

이북5도위원회의 기관 정체성과 역량 강화에 관한 연구*

남성욱**

- I. 서론
- II. 이북5도위원회의 기관 정체성과
기능 조정관련 주요 쟁점
- III. 이북5도위원회 활동 실태 분석:
양적 및 질적 조사
- IV. 이북5도위원회의 기능조정 및 역량
강화 방안
- V. 결론

국문요약

2018~2019년 남북 및 북미정상회담 개최 등 한반도를 둘러싼 외부 환경이 변화하고 있는 상황에서 이북5도위원회의 기관 정체성과 기능 조정 및 역할에 관심이 증가하고 있다. 하지만 기관의 존재와 기능을 정확하게 인지하는 일반 국민들의 비율은 높지 않다. 행정안전부 산하 기관으로 설립된 지 70년(1949~2019)이 지나고 차관급 도지사 5명이나 근무하지만, 기관의 역할과 정체성에 대한 국민의 이해도나 관심은 매우 제한적이다. 국내법 체계 상 북한 지역을 행정적으로 관리하는 지방자치 기관인 이북5도위원회에 대해 국내는 물론 외국 언론의 부정적 보도가 늘어나고 국회에서는 기능 조정에

대한 관련법 개정안이 제출되었다. 남북관계의 변화, 신행민 1세대의 고령화 심화, 북한이탈주민의 증가 및 정치권과 언론의 부정적 시각 대두 등 외부의 도전적 요인이 증가하고 있다. 2019년 조직 창설 70주년을 지나며 전반적인 활동 실태에 대한 진단을 통한 정체성 확립과 한반도 정세의 변화에 대응하는 구체적인 역할 강화 방안을 모색함이 절실하다.

주제어: 이북5도위원회, 통일, 고령화되는 신행민, 북한이탈주민

* 본 연구는 2020년도 행정전문대학원 특성화 연구비의 지원을 받아 수행된 것임.

** 고려대학교 행정전문대학원 교수(namsung@korea.ac.kr)

I. 서론

2017년 문재인 정부 출범 이후 남북 및 북미정상회담 개최 등 한반도를 둘러싼 외부 환경이 변화하고 있는 상황에서 이북5도1위원회의 역할에 관심이 증가하고 있다. 하지만 이 기관의 존재와 기능을 정확하게 인지하는 일반 국민들의 비율은 높지 않다. 기관이 설립된 지 70년(1949~2019)이 지나고 차관급 도지사가 5명이나 근무하지만, 국민들의 기관의 역할에 대한 이해도나 관심은 매우 제한적이다. 국내법 체계 상 북한지역을 행정적으로 관리하는 지방자치 기관인 이북5도위원회에 대해 국내는² 물론 외국 언론의 부정적 보도³가 급증하였다. 국회에서는 기능 조정에 대한 관련법 개정안이 제출되었다. 850만 명의 실향민을 행정적으로 지원 및 관리하는 정부 기관의 정체성을 재확인하고 역할 변화에 대한 요구가 증가하고 있다. 특히 기관 활동의 수요자였던 실향민 1세대의 평균 연령이 80세를 넘어섬에 따라 기관의 인적 존립 기반이었던 월남 당사자들의 실종이 가시화되고 있다. 한편 후속세대가 이북5도민 사회에 적극적으로 참여하지 않음에 따라 기존 실향민 사회의 존립 자체가 매우 어려워지는 등 이북5도위원회를 비롯한 도민단체의 정체성과 활동성이 매우 약화되고 있다.

이북5도위원회는 한국전쟁 직전인 1949년 한반도 통일이 이루어질 경우 북한이 단독으로 책정한 행정구역에 조직을 투입해 관리한다는 목적으로 이승만 초대 대통령의 지시로 설립되었다. 분단이 조기에 극복될 것이라는 전제가 있었다. 정부 직제 상으로 행정안전부 소속이며⁴ 기관장이 차관급으로 조기에 통일이 되지 않고

¹ '이북 5도'란 1945년 8월 15일 해방 당시 대한민국 행정구역상의 도(道)인 평안남도·평안북도·함경남도·함경북도·황해도를 말한다. 이는 현재 북한이 발표한 북한지역 행정구역과는 차이가 있다. 북한은 향후 통일과정에서 남북한 인구가 아닌 지역 비례 선거를 위해 1949년부터 대규모 행정구역 개편을 단행했다. 북한은 남한의 광역 단위의 행정구역 수와 동수를 이루었다. 자강도, 양강도 및 강원도를 신설하고 황해도를 황해남북도로 분도하여 이북5도에서 이북9도로 변화했다. 2019년 12월 기준 1직할시, 2특별시 9도 24시 145군 37구역이다. 남성욱, "북한의 행정구역 개편의 함의와 행정통합에 관한 연구," 『통일정책연구』 제27권 1호 (2018), pp. 113~142.

² SBS는 이북5도위원회에 대해 "혈세 연 100억 쓰는데... 대부분 인건비·친목행사" 기사를 보도하였다. 『SBS』, 2019.2.8., <https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005129100&plink=SEARCH&cooper=SBSNEWSSEARCH> (검색일: 2020.5.1.).

³ 영국 주간지 이코노미스트는 "북한을 관할하는 척하는 한국 관료들(The South Korean bureaucrats who pretend to run North Korea)"이라는 제목의 기사에서 이북5도위원회가 북한이라는 존재 때문에 이득을 보는 목적이 불분명하고 비효율적인 기관이라고 지적했다. 이북5도위원회의 연간 전체예산이 850만 달러(약 101억 원)에 해당하고 각 도지사에게 매년 12만 달러(약 1억 4,000만 원)의 급여에 차량, 비서와 운전기사, 업무추진비까지 제공된다고 지적했다. 『The Economist』 (June, 2019), p. 15.

⁴ 행정자치부, 『정부조직 진단 매뉴얼』 (서울: 행정자치부, 2002), pp. 1~23.

분단 상태인 현재는 실향민 후계 세대 육성, 이북도민의 화합의 장 마련 및 해외 거주 이북도민의 관리와 지원 업무 등을 수행하고 있다. 이북5도위원회는 이승만 대통령이 이북5도지사를 임명하고 이북5도청을 개칭한 후 설립 70주년이 되도록 조직의 기본 구조는 설립 당시와 크게 변하지 않았다. 2000년대 이후 한반도가 냉전에서 화해 협력의 시대로 전환하는 등 시대 상황 변화에 따른 유연하고 탄력적인 대응이 필요함에 따라 각종 업무의 신규 개발 및 다각화 등이 절실했다. 하지만 이북5도위원회는 충분한 예산과 전문 인력의 확보 부진으로 신규 사업을 추진할 여건이나 외부의 비판에 대응하는 시스템이 미흡하다. 이북5도위원회는 행정안전부의 행정 지휘 감독을 받음에 따라 미수복 행정구역 관리라는 상징적 측면은 강조되었으나 실제 사회주의 체제인 북한에 대한 접근과 정보 수집에 대한 현실적인 한계로 남북관계 및 통일 관련 활동과 정책을 실질적으로 추진할 여건이 구조적으로 마련되어 있지 않다.

헌법기관인 민주평화통일자문회의와 행정부처인 통일부, 국가정보원 및 사단법인 자유총연맹과 같은 통일 및 남북관계 관련 정부 기관과 단체의 적극적인 기능과 역할에 비해 이북5도위원회는 실향민을 관리하는 상징적 측면의 행정기관으로 인식됨에 따라 상대적으로 소극적이고 수동적인 역할에 그치고 있다. 또한, 이북5도위원회가 추진하는 도민의 날 행사 등 각종 사업이 친목성 행사 위주로 전개되어 특화된 사업 추진도 미흡한 실정이다. 남북관계의 변화, 실향민 1세대의 고령화 심화, 북한이탈주민의 증가 및 정치권과 언론의 부정적 시각 대두 등 외부의 도전적 요인이 증가하고 있다. 이에 따라 2019년 조직 창설 70주년을 지나며 기관의 정체성과 전반적인 활동 실태에 대한 진단과 함께 한반도 정세의 변화에 대응하는 활동을 전개하기 위한 구체적인 방안을 모색함이 절실하다.

II. 이북5도위원회의 기관 정체성과 기능 조정관련 주요 쟁점

1. 설립 연혁과 운영 현황

대한민국 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”라고 규정하고 있다. 이는 비록 북한의 전 지역이 북한 정권의 불법 점거로 인하여 실질적인 통치권이 미치지 못하는 것이 현실일지라도, 엄연히 대한민국의 영토임을 선언한 것이다. 이북5도의 개칭은 이북도민의 민원 해결 등 대변자 역할 차원을 넘어,

헌법의 영토 규정에 근거하여 한반도에서 통치권이 미치지 못하는 미수복 지구인 북한지역에 대한 국토개념을 명백히 밝히고 실지 회복에 대한 통일 의지를 확립하는데 보다 큰 의의가 있었다. 개청 후 13년이 지난 1962년 1월 20일에 제정·공포된 이북5도위원회의 설치 근거가 되는 「이북오도(以北五道)에 관한 특별조치법」의 ‘제안 이유서’에 첨부된 ‘이북5도 설치경위’는 “대한민국의 주권은 한반도 전역에 미치고 있다는 정치적 의의를 선양하는 동시에 대거 월남한 피난민의 심사증 발급 및 취업 알선을 목적으로 하여 설치됨”이라고 명시하고 있다.

1949년 1월 24일에 개최된 제13회 국무회의에서 이승만 대통령은 “이북5도 지사 임명을 준비 중이다”라고 언급하였고, 이로부터 22일이 지난 1949년 2월 15일 5명의 이북5도 도지사를 임명하였다. 1980년 8월 26일에 대통령령 제10006호로 「미수복지 명예 시장·군수 등 위촉에 관한 규정」을 제정하여 명예시장·군수의 위촉 근거를 법제화하였다. 이북5도가 개청한 이래 1993년은 이북5도정 60년사에 하나의 기념비적 이정표로 기록되는 해였다. 구기동 청사 마련은 단순히 청사를 신축했다는 차원이 아니라 850만 이북도민의 오랜 염원이 모여서 완성한 금자탑이기 때문이다.⁵ 2019년 7월 1일에는 충남사무소 관할이었던 세종특별자치시에도 독자 사무소를 개설하고 사무소장을 임명하였다. 이로써 지방사무소 전국 체계를 모두 구축하였다.

한편 북한도 우리의 정책에 대응하여 남한 8도 행정조직에 대한 도 단위 책임자와 각종 기관 등의 간부를 임명하여 적극적인 체제 심리전 경쟁을 전개하고 있다.⁶ 북한은 우리의 이북5도위원회 운영과 도지사 임명에 대해 매우 부정적인 반응을

⁵ 1993년 10월 10일 김영삼 대통령을 비롯하여 이만섭 국회의장 및 내무·통일부 장관과 이북도민 대표 5백여 명이 참여한 가운데 역사적인 준공식을 거행했다. 이북5도위원회, 『이북5도 60년사』(서울: 이북5도위원회, 2009), pp. 45~91.

