2020
연구보고서 4

북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 방안(II)

조영주 · 윤지소 · 문희영 · 권민정 · 이슬기

한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

www.kwdi.re.kr/KOR 한국여성정책연구원

2020 연구보고서-4

북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 방안(II)

저 자 조영주, 윤지소, 문희영, 권민정, 이슬기

연구진 연구책임자 : 조 영 주 (본원 부연구위원)
공동연구원 : 윤 지 소 (본원 부연구위원)
공동연구원 : 문 희 영 (본원 전문연구원)
공동연구원 : 권 민 정 (본원 연구원)
공동연구원 : 이 슬 기 (동국대학교 연구교수)

한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute



이 보고서를 다음과 같이 인용해 주십시오.
조영주·윤지소·문희영·권민정·이슬기(2020). 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 방안(Ⅱ). 서울: 한국여성정책연구원

한국여성정책연구원(구 한국여성개발원)은 국무총리실 산하 정부출연 연구기관으로, 한국의 여성정책에 대한 종합 연구를 통해 양성평등 실현, 여성의 사회참여 확대 및 복지 증진, 가족 그리고 국가 발전에 기여하는 여성정책 Think-Tank이다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

발간사

2018년 이후 한반도를 둘러싼 정세가 급변하고 있습니다. 그에 따라 남북관계의 불안정성과 불확실성 역시 심화되었습니다. 하지만 여전히 남북관계의 진전을 통한 한반도의 평화구축은 우리 사회 발전에서 중요한 과제입니다. 비록 지금 남북교류협력이나 남북대화의 추진과 같은 가시적인 성과는 없지만, 앞으로의 변화에 대비한 준비를 해야 할 것입니다. 한반도 평화체제 구축 과정에서 여성의 참여를 도모하고, 성평등한 의제의 발굴과 추진이 본격화될 수 있기 위한 준비 과정이 필요합니다.

그동안 정부와 민간 차원의 남북교류협력에서 여성의 참여와 성평등 의제의 추진 수준은 미미하였습니다. 남북여성교류를 위한 여성들의 움직임과 실천은 꾸준히 지속되었지만, 남북여성교류 추진과 남북교류협력 전반에서 성 주류화를 실현하기에는 법·제도적 차원와 남북교류협력 추진 역량 차원에서 한계가 많았습니다. 따라서 이 연구는 성평등한 한반도 실현을 위해 남북교류협력 추진에서 성 주류화의 실현, 남북여성교류의 활성화를 위한 법과 제도적 기반 조성 방안을 제안하는 것을 목적으로 수행되었습니다. 2019년에 시작하여 올해 2차년도에 접어든 이 연구는 1차년도의 연구결과로 제시한 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진의 어젠다가 실제 교류협력의 사업으로 추진될 수 있도록 법·제도적, 인적 기반을 조성하는 데 관심을 두었습니다. 이 연구를 통해 남북교류협력사업에서 성 주류화를 실현하고, 향후 남북한 여성의 역량 강화에 상호 영향을 줌으로써 성평등한 한반도를 실현하는 데 기여할 수 있기를 기대합니다.

보고서 작성을 위해 애써주신 연구진과 연구 과정에 아낌없는 도움을 주신 여러 전문가들께 감사의 마음을 전합니다.

2020년 12월
한국여성정책연구원
원장 문유경

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

연구요약

Ⅰ. 서론

1. 연구 목적 및 필요성

○ 2018년 이후 남북경제협력의 중요성이 강조되고, '한반도 평화경제'에 대한 논의가 이루어지고 있음.

- 한반도 평화경제는 양적 성장에 국한되는 것이 아니라 남북한 사회의 격차를 해소하고, 남북한 사회 구성원이 새로운 삶을 기획할 수 있는 가능성을 여는 계기가 되어야 함.
- 특히, 남북한 사회에서 여성이 역량을 발휘함으로써 한반도 평화과정과 평화경제를 만들어가는 주체가 될 수 있어야 함.
- 이를 위해서는 남북교류협력 추진과정과 내용에 성인지적 관점이 반영되어야 함.

○ 그동안 남북교류협력에서는 성평등 의제가 충분히 다루어지지 않았고, 추진 사업에 대한 젠더 분석 또한 이루어지지 않음.

- 남북교류협력이 북한 여성의 경제적 역량 강화에 기여하기 위해서는 기존의 교류협력에 대한 성인지적 분석을 기반으로 향후 교류협력 방향을 설정하는 것이 필요함.

○ 따라서 본 연구의 목적은 기존의 남북교류협력 사업 추진 기반과 그동안 추진된 남북교류협력사업 경험에 대한 성인지적 분석을 통해 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업의 추진 기반 조성 방안을 마련하는 것임.

2. 연구 내용 및 방법

가. 연구 내용

○ 남북교류협력사업 추진 기반(법·제도적 기반, 인적 기반, 대외환경)을 젠더관점에서 분석하여 개선 방안을 도출함.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

○ 남북교류협력 경험 자료를 수집·분석하여 교류협력사업에서 여성 또는 성평등 의제가 다루어지지 못한 맥락을 밝히고, 향후 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 사업 추진을 위해 필요한 조건을 규명함.

○ 북한 여성의 경제적 역량 강화 사업 추진을 위한 환경 조성 차원에서 여성경제인의 경제협력 참여가 필요함. 이에 여성경제인의 교류협력 참여 의사와 교류협력 참여 활성화 조건을 조사·분석함.

○ 국제협력 차원에서 대북사업을 추진한 경험이 있는 국가의 법·제도적 기반과 젠더 관련 개발협력사업 추진 기반을 분석하여 남북교류협력 사업에 적용 가능성을 탐색함.

○ 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 교류협력사업의 추진 기반 조성 방안을 마련함.

나. 연구 방법

○ 인터뷰

- 남북교류협력 사업의 추진 환경 및 경험 분석을 위해 남북교류협력 참여 경험이 있는 이들을 인터뷰함(총 17명, 여성 11명, 남성 6명).
- 여성경제인의 교류협력 참여 의사와 참여 제약 요인들을 분석하기 위해 여성경제인 8명을 인터뷰함.

○ 해외사례 조사

- 국제 사회에서 추진되고 있는 대북사업 현황을 파악하고, 개별 국가에서 대북사업을 추진할 수 있었던 기반을 분석함.
- 국제적 차원에서 이루어지는 젠더 관련 개발협력사업의 법·제도적 기반을 조사·분석하여 시사점을 도출함.

○ 설문조사

- 남북교류협력사업에 대한 여성경제인의 수요를 파악하고, 참여 의사가 있는 여성경제인의 특성, 여성경제인 교류협력 참여의 제약 요건을 살펴보는 것을 목적으로 함.
- 총 500명의 여성경제인을 대상으로 온라인 설문조사를 실시함.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

○ 온라인 국제회의
- 북한과 긴밀한 관계에 있으면서 경제개혁을 진행한 중국의 여성 연구자 2인과 온라인 국제회의를 진행함.
- 중국의 국제협력을 통한 여성 역량 강화사업 사례와 북중교류 경험을 공유함.

Ⅱ. 남북교류협력 추진 기반 분석

1. 남북교류협력의 법·제도적 기반

가. 남북관계 및 남북교류협력 주요 법령과 쟁점

○ 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북관계발전에 관한 법률」, 「개성공업지구 지원에 관한 법률」은 남북여성교류협력 추진을 위해 다음 사항을 점검할 필요가 있음.

〈표 1〉 남북관계 및 남북교류협력 주요 법령과 쟁점

법령	목적	쟁점
남북교류협력에 관한 법률	한반도의 평화와 통일(제1조)을 위한 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력(제2조)	· 남북교류협력 추진협의회(제4조): 여성 대표성 · 남북교류협력지원 업무위탁(제25조의2): 여성 역량강화 프로그램
남북관계발전에 관한 법률	남북공동번영과 한반도의 평화통일(제2조)	· 남북교류합의서(제4조): 성평등한 교류협력 관련 합의서 체결, 남북교류합의서 체결 과정의 성주류화 · 남북관계발전기본계획(제13조): 공동 번영의 조건 · 남북관계발전위원회(제14조): 여성가족부 참여, 여성 대표성
개성공업지구 지원에 관한 법률	개성공업지구 지원 및 투자·출입·체류 남한주민의 보호·지원(제1조)	· 근로조건에 관한 법률(제15조): 남녀고용평등법 · 안전교육(제15조의2): 사업주의 성희롱·성폭력 예방교육 ※ 통행 및 통신의 제약을 완화하기 위한 제도 개선 및 인프라 구축

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

○ 17개 광역자치단체 모두 남북교류협력에 관한 조례를 제정하여 지방자치단체 차원의 남북교류협력사업 추진을 위한 법적 기반을 마련하고 있음.

○ 남북교류협력과 관련하여 북한은 「북남경제협력법」을 마련하였고, 최근 대외무역과 관련한 법률들을 제정하였음.
- 「북남경제협력법」의 경우 '북남경제협력에 필요한 로력의 보장(제6조)'과 '로력채용(제17조)' 조항과 관련하여 경제협력에 참여하는 북한 여성의 역량 강화 내용을 포함하기 위한 방안이 모색되어야 함.
- 그 외의 대외무역이나 투자와 관련한 법률의 경우도 로력채용 등에서 여성 역량 강화의 내용을 고려하는 것이 필요하고, 외국 기업의 투자가 여성 역량으로 이어질 수 있는 방안의 탐색이 필요함.
- 이러한 내용을 포함한 법 개정이나 사업 추진을 위한 남북한 협력도 구상·추진되어야 함.

나. 남북교류협력 예산

○ 남북교류협력 예산은 「남북협력기금법」을 통해 운용되고 있으며, 다음의 사항을 점검할 필요가 있음.

〈표 2〉 남북협력 기금 관련 주요 법령과 쟁점

법령	목적	쟁점
남북협력기금법	남북협력을 지원하기 위한 기금 운용과 관리(제1조)	· 기금의 용도(제8조): 성평등 분야 협력사업, 보증·융자 및 보험, 대출 기준 완화

○ 남북경협 사업에 여성의 참여율이 낮기 때문에 실제 남북교류협력 기금 수혜에 있어서도 여성 수혜율은 매우 적을 것으로 추측됨.

○ 접경지역을 제외하고는 지방자치단체의 기금 집행률이 매우 낮은 경향임. 향후 남북교류협력을 준비하고, 이에 참여할 수 있는 역량을 증진하기 위한 사업에 대한 고민이 필요함.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

2. 남북교류협력의 인적 기반

가. 행정 추진체계

○ 남북교류협력 업무를 총괄하는 주무부처인 통일부 내 여성교류협력 담당자는 1인임.

- 보건복지부, 문화체육관광부 등의 중앙부처도 남북교류협력에 관한 사업을 업무분장하여 추진하고 있으나 여성 분야 담당 업무는 분장되어 있지 않음.
- 여성가족부에서는 국제협력담당관 담당자 중 1인이 "UN Women 협력, 다자협력, 공공외교" 업무와 함께 남북여성교류협력사업을 담당함.

○ 남북교류협력 관련 의사결정 구조에서 여성가족부는 주요 주체로 참여하고 있지 못함.

- 2018년 국회에 '남북경제협력 특별위원회'가 구성되었고, 기획재정부, 통일부, 문화체육관광부, 보건복지부, 교육부 등 16개 부처가 참여해 남북경제협력 사업에 대한 업무보고를 진행함. 여성가족부는 16개 부처에 포함되지 않았음.
- 남북교류협력추진협의회에도 여성가족부 참여하지 않음.

○ 광역자치단체 내 남북교류협력 전담부서 중 여성 분야를 담당하는 인력이 별도로 배치되어 있는 곳은 없고, 대부분 사회·문화교류사업의 일환에서 여성교류를 담당하는 인력이 배치되어 있을 뿐임.

○ 북한의 남북교류협력은 조선노동당의 지도 하에 추진되며, 당의 외곽기구가 실제 교류협력사업에 참여하는 것으로 파악됨.

- 주요 외곽기구에 여성이 어느 정도 참여하는지 파악하기는 어려우나, 여성이 소수인 것으로 추측됨.
- 여성과 관련한 교류협력 참여기구는 조선여성협회, 조선사회주의여성동맹, 6·15공동선언실천남북공동위원회 북측위원회의 여성분과인 것으로 파악됨.
- 북한 역시 남북교류협력을 추진하는 데 있어 여성 대표성이 충분히 보장받지 못하는 것으로 추측됨.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

나. 남북교류협력의 주요 인적 주체

○ 지금까지 진행된 총 658건의 남북 당국자 간 회담에서 여성들의 참여는 2.3%에 불과하며 참여 분야 역시 제한적임. 여성의 참여는 시민사회를 중심으로 여성교류를 추진하는 데 집중됨.

○ 남북교류협력사업의 의사결정과정에서도 여성 참여는 낮은 수준임.
- 통일문제, 남북관계 등과 관련한 업무나 의사결정 과정에 참여하는 여성의 수가 많지 않고, 부처별 남북교류협력사업에서도 젠더는 중요한 변수로 고려되지 않았음.
- 이러한 경향은 중앙정부만이 아니라 지방자치단체에서도 마찬가지임.

○ 향후 남북여성교류의 정부 혹은 지방자치단체와 파트너로서 참여할 개별 여성뿐만 아니라 여성시민사회의 평화 관련 역량이 요청됨.

○ 북한의 경우, 조선사회주의여성동맹의 주요 인력을 중심으로 교류에 참여하는 경향임.
- 최근 국제사회에 젊은 여성들이 등장하는 현상이 발견됨. 북한 역시 참여 주체를 다양화할 필요가 있음.
- 남북한 당국 간 여성 교류는 추진된 적이 없으나 과거 정상회담에 참여한 북한 여성을 살펴보았을 때 다양한 분야의 여성이 참여했음. 이는 향후 다양한 분야에서 여성의 교류 참여가 이루어진다면 남북교류협력에서 북한 여성 주체 역시 다변화될 가능성이 있음을 시사함.

3. 남북교류협력을 둘러싼 대외환경

○ 현재 남북교류협력에 직접적인 영향을 미치고 있는 가장 핵심적인 대외적 요인은 유엔의 대북제재와 예외조항으로서 인도주의적 면제임.
- 강력한 대북제재가 지속된다면, 북한 사회에서 열악한 위치에 있는 여성들은 더욱 취약한 상태가 될 수 밖에 없음. 여성의 생존권을 보장하는 것과 밀접히 연결되어 있는 인도주의 협력을 위해 보다 적극적으로 남북한 여성이 참여할 수 있는 기반이 마련되어야 함.

한국여성정책연구원
www.kwdi.re.kr

○ 현실적 제약과 대외환경의 변화를 고려하여 북한 여성의 역량 강화를 위한 교류협력 사업을 추진하기 위해 다음의 점을 고려할 수 있음.
- 국제기구나 국제 NGO와 함께 북한 여성을 대상으로 한 사업을 추진함.
- 사회구조적인 관행, 문화 등의 영향으로 인프라나 서비스 제공이 의도치 않게 여성을 제약하거나 남성과의 격차를 더욱 크게 만드는 결과로 이어질 수 있으므로 남북교류협력사업에서 젠더 마커를 활용할 필요가 있음.

Ⅲ. 남북교류협력 경험을 통해 본 여성 의제 추진의 가능성

1. 남북교류협력에서 젠더 이슈와 의제화 현황

가. 남북교류협력의 여성 관련 주요 의제

○ 그동안 추진된 남북교류협력에서 여성 관련 의제는 남북여성교류와 인도적 지원 차원에서만 이루어짐.
- 당국 차원에서는 여성 관련 의제를 다룬 적이 거의 없고, 인도적 지원 차원에서 정부가 북한의 임산부 지원을 한 정도임. 민간 차원에서도 모성보호 차원의 인도적 지원 정도에 그침.

○ 남북여성교류에서는 일본군'위안부'문제 및 한반도 평화와 통일에서 여성의 역할 정도의 의제가 다루어졌고, 한 의제를 지속해서 사업화할 정도의 교류가 추진되지 못했음.

나. 남북교류협력에서 여성 관련 의제 미/추진의 맥락

○ 교류협력 주체의 여성 의제에 대한 무관심
- 불안정한 남북관계와 정치, 경제, 군사 중심의 논의로 인해 여성 의제는 부차시됨.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

- 북한 당국의 여성 의제에 대한 무관심도 여성 의제를 추진하기 어려운 요인이 됨.
- 각 분야에서 교류협력을 추진하는 주체 역시 여성 의제에 무관심함. 이는 북한이 처한 상황의 심각성과 보편적 접근을 통한 여성 문제 해결의 입장에서 기인함.

○ '여성'에 대한 인식 차이
- 남북여성교류는 '여성'이라는 정체성을 기반으로 추진됨.
- 하지만 '여성'에 대한 인식에서 남북한 사이의 간극이 큼. 그로 인해 공동의 의제를 발굴하기 어려움.
- 남한 내 여성 사이에도 '여성'에 대한 인식 차이가 있음. 여성교류를 추진하는 여성들 내부의 차이가 의제를 발굴하는 데 어려움을 낳음.

2. 남북교류협력의 젠더 이슈 추진 역량의 한계

가. 여성 의제 추진 주체의 비자율성

○ 불안정한 한반도의 정치, 군사적 상황과 북한의 남북관계에 대한 태도에 따라 교류협력 전반이 자율성을 갖지 못하고, 여성 의제 추진 역시 이러한 영향을 받음.

○ 여성교류 참여 주체들은 남북한 당국으로부터 자율성을 갖기 어려움.
- 북한의 여성교류 주체는 당의 외곽기구를 중심으로 구성되어 당으로부터 자율성을 확보하기 어려움.
- 남한 역시 여성단체가 여성교류를 추진할 때 남북관계 상황에 따라 정부의 개입으로부터 자유롭지 못함.

○ '여성' 대표성으로 제한된 공간에서 교류협력을 추진하는 것으로 인해 여성교류의 독자적 추진, 자율성 발휘가 쉽지 않음.
- 여성교류는 전체 공동행사나 시민사회 교류협력의 틀 속에서 여성 부문으로 자리 잡고 있음.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

- 행사나 교류와 관련하여 원활하게 소통할 수 있는 창구조차 마련되어 있지 않음.

나. 남북교류협력에 대한 낮은 접근성

○ 정보와 네트워크 부족에 따라 여성의 남북교류협력에 대한 접근성이 낮은 것으로 파악됨.

- 교류협력에 참여한 남성들의 경험을 살펴보면 네트워크가 중요한 자원이 되어 교류협력의 접근성을 높임. 또한 북한과의 관계에서도 네트워크 구축이 남성의 경우가 더 용이하였음.

○ 남북교류협력에 대한 접근성은 남북한 사회의 정치·경제·사회문화적 환경과 밀접한 관련이 있음.

- 교류협력공간 자체가 남성중심적일뿐만 아니라, 교류협력 주체가 처한 환경이 남성을 중심으로 구성되어 여성의 접근성이 낮아질 수밖에 없음.

다. 여성의 취약한 정치·경제적 역량

○ 교류협력 공간에 등장하는 여성은 수적으로 소수로, 전반적인 교류협력의 장에서 여성의 역량이 낮은 것으로 볼 수 있음.

○ 교류협력에 참여하는 여성의 역량은 남북한 사회 내 정치·경제·사회적 환경과 밀접한 관련이 있음.

- 북한 여성의 경우 북한 사회 내에서 남성에 비해 권력을 갖지 못했기 때문에 주체적이지 못하고 협상에서 자율적이지 못함.
- 남한 여성의 경우도 교류협력에 참여하는 여성이 적고, 경제적인 측면에서도 다른 분야의 교류협력사업 추진 역량에 비해 어려움을 겪을 수밖에 없는 상황임.
- 이러한 남북한 여성의 취약한 역량이 남북여성교류를 확대하고 교류협력 전반에서 여성 의제를 반영하기 어려운 결과를 낳음.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

3. 남북교류협력의 여성 의제와 주체 확장의 가능성: 여성경제인을 중심으로

가. 여성경제인의 남북교류협력에 대한 관심

○ 설문조사에 참여한 여성경제인 500명 중 78.2%가 남북교류협력에 관심이 있다고 함.

- 남북교류협력에 관심이 있는 응답자 391명이 관심을 가지는 교류협력 분야는 '경제'가 69.3%로 가장 많음. 다음이 '사회·문화' 13.0%, '여성' 12.8%임.
- 여성경제인의 남북경제협력에 대한 관심도 높음. 500명 중 78.6%가 관심이 있다고 응답함.

○ 여성경제인 500명 중 남북교류협력에 참여한 경험이 있는 여성은 5.8%로 29명이었음.

- 참여한 교류협력 분야는 경제, 여성, 사회·문화, 의료·보건, 종교였음.

나. 여성경제인의 남북교류협력 참여 유인

○ 남북경제협력에 참여할 의향이 있는 여성경제인은 500명 중 73.2%임. 1차산업을 제외하고 모든 분야에서 경제협력에 참여할 의향이 높았음.

- 여성경제인의 경제협력 참여 의향은 인건비 및 물류비 절감 등의 경제적 요인의 영향이 큰 것으로 파악됨.
- 남북경제협력에 참여할 의향이 없는 이유는 '남북관계의 영향을 많이 받아 안정적으로 경제협력을 추진하기 어려울 것 같아서'가 40.3%로 가장 많이 응답하고, 다음이 '내가 경영하는 기업의 업종이 남북경제협력을 추진할 수 있는 분야가 아닌 것 같아서' 35.8%임.

○ 남북경제협력에 참여 의향이 있는 여성경제인의 가장 큰 유인이 경제적인 부분임에도 불구하고, 관세 효과에 대한 인지도는 낮음.

- 남북경제협력의 중요한 이점 중 하나가 관세효과임에도 불구하고, 이를

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

인지한 여성경제인은 26.4% 정도임. 경제협력에 참여할 의사가 있고 관심이 있어도 이러한 구체적인 정보로부터 소외되어 있다는 점을 알 수 있음.

다. 여성경제인의 남북교류협력 참여 활성화를 위한 조건

○ 여성경제인이 예측하는 경제협력 참여 시 애로사항은 다음과 같음.
- '남북경제협력 관련 지원제도나 절차에 대한 정보와 이해 부족'(23.6%), '북한 체류시 신변보호 등 안전의 문제'(21.9%), '경제협력이 중단되었을 때 피해'(18.8%)임.

○ 여성경제인의 경제협력 참여 시 예상되는 애로사항의 가장 큰 부분은 구체적인 정보가 없다는 점임.
- 경제협력 참여 절차 등과 같은 정보가 없고, 정보를 얻을 수 있는 경로도 부족함. 주로 온라인을 통해 정보를 얻는 경우가 많고, 주변에 경제협력에 관심이 있는 남성과 네트워크가 있는 경우에나 정보를 더 얻는 것으로 보임.
- 여성경제인 중 20.6%가 남북경제협력 관련 프로그램에 참여할 의향이 있다고 하여, 향후 여성경제인의 남북경제협력 프로그램 참여 기회를 확대할 필요가 있음.

○ 또 다른 문제점은 안전에 관한 것임. 남북 간 통행과 통신이 자유롭지 못한 상황으로 인해 안전에 대한 우려가 큼.
- 장기간의 체류와 소통의 제약, 일-생활 균형 등이 연동되어 여성경제인의 참여를 어렵게 함.

○ 마지막으로 남북경제협력이 중단되었을 때의 피해에 대한 두려움이 큰 것으로 나타남.
- 최근 개성공단 폐쇄 이후 남북경제협력 참여자의 어려움을 가시적으로 확인했기 때문에 이에 대한 두려움이 큼.
- 여성경제인의 진입 이후 사업의 안정성을 보장할 수 있는 제도와 함께 진입을 위한 지원제도도 마련되어야 함.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

Ⅳ. 해외 대북사업 및 젠더개발협력사업의 시사점

1. 해외 국가의 대북사업 사례

가. 스웨덴

○ 스웨덴은 인도적 지원사업과 역량강화사업을 병행하고 있음. 스웨덴의 대북 인도적 지원사업은 스웨덴 정부가 자금을 지원하고 국제기구가 사업을 추진하는 형식임. 북한 주민 역량강화사업은 스웨덴 내 기관이 직접 진행함.

○ 스웨덴의 경우 젠더 관련 사업이 추진된 경험이 있는데, 이러한 배경에는 스웨덴의 페미니스트 외교정책과 여성·평화·안보 의제에 대한 정부의 관심이 있음.

나. 독일

○ 독일 역시 대북 인도적 지원사업과 역량강화사업을 함께 진행함.
- 대북 인도적 지원 사업은 북한 내의 특정 지역을 대상으로 이루어지고 있다는 특징을 보임.
- 역량강화사업은 독일의 정치재단을 중심으로 진행되는데, 콘라드 아데나워 재단과 한스 자이델 재단이 대표적임.

○ 독일 대북사업은 다음의 두 가지 특징을 보임.
- 독일 적십자와 독일에 기반을 NGO를 통해 사업을 진행하는 특징이 있음. 이는 독일과 북한의 관계에서 비롯되는 것으로 추측됨.
- 독일의 정치재단이 적극 참여한다는 특징이 있음. 정치재단은 독립성을 보장받으면서 예산을 확보하고 있다는 점에서 사업 추진이 용이함.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

2. 젠더 관련 개발협력사업 추진 기반

가. 정책적 기반

○ 젠더 관련 개발협력사업을 추진하는 데 대표적인 정책적 기반의 사례는 캐나다의 페미니스트 국제원조정책임.

○ 캐나다의 페미니스트 국제원조정책은 여성과 소녀의 인권 증진을 통해 개발도상국의 빈곤 해소를 목적으로 함.
- 주요 사업 영역 6개 중 핵심이 '성평등 및 여성과 소녀의 권한 강화'로, 여성의 역량 강화를 중심으로 한 사업을 추진함.
- 또한 평등기금을 조성하여 개발도상국의 여성단체와 여성운동에 지속적이고 안정적으로 재정을 지원함.

나. 예산: UN Womens의 성평등 기금

○ UN Women의 성평등 기금은 여성의 경제 및 정치 역량 강화와 지속가능한 개발 목표(SDGs)를 달성하는 데 여성 주도의 시민단체를 지원하는 것을 목적으로 함.

○ UN Women의 성평등 기금 수혜 경험이 있는 (구)사회주의국가는 캄보디아, 중국, 베트남임.
- 캄보디아는 여성의 리더십을 개발하고 성주류화를 도모하며, 에이즈(AIDS) 여성 환자를 지원하는 사업을 추진함. 또한 지방자치단체 여성 지도자의 역량 강화 사업과 농촌 여성 지원을 위해 성평등 기금을 활용함.
- 중국은 여성의 동등한 정치 참여를 목적으로 하는 사업을 추진함.
- 베트남은 베트남에 거주하는 여성 이민자의 역량 강화를 위한 사업을 추진하였는데, 사회적 보호, 보건서비스 접근성 확대, 사회경제적 지원을 확대하는 것을 주요 내용으로 하였음.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

다. 평가체계: 젠더 마커(Gender Equality Policy Marker)

○ 젠더 마커는 개발협력사업을 객관적으로 평가할 수 있는 장치로, OECD 개발원조위원회 회원국들은 매해 젠더 관련 사업을 보고하도록 되어 있음.

- OECD 공식 집계에 따르면, 전체 양자원조(total bilateral allocatable ODA) 중에 젠더 관련 개발협력사업(gender-focused)은 2007년 27%에서 2017년 35%로 전반적으로 증가하고 있는 경향을 보임.
- 2009-2017년 사이에 성평등 목표 달성에 긍정적인 영향을 미치는 젠더 마커 1점을 부여받은 사업이 전체 젠더개발협력사업의 대략 87%를 차지하고 있으며, 성평등 달성이 원조 사업의 명백한 목표이거나 사업의 핵심적인 요소인 젠더 마커 2점을 부여받은 사업은 전체 젠더개발협력사업의 13%를 차지함.

○ 젠더 마커는 사업을 기획할 당시부터 젠더 요소를 어떻게 적용할 것인지를 고려할 수 있는 준거이면서 사업 이후 젠더 요소가 어떻게 반영되어 있는지를 평가할 수 있는 중요한 체계로 남북교류협력에서도 활용할 필요가 있음.

3. 시사점

○ 주요 공여국, 국제 기구/NGO들이 다양한 대북사업을 펼치고 있으나, 일부 여성 및 여아를 주된 수혜자 집단으로 삼고 있는 영양/보건 사업 이외에 젠더(예: 여성의 정치적·경제적 역량 강화 사업)에 포커스를 둔 사업은 부재한 상황임.

- 향후 북한에 대한 국제사회의 제재가 완화되어 개발협력사업이 확대될 경우, 적극적으로 젠더 사업을 발굴하고 추진할 필요가 있음.

○ 주요 공여국의 젠더 관련 개발협력사업을 추진하는 데는 페미니스트 국제원조정책이 정책적 기반으로 자리 잡고 있음.

- 이러한 정책의 주요 내용에 여성의 경제적 역량 강화가 포함됨으로써 해당 사업을 추진할 수 있는 근거가 되고 추동 요인이 됨.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

○ 예산 차원에서 UN Women의 성평등 기금은 남북교류협력에서 성평등 의제를 추진할 때 재정적 기반을 조성하는 데 의미가 큼.
- 남북협력기금의 일부를 성평등 기금으로 설정하여 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 사업에 활용할 수 있도록 함.
- 또한 UN Women의 성평등 기금을 향후 남북한 협력사업에 활용하는 것을 고려해볼 필요가 있음.

○ 젠더 마커는 남북교류협력 사업 전반에서 성평등 의제를 확산시킬 수 있는 중요한 장치인 것으로 보임.
- 사업 세부 내용에 대한 점검이나 남북협력기금 전반에 대한 젠더 마커 적용을 시도해볼 수 있음.

Ⅴ. 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 기반 조성 방안

1. 성평등 의제 추진에 대한 남북한 공감대 형성

○ 남북한 당국자 대화 추진
- 남북여성교류 및 교류협력에서 성평등 의제의 중요성에 대한 남북한 당국 간의 합의를 도출함.
- 남북한 당국자 대화에서 다룰 수 있는 내용으로는, 남북여성교류 활성화, 한반도 평화정착 과정에서 여성 참여 도모, 국제 사회에서 남북한 여성 협력, 성평등 의제와 관련한 지속적인 대화와 협력 강화, 남북한 사회의 공통의 젠더 이슈와 국제사회의 젠더 규범에 대한 공동 대응임.

○ 성평등 의제 추진에 대한 남북한 합의서 마련
- 남북여성교류 활성화와 전반적인 남북교류에서 성평등 의제를 확산할 것에 대한 내용을 담은 합의서((가칭)성평등한 남북교류협력 추진을 위한 합의서)를 체결함.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

- 합의서 체결을 통해 여성교류의 안정성과 지속성을 보장받고, 성평등 의제의 확산을 제도화함.

○ 성평등에 대한 인식 격차 해소를 위한 시범사업 추진
- 남북한 사회의 성평등에 대한 인식 차이 해소를 위한 시범사업을 추진함.
- 국제 사회에 함께 대응할 수 있는 사안을 중심으로 한 사업을 추진하거나 현재 진행되는 인도적 지원 사업 중 여성 관련 사업을 특화하는 방법이 있음. 남한과 북한, 또는 남한, 북한, 제3국이나 국제기구 등 여러 틀을 활용할 수 있을 것임.

2. 남북교류협력 관련 법·제도 개선

가. 남북여성교류협력 활성화를 위한 법률 개선

○ 「남북교류협력법」과 「남북관계발전법」 내 '남북교류협력 추진협의회'와 '남북관계발전위원회' 위원 위촉 관련 규정 정비

○ 「남북여성교류 지원지침(가칭)」, 「남북여성교류협력 사업에 관한 규정(가칭)」 등 남북여성교류협력 법령, 행정규칙 마련

○ 「남북교류협력기금법」에 남북교류협력기금 용도에 여성을 명시적으로 포함하고, 「남북사회문화협력에 대한 남북협력기금 지원지침」에 기금 우선지원대상으로 포함

나. 젠더 마커를 활용한 남북교류협력사업 추진

○ 남북교류협력사업의 기획, 실행, 평가 전 과정에 젠더 마커 활용

○ 젠더 마커 2 사업을 북한에 시범적용

3. 추진체계 마련

○ 남북여성교류협력 추진 기구 마련
- 남북여성교류 주체의 비대칭성과 비자율성을 해결하기 위해 남북여성

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

교류협력 추진 기구를 마련함.
- 정부와 민간이 협력하는 민관 거버넌스의 형태를 띠면서, 정부 차원에서도 여러 부처의 연계, 민간 차원에서도 여성시민사회뿐만 아니라 다양한 분야의 시민단체와 연계함.
- 이 기구는 남한 내 의제 발굴과 협력, 대북 협상, 교류협력 추진의 역할을 담당함.

○ 남북교류협력의 성 주류화 체계 마련
- 통일부 내 양성평등담당관을 신설하여 남북교류협력과 통일정책 전반에서 성 주류화를 도모함.
- 통일부와 여성가족부의 협업체계를 구축함. 남북교류협력과 성평등 의제에 대한 각각의 전문성을 바탕으로 새로운 의제를 발굴할 수 있을 것으로 예상됨.

○ 글로벌 협력체계 구축
- 남북관계에서 국제 사회의 역할은 중요하며, 대북사업 추진에 있어서도 해외 국가나 국제기구가 용이한 측면이 있음.
- 여성이 중심이 되는 국제 NGO와 UN, UN Women 등과의 협력을 통해 북한 여성의 경제적 역량 강화 사업을 추진하도록 함.

4. 인적 기반 강화

○ 여성 대상 남북교류협력 관련 교육 확대
- 여성을 대상으로 하는 남북교류협력 프로그램을 마련하고, 기존의 프로그램에 여성의 참여를 독려하도록 함.
- 여성 대상 남북교류협력 교육 프로그램은 여성 특화 프로그램과 기존 프로그램 내에 내용을 포함하는 방식으로 추진 가능함.

○ 남북교류협력 참여자의 젠더 의식 강화
- 교류협력 정책 수립 및 추진자, 관련 분야 종사자에 대한 젠더교육을 강화함.
- 교육방법으로는 통일교육과 성인지교육의 틀을 활용할 수 있고, 민간의

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

프로그램도 활용 가능함.

- 방북자에 대한 성희롱·성폭력예방교육을 비롯한 성인지교육을 의무화하는 방안을 고려해야 함.

○ 여성 전문인력 양성

- 차세대를 대상으로 하는 통일교육 등을 통해 여성 전문인력 양성의 기반을 마련함.
- 공무원, 교류협력 참여자 등 여성협상전문가 양성을 위한 프로그램을 기획, 운영함.
- 통일교육 여성강사의 젠더의식 강화를 위한 강사양성 프로그램을 마련함.

연구성과 목록 주제 분류 : 평화통일, 대표성, 양성평등문화의식

주제어: 북한 여성, 경제적 역량, 역량 강화, 남북교류협력사업, 남북교류협력사업 추진 기반, 젠더 마커

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 1

1. 연구의 목적 및 필요성 ····· 3
2. 연구 내용 및 방법 ····· 8
   가. 연구 내용 ····· 8
   나. 연구 방법 ····· 9
3. 선행연구 ····· 15
   가. 남북교류협력 관련 법·제도 ····· 15
   나. 남북교류협력 및 남북경제협력 수요 조사 ····· 18

Ⅱ. 남북교류협력 추진 기반 분석 ····· 23

1. 남북교류협력의 법·제도적 기반 ····· 25
   가. 남북관계 및 남북교류협력 주요 법령과 쟁점 ····· 25
   나. 남북교류협력 예산 ····· 33
2. 남북교류협력의 인적 기반 ····· 37
   가. 행정 추진체계 ····· 38
   나. 남북교류협력의 주요 인적 주체 ····· 45
3. 남북교류협력을 둘러싼 대외환경 ····· 53

Ⅲ. 남북교류협력 경험을 통해 본 여성 의제 추진의 가능성 ····· 61

1. 남북교류협력에서 젠더 이슈의 의제화 현황 ····· 63
   가. 남북교류협력의 여성 관련 주요 의제 ····· 63
   나. 남북교류협력에서 여성 관련 의제 미/추진의 맥락 ····· 72
2. 남북교류협력의 젠더 이슈 추진 역량의 한계 ····· 79
   가. 여성 의제 추진 주체의 비자율성 ····· 79
   나. 남북교류협력에 대한 낮은 접근성 ····· 82

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

다. 여성의 취약한 정치·경제적 역량 ····· 86
3. 남북교류협력의 여성 의제와 주체 확장의 가능성: 여성경제인을 중심으로 ····· 90
가. 여성경제인의 남북교류협력에 대한 관심 ····· 91
나. 여성경제인의 남북교류협력 참여 유인 ····· 97
다. 여성경제인의 남북교류협력 참여 활성화를 위한 조건 ····· 104

Ⅳ. 해외 대북사업 및 젠더개발협력사업의 시사점 ····· 111
1. 해외 국가의 대북사업 사례 ····· 113
가. 스웨덴 ····· 114
나. 독일 ····· 119
2. 젠더 관련 개발협력사업 추진 기반 ····· 124
가. 정책적 기반: 캐나다의 페미니스트 국제원조정책 ····· 124
나. 예산: UN Women의 성평등 기금 ····· 126
다. 평가 체계: 젠더 마커(Gender Equality Policy Marker) ··· 131
3. 시사점 ····· 134

Ⅴ. 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 기반 조성 방안 ····· 137
1. 성평등 의제 추진에 대한 남북한 공감대 형성 ····· 139
가. 남북한 당국자 대화 추진 ····· 139
나. 성평등 의제 추진에 대한 남북한 합의서 마련 ····· 141
다. 성평등에 대한 남북한 인식 격차 해소를 위한 시범사업 추진 ····· 144
2. 남북교류협력 관련 법·제도 개선 ····· 145
가. 남북여성교류협력 활성화를 위한 법률 개선 ····· 145
나. 젠더 마커를 활용한 남북교류협력사업 추진 ····· 148

한국여성정책연구원
www.kwdi.re.kr KOR

3. 추진체계 마련 ····· 151
가. 남북여성교류협력 추진 기구 마련 ····· 151
나. 남북교류협력의 성주류화 체계 마련 ····· 153
다. 글로벌 협력체계 구축 ····· 155
4. 인적 기반 강화 ····· 157
가. 여성 대상 남북교류협력 관련 교육 확대 ····· 157
나. 남북교류협력 참여자의 젠더 의식 강화 ····· 159
다. 여성 전문인력 양성 ····· 160

참고문헌 ····· 163

부 록 ····· 181

[부록 1] 여성경제인 설문조사 질문지 ····· 183

Abstract ····· 189

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

표 목 차

〈표 Ⅰ-1〉 인터뷰 참여자 기본 정보 ····· 9
〈표 Ⅰ-2〉 국제기구 및 일부 국가의 대북사업 진행 현황 및 기반 ····· 11
〈표 Ⅰ-3〉 해외 개발협력사업 공여국 및 국제기구의 젠더 관련 사업 지원 법·제도 ····· 11
〈표 Ⅰ-4〉 여성 기업 업종별 분포 ····· 12
〈표 Ⅰ-5〉 여성 기업 상시 근로자 수 규모별 분포 ····· 13
〈표 Ⅰ-6〉 조사 참여 기업 및 여성경제인 특성 ····· 13
〈표 Ⅰ-7〉 온라인 국제회의 개최 현황 ····· 15
〈표 Ⅱ-1〉 남북관계 및 남북교류협력 주요 법령과 쟁점 ····· 30
〈표 Ⅱ-2〉 남북교류협력 기금 관련 법령과 쟁점 ····· 35
〈표 Ⅱ-3〉 지방자치단체 남북교류협력기금 현황 ····· 37
〈표 Ⅱ-4〉 분야별 남북회담 개최 현황 ····· 47
〈표 Ⅱ-5〉 2016년 이후 유엔안보리 대북제재 현황 ····· 54
〈표 Ⅱ-6〉 대북 인도적 지원 사업의 영역별 규모 ····· 54
〈표 Ⅱ-7〉 대북 인도적 지원 사업의 자금 출처 ····· 55
〈표 Ⅱ-8〉 대북 인도적 지원 사업: 국가/영역별 ····· 56
〈표 Ⅱ-9〉 대북 인도적 지원 면제 현황 ····· 57
〈표 Ⅲ-1〉 '아세아의 평화와 여성의 역할 토론회' 주요 내용 ····· 69
〈표 Ⅲ-2〉 6·15 및 8·15 민족공동행사 시 여성부문 행사 주제 ····· 70
〈표 Ⅲ-3〉 남북교류협력 관심 여부 ····· 91
〈표 Ⅲ-4〉 남북교류협력 관심 분야(1순위) ····· 92
〈표 Ⅲ-5〉 남북교류협력 관심 분야(1+2순위) ····· 93
〈표 Ⅲ-6〉 남북경제협력 관심 여부 ····· 94
〈표 Ⅲ-7〉 남북교류협력 참여 경험 유무 ····· 95
〈표 Ⅲ-8〉 남북교류협력 참여 분야 ····· 96
〈표 Ⅲ-9〉 남북경제협력 참여 의향 ····· 97
〈표 Ⅲ-10〉 남북경제협력 참여 의향이 없는 이유 ····· 100
〈표 Ⅲ-11〉 남북경제협력 효과에 대한 인지 여부: 관세 면제 ····· 102

한국여성정책연구원
www.kwdi.re.kr

〈표 Ⅲ-12〉 경제협력 관심 및 경제협력 참여 의향 유무에 따른 남북경제협력 효과에 대한 인지 여부: 관세 면제 ····· 102
〈표 Ⅲ-13〉 남북경제협력 효과에 대한 인식 여부: 북한 여성의 경제적 역량 강화 ····· 103
〈표 Ⅲ-14〉 여성경제인의 남북경제협력 추진 시 예상되는 애로사항 ····· 105
〈표 Ⅲ-15〉 향후 남북경제협력 관련 교육이나 아카데미 참여 의사 유무 ···· 107
〈표 Ⅳ-1〉 스웨덴의 대북지원 사업(2020년 10월 기준) ····· 114
〈표 Ⅳ-2〉 스웨덴의 북한 대상 초청연수 사업 리스트(2015년 기준) ····· 115
〈표 Ⅳ-3〉 독일의 대북지원 사업(2020년 기준) ····· 119
〈표 Ⅳ-4〉 콘라드 아데나워 재단 한국사무소의 독일 통일 및 남북협력 최근 실적 ····· 121
〈표 Ⅳ-5〉 한스 자이델 재단 한국사무소의 통일 및 북한 관련 활동 ····· 121
〈표 Ⅳ-6〉 성평등 기금 프로젝트 현황 ····· 128
〈표 Ⅳ-7〉 아시아 (구)사회주의 국가의 성평등 기금 수혜 현황 ····· 129
〈표 Ⅴ-1〉 성평등한 남북교류협력 추진을 위한 법률 개선안 ····· 147
〈표 Ⅴ-2〉 영양·보건 분야 성평등 개발협력 사업의 예시 ····· 149

한국여성정책연구원
www.kwdi.re.kr KOR

그 림 목 차

[그림 Ⅰ-1] 3개년도 연구 주제 ····· 7
[그림 Ⅱ-1] 2012년 1월 기준 민족경제협력연합회 조직도 ····· 43
[그림 Ⅱ-2] 2012년 1월 기준 민족화해협의회 조직도 ····· 44
[그림 Ⅱ-3] 민족화해협력범국민협의회 조직도 ····· 48
[그림 Ⅲ-1] 분야별 남북회담 개최 추이(1970년대-2018년) ····· 64
[그림 Ⅲ-2] 남북 인원 왕래 현황 ····· 65
[그림 Ⅲ-3] 남북협력사업 승인 현황 ····· 65
[그림 Ⅳ-1] 2009-2017년 ODA DAC 회원국의 젠더 마커 활용 비율 ····· 132
[그림 Ⅳ-2] 2017년 주요 공여국의 전체 양자원조 중 젠더 ODA 비율 ····· 133
[그림 Ⅴ-1] 사업 주기별 젠더 마커 체크리스트 ····· 151
[그림 Ⅴ-2] 남북여성교류협력 추진 기구 ····· 153

www.kwdi.re.kr/www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

I

서 론

1. 연구의 목적 및 필요성 3
2. 연구 내용 및 방법 8
3. 선행연구 15

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

I
서 론

1. 연구의 목적 및 필요성

2018년 이후 한반도의 평화는 경제적 협력을 통해 앞당길 수 있고, 한반도 평화 구축이 한반도의 번영으로 이어진다는 '한반도 평화경제'에 대한 논의가 대두되었다.[1] 한반도 평화경제는 평화협력과 경제협력이 선순환 관계를 통해 달성될 수 있고, 경제협력공동체가 평화경제 실현의 핵심이라는 점을 강조하는 내용을 담는다(조한범, 2019:4). 이러한 평화경제와 관련한 논의는 향후 남북관계에서 중요한 것은 경제협력이고, 경제협력을 통해 남북한의 동시 발전을 도모하는 것이 중요하다는 점에 초점을 둔다고 볼 수 있다.

남북관계에서 평화경제가 중요한 정책적 방향이 되고 있지만, 평화경제에 대한 구체적인 논의는 아직 미흡한 수준이다. 평화경제 실현의 방법으로서 교류협력 확대 방안에 대해서만 논의될 뿐, 평화경제의 철학, 방향, 전략 등에 대한 논의는 아직 구체화되지 않고 있다. 하지만 남북한의 교류협력과 이를 통한 번영은 단순히 숫자로 치환되는 양적 성장이 아니라 남북한 사회 구성원의 삶의 질적 전환도 도모되어야 한다. 이를 위해서 평화경제에 대한 논의는 "양적 성장과 발전주의 지향을 넘어 기존의 발전모델과 경제체제를 어떻게 질적으로 개선·혁신할 것인가"(이일영, 2020:182)에 대해 관심을 두어야 한다. 성평등의 관점에서도 한반도 평화경제의 실현과 평화 구축의 과정에서 남북한 사회 내

1) 2019년 1월 10일 신년 기자간담회에서 문재인 대통령은 "평화가 곧 경제"라며 "남북철도, 도로연결은 우리 경제의 새로운 활로가 될 것"(청와대, 2019a)이라고 했고, 3·1절 100주년 기념사에서는 "한반도에서 '평화경제'의 시대를 열어나가겠습니다"(청와대, 2019b)라고 했다. 또한 2020년 6월 15일 6·15 남북공동선언 20주년 기념 축사에서는 "평화가 경제이고, 일자리이며 우리의 생명"(청와대, 2020)이라는 것을 다시 한번 강조했다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

성별 격차와 남북한 간의 사회적 격차를 해소하고, 남북한 사회 구성원이 새로운 삶을 기획할 수 있는 가능성을 열어주어야 한다는 점을 강조해야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 각 사회에서 여성의 역량, 특히 여성의 경제적 역량이 강화될 필요가 있다. 각 사회의 변화 주체로서 여성이 자리매김하기 위해서는 여성의 역량 강화 및 발휘가 이루어져야 하고 북한 사회의 최근 변화를 고려할 때 북한 여성의 경제적 역량 강화는 더욱 중요하다. 최근 북한의 국가전략 자체가 경제발전과 대외 관계의 정상화에 초점을 맞추고 있는 상황에서 북한 여성이 북한 사회의 변화와 발전 주체가 되기 위해서는 북한 여성의 경제적 역량이 강화되어야 하는 것이다. 또한 남북한 교류협력에서 경제협력의 중요성이 대두되고 있는 만큼, 경제협력이 북한 여성의 경제적 역량 강화와 연동될 수 있는 방안도 고려되어야 한다. 경제협력을 통해 단순히 북한 여성의 저임금 노동을 이용하는 것이 아니라 경제협력 참여가 여성의 경제적 역량 강화로 이어질 수 있는 방안들이 모색될 필요가 있다. 이 때, '여성의 경제적 역량 강화' 개념에 대해 본 연구에서는 다음과 같이 접근한다. '여성의 경제적 역량'은 "경쟁력 있는 기술과 자원을 확보하는 것뿐만 아니라 제도에 대한 공평하고 동등한 접근이 가능해야 하며 경제적 결정을 하고 실행할 수 있는 능력, 자원과 이익을 통제할 수 있는 능력"(Golla et al., 2011:4; 조영주 외, 2019:15에서 재인용)이며, 이러한 여성의 경제적 역량 강화를 위해서는 여성의 "빈곤 탈출과 경제적 발전뿐만 아니라 문화적, 관습적 장벽의 해소"(김효정·마정윤·이슬기, 2014:65; 조영주 외, 2019:15에서 재인용)를 위한 조건 마련이 중요하다는 점을 강조한다.

이러한 북한 여성의 경제적 역량 강화 개념을 바탕으로 본 연구의 선행과제인 『북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 방안(Ⅰ)』(조영주 외, 2019)에서는 북한 여성의 교육과 경제적 역량 수준을 분석하였다. 이를 기초로 하여 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 교류협력의 의제로 여성의 교육 및 경제활동을 위한 인프라 구축, 북한 여성의 경제활동에 대한 기초 자료 축적, 북한 사회의 성평등에 대한 이해 도모 등을 제시하였다.[2] 이러한 의제를 추진하기 위해서는 남북한 여성 간의 경제 관련 교류협력

2) 조영주 외(2019)에서는 북한 여성의 교육 역량, 경제적 역량에 대한 내용을 주요하게 다루고, 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업의 어젠다를 도출하였다. 이 연구에서 밝힌 바에 따르면, 교육 분야에서 성별 분리와 성별

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

이 적극적으로 이루어져야 하고, 교류협력 전반에서 성평등 관점을 반영하여 성평등 의제를 각 분야의 교류협력에서 추진하도록 해야 한다. 남북한 경제협력이 북한 여성의 경제적 역량에 직접적 영향을 미친다는 점에서 경제협력이 중요한 한편으로, 경제적 역량 강화가 경제적 역량을 축적하고 발휘할 수 있는 조건 마련을 통해 가능하다고 할 때 전반적인 교류협력에서 성인지적 관점이 반영되어야 하기 때문이다.

하지만 그동안 남북한 교류협력사업에서는 성평등 의제가 충분히 다루어지지 않았고, 추진사업에 대한 젠더 분석 또한 이루어지지 않았다. 과거 남북교류협력사업이 활성화된 시기 여성 관련 사업이 추진되던 경향을 살펴보면, 여성 교류사업을 제외하고는 매우 미약한 수준에서 추진되었고, 주로 여성 관련 사업으로 간주되는 영유아 지원, 임산부 지원 사업 정도에 그쳤다(조성은 외, 2019:107-108). 북한 주민 역량 강화사업으로 북한 소프트웨어 전문인력교육사업, 협동농장지원사업, 농업기술지원사업 등도 추진된 바 있는데, 해당 사업의 성과 등에 대한 성인지적 분석 역시 부재하다(김석진·홍제환, 2016). 북한 인적자원개발과 관련한 연구에서도 북한 여성에 대한 내용은 포함되어 있지 않다(이상준 외, 2019).

따라서 남북한의 교류협력이 북한 여성의 경제적 역량을 강화하는 데 기여하는 방향으로 구상 및 추진되기 위해서는 기존에 추진된 남북교류협력사업에 대한 성인지적 분석이 필요하다. 그동안 남북교류협력사업에서 성평등 관점이 충분히 반영되지 못하고, 성평등 의제가 다루어지지 못한 맥락은 무엇인지, 남북한 여성 간 교류협력이 남북한 여성의 역량 강화와 어떻게 연결되고 연결되지 못했는지 등에 대한 분석이 이루어져야 하는 것이다.

본 연구는 그동안 추진된 남북교류협력사업에 대한 성인지적 분석을 통해 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력 사업의 추진 기반 조성

격차가 나타나고 있다. 기초적인 교육 수준에서는 성별 격차가 거의 없으나, ICT와 관련해서는 성별 격차가 나타난다. 또한 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 교육 프로그램은 별도로 마련되어 있지 않다(조영주 외, 2019:64-100). 여성의 경제활동 양태를 살펴보았을 때 성별분업 현상이 뚜렷하며, 국가 경제 영역의 침체로 인한 여성의 국가경제 영역에서의 경력단절 현상이 두드러진다. 최근 두드러지는 북한 여성의 경제활동 분야는 주로 상업분야인 것으로 나타나고 있고, 여성 스스로 시장에서의 경험을 통해 역량을 개발하는 것으로 파악된다(조영주 외, 2019:132-162).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

방안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 남북교류협력사업 추진을 위해 마련된 남북한의 제도적 기반을 살펴보고, 해외의 대북사업 추진 기반을 함께 분석함으로써 향후 남북교류협력 추진 기반 조성의 시사점을 도출한다. 또한 남북교류협력사업 참여자의 참여 경험을 통해 남북교류협력사업에서 성평등 의제가 추진 혹은 추진되지 못한 맥락을 드러내고자 한다. 지난 10년 동안 남북관계가 경색됨에 따라 경제 및 사회·문화 분야 전반에서 교류협력이 축소되고, 그로 인해 교류협력사업의 추진 역량 역시 약화된 상황이다(이승환 외, 2017:143). 또한 기존의 남북교류협력사업 추진 경험도 단절되었다. 과거 남북교류협력이 추진되던 시기와 현재의 조건이 많이 달라지기는 했지만, 교류협력을 새롭게 시작하는 것으로 인한 정치적, 사회적 비용을 축소하기 위해서는 과거 경험에 대한 복기가 중요하다. 그런 점에서 과거 교류협력 경험을 통해 시사점을 도출하고 향후의 교류협력사업 추진 기반을 조성하는 데 도움을 받고자 한다. 이를 통해 장기적 관점에서 북한 여성의 경제적 역량 강화 사업을 추진을 위한 기반 조성 방안을 마련할 수 있을 것이다.

