등
- 4) 수산가공품은 대구 등을 건조하여 포로 만든 것

○ 개성공단 사업

- 2006년 1-12월중 전체 반출액 중 10대 품목이 50.4%를 차지
 - 주요 반출 품목으로는 입주업체의 공장건설(H-형강, 철근 및 알루미늄관 등) 및 인프라(경유, 연결부품 등) 구축에 필요한 원부자재와, 기존 입주업체의 제품생산을 위한 원부자재 및 소모품 등이 있음

【2006년 1-12월 개성공단사업 반출 10대 품목】

(천달러, %)

순위	품 목	금 액	증가율	구성비
1	철구조물	50,719	102.5	22.8
2	경유	12,396	17.2	5.6
3	연결부품	9,002	932.3	4.0
4	손목시계	8,581	550.5	3.9
5	신발부분품	7,564	372.7	3.4
6	철근	5,984	50.7	2.7
7	건설중장비	5,110	-50.9	2.3
8	수공구	4,753	-41.3	2.1
9	재봉기	4,048	233.9	1.8
10	무연탄	4,044	242.4	1.8
합 계		112,201		50.4

주 : 품목은 MTI 6단위, 증가율은 전년비

- 2006년 1-12월중 전체 반입액 중 10대 품목이 68.2%를 차지
 - 품목별(구성비)로는 철구조물이 2,587만달러(34.1%), 신발부분품이 858만달러(11.3%)이고 건설중장비가 580만달러(7.6%)를 각각 차지함

【2006년 1-12월 개성공단사업 반입 10대 품목】

(천달러, %)

순위	품목	금액	증가율	구성비
1	철구조물	25,867	3986.4	34.1
2	신발부분품	8,580	445.8	11.3
3	건설중장비	5,803	217.7	7.6
4	플라스틱제품	3,592	185.3	4.7
5	손목시계	1,638	357.5	2.2
6	전선	1,613	9388.2	2.1
7	기타수공구	1,398	8.2	1.8
8	자동차부품	1,256	1720.2	1.7
9	냉장고부품	1,033	522.2	1.4
10	신발	988	-	1.3
합 계		51,768		68.2

주 : 품목은 MTI 6단위, 증가율은 전년비

○ 위탁가공교역

- 2006년 1-12월 반입품목 중 남여의류, CRT TV 등 상위 10대 품목이 차지하는 비중은 81.5%임
 - 반입품목 중 운동복, 남성바지 및 상의 등 의류와 CRT TV 등이 주종을 이루고 있음

【2006년 1-12월 위탁가공교역 반입 10대 품목】

(천달러, %)

순위	품목	금액	증가율	구성비
1	운동복	34,371	2.4	21.6
2	남성바지	25,035	43.4	15.7
3	코트 및 자켓	19,494	6.4	12.2
4	신사복상의	18,856	39	11.8
5	여성바지스커트	9,441	7.1	5.9
6	CRT TV (디지털의 것)	5,714	56.5	3.6
7	브라우저	4,807	96.4	3.0
8	언더셔츠	4,794	103.3	3.0
9	내의실내복	4,124	32.5	2.6
10	여성양복상의	3,417	13.3	2.1
합 계		130,053		81.5

주 : 품목은 MTI 6단위, 증가율은 전년비

○ 대북지원

- 민간지원(반출)은 2006년 1-12월중 상위 10대품목이 전체교역액의 87.0% 차지
 - 비료도 민간단체에서 북한 농산물의 생산증대를 위해 지원

【2006년 1-12월 민간지원 10대 품목】

(천달러, %)

순위	품 목	금 액	증가율	구성비
1	쌀	187,545	93672.5	46.0
2	인산비료	59,172	320.3	14.5
3	복합비료	47,595	-56.2	11.7
4	질소비료	21,434	.7	5.3
5	의약품	11,720	36.8	2.9
6	포트랜드시멘트	7,858	21137.8	1.9
7	건설중장비	7,625	4577.9	1.9
8	언더셔츠	5,470	-50.3	1.3
9	화물자동차	3,353	227.4	0.8
10	밀가루	2,953	175.9	0.7
합 계		354,725		87.0

주 : 품목은 MTI 6단위, 증가율은 전년비

- 정부지원(반출)은 2006년 1-12월중 전체정부지원중 상위 5대품목이 차지하는 비중은 70.7%임
 - 건설중장비 부품은 인프라 건설용으로 지원됨

【2006년 1-12월 정부지원 주요 품목】

(천달러, %)

순위	품 목	금 액	증가율	구성비
1	석유제품	3,819	-	32.7
2	건설중장비부품	2,044	269.6	17.5
3	포트랜드시멘트	1,491	-46	12.7
4	도료	553	9116.6	4.7
5	알루미늄판	360	380	3.1
합 계		8,267		70.7

주 : 품목은 MTI 6단위, 증가율은 전년비

3. 문제점

○ 정부의 대북경협정책, 이른바 G to G 방식의 문제점 인식

- 북한경제 내부는 90년대 사회주의권 붕괴 이후 시장화가 확산 중
 - 2002년 7.1 경제관리개선조치는 이러한 시장화(즉 북한 당국이 컨트롤 할 수 없는 영역의 확대 또는 계획경제의 무력화)의 확산을 현실적으로 일부 수용하면서 더 이상의 확산을 막는데 정책적 목표를 둔 조치
 - 북한 당국 입장에서는 중앙의 공급능력을 확대함으로써, 이러한 시장화의 확산을 제어할 필요성을 항상 느끼고 있지만 실질적으로 외부의 경제제재 등으로 개별 경제단위의 이른바 독립채산방식을 허용할 수밖에 없는 상황이었음
 - 금번 북핵 실험 및 2.13 합의 이후 중앙의 공급능력이 확대될 수 있는 계기가 마련됨에 따라 시장화를 억제하려는 움직임을 보일 가능성이 높음
- 이런 차원에서 정부 대 정부 차원의 대북지원 및 직접적 경협 방식은 북한당국의 공급능력을 강화시킴으로서 북한내부의 시장화를 억제하는 역기능을 할 가능성이 높아지고 있음

○ 중국의 대북경협 방식과 남북한 경협의 차별성 문제

- 중국과 북한의 교류는 이른바 B to B 방식으로 진행되고 있는 바, 이는 북한내부의 시장화 확산이라는 것에 직접적으로 기여하는 측면이 있음
 - 중국과 북한의 G to G 사업은 일부에 국한되어 있을 뿐만 아니라 이른바 관계유지를 위한 중국의 지원이라는 성격으로 진행됨과 동시에 보이지 않는 중국정부의 대북 압박으로 활용되는 측면이 강함
 - 예를 들면 중국과 북한의 접경지역에 위치한 중국 랴오닝성의

단등시는 신의주를 통해 북한의 물자공급 배후시장으로서 경제가 활기를 띠고 있을 뿐만 아니라 중국과 북한의 경제교류의 70% 이상을 담당하면서 북한 내에서 시장화에 따른 부의 창출 효과를 대부분 흡수하는 기현상이 발생하고 있음

- 반면 남북경협은 사회문화교류를 포함하여 표면적으로는 B to B 방식이지만 민경련, 민화협 등 북한의 대남전담조직으로 창구화·일원화됨으로서 실질적으로는 B to G의 성격을 지니고 있음
 - 이에 따라 북한 당국은 민간차원의 경협까지도 중앙의 공급능력을 제고하고 시장화의 확산을 제어하는 수단으로 남북경협을 적극 활용하는 측면이 강함
 - 또한 민간차원의 남북경협도 선별적으로 수용함에 따라 실질적으로 북한 공장 및 기업소들이 외부세계와 협력을 원하는 분야가 원활하게 경제협력으로 이어지지 못하는 측면이 강함
 - 이러한 현상은 상호 체제가 기본적으로 시장원리에 입각한 교류가 일어남으로써 호혜적 혜택을 누려야 한다는 기본원칙에도 어긋날 뿐만 아니라 경협의 확대를 통한 경제 파이의 확장과 그에 따른 한반도 경제의 번영을 구가한다는 궁극적 목표에도 어긋나는 것일 수 있음
- 개성공단, 금강산관광 등 기존 북한의 특구정책에 따른 경협 방식은 다양한 측면에서 긍정적 효과를 거두고 있으나 역시 북한의 창구 일원화의 정책에 부응하는 측면이 있음
- 개성공단은 이미 북한인력을 1만명 이상 고용하고 있을 뿐만 아니라, 향후에도 공단의 확대에 따라 10여만명 이상으로 증가할 것으로 기대되고 있음
 - 이는 북한인력들이 시장경제를 경험하는데 주요한 역할을 하게 될뿐만 아니라 향후 북한경제의 주요 주춧돌이 될 수 있는 인력을 양성한다는 측면이 있음
 - 금강산 관광은 남한 사람들이 북한을 제한적이거나 경험할 수 있

는 기회를 마련함으로써 남북한의 동질성 회복에 대한 필요성을 절감할 수 있는 일종의 국민적 교육현장으로서 활용될 수 있는 측면이 많음

- 반면 북한 당국의 입장에서는 대북직접투자 및 무역거래의 집중화를 통해 남한자본의 북한진출을 제어하는 효과를 기대할 수 있음

4. 정책대안

○ 대북경협정책의 기본원칙의 재정립

- 북한과의 경협을 추진하는 이유가 북한의 변화를 촉진하고 북한경제의 국제사회 진입을 통해 북한의 경제상황을 호전시키고 이를 통해 북한주민들의 삶의 질을 향상시킴과 동시에 남한경제의 활력을 불어넣는데 일조를 한다는 등의 기본원칙을 재정립할 필요가 있음
- 현재 이러한 기본원칙이 없는 것은 아니지만 실질적으로 북한체제의 특수성을 인정하면서 우리의 기본원칙을 북한에 대한 관철시키려는 노력이 다소 부족한 측면이 있음

○ 대북지원방식의 재고

- 현재 정부차원의 대북지원은 식량차관, 비료 무상지원 및 경공업 원자재 유상 지원 등의 형태가 구상되고 있음
- 그러나 앞서 지적한 바와 같이 정부차원에서 G to G 사업을 직접 수행함으로써 발생할 수 있는 문제점을 인식하고 정부는 대북지원을 B to B를 확대할 수 있는 환경조성에 주력하는 방향으로 전개해야 할 것임
- 대북식량차관이 제공될 경우 일정 정도의 경협환경을 정비하도록

요구하고 그에 상응하는 지원을 행하는 방식을 취하는 것이 바람직함

- 북측에서 민경련 등으로 창구를 단일화함으로써 발생하고 있는 문제점을 제기하고 북측의 경협 창구 다원화, 중국과 유사한 수준의 경협진입장벽 철폐 등을 지속적으로 요구하고 관찰시킴 필요
- 대북식량차관 제공은 무상지원이 아닌 식량차관의 형태이기 때문에 북한당국은 PDS(공적 분배 시스템)를 통해 배급을 하면서 일정금액을 주민들로 받을 수 있는 바, 이는 북한당국의 재정수입을 올리는 결과를 초래함
- 따라서 이에 대해 북한의 재정수입 확대분에 대해서 북한당국이 남한기업의 경협활동을 지원하기 위한 인프라 확충에 활용할 수 있도록 협상을 전개하는 방안도 고려할 필요가 있음

○ 경협 기준의 제고

- 현재까지의 대북경협은 북한의 현실을 기준점으로 진행되어 왔으나, 북의 변화 및 발전속도를 외부와 적어도 동일하거나 더욱 빠르게 진행시킬 수 있도록 북한에 대한 변화요구 수준을 좀 더 높여야 함
- 예를 들면 금융결제시스템의 정착을 위해 북한의 금융구조를 남북한이 상호 유통할 수 있는 형태로 발전시켜 줄 것을 요구하는 방식 등 보다 적극적 접근이 필요

대북 인도적 지원의 쟁점과 과제

양 문 수

(북한대학원대학교 교수)

I. 문제제기: 최근 대북 인도적 지원의 이슈화

- 1995년부터 시작된 대북 인도적 지원은 이제 13년의 역사를 보유
 - 공과에 대한 논란 끊이지 않아
 - 동시에 대북 지원 피로 현상도 나타나
 - 새로운 방향성을 요구하는 목소리도 높아져

- 특히 최근 몇 달 동안은 대북 인도적 지원이 핫 이슈로 등장
 - 이하 서술할 몇 가지 계기들을 거치면서

- 계기 1
 - 북한 미사일 시험발사 및 핵실험 이후 남한정부의 전격적인 인도적 지원 중단 조치
 - 그리고 이를 둘러싼 논란

- 계기 2
 - 지난해 여름 이후 북한의 인도적 상황의 악화
 - 특히 여름철 대규모 수해, 그리고 남한을 비롯한 국제사회의 대북 경제 제재조치 및 경제지원 격감 등으로 인한 식량사정의 악화
 - 2007년 식량난의 심각화 및 대규모 아사 발생 가능성에 대한 문제 제기
 - 그리고 이를 둘러싼 논란

○ 계기 3

- 인도적 지원에 대한 신임 통일부 장관의 잇따른 소신 표명
- “인도적 가치는 그 어떤 것보다 중요하게 인식”(2006.12.13. 정당·종교·시민사회단체 공동회의)
- “인도적 지원에 대한 개념과 운영원칙을 새로 정립”(2006.12.28. 취임 후 첫 언론브리핑)
- “인도적 지원은 어떤 정치적 상황에도 영향받지 않도록 했으면 좋겠다”(2007.1.8. 연합뉴스 인터뷰)
- 통일부 2007 업무추진계획에서 인도적 지원은 가급적 정치상황과 분리해 추진하겠다는 원칙 제시(2007.2.8)²⁾
- 그리고 이를 둘러싼 논란

○ 계기 4

- 2월 27일~3월 2일의 제20차 남북장관급 회담에서 인도적 지원을, 부분적이거나 북핵문제 진전과 사실상 연계
- 식량 차관 제공 문제를 협의할 남북경제협력추진위원회 개최 일자를 ‘2·13 합의’ 초기조처 이행시한(60일)이 지난 4월 18일로 결정
- 북한의 합의 이행 여부를 보고 나서 식량 지원 여부를 결정하겠다는 것
- 다만 지원규모는 북측의 요구대로 예년수준인 비료 30만톤, 쌀 40만톤으로 남과 북 사이에 공감대 형성
- 그리고 이를 둘러싼 논란

2) 다만 정치적 상황을 전혀 고려하지 않겠다는 것은 아니라고 밝혀 약간의 모호성을 남겨 두었음.

II. 대북 인도적 지원의 현황과 평가

1. 인도적 지원의 현황

- 대북지원을 시작한 1995년 이후 한국의 대북지원은 꾸준히 증가
 - 국제사회의 대북지원 감소세와는 대조적
- 2006년 말까지 정부 차원의 지원 규모는 총 1조 8,771억 원
 - 무상지원 1조 1,548억 원, 식량차관 7,223억 원
 - 민간 차원의 지원은 같은 기간 6,346억 원

【대북 인도적 지원 추이】

(단위: 만 달러)

구 분	'95.6	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
한국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	8,702	11,512	12,388	19,377
	민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,061	14,108	8,866	8,048
	계(A)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	15,763	25,620	21,254	27,425
국제사회(B)	5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,768	13,932	16,323	14,564	n.a.	
총계(A+B)	28,790	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,260	29,695	41,943	35,818	n.a.	
A/A+B (%)	80.7	4.5	15.2	9.5	11.5	38.5	27.5	34.0	53.1	61.1	59.3	n.a.	