⁶ 북한도 이남에 대한 행정조직의 간부를 임명한다고 한다. 통일부는 “공식적으로 확인된 바 없다”는 입장이지만 탈북자들의 관련 증언이 이어지고 있다. ‘김정은이 박완순, 김만수, 안휘정 당 중앙위원을 서울시장, 경기도지사, 충남도지사에 각각 임명했다’ 2007년 탈북자 최정훈 씨는 “북한이 통일 이후 사회주의 체제로 남한을 통치하기 위해 자체적으로 남한의 지자체장 등을 임명한다”며 “이들을 ‘임명 간부’라 부르는데 제 삼촌이 목포시 경찰서장 임명 간부였다”고 했다. 임명 간부들은 임명장을 ‘가문의 영광’으로 여기는 분위기라고 한다. 탈북자들은 “북한 중앙당국이 남한 8도의 시장 및 도지사, 군수, 면장, 이장 등 지방자치단체장의 간부는 물론 경찰서장 및 몇몇 대학교의 총장까지도 임명한다”고 말한다. 최 씨는 “1980년대부터 김일성의 지시에 따라 시작된 임명 간부 제도는 현재까지 이어지고 있을 것”이라고 말했다. 탈북자동지회 서재평 사무국장은 “북한에 임명 간부 제도가 있다는 것은 아는 사람은 다 아는 사실”이라고 했다. 그러나 정부나 이북5도 민회는 “모른다”는 입장이다. 이북5도위원회 관계자는 기자와의 통화에서 “우리는 알 수 없으니 통일부에 문의하라”고 답했다. 통일부 대변인실은 “관련 자료가 없어 확인할 내용이 없다”고 했다. “북한에서도 서울시장 임명한다... 北, ‘임명 간부’의 진실,” 『조선일보』, 2019.11.13., A20.

보이며 비난하고 있다.⁷ 북한은 이북5도위원회의 존재에 대해 상당한 거부감을 표시하며 남한지역의 시장과 도지사를 임명하여 맞대응하고 있다.

2. 시대적 환경 변화와 관장업무의 모호성 증가

2000년대 들어서 이북5도위원회는 국내외적 환경 변화로 인해 새로운 업무가 추가되거나 업무 비중이 변화하고 있는 추세이다. 설립 초기부터 2000년대 이전까지 이북5도위원회 정체성의 하나로 관통해 온 ‘반공(反共) 또는 안보(安保)’ 등의 핵심 업무는 축소되기 시작했다. 또한 1세대 월남 인사를 대상으로 한 이북5도민 사회에 대한 지원 업무도 상대적으로 비중이 약화되었다. 반공과 안보 업무의 상대적 퇴조와는 달리 이북5도위원회의 문화적 및 인구학적 정체성 확보 차원에서 새롭게 부각되는 업무들이 대두되었다. 특히 기존 구성원들이 줄어들고 관련 대체 구성원들이 유입되면서 관련 신규업무가 늘어났다. 매년 증가하는 ‘북한이탈주민 지원’, ‘월남 2~3세대 등 후계 세대 육성’, ‘국외 이북도민관리’ 및 ‘이북5도 문화재 보존’ 등의 업무가 시대적 과제로서 확대되었다. 미시적 차원의 상급 업무와 함께 거시적 차원의 ‘통일시대를 대비하는 업무’를 중점적으로 추진해야 하는 시대적 과제가 부각되고 있다. 현재 법령에 따르면 이북5도위원회의 주요 업무는 대략 8개 분야로 요약된다.⁸ 시대적 환경 변화에 따라 이북5도위원회 관장업무의 모호성이 증가하고 있다. 아래에서는 구체적인 분야로 연구조사업무의 폐지, 이산가족업무 참여

⁷ “북한 민족화해협의회 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2016.10.26.; “北, 朴 대통령의 이북5도지사 임명에 “자멸 행위” 비난,” 『연합뉴스』, 2016.10.26. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20161126001800014?input=1195m>> (검색일: 2020.5.1.).

⁸ 이북5도 등에 관한 특별조치법 제4조(관장 사무) 이북5도 및 미수복 시·군(이하 ‘이북5도 등’이라 한다)은 해당 관할지구가 수복될 때까지 주무부장관의 지휘에 따라 다음 각 호의 사무를 관장한다.

1. 조사연구업무
 - 가. 이북5도 등의 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 각 분야에 걸친 정보의 수집·분석
 - 나. 이북5도 등을 수복할 경우에 시행할 각종 정책의 연구
2. 월남(越南) 이북5도민 및 미수복 시·군의 주민의 지원 및 관리
 - 가. 이북도민의 실태조사 및 생활안정 지원
 - 나. 북한이탈주민과 이북도민의 교류 사업 지원
 - 다. 이북도민의 후세대 육성 및 지원
3. 이산가족 상봉 관련 업무 지원
4. 이북5도 등 향토문화의 계승 및 발전
5. 이북도민 관련 단체의 지도 및 지원
6. 자유민주주의 함양 및 안보의식 고취
7. 이북도민에 대한 각종 증명 발급업무
8. 그밖에 이북5도등 및 이북도민과 관련된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

미흡, 북한이탈주민과 기존 실향민 간 갈등, 이북도민의 후속세대 육성 및 지원 등 4가지 이슈를 살펴본다.

가. 연구조사업무의 폐지 논란

「이북5도 등에 관한 특별조치법」 제4조에서는 관장사무를 구체적으로 명시하고 있다. 첫째 조사연구 업무로서 ① 이북5도의 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 각 분야에 걸친 정보의 수집·분석과 ② 이북5도를 수복할 경우에 실시할 제반 정책의 연구 기능을 적시하였다. 현재 이북5도위원회의 연구조사 기능은 제대로 수행되지 못하고 있다. 2019년 8월 22일 연구조사 업무를 법에 규정된 관장업무에서 제외할 것을 주장하는 「이북5도 등에 관한 특별조치법 일부개정 법률안」이 국회에서 발의하였다. 국회 사무처는 정인화 의원 등 11인이 발의한 「이북5도 등에 관한 특별조치법 일부 개정 법률안」을 접수하였다.⁹ 해당 의원의 지적대로 현재 이북5도위원회의 연구조사업무는 예산과 인력 부족으로 제대로 진행되지 않고 있다. 과거 이북5도위원회의 행정 책임자 및 이북5도지사들은 연구조사 업무를 추진하는 기능과 조직을 설치해야 했으나 업무에 대한 이해 부족과 통일부 및 국가정보원 업무와의 중복 등을 이유로 관장사무 규정에도 불구하고 제대로 추진해오지 못했다. 내부의 업무 추진이 미진함에 따라 마침내 폐지 주장이 국회에서 대두된 것이다.

현재 정부 내에 4개 외교·안보부처는 업무 추진관련 국책연구원과 유기적인 정책개발 협력 관계를 유지하고 있다. 국가정보원은 국가안보전략연구원, 외교부는 국립외교원, 국방부는 산하에 국방연구원을 두고 있다. 통일연구원은 국무총리실 산하 경제인문사회연구회의 감독을 받으면서 통일부와 긴밀한 연구 협력을 추진하고 있다. 하지만 어느 연구원도 이북5도위원회가 추진하는 고유의 연구조사 업무를 수행하지 않고 있다. 상기 4개 연구원은 북핵, 남북대화, 경제협력, 동북아 국제정세 파악 및 중장기적인 통일정책 등 정부의 국가정책 수행과 관련된 정치·군사적 업무를 중점적으로 연구한다. 반면 실향민들의 과거 삶의 터전이었던 이북5도 지역에 대한 역사와 인적 구성, 자연, 인문 및 산업지리 등에 대한 연구조사 업무는 구체적으로 진행되지 않고 있다. 특히 실향민들이 고령화되고 사망자가 증가함에

⁹ 사무를 수행하기 위하여 설치된 이북5도위원회는 전문 인력 부족 등을 이유로 조사연구 업무를 수행하지 않고 있을 뿐만 아니라, 이북5도 등에 관한 조사연구 업무는 현재 통일부의 통일정책실 및 정세분석국의 업무와 중복되므로 명확한 역할 분담을 위하여 관장사무 중에서 조사연구업무를 제외하여야 한다.

따라 분단 이전 해당 지역의 기억과 삶을 구체적으로 기억해줄 ‘살아있는 데이터베이스(DB)’가 점차 사라져 가고 있다. 이북5도위원회는 이북5도와 미수복 경기도, 강원도 및 산하 10개 시, 67개 군, 45개 읍, 757개 면 109개 동의 과거와 현재를 연구 조사해야 하는 시대적 과제를 안고 있다. 행정구역상의 각 지역에 대한 인구, 교육, 산업, 자연환경 및 과거와 현재 변화상 등 현장에 대한 경험적·실증적 연구는 실향민과 탈북민, 학계 등을 연결하여 이북5도위원회가 종합적으로 수행해야 하고, 여타 연구기관에서 보유하지 못한 인적 자원인 실향민 1세대들의 참여로 수행이 가능하다. 예를 들어 1950년 10월 황해도 신천군 양민학살 사건을 미군의 만행으로 선전하고 있는 신천박물관은 신천군민회와 탈북자 및 학계가 연합하여 신천군의 과거와 현재를 일목요연하게 기록해야 한다.¹⁰ 북한 핵 개발의 성지(聖地)로 알려진 평안북도 영변은 김소월 시인의 영변 약산의 진달래라는 시로 유명한 아름다운 지역이다. 하지만 북한은 1962년 영변에 핵개발연구소를 설립하는 등 핵 개발의 본거지로 개발하였다. 핵 개발을 위해서는 단단한 암반 지형과 물이 필수적이다. 영변의 산악 지형과 영변 앞을 흐르는 구룡강은 핵 개발에 필요한 최적의 자연환경을 제공하고 있다. 실향민이 살아 있는 시점에서 과거의 영변과 현재의 영변이 변화하는 상황을 조사해서 기록해야 한다.¹¹

나. 이산가족업무에 참여 미흡

현재 이산가족 상봉 업무는 대한적십자사와 통일부 및 국가정보원 등의 정부 부처가 주도하여 북한과 협상을 통해 결정한다. 표면적으로는 북측에서 적십자사가 담당함에 따라 남측에서도 인도적 차원에서 대한적십자사가 관리하고 있다. 이산가족문제는 실무적으로 통일부와 국정원 및 대한적십자사 등 기관에서 담당하고 이산가족 당사자 단체인 (사)일천만이산가족위원회와 (사)이북도민연합회의 및 이북5도위원회는 참여하고 있지 않아 당사자인 이북도민은 소외되고 있다는 의견이 제시되고 있다. 역대 정부는 이산가족문제와 북한에 대한 인도적 지원을 혼합해서 정책을 펼쳐왔다.¹² 남북한 헌법과 1992년 발효된 남북기본합의서에 따르면

¹⁰ 북한연구소, 『북한대사전』 (서울: 북한연구소, 1999), p. 673; “신천학살 사건의 진실,” 『세계일보』, 2013.10.18. <<http://www.segye.com/newsView/20131018004666?OutUrl=naver>> (검색일: 2020.5.1.).