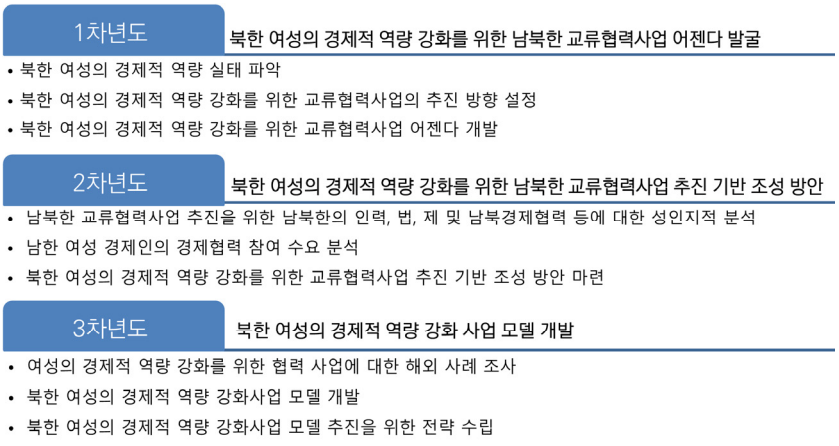
또한 본 연구는 경제협력, 여성이 참여하는 경제협력에 관심을 둔다. 경제협력은 북한 여성뿐만 아니라 남한 여성의 경제적 역량과 매우 밀접한 관련을 맺는다. 남한 여성의 경제협력 참여는 남한 여성의 경제적 역량 강화에 영향을 미칠뿐더러, 북한 여성의 경제적 역량 강화에도 영향을 미칠 가능성이 높다. 남한 여성경제인의 경제협력 참여가 북한 여성의 경제적 역량에 직접적 영향을 준다고 단언하기는 어렵지만, 남한 여성경제인의 경제협력 참여는 북한 여성경제인의 참여를 독려하는 계기가 될 수 있기 때문이다. 또한 남북한 여성경제인이 주로 종사하는 산업 분야가 유사한 측면이 있기 때문에 해당 산업 분야의 경제협력을 활성화하는 차원에서도 중요한 것으로 판단된다. 최근 북한 여성 내에서도 관리자와 대표급의 여성의 경제활동이 두드러지게 발견되고 있는 상황을 고려했을 때, 남북한 여성경제인의 교류협력을 확대하고 이를 통해 남북한 여성의 경제적 역량 강화를 추구하는 것이 필요해 보인다.[3] 따라서 본 연구에서는 경제협력 경험에 대한 분석과 함께 남한 여성경제인의 경제협력

3) 북한의 경우 여성경제인이라고 볼 수 있는 관리자급 여성이 주로 분포된 산업은 경공업이고(조영주 외, 2019:145), 회사·상사 및 서비스 부문의 대표 및 지배인의 경우도 서비스 분야에서 여성 대표성이 높게 나타난다(조영주 외, 2019:150).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

참여에 대한 수요를 조사, 분석하였다.

본 연구는 한반도 평화경제 실현과 평화체제 구축 과정에서 성평등의 도모를 위해서는 북한 여성의 경제적 역량이 강화되는 것이 중요하다는 문제의식에서 출발하였다. 총 3개년도 과제로 설계된 본 연구는 2019년 1차년도 연구에서 북한 여성의 경제적 역량 실태를 파악하고, 실태에 근거한 교류협력사업의 어젠다를 발굴하였다. 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 교류협력사업은 ① 북한 여성의 경제적 역량의 (재)강화를 위한 사업 추진, ② 북한 여성의 경제적 역량 발굴 및 발휘를 위한 기반 조성, ③ 남북 여성의 상호 성장을 위한 교류협력 추진, ④ 북한 사회의 성평등 사회로의 변화 도모를 주요 사업의 방향으로 하여, 북한 여성의 경제적 역량 강화 사업 추진을 위한 기초 자료를 축적하고, 북한 여성의 지속가능한 경제활동을 위한 지원 기반 구축, 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 프로그램 운영을 주요 사업의 어젠다로 도출했다. 그리고 대북제재 상황에서 제재가 지속, 완화, 해제되는 단계별로 사업의 추진 전략을 수립하였다. 이러한 어젠다를 교류협력사업화 하기 위해 필요한 기반을 조성할 수 있는 방안을 탐색하는 것이 올해 연구의 주요 목적이다.



[그림 Ⅰ-1] 3개년도 연구 주제

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

2. 연구 내용 및 방법

가. 연구 내용

본 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 남북교류협력사업 추진 기반을 젠더관점에서 분석한다. 우선 남북한의 남북교류협력 관련 법 및 제도를 분석하고, 남한의 법·제도를 중심으로 개선 방안을 도출한다. 다음으로 남북한 사업 추진을 위한 인적 조건을 분석한다. 교류협력사업에 참여한 남북한 여성 현황 및 특성을 분석하여 향후 교류협력 사업의 추진체계 마련의 기초 자료를 축적한다.

둘째, 과거 추진되었던 남북교류협력사업의 경험을 중심으로 교류협력사업의 성과와 한계, 기존의 교류협력 추진 전략과 기반을 분석함으로써 향후 북한 여성의 경제적 역량 강화 사업에 적용 가능성을 탐색한다. 또한 남북여성교류를 비롯한 여타의 교류협력사업에 성인지적 관점의 개입 방안을 도출하여 교류협력 사업 전반이 북한 여성의 경제적 역량 강화에 기여할 수 있는 기반을 조성한다.

셋째, 남북경제협력 경험을 분석하여 여성경제인의 참여가 갖는 의미를 살펴보고, 남북한 경제협력에 대한 남한 여성경제인의 참여 의사를 조사, 분석한다.

넷째, ODA 등 국제협력차원에서 대북사업을 추진한 경험이 있는 국가의 법·제도적 기반을 분석하여 시사점을 도출한다. 국제기구와 개별국가가 타국가의 개발협력사업에서 젠더 관점을 반영할 수 있었던 제도적 기반을 분석하여 사업 추진에서 성평등 이슈가 법·제도적으로 보장된 방식을 검토한다. 대북제재 국면을 고려하여 대북제재 상황에서 북한과 사업을 추진한 국가의 여성 관련 사업 추진 현황과 사업을 추진할 수 있었던 배경도 함께 살펴본다.

다섯째, 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 교류협력사업 추진 기반 조성 방안을 마련한다. 북한 여성의 경제적 역량 강화 사업 추진을 위한 접근 전략, 성인지적 관점의 남북교류협력사업 추진을 위한 법·제도 개선 방안, 남북교류협력 사업에 참여하는 남북한 여성의 역량 강화 방안을 도출한다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

나. 연구 방법

1) 인터뷰

본 연구에서는 남북교류협력 사업 추진 환경 및 경험을 분석하기 위해 남북교류협력 참여 경험이 있는 이들을 인터뷰하였다. 남북여성교류, 남북경제협력을 비롯한 여타의 교류협력 경험이 있는 이들을 만나 교류협력 경험 내용을 조사하였다. 교류협력 추진 배경, 북한 파트너, 교류협력의 성과와 한계, 제도적 지원에 대한 요구 등을 중심으로 인터뷰를 진행했다. 또한 남한 여성경제인의 남북교류협력에 대한 의식과 참여 의사를 파악하기 위해 두 집단에 대한 포커스 그룹 인터뷰를 진행하였다. 두 집단은 각각 4명씩으로 구성하였고, 제조업, 건설업, 전문·과학기술서비스업 등에 종사하는 여성 대표자들이었다. 참여자의 동의를 얻어 인터뷰는 녹취하여 전사한 후 질적자료분석 소프트웨어인 NVIVO를 활용하여 분석했다.

〈표 Ⅰ-1〉 인터뷰 참여자 기본 정보

사례번호	성별	분야	특성
사례 1	여성	연구자	개성공단 사업 연구
사례 2	여성	경제협력	의류 위탁가공
사례 3	여성	경제협력	개성공단 근무
사례 4	여성	남북여성교류	
사례 5	여성	남북여성교류	빵공장 및 콩우유공장 사업
사례 6	여성	경제협력	북한 물품 판매
사례 7	여성	남북여성교류	
사례 8	남성	남북교류협력지원협회 담당자	
사례 9	남성	시민사회 단체 중심의 교류협력	
사례 10	여성	남북여성교류	
사례 11	여성	남북여성교류	
사례 12	남성	경제협력	북한 내 상점 개업 준비 경험
사례 13	남성	경제협력	

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

사례번호	성별	특성	비고
사례 14	남성	경제협력	
사례 15	남성	경제협력	
사례 16	남성	대북사업	국제기구
사례 17	남성	대북사업	국제기구
사례 18	여성	건설업체 대표	- 사업체 운영 기간: 16년 - 사업체 규모: 15-20인
사례 19	여성	제조업체 대표	- 사업체 운영 기간: 18년 - 사업체 규모: 10-20인
사례 20	여성	제조업체 대표	- 사업체 운영 기간: 14년 - 사업체 규모: 35-40인
사례 21	여성	전문·과학기술서비스업체 대표	- 사업체 운영 기간: 14년 - 사업체 규모: 10-20인
사례 22	여성	제조업체 대표	- 사업체 운영 기간: 5년 - 사업체 규모: 5-10인
사례 23	여성	제조업체 대표	- 사업체 운영 기간: 7년 - 사업체 규모: 5-10인
사례 24	여성	전문·과학기술서비스업체 대표	- 사업체 운영 기간: 10년 - 사업체 규모: 5-10인
사례 25	여성	제조업체 대표	- 사업체 운영 기간: 11년 - 사업체 규모: 5미만

2) 해외사례조사

본 연구는 현재 상황에서 남북한 교류협력사업 추진의 가능성을 타진하기 위해 유엔의 대북제재와 인도주의적 면제 관련 동향을 분석하였다. 또한, 최근 10년간 국제사회에서 추진된 대북사업 현황을 파악하였고, 개별 국가에서 대북사업을 추진할 수 있었던 기반을 분석하였다. 또한 국제적 차원에서 젠더 관련 개발협력사업의 바탕이 되는 법·제도적 기반에 대한 조사를 통해 남북 교류협력사업 추진에서 성평등 관점을 반영하기 위해 필요로 하는 조건을 살펴보았다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

〈표 Ⅰ-2〉 국제기구 및 일부 국가의 대북사업 진행 현황 및 기반

조사 내용	조사 방법
○ 유엔의 북한 대상 정책 및 사업 동향 - 대북제재 및 인도주의적 면제 현황 ○ 최근 국제기구의 북한 젠더 분야 지원 사업 현황	- 온라인 자료 조사
○ 독일의 대북사업 동향 및 기반 ○ 스웨덴의 대북사업 동향 및 기반	- 온라인 자료 조사 - 기관 관계자 면접

〈표 Ⅰ-3〉 해외 개발협력사업 공여국 및 국제기구의 젠더 관련 사업 지원 법·제도

조사 내용	조사 방법
○ 주요 공여국의 젠더 기반 사업 추진을 위한 법·제도 ○ 국제기구의 개도국 젠더 관련 사업 추진을 위한 법·제도	- 문헌조사 - 온라인 자료 조사

3) 설문조사

본 연구는 남북교류협력사업 참여에 대한 남한 여성경제인의 수요를 파악하고 참여 의사가 있는 여성경제인의 특성, 여성경제인 교류협력 참여의 제약요건을 살펴보고자 했다. 이를 위해 남한의 중소기업을 중심으로 한 여성경제인 500명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사는 한국여성경제인협회에 위탁하였고, 온라인으로 설문조사를 진행했다. 조사대상자를 선정하기 위해 한국여성경제인협회에서 보유하고 있는 여성경제인 기업 정보를 중심으로 여성경제인이 종사하는 업종별 분포(〈표 Ⅰ-4〉), 상시 근로자 수 규모별 분포(〈표 Ⅰ-5〉)를 파악했고, 남북경제협력과 유관하다고 판단되는 업체를 중심으로 조사대상업체를 선정하였다. 조사에 참여한 여성경제인 현황은 다음 〈표 Ⅰ-6〉과 같다.

조사의 내용은 남북교류협력 및 경제협력에 대한 관심과 참여 경험, 남북경제협력 참여 의사와 우려 사항 등의 내용이었다. 본 조사에서는 단답형이나 선택형 문항이 아닌 경우 4점 척도(전혀 관심이 없다~매우 관심이 있다/전혀 도움이 되지 않는다~매우 도움이 된다/전혀 도움이 되지 않을 것이다~매우 도움이 될 것이다/전혀 도움이 되지 않았다~매우 도움이 되었다/전혀

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

없다~매우 있다)로 측정했고, 그 결과는 2개 범주(관심이 없다, 관심이 있다/도움이 되지 않는다, 도움이 된다/도움이 되지 않을 것이다, 도움이 될 것이다/도움이 되지 않았다, 도움이 되었다/없다,있다)로 정리하여 빈도와 비율을 표시하였다. 조사참여자의 특성 중 업종과 업체 규모, 업체 소재지역을 중심으로 분석하였고, 업체 규모는 표본의 수를 고려하여 5인 미만, 5인 이상-10인 미만, 10인 이상으로 분류했으며, 지역은 서울, 인천·경기, 수도권 외로 분류하였다.

〈표 Ⅰ-4〉 여성 기업 업종별 분포

업종	기업 수(개)	비율(%)
농업, 임업 및 어업	349	0.9
광업	9	0.0
제조업	11,413	29.4
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	290	0.7
수도, 하수·폐기물처리, 원료재생업	237	0.6
건설업	7,784	20.1
도매 및 소매업	7,878	20.3
운수 및 창고업	300	0.8
숙박 및 음식점업	145	0.4
정보통신업	2,245	5.8
금융 및 보험업	2	0.0
부동산업	55	0.1
전문, 과학 및 기술서비스업	2,895	7.5
사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업	1,769	4.6
교육서비스업	946	2.4
보건업 및 사회복지 서비스업	121	0.3
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1,072	2.8
수리 및 기타 개인서비스업	469	1.2
결측	793	2.0
합계	38,772	100.0

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

〈표 Ⅰ-5〉 여성 기업 상시 근로자 수 규모별 분포

규모	기업 수(개)	비율(%)
5인 미만	25,564	65.9
5인 이상 10인 미만	7,589	19.6
10인 이상 20인 미만	3,016	7.8
20인 이상 30인 미만	876	2.3
30인 이상 50인 미만	564	1.5
50인 이상 100인 미만	319	0.8
100인 이상 200인 미만	156	0.4
200인 이상 300인 미만	47	0.1
300인 이상 500인 미만	25	0.1
500인 이상	16	0.0
결측	600	1.5
합계	38,772	100.0

〈표 Ⅰ-6〉 조사 참여 기업 및 여성경제인 특성

구분		사례 수(개)	비율(%)
업종	농업, 임업, 어업, 광업	14	2.8
	제조업	204	40.8
	전기, 가스, 증기및공기조절공급업	13	2.6
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	9	1.8
	건설업	106	21.2
	도매및소매업	62	12.4
	정보통신업	31	6.2
	전문, 과학및기술서비스업	61	12.2
경영기간	5년 미만	165	33.0
	5년 이상~ 10년 미만	133	26.6
	10년 이상~ 15년 미만	82	16.4

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

구분		사례 수(개)	비율(%)
	15년 이상~ 20년 미만	49	9.8
	20년 이상~ 25년 미만	43	8.6
	25년 이상~ 30년 미만	15	3.0
	30년 이상~35년 미만	7	1.4
	35년 이상~ 40년 미만	5	1.0
	40년 이상	1	0.2
종사자 수 규모	5인 미만	302	60.4
	5인 이상~ 10인 미만	116	23.2
	10인 이상~ 20인 미만	57	11.4
	20인 이상~ 30인 미만	14	2.8
	30인 이상~ 50인 미만	6	1.2
	50인 이상~ 100인 미만	3	0.6
	100인 이상	2	0.4
소재 지역	서울	112	22.4
	인천	13	2.6
	경기	125	25.0
	강원	25	5.0
	충청	56	11.2
	전라	61	12.2
	경상	98	19.6
	제주	8	1.6
	세종	2	0.4
대표자 연령	20대	7	1.4
	30대	50	10.0
	40대	151	30.2
	50대	222	44.4
	60대	66	13.2
	70대이상	4	0.8
합계		500	100

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

4) 온라인 국제회의

본 연구는 당초 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업에 대한 북한 여성의 수요를 직접적으로 조사할 수 없는 상황을 고려하여 국제학술회의를 통해 북한 여성의 요구를 파악하는 것을 계획하였다. 하지만 코로나 19의 확산으로 국제회의 개최가 무산되어 온라인으로 소규모 회의를 개최하였다. 북한과 직접적인 교류를 추진해온 중국 학자와의 회의를 통해 사회주의 국가의 여성 역량 강화사업이나 대북접촉에 대한 시사점을 도출하고자 했다.

〈표 Ⅰ-7〉 온라인 국제회의 개최 현황

개최지	일정	주제
한국	2020.9.4.(금)	- 중국의 여성 역량 강화를 위한 국제협력 사례 - 중국의 대북사업 추진 경험과 교훈 - 한국의 (구)사회주의국가와 여성교류협력 사례

3. 선행연구

가. 남북교류협력 관련 법·제도

남북교류협력의 필요성이 제기되고 실질적인 교류협력이 추진된 이래, 남북교류협력을 확대하고 교류협력의 안정성을 담보하기 위해 기존의 교류협력 관련한 법률을 제정 및 개정하였으며, 관련한 법률의 개정에 대한 연구들도 지속적으로 이루어졌다. 특히 최근에는 남북교류협력이 유엔의 대북제재로 인해 이루어지지 못하는 상황에서 유엔제재 아래 교류협력 추진의 법적 쟁점을 다루는 연구들도 있다. 해당 연구들은 유엔과 미국의 대북제재 상황에서 개성공단 재개의 가능성을 검토하거나(최명순, 2019), 교류협력 추진의 방법을 탐색하고 있다(최승환, 2018; 이웅규·김용완, 2020; 이민규, 2018; 박준모, 2019).

분야별로도 남북교류협력 추진을 위한 법적, 정책적 과제를 도출하는 연구들이 수행되었다. 이들 연구는 남북한 인적교류, 경제협력, 방송통신교류협력, 남북스포츠교류, 도로협력, 학술교류협력 등 각 분야의 교류협력을 추진 및 확대

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

하기 위한 법·제도적 방안을 모색하였다(김동한, 2004; 장명봉, 2000; 김성욱, 2013; 연기영, 2002; 박신, 2019; 이현조, 2008). 또한 남북교류협력에서 지방자치단체의 역할이 대두됨에 따라 지방자치단체의 남북교류협력 관련한 법률 마련에 대한 관심도 증대되었고, 지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 법·제도 마련을 위한 연구들이 꾸준히 이어졌다(최성환, 2020; 황선훈, 2019; 정대진·정일영, 2018).

대북제재 상황에서 교류협력 방안이나 분야별 교류협력은 현재 상황을 타개하며 남북교류협력을 추진할 수 있는 방법을 찾는 데 중점을 둔다. 그러다 보니 비정치적인 분야로 여겨지는 사회·문화·예술 분야 교류에 대한 관심이 더 구체화되고 있다. 또한 지방자치단체의 교류협력이 제도화됨에 따라 지방자치단체의 역할을 제고하기 위한 방안을 마련하는 것도 중요해졌다. 이러한 흐름 속에서 각 분야에서 성평등 관점을 반영하기 위해 어떤 개입이 필요한지를 지속적으로 탐색하는 것이 필요해 보인다. 각 분야의 여성 참여와 성평등 의제의 추진은 남북한 여성 참여의 저변을 확대하는 것이면서 각 사회에서 여성의 역량을 강화하는 것으로 이어지기 때문이다.

남북경제협력과 관련해서는 남북경제협력의 안정화와 활성화를 위해 기존의 법과 제도가 어떻게 개선되어야 하는지를 총론적 차원에서 접근하거나(장명봉, 2000; 안득기, 2013; 최철영, 2019; 박훈민, 2018), 경제협력 과정에서 발생하는 세부적인 사안들의 처리와 관련한 법·제도에 대한 논의들이 있다(송진호, 2020; 조영승, 2019; 이지현, 2018; 이효원, 2012). 각 연구들은 관련 법 등의 법적 지위, 개선의 방향 등을 주로 다루면서 법률적 접근이 주를 이룬다. 남북경제협력 현장에서 발생하는 사안을 처리하기 위한 법률적 검토나 경제협력 추진을 위해 요구되는 법·제도 등에 대한 연구는 여성경제인의 경제협력 참여 도모의 차원에서 중요하다. 여성경제인이 교류협력에 참여하였을 때 겪게 될 어려움이 무엇인지, 무엇을 준비 및 대비해야 할지를 사전 검토할 수 있기 때문이다. 또한 그동안 남북경제협력 공간에서 주요 참여자가 북한 여성이라는 점을 고려할 때, 경제협력 공간에서 발생하는 북한 여성 관련 사안들에 대한 대비의 차원에서도 의미가 있다. 하지만 그동안 경제협력 공간에서 발생했던 젠더 이슈와 관련한 사항은 확인하기가 어렵기 때문에 이 부분에 대한 면밀한 접근이 필요해 보인다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

남북여성교류와 관련해서도 남북여성교류 확대를 위한 법·제도 개선에 대한 논의가 있었다. 우선 교류협력 실태를 정확히 파악하기 위해 교류협력사업과 관련한 성별분리통계 생산의 필요성을 제기했고, 각 사업이 추진되는 데서 성별 격차가 어떤 양상으로 나타나고, 사업과 정책의 효과가 어떤 성별적 결과를 낳는지를 파악하기 위해 성별영향평가를 추진할 것을 제안했다. 「남북교류협력기금법」의 개정과 성인지 예산의 적용이 이루어져야 한다고도 하였는데, 사회문화적, 경제적으로 나타나는 성별 격차를 고려하여 여성교류에 대한 재정적 지원이 필요하다는 것이다(한인영·조영주, 2008:76-91). 또한 민간단체를 중심으로 남북여성교류협력과 관련한 기구 마련에 대한 요구가 지속해서 있었고, 최근에는 통일부에 양성평등담당관을 설치할 것을 제안하고 있다(전국 84개 여성단체 연대성명서, 2020). 관련하여 그동안 남북여성교류가 민간을 중심으로 이루어지는 것으로 인한 한계를 극복하기 위해서는 남북여성교류협력 관련 기구를 마련해야 한다는 논의도 있었다(한인영·조영주, 2008:99-101).

좀 더 세부적으로 남북여성교류 활성화의 기반을 마련하기 위해 법적인 부분을 살펴본 연구도 있다. 구미영 외(2018)는 남북여성교류협력을 지원하는 근거가 되는 법률인 「남북교류협력에관한법률」, 「남북협력기금법」, 「남북협력기금운용관리규정」, 「남북사회문화협력에대한남북협력기금지원지침」의 개선안을 제안했다. 그리고 남북경제협력을 고려하여 「개성공업지구지원에관한법률」도 함께 검토했다. 이 연구에서는 남북교류협력협의회 구성, 기금의 용도, 기금의 업무, 우선지원대상 등에서 여성을 포함하는 것이 필요하다고 했고, 개성공업지구와 관련해서는 개성공업지구 노동자의 다수가 여성임을 고려하여 여성의 노동권을 보장하기 위한 내용이 추가되어야 한다고 했다(구미영 외, 2018:114-115). 또한 남북여성교류협력의 추진체계로서 남북여성교류 담당 인력, 남북여성교류협력추진기구인 '남북여성교류협력위원회'(가칭)가 필요하다고 하였으며, 남북여성교류협력을 위한 법적 기반으로서 「남북여성교류협력법」(가칭)의 제정을 제안했다. 특히 이 연구에서는 정부 차원의 남북여성교류협력의 필요성을 제기하면서 남북한 당국이 여성교류 지원에 대한 합의를 도출해야 실질적인 여성교류의 확대가 이루어질 수 있다고 하였다(구미영 외, 2018:116-118).

남북여성교류 추진 기반에 대한 연구는 제한적으로 이루어졌고, 주요한 내용

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

이 여성 참여를 중심으로만 다루어져 있다. 남북교류협력에 여성 참여 보장을 위한 법적 기반 마련과 여성교류를 추진하기 위한 기구와 인력 배치 정도의 수준만 논의함으로써 전반적인 남북교류협력에 대한 성인지적 개입을 위한 기반 조성 방안은 제안되지 못하는 한계를 갖는다. 이에 본 연구는 교류협력 전반에서 성평등 의제를 포함하고, 여성의 참여가 남북한 여성의 역량을 강화할 수 있는 방향으로 나아갈 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

나. 남북교류협력 및 남북경제협력 수요 조사

남북교류협력에 대한 수요 조사로는 민주평화통일자문회의의 국민 통일여론조사, 서울대학교의 통일의식조사, 서울시의 서울시민 남북교류협력 의식조사, 통일연구원의 KINU 통일의식조사 등이 있다.

먼저, 민주평화통일자문회의의 '국민 통일여론조사'는 전국 19세 이상의 성인 남녀 1,000명을 대상으로 진행하는 전화설문조사로, 추이 분석 문항과 남북관계 현안 문항을 매년 분기별로 실시한다(박종철 외, 2020:23). 최근 2020년 1분기 국민 통일여론조사는 2020년 3월 27일부터 3월 28일까지 전국 거주만 19세 이상 성인 남녀 1,000명을 대상으로 실시하였으며, 주요 조사 내용은 통일인식, 남북관계 및 안보 인식, 북한인식, 국제관계 인식에 관한 추이 분석 문항과 코로나 19관련 대북지원 방식, 남북 보건 협력, 남북관계 타개를 위한 과제 등 남북관계 현안 문항으로 구성되어 있다(박종철 외, 2020:23).[4)]

다음으로 서울대학교 평화통일연구원의 '통일의식조사'는 2007년부터 매년

4) 민주평화통일자문회의의 '2020년 1분기 국민 통일여론조사'의 남북관계 현안 관련 문항 결과를 살펴보면, 코로나19와 관련하여 북한에 대한 지원 방식을 묻는 문항에 국제사회와의 협력을 통한 지원이 적절하다는 응답이 36.7%로 가장 높았고, 정부차원의 지원(23.2%), 지원 반대(22.2%), 민간단체를 통한 지원(14.3%) 순으로 응답이 나타났다(박종철 외, 2020:30). 성별에 따른 응답 차이를 살펴보면, 국제사회와의 협력을 통한 지원은 여성이 40.3%로 남성 33.0%보다 7.3% 높은 응답을 보였고, 정부차원의 지원은 성별에 따른 차이가 거의 없었으며(여성 23.9%, 남성 22.6%), 민간단체를 통한 지원은 남성이 17.7%로 여성 10.9%보다 6.9% 더 높게 나타나(박종철 외, 2020:31), 대북지원 방식 등 남북교류협력 방식에 있어서 성별에 따라 선호 방식에 차이가 있을 수 있음이 나타났다. 이와 같은 보건 분야 협력이 향후 남북관계에 도움이 될 것이라는 응답은 53.4%로 나타났으며, 남성(55.4%)이 여성(51.5%)보다 3.9% 높게 응답하였다(박종철 외, 2020:34-35).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

한국인 1,200여 명을 대상으로 일대일 개별면접조사를 통해 실시하고 있다(김학재 외, 2020:22-26). 가장 최근 발표된 2019년 통일의식 조사를 중심으로 살펴보면, 2019년 7월 1일부터 7월 26일까지 전국 16개 시도에 거주하는 만 19세 이상 74세 이하의 성인 남녀 1,200명을 대상으로 조사가 수행되었다(김학재 외, 2020:23). 조사 내용은 매년 대부분 동일한 문항으로 기초분석과 심층분석으로 구성되는데, 기초분석은 크게 국민의 통일에 대한 인식, 북한에 대한 인식, 대북정책에 대한 인식, 주변국과의 관계 인식, 북한이탈주민에 대한 인식으로 구성되어 있으며, 심층분석은 포스트 지구화 시대의 통일의식과 통일에 대한 감정구조 유형화 연구로 구성되어 있다(김학재 외, 2020:23-25).[5)]

서울시에서 실시한 '서울시민 남북교류협력 의식조사'는 2018년부터 매년 수행되는 온라인 설문 조사로, 2019년 서울시민 남북교류협력 의식조사는 2019년 11월 25일부터 12월 3일까지 서울시민 만 19세 이상 69세 이하 성인 남녀 2,000명을 대상으로 실시되었다(서울시 남북협력추진단, 2019). 조사 내용은 통일에 대한 인식, 남북관계 인식 및 신뢰도, 서울시 남북교류협력사업의 인지도 및 전망, 서울시 남북교류협력 추진 우선순위, 2032년 서울-평양 올림픽 공동 개최, 대북 지원, 남남갈등에 대한 인식 등으로 구성되었다(서울

5) 서울대학교 평화통일연구원의 '2019년 통일의식조사' 결과에서는 남북한 경제협력에 대해 응답자의 75.3%(여성 75.2%, 남성 75.4%)가 시급하다고 응답하였으며, 남북한 사회문화교류도 71.8%(여성 72.1%, 남성 71.5%)의 응답자가 시급한 대북사안으로 인식하고 있는 것으로 나타나(김학재 외, 2020:327-328) 남북한 경제협력과 사회문화교류 또한 시급한 통일 정책의 하나임을 확인할 수 있었다. 또한 북한을 어떤 대상으로 인식하는지에 대한 문항의 응답을 살펴보면, 우리와 힘을 합쳐 협력해야 할 대상이라는 응답이 54.5%로 가장 많았고, 경계대상 16.6%, 지원대상 13.4%, 적대 대상 10.6%, 경쟁대상 4.9% 순으로 응답이 나타나(김학재 외, 2020:357) 북한을 사회문화 교류, 경제협력 등 다양한 방면의 협력대상으로 인식하고 있는 편임을 알 수 있었다. 성별에 따른 응답의 차이를 살펴보면 협력대상 응답이 남성이 58.9%로 여성 50.6% 보다 7.6% 높았고, 여성의 경우 지원대상 응답이 15.4%로 남성 11.5% 보다 3.9% 높았다(김학재 외, 2020:357). 한편, 각각의 대북정책들이 북한의 개혁개방에 얼마나 도움이 된다고 생각하는지에 대한 응답으로는 사회문화교류가 74.3%(여성 73.5%, 75.0%)로 가장 높은 응답을 보였으며, 남북경제협력 73.0%(여성 74.0%, 남성 72.0%), 인도적 지원 61.8%(여성 60.5%, 남성 62.9%), 대북제재 54.2%(여성 55.2%, 남성 53.2%) 순으로 응답이 나타나(김학재 외, 2020:384-387) 우리나라의 대북정책이 북한의 개혁개방에 도움이 되며, 응답자의 절반 이상이 사회문화교류와 남북경제협력이 북한의 개혁개방에 효과적이라고 인식하고 있음을 알 수 있었다(김학재 외, 2020:119).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

시 남북협력추진단, 2019).[6] 그리고 2020년 7월 1,000명을 대상으로 다시 조사를 진행했는데, 통일에 대한 인식, 남북관계 현안, 서울시의 남북교류협력사업 추진에 대한 인식을 주요 내용으로 하였다(서울시 남북협력추진단, 2020).

통일연구원 '2019년 KINU 통일의식조사'의 조사는 1992부터 매년 실시되는 통일 및 북한에 대한 여론조사로, 2019년 KINU 통일의식조사는 2019년 4월 5일부터 4월 25일까지 전국에 거주하는 만 19세 이상 성인남녀 1,003명을 대상으로 대면 면접 방식으로 실시되었다(이상신, 2019:2). 주요 조사 내용은 통일과 북한에 대한 인식과 태도, 통일 및 대북정책에 대한 평가 등이다(이상신, 2019:2).[7]

앞서 살펴본 남북교류협력이나 통일 관련 의식 조사는 성별을 변수로 하여 분석결과를 제시하고는 있지만, 교류협력 참여나 통일 관련 의식에서 성별 차이가 나타나게 되는 원인에 대한 면밀한 분석은 이루어지지 않고 있다. 남북교류협력이나 통일에 대한 성별 인식 차이를 분석하는 것은 향후 교류협력의 의제나 참여에서 성평등을 추구하는 데서 기본적인 요소가 된다는 점을 고려할 때, 이후 조사에서는 성별 차이의 원인과 의미를 분석하는 데 관심을 기울일 필요가 있어 보인다.

기존의 남북교류협력 관련 연구에서 여성경제인의 경제협력 참여 의사 및

---

6) 서울시에서 실시한 '2019년 서울시민 남북교류협력 의식조사'의 조사 결과를 살펴보면, 서울시 차원의 남북교류협력사업 필요성에 대하여 64.9%(여성 66.9%, 남성 62.8%)가 필요하다고 응답하였으나, 서울시 차원의 남북교류협력사업의 시급성에 대해서는 시급하지 않다는 의견이 52.7%로 시급하다(47.4%)는 의견보다 많았다(서울시 남북협력추진단, 2019:56-60). 또한 서울시가 남북교류협력사업을 추진하는 데 있어 가장 필요한 것이 무엇이라고 생각하는지에 대한 응답으로는 시민들의 지지와 공감대 확산이 35.1%(여성 37.1%, 남성 33.0%)로 가장 높게 나타났으며, 정부와의 협력체계 구축 30.0%(여성 29.8%, 남성 30.2%), 국제사회와의 긴밀한 협조 13.8%(여성 13.4%, 남성 14.2%), 사업의 지속가능성 확보 13.6%(여성 12.4%, 남성 13.6%) 순으로 나타났다(서울시 남북협력추진단, 2019:89).

7) 통일연구원 '2019년 KINU 통일의식조사'의 조사결과를 남북교류협력과 남북경제협력에 초점을 두고 살펴보면, 북한에 대한 이미지는 협력대상 56.3%, 지원대상 45.8%로 나타나 북한을 남북교류협력의 협력대상으로 인식하는 응답자가 절반 이상인 것으로 나타났다(이상신, 2019:3-4). 특히 대북정책에 대한 평가를 살펴보면, 정치·군사적 대결 상태에서도 경제교류·협력을 지속해야 한다는 응답이 64.2%로 나타났으며, 개성공단 재개 지지 의견 58.9%, 금강산 관광 재개 지지 의견 62.6%, 인도적 지원 지속 지지 의견도 45.3%로 나타나 응답자의 절반 이상이 대북정책 및 남북교류협력에 긍정적인 인식을 가지고 있는 것을 알 수 있다(이상신, 2019:8-9).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

요구를 분석한 연구는 많지 않다. 남북교류협력 관련 연구는 주로 대북정책 변화에 따른 교류협력 전개와 평가, 법과 제도 등 추진 기반 검토를 중심으로 이루어져 왔고(김동성 외, 2018; 김동성 외, 2017; 임강택·홍제환, 2017), 남북경제협력과 관련해서는 개성공단 관련 연구 등이 주로 수행되었다(양문수 외, 2016; 임강택·이강우, 2016). 이외에도 남북교류협력 연구는 교류협력의 큰 틀에서 주로 체육, 관광, 아동·청소년 등에 초점을 맞춘 연구들이 주로 진행되었고(배상률·이정민, 2019; 이우태 외, 2019; 신용석·최경은, 2019), 남북경제협력에 초점을 둔 연구가 많지 않으며, 특히 경제인 설문조사를 통한 남북경제협력 수요 조사를 진행한 연구는 매우 드물다. 최근 이상준 외(2019)의 연구가 남북협력 추진에 따른 북한 인적자원 개발 기본계획 수립을 위해 북한의 인적자원개발 및 교류협력에 대한 인식조사를 진행하였는데, 조사 참여자의 성별 특성은 고려되지 않았다.[8] 이처럼 여성경제인의 남북경제협력 참여 의사와 요구, 경제협력 사업 참여 지원 수요에 대한 조사를 진행한 연구는 거의 없다. 따라서 본 연구에서는 여성경제인의 남북경제협력 수요 조사를 실시함으로써 여성경제인의 경제협력참여를 위해 마련되어야 할 조건들을 살펴보고자 했다.

8) 이상준 외(2019) 연구는 남북협력 추진에 따른 북한 인적자원 개발 기본계획 수립을 위해 북한과의 인적자원개발 및 교류협력에 대한 인식조사를 진행하였다. 북한 인적자원개발 및 교류협력 인식조사는 지난 20여 년간 남북 경제협력에 참여한 기업 100개 업체를 대상으로 하였다(이상준 외, 2019:12). 조사 내용은 북한에 대한 투자 의향과 이유, 북한을 대체하는 투자 국가와 투자방식, 북한에 대한 투자 장점 및 애로사항, 북한에 대한 투자 예상 시점 등 경제협력에 관한 내용과 북한의 인적자원 현황 및 인적자원 양성, 인적자원 배분과 활용, 인적자원개발 추진체계 등으로 구성되어 있다(이상준 외, 2019:57-80).

한국여성정책연구원
www.kwdi.re.kr

Ⅱ

남북교류협력 추진 기반 분석

1. 남북교류협력의 법·제도적 기반 25
2. 남북교류협력의 인적 기반 37
3. 남북교류협력을 둘러싼 대외환경 53

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

Ⅱ

남북교류협력 추진 기반 분석

이 장에서는 남북교류협력 추진 기반을 남북한의 남북교류협력 관련 법·제도와 추진 주체, 대외환경을 중심으로 검토한다. 특히 현재의 추진 기반이 남북한 여성의 성장과 참여를 도모할 수 있도록 어떻게 재설계 되어야 하는지에 대해 남북교류협력 경험자 인터뷰 내용을 바탕으로 쟁점을 도출하고자 한다.

1. 남북교류협력의 법·제도적 기반

가. 남북관계 및 남북교류협력 주요 법령과 쟁점

1) 남한

남한의 남북교류협력 추진의 법적 기반으로서 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 「남북교류협력법」), 「남북관계발전에 관한 법률」(이하 「남북관계발전법」), 「개성공업지구에 관한 법률」을 살펴보았다.

우선 「남북교류협력법」은 “한반도의 평화와 통일(제1조)”을 목적으로 “남한과 북한 간의 상호 교류와 협력(제2조)”을 규정하고 있는 남북교류협력의 가장 기본이 되는 법이다. 「남북교류협력법」은 “남북교류협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결”하는 기구로서 ‘남북교류협력 추진협의회(이하 협의회)’를 설치(제4조)·구성(제5조)한다고 명시하고, 협의회에 상정할 의안을 준비하는 실무위원회를 둔다(제8조)는 내용을 포함하고 있다. 동법 시행령에서는 실무위원회의 구성(제9조)과 기능(10조)을 명문화하고 있다.

협의회는 남북교류협력 사업을 총괄·조정하는 기능을 담당하고 있다는 점에서 매우 중요한 의사결정 기구이다. 하지만 협의회의 구성(제5조)에 성별을 고려

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

한다는 내용이 전혀 반영되어 있지 않아 여성의 대표성 제고를 기대할 수 없고,[9] 이로 인해 협의회에서 교류협력을 통한 성평등 증진 도모와 관련한 안건에 대한 논의는 어려울 것으로 예상된다.

「양성평등기본법」 제21조(정책결정과정 참여) 제1항은 "정책결정과정에 여성과 남성이 평등하게 참여하기 위한 시책"을 마련하도록 되어 있는데, 이것은 "특정 성이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 않아야 한다"(제2항)는 것 이상의 의미를 갖는다. 이는 남북교류협력에 단순히 여성의 참여 수를 늘리거나 남북교류협력 관련 여성 전문가 풀을 확보하는 것 뿐만 아니라 여성의 역량을 강화하여 전문가로 양성시키는 일련의 과정까지 포함해야 한다는 의미를 포함한다. 이러한 '평등한 참여'의 의미는 「남북교류협력법」 제24조(남북교류·협력의 지원)와 제25조의2(업무의 위탁)와 연관된다. 해당 조항은 남북교류협력 사업의 활성화를 위해 법인·단체에 "정부와 북한 당국 간에 합의한 사업의 추진, 남북교류·협력의 촉진을 위하여 필요한 업무, 그 밖에 이 법에 따른 통일부장관의 업무"를 위탁할 수 있다고 규정하고 있다.

통일부의 위탁을 받아 남북교류협력 사업을 추진하는 대표적인 단체는 '남북교류협력지원협회(이하 협회)'로, 협회는 교역·경협 현황조사를 하고, 교육센터를 운영하며, 관련 네트워크 활성화를 위해 다양한 사업을 진행한다.[10] 하지만 남북교류협력 관련 정보나 자원 등이 상대적으로 부족한 여성의 교류협력 역량을 강화하기 위한 프로그램 등은 개발·운영되고 있지 않다. 이러한 상황은 현재 교류협력에 여성의 참여율이 낮은 것을 구조적인 문제가 아닌 개인적인 문제(북한에 대해 "생각 자체를 여성들이 덜"하기 때문)라고 인식하는 협회 관련자(사례 8)의 발언[11]과 무관하지 않다. 하지만 실제 남북경협에 참여했던

9) 「남북교류협력법」 제5조(협의회의 구성)에서 협의회는 위원장을 포함하여 총 18인 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있다. 위원은 차관 또는 차관급 공무원, 남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다. 이 때 위원 중 3명 이상은 남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 전문가를 위촉하도록 한다. 국가법령정보센터. "남북교류협력에 관한 법률". https://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률(최종 검색일: 2020.11.10.).

10) 남북교류협력지원협회 홈페이지. https://www.sonosa.or.kr/(최종 검색일: 2020.11.10.).

11) "남성하고 여성이 생각하는 뭐라 그럴까요, 북한에 대한 접근, 생각 자체를 여성들은 덜하는 거죠. 진입의 어려운 점은 여성이나 남성이나 다 똑같은데, 여성들이 아 나는 북한하고 사업하기 싫어, 그런 분들이 더 많다 라는 거죠. 그 생각을 바꿔주는 게 더 중요하다". (사례 8)

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

연구 참여자 사례 6의 말에서도 나타나듯 여성의 참여가 낮은 것은 그들이 관심이 없어서라기 보다는 경협 관련 아카데미가 남성의 언어로 기획되고, 운영되고 있기 때문이다.

> 관심 있더라도, 저는 아카데미 감사도 하고 많이 간판을 주는데 아 재미가 없는 거예요. 남자들의 허세와 사회적 용어와 까칠한 여성의, 까칠하다는 건 디테일하다는 얘기고 짚고 넘어가겠다라는 게 좀 있는 거죠. 이것이 감히 어떤 게 옳고 어떤 게 그르다 라고 누가 말할 수 있겠어요? 그렇지만 통용은 그렇게 돼버리는 거예요. 그러니까 이걸 주관하고 기획한 사람들이 다 남자고 그들의 언어로 만들어지고, 그러니 여자들이 못 가는 거죠. (사례 6)

이러한 측면에서 "남북교류협력의 촉진을 위해 필요한 업무(「남북교류협력법」 제25조의2)"에 여성역량 강화를 목적으로 하는 사업을 포함시키기 위해 남북여성교류사업 관련 행정규칙을 별도로 만들거나, 위탁업무 계약 시 과업내용에 해당 사업 추진을 포함시키는 방안 등을 적극 고려할 필요가 있다.

다음으로 「남북관계발전법」은 2000년 6.15 정상회담 이후 남북관계가 급진전되자 남북교류협력에 대한 규율의 범위를 넘어 통일을 지향하는 남북관계 전반을 아우르는 기본법이 필요하다는 흐름 속에서 제정되었다(한기호, 2020:160; 류지성·최철영, 2019:67). 동법은 "남북공동번영과 한반도의 평화통일"을 기본원칙(제2조)으로 제시하고, 정부는 한반도 평화증진(제6조), 남북경제공동체 구현(제7조), 민족동질성 회복(제8조), 인도적문제 해결(제9조), 북한에 대한 지원(제10조), 국제사회에서의 협력 증진(제11조) 등 정부의 책무를 강조하고, 5년 주기의 「남북관계발전기본계획」 수립(제13조)을 명시하고 있다. 「남북관계발전기본계획」은 5년간 남북관계 전반의 정책에 방향을 제시한다는 측면에서 중요한데, 현재 기본계획은 제3차(2018-2022)까지 수립이 되어 있고, 3차 기본계획은 '평화 공존', '공동 번영'을 비전으로 제시하고 3대 목표, 4대 전략, 5대 원칙을 설정하고 있다.

3차 기본계획의 "중점과제 3. 남북 교류 활성화·다양화"의 세부 계획 중 하나로 "여성·청소년·교육·방송 등 다양한 분야의 민간 교류 확대 지원"이 포함되면서 여성교류협력에 대한 언급은 단 1회 등장한다. 하지만 해당계획의 기본과제의 비전 중 하나인 '공동 번영'이 현실화되기 위해서는 그동안 경제적

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

참여에 취약성을 보인 집단인 남북한 여성의 경제적 역량 강화를 도모할 수 있는 사업을 적극적으로 추진해야 한다는 점에서 보다 구체적이며 실질적인 세부 계획 수립이 요청된다.

동법 제4조 제3호는 남북합의서를 "정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의"로 정의하고 있다. 남북합의서의 법적 효력에 대해서는 팽팽한 대립이 존재하지만(류지성, 2018:118-127), 남북한의 합의 과정을 통해 남북교류협력의 큰 틀을 제시하는 최소한의 제도적 장치로서 의미가 있다. '7·4 남북공동성명' 채택(1972.7.4.) 이후, '4.27 판문점선언', '9월 평양선언'까지 수 많은 남북합의서가 경제, 사회, 문화, 체육 등 분야별 교류협력에 관한 협력 내용을 포함해 체결되었지만 남북여성교류협력이 가진 고유의 특징, 즉 여성의 역량강화, 권익증진, 성평등 촉진 등의 의제가 포함된 합의서는 체결되지는 못했다(구미영 외, 2018:129-130). 법적 구속력을 갖는 것은 아니지만, 남북한이 남북관계 관련 여성의 성장과 참여, 성평등한 한반도 실현에 대한 합의서를 채택하는 것은 남북여성교류협력 추진 자체에 의미가 있을 뿐 아니라 남북 당국의 젠더이슈에 대한 책무성을 높이는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

「남북관계발전법」에 근거해 운영되고 있는 '남북관계발전위원회' 관련 조항(제14조) 역시 여성의 정책결정과정에의 참여를 보장하기 위한 내용을 포함하지 않고 있다. 또한 동법 시행령 제8조에는 동법 제14조 제3항 제1호에 따른 남북관계발전위원회 위원의 범위를 제시하고 있는데, 여기에 여성가족부는 명시적으로 포함되어 있지 않다. 제12호에 "그 밖에 위원회의 심의사항과 관련하여 위원장이 지정하는 4인 이내의 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원"이라고 제시되어 사안에 따라 여성가족부가 참여할 수도 있겠으나, 남북관계의 발전을 위한 여성가족부의 역할에 대한 법적 근거는 여전히 미미한 것으로 평가할 수 있다. 하지만 향후 남북교류협력 과정에 성인지적 관점을 반영하고, 남북한 여성의 교류협력 참여와 여성 역량 강화 사업 추진을 위해서는 여성가족부도 주요 참여부처로 자리매김할 수 있는 법적 근거가 마련되어야 한다.

「개성공업지구 지원에 관한 법률」은 "개성공업지구의 개발·운영의 지원 및 개성공업지구에 투자하거나 출입·체류하는 남한주민의 보호·지원"을 목적(제1조)으로 제정된 것으로, 남북교류협력 전반을 규정하고 있는 「남북교류협력

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

법」, 「남북관계발전법」과는 그 성격에 있어 다소 차이가 있다. 하지만 해당 법률은 북한 여성의 경제적 역량 강화와 밀접한 관련이 있는 남북한 경제협력에 집중하고 있다는 점과 향후 남북교류협력이 보다 진척이 되었을 때 본 법률에 근거해 운영되었던 개성공업지구의 사례를 근거로 법·제도 개선안을 마련할 필요가 있다는 점에서 검토가 필요하다. 특히 제3장 출입·체류자의 보호에 대한 조항은 경제협력에 참여하는 남한 여성의 안전과 노동권을 보장하는 것과 함께, 여성의 경제협력 참여를 제약하는 요소와 관련이 있다는 점에서 더욱 중요하다.

「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제15조에는 개성공업지구 현지기업과 남한 근로자의 근로조건에 대한 사항을 「근로기준법」, 「최저임금법」 등에 기준해 적용한다고 명시하고 있는데, 여기에 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(이하 「남녀고용평등법」)」을 추가할 필요가 있다. 이는 두 가지 측면에서 필요한데, 성희롱 예방과 일·가정 양립 측면에서 그러하다. 우선 「남녀고용평등법」은 직장 내 성희롱과 관련하여 사업주, 상급자 또는 근로자가 직장 내 성희롱을 해서는 안되며(제12조), 사업주 및 근로자는 성희롱 예방교육을 받아야 한다(제13조)고 명시하고 있는데, 해당 내용은 「개성공업지구 지원에 관한 법률」에 포함되어 있지 않다. 그리고 일·생활 균형과 관련하여 개성이나 북한 내륙에서 사업을 할 때 통행과 통신의 제약을 받는다. 통행과 통신의 제약은 여성의 참여를 제약할뿐만 아니라 경제협력에 참여하는 남성의 일·가정 양립에도 영향을 미친다. 따라서 향후 경제협력을 포함하여 교류협력에 참여하는 이들에 대한 성희롱 예방교육 실시하고, 참여자의 일·가정 양립을 보장할 수 있도록 법·제도적 개선이 필요하다. 이를 통해 남한뿐만 아니라 북한 노동자의 대다수를 차지하는 여성의 안전한 노동권을 보장할 수 있을 것이다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

〈표 Ⅱ-1〉 남북관계 및 남북교류협력 주요 법령과 쟁점

법령	목적	쟁점
남북교류협력에 관한 법률	한반도의 평화와 통일(제1조)을 위한 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력(제2조)	· 남북교류협력 추진협의회(제4조): 여성 대표성 · 남북교류협력지원 업무위탁(제25조의2): 여성 역량강화 프로그램
남북관계발전에 관한 법률	남북공동번영과 한반도의 평화통일(제2조)	· 남북교류합의서(제4조): 성평등한 교류협력 관련 합의서 체결, 남북교류합의서 체결 과정의 성주류화 · 남북관계발전기본계획(제13조): 공동 번영의 조건 · 남북관계발전위원회(제14조): 여성가족부 참여, 여성 대표성
개성공업지구 지원에 관한 법률	개성공업지구 지원 및 투자·출입·체류 남한주민의 보호·지원(제1조)	· 근로조건에 관한 법률(제15조): 남녀고용평등법 · 안전교육(제15저의2): 사업주의 성희롱·성폭력 예방교육 ※ 통행과 통신의 제약을 완화하기 위한 제도 개선 및 인프라 구축

출처: 국가법령정보센터, 「남북교류협력에 관한 법률」; 국가법령정보센터, 「남북관계발전에 관한 법률」; 국가법률정보센터, 「개성공업지구 지원에 관한 법률」을 참고하여 저자 작성.

한편, 지방자치단체에서도 앞서 제시한 법령에 기반해 남북교류협력 관련 조례를 제정하는 등 "분권형 대북정책(나용우 외, 2019; 유병선 외, 2020)"을 추진하기 위한 법적 기반을 마련하고 있다. 17개 광역자치단체 모두 남북교류협력에 관한 조례를 제정했으며, 조례의 주요 내용은 남북교류협력기금 설치 및 운용, 남북교류협력위원회 설치 및 운영에 관한 것이다.[12] 인천광역시는 기존 조례를 「인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례」로 전면개정(2018.10.8.)했고, 남북교류협력은 해당 조례의 세부 내용으로 포함되어 있으며, 평화도시

12) 국가법령정보센터. "서울특별시 남북교류협력에 관한 조례". https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시남북교류협력에관한조례/(7423,20191231)(최종 검색일: 2020.11.3.); 국가법령정보센터. "경기도 남북교류협력의 증진 및 운용에 관한 조례". https://www.law.go.kr/자치법규/경기도남북교류협력의증진및운용에관한조례/(6556,20200519)(최종 검색일: 2020.11.3.); 국가법령정보센터. "강원도 남북교류협력 조례". https://www.law.go.kr/자치법규/강원도남북교류협력조례/(4546,20200515)(최종 검색일: 2020.11.3.).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

조성을 위한 시장의 책무(제2장), 통일교육 활성화(제5장)의 내용을 추가로 포함하고 있다는 점에서 더 포괄적이다.[13] 하지만 해당 조례들은 「남북교류협력법」과 마찬가지로 여성의 참여나 여성교류, 성평등 의제 등에 대한 내용을 포함하지 않고 있으며 위원회 구성에서 성별에 대한 고려도 명시되어 있지 않다. 기초자치단체 차원에서 제정한 조례의 경우는 위원회 구성에서 성별 고려를 명시한 지역이 있는데, 경기도 파주시, 가평군, 군포시, 여주시, 광주시 정도이다(이정아, 2020:7). 따라서 「남북교류협력법」 등 지방자치단체의 조례 제정 시 준거로 삼은 법률 등의 개정을 통해 지방자치단체의 조례 개정까지 이어질 수 있도록 하거나 지역에서 이미 제정한 사례를 기존 법 등에 적용하는 것이 필요하다.

2) 북한

남한의 남북교류협력과 관련한 법률에 상응하는 북한의 법률로는 「조선민주주의인민공화국 북남경제협력법」(이하 「북남경제협력법」)이 있고, 개성공단과 관련하여 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」이 마련되었다. 그런데 최근 북한이 공개한 법전에 해당 법률이 포함되지 않아 폐지된 것으로 알려져 있다(최은석, 2019:16). 따라서 여기서는 「북남경제협력법」만 살펴본다.

북한의 「북남경제협력법」에서 정의하는 '북남경제협력'은 "북과 남 사이에 진행되는 건설, 관광, 기업경영, 임가공, 기술교류와 은행, 보험, 통신, 수송, 봉사업무, 물자교류 같은 것"(제2조)이며, 적용 대상은 "남측과 경제협력을 하는 기관, 기업소, 단체에 적용한다. 북측과 경제협력을 하는 남측의 법인, 개인에게도 이 법을 적용한다"(제3조)라고 명시되어 있다. 그리고 북남경제협력의 통일적 지도를 중앙민족경제협력지도기관이 하는 것(제5조)으로 되어 있다(국가정보원, 2017:714). 이 법은 북남경제협력의 사명에서부터 시작하여 절차와 관련한 내용을 포괄적으로 포함한다. 하지만 남한의 경우 경제협력뿐만 아니라 남북교류협력 전반을 아우르는 법률을 마련하였지만, 북한의 경우 "남측과의 경제협력(제1조)"에 국한하고 있어 규율의 범위에서 극명한 차이를 보인다.

13) 국가법령정보센터. "인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례". https://www.law.go.kr/자치법규/인천광역시평화도시조성에관한조례/(6005,20181008)(최종검색일: 2020.11.3.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

남북교류협력의 안정성을 담보하고, 활성화하기 위한 방안으로 「북남경제협력법」과 「남북교류협력법」을 공통으로 개정하자는 의견도 있으나, 아직까지 공동 법제화 움직임은 없는 상황이다(박훈민, 2018:89-90).