주 1) 북한이 '04.8월 UN 통합지원절차(CAP)에 따른 지원을 거부함에 따라 2005년 이후는 국제사회의 구체적인 지원실적 파악 곤란

2) 남한정부의 대북식량차관은 제외된 금액

자료: 통일부

【정부 및 민간차원 무상지원 세부내역】

기간	정 부 차 원	민 간 차 원	합 계
'95	23,200만불 (1,854억원)	25만불 (2억원)	23,225만불
	쌀 15만톤 직접 지원	담요 8천매 국적 경유	(1,856억원)
'96	305만불 (24억원)	155만불 (12억원)	460만불
	CSB, 분유, 기상자재 UN기구 경유	밀가루, 분유, 식용유 국적 경유	(36억원)
'97	2,667만불 (240억원)	2,056만불 (182억원)	4,723만불
	CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등 UN기구 경유	옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등 국적/남북적십자 경유	(422억원)
'98	1,100만불 (154억원)	2,085만불 (275억원)	3,185만불
	옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤 UN기구 경유	밀가루, 옥수수, 식용유, 비료, 한우, 젓소, 비닐, 분유, 설탕 등 남북적십자 경유	(429억원)
'99	2,825만불 (339억원)	1,863만불 (223억원)	4,688만불
	비료 11.5만톤 직접지원	밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등 한적 / 독자창구(2.10~)	(562억원)
2000	8,139만불 (978억원)	3,238만불 (387억원)	11,377만불
	비료 30만톤 직접지원	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적 / 독자창구	(1,365억원)
2001	7,522만불 (975억원)	6,017만불 (782억원)	13,539만불
	내의 150만벌, 옥수수 10만톤, 비료 20만톤, 말라리아 방역지원 직접지원/WFP/WHO경유	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적 / 독자창구	(1,757억원)
2002	8,915만불 (1,140억원)	4,577만불 (576억원)	13,492만불
	옥수수 10만톤(WFP)1,739만불, 235억 비료 30만톤, 6,577만불, 832억 말라리아치료제(WHO)59만불, 8억	농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등 한적 / 독자창구	(1,716억원)
2003	9,377만불 (1,122억원)	6,386만불 (766억원)	15,763만불
	말라리아 방제 약품, 장비/ UNICEF 취약계층 지원 비료 30만톤, 옥수수 10만톤(WFP)	동내의, 아동복, 밀가루, 항생제 등 한적/ 독자창구	(1,888억원)
2004	12,362만불 (1,425억원)	13,250만불 (1,558억원)	25,612만불
	의약품, 긴급구호세트, 비료 30만톤 말라리아 방제 약품, 장비 옥수수 10만톤(WFP)	농자재, 피복, 감귤, 의료설비 등 한적/독자창구	(2,983억원)
2005	13,588만불 (1,359억원)	7,666만불(779억원)	21,254만불
	말라리아 방제 약품, 장비/ 조류인플루엔자 방역지원 비료 35만톤, 수해응급구호세트 UNICEF(취약계층지원)	밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등 한적/독자창구	(2,138억원)
2006	19,377만불 (1,938억원)	8,048만불(804억원)	27,425만불
	비료 35만톤 쌀, 자재장비 등 수해복구 지원(유보) WHO,UNICEF(영유아, 말라리아 방제약품)	밀가루, 의류, 의료설비, 수해복구 등 한적/독자창구	(2,742억원)
합계	109,377만불 (11,548억원)	55,366만불 (6,346억원)	164,743만불 (17,894억원)

주 1) 민간에 대한 기금지원액은 정부차원 지원액에 포함

2) 통일부 반출승인 기준 통계

【식량지원】 무상(쌀 25만톤) / 차관(쌀 200만톤, 옥수수 20만톤)

구 분	1995년	2000년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	계
지원 실적	국내산쌀 15만톤	식량 50만톤 - 외국산쌀 30만 톤 - 차관옥수수 20 만톤	국내산쌀 40만톤	국내산쌀 40만톤	국내산쌀 10만톤 외국산쌀 30만톤	국내산쌀 40만톤 외국산쌀 10만톤	국내산쌀 10만톤 (수해복구)	쌀(국내외) 225만톤 중국산 옥수수 20만톤 (9,477억원)
(금액)	(1,854억원)	(1,057억원)	(1,510억원)	(1,510억원)	(1,359억원)	(1,787억원)	(400억원)	
지원 형태	무상	차관방식	차관방식	차관방 식	차관방 식	차관방 식	무상	

주: 민간차원의 소규모 식량지원 제외

자료: 통일부

【비료지원】 정부차원(221.5만톤) / 민간차원(4만톤)

구 분	'99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006.9	계
규 모	15.5만톤 (민간 4만톤 포함)	30만톤	20만톤	30만톤	30만톤	30만톤	35만톤	35만톤	225.5만 톤
(금액)	(462억원)	(944억 원)	(638억 원)	(832억 원)	(836억 원)	(1,028억 원)	(1,206억 원)	(1,333억 원)	(7,279억 원)

자료: 통일부

2. 대북 인도적 지원에 대한 평가

(1) 긍정적 평가

○ 인도적 지원의 첫 번째 성과

- 최근 북한경제는 한국에 대한 의존도가 매우 높은 경제로 바뀌었음.
- 내부 자원은 고갈된 상태에서 한국으로부터의 자원유입이 없으면 도저히 지탱하지 못하는 체질로 변모했음.

○ 인도적 지원의 두 번째 성과

- 주민들의 인도적 상황 개선에 기여했음. 특히 어린이, 임산부, 노인 등과 같은 취약계층에게 실질적인 도움을 주었음.

○ 인도적 지원의 세 번째 성과

- 또한 지원물자의 일부는 반드시 시장으로 흘러들어가게 되어 있음. 쌀 공급량 증가가 시장가격 상승 억제를 통해 주민들의 삶에 직접적으로 도움을 주는 것은 불문가지임.³⁾
- 특히 한국으로부터의 지원 쌀이 북한에 유입되는 순간 시장의 쌀 가격을 일시적이거나 하락시키는 효과 있음.⁴⁾
- 주민들에게는 심리적인 안정감을 가져다주는 효과도 있음.⁵⁾

○ 만일 남한으로부터의 식량 지원이 없었다면 일반 주민들의 삶은 어떠했을까

- 군대이든 탄광이든 탁아소든, 북한내 생산 식량이 그러한 부문으로 우선공급되었을 것이고⁶⁾

3) 역으로 최근 대북 인도적 지원 중단이 시장(시장가격 상승)을 매개로 주민들에게 경제적 부담을 더 많이 지우고 있음에 주목할 필요가 있음.

4) 이하 새터민의 증언은 필자의 새터민 면담 결과(2005.11).

“한국 쌀이 항구에 도착했다는 소리가 들리면 시장에서 쌀값이 내려간다. 대폭 내려간다. 딱 이틀이다. 내가 올 때 한국 쌀이 950원했다. 그런데 장마당에서 딱 이틀 동안에 900원에 판다. 10원정도 내려가는 게 아니고 50원을 왔다 갔다 한다. 그러다가 10원씩 쭉 올라가서 자기 수치를 딱 맞춘다. 한국쌀이 항구에 도착하면 조선쌀 입쌀에도 약간 영향이 있다. 다만 많은 파동이 아니고 그저 10원, 20원 정도 내려가고 하다가 다시 또 수평으로 올라간다. 그저 이틀이다”(새터민 A씨).

5) “쌀이 들어오면 쌀 가격이 떨어지고 자기가 비록 먹지 못하는 쌀이지만 한숨을 쉰다. 쌀이 들어왔단다, 쌀 가격이 좀 떨어지겠구나, 일단은 몇 달 가겠구나 하고는 한숨을 쉰다. 지원이 없다면 북한에서 생산하는 쌀만 가지고 살라, 이렇게 하면 정말 쌀 가격이 하늘 공중으로 날아다니고 사람들이 계속 허기증만 느낄 것이다. 쌀이 얼마 들어온다는 말만 들어도 배가 부르다”(새터민 B씨).

6) “남한 지원쌀이 일반 주민들에게는 별로 안 값지만 고아원, 탁아소, 유치원, 탄광, 발전소 이런 쪽으로는 보내진다. 거기서 어차피 그 물건이 안 들어오면 국내에서 절약해서라도 쥐어 짜내서 라도 쥐여 될 대상이다. 그렇기 때문에 일반 주민들은 사실상 지원의 덕을 보고 있는 셈이다.” (새터민 C씨).

- 따라서 서민들의 공급물량은 지금보다 더 줄어들었을 가능성
- 예컨대 현재 남한 지원쌀의 적어도 20~30%는 민간부문에 공급되는데 그나마도 없었을 것
- 시장에서의 쌀값도 지금보다 상승했을 가능성

○ 인도적 지원의 네 번째 성과

- 남한에 대한 북한 주민의 의식 변화야말로 가장 소중한 것
- 통일의 실질적인 기반이며 추동력
- 남한에 대한 적대감이 완화되고 대남인식이 긍정적으로 바뀌었으며, 특히 남한과의 통일을 소망하게 된 사람들이 늘어났음에 주목해야 함.⁷⁾

(2) 부정적 평가

○ 대표적인 것이 이른바 ‘퍼주기’론

- 북한 불변론에 입각해 대북 지원 경험 무용론을 주장

○ 북한 핵실험 이후에는 공격의 강도를 높이되 논의의 초점을 약간 변경시키고 있음.

- 경험 무익론에서 경험 위해론으로 전환

○ 퍼주기의 대가가 핵과 미사일이라는 주장

- 일방적인 퍼주기로 북한을 변화시키려 했지만 돌아온 것은 핵과

7) “6·15 공동선언 이후에 한국 쌀, 한국 비료가 많이 들어왔다. 교류도 많이 이루어졌다. 그러면서 한국에 대한 생각이 많이 달라졌다. 이전에는 한국 사람을 싫어했다. 아니, 철천지 원수로 여겼다. 한국 사람들이 북한 사람들은 뿔이 나 있다고 생각하는 것과 마찬가지로였다 (새터민D씨).

“한국에서 북한을 지원하는 것 그 자체, 그리고 그 지원물자를 보고서 사람들의 생각이 달라졌다. 일본이나 미국보다는 같은 조선 사람이 낫다, 그래서 빨리 통일이 되어야 한다는 것이다. 한국 물건이 많이 들어가다 보니 한국 사회가 매우 발전했다는 것을 이제는 말한다. 옛날에는 남조선 자본주의와 남조선 사회가 나쁘다는 교양사업을 많이 했다. 그런데 이제는 다르다. 미국은 육해도 한국은 육하지 않는 방향으로 가고 있다“(새터민 E씨).

미사일 위협뿐임.

- 대북 지원을 통해 북한으로 흘러들어간 돈이 결국 대량살상무기 개발, 즉 핵과 미사일 개발에 사용되었을 것이라는 의혹을 강하게 제기
- 지원(퍼주기)의 수혜자도 주민이 아니라 지도부
 - 북한으로 들어간 물자와 자금이 주민들의 삶의 고통을 덜어주는데 사용된 것이 아니라
 - 최고 지도자와 그를 둘러싼 권력집단을 위해, 즉 선군정치를 위한 군자금으로 사용되었음.
- 결국 대북지원은 정부의 주장과는 달리 한반도 평화에 전혀 기여하지 못했다고 주장
 - 동시에 북한은 아직도 변하지 않았음이 입증되었다고 주장

Ⅲ. 북한의 식량난 현황

1. 북한의 식량 소요량에 대한 여러 견해

- 대표적인 것이 한국정부와 국제기구간의 차이
 - 사람이 정상적인 생활을 하기 위해 필요한 최소한의 에너지(세계보건기구(WHO)가 정한 기준치 1일 2,130kcal)를 100% 적용할 것인가 아니면 75%만 적용할 것인가
 - 북한의 인구 규모를 어떻게 볼 것인가

【기관별 2005/2006 양곡연도 북한의 식량소요량 추정치 비교】

(단위: 정곡 1,000톤)

용 도		추정기관			비 고
		통 일 부	세계식량계획(WFP)	미국 농무성	
인구(천명)		23,165	23,943	23,113	연도 중간인구
용 도 별	식 용	5,143	3,998	3,860	기타-조기수확, 수확후 손실 15% 및 기타용도 3%
		2,130kcal (UN권장 1일 최소에너지 섭취량)	1,600kcal (UN권장 1일 최소에너지 섭취량 의 75%)		
	사료용	300	180	180	
	종자용	230	230	230	
	기 타	810	810	810	
	합 계	6,483	5,218	5,080	

자료: 권태진, “북한의 홍수 피해 상황과 농업부문 영향”, KREI 북한농업동향, 8권 2호, 2006.8.

2. 북한의 식량 공급량에 대한 여러 견해⁸⁾

○ 평화재단 법륜스님

- 2006년 가을 생산량이 도별생산량 189만 톤, 개인소토지 생산량 30만 톤, 농민보유식량 10만 톤, 교화소 및 관리소의 생산량 15만 톤, 예비곡물 5~6만 톤과 이모작 생산량 30만 톤을 합쳐 총 280만 톤에 그쳤음.
- 여기에 거의 확정적인 중국으로부터의 약 20만 톤, 국제식량계획(WFP)의 7만5천 톤을 포함한다 하더라도 총 307만 5천의 공급량 밖에 되지 않음.
- 이는 2005년 북한정부의 공식발표인 450만톤 생산량의 60%를 약간 상회하는 정도에 불과

8) 좋은 벗들 주최 전문가 토론회, “북한의 대량아사, 다시 오는가?”, 2006.12.26에서 직접 제시되었거나 소개된 견해들을 필자가 재정리한 것임.

○ 농촌진흥청

- 지난해 12월 22일, 북한의 2006년도 곡물 총 생산량을, 2005년에 비해 1.3% 감소된 448만 톤(05년은 454만 톤)으로 추정, 발표
- 이 가운데 쌀은 189만 톤, 옥수수는 175만 톤, 두류(콩)는 16만 톤, 서류(감자)는 45만 톤, 맥류(보리와 밀) 및 기타 잡곡 25만 톤

○ 국제기구

- 세계식량계획의 장-피에르 드 마르주리 평양사무소 대표, "북한은 올해 530만 톤이 필요하지만 생산은 430만 톤에 그쳐 식량이 크게 부족하다"고 언급

○ 한국농촌경제연구원 권태진 선임연구위원

- 2006년 북한의 식량 총공급량은 500만 톤 정도로 추정됨.
- 자체 생산 450만 톤
- 상업적 수입 및 지원 50만 톤

○ 통일농수산정책연구원 김운근 원장 및 우리민족서로돕기운동 이용선 사무총장

- 올해의 실제 생산량을 350만 톤으로 추정
- 지난해보다 20% 줄어든 규모

3. 북한 식량수급 상태 평가

○ 이처럼 전문가들 사이에 공급량 추정치가 상당한 차이를 보임.

- 이는 생산량 추정치에 대한 상이한 시각 때문
- 특히 수해의 피해 규모와 기상조건의 영향
- 현재로서는 어느 견해가 타당한지 판단 어려워

○ 하지만 2006년의 전체 공급량이 전년보다 줄어든 데 대해서는 대체로 공감

- 더욱이 전문가들 사이에는 외부로부터의 지원 격감에 대해서는 전혀 이견이 없음.
 - 2006년에는 2005년(108만 톤)에 비해 지원이 격감, 50만 톤 이상 축소되었음.
 - 중국의 경우, 매년 20-30만 톤(유상지원 포함) 지원했지만 2006년 상반기까지는 10만 톤 전달에 그쳐
 - 한국은 60만(국제기구 통해 옥수수 10만 톤, 차관 방식으로 쌀 50만 톤 지원)에서 9만 톤으로 격감
 - 그 외 국제사회(WFP)는 20만 톤에서 12만 톤 수준으로 축소

- 대북지원 피로현상에다 북한의 미사일 발사와 핵실험의 영향까지 겹쳐 국제사회의 모금실적도 저조
 - 세계식량계획이 지난해 모두 1억 200만 달러를 모금하기로 계획을 세웠으나 목표의 15%에 지나지 않은 등 국제지원단체의 대북지원 모금이 목표량보다 크게 밀돌아
 - 유엔아동기금(UNICEF)도 지난해 초 대북지원사업에 미화 1120만 달러를 책정했으나 지난해 1월부터 3월까지의 모금액이 목표치의 10%에도 미치지 않는 93만 달러에 불과해 일부 주요사업이 중단되기도

- 북한의 식량 사정 악화는 여러 요인의 복합적인 작용에 의한 것이지만 단일 요인으로서 남한의 인도적 지원 중단이 가장 큰 요인

- 한편 지금도 식량 사정이 좋지 않지만 앞으로 더욱 악화될 것이라는 데 대해 전문가들 사이에 큰 폭의 공감대 형성
 - 북한 주민들 사이에서도 식량위기에 대한 불안감 커지고 있음.
 - 일각에서는 제2의 고난의 행군, 대량아사의 가능성도 제기9)

- 특히 2007년에도 남북관계가 풀리지 않으면서 식량 및 비료 지원이 중단될 경우, 사태는 매우 심각할 가능성

9) 예컨대 법륜스님, “북한 식량 상황과 인도적 위기”, 좋은벗들 주최 전문가 토론회, “북한의 대량아사, 다시 오는가?”, 2006.12.26