¹¹ 1962년 11월 2일 북한은 영변에 ‘영변 가구 공장’으로 알려진 핵 연구 단지를 조성했고, 1963년 6월에는 소련으로부터 2MW급 연구용 원자로 IRT-2000을 도입해서 1967년부터 가동하기 시작했다.

분명하게 남북은 국경이 존재하지 않는다. 이는 이산가족문제가 국제법상 피난민이 아닌 이산민 또는 실향민으로 구분되어, 모든 이산민이 제네바협정 등 많은 국제법의 보호 아래 생사 확인과 서신교환 및 고향 성묘를 할 수 있는 천부인권 차원의 권리를 가지게 된다. 국제법상 이산가족 상봉의 명분이 있는 만큼 동서독 통일 이전에 시행한 프라이 카우프(Frei kauf) 방식¹³ 등 다양한 노력으로 이산가족의 한을 풀어야 한다는 지적이다.¹⁴

다. 북한이탈주민과 기존 실향민 간 갈등

이북5도위원회는 시대적 상황 변화에 따라 2000년도 중반부터 북한이탈주민 지원 업무를 추진하였다. 북한이탈주민은 북한 경제가 급격히 나빠진 1990년대 후반 무렵부터 점차 증가하다가 2000년 중반부터는 급격히 늘어나는 추세이다.¹⁵ 2004년 노무현 전 대통령의 지시로 북한이탈주민 업무가 이북5도위원회의 주된 임무로 포함되었다.¹⁶ 2005년 3월 10일 자로 「이북5도에 관한 특별조치법」을 개정하여 북한이탈주민과 월남 이북도민 간의 결연 등의 사업을 지원하도록 명시하였다. 현재 북한이탈주민과 이북도민 간에 교류 사업은 매우 활발하게 진행되고 있다. 북한이탈주민들은 이북도민과 교류하여 정서적 동질감과 소속감을 형성함으로써 남한사회에서 안정적으로 정착할 수 있도록 지원하고 있다. 최근 실향민 1세대는 빠른 속도로 고령화되면서 시간이 갈수록 도민사회에 참여 인원들이 축소되고 있다. 기존 실향민은 고령화 등으로 ‘통일 여정에 선도 세력으로서의 활력이

¹² 통일부, 『2019년 통일부 업무보고』 (서울: 통일부, 2019), pp. 1~20; 통일부, 『남북관계 자료집』 (서울: 통일부, 2019), pp. 3~17.

¹³ ‘자유를 산다’는 의미다. 과거 독일 통일 전 서독 정부는 동독에 몸값을 지불하고 비밀리에 동독 정치범들을 데려오던 ‘프라이 카우프’(Frei-kauf)를 추진했다. “독일 프라이 카우프 수혜자, 한국은 섬 같아, 열린 마을 같길,” 『VOA』, 2017.10.27. <<https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/4088690>> (검색일: 2020.5.3).

¹⁴ 심재철, 『동서독 교류협력 법제연구』 (과천: 법무부, 2008), pp. 13~82.

¹⁵ 통일부 발표 2019년 9월 말 기준 탈북민 통계에 따르면, 함경북도 출신의 탈북민은 1만 9,499명 (남자 4,813명, 여자 1만 4,686명)으로 전체 3만 2,711명 (남자 9,196명, 여자 23,515명)의 60% 수준이다. 인근 양강도 출신의 탈북민 5,646명(남자 1,442명, 여자 4,104명, 17.2%)을 합하면 전체 탈북민의 67%가 두만강과 압록강을 접경으로 중국과 닿아 있는 이 지역 출신이다. (출처: <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>).

¹⁶ 2003년 12월 3일 노무현 대통령은 이북도민 청와대 초청 오찬 간담회에서 “이북도민과 북한이탈주민의 정서적 동질성 연계 차원에서 접근하라”는 지시를 하였다. 노 대통령의 지시로 일회성 행사에서 벗어나 획기적으로 변화하는 전기가 마련되었다. 이 지시사항을 계기로 2004년에 ‘이산가족 정보통합센터’ 내에 ‘북한이탈주민 지원팀’을 신설하였고, 2004년 12월 17일 북한이탈주민과 이북도민 간에 ‘가족결연식’을 개최하여 69쌍이 인연을 맺었다.

약화'되고 있는 반면, 현재 약 3만 3천명에 달하는 북한이탈주민은 계속 증가 추세에 있다. 북한이탈주민은 상대적으로 급격히 증가하여 함경도 등 일부 도민사회를 중심으로 명예 시장·군수 및 읍·면장 임명을 둘러싸고 갈등이 나타나고 있다. 현재 명예 시장·군수는 규정상 '해당 이북5도 등의 시·군 출신이거나 연고가 있는 사람으로서 학식과 덕망을 겸비하고 통일 과업에 열성이 있는 사람 중에서 이북5도 도지사의 추천을 받아' 대통령이 위촉하도록 되어 있다. 하지만 실향민 1세대는 아직 탈북민들이 이러한 추천 조건에 맞지 않는다고 자신들을 관리 및 지도하는 위치에 임명되는데 동의하기 어려운 입장이다. 북한이탈주민의 시장·군수와 읍·면·동장의 임명은 인적 구성 비율로 볼 때 향후 급증할 가능성이 있는 만큼 지금부터 실향민과 북한이탈주민 간의 체계적인 갈등 관리 대책이 필요하다.¹⁷

라. 이북도민의 후속세대 육성 및 지원

인구학적 분포를 볼 때 향후 5년이 지나면 실향민 1세대는 사망 및 초고령화되어 사회생활이 어렵게 될 것이라는 전망이다. 1세대가 생존이 어렵다면 이북5도위원회의 역할과 기능은 매우 약화될 것이며 기관 존립에 대한 다양한 의견이 제기될 것이다. 따라서 이북5도민 사회에서 후속 세대 육성이 시급한 과제다. 상당수의 2~3세대들이 이북5도민 사회 활동에 불참하거나 적극적인 의사 표시를 하지 않는 것은 매우 아쉽다. 2~3세대들은 특별한 참여 권유나 평소 연계성이 없다면 40~50대에 들어 갑자기 실향민 조직이나 단체 활동에 참여하기가 매우 어렵다. 1세대들이 후속 세대가 참여할 물리적·심리적 공간을 제시하지 못한 것이 가장 큰 원인이다. 이북도민연합회에는 평균 연령이 80세에 이르는 연로한 분단 1세대들이 친목과 화합 위주의 행사를 주도하고 있어 후속 세대들이 참여할 여지가 상당히 부족하다. 1세대들은 과거 북한에서 살던 시절의 경험이나 생사 확인 등의 화제가 중심이나 2~3세대는 1세대들과 고향에 대한 경험을 공유한 적이 없어 지속적으로 원활한 대화가 어렵다. 과거 정권들이 일부 이북5도민을 체제의 정당성 유지에 활용하면서 실향민들이 자유민주주의 체제 확립에 도움을 준 것은 사실이다. 이북5도민들은 자유민주주의의 정체성과 근면 성실을 바탕으로 경제 발전에 일조하였다. 정권이 교체되면서 일부는 극단적인 보수주의자로 갑자기 오도되면서 정책당국과 일

17 "명예시장·군수에 탈북민 낙하산 인사," 『통일뉴스』, 2016.9.22. <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=118211>> (검색일: 2020.5.3.).

부 후속 세대로부터 소외되고 있다. 실향민 세대 간에도 우리 사회의 난제 중의 하나인 진보와 보수 논쟁이 야기될 수 있는 상황이다.

Ⅲ. 이북5도위원회 활동 실태 분석: 양적 및 질적 조사

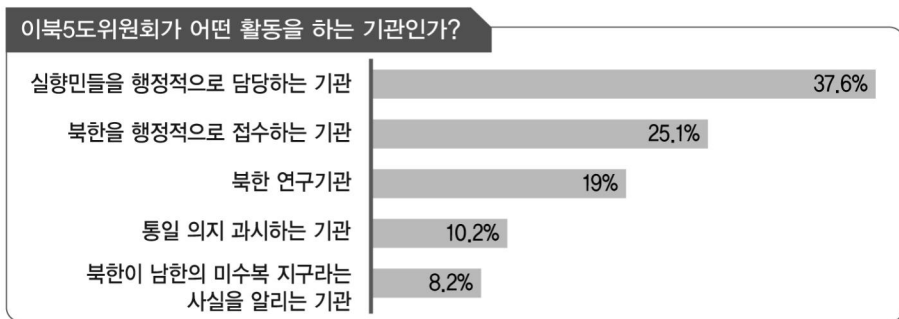
1. 양적 결과 분석

본 연구는 이북5도위원회에 대한 정책 제안을 도출하기 위하여 상기 현안을 바탕으로 정책 소비자에 해당하는 이북5도민을 대상으로 양적·질적 면접 조사를 시행하였다. 애초 일반인 대상으로 조사를 시행하였으나 이북5도위원회 및 이북5도민연합회 등 기관과 단체에 대한 이해 부족으로 조사의 실효성을 확보하기 어려움에 따라 조사대상자가 50명을 넘을 시점에 일반인 조사를 중단하였다. 본적이 남한인 일반인들은 이북5도위원회라는 기관이 존재하는 사실 자체를 정확하게 이해하지 못하였다. 상당수 일반인은 이북5도위원회가 관련법에 규정된 정부 조직이 아니라 이북5도민이 자발적으로 모인 임의단체 및 단순 시민단체(NGO) 수준으로 이해하였다. 결국 2019년 9월 10일에서 10월 10일까지 1달간 300명의 이북5도민만을 대상으로 조사를 실시하였다. 조사는 이북5도연합회 주관으로 각 도별로 실향민 사회에 적극 참여하는 인물 중에서 50명씩 250명, 경기도와 강원도에 50명을 배정하여 지역 간 균형을 맞추었다. 이북5도위원회의 역할과 기능에 관련 40개 항목 설문에 대해 유효응답을 해준 217명의 응답자를 대상으로 정량적인 분석을 하였다. 정량적인 조사의 미비점을 보완하기 위하여 각도별로 5명씩 총 25명과 이북5도위원회 전·현직 직원 대상으로 특성화 면접 조사를 실시하였다. 조사 대상자는 이북5도위원회 업무 참여 및 이해 당사자였다. 심층 의견 면접 조사를 통해 양적 조사에 대한 미흡한 사항을 보완하였다. 40개 설문 항목 중에서 기관의 정체성과 기능조정 관련 주요 항목의 분석 결과는 다음과 같다.