「북남경제협력법」에서 여성과 관련한 이슈를 다룰 수 있는 것은 제6조 제6호로, 해당 조항에서는 중앙민족경제협력지도기관의 임무 중 하나로 "북남경제협력에 필요한 로력의 보장"으로 제시하고 있고, 제17조 로력채용과 연결되어 있다. 기존에 남북경제협력에 참여했던 기업에 연결된 북한 노동력의 대부분이 여성이므로 로력채용과 관련하여 노동권 보장과 역량 강화의 내용을 포함하는 남북경제협력을 추진하고, 해당 사항을 북한의 법에 적용할 수 있도록 협의하는 것이 필요하다.

남북경제협력과 관련한 북한의 법률 외에 북한은 대외무역과 관련한 법들을 제정하였다. 최근 외국으로부터 투자 유치나 남북협력과 관련한 법률적 노력을 활발히 하고 있고, 국제학술회의 등에서 북한의 투자법을 적극적으로 알리고 있다(김홍일, 2018; 장춘철, 2019; 백승걸, 2019). 무역과 관련하여서는 「조선민주주의인민공화국 무역법」을 제정하여 무역 전반에 대한 내용을 다루고(국가정보원, 2017:738-744), 「조선민주주의인민공화국 대외경제계약법」에서는 체결 방법, 이행, 책임과 분쟁해결 등의 내용을 다루고 있다(국가정보원, 2017:745-750). 「조선민주주의인민공화국 외국인투자법」은 외국인 투자의 여러 내용을 다루고 있는데, 여기서 주목할 것은 '투자장려부문'(제7조)으로 "국가는 첨단기술을 비롯한 현대적 기술과 국제시장에서 경쟁력이 높은 제품을 생산하는 부문, 하부구조건설부문, 과학연구 및 기술개발부문에 대한 투자를 특별히 장려한다"(국가정보원, 2017:781)라고 밝혔다. 그리고 '로력의 채용'(제16조)과 관련하여 "외국인 투자기업과 외국투자은행은 종업원을 우리 나라 로력으로 채용하여야 한다. 일부 관리인원과 특수한 직종의 기술자, 기능공은 투자관리기관과 합의하고 다른 나라 로력으로 채용할 수도 있다"(국가정보원, 2017:782)라고 밝혔다.

이러한 대외무역과 관련한 법률에서 확인할 수 있는 것은 북한이 최근 가장 관심을 두는 부분이 첨단기술과 관련한 부분이라는 것이다. 그리고 채용과 관련하여 외국인 투자의 경우 북한 주민을 종업원으로 채용함으로써 기술 전수가 이루어질 수 있는 가능성이 있다는 점이다. 향후 북한 여성의 경제적 역량

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

강화와 관련한 사업을 추진하는 데 있어 외국 기업의 투자도 중요한 역할을 할 수 있는데, 이 때 북한 여성이 해당 기업에 채용되고 기술전수를 받을 수 있는 기회를 마련할 수 있는 방안의 탐색이 필요하다. 이를 위해서는 북한 여성이 해당 분야에서 우선적으로 역량을 축적할 수 있는 기회가 마련되어야 하므로, 북한 여성에 대한 교육 기회 확대를 위한 인프라 구축이나 남북한 협력 사업을 기획·추진하는 것이 필요해 보인다. 또한 가능하다면 남북한 여성이 외국인 투자 기업이 북한에서 사업을 추진할 때 분쟁해결이나 여성 노동자의 근로환경 개선 부분에 대한 내용을 법적으로 고려할 수 있도록 하는 방안을 마련하는 공동 작업을 추진해보는 것도 교류협력사업의 주요 내용으로 다루어볼 수 있다. 이는 북한에서 여성의 역량 강화를 위한 법적 기반을 마련하는 것으로 이어질 수 있기 때문이다.

나. 남북교류협력 예산

남북교류협력 예산은 1990년 제정된 「남북협력기금법」을 통해 운용되고 있다. 「남북협력기금법」은 「남북교류협력법」에 따른 교류와 협력을 지원하기 위한 기금설치와 그 운용 및 관리에 관한 준칙을 목적(제1조)으로 명시하고 있다. 법 제8조는 기금의 용도를 총 8개호로 제시하고 있는데, 그 중 제2호에 해당하는 "문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원"과 관련하여, 여성 분야 협력에 대한 기금 지원을 포함할 필요가 있다. 이는 평화통일을 지향하는 여성계의 오래된 요구(한국여성단체연합 성명, 2000)이기도 하다. 이때 '여성 분야'는 단순히 대상으로서 여성을 의미하는 것이 아니라, 남북교류협력을 통해 남북의 성평등한 사회로의 전환을 모색하기 위한 다양한 사업의 총체로서 의미를 갖는다. 기금 지원의 용도에 여성 교류협력 분야가 포함된다면 향후 관련 사업을 추진할 때 법적 근거가 마련되어 있으니 예산 지원이 보다 수월해지고, 사업의 확장이 가능해질 것이므로 해당 분야가 포함될 수 있는 방안 마련이 필요하다.

또한 「남북협력기금법」은 여성의 경제협력 참여 활성화와도 밀접한 관련이 있다. 현재 「남북협력기금법」 제8조에는 "교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 그 밖에 필요한 지원(제3호)", "교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 인하여 발생

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

하는 손실을 보상하기 위한 보험(제4호)"이 기금용도로 명시되어 있다. 사례 6의 이야기를 통해서도 알 수 있듯이 여성이 자금을 융통할 수 있는 채널이 다양하지 않다보니 아이템이 있어도 시장에서 주목받기 어렵고, 상품화할 수 있는 기회로까지 연결되지 않는다.[14] 따라서 보증 및 자금의 융자가 남북경협에 진입할 수 있는 문턱을 낮춰주는 역할을 한다는 점에서 재정여건이 상대적으로 열악한 여성기업인을 우선 지급대상 기준 등에 포함시킬 필요가 있다. 그리고 「여성기업지원에 관한 법률」을 참고하여 여성기업 대상 보증제도를 수립·운용하도록 규정(제10조)하는 것도 방법이다. 동법 제10조에서는 "국가 및 지방자치단체가 기업에 대한 자금을 지원할 때 여성 기업을 우대"(제1항)하고, "여성이 창업 및 기업활동에 필요한 자금을 원활하게 조달할 수 있도록 여성기업을 대상으로 하는 보증제도를 수립·운용"(제2항)할 수 있게 하였다. 이러한 기존의 남한 내 법률을 남북교류협력이나 경제협력 관련 기금 운용에 반영하여 여성기업인을 포함한 여성의 교류협력 참여를 활성화해야 한다.[15]

한편, 남북협력기금 조성재원(2020.8 기준) 중 97.1%가 국가재정으로부터 마련(정부출연금+공자기금예수금)되어 국가재정 의존도가 지나치게 높아[16] 다양한 남북한 간, 또는 주변국과의 대규모 경협사업에 대응할 수 있는 민간금융이 참여하는 대안적 금융의 필요성에 대해서도 논의가 진행되고 있다(김철희, 2018:12). 만약 이것이 현실화 된다면, 여성기업의 대출 가능성은 더욱 낮아질 것으로 예측 가능한 바, 여성기업인에 대한 보다 완화된 기준을 적용해야 한다. 신용등급 기준 조정, 대출금리 인하, 대출 만기 연장 및 상환 유예 기간

14) "남자들은 투자도 유치할 수 있고 아이템만 주면 할 수 있다는 자신감이 있는 반면에 여자들은, 투자 시장에 금융 시장에도 여자가 1%가 안되잖아요. 그러니까 아이템이 확실하고 내가 물고 오면 투자, 유치할 수 있다 라는 생각을 하거나 경험이 있는 남자들 중심이죠. 금융, 사회, 문화 다 그런 거죠. 여자들은 그런 영역에 1%가 안되죠 사실은. 전문영역에 1%가 안 되는 사람들끼리는 통해요 또. 남자보다 그릇이 커요 오히려. 더 크고 멀리 바라볼 수 있고 더 디테일한 힘이 내장되어 있기도 하고 저장되어 있기도 하고 표출할 수 있는 힘도 오히려 더 건강하게 표출이 되는 반면에 소수죠". (사례 6)

15) 국가법령정보센터. "여성기업지원에 관한 법률". https://www.law.go.kr/법령/여성기업지원에관한법률(최종 검색일: 2020.11.3.).

16) 통일부 홈페이지. "남북협력기금 통계". https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/interkoreanfund/bfPresent/?boardId=bbs_0000000000000061&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=&cntId=54336&category=&pageIdx=(최종 검색일: 2020.11.10.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

연장 등 실제로 중소벤처기업부가 추진하고 있는 중소기업 금융지원 방식(정책브리핑, 2020)을 적극적으로 차용할 필요가 있다.

또한 경협보험은 남북관계의 정치적 국면에 따라 발생할 수 있는 리스크를 최소화하기 위해 보완이 필요하다. 실제 남북경협 사업에 참여했었던 연구참여자들은 경협에 재참여의 우선 조건으로 손실에 대한 보험을 꼽고 있는 만큼[17] 이에 대한 요구가 높다. 남북관계의 부침이 모든 참여기업에 영향을 미치고, 그것이 돌이킬 수 없는 손해로까지 이어지기도 하지만 이에 더 큰 타격은 기존에 취약한 집단이 받을 수밖에 없다는 점을 고려하여 이를 보험기준 등에 반영해야 한다.

〈표 Ⅱ-2〉 남북교류협력 기금 관련 법령과 쟁점

법령	목적	쟁점
남북협력기금법	남북협력을 지원하기 위한 기금 운용과 관리(제1조)	· 기금의 용도(제8조): 성평등 분야 협력사업, 보증·융자 및 보험, 대출 기준 완화

출처: 국가법률정보센터, 「남북협력기금법」을 참고하여 저자 작성.

남북협력기금 수혜율의 성별통계는 구축되어 있지 않아 정확한 수치를 확인할 수 없다. 하지만 남북경협에 참여했던 연구 참여자들의 이야기를 통해 간접적으로 현황을 파악하면 분야를 불문하고 남북경협 사업에 여성의 참여율이 낮아 실제 남북교류협력 기금 수혜에 있어서도 여성 수혜율은 매우 적을 것으로 추측된다. 남북교류협력을 지원하는 기관의 담당자인 사례 8은 전체 경협업체 중 여성의 비율은 1%도 안될 것이라고 추정[18]하고, 본인이 실제로 북한물품 판매 등 교역사업을 진행했던 사례 6은 업무와 관련해서 자신 외의 남한 여성들을 만난 적이 거의 없었다[19]고 했다. 개성공단 사업과 관련한 연구를

17) “만약에 교류가 된다면, 어디보다는 정부에서 정말 보장만 해준다면 저는 가요. (어떤 보장이요?) 갑자기 불상사가 일어나서 교류라 막혔을 때 그런 거에 대한 손해라든지, 그게 제일 큰 거잖아요”. (사례 16)

18) “보면 기존에 우리 교역업체나 경협업체 중에서 여성들은 별로 없었어요. (중략) 교역업체에서 우리 위탁가공과 관련된 여성 사장님을 본 적이 있었고, 수산물 판매를 하시는 분 중에서 있었고, 하여튼 봤는데 열 명 이하인 것 같아요. 그런데 우리 교역업체가 참고로 한 1,000여개라고 본다면 거의 없다고 봐도 되는 거죠”. (사례 8)

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

진행한 사례 1 역시 개성공단에 입주한 기업의 대표자가 여성인 경우를 거의 보지 못했다[20]고 전했으며, 개성공단에서 중간관리자로 근무했던 사례 3은 50-60대 여성 관리자가 1-2명 있었다고 기억했으나, 전체적인 규모나 비율은 확인할 수 없었다고 말한다. 여성의 낮은 참여율은 규모의 문제로만 그치는 것이 아니라 예산 배분의 문제와 직결되어 있다. 예산은 신규 사업 개발, 기존 사업의 확장 등 기업 활동의 기반이 되는 만큼 경영에 있어 보다 취약한 집단에게 우선 배분하는 방식을 적극적으로 고려해야 한다. 이를 위해 우선적으로 참여자들의 성별 분리 통계를 확보하고, 실제 여성의 참여율과 예산 수혜율을 정확하게 파악하여 개선 방안을 도출할 필요가 있다.

지방자치단체에서도 각 시도별 교류협력 조례에 교류협력기금 조성의 내용과 기금의 사용목적 등을 명시하고 있다. 초기 대구광역시와 대전광역시, 울산광역시 등은 기금조성 없이 단순 재정지원의 형식으로 남북교류협력을 추진했으나 조례 개정을 통해 기금 조성에 관한 제도적 기반을 구축하였으며, 경기도는 안정적인 재원확보를 위해 매년 사용액 이상의 기금을 적립하도록 법적으로 규정하였다(나용우 외, 2018:28-29). 하지만 지방자치단체 중 기금 활용 내용에 여성 분야를 명시적으로 포함한 곳은 없어 향후 이에 대한 반영이 요청된다.

한편, 지방자치단체의 남북교류협력기금 운용 현황을 살펴보면, 북한과 인접해있는 경기도와 강원도, 인천시, 서울시를 제외하고는 기금 집행률이 매우 낮은 것을 알 수 있다. 남북관계의 경색에도 불구하고 남북교류협력을 준비하고, 이에 참여할 수 있는 역량을 증진시키기 위한 사업에 대한 고민이 필요한 시점이다. 이에 교류협력에서 여성 참여 방안과 관련한 사업을 발굴한다면 집행률을 높일 수 있을 뿐 아니라 장기적인 계획에 바탕을 둔 기금 활용이 가능해질 것이다. 또한 지방자치단체 역시 기금 운용 계획을 심의·의결하는 각 위원회에 지역 내에서 활동하고 있는 남북관계 및 평화 분야 젠더전문가를 반드시 참여시킴으로써 기금의 여성 수혜율을 높여야 한다.

---

19) “여자들도 있다고는 했는데 공개적으로 본 적은 별로 없거든요. 보통강 호텔이나 출장가면 평양에서 오랫동안 머물러있는 경우도 있고 그러는데, 비즈니스를 하면서 평양에서 만난 경우는 거의 없어요”. (사례 6)

20) “제가 여성분들 만났던 사람들은…관리위원회 사람들이랑…여성 대표자를 만나지는 못했어요. 다 그때 대표자들이 남성들이었고 중간에서 실무에서 책임지는 분들이 여성 몇 분 있었거든요”. (사례 1)

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

〈표 Ⅱ-3〉 지방자치단체 남북교류협력기금 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	조성액 (A)	집행 잔액 (B)	집행율 (A-B)/ A*100	구분	조성액 (A)	집행 잔액 (B)	집행율 (A-B)/ A*100
서울시	53,445	94,899	34.7	경기도	72,108	39,295	45.4
부산시	8,527	7,484	12.2	강원도	29,608	18,548	37.4
대구시	5,156	5,156	0.0	충청북도	3,442	3,442	0.0
인천시	9,193	2,623	71.5	충청남도	4,019	3,976	1.1
광주시	6,806	6,338	6.9	전라북도	10,323	10,323	0.0
대전사	4,143	4,143	0.0	전라남도	4,087	3,587	12.2
울산시	502	502	0.0	경상북도	5,246	5,246	0.0
세종시	11,000	11,000	0.0	경상남도	2,000	1,780	11.0
제주도	5,295	5,295	0.0				

주 1: 인천광역시는 기금자료 연도별 전수조사 후 재작성(2018년 말 기준).
주 2: 경상남도는 2015년 폐지 후 2019년 재설치.
출처: 각 시도별 정보공개 청구(2019.8월 기준 자료); 문현미, 2020:161에서 재인용.

2. 남북교류협력의 인적 기반

이 절에서는 남북교류협력의 인적 기반 현황을 점검하고 쟁점을 도출하고자 남한의 중앙부처 및 지방자치단체의 추진체계와 북한의 추진 주체를 검토한다. 남북교류협력의 방향을 결정하고, 흐름을 주도하는 주체는 남북한 당국이라는 측면에서 행정 내 남북여성교류나 성평등 의제 관련 교류협력을 추동할 수 있는 추진체계가 있는지 등을 점검하는 것은 중요하다. 이러한 측면에서 남한의 중앙과 지방자치단체, 북한의 추진체계를 살펴본다. 또한 향후 남북교류협력에서 젠더 이슈를 의제화할 수 있는 인적 기반 확보의 중요성을 강조하고자 남북교류협력에서 여성이 의사결정과정에 얼마나 참여하고 있는지, 향후 성평등한 교류협력, 남북한 여성의 역량 강화를 위한 교류협력사업을 이끌어갈 수 있는 주체가 있는지 등을 파악하고자 한다. 또한 북한의 남북교류협력과 관련한 체계, 인적 구성을 살펴봄으로써 성평등 의제를 남북이 함께 고민하고 개입할 수 있는 지점을 밝히고자 한다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

가. 행정 추진체계

1) 남한

남한에서 남북교류협력은 통일부에서 총괄한다. 2020년 현재 통일부에서 남북교류협력을 담당하는 부서는 교류협력실로, 교류협력실은 교류총괄과, 남북경협과, 사회문화교류정책과, 사회문화교류운영과, 남북접경협력과, 개발지원협력과, 교류지원과 등 7개의 과를 포함한다. 이 중 사회문화교류정책과는 "남북한 간 교육, 학술, 언론, 방송, 노동, 출판, 종교, 청소년, 여성 분야 등 사회 관련 분야 교류협력과 관련된 정책의 수립·추진"을 주요 사업으로 하며, 과장 1인을 포함한 7인의 담당자로 구성되어 있다. 과 내 1인의 업무분장이 홈페이지에 공식적으로 "여성·장애인 교류"로 명시되어 있어, 여성교류에 대한 담당자가 1인 배치되어있음을 확인할 수 있다.[21]

남북여성교류 업무를 담당하는 공무원이 있고, 이것이 공식적인 업무분장으로 명시되어 있는 것은 긍정적이나, 남북여성교류의 핵심은 남북교류협력 사업 전반의 성주류화에 있다는 점에서 개별 과 수준이 아닌 통일부 전반의 사업을 성평등한 관점에서 조정할 수 있는 양성평등담당관[22] 신설이 요청된다. 이와 관련해 84개 여성단체는 "한반도 평화과정과 한반도 평화체제 관련 업무 전반을 기획하고 추진하는" 통일부 내 양성평등담당관 설치를 촉구하는 성명서를 발표한 바 있다. 성명서를 통해 여성단체는 통일부가 "한반도 평화과정에 관해 여성가족부와 함께 성주류화 전략을 수립하고 한반도 평화과정에 여성들의 참여를 확대하고 촉진"하는 책무성을 가져야 한다는 점을 밝혔다(전국 84개 여성단체 연대성명서, 2020). 이와 같은 여성단체의 요구는 통일, 안보 등 그동안 남성중심적이었던 논의체계를 젠더관점을 통해 재조직해야 한다는 점을 강조한다. 이를 위해 통일부는 성평등 정책 추진의 주무부처인 여성가족부와 협력해야 할 뿐 아니라 통일부 내부에도 젠더관점에서 남북교류협력을 추진할 수 있는 체계를 자체적으로도 구축해야 하는 것이다.

---

21) 통일부 홈페이지. "조직과 기능". https://www.unikorea.go.kr/unikorea/about/organization/exchange_cooperation/#org_tab1(최종 검색일: 2020.9.3.).

22) 2020년 기준 중앙부처 중 양성평등담당관을 설치한 부처는 교육부, 법무부, 국방부, 문화체육관광부, 보건복지부, 고용노동부, 대검찰청, 경찰청 등 8개이다(마경희, 2020:32).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

여성가족부는 통일부와 함께 한반도 평화를 위한 사업추진의 대표적인 부처로서 역할을 담당해야 한다. 하지만 현재까지 이와 같은 역할이 여성가족부 내부와 외부 모두에서 충족되고 있지 않은 것이 현실이다. 우선 여성가족부 내부를 살펴보면, 여성가족부에는 국제협력담당관 담당자 중 1인이 "UN Women 협력, 다자협력, 공공외교" 업무와 함께 남북여성교류협력 사업을 담당[23]하고 있다. 여러업무 중 하나로 남북여성교류협력 사업을 담당하다 보니 의제를 발굴하고, 북한측의 파트너와 교류를 도모하는 적극적 역할까지는 확장되지 못하고 있다. 하지만 여성가족부는 일회성 행사가 아닌 큰 틀에서 남북여성교류협력 관련 사업을 기획하는 정부 부처로서 역할을 담당할 필요가 있다는 점에서 인력을 추가 배치해야 한다. 그렇지 않으면 지금과 같이 여성가족부가 남북교류협력 전반에서 젠더 이슈를 주류화하기 어려운 현실을 개선하기는 힘들 것이다.

남북교류협력 관련 의사결정 구조를 살펴보면, 여성가족부가 주요 주체로 참여하고 있지 못한 현실을 쉽게 확인할 수 있다. 이는 남북관계는 정치 및 안보 분야에 속하는 것으로 전통적으로 남성의 영역으로 인식되어 온 경향에 기인한다.[24] 그렇다보니 통일문제, 남북관계 등과 관련한 업무나 의사결정 과정에 여성가족부 참여는 당연한 것이 아닌 예외적인 것으로 인지되고 있으며, 부처별 남북교류협력사업에서도 젠더는 중요한 변수로 고려되지 않았다.

국회는 2018년 판문점 선언과 10.4 남북공동선언에서 합의된 경제협력 사업을 적극 추진하기 위해 '남북경제협력 특별위원회'를 구성해 2019년 3월까지 총 5차례 회의를 진행했다. 이 회의에서 기획재정부, 통일부, 문화체육관광부, 보건복지부, 교육부 등 16개 부처는 남북경제협력 사업에 대한 업무보고를 진행했으나,[25] 여성가족부는 이 16개 부처에 포함되지 않았다. 하지만 남북여성

23) 여성가족부 홈페이지. "조직과 기능". http://www.mogef.go.kr/mi/osg/mi_osg_s003.do?classId=287&className=%25EA%25B5%25AD%25EC%25A0%259C%25ED%2598%2591%25EB%25A0%25A5%25EB%258B%25B4%25EB%258B%25B9%25EA%25B4%2580(최종 검색일: 2020.9.3.).

24) "국가 안보나 국방 정책을 다루는 기존의 국제정치학은 소수 '엘리트' 남성들이 독점해온 분야로서 사적인 것, 감정적인 것, 일상적인 것과 대립하는 의미로서 소위 '상급 정치'를 다루어왔다. 그동안 이 분야에서 '여성의 부재'는 완벽한 듯 보여서, 담론의 남성 중심성은 거의 인식되지 못했다"(정희진, 2020:10).

25) 국회법률정보서비스. "제20대 국회 364회(2차) 남북경제협력특별위원회(2018.11.23.) 회의록"; "제20대 국회 364회(3차) 남북경제협력특별위원회(2018.12.5.) 회의록"; "제20대 국회 365회(4차) 남북경제협력특별위원회(2019.1.9.) 회의록"; "제20대 국회 367회(5차) 남북경제협력특별위원회(2019.3.21.) 회의록".

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

교류협력과 유엔 안보리 결의안 1325호 사업을 총괄하는 주무부서이면서 주요 정부 정책의 성 주류화를 실현시키는 주체라는 점에서 업무보고 부처에 포함되어야 한다. 이를 통해 여성가족부가 남북여성교류협력 사업을 위한 권한과 책무성도 동시에 부여될 필요가 있다.

한편, 남북교류협력기금 지원(안)을 심의·의결하는 남북교류협력추진협의회에도 여성가족부는 당연직으로 참석하는 관계부처 차관급 공무원에 포함되어 있지 않다. 하지만 남북교류협력기금이 남북한 여성의 역량 강화에 영향을 미치는 중요한 제도라는 점에서 여성가족부의 개입은 필요하다. 일례로, 2020년 8월 6일 개최된 제316차 협의회 안건이 세계식량계획(WFP)의 '북한 영유아·여성 지원사업' 등에 남북협력기금 지원(안) 심의(통일부 보도자료, 2020.8.6.)였다는 점을 염두에 둔다면, 여성의 인도적 상황 개선을 위해 관련 주무부처인 여성가족부는 반드시 참여해야 하는 상황인 것이다.

남북관계 주무부처인 통일부와 남북관계의 성 주류화를 선도해야 할 여성가족부 이외에도 보건복지부, 문화체육관광부 등의 중앙부처도 남북교류협력에 관한 사업을 업무 분장하여 추진하고 있다. 보건복지부[26]에는 국제협력관이 보건복지 분야 남북교류협력을 총괄하고 있으나, 남북여성교류협력을 별도의 업무로 담당하고 있는 인력은 없고 젠더관점에서 보건복지 분야 교류협력을 추진하기 위한 기반도 마련되어 있지 않아 보인다. 북한 여성과 관련한 많은 교류협력의 내용이 보건복지 분야에 집중되어 있다는 측면에서 이와 관련한 업무를 담당하는 별도의 인력과 업무분장이 필요하다. 보건복지부의 경우 양성평등정책담당관이 있으나 이 곳에서도 해당 업무분장을 발견할 수 없는 상황이다. 따라서 국제협력관 내에 별도 인력을 배치하거나 국제협력관과 양성평등정책담당관의 협업을 구체화할 필요가 있다. 문화체육관광부[27] 역시 미래문화전략팀에서 남북문화교류협력 총괄 업무를 담당하고 있으나 여성문화교류 관련 업무가 별도로 분장되어 있지는 않다. 하지만 남북관계의 경색 국면에서 상대적으로 교류가 수월한 문화 분야에서 장기적인 비전을 통해 남북여성문화교류가 진행되지 않는다면, 그동안 주로 진행되어 왔던 일회성 행사 이상의 문화

26) 보건복지부 홈페이지. "조직도". http://www.mohw.go.kr/react/sg/ssg0101mn.jsp?PAR_MENU_ID=05&MENU_ID=050201(최종 검색일: 2020.9.3.).
27) 문화체육관광부 홈페이지. "조직안내". https://www.mcst.go.kr/kor/s_about/organ/main/mainOrgan.jsp(최종 검색일: 2020.9.3.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

교류는 진행되기 어려울 것이다.

성평등한 교류협력, 북한 여성의 역량 강화를 위한 교류협력사업 추진을 위한 체계가 마련되어 있지 않은 것은 지방자치단체도 마찬가지다. 그동안 지방자치단체는 「남북교류협력법」 제17조(협력사업의 승인 등)에 근거해 협력사업을 승인받은 민간단체와 함께 대북사업을 추진하거나, 민간단체를 후원하는 형식으로만 남북교류협력에 참여했다(권숙도, 2020:248). 이후 2019년 개정된 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」이 대북지원사업자(제2조 제2항)를 "남한주민(법인·단체·지방자치단체에 한한다)"으로 명확히 규정함으로써 지방자치단체는 남북교류협력의 사업주체로서 법적 지위를 얻게 되었다.

공공의 영역에 속하는 지방자치단체는 여타의 민간 대북지원사업자와 달리 남북교류협력에서 여성 참여 및 관련 이슈를 견인하는 책무성을 반드시 가져야 한다. 하지만 광역자치단체의 남북교류협력 전담부서 현황을 살펴보면 이러한 역할을 담당하는 인력이 별도로 배치되어 있는 곳은 없고, 대부분 사회문화교류 사업의 일환에서 여성교류를 담당하는 인력이 배치되어 있을 뿐이다. 접경지역에 위치한 경기도와 강원도는 타 광역시도에 비해 남북교류를 위한 담당부서와 인력이 비교적 확보되어 있는 편이다. 남북교류협력을 가장 활발하게 추진하는 경기도의 경우 2명의 행정부지사 이외에 추가로 1인의 '평화부지사'를 임명하고, 하위 조직으로 평화협력국과 소통협치국을 두고 있다. 남북교류협력 관련 사업은 평화협력국 소속 평화협력과, 평화기반조성과, DMZ정책과, 경기국제평화센터에서 추진하는데,[28] 경기도가 타 시도에 비해 조직체계가 잘 갖추어져 있다고 할 수 있으나, 여성교류협력 관련한 전문인력 배치가 없다는 사실은 다른 시군과 차이가 없다. 광역만 하더라도 이런 상황인데, 기초자치단체가 남북여성교류협력을 위한 자체 인력을 확보한다는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 물론 남북교류협력을 추진하는 부서에 별도의 인력을 배치하는 것이 불가능하면, 여성정책 추진 부서에 관련 업무를 포함시키는 것도 방법일 수는 있다. 하지만 지방자치단체에서 여성정책을 담당하는 부서는 행정체계 내에서도 영향력이 낮을 뿐 아니라 인력이나 예산 등 모든 측면에서 취약하기 때문에 이것 역시 기대하기는 무리가 따른다.

---

28) 경기도 홈페이지. "조직도". https://www.gg.go.kr/org/orgChart.do?menuId=1808(최종 검색일: 2020.9.3.).

한국여성정책연구원
www.kwdi.re.kr

또한 17개 광역자치단체에 설립되어 있는 출연 연구기관에서는 해당 지자체의 남북교류협력 사업 방향에 관한 연구를 진행하고 있는데,[29] 남북여성교류협력 강화 방안을 주제로 진행한 사례는 찾기 힘들다. 이는 13개 광역자치단체에 독립적으로 설립되어 있는 여성정책연구원 또는 여성가족재단에서도 마찬가지 결과를 보인다. 경기도가족여성연구원의 2018년 연구 "남북한 여성교류협력을 위한 경기도 여성정책의 방향"이 유일하다고 할 수 있다. 지역 정책연구원의 연구결과가 각 광역시의 정책 방향에 영향을 준다는 점에서 광역과 기초가 참여할 수 있는 남북여성교류협력 사업을 구체화하는 연구가 확대되어야 한다.

2) 북한

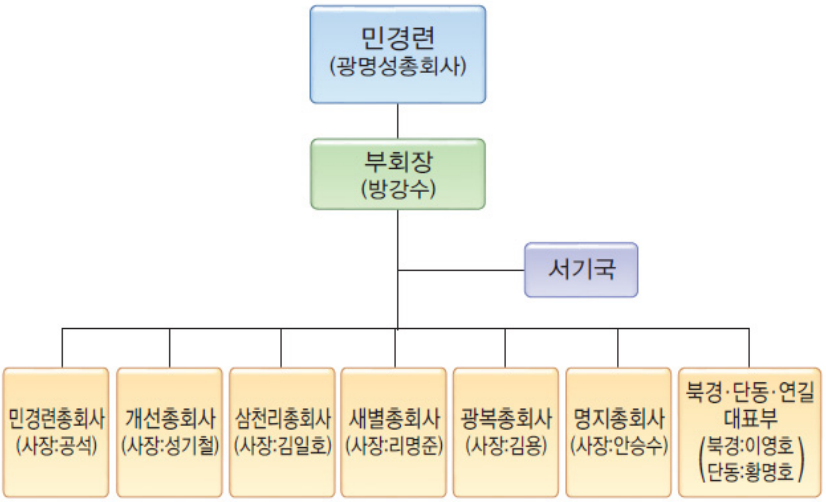
북한의 남북교류협력과 대남정책은 조선노동당의 통일전선부가 주로 담당하고, 당국차원의 협의에서도 중요한 역할을 한다. 실제 각 분야의 교류협력에는 당의 외곽기구들이 참여한다. 북한의 대외관계를 관리하는 외곽기구로는 '조선아시아·태평양 평화위원회', '조선대외문화연락위원회', '세계인민들과의 연대성 조선위원회', '조선아시아·아프리카단결위원회', '조선일본군위안부 및 강제연행 피해자보상대책위원회', '조선강제연행피해자 유가족협회', '조선여성협회', '조선유네스코 민족위원회'. '조선유엔식량 및 농업기구민족위원회', '조선유엔개발계획민족조정위원회', '유엔아동기금민족조정위원회', '일본의 과거청산을 요구하는 국제연대협의회 조선위원회'가 있다. 그리고 대남활동과 남북교류협력에 참여하는 외곽기구로는 '조선천도교청우당중앙위원회', '조선사회민주당중앙위원회', '조국통일민주주의전선', '6·15공동선언실천북측위원회', '반제민족민주전선중앙위원회', '조국통일범민족연합 북측본부', '조국통일범민족청년학생연합 북측본부', '민족화해협의회', '단군민족통일협의회', '조선평화옹호전국민족위원회'가 있다(통일부, 2020a). 각 외곽기구가 어느 정도의 역할과 기능을 담당하는지

29) 접경지역에 위치한 경기도와 강원도에서부터 경상남도, 제주특별자치도까지 남북교류협력사업 관련 연구가 진행 중이다. 「남북평화협력시대 경기도 남북교류협력 기본구상과 전략 연구(2018)」, 「남북교류협력과 경기도(2016)」, 「평화시대, 강원도 남북교류협력 비전 2040(2020)」, 「한반도 신경제지도 구상과 남북강원도 교류협력 추진 방안 연구(2018)」, 「신남북관계하에서 제주의 남북교류협력 방안(2018)」, 「경남의 남북교류협력을 위한 북한 농촌지역 DB구축 방안(2020)」 등의 연구가 있었다(경기연구원 홈페이지; 강원연구원 홈페이지; 제주연구원 홈페이지; 경남연구원 홈페이지).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

는 정확히 파악할 수는 없으나 대외 관계나 대남 관계 차원에서 다양한 외곽기구가 존재하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 각 기구의 활동에 대한 구체적인 정보를 파악하여 남북한 여성이 참여할 수 있는 공간을 만들고 교류협력을 추진할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

북한은 남북교류 시 경제 분야와 기타 분야로 구분해 사업 파트너를 선정한다. 북한의 「북남경제협력법」에 따르면 경제협력을 관리하는 기관은 중앙민족경제협력지도기관이다. 그동안 경제 분야에서는 '민족경제협력연합회(민경련)', '대외경제협력추진위원회(대경추)'가 중심이 되어 경제협력을 추진했다(유병선 외, 2020:22). 민경련의 경우 북한 내에 총회사를 중심으로 운영되는 한편으로, 북경과 단동에 대표부를 두고 있다(통일부, 2020b:74). 남북경제협력을 추진하기 위해 북한과 접촉할 때 남한 경제인은 북경, 단동에 있는 민경련 대표부를 주로 찾은 것으로 파악된다. 통일부의 『북한 기관별 인명록 2020』에 명시된 주요 인력들의 이름을 통해 유추했을 때, 여성은 거의 발견되지 않고, 경제협력에 참여했던 연구 참여자의 경우 여성과 남성을 불문하고, 대부분 남성과 사업을 추진했다는 점에서 북한의 경제협력 주요 참여 주체는 남성이라는 점을 추측할 수 있다.

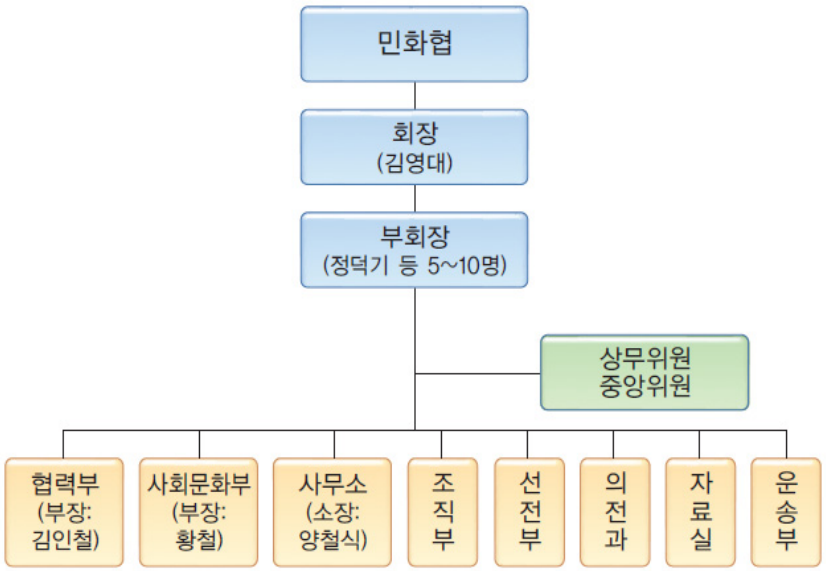


출처: 경기도청. 2012:392.

[그림 Ⅱ-1] 2012년 1월 기준 민족경제협력연합회 조직도

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

경제 외 기타 분야에서는 '민족화해협의회(이하 민화협)', '조선아세아태평양평화위원회(이하 아태위)', '6·15공동선언실천 남북공동위원회 북측위원회'가 주체로 참여한다(유병선 외, 2020:23). 민족화해협의회는 1998년 설립되어, 대표적인 대남창구의 역할을 담당하고 있다. 민화협은 6·15 남북공동행사, 8·15남북공동행사를 추진하는 역할을 하고, 민간 차원의 교류와 협력을 관장한다(경기도, 2012:384). 그런데 남한의 민화협에는 여성위원회가 구성되어 있는 반면, 북한 민화협에는 여성 관련 부서가 없고, 사회문화부만 존재한다. '조선아세아태평양평화위원회'는 남한 기업과 추진된 경제협력에도 깊이 관여되어 있는 한편으로, 정치, 경제, 사회, 문화, 종교, 관광 등의 분야의 활동을 하고 있는 것으로 파악된다(경기도, 2012:394). 6·15공동선언실천남북공동위원회 북측위원회의 경우에는 '교직원분과', '노동자분과', '농업근로자분과', '문학예술분과' '보건분과', '언론분과', '여성분과', '종교분과', '청년학생 분과', '체육분과', '학술분과', '환경분과'로 분과가 구성되어 있으며, '여성분과'가 6·15 공동행사와 관련한 여성 행사를 주로 담당하는 것으로 보인다(통일부, 2020b:326).



출처: 경기도청. 2012:386.

[그림 Ⅱ-2] 2012년 1월 기준 민족화해협의회 조직도

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

실제 금강산, 평양 등에서 진행된 남북여성교류협력에 참여하여 북한 여성을 만난 경험이 있는 사례 7은 여성교류 시 파트너 조직은 주로 민화협과 조선사회주의여성동맹(이하 여맹)이라고 이야기 한다.[30] 북한에서 여성 관련 이슈를 다룰 수 있는 조직은 여맹 뿐으로, 여맹의 위상이나 역할 상 북한 내에서 교류협력이나 여성교류관련 정책을 생산 및 추진하기 어렵고, 다양한 분야의 여성의제를 다루기에는 한계가 따른다. 하지만 1998년 북한이 남한과의 교류협력을 위해 「조선여성협회」를 대표조직으로 설립한 것과 일본군'위안부'문제 해결을 위해 「종군위안부및태평양전쟁피해자보상대책위원회」 등을 조직했던 선례를 통해(한인영·조영주, 2008:28), 북한 당국에 여성 당국자 회담을 제안하고, 여성가족부의 카운터 파트로서 참여할 주체를 요청한다면 북한 측에서 여성가족부와 위상이 맞는 여성 주체를 구성할 것이라고 판단된다(구미영 외, 2018:112).

나. 남북교류협력의 주요 인적 주체

1) 남한

남한에서 교류협력의 주요 주체는 정부와 민간 차원으로 구분해 살펴볼 수 있다. 먼저, 정부가 주체로 교류협력을 진행한 대표적인 사례인 남북 당국자 간 회담은 1971년부터 2018년 4월까지 총 658건이 진행되었다. 하지만 이 중 15건, 즉 전체 당국자 회담 중 2.3%에서만 여성이 참여한 것으로 나타나 교류협력 과정에서 여성의 과소대표성 문제가 심각한 상황임을 알 수 있다(구미영 외, 2018:101-103). 그리고 이는 통일부의 직급별 성별 현황에서 4급 이상으로 올라갈수록 여성의 비율이 급격히 낮아지는 것과 무관하지 않다. 2018년도 통일부 여성 공무원 비율이 5급 44.1%, 4급 25.5%, 3급 30%, 고위 3.8%로 직급이 올라갈수록 여성 비율이 낮아지고 정무직에는 여성이 한 명도 없는데, 향후 여러 분야의 당국자 회담에 여성의 참여가 확대되기 위해서는

30) "대화의 파트너는 주로 북측에는 민족화해협의회라고 있어요. 거기에 여성 파트를 담당하는 선생님…여성 교류할 때 실무는 민족화해협의회 박영희 부장이 하지만 대표적으로 나오는 사람들은 조선사회주의여성동맹 위원장 아니면 부위원장". (사례 7)

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

4급 이상 공무원의 여성 비율을 증대하는 것이 필요하다(구미영 외, 2018:103). 공공 부문에서 남북교류의 여성 참여는 정부 당국의 여성 인적기반 문제와 밀접하게 연결되어 있기 때문이다.

교류협력 과정에 여성 참여 비율이 낮은 문제는 단순히 여성의 물리적 숫자로만 국한되는 것이 아닌 여성 관련한 의제를 제안할 수 있는 영향력 차원과도 밀접하게 연결되어 있기 때문에 중요하게 관리해야 한다. 평화를 만들어가는 과정에 여성의 목소리를 반영하는 것이 중요할 뿐만 아니라 여성의 참여가 평화를 증진시키는 데 실질적인 기여를 한다는 측면에서[31] 다양한 분야의 여성 참여를 보장해야 한다.

1971년 이후 2018년까지 회담을 통해 진행된 총 667건의 논의는 정치 분야(261건), 인도적 지원 분야(155건), 경제 분야(136건) 등의 순으로 많이 진행되었다. 특히 2000년 이후부터는 경제 분야에 관한 논의가 활성화되고 있는 양상을 보이고 있는데, 남북경제협력은 남과 북의 균형적인 경제 성장을 통해 통일을 준비하게 한다는 점에서, 그리고 남북한 모두에게 새로운 기회가 될 수 있다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 또한 경제협력을 통해 한반도의 평화 구조를 만들어갈 수 있다는 점에서 중요한 영역으로 주목받고 있다(차은영·정영철, 2009:311-312). 앞서 살펴본 바와 같이 여성의 참여가 낮은 상황에서 경제협력 분야의 논의에 여성 관련한 이슈를 포함하는 것은 거의 불가능하다. 다시 말해, 향후 만들어 갈 한반도 경제공동체 구성 및 평화체제 구축에 여성들의 목소리가 반영될 가능성이 낮을 수밖에 없다는 것이다. 경제협력이 한반도 평화와 번영으로 이어지기 위해서는 남북한 사회의 불평등을 완화시키려는 노력이 수반되어야 한다. 이는 다양한 주체들의 참여가 있을 때 가능하다는 점을 상기하며, 경협을 포함한 남북교류협력에 여성들의 참여를 높이기 위한 고민의 지속성을 요청하는 것이기도 하다.

---

31) "2018년 평화와 발전에 대한 스톡홀름 포럼에서 발표된 자료에 따르면, 여성이 참여한 평화협정의 경우 체결 후 10년 간 현저하게 높은 실행률을 보였다고 한다. 뉴욕의 국제평화연구소에 따르면 1989-2011년 사이 서명된 평화협정 중 여성이 참여한 경우 협정의 지속성이 15년 이상 유지될 가능성이 35% 이상 증가한다고 하였다."(조영주, 2019:36).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

〈표 Ⅱ-4〉 분야별 남북회담 개최 현황

(단위: 회)

구분	'71~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'13	'14	'15	'18	총계
정치	197	4	5	2	10	5	13	-	-	-	-	1	2	3	19	261
군사	6	9	6	5	3	4	11	2	-	1	1	-	1	-	4	53
경제	11	14	17	13	11	8	22	3	4	3	-	22	3	1	4	136
인도	122	3	7	2	4	3	3	-	2	4	-	1	1	1	2	155
사회문화	34	2	1	1	6	3	6	1	-	-	-	-	1	-	7	62
합계	370	32	36	23	34	23	55	6	6	8	1	24	8	5	36	667

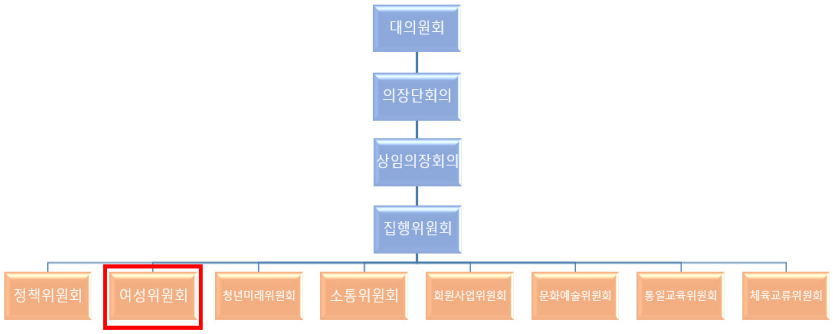
주: 남북회담이 개최되지 않은 2012, 2016, 2017년은 표에서 삭제함.
출처: 통일부 남북회담본부. "회담통계". https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/usrCmsStat/List.do?tab=1#(최종 검색일: 2020.11.10.).

이러한 경향은 중앙정부만이 아니라 지방자치단체에서도 마찬가지인데, 일례로 경기도 포함 31개 시·군의 평화 조례 관련 위원회 및 협의회에서 여성 비율은 부천을 제외하고는 남성 위원의 비율이 여성 위원의 2-3배, 많게는 4-5배 이상 많은 것으로 나타났다. 그리고 사업 담당자들은 평화통일 관련 사업은 정치적으로 민감하고 남북관계의 영향을 많이 받기 때문에 성별을 고려한 접근이 어렵다고 인식하고 있다(임혜경 외, 2019:80-82). 남북교류에 여성의 참여율을 높인다는 것은 공적 영역의 의사결정권한을 확보하겠다는 의미로만 한정되지 않는다. 의사결정권한에 접근성 확보와 함께 향후 남북교류사업에서 젠더 이슈를 견인할 행위자를 발굴·구성하는 과정이라는 점이 강조되어야 한다. 즉, 남북교류협력의 추진을 위해 주체들 간의 거버넌스가 구축될 수 있도록 인적 기반을 다지는 작업이 전방위적으로 진행되어야 한다는 것이다.

그동안 민간 영역에서 교류협력을 추진해 온 주체는 시민사회와 기업으로 구분할 수 있다. 먼저, 시민사회 영역에서 대표적인 교류협력 주체는 '민족화해협력범국민협의회(이하 민화협)'로, 민화협은 정당, 종교, 시민사회단체의 협의체 형태로 1998년에 출범하였고, 현재 11기 임원이 구성되어 운영되고 있다. 역대 대표상임의장 중 여성이 선임된 적은 없고, 상임의장에는 1기부터 여성단체 대표가 참여하고 있다.[32] 집행위원회에는 총 8개의 소위원회가 있으며,

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

여성위원회는 이 중 하나로 포함되어 있다. 하지만 민화협이 추진한 대표적인 교류협력에 남북한 여성의 역량을 강화하며 신뢰를 쌓아가는 사업 추진 실적은 찾아보기 힘든데, 이는 여성위원회 역할이 민화협 내에서도 취약하기 때문이라고 유추해볼 수 있다.



출처: 민족화해협력범국민협의회 홈페이지. “조직도”. https://www.kcrc.or.kr/01/01/default3.asp(최종 검색일: 2020.12.15.).

[그림 Ⅱ-3] 민족화해협력범국민협의회 조직도

또 다른 시민사회의 대표적인 교류협력 주체로 ‘6.15 공동선언실천 남측위원회’가 있다. 6.15 공동선언실천 남측위원회는 남북정상합의, 남북공동선언 등을 실현하기 위한 민족공동행사와 교류협력 사업을 추진하는 민간기구로, 2004년 6.15 공동선언실천을 위해 북측준비위원회가 먼저 결성된 뒤 2005년 남측준비위원회가 발족했다. 남측위원회는 명예대표와 상임대표, 운영위원, 공동대표 등의 조직체계를 갖추고 있으며, 여성본부를 비롯해 농민본부, 교육본부, 체육본부 등 다양한 분야별 본부와 각 광역시도별 본부를 산하에 두고 있다.[33] 여성본부는 남측준비위원회의 결성과 함께 발족했으며, 2006년 남측위원회 여성본부와 북측위원회 여성분과위원회가 3.8 세계여성의 날에 맞춰 여성통일운동의 방향과 공동실천과제를 논의하고, 공동호소문을 발표하는 등의 성과를 도출한 바 있다(뉴스와이어, 2006년 3월 12일자). 하지만 공동의 남북여성 의제

32) 민족화해협력범국민협의회 홈페이지. “임원구성”. https://www.kcrc.or.kr/01/03/default3.asp(최종 검색일: 2020.12.15.).
33) 6.15 공동선언실천 남측위원회 홈페이지. “조직구성/임원”. http://www.i615.net/(최종 검색일: 2020.12.15.).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

를 지속적으로 생산하는 데까지는 이르지 못했다.

민화협과 6.15 공동선언실천 남측위원회의 여성분과(본부)가 지속가능한 남북 여성 공동의제를 발굴하지 못한 원인으로 각 기구 내에서 여성분과(본부)의 권한이 매우 제한적이라는 측면 뿐 아니라 새로운 주체가 재생산되고 있지 못한 측면이 함께 고려되어야 한다. 두 기구의 여성분과(본부)의 주요 활동주체가 중복될 뿐 아니라 초기부터 활동했던 여성만이 주요 주체로 참여하고 있어, 다양하고 변화하는 여성의 요구를 반영하는 데 한계가 있다. 따라서 향후 다양한 분야에서 활동하는 여성의 참여와 새로운 여성 주체 양성을 위해 노력을 기울여야 한다.

민간 영역에서 남북교류협력 사업을 담당했던 대표적인 조직에 여성분과(본부)를 별도로 구성하였지만, 여전히 여성 이슈는 해당 기구 내에서 주변화되고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위한 방법으로 여성 시민사회의 평화 관련 역량을 강화하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 민간 차원에서 교류를 추진할 수 있는 역량을 강화하는 것과 함께, 정부와 지방자치단체의 파트너로서 또는 정부와 지방자치단체를 견인하는 주체로서 역할을 담당할 수 있도록 해야 하는 것이다. 현재 경기여성단체연합이 경기도 내 31개 시군의 성평등 추진체계 및 평화·통일 관련 사업의 성 주류화 현황을 모니터링하고, '경기도 평화통일기반 조성을 위한 여성 참여에 관한 조례안'을 제안하는 등 적극적으로 의제를 만들고 있는 것은 매우 고무적이다. 하지만 대부분의 지방자치단체에서 행정과 동등한 파트너십을 맺고 남북교류협력에 참여할 수 있는 여성시민단체를 비롯한 다양한 집단이 조직되지는 못한 상황이다. 이러한 상황을 개선하기 위해 여성의 참여와 여성의 교류협력사업 추진에 대한 지원을 정부와 지방자치단체 차원에서 제도화해야 한다.

한편, 기업은 민간 영역에서 남북경제협력을 활성화하는 주체이다. 앞서 살펴본 바와 같이 경제협력 분야의 회담 의제가 늘어난 것과 연동하여 남북경제협력 사업에 참여한 기업의 수 역시 증가해 1991년부터 현재까지 약 93개의 기업이 민간경협에 참여했고, 개성공단에서의 운영을 승인받은 기업은 308개소에 이르는 것으로 파악된다.[34] 이 중 여성기업인 기업의 비중이 얼마인지에 대해서는 정확한 통계는 없으나, 본 연구의 연구 참여자들은 전반적으로 남성이 대표자인 기업이 대다수라는 데 의견을 같이 한다. 특히 사례 1은 개성공단 사업추진 시 남한에 모기업을 두고, 개성공단에는 자회사 형식으로 법인을 설립

34) 통일부 홈페이지. "남북교류협력통계". https://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/(최종 검색일: 2020.12.10.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

해 세제혜택 등을 받는 경우가 많다며, 모기업 대표가 여성이라도 북한에 상주하는 법인회사 대표는 남성인 경우가 대부분이라고 언급했다. 실제 북한과의 교류 경험이 중요하다는 측면에서 모기업 기업인의 성별보다는 실제 개성공단 등에 입주한 법인장의 성별이 중요하므로 법인장으로 체류하며 경제협력 사업을 이끌 수 있는 여성 주체를 육성하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 체류 문제[35] 해결을 중요한 과제로 논의해야 한다(Ⅲ장 참조).

2) 북한

남북교류협력에 참여하는 북한 여성에 대한 현황 파악은 어렵다. 경제협력을 비롯한 여러 협력 현장의 표면에 등장하는 이들은 주로 남성이고, 여성이 있다 하더라도 해당 여성에 대한 정보를 얻기는 어렵다. 그나마 남북여성교류에 참여한 여성에 대한 정보는 어느 정도 파악할 수 있어 여기서는 여성교류를 중심으로 북한의 참여 주체를 살펴보았다.

북한의 여성교류 주체로 등장하는 이들은 주로 민화협이나 여맹 소속이다. 남북여성교류 현장에 등장하는 대표적인 인물로 박영희가 있는데, 민화협 부부장이면서 여성부장을 맡고 있다. 박영희는 2002년 8·15민족통일대회 북측대표단으로 참석한 경험이 있고, 이후 여성교류의 현장에서 주도적인 역할을 담당했다.[36] 그 외에 여원구, 여연구, 장춘실, 박순희, 김명숙, 강춘금, 홍선옥 등이 있다.

민간 차원의 여성교류에 참여한 이들의 이력을 살펴보면, 장춘실은 여맹 중앙위원회 위원장,[37] 박순희는 최고인민회의 제12기 대의원과 여맹 중앙위원회 위원장직을 역임했다(뉴스와이어, 2006년 3월 12일자; 한겨레, 2007년 10월 2일자). 김명숙 역시 여맹 중앙위원회 부위원장을 역임했으며(뉴스토피아, 2014년 3월 27일자), 강춘금은 여맹 중앙위원회 상무위원을 담당했었다.[38]

---

35) "체류문제가 제가 볼 때도 여성들이 가서 일하는 조건을 따지면 가장 결정하기 힘든 1차적인 문제일 거라는 생각이 들었는데, 그 당시 개성공단사업 할 때도 입주기업들이 가장 강력하게 요구한 것 중의 하나가 3통 문제였거든요. 통관절차나 통신이나. … 서울에서 다른 공단에 가는 것처럼 자유롭게만 왔다 갔다 해도, 출퇴근이 가능해도 어느 정도 여성들이 진입할 수 있는 장벽이 낮아질 것 같아요."(사례 1)

36) 북한지역정보넷. "박영희". http://www.cybernk.net/infoText/InfoHumanDetail.aspx?mc=EJ1102&hid=EJ1102002288878&rightType=3&direct=1&direct=1 (최종 검색일: 2020.9.25.).