4. 식량 분배의 우선순위 체계

- 북한의 식량수급 사정 악화의 영향은 모든 주민들에 대해 동일한 것은 결코 아님.
 - 계층별로 상이함
 - 자원배분의 우선순위 체계, 특히 식량분배의 우선순위체계가 중요한 요인

- 우선순위 체계는 북한 사회를 이해함에 있어서 매우 중요한 개념
 - 물론 우선순위 체계는 사회주의 사회(및 개도국)의 보편적인 현상
 - 북한은 특히 경제위기 이후 우선순위 체계가 고도화

- 1순위¹⁰⁾
 - 당 중앙기관, 각 급 당위원회 소속 구성원과 평양 중심구역(100만명)

- 2순위
 - 군대를 포함한 기타군사인원(150만 명)
 - 인민무력부(110만 명), 인민보안성, 국가안전보위부, 작전부, 호위사령부 등

- 1, 2순위에 해당하는 인구층은 250만 명
 - 이들은 배급시스템에서 핵심인구층. 인구 12%에 해당.
 - 물론 이들에게 모두 배급이 정상 지급되는 것은 아님. 당해연도의 식량사정에 의존

- 3순위
 - 군수공장 50만명(약150개×평균 3300명)×5인 가족 = 250만 명
 - 특급기업소 30만명(1개 특급기업소당 3만 명×10개)×5인 가족 = 150만명

10) 이하 우선순위 체계에 대한 서술은 법률클스님, “북한 식량 상황과 인도적 위기”, 좋은벗들 주최 전문가 토론회, “북한의 대량아사, 다시 오는가?”, 2006.12.26에 주로 의존

- 다만 이 경우에도, 기업의 가동상황 등에 따라 배급량 차이 발생 가능

○ 4순위

- 일반 노동자, 교사, 의사, 서비스직 종사자 600만 명
- 이 범주에 속하는 일반노동자 및 가족 600만 명은 실제 배급이 거의 이루어지지 않음.
- 주로 시장을 통해 식량을 조달

○ 농민층

- 배급대상에 속하지 않는 농민인구 800만 명
- 현금분배와 현물분배

○ 가장 문제가 되는 것은 4순위 계층

- 특히 어떤 형태로든 시장경제활동을 영위하기 어렵거나 외부로부터 도움을 받기 어려운 계층들이 이른바 취약계층을 형성
- 장사(상행위)를 하지 못하거나, 땀기밭 등 불법경작지가 없거나, 한국이나 중국으로 간 친척 등 외부로부터 도움을 받지 못하는 계층

V. 대북 인도적 지원의 쟁점과 과제

1. 인도적 지원의 대북 협상 지렛대화 문제¹¹⁾

- 북한의 미사일 시험 발사 및 핵실험 직후 한국정부가 대북 인도적 지원을 중단한 것을 놓고 갑론을박
 - 정부의 인도적 지원 중단이 북한경제 및 남북관계에 미친 영향은

11) 레버리지, 나아가 상호주의 문제는 이른바 보수 및 진보 진영간에 대북정책을 차별화시키는 핵심 요소임. 실제로 이 문제에 대해 오랜 기간 토론이 이루어졌으나 뚜렷한 결론을 내지 못한 상태.

절대적

- 이에 따라 대북 인도적 지원의 대북 레버리지(지렛대)화 문제가 큰 이슈로 등장

- 비판적 입장의 사람들은
 - 한국정부가 인도적 지원을 무기화했으며, 북한 주민들에 대한 비인도적 처사를 폄파고 비판
 - 동시에 노골적인 정경연계 정책이며, 정부가 내세우는 포용정책과 모순된다는 점도 지적
 - 사실 그동안 한국정부는 대북 인도적 지원을 남북회담과 연계시켜 추진해 왔다는 사실도 지적

- 이들은 인도적 지원을 정치군사적 문제에 연계하는 것은 명백한 오류라고 비판
 - 인도적 지원에 대한 평가는 인도적 상황의 개선 여부가 기준이 되어야 함. 정치군사적 문제가 평가기준이 되어서는 곤란함.
 - 따라서 정치군사적 문제를 이유로 인도적 지원을 중단하는 것은 옳지 않음.

- 이들은 남한당국뿐 아니라 북한당국에 대해서도 비판의 목소리
 - 남한당국의 쌀·비료 지원 등 인도적 지원을 중단한데 대해 북한당국이 이산가족 상봉을 중단시킨 것 또한 인도적 문제를 정치적으로 악용한 사례라고 주장

- 또한 2월 27일~3월 2일의 제20차 남북장관급회담에서 인도적 지원과 북핵문제 진전을 사실상 연계한 것에 대해서도 비판의 여지
 - 북한의 2·13 합의 이행 여부를 보아가며 지원 결정하겠다는 것

- 반면 한국정부의 인도적 지원 중단조치에 대한 지지자들은
 - 북한에 대한 응징이라는 차원에서 당연하다는 입장

- 특히 레버리지의 사용이라는 점을 높이 평가
- 이들은 또한 대북지원은 북핵문제의 진전과 속도를 맞추어야 한다고 주장
- 정부는 불가피성을 내세움.
 - 미사일과 핵실험에 대한 한국 국민들의 충격, 특히 국민들의 정서를 무시하기 어렵다는 점
 - 또한 국내외의 압력에 맞서 개성공단과 금강산을 지켜내기 위해서는 어쩔 수 없었다는 점을 강조
- 따라서 정부의 대북정책에 있어서 레버리지 수단으로서의 인도적 지원을 대체할 만한 존재, 즉 대안에 대한 토론도 병행되어야 할 것으로 보임.

2. 인도적 지원 방식의 개선 문제

- 인도적 지원 방식을 개선해야 한다는 목소리도 높아져
 - 핵심적인 것은 대북 인도적 지원과 정부의 대북정책의 연결고리를 끊어야 한다는 주장
 - 즉 인도적 지원에 대한 제반 의사결정에 정부가 개입할 수 있는 여지를 최소화해야 한다는 것
- 특히 선진국의 ODA(공적개발지원) 시스템을 참고하여 정부와 민간이 적절하게 역할을 재분담할 필요성
 - 예컨대 현재 단순한 협의체로 운영되고 있는 '대북지원 민관 단체협의회'를 상설기구화하여 독자적인 권한을 부여하고 종합적인 대북지원 체계로 발전시키는 방안 검토
 - 정부는 인도적 지원 사업의 기획과 예산 배정, 민관협의회는 사업

심사, 그리고 각 지원단체는 사업추진 및 집행과정을 맡는 방식으로 지원체계를 재편할 필요성

- 아울러 차관방식의 대북 식량 지원 문제도 논란거리
 - 종전에도 차관 방식에 대한 비판의 목소리가 존재

- 특히 통일부 장관이 최근 대북 식량 차관의 무상지원 전환에 대해 언급한 이후 이 문제에 대한 관심 높아져
 - 통일부 장관은 1월 8일 연합뉴스와의 인터뷰에서 “(대북 쌀 제공을) 차관으로 한 것은 남북간 합의”라고 전제한 뒤, “이것 전체를 차관으로 할지, (그 중) 일부를 인도주의로 할지, 전체를 인도주의로 할지 이런 것은 북쪽 여건에 달려 있고 남북합의가 있어야 할 것”이라고 밝힌 바 있음.

- 장관의 발언 의도와 배경을 두고 논란이 빚어져

- 대북 인도적 지원의 원칙과 철학에 대한 근본적인 문제제기라는 점에서 긍정적 평가
 - 쌀 제공의 일정 규모를 상거래형식이 아닌 ‘긴급 구호성 원조’로 돌려, 식량지원의 안정화, 제도화 도모
 - “인도주의는 순수한 인도주의로 가야 할 것”
 - “인도적 지원은 어떤 정치적 상황에도 영향받지 않도록 했으면 좋겠다”

- 한나라당과 보수층의 비판
 - 북한 핵과 인권문제 등 북한의 잘못에 대해서는 눈을 감으면서 일방적으로 북한을 감싸고 있다는 것
 - 한 걸음 더 나아가 남북정상회담 분위기 조성용이라는 해석도 제시

- 한나라당과 보수층의 대안 제시

- 순수 인도적 지원 그 자체에 대해서는 동의¹²⁾하지만 방식의 문제를 거론
 - 예컨대 분배의 투명성 문제
 - 동시에 상호주의의 문제도 제기(일종의 조건부 지원)
 - 예컨대 이산가족 상봉 정례화, 자유로운 서신 왕래, 보다 자유로운 상봉방식 등 남한의 대북 인도적 지원에 상응하는 북한의 대남 인도주의적 조치를 요구¹³⁾
- 한편 남한정부는 대북 식량 제공을 2000년부터 무상지원에서 차관 방식으로 전환
- 매년 30~40만 톤 규모
 - 연리 1%, 10년 거치 20년 분할상환 방식
 - 오는 2011년 남북은 첫 번째 제공물량에 대한 상환방식 협의하게 되어 있음.
- 당시 차관방식으로 전환한 배경은
- 대북지원에 대한 비판적 여론(이른바 퍼주기)에 대한 대응
 - 대북 레버리지로의 활용 등

12) 김호준 국가인권위원회 상임위원은 어느 토론회에서 진보와 보수 두 진영이 상대방을 이해하고 긍정하기 시작했다는 점을 중시해야 한다고 밝혔다. 그는 이러한 사례로 보수 진영이 북한의 수해복구 지원에 앞장선 점과, 진보진영이 북한인권 문제를 제기하는 점을 꼽았음. 한겨레신문, 2006.9.30. 한편 원론적인 수준에서 보수와 진보의 주장에 결정적인 차이가 있는 것은 아님. 포용정책에 대해 비판적인 입장의 사람들도 완벽한 반(反)포용주의, 혹은 햇볕정책에 반대되는 ‘달빛정책’을 주장하는 것은 결코 아님. 이들은 예컨대 ‘신허별정책’, ‘가을햇볕정책’을 주장하고 있음.

13) 조선일보, 2007.1.9.

3. 인도적 지원의 재개 및 확대 여부

- 인도적 지원 방식의 개선 문제는 대북 인도적 지원의 재개 문제와도 맞물려 있음.
- 인도적 지원의 즉각적인 재개를 요구하는 목소리가 높음.
 - 또한 일각에서는 인도적 지원의 확대까지 주장하고 있음.
- 이들은 인도적 지원은 말 그대로 인도적 지원이어야 함을 역설
 - 국제사회의 인도적 지원도 이 점을 강조하고 있음.¹⁴⁾
- 또한 북한의 상황에 비추어 인도적 지원은 절실히 필요함을 강조하고 있음.
 - 첫째, 북한은 만성적인 식량부족으로 인한 영양실조상태 심각, 아사자의 발생 위험 등 인도적 상황이 아직도 열악함.
 - 둘째, 지난 여름의 홍수로 주택 파손, 농경지 유실, 도로·교량 파괴 등 피해가 매우 심각한 수준임.
 - 셋째, 앞에서 보았듯이 지금까지의 인도적 지원이 북한 주민의 대남의식 개선에 실질적으로 기여하는 등 적지 않은 성과를 거두고 있음을 상기해야 함.
- 나아가 북한의 핵실험 이후 대북 인도적 지원을 확대해야 한다는 주장도 나오고 있음.
 - 유엔 안보리의 대북 제재로 북한 주민의 인도적 상황이 더욱 열악해지고 있으며

14) 예컨대 국제적십자사, NGO 등이 재난구호활동을 전개함에 있어서 준수해야 할 행동규범은 ① 인도주의적 의무(도덕적 명령)가 그 무엇보다 우선함, ②지원의 우선순위는 오직 필요만을 근거로 함, ③지원은 특별한 정치, 종교적 입장을 조장하기 위해 이용되어서는 안됨, ④정부의 대외정책의 도구로 행동하지 않도록 노력해야 함 등임.

- 한국도 유엔 안보리 제개결의에 동참함으로써 남북관계에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것임.
- 물론 대북 인도적 지원의 재개, 나아가 확대에 대해서는 다른 의견도 만만치 않아
 - 보수층의 반응은 충분히 예견된 것
 - 문제는 일반 국민들
- 정부는 인도적 지원 재개의 제반 여건을 보아가며 저울질
 - 통일부 장관은 지난해 12월 28일, 정례브리핑에서 쌀 지원 재개를 위한 조건으로 ▲6자회담의 진전 ▲남북대화 재개 ▲국민적 공감대 형성을 제시한 바 있음.
 - 아울러 지난 20차 장관급 회담 직후에도 이러한 원칙을 재천명

4. 국민적 합의구조의 형성 문제

- ‘퍼주기’ 여부를 둘러싼 우리사회의 논란은 대북지원에서 가장 민감한 문제
 - 대북지원 정책의 성과에 대한 엇갈린 평가는 대북정책의 경쟁대상화 속에서 심각한 갈등의 양상을 드러내
 - 대북지원에 대한 비판적 여론과 지지 여론과의 팽팽한 긴장관계
 - 이는 결국 대북 지원 정책 추진 기반의 불안정성을 초래
- 이에 따라 대북지원은 그 어느 정책보다도 국민적 합의를 이루려는 노력이 중요하게 됨
 - 이러한 노력을 제도화할 필요가 있음.

- 예를 들면
 - 정치권에서 초당적 협력 구조를 창출하고
 - 실질적인 자문기구를 제도화하여 전문가들의 참여를 활성화하며
 - 사회적 공론화를 통해 국민의 이해와 동의를 구하는 절차를 정착
- 최근 제정된 '남북관계발전법'에 따른 남북관계발전계획 수립 과정을 국민적 합의 형성의 계기로 활용하는 방안 검토 필요
 - 계획 수립 과정에서 대북지원의 규모와 방식에 대한 정치권 및 시민사회, 그리고 전 국민을 대상으로 한 공론화 작업
 - 특히 이 과정에서 여야 간의 초당적 합의를 이루어내 국회에서 대북지원에 대한 가이드라인 제시가 필요

5. 분배의 투명성 제고 문제

- 분배의 투명성 제고 문제는 '피주기 논란'에서 벗어나기 위한 핵심 과제의 하나
 - 분배 투명성은 그동안의 지속적인 노력에도 불구하고, 현재로서는 우리의 기대수준에 미치지 못함은 정부도 인정하고 있는 바
- 물론 분배 투명성 문제는 북한 특유의 현상은 아님.
 - 외부 지원을 받는 개도국 일반의 보편적 현상
- 그럼에도 불구하고 분배의 투명성 제고 문제는 대북 지원의 핵심 이슈
 - 향후 점차적으로 쌀 분배현장 확인 장소를 확대하고, 국내적 합의 기반을 넓힐 수 있도록 언론인·전문가 등으로 확인인력을 다원화할 필요가 있음.
 - 또한 일시적 방문에 그치지 않고, 분배현장을 지속적으로 점검할 수 있는 상시 모니터링 방식을 점차적으로 도입해 나가야 할 것임.

남북 사회문화교류 어떻게 할 것인가

조 한 범

(통일연구원 연구위원)

I. 대북정책의 패러다임전환과 남북 사회문화 교류협력

- 남한의 통일방안인 「민족공동체 통일방안」은 점진적 방식의 통일을 지향하는 것으로 '접근을 통한 변화'와 '선 교류 후 통일' 입장을 채택하고 있음.
 - 민족공동체통일방안은 하나의 민족공동체건설을 목표로 점진적·단계적으로 통일을 추진해나가는 것을 말하며, 통일과정을 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성 등 3단계로 설정하고 있음.
 - 민족공동체 통일방안의 1단계인 화해협력기에 있어서 남북한간의 교류협력확대는 실질적 중요성을 지님.

- 「국민의 정부」에서부터 출발하고 「참여정부」에서 계승·발전되고 있는 대북정책의 패러다임전환과정에서 남북 사회문화 교류협력은 과거에 비해 양적, 질적인 차원에서 현저한 발전을 이루어왔음.
 - 1998년 「국민의 정부」의 출범과 동시에 추진된 대북포용정책은 '냉전적 대립에서 화해와 협력의 추구로'라는 근본적인 인식의 전환을 의미하는바, 대북정책의 패러다임전환으로 평가될 수 있을 것임.
 - 남북 사회문화 교류협력은 과거에 비해 크게 다른 모습을 보여 왔으며, 그 기조는 「참여정부」의 평화번영정책구도하에서도 유지되고 있음.

- 대북정책의 새로운 패러다임은 현 단계에서 무리한 통일의 추구보다는 통일의 기초 형성 및 공동번영에 주력하는 보다 현실적인 정책으

로의 전환을 의미함.