응답자에 대한 인구통계학적 특성은 다음과 같다. 응답자의 76%는 남성이고 24%가 여성이었다. 남성이 여성보다 이북5도민 사회 참여가 적극적이라는 점을 알 수 있다. 참여자 연령은 70대 이상이 27.3%, 60대가 30.1%, 50대가 23.1%, 40대 11.6%, 30대 3.7%, 20대 4.2% 였다. 이산 1세대인 60대 이상이 57.4%로 과반수를 넘었다. 이산 2세대에 해당하는 40~50대가 34.7%였고 이산 3세대에 해당하는 20~30대가 7.9%를 차지하였다. 결국 설문 대상자는 이산 1,2,3 세대가

포함되었다. 다만 이북5도위원회의 정책 고객 특성상 이산1세대가 과반수 이상을 차지하였고 이제 이산가족의 명맥을 이어가기 위해 이산 2세대들을 적극 포함하였다. 미래 세대인 이산 3세대까지 설문에 포함한 것은 고령화가 급속히 진행되고 있는 실향민 사회를 유지하기 위해서는 후속 세대를 육성해야 하는 필요성을 절감하였기 때문이다. 주요 쟁점 사항에 대한 양적 조사 결과는 다음과 같다. ‘이북5도위원회가 어떤 활동을 하는 기관인가?’라는 질문을 통해 기관의 역할과 정체성을 파악하고자 하였다. 실향민을 행정적으로 담당하는 기관이 37.6%, 북한을 행정적으로 접수하는 기관 25.1%, 북한 연구기관 19% 순이었다. 통일 의지를 대외에 과시하는 기관 10.2%, 북한이 남한의 미수복지구라는 사실을 알리는 기관 8.2% 등의 의견을 보였다. 이북5도위원회는 실향민을 행정적으로 지원하는 기관이라는 인식이 매우 분명하였다.

〈그림 1〉 이북5도위원회의 정체성 인식조사



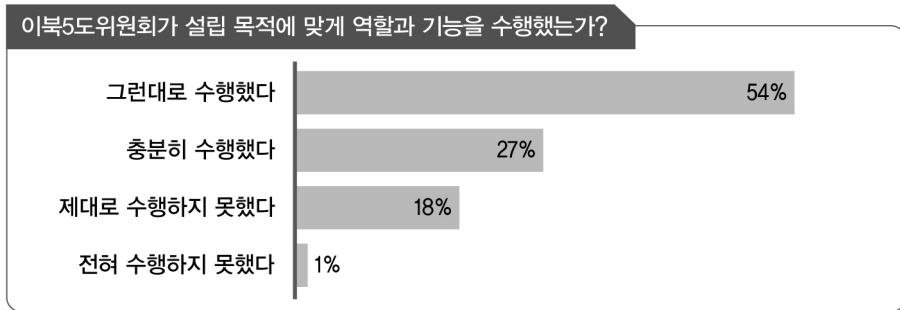
자료: 저자 작성

이북5도위원회의 역할과 정체성에 대한 인식을 파악하기 위하여 ‘기관 이미지’를 묻는 질문에는 이산가족이 35%, 통일이 28%였다. 북한이 17%, 이북도민체육대회라는 답변도 10%가 나왔다. 이북5도위원회는 실향민들이 행정적으로 이산의 아픔을 위로받고 통일을 달성하는 선도 기관의 이미지를 가지고 있다. 시대적 상황 변화에 따라 기관의 이미지도 변하고 있다. 반공과 안보라는 기존의 이미지에다 시대 변화를 반영하여 향후 보다 세련된 CI(corporate identity, 기업 이미지) 선정 등을 통해서 기관의 브랜드와 정체성을 확립해야 한다.

1948년 기관 설립 이래 이북5도위원회가 설립 목적에 맞게 역할과 기능을 수행했는가? 라는 질문에는 그런대로 수행했다 54%, 충분히 수행했다 27%의 답변을

보였다. 응답자의 81%가 기관 창설 이래 이북5도위원회가 설립 목적에 맞는 역할과 기능을 수행했는지에 대해 긍정적으로 평가했다. 19%의 응답자는 이북5도위원회가 역할을 제대로 수행하지 못했다는 부정적인 의견을 제시하였다. 향후 실향민 사회가 기대하는 역할과 기능을 수행하기 위한 보완책이 필요한 부분이다.

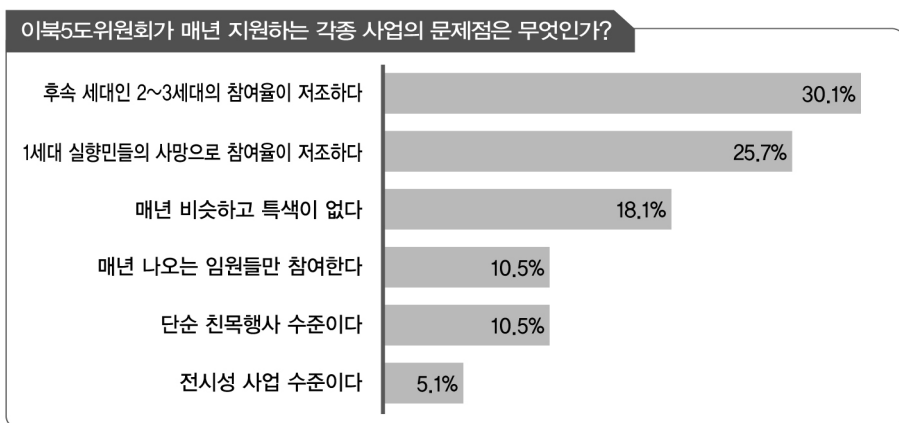
〈그림 2〉 이북5도위원회의 역할 수행 인식조사



자료: 저자 작성

‘이북5도위원회가 매년 지원하는 각종 사업의 문제점은 무엇인가?’라는 질문에는 역시 후속 세대인 2~3세대의 참여율이 저조하다는 답변이 30.1%였다. 1세대 실향민들의 사망으로 참여율이 저조하다는 답변이 25.7%, 매년 비슷하고 특색이 없다는 답변이 18.1%, 매년 나오는 임원들만 참여한다는 답변이 10.5%, 단순 친목행사 수준이라는 답변이 10.5%, 전시성 사업 수준이라는 답변이 5.1% 응답을 보였다.

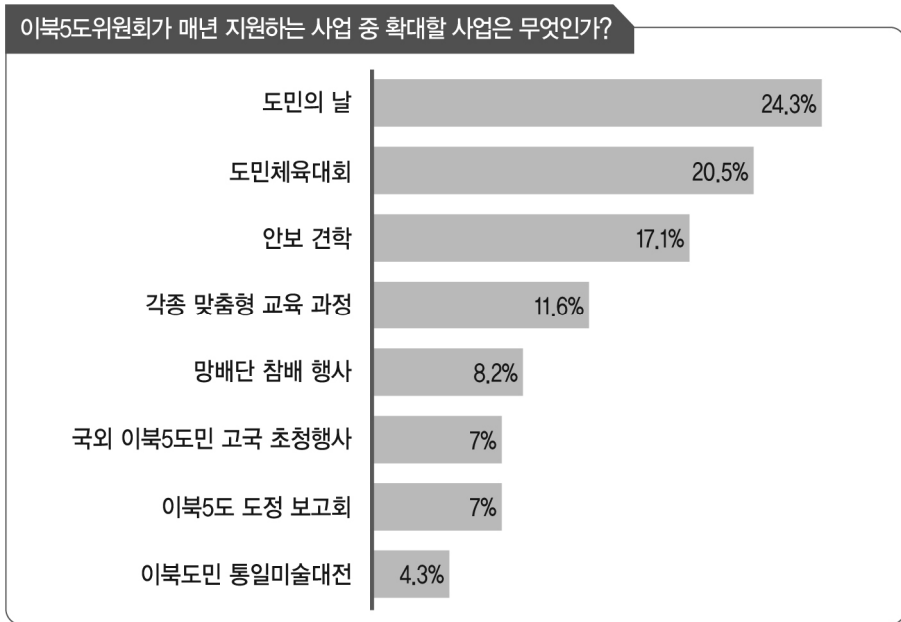
〈그림 3〉 이북5도위원회의 지원 사업 문제점 인식조사



자료: 저자 작성

‘이북5도위원회가 매년 지원하는 사업 중 확대할 사업은 무엇인가?’라는 질문에는 도민의 날 24.3%, 도민체육대회 20.5%, 안보 견학 17.1%, 각종 맞춤형 교육 과정 11.6%, 망배단 참배 행사 8.2%, 국외 이북5도민 고국 초청행사 7%, 이북5도 도정 보고회 7%, 이북도민 통일미술대전 4.3%의 순이었다. 도민의 날, 도민체육대회, 안보 견학 등은 과거부터 선호도가 높은 사업이었다.

〈그림 4〉 이북5도위원회의 지원 확대 분야 인식조사



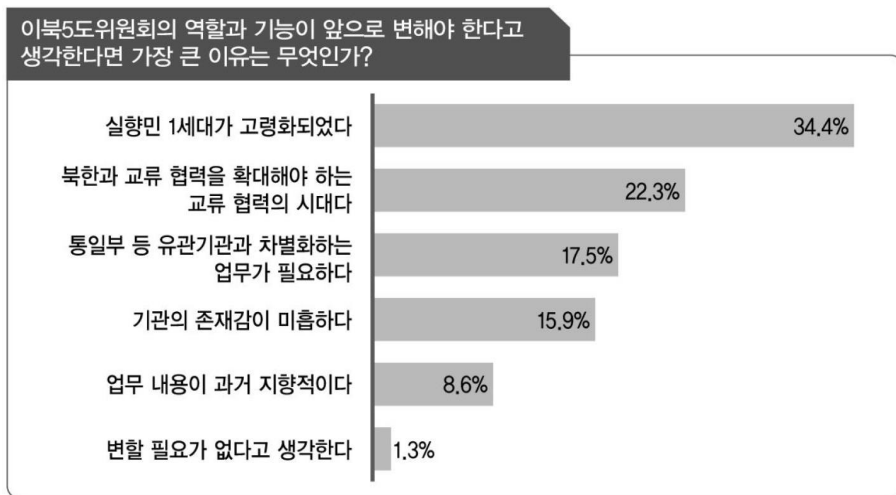
자료: 저자 작성

‘북한이탈주민이 증가하면서 이북5도위원회의 북한이탈주민 지원업무는 향후 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?’라는 질문에는 확대해야 한다 50%, 대폭 확대해야 한다 31%로 확대해야 한다는 답변이 81%를 보였다. 현행 수준대로 해야 한다 16%, 축소해야 한다 3%의 답변을 보였다. 긍정적 답변이 81%, 부정적 답변이 19%였다. 이북5도위원회의 북한이탈주민 지원업무는 여타 업무와의 형평성을 고려하여 관련 예산을 확보하면서 단계적으로 확대해야 한다.