37) 북한정보포털. "장춘실". https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/viewPeople.do?menuId=PEOPLE_86&nkpmno=49805(최종 검색일: 2020.9.25.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

홍선옥은 여맹 중앙위원회 부위원장을 비롯하여 대외관계의 주요 기구에서 위원장, 부위원장을 역임한 것으로 파악된다.[39]

이들의 이력에서 확인할 수 있는 것은 대부분의 여성교류 참여자는 여맹에서 위원장이나 부위원장을 역임했다는 것이고, 여맹이 여성교류의 주도적인 역할을 담당했다는 점이다. 예외적으로 홍선옥은 대외관계와 관련한 주요 기구들에서 직위를 맡았는데, 이는 대외관계와 관련한 주요 기구에 다양한 여성이 포진되어 있다기보다 특정 여성이 제한적으로 참여하고 있다는 점을 보여준다. 그리고 여맹 위원장이라는 지위가 낮지는 않지만, 여맹 외에 정치나 행정 영역에서 영향력을 발휘할 수 있는 지위에 오른 여성은 발견하기가 어렵다. 초기 여성교류를 추진한 여원구나 홍선옥 정도가 정치 분야에서도 중요한 역할을 담당했던 것으로 보인다.

민간 차원의 여성교류에 참여하는 북한 여성의 또 다른 특징은 특정 여성이 오랜 기간 지속적으로 교류를 주도하고 있다는 점이다. 대표적 인물이 박영희로 초기 여성교류에 참여한 이후 현재까지도 교류에 참여하고 있다. 이러한 특성은 남북한 여성이 교류를 추진하는 데 있어 서로를 이해하고 신뢰를 구축한다는 점에서는 중요한 의미를 가지나, 북한 역시 여성교류와 관련한 세대 재생산이 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다. 그런데 최근 해외에서 추진된 여성 관련 회의나 모임에서는 남북여성교류와는 다른 양상이 나타나고 있다. 사례 7에 따르면 최근의 해외에서 진행된 논의자리에 "김일성대학 출신의 젊은 여성", "북한사회를 이끄는 엘리트 젊은 여성"이 참석하는 등의 대외 활동을 하는 여성 인력의 변화[40]가 생기는 것으로 파악된다. 이러한 인적 주체의 변화

38) 북한지역정보넷. "강춘금". http://www.cybernk.net/infoText/InfoHumanDetail.aspx?mc=EJ1102&hid=EJ110200227106&rightType=3&direct=1&direct=1 (최종 검색일: 2020.9.25.).

39) 북한정보포털. "홍선옥". https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/viewPeople.do?nkpmno=873(최종 검색일: 2020.9.25.).

40) "남북관계가 중단된 시기 이후에 저희가 심양에서 일본군 위안부 문제로 한번 만나러 갔었을 때, 그때도 아는 사람들도 만나고 그랬었어요. 그런데 그때 놀랐던 건 젊은 사람들을 보내기 시작했다는 것. 김정일 사망 이전이었나 이후였나 잘 생각이 안 나는데 김일성대학 출신의 젊은 여성을 보냈다는 것 자체가 되게 저로서는 아 새롭다 그전에 비해서. 그리고 제가 참석하지 못한 기간 동안에 북경에서 여성평화 라운드테이블 이런 걸 할 때도 역시 젊은 사람들을 보냈다. 그리고 금강산에서 작년에 상봉모임에도 상대적으로 젊은 여성들을 보냈다. 이게 변화죠. 엘리트 젊은 여성, 북한사회를 이끄는 엘리트 젊은 여성, 그런 것이 굉장히 변화된 지점이고". (사례 7)

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

는 주로 국제사회의 활동에서 발견되는 듯하다. 접촉의 면이 다양해진다는 점에서 이러한 변화는 긍정적이나, 남북여성교류에서는 변화가 미약하여 남북여성교류 차원에서도 변화가 더 요구된다.

> 실무 대표자가 여맹에 있지만 항상 그런 게 있을 때 사실은 조평통이나 이쪽의 사람이 나와요. 그 사람이 우리로 치면 국정원 사람이에요 사실은, 박영희씨라는 사람인데 그 사람은 10년 이상 굉장히 힘이 있는 사람이에요. 그 안에서 상당히 실권이 있는 사람인데 그 사람이 다 조정하는 것 같은데…(사례 10)

> 대화의 파트너는 주로 북측에는 민족화해협의회라고 있어요. 거기에 여성 파트를 담당하는 선생님이 남쪽에도 굉장히 잘 알려진 박영희 선생님이에요. 북측 인명사전에도 박영희 선생님이 나옵니다. 박영희 부장이에요. 그분이 그래도 2000년대에 거의, 2002년, 2003년부터 꾸준히 해왔어요. 그래서 그 사람은 아직도 부장으로, 이 남북여성교류를 통해서 민화협 활동을 통해서 6.15 활동을 통해서 북쪽에서 성장한 대표적인 인사라고 하더라고요. 박영희 부장에 대해서는 다 알아요. 6.15 차원에서도 다 알고. 그리고 박영희 부장은 일종의 실무 책임협상책임자고요, 거기 나오는 사람들은 조선사회주의여성동맹인가? 위원장 박순희… 지금은 다른 사람이에요. 장춘실인가? 그런데 장춘실 씨를 만난 적은 없어요. 박순희 씨는 여러 번 봤어요. 금강산에서도 보고 평양에서도 봤죠. 그리고 김명숙 씨랑 강춘금 이 사람은 작년 2월에 금강산 상봉모임에서도, 김명숙, 강춘금, 박영희, 그리고 조금 젊은 여성들이 나와서 다섯 명인가 여섯 명이 나왔었죠. 그러니까 여성 교류할 때 실무는 민족화해협의회 박영희 부장이 하지만 대표적으로 나오는 사람들은 조선사회주의여성동맹 위원장 아니면 부위원장. 작년에는 부위원장이 나왔었어요(사례 7)

한편, 정부 당국자 간의 여성 관련 교류는 없었지만 정상회담에서 여성 모임이 추진된 것을 참고하여 당시 모임에 참여한 북한 여성을 살펴보았다. 2000년 남북정상회담에 참가한 북한 여성으로는 여원구 최고인민회의 부의장, 홍선옥 조선여성협회 위원장·종군위안부 및 태평양전쟁 피해자 보상대책위원장, 천연옥 여맹위원장, 정성옥 세계대회 우승 마라토너, 몇몇의 인민배우 등이 있었다(여성신문, 2005년 5월 12일자). 2007년 남북정상회담에 참여한 북한 여성으로는 박순희 조선민주여성동맹 위원장, 류미영 천도교청우당 위원장, 홍선옥 조선여성협회장, 오선화 인민대학습당 처장, 최금춘 김일성종합대학 교수, 김경옥 여맹 부위원장, 서옥선 조선여성협회 상무위원, 김인옥 6·15 북측위원회 여성

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

분과위원, 정명순 중앙방송위 국장, 박영희 민화협 여성부장 등이 있다(여성신문, 2007년 10월 5일자). 2000년과 2007년 정상회담 당시에 모임에 참여한 북한 여성은 다양한 영역에 속해 있는 것으로 파악된다. 대외 관련 기구에서 활동하는 여성뿐만 아니라 교육, 학술, 방송, 체육 등 다양한 분야의 여성이 참여하였다. 이는 향후 여성교류가 다양한 분야에서 추진된다면 북한 여성도 다양한 분야의 교류에 등장할 수 있는 가능성이 있다는 점을 보여준다.

3. 남북교류협력을 둘러싼 대외환경

남북교류협력은 국제정치라는 대외적 변수에 많은 영향과 제약을 받는다. 남북 간 화해무드가 조성되더라도 유엔의 대북제재 이행과 북미 간 비핵화 프로세스라는 관문을 통과하지 못한다면 독자적인 남북교류협력은 사실상 불가능한 상황인 것이다(한기호, 2020:153-154). 현재 남북교류협력에 직접적인 영향을 미치고 있는 가장 핵심적인 대외적 요인은 유엔의 대북제재와 예외조항으로서 인도주의적 면제이다.

유엔 안전보장이사회는 북한의 미사일 발사, 핵실험 등을 이유로 각종 경제제재를 가하고 있으며, 2006년 이후 총 10개의 대북제재 관련 결의안을 채택했다. 2016년부터 2017년 사이에만 총 5개의 대북제재 결의안이 채택되었고, 유엔 회원국들은 이러한 제재에 따라 북한과 관련 있는 단체, 기업, 개인에 대한 자산을 동결하고, 이들과의 금융 및 경제 거래를 금지해왔다. 특히 2017년 연말에 채택된 대북제재 결의(UNSCR) 2397호는 미사일, 무기 등의 전략물자, 무역, 투자, 금융거래, 에너지 부문과 주요 수출입품 등에 대한 금수조치를 의무화한 매우 강력한 제재로 평가받고 있다(조성렬·김영준, 2018:9-10). 이와 같은 강력한 대북제재가 지속된다면, 북한 사회에서 열악한 위치에 있는 여성들은 더욱 취약한 상태가 될 수 밖에 없다. 따라서 여기서는 현재 대북제재 상황에서 추진가능한 사업은 무엇인지, 여성 관련 사업을 추진하기 위해 어떤 노력이 필요한지 살펴보았다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

〈표 Ⅱ-5〉 2016년 이후 유엔안보리 대북제재 현황

제재안	UNSCR 2270 (2016.3.2.)	UNSCR 2321 (2016.11.30.)	UNSCR 2371 (2017.8.5.)	UNSCR 2375 (2017.9.11.)	UNSCR 2397 (2017.12.22.)
대북 수출입 금지 현황	-WMD와 관련된 무연탄 및 철·철광석 금지(단, 민생 목적 예외) -금, 바나듐광, 티타늄광, 희토류 금지 -항공유 수출 금지(단, 인도주의적 용도 및 북한 민항기 해외 급유 예외)	-북한산 무연탄 4억 달러 또는 750만 톤 중 작은 쪽 선택 -은, 동, 아연, 니켈 금지	-북한산 무연탄, 철, 철광석, 납, 납광석, 수산물 전면 금지	-북한산 직물 및 의류 완제품 전면 금지 -정제유 200만 배럴 -원유 400만 배럴(LNG, 콘덴세이트 전면 금지)	-북한산 식품, 농산품, 기계류, 전자기기, 토석류, 목재, 선박 수입 금지 -원유 금지 (단 민생 목적 허용, 연간 400만 배럴) -정제유 금지(단 민생 목적 허용, 연간 50만 배럴)
대북 사업 금지 현황	-북한행·발 화물 전수조사 -북한 은행 해외 지점 개설 금지	-회원국의 북한 내 금융기관 폐쇄 및 무역 금융지원 금지 -북한인 수화물 및 화물 검색 의무화 -북한 국적 선박의 소유, 운영, 대여, 보험 제공 금지	-해외 노동자 현 수준 동결 -북한과 합작사업 신설 및 확대 금지 -제재위가 제재 선박 지정 후 회원국은 입항 불허 -일반 회사의 금융서비스 제공 불가	-해외 노동자 신규 허가 금지 -북한과 합작사업 전면 금지(120일 이내 폐쇄) -공해상에서 북한 선박 화물 이송 금지	-해외 노동자 24개월 내 송환 -어획권 구입 금지 -북한 선박에 대한 해상 차단 의무화

출처: 조성은 외, 2019:339.

대북제재로 인해 대북사업은 인생을 목적으로만 추진할 수 있어 현재 대북사업은 주로 인도적 지원사업에 치중되어 있다. 인도주의적 대북사업의 영역은 '영양(51.2%)', '보건(24.4%)', '식량 안보(9.2%)'의 순으로 영양과 보건 영역의 인도주의 협력에 집중(75.6%)되어 있다.

〈표 Ⅱ-6〉 대북 인도적 지원 사업의 영역별 규모

영역별	총 지원 금액(US$)	비중(%)
영양	23,528,873	51.2
보건	11,207,369	24.4
식량 안보	4,247,065	9.2
식수 및 보건 위생	3,147,069	6.8

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

영역별	총 지원 금액(US$)	비중(%)
기타(영역 구분 안됨)	1,519,299	3.3
보호	725,645	1.6
다분야	662,950	1.4
조기(재난)복구	585,366	1.3
조정 및 지원 서비스	272,595	0.6
아동 보호	44,148	0.1
로지스틱스	12,479	0

출처: UN OCHA. https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2019?page=0 (최종 검색일: 2020.10.20.).

현재 북한에 대한 인도주의적 지원 사업의 예산 중 가장 많은 비중을 차지하는 국가는 대한민국(22.8%)이고, 러시아(19.1%), 스위스(18.8%) 순으로 많은 인도주의 협력을 추진하고 있다.

〈표 Ⅱ-7〉 대북 인도적 지원 사업의 자금 출처

공여국/기관	지원 금액(US$)	비중(%)
대한민국	10,470,796	22.8
러시아	8,795,000	19.1
스위스	8,635,082	18.8
유엔중앙긴급대응기금(CERF)	5,999,898	13.1
스웨덴	5,123,614	11.2
캐나다	1,521,903	3.3
노르웨이	1,464,720	3.2
독일	1,092,868	2.4
프랑스	614,051	1.3
덴마크	336,951	0.7
기타*	1,897,975	4.1

주: 기타 카테고리에는 유엔아동기금(United Nations Children's Fund), 핀란드, 아일랜드, 리히텐슈타인, 이탈리아, 불가리아가 포함됨.

출처: UN OCHA. https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2019?page=0(최종 검색일: 2020.10.20.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

북한에 인도적 지원 사업을 진행하고 있는 주요 국가들은 북한과 직접적인 교류의 방식보다는 국제기구와 함께 다자협력의 차원의 방식을 선호하는 것으로 보인다. 대한민국과 러시아는 WFP, UNICEF와 같은 국제기구를 통해 개발협력사업을 진행하고 있으며, 스위스, 스웨덴, 노르웨이, 독일은 국제기구 뿐 아니라 적십자 국가 사무소와 같은 자국 내 국제 NGO 사무소와 협력하여 사업을 진행하는 특징이 있다. 다자협력을 통해 추진되는 대북 인도주의 협력의 사업 영역은 대부분 영양, 보건, 식수 위생과 관련되어 있고, 이는 국가별로 유사한 경향이 나타난다.

〈표 Ⅱ-8〉 대북 인도적 지원 사업: 국가/영역별

공여국/기관	지원 기관 및 영역별 사업 개수
대한민국	WFP(영양2), WHO(보건1), UNICEF(영양1, 보건2)
러시아	WFP(영양1), UNICEF(보건1)
스위스	Humanity&Inclusion(보호2, 기타1), 국제 적십자 위원회(보호1), 스위스 개발협력*(보호2, 보건2, 조기 회복1, 식수 위생1, 기타1), WFP(영양3, 기타1)
유엔중앙긴급대응기금	UNICEF(보건1, 식수위생1), WFP(영양1, 식량안보1), FAO(식량 안보1)
스웨덴	UNICEF(보건1, 영양1, 식수 위생 1, 기타2), WFP(영양2), FAO(식량 안보1, 기타1), 컨선 월드와이드(식수 위생1), 스웨덴 적십자(기타1)
캐나다	WFP(영양1, 식량안보1), UNICEF(보건1, 영양1, 식수 위생1, 기타1)
노르웨이	노르웨이 적십자(보건3), UNFPA(보건1)
독일	카리타스 독일(기타1), 독일 적십자(식량 안보1, 기타1), 독일 세계기아 원조(식량 안보1, 기타 3)

주 1: 괄호 속 숫자는 사업 개수를 나타냄.
주 2: 스위스개발협력은 Swiss Development Cooperation을 의미함.
출처: UN OCHA. https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2019?page=0 (최종 검색일: 2020.10.20).

정부, 국제기구/국제NGO가 인도주의적 면제를 승인받아 대북사업을 진행중인데, 2020년 기준 사업 24개 중에 7개가 개별 국가(정부) 사업, 9개가 국제기구, 나머지 8개가 국제 NGO에 의해 추진되고 있다. 또한 사업 내용 면에서는 크게 보건과 영양으로 구분되는데, 최근에는 코로나19 발발로 인한 의료

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

자원 지원사업이 증가했다. 유엔인구기금 UNFPA의 '여성의 성/생식 보건 서비스 관련 응급키트 및 필수 의료장비 조달'은 대표적인 여성을 대상으로 명확히 하고 추진하는 사업이다.

〈표 Ⅱ-9〉 대북 인도적 지원 면제 현황[41)]

면제 승인 대상	인도적 지원의 목적	승인 일자	승인만료 일자
대한민국 정부	평안북도 COVID-19 예방 및 통제를 위해 남북 경제협력 연구 센터 (IKECRC)가 물품 조달	2020년 7월	2021년 1월
	북 경제 협력 연구 센터 (IKECRC)의 인도적 지원 활동 이행을 위한(특히 아프리카 돼지 열병 (ASF)의 진단 및 통제) 물품 조달	2020년 7월	2021년 1월
	취약 계층 영양 개선 사업 개선을 위해 유리 온실 시스템 및 관련 물품 조당	2020년 8월	2021년 2월
	북한의 아동 및 기타 취약 계층에 대한 의료 서비스 개선을 위해 MAC (Medical Aid for Children)가 의료 장비 조달	2020년 8월	2021년 2월
프랑스 정부	어린이의 영양 상태개선 및 가정경제의 탄력성 향상을 위해 염소 사육 관행(goat rearing practices) 강화를 위한 물품 수입	2019년 8월	2021년 8월
핀란드 정부	초등학교 학생 급식 지원을 위한 물품 조달	2020년 6월	2020년 12월
이탈리아 정부	식량 안보 개선을 위한 농업 기계 및 장비 조달	2019년 7월	2021년 1월
UNICEF	보건, 영양, 식수 위생 관련 프로젝트의 이행을 위한 물품 조달	2019년 12월	2021년 3월
	보건, 영양, 식수 위생 관련 프로젝트의 이행을 위한 물품 조달. COVID-19상황을 고려하여 예외적으로 12개월이라는 면제 기간을 허용함	2020년 6월	2021년 6월
	COVID-19 대응 메커니즘 (C19RM)의 일환으로 COVID-19 대유행이 결핵 및 말라리아에 미치는 영향을 완화하기 위해 관련 의료 장비 조달. COVID-19상황을 고려하여 예외적으로 12개월이라는 면제 기간을 허용함	2020년 7월	2021년 7월
WFP	영양 관련 프로젝트 이행을 위한 물품 조달	2020년 1월	2021년 7월

41) 2020년 10월 기준의 자료로, 본 보고서의 발간 일정을 고려하여 승인만료 일자가 2020년 12월 1일 이후인 대상을 선별하여 기입하였음.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

면제 승인 대상	인도적 지원의 목적	승인 일자	승인만료 일자
WHO	북한의 COVID-19 예방 및 통제를 위한 진단 장비 및 물품 전달	2020년 2월	2021년 3월
	백신 예방 가능한 질병에 대한 실험 장비를 제공하여 북한의 감염병 진단 능력을 향상하고 질병의 확산을 예방하고자 함	2020년 6월	2020년 12월
	실험실 장비, 중환자 실 장비, 응급 1 차 의료 장비 등 프로젝트 이행을 위한 물품 조달	2020년 6월	2020년 12월
	WHO의 인도적 지원 사업 이행을 위한 전용 차량 조달	2020년 6월	2020년 12월
UNFPA	여성의 성/생식 보건 서비스 관련 응급키트 및 필수 의료장비 조달	2020년 6월	2020년 12월
EBF	다제 내성 결핵 및 다제 내성 결핵에 대한 지속적인 진단 및 치료 프로그램 이행을 위한 물품 조달. COVID-19상황을 고려하여 예외적으로 12개월이라는 면제 기간을 허용함	2020년 6월	2021년 6월
Love North Korea Missions (LNKM)	식수 접근성 개선을 위한 프로젝트의 이행을 위한 물품 조달. COVID-19 상황을 고려하여 예외적으로 면제 기간이 연장됨.	2019년 4월	2021년 6월
조선의 그리스도인 벗들(CFK)	북한의 결핵, 소아 환자 등 의료 취약 집단을 대상으로 자재 및 장비 조달. COVID-19 상황을 고려하여 예외적으로 면제 기간이 연장됨.	2019년 8월	2021년 6월
이그니스 커뮤니티	발달 장애 아동을 위한 재활 센터, 평양 척추 재활 센터 (PYSRC) 준공을 위한 필수 의료 및 재활 장비 배송	2019년 9월	2021년 7월
국경없는 의사회 (MSF)	결핵의 진단 및 치료를 위한 의료장비 지원	2019년 9월	2021년 5월
국경없는 의사회(MSF)	결핵의 진단 및 치료를 위한 의료장비 지원	2020년 1월	2021년 5월
샘 복지재단	의료 기기, 의약품, 식량 조달	2020년 2월	2021년 8월
미국 퀘이커 봉사위원회 (AFSC)	비닐하우스 건축, 쌀, 옥수수 및 채소 생산을 위한 물품 조달	2020년 7월	2021년 1월

출처: UN Security Council. “인도주의적 면제 요청”. https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests (최종 검색일: 2020.10.5.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

대북제재가 유지되는 현실에서는 지금과 같이 국제기구나 국제 NGO와 함께 북한 여성을 대상으로 보건·영양 관련 사업을 진행하는 것이 효과적인 대안이다. 현재 추진되는 사업의 내용은 주로 의료, 농업, 영양 등의 물품 지원에 집중되어 있는데, 인프라 자체가 전무한 북한 사회에 이와 같은 지원의 필요성에는 이견이 없다. 하지만 사회구조적인 관행, 문화 등의 영향으로 인프라나 서비스 제공이 의도치 않게 여성을 제약하거나 남성과의 격차를 더욱 크게 만드는 결과로 이어질 수 있다는 점을 고려하여 대북 인도적 지원 사업 추진 시 젠더 마커를 적극 활용해야 한다. 일례로 우리 정부는 WFP의 '영유아·산모 대상 영양식 지원 등 국제사회의 인도적 대북지원'에 117억 원 상당을 지원[42]하고자 하는 등 적극적으로 동참하고 있다. 이러한 사업은 열악한 상황에 놓인 북한 여성을 지원한다는 측면에서 중요하지만, 여성의 건강과 보건 현실을 개선하기 위한 사업의 대부분이 '임신 중' 또는 '산모'라는 여성의 생애주기 상 특정 시기에만 집중되어 있다는 점은 개선이 필요하다. 그리고 지원을 통한 영양 개선과 같은 직접적 효과를 보일 수 있는 사업뿐만 아니라 장기적 관점에서 여성의 건강을 보장하고 역량을 강화할 수 있는 개발협력사업도 적극 추진되어야 한다.

직접적인 교류, 경제협력 등의 교류방식이 제한적인 대외적 환경 속에서 국제기구를 활용한 인도적 지원이라는 또 다른 대외적 환경을 활용해 여성의 기본적 인권을 증진시키는 사업과 함께 역량을 개발할 수 있는 사업을 개발·추진할 필요가 있다.

42) 통일부 홈페이지. "인도적 지원". https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/humanitarian/overview/(최종 검색일: 2020.11.10.).

한국여성정책연구원
www.kwdi.re.kr

III

남북교류협력 경험을 통해 본 여성 의제 추진의 가능성

1. 남북교류협력에서 젠더 이슈의 의제화 현황 63

2. 남북교류협력의 젠더 이슈 추진 역량의 한계 79

3. 남북교류협력의 여성 의제와 주체 확장의 가능성: 여성경제인을 중심으로 90

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

Ⅲ

남북교류협력 경험을 통해 본 여성 의제 추진의 가능성

1. 남북교류협력에서 젠더 이슈의 의제화 현황

가. 남북교류협력의 여성 관련 주요 의제

1) 남북교류협력 전반에서 여성 관련 의제 현황

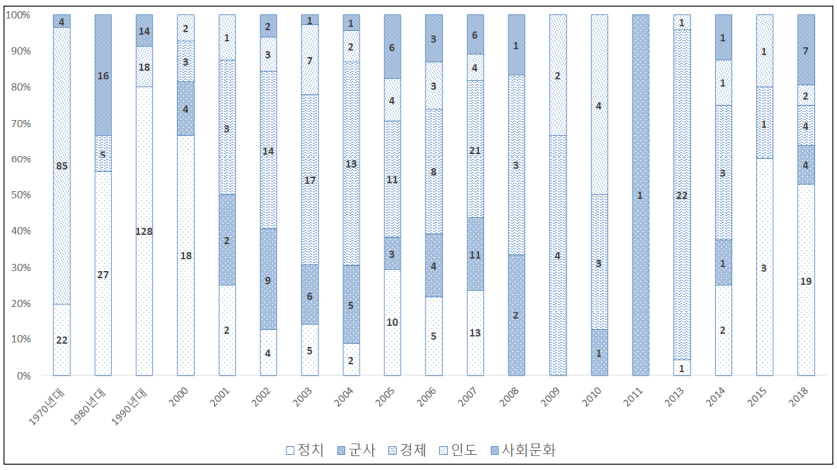
1971년 처음으로 남북한 간의 공식적인 대화가 시작되었지만, 남북 간 대화가 본격화된 것은 1980년대 이후이다. 1980년대 들어 적십자회담, 경제회담, 체육회담, 국회회담, 고위당국자회담 등이 시도되었고, 1991년 「남북기본합의서」를 남북한이 체결하면서 남북 간의 대화와 교류협력을 추진할 수 있는 기반이 조성되었다. 하지만 1990년대는 정부 당국 간 회담이 중심이 되었고, 군사나 경제, 사회·문화 분야의 대화는 본격화되지 않았다. 1988년의 7·7선언 이후 민간 차원의 교류협력을 추진하기 위한 노력이 지속되었으나, 민간 교류도 활성화되지 못하였다. 몇 개의 일부 기업이 경제협력에 참여하기도 했지만, 당시의 경제협력은 남북교역액이 2,000만달러에도 못미치는 수준이었다(차은영·정영철, 2009:309).

남북한 간의 본격적인 교류협력이 추진된 것은 2000년 정상회담 이후이다. 2000년 정상회담이 이루어지면서 경제 분야를 비롯한 사회·문화, 체육, 종교, 여성 등 다양한 분야에서 교류와 협력이 추진되었고, 각 분야의 협력은 정부와 민간에 의해 주도되었다. 남북한 당국 간 대화는 [그림 Ⅲ-1]에서 알 수 있듯이 1970년대는 정치와 군사 중심의 대화, 1980-1990년대는 정치 분야와 사회·문화 분야 대화, 2000년대 들어서는 경제, 인도, 사회·문화 분야의 회담이

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

늘어난 경향을 보인다. 2009년 이후에는 사회·문화 분야 대화가 줄어들다 2014년 들어서야 재개되는 경향을 보이고 있다. 이러한 변화의 추이는 남북한 대내적 상황과 한반도를 둘러싼 대외환경에서 기인한다.

(단위: 건수)



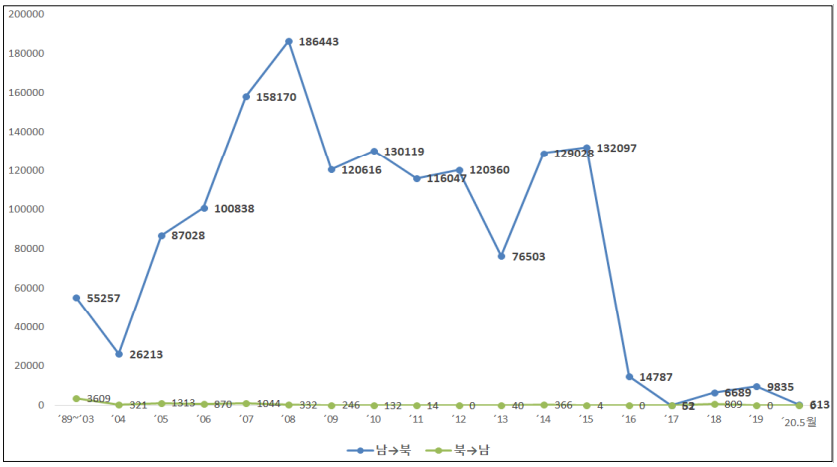
출처: 통일부 남북회담본부. “회담통계”. https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/usrCmsStat/List.do?tab=1#(최종 검색일: 2020.11.10.).

[그림 Ⅲ-1] 분야별 남북회담 개최 추이(1970년대-2018년)

2000년대 들어 남북한 당국 간의 대화뿐만 아니라 남북한 민간 차원의 교류도 활발해졌다. 민간 차원의 교류협력에 관한 통계는 마련되어 있지 않아 이를 정확히 파악하기는 힘들지만, 남북한 간에 왕래 인원을 보더라도 여러 분야에서 교류가 활발해졌다는 것을 추측할 수 있다([그림 Ⅲ-2]). 경제협력은 남북교역 건수와 교역액, 남북협력사업 승인 건수 등을 통해서 파악할 수 있다([그림 Ⅲ-3]). [그림 Ⅲ-3]을 살펴보면 사회·문화 분야 교류는 2000년대 초반 증가 추세를 보이다 2012년 이후 줄어들고, 경제협력의 경우 2000년대 초반부터 증가하는 경향을 보인다. 그림에서 알 수 있듯, 경제협력은 오름세와 내림세가 반복적으로 나타나고, 개성공단 사업 추진으로 인해 협력사업 건수가 급증한 것을 알 수 있다.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

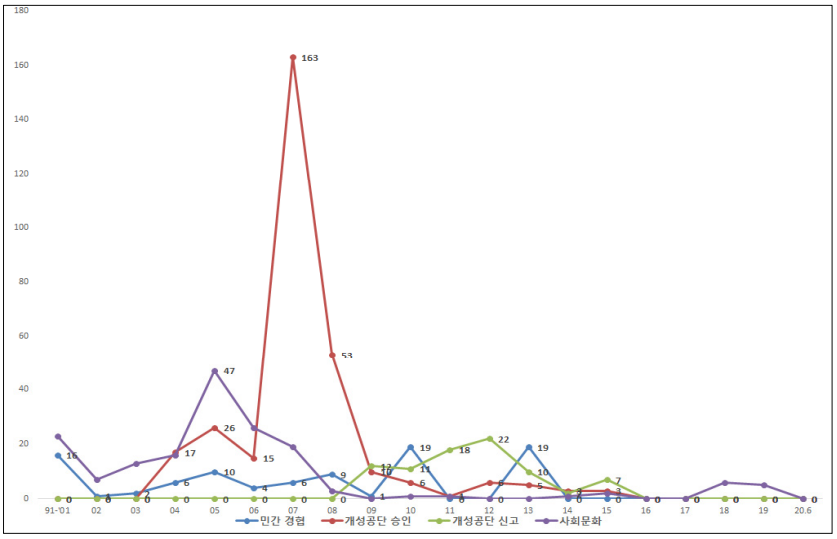
(단위: 명)



출처: 통일부 홈페이지. "남북인적왕래현황". https://https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/(최종 검색일: 2020.11.10.).

[그림 Ⅲ-2] 남북 인원 왕래 현황

(단위: 건)



출처: 통일부 홈페이지. "남북협력사업 승인". https://https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/(최종 검색일: 2020.11.10.).

[그림 Ⅲ-3] 남북협력사업 승인 현황

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

각 분야의 교류협력에 여성 참여 현황이나 참여 의제의 수준을 정확히 파악할 수는 없지만, 그동안 각 분야에서 추진해 온 교류협력 관련 자료들을 중심으로 남북교류협력에서 여성 관련 의제가 다루어진 정도를 살펴보았다.

먼저 당국 차원에서는 여성 관련 의제를 주제로 한 대화는 전혀 이루어지지 않았다. 다만 2007년 정상회담 특별수행원에 여성계가 별도로 참여 집단으로 구성되면서 정상회담 기간 동안 당시 영부인 권양숙 여사와 함께 북한 여성측을 만나 간담회를 진행한 정도이다. 이 간담회에서는 일본군'위안부' 공동조사 사업, 모자보건 및 영유아 지원사업, 여성 관련 법·제도 공동조사 및 연구에 대한 논의가 이루어졌다고 한다(한인영·조영주, 2008:40-41). 이외에 당국 차원의 여성 관련 의제를 논의하는 자리는 별도로 마련된 바가 없고, 다만 남한 정부 차원에서 북한의 모자보건 지원 사업을 추진한 정도가 있었다. 북한 모자보건 지원 사업은 2006년, 2014년에 진행되었고, 2019년 들어 현 정부가 세계보건기구(WHO)를 통해 남북협력기금을 북한의 영유아·산모·장애인을 지원하기로 결정했다(한겨레, 2019년 12월 6일자). 2020년에도 WFP 북한 영유아 및 여성 사업을 지원하는 등 정부 차원의 여성 관련 사업은 인도적 문제 해결 차원에서 영유아와 임산부의 건강을 지원하는 것에 초점을 맞추고 있다(오마이뉴스, 2020년 8월 6일자).

민간차원에서는 여성 관련 의제가 주로 여성교류에서 다루어지고 여타의 교류협력 분야는 여성 관련 사업이 두드러지게 나타나지 않는다. 2012년 남북나눔운동이 여성위생용품을 지원했고(남북나눔운동, 2012), 2014년 초록우산어린이재단이 임산부를 위한 영양개선물자 200톤을 지원하였다(초록우산어린이재단, 2014:30). 그리고 2002년 원불교은혜심기운동본부는 여성용 스웨터를 북한에 보냈고(대북협력민간단체협의회, 2016:320-321), 기아대책은 2016년 북한 산부인과에 의료기기 및 의료물품을 지원하고 2017년에는 산모를 지원한 적이 있다(기아대책, 2017; 2018). 이처럼 여성을 직접적인 수혜자로 하는 사업은 임산부를 대상으로 하거나 여성 건강과 관련한 내용이 대부분이다. 그나마 다른 사업에 비해 비중은 매우 미미한 것으로 파악된다.

민간의 대북사업 중 여성을 직접적인 대상으로 하지는 않지만 여성과 매우 유관한 사업들이 있다. 학교 및 병원 지원, 농촌 관련 사업, 주택지원 등은 여성을 특화하지는 않았지만, 이 사업들은 여성에게 큰 영향을 미치는 사업들이다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

본 연구에서 인터뷰한 사례 16은 여성 관련 사업을 추진할 의사는 없었지만 북한측 요구로 바리스타 교육 사업을 진행했다고 한다. 바리스타의 다수가 여성이다 보니 결국 수혜자가 여성인 결과를 낳았고, 여성의 경제활동 역량에 도움을 주었다는 것이다.

> 저는 무슨 특별한 전략이나 이런 게 있어서 여성으로만 국한시켰던 건 아니었고요 북에서 요청 자체가, 요즘 북한에 바리스타가 엄청 인기있는 직업이 됐어요. 커피문화가 엄청나게 발달하고 있고. 제가 작년 12월에 평양 갔을 때도 가는 호텔마다 다 커피숍이 생겨 있고, 거기 바리스타들은 대부분 다 여성들이고. 그런데 너무 적극적으로 배우려고 하고, 작년 12월에 갈 때도 우리가 같이 갔던 분 중의 한 분이 호주에서 되게 유명한 커피사업을 하는 분이셨어요. 이분이 커피 마시다가 내가 좀 가르쳐줄까? 하고 가르쳐 주기 시작하면 애들이 막 눈을 반짝반짝 하면서 너무 열심히 배우는 거예요. 그래서 하여튼 이런 커피 바리스타라든가 이런 건 주로 여성들에게 좀 더 유리한 분야잖아요. 그러다 보니까 여성들을 위해서 교육을 해달라 이렇게 요청이 왔던 것 같고요. (사례 16)

이처럼 처음의 사업 추진 목적이나 의도에는 여성에 대한 고려가 없었지만 결과적으로 여성에게 영향을 미치는 사업들이 있다. 학교시설 개선을 지원하고 학업 유지 환경을 조성하는 것은 북한 여성의 교육 역량 강화와 밀접하며, 병원 등 의료와 관련한 사업은 여성의 건강권을 보장하는 데 중요한 역할을 담당한다. 또한 농촌이나 주택은 여성의 경제활동이나 생활을 고려했을 때, 여성의 노동 및 생활 환경을 개선한다는 점에서 경제적 역량과 긴밀한 관계를 맺는다. 한편으로 북한 사회가 갖는 가부장적 특성으로 인해 외부기구를 통해 추진되는 프로그램에 여성 참여가 어려운 경우도 있었다. 조영주 외(2019)의 연구에서 조사한 조선 익스체인지(Chosun Exchange)의 경우 북한 기업인 역량 강화 교육 프로그램을 진행하던 중, 북한의 여성 관리자와 기업인을 지원하는 프로그램을 진행한 바 있다. 북한 주민 일반을 대상으로 프로그램을 개설하다 보니 남성이 주로 참여하여 여성 참여 독려를 위해 별도의 프로그램을 마련하여 운영하였다고 한다(조영주 외, 2019:102).

이러한 상황을 고려하여 기존 사업이나 향후 추진될 사업과 관련하여 수혜자에 대한 성별 분석을 시도하여 각 사업 효과가 성별에 따라 어떻게 나타나는지를 검토해야 하고, 각 사업 추진에서도 수혜자의 성별 특성을 고려하여 사업

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

을 구상·기획·추진하는 것이 필요해 보인다. 북한 사회의 폐쇄성으로 인해 정확한 수혜자와 수혜의 효과를 파악하기는 힘들더라도 각 사업이 갖는 함의를 여성의 입장에서 재고하고 여성의 경제적 역량 강화로 이어질 수 있도록 사업을 (재)구성해야 한다는 것이다.

인도적 지원을 중심으로 한 민간의 대북사업 외에 다른 분야인 종교, 문화, 방송, 체육 등의 교류협력에서는 여성 관련 의제는 거의 다루어지지 않는 것으로 파악된다. 남북한의 학술교류에서 여성 관련 학술회의가 개최된 경우는 있지만,[43] 그 외에 분야의 교류에서 여성 관련 의제는 거의 다루어지지 않았다.

2) 남북여성교류협력의 여성 관련 의제 현황

여성 관련 의제는 그나마 남북여성교류에서 다루어졌다. 남북여성교류는 여성을 중심으로 교류하는 것을 의미한다. 주체가 여성이다 보니 여성 관련 의제를 중심으로 교류가 추진이 되지만, 여성교류는 특정한 의제를 지속적으로 사업화하여 추진하지 못하는 특성을 보인다.

남북한 여성 간의 교류는 1991년 처음 시작되었다. 일본부인회의 중개로 동경에서 치루어진 「제1차 아세아의 평화와 여성의 역할 토론회」가 첫 교류였다. 이후 토론회는 1993년까지 추진되었고, 토론회의 주제는 통일과 평화에서 여성의 역할, 일본 식민 청산 등이었다. 남북한과 일본이 참여하는 토론회이다 보니 일본 식민지 청산과 일본군'위안부'에 대한 주제를 다루게 되었고, 남북한 여성의 입장에서 남북 통일, 한반도와 아시아에서의 평화가 중요한 주제가

43) 학술교류의 경우 남북한 여성과 중국 여성이 독자적으로 학술회의를 개최한 경우가 있는데 2000년, 2002년, 2007년에 중국 연길에서 치루어진 학술행사가 그러하다. 연변대 여성연구중심의 중개로 이화여대 한국여성연구원과 김일성종합대학 여성교수들이 학술회의를 개최하였는데, 2000년 "남·북·중 청소년 교육과 양성에 관한 학술회의", 2002년 "현대 사회경제발전과 여성", 2007년 "녀성연구의 발전 로정과 시대적 과제"를 주제로 하였다. 이후 여성만의 독자적 학술회의는 이루어지지 않았고, 2014년, 2015년, 2019년에 중국 연변대에서 개최한 국제학술회의 「두만강포럼」에서 여성분과를 개설하여 학술회의를 진행하였다. 2014년과 2015년은 예전에 여성 학술회의를 진행한 주체였던 연변대 여성연구중심과 이화여자대학교 한국여성연구원, 김일성종합대학이 주축이었다면, 2019년에는 한국측 주체가 변화하면서 연변대 여성연구중심, 한국여성정책연구원, 김일성종합대학이 학술회의를 진행하였다(조성은 외, 2019:107).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

되었다(〈표 Ⅲ-1〉). 특히 일본군'위안부'와 관련한 남북한 여성교류는 이후에도 지속되었는데, 북한이 1993년 10월 동경에서 열린 '제2차 종군위안부 아시아연대회의'에 참여하는 것을 시작으로 일본군'위안부' 문제와 관련한 국제법정, 심포지엄, 회담 등에 함께 하면서 남북한 여성 간의 접촉을 할 수 있었다. 2010년 5·24 조치 이후 일본군'위안부' 문제 관련 만남이 중단되었다가 2014년 중국에서 열린 일본군'위안부'문제 해결을 위한 '남북해외여성토론회'에서 만남이 재개되었다(구미영 외, 2018:108).

〈표 Ⅲ-1〉 '아세아의 평화와 여성의 역할 토론회' 주요 내용

	일시	장소	주제
1차	1991.5	동경	• 남북한 '비참한 역사를 되풀이하지 않기 위해서 해야 할 일' • 일본 '우리들 일본은 조선여성들에게 무엇을 했는가'
2차	1991.11	서울	• 가부장제 문화와 여성 • 통일과 여성 • 평화와 여성
3차	1992.9	평양	• 민족대단결과 여성의 역할 • 일제의 조선 침략과 지배와 전후 책임 • 평화창조와 여성의 역할
4차	1993.4	동경	• 일본의 식민지 지배·전쟁책임과 전후보상: 종군위안부 문제를 중심으로 • 아세아의 평화, 한반도 통일의 실현을 위해 우리는 무엇을 할 것인가?

출처: 문장순, 2009:87; 구미영 외, 2018:107에서 재인용.

일본군'위안부' 의제를 중심으로 한 남북여성교류가 추진되는 한편, 2000년 정상회담 이후 남북한 간의 민간교류가 확대되는 과정에서 여성교류도 추진 및 확대되기 시작되었다. 2000년 10월 남한의 민간단체 대표단의 평양 방문을 시작으로 2001년 민족공동행사추진본부가 구성되고, 민족공동행사추진본부 내에 여성위원회를 구성하여 공동행사 중 부문별 상봉모임을 진행하게 되면서 남북한 여성 상봉모임이 이루어지게 되었다. 2001년 6·15행사와 8·15행사에서 남북한 여성 토론회가 이루어졌고, 2003년 8·15행사에서도 여성 토론회를 진행하였다. 이러한 6·15와 8·15 민족공동행사에서 여성 토론회, 여성

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

통일한마당 등의 부문별 행사는 2005년, 2006년에도 치루어졌다(한인영·조영주, 2008:34-35). 이 행사들에서 다루어진 주제는 주로 남북여성교류 활성화, 한반도 평화를 위한 여성의 역할에 관한 것이었다.

〈표 Ⅲ-2〉 6·15 및 8·15 민족공동행사 시 여성부문 행사 주제

시기	행사	주제
2001.6	6·15 1돌 기념 민족통일대토론회	향후 남북여성교류를 어떠한 내용으로 할 것인가
2001.8	8·15 민족통일대축전	6·15 공동선언 실천을 위한 여성의 역할
2005.6	6·15 발표 5주년 기념 민족통일대축전	여성부문 상봉 모임
2005.8	광복 60주년 자주평화통일을 위한 8·15민족대축전	8·15 남북해외여성연대모임
2005.9	6·15공동선언실천과 반전평화를 위한 2005 남북여성통일행사	6·15공동선언실천과 반전평화
2006.6	6·15공동선언 발표 6돌 기념 통일대축전	남북여성연대모임

출처: 김숙임, 2005:112-124.

남북관계가 경색됨에 따라 민족공동행사는 추진되지 못했고, 이후 2018년 정상회담 이후 남북한 민간 차원의 교류가 다시 재개되면서 남북한 여성 간 만남도 이루어졌다. 「10·4선언 11주년 기념 민족통일대회」(2018.10.4.-6, 평양), 「판문점선언과 9월 평양공동선언 이행을 위한 남북 민화협연대 및 상봉대회」(2018.11.3.-4, 금강산), 「남북선언이행을 위한 2019년 새해맞이연대모임」(2019.2.12.-13, 금강산) 등에 여성계가 참석하여 향후 남북여성교류 추진에 대한 남한측 여성의 의견을 북한측 여성들에게 전달하였다(구미영 외, 2018:109; 정의기억연대, 2019).

6·15와 8·15 민족공동행사 내 여성상봉모임 외에도 남북한 여성이 독자적인 행사를 진행하기도 했다. 2000년 우리민족서로돕기 여성위원회는 평양에 방문하여 조선여성협회와 '한민족 여성 마당' 공동개최를 위한 실무협의를

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

진행한 바 있고, 2001년 2월 한국여성지도자연합은 조선여성협회와 평양에서 「남북여성하나되기」토론회를 개최하였다(한인영·조영주, 2008:33). 그리고 2002년 10월 '남북여성통일대회'(금강산)를 독자 행사로 개최한 이후, 2005년 '6·15공동선언 실천과 반전평화를 위한 2005 남북여성통일행사'(평양), 2006년 '6·15공동선언 실천을 위한 남북여성대표자회의'(금강산), 2006년 9월 '남북여성통일행사'(평양), 2008년 '6·15공동선언과 10·4선언 실천을 위한 남북여성대표자 회의'(금강산), 2015년 '남북여성한마당'(개성) 등의 남북한 여성의 독자 행사가 이루어졌다(김숙임, 2005:114-123; 구미영 외, 2018:108-109).

2002년 개최된 남북여성통일대회는 여성시민사회가 독자적으로 행사를 처음 추진했다는 점에서 의미가 크고, 특히 2005년 평양에서 4박 5일 진행한 남북여성통일행사는 대규모의 남한 여성이 북한에 방문하여 북한 내부를 들여다보고 북한 여성과 만남을 가질 수 있다는 점에서 의미가 있다(김숙임, 2005:123). 하지만 독자적인 교류임에도 불구하고 행사 중심의 교류이다 보니 여성 관련 의제를 심도깊게 다루기는 힘들었던 것으로 보인다. 독자적인 행사와 교류에서도 통일과 평화에서 여성의 역할, 남북여성교류 활성화 등이 주요한 내용이었는데, 민족공동행사 내 여성상봉모임에서 다루었던 주제와 유사한 방식의 내용을 중심으로 독자 행사도 진행이 되었던 것이다(사례 7, 사례 10).

남북한 여성은 일본군 '위안부' 문제라는 공동의 의제와 한반도 평화와 여성의 역할이라는 큰 문제의식을 가지고 만남을 지속해왔으나, 그 이상으로 논의를 진전시키지는 못했다. 본 연구에서 인터뷰를 진행한 남북여성교류 참여자들은 지난 시기 남북여성교류를 뒤돌아보며, 한반도 평화를 위해 노력해야 한다는 포괄적인 선언에 합의하는 것에서 논의가 멈추어있었다는 것에 대한 아쉬움을 나타냈다.

> 우리 때 대화는 여전히 그 사람들은 전쟁을 방지하고 평화를 실현하자는 것만을 계속 했어요. 그런데 그 이후에 한편으로는 참 지루하다 생각하고 한편으로는 여맹이나 대화 상대를 보면 그들에게는 여전히 평화 문제가 굉장히 그들은 자기들의 사활을 걸고 있고 그들은 여전히 벼랑 끝에 서 있다고 생각하는 게 아닌가 싶어서 늘 여성을 만나도 그 얘기가 주제거든요. 평화를 어떻게 여성이 공동으로 실현할 건가, 전쟁을 어떻게 방지할 건가. 교류 협력에서 그런 부분은 여전히 변하지 않고 있는 거죠. 사실 그 다음 단계를 우리가 못 넘어가고 있다는 생각은 많이 들었거든요. (사례 10)

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

결국은 6.15 공동선언 실천을 위한 남북 여성들의 역할, 과제. 그리고 한반도 아니면 조선반도에 더 이상의 전쟁은 없어야 한다는 그런, 아주 미니멀리즘이라고 표현을 해야 될까요? 여성이 힘을 합쳐서 남북공동선언을 실천하고 한반도의 전쟁을 중단하기 위해서 노력한다. 이게 사실은 가장 핵심적인 것 같아요. 그거 이상 이하로 크게 나가지 못했었던 것 같고. (사례 7)

나. 남북교류협력에서 여성 관련 의제 미/추진의 맥락

1) 교류협력 주체의 여성 의제에 대한 무관심

남북교류협력 분야에서 여성 의제가 소외되는 것은 남북교류협력 관련 위원회 구성이나 통일부의 업무 분장 상황을 보아도 알 수 있다(Ⅱ장 참조). 남북한 당국 간 대화에서도 여성 관련 의제는 전혀 다루어지지 않는다. 이러한 맥락에는 우선적으로 불안정한 남북관계와 분단 문제가 정치, 경제, 군사 중심으로 담론화, 정책화되었기 때문으로 보인다.

대내외적 환경의 영향에 따라 교류협력자체가 추진되거나 그렇지 못하기 때문에 세부 분야 추진의 필요성은 설득력을 갖지 못하고, 정치, 군사적 요소가 남북관계에서 중요한 부분을 차지하기 때문에 여성 관련 이슈는 부차시된다. 이것은 남한 사회에서 젠더 이슈가 다른 이슈에 비해 덜 중요하게 여겨지는 맥락과 함께 하며, 남북관계의 상황에 따라 젠더 이슈가 더욱 주변화되는 것이다. 그런 점에서 교류협력을 지원 및 추진하는 남북한 당국, 시민사회, 그 외 민간기구와 기업들의 여성 의제에 대한 관심과 중요성을 인식하는 것이 여성 관련 의제를 추진하는 데 기본 조건이라 할 수 있다.

그 전에는 주로 통일대회, 남북화해와 협력을 위해서 여성들은 어떤 역할을 할 거냐, 정세가 6.15 이후로는 교류들이 되게 활발하게 진행되고, 그때는 주로 관광 비슷한 내용 아니면 6.15 공동선언 이행을 위해서 여성들끼리 힘을 합쳐서 잘 해봅시다 이런 내용들이 위주가 되다 보니까, 주로 정치적인 그런 거 대표자회의, 또 한 축에서는 일본군 위안부 문제, 남북의 여성들이 공통으로 해결해야 될 현재까지의 과제, 이 내용을 토론하는 거. 이런 거였다 보니까 일상적인 여성들의 교류는 어떤 것이어야 되냐 이런 것까지 사실은 논의를 진전시키지 못 했었던 거죠. (중략) 좀 해보려고 하면 정세가 안 좋고. (사례 11)

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

과거 일본군'위안부' 문제 해결을 위한 남북여성교류, 국제연대의 추진은 남한의 추진 주체와 북한 당국의 관심이 있었기 때문에 가능했다. 남한의 일본군'위안부'문제 해결운동의 주체는 국제적으로 이 사안을 해결하기 위해 적극적으로 노력했고, 해당 이슈에 대한 연대가 중요했다. 그런 과정에서 북한 역시 공동의 경험을 했기 때문에 함께 연대하는 것이 필요했고, 문제 해결을 위해 국제사회에 등장한 북한 여성들과 교류를 할 수 있었던 것이다. 북한의 경우도 북한 당국이 일본군'위안부'문제 해결에 대한 관심이 많았고, 문제 해결을 위해 국제연대에 관심을 보였기 때문에 북한 여성이 국제 사회에서 일본군'위안부' 문제 해결을 위한 활동에 참여할 수 있었다.

교류협력의 주요 주체인 정부와 시민사회가 여성교류의 중요성에 관심을 갖지 않는 한, 여성교류나 여성 의제를 다루기란 쉽지 않다. 사례 9에 따르면 북한 당국도 초기에 여성교류에 별 관심을 보이지 않았고 남한측의 요구에 마지못해 호응하는 식이었다고 한다. 북한의 경우는 교류 주체가 자율성을 갖지 못하기 때문에 더욱이 북한 당국의 관심이 중요하다. 그런 점에서 북한 당국의 관심을 갖게 하기 위한 남한의 적극적인 노력이 필요하다. 따라서 남북한 당국간에 여성 관련 의제를 공식적으로 논의할 수 있게 하는 기회를 만들기 위해 남한측이 먼저 적극적으로 노력해야 하며, 특히 여성시민사회의 지속적인 문제제기와 요구를 수용하려는 정책적 노력이 이루어져야 한다. 2007년 정상회담에서 여성계가 대표성을 띠고 특별수행원의 역할을 담당할 수 있었던 것은 남한 정부의 관심과 이를 독려했던 여성시민사회의 움직임이 있었기 때문이었다는 점을 상기해야 한다.

> 처음에는 북이 좀 별로였지. 그런데 여성 부문을 북이 반대할 명분이 없으니까, 그리고 북도 여맹이 있고 그러니까. 좀 껄끄럽게 생각했지만 받아들여서 진행했지. (그럼 부문을 정할 때는 이쪽에서 제안하고 저쪽에서 받는 형식이었어요?) 부문을 정하는 건 같이 공동으로 논의해서 정하는데, 북은 역시 제일 강조하는 게 늘 노동과 청년을 강조를 했고, 우리 쪽에서는 문화, 예술, 교육 이런 부분들 다 같이 하자고 강조를 했고. 그래서 북이 강조하는 거하고 우리가 강조했던 거하고 서로 적당히 타협한 거지. (사례 9)

한편, 정치나 안보, 군사, 경제 영역은 남성에게 적합하다는 성별 고정관념과 젠더 이슈에 대한 무관심은 교류협력의 주체가 될 수 있는 여성에 대한 편견

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

으로 이어진다. 남북교류협력에 여성이 참여하지 않는 것은 여성의 도전 정신이 부족하기 때문이라는 인식도 존재한다. 이러한 인식은 여성에 대한 편견을 재생산하는 것뿐만 아니라, 교류협력에 대한 여성 의제 반영의 책임을 여성에게로만 돌리고 있음을 보여준다.