- 「국민의 정부」의 대북포용정책은 '평화·화해·협력' 실현을 통한 남북관계개선을 추구했으며, 「참여정부」는 이를 보다 발전된 차원으로 고양시켜 '평화를 통한 공동번영'의 추진이라는 목표를 설정하고 있음.
- 교류협력사업의 전개는 남북 평화공존 및 공동의 번영을 위한 화해·협력을 지향하는 대북정책을 실천하는 구체적 방법론으로서의 의미를 가지고 있음.
- 교류협력을 통한 남북관계의 실질적 개선으로 상호이익을 도모할 수 있고, 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경 조성에 기여한다는 점에서 중요성이 있음.
 - 남북 신뢰구축과 관계 개선에 도움이 될 것이며, 궁극적으로 통일의 기초를 형성할 수 있다는 의미를 지니고 있음.
- 대북포용정책과 평화번영정책에 힘입어 남북한 사회문화 교류협력은 과거에 비해 양적, 질적인 양 차원 모두 발전을 이루었다는 점에서 그 자체로서 긍정적 평가를 받을 수 있을 것임.
- 「국민의 정부」 출범이후 교류·협력은 과거에 비해 큰 폭으로 확대되는 추세를 보였으며, 현 정부 출범이후에도 남북교류의 실질적 지표라 할 수 있는 남북한 주민의 왕래가 큰 폭으로 발전해왔음.

II. 남북 사회문화 교류협력의 평가

- 과거 냉전체제에서 남북한간의 실질적인 사회문화 교류협력은 가능하지 않았으며, 의미있는 역할을 수행하지도 못했음.
- 남북관계가 긴장관계에 놓이거나, 주요 사안이 발생할 경우 남북 사회문화분야의 교류협력은 이를 빌미로 연기되거나 취소되는 경우가 많았으며, 협력의 장이 아니라 상호체제선전의 장으로 이용되어왔음.
 - 북한은 통일전선전술의 차원에서 사회문화분야의 교류협력을 이용

했으며 남한의 반공주의도 남북 사회문화 교류협력을 경직화시키는 한 원인으로 작용했음.

- 대북포용정책이후 남북한 사회문화 교류협력은 과거와 다른 변화를 보이고 있는바, 남북 사회문화 교류협력이 아직 완전히 해체되지 않은 한반도 냉전체제와 남북한의 냉전문화로부터 자유로운 것은 아니지만, 사회문화 교류협력은 과거와 다른 특성을 보이며 발전하고 있음.
- 첫째, 남북한 사회문화 분야의 교류협력이 양적, 질적인 측면에서 과거에 비해 크게 활성화되고 있음.
 - 남북교류협력의 전반적 활성화추이 속에서 사회문화 교류협력도 확대되고 있으며, 인적교류를 수반한 상호왕래성 문화, 예술, 체육 분야의 행사들이 성사되고 있다는 점에서 질적으로도 발전하고 있음.
 - 그 동안 정체되었던 북한주민의 남한방문이 크게 활성화되었으며, 과거 제3국에서의 이루어지던 주민접촉은 남북왕래성 교류로 전환되는 추세를 보이고 있음.
- 둘째, 금강산관광사업 및 개성공단사업의 본격화, 그리고 사회문화분야의 방북의 증가 등으로 제한된 주민들에게 허용되던 남북 주민접촉 및 방북이 일반주민들에게 확대되었으며, 과거와 달리 수시방북이 가능한 형태로 전환되는 추세가 나타나고 있음.
 - 금강산 관광사업 및 개성공단사업은 비록 제한적이기는 하지만 남한 주민들의 방북이 무제한 가능해졌다는 의의를 가지고 있으며, 다양한 사회문화교류성 방북이 전반적으로 증가하면서 북한지역에 체류하는 남한주민의 수도 지속적으로 증가하고 있음.
- 셋째, 남북사회문화교류분야의 협력사업자 및 협력사업 승인의 확대 추세가 지속되면서, 남북 사회문화협력사업이 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있음.

- 이는 북한의 태도변화 즉, 사회문화분야의 협력사업을 통해 북한이 경제적 이득과 대외홍보 구사라는 다목적 실익추구에 기인한바 크나, 사회문화 교류협력의 정착에 긍정적 역할을 하게 될 것임.
- 넷째, 북한은 남북 사회문화 교류협력에서 실리추구적 입장을 견지하고 있으며, 과거와 달리 외교안보적 차원의 남북관계 변화에도 불구하고 지속되고 있음.
- 금강산 관광사업은 서해에서의 무력충돌에도 불구하고 진행되었음.
 - 남북정상회담으로 증가추이를 보인 사회문화분야의 방북은 2001년 시작된 부시정부의 대북강경책 및 남북관계진전 속도의 둔화에도 불구하고 감소하지 않았음.
- 다섯째, 남북한 사회문화 교류협력의 확대와 더불어 구체적인 문제점들이 나타나고 있음.
- 한반도에는 아직 냉전구조영향이 상존하고 있으며, 특히 냉전문화는 변화의 조짐에도 불구하고 남북한 양 사회에 중요한 영향을 미치고 있음.
 - 민간차원의 교류협력이 크게 확대되고 있는 상황에서 냉전체제에 기반해 만들어진 국가보안법은 부담으로 작용하고 있음.
 - 2001년 8.15 방북단 파문사건과 북한 응원단의 남한방문시 발생했던 남북한 주민간의 갈등은 남북한간의 교류협력에 있어 나타날 수 있는 문제점들을 단적으로 보여주었음.
 - 남북 학술교류가 확대되면서 북한측 소유의 저작권과 관련한 시비와 함께 그 동안의 무단 사용에 대한 보상 문제 등 법적·제도적 문제가 제기된바 있음.
 - 방북의 증가로 남북 교류 및 북한지역체류 남한주민들과 관련된 민·형사상의 문제들의 가능성도 현실적 문제로 대두되고 있음.
- 전반적인 남북한 교류협력의 확대에도 불구하고 사회문화 교류협력의 자율적 토대는 아직 형성되지 못하였다고 할 것임.

- 국가보안법으로 상징화되고 있는 분단 및 냉전문화가 아직도 우리 사회의 저변에 자리잡고 있으며, 냉전구조의 영향으로부터 완전히 자유롭지 못하다는 것과 무관하지 않음.
- 최근의 남북 사회문화 교류협력은 과거에 비해 양적·질적으로 한층 진전된 의미를 가지게 되었다는 점을 주목해야하는 동시에 남북한 사회문화 교류·협력에 대한 과감한 인식의 전환은 물론 활성화를 위한 다양한 조치와 방안들이 지속적으로 강구되어야 한다는 점을 간과해서는 안 될 것임.

Ⅲ. 남북 사회문화 교류협력의 발전방향

- 남북 사회문화 교류협력은 남북한의 냉전문화가 지속되는 한 취약한 구조에서 벗어날 수 없음.
 - 냉전문화의 해체없이 진행되는 사회문화 교류협력은 남북한 모두에 부담으로 작용할 뿐임.
 - 북한 스스로 자신들의 문제를 해결할 수 있는 능력을 가지고 있지 못한 상황에서 남북관계개선과 한반도 평화정착을 위한 '공'은 남한의 손에 있으며, 그 시작은 남북한의 교류협력, 특히 남북이질화의 해소를 위한 출발점인 사회문화 교류협력의 활성화라는 현실적 과제로 나타나고 있음.
 - 남북사회문화 교류협력의 활성화는 사회문화공동체 형성이라는 질적인 발전을 지향해야 할 것임.
- 남북한간의 이질화와 체제간의 상이성이 해소되어 제도적인 차별이 사라지고 비 모순적 차이만이 존재하는 상태를 공동체라고 가정할 때 남북한간의 사회문화 공동체형성은 통일 이후까지 포괄하는 장기적 과제로 인식되어야 함.
 - 남북관계 발전이라는 양자관계 개선노력으로 사회문화공동체형성이 가능한 것이 아니라는 것을 의미하며, 체제이질성과 사회문화적 충격을 흡수할 수 있는 유연성을 스스로 고양시키는 능력이 필요하다는 것을 의미함.

- 분단으로 인한 상이한 체제와 냉전문화를 온존시킨 채 진행되는 남북 사회문화 교류협력과 사회문화공동체 형성노력은 취약할 수밖에 없음.
- 향후 남북 사회문화교류협력정책은 사회문화공동체형성이라는 포괄적 틀 속에서 재해석되어야 함.
 - 사회문화공동체형성 정책의 방향성은 남북양자관계 개선뿐만 아니라 남한의 내적인 준비 차원을 포괄해야 하며, 사회문화공동체에 대한 인식도 단계적, 기계적인 차원이 아니라 복합적이고 장기적인 차원으로 인식되어야 할 것임.
 - 이는 결과적으로 남북 사회문화 교류협력의 활성화와 아울러 사회문화공동체형성을 위한 우리 스스로의 변화와 노력이 필요함을 의미하는 것임.
- 남북관계의 상징적 대형 이벤트를 마련하는 것 못지않게 실질적인 남한사회의 수용능력을 확충하는 노력을 수반해야 할 것임.
 - 대북정책에 대한 국민적 합의기반구축과 실질적인 통일대비, 그리고 남남갈등의 해소에 대한 진지한 고민과 같은 내용들을 포함해야 하며, 이와 같은 노력들을 통해서 남북관계개선의 속도를 따라가지 못하는 남한내의 냉전문화패러다임을 전환시켜야 함.
 - 교류협력의 활성화조치와 아울러 남북관계변화와 통일과정을 무리 없이 수용할 수 있는 남한사회의 기반구축에 보다 많은 노력을 기울여야 함을 의미함.

IV. 남북 사회문화 교류협력 추진방안

1. 목표

- 남북 사회문화 교류협력정책의 목표는 남북 사회문화 공동체 형성을 위한 사회문화 교류협력 제도화와 이를 위한 대내적 인프라구축으로 설정되어야 함.

- 사회문화 교류협력의 제도화를 통해 남북연합단계 사회문화 공동체 형성을 위한 실질적 기초가 구축되어야 할 것임.
- 상징적 차원의 교류협력에서 한반도 평화와 번영에 이바지하는 실질적 교류협력단계로 질적인 발전을 목표로 함.

2. 추진방안

가. 단기대책

<‘사회문화협력분과회의’ 가동>

- 현재 지체되고 있는 사회문화협력분과회의의 가동을 우선적 목표로 설정, 사회문화 교류협력의 안정적 추진기반을 마련함.

<교류·협력사업의 지속 및 발굴>

- 이미 북관대첩비에 대한 협력이 이루어진바 안중근의사 유해 발굴 등 기존의 합의사안과 연계, 제 3국 및 북한지역내 유적 공동발굴·남북한 당국간 문화재 교차전시·역사문제공동대응 등 민족적 상징성이 있는 사업을 추진함.
 - 개성공단 개발예정지의 문화재 탐사 등 남북교류협력사업과 사회문화교류협력사업을 연계·발전시킴.

<‘사이버 교류’의 모색>

- 이산가족 화상상봉을 계기로 사이버공간을 활용한 남북 사회문화교류협력의 가능성을 모색하고, 시범적 차원의 협력사업을 추진함.
 - 남북인터넷 관련 인적교류 등 IT분야의 기술·인적교류의 확대를 모색함.

<DMZ의 평화적 이용 선언>

- DMZ 일부를 '평화공원화'하는 등 평화적 이용에 대한 공동합의를 도출해냄.
 - 대내외적으로 분단구조의 해소라는 상징적 의의가 있으며, '협의자체'로도 상징적 의의가 있음.

<청소년교류의 확대>

- 동서독 청소년의 경우 한해 최대 7만명 교류가 이루어 졌는바, 청소년 분야의 교류·협력을 확대, 미래 통일주역간의 정서적 일치감을 확대하는 작업이 필요함.
 - 금강산 지역에서의 청소년 수련회 개최, 공동 체육대회, 비무장 지대 공동 탐사 등 프로그램개발을 통해 인적교류확대를 시도함.

<교류·협력 주체의 다양화>

- 독일의 경우 중앙정부 뿐만 아니라 각 지방정부, 자치단체, 동교회 등 다양한 민간주체들이 교류·협력을 실시하였는바, 남북교류협력의 주체를 다양화함.

<대내적 인프라의 확충>

- 수시방북 및 대규모 인적 교류 등 사회문화교류의 확대가 예상되는바, 이에 대한 대비체제를 구축하고 관련제도를 정비함.
 - 저작권협정, 신변안전보장협정 등 법·제도 인적교류확대 관련 법·제도 정비와 예방적 차원의 조치를 완비함
 - 사회문화교류협력에 남북 협력기금의 활용을 확대하고, 각종 기금 일부의 활용 등 통일기금을 확대함.

<민간협의체 구성 유도>

- 사회문화교류협력의 경우 민간참여확대로 인한 다양한 문제점이 현실화될 것인바, 권위있는 민간차원의 협의체를 구성, 문제발생을 사전에 자율적으로 조정하는 체제의 구축을 유도할 필요가 있음.

3. 중기대책

<남북사회문화교류협정'체결>

- 사회문화교류협력의 활성화를 위한 제도적 차원에서 독일의 문화협정과 같은 남북사회문화교류협정을 추진함

<남북협력체제구축>

- 남북한간 사회문화교류협력관련 공동조직 및 기구 설립과 아울러 사회문화분야의 남북공동사업을 지속적으로 확대함.
 - 사회문화분야의 국제대회를 공동개최하고, 관련 국제기구에 공동가입을 추진함.
 - 과학기술·학술분야 등 사회문화 각 분야별 이질화 극복 및 표준화에 대한 협력체제를 구축함

<비무장지대 개발 및 사회문화교류협력의 거점화>

- 비무장지대를 평화·생태·문화·체육의 개념을 적용한 공간으로 개발하고, 이를 남북사회문화교류협력의 거점으로 발전시킴.
 - 학술, 문화·예술, 체육 등 관련 시설을 겸비한 복합단지를 조성, 남북인적교류를 위한 종합적 하드웨어로 활용함.
 - 체육시설 등을 활용 경지지도자 및 선수단의 교환방문, 축구교환경기 정례화 등을 추진함

<왕래성 인적교류의 제도화>

- 학술·환경·보건·복지 등 향후 확대 가능성이 큰 분야의 인적교류를 확대하고, 질적인 발전을 추구함.
 - 교육·연수 프로그램 등 남북한에 장기적 체류가 가능한 교류협력 모델을 개발함.
 - 독일의 경우 사회문화교류협력시 실질적 지원체제를 구축하고 있었는데, 인적교류, 연수, 연구방문 등에 대한 지원기반을 구축함.

<개발지원'형 사회문화교류협력의 확대>

- 현 단계 대북지원은 '긴급구호'에서 '개발구호'로 전환시점에 있는 바, 사회문화분야에서 북한이 필요로 하는 관련 시장교육 프로그램의 제공, 기술 및 노하우, 전문인력 지원 등 개발지원형 사회문화교류협력을 확대함.

<'사이버통일공간'의 형성>

- 온라인의 편의성을 적극 활용, 남북한, 해외 한민족을 연계하는 사이버 통일공간을 형성, 남북 사회문화공동체의 기반을 마련함.

V. 고려사항: '통일국민협약'¹⁵⁾의 체결

- 남북관계개선의 전반적 과정은 남한내의 대북정책추진에 대한 합의정도에 따라 상당한 영향을 받는 바, 대북정책추진기반의 강화는 남북관계 개선과정에 있어 핵심적이며, 근본적 의미를 지님.
 - 냉전문화가 해소되지 않은 상태에서 진전되는 남북관계개선과 아

15) ○ 통일국민협약의 개념은 사회협약(social pact)의 개념을 응용한 것이라 할 수 있음.

- 사회협약 개념이 한국사회에서 주목을 받은 것은 1997년 IMF위기시기로 경제위기라는 당면 문제의 해소를 위해 노동과 자본을 동참시켜 국민적 공감대를 형성하려는 시도의 일환이었음.
- 통일국민협약은 통일문제의 핵심이 민족문제라는 점에서 경제적 이해관계를 축으로 하는 사회협약과 구별될 수 있을 것임.

올려 비판적인 여론도 동시에 나타나고 있으며, 이는 다시 정당정치에서 증폭, 재현되는 순환구조가 나타나고 있음.