‘이북5도위원회의 역할과 기능이 앞으로 변해야 한다고 생각한다면 가장 큰 이유는 무엇인가?’라는 질문에는 실향민 1세대가 고령화되었다 34.4%, 북한과 교

류 협력을 확대해야 하는 시대다 22.3%, 통일부 등 유관기관과 차별화하는 업무가 필요하다 17.5%, 기관의 존재감이 미흡하다 15.9%, 업무 내용이 과거 지향적이다 8.6% 순으로 나타났다. 기관의 역할이 변화해야 한다고 의견을 표시한 가장 핵심적인 부분은 실향민들의 고령화였다. 다음은 분단 이후 세월이 흐르면서 냉전 시대에 치열했던 남북대립 측면보다는 교류 협력의 시대를 반영하고 과거보다는 미래지향적 업무를 개발하고 추진하는 기능과 역할에 대한 요청이 반영되어 있다.

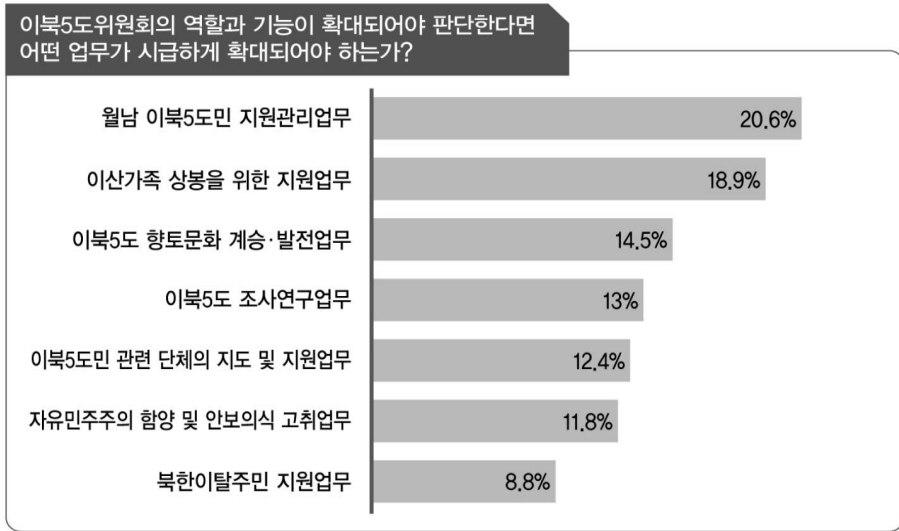
〈그림 5〉 이북5도위원회 기관 정체성과 기능 조정 요인 분석



자료: 저자 작성

‘이북5도위원회의 역할과 기능이 확대되어야 판단한다면 어떤 업무가 시급하게 확대되어야 하는가?’라는 질문에는 실향민 지원관리업무가 20.6%, 이산가족 상봉 지원업무 18.9%, 향토문화 계승·발전업무 14.5%, 조사연구업무 13%, 이북5도민 관련 단체의 지도 및 지원업무 12.4%, 자유민주주의 함양 및 안보의식 고취업무 11.8%, 북한이탈주민 지원업무 8.8% 순으로 나타났다. 이북5도민 지원과 이산가족 상봉 지원, 이북5도 향토문화 계승 등 기존의 업무 강화에 대해 긍정적인 의견을 보였다.

〈그림 6〉 이북5도위원회 향후 기능 조정 분야

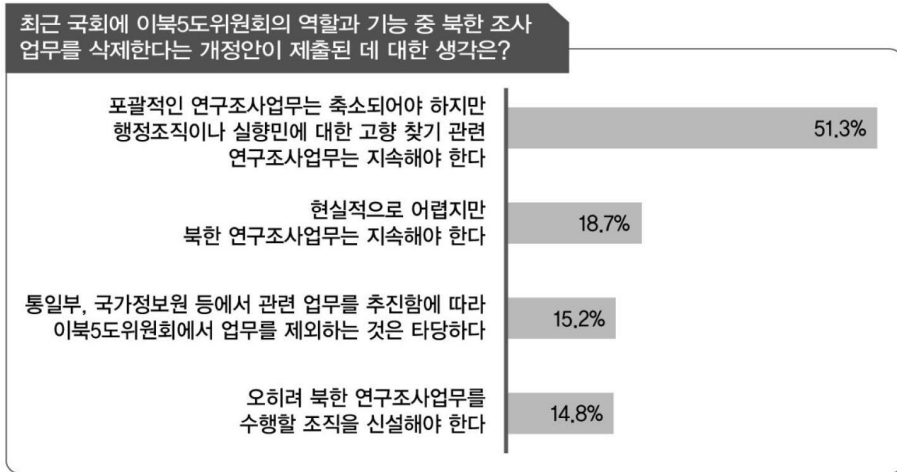


자료: 저자 작성

‘이북5도위원회의 조사연구업무가 어떻게 진행되고 있다고 생각하십니까?’라는 질문은 최근 정치권의 동향을 반영한 질문이었다. 그런대로 진행되고 있다가 46.9%, 충분히 진행되고 있다가 16.4%로 긍정적 답변이 64% 수준이다. 31.9%가 제대로 진행되지 않았다. 5.3%는 전혀 진행되고 있지 않다고 답변하여 부정적 답변이 37%에 이르고 있다. 정인화 의원의 법안 개정안 발의가 전혀 근거가 없다고 단정하기 어려운 현실이다. 향후 연구조사업무에 대한 보완책이 필요하다는 것을 시사한다. ‘최근 국회에 이북5도위원회의 역할과 기능 중 북한 조사업무를 삭제한다는 개정안이 제출될 데 대해 어떻게 생각하십니까?’라는 질문에는 포괄적인 연구조사업무는 축소되어야 하지만 행정조직이나 실향민에 대한 고향 찾기 관련 연구조사업무는 지속되어야 한다 51.3%, 현실적으로 어렵지만 북한 연구조사업무는 지속되어야 한다 18.7%, 오히려 북한 연구조사업무를 수행할 조직을 신설해야 한다 14.8%로 연구조사업무 지속에 대한 찬성 의견이 85%에 이르고 있다. 통일부, 국가정보원 등에서 관련 업무를 추진하니까 연구조사업무를 삭제하자는 의견은 15.2%에 불과했다. 이북5도위원회 업무에서 포괄적이지는 않지만 특성화된 연구조사업무가 지속되어야 한다는 의견이 다수였다. 이북5도위원회의 기능 중 북한 연구조사업무를 수행할 연구센터를 신설할 필요가 있다고 생각하는가?’라는 질문

에는 56.2%가 필요가 있다. 연구센터보다는 전문 연구직을 두어야한다 23.9%, 필요가 없다 14.6%, 잘 모르겠다 5.3%의 의견을 보였다. 80%가 연구조사업무의 활성화를 위한 대책 수립에 긍정적인 의견을 보였다. 향후 이북5도위원회가 인력 증가를 위해 국회와 행정안전부와 협의할 때 강조해야 할 부분이다.

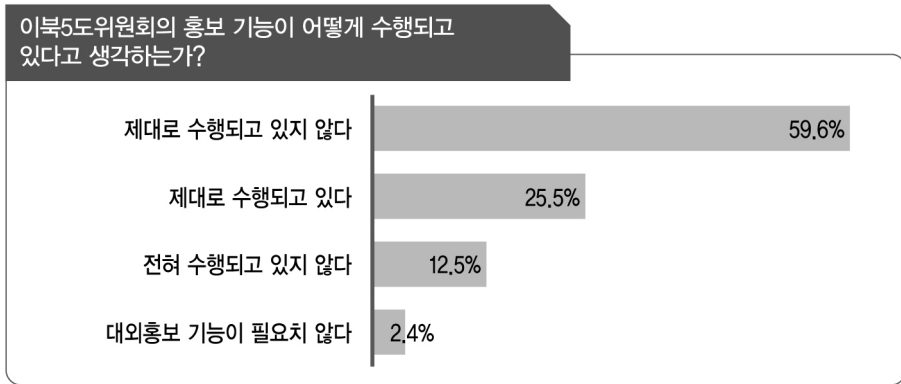
〈그림 7〉 이북5도위원회 조사연구업무 인식 조사



자료: 저자 작성

‘이북5도위원회의 홍보 기능이 어떻게 수행되고 있다고 생각하는가?’라는 질문에는 제대로 수행되고 있지 않다 59.6%, 전혀 수행되고 있지 않다 12.5%인 반면에 제대로 수행되고 있다 25.5%, 대외홍보 기능이 필요치 않다 2.4%의 의견을 보이고 있다. 기관의 미흡하고 부실한 홍보 기능에 대한 부정적 평가는 여타 조직과 비교하여 심각한 수준이다. 향후 조직 개편에서 반드시 보완이 필요한 업무다. ‘영국 주간 잡지 이코노미스트가 2019년 6월 8일 이북5도위원회가 통일에 대해 할 일이 없는 한직이라고 비판한 기사를 게재한 데 대해 어떻게 생각하십니까?’라는 질문에는 기관에 대한 홍보 미흡의 결과다 31.3%, 외국인이 기관을 제대로 이해하지 못해서 나온 기사다 21.7%, 공감하지 않는다 24.3%, 공감한다 18%, 실제로 기사의 지적이 적절하다 4.8%의 의견을 보였다. 54%의 응답자는 기관의 홍보 미흡에 대한 지적에 공감하며 실제 기사의 지적이 적절하다는 반응을 보여 적극적인 보완책이 필요하다는 것을 시사한다.

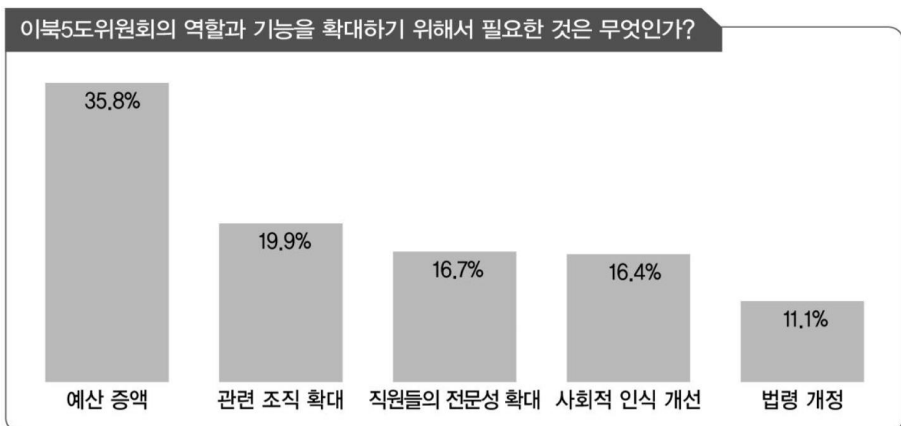
〈그림 8〉 이북5도위원회 홍보 기능 조사



자료: 저자 작성

‘이북5도위원회가 법에 규정한 임무를 수행하는데 가장 큰 문제점은 무엇인가?’라는 질문에는 예산 부족 34.9%, 외부의 인식 부족 24.6%, 담당 인력 부족 16.8%, 직원들의 전문성 부족 14.6%, 관련 기관과의 업무 중첩 9.2% 순으로 나타났다. 예산 증액과 인원 확충은 가장 숙원사항으로 정치적 해결이 필요한 부분이다. ‘이북5도위원회의 역할과 기능을 확대하기 위해서 필요한 것은 무엇인가?’라는 질문에는 예산 증액 35.8%, 관련 조직 확대 19.9%, 직원들의 전문성 확대 16.7%, 사회적 인식 개선 16.4%, 법령 개정 11.1%의 순으로 답했다.