> 남성하고 여성이 생각하는 뭐라 그럴까요, 북한에 대한 접근, 생각 자체를 여성들은 덜하는 거죠. 진입의 어려운 점은 여성이나 남성이나 다 똑같은데, 여성들이 아 나는 북한하고 사업하기 싫어, 그런 분들이 더 많다 라는 거죠. 그 생각을 바꿔주는 게 더 중요하다. (중략) 여자들이, 아까처럼 그런 거 아닌가 싶어요. 남자들은 처음 가지 않은 길, 누구도 안 가본 길을 가고자 하는 도전적인 정신이 있다면 여자들은 좀 그게 덜하다고 할까? (사례 8)

또한 여성교류를 제외한 교류협력 분야에서 여성 의제를 반영하지 못하는 것은 각 분야의 교류 목적이나 내용이 여성과 어떤 관련이 있는지에 대한 고민의 부족에서 기인한다. 본 연구의 인터뷰에 참여한 국제기구 담당자들도 각자의 단체가 집중하는 주제에 대한 관심만 있을 뿐, 해당 사안이 젠더와 어떻게 연계되는지에 대해서는 고민이 없는 것으로 보인다. 많은 교류협력을 추진하는 단체나 조직들이 젠더 이슈 전반에 대한 기본적인 관심이 없고, 다른 일반적인 사안을 해결하다보면 여성도 수혜를 입을 수 있다는 인식과 젠더 이슈는 여성단체가 하는 것이라는 인식 때문에 교류협력에서 여성 의제는 다루어지지 못한다. 특히 경제협력의 경우 여성의 참여나 여성 관련 이슈가 전혀 다루어지지 않고 있는데, 개별 기업의 입장에서는 경제적 이익이 중요하기 때문에 젠더 이슈에 대한 관심이 없다고 한다. 결국 교류협력을 추진하는 각 분야가 젠더 이슈와 어떻게 연계되는지를 드러내고, 다양한 교류협력 주체들의 젠더 이슈에 대한 관심을 제고하는 것이 중요한 과제로 남는다.

> 자꾸 경제분야의 필요성을 강조하는 거고. 또 제가 잠깐 말씀드렸던 고용이 되게 사회주의 국가에서 중요한 부분인데 그런 고용을 많이 하다 보면 여성들도 혜택을 입게 될 것이다라는 게… (사례 17)

> 지금은 어차피 여성이든 남성이든 가장 신뢰가 가고 정상적인 북한 기업을 만나서 사업을 하면 난 충분히 가능성 있다고 봐요. 제가 얘기했던 여러가지 하

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

> 는 건 일부 그런, 정도의 차이는 있겠지만 그거는 여성이라고 더 심하고 남성이라고 덜하고 그런 문제는 아니거든요. (사례 8)

> 내가 남북교류협력 시민사회 심의위원이었거든. 그때 계속 요구한 게 성별분리통계 내라. 지금 북에서 출세하는 길은 컴퓨터 기술과 영어회화인데 이 두 개와 관련해서 연변 과기대가 북이랑 해 갖고 데려다가 교육시키는데 거기 성별통계를 내면 여성이 없을 거라고 본다. 그러니까 남북 경협 할 때 성별분리통계를 하라는데 죽어도 안 해주는 거야. 그래서 내가 나중에, 작년엔가 000(당시 통일부 장관) 다른 일로 만나서 그 얘길 했더니, 어 나는 못 들었는데? 그러는 거야. (사례 10)

지방자치단체 차원에서도 여성교류나 교류협력에서 젠더관점의 반영에 대한 관심은 부족해보인다. 경기도여성단체연합이 경기도 평화관련 사업의 성인지성을 조사한 결과에 따르면, 경기도의 평화·통일·안보 관련 위원회 여성 비율이 20-35% 정도이고(임혜경 외, 2019:20), 경기도 남북협력기금이나 평화 관련 사업과 관련한 예산에서 여성이나 성평등 관련 예산이 별도로 편성된 경우를 발견할 수 없었다(임혜경 외, 2019:35-49). 게다가 경기도 내 평화관련 사업을 담당하는 부서 공무원들을 인터뷰했을 때, 아직까지 여성 관련 사업은 구상되지 않고 있었으며 필요성의 체감 정도도 부족한 것으로 파악되었고, 평화나 교류협력관련 여성 사업을 북한이탈여성 사업 정도로만 인식하는 경향도 나타났다(임혜경 외, 2019:60-70)

덧붙여 교류협력 참여자의 젠더 이슈에 대한 관심뿐만 아니라 성인지 감수성 제고도 중요한 과제 중 하나이다. 사례 11의 이야기에서 나타나듯, 교류협력 공간에서 남한측 남성들에 의해 성희롱 사건들이 일어나기도 한다. 전반적인 젠더 의식의 부족의 문제와 함께 성희롱·성폭력에 대한 인식 부족의 문제를 해결하는 것 역시 교류협력에서 젠더 관점을 반영하는 중요한 작업 중 하나이다.

> 금강산 관광호텔 제일 끝 층이 다 라운지잖아요. 그때 생일이신 분이 몇 분 계셨어요. (중략) 노래 부르고 술 마시고 재미있게 놀고 있는데 남측에서 온 기업체 분들이신가 봐요. 떡 주무르듯이 주무르고 있는 거야 북측 접대원 여성들을. 아 정말 우리가, 다 여성 단체들이잖아요. 그때 직장내 성희롱 성추행 이런 것 때문에 다 꽂혀 있을 땐데. 하지 마시라고. 그러니까 북측 선생님들이 좀 민망

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

> 하잖아. 우리가 소란 피우는 것처럼 처음엔 생각을 하시더라고. 죄송한데 남쪽에서도 이거는 우리가 여성단체에서 범죄행위로 싸우고 있는 중이다. 딸 같아서, 손녀 같아서? 개수작이다. 그리고 그때 우리가 돌아와서 현대 측이 됐든 어디가 됐든 이 교육시켜야 된다. 어디 가서 떡 주무르듯이 주무르고… (중략) 이건 교육 중에 꼭 있어야 된다는 생각이 들더라고요. (사례 11)

2) '여성'에 대한 인식 차이

남북여성교류는 남측의 여성과 북측의 여성이라는 정체성을 기반으로 이루어져 왔다. 남북한 주민의 만남이 자유롭지 않은 상황에서 남북한의 여성들은 민간교류의 틀 안에서 '여성'이라는 단일한 주체를 통해서만 교류를 이어갈 수 있었다. 그럼에도 불구하고 남북여성교류가 본격적으로 여성 의제를 다루지 못하는 데는 앞에서 논의한 바와 같이, 행사 중심의 교류 형태가 원인인 한편으로, '여성'에 대한 남북한 간의 인식 차이도 중요한 원인이다.

북한 사회에는 여성 관련 정책을 담당하는 별도의 조직이나 인력이 존재하지 않고, 여성과 관련한 정책이라고 할 수 있는 것은 노동, 출산 및 양육에 한정되어 있다. 남한 사회가 '여성 문제'에 성평등 이슈 전반을 포괄하여 접근하고 있다면, 북한은 여성에 대한 보호와 여성 노동력 활용의 관점으로 접근하고 있는 것이다(조성은 외, 2019:60). 이러한 '여성 문제'에 대한 남북한 사회의 서로 다른 인식은 남북여성들 간의 만남에서도 갈등을 초래한다.

> 6.15 공동위에서 같이 8.15 행사를 하는데, 할 때 상봉모임을 해요 부문끼리. 노동, 청년, 여성 하는데 부문모임을 우리는 도시락을 갖고 금강산 관광 그 숲에서 북측 여성들이랑 남측 여성들이 같이 식사도 하고 금강산 올라갈 때 같이 서로 짝지어서 손잡고 올라가고 그랬는데, 그 과정에서 여성들이 북에 대한 자랑을 하면서 북은 국가가 모든 걸 다 해준다고, 북에서는 삼둥이나 사둥이를 낳은 여성들은 정말 국가를 위해서 기여한 거기 때문에 여성 영웅으로 칭호를 받고 이렇게 나온 세 쌍둥이나 네 쌍둥이는 국가가 다 돌봐 준다 이런 식으로 (중략) 그런 데서 오는 괴리. 그렇게 막 자랑하면서 이런 여성 영웅들이 나왔기 때문에 자랑스럽게 생각한다고. (사례 10)

남북한 여성 간의 여성에 대한 인식 차이는 결국 '여성'의제를 다루기 보다는 생물학적으로 여성이 모여 만남을 가지는 것에 의의를 두게 되는 것에 그치

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

게 한다. 서로의 차이를 확인하고 그 간극을 좁혀가는 데는 충분한 만남과 시간이 요구되지만, 그러한 기회가 지속적으로 마련되지 못해 간극을 좁히기란 어렵다. 그럼에도 불구하고 처음 차이를 확인했을 때의 서로가 느꼈을 당혹감은 희석되고 서로의 언어에 귀를 기울이게 될 수 있는 토대가 만들어졌다는 것이 그동안의 여성교류의 성과라 할 수 있다.

> 굉장히 남과 북의 여성들이 목소리를 맞추는 거, 공동의 의견을 만드는 거 이런 작업이 …… 이게 한번도 만만치 않은, 쉽게 된 적이 없고. (중략) 여성이라는 공통성, 생물학적인 여성이겠죠. 그런 공통성으로 남북의 여성들이 만났을 때 그럼 어떤 이야기를 할 수 있을까, 그렇다면 우리가 여성 주제를 가지고 이야기 할 수 있을까. 그거는 이미 1992년 아세아 평화여성의 역할 그때, 여기 서울 토론회 때 가부장제와 여성이라는 걸 할 때 한번 덴 적 있잖아요. … (사례 7)

남북여성교류에 참여한 남한 여성은 북한 여성과 이야기를 나누면서 이질감을 느끼지만, 이에 대해 문제를 제기하거나 서로 이야기를 나누지는 못했다고 한다. 인식의 차이가 있더라도 이에 대해 이야기하는 것에서부터 논의를 시작할 수 있으나, 남북여성교류가 남측과 북측의 여성이라는 대표성을 가지고 이루어지다보니 정치의 영역을 벗어나기 어렵기 때문이다. 특히 북한은 이미 여성해방이 이루어졌다고 규정하고 있기 때문에, 여성문제를 다루는 것이 자칫하면 체제에 대한 비판이 될 수 있다는 점에서 접근하기 더욱 어려운 지점이 존재한다(한인영·조영주, 2008:47-48). 한반도 평화 논의에서 성평등을 주요 의제로 논의하기 위해서는 남북한 여성들이 '여성 문제'에 대한 문제의식을 공유하는 것에서부터 시작할 수 있다는 점에서, 남북여성교류의 의제 확장이 단기간에 이루어지기는 어렵다. 더욱이 북한측 여성들은 북한 당국의 방침에 따라 정치적 이슈를 중심으로 논의를 전개하고자 했고, 이는 '여성 문제'를 논의하고자 하는 남한의 여성 대표들의 입장과는 차이를 야기할 수밖에 없었다. "북한 여성들이 정치 문제를 우선순위에 두고 여성 문제를 종속적으로 논의하고자 했다면, 남한 여성들은 여성 중심적 시각을 견지하면서 탈정치적 이슈를 논의하고자 하는 경향을 보이는 과정에서, 서로의 차이에 대한 인식 부족으로 인해 여성 교류를 위한 공통의 주제 및 지속가능한 주제를 찾는 작업이 난관에 부딪치곤"(함인희·조은희, 2009:369)한 것이다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

한편으로 '여성'에 대한 인식 차이는 남북한 여성 사이에만 존재하는 것은 아니었다. 남한 여성 내부의 '여성'과 '북한'에 대한 인식 차이는 남한 사회 내에서 여성 의제를 공유하는 것도 어렵게 만든다. 남한과 북한의 여성은 단일한 집단이 아니고, 서로 다른 입장과 이해관계를 가진 다양한 구성원들의 집합이다. 남한의 경우 여성교류 추진 조직은 시민단체의 연대체로, 서로 다른 정치적 입장과 성격을 가진 다양한 여성들이 함께 하고 있다. 그렇다보니 남북여성교류 참가자들은 '남한 여성'이라는 하나의 주체로 묶였지만 북한 및 통일문제에 대한 이해 정도와 접근 방식에서 차이를 내포하고 있었다. 이처럼 다양한 여성들이 '남한 여성'이라는 하나의 정체성으로 '북한 여성'을 만나는 과정은 남한 사회 내의 다양한 의견과 차이를 재확인하고 조율하는 과정으로 이어졌다.

> 우리가 남측 여성들이 같이 갔는데, 남측 여성들의 경우에도 굉장히 보수적인 여성들이, 이때 6.15 민족공동행사나 아니면 민화협에서 하든 결국은 보수와 진보가 같이 해야 된다는 걸 굉장히 우리가 강조했거든요. 그래서 가능하면 보수적인 여성들을 굉장히 반영을 하고 그들의 의견을 들어주면서 하려다 보니까 북측 여성들은 굉장히 경직된 태도를 보이고, 거기에 비해서 이쪽 여성들은 잘 이해를 못하고. 그래서 좀 힘들었어요. 그런 부분이 각 과정에서 어려운 점이라고 생각이 들었고요. (사례 10)

> 문제는 남측도 각자 단체별로 요구들이 많이 다르기도 하고 그거를 조율하는 것도 참으로 어렵고. 지금도 생각나는 게 금강산 가서 거의 1박2일 동안 같이 갔던 대표, 전국에서 30명 정도 갔던 걸로 기억하는데 1박 2일 동안 북이랑 실무협의를 한다고 (중략) 무엇 때문에 안 된다는 건지 실무담당자들을 부른 거예요. 집행 책임자들을. 그래서 대표들하고 같이 남측 회의를 하는데 보니까 실무 집행 책임자들 단체가 각각 다르거든요. 여기서 조율이 안되는 거야. 북이랑 조율이 안되는 게 아니라. (사례 11)

남북여성공동행사를 진행하는 과정에서 남과 북의 협의도 중요했지만, 남한 참가자들 간의 이견을 좁히고 합의를 이끌어내는 것도 어려운 과제였다. 남북한의 차이로 인한 문제와 남한측 참가자들 사이의 입장 차이가 맞물리며, 남북여성교류는 이중의 협상과 조정 과정을 거치며 이루어졌다. 이전에는 서로 만난 적 없던 남한 사회의 다양한 여성들이 남북여성교류를 계기로 만나고 소통

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

을 시작한 것은 그 자체로 의미있는 일이라고 할 수 있다. 남북여성교류는 '북한 여성'을 상대로 한 대화 주체로서 '남한 여성'을 형성해가면서, 서로 다른 시각과 입장을 가진 여성들이 차이를 인식하고 조정해가는 과정이기도 했기 때문이다. 그러나 남한 여성들 간의 통일문제에 대한 의견 차이를 좁히는 과정에 집중하다보니, 남북여성교류에서 다루어야 하는 의제는 무엇인가에 대한 심도 깊은 논의는 하지 못했다는 한계를 남겼다.

> 남북 간에 이런 교류협력의 큰 시사하는 점이, 남과 북의 여성 간 만남이나 통일이나 이런 것도 있지만 오히려 우리한테는 남남 간의 갈등이 있을 수도 있고, 그 갈등을 안 만난다고 해소할 수 있는 게 아니잖아요. 서로 만나고 긴 세월을 같이 일을 했잖아요. 서로 이해하는 폭들이 생기고, 자기 단체라든지 자기가 선 데서 보는 시각들이 다 다르잖아요. 그런 시각에 대한 소통이 가능할 수 있었다는 생각이 들고, 그래서 어떤 측면에서는 남남 간의 갈등이 생기기도 하지만 그 갈등을 푸는 하나의 통로가 되는 이런 게 남북여성의 만남이었던 것 같아요. (사례 5)

2. 남북교류협력의 젠더 이슈 추진 역량의 한계

가. 여성 의제 추진 주체의 비자율성

남북교류협력은 한반도를 둘러싼 국내외 정세와 북한의 태도에 따라 부침을 반복해왔다. 북한의 핵과 관련한 국제적 정치상황, 북미 및 한미 관계, 남한 내 정치적 역학관계 등 외부 요인들이 중요한 변수가 되고 있고, 북한의 남북교류협력과 남북관계에 대한 태도들이 영향을 미친다(남궁곤·조영주, 2009:37-38). 남북여성교류 역시 이러한 역학의 영향 하에 놓여있고, 남북관계를 둘러싼 정치, 군사, 안보적 이슈가 전반의 교류협력 추진을 어렵게 하는 결과를 낳는다. 남북교류협력 자체가 갖는 어려움이 여성 의제를 추진하기 어렵게 하는 한편으로, 여성 의제를 추진하는 주체의 비자율성 역시 여성 의제 추진의 제약 요소가 된다.

남북한 여성교류가 확장되지 못하는 이유에 대해 남북한 여성 교류 주체의 비대칭성에 대한 지적이 있었다. 남한은 시민사회를 중심으로 여성교류를 추진

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

하는 반면, 북한의 여성교류 참여 조직은 정부기구로서 성격이 강하다는 점이다. 이러한 주체의 문제는 여성교류에 참여하는 북한 여성이 여성의 문제를 중심으로 교류에 참여하기보다 북한 당국의 입장을 전달하고, 남한 여성을 대상으로 한 체제 선전과 실리 추구를 목적으로 한다는 점에서 제약요소가 된다(조용남, 2001:4). 이들이 전달하는 메시지가 제한적인 것뿐만 아니라 북한측 여성들은 교류에서 자율성을 발휘할 수 없다는 구조적 문제도 존재한다. 남북여성교류의 현장에서 여성들은 행사의 주제와 관련하여 논의를 하고, 행사 마무리에 입장문 혹은 성명서를 발표하게 된다. 이 때 북한측 여성들은 이미 행사 참여하기 전에 정해놓은 내용 외의 것들을 논의하기 어려워한다. 직접 그 자리에서 결정을 할 수 없는 것이다.

> 그때는 4.27 판문점 선언이랑 9월 평양선언에 합의된 것이 제대로 이행될 수 있도록 노력해달라 라는 거? 그리고 국제사회의 제재를 해제할 수 있도록 해달라는 거, 그걸 위해서 노력하자 라는 거, 그리고 전쟁 방지를 위해서 노력하자 그런 식이예요. 특별한 게 없어요. 그러니까 official한 게 본인들도 아마, 다 미리 총화를 해서 우리가 이번에 가면 이런 걸 하자, 이게 있는 것 같아요. 거의 다 똑같아. 전체 모임에서 나오는 메시지나 여성 모임에서 나오는 메시지가 별로 그렇게 다르지 않아. 여성들이 더 해야지 할 때는 역사의 수레바퀴 한쪽이다 이런 것도 다 김일성이 한 말을 인용하면서 본인들의 말의 근거를. 교회 다니는 사람들은 다 '성경에 의하면' 이렇게 하시듯이 그 사람들은 그런 걸 활용해서 하는 거죠. 그런 차원인 것 같아요. (사례 7)

> 녹음하겠습니다 라고 해서 녹음도 하세요. 자기들도 보고를 해야 되니까, 그래서 각자의 남북행사에 이번에는 어떤 어떤 방식, 북에서는 뭐가 필요하고 남쪽에서는 누가 왔으면 좋겠고. 이거는 왜, 어떤 목적이 있는 것인지 그렇게 하다가 완전히 마무리가 되면 합의서를 써요. (사례 4)

교류현장에서 자율성을 발휘하는 데 당국의 제약을 받는 것은 북한측만이 아니다. 사례 5의 경우 남북관계가 경색되었던 시기에 있었던 남북여성행사에 참여했을 때 합의문 작성에 정부의 개입을 받았다. 남북한 합의의 내용이나 북한에서의 행동 등에 대한 여러 제약을 받는 것이다. 남북한 관계의 특수성은 남한 내부에서의 정치적 상황에 영향을 미치고 이는 다시 교류협력의 주체들의 행동과 결정을 제약한다. 비단 남북여성교류뿐만 아니라 교류협력 전반에서

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

이러한 제약이 있는데, 여성 의제가 부차시되는 상황에서 이러한 제약은 교류 의제 확장에 더욱 큰 제약으로 작용한다.

> 2015년도 12월달에 개성에서 남북여성… 제가 여성연대 마지막 대표로 그때 마지막 사고를 쳤어요. 정부에서 어떤 합의도 하면 안 된다, 이름도 대회가 아니고 여성 모임이었어. 모임이니까 어떤 합의도 하면 안 된다 하는데 남과 북이 만났는데 합의없이 그런 게 있을 수 있냐, 그래서 김금옥 대표랑 저랑 가가지고 마지막 합의는 해야 되는데 합의하기는 했어. 여연이 뒤집어쓸 순 없으니까 여성연대가 뒤집어쓰는 걸로 하고 제가 합의하고 합의문 발표를 했어요. 갔다 오니까 통일부에서 바로 연락 와서 손대표는 합의 아무것도 안 한다고 약속하고 가 놓고 약속 위반이니 앞으로 남북행사 어디든 당신은 갈 수 없다, 그래서 알았다, 알아서 해라. 통일부 과장이, 당신은 이제 앞으로 남북행사 어디도 못 간다. (사례 5)

남북교류협력 추진에서 젠더 이슈에 관심을 가진 주체는 매우 한정적이다. 개인적 차원에서는 젠더 이슈에 관심을 가질 수 있으나, 젠더 이슈를 조직과 사업 내에서 풀어가기란 쉽지 않다. 정부 차원에서 젠더 이슈와 관련한 교류협력을 추진할 수 있는 조직이나 인적 구성이 전혀 마련되어 있지 않고, 각 개별 시민사회단체나 기업에서도 젠더 이슈를 다룰 수 있는 공간은 거의 없다. 그러다 보니 여성교류 차원에서만 젠더 이슈를 다루게 되는데, 여성교류 역시 기존의 민간교류 영역에서 '여성'으로 할당된 한정된 공간으로만 참여 가능하여서 독자적인 추진, 자율성 발휘가 쉽지 않다. 사례 4의 이야기처럼 북한 당국의 선호가 전체적 틀 속에서 부문별 논의를 진행하는 것에 있기 때문에 여성은 여성부문으로만 교류를 추진할 수밖에 없다. 실질적 교류 추진 과정에서도 여성교류는 직접적인 창구를 통해 접촉을 하는 것이 아니라 기존의 교류협력 주체 혹은 전체를 관장하는 주체를 통해서만 접촉이 가능하다. 행사나 교류와 관련해서 원활하게 소통을 할 수 있는 창구조차 마련되어 있지 않은 것이 여성교류의 현실이며, 이는 교류 주체나 주제를 확장하는 데 어려움을 야기한다. 이처럼 교류의 통로와 방식이 한정된 상황에서 '여성' 대표성으로 교류에 참여할 수밖에 없음으로 인해 교류의 제약을 받는다.

> 북의 여성들과의 교류는 여성들이 자체내에서 통로를 뚫는 건 쉽지 않았고 주로 민화협이나 6.15 공동위를 통해서 했기 때문에 사실 여성들의 힘만으로 뚫는 건 현실적으로 가능하지 않았어요. (사례 10)

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

> 우리가 무슨 핫라인까지는 접촉을 안 해주죠. 그래서 그렇게 사전에 하고, 보통 그렇게 만나면 전체 기조 속에서 부문 별로 우리가 어떤 것들을 하자 라고 해서 올해 가능하겠느냐, 어떻게 하겠느냐 이런 가안들을 써서 각자 만나요. (사례 4)

> 굉장히 contact point가 어려웠던 게 결국은 우리가 직접 못하고 북에 팩스를 연맹에 보내거나 할 때도 민화협을 통해서 보냈어요. 민화협이 이게 있으니까. 6.15 공동선언 남측이나 민화협을 통해서 여맹으로 팩스를 보냈고 답을 받고 했기 때문에 contact point 자체도 항상, 소위 이런 힘 있는 기관을 통해서, 그럼 여맹에서 대답이 왔죠. 우리가 여맹으로 직접 팩스를 넣거나 하는 건 해 본 적이 없어요. 그거는 불가능했고요. (사례 10)

나. 남북교류협력에 대한 낮은 접근성

남북교류협력은 새로운 공간과 사람에 대한 도전이다. 북한을 일상적으로 접촉할 수 없기 때문에 남북교류협력을 추진하기 위해서는 많은 정보와 네트워크가 필요하다. 그런 점에서 그동안 여성교류는 이미 북한 여성과 접촉이 있었던 일본 여성의 중개, 지속적인 교류를 통한 신뢰 구축, 공동행사 추진의 틀 속에서 안정성 확보 등으로 추진될 수 있었다. 처음 교류협력에 참여하려는 입장에서는 쉽지 않은 과정일 수밖에 없는 것이다.

사례 9의 경우는 민간 차원에서 교류협력을 1995년부터 추진해왔다. 사례 9가 처음 남북교류협력에 참여하게 된 데는 1995년이 광복 50주년이라는 상황과 미국 교포들의 지원과 협력이 있었다는 배경이 있다. 교류를 추진하려는 주체의 적극적인 의지도 중요하지만, 이를 뒷받침해 줄 수 있는 주변 환경과 네트워크, 정보가 없다면 교류협력은 쉽지 않다. 사례 6은 북한과 경제협력을 추진한 경험이 있는 여성이다. 사례 6은 대북사업을 해야겠다는 생각으로 대북사업을 추진하는 회사에 취업을 했고, 이후에 회사를 이어받아 대표자의 지위로 경제협력을 추진했다. 사업 초기 북한과 접촉하고 사업의 아이템을 정할 때 정보가 전혀 없었다고 한다. 어떤 물품으로 교역을 하는 것이 좋을지를 알 수 없었기에 북한측에서 제안하는 것을 사업 아이템으로 정했다고 한다. 처음 북한과의 접촉 방법은 남북경협 아카데미를 통해 알게 됐고, 그 정보를 바탕으로 북한측과 접촉을 했다고 한다. 기존의 경제협력과 관련한 정보를 제공하는 곳을 통해 북한과 접촉할 수 있었던 것이다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

> 우리가 아는 바가 없으니까, 주류하고 정보가 일천하잖아요. 가면 우리가 주류 대동강 맥주가 좋다더라 평양 소주가 좋다더라 들쭉술이 좋다더라 이런 주워들은 정보 가지고 요청을 하면 그쪽에서 오히려 더 적극적으로 이거 갖다 한번 해보겠냐 저거 갖다 한번 해보겠냐, 그래서 저희는 아이템이 엄청 많았죠. 북쪽에서는 오히려 저한테 이거 내가라. 많은 사람들이 이거에 대한 의견을 주는 걸 보니까 남측에서 필요한 것 같더라 이러면서 역정보를 저희한테 오히려 줬죠. 그래서 저희는 되게 수월하게 했죠. 그래서 나중엔 우리가 송이버섯도 독점으로 하고, 강서탄산수 이런 것도 롯데 칠성하고 붙어서도 우리가 이기고. (사례 6)

남북경제협력에 참여한 남성들의 경험을 살펴보아도 네트워크가 중요한 자원이 되어 교류협력의 접근성을 높인다. 사례 12와 13은 재미교포 인맥이 대북사업을 할 수 있는 자원이 되었다. 사례 12의 경우는 최근까지도 북한 상황에 대한 정보를 얻을 수 있다고 하였다. 사례 15는 북한측과 긴밀한 관계를 맺고 있었는데, 업무상의 관계를 넘어 북한 내부에서 힘을 발휘할 수 있는 사람과 네트워크가 구축되어 있었다. 덕분에 북한 내부 상황에 대한 정보를 깊게, 많이 얻을 수 있었고, 북한에서 힘을 발휘하는 사람과의 인맥을 통해 사업을 확장할 수도 있었다고 한다. 북한측과의 신뢰와 네트워크 수준이 협력의 수준을 결정하는 데 영향을 미치는 상황에서 기존의 신뢰관계에 있는 사람의 중개 역할과 신뢰를 쌓기 위한 교류협력 주체의 노력이 매우 중요하다.

> 우연히 재미동포 쪽에 북측에 연결되어 있는 00 사장하고 연결해서 그렇게 들어간 거죠. 지금도 활동하고 있으니까 지금 평양 왔다 갔다 하는 사람들이 와서 정보도 주고 연락도 주고 작년에, 평양에서 김일성종합대학 다니고 있는 학생이 내 지인 아들이거든. 얼마 전에도 왔다 가고 작년에 나오고, 그렇게 계속 교류는 하고 있어요. (사례 12)

> 20년 전부터 나하고 쭉 거래하던 북한 업체들하고 어떤 관계가 됐냐 하면, (중략) 그때 당시 걔네들은 젊어서 나이가 어렸어요. 내가 야, 자 하던 상태거든. 예를 들어 000이 운전병이나 이런 애들인데, 애들이 쭉 잘 돼가지고 지금 다 괜찮은 자리를 차지하고 있어요. 그리고 그 중에서 정찰총국이라고 있어요. 거기에 있는 친구를 알게됐어. 이 친구는 000이 자금 담당을 하던 친구인데 000 때 가는 줄 알았는데 아직까지 존재하고 있어요. 그리고 20여년간을 해외에 주재하고 있어. (사례 15)

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

> 품목에 따라서인데 제가 보니까 그런 것 같아요. 북측하고 유대관계가 좋으면 공장 같은 것도 좋은 데 해주고, 그리고 봉화3무역, 은하3무역 이런 식으로 부서가 있는데 또 자기네들이 쓰는 공장들이 있더라고.(사례 2)

이러한 네트워크나 정보, 신뢰관계를 통한 북한과 남북교류협력에 대한 접근성은 개인의 노력이나 역량에 따라 달라질 수도 있지만, 교류협력을 둘러싼 정치, 경제, 사회, 문화적 환경이 접근성에 미치는 영향은 적지 않다. 단적으로 사례 10은 남북공동행사 당시 남성들은 공식 일정 이외에 술자리를 가지면서 여러 정보를 공유한다고 했다. 사례 6의 경우도 경협아카데미나 경협관련 대책위원회 등에 가면 여성이 본인 혼자이거나 매우 극소수인 경험이 많다고 했다. 이에 대해 사례 6은 교류협력 공간 자체도 남성중심적일뿐만 아니라 사회 전반이 남성을 중심으로 질서가 구축되었기 때문에 여성의 교류협력 참여나 여성 관련 의제를 다루는 것은 쉽지 않다고 했다.

> 남자들은 저녁에 가서 엄청 술을 퍼 마셔요. 호텔 라운지 같은 데서 돈을 우리가 엄청 쓰는 거죠. 남측 남자들도 술을 굉장히 많이 마시고 북측 남성들은 대체로 술을 굉장히 많이 마셔요. …… 술 마실 때 슬슬 얘기를 흘려 준대요 북측 남성들은. 그런데 여성들은 그게 안되잖아요. (사례 10)

> 여성이 아무리 기를 쓰고 달려가도 익숙하지 않은 언어에서 밀리는 거예요. 이런 거라고 전 생각을 하기 때문에 (중략) 우리는 사회적으로 몇 천 년 동안 여성이 언어와 남성의 언어가 구분돼서 살 수밖에 없었고, 남성의 언어가 사회적 언어로 자리를 잡고 통치를 하고 모든 지배질서 속에 남성의 언어로 중심을 잡고 있는데, 여성보고 빵 줄게 이리 와 아무리 손짓을 해도 우리는 말귀를 못 알아듣는 거예요. (사례 6)

한편으로 교류협력의 방향, 특히 경제협력의 방향이나 내용으로 인한 접근성 제약도 있다. 그동안 경제협력의 틀이 여성에게 불리하였다고 사례 1은 지적한다. 여성이 우세한 업종은 경협에서 선호되는 분야가 아니었기 때문에 여성의 참여가 더 쉽지 않았다는 것이다. 최근의 경제협력과 관련한 논의를 보면 이러한 상황은 더욱 지속, 심화될 가능성이 있어 보인다. 제조업보다는 IT 등 고부가가치 산업을 중심으로 교류협력이 추진될 가능성이 높다고 할 때 여성의 진입은 더욱 어려워진다.[44] 여성의 진입뿐만 아니라 각 분야가 이미 남성

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

중심적인 질서와 구조를 내재하고 있기 때문에 각 영역에서 여성이 목소리를 내고 여성의 입장에서 교류협력을 추진하기 어려울 수 있다. 경제협력과 관련하여 남한의 산업 구조 자체가 남성중심적이고, 전체적인 여성 기업의 수가 적고 그 규모도 크지 않다. 이러한 현실은 여성의 경제협력에 대한 접근성을 낮추는 요인으로 작동한다.[45]

따라서 여성의 남북교류협력 접근성 제고, 남북교류협력 내에서 젠더 이슈 반영을 위해서는 교류협력 주체를 둘러싼 환경의 변화, 주체의 의식 변화가 우선적으로 이루어져야 한다. 남한뿐만 아니라 북한 내부의 변화도 도모되어야 하는데, 직접적인 변화를 위한 실천이 어려운 상황에서는 당국 간의 젠더 이슈와 관련한 논의를 할 수 있는 창구와 틀을 만들어내는 것이 필요하다. 또한 여성 교류의 접촉면을 확대하고, 각 분야에서 여성의 참여와 의제 발굴을 통해 북한을 견인하는 것 역시 함께 도모되어야 한다.

> 개성공단 얘기뿐만 아니라 전반적으로 북한에서 요구하는 경협의 틀이… 여성들이 불리한 업종들이 많은 거죠. IT업종이라든지 아니면 지금 북측에서도 계속 관광이나 건설 쪽 이런 걸 얘기하니까. 흔히 얘기하는 전통적으로 남성들이 강세인 직종이나 이런 문제들도 좀 있는 거고. 그걸 깨야 될 필요는 있는데 대다수 여성들이 지금 하고 있는 서비스 업종이라든지 이런 업종에서도 분리가 강하니까 그것도 한 요인이 될 것 같아요. (사례 1)

> 남자들은 투자도 유치할 수 있고 아이템만 주면 할 수 있다는 자신감이 있는 반면에 여자들은, 투자시장, 금융시장에도 여자가 1%가 안되잖아요. 그러니까 아이템이 확실하고 내가 투자, 유치할수 있다 라는 생각을 하거나 경험이 있는 남자들 중심이죠. 금융, 사회, 문화 다 그런 거죠. (사례 6)

---

44) 남북경협을 포함한 남북교류협력에 참여했던 연구 참여자들은 다시 남북 간의 교류협력이 재개된다면 4차 산업혁명의 맥락 위에서 AI나 스마트시티 등 첨단 산업을 중심으로 전개될 가능성이 높다고 전망하고 있다.

45) 대표자 성별에 따른 기업의 수와 여성기업이 전체 기업에서 차지하는 비율은 2016년 37.9%로 나타난다. 그리고 여성사업체의 31.1%가 숙박 및 음식점업, 28%가 도매 및 소매업에 종사하고 있고(통계청, 전국사업체조사 자료; 김종숙 외, 2018:13-15에서 재인용), 연 매출 5천만 원 미만이 전체의 46.6%인 것으로 나타나 영세한 경우가 많다는 것을 확인할 수 있다(김종숙 외, 2018:20).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

다. 여성의 취약한 정치·경제적 역량

교류협력 주체의 비자율성이나 교류협력의 접근성은 결국 교류협력과 관련한 주체의 정치적, 경제적 역량에 따라 달라진다. 접근성과 자율성이 역량의 한 부분이기도 하지만, 정치적, 경제적 역량이 다른 역량에 영향을 미치기도 한다. 여기서는 교류협력 공간에서 나타나는 여성의 정치·경제적 역량을 중심으로 살펴보았다.

우선 교류협력 공간에 등장하는 인적 구성을 보아도 여성이 열세임을 확인할 수 있다. 여성이 많다고 해서 젠더 이슈나 여성 의제를 다루는 것은 아니지만 적은 여성의 수는 여성이 힘을 갖는 데 제약이 된다. 남북교류협력을 추진하기 위한 정부 차원의 회담장에도 여성은 매우 적은 수를 보인다. 최근 여성이 늘어나긴 했지만 여전히 적은 수이다(구미영 외, 2018:101-103). 민간 차원의 교류에서도 교류협력을 추진하고 협의하는 데 여성이 참여하는 경우는 남북한 모두 미미하다. 의사결정 자체를 남성이 하다보니 여성 관련 의제는 중요하게 다루어지지 않는다. 그런 점에서 여성의 참여를 위한 기반 조성과 함께, 교류협력 주체의 젠더 의식 제고를 위한 노력이 필요하다.

> 이름은 생각 안 나지만 한두 명 있었지 늘. 대부분 큰 역할은 안 했지. 박영희 씨 같은 경우는 처음에 나와서 회담에 있었는데 무슨 역할이었는지, 특별한 역할은 안 했고 가끔가다 한마디씩 거드는 수준이었다가 마지막엔 여성 쪽에 실질적인 협상을 하는 주도적 역할을 했는데 사실 결정권을 가지고 있는 건 아니고 그냥 협상만 한 거였고, 결정은 북 민화협에서 나온 애들이 다 결정했지. 남자들이. (사례 9)

남북경제협력 현장에서도 여성의 참여율은 매우 낮았는데, 사례 8에 따르면 전체 경제협력 참여 업체 중 여성 비율은 1%도 안될 것이라고 추정했다. 사례 1 역시 개성공단 입주 기업 대표자가 여성인 경우를 거의 보지 못했다고 한다. 이처럼 여성경제인의 참여 저조 현상은 앞서 서술한 바와 같이 남한의 산업구조 내에서 여성경제인의 위상과 밀접한 관련이 있다. 여성경제인이 경제협력에 접근할 수 없는 구조적 문제가 산업 전반에서 나타나는 성불평등과 관련이 있어 여성경제인의 경제협력 참여 활성화는 남한의 경제구조가 성평등한 방향으로 전환되는 방향과 함께 구상되어야 한다. 여성경제인의 참여가 여성 의제와 직접 연계되지는 않지만 여성경제인의 참여가 보장되는 경제사회적 환경의 조성

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

은 남북경제협력이 성평등한 방향으로 구상, 실행되는 기반이 될 수 있기 때문에 중요하다. 또한 여성경제인이 경제협력의 장에 등장하는 것은 기존의 경제협력의 방식이나 대표성에 균열을 가하고 변화를 야기할 수 있다는 점에서도 의미가 있다. 이는 남한의 여성경제인 역량 강화와 더불어 남북한 여성 모두의 역량 강화로 이어질 가능성을 내포한다.

> 여자들도 있다고는 했는데 공개적으로 본 적은 별로 없거든요. 보통강 호텔이나 출장가면 평양에서 오랫동안 머물러있는 경우도 있고 그러는데, 비즈니스를 하면서 평양에서 만난 경우는 거의 없어요. (사례 6)

> 제가 여성분들 만났던 사람들은... 관리위원회 사람들이랑... 여성 대표자를 만나지는 못했어요. 다 그때 대표자들이 남성들이었고 중간에서 실무에서 책임지는 분들이 여성 몇 분 있었거든요. (사례 1)

남북교류협력에서 여성교류나 여성 주체가 자율성을 갖지 못하는 것은 남북한 사회 내 여성의 정치적 역량과도 관련이 있다. 남북한의 남성은 상대적으로 여성보다 권력을 갖고 있기도 하고 정치력이 있어 협상을 하는 데서 어려움이 덜 한 반면, 여성은 정치적 힘이 없기 때문에 자율성을 갖지 못하고 협상에서도 주체적이지 못한 모습을 보인다. 남한의 여성교류 주체들은 전체 교류 주체 중 매우 적은 수일뿐더러, 남한 여성시민사회에서도 교류의 주체는 매우 적으며 여성교류 혹은 남북관계에서 젠더 이슈는 일부의 여성들만이 참여하고 있다. 그러다보니 교류협력 주체들 사이에서 여성들이 정치력을 갖기는 쉽지 않다. 게다가 여성교류와 관련한 여러 주체들이 재생산되지 못하고 있고, 2000년대부터 이루어진 교류에 참여했던 여성들이 현재까지 주요 교류 참여자이자 추진자이다. 오랜 경험을 가진 이들이 교류협력을 추진하는 것은 남북한 간의 신뢰의 차원이나 협상력 차원에서는 강점이 되지만, 세대 재생산이나 전문인력 양성이 이루어지지 못하고 있는 것은 이후의 교류협력을 추진할 때 제약 요소가 될 수 있다. 또한 다양한 분야의 교류협력에 참여하는 여성과 남북여성교류를 추진하는 여성 간의 네트워크도 부재한 상황이다. 그러다보니 젠더 이슈는 여성교류에서만 다루게 되고, 각 영역에서 젠더 이슈를 반영할 수 있는 기회의 폭은 매우 좁다. 따라서 남북교류협력과 관련한 여성 인력 양성과 각 분야 교류협력과 여성교류 간의 연대를 위한 공간 마련이 필요해보인다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

> 전체 행사가 열리면 그 중에 여성파트로 민족공동행사 내에서 우리가 갔었던 거죠. 그래서 사실은 행사 자체가 여성이 독단적으로 여맹을 만나서 얘기를 할 수 있는 그런 건 아니었어요. …… 북의 여맹은 우리도 힘이 없으니까 큰 행사에 딸려서 가는데 북의 여맹도 우리보다 더 힘이 없지 않나 생각을 많이 했어요. 왜냐하면 구체적으로 갔을 때 운동을 한 사람들이 전체 같이 갔을 때 선언문을 갖고 굉장히 논쟁을 했거든요. (중략) 그런 걸 할 때 보면 여성들은 항상 가장 과격하고 협상 테이블에서 다른 파트의 남자들은 협상력이 있는데 이 양반들은 하도 원론적인 주장을 하고 끝까지 양보를 안 하고. 예를 들어 전체회의에서 내가 계속 물고 늘어지면 북측 여성들이 나를 설득하러 따로 나타나고 이랬어요. 그래서 나는 여맹이 북측 안에서 상대적으로 힘이 없다 라고 느꼈는데 그건 우리도 마찬가지로, 예를 들어 노총은 따로 뚫잖아요. 축구대회 하러 따로 가는데 그럴 힘이 여성은 안되고, 그래서 주로 남북 민족 공동행사의 일환으로 갔던 거죠. (사례 10)

> 정말로 이게 북을 상대로 할 때는 뭔가 우리가 얘기하는 제도적인 방식으로 절차를 거쳐서 뭔가를 하는 것보다 사실 다른 이면에서 얘기드린 부분들이 훨씬 더 결정력에 많이 영향을 미치는 것 같아요. 그런데 이 이면에서의 여성들이 사실은 훈련도 안 되어있고 그런 경험들도 부족하고. 그런데 남성기업들이나 이런 힘이 많은 그런, 네트워크와 경험과 생각도 다른 부분들도 있고. (사례 1)

교류협력 주체의 정치적 힘은 경제적 역량과도 밀접한 관련이 있음을 교류협력 경험에서 확인할 수 있었다. 남북교류협력 추진에서 공식적인 비용은 체류, 이동 등과 관련한 비용이지만 그 외의 금전적인 것들이 필요할 때가 있다. 사례 15의 경우 북한측과 탄탄한 네트워크를 가지고 있었는데, 사업을 추진하면서 중국 주재원으로 나와있던 북한 직원들이 북한으로 돌아갈 때 금 한냥씩 사례를 했고, 그것이 네트워크를 유지하는 데 도움이 되었다고 한다. 교류협력 추진에 드는 비용이 여러 형태로 지불되는 것이다. 여성교류에서도 그러한 양상이 있었는데, 사례 7은 북한 내에서 여성이 교류 추진의 힘을 발휘하기 어려웠던 데는 경제적인 부분도 원인이라고 보았다. 남북 여성의 만남에서 “물질적인 것이 오고 가는 것도 아니고 그러니까” 북한 내에서 여성의 힘과 영향력이 취약하다는 것이다. 이는 사례 10의 이야기에서 더 잘 나타난다. 사례 10이 남북여성교류를 추진할 당시 북한 여성들이 TV가 달린 차를 요청했고, 다른 교류 주체가 준비한 차보다 여성들이 준비한 차가 먼저 도착해야 한다고 했다. 왜냐하면 먼저 차를 받고, 다른 차보다 더 낫지는 않더라도 비슷한 수준의 차

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

를 받아야 북한 내부에서 여성의 힘을 보여줄 수 있다는 것이었다. 이 사례는 북한 내부 안에서 교류협력을 둘러싼 정치적 역동을 보여주기도 하면서, 남한 내부에서의 교류협력 관련한 경쟁도 보여준다. 그리고 다른 교류협력 분야에 비해 여성교류가 경쟁력이 약하다는 것 역시도 확인할 수 있다. 다른 분야에서 자원을 동원할 수 있는 역량에 비해 여성교류는 그 역량이 현격히 부족하다. 규모의 면에서나 여성시민사회의 경제적 상황에서나 여성교류는 교류협력을 추진하기에 매우 어려운 여건에 놓여 있는 것이다. 이 또한 남한 사회 내의 성 불평등한 구조와 문화 등에서 기인하기 때문에 구조와 문화를 변화시키는 노력과 함께, 여성교류를 추진할 수 있는 지원책이 적극적으로 마련되어야 한다.

> 옛날에 여성들이 죽어라고 돈 모아 가지고 봉고차를 하나 보냈잖아요. 봉고차를 보냈는데 우리가 언제 보내겠다고 현대랑 협상을 해 가지고 현대가 좀 싸게 하는 걸로 해서, 그런데 단체들마다 자기네 봉고차가… 봉고차가 아니라 25인승 버스 있는 게 자랑인 거예요. 그러니까 우리가 해서 보내려고 현대에 주문을 했고 언제까지 보내겠다 라고 얘기를 했어요. 그 때도 내가 대표할 땐데, 그랬더니 북에서 연락이 왔어요. 봉고차에 TV를 달아 달라는 거예요. 왜냐하면 민주노총이 미니버스를 보내는데 TV를 단다고 한다. 그런데 우리가 TV를 단 버스가 노총보다 먼저 도착하게 해달라는 거야. 그러니까 그 안에서 자기들도 약간, 우리도 잘 하고 있다고. 우리 쪽에서 보면 여맹이 hegemony를 갖는 게 좋죠. … 그걸 노총보다 먼저 도착하게 하려고 현대를 들볶아서 우리가 먼저 보냈어. 그러니 이들이 그 안에 경쟁관계에서도 얼마나 밀리고 있고 (사례 10)

남북교류협력에서 여성의 공간을 만들어내기 힘들고, 여성 의제를 본격화하기 힘든 것에는 남북교류협력을 둘러싼 경쟁에서도 기인한다. 남북교류협력의 불확실성, 불안정성과 함께 남북교류협력이 갖는 의미로 인해 남북교류 주체들 간의 경쟁도 적지 않다. 대북사업이 중복되는 경향이나 교류협력이 활성화될 때 수많은 단체들이 생겨났다 상황이 나빠지면 사라지는 현상들을 봐도 이를 잘 알 수 있다. 이러한 경쟁은 교류 현장에서도 나타난다. 사례 10이 이야기하는 것처럼 행사에서 요직을 차지하는 것에 대한 경쟁이 치열하다. 그런 상황에서 의제의 중요성이나 의미 보다 힘이 중요해지는데, 여성교류를 추진하는 여성단체가 갖는 힘은 전반적인 교류협력 주체들 사이에서 상대적으로 약하기 때문에 여성만의 공간과 독자성을 만들어내기란 쉽지 않은 것이다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

옛날에 8.15 행사나 6.15 공동선언 기념행사, 신년행사 해서 금강산 가면요, … 행사를 하면 주석단이 있어요. 주석단을 무대 위에 하고 거기에 의자를 놓고 주석들은 거기 앉아요. 거기에 주석을 앉히는데 보통 남측 20명, 북측 20명 앉거든요. 그럼 남측은 그 전날부터 며칠 동안 싸움을 하는 거예요. 싸움을 하는데 남측에서 너무 가려고 싸우는 사람들이 많아서, 왜냐하면 6개 종단들 있죠. 서로 자기 대표로 앉으려고 난리법석을 치고 전날 소리지르고 싸우고 그러니까 여성은 보통 한 자리 나오는 게 고작이예요. 두 자리도 거의 못 얻고. 그럼 19명 남자 틈에 여자 하나 옆에 앉아 있는. 우리는 두 자리 앉으려고 난리를 쳐도 안 되는데 북은 항상 2명이나 3명 올라와요.…… 우리는 두 자리 얻기 엄청 힘들어서 전날 밤 전쟁을 하고, 어떨 때는 나도 너무 치사하다고 생각해서 서울로 돌아가겠다고, 내가 막 짐 싸 가지고 배 타고 나오는 데까지 일부러, 너무 치사해서 안 하고 싶은데 그렇게 하는 거야, 그렇게 안 하면 우리 두 자리 못 들어간다고. (사례 10)

3. 남북교류협력의 여성 의제와 주체 확장의 가능성: 여성경제인을 중심으로

그동안 남북교류협력에서 여성 의제는 여성교류에서만 다루어지고 다른 분야에서 젠더 이슈는 거의 다루어지지 않았다. 특히 경제협력 분야는 여성의 참여 수준도 낮고 여성 의제에 무관심하다. 향후의 남북교류협력에서 경제협력이 더욱 큰 비중을 차지할 것으로 예상되기 때문에 경제협력에 대한 여성의 개입이 필요하다. 특히 북한 여성의 경제적 역량 강화는 남북한의 경제협력과도 매우 유관하다. 기존의 남북한경제협력 현장에 북한 여성의 참여가 두드러졌고, 실질적인 소득의 창출로 이어졌다는 점에서 북한 여성의 경제적 역량에 기여한 측면이 있다. 경제적 역량을 단순히 소득 창출로만 이해하는 것은 아니지만, 적절한 임금을 받고 기술 숙련의 과정을 경험할 수 있는 장으로서 경제협력은 북한 여성의 경제적 역량 강화에 기여하는 측면이 있다.

여성경제인의 참여만으로 북한 여성의 경제적 역량을 강화하는 데 직접적인 영향을 준다고 보기는 어려우나, 앞서 살펴본 바와 같이 여성경제인이 경제협력에 참여할 수 있는 환경의 조성은 남북한 사회의 성불평등한 질서의 변화와 함께 이루어질 수 있다. 이러한 문제의식 하에 여기서는 여성경제인의 참여 가능성과 여성경제인의 참여가 남북경제협력에서 여성 의제를 확장하는 데 어떤

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

기여를 할 수 있는지를 탐색보고자 한다. 이를 위해 여성경제인의 경제협력에 대한 관심, 여성경제인의 경제협력 참여 유인, 참여를 위한 조건 등을 중심으로 살펴볼 것이다. 그동안 경제협력이나 남북교류협력과 관련하여 여성을 대상으로 한 조사가 이루어진 바가 없다는 점을 고려할 때, 본 조사결과는 향후 교류협력의 여성 참여와 여성 의제 확산을 도모하는 데 있어 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

가. 여성경제인의 남북교류협력에 대한 관심

남북경제협력 현장에서 여성경제인을 발견하기 어려웠던 현실과 달리, 여성경제인의 남북교류협력에 대한 관심은 높은 편이었다. 전체 응답자 500명 중 78.2%가 남북교류협력에 관심이 있다고 하였다. 통계적으로 유의하지는 않지만 업종별로는 제조업, 수도·하수폐기물처리·원료재생업, 전문·과학및기술서비스업에서 관심이 있다는 응답률이 80% 이상 나왔다(〈표 Ⅲ-3〉).

〈표 Ⅲ-3〉 남북교류협력 관심 여부

(단위: 명, %)

구분		사례수	관심없다	관심있다
전체		500	21.8	78.2
업종	농업, 임업, 어업, 광업	14	35.7	64.3
	제조업	204	19.1	80.9
	전기, 가스, 증기 및 공기조절공급업	13	30.8	69.2
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	9	11.1	88.9
	건설업	106	27.4	72.6
	도매 및 소매업	62	25.8	74.2
	정보통신업	31	25.8	74.2
	전문, 과학 및 기술서비스업	61	11.5	88.5
	χ^2	10.279		
종사자 규모	5인 미만	302	22.2	77.8
	5인 이상-10인 미만	116	20.7	79.3
	10인 이상	82	22.0	78.0
	χ^2	.111		

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

구분		사례수	관심없다	관심있다
지역	서울	112	9.8	90.2
	인천·경기	138	26.8	73.2
	수도권 외	250	21.8	78.2
	χ^2	12.451**		

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

남북교류협력에 관심이 있다고 응답한 여성경제인 391명이 관심을 가지는 교류협력 분야는 '경제'(69.3%)였다. 그 다음이 '사회·문화' 13.0%, '여성' 12.8%였다. 여성경제인이다 보니 경제 분야에 대한 관심은 당연한 결과일 수 있으나, '여성'과 '사회·문화'에도 관심이 있었다(<표 Ⅲ-4>). 이는 1순위와 2순위를 합한 응답에서 명확히 드러나는데, 여성경제인은 경제 분야뿐만 아니라 여성 분야에 대한 관심도 높은 것으로 확인된다(<표 Ⅲ-5>). 이러한 결과는 여성경제인이 경제 분야에서 교류협력을 추진하는 것뿐만 아니라 여성 분야나 사회·문화 분야 교류에 참여함으로써 의제 간 교차성을 확보할 수 있는 가능성을 보여준다.

<표 Ⅲ-4> 남북교류협력 관심 분야(1순위)

(단위: 명, %)

구분		사례수	경제	여성	사회 문화	종교	의료 보건	학술
전체		391	69.3	12.8	13.0	1.5	2.6	0.8
업종	농업, 임업, 어업, 광업	9	77.8	22.2	0.0	0.0	0.0	0.0
	제조업	165	67.9	17.6	10.3	2.4	1.8	0.0
	전기, 가스, 증기 및 공기조절공급업	9	88.9	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	8	87.5	0.0	0.0	0.0	12.5	0.0
	건설업	77	79.2	10.4	9.1	0.0	0.0	1.3
	도매 및 소매업	46	54.3	15.2	19.6	2.2	8.7	0.0
	정보통신업	23	73.9	0.0	21.7	4.3	0.0	0.0
	전문, 과학 및 기술서비스업	54	63.0	5.6	24.1	0.0	3.7	3.7
	χ^2	53.885**						

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

구분		사례수	경제	여성	사회 문화	종교	의료 보건	학술
종사자 규모	5인 미만	235	63.4	14.9	15.7	2.1	3.0	0.9
	5인 이상- 10인 미만	92	77.2	10.9	9.8	1.1	0.0	1.1
	10인 이상	64	79.7	7.8	7.8	0.0	4.7	0.0
	χ^2	14.651						
지역	서울	101	67.3	10.9	13.9	5.0	2.0	1.0
	인천·경기	101	68.3	12.9	14.9	0.0	4.0	0.0
	수도권 외	189	70.9	13.8	11.6	0.5	2.1	1.1
	χ^2	13.731						

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 Ⅲ-5〉 남북교류협력 관심 분야(1+2순위)

(단위: 명, %)

구분		사례수	경제	여성	사회 문화	종교	의료 보건	학술
전체		391	-	-	-	-	-	-
업종	농업, 임업, 어업, 광업	9	77.8	44.4	22.2	0.0	11.1	0.0
	제조업	165	80.6	37.6	29.7	7.3	7.3	0.6
	전기, 가스, 증기 및 공기조절공급업	9	100.0	22.2	22.2	0.0	0.0	0.0
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	8	87.5	50.0	12.5	0.0	12.5	0.0
	건설업	77	88.3	19.5	35.1	6.5	2.6	3.9
	도매 및 소매업	46	69.6	26.1	43.5	6.5	15.2	2.2
	정보통신업	23	78.3	30.4	43.5	4.3	0.0	0.0
	전문, 과학 및 기술서비스업	54	70.4	35.2	44.4	3.7	5.6	22.2
종사자 규모	5인 미만	235	76.6	31.5	36.2	6.4	7.7	5.5
	5인 이상- 10인 미만	92	83.7	34.8	35.9	5.4	3.3	3.3
	10인 이상	64	85.9	29.7	26.6	4.7	7.8	1.6
지역	서울	101	78.2	34.7	38.6	9.9	2.0	7.9
	인천·경기	101	80.2	29.7	34.7	5.9	11.9	2.0
	수도권 외	189	80.4	31.7	32.3	3.7	6.3	3.7

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

남북교류협력 중에서도 여성경제인은 남북경제협력에 대한 관심이 높았는데, 전체 응답자 500명 중 78.6%가 남북경제협력에 관심이 있다고 하였다. 남북경제협력의 경우에도 제조업, 수도·하수폐기물처리·원료재생업, 전문·과학및기술서비스업에서 관심이 많았다(〈표 Ⅲ-6〉). 이러한 결과는 제조업을 중심으로 한 경제협력이 추진되었던 과거와 달리, 향후 4차산업혁명에 발맞춘 경제협력이 확대될 것에 대한 기대가 반영된 것으로 보인다. 그리고 상대적으로 남성중심적인 과학기술분야에 종사하는 여성경제인의 경제협력에 대한 관심은 향후의 과학기술분야 교류협력에서 여성 참여를 도모할 수 있는 기반이 될 수 있을 것으로 예상된다.