- 남북관계는 정쟁의 소지로 이용되는 경향과 아울러 대북정책의 추진력을 약화시켜 왔으며, 따라서 대북정책추진에 있어서 남남관계는 남북관계 못지않은 중요성을 지니고 있음.
 - 대북정책추진기반의 강화는 남북 관계 개선과정에 있어 중요한 의미를 지니는 바, 민족문제 정쟁화의 재생산 구조는 해소될 필요가 있으며, 생산적인 합의구조의 형성이 필요함.
 - 현재와 같은 보혁갈등과 정치구조의 양극화상황에서는 어떤 정치세력도 추진력있는 대북정책을 구사하기 힘들 것임.

- 통일문제를 민족공통의 문제로 인식하고, 합의를 통한 정책추진기반을 마련한다면 '저비용 고효율'의 대북정책추진이 가능할 것임.
 - 통일문제는 더 이상 특정 정치집단이 정치적 이득을 기대할 수 있는 이슈가 아니며, 통일문제는 민족모두의 안위와 미래와 직결되는 공통분모임.

- 통일문제에 대한 일종의 국민협약이 필요하며, 통일국민협약은 통일문제의 정쟁화지양과 국민통합에 대한 전 사회적 합의형식이 되어야 할 것임.
 - 통일국민협약은 '통일문제에 대한 대북정책의 국내정치 불이용' 및 '민족차원의 정책추진 원칙'을 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 구체화하는 노력으로 귀결되어야 할 것임.
 - 국민협약을 통해 분과적 이익에 따라 민족공통의 안위를 좌우할 가능성을 선언적으로 봉쇄하는 것이 필요하며, 국민협약은 여야정치권, 시민사회, 진보와 보수를 망라하는 합의의 형식이 되어야 할 것임.

- 통일국민협약을 구체적으로 실천할 각 분야의 구체적인 조치들이 수반되어야 하는바, 특히 정치분야의 경우 여야간 협의를 통해 통일문

제에 대한 협력의지를 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 국회 및 정치권 차원에서 구체화하는 노력이 필요함.

- 대 국민선언을 실천하기 위한 구체적이고 실무적인 기구들을 설치, 운영하여 대북정책에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 것이 필요하며, 정책의 수립에 있어서 여야간의 협의를 제도화하는 것은 지속가능한 남북관계발전을 가능케 하는 기반이 될 수 있을 것임.
- '유명무실'한 기구가 아닌 상시적·초당적 차원의 대북정책 협의기구를 설치하여 남북관계발전에 대한 여야간 정책적 협력구도를 정착, 활용함으로써 대북정책의 부담을 분산시키는 한편 대북정책에 대한 정당간 신뢰성을 확보해야 할 것임.

○ 통일국민협약의 실천을 위해 국민참여시스템 구축의 강화가 필요함.

- 남북관계는 과거와 비교될 수 없는 '상당한 비용'(북한개발지원형 대북지원)을 수반하게 될 것인바, 대국민 홍보를 넘어 보다 적극적인 차원에서 국민참여의 확대를 모색할 필요가 있음.
- 정책의 결정과 집행과정에서 대표성이 있는 민간단체와의 협력구도를 강화하고, 국민제안 등 일반시민들의 직접참여가 가능한 '열린 공간'을 활성화할 필요가 있음.
- 객관적 조사를 통해 대북정책에 대한 국민적 반응을 상시적으로 분석하여 정책에 반영하는 조치들도 강화될 필요가 있음.

○ 아울러 여론수렴기능을 제도적으로 강화하고 대 국민설득 체제를 활성화해야 할 것임.

- 여론을 주도하는 언론 및 전문가 집단에 대한 설득과 시민사회의 요구를 수렴하는 제도적 장치의 마련이 필요함.
- 민간단체 역시 냉전문화라는 분단의 유제 해소 및 통일·대북정책에 대한 국민적 합의구조 형성, 그리고 나아가 정상적 시민문화의 형성에 적극적일 필요가 있음.

평화교육, 어떻게 할 것인가?

김 석 향

(이화여대 북한학협동과정 교수)

1. 문제의 제기

- “평화교육” 개념은 그 정신이 인류의 역사와 더불어 지속적으로 존재해 왔음에도 불구하고 세계적으로 대중적 관심사로 떠오른 것은 비교적 최근의 일이라 하겠음.
- 1990년대 들어 탈냉전이 진행되면서 평화·평화교육 개념이 대중의 관심사로 떠오르기 시작했음.
- 그러나 보다 직접적으로 평화·평화교육 개념이 지구촌 사회의 주요 의제로 등장한 것은 미국에서 9·11테러를 겪고 프랑스와 영국에서 아랍계 주민의 반발로 폭동을 경험한 이후의 일이라고 할 수 있음.
- 9·11테러를 비롯하여 아랍계 주민의 반발로 일어난 폭동은 미국과 유럽의 평범한 사람들로 하여금 자신들이 국제사회에서 그다지 환영받는 집단이 아니라는 사실을 확인하게 만드는 계기가 되었음.
- 이런 사건을 경험한 뒤 도대체 자신들이 국제사회의 배척을 받는 이유가 무엇인지 고민하면서 미국과 서유럽의 학자들은 평화·평화교육의 개념을 재정립하기 시작했음.
- 한 걸음 더 나아가 그 동안 지구촌에서는 갈등과 분쟁이 발생하고 나면 그것을 해소하는 방식으로 대응해 왔다는 점을 반성하면서 앞으로는 갈등과 분쟁이 발생하기 전에 먼저 예방하는 차원에서 대응할 필

요를 강조하는 흐름이 나타나기 시작했다.

- 한반도는 평화운동과 평화교육의 중요성이 그 어느 곳보다 중요한 의미를 지니는 지역이지만 이 문제가 아직도 대중적 관심사로 부상하지 못한 상태로 머물러 있음.
- 이 글에서는 우선 이 땅의 평화운동과 평화교육의 현황을 관찰해 보고 무엇을 어떻게 개선할 것인지 함께 생각해 본 뒤 이 과정에서 민주평통이라는 기관과 민주평통 자문위원들이 해야 할 역할이 무엇인지 검토해 보고자 함.

2. 평화교육의 현황과 개선방안

1) 평화교육의 현황

- 우리 사회에서도 평화교육은 1990년대 이후 본격적으로 등장한 개념임. 그 이전에도 우리 사회에는 분명히 평화·평화교육의 개념이 존재했었지만 그 개념은 비교적 정부에서 제시하는 정형화된 내용으로 채워져 있었으며 다른 의견은 사실상 존재하지 않았던 상태로 평가할 수 있음.
- 그러다가 1980년대 후반 동유럽 사회주의 국가들이 체제변환을 경험하면서 그 여파로 사회주의의 실체를 연구하는 움직임이 나타났고 아울러 북한바로알기 운동이 함께 일어나면서 평화·평화교육의 내용도 조금씩 다양해지기 시작했다.
- 문제는 이 과정에서 평화교육이나 평화운동이 이 사회를 구성하는 평범한 생활인이 일상적인 삶의 과정에서 누리고 선택할 수 있는 대안의 범위를 넘어 다른 직업이 없이 오로지 이 일에 전념하는 평화운동

가 집단의 전유물로 자리를 잡게 되는 현상이 나타났다는 점에 있음.

- 결과적으로 오늘날 우리 사회에서 평화운동이나 평화교육이라고 하면 특정한 몇몇 집단이 자주 내세우는 구호를 연상하는 현상을 경험하게 됨.
- 현실적으로 이름만 대면 누구나 알 수 있는 몇몇 단체와 개인이 평화·평화교육 개념을 비교적 오랜 시간 동안 독점하는 현상이 유지되어 왔음.
- 이런 현상은 하루하루 직장에 나가서 돈을 벌고 그 돈을 이리저리 쪼개 생활하면서 자녀를 양육하고 부모님을 모시며 세금을 내면서 살아가는 평범한 주민들로 하여금 평화운동이나 평화교육과 같이 “중요하고 무거운 거대담론”은 자신이 살아가는 일상적인 생활세계와 아무런 관계도 없는 것으로 인식하게 만드는 요인으로 작용함.
- 사실상 평화운동과 평화교육에 전념하는 집단이 존재한다는 사실 자체가 크게 문제될 것은 없음. 그러나 이런 현상의 결과, 평화라는 개념 자체가 오늘날 이 땅의 주인으로 살아가는 대다수 사람의 상식적인 생활무대와 단절되는 상황을 초래하는 것은 절대 바람직한 일이 아니며 반드시 개선해야 할 사안이라고 생각함.
- 민주평통 위원님께서 특히 이 문제의 중요성을 인식하고 관심을 기울여 주셔야 한다고 생각하는 이유는 우리 사회에서 평화운동과 평화교육은 통일과 북한주민의 인권 등 7,000만 민족구성원의 앞날과 밀접한 관계가 있기 때문임.

2) 평화교육의 목표

- 그렇다면 현재 상황에서 평화교육을 어떻게 개선해 나갈 것인가 하는 문제가 남음. 이 문제를 해결하려면 먼저 우리가 평화교육을 어떻게 정의할 것인가, 평화교육을 통해 달성하고자 하는 목표는 무엇인가 하는 점을 생각해야 할 것임
- 우리가 원하는 평화의 상태는 내면적 상황의 진실과 관계없이 겉으로 표출되는 갈등이 없이 평온한 상태를 유지하는 것인지 적극적으로 갈등의 원인을 찾아 그 원인을 풀어나감으로써 새롭게 평화의 상태를 만들어 내는 것인지 그 목표수준을 먼저 결정하는 것이 평화교육의 개선방안을 구체화하는 과정에서 꼭 필요한 일이라 하겠음.
- 사실상 “평화”는 인류 역사와 더불어 시작된 꿈. 그러나 이 꿈의 실현은 결코 쉽지 않아서 평화에 이르는 과정은 지금도 여전히 험난한 여정으로 나타남.
- 평화를 소극적 평화와 적극적 평화로 구분하는 의견도 있음. 소극적 평화는 전쟁이 없는 상태로 규정하는 반면 적극적 평화는 눈앞에 존재하는 갈등과 분쟁을 적극적으로 해소함으로써 새로운 평화의 상태를 만들어 내는 것을 의미함.
- 최근에는 갈등과 분쟁이 발생한 이후에 대응하는 차원에서 벗어나 미리 예방하는 방안을 모색하는 것이 필요하다고 주장하는 움직임도 나타남. 갈등과 분쟁을 사전에 예방한다는 것은 곧 사람들이 자신의 이웃과 평화롭게 공존하는 방법을 미리 터득해야 한다는 것을 의미함. 이는 곧 평화교육의 중요성을 강조하는 직접적 계기가 됨.
- 이런 흐름에 힘입어 2001년 6월 코피 아난 당시 유엔사무총장은 무력 분쟁 예방에 대해 시민사회가 참여할 것을 촉구하는 권고문 27을 발표했다.

- 코피 아난의 권고문 27은 지구촌 차원에서 여러 시민사회단체가 모여 갈등예방을 위한 세계행동의제(Global Action Agenda for the Prevention of Violent Conflict: GPPAC)를 채택하는 계기가 됨.
- GPPAC은 지구촌 차원에서 갈등해소 방식을 “대응에서 예방으로 (From Reaction to Prevention)” 전환해야 한다는 구호를 내세우며 분쟁이 발생한 이후 대응하는 차원에서 벗어나 분쟁을 사전에 예방하기 위해 시민사회의 경험을 모으고 GO와 IGO, NGO가 새로운 협력관계를 모색하고 공존과 화해를 위한 구체적인 대안 찾기 운동을 전개해 나가는 것을 말함.
- 2004년 4월, 한국의 시민단체들이 연대하여 GPPAC 한국위원회를 발족한 뒤 한국 시민단체의 갈등예방 활동보고서를 작성하여 발표하였음. 또한 2005년 7월에는 유엔본부에서 세계의 시민단체들이 모여 GPPAC 회의를 개최하였음. 그 회의에서 세계의 시민단체들은 갈등예방을 위한 세계행동의제를 채택하였음.
- 문제는 이런 움직임이 일어나고 있다고 하더라도 그 흐름은 어디까지나 평화운동과 평화교육에 전념하는 몇몇 단체와 운동가를 중심으로 진행되는 사안일 뿐, 우리 사회의 구성원 대다수가 관심을 갖고 폭넓게 참여하는 대중운동으로 자리를 잡지 못한다는 점이라고 하겠음.

3) 평화교육의 정의

- 평화교육의 유래는 17세기에 종교전쟁 이후 체코의 교육자 J. 코메니우스가 평화를 염원하면서 이를 위해서는 교육을 시행해야 한다고 주장한 것에서 찾음.
- 그러나 당시에는 국민국가의 체제가 만들어지던 시절이라 평화교육은 그 중요성을 인정받지 못하였음. 오히려 그 당시 교육 현장에서는 국가를 위해 기꺼이 목숨을 내걸고 적군과 싸워야 한다고 강조하는 사례가 많았음.

- 그러나 인류가 제1차 및 제2차 세계대전으로 큰 희생을 경험하고 최근 들어 핵무기 개발의 위험성을 인식하게 되면서 국가와 국가 사이의 이해와 협력을 토대로 평화적 관계를 만들어 가야 한다는 의견이 널리 공감을 얻게 됨.
- 일반적으로 평화교육은 “생명의 존엄성을 자각하고 전쟁의 원인 및 본질에 대한 과학적 인식을 깊게 하며 전쟁을 반대하고 군비철폐에 의한 새로운 국제질서의 창조를 실행할 역량을 형성시키는 교육활동”으로 정의함.
- 그러나 이 글에서 말하는 “평화”는 “나와 다른 사람이 평화롭게 공존하는 상태”를 의미하며 “평화교육”이란 평범한 사람들의 일상적인 생활세계에 뿌리를 두고 “나와 다른 사람이 어떻게 다른지 인식하고 그 차이를 인정하며 사람과 사람의 관계에서 나타나는 차이점과 다른 점을 인정하되 이를 갈등요인으로 받아들이지 않으며 만약 갈등이 나타나면 적극적으로 해소해 나가려고 노력하되 폭력과 배타성에 근거하지 않고 대화와 타협·화해의 정신으로 문제를 풀어나가는 능력을 배양하는 교육활동”으로 정의하고자 함.

4) 평화교육의 개선방안

- 현재 이 사회에서는 평화·평화교육을 소수 전문가 집단의 전유물에서 평범한 생활인의 공동 관심사로 만들어 내는 노력이 절실하게 필요한 상황.
- 이 문제가 해결되지 않는 한, 통일운동의 대중화는 요원한 일이라 하겠음.
- 평화·평화교육을 대중적 관심사로 만들려면 이 분야에서 다루는 주제를 거대담론의 틀에 묶어두지 말고 일상생활에 바탕을 둔 사소하고

도 구체적인 주제를 일상적으로 논의하는 기회를 만들어 주어야 할 것임.

- 또한 평화·평화교육을 특정 집단과 개인의 전유물로 묶어 두지 말고 누구나 관심을 기울이고 자신의 의견을 마음대로 표출할 수 있는 사안으로 만들어 나가야 함.
- 이 말은 곧 평화에 관한 논의를 하면서 어떤 사람이 특정집단의 의견에 동조하지 않거나 잘 다듬어지지 않은 의견을 말하는 경우가 있다고 하더라도 그로 인해 그 사람을 비난하는 일이 없는 상태를 의미함.
- 그러나 오늘날 우리 사회에서는 가장 평화롭게 진행되어야 할 통일과 남북관계 관련 담론이 대부분 시한폭탄이 터질 것 같은 위험성 때문에 아무도 마음대로 자신의 의견을 표출할 수 없는 이른바 “금기영역”으로 남아있는 상황임.
- 이 문제를 개선하기 위해서 우선 평화 개념을 철학적 논쟁 수준에 묶어 두지 말고 정치·경제·사회문화의 일상적 현실에 적용하도록 토론의 범주를 제한하지 말아야 함.
- 또한 분쟁의 상처를 아물게 하는 차원에서 한 걸음 더 나아가 미래를 설계하고 꿈꾸며 그 꿈을 실현하기 위해 구체적인 계획을 세워 실천해 나가는 건설적 평화교육을 실천해 나가야 함.

3. 평화교육의 실천방안

- 평화교육을 실천한다는 것은 평화와 관련된 다양한 주제를 통합적으로 교육한다는 의미로 단순히 평화담론을 반복하여 주입하는 상태와 다르다는 점을 기억해야 함.