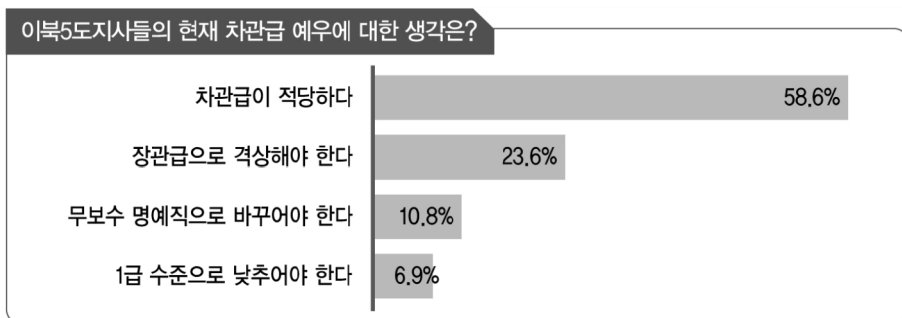
〈그림 9〉 이북5도위원회 기능 강화 요인 조사



자료: 저자 작성

‘이북5도지사들의 현재 차관급 예우에 대한 생각은 어떻습니까?’라는 질문에는 차관급이 적당하다 58.6%, 장관급으로 격상해야 한다 23.6%, 무보수 명예직으로 바꾸어야 한다 10.8%, 1급 수준으로 낮추어야 한다 6.9% 순이었다. 현행 차관급 수준으로 유지하는 의견이 제일 높았다. 다만 특성화 면접 조사에서 도지사 임무에 맞는 책임자를 임명해야 한다는 의견도 다수 있었다. 도지사들의 역할에 대해 다양한 의견이 제시되었다. 장관급으로 격상해야 한다는 의견은 대우를 지금보다 더 높이라는 의미보다는 이북5도위원회 기관의 위상을 높이고 활동을 강화하는 차원에서 장관급 격상을 주장하였다. 현행 차관급 예우는 적당하나 상대적으로 역할이 미흡함에 따라 향후 보완책이 필요하다는 여론도 적지 않았다. 이북5도를 행정적으로 관리하는 통상적인 업무 이외에 국회와 행정부처를 상대로 예산 확보 및 관련 법령 개정 등 대외 역할 확대의 필요성도 다수 제기되었다. ‘명예 시장·군수, 명예 읍·면·동장에 대한 예우에 대해 어떻게 생각하십니까?’라는 질문에는 100% 이상 대폭 인상해야 한다 37.9%, 50% 이상 인상해야 한다 22.3%, 현행대로 대우해야 한다 21.4%, 대폭 인상하되 영수증을 제출하도록 하는 등 제도를 개선해야 한다 11.7%, 30% 인상해야 한다 6.8%의 순으로 응답했다. 현행 예우에 관해서는 대체로 인상이 필요하다는 의견이 69% 였다. 다만 인상 폭이 클수록 정부 예산 사용에 대한 투명성 확보 등을 위해 영수증 제출 등 사용에 대한 제한은 불가피할 것으로 판단된다. 면접 조사에서 일부 읍·면·동장들은 현행 예우로는 관내 실향민들을 접촉할 교통비조차도 부족하다고 하소연을 한다. 특히 한국사회의 관행상 도민단체 및 산하 실향민의 경조사에 관해 예산 부족으로 참여할 수도, 무시할 수도 없다고 고충을 토로하였다.

〈그림 10〉 이북5도지사들의 차관급 예우 조사



자료: 저자 작성

2. 질적 결과 분석

양적 분석의 한계를 극복하기 위하여 질적 분석을 추가하였다. 정책 고객들과의 면담 조사를 통해서 도출된 귀납적 측면의 정책 제언은 다음과 같다.

가. 예산 구조의 변화와 도지사 역할 개선

이북5도위원회 예산중에서 사업비는 적고 인건비는 과다하다는 지적도 다수 제기되었다. 예산 집행의 효율성을 위해서는 사업비를 확대하고 인건비는 축소해야 한다. 국회와 행정부를 상대로 예산을 확대하기 위해서는 우선 예산 구조부터 변경해야 한다. 주요사업비는 실향민 관련 행사와 도민회 활동 지원 등에 중점을 두고 있으며 사업비 비중은 전체 예산 대비 20% 수준으로 낮은 편이다. 이북5도위원회는 2019년 기준 101억 원 규모의 미니 예산으로는 연구조사업무는 물론 각종 고유 업무를 추진하기에도 매우 부족하다는 입장이다.¹⁸ 읍·면·동장들은 규정에 정한 수당으로는 보수는 차치하고 활동비조차 부족하다고 임무 수행에 따른 어려움을 토로하였다. 하지만 도지사 및 시장·군수들에게 지급되는 보수에 관해서는 도민사회 지원에 비해 지나치게 높다는 부정적인 의견 제시도 다수 있었다.¹⁹ 일부 실향민들은 이북5도위원회 도지사는 각 도의 시장·군수들 중에서 호선(互選)하는 무보수 명예직으로 전환하고, 읍·면·동장은 없어야 한다는 의견도 제시하였다. 이북5도지사들의 역할이 행사 참여에 그치는 등 매우 미흡하다는 인식에 따라 무보수 명예직화에 대한 문제 제기는 향후 계속될 것이다.

나. 명예 시장 군수와 읍·면·동장 선임의 공정성

통일에 대비해 한시적으로 북한 행정구역을 관리할 목적으로 만들어진 이북5도위원회의 일부 명예 시장·군수는 책임자가 부재하다는 이유로 자신의 형제, 사촌 등 친인척과 지인을 읍·면·동장에 추천·임명하는 등 부적절한 관행도 있다는 지적

¹⁸ 2019년도 이북5도위원회 예산은 총 101억1천4백만 원으로 인건비 40억1천6백만 원, 기본경비 4억 원, 주요사업비 20억9천8백만 원으로 구성되었다. 주요사업비는 이북도민 관련 단체 및 행사 지원 10억9천4백만 원, 북한이탈주민 지원 5억3천만 원 등이다.

¹⁹ 이북5도위원회 1년 예산 85억 중 도지사들(5명)에 6억, 시장·군수들(97명)에 3억, 읍면동장들(911명)에 13억 지급했다고 한다. “이북5도 읍면동장은 친인척들 나눠먹기?,” 『미디어오늘』, 2016.8.3. <<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?mod=news&act=articleView&idxno=131429>> (검색일: 2020.5.3.).

도 제기됐다. 특히 전임자가 임명한 후임 시장·군수와 읍·면·동장의 성이 전임자와 같거나 이름의 항렬까지 같은 사례가 있다는 의견도 나왔다. 현재 대부분 명예시장·군수는 자신이 이북에서 생활한 사람들이 아닌 ‘아버지 대(代)’가 이북 출신인 사람들이다. 특수한 환경 때문에 친인척이나 관련 인사들이 ‘대(代)’를 이어 자리를 맡는 현상이 발생한다. 이 과정에서 본인들은 효율적과 불가피성을 강조하나 외부인들이 공감하기 어려운 정실인사가 이뤄진다. 공정성을 화두로 하는 시대에서 문제의 소지가 다분하다.

다. 기관의 역할 홍보 미흡

“일반인들은 이북5도를 잘 모르고 있고, 알 방법을 모릅니다. 대국민 홍보가 필요하다”고 생각합니다.” 등 이북5도위원회에 대한 대국민 인식이 매우 낮은 데 대해 홍보 강화가 필요하다는 지적도 다수였다. 현재 이북5도위원회 기관 자체는 물론 차관급 예우를 받는 이북5도지사들이 있다는 데 대해 매우 특이한 기관이라며 의아해하는 언론 기사 내지 온라인상의 의견들이 인터넷에 다수 게시되어 있다. 추진 업무에 대해 체계적이고 적극적인 홍보가 이뤄지지 않음에 따라 언론의 부정적인 보도가 잇따르고 있는 상황에 대해 우려를 표명하였다. 국민 중에서 이북5도위원회를 아는 비율은 매우 낮다. 해야 할 일을 잘했거나 혹은 안 했다면 언론에 오르내려 사람들이 모를 리 없다. 해당 위원회에 추진해야 할 구체적인 업무가 특별하게 없거나 업무를 추진했는데도 알리지 않았다는 지적이 불가피하다. 이북5도위원회는 ‘구기동에 숨어있는 기관’이라는 은유적 비유에서 자유롭지 못한 실정이다. 심지어 ‘이북5도위원회는 왜 숨어있을까’라는 선정적인 비판까지 나오고 있다.²⁰

IV. 이북5도위원회의 기능조정 및 역량 강화 방안

1. 환경변화에 부합하는 합리적 조직 운영

이북5도위원회 조직체계²¹를 살펴보면 이북5도위원회 위원장 산하에 위원회

²⁰ “이북5도위원회는 왜 숨어있을까?,” 『미디어 오늘』, 2019.6.30. <<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=200896>> (검색일: 2020.5.3.).

²¹ 이북5도위원회의 인원은 2019년 말 기준으로 기준정원 45명에 운영정원 45명이다. 정무직과 별정직이 각각 5명이다. 3·4급 1명, 4급 5명, 5급 2명, 6급 8명, 7급 2명, 8급 4명, 9급 10명이다.