〈표 Ⅲ-6〉 남북경제협력 관심 여부

(단위: 명, %)

구분		사례수	관심없다	관심있다
전체		500	21.4	78.6
업종	농업, 임업, 어업, 광업	14	35.7	64.3
	제조업	204	20.6	79.4
	전기, 가스, 증기 및 공기조절공급업	13	30.8	69.2
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	9	11.1	88.9
	건설업	106	23.6	76.4
	도매 및 소매업	62	24.2	75.8
	정보통신업	31	29.0	71.0
	전문, 과학 및 기술서비스업	61	9.8	90.2
	χ^2	9.542		
종사자 규모	5인 미만	302	20.9	79.1
	5인 이상- 10인 미만	116	25.0	75.0
	10인 이상	82	18.3	81.7
	χ^2	1.417		
지역	서울	112	8.9	91.1
	인천·경기	138	26.1	73.9
	수도권 외	250	24.4	75.6
	χ^2	13.496**		

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

남북교류협력에 대한 여성경제인의 관심은 높았으나 실제로 교류협력에 참여한 여성경제인은 응답자의 5.8%였다. 참여 경험이 있는 업종은 제조업, 건설업, 도매및소매업, 정보통신업, 전문·과학및기술서비스업이었다(〈표 Ⅲ-7〉).

〈표 Ⅲ-7〉 남북교류협력 참여 경험 유무

(단위: 명, %)

구분		사례수	있다	없다
전체		500	5.8	94.2
업종	농업, 임업, 어업, 광업	14	0.0	100.0
	제조업	204	7.4	92.6
	전기, 가스, 증기 및 공기조절공급업	13	0.0	100.0
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	9	0.0	100.0
	건설업	106	3.8	96.2
	도매 및 소매업	62	8.1	91.9
	정보통신업	31	3.2	96.8
	전문, 과학 및 기술서비스업	61	6.6	93.4
	χ^2	4.936		
종사자 규모	5인 미만	302	5.6	94.4
	5인 이상- 10인 미만	116	6.0	94.0
	10인 이상	82	6.1	93.9
	χ^2	.041		
지역	서울	112	9.8	90.2
	인천·경기	138	5.8	94.2
	수도권 외	250	4.0	96.0
	χ^2	4.798		

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

남북교류협력에 참여한 경험이 있는 여성경제인이 참여했던 교류협력 분야는 경제, 여성, 사회·문화, 종교, 의료·보건, 학술 분야로 골고루 나타났다. 29명이라는 아주 소수의 여성경제인이 교류협력에 참여했지만 다양한 분야에서 교류

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

협력에 참여한 경험이 있었다(〈표 Ⅲ-8〉). '여성'이라는 특성과 '경제인'이라는 특성이 결부되어 경제 분야와 여성 분야에서 교류협력에 참여한 것으로 보이고, 사회·문화나 종교, 의료·보건의 경우도 개인적 배경의 특성에 따라 참여를 한 것으로 보인다. 이는 여성경제인 내부에도 다양한 차이가 있음을 보여주고, 여성경제인의 교류협력의 참여가 경제 분야뿐만 아니라 다방면에서 이루어질 수 있다는 점을 보여준다.

〈표 Ⅲ-8〉 남북교류협력 참여 분야

(단위: 명, %)

구분		사례수	경제	여성	사회 문화	종교	의료 보건	학술
전체		29	69.3	12.8	13.0	1.5	2.6	0.8
업종	제조업	15	33.3	46.7	20.0	0.0	1.8	0.0
	건설업	4	50.0	25.0	25.0	0.0	0.0	1.3
	도매 및 소매업	5	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	정보통신업	1	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	전문, 과학 및 기술서비스업	4	25.0	25.0	25.0	25.0	3.7	3.7
	χ^2	16.114						
종사자 규모	5인 미만	17	41.2	29.4	23.5	5.9	3.0	0.9
	5인 이상- 10인 미만	7	42.9	42.9	14.3	0.0	0.0	1.1
	10인 이상	5	60.0	40.0	0.0	0.0	4.7	0.0
	χ^2	2.620						
지역	서울	11	27.3	36.4	36.4	0.0	2.0	1.0
	인천·경기	8	50.0	25.0	12.5	12.5	4.0	0.0
	수도권 외	10	60.0	40.0	0.0	0.0	2.1	1.1
	χ^2	8.412						

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

나. 여성경제인의 남북교류협력 참여 유인

여기서는 여성경제인의 남북경제협력 참여 의향과 참여 의향에 영향을 미치는 요소들이 무엇인지를 살펴보았다. 여성경제인 500명 중 73.2%가 남북경제협력에 참여할 의향이 있다고 했다. 남북경제협력에 대한 관심이 있는 만큼 경제협력 참여 의향도 있는 것이다. 업종별로는 제조업, 수도·하수폐기물처리·원료재생업, 전문·과학및기술서비스업에 종사하는 여성경제인의 참여 의사가 많았다. 1차 산업을 제외한 분야에서 경제협력에 참여할 의향이 더 많고, 이미 경제협력이 추진된 분야와 향후에 확대될 것으로 예상되는 분야를 중심으로 경제협력 참여 의향이 나타나는 것으로 보인다(〈표 Ⅲ-9〉).

〈표 Ⅲ-9〉 남북경제협력 참여 의향

(단위: 명, %)

구분		사례수	있다	없다
전체		500	73.2	26.8
업종	농업, 임업, 어업, 광업	14	42.9	57.1
	제조업	204	78.4	21.6
	전기, 가스, 증기 및 공기조절공급업	13	61.5	38.5
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	9	88.9	11.1
	건설업	106	65.1	34.9
	도매 및 소매업	62	71.0	29.0
	정보통신업	31	71.0	29.0
	전문, 과학 및 기술서비스업	61	80.3	19.7
	χ^2	16.813*		
종사자 규모	5인 미만	302	73.5	26.5
	5인 이상- 10인 미만	116	71.6	28.4
	10인 이상	82	74.4	25.6
	χ^2	.235		

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

구분		사례수	있다	없다
지역	서울	112	86.6	13.4
	인천·경기	138	68.1	31.9
	수도권 외	250	70.0	30.0
	χ^2	13.386**		

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

본 연구에서 만난 여성경제인들은 참여 의향이 높게 나타나는 분야인 제조업, 전문·과학및기술서비스업, 건축업에 종사하는 이들이었다. 이들의 구체적인 참여 의향은 인건비를 포함한 생산비용의 절감, 향후 새로운 시장으로서 북한의 가능성에서 비롯되었다. 제조업에 종사하는 여성경제인이나 인건비 비중이 높고 인력에 의존하는 분야의 여성경제인들은 인건비 절감에 대한 관심이 많았다. 인건비 절감은 여성기업인에게 매력적인 유인이 되었다. 실제 경제협력에 참여해보지는 않았지만 경제협력과 관련된 정보나 주변인들로부터 인건비 절감이 주는 생산성 제고에 대한 이야기들을 들었기 때문이다. 특히, 최근의 코로나 19상황으로 인해 자재의 수급이나 물류 이동의 문제로 북한에 대한 관심이 더욱 커진 것으로 보인다.

> 저희는 말씀드렸던 것처럼 제조업을 하고 이번에 코로나로 인해서 타격이 컸는데, 제일 중요한 게 저희가 원자재나 부자재 같은 걸 중국에서 가지고 오는 작업들을 많이 할 수밖에 없는 구조기 때문에 한국은 제조나 그런 공장들도 많이 없어졌고요. 그리고 있다 해도 지금 너무 단가나 그런 경쟁력이 많이 없기 때문에 대부분 중국이나 베트남이나 다른 데서 가져오는데, 코로나하고 이 상황이 딱 맞으니까 저희가 가서 제조를 하고 QC를 하고 생산을 해야 되는데 들어갈 수도 나올 수도 없는 상황이 되는 거예요. 게다가 최근 중국에서 인건비 상승도 있었고 (중략) 만약 이게 언어의 문제가 없고 인건비 절약을 할 수 있는 북한과의 어떤 교류나, 되게 엄청난 기술을 요하는 것들은 아니거든요. 단순노동이 많이 필요하고, 간단한 기계들이나 이런 것만 세팅이 되면 어느정도 금방 follow up이 될 수 있는 부분이 있기 때문에, 이렇게 저희가 한번 코로나를 크게 맞고나서 생각을 해본 게, 이런 게 만약 북한 시장에 들어갈 수 있다면 상당히 서로 win-win할 수 있는 부분이 있지 않을까 라고 생각을 했고… (사례 20)

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

> 저 같은 경우는 반도체를 설계하고 제품을 만들어내다 보니까 전력반도체 같은 경우는 설계, 모듈, 세트 이 세 가지가 유기적으로 돌아가요. 그런데 칩 판매로는 매출의 극대화를 시키기가 사실상 힘들거든요. 그래서 모듈이라는 반제품을 저희가 만들려고 하는데, 그러려면 북한 개성공단이나 이런 곳에 장비를 셋업을 하고 인건비가 그 외의 물류비용이나 여러가지 것들을 절감을 하면, 저희 업체는 지금 국내 market share가 10%밖에 안돼요. 그런데 그렇게 되면 아무래도 마켓에 진입하는데 훨씬 더 단기간에 매출을 극대화시킬 수 있고, 그리고 외국의 동남아나 중국에 저희가 수출을 할 수 있는데 거기에 대한 가격경쟁력이 굉장히 좋을 것 같아요. 사실 지금도 코로나 때문에 온라인으로 우리가 화상미팅을 하지만 하늘길이 막혔잖아요. 그런데 저희 같은 경우는 개성공단에다가 그런 모듈업체를 셋업을 한다 그러면 훨씬 더 그런 것들이, 하늘길이 막혔다고 해서 물품의 수급이라든지 그런 거에 지장 받지 않고, 그리고 현장에서 문제가 생겼을 때 저희 엔지니어가 바로바로 가서 해결을 할 수 있는 그런 이점들이 있어요. 그래서 관심을 많이 갖게 됐습니다. (사례 23)

남북경제협력의 참여 의사는 남성 역시 높은 편이었는데, 기존에 남북경제협력에 참여한 남성기업인을 중심으로 조사한 이상준 외(2019)연구에 따르면, 북한에 투자 의향이 높다는 비율이 60.0%였다. 북한에 투자하는 이유로는 여성경제인과 마찬가지로, '낮은 인건비'(63.0%)가 가장 높은 응답율을 보였다. 다만 남성기업인의 경우 북한과 경제협력을 추진해 본 경험이 있다 보니 다음 순으로 높은 것이 '높은 생산성'(18.0%)이었다(이상준 외, 2019:58-59).

인건비 절감이나 물류 이동의 문제로 경제협력에 관심이 있는 여성경제인이 있는가 하면, 남북경제협력에 참여 의향이 없는 여성경제인(134명)도 있었다. 이들이 경제협력에 참여 의향이 없는 이유는 '남북관계의 영향을 많이 받아 안정적으로 경제협력을 추진하기 어려울 것 같아서'가 40.3%로 가장 많은 응답이었고, 다음이 '내가 경영하는 기업의 업종이 남북경제협력을 추진할 수 있는 분야가 아닌 것 같아서' 35.8%였다(〈표 Ⅲ-10〉). 5·24조치 이후 남북경제협력에 참여했던 기업의 손해를 지켜보았기 때문에 경제협력의 불안정성에 대한 불안이 높을 수밖에 없다. 따라서 정치·군사적 상황과 무관하게 경제협력을 추진할 수 있는 제도적 여건과 유사시 기업의 손해를 최소화 할 수 있는 보다 적극적인 정책적 조치를 마련해야 한다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

〈표 Ⅲ-10〉 남북경제협력 참여 의향이 없는 이유

(단위: 명, %)

구분		사례수	기업 이익에 도움이 안될것 같아서	경제 협력의 불안정	북한 노동력 불신	해당 분야가 아닌 것 같아서	잘 몰라서
전체		134	16.4	40.3	1.5	35.8	6.0
업종	농업, 임업, 어업, 광업	8	0.0	50.0	0.0	37.5	12.5
	제조업	44	18.2	45.5	0.0	27.3	9.1
	전기, 가스, 증기 및 공기조절공급업	5	40.0	20.0	20.0	20.0	0.0
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	1	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	건설업	37	18.9	45.9	0.0	32.4	2.7
	도매 및 소매업	18	11.1	38.9	0.0	50.0	0.0
	정보통신업	9	11.1	33.3	11.1	22.2	22.2
	전문, 과학 및 기술서비스업	12	16.7	8.3	0.0	75.0	0.0
	χ^2	44.458*					
종사자 규모	5인 미만	235	16.3	41.3	0.0	35.0	7.5
	5인 이상- 10인 미만	92	24.2	30.3	0.0	39.4	6.1
	10인 이상	64	4.8	52.4	9.5	33.3	0.0
	χ^2	17.065*					
지역	서울	101	20.0	20.0	0.0	60.0	0.0
	인천·경기	101	6.8	54.5	2.3	31.8	4.5
	수도권 외	189	21.3	36.0	1.3	33.3	8.0
	χ^2	12.538					

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

남북경제협력을 추진한 경험이 있는 사례 2의 경우도 처음 경제협력을 고민할 때 “불안”했다고 하였다. 북한이라고 하면 “뿔달린 도깨비”인 줄 알았고, 실제로 제품의 질을 담보할 수 있을지, 문제가 발생하지 않을지 우려가 많았다고 한다. 처음 진입하는 경제인의 입장에서는 경제적 손실에 대한 불안감이 높을

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

수밖에 없다. 여성경제인의 경우 불안감이 더 높은 것으로 보이는데, 이는 남한에서 여성경제인이 사업적으로 성공하기도 쉽지 않은 상황에서 기업을 운영하다보니 상대적으로 남성경제인에 비해 안정성에 대한 추구가 높은 것에서 기인하는 것으로 보인다. 그리고 북한이나 사회주의에 대한 이해 부족도 경제협력 참여를 주저하게 하는 요인이다.

> 저도 제조가 현실적으로 좀 힘들잖아요. 제조 공장이라든지 시설이라든지 스케일이 좀 커야 되는 그런 상황이기 때문에, 지금은 많이 나아졌지만 5년 전이나 그런 상황에서는 여자 대표님들이 하는 사업은 뷰티 쪽, … 개성공단에 들어가는 사업 아이템하고 맞지 않았던 것 같고요. 지금은 많이들, 그래도 조금씩 생기지만 남성의 수에 비해서 적은 편이고 돈도 많이 들어가는 제조는 여성이 좀 약하지 않은가 싶어요. 그래서 제가 아는 사장님도 들어가긴 했는데 리스크가 많다 보니까 여성 쪽 사장들이 보통 빚을 지는 걸 싫어하고 천천히 성장하더라도 내실을 다지는 그런 부분이 많기 때문에, 개성공단에서 득과 실을 따져 보셨을 때 아직은 초기라서 리스크가 있다고 판단되면 들어가기가 쉽지 않은 그런 상황도 있었을 거라고 추측해봅니다. (사례 21)

> 아무래도 북한이다 보니까, 지금도 번복되는 걸 많이 봤잖아요. 그리고 공산주의, 우리가 중국얘기도 많이 듣잖아요. 중국진출한 사장님 보면 갑자기 밤에 공산당이 와서 다 나가라 하면 다 나갔다, 이런 식으로 나오기 때문에 아무래도 위험스러운 게, 그렇다면 결정하기가 좀 힘들지 않을까 (사례 21)

남북교류협력에서 창출할 수 있는 경제적 효과는 비용 절감 외에 관세 면제도 있다. 하지만 조사에 응답한 여성경제인의 73.6%가 관세가 면제되는 것을 모른다고 하였다(〈표 Ⅲ-11〉). 면접을 진행한 여성경제인들 중에서 관세 효과를 이야기한 경우는 사례 25뿐이었다. 인건비나 물류비처럼 특별한 정보가 없어도 예측 가능한 부분이 유인이 되는 한편, 그 외의 다른 요소들에 대해서는 잘 모르고 있었다. 〈표 Ⅲ-12〉에서 나타나듯, 남북경제협력에 관심이 있고, 참여의향이 있어도 관세 효과와 같은 경제협력에 대한 정보는 부족한 상황이다. 정보의 부족은 경제협력 참여 의향은 있어도 실제로 참여하게 힘들게 만들 수 있고, 남북경제협력 추진에 대한 두려움을 느끼게 하는 데 영향을 미친다. 따라서 남북경제협력과 관련한 여러 효과나 어려움을 접할 수 있는 기회들이 여성경제인에게 제공될 필요가 있다.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

〈표 Ⅲ-11〉 남북경제협력 효과에 대한 인지 여부: 관세 면제

(단위: 명, %)

구분		사례수	안다	모른다
전체		500	26.4	73.6
업종	농업, 임업, 어업, 광업	14	28.6	71.4
	제조업	204	28.4	71.6
	전기, 가스, 증기및공기조절공급업	13	15.4	84.6
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	9	0.0	100.0
	건설업	106	22.6	77.4
	도매및소매업	62	33.9	66.1
	정보통신업	31	29.0	71.0
	전문, 과학및기술서비스업	61	23.0	77.0
	χ^2	7.543		
종사자 규모	5인 미만	302	27.2	72.8
	5인 이상- 10인 미만	116	25.0	75.0
	10인 이상	82	25.6	74.4
	χ^2	.231		
지역	서울	112	33.0	67.0
	인천·경기	138	23.9	76.1
	수도권 외	250	24.8	75.2
	χ^2	3.307		

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

〈표 Ⅲ-12〉 경제협력 관심 및 경제협력 참여 의향 유무에 따른 남북경제협력 효과에 대한 인지 여부: 관세 면제

(단위: 명, %)

구분		사례수	안다	모른다
전체		500	26.4	73.6
경제협력 관심	있다	393	28.0	72.0
	없다	107	20.6	79.4
	χ^2	2.389		
경제협력 참여의향	있다	366	28.1	71.9
	없다	134	21.6	78.4
	χ^2	2.133		

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

한편, 여성경제인들은 자신들의 경제협력 참여가 북한 여성의 경제적 역량 강화에 도움이 된다고 인식하고 있었다. 응답자의 87.2%가 여성경제인의 참여가 북한 여성의 경제적 역량 강화에 도움이 된다고 하였다(〈표 Ⅲ-13〉). 여성경제인이 추측하기에 최근 북한 여성의 경제활동이 활성화되고 있는 상황에서 남한 여성경제인의 등장은 북한 여성에게 경제활동과 관련한 큰 자극이 될 것이라 하였다. 그리고 동시에 남한 여성경제인에게도 영향을 줄 수 있을 것으로 예상했다. 남한 여성이 북한 여성에게, 혹은 북한 여성이 남한 여성에게 일방향으로 영향을 준다기 보다 교류를 통해 상호 영향을 주고, 그것이 남북한 여성의 경제활동에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 것이다. 여성경제인은 북한 여성의 상황에 대해 잘 모르지만 북한 여성에 대해 '여성'으로서 연대감을 느끼는 것으로 보인다. 특히 남성중심적 경제구조 속에서 경제인으로 살아남기 위해 노력했던 여성경제인의 삶의 경로가 이러한 인식에 영향을 미친 것으로 추측된다.

〈표 Ⅲ-13〉 남북경제협력 효과에 대한 인식 여부: 북한 여성의 경제적 역량 강화

(단위: 명, %)

구분		사례수	도움이 되지않는다	도움이 된다
전체		500	12.8	87.2
업종	농업, 임업, 어업, 광업	14	21.4	78.6
	제조업	204	11.3	88.7
	전기, 가스, 증기및공기조절공급업	13	15.4	84.6
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	9	11.1	88.9
	건설업	106	15.1	84.9
	도매및소매업	62	12.9	87.1
	정보통신업	31	19.4	80.6
	전문, 과학및기술서비스업	61	8.2	91.8
	χ^2	4.312		
종사자 규모	5인 미만	302	11.3	88.7
	5인 이상- 10인 미만	116	14.7	85.3
	10인 이상	82	15.9	84.1
	χ^2	1.686		

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

구분		사례수	도움이 되지않는다	도움이 된다
지역	서울	112	4.5	95.5
	인천·경기	138	16.7	83.3
	수도권 외	250	14.4	85.6
	χ^2	9.394**		

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

여성들이 나가서 경제활동을 하기 시작한 거잖아요 장마당 같은 데도 다. 그래서 지금 북한도 여성파워가 계속 올라가고 있고 커지고 있고 실제로 돈을 쥐락펴락 하는 여자들, 그리고 성공하고 있는 돈을 벌고 있는 사람들이 대부분 여자들이 많아지기 때문에, 이제는 한국도 여성들이 들어가야 될 때가 오지 않았나 라고 저는 생각을 하거든요. 지금 그쪽도 바뀌고 있는데 저희도 어느 정도 바뀌어서 같이 보조가 맞춰져야 시너지가 일어나지 않을까 라고 생각을 합니다. 지금이 때라고 생각이 들어서요. (사례 20)

남한에서 사업을 해서 성공한 여성들의 롤모델을 보여준다면 그들도 경제적인 리더로 성장해서 같이 협력관계로 해서 경제발전에 기여할 수 있는, 그런 시너지를 서로 줄 수 있지 않을까 라는 생각이 듭니다. (사례 21)

다. 여성경제인의 남북교류협력 참여 활성화를 위한 조건

여성경제인의 경제협력 참여 의향이 높은 것에 비해 실제 경제협력 참여가 저조한 상황을 개선하기 위해서는 어떤 조건이 마련되어야 하는지를 살펴보았다. 우선 여성경제인이 경제협력에 참여했을 때 우려가 되는 사항을 조사하였다. 여성경제인이 생각하는 남북경제협력 추진 시 예상되는 애로사항은 '남북경제협력 관련 지원제도나 절차에 대한 정보와 이해 부족'(23.6%), '북한 체류시 신변보호 등 안전의 문제'(21.9%), '경제협력이 중단되었을 때 피해'(18.8%)순이었다(<표 Ⅲ-14>).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

〈표 Ⅲ-14〉 여성경제인의 남북경제협력 추진 시 예상되는 애로사항

(단위: 명, %)

구분		사례수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
전체		500	23.6	21.8	8.6	8.0	5.4	18.8	6.0	2.4	5.4
업종	농업, 임업, 어업, 광업	14	21.4	21.4	0.0	0.0	7.1	42.9	0.0	7.1	0.0
	제조업	204	27.0	19.6	8.3	6.9	6.9	18.1	6.4	2.0	4.9
	전기, 가스, 증기및공기조절공급업	13	23.1	23.1	7.7	15.4	7.7	0.0	7.7	7.7	7.7
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	9	44.4	22.2	0.0	0.0	11.1	11.1	11.1	0.0	0.0
	건설업	106	18.9	27.4	7.5	6.6	3.8	19.8	8.5	1.9	5.7
	도매및소매업	62	27.4	21.0	8.1	9.7	6.5	22.6	1.6	1.6	1.6
	정보통신업	31	16.1	16.1	12.9	9.7	0.0	19.4	6.5	6.5	12.9
	전문, 과학및기술서비스업	61	18.0	23.0	13.1	13.1	3.3	14.8	4.9	1.6	8.2
	χ^2	48.059									
종사자 규모	5인 미만	302	24.5	23.5	8.3	8.6	5.0	17.5	5.0	3.0	4.6
	5인 이상- 10인 미만	116	22.4	19.8	6.0	5.2	7.8	22.4	7.8	0.9	7.8
	10인 이상	82	22.0	18.3	13.4	9.8	3.7	18.3	7.3	2.4	4.9
	χ^2	13.424									
지역	서울	112	21.4	23.2	12.5	6.3	4.5	15.2	6.3	3.6	7.1
	인천·경기	138	23.2	23.2	8.0	9.4	5.1	21.0	5.1	2.9	2.2
	수도권 외	250	24.8	20.4	7.2	8.0	6.0	19.2	6.4	1.6	6.4
	χ^2	11.244									

주 1: ① 남북경제협력 관련 지원제도나 절차에 대한 정보와 이해 부족, ② 북한 체류시 신변 보호 등 안전의 문제, ③ 업무와 관련하여 북한과 원활히 왕래, 소통할 수 있는 방법 등 부족, ④ 북한 측의 신뢰할만한 파트너와 연계, ⑤ 남북경제협력 추진을 위한 자금 조달, ⑥ 경제협력이 중단되었을 때 피해, ⑦ 북한의 업무 진행이나 기업 운영 방식, 협력에 대한 이해 부족, ⑧ 남북경제협력 참여자들의 네트워크에서 소외, ⑨ 북한의 가부장적 문화로 인한 여성경제인의 활동 제약

주 2: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

여성경제인은 경제협력에 대한 참여 의사는 있지만 어떻게 경제협력을 해야 하는지 그 절차에 대한 구체적인 정보가 없다고 느낀다. 앞서 관세 효과에 대한 인지도가 낮았던 것만 보아도 여성경제인의 경제협력에 대한 정보가 매우

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

부족하다는 것을 알 수 있는데, 이 부분에 대해 여성경제인도 자각을 하고 있는 것이다. 여성경제인들은 경제협력 절차나 지원제도뿐만 아니라 북한 상황이나 경제에 대한 이해가 있어야 경제협력에 대한 구상이 가능하기 때문에 이런 정보를 접할 수 있는 기회가 필요하다고 여겼다. 여성경제인들은 주로 온라인이나 주변 지인으로부터 정보를 얻는다고 했다(사례 20, 사례 21). 남북경제협력과 관련한 아카데미 등에 참여 경험이 있는 여성경제인은 9.6%로 50명이 채 되지 않는 숫자였다. 따라서 여성경제인이 북한 경제, 남북경제협력 등과 관련한 정보를 얻을 공식적이고 체계적인 기회가 충분히 마련될 필요가 있다.

> 사실은 북한의 상황에 대해서 전혀 모르잖아요. 기업 현황이라든가 실제로 지금 말씀하시는 것처럼 통신이나 서비스 수준이 어느 정도인지, 제조업은 어떠 어떤 것들을 자체에서 생산하고 있는지 못하고 있는지 이런 정보 자체가 너무 막혀 있어서 그런 사전작업들이 어느정도 되고 나서 그걸 알아야 내가 여기다 뭘 할 수 있겠구나, 그쪽에선 우리한테 뭘 할 수 있겠구나 이런 것들이 구체적으로 생각이 들 거 같아요. (사례 22)

> 너무 개성공단 정도의 남북 경협수준만 인지가 되어있으니까 과연 다수가 그런 내용이 실질적으로 필요할까 라는 고민을 할 것 같아요. 알고 있는 정보수준이 너무 낮은 것 같아요 전반적으로. (사례 24)

> 정말 실제적으로, 남북경협사업이나 이런 것들이 진행이 된다고 했을 때 실무와 관련된 것들? 그런 것들이 진행이 된다 그러면 그런 건 꼭 가보고 싶어요. (사례 19)

여성경제인 중 20.6%가 향후에 남북경제협력 아카데미나 교육에 참여할 의향이 있었다(〈표 Ⅲ-15〉). 여성경제인이 관심을 가지는 교육 내용은 북한 경제, 남북경제협력에 대한 기본적인 정보부터 경제협력의 장기적인 로드맵에 이르기까지 방대하였다(사례 24, 사례 22). 관심의 영역은 넓지만 필요로 하는 정보는 공통적으로 구체적인 내용이었다. 실제 경제협력의 공간에서 발생하는 문제, 해결 방법, 관련 업종의 경제협력 경험 등 여성경제인이 구체적인 경제협력의 상을 그릴 수 있는 정보가 필요하다는 것이다(사례 22, 사례 25).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

〈표 Ⅲ-15〉 향후 남북경제협력 관련 교육이나 아카데미 참여 의사 유무

(단위: 명, %)

구분		사례수	있다	없다
전체		500	20.6	79.4
업종	농업, 임업, 어업, 광업	14	35.7	64.3
	제조업	204	19.1	80.9
	전기, 가스, 증기및공기조절공급업	13	30.8	69.2
	수도, 하수폐기물처리, 원료재생업	9	11.1	88.9
	건설업	106	25.5	74.5
	도매및소매업	62	21.0	79.0
	정보통신업	31	22.6	77.4
	전문, 과학및기술서비스업	61	11.5	88.5
	χ^2	8.269		
종사자 규모	5인 미만	302	21.2	78.8
	5인 이상- 10인 미만	116	20.7	79.3
	10인 이상	82	18.3	81.7
	χ^2	.332		
지역	서울	112	9.8	90.2
	인천·경기	138	25.4	74.6
	수도권 외	250	22.8	77.2
	χ^2	10.069**		

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

두 번째로 많이 꼽은 안전의 문제는 남북한 간 통행이 자유롭지 못한 상황과 통신의 문제가 안전에 대한 우려를 낳는 것으로 보인다. 게다가 북한에 대한 정보 부족, 편견도 안전에 대한 걱정을 야기한다. 사례 1은 남한 여성이 개성공단에서 일을 하는 데 중요한 걸림돌 중 하나가 체류문제라며, 자유롭게 출퇴근이 가능하다면 여성의 진입장벽이 낮아질 수 있을 것으로 보았다. 특히 여성의 경우는 아직까지 남한 사회에서 자녀양육이나 가사노동의 책임이 여성에게 있는 것으로 여겨지는 상황에서 통신과 통행이 자유롭지 못한 경제협력에

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

참여하기는 더욱 어렵다. 따라서 통행과 통신의 문제 해결과 함께, 여성이 느끼는 안전의 문제를 해결하기 위한 방안이 향후 경제협력 제도 개선에서 반드시 고려되어야 할 사안이다.

> 지리적으로도 그렇고, 사실은 되게 불안정한 상황이었잖아요. 물론 개성공단이 안전장치를 법적으로도 그렇고 남북이 서로 합의하에 안전장치를 해 놓는다고 하더라도 아직까지 분단 상태고 또 거기서 체류를 해야 되는 상황이니까. 체류 시스템도 월요일 새벽에 출근을 하고 목요일날 나와야 되고 이런 식이니까 아무래도 남성분들이, 한창 30대 이런 분들은 남측에서 일하는 것보다는 월급이 1.5배라든지 이런 식으로 되고, 가사나 양육 이런 거에 부담이 없고, 그런 부분이 크게 작용을 한 것 같아요. 그래서 여성분들도 보면 미혼인 경우에 그쪽 개성공단에서 현지 공장에서 일을 하고 계시고, 아니면 결혼해서 자녀가 있거나 이런 경우에는 그쪽에서 일하는 것조차도 힘든 구조였어요. (사례 1)

> 안전문제가 조금 전에 말씀드렸듯이 개성공단에 제 아는 업체들을 같이 많이 듣고 만나면서 제가 느낀 거예요. 그런 안전문제가 해결이 되지 않으면 진짜 갈 수도 없고 저희가 그런 방안을 계획을 할 수 없잖아요. (사례 18)

세 번째 예상되는 애로사항은 남북경제협력이 중단되었을 때의 피해였다. 이미 경제협력에 참여했던 많은 기업이 경제적으로 막대한 손해를 입은 것은 익히 알려져있다. 그런 상황에서 여성경제인 역시 손해에 대한 두려움을 가질 수밖에 없다. 손해에 대한 두려움은 여성경제인 개인이 해결할 수 있는 문제가 아니다. 우선적으로 위기 상황이 발생했을 때 처리와 보상을 지난 과거의 경험을 통해 제도화함으로써 안전장치를 마련하는 것이 필요하고, 경제협력의 자율성을 공고히 함으로써 정치나 군사적 상황의 영향을 최소화하는 제도적 조치가 마련되어야 한다. 또한 여성경제인의 경우에는 진입 이후에 지원제도도 중요하지만 진입을 위한 지원제도도 필요하다. 여성기업인 수가 적고 업체 규모도 남성기업인 업체보다 적다는 것을 고려할 때 여성경제인의 경제협력 참여를 독려할 수 있도록 기금을 지원한다거나 업체 선정 시 가점을 부여하는 등의 조치가 마련될 필요가 있다. 제도 개선과 함께 남북여성경제인 간의 시범사업 추진 등을 통해 남북여성경제협력모델을 만들고, 남북한 여성의 경제적 역량을 강화할 수 방향으로 모델을 확장해가는 노력도 이루어져야 한다.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

여성이 어떻게 남북경협에 참여를 활성화할 수 있는 방법이 뭔가 얘기를 하면 … 전반적으로 지금 한국에서 남성에게 유리한, 절대다수의 그게 작동이 되는 것 같고. 굳이 여성이기 때문에 못할 이유는 전혀 없는데, 일단 전체적인 여성기업 수가 적을뿐더러, 그래서 제도적으로 앞으로 경협 사업을 한다 라고 했을 때 여성기업들이 우선적으로 국가에서 보조를 해주고 참여할 수 있는 여건, 제도를 만든다면 모를까 이거를 그냥 완전히 오픈 된 방식으로 했을 때는 똑 같은 결과가 나올 것 같아요. (사례 1)

남자보다 뭐가 부족한 게 있어요? 단지 경험이 안 쌓였다 라는 거죠. 그런데 전체 경험을 자기의 경험으로 여자든 남자든 받아들이면 되는 거고, 또 우리 국가 차원에서 여성 경영인들에게 좀 더 인센티브를 준다 라고 했을 적에 사업영역이 확실하고 그랬을 때 성공사례들을 만들어 나가는데 마케팅이라든가 자금지원이라든가 이런 걸 통해서 모델을 만들 필요는 있죠. 왜냐하면 남자들의 사례는 많이 있지만 여자들 사례가 많이 없기 때문에, 여성들의 모범사례를 만드는 거는 그 사람을 위해서가 아니라 모범사례가 있어야 다각화를 시킬 수가 있고 대중화를 시킬 수 있잖아요. 이런 징검다리에 집중지원을 할 필요는 있죠. (사례 6)

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

Ⅳ

해외 대북사업 및 젠더개발협력사업의 시사점

1. 해외 국가의 대북사업 사례 113
2. 젠더 관련 개발협력사업 추진 기반 124
3. 시사점 134

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

Ⅳ

해외 대북사업 및 젠더개발협력사업의 시사점

북한에 대한 인도적 지원을 비롯한 여러 사업들은 남한뿐만 아니라 개별 국가나 국제기구 등을 통해 이루어지고 있다. 대북제재가 지속되는 상황 속에서도 해외의 국가나 국제기구들은 대북사업을 추진하였다. 본 장에서는 해외 국가의 대북사업이 어떤 조건 속에서 추진되고 있는지와 해외의 젠더개발협력사업 관련 제도를 분석하여 남북교류협력을 통한 북한 여성 역량 강화사업을 추진할 수 있는 제도개선 방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1. 해외 국가의 대북사업[46] 사례

대북사업을 현재 진행하고 있는 개별국가는 남한을 포함하여 러시아, 스위스, 스웨덴, 캐나다, 노르웨이, 독일 등이 있다(Ⅱ장 참조). 여기서는 인도적 지원 사업과 개발협력사업 중 역량 강화사업을 병행 추진하고 있는 스웨덴과 독일을 중심으로 살펴보았다. 두 국가는 앞서 살펴본 바와 같이 대북 인도적 지원 사업 자금 지원 규모가 현재 개별 국가로서 4위와 7위를 차지하고 있으며, 북한 주재 상주 공관을 운영하는 몇 안되는 유럽 국가로[47] 대북사업을 수행한 역사가 길고, 다양한 단체 및 분야에 걸쳐 역량강화 사업을 주도해왔다는 공통

46) 북한과 관련한 사업은 대북인도적지원, 북한개발협력사업 등으로 명명되는데 본 연구에서는 해당 사업을 모두 포함하는 의미로 '대북사업'이라는 용어를 사용하였다.
47) 북한에 대사관이나 공관 등을 두고 있는 유럽 국가는 러시아, 스웨덴, 영국, 독일, 스위스, 루마니아, 불가리아, 체코, 폴란드가 있다(서울평양뉴스. 2020년 12월 5일자).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

점이 있다. 특히, 독일의 경우 정치재단의 한국사무소를 통해 지속적으로 북한과 교류를 추진해왔다는 것이 특징이다. 스웨덴 역시 북한의 비핵화에 대해 단호한 입장을 고수하고 있으나, 2019년 1월 남북미 6자회담 수석대표가 참석하는 회의를 개최하는 등 대화를 통한 문제 해결을 주도하며 북한 주민들의 인도적 상황 개선을 위해 적극적으로 노력을 기울이고 있다(외교부, 2019:130).

가. 스웨덴

1) 스웨덴 대북사업 현황

2020년 현재 스웨덴은 대한민국, 러시아, 스위스, 유엔중앙긴급대응기금(CERF)에 이어 북한에 인도적 지원사업을 위한 자금을 제공하는 다섯 번째 주요 공여국이다.[48] 특히, 스웨덴은 인도적 지원 사업뿐만 아니라 개발협력 사업 중에서 인적 자원 개발을 위한 역량강화 사업을 동시에 진행한다.

스웨덴이 추진하는 대북 인도적 지원 사업은 총 11개로,[49] 주로 영양공급 및 식수 위생에 관련한 사업이다. 사업을 진행하는 주체는 대부분 국제기구이거나 국제기구의 스웨덴 지부이고, 스웨덴 정부로부터 예산을 지원받아 사업을 진행하는 형태인 것으로 나타난다.

〈표 Ⅳ-1〉 스웨덴의 대북지원 사업(2020년 10월 기준)

단체명	사업 개요	영역	예산($)
FAO (유엔 식량농업기구)	농업 부문의 역량 강화를 통해 북한의 식량 및 영양 안보 지원	식량안보	(공유)
FAO (유엔 식량농업기구)	-	식량안보	499,634

48) UN OCHA. https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2019?page=0 (최종 검색일: 2020.10.20.).

49) 북한은 정치적으로 민감한 국가에 속하기 때문에, 스웨덴 국제 개발 협력기구(SIDA)의 대북 개발 협력 전략 계획은 다른 지원 대상국에 대한 계획과는 달리 대중에 공개되지 않고 있다(Andersson and Bae, 2015:48-49).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

단체명	사업 개요	영역	예산($)
컨선 월드와이드 (Concern Worldwide)	식수 위생 및 영양 공급을 통한 강원도와 황해북도의 재난 피해 인구 지원	식수 위생	862,999
WFP	식량 배급, 현금 송금, 영양 실조 치료 및 예방	영양	1,078,749
스웨덴 적십자 (Swedish Red Cross)	인도적 지원	-	862,999
UNICEF	인도적 지원	-	(공유)
UNICEF	보건	보건	98,069
UNICEF	영양	영양	802,703
UNICEF	식수 위생	식수 위생	98,069
UNICEF	-		101,148
WFP	식량 공급을 통한 인도적 지원	영양	1,077,702

출처: UN OCHA. https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2019?page=0 (최종 검색일: 2020.10.19.).

앞서 언급한 바와 같이 스웨덴은 개발협력 사업 중에서도 북한 전문역량 강화와 관련된 사업도 추진하는데 주로 초청연수 형식을 띤다. 스웨덴에서 추진한 초청연수 사업 중에서도 장기적으로 실행된 사업의 예는 〈표 Ⅳ-2〉와 같다.

〈표 Ⅳ-2〉 스웨덴의 북한 대상 초청연수 사업 리스트(2015년 기준)

- 스웨덴 개발협력기구(SIDA)의 국제 교육 프로그램(ITP)
- 스톡홀름 경제대학의 유럽 일본학 연구소(EIJS)의 워크숍
- 스웨덴 산업 국제협의회(Näringslivets Internationella Råd, NIR)의 세미나 등
- 스웨덴 ISDP(Institute for Security and Development Policy)의 연수 프로그램

출처: Andersson and Bae, 2015:49-51을 바탕으로 연구자 작성.

각 사업의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 스웨덴 개발협력기구 SIDA의 국제교육프로그램(ITP)은 전 세계 개발도상국의 관리자급 공무원 및

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

민간대표를 대상으로 하는 초청연수 사업에 북한이 참여하는 형태로 이루어지는데, 이 초청연수 프로그램에 연간 20명 정도의 북한 연수생이 참여하고 있는 것으로 추정된다(Andersson and Bae, 2015:51). 스톡홀름 경제대학의 유럽 일본학 연구소(EIJS)는 2002년부터 2009년 사이에 북한 공무원과 연구자를 대상으로 하는 기초 회계, 경영, 국제 무역, 베트남 경제 개혁 경험 등 경제 발전에 관한 내용을 다루는 워크숍을 기획하고, 베트남에서 2주 동안 워크숍을 진행했다(Andersson and Bae, 2015:49). 그리고 스웨덴 산업국제협의회(Näringslivets Internationella Råd, NIR)는 북한 연수생들을 스톡홀름으로 초청하여 시장경제 및 스웨덴 경제구조 등의 세미나를 개최하고, 연수생들이 스웨덴 기업을 현장방문할 기회를 마련했다(Andersson and Bae, 2015:51).[50] 이 사업들은 대상 집단의 특성은 파악할 수 있으나 구체적으로 누가 참여했는지를 알 수가 없고, 특히 성별 참여율과 관련한 자료는 확인할 수 없었다.

스톡홀름에 소재한 ISDP(Institute for Security and Development Policy)는 2005년부터 북한 외무성 산하의 싱크탱크인 군축 및 평화 연구소(IDP)의 북한 연구원을 연수생으로 초청하는 사업을 진행하고 있다. 연수생은 최대 한달 동안 스톡홀름에 체류하면서 학술교류에 참여하고 학술논문 출판 작업을 진행한다(Andersson and Bae, 2015:53). 2011년부터는 남북 방문자 프로그램을 진행하고 있는데, 프로그램이 시작된 이래 북한측 연구자 14명, 남한측 연구자 15명이 ISDP에 방문한 것으로 파악된다(장은하, 2018:8). ISDP의 사업에서 특징적인 것은 2018년 '성평등(gender equality)'을 주제로 남북한 여성이 공동연구를 진행할 수 있는 기회를 마련하였다는 점이다. 2018년 당시 한국여성정책연구원의 연구자 1인과 북한의 조선유럽협회 연구자 2인이 3주 동안 스톡홀름에 체류하면서 남북한 내 젠더 이슈에 대한 정보를 공유하고, 남북한의 성평등 관련 공동연구 주제 발굴과 향후 협력방안 모색의 기회를 가졌다(장은하, 2018:2). 실제로 방문프로그램

50) 한편, 2001년부터 SIDA의 ITP를 통해 Lund University에서 실시되는 인권 교육 과정에 북한측 연수생이 참여하기 시작하였다. 그러나 2003년에 북한은 인권 상황을 비난하는 유엔 결의안에 대한 EU의 지지를 이유로 동 연수에 참가하지 않기로 결정하였다(Andersson and Bae, 2015:53).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

의 성과로 남북한이 공동연구 논문을 작성했고, 북한측은 북한 여성의 지위와 성평등에 관한 법률 정보를 주로 담았다고 한다.[51]

2) 스웨덴 대북사업 추진 기반

스웨덴의 대북사업은 국제기구와 스웨덴 내의 연구소가 주요 주체가 되어 진행되고 있다.

인도적 지원 사업은 주로 국제기구가 사업을 추진하는데, 좀 더 세부적인 사항을 살펴보면, 스웨덴의 지원을 받아 사업을 실제로 진행하고 있는 기관은 FAO, WFP, 컨선 월드와이드, 스웨덴 적십자 및 UNICEF인 것으로 나타난다. 최근 스웨덴의 대북지원사업은 축소된 상태이고, 사업 추진 파트너도 줄어든 상황이다(SIDA, 2015; 2017). 2017년 SIDA의 보고서에 따르면, 스웨덴 적십자만이 SIDA의 북한에 남아 있는 유일한 전략적 시민사회(CSO) 파트너인 것으로 나타난다. 사업 추진 파트너의 감소의 원인은 정확하게 파악할 수는 없지만 SIDA의 경우 북한에서의 대응 강화를 위해 FAO, UNICEF, WFP와 같은 UN 기구에 대한 지원을 확대하는 노력을 지속하고 있다(SIDA, 2017:8).

스웨덴이 전략적 파트너로 여기는 기구들은 국제적십자, FAO, UNICEF, WFP, 컨선 인터네셔널이다. 각 기구들을 전략적 파트너로 간주하여 사업을 추진하는 이유를 SIDA의 2017 보고서를 통해 파악한 결과는 다음과 같다. 국제적십자는 북한 적십자와 긴밀한 협력이 이루어지고 있어 다른 단체에 비해 상대적으로 사업 수행에 유리한 입지에 있고, FAO는 최근 북한 가뭄 상황을 모니터링하는 데 적극 참여하고 있기 때문에 협력 가능성이 높다. UNICEF는 북한과 협력하는 가장 큰 유엔기구이고, WPF는 취약한 지역과 집단을 우선적으로 지원하고 있는데, 자금 확보가 어려워지면서 수혜자 수를 축소해야 하는 상황에 있다. 컨선 인터내셔널은 최근 식수위생 부문에서 두각을 보이며 2017

51) Chang, Eun Ha, Sun Hwa O, and Su Yon Hwang. 2018. “Gender Equality on the Korean Peninsula: ‘Only With the Meaningful Participation of Women Can the Road to Reunification be Lasting and Comprehensive’.” *Focus Asia* (Stockholm: ISDP, November 2018). https://isdp.eu/content/uploads/2018/11/Gender-Equality-on-the-Korean-Peninsula-FA-FINAL.pdf(최종 검색일: 2020.10.29.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

년부터 2020년까지 협력을 진행하고 있다(SIDA, 2017:8-9).

전략적 파트너를 통해 스웨덴이 추진하고 있는 사업은 북한 주민이 기본적인 생활을 영위할 수 있는 물적 조건을 마련하는 것이다. 생활을 위한 물적 조건의 마련은 북한 여성의 역량 강화를 위한 기본 조건이라는 점에서 의미가 있다. 또한 UNICEF와 컨선 인터내셔널은 여성 관련 사업이 특화되어 있는데, 이 사업들은 산모의 사망률 축소, 여성과 소녀의 식수 위생 서비스에 대한 평등한 접근 촉진, 여아의 적절한 월경 위생 및 영양 관리, 취약한 여성 및 아동을 위한 식품의 생산과 접근성 강화를 목표로 한다.

북한 개발협력사업 중에서도 역량 강화 사업은 스웨덴 내 기구나 대학, 연구소가 주요 주체가 되고 있다. 각 대학과 기구의 특성을 반영하여 사업을 추진하는데, 흥미로운 것은 ISDP가 성평등을 주제로 한 프로그램을 진행하였다는 점이다. 다른 대학이나 기구, 연구소에서 진행한 사업에서는 성평등을 주제로 한 사업이 확인되지 않았다.

스웨덴이 인도적 지원사업이나 역량 강화 사업에서 여성을 특화한 사업에 관심을 두고 지원과 프로그램을 추진하는 데는 스웨덴의 여성·평화·안보(Women, Peace & Security, WPS) 이슈에 대한 관심에서 기인하는 것으로 보인다. 스웨덴은 페미니스트 외교정책을 수립하였고, 여성·평화·안보에 관한 유엔 안보리 결의안 1325호 국가행동계획을 2006년 처음 수립한 이래, 3기 국가행동계획까지 수립한 국가이다. 스웨덴의 페미니스트 외교정책은 '모든 여성과 소녀들이 인권을 완전히 향유하고(목표 1), 모든 여성과 소녀가 신체적, 정신적, 성적 폭력으로부터 자유롭고(목표 2), 분쟁 예방, 분쟁해결, 분쟁 후 평화 건설 과정에 여성과 소녀가 참여하도록(목표 3), 여성과 소녀가 사회의 모든 분야에서 정치적 참여와 영향력을 발휘하도록(목표 4), 모든 여성과 소녀가 경제적 권리와 역량 강화를 완전히 향유하도록(목표 5), 여성 및 소녀가 성과 재생산 건강 및 권리를 보장받을 수 있게(목표 6)'하는 것을 목표로 한다(조영숙, 2019:20). 또한 스웨덴의 유엔 안보리 결의안 1325호 국가행동계획은 여성·평화·안보 의제에 관한 연구를 확대하는 것에 관심을 두며 국가행동계획 관련 예산도 독립적으로 확보함으로써 여성·평화·안보 의제에 대한 책무를 다하려고 노력하고 있다. 이러한 스웨덴의 여성·평화·안보 의제에 대한 관심과 정책적 지향이 대북사업에서 성평등 의제를 다룰 수 있는 배경이 된 것으로 보인다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

나. 독일

1) 독일의 대북사업 현황

현재 독일이 관여하고 있는 대북 인도적 지원사업은 총 7개인데, 이 사업들은 대체로 재난위험 감소 및 식량 안보와 관련되어 있다. 독일의 대북사업은 북한 내의 특정 지역을 대상으로 진행된다. 함경북도, 평안도, 강원도에 대한 집중 사업이 추진되고 있다.

〈표 Ⅳ-3〉 독일의 대북지원 사업(2020년 기준)

단체명	사업 개요	영역	예산($)
독일 적십자	함경북도 지역사회 중심 재난위험 감소	영역 구분 안됨	-
독일 세계기아원조 (Deutsche Welthungerhilfe)	평안 남·북도 및 강원도 지역 재난위험 감소	영역 구분 안됨	-
독일 세계기아원조 (Deutsche Welthungerhilfe)	평안 남·북도 및 강원도 지역 재난위험 감소(2019년도 부분)	조정과 지원 서비스, 긴급 보호소 등	363,101
독일 세계기아원조 (Deutsche Welthungerhilfe)	평안 남·북도 지방 취약 집단에 대한 식량 안보	영역 구분 안됨	-
독일 세계기아원조 (Deutsche Welthungerhilfe)	평안 남·북도 지방 취약 집단에 대한 식량 안보(2019년도 부분)	식량 안보	362,869
독일 적십자	함경북도 지역사회 중심 재난위험 감소	식량 안보, 로지스틱스, 기타	145,180
카리타스 독일	북한 전지역 취약 집단에 대한 식량 안보와 의료 지원	영역 구분 안됨	221,718

출처: UN OCHA. https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2019?page=0 (최종 검색일: 2020.10.19.).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

독일이 추진하는 대북 인도적 지원사업 중에서 독일 세계기아원조는 평양에 사무소를 두고 있는 유일한 독일 NGO로, 1996년부터 홍수와 극심한 가뭄으로 식량 생산 위협을 받고 있는 북한에 지원을 계속해오고 있다.[52] 이 단체는 북한 농업부와 긴밀하게 협력하여 당근, 시금치와 같은 고품질 채소 파종 재료를 생산(high-quality vegetable seeding material)하여 농업 협동조합에 이를 배포하고, 채소 재배를 위한 온실 건설 및 농업 장비를 지원한다. 또한, 영양 문제와 관련하여 유치원과 같은 보육 시설에 컨설팅을 제공하고, 사업의 지속가능성을 도모하기 위하여 협동조합, 유통 센터, 농림부 소속 전문가들에 대한 역량강화 사업을 실시하고 있다.[53]

독일은 개발협력사업의 일환으로 연수를 통한 역량강화사업도 실시하는데, 특히, 정치재단의 정치연구소를 통한 남북교류사업을 실시하고 있다. 콘라드 아데나워재단과 한스자이델재단이 대표적이다.[54]

콘라드 아데나워 재단의 프로젝트 사업 중 가장 큰 비중을 점하고 있는 하나는 '국제협력 업무(EIZ)'로, 국제협력 업무는 해외사무소를 통해 이루어지고 있다. 해외사무소의 경우 각각의 지역적 상황과 특징에 따라 프로그램이 진행되고 있는데, 한국사무소는 1978년 개소 이래, 남북 분단이라는 상황을 고려하여 남북협력 프로젝트를 수행하고 있다(이혜경·최현아, 2020:142).

---

52) 독일 세계기아원조. https://www.welthungerhilfe.org/our-work/countries/north-korea/(최종 검색일: 2020.10.29.).

53) 독일세계기아원조, "북한 사업". https://www.welthungerhilfe.org/our-work/countries/north-korea/good-prospects-for-little-sprouts/(최종 검색일: 2020.10.29.).

54) 독일에는 현재 프리드리히-에버트 재단(사회민주당 연계), 콘라드 아데나워 재단(기독민주당 연계), 프리드리히 나우만 재단(자유민주당 연계), 한스자이델 재단(기독사회당 연계), 하인리히 뵐 재단(연맹90/녹색당 연계), 로자 룩셈부르크 재단(좌파당 연계)과 같은 정치재단이 존재하며, 이 재단들은 정당과 연계되어 다양한 분야에서 활동하고 있다(이혜경·최현아, 2020:131).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

〈표 Ⅳ-4〉 콘라드 아데나워 재단 한국사무소의 독일 통일 및 남북협력 최근 실적

2017	2018	2019
▪ 통일대비 북한이탈 청소년 정착지원 방안 ▪ 북한의 교육 체계 ▪ 북한 체제 변화와 사회주의 기업책임관리제	▪ 통일외교의 역할과 과제 ▪ 독일 통일과 사회교육 통합 ▪ 통일 이후 남북한 교육시스템 통합 ▪ 북한 장학생 지원	▪ 인도주의적 지원 방안 ▪ 독일 의회와 북한 협력방안 프로그램 ▪ 북한: 지속가능한 개발 목표

출처: 이혜경·최현아, 2020:134-144의 〈표 6〉 중 일부 발췌.