- 특히 앞서 언급한 건설적 평화교육을 실천한다는 것은 과거와 현재의 갈등상황을 정확하게 분석하고 이해하되 그 갈등의 범주에 매몰되지 않고 오히려 그 갈등요인을 앞날의 꿈을 설계하는 자원으로 적극 활용하는 능력을 개발하는 교육과정을 의미함.
- 이 글에서 말하는 건설적 평화교육을 실천하는 문제를 통일비용을 둘러싼 논쟁에 적용하여 설명해 보고자 함.

가. 통일비용 인식의 계기와 통일비용에 대한 두려움

- 1990년 독일통일을 계기로 우리 사회 내부에서는 통일비용에 대해 우려하는 목소리가 높아졌음. 이런 목소리의 구체적인 내용은 다양하지만 전반적 분위기는 “여러모로 우리보다 훨씬 좋은 조건을 갖추고 있던 서독도 통일비용 때문에 경제적으로 곤란을 겪는데 남북한이 통일을 하면 그 결과가 어떻게 될 것인가” 하는 두려움을 반영하고 있음
- 이와 같은 의견은 비록 명시적이진 않지만 통일비용 조달방안이란 곧 조세부담을 높여 “국민들의 호주머니에서 끌어낸 돈”을 의미하며 이 돈을 북한지역에 투여한다는 시나리오를 설정하고 있음. 결과적으로 통일비용에 대한 부담감은 청소년층을 중심으로 통일에 대한 거부감을 느끼는 주요 원인으로 작용하고 있는 것이 지금의 현실임
- 문제는 우리가 오늘날과 같은 국제정세에서 북한의 경제개발을 추진하는 데 소요되는 비용 조달방안이 과연 국민들을 대상으로 직접적인 조세부담을 높이는 것 밖에 없는지, 그 이외의 다른 가능성은 없는지, 구체적인 자료를 근거로 정당한 평가를 해 보았는가 하는 점이라 하겠음.

나. 통일비용 인식의 문제점

- 현재 우리 정부는 공식적인 통일방안인 [민족공동체통일방안]과 [평화

· 번영정책]을 통해서 평화적·점진적·단계적 통일을 추구한다는 점을 분명하게 밝혀 놓고 있음. 그럼에도 불구하고 “막대한 통일비용에 대한 걱정 때문에 통일을 망설이게 된다”는 사람들은 대부분 통일의 중간단계를 고려하지 않은 채 급변사태로 갑자기 통일이 이루어지는 상황을 가정하는 것으로 나타남

- 또한 통일비용의 조달방안에 대해서도 조세부담을 높여 국민들의 “호주머니”에 직접적인 피해가 가는 경우 이외의 다른 가능성에 대해 사실상 검토해 보지 않은 상태에서 막대한 통일비용에 대한 부담감을 통일의 걸림돌로 치부하는 점이 문제라고 하겠음. 적어도 새로운 시대를 열어갈 우리 청소년에게 이 문제를 생각해 볼 기회를 제공하는 것은 매우 중요한 의미를 지니는 일이라 하겠음

다. 국제금융기구 차관을 활용한 통일비용 부담 감소의 가능성

- 오늘날 이 시점에서 우리는 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB) 등과 같은 국제개발금융기구 자금을 적극 활용하여 북한지역 경제개발을 추진함으로써 우리 국민이 부담해야 하는 통일비용의 몫을 획기적으로 감소시키는 방법은 없는 것인지 적극적으로 검토해 보아야 함
- 세계은행 그룹은 회원국 중 저소득 국가를 대상으로 저리의 장기차관을 주로 다루는 IDA (International Development Association)와 일반 차관을 주로 취급하는 IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), 민간기업을 대상으로 직접 대출하거나 투자하는 IFC (International Finance Corporation), 민간기업의 해외직접투자를 보증하는 MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) 등으로 구성되어 있음.¹⁶⁾

16) www.worldbank.org -> About Us

- 이 중에서 우리가 통일비용과 관련하여 우선적으로 관심을 가져야 할 기관은 IDA와 IBRD라고 하겠음. 또한 아시아개발은행도 IDA와 비슷한 기능을 하는 아시아개발기금(ADF)를 운영한다는 점도 기억해 둘 필요가 있음

- 1인당 평균 국민소득이 885달러 이하인 국가는 IDA에서 10년 거치 40년 상환에 이자율 0.75%를 부담하는 좋은 조건의 차관을 받을 수 있음.¹⁷⁾ 또한 1,445달러 이하인 경우에는 IDA의 장기 저리 차관과 IBRD는 5-15년 상환조건으로 해당정부에 직접 제공하는 차관을 합친 차관을 제공받을 수 있음. 일반적으로 1인당 평균 국민소득 5,225달러가 넘으면 IBRD차관의 대상으로 고려하지 않음

- 세계은행의 차관을 받으려면 일단 IMF (International Monetary Fund) 회원국으로 가입하고 그 나라의 경제발전을 도모하고 빈곤을 퇴치하는 것을 주요 목적으로 하는 경제개발전략을 수립한 뒤 그 내용을 구체적인 프로젝트로 정리, 제출하여 회원국가 지원전략의 대상에 포함되어야 함

- IMF 회원국은 현재 184개 국가를 기록하고 있음. 일반적으로 IDA와 IBRD는 IMF 회원국을 대상으로 차관을 제공하지만 정식회원국으로 가입하기 이전에도 아주 시급하다고 판단되면 세계은행 이사진과 자본불입금을 낸 국가들의 동의를 얻어 차관을 제공받은 사례로 웨스트뱅크와 가자지구, 보스니아와 헤르체코비나 등이 있음

- 2005년 현재 북한은 IMF 회원국이 아니지만 IDA와 IBRD 등 국제금융기구의 지원을 받는 것이 불가능한 일은 아님.¹⁸⁾ 다만 회원국보다

17) 북한의 1인당 국민총소득 규모는 추정 주체에 따라 차이를 나타냄. 2001년 말 현재 한 국은행은 북한의 1인당 국민총소득(GNI)을 706달러로 추정하고 있음. 통계청 『남북한 경제사회상 비교』 2002.12., 20쪽

18) www.imf.org -> About the IMF -> IMF at a Glance: a Factsheet

불리한 위치이며 무엇보다 북한당국이 국제관례를 존중하며 IMF의 요구조건을 적극적으로 수용하겠다는 의지를 표명하는 것이 중요한 요건으로 작용한다는 사실은 부인할 수 없음

- 우리나라는 1964년 1억달러 수출을 기록했고 1977년 100억달러 수출을 기념하는 과정을 거치면서 세계 최빈국 수준에서 2003년 12월 현재 연간수출액이 1900억 달러를 훨씬 상회하는 기록을 달성했던 경험을 지니고 있음. 이 과정을 돌이켜 보면서 우리 청소년들이 조부모와 부모, 선배들은 세계은행의 장기 저리 차관을 효율적으로 활용하여 이 나라의 경제를 부흥시켜 왔는지 배우고 익히면서 이와 같은 경험을 북한지역의 경제재건을 위해 효율적으로 활용할 수 있을지 검토하는 기회를 제공해야 할 것임.
- 2002년 6월 월드컵 진행과정에서 “대한민국의 국민으로 태어난 것이 너무 자랑스럽다”고 외치면서 자발적으로 질서를 지키고 거리청소를 하면서 응원에 동참하는 우리 청소년을 대상으로 1960년대 이후 “한강의 기적”이라고 했던 대한민국의 경제발전 역사를 알려주어야 함¹⁹⁾

[표 2] 대한민국 연도별 수출·수입액

(단위: 백만 달러)

연도	수출액	수입액
1970	835	1,984
1975	5,081	7,274
1977	10,046	10,811
1980	17,505	22,292
1985	30,283	31,136
1990	65,016	69,844
1995	125,058	135,119
2000	172,268	160,481
2002	162,471	152,126

19) 이 점에 대해서는 박정희 대통령 시절 상공부 공무원으로 일하다가 1971년 이후 1979년까지 대통령 경제제2수석비서관을 지낸 오원철님이 운영하는 개인 홈페이지 내용을 꼭 참조하세요. www.owonchol.pe.kr

- 이와 같은 과거의 경험을 기반으로 우리 청소년이 앞으로 남북관계의 추진현황에 따라 북한의 경제개발을 추진할 주체로서 참여할 가능성을 적극적으로 개발하면 향후 어떤 결과를 가져올 것인지 기대할만한 일이라고 생각함

4. 진정한 의미의 평화교육을 실천하기 위하여

- 오늘날 우리는 2007년 2월 13일, 6자회담 합의를 통해 북핵폐기 논의가 길고 긴 실천적 과정의 첫 걸음을 시작하는 현실을 경험하고 있음.
- 따라서 이 땅의 주인으로 살아가는 우리와 우리의 후손 모두에게 역사상 그 어느 때보다 평화·평화교육이 중요한 의미를 지니고 있음.
- 앞서 제시한 사례에서 볼 수 있듯이 평화교육은 단순히 평화담론의 범주 안에서 이루어지는 것이 아님.
- 평화교육을 실천하려면 첫째, 자신과 자신이 속한 사회의 역사를 배우고 익히면서 그 과정에 대해 철저한 자기반성을 하되 절대 좌절하지 말아야 하며 둘째, 자신과 다른 형제와 이웃의 특성과 그들의 역사를 공부하되 이런저런 이유로 그들을 무시하는 일이 없어야 하며 그들과 함께 평화롭게 공존하는 방안을 찾아 실천해야 하고 셋째, 자기연민에 빠져 무기력한 시간을 보내지 말고 구체적으로 실천 가능한 방안을 찾아 미래의 꿈을 설계하고 그 꿈을 이루기 위해 노력해야 함.

해외 평화교육의 사례와 시사점

이 대 훈

(참여연대평화군축센터소장)

1. 평화교육의 흐름과 사례

- ‘평화교육’이라는 생각은 20세기 초 전쟁의 완전한 종식을 꿈꾸던 서구 평화주의자들의 작은 소모임에서 출발된 것으로 보인다. 초기에는 생소한 주제 또는 급진적인 것으로 여겨지기 일쑤였다. 미국의 경우에도 20세기 중반까지 평화교육은 ‘도덕적인 전쟁’에 대한 도전으로, 비애국적이고 반미국적인 것으로 간주되었다. 이스라엘과 팔레스타인에서는 지금도 평화교육을 상대방에 굴복시키는 선동으로 간주하는 사람들이 많다.
- 평화교육이 공교육 안으로까지 확산되기 시작한 것은 60-70년대 핵전쟁의 공포감이 확산되면서부터이다. 이 시기 대중적인 반핵평화운동에 영향을 받아 아동 청소년들을 위한 다양한 평화 교과과정과 교재가 개발되었고, 평화교육의 인식 지평이 확대되어 교사들의 관심이 높아졌다. 전쟁과 일상적 폭력문화, 개인과 사회 수준의 차별과 배타성이 폭력적 분쟁과 불가분의 관계에 있다는 점이 교육의 중심을 차지하기 시작하였다. 동시에 평화교육자들의 국제적인 교류가 활성화되고 평화학과 평화교육학이 발전하고 체계화되었다.
- 냉전 시기 평화교육의 초점은 사회주의권에서는 군축에 대한 교육으로, 서구에서는 인권과 민주주의로, 제3세계에서는

개발과의 연관성으로 맞춰지는 다양한 경향이 있었다. 현재에는 무력을 통한 분쟁해결의 욕구를 밀바탕부터 변화시켜야 한다는 총체적인 폭력구조 변혁에 더 큰 관심이 모아지고 있다. 다양한 차이를 이해하는 것을 중시하여 국제이해교육의 맥락에 펼쳐지기도 한다.

- 이제는 분쟁이 있는 곳마다 의례 평화교육이 기획되고 진행된다. 1994년 세계의 대다수 교육부 장관들이 유네스코 총회에서 발표한 [평화 인권 민주주의 교육에 관한 선언]은 평화교육을 모든 사람들을 위한 기본적인 교육의 하나로 또 민주주의의 필수불가결한 구성요소로 선포하였다. 1999년 헤이그 세계평화회의에서는 청소년 대표들이 가정과 학교, 지역 사회에서 정의, 관용, 평화가 기초교육에 반드시 포함되어야 한다고 강조해 눈길을 끌었고, 이는 헤이그 평화선언에 포함되었다.

- 최근까지 오랜 유혈분쟁을 겪었던 북아일랜드에서는 어느 한쪽에 치우치지 않는 민간 평화교육단체 코리밀라가 1965년부터 민간 접촉을 중심으로 하는 화해교육 프로그램을 지속적으로 펼쳐왔다. 이러한 민간의 노력이 1989년 '대면을 통한 상호이해 교육' 프로젝트로 공식 평화교육과정으로까지 발전하였다. 이 프로그램을 통하여 구교 신교파로 분리된 양측 교사들이 함께 만나 서로를 이해하는 교육을 기획하고 양측 종교를 모두 가르쳐 이해심을 높이는 방식을 채택하였다. 또 학생들이 서로의 현장을 탐방해 양측의 일상생활과 문화적 유산을 비교하여 유사성을 이해하는 방식도 적극 활용하였다. 얼스터 대학에서는 30년전부터 매년 500여명의 대학생들에게 집중적인 평화화해 훈련 프로그램을 제공하는데 신구교 양측과 영국과 아일랜드의 대학생들이 초청된다. 이

교육프로그램은 각 공동체의 종교적 문화적 전통, 집단간 접촉 대화기술, 분쟁 현장 탐방, 교내 종교차별 개선을 위한 정책 개발을 중심으로 진행된다. 분쟁 당사자와 제3의 존재가 서로에게 교육자 역할을 한다고 볼 수 있다. 여러 교육적인 노력에도 불구하고 북아일랜드에서 주류 여론상의 변화는 영국정부가 휴전협정에 적극성을 나타내기 시작하면서 또 새로운 경제개발 구상이 알려지면서부터 엿보이기 시작했다. 이는 평화교육 역시 평화를 만드는 다른 조건과 결합될 때 효과를 나타낸다는 점을 보여준다. 북아일랜드의 경우 정치적 의지와 경제적 이득이 그러한 조건으로 작용하였다.

- 이스라엘의 경우 이스라엘-팔레스타인 연구정보센터라는 민간기구가 오랫동안 참여형 평화교육을 진행해 왔다. 한편으로는 양측의 고위 정책결정권자들을 외딴 곳 숙소에서 비공개로 합숙하게 하면서 며칠동안 제한없이 대화만 하게 하는 프로그램을 진행한다. 이러한 대화는 별다른 목적 없이 대화만을 목적으로 한다. 다른 한편으로는 양측 청소년들이 한 자리에서 평화를 공부하게 하는 프로그램을 제공한다. 정부와 민간 양 수준에서 진행한 이러한 노력 덕분에 이 센터는 2001년부터 학교 특별교과과정에 평화교육을 포함시킬 수 있게 되었다. 학생들은 비판적 사고와 비폭력적 분쟁해결 방법에 대해서 배운다. 관용교육센터라는 민간기구가 주도한 관용 교육도 현재 이스라엘과 아랍계 학교 160여개에서 수용되고 있다. 여기에 참여한 이스라엘의 평화교육자는 이러한 교육의 자신감을 “우리는 지금까지 이방인을 무서워하고 인종을 차별하게끔 교육받았지만, 갈등상황 속에서 타인과 협상하고 타협하는 방법 역시 얼마든지 교육될 수 있다”고 표현하고 있다.

- 이스라엘-팔레스타인에서의 평화교육은 평화로운 상태에서 진행된 교육이 아니라 양측의 폭력적인 충돌이 진행되는 와중에도 지속되었다는 점에서 특별한 의미를 가진다고 보인다. 이러한 만남은 누군가의 지독한 헌신성 없이는 불가능하다. 또 분쟁 당사자가 만날 때에도 양측이 대등한 지위로 만나야 하며 또 무언가 상호의존하는 요소가 존재해야 화해의 과정이 가능해진다는 성찰의 내용은 다른 상황에도 매우 의미있게 다가온다. (이스라엘-팔레스타인 연구정보센터는 1988년에 세워진 곳으로서 팔레스타인인과 이스라엘인, 아랍인과 유대인, 또 다른 지역 사람들이 서로 협력하여 폭력분쟁을 억제하고 평화적인 협력을 가능하게 만들고자 창립된 독립적인 민간단체이다.)