사무국장이 있다. 각 도별 사무국장은 각 도에서 1년 단위로 순환 및 겸임하고 있고, 실무인력(행정 6급)도 각 도와 위원회 사무국 업무를 겸직하고 있어 일관성과 책임성 확보가 미흡하다. 사무국장 산하에 총무과와 이북도민 지원과장이 있다. 이북5도위원회는 산하에 도민단체와 협력하고 지방사무소를 통해 전국단위의 실향민 지원업무를 수행하는데 현행 직제와 인력은 매우 부족하다.²²

향후 조직 개편에서는 1단계로 사무국장 산하에 총무과와 이북도민 지원의 2개 과를 4개 과로 증편해야 한다. 조직 개편 이후에는 △총무과 △이북도민지원1과(취업 교육) △이북도민지원2과(행사) △연구조사과로 구분하여 업무를 추진한다. 1국 4과 체제로 확대 개편이 필요하다. 2단계로 서울 및 15개 시도사무소장과 전국을 지역별로 담당하며 해외 이북5도민을 담당하는 지방·해외 이북5도민담당과를 신설해야 한다. 이 경우 1개국을 신설하여 2개국 체제로 운영하는 것을 적극적으로 검토할 수 있다. 「총무과」에서는 홍보를 담당할 사무관급의 홍보담당관을 신설해야 한다. 「이북도민지원1과」에서는 취업 교육을 담당하며 수요가 증가하고 있는 탈북자 지원업무를 담당한다. 「이북도민지원2과」에서는 각종 행사를 세롭고 내실 있게 수행하는 업무를 담당한다. 「연구조사과」에서는 최근에 국회에서 쟁점이 되고 있는 연구조사업무를 본격적으로 담당한다. 중장기적으로 업무를 특화하는 조직 개편이 불가피하다. 현행 주요 8대 업무를 8개 과가 담당하여 각 업무별로 1개 과가 전담하는 조직개편이 필요하다. 8개 과는 8대 업무를 기준으로 △총무과 △조사연구 업무과 △이산가족 지원과 △이북도민 후속세대과 △향토문화 지원발전과 △북한이탈주민 지원과 △이북도민단체지도 지원과 △지방·해외이북도민 지원과로 구성된다. 이후 조직개편을 단행하여 2개국으로 증편하여 분할 집중 관리가 필요하다. 2021년에는 2국 8개 과로 확대 개편하여 업무의 전문성을 확보한다.²³

이북5도위원회 2019년도 총예산은 101억1천4백만 원이다. 2018년 87억7천3백만 원에서 13억4천백만 원(15.2%)이 증액됐다. 연간예산이 15.2% 증가한 것은 이북5도위원회의 역할과 기능에 대한 정부 차원의 배려가 반영된 것이다. 정부

²² 도민 및 도민단체 현황(2019년 12월 기준)

□ 도민수: 5,463천 명 (70년 가호적 취득 시) ○ 8,576천 명 (현행 추정)

□ 도민단체: 도민회 1,536개, 직능단체 872개 (도별 청년회, 부녀회, 장학회, 체육회, 새마을 등)

²³ [이북5도지원국] 산하에 [총무지원과], [조사연구업무과], [이북도민후속세대과], [이산가족지원과] 등 4개 과를 둔다. [이북5도사업국]에 [향토문화지원사업과], [이북도민단체지도사업과], [북한이탈주민사업과], [해외·지방이북도민사업과] 등 4개 과를 둔다.

전체의 예산 증가율과 비교하여 낮지 않은 수준이다. 하지만 이북5도위원회의 각종 사업을 적극적이고 체계적으로 전개하기 위해서는 25% 수준의 인상이 불가피하다. 다만 전체 예산에서 인건비가 40억으로 약 40% 수준에 이르고 있고 여기에 기관운영비와 경비까지 합하면 총 80억 원에 달하고 있어 전체 예산의 80%가 조직 유지비용으로 사용되고 있다. 사업비가 지나치게 적은 구조로 예산 편성과 사용의 구조를 변경해야 하는 과제를 안고 있다. 법으로 보장된 기관의 예산에 관해서는 예산이 우선 배정되어야 법에 정한 기능을 충분히 수행할 수 있다는 논리와 업무의 성과가 예상되어야 예산이 배정될 수 있다는 주장이 대립하고 있다. 예산 집행의 효율성 확보 차원에서 기관의 역할과 기능에 대한 국민 공감대를 확보하는 노력을 강화해야 한다.²⁴

2. 고유 업무의 정체성 확보와 대국민 홍보 강화

이북5도위원회의 8대 주요 사업에 대해 정책 고객인 실향민들은 실질적인 성과가 부분적으로 미흡하다고 지적한다. 도민단체에 대한 각종 예산 지원이 삭감된 상황에서 이북도민 체육대회 및 고국 방문 초청행사 등 8대 연례행사를 큰 틀의 변화 없이 매년 기존 방식대로 추진함에 따라 시대 변화에 부응하는 신규 사업의 발굴이 미흡하다. 이북5도위원회에 참여하는 1세대 실향민들은 대부분 공산주의 체제하의 폭정을 피하고자 북한을 탈출함에 따라 태생적으로 북한 체제에 부정적인 인식이 심하여 북한과의 교류 협력을 추진하는 정부에서는 소극적이고 수동적인 임무를 수행하는 사례도 있다. 이북5도위원회의 핵심 사업과 주요 업무를 정확히 추진하여 기관에 대한 국민의 인지도 및 긍정적 이미지를 제고하는 브랜드 구축 등 홍보 역량 강화가 필요하다. 보도자료 배포 및 사업 홍보를 통해 언론 매체와 건전한 파트너십을 구축하여 공익수행기관에 대한 긍정적인 인식을 구축하여야 한다. 현행 이북5도위원회의 홍보체제로는 급변하는 21세기 정보화 사회에 효과적으로 대응하는 데 한계가 있다. 특히 국회의 법령 개선에 대한 문제 제기와 함께 국내외 언론의 부정적인 보도가 주기적으로 나오면서 홍보 대응이 시급한 과제다. 소극적인 업무를 대외에 알리는 차원을 넘어 기관의 존립을 위협하는 외부요인이 대두되는 데 대해 능동적이고 적극적인 사전 대응책 마련이 시급한 실정이다. 홍보담당관

²⁴ 김정숙, “부처별 예산증감의 영향요인 분석: 합리성과 정치성,” 『예산증감의 영향요인과 대학구조개혁』 (한국지방정부학회 2017년도 하계학술대회 논문집, 2017.7.7.), pp. 1~14.

신설과 함께 현안별로 온라인과 오프라인 홍보를 어떻게 연령층에 맞게 결합할 것인지 업무를 창의적으로 개발해야 한다.²⁵

3. 도지사의 역할 강화

남한의 경우 도지사, 군수 및 시장은 주민투표에 의해서 결정되지만 이북5도의 도지사는 대통령이 임명한다.²⁶ 임명된 도지사는 명예시장, 명예군수의 추천권을 행사한다. 명예시장, 명예군수는 이북5도 도지사의 추천을 받아 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 경유하여 대통령이 위촉한다.²⁷ 이북5도민 사회에서 차관급 대우를 받는 이북5도지사의 임명에 대한 관심은 다른 이남7도 출신이 상상하지 못할 정도로 높다. 행정구역 편제상의 도지사는 정부의 행정권을 대리하는 상징적인 역할을 수행한다. 도민사회가 공감대를 가질 수 있도록 합리적인 인사가 이루어지지 않으면 도민사회의 불만이 고조될 수밖에 없다.²⁸ 현재는 실향민 1~2세대에서 도지사가 나오고 있지만 향후 10년 안에 실향민 3세대 도지사가 나오게 될 것이다. 이북5도지사는 그간 실향민 중에서 사회적 리더급 인사들로 대통령의 의중이나 정권 실세의 영향력 있는 사람들에 의해서 임명되어 왔다. 역대 도지사들은 행정 경험이 있는 관료나 정치인, 교수 출신, 군인 출신들이 주로 임명되었다. 이들 중에는 평소 이북5도의 활동에 전혀 참여하지 않은 생소한 인물들이 갑자기 도지사로서 선임되어 도민들이 누구인지도 모르는 경우도 있었고 능력 면에서 검증되지 않은 무명의 인사가 정치권의 압력에 의한 낙하산 방식으로 도지사로서 임명되는 사례도 있었다.

일부 도지사의 경우 권위를 한껏 뽐내는 행태를 보임으로써 도민들의 정서와 맞지 않는 사람들도 있었다. 도민들에게 봉사한다는 생각보다는 차관급의 우월한 지위를 내세워 도민들과의 수평적인 접촉에 불편해하는 사람들도 있었다. 민간이 우선이라는 기본적인 인식이 결여되어 도민회장과의 불편한 관계를 가진 사람들도 있었다. 도지사와 도민회장은 서로 존경하는 사이가 되어야 도민사회를 잘 이끌어

²⁵ 한국행정연구원, 『이북5도위원회 발전방향』 (서울: 한국행정연구원, 2015), pp. 6~33.

²⁶ 이북5도 등에 관한 특별조치법 제5조(도지사) ① 이북5도에 도지사를 둔다. ② 제1항의 도지사는 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하되 정무직으로 한다.

²⁷ 이북5도 및 미수복 시·군의 명예시장·군수 등 위촉에 관한 규정 제2조 제2항.

²⁸ 이북5도 지역에는 남한 정부의 행정력이 미치지 않기에 도지사 자리는 사실상 명예직이다. “역대 연봉·관용차·비서... 이북5도 지사 과한 예우,” 『서울신문』, 2018.3.28. <http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180328012001&wlog_tag3=naver> (검색일: 2020.5.7.).

갈 수 있음에도 불구하고 도지사가 상위라는 생각으로 각종 행사에서 주도적인 역할을 하려고 하는 경우도 있었다. 정권이 교체된 이후 정치적인 이유로 이북5도지사를 논공행상의 차원으로 임명하는 것은 적절치 않다. 이북5도민을 위해서 봉사하고 헌신한 경험이 있는 지 여부를 이북5도지사의 임명 요건에 포함시켜야 한다. 행정안전부 장관은 이북5도지사의 자격 요건을 좀 더 합리적으로 판단해야 한다. 이북5도민과의 유대를 강화할 수 있는 자격을 우선 고려하고 5도민의 정서를 대변하면서 정부의 통일정책을 제대로 실현할 수 있는 자격을 갖추어야 한다. 인사 문제에 일체의 잡음이 없는 일은 매우 어렵다. 하지만 이북5도민 사회에서는 수당을 받는 봉사직에 대한 관심이 높다. 제도를 합리적이고 체계적으로 운용하지 않으면 불만이 고조되면서 제도 자체의 존폐를 요구하는 방식으로 변질될 가능성도 적지 않은 만큼 선임과 활동에 대한 정밀한 검토가 필요하다. 요약컨대 이북5도민 사회에서 도지사, 읍·면·동장 및 시도 사무소장 인사 관련 다양한 불만이 제기되는 만큼 정부 차원의 보완책이 필요하다. 또한, 도민단체에 대한 훈·포장 제도에 대한 불만도 다양하게 제기되었다. 일부 단체는 행사개최를 통해 나눠 먹기식 훈장, 공로 표창 방식을 독점하고 있어 소외된 도민단체나 개인들은 제도 개선을 강력히 요망하고 있다.