한스 자이델 재단 한국사무소는 남북한 통일 지원사업, 지자체 지원사업 및 여성의 정치참여 지원사업 등을 주로 추진하였다. 구체적으로, DMZ와 같은 접경지역에 초점을 맞춘 활동을 하며, 북한 관련 사업은 환경 분야의 국제적 협력과 통합을 목표로 하는 활동이 있으며, 이를 통해 지역의 평화적 발전에 기여하고자 한다. 특히, 남북한 화해 관련 의제들을 추진하는 데 초점을 맞추고 있는데, 독일 분단 및 통일 경험을 공유하여 한반도 평화를 위한 시사점을 도출하고자 했다. 그리고 산림 관리 및 습지 보호를 통한 한반도의 지속가능한 발전을 도모하는 등의 성과를 보였다.[55]

〈표 Ⅳ-5〉 한스 자이델 재단 한국사무소의 통일 및 북한 관련 활동

	2017	2018	2019
독일 분단 및 통일경험 공유	▪ 독일통일 현장방문 ▪ 독일통일과 사회통합	▪ 독일통일 현장방문 ▪ 독일통일과 사회통합	▪ 독일통일 현장방문 ▪ 독일통일과 사회통합
한반도 지속가능한 발전 지원을 위한 국제 환경협력	▪ 지속가능한발전목표(SDGs) ▪ 초국경 환경협력	▪ 지속가능한발전목표(SDGs) ▪ 초국경 환경협력	▪ 지속가능한발전목표(SDGs) ▪ 초국경 환경협력
북한 전문가 능력 배양	▪ 산림, 수자원, 습지 및 생물다양성 관련 능력 배양 ▪ 북한 장학생 지원	▪ 산림, 수자원, 습지 및 생물다양성 관련 능력 배양	▪ 산림, 수자원, 습지 및 생물다양성 관련 능력 배양 ▪ 북한 장학생 지원

출처: 이혜경·최현아, 2020:153의 〈표 10〉 중 일부 발췌.

55) 한스 자이델 재단 한국사무소 홈페이지. https://korea.hss.de/ko/%ED%99%9C%EB%8F%99-%EB%B6%84%EC%95%BC/(검색일 2020.10.19.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

현재 재단에서 진행 중인 북한 관련 사업은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 산림 프로젝트로, 해당 사업은 식량과 에너지의 부족 및 산림의 중요성에 대한 당국의 인식 부족으로 북한의 산림지대가 급격히 황폐화된 데서 시작하였다. 한스 자이델 재단 한국사무소는 유럽연합이 후원한 산림 프로젝트를 2014년에 시작해 2018년까지 진행하였다. 동 사업의 일환으로 다수의 연수 프로그램들과 세미나, 워크숍 그리고 젊은 북한 대학생들을 대상으로 산림교육을 진행하였다. 북한 산림경영연구소(FMRI)와 북한 국토환경보호성(MoLEP)이 북한측 협력기관으로 참여하였고, 주된 성과로는 지속가능한 조림을 위한 교육 센터 설치, 시범사업 대상지역에서의 조림산업 진행 등이 있다.[56]

두 번째로, 북한의 습지 보존 사업이 있다. 동 사업은 북한이 동아시아 철새들의 가장 중요한 이동경로인 '동아시아-대양주 철새 이동경로(East Asian-Australasian Flyway)'의 중앙에 위치해 있는데, 지난 50년간 황해의 습지가 66% 감소하여 북한을 경유하는 철새들이 멸종 위기에 놓여있다는 점, 그리고 습지가 홍수와 폭풍과 같은 재해에 완충지 역할을 한다는 데서 시작되었다. 한스 자이델 재단은 북한의 국토환경보호성을 필두로 북한의 관계자들을 협력 파트너로 선정하여, 북한 국내 및 국외에서의 연수, 학회, 북한 지역의 자연환경조사 등을 실시하여 관계자 역량 제고에 기여하고자 하였다. 주된 성과로는 관련 분야의 국제협력 증가, 2018년 북한의 람사르 협약 가입, 북한의 '조선민주주의인민 공화국 습지목록' 책자 발급 등이 있다.[57] 이러한 사업들은 직접적인 사업을 추진하는 것과 함께, 해당 분야의 전문가 양성, 역량 강화를 동시에 진행햇다는 점에서 시사하는 바가 크다.

---

56) 한스 자이델 재단 한국사무소 홈페이지. "활동 소개자료: 북한에서의 지속가능한 재조림사업: 인간과 자연 모두를 위한 국제 협력". https://korea.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Korea/Dokumente/Flyer-and-Booklets-Publications/2019_Factsheet_Forestry_Online_KO.pdf(최종 검색일: 2020.10.19.).

57) 한스 자이델 재단 한국사무소 홈페이지. "활동 소개자료: 북한 습지 보호를 위한 초국가적 협력". https://korea.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Korea/Dokumente/Flyer-and-Booklets-Publications/2019_Factsheet_Wetlands_Online_KO.pdf(최종 검색일: 2020.10.19.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

2) 독일의 대북사업 추진 기반

독일의 대북사업 중 인도적 지원 사업은 독일 적십자 및 독일에 기반을 둔 NGO를 통해 사업을 진행하는 특징이 있다. 이는 여타의 국가와는 다른 현상인데, 독일과 북한의 외교관계의 역사적 맥락때문인 것으로 보인다. 한국전쟁 이후 전후복구 시기에 독일이 적극적으로 북한의 복구를 돕고 같은 사회주의 국가로서 정체성을 공유했던 경험이 있다. 그런 점에서 북한이 독일과 사업을 추진하는 데 유연할 수 있었던 것으로 보인다.

사업을 추진하는 데서도 독일 세계기아원조나 한스 자이델 재단의 사례를 보면 사업의 특성에 맞는 북한측 파트너와 협력하는 양상이 보인다. 독일 세계기아원조는 북한의 농업부와 협력을 추진하고 있고, 한스 자이델 재단은 북한의 산림경영연구소, 국토환경보호성과 협력하고 있다. 이러한 사업 추진 방식이 가능한 것은 북한측의 필요와 특화된 사업이라는 특성때문인 것으로 추측할 수 있다. 1990년대 중반 이후 북한의 환경 훼손은 심각한 상황이며, 환경 훼손은 주민의 생활뿐만 아니라 경제적 조건을 약화시키는 결과를 낳는다. 환경 회복은 장기간의 시간과 많은 투자로 필요로 하는데 북한 당국이 독자적으로 이를 감당하기는 어렵고, 장기적 관점에서 환경 관련 사업을 추진해야 하기 때문에 공동연구나 사업 추진 등이 가능했다고 볼 수 있다. 북한 당국의 수요와 관심이 있었기에 안정적인 파트너와 사업을 추진할 수 있었던 것이다.

또한 독일 대북사업 특징 중 하나는 독일의 정치재단이 사업에 적극 참여하고 있다는 점이다. 독일의 정치재단은 정당과 밀접하게 연계되어 있지만 재단의 활동 범위, 법적 근거, 재정적 측면에서 정당으로부터 독립성을 보장받고 있다. 그리고 정치재단이 실시하는 모든 교육과 활동은 일반 대중에게 공개되고, 활동에 수반되는 대부분은 정부 지원을 통한 공공 자금으로 조달된다. 재단의 주요 활동 목표는 정치교육을 통한 참여 활성화, 정치, 정책, 사회운동에 대한 연구, 장학사업, 개발원조사업의 지원 등인 것으로 나타난다(이혜경·최현아, 2020:130). 이러한 재단의 특성을 살펴보았을 때, 독일 정치재단의 정치적 독립성과 재정적 안정성이 대북사업을 적극적으로 추진하는 요인으로 작동했다는 것을 알 수 있다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

2. 젠더 관련 개발협력사업 추진 기반

가. 정책적 기반: 캐나다의 페미니스트 국제원조정책[58]

캐나다는 2017년도 6월 해외 원조에도 페미니즘을 중시하는 '페미니스트 국제원조정책'을 공표했다.[59] 페미니스트 국제원조정책은 여성의 권리가 존중되고 여성이 지역사회에서 가치와 권한을 부여받으며 사회 전체가 더욱 번영하고 평화롭고 안전하다는 신념을 바탕으로 하며, 여성과 소녀의 인권 증진을 통하여 개발도상국의 빈곤 해소에 기여하고자 한다(Global Affairs Canada, 2017:vi). 구체적으로, 페미니스트 국제원조정책은 2021-2022년까지 캐나다의 양자 원조(bilateral international development assistance)의 95% 이상이 성평등과 여성과 소녀의 권한 강화를 특화하거나 통합(integrate)하도록 하는 것을 목표로 삼고 있다(Global Affairs Canada, 2017:9). 캐나다 페미니스트 국제원조정책에 기반이 되는 6대 사업 영역은 '성평등 및 여성과 소녀의 권한 강화(핵심 행동 영역), 인간 존엄성(건강과 영양, 교육, 인도주의적 행동), 모두에 혜택이 가는 성장, 환경과 기후 행동, 참여적 거버넌스, 평화와 안보'이다. 그 중에서도 '모두에 혜택이 가는 성장'은 경제 기회와 자원에 대한 여성의 접근성을 높여, 여성과 소녀가 자신의 삶을 통제하는 데 필요한 경제적 독립을 달성할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 한다. 캐나다가 개발도상국의 경제적 의사 결정 과정에 여성의 완전한 참여의 중요성을 인식하고 여성의 기회를 확대하기 위해 기울이는 노력에는 농업 분야의 농촌 여성에 대한 지원, 기술 및 직업 훈련 제공, 여성 기업가 정신 확산 이니셔티브에 대한 지원이 포함된다(Global Affairs Canada, 2017:38-39).

---

58) 본 장의 젠더마커 관련 부분에서 논의하는 바와 같이 다수의 주요 공여국들은 개발협력 사업을 추진하는 데 있어 젠더를 강조하고 있으며, 이러한 측면에서 캐나다가 특별하다고 말하기는 힘들다. 다만, 캐나다의 경우 구체적으로 '페미니스트 국제원조정책'이라는 정책을 수립하여 정부-민간 파트너십을 통해 개발협력 사업을 지원하기 위한 평등 기금을 설립한 점, 또한 캐나다의 중소규모 시민단체들을 통하여 개도국의 성평등과 여성 역량 강화 사업 추진을 기획한다는 점 등에서 기타 주요 공여국들과 차별된다.

59) 동 정책의 기획 및 추진은 캐나다의 외교통상부(Global Affairs Canada)가 담당하고 있다(Chapnick, 2019:192).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

또한, 캐나다 정부는 국제 사회 지원을 위해 캐나다 시민단체들과 긴밀하게 협력하며 파트너십을 구축하고 있는데, 구체적으로, 중소규모의 캐나다 시민단체에 5년간 1억 달러를 투자하여 6개 활동 분야, 그중에서도 특히 성평등과 여성의 역량 강화를 위해 협력한다(Global Affairs Canada, 2017:73).

나아가, 캐나다는 2018년에 평등 기금(the Equality Fund)을 설립하여 개발도상국의 여성단체와 여성운동에 지속가능하고 예측가능한 자금을 조달하기 위해 노력하고 있다. 캐나다는 평등 기금에 최대 3억 달러 투자를 약속했으며, 각종 투자자들(예, 자선가, 투자자, 민간 단체 등)을 단일 플랫폼으로 통합하여 성평등을 위해 10억 달러 이상의 자산을 모아 활동의 기반을 마련할 예정이다.[60]

요약하면, 캐나다의 페미니스트 국제 원조 정책은 일정 기간동안 중점국가로 지정된 국가에 한정하여 사업을 진행하는 제한된 개발협력 사업이 아닌, 현지 요구에 더 잘 대응하기 위해 국제 지원 접근 방식을 조정하는 것을 주된 내용으로 한다. 또한, 캐나다의 중소규모 시민단체를 개발협력의 주체로 삼아 개도국 지원 및 개도국 여성의 역량강화를 위해 노력하는 것도 페미니스트 국제 원조 정책의 차별화된 접근 방식이다. 지속적으로 개도국 젠더 사업을 지원할 수 있는 안정적인 자금 마련을 위하여 최근에는 정부-민간 협동으로 평등 기금(the Equality Fund)을 설립한 것 역시 주목할 지점이다.[61]

---

60) 캐나다 정부 이외에 기금 마련에 동참하는 단체는 총 11개로 그 리스트는 다음과 같다. The MATCH International Women's Fund (Equality Fund), African Women's Development Fund, Toronto Foundation, Royal Bank of Canada, Philanthropy Advancing Women's Human Rights, Canadian Women's Foundation, Community Foundations of Canada, Calvert Impact Capital, World University Service of Canada, Oxfam Canada, Yaletown Partners. 캐나다. 캐나다 성평등 기금. https://www.international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/gender_equality-egalite_des_genres/index.aspx?lang=eng (최종 검색일: 2020.10.7.).

61) 페미니스트 국제 원조 정책과 평등 기금은 역사가 비교적 짧아 실제 사업 공모 및 운영 등에 관련된 정보를 얻기 위해서는 지속적인 사업 추진에 대한 관심과 자료 축적이 필요하다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

나. 예산: UN Women의 성평등 기금

UN Women의 성평등 기금(Fund for Gender Equality, FGE)은 여성의 경제 및 정치 역량 강화와 지속 가능한 개발 목표(SDGs)를 달성하는 데 있어 여성 주도의 시민단체를 지원하는 데 목적이 있다. UN Women의 성평등 기금은 단순히 자금을 제공하는 데서 끝나지 않고, 여성 중심 조직에 아이디어와 지식을 실천하는 데 필요한 체계적인 지원을 제공한다는 점에서 차별적이다. 해당 기금은 2009년에 설립되었는데, 당시 스페인이 전세계 여성과 여아를 위해 기부한 6천 5백만 달러에 상당하는 기금이 바탕이 되었다. 최근 성평등 기금(FGE)에 기부한 주된 공여국은 독일이었으며, 이외에도 스위스, 일본 등 다양한 공여국들을 대상으로 모금을 하여 기금을 운영하고 있다.[62] 성평등 기금의 설립 이래 131개 기관의 역량을 강화하고, 80개국의 121개 사업에 보조금을 제공하였다.[63] 성평등 기금은 온라인 플랫폼을 통해 공개적으로 지원·선정 프로세스를 운영한다. 특히 지원 자격이 주어지기 위해서 다음의 요건이 충족되어야 한다.[64]

○ 여성의 권익 증진 관련 의제를 추진하고 정부를 대상으로 책임을 지도록 옹호 활동을 펼치며, 동시에 가장 소외된 지역사회의 요구에 대응할 수 있는 전국적 조직의 여성단체
○ 민족, 인종, 종교, 연령, 건강 상태, 성적 정체성, 사회·경제적 계급, 지리적 위치 또는 차별을 유발하는 기타 요인으로 인해 소외된 여성에게 중점
○ 체계적이며 지속 가능한 결과를 보장하기 위해 현지 프로젝트 이행을 국가 및 지역 정책/약속(commitment)과 연계

---

62) UN Women. “성평등 기금 주요 공여국”. https://www.unwomen.org/en/trust-funds/fund-for-gender-equality/join-us(최종 검색일: 2020.6.23.).
63) UN Women. “성평등 기금 2018-2019 보고서”. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/fund-for-gender-equality-fge-annual-report-2018-2019-en.pdf?la=en&vs=2202(최종 검색일: 2020.6.23.).
64) UN Women. “성평등 기금 공모 과정”. https://www.unwomen.org/en/trust-funds/fund-for-gender-equality/grantmaking(최종 검색일: 2020.6.23.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

○ 정부 기관 및 공공 기관, 학술 기관, 민간 부문, 종교 지도자 및 기타 비전통적 파트너와 지속 가능성 및 확대를 위한 전략적 파트너십 구축
○ (FGE 지원이 종료된 후) 프로젝트 결과의 지속가능성

유엔의 성평등 기금이 활용된 내용은 다음과 같다.

2009-2010년에 성평등기금은 국가 또는 지역계획, 정책 또는 개발과 확립을 촉진하기 위해 제공되었는데, 이미 계획과 정책, 법은 마련되어 있고, 이행을 가속화해야 하는 국가에게 지급되었다.[65] 2011-2012년에는 '여성의 리더십과 참여', '여성의 경제적 역량 강화'에 초점을 두었는데 전국적인 조직을 확보한 여성단체를 중점으로 지원하였다.[66] 2015년에는 지속가능한 개발목표(SDGs)의 실현을 촉진하기 위해 특별히 고안되어 가장 소외되고 취약한 여성과 소녀의 권리와 권한을 확대하기 위해 노력하는 여성 주도의 전국적·지역적 시민단체를 주된 대상으로 삼았다.[67] 2018-2019년에는 공개 경쟁을 하지 않고 지정된 수혜자들에게 추가 자금을 지원하여 기존 프로젝트를 확대할 수 있도록 했다. 구체적으로 대면 워크숍, 개별 코칭 및 네트워킹을 통해 더 많은 여성과 소녀에게 혜택을 주기 위한 전략을 모색했다.[68] 구체적인 지원 액수와 사업 수를 〈표 Ⅳ-6〉에 정리하였다.

---

65) UN Women. "성평등 기금 제1차 사이클 선정 사업 개요". https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2009-2010-en.pdf?la=en(최종 검색일: 2020.6.23.).
66) UN Women. "성평등 기금 제2차 사이클 선정 사업 개요". https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2011-2012-en.pdf?la=en(최종 검색일: 2020.6.23.).
67) UN Women. "성평등 기금 제3차 사이클 선정 사업 개요". https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2016-2018-en.pdf?la=en&vs=3357(최종 검색일: 2020.6.23.).
68) UN Women. "성평등 기금 제4차 사이클 선정 사업 개요". https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2018-en.pdf?la=en&vs=4122(최종 검색일: 2020.6.23.).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

〈표 Ⅳ-6〉 성평등 기금 프로젝트 현황

	회기	지원 프로포절 개수	지원 요청 예산 총액 (USD)	최종 선정 제안서 수	지원 총액 (USD)
1	2009-2010: 촉매 및 구현 (Catalytic and implementation)	1,237개	24억	40개	3820억
2	2011-2012: 정치 및 경제 역량 강화 (Political and economic empowerment)	1,006개	5억 4200만	56개	1820억
3	2015: SDG (Sustainable Development Goals)	1,386개	5억 3100만	24개	750억
4	2017: 확장 및 사회 혁신 (Scaling and social Innovation)	섭외된 대상에 한정	해당 사항 없음	9개	130억
	총계	3,629	35억	120억	652억

출처: UN Women. “성평등 기금 공모 과정”. https://www.unwomen.org/en/trust-funds/fund-for-gender-equality/grantmaking(최종 검색일: 2020.6.23.).

성평등 기금은 공모 기간 중에 특정 주제에 대한 자격을 갖춘 여성단체가 직접 온라인 플랫폼을 이용하여 펀딩에 지원할 수 있다는 특징이 있다. 다만, 공모 주기, 주제 등이 예측 불가능하다는 점, 개발도상국에 뿌리를 두고 있는 전국적 규모의 여성단체가 주체가 되어 정부 기관 등과의 파트너십 구축을 보장해야 제안서 채택 가능성이 높아진다. 무엇보다 기금 설립 이래 세계 각국에서 지원을 받은 단체들의 목록을 살펴보면, 극빈국의 신생 단체보다는 기금을 통해 실제로 사업을 추진하여 결과를 내놓을 수 있는 상대적으로 발전한 개도국의 단체들이 선정되었음을 알 수 있다. 실제로 제한 경쟁으로 진행되었던 4차 사업을 제외하고, 1-3차에는 캄보디아, 중국, 베트남과 같은 (구)사회주의 아시아 국가들의 여성단체가 응모하여 성평등 기금을 수상한 이력이 있는 것으로 나타났다. 해당 내용은 〈표 Ⅳ-7〉과 같다.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

〈표 Ⅳ-7〉 아시아 (구)사회주의 국가의 성평등 기금 수혜 현황

회기	단체명	프로젝트 명/예산	프로젝트 주제
1	캄보디아 보건 교육 미디어 서비스 (Cambodia Health Education Media Services-CHEMS) HIV/AIDS 교육 및 케어 (HIV/AIDS Education and Care-CHEC)	빈곤층 여성·에이즈 여성 환자의 경제 기회 확대 (경제 역량 강화)/ $1,171,745	리더십 개발, 성주류화, HIV 에이즈 여성 환자 지원
1	중국여성연맹(All-China Women's Federation-ACWF)	중국 여성의 평등한 정치 참여(정치 역량 강화)/$2,456,934	여성의 정치 참여, 관습법, 여성 할당제
2	캄보디아 SILKA 그룹 (SILAKA Organization)	지자체 캄보디아 여성 지도자의 권한 강화(정치 역량 강화)/$345,000	리더십 개발, 성주류화
2	베트남 개발 및 지역 사회 건강 연구소 (Institute for Development and Community Health)	여성 이민자의 역량 강화를 위한 권리 기반 접근법(경제 역량 강화)/$200,000	사회적 보호, 보건 서비스 접근성 확대, 사회-경제적 지원
3	캄보디아 여성의 요새(Banteay Srei - Citadel of Women)	캄보디아 여성의 지속 가능한 경제 역량 강화 (경제 역량 강화)/$400,000	농촌(rural) 여성 지원

출처: 아래 웹사이트에 소개된 자료를 참고하여 연구진이 작성하였음. UN Women. “성평등 기금 제1차 사이클 선정 사업 개요”. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2009-2010-en.pdf?la=en(최종 검색일: 2020.6.23.); UN Women. “성평등 기금 제2차 사이클 선정 사업 개요”. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2011-2012-en.pdf?la=en(최종 검색일: 2020.6.23.); UN Women. “성평등 기금 제3차 사이클 선정 사업 개요”. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2016-2018-en.pdf?la=en&vs=3357(최종 검색일: 2020.6.23.).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

(구)사회주의국가의 성평등 기금 활용 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 중국의 전국부녀연합회와 캄보디아 SILKA 그룹은 '정치 역량 강화' 관련 프로젝트를 진행했다. 중국의 부녀연합회가 4개의 성(城)과 1개의 자치구에서 운영한 이 프로그램은 여성이 입법 기관과 마을위원회에 참여하고 영향력을 행사할 수 있도록 여성의 역량을 구축하고, 여성의 정치참여 및 권리 상태를 평가할 수 있는 여성정책 기구(women's machinaries)를 국가 및 지자체에 설치하는 것을 주된 내용으로 하였다.[69] 이와 유사하게, 캄보디아 SILKA 그룹의 프로젝트는 여성이 전통적으로 국가 및 지역 차원의 정치적 의사결정에서 과소 대표되고 있으며, 이로 인해 여성정책은 법률 및 공공 정책 과정에서 주변화되어 있음에 착안하여, 여성의 리더십 개발 및 여성 의원 네트워크 구축을 지원하는 것을 목표로 하였다. 동시에, 미디어 캠페인과 공개 포럼을 통해 지역 사회에서 여성의 정치참여 및 대표성 제고의 중요성에 대한 인식 제고 활동을 펼쳤다.[70]

캄보디아의 CHEMS/CHEC, 베트남의 개발 및 지역 사회 건강 연구소, 캄보디아의 여성의 요새는 '여성의 경제적 역량 강화'와 관련된 사업을 진행했다. 구체적으로, CHEMS(Cambodia Health Education Media Services-CHEMS)와 CHEC(HIV/AIDS Education and Care-CHEC)는 HIV 감염 인구 비율이 아시아에서 가장 높은 캄보디아에서 1,300명의 여성을 훈련시켜 소규모 봉제 및 농업 사업을 지원하여 전체 여성 참가자의 45%가 이를 통해 소득 창출을 경험하였다. 또한, 동 프로젝트의 일환으로 280만 명 이상의 대중이 성별과 HIV에 대한 인식제고 교육을 받을 수 있었다.[71]

---

69) UN Women. "성평등 기금 제1차 사이클 선정 사업 개요". p.9. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2009-2010-en.pdf?la=en (최종 검색일: 2020.6.23.).

70) UN Women. "성평등 기금 제2차 사이클 선정 사업 개요". p.16-17. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2011-2012-en.pdf?la=en (최종 검색일: 2020.6.23.).

71) UN Women. "성평등 기금 제1차 사이클 선정 사업 개요". p.9. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2009-2010-en.pdf?la=en(최종 검색일: 2020.6.23.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

베트남 개발 및 지역 사회 건강 연구소 사업은 베트남에서 이주 여성이 소외되어 있고, 각종 보호 체계와 노동조합에서 배제된 상태이며, 국가 경제 성장의 혜택을 베트남 국민과 동일한 수준으로 누리고 있지 못한 실정을 고려하여 하노이에 거주하는 이주자들이 소득 창출 이니셔티브에 참여하고, 성공적으로 사업체를 운영하며, 경제적 자원을 효과적으로 관리할 수 있는 능력을 배양하고자 하였다.[72]

캄보디아 여성의 요새는 캄보디아의 농촌 여성에 초점을 맞추었다. 캄보디아 농촌 여성들은 사회보장 서비스에 대한 접근이 제한되며, 각종 성차별에 노출되어 있고, 다수의 여성들에게 지속가능한 농업 산업에 참여할 지식·기술·자원이 부족하였다. 이러한 현실을 고려하여, 여성의 경제적 기회를 확장하고, 천연자원에 대한 접근성을 높이고, 가계 재정을 통제할 수 있는 역량 강화를 도모하였다. 구체적으로, 장애 여성, 가정폭력 피해자 등 농촌 여성 중에서도 취약 계층을 주 대상으로 삼았다.[73]

다. 평가 체계: 젠더 마커(Gender Equality Policy Marker)

젠더 마커(Gender Equality Policy Marker)는 개발협력사업을 젠더관점에서 객관적으로 평가할 수 있는 장치로, OECD 개발원조위원회 회원국들은 매해 젠더 관련 사업을 보고하도록 되어 있다. 구체적으로, OECD 개발원조위원회는 통계보고시스템에 젠더 마커 기입 절차를 포함하여 회원국들의 성평등 원조 현황을 추적하고 있는데, 이를 통해 해당 국가의 개발협력정책이 얼마나 성 주류화되어 있는지 파악할 수 있다(김은경 외, 2016:9-10). 젠더 마커는 특정 사업에 대해 2점, 1점, 0점이 주어지도록 구성되어 있는데, 예를 들어, 성평등과 무관한 사업에는 0점, 사업이 성평등 달성에 긍정적인 영향력을 가지

72) UN Women. “성평등 기금 제2차 사이클 선정 사업 개요”. p.21. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2011-2012-en.pdf?la=en (최종 검색일: 2020.6.23.).

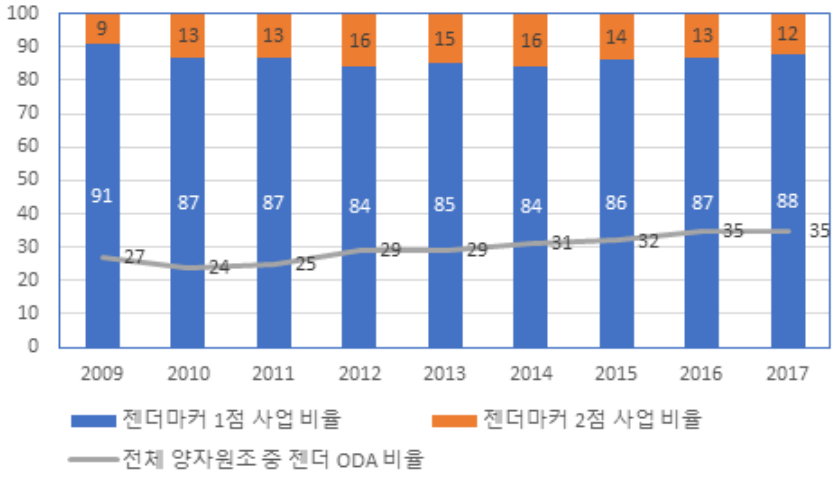
73) UN Women. “성평등 기금 제3차 사이클 선정 사업 개요”. p.12. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2016-2018-en.pdf?la=en&vs=3357(최종 검색일: 2020.6.23.).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

면(significant object) 1점, 성평등 달성이 원조 사업의 명백한 목표이거나 사업의 핵심적인 요소일 때(principal object) 2점을 부여한다.[74]

OECD 공식 집계에 따르면, 전체 양자원조(total bilateral allocatable ODA) 중에 젠더 관련 개발협력사업(gender-focused)은 [그림 Ⅳ-1]에 나타난 바와 같이 2007년 27%에서 2017년 35%로 전반적으로 증가하고 있는 경향을 보인다. 또한 젠더개발협력사업만을 보았을 때, 2009-2017년 사이에 성평등 달성에 긍정적인 영향을 미치는 젠더 마커 1점을 부여받은 사업이 전체 젠더개발협력사업의 대략 87%를 차지하고 있으며, 성평등 달성이 원조 사업의 명백한 목표이거나 사업의 핵심적인 요소인 젠더 마커 2점을 부여받은 사업은 전체 젠더개발협력사업의 13%를 차지한다.

(단위: %)



출처: Vera and Sanders, 2019. 〈표 1〉. https://donortracker.org/insights/words-action-state-oda-funding-gender-equality(최종 검색일: 2020.10.23.).

[그림 Ⅳ-1] 2009-2017년 ODA DAC 회원국의 젠더 마커 활용 비율

2017년을 기준으로 OECD 개발원조위원회의 최대 공여국 20개국의 양자 ODA(total bilateral allocatable ODA) 중에 젠더 관련 사업(gender-focused)

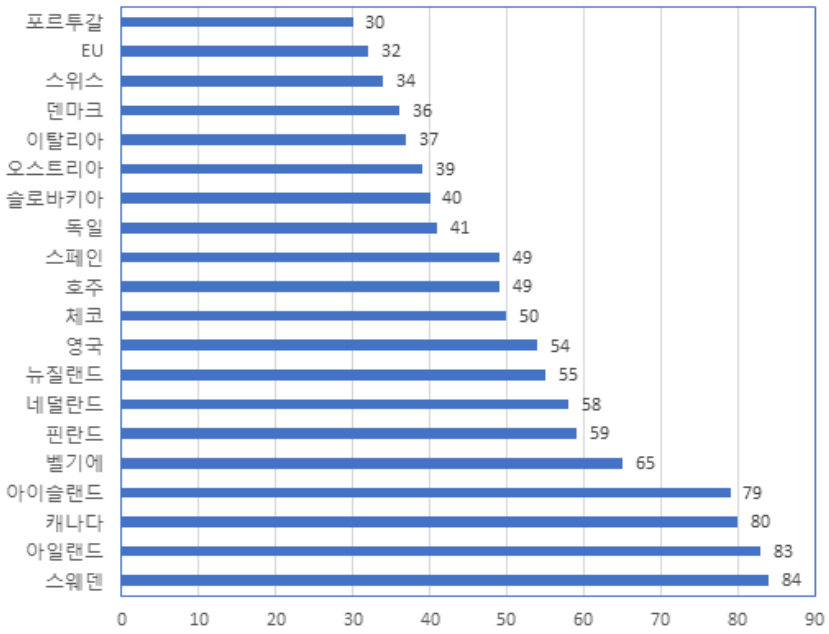
74) OECD 개발원조위원회. "젠더마커". https://www.oecd.org/dac/gender-development/dac-gender-equality-marker.htm(최종 검색일: 2020.10.23.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

을 살펴보면, 그 비율이 가장 높은 공여국이 스웨덴으로, 젠더 관련 사업이 전체 개발협력사업의 84%를 차지하고 있고, 뒤를 이어 아일랜드와 캐나다의 젠더 사업이 전체 ODA의 83%와 80%를 차지한다. 당해 OECD 개발원조위원회 회원국의 젠더 사업 비율 평균은 41%로, 독일을 포함하여 총 13개국이 평균 이상의 달성률을 보인다.

이처럼 젠더 마커는 사업을 기획할 당시부터 젠더 요소를 어떻게 적용할 것인지를 고려할 수 있는 준거이면서, 사업 이후 젠더 요소가 어떻게 반영되었는지를 평가할 수 있는 중요한 체계이다. 향후 남북교류협력에서도 교류협력사업 전반에서 젠더관점을 반영할 수 있는 틀로서 젠더 마커를 활용가능하며, 사업 추진 경과와 결과를 젠더 마커를 근거로 평가함으로써 향후의 개선방안을 도출할 수 있다는 점에서 젠더 마커가 의미를 갖는다.

(단위: %)



출처: Vera and Sanders, 2019. 〈표 3〉. https://donortracker.org/insights/words-action-state-oda-funding-gender-equality(최종 검색일: 2020.10.23.)

[그림 Ⅳ-2] 2017년 주요 공여국의 전체 양자원조 중 젠더 ODA 비율

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

3. 시사점

본 장에서는 국제 사회의 대북사업 현황을 주요 국가를 중심으로 살펴보고, 젠더개발협력사업의 사례를 통해 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 교류협력사업 추진의 시사점을 도출했다.

먼저 현재 북한의 인도적 지원사업을 추진하는 주요 국가로 스웨덴과 독일을 살펴보았다. 스웨덴의 경우 SIDA가 주도적으로 국제기구 및 국제 NGO를 파트너로 선정해 11개의 개발협력사업을 진행하고 있다. 초청연수를 통한 역량 강화가 스웨덴 대북사업의 한 부분을 차지하고, 이 프로그램에 북한 여성이 참여한 사례가 있는 것으로 발견되었다. 한편, 독일 역시 국제 NGO를 파트너로 선정해 현재 재난위험 감소 및 식량 안보와 관련된 사업을 7개 진행하고 있었다. 또한, 독일의 정치재단은 '정치 재단의 국가자금에 대한 공동 성명'에 따라 정치 교육을 통한 정치 참여 활성화, 정치, 정책, 사회운동에 대한 연구, 장학사업, 개발원조 사업의 지원 등에 관여하며, 한국에 사무소를 두고 있는 콘라드 아데나워 재단이나 한스 자이델 재단의 경우 이러한 규정에 따라 각종 학술 교류 및 북한 전문가 역량 강화 사업 등을 추진하고 있다.

젠더 관련 개발협력사업에서는 해당 사업을 추진할 수 있는 정책적 기반, 예산, 평가체계를 중심으로 살펴보았다. 정책적 기반으로는 페미니스트 국제원조정책, 예산은 UN Women의 성평등 기금, 평가체계는 젠더 마커를 살펴보았다.

해외 국가의 대북사업과 젠더 관련 개발협력사업을 검토한 결과 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 먼저, 주요 공여국, 국제 기구/NGO들이 다양한 대북사업을 펼치고 있으나, 일부 여성 및 여아를 주된 수혜자 집단으로 삼고 있는 영양/보건 사업 이외에 젠더(예: 여성의 정치적·경제적 역량 강화 사업)에 포커스를 둔 사업은 부재한 상황이다. 향후 북한에 대한 국제사회의 제재가 완화되어 대북사업이 확대될 경우, 적극적으로 젠더 사업을 발굴하고 추진할 필요가 있다.

또한, 스웨덴의 경우 개발협력 사업 이외에도 북한 전문가를 대상으로 각종 초청연수를 실시한 바 있다. 다만, 전문가 역량강화 연수의 경우, 북한 여성만을 대상으로 하는 초청연수의 주기적인 실시 여부나 성별 참여 현황 등을 파악하기 쉽지 않은 상황이다. 그럼에도 불구하고 스웨덴은 페미니스트 원조정책과 여성·평화·안보 의제에 대한 관심을 바탕으로 북한 여성을 초청연수에 초대하

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

기 위해 노력한 것으로 보인다. 이러한 스웨덴의 사례는 남북교류협력에서 정책적 기조를 구상하는 데 있어 젠더관점을 적극적으로 도입하고 명시하는 것이 사업을 추진하는 데 용이하다는 점을 시사한다. 또한 향후에 북한을 대상으로 초청연수를 실시하는 스웨덴의 연구기관들과 협력하여 북한 여성 전문가 역량 강화를 위한 연수 프로그램의 개발·시행하는 것을 고려해볼 만하다. 이와 유사하게, 독일 정치재단 서울사무소는 통일 및 남북교류협력 활성화와 관련하여 다양한 활동을 진행 중에 있고, 사업 내용의 한 부분으로 전문가 양성과 역량 강화 사업을 추진한다. 향후에 이들이 진행하는 세미나 및 북한 전문가 역량 강화 사업에 젠더가 고려될 수 있도록 (예: 습지 전문가 역량 강화 사업에 북한 여성 전문가 포함) 적극적인 유도가 필요하다. 독일의 경우 지속적으로 사업을 추진할 수 있었던 데는 안정적인 재정이 영향을 미친 것으로 보인다. 따라서 북한 여성 역량 강화 사업의 안정적 추진을 위해서는 재정적 기반이 마련되어야 한다.

주요 공여국의 젠더 관련 개발협력사업을 추진하는 데는 페미니스트 국제원조정책이 정책적 기반으로 자리잡고 있었다. 이러한 정책의 주요 내용에 여성의 경제적 역량 강화가 포함됨으로써 해당 사업을 추진할 수 있는 근거가 되고 추동 요인이 되는 것이다.

예산 차원에서는 UN Women의 성평등 기금이 시사하는 바가 크다. (구)사회주의국가가 이 기금을 통해 여성 역량 강화 사업을 추진한 경험이 있어 북한이 사업에 참여하도록 유도하는 데 (구)사회주의국가 여성들의 도움을 받을 수 있을 것으로 예상된다. UN Women의 성평등 기금은 비정기적으로 공모가 운영되고 있기 때문에, 주기적으로 공모 상황을 파악해서 향후 남북한이 협력하여 해당 기금을 지원받을 수 있도록 공모에 지원하는 사업을 추진하는 것도 고려해볼 필요가 있다. 또한 남북교류협력에서 성평등 의제를 추진할 수 있는 재정적 기반으로 남북협력기금 내 성평등 기금 조성을 고려해 볼 수 있는 중요한 사례이기도 하다.

마지막으로, 남북교류협력 사업을 추진함에 있어 젠더 마커를 적극 활용할 필요가 있다. 사업의 세부 내용별로 젠더 마커를 활용하거나 남북협력기금 전반에 대한 젠더 마커 적용을 시도함으로써 남북교류협력사업 전반에 젠더 관점을 반영할 수 있을 것으로 보인다.

한국여성정책연구원
www.kwdi.re.kr/www.kwdi.go.kr

V

북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 기반 조성 방안

1. 성평등 의제 추진에 대한 남북한 공감대 형성 139

2. 남북교류협력 관련 법·제도 개선 145

3. 추진체계 마련 151

4. 인적 기반 강화 157

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

V

북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 기반 조성 방안

1. 성평등 의제 추진에 대한 남북한 공감대 형성

가. 남북한 당국자 대화 추진

남북교류협력과 남북여성교류협력에서 성평등 의제가 다루어지지 못하고, 남북한 여성의 교류협력 참여가 제한적으로 이루어진 데는 남북한 당국과 사회의 성평등 의제에 대한 무관심이 하나의 원인이었다. 그동안의 정상회담 및 당국자 대화에서 성평등 의제는 다루어진 적이 없고, 남한 정부 차원에서 취약계층으로서 북한 여성에 대한 지원과 관심을 가진 정도에 그쳤다.

남북한 여성이 처한 정치·경제·사회·문화적 조건을 고려했을 때, 여성 주체만에 의한 교류협력 추진에는 한계가 있을 수밖에 없다. 남한의 경우 정부 차원에서 여성교류를 추진한 적이 없고, 민간 차원에서만 여성교류가 이루어졌다. 하지만 여성시민사회가 처한 경제, 사회적 조건은 타분야의 교류협력 수준만큼 교류협력을 추진할 수 있는 역량을 축적하기 어렵게 했다. 실제로 교류협력 경험을 살펴보아도 다른 분야 보다 규모 등에서 차이가 있다. 그리고 공동행사 등과 같이 전반적인 교류협력의 하위 부문으로 여성교류가 설정됨으로써 여성교류의 독립성과 자율성을 확보하는 데 어려움이 있었다. 북한의 경우도 마찬가지다. 북한의 남북여성교류 참여는 조선사회주의여성동맹을 주축으로 이루어진다. 조선사회주의여성동맹은 조선노동당의 외곽기구라는 특성으로 인해 독립성을 갖지 못할 뿐만 아니라, 조선사회주의여성동맹의 정치력이 강하지 않기 때문에 남북여성교류의 현장에서나 북한 내부에서 여성교류나 성평등 의제와 관련한 협상력을 갖기 어려운 측면이 있다.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

이러한 주체의 특성을 고려할 때, 남북교류협력에서 성평등 의제 추진을 위해서는 남북한 사회 내 여성의 노력과 실천도 중요하지만, 당국 차원에서 성평등 의제를 중심으로 한 교류협력에 대한 의지와 관심이 제고되어야 한다. 따라서 성평등 의제와 관련한 교류와 협력에 대한 당국자 간 대화를 추진하는 것이 우선될 필요가 있다.

남북한이 성평등 관련하여 당국자 대화를 개최한다고 할 때, 주체가 누가 되어야 할 것인지에 대한 문제가 나선다. 남한의 경우 성평등 의제를 주도적으로 추진하는 부처인 여성가족부가 있지만, 북한은 이와 유사한 정부 기구가 존재하지 않는다. 동일 또는 유사한 위상에서 남북 당국자 대화를 추진할 조직이나 기구가 없는 것이다. 하지만 북한의 경우 그동안의 교류협력 경험을 비추어볼 때, 남한에서 성평등 관련 당국자 회담을 제안하면 북한측에서 위상에 맞는 주체를 세울 것으로 예상된다. 조선여성협회나 조국평화통일위원회 등을 중심으로 성평등 의제와 관련한 대화에 참여할 수 있는 주체를 구성할 수 있다. 그리고 남한에서 여성가족부가 대화를 주도적으로 준비하더라도 여성가족부만이 대화를 주도할 필요는 없다. 성평등 의제와 관련한 여러 관련자들이 대화에 참여할 수 있고, 고위급 당국자 대화에 앞서 실무급 대화에서 대화 참여의 주체를 남북한이 논의할 수 있는 것이다.

당국자 대화에서는 다음과 같은 내용을 다룰 수 있다. 첫째, 남북여성교류를 활성화할 것에 대한 합의이다. 민간 차원의 여성교류뿐만 아니라 정치분야, 경제 분야의 여성교류를 활성화할 것에 대해 논의한다. 둘째, 한반도 평화 정착 과정과 관련하여 남북한 사회에서 여성 참여를 도모하고 국제 사회에서 남북한 여성이 협력할 것을 합의한다. 셋째, 성평등 의제와 관련하여 남북한 당국자가 지속적, 정기적으로 대화하고 남북한 협력을 강화한다. 넷째, 남북한 사회에서 나타나는 공통의 젠더 이슈에 대한 논의, 국제 사회의 젠더 규범과 관련한 공동 대응을 추진한다. 이와 같은 내용을 큰 틀에서 합의를 하고 제도화하기 위한 노력이 남북한 사회에서 이루어질 수 있도록 하는 것이다.

당국자 대화의 방식은 타분야의 회담처럼 별도의 대화를 추진하는 방식과 정상 차원에서 먼저 성평등 의제와 관련한 대화 추진의 의지를 밝히고 이후 별도 회담을 추진하는 방식이 있을 것이다. 실질적인 대화의 추진력을 갖기 위해서는 후자의 방식이 적절해보이는데, 이를 위해서는 남북 정상 간의 대화가 먼저

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

이루어져야 한다는 점에서 쉽지 않다. 우선 남한측에서 성평등 의제와 관련한 대화 추진을 제안하는 한편으로, 향후 남북 정상 간의 회담이 성사가 된 다면 정상회담을 통해 성평등 의제에 대한 공감대 형성과 후속 대화 추진에 대한 합의를 하는 자리를 마련하는 것도 방법일 것이다.

나. 성평등 의제 추진에 대한 남북한 합의서 마련

남북한 당국자 간 성평등 의제에 대한 대화가 실효성을 발휘하기 위해서는 성평등 의제 추진과 관련한 남북한 간 합의서를 마련하는 것이 필요하다. 그동안 남북교류협력과 관련하여 여러 합의서가 체결되었다. 1971년 남북적십자회담 제2차 예비회담 합의사항에 대한 합의서 채택과 1972년 「7·4남북공동성명」 체결 이후 2018년 9월까지 채택한 합의서는 총 168건으로, 남북 정상이 체결한 합의서에서부터 실무적 차원의 합의서까지 다수의 합의서가 체결되었고, 남북한의 공동보도문(총 90건)까지 포함하면 더 많은 수의 합의가 있었다. 이 중 국회비준 동의를 받은 남북합의서는 13건으로 확인된다(구미영 외, 2018:129).

그동안 체결된 합의서는 정상 간의 합의, 경제협력, 농수산협력, 철도협력, 인도적 협력 등 여러 분야의 내용을 다루고 있는데, 여성이나 성평등과 관련한 합의서는 체결된 바 없다. 공동보도문에서도 여성과 관련한 내용은 없는 것으로 파악된다. 남북한이 체결한 합의서의 실질적 효력이나 법적 위상의 문제를 차치하더라도, 합의서 체결은 상징적 의미가 크다. 남북한이 해당 사안에 대한 공동의 대응과 협력을 하겠다는 것을 표명하는 것이면서 합의서에서 다루는 의제가 남북교류협력과 한반도 평화 구축에서 매우 중요한 위상을 차지한다는 것을 보여주기 때문이다. 따라서 남북한 간의 성평등 의제에 대한 공감대 형성 과정이자 결과로서 성평등 의제 추진에 대한 남북한 합의서를 마련하는 것이 필요하다.

성평등 의제와 관련한 남북한 간 합의서에 대한 논의는 아직 본격적으로 이루어지지 않았다. 문화 분야의 경우 독일통일의 사례를 예로 들어 남북한 간 문화협정 체결에 대한 논의나 연구가 이루어진 적이 있다(황동열, 2002). 문화 분야의 교류협력이 갖는 중요성과 교류협력의 안정성을 도모하는 차원에서 문화

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

협정 체결에 대한 제안이 있었고, 남북한 인적자원 개발과 관련한 합의서 체결의 필요성이 제기되기도 했다(이상준 외, 2019). 이러한 합의서 체결에 대한 제안은 주변화된 교류협력의 중요성을 강조하고 교류협력의 현실적 추진과 실효성 제고를 목적으로 강조된다.

성평등 의제와 관련해서는 남북여성교류와 관련한 합의서 체결에 대한 제안이 있었다. 구미영 외(2018)에서는 '남북한 여성교류협력에 관한 합의서(안)'을 제시하였는데, 남북여성교류협력의 촉진을 위한 제도적 시스템이 필요하다는 문제의식 하에, 합의서의 법적 근거와 목적, 남북여성교류의 기본원칙, 사업추진 내용 등을 다루고 있다(구미영 외, 2018:128-135). 이 제안은 남북여성교류 활성화에 대한 남북한 합의서의 필요성과 그 내용을 최초로 제안했다는 점에서 의의가 있다. 이 합의서(안)은 비록 여성교류협력 사업 추진 내용에서 경제, 문화 등 각 분야를 다루고 있지만, 여성교류에 국한하고 있다는 점에서 한계가 있다. 북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 교류협력사업의 추진을 위해서는 여성교류뿐만 아니라 각 분야에서 성평등 혹은 여성 의제를 다룰 수 있도록 포괄적 차원의 합의서가 필요하다. 따라서 성평등과 관련한 합의서로 남북여성교류추진에 관한 것을 넘어 성평등한 교류협력 추진의 내용을 포함하는 '(가칭)성평등한 남북교류협력 추진을 위한 합의서'를 제안하고자 한다. 이 합의서는 전반적인 교류협력에서 성평등 관점을 견지하고, 성평등 의제를 구체화하여 교류협력을 추진할 것에 대한 내용을 포함하도록 한다. 그리고 제 분야에서 여성 참여를 보장할 수 있도록 하는 조항을 마련하고, 여성교류 추진을 위한 남북한 당국의 책임을 분명히 할 필요가 있다. 남북여성교류 추진을 위한 기금이나 제도적 기반 조성 등 포괄적이면서 구체적인 내용을 포함하는 것이다. 이러한 내용을 담아 남북여성교류는 성평등 의제를 추진하는 하나의 통로로서 역할을 담당하고, 성평등 관점이 교류협력 전반에 반영되어야 한다는 내용을 담은 합의서 체결이 필요해보인다. 그러했을 때 교류협력 전체에서 성 주류화가 도모될 수 있을 것이다.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

(가칭) 성평등한 남북교류협력 추진을 위한 합의서(안)

남과 북(대한민국과 조선민주주의인민공화국)은 1991년 12월 체결된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」, 2000년 「6·15공동선언」, 2007년 「10·4 남북정상선언」, 2018년 「4·27 판문점선언」, 「9월 평양공동선언」 이행의 토대 위에서 남북교류렵력 추진에 성인지적 관점을 반영하고, 이를 통해 성평등한 한반도 평화번영의 시대를 만들어 가는데 기여하고자 다음과 같이 합의한다.

1. 남과 북은 남북한 사회가 성평등한 사회로 발전할 수 있도록 상호협력한다.
2. 남과 북은 남북교류협력이 남북한 여성의 역량 강화에 기여할 수 있도록 노력한다.
3. 남과 북은 남북교류협력에 여성 참여를 보장하기 위해 여성 참여율 제고를 의무화 및 제도화하고, 남북여성교류를 활성화한다.
4. 남과 북은 남북여성교류 활성화 및 남북교류협력에서 성평등 의제 확산을 도모하기 위한 추진 기구를 각각 구성한다. 그리고 기구 운영과 교류협력 추진을 위한 예산을 확보한다.
5. 남과 북은 각각의 성평등 정책 발전을 위한 협업을 강화한다. 상시적인 소통과 인력 상호 파견, 공동 연구 등 다양한 협업 체계를 마련 및 운영한다.
6. 남과 북은 남북한 여성 역량 강화와 국제사회 젠더 이슈에 공동대응하기 위해 국제협력에 적극 동참한다.
7. 남북은 합의 내용을 이행하고 세부사항을 합의하기 위한 협의체를 구성 및 운영하고, 협의체를 통해 합의 내용의 이행을 점검한다.
8. 남북은 합의서 이행을 위해 재정적 규정을 포함한 실행계획서를 2년마다 작성하고 실행계획을 이행하기 위해 노력한다.
9. 본 합의서의 유효기간은 5년으로 하며, 만약 쌍방 중 어느 한쪽에서 유효기간 만료 6개월 전에 합의서 폐기를 통고하지 않는 경우 다음 3년간 자동으로 연장한다.
10. 본 합의서는 남과 북이 서로 국내에서 국제법적 지위를 획득함과 동시에 효력이 발생한다.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

다. 성평등에 대한 남북한 인식 격차 해소를 위한 시범사업 추진

남북한 교류협력에서 성평등 의제가 추진되지 못하고, 특히 여성교류에서도 성평등 의제가 본격적으로 다루어지지 못한 데는 여러 이유가 있지만 남북한 관계의 차원에서는 성평등, 여성에 대한 인식 차이가 크다는 점도 중요한 원인이었다.

남북한 간, 남한 사회 내의 성평등, 여성에 대한 인식 차이는 쉽게 해소될 수 있는 사안이 아니다. 하지만 성평등 의제와 관련한 남북한 간 협력을 추진하기 위해서는 이러한 인식 격차 해소를 위한 작업들이 꾸준히 이루어질 필요가 있다. 구체적인 남북교류와 사업을 통해 인식의 차이를 확인하고 해소의 방안들을 강구할 필요가 있는데, 최근 북한이 국제 사회에서 젠더 이슈와 관련한 활동을 벌이고 있는 것들을 고려할 때 국제적 수준의 젠더 규범을 중심으로 한 남북한 간의 논의와 협력을 고민해볼 수 있는 것으로 보인다. 2022년은 남북한 모두가 유엔여성차별철폐협약(CEDAW) 보고서 차기 심의가 예정되어 있다. 북한은 2001년 유엔여성차별철폐협약에 가입하고 2005년에 최초보고서를 제출하였으며, 2017년 11월 두 번째 보고서를 심의받았다. 남한은 1983년에 가입한 이후 네차례의 심의를 받았는데, 가장 최근에는 2018년에 4차 보고서를 심의받았다. 남북한 모두가 2022년에 차기심의를 받을 예정으로, 최근 지속가능개발목표(SDGs)에 포함되어 있는 성평등 목표 이행이 중요한 과제로 제기되고 있다(조영숙, 2020:17). 이러한 국제사회적 맥락 속에서 유엔여성차별철폐협약 심의와 향후의 지속가능개발목표의 남북한 사회 구현에 대해 남북한이 논의하고 협력하는 것을 구상해볼 수 있다.

또는 현재 진행되고 있는 인도적 지원사업 중에서 여성 관련 사업을 특화하는 전략을 통해 남북한이 시범사업을 추진하는 방법도 가능할 것으로 보인다. 국제기구나 해외 국가에서 진행하고 있는 대북사업을 중심으로 3자(남한, 해외국가 또는 국제기구, 북한)가 추진하는 여성 사업을 발굴, 추진함으로써 성평등 의제가 어떻게 남북한 교류협력사업으로 구현될 수 있는지를 보여주는 것이다. 이러한 사업 추진을 통해 실질적으로 북한 여성 역량 강화 사업에도 기여하고, 남북한 간의 여성에 대한 인식의 차이를 좁혀갈 수 있다. 미약한 수준

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

이지만 3·8세계여성의 날 기념행사를 남북한이 공동으로 개최하는 것도 고려해볼만하다. 아직까지 남북한 당국과 민간이 함께 주도하는 여성 관련 교류가 추진된 적이 없기 때문에, 첫 단계로서 남북한 당국과 여성시민사회가 함께 기념행사를 추진하는 것도 향후의 성평등 의제와 관련한 당국자 대화, 성평등 의제 관련 추진 체계 구축을 위한 기초를 다진다는 측면에서 의미가 있을 것이다. 3·8세계여성의 날 기념행사를 계기로 당국자 간 대화도 시작할 수 있다.

여러 차원에서 여러 주체와의 결합을 통해 성평등 관련 시범사업을 추진함으로써 남북한 간의 여성과 성평등에 대한 인식 격차를 해소하고, 이를 통해 교류협력의 기반을 구축하는 작업을 확대해가는 것이 필요하다.