- 교류를 통한 평화교육: 평화교육 프로그램 중에서 특별한 성과를 낸 프로그램으로 이스라엘 팔레스타인 청소년들이 북아일랜드 분쟁을 함께 탐구했던 것이 있다. 자신의 분쟁이 아니라 다른 분쟁을 통해 자신을 보게 만드는 것이었는데, 참가자들은 상당한 인식상의 변화를 겪게 되었다. 참가자들은 팔레스타인 문제를 직접 거론할 때보다 더 솔직하게 자신의 경험과 감정을 얘기할 수 있었으며 이는 집단적 효과로 발전하여 친밀한 인간관계의 형성으로 이어졌다. 또 이스라엘측 참가자의 90% 이상이 후에 팔레스타인 입장에서 글을 쓰고 제출할 수 있었는데, 이런 교육을 받지 않은 학생들의 경우 그 비율은 25% 정도였다. 또 참가자들의 글에서는 “전쟁” “죽음” 등 관찰의 언어가 줄고 “협상” “타협” “갈등 해소” 등 의지의 언어가 대폭 증가했다. 언어적 감수성에 큰 변화가 생긴 것이다. 이는 다른 사람의 고통에 대한 이해에서 출발한 것이다. 이로부터 ‘무고한 사람들의 고통에 대한

이해가 인식에 커다란 변화를 가져온다'는 점과 '갈등상황 속에 처한 사람들이 자신의 경험을 직접 교환하고 솔직하게 감정을 표현하는 것'이 집단간의 벽을 허물고 경계선을 넘어 새로운 인간관계를 맺는데 매우 중요하다는 점을 시사받을 수 있다.

- 또 코소보에서는 이슬람과 기독교계 그리고 제3자로서 노르웨이의 예술가들이 한데 모여 평화를 위한 예술을 구상하는 독특한 프로젝트가 실험되고 있다. 연극, 무용, 미술에 종사하는 갈등지역의 예술가들이 자신들만의 표현방법으로 총체적인 의사소통을 시도하는 것이다. 그 발단은 집시와 소수민족에 대한 자신들의 인종차별을 반성하는 노르웨이 예술가들이 평화교육 기획과 만나면서 이루어졌다. 이들은 전쟁이 끝난 후에도 끈질기게 삶을 위협하는 대인지뢰 문제와 청소년의 공동교육 등 분쟁 양측의 모두 공감할 수 있는 문제가 많다는 사실을 작품을 통해서 확인할 수 있었다. 인간적인 연민이 없다면 진정한 예술이 아니라고 한 레오나르도 다빈치의 말처럼 이들의 평화예술은 잔잔한 공감을 자아내고 있다.
- 일본과 유럽에서 확산된 평화박물관/기념관운동 역시 매우 중요한 사회적 평화교육운동으로 꼽힌다. 평화박물관은 평범한 사람들의 예술과 기록을 통해 타인의 고통에 동참하는 평화교육의 모티브를 담고 있다. 영국과 네덜란드에 있는 이동식 평화박물관은 반전운동과 양심적 병역거부자들의 감동적인 편지와 시, 그림과 사진을 모아 학교와 시청에서 이동 전시하는 방법으로 사회적 평화교육을 진행하고 있다. 가장 어려운 질문은 왜 각 사회에서 전쟁을 특정한 편향으로 기억하는 전쟁박물관이 압도적인가 라는 질문이다. 전쟁이라

는 강렬한 경험과 전쟁영웅에 대한 찬미와 소위 적국에 대한 분개심 또는 적개심은 공동체를 결속시킨다. 그러나 깊이 성찰하면 추모와 찬양에 대상은 다양할 수 있으며, 타방에 대한 부정은 역사의식의 제약, 자국의 타국침략 등 우리의 폭력행위에 대한 침묵과 대비될 수 있다. 전쟁박물관의 전통은 전쟁박물관의 모티브가 사회의 지배담론과 쉽게 결합할 수 있었기에 만들어진다. 예를 들면 가부장제, 보호-피보호의 이분법, 정상-비정상의 이분법, 국가절대주의 사상, 국제정치에 대한 체념/운명론적 태도 등과 결합되어 있다. 때문에 평화기념관 운동은 '색다른 전시'에 국한되지 않고 전쟁박물관을 정당화하는 사회적 인식, 역사인식, 세계관에 대한 비판적 접근을 포함하게 되고, 그만큼 평화운동과 긴밀한 연관성을 가진다.

- 평화기념관을 통한 평화교육운동은;
 - (1) 기존의 범세계적인 '전쟁박물관' 전통에 반하여 구체적으로 '평화박물관'이라는 이름을 선택함으로써 새로운 개념과 취지의, 개척적인 기억+교육 운동임을 분명히 하고 전쟁 및 폭력에 관련된, 국제적 또는 사회적 현상을 달리 '해석'하는데 특히 '전쟁의 정당화' '무력행사의 찬양'에 대한 거부와 대안제시를 위해 노력한다.
 - (2) 또 독자적인 공간으로 멈추지 않고 '사회적 확산효과'를 지향하여 '이동식 전시'를 적극 추진하는데 그 확산 효과는 유네스코 사무총장이 강조한 대로 범지구적인 '평화문화의 확산'을 반영하는 것이다.
- 독일의 학교에서는 1970-80년대에 "평화"가 매우 중요한 테마였다. 평화교육과 관련하여 학습목표로는 '평화와 비평화

의 개념을 다양한 측면에서 제시'하고 '평화를 지키기 위한 정치, 사회적, 개인적 수단을 익히고 필요한 경우에 적용할 수 있도록' 하는 것을 설정했고 이에 따라 교과서에서 다음과 같은 주제를 다루었다: 공격성/ 평화의 개념/ 군비증강과 군축/ 동서갈등/ 남북갈등/ 지역갈등/ 안보정책 이론/ 대안적 평화개념/ 국제기구/ 근대의 전쟁과 평화협정/ 사회적 방어/ 무기수출/ 군산복합체와 군비/ 지배와 폭력의 변화가능성.

교사를 위한 평화교육은 다음과 같은 주제를 중심으로 제공되었다: 해외 갈등중재와 국회/ 시민적 중재와 군사적 중재 / 종족 갈등 분석/ 폭력예방과 평화정착/ 유엔과 평화 의제 / 비정부조직/ 인도주의적 개입/ 인권유린과 보호/ 난민/ 선거감시/ 협상기법/ 국제사법재판과 전쟁범죄/ 인도주의 지원/ 시민운동 네트워크/ 평화를 위한 국제연대.

- 독일의 성인교육에서도 시민단체를 중심으로 평화교육이 오랫동안 강조되었는데 평화, 반전, 제3세계와 같은 주제들이 중심을 이루었다. 독일 공공성인교육기관의 핵이라고 불리는 시민대학과 각 사회기관의 교육아카데미에서는 제3세계와 유럽의 평화, 세계의 평화, 인권의 문제를 지속적으로 다루어왔다.
- 미국에서 평화교육은 주로 갈등해결 훈련 프로그램으로 발전했다. 공교육에서는 학생들에게 의사소통, 분노, 조절, 편견과 적대감 줄이기, 갈등분석, 협동, 중재의 기술을 가르치고 이를 통해 타인을 인정, 존중하는 훈련을 갖는다. '갈등해결 프로그램'이 정규 교과과정에서 포함되기 시작한 것은

1970년대 중반으로 1995년 약 5000여개 학교에서 실시되었다. 또 사회적 갈등에 대해서 1970년대 말부터 지역사회에서도 갈등해결 프로그램이 다수 진행되었다.

- 남아프리카공화국은 1994년 민주주의를 성취한 후 교육개혁 운동의 일환으로 평화교육을 도입하였다. 평화교육을 NGO와 교사 및 학교의 협의기구에서 추진한 “평화를 위한 학교발전 프로젝트”는 매해 파트너 학교를 설정하여 학생, 교사, 경영진, 교직원이 참여하는 심층 학교발전 프로그램이며 여기에 평화교육이 중요한 위치를 차지한다. 이 프로젝트는 팀형성, 교실운영, 편견과 선입견 줄이기, 갈등 다루기, 지도력 훈련, 의사소통 훈련 등을 포함한다.

- 인도네시아 몰루카스 제도의 종족 분쟁: 치유의 과정과 연대성: 분쟁 희생자들의 치유는 그들이 분쟁의 근원을 처리하고자 하는 의지를 가질 때 일어난다. 치유가 시작되면 그들 사이에 연대성이 형성된다. 치유의 최대 장애물은 회피하고자 하는 충동과 적대적인 태도이다. 집단적인 치유는 개인적인 치유와 다르다. 집단적인 치유가 가장 효과적이다. 희생자들이 서로 경험과 정보를 교환하고 자신의 사회적 지위를 확인할 때 치유가 시작된다. 분쟁조정자의 역할은 두 가지이다. 사람들 간의 다리 역할과 과거를 드러냄으로서 미래의 해법을 비추는 거울의 역할이다. 분쟁의 직접 당사자가 아닌 사람들이 이런 역할을 하는 것이 더 효과적이다. 그러나 매우 깊은 헌신성과 일관성이 없으면 불가능하다.

- 헝가리 로마족과 관련된 동부 중부 유럽에서의 인권교육
(1) 헝가리에서 로마족(집시)에 대한 차별을 줄이기 위한 인권교육 소개.

- (2) 음악, 미술, 음식, 춤, 강의, 실습 등 감각을 종합적으로 동원하는 교육방법 소개
 - (3) 권위주의적인 공교육 문화와 인권교육의 본성 사이의 긴장이 가장 큰 어려움.
 - (4) 집시족으로 알려진 로마인들은 도시문명 거부, 항상 자연과 함께 생활, 자신만의 문화 유지 전통, 커다란 차이가 있는 이 문화를 유럽인들이 이해하는게 관건.
 - (5) 로마인 아이들의 뛰어난 미술과 음악세계가 이러한 이해를 이끌어 내는데 큰 감동과 이해를 줌.
 - (6) 차별방지를 위한 동부 중부유럽에서의 인권교육은 유럽연합과 국제기구에서의 관심과 지원이 큰 추진력이 됨.
 - (7) 인권교육의 최우선 과제는 교사에 대한 인권교육과 훈련을 통해 교사들의 각성을 이끌어 내는 것이며 그 다음은 풍부한 교육내용을 갖추는 것. 교육 참가자 집단간의 상호작용을 이끌어내는 것이 훌륭한 교육방법.
- 평화교육의 국제적 교류: “국제평화교육회의”가 해마다 개최되어 평화를 증진하기 위해 다양한 지식과 교육 경험 및 성찰내용을 교환한다. 이 모임은 평화교육자와 평화운동가들이 매년 교류하는 네트워크로서 평화교육 분야에서는 가장 의미있는 국제교류의 장이기도 하다. 이 모임은 1982년 미국 콜럼비아대 평화교육센터가 처음 개최하면서 시작되었는데 그 동안 학술기관 및 평화 관련 기관들과의 협력을 통해 해마다 세계 여러 지역에서 번갈아 개최되었다. 참가자들은 평화교육의 주요 현안들에 대한 다양한 견해를 공유하며 평화교육의 경험을 교환하는데, 모임의 각각의 프로그램 또한 대화와 실습 중심의 교수-학습 과정을 위주로 하는 그 자체로 다문화적 배움 공동체가 되기도 한다.

- 이 모임의 취지는 “평화 교육은 모든 교육을 구성하는 바탕이며, 사회 정책을 수립하는 데 근간이 되는 교육”이며 “세계에는 다양한 인종과 문화가 존재하지만 인류에게는 (평화라는) 공통분모가 필요하다는 점을 알아야 한다”는 것으로 요약된다. 이 모임에서는 평화교육의 핵심 원리를 폭력구조 아래에서의 “개인적, 정치적, 교육방법론적, 시적” 변혁으로 이해하는데 그 의미는, 평화의 배움은 홀로 되지 않으며 미운 상대 그리고 무관심한 다수와 함께 해야 하며, 전쟁과 군사정책에 대해 중립적이기 보다 특정한 정치적 선택을 할 수밖에 없으며, 평화는 가르치는 것이 아니라 당사자가 새롭게 실천하게끔 해야 하는 것이며, 고통을 서술하는 것이 아니라 고통에 대한 연민과 열정을 감동적으로 표현하는 데에서 평화교육의 의의가 있다는 것이다. 또 ‘평화를 위한 교육이 가능하다는 신념’이 현실을 변혁시킨다고 강조하였다.
- 미국 콜럼비아대 평화교육센터는 이 대학 교육대학원에서 개설한 평화교육과정의 경험이 바탕이 되어 만들어진 기구이다. 교육대학원의 평화교육은 1982년 초중등 교과과정과 비공식 사회교육 내에 평화교육을 확산시키고 개발하기 위한 대학원 세미나 프로그램에서 시작되었다. 평화교육센터는 이러한 작업을 촉진하고 지원하는 역할을 하며, 평화교육 분야의 연구, 자료 수집과 제작, 교과과정 개발, 평화교육자 훈련, 다른 평화교육 기관과의 연계와 협력, 그리고 국제기구의 평화교육 관련 자문 제공과 같은 일을 한다. 이 대학원의 평화교육 과정에서 다루는 주제는 전쟁과 평화, 안보, 인권, 사회정의, 생태적 균형 등이다.
- 2003년 국제평화교육대회는 “분단-분열상황에서의 평화 교육”

이라는 큰 주제아래 다양한 소주제를 배치함으로써 다양한 상황을 반영하는 프로그램을 진행하였다 (아래 참조). 다양한 소주제에는 평화교육의 여러 측면을 다루는 '전쟁시기'의 평화교육, '대학수준'에서의 평화교육, '환경교육'과 평화교육, '통합적 교육'으로서 평화교육, '젠더관점'의 평화교육이 포함되었으며, 또 종교와 문화, 신념의 다른 집단간의 대화와 화해의 경험에 바탕을 둔 이스라엘-팔레스타인, 인도네시아, 필리핀, 중남미에서의 평화교육 실천 사례가 소개되는 시간이 포함되었다. 또 동유럽 등지에서 정치적 변동을 겪는 과정에서 소수민족에 대한 차별을 다룬 평화교육 사례와 아프가니스탄에서 여성지위 향상을 위해 노력하는 여성교육운동의 사례도 소개되었다.

- 그 중 하루는 “치유와 연대를 위한 교육”이라는 주제로 평화교육과 인권교육이 갖고 있는 ‘현실변혁적’ 잠재력에 관한 성찰이 깊이 있게 진행되었다. 교육전문가들은 평화교육이 갖고 있는 개인과 사회수준의 변혁성과 평화교육이 지향해야 하는 새로운 교육패러다임을 강조하였고, 현장교육실천가들은 아시아-태평양지역에서의 다양한 개척적인 교육실천의 의미를 전달하고자 하였다.
- 이 국제회의에서 강조되는 것은 평화교육이 누군가에 의해서 주어진 것이나 보조적인 것이 아니라 매우 어려운 선택적 결단이라는 점, ‘평화를 위한 교육이 필요하고 가능하다는 믿음이 평화교육의 출발’이라는 점, 그리고 분쟁 당사자들이 결국의 분쟁 해결의 주체로 나서야 하는데 그 만남이 얼마나 어렵고 지난한 과정인지에 대한 점 등이다.

2. 몇 가지 시사점

- 분쟁지역에서 평화교육은 공통적으로 싸우는 쌍방간의 폭력을 줄이고 상호이해를 높이는데 목적을 둔다. 그러려면 쌍방이 얼굴을 맞대고 만나야 하는데 쉽지 않다. 그래서 여러 사례에서 나타나듯 보통 제3자가 중재자로 개입한다. 중재자가 있어도 어떻게 만나는지가 간단치 않다. 팽팽한 적대감을 줄이기 위해서는 몇가지 기본 조건이 충족되어야 한다는 교훈이 오랜 분쟁조정 경험으로부터 얻어진다. 예를 들어 양측이 대등한 지위로 만나야 하며, 지속적으로 만날 약속을 하고 만나도록 해야 하며, 결정권과 권위가 뒷받침되어야 하며, 무언가 상호의존하는 요소가 존재해야 화해의 과정이 가능해진다. 우리의 남북화해 과정을 보아도 이런 조건이 얼마나 유효한지 짐작할 수 있다. 그렇지만 이런 조건이 처음부터 충족되는 경우는 매우 드물기 때문에 제3의 세력이 화해의 조건을 만드는 일이 매우 중요하다. 평화교육은 이 제3자의 역할을 하는 데에도 적절하다.
- 평화교육의 효과는 쉽게 확인되지 않는 단점을 갖고 있다. 평화교육의 효과는 짧은 기간에는 확인되지 않기 때문에 평화교육의 효과성을 묻는 질문은 매우 어렵게 남는다. ‘배타적 경쟁과 이익추구의 정당성이 지배적인 사회에서 ‘공익’으로서 평화를 염원하는 것이 현실적인가’ ‘이런 경쟁사회가 만들어내는 공격성이 교육으로 제어될 수 있는가’와 같은 질문은 평화교육자들을 꾸준히 괴롭힌다. 평화에 대한 관심은 폭력의 사회적 구성에 대한 관심으로 이어지며 세계적인 맥락과 개인 내면의 성찰을 동시에 요구한다는 것이다. 평화교육은 차이-차별에 대한 교육, 세계이해 교육, 인권교육, 사회

정의와 민주주의에 대한 교육과 불가분의 관계에 있을 수밖에 없을 것이다.