4. 연구조사업무 강화

이북5도위원회의 최근 10년 예산 현황을 보면 총 834억6천만 원의 예산을 투입했지만 법에서 명시한 조사연구업무 실적은 전무하다. 2019년 국회의 문제제기를 계기로 실질적인 연구를 위한 상시적인 연구조직을 구성하고 예산을 편성하여 연구조사의 내실화를 기하는 것이 매우 시급하다. 일차적으로 2~3명의 연구조사 인력을 채용하여 각 시도와 군별로 현황을 정리하면서 점차 5도 담당 5명의 책임연구연구원을 두어 체계적인 연구조사 기능을 수행해야 한다. 가칭 <북한고향조사연구센터>를 신설하여 각 도별 체계적 연구 업무 진행으로 데이터베이스(DB) 작업을 가속화하여야 한다. 각 도 담당관을 두어 각 도의 인문, 산업 및 자연지리에 대한 과거와 현재를 조사하고 체계적인 기록을 남기는 작업을 진행해야 한다. 남북 간 동질감 확대를 위한 이북5도 이외에 이북지역 강원도와 경기도 등을 포함한 7도의 문헌, 역사적 인물 등 각 분야의 정보 수집 및 연구를 수행해야 한다. 북한의 행정조직과 지리 문화 등의 조사업무와 관련 통일연구원 등 국책연구원과 업무 협약을

맺어 조사연구 업무를 진행하는 것은 매우 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다. 중장기적으로는 <이북5도 연구조사센터>를 설치하여 광범위한 자료의 수집 분석 및 조사 기능을 수행해야 한다. 연구조사 업무의 필요성은 당연히 인정되는 만큼 인력을 확보하고 예산을 편성하여 실질적인 업무를 수행하는 것이 기관의 설립 의미를 재확인하고 발전시키는 대안이 될 것이다. 여타 외교 안보 부처에서 관리하는 북한에 대한 정치 군사적 정보 이외에 실제 고향의 과거와 현재를 조망하는 연구조사 자료의 축적이 필요하다. 전문 인력을 채용하여 각 도별로 자료를 구축하는 업무가 시작되어야 한다.²⁹

5. 1세대 실향민과 북한이탈주민 화합

이북5도위원회는 2016년 6월 명예 시장·군수³⁰ 위촉 과정에서 탈북민을 적임자로 임명하면서 함경북도 일부 군의 기존 실향민 1~2세대들과 극심한 갈등을 겪었다. 이북5도위원회 청사 입구에는 ‘함께하는 이북도민 다가서는 평화통일’이라는 현판이 커다랗게 걸려 있다. 현판이 보여주듯이 기관의 주요 업무는 통일의 그날까지 이북도민들의 단합과 결속을 지원하는 것이지만, 북한이탈주민이 증가하면서 그들에 대한 지원 사업도 늘고 있다. 가족결연 등 교류 확대를 통해 이북도민사회 편입을 유도하고 이북도민과의 정서적 유대감을 통해 기업체 연수와 취업을 지원한다. 맞춤형 교육과정 등을 통해 이북5도위원회에 탈북민의 참여를 확대하고 지원을 강화하여야 한다. 이북5도위원회의 홈페이지에는 이북5도위원회의 정책 목표를 ‘도민 화합으로 평화통일 초석 마련’에 두고, 이북도민의 화합과 단결의 장 마련, 이북도민 후계 세대 중점 육성, 국외 이북도민의 효율적 관리·지원, 이북5도 조직 역량 강화, 향토문화 계승·발전 지속 추진, 그리고 마지막으로 북한이탈주민의 정착 지원 강화를 주요 업무로 제시하고 있다. 실향민들 간에는 마지막에 제시된 탈북민 관련 업무가 이북5도위원회의 다른 모든 주요 업무를 후순위로 밀어버렸다

²⁹ “이북5도위원회 10년 예산 845억. 연구조사 실적 전무,” 『뉴시스』, 2018.10.10. <https://newsis.com/view/?id=NISX20181010_0000438391&cID=10201&pID=10200> (검색일: 2020.5.9.).

³⁰ 명예 시장·군수는 2019년에 수당이 인상되어 월 37만 원, 읍·면·동장은 14만 원의 수당을 받는다. 시장, 군수는 97명으로 1년 수당이 3억여 원에 이르고, 읍·면·동장은 911명으로 1년 수당이 13억여 원이 된다. “명예시장·군수에 탈북민 낙하산 인사,” 『통일뉴스』, 2016.9.22. <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=118211>> (검색일: 2020.5.3.).

해당하는 북한이탈주민들을 포용하고 화합하는 노력은 향후 이북5도민 사회의 안정성과 지속성 확보 차원에서 매우 중요한 과제다. 하지만 기존 실향 1~2세대들의 정체성을 지키고 자존심을 유지하는 수준에서 업무가 추진되어야 신·구세대의 균형이 맞추어질 것이다.

V. 결론

이북5도민들은 구기동 청사를 방문함으로써 마치 과거에 살았던 이북에 있는 고향을 방문하는 것과 같은 감회를 느낀다고 한다. 그나마 고향에 대한 향수를 달랠 수 있는 물리적인 공간은 이북5도위원회뿐이라는 소회를 가지고 있다. 따라서 기관 존립의 의미는 실향민들의 긍정적인 평가만으로도 이미 충분하다. 다만 시대의 흐름에 따라 정부 예산을 사용하는 정부 기관에 대해서는 다양한 여론의 관심이 수반된다. 고비용 저효율 예산 집행구조에 대한 외부의 지적과 정책 수요자들의 요망 사항을 고려하지 않을 수 없다. 기관의 존립 자체의 의의를 넘어서 새로운 시대에 맞는 역할과 기능이 재정립되어야 하는 변화의 시기를 맞고 있다.

2019년 기관 창설 70주년을 맞이하여 진행된 양적·질적 연구를 통하여 도출된 정책 제안은 다음과 같다. 850만 명의 도민사회 인적 인프라를 기반으로 고유 업무 추진에 효율성 제고와 함께 미래지향적인 업무를 위한 적극적인 대응이 필요하다. 효율적인 업무 추진을 위하여 업무 추진체계를 조정하는 조건으로 인원과 예산 증가도 검토가 필요하다. 예산 증액을 실현하기 위해서는 필요성과 불가피성에 대한 논리 개발이 중요하다. 정부의 모든 부처가 예산 증액을 요청하는 상황에서 단순한 증가 필요보다는 사업 수행의 성과관리에 대한 정확한 근거 등 보완책 마련이 필수적이다. 고령화되는 도민사회의 활성화를 위한 보완책 강화가 시급하다. 80대 이상의 실향민 1세대들의 사망률 증가로 도민 수가 급격히 감소하고 결속력도 현저하게 약화되고 있다. 실향 3세대는 실제 남한 출신으로 1세대와 비교하여 고향에 대한 관심과 참여가 미흡하다. 실향 3세대 및 북한이탈주민에게는 이북5도위원회 참여가 중요하다는 동기를 부여하고 참여를 확대하는 노력도 필요하다. 시간이 갈수록 감소하는 이북5도민과 점증하는 북한이탈주민 간에 동질감 확산을 위한 체계적인 노력도 필요하다.

대한민국은 중국의 실효 통치하에 있는 백두산 천지 북안까지 영토로 간주하기

때문에 한반도의 군사 분계선 이북 지역 또한 대한민국 헌법 제3조가 규정하는 대한민국의 영토에 해당한다.³¹ 이런 이유로 정부는 국가 행정조직으로서 이북5도위원회를 설립했다. 비록 이북5도위원회가 현재 행정구역이나 북한 주민들에게 실제로 행정적인 서비스를 제공할 수 없더라도 상징적으로 존재해야 하고 향후 평화통일이 달성될 경우 대비한 행정조직으로서의 역할을 충실히 해야 하는 시대적 과제를 정확하게 인식해야 한다. 또한 북핵 문제가 해결되어 남북한 화해협력 정책이 본격화될 경우 이북5도위원회는 남북교류 협력단계 진전에 따라 이북5도민의 참여를 지원한다. 도민회 차원에서 의료, 도서, 인도적 물품 지원 등을 추진하고 위원회 차원에서는 도민회별 추진 현황 파악 및 행정적 지원을 한다. 이북5도위원회는 실향민들이 남북 교류사업 추진 시 협력 사업에 적극적으로 동참하는 방안 마련도 필요하다. 이북5도위원회는 향후 후속세대와의 연결을 통해 분단과 통합이라는 역사의 맥을 어떻게 이어갈 것인지에 대한 진지한 검토가 필요한 시점이다. 이북5도위원회는 과거 분단의 비극에서 설립되었지만, 현재는 분단을 극복하는 상징적인 역할을 하고 있으며 미래 통일과정에서 북한지역의 동질성과 한민족의 전통을 회복하는데도 실질적인 역할을 할 것으로 기대된다.

■ 제출: 4월 20일 ■ 심사: 5월 6일 ■ 채택: 5월 22일

참고문헌

1. 단행본

- 북한연구소. 『북한대사전』. 서울: 북한연구소, 1999.
 심재철. 『동서독 교류협력 법제 연구』. 서울: 법무부, 2008.
 이북5도위원회. 『이북5도 60년사』. 서울: 이북5도위원회, 2009.
 정경모·최달곤. 『북한법령집 1권』. 서울: 대륙연구소, 1990.
 통일부. 『2019년 통일부 업무보고』. 서울: 통일부, 2019.
 통일부. 『남북관계 자료집』. 서울: 통일부, 2019.
 한국행정연구원. 『이북5도위원회 발전방향』. 서울: 한국행정연구원, 2015.
 행정자치부. 『정부조직 진단 매뉴얼』. 서울: 행정자치부, 2002.

³¹ 정경모·최달곤 책임편집, 『북한법령집 1권』 (서울: 대륙연구소, 1990), pp. 1~31.

2. 논문

김정숙. “부처별 예산증감의 영향요인 분석: 합리성과 정치성.” 『예산증감의 영향요인과 대학구조개혁』. 한국지방정부학회 2017년도 하계학술대회 논문집, 2017.

남성욱. “북한의 행정구역 개편의 합의와 행정통합에 관한 연구.” 『통일정책연구』. 제27권 1호, 2018.

3. 기타자료

『뉴스시스』.

『연합뉴스』.

『서울신문』.

『세계일보』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『통일뉴스』.

『미디어 오늘』.

『SBS』.

『The Economist』.

『VOA』.

Abstract

A Study on the Reinforcement of the Role of the Committee for the five Northern Korean Provinces

Nam, Sung-wook

Since the launch of the government in 2017, there has been a growing interest in the role of the Committee for the five Northern Korean Provinces in the face of changes in the external environment surrounding the Korean Peninsula, such as holding inter-Korean and North American summits. However, the proportion of people who recognize the existence and function of this institution is not high. Seventy years after the establishment of the institution (1949-2019), have past, but the understanding of the role of the organization is not high for the people. Negative reports by the domestic and foreign media about the Committee have increased, and the National Assembly has been raising amendments to related laws on function adjustment. As the external challenges, such as changes in inter-Korean relations, the aging of the first generation of displaced people, the increase in North Korean defectors, and the rise of political and media negative views have increased, the diagnosis of the overall status of the activities shall be necessary. In addition, it is urgent to search for concrete measures to respond to changes in the situation on the Korean Peninsula.

Key Words: North Korean 5th Commission, Reunification, Refugee, Aging Displaced Person