- 현실의 근본적 변화를 지향하는 교육운동으로 평화교육은 교육학자 데이비드 히스가 정리했던 것처럼 근본적인 인식론적 전환을 요구하는 것으로 보인다. 기계적인 인과론과 분과학문적 제약으로부터의 해방과 생태학적 인식, 비직선적인 시간관, 총체적인 비판의식으로서의 인식론적 전환 등이다.
- 평화교육의 다양성에도 불구하고 미 콜롬비아 대학의 평화교육자 베티 리어든은 평화교육의 핵심 원리를 폭력구조 아래에서의 “개인적, 정치적, 교육방법론적, 시적” 변혁이라고 요약한다. 평화의 배움은 홀로 되지 않으며 미운 상대 그리고 무관심한 다수와 함께 해야 하며, 전쟁과 군사정책에 대해 중립적이기 보다 특정한 정치적 선택을 할 수밖에 없으며, 평화는 가르치는 것이 아니라 당사자가 새롭게 실천하게끔 해야 하는 것이며, 고통을 서술하는 것이 아니라 고통에 대한 연민과 열정을 감동적으로 표현하는 데에서 평화교육이 의미를 가진다는 뜻이다. 나아가 기존의 평화교육 경험은 교육자가 평화의 교육이 가능하다는 성찰과 자신감을 갖는 것이 가장 중요한 추진력임을 말해준다.
- 평화교육은 상호 배움의 과정이다. 평화의 배움은 홀로 되지 않으며 미운 상대 그리고 무관심한 다수와 함께 해야 하며, 전쟁과 폭력문제에 대해 궁극적으로 학습자가 스스로 결단하고 선택해야 하며, 평화는 가르치는 것이 아니라 당사자가 새롭게 실천하게끔 해야 한다는 것이다. 그리고 폭력의 고통은 쉽게 서술되거나 설명되지 않지만, 평화교육은 그 고통에

대한 연민과 열정을 감동적으로 표현하고자 함으로서 폭력의 반복을 예방한다는 것이다. 나아가 기존의 평화교육 경험은 교육자가 평화의 교육이 가능하다는 성찰과 자신감을 갖는 것이 가장 중요한 추진력임을 말해준다.

- 서로 적대함으로 통해서 각자를 발전시키려고 했던 분단 시대를 극복하려면, 그렇게 하려는 시민들이 여러 차이를 안고 가면서도 함께 존재하고 함께 발전하는 상상과 실천이 필요하다. 평화교육은 그러한 능력을 함양하는 하나의 방법이다. 최근 남북관계가 국내적으로도 국제적으로도 급변하고 있고 한국이 다양한 국제문제 점점 더 깊이 개입되고 있기 때문에 국제적 맥락의 평화교육에 대한 관심도 높아지고 있는 추세다.

- 그러나 한국 사회에서 평화교육은 아직 매우 초보적이다. 실시 기관이 매우 적을 뿐만 아니라 전문적으로 훈련받은 교육전문가가 매우 적다. 그나마 실험되고 있는 평화교육 프로그램은 외국의 경험과 사례를 소개하는 경우가 많거나 평화교육에 대한 관심을 촉구하는 수준에 머무르는 경우가 많다. 공교육은 아직 평화교육에 아예 문을 닫고 있는 상황이며 체계적인 계획이나 준비도 없다. 민간단체들이 제공하는 평화교육은 평화문제에 대한 교양교육, 갈등해결 기술, 의사소통 훈련, 차이와 공존, 평화통일, 국제정세 등을 중심으로 진행되고 있으며 또 이 분야에서 개척적인 역할을 하고 있다. 그러나 양질의 교육이 갖추어야 할 깊이 있는 평화론과 이슈의 결합, 지식과 실천의 결합, 프로그램간의 연계성이라는 면에서 본다면 각각의 프로그램은 너무 간헐적으로 추진되고 있으며 유기적 발전을 구상할 여력이나 제도적 장치가 거의 부재한 상태이다. 평화교육을 전문적으로 연구하고 기획할 전문기관 역시 크게 부족하다.

- 한반도 내부에 그리고 그 주위를 둘러싼 세계 최고 수준의 군사력 밀집도와 각국에서 증대되는 민족주의적 긴장과 평화협력 체제의 부재 등을 염두에 둘 때, 국제적 맥락을 포괄하는 평화교육은 더욱 절실하게 요청된다. 또 우리의 경험을 반추해 보면 폭력에 대한 시민적 감수성 고양은 향후 민주주의와 시민사회 발전에 우호적 환경을 만드는 점에도 주목해야 한다. 이렇게 볼 때 남북한이 공히 관심을 가져야 할 우리의 평화교육은 전쟁과 폭력에 우호적인 구조와 일상 문화를 변화시키는 관심에서 출발해야 하며, 그 변화는 남북한이 공히 어떻게 변화 발전해야 하는가의 기획을 포함해야 할 것이다. 이러한 변화는 보다 큰 폭력적 질서인 국제적 패권 문제와 연결되어 고찰될 수밖에 없으며, 한국의 경우 폭력적 패권에 의존하여 자국의 번영을 추구하는 전통에 대한 비판적 성찰을 포괄해야 한다.

- 이러한 바탕에서 향후 체계적으로 평화교육을 발전시키기 위해서는 다양한 폭력의 유형과 발생구조에 대한 다각도의 분석이 필요하며, 이를 위해서는 여러 전문분야간의 협력이 있어야 한다. 나아가 평화교육은 평화를 지향하는 시민운동이 만들어내는 포괄적인 평화의 전망을 교육 프로그램으로 녹여내야 하므로 양자간에 긴밀한 관계가 설정되어야 한다. 평화연구와 교재 및 프로그램 개발, 공교육에서의 평화교육 실시를 위해서는 획기적인 발상전환과 함께 제도적 지원이 필요하다. 전문적인 평화연구기관이 설립되고 실천그룹과 연구그룹 그리고 공교육간에 유기적 연계가 가능해지면 평화교육 프로그램을 더욱 다양하게, 범주별로 층위별로 그리고 대상별로 특성화해서 개발하면 좋을 것이다.

3. 평화교육의 방향

- 평화교육의 궁극적인 목표는 평화, 인권, 민주주의의 가치를 유기적으로 연결시켜 평화의 문화가 나타날 수 있도록 보편적인 가치 의식과 행동 양식을 모든 개인에게 개발시키는 것이다. 보편적으로 인식할 만한 가치는 서로 다른 사회, 문화 상황에서도 확인할 수 있다.
- 평화교육은 자신과 타인의 자유를 존중하고 이해하는데 필요한 지식과 기술을 개발해야 한다. 이것은 시민에게 불확실한 상황에 대처할 수 있도록 하고, 자율성과 책임감을 갖추게 하는 것을 의미한다. 개인적 책임감에 대한 인식은 시민 참여에 대한 가치 인식과 문제 해결을 위해, 또 공정하고 평화로우며 민주적인 사회를 위해 다른 사람과 함께 일하는 것에 대한 인식과 연계해야 한다.
- 평화교육은 개인, 성, 민족, 문화 다양성에 존재하는 가치를 인식하고 수용하며, 다른 사람과 의사 교류하고, 공유하며, 협력할 수 있는 능력을 개발해야 한다. 다원주의 사회와 다문화적인 세계 시민은 그들 상황과 문제에 대한 해석이 그들 개인 생활과 사회 역사, 문화 전통에 뿌리를 두고 있음을 인정할 수 있어야 한다. 다시 말해, 어느 개인이나 집단도 어떤 문제에 유일한 대답을 할 수 없으며, 모든 문제에는 해답이 둘 이상 있을 수 있다. 그러므로 사람은 공통된 의견을 찾기 위해 서로를 이해하고, 존중하며, 동등한 자격으로 협상해야 한다. 교육은 개인의 정체성을 확실하게 해주고, 개인과 민족 사이에 평화, 우정, 연대를 강화하는 생각과 대안을 한데 모으도록 장려해야 한다.

- 평화교육은 비폭력적으로 분쟁을 해결할 능력을 개발해야 한다. 그래서 사람의 마음에 내적 평화의 발전을 촉진해 관용, 동정심, 공유, 배려의 자질을 더 확고히 형성할 수 있도록 해야 한다.
- 평화교육은 시민에게 현재 상황을 분석할 능력 뿐 아니라 바람직한 미래의 전망에 관한 자기 판단과 행동에 바탕을 두고, 정보를 선택할 수 있는 능력을 길러줘야 한다.
- 평화교육은 시민이 문화유산을 존중하고, 환경을 보호하며, 지속가능한 발전을 가능하게 할 생산 방식과 소비 양식을 채택하도록 가르쳐야 한다. 개인과 집단 가치관 그리고 당면한 기본적 요구와 장기적인 이익 사이에도 조화가 필요하다.
- 평화교육은 안정되고 장기적인 발전의 관점으로 국가 및 국제 차원의 연대감과 평등 의식을 배양해야 한다. (이상은 유네스코 “평화, 인권, 민주주의 교육에 관한 선언에 기초함)
- 또한 평화교육은
 - (1) 모든 교육을 구성하는 바탕이며, 사회 정책을 수립하는 데 근간이 되는 교육이며,
 - (2) 폭력구조 아래에서의 개인적, 정치적, 교육방법론적, 시적 변혁을 이루어내고자 하며,
 - (3) 평화의 배움은 홀로 되지 않으며 미운 상대 그리고 무관심한 다수와 함께 해야 하며,
 - (4) 전쟁과 군사정책에 대해 중립적이기 보다 특정한 정치적 선택을 할 수밖에 없으며,
 - (5) 평화는 가르치는 것이 아니라 당사자가 새롭게 실천하게끔 해야 하는 것이며,

- (6) 고통을 서술하는 것이 아니라 고통에 대한 연민과 열정을 감동적으로 표현하는 데 평화교육의 의의가 있으며,
- (7) '평화를 위한 교육이 가능하다는 신념'이 현실을 변혁시킨다는 것을 강조한다.

○ 이러한 교육을 위하여 교육자는 다음과 같은 인식능력을 가져야 한다.

- (1) 폭력의 구조적 원인 분석과 구조적 불평등의 개혁방향
- (2) 폭력적 분쟁의 해결에 다양한 접근의 이해
- (3) 분쟁과 관련된 개발, 인권, 젠더, 국제관계, 사회변동의 통합적 분석틀
- (4) 개인, 사회, 국가, 국제 수준의 다층적 갈등원인 분석
- (5) 다문화적, 지구적 관점의 문제접근
- (6) 분석적 차원과 실천적 차원을 포괄하는 교육

○ 평화교육과 평화실천의 관계 (Jan Oberg)

- (1) 평화는 학습되는 것이며 평화교육에서는 그런 신념이 필요하다. 우리는 모두 분쟁에 관한 한 문맹이다. 폭력적인 분쟁에 어떻게 대처할지 체계적으로 학습해야 한다.
- (2) 모든 평화교육은 특정한 정치적 맥락 속에서 진행된다. 평화와 비폭력을 가르치고 훈련시키며 평화의 문화를 확산시키는 일은 권력의 입장에서는 항상 논란거리이며 때로는 위험한 일이기 조차 하다.
- (3) 분쟁상황의 시민, 중간층, 지도자들에게 어떻게 평화를 가르칠 것인가, 분쟁 현장에서의 노력과 국제사회를 통한 노력을 어떻게 배분하는 것이 가장 효과적인가, 전쟁/분쟁을 보도하는 언론인들에게 평화의 의미를 어떻게 가르칠 것인가

(4) 평화교육의 과제

- 평화교육에서는 내용의 충체성, 공정한 기준, 지적 독립성 유지가 관건
- 독점된 권력에 비판적이면서 분쟁조정을 유도하는 교육이 진정한 평화교육
- 분쟁 발발 이전에 개입할 수 있도록 노력해야

(사례1) 미 콜롬비아대학 평화교육센터의 평화교육철학

교육 방법론	내용
협동적 학습 (Cooperative & Collaborative Learning)	지구촌 안보와 인간 안보 (Global & Human Security)
비판의식 형성 교육 (Critical Pedagogy)	생태와 환경 (Ecology & the Environment)
탐구적 방법 (Inquiry Methodology)	젠더 (Gender)
개념 구조에 대한 강조 (Emphasis on Conceptual Frameworks)	인권 (Human Rights)
갈등 분석과 해결 방법 강구 (Conflict Analysis & Responses)	지구적 윤리 (Global Ethics) 직접적 폭력과 구조적 폭력 (Violence, direct & structural)
시민사회의 참여 (Civil Society Participation)	군사화 (Militarization) 시민사회의 역할 (The Role of Civil Society)
시민성 교육 (Citizenship Education)	유엔 체제 (The United Nations System)
평화교육자-실천가의 국제적 연계 (International Networking)	과도기 사회 (Transitional Societies)
교과과정 개발 (Curriculum Development)	사회 정의 (Social Justice)
전망 만들기 (Pedagogies of Envisioning)	지속가능한 개발 (Sustainable Development)
	화해 (Reconciliation)

(사례2) “분단-분열 사회에서의 평화교육”

- 2003년 국제평화교육회의 사례: 2003년 8.4~10일 -

- 분단-분열사회에서의 평화교육 : 목표와 해결과제
 - (1) 전쟁시기 평화교육과 평화만들기
 - (2) 평화대학의 평화교육 제안
 - (3) 환경교육을 위한 유네스코 CD 자료집
 - (4) 통합과 평화를 이루는 길로서 평화교육
 - (5) 젠더, 탈군사회, 인간안보: 분석적 교육적 패러다임

- 분단 한반도에서의 군사화, 갈등과 평화의 전망
 - (1) 남북한 협력과 화해
 - (2) 군사주의에 대한 도전: 평화를 만드는 여성들
 - (3) 평화의 새로운 의제: 미국의 ‘안보위기론’ 비판
 - (4) 군사기지와 환경정의운동
 - (5) 전쟁, 기억, 성과 국가: “중군위안부” 뒷 이야기
 - (6) 평화통일교육의 변화

- 치유와 연대를 위한 교육
 - (1) 믿음의 차이를 이해하고 초월하기 위한 학습
 - (2) 한국의 이주노동자: 교육, 자력화, 정의
 - (3) 환경정의를 위한 대중연극
 - (4) 아시아-태평양 지역에서의 인권교육
 - (5) 과학, 기술, 지속가능성: 패러다임과 가능성
 - (6) 깨어진 약속의 섬: 민다나오의 평화를 위하여
 - (7) 종교갈등 극복의 교육: 교육 시범
 - (8) 중동부 유럽에서의 인권교육: 로마인들의 경우
 - (9) 한국에서의 인권교육

(10) 한일간 평화교육을 위한 협력

* 분단현장 체험: 관문점-휴전선 탐방, 의정부 [두레방] 방문
토론

○ 정의로운 평화를 향한 여성들의 활동: 지역적 관점과 지구적
관점

- (1) 평화와 정의, 여성과 개발
- (2) 식량의 정치: 갈등과 평화구축
- (3) 아프간여성의 교육과 해방을 위한 아프간연구소
- (4) 경계를 넘어서: 카자흐스탄, 라다크, 멕시코에서의
평화교육
- (5) '위로부터의 세계화'를 변혁하기: 시민사회와 기층민중의
저항
- (6) 탈군사주의 교육과 젠더 관점에서 본 탈군사주의 교육
- (7) 이스라엘-팔레스타인 연구정보센터의 평화교육 프로그램
- (8) 일본에서의 정의와 군사주의에 관한 교육
- (9) 자력화(empowering) 교육 프로그램
- (10) 인도네시아에서의 기독교-이슬람 대화