2. 남북교류협력 관련 법·제도 개선

가. 남북여성교류협력 활성화를 위한 법률 개선

2016년 개성공단 폐쇄는 남북교류협력을 안정적으로 유지해줄 수 있는 추진기반을 구축하는 것이 얼마나 어려운지를 직접적으로 확인한 사건이다. 더욱이 "남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전"을 위해 "각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉의 활성화"를 강조한 '판문점선언'에도 불구하고 교류협력에서의 진전은 이루어지지 않았다는 사실은 이를 안정적으로 지원할 수 있는 제도화가 결코 쉽지 않다는 것을 재확인 시켜준다.

여전히 남북관계는 답보상태이지만, '판문점선언' 이후 정부뿐만 아니라 기업, 시민사회 등에서 남북교류협력에 대한 요구는 증가하고 있다. 특히 개성공단에 대해 정부가 "남북이 함께 공동의 이익을 창출하고 한반도의 평화 경제를 선도했던 역사적 가치(프레시안, 2020년 8월 21일자)"를 지속적으로 강조하고 있으며, 개성공단에 참여했던 기업이 겪고 있는 어려움 해결에 대한 입장을 거듭 밝히고 있어 개성공단을 비롯한 경제협력의 재개와 활성화는 거스를 수 없는 흐름으로 보인다.

하지만 개성공단 재개와 관련하여 통일부는 기존 참여기업들을 우선적으로 입주시키고, 미래지향적 분야의 기업들을 발굴해 다음 순위로 입주 기회를 준다는 입장을 보인다(국회 남북경제협력특별위원회, 2018). 이러한 입장

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

은 여성에게 긍정적 신호인 것만은 아니다. 2016년 당시 개성공단 입주 기업 123개 중 여성 기업은 6개(4.9%)에 불과했는데(IBK, 2018), 대다수가 재입주를 희망하는 기존 참여기업들을 우선적으로 입주시킨다면 여성 기업은 구조적으로 배제될 수 밖에 없다. 뿐만 아니라 현재 국내의 기술기반 분야(21.7%) 및 벤처기업(8.8%) 중 여성기업의 활동이 현저히 낮은 수준(과학기술정보통신부 보도자료, 2018.11.27.)을 고려하지 않고 미래지향적 분야의 기업들에게 입주 기회를 부여하는 것 역시 여성에 대한 중층적 차별 효과[75]를 발생시킬 수 있다.

이러한 이유로 남북교류협력 과정에서 여성이 또다시 비가시화되고, 주변화되지 않도록 현재의 남북교류협력 관련 대표 법인 「남북교류협력법」, 「남북관계발전법」, 「남북교류협력기금법」 등의 개정이 필요하다.

먼저, 「남북교류협력법」과 「남북관계발전법」에 근거해 통일부에서 운영하고 있는 '남북교류협력 추진협의회'와 '남북관계발전위원회'에 여성이 참여할 수 있는 근거규정 마련이 필요하다. '남북교류협력 추진협의회'는 남북교류협력기금 배분에 직접적으로 영향을 미치고, '남북관계발전위원회'는 남북관계 발전의 기본방향, 남북 교류협력에 관한 전반적 사항 등을 내용을 포함하는 「남북관계발전기본계획」과 남북관계 발전과 관련한 예산사업 등에 대한 심의·의결권을 갖는다. 이와 같이 두 위원회가 남북교류와 남북관계 관련한 여타의 사항을 심의·의결하는 기구이라는 점에서 두 위원회에 여성 대표성을 제고하는 것이 중요하다.

다음으로, 남북여성교류협력 사업과 관련해 「남북교류협력법」과 「남북관계발전법」에 구체적인 조문을 넣는 것은 전체적인 법체계상으로도 적절하지 않고, 사회의 변화를 빠르게 대응하기 어렵기 때문에 별도의 규정 등을 두는 것이 적절하다(류지성·최철영, 2019:53-55). 예를 들어, 「남북교류협력법」에 근거

75) "앞으로 경협 사업을 한다고 했을 때 여성기업들에게 우선적으로 국가에서 보조를 해주고 참여할 수 있는 여건, 제도를 만든다면 모를까. 이거를 그냥 완전히 오픈된 방식으로 했을 때는 (지금과 같은) 똑같은 결과가 나올 것 같아요. … 북에서 요구하는 거는 정말 도시 건설이라든지 관광 관련해서 개발을 하고 뭔가 IT 관련해서, 그런 고부가가치를 생산할 수 있는 그런 쪽으로 요구를 하고 관심 있기 때문에 사실 경협의 방향도 갈수록 제가 보기엔 그런 측면에서 보면, 여성들이 더 진입하기가 힘들 수도 있을 것 같다는". (사례 1)

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

해 추진되고 있는 '겨레말큰사전남북공동편찬사업'의 경우 사업의 원활한 추진을 위해 별도로 「겨레말큰사전남북공동편찬사업회법」을 제정한 경우를 고려한다면, 「남북여성교류 지원지침(가칭)」, 「남북여성교류협력 사업에 관한 규정」 등을 마련하는 방법이 가능하다. 이미 마련되어 있는 「남북교류협력법」 관련 경제, 사회·문화, 왕래절차 등 사업별 법령과 행정규칙을 참고해봄직하다.

마지막으로 남북교류협력 예산으로 활용되고 있는 남북협력기금의 지원 용도(「남북교류협력기금법」 제8조)에 여성을 명시적으로 포함시키고, 이를 「남북사회문화협력 지원지침」에 반영할 필요가 있다. 동법 제8조 제2호에는 기금의 용도 중 하나로 "문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원"을 제시하고 있는데 향후에는 "문화·학술·체육·여성 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원"이라는 내용으로 개정이 필요하다. 이는 「남북사회문화협력에 대한 남북협력기금 지원지침」 등과도 연동되어 있어 개정이 요구되는데, 본 지침 제3조 제2호로 제시한 우선지원대상에 여성교류협력을 포함해야 한다. 나아가 남북협력기금 지원이 남북한의 성평등을 목적해야 한다는 점을 명확히 하고자 우선지원 대상에 '성평등한 남북 사회문화 형성을 위해 추진되는 협력사업(안)'을 포함시키는 것도 중요하다.

상위 법을 이와 같은 방향으로 개정을 우선 추진하면, 각 지자체에서 제정한 조례 역시 개정이 이루어질 것으로 기대한다.

〈표 Ⅴ-1〉 성평등한 남북교류협력 추진을 위한 법률 개선안

법률명	기존법령	개선안
남북교류협력에 관한 법률	제5조(협의회의 구성) ① 협의회는 위원장 1명을 포함한 18명 이내의 위원으로 구성한다.	제5조 (협의회의 구성) ① 협의회는 위원장 1명을 포함한 18명 이내의 위원으로 구성한다. 위촉직 위원 구성시 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 한다.
남북관계발전법	제14조(남북관계발전위원회) ① 위원회는 위원장 1인을 포함하여 30인 이내의 위원으로 구성하며, 제3항제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다.	제14조(남북관계발전위원회) ① 위원회는 위원장 1인을 포함하여 30인 이내의 위원으로 구성하며, 제3항제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다. 위촉직 위원 구성시 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 한다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

법률명	기존법령	개선안
남북협력기금법	제8조(기금의 용도) 2. 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원	제8조(기금의 용도) 2. 문화·학술·체육·여성 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원
개성공업지구 지원에 관한 법률	제15조(근로조건에 관한 법률의 적용) ① 개성공업지구 현지기업과 남한 근로자에 대하여 다음 각 호의 법률을 적용한다.	제15조(근로조건에 관한 법률의 적용) ① 개성공업지구 현지기업과 남한 근로자에 대하여 다음 각 호의 법률을 적용한다. (추가) 6.「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」
	제15조의2(개성공업지구 현지기업 임직원에 대한 안전교육)	제15조의2(개성공업지구 현지기업 임직원에 대한 교육) ③ (추가) 통일부 장관은 개성공업지구 현지기업에 상근하는 임직원(남한주민에 한한다)을 대상으로 성차별·성희롱·성폭력 예방교육을 시행하여야 한다(「남녀고영평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」제2절 제13조에 근거).

출처: 국가법령정보센터,「남북교류협력에 관한 법률」; 국가법령정보센터,「남북관계발전에 관한 법률」; 국가법률정보센터,「개성공업지구 지원에 관한 법률」; 국가법령정보센터,「남북협력기금법」을 참고하여 저자 작성.

나. 젠더 마커를 활용한 남북교류협력사업 추진

현재 남한 정부는 젠더 마커를 활용하여 젠더개발협력사업을 추진하고 있다. 하지만 2017년 남한의 성평등 원조 비율은 11%로, 젠더 마커 1점 사업이 9%, 젠더마커 2점 사업이 2%를 차지하여 개발원조위원회 회원국 중 최하위를 차지하고 있다(임은미 외, 2018:101). 같은 해 젠더 마커 1점 사업 중에 수출입은행의 사업이 80%를, 젠더 마커 2점 사업의 경우는 KOICA의 사업이 83%를 차지하여 성평등 개발원조 사업에서 두 기관이 차지하는 비중이 크다는 것을 알 수 있다(임은미 외, 2018:112). 한편, 기관 차원에서 젠더 마커에 대한 지침 혹은 가이드라인을 발간한 원조 기관은 국내에서 KOICA가 유일하다(임은미 외, 2018:121).

이러한 성평등 원조 평가체계라고 할 수 있는 젠더 마커는 남북교류협력사업에서 성평등 의제를 추진하는 데 활용할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 현재 다수의 대북사업은 보건/영양 분야와 관련되어 있는데, 사업을 기획 및 실행

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

할 때 젠더 마커를 적극 활용할 필요가 있다. 예를 들어, 영양과 관련해서는 모성보건, 임산부 영양 개선과 같이 구체적으로 여성의 영양상태 개선을 주된 목표로 하는 젠더 마커 2점 사업, 혹은 여성이나 여아가 수혜 집단에 포함되는 질병퇴치, 구충제 보급과 같은 젠더 마커 1점 사업을 기획할 수 있다. 한편, 보건과 관련해서는 가족계획에 초점을 맞춰, 여성의 성생식 보건 강화 혹은 여성 청소년 성교육과 같은 젠더 마커 2점 사업, 또는 여성 혹은 여아가 수혜 집단에 포함되는 가족계획 서비스 및 청소년 성교육 관련 젠더 마커 1점 사업을 구상할 수 있다.

〈표 V-2〉 영양·보건 분야 성평등 개발협력 사업의 예시

사업 사례		사업 내용 사례	젠더지표 사례
개선된 영양 사업	젠더 마커 2	모성보건사업	▪ 6개월 미만 완전 모유수유 비율/수 ▪ 5세미만 아동 및 임산부 빈혈 유병율
		임산부 영양개선	▪ 임산부 모니터링 회수 ▪ 영양결핍 치료 수혜 임산부 수
	젠더 마커 1	질병퇴치 캠페인	▪ 질병퇴치 역량강화 워크숍에 참여한 남녀의 수 ▪ 유병 여성의 보건 시설 접근율
		구충제 보급	▪ 남녀의 학교 결석율 감소율(특히 여자 청소년)
가족 계획 서비스 지원 사업	젠더 마커 2	여성 성생식 보건 강화 사업	▪ 여성의 성생식 위생 및 보건 워크숍 수혜자 수 ▪ 여성의 성생식 자기 결정권 증가
		여자 청소년 성교육	▪ 여자 청소년 성상담센터 활용자 수 ▪ 여성들의 성생식 권리에 대한 이해 증진율 ▪ 여자 청소년 임신 비율의 감소
	젠더 마커 1	가족계획 서비스 제공	▪ 남녀의 현대적 피임기구 이해 및 활용 증가율 ▪ 남성의 피임 도구 활용 수 ▪ 가족계획에 대한 인식이 증가한 남녀의 수
		청소년 성교육 프로그램	▪ 남녀 청소년의 올바른 성교육 및 성평등 인식수준 ▪ 피임도구를 활용할 줄 아는 남녀 청소년의 수 ▪ 성인지 교육을 받은 남녀 교사의 수

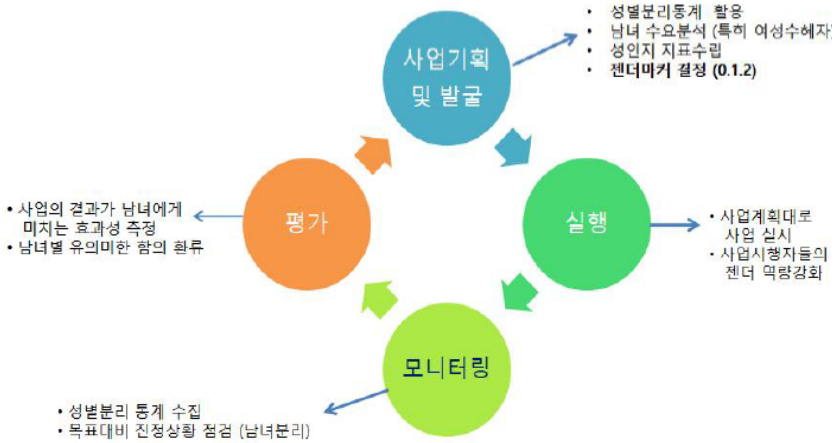
출처: 임은미 외, 2018:147.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

한편, 기존에 국내 기관이 개발도상국 여성을 대상으로 실시한 젠더 마커 2 사업을 북한에 적용하는 것 역시 고려해볼 수 있다. 예를 들어, 한국여성정책연구원이 2011년부터 2017년까지 실시한 아태지역 양성평등 정책 인프라 강화 사업은 젠더마커 2점의 다년(7년)도 성평등원조 사업으로, 경제 인프라가 아닌 공공행정 분야에서 인적자원 역량개발을 목표로 한다는 특이점이 있다. 특히, 2011년도에 캄보디아, 인도네시아를 시작으로, 2013년에는 미얀마, 베트남으로 사업이 확대되었는데, 이 중 인도네시아를 제외한 3개국이 (구)사회주의 국가였다는 점도 주목할 만하다. 해당 사업은 성평등 정책인프라 구축을 위한 개발도상국의 인적 역량 개발, 그리고 장기적으로 수원국 성평등 정책의 발전과 여성의 지위 향상에 기여하고자 하였다. 구체적으로, 초청연수 및 현지 파트너들과의 공동연구가 사업의 큰 축을 이루었는데, 젠더 정책수립을 위해서는 여성부뿐만 아니라 부처 간 협력이 중요하다는 점을 고려하여 관계부처(기재부, 사회복지부 등) 공무원을 함께 초청하였고, 초청연수 외에도 협력국(캄보디아, 인도네시아, 미얀마, 베트남)의 기관들과 공동연구를 실시하고 그 결과를 공유하였다(조혜림, 2017:18). 이처럼 남한의 ODA 사업 중에서 (구)사회주의 국가를 대상으로 진행한 젠더 관련 역량강화 사업을 참고하여 향후에 북한에 적용할 수 있는 방안을 탐색할 필요가 있다.

향후 장기적으로 남북교류협력사업을 기획, 실행, 평가할 때에 젠더 요소를 고려할 필요가 있는데, 젠더 마커를 활용할 수 있는 방안은 다음과 같다. 먼저, 사업의 기획 단계에서 성별 분리통계를 활용하고, 성별에 따른 수요분석을 한 후에(예: 수혜자 집단의 분리), 젠더 마커 해당 여부를 결정한다. 또한, 계획대로 사업을 시행하며, 계획에 따라 단계적인 목표를 달성하고 있는지 모니터링한다. 마지막으로, 평가단계에서 사업 결과가 성별 수혜자 집단에 미치는 효과성을 분석하고, 성별에 따른 유의미한 함의를 도출한다(임은미 외, 2018:128).

한국여성정책연구원
www.kwdi.re.kr



출처: 임은미 외, 2018:128 중 〈그림 37〉.

[그림 V-1] 사업 주기별 젠더 마커 체크리스트

3. 추진체계 마련

가. 남북여성교류협력 추진 기구 마련

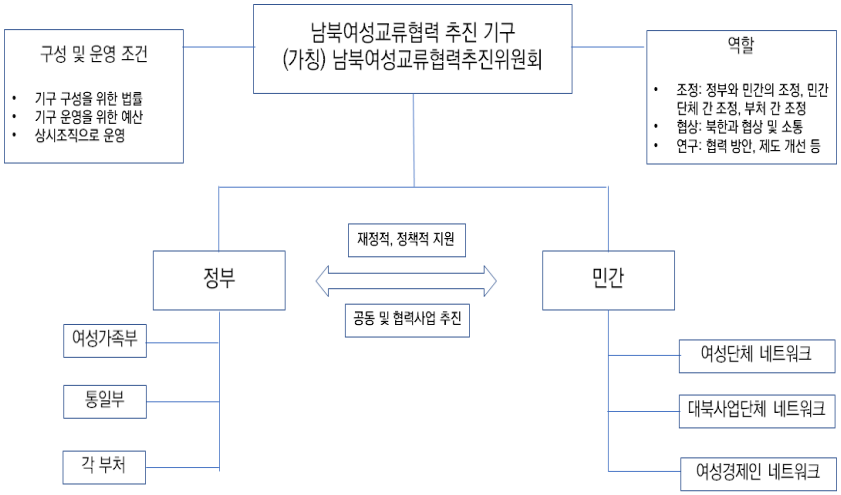
그동안 남북여성교류 추진에서 제기된 문제 중 하나는 주체의 비대칭성, 비자율성 문제였다. 본 연구에서도 확인한 바와 같이 주체의 비자율성은 교류협력을 추진하는 데 제약요소로 작동한다. 그리고 당국자 대화 등을 추진하는 데 있어서도 누가 주체가 될 수 있는지를 판단하기 쉽지 않은 상황이다. 기존에 남북여성교류 추진 과정에서도 남한의 주체는 다양한 반면, 북한의 주체는 단일하다는 문제가 있었다. 창구의 단일화가 무조건적으로 바람직하다고 판단할 수는 없으나, 현재와 같이 여성교류의 자율성이 보장되지 않는 상황에서는 여성교류를 추진할 수 있는 기구를 설립하여 여성교류의 독자성을 보장받고 교류협력사업을 추진하는 것이 필요해보인다. 여성교류가 확장되는 상황에 따라 향후 창구를 다변화하더라도 현재 상황에서 여성교류나 성평등 의제와 관련한 교류협력을 추진하기 위해서는 이를 총괄하여 추진하는 기구가 마련될 필요가 있다.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

남북여성교류협력 추진 기구는 정부와 시민사회가 결합하는 민관거버넌스의 형태를 띠도록 한다. 정부 측은 여성가족부와 통일부를 주축으로 하여, 남북한 교류협력을 추진하는 부처들의 담당자로 구성한다. 시민사회측은 여성교류를 추진해왔던 주체들과 시민사회 차원의 교류협력을 추진하는 단체 내 여성 관련 담당자를 포함한다. 아직까지 정부 차원에서는 여성 관련 교류협력을 논의하는 체계는 마련되어 있지 않다. 우선적으로 정부차원에서 여성 관련 교류협력을 추진하는 것에 대한 공론화가 이루어지고, 이에 대한 논의체계를 마련하는 과정이 필요하다. 시민사회 차원에서는 여성단체들은 2018년 여성평화네트워크를 발족한 바 있다. 여성통일운동, 여성평화운동과 남북여성교류를 추진한 경험이 있는 주요 여성단체를 중심으로 여성평화네트워크를 발족하였고, 이 네트워크는 향후의 한반도 평화 과정에서 여성 참여를 도모하고, 성평등 의제를 확산는 것을 목적으로 하였다(한국여성정책연구원, 2018). 그리고 대북사업을 추진하는 민간단체들은 대북지원민간단체협의회를 구성하여 대북지원과 관련한 협의를 하고, 대북지원사업 추진에 필요한 사항을 정부에 요구하는 공동 행동을 할 수 있는 기반을 구축하고 있다. 이러한 기존의 시민사회에 구축되어 있는 네트워크와 정부 차원의 협력 체계를 중심으로 남북여성교류협력 추진 기구를 설립하는 것이다. 그리고 경제협력과 관련하여 경제협력에 참여하는 기업의 네트워크도 참여하도록 하며, 가능하다면 여성 관련 기관이나 여성경제인 관련 기관도 참여하는 것이 바람직하다.

남북여성교류협력 추진 기구는 남북여성교류와 관련한 대북협상과 남한에서 남북여성교류협력의 저변을 확대하는 역할을 담당하면서 남북여성교류 추진 주체들 간의 협의의 기회를 제공한다. 또한 남북여성교류만이 아니라 유관 부처, 기관, 단체들이 결합함으로써 남북교류협력에서 성평등 의제를 확산하는 것도 중요한 목적으로 설정하도록 한다. 구체적인 의제 개발에서부터 대북협상과 실질적인 교류추진, 남한 내 기반 구축에 이르기까지 교류협력에서 성평등 의제 확산을 위한 역할을 담당하도록 한다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원



[그림 V-2] 남북여성교류협력 추진 기구

나. 남북교류협력의 성주류화 체계 마련

남한에서는 2019년 8개 부처에 양성평등담당관을 신설하면서 정책에서 성주류화 실현을 도모하고 있다(한겨레, 2019년 4월 30일자). 하지만 통일 및 평화 분야에는 아직 양성평등담당관이 설치되지 않았고, 성 주류화를 실현하기 위한 조치들이 적극적으로 이루어지지 않고 있다. 통일부의 조직구성을 살펴보아도 이를 잘 알 수 있다(II장 참조).

남북여성교류를 지원하고, 교류협력 전반에서 성평등 의제가 다루어지기 위해서는 통일부 내에 이러한 업무를 담당하는 부서 또는 담당자가 배치되어야 한다. 해당 업무 부서 또는 담당자는 남북교류협력과 관련한 통일부 업무에 대한 성별영향평가, 성인지예산 등 성주류화의 도구를 통해 남북교류협력 정책에 대한 관여를 강화하는 역할을 담당한다. 그리고 남북여성교류 추진을 지원하고, 남북여성교류를 추진하는 민간단체와 지속적인 협의를 해나가는 업무를 수행한다. 특히 이러한 담당 부서와 담당자가 중요한 이유는 남북여성교류 추진을 위한 기구 운영을 지원하는 역할을 맡아야 하기 때문이다. 남북여성교류협력 추진 기구는 부처 간, 시민단체 간, 부처와 시민단체 간의 조정과 협력을 담당하는 역할을 하는데, 이러한 기구의 운영 지원은 현재 남북교류협력

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

전반의 조율을 담당하는 통일부가 맡는 것이 적절하다. 따라서 남북여성교류 지원 확대, 남북교류협력의 성 주류화, 한반도 평화 정책의 성 주류화를 목적으로 통일부 내에 양성평등담당관을 신설·배치하는 작업이 우선적으로 이루어져야 한다.

한편으로 남북교류협력에서 성평등 의제 발굴 및 추진에서 여성가족부의 역할도 중요하다. 통일부와 성평등 의제를 어떻게 남북교류협력에서 구현해낼 것인가를 협의하는 주요 주체로서 여성가족부의 역할이 있는 것이다. 이미 유엔안보리 결의안 1325호 대한민국 국가행동계획 수립과 이행으로 각 부처와의 여성·평화·안보 의제에 대한 논의의 틀은 마련되어 있다. 이 틀을 중심으로 남북교류협력에 대한 논의도 확장해갈 수도 있다. 현재 여성가족부에서 남북여성교류나 여성·평화·안보 의제를 담당하는 부서는 국제협력관실이다. 그런데 여성가족부 국제협력관실은 명칭에서도 알 수 있듯, 국제 사회를 중심으로 여성·평화·안보 의제와 국내외 여성 네트워크와 관련한 정책 기획과 집행에 집중하고 있다. 남북여성교류와 관련한 업무를 국제협력관실 내에서 확대하고 통일부와 협력을 해나가는 것이 필요해보인다. 특히 여성교류를 추진하는 여성단체의 역량이 충분히 마련되어 있지 않다는 점을 고려할 때 여성가족부의 여성단체 지원도 중요한 과제가 될 수 있다.

덧붙여 각 부처에서 이미 운영되고 있는 양성평등담당관실이 남북교류협력에 관심을 갖게 하는 것도 필요해보인다. 각 부처에서 추진하는 교류협력사업이나 정책을 수립, 이행하는 과정에 각 부처 양성평등담당관실이 참여할 수 있는 기회를 마련하도록 한다. 유엔안보리결의안 1325호 국가행동계획의 경우도 각 부처에서 양성평등담당관의 역할이 중요해지고 있다. 이미 여성·평화·안보·의제와 관련한 역할을 담당하고 있기에 한반도 차원에서 여성·평화·안보 의제의 정책화의 방안으로서 남북교류협력을 중요한 정책적 과제로 설정하도록 한다.

이러한 정부 차원의 성 주류화를 위한 노력은 민간 시민사회 영역에도 영향을 미칠 수 있다. 각 분야에서 남북류협력이나 대북사업을 진행하는 단체들은 통일부뿐만 아니라 관련 부처와 협력하고 있다. 그렇기 때문에 부처의 성 주류화를 위한 노력이 민간 차원에서도 확장될 수 있다는 점에서 남북교류협력에서 성 주류화는 더욱 중요하다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

다. 글로벌 협력체계 구축

남북교류협력 초창기부터 현재에 이르기까지 남북교류협력을 추진하는 데 제3국, 국제사회의 역할은 매우 크다. 초창기 남북여성교류나 종교교류, 시민사회의 교류 성사에 제3국의 역할이 컸다. 남북관계가 단절되었을 때도 제3국을 통한 접촉이 이루어졌고, 최근에도 제3국, 국제기구의 역할이 커지고 있다. 대북제재가 심화되면서 교류협력의 제약이 있는 와중에도 해외의 국가나 국제기구는 대북사업을 지속하고 있고 상대적으로 남한 보다 정치적, 군사적 영향력에서 자유로운 편이다(Ⅱ장 참조). 또한 북한도 국제 사회와 긴밀한 관계를 맺으며 국가 간 관계를 정상화하려는 노력을 하고 있다. 이러한 상황을 고려했을 때 글로벌 차원의 남북교류협력을 확대하고, 제3국을 통한 남북여성교류협력 추진을 위한 협력체계를 마련하는 것이 필요해 보인다.

현재 대북제재와 남북대화 단절의 국면에서도 대북사업을 지속하고 있는 곳은 국제기구나 해외의 국가들이다. 대북사업을 진행하는 국제기구 중 남한에 사무소가 있는 경우들도 있는데, 이들은 단체의 국제적 기반을 거점으로 하여 대북사업을 지속하고 있다. 이러한 조직적 특성은 북한 여성 역량 강화사업을 추진하는 데 상대적으로 수월한 여건이 된다. 본 연구에서 면담을 진행한 사례 15와 사례 16은 국제 NGO에서 활동을 하고 있는데, 각 단체는 북한 주민 역량 강화사업을 추진하고 있다고 했다. 북한 주민이 직접 참여할 수 있는 프로그램을 운영하기도 하였는데, 국제 NGO라는 특성을 활용하여 북한 주민을 해외로 초청하여 프로그램을 운영하거나 평양에 방문하여 프로그램을 운영하였다. 남북한 차원에서는 상호방문 프로그램을 시행하기에는 아직 시기상조이기 때문에 제3국을 통한 프로그램 운영이 가장 현실적이다. 그런 점에서 남북교류협력과 관련한 국제협력 네트워크를 활용하는 것이 필요하다.

여성단체의 경우는 국제적 차원에서 조직되어 있는 여성 NGO를 중심으로 협력을 추진할 수 있고, UN이나 UN Women과의 협력을 통해 사업을 추진할 수도 있다. 남한의 경우 유엔안보리결의안 1325호 2기 국가행동계획에 따라, UN 분담금의 일부를 여성·평화·안보 활동으로 지정 기탁하고 있다(여성가족부, 2018). 남한 정부가 지정 기탁하는 분담금을 북한 여성의 경제적 역량 강화 사업 추진을 위해 사용할 수 있도록 UN과 협의하는 것을 검토해봄직하다.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

또한 UN Women의 성평등기금을 북한이 활용할 수 있도록 UN Women, 북한과 협의하여 프로그램을 추진하는 것도 고려해볼 수 있다.

국제사회나 해외 국가를 통한 북한 여성 역량 강화사업을 추진할 때 북한의 접근성을 높일 수 있는 방법 중 하나는 중국이나 베트남, 라오스 등과 같은 (구)사회주의국가와의 협력이다. (구)사회주의 국가와의 협력은 이미 구축되어 있는 아세안 지역 여성연맹 네트워크를 바탕으로 추진할 수 있다. 예를 들어, 아세안 여성단체연합(ACWO: The ASEAN Confederation of Women's Organization)은 아세안 지역의 10개 여성단체들의 연합으로, 캄보디아, 브루디, 인도네시아, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가폴, 태국, 라오스, 베트남를 대표하는 여성단체가 회원 기관으로 등록되어 있다.[76] 본 연합체는 회원단체들을 대상으로 주기적으로 총회, 이사회 등을 개최하며, 2년을 주기로 특정 주제를 선정해(예, 농촌 여성, 경제적 역량 강화, 여성 폭력 철폐 등) 회의를 개최하고 있다.[77] 이처럼 (구)사회주의국가가 참여하는 기존의 네트워크에 적극 관여하고, 북한을 동참하게 하여 협력을 추진할 수 있는 방안을 탐색하는 것도 가능할 것이다.

또한 (구)사회국가 중 개별국가와의 협력체계도 고민할 수 있다. 중국의 경우 개혁개방 이후 전국부녀연합회 차원의 국제교류가 활성화되었고, 남한과의 수교를 통해 고등교육을 받은 여성들이 남한에 유학하여 학위를 취득하고 중국으로 돌아가 전문가로 활약하는 사례들이 있었다. 특히 중국의 부녀연합회는 (구)사회주의국가와 긴밀한 관계를 맺으며 교류를 추진하고 있다(한국여성정책연구원·연변대, 2020:19-20). 또한 중국과 북한은 혈맹관계로 경제분야를 비롯하여 여러 협력이 이루어지고 있고, 최근까지도 중국에서는 북한이 참여하는 포럼, 학술회의 등이 꾸준히 개최되고 있다. 중국과 북한과의 교류에서 가장 지속성을 띤 교류 중 하나가 학술교류로, 국제학술회의뿐만 아니라 북한의 학자

76) 각 국가별로 연합체에 참여하고 있는 단체의 구체적인 명칭은 아세안 여성단체연합(ACWO) 홈페이지를 통해 확인할 수 있는데, 아세안 지역의 대표적인 사회주의 국가라고 할 수 있는 라오스와 베트남의 경우 '여성연맹(Women's Union)'이 각 국가를 대표하여 본 연합체에 참여하고 있다. 아세안 여성단체연합. "회원단체". https://acwo.asia/affiliate-members/(최종 검색일: 2020.12.18.).

77) 아세안 여성단체연합. "회의 주제". https://acwo.asia/themes-of-conference/#1540972159701-7a73a143-d81c(최종 검색일: 2020.12.18.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

들이 중국에 소재한 대학에 지속적으로 방문하여 연구를 진행하고 있다. 분야도 인문학이나 사회과학 분야 뿐만 아니라 문화 분야, 과학기술 분야에 이르기까지 다양하게 학술교류가 진행되고 있고, 정기적인 교류를 추진하는 기관들도 존재한다(한국여성정책연구원·연변대, 2020:28-29). 이러한 중국 연구기관이나 대학과의 협업을 통해 북한 여성과 접촉면을 넓히고 공동연구 등을 추진할 수 있는 네트워크를 구축하도록 한다.

또한 북한의 조선사회주의여성동맹과 베트남의 여성연맹의 관계도 긴밀하다. 베트남 여성연맹이 해외 원조를 통해 추진해 온 여성정책 사례를 바탕으로 북한과 연계하는 작업이 필요해보인다. 베트남을 거점으로 역량 강화사업을 추진할 수도 있고, 베트남의 사례를 공유할 수 있는 기회를 마련하는 것도 필요하다. 이를 위해서는 우선 남한의 여성교류 추진 주체가 베트남 여성연맹과 북한과의 협력에 대한 공감대를 형성하고 사업 추진의 기반을 조성하는 것이 우선되어야 한다. 그동안 남한은 아태지역의 여성 역량 강화와 관련하여 정책적 개입과 추진 방안에 대한 논의를 꾸준히 지속해왔다. 베트남, 미얀마, 캄보디아 등 (구)사회주의국가의 여성 수요를 파악하고 남한의 개발협력사업의 방향을 제시하는 등의 노력이 있었다(장은하 외, 2016; 장은하 외, 2017). 이러한 논의를 바탕으로 추진된 사업 경험 등을 사례로 하여 해당 국가와 사업을 추진하기 위해 구축한 네트워크 등을 활용하여 북한과의 사업으로 확장할 수 있는 방안을 모색하도록 한다.

4. 인적 기반 강화

가. 여성 대상 남북교류협력 관련 교육 확대

법적, 제도적 차원의 개선을 통해 여성의 교류협력 참여를 도모하는 한편으로, 여성이 교류협력과 관련한 역량을 축적할 수 있는 기회도 마련되어야 한다. 남한의 여성교류 주체들은 여성교류의 시작과 함께 여러 프로그램이나 워크숍, 세미나를 통해 여성교류의 의미를 짚고, 향후의 과제를 도출하는 노력들을 해왔다. 하지만 이러한 노력은 주로 여성교류와 직접적인 관련이 있는 이들에게만 국한되어 나타나는 경우가 많다. 향후 남북교류협력에서 성평등

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

의제를 반영하고 여성의 참여를 확대하기 위해서는 다방면에서 활동하는 여성들이 남북교류협력, 여성교류 등에 대한 정보를 축적할 수 있는 기회가 제공되어야 한다.

남북경제협력, 남북교류협력과 관련한 아카데미나 프로그램 등은 이미 많이 존재하고 있다. 하지만 본 연구에서 면접을 진행한 사례 6의 이야기처럼 다수의 참여자가 남성이다. 본 연구의 설문조사에 참여한 여성경제인들은 남북경제협력에 관심이 있지만, 관련 프로그램이 있다는 것을 아는 경우가 드물었고, 실제로 참여한 경우는 더 극소수였다. 해당 프로그램들이 남성만을 대상으로 한 것이 아님에도 불구하고 참여자의 다수가 남성인 것은 상대적으로 여성의 접근성이 낮다는 점을 보여준다. 기존의 경제, 사회, 문화적 구조가 남성중심 질서 하에 있기 때문에 이러한 현상이 나타나는 것이다. 따라서 여성에게 교류협력과 관련한 교육의 기회를 확대할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

전반적으로 여성의 남북교류협력에 대한 관심을 제고하는 프로그램과 함께 각 분야의 특성을 고려한 교류협력 프로그램을 마련하도록 한다. 당위론적 차원에서 교류협력의 의미나 필요성을 강조하는 교육 프로그램보다 실제 종사하고 있는 분야에서 교류협력이 갖는 의미, 교류협력의 성과 등을 공유할 때 교류협력에 대한 관심이 제고될 수 있고, 실질적인 참여로도 이어질 수 있다. 그리고 각 프로그램에 참여하는 여성들과의 네트워크를 구축함으로써 교류협력뿐만 아니라 남한에서의 활동 영역 확대 효과도 기대가능하다.

교류협력 관련 교육은 여성을 특화한 교육 프로그램과 기존 프로그램 내에 여성 관련 내용을 포함하는 두 가지 방법이 가능하다. 2009년과 2010년 이화여자대학교 통일학연구원은 여성을 대상으로 '이화 여성 최고지도자 과정'을 개설·운영한 바 있다.[78] 그리고 시민단체에서 여성 대상 프로그램을 운영한 것 외에는 다른 프로그램이 없다. 통일교육원 내 프로그램에 해당 프로그램을 마련하거나 한국여성경제인연합이나 직능별 여성 조직에서 남북교류협력과 관련한 프로그램을 마련하여 여성의 참여를 독려하는 것도 하나의 방법이다. 그리고 기존 아카데미를 주관하는 기관이나 단체들이 교육 프로그램 구성 시 여성의 수요를 반영할 수 있도록 외부에서 제안을 지속적으로 제안하는 것도 필요해 보인다.

78) 이화여대 통일학연구원 홈페이지. "연혁". http://tongil.ewha.ac.kr/(최종검색일: 2020.9.25.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

나. 남북교류협력 참여자의 젠더 의식 강화

기구와 제도의 마련, 여성 대상 교육의 확대와 함께, 남북교류협력에 참여하거나 교류협력과 관련한 정책을 수립, 집행하는 이들에 대한 젠더 의식을 강화하는 것도 중요하다. 종사하는 분야의 교류협력 추진이나 담당 업무 수행 시 젠더관점을 반영하기 위해서는 관련자가 젠더에 대한 관심과 관점이 있어야 하기 때문이다. 따라서 남북교류협력 참여자, 관련자들에 대한 젠더 교육을 심화시키도록 한다.

교육의 방법으로 통일교육의 틀을 활용할 수 있다. 통일교육이 의무화되면서 통일교육의 수혜율은 높아지고 있지만 기존의 교육 내용에 대한 젠더관점에서의 점검은 이루어지지 못하고 있다. 통일교육 내용 중 남북교류협력과 관련한 내용도 포함되어 있기에 전반적인 교육 내용에 대한 점검과 개선을 통해 교류협력 참여자의 젠더 의식을 제고하도록 한다. 또한 공무원의 경우는 성인지교육을 이수하고 있는데 성인지교육에서 중요한 정책사례로 통일정책, 남북교류협력사업 등을 다루면서 통일 및 평화 분야에 대한 젠더관점의 중요성을 강조할 수 있을 것이다.

민간 차원에서는 그동안 여성교류와 관련한 프로그램을 주도해온 여성단체를 중심으로 다른 분야 교류협력 주체와 공유할 수 있는 프로그램을 마련하여 운영한다. 이러한 프로그램을 통해 여성의 입장에서 각 분야 사업에 대해 갖는 문제의식을 공유함으로써 각 분야에서 여성 혹은 성평등 의제를 발굴할 수 있다. 또한 여성의 입장에서는 각 분야에 대한 전문적인 지식과 정보를 접할 수 있는 기회가 될 수 있기 때문에 여성 분야와 다른 분야와의 협력은 상호성장할 수 있는 계기가 되리라 본다.

장기적 관점에서 교류협력 참여자의 젠더 의식을 제고하는 노력도 필요하지만, 교류협력사업 추진 상황에서 남북한 여성을 주변화하거나 대상화하지 않도록 하는 노력도 필요하다. 본 보고서의 Ⅲ장에서도 지적한 바와 같이, 교류협력에 참여한 남성들이 북한에 방문하여 북한 여성에 대한 성희롱을 행하는 경우들이 종종 있다. 이러한 문제를 예방하는 차원에서라도 교류협력 참여자에 대한 젠더 교육이 필요한데, 현재 그러한 내용의 교육은 충분히 이루어지지 않고 있는 것으로 파악된다. 「남북교류협력에관한법률」 제9조 제5항과 동법 시행령

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

제12조 제6항, 동법 시행규칙 제 6조에 따라 북한을 방문할 때는 방북교육을 받도록 되어 있다. 방북교육은 사이버교육과 집합교육의 형태로 이루어진다. 교육 내용은 주로 방북 시 유의사항, 북한에 대한 기본 정보, 대북정책 등으로 통일교육원과 개성공단지구지원재단에서 교육을 제공한다. 방북 시 방북교육을 반드시 받아야 하지만 실질적 교육의 효과나 의미를 확인하기는 어렵다. 본 연구에서 면담을 진행한 사례 3은 개성공단에서 근무를 하였는데, 개성공단 근무 시작 전 방북교육을 받았던 것 같기는 하나 그 내용은 정확히 기억이 나질 않는다고 했다. 교육 자체가 간소했던 이유도 있지만 교육의 내용인 실제로 도움이 되지 않아서일 수도 있다.

따라서 방북교육에 성희롱·성폭력과 관련한 내용을 반드시 포함하고, 북한 여성과 사회를 이해할 수 있는 교육 내용을 좀 더 내실있게 구성해야 한다. 방북교육은 방북하는 이들이 모두 받아야 하는 교육이기 때문에 전체 참여자의 교육 접근성을 높일 수 있고, 초보적인 수준에서나마 여성과 폭력 관련 내용을 다룸으로써 젠더관점에 대한 관심을 높일 수 있다는 점에서 중요하다.

다. 여성 전문인력 양성

본 연구의 Ⅱ장에서 확인할 수 있듯, 남북관계 관련 정책 결정과정에서 여성의 대표성은 매우 낮다. 이는 통일, 평화 분야가 남성의 영역으로 여겨온 인식의 결과이기도 하면서 통일, 평화 분야에 여성 전문인력이 많지 않기 때문이기도 하다. 관련 분야의 전공자 양성을 위한 정책적 개입은 쉽지 않지만, 남북교류협력이나 통일 및 평화정책 관련하여 전문가를 양성할 수 있도록 지원하는 것은 필요해 보인다. 최근 통일부는 통일선도대학이라는 사업을 통해 각 대학에서 통일교육을 확대해가고 있다. 청년을 대상으로 한 통일교육의 확대는 한반도 평화와 남북교류협력에 대한 관심을 제고하고, 전문인력을 양성하는 토대가 된다. 하지만 지금까지 진행된 통일선도대학 사업에서 여자대학교는 선정된 적이 없다.[79] 여자대학교의 참여로 여성 전문인력이 양성된다고는 할 수 없지

79) 통일부 홈페이지. “2020년 통일교육 선도대학 선정 결과 발표”. https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs_0000000000000001&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=선도대학&cntId=54969&category=&pageIdx=1(최종 검색일: 2020. 10. 29); 통일부 홈페이지.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

만, 여성들의 접근성이 낮다는 점을 고려할 때 특화사업으로 여자대학교를 대상으로 통일교육을 확대하는 것을 추진하는 것도 필요해 보인다.

한편 최근 남북대화의 장에 여성 고위공무원들이 참여하는 경우가 늘어나고 있다. 남북 간의 대화는 고도의 협상력을 요구하기 때문에 협상의 전문성을 가진 여성들이 늘어나는 것도 중요하다. 특히 시민사회 차원에서 추진하는 교류협력에서 여성의 협상력 제고에 대한 고민이 필요해보인다. 과거 (사)평화를만드는여성회는 여성교류와 평화운동을 추진하면서 여성협상가가 필요하다는 문제의식을 가졌고, 2007년 6월 '여성 평화협상전문가 양성 훈련프로그램'을 진행하였다(평화를만드는여성회, 2007). 이러한 프로그램은 남북여성교류의 전문성을 제고하는 데 기여하고 실제로 여성교류의 추진력을 확보하는 데 도움을 준다. 이처럼 실무와 관련한 전문성을 가진 여성을 양성할 수 있는 프로그램이 대학이나 통일교육원 등과 같은 기관에서 운영할 수 있도록 하고, 다양한 분야의 여성들에게 교육 기회를 제공하도록 한다.

또한 최근 통일교육의 확대에 따라 통일교육 전문강사도 늘어나는 추세이다. 통일교육 전문강사는 여러 분야, 다양한 세대를 대상으로 통일교육을 진행한다. 이러한 강사들이 젠더관점에서 통일교육을 진행하거나 통일교육 내에 젠더와 관련한 내용을 포함할 수 있도록 통일교육강사 양성 프로그램에도 젠더관점을 통합할 수 있도록 한다. 해당 프로그램은 통일교육원과 한국양성평등교육진흥원의 협업을 통해 구성 가능할 것이다.

"2019년 통일교육 선도대학 선정결과 발표". https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs_0000000000000001&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=선도대학&cntId=54775&category=&pageIdx=1(최종 검색일: 2020.10.29.).

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

참고문헌

1. 논문 및 단행본

구미영·조영주·김경희·한지영·김은주·박민주·천재영. 2018.『생활체감형 과제(Ⅱ) 특정성별영향평가』. 여성가족부.

국가정보원. 2017.『북한법령집 下』. 국가정보원.

경기도청. 2012.『경기도 남북협력백서』. 경기도청.

권숙도. 2020. “지방자치단체의 지속가능한 남북교류협력체계 구축을 위한 제언”.『사회과학연구』제36집 1호, pp.243-262.

김동성·신원득·최성환·정성희·문현미·김수란. 2017.『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선 방안 연구』. 경기연구원.

김동성·이상훈·이성룡·송미영·이현우·최성환·최용환·홍상영·이주성. 2018.『남북평화협력시대 경기도 남북교류협력 기본구상과 전략 연구』. 경기연구원.

김동한. 2004. “남북 인적교류활성화에 따른 법적 문제”.『북한법연구』7권, pp.325-345.

김석진·홍제환. 2016.『북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안』. 통일연구원.

김성욱. 2013. “남북한 방송통신교류협력과 관련한 법적 및 법외적 문제”.『스포츠와 법』16권 3호, pp.223-246.

김숙임. 2005. “남북여성교류”. 심영희·김엘리 엮음.『한국여성평화운동사』. 한울아카데미. pp.102-138.

김은경·장은하·김정수. 2016. “젠더마커 기준에 따른 한국 성평등 ODA의 특징과 한계.”『여성연구』제91호, pp.7-35.

김종숙·신선미·이승현·김근태. 2018.『여성기업인 지원을 위한 정책방안 연구』. 한국여성정책연구원.

김학재·강채연·김범수·김병로·김희정·이성우·최규빈·임경훈·조용신. 2020.『2019 통일의식조사』. 서울대학교 통일평화연구원.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

김홍일. 2018. “우리공화국에서 대외경제관계의 주동적, 다각적 발전을 위한 중요문제”. 『두만강포럼 2018』. 연변대학.

나용우·홍석훈·박은주. 2018. 『지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향』. 통일연구원.

나용우·이우태·김상규·박은주. 2019. 『분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로』. 통일연구원.

남궁곤·조영주. 2009. “남북관계 60년, 남북대화 60년”. 이화여자대학교 통일학연구원 편. 『남북관계사: 갈등과 화해의 60년』. 이화여자대학교 출판부. pp.12-39.

대북협력민간단체협의회. 2016. 『대북지원 20년 백서』. 서울: 대북협력민간단체협의회.

류지성. 2018. “남북관계발전과 판문점선언에 관한 법제 구축”. 『헌법학연구』 제24권 제4호, pp.118-125.

류지성·최철영. 2019. 『남북관계기본법 제정방향 연구』. 한국법제연구원.

마경희. 2020. “양성평등정책담당관실의 성 주류화 기능 강화 방안”. 「양성평등 전담부서 신설 1주년 토론회 자료집」. pp.30-41.

문현미. 2020. “지속가능발전목표(SDGs)와 지방자치단체의 남북교류협력에 관한 시론적 고찰”. 『입법과 정책』 제12권 제2호, pp.145-173.

박신. 2019. “북한 도로관계법의 체계 및 남북한 도로협력을 위한 법적 과제”. 『북한법연구』 21권 1호, pp.115-147.

박종철·김용헌·김일한·박주화·이수석·조진구·황수환. 2020. 『2020 통일 여론·동향』. 민주평화통일자문회의.

박준모. 2019. “국제사회의 대북제재와 남북수산협력.” 『수산경영론집』 50권 4호, pp.11-28.

박훈민. 2018. 『남북교류협력법에 관한 연구』. 한국법제연구원.

배상률·이정민. 2019. 『남북한 청소년 교류협력을 위한 중장기 전략연구』. 한국청소년정책연구원.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

백승걸. 2019. “조선반도 도로인프라구축효과와 남북협력방안”. 『2019 조선반도연구 국제학술회의 론문집(1)』. 연변대학조선반도연구원.

송진호. 2020. “남북한 교류협력에 관한 형사법적 문제의 검토: 행정형법의 준거법 결정과 형사사법공조절차에서 제공된 증거판단의 문제를 중심으로”. 『사법』 51호, pp.341-391.

신용석·최경은. 2019. 『남북관광협력의 정책방향과 과제』. 한국문화관광연구원.

안득기. 2013. “남북교류협력의 제도적 안정성에 관한 연구: 남북합의서의 법적 성격을 중심으로”. 『통일문제연구』 25권 1호, pp.113-142.

안태윤. 2018. “남북한 여성교류협력을 위한 경기도 여성정책의 방향”. 『이슈분석』 제 106호. (재)경기도가족여성연구원.

양문수·김광길·김동엽. 2016. 『개성공단 중단 이후 남북경제협력 제개방안과 경기도의 과제』. 경기연구원.

연기영. 2002. “남북스포츠교류의 법정책적 과제”. 『스포츠와 법』 3권, pp. 183-208.

유병선·김욱·김덕진·이재현. 2020. 『지방정부의 남북교류협력 현황과 ‘분권형 대북정책’의 효율적 추진 방안』. 통일부.

이민규. 2018. 『유엔 안보리 대북제재하의 서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안』. 서울연구원.

이상신. 2019. “대화를 통한 평화와 협력의 기대: KINU 통일의식조사 2019 분석”. 통일연구원 Online Series(2019.5.28.). https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=268&category=17&thisPage=1&biblioId=1521756(최종 검색일: 2020.5.25.).

이승환·전영선·김종수·조영주·홍민. 2017. 『민간교류경험을 통해서 본 남북관계 발전 전략: 남북교류·협력 발전을 위한 새로운 거버넌스 구축을 중심으로』. 통일부.

이상준·이상돈·박천수·강일규·최호. 2019. 『남북협력 추진에 따른 북한 인적자원개발 마스터플랜 연구Ⅰ』. 한국직업능력개발원.

이우태·성문정·허정필. 2019. 『남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로』. 통일연구원.

이웅규·김용완. 2020. “남북 관광교류 사업 활성화를 위한 기초 연구: UN, 미국 대북제재에 해당하지 않는 평화프로세스”. 『한국보훈논총』 19권 3호, pp.39-71.

이일영. 2020. “평화경제론 재검토: 한반도경제론의 관점에서”. 『동향과 전망』 108호, pp.177-206.

이정아. 2020. “경기도 평화통일 기반조성을 위한 여성 참여확대 조례(안) 준비에 담긴 함의”. 「경기도 평화·안보·통일에 관한 여성 참여 확대를 위한 정책토론회 자료집」. pp.6-13.

이지현. 2018. “남북경협보험 개선안에 대한 기존 논의와 향후 과제”. 『북한법연구』 19권, pp.105-130.

이혜경·최현아. 2020. “독일 정치재단 현황과 과제: 콘라드 아데나워 재단과 한스 자이델 재단 분석”. 『한국사회과학논총』 30권 2호, pp.125-163.

이현조. 2008. “남북학술교류협력에 관한 법적 연구”. 『법학연구』 29권, pp.387-422.

이효원. 2012. 『판례로 보는 남북한관계』. 서울대학교 출판문화원.

임강택·이강우. 2016. 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005-2015)의 교훈』. 통일연구원.

임강택·홍제환. 2017. 『대북제재 국면에서 교류협력 추진방안』. 통일연구원.

임은미·조혜림·박민정·조아진. 2018. 『ODA 사업 젠더마커 적용방안 연구』. 여성가족부.

임혜경·이정아·김유림. 2019. 「경계를 넘어서는 여성의 대표성 ‘공생의 조건’ 토론회 자료집」. 경기여성단체연합.

장명봉. 2000. “남북경협 활성화를 위한 법적, 제도적 장치 모색”. 『북한법연구』, pp.55-69.

장은하·김은경·김정수·천숙연. 2016. 『2016 아태지역 양성평등정책 인프라 강화 사업(Ⅵ): 한국여성정책발전경험을 활용한 정책컨설팅 운영』. 한국여성정책연구원.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

장은하·김은경·조혜승·김정수·김신아·박윤정·이지현·최소담·김경량·장지순. 2017.『아태지역 양성평등정책 인프라 강화 사업(Ⅶ): 소녀들의 역량 강화를 위한 정책 기반 지원』. 한국여성정책연구원.

장춘철. 2019. “조선민주주의인민공화국 외국투자관계법의 주요 내용”.『2019 조선반도연구 국제학술회의 론문집(1)』. 연변대학조선반도연구원.

정대진·정일영. 2018. “지방정부 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선 연구”.『통일연구』22권 1호, pp.109-141.

정희진. 2020. “페미니스트 평화 연구의 시작”. 베티 리어든 지음. 황미요조 옮김.『성차별주의는 전쟁을 불러온다』. 나무연필. pp.8-16.

조성은·고혜진·송철종·김예슬·조보배·유민상·이윤진·이준우·조영주·정지웅. 2019.『남북한 복지 분야의 정책 비교와 교류협력 방안 연구』. 한국보건사회연구원.

조성렬·김영준. 2018.『한반도 비핵화를 위한 미국의 북한체제 안전보장 법·제도 연구』. 국가안보전략연구원.

조영숙. 2019. “여성·평화·안보에 관한 UNSCR 1325& Feminist Foreign Policy”.「한국여성단체연합 여성평화 TF 세미나 자료집」. 한국여성단체연합.

_____. 2020. “코로나 19 이후 글로벌 여성·평화·안보 의제의 동향과 과제”. 민주평화통일자문회의 2020년 2분기 회의자료. 민주평화통일자문회의.

조영승. 2019. “남북 4개 경협합의서의 공법적 검토: 합의서의 법적 성격과 효력 및 민족내부거래성을 중심으로”.『공법학연구』20권 2호, pp.67-93.

조영주. 2019. “여성·평화·안보에 관한 유엔안보리 결의안 1325와 국가행동계획”.「여성·평화·안보(WSP)와 성평등한 한반도 교육자료집」. pp. 33-58.

조영주·장은하·문희영·박윤정·조정아·정은이. 2019.『북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 방안(Ⅰ)』. 서울: 한국여성정책연구원.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

조용남. 2001. “남북여성교류의 현황과 과제”. 민주평화통일자문회의 여성분과회의 제51차 회의자료. 민주평화통일자문회의.

조한범. 2019. “신한반도체제의 개념과 추진 방향”, 통일연구원 Onlin Series (2019.3.13.). https://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/10082 (최종 검색일: 2020.5.25.)

조혜림. 2017.『아태지역 양성평등 정책 인프라 강화사업(I-Ⅶ) 중장기 성과평가』. 한국여성정책연구원.

차은영·정영철. 2009. “남북 경협의 역사와 현재”. 이화여자대학교 통일학연구원 편.『남북관계사: 갈등과 화해의 60년』. 이화여자대학교 출판부. pp.308-338.

최명순. 2019. “유엔안보리제재에 따른 남북교류협력의 법적 쟁점 및 제언: 개성공단을 중심으로”.『북한법연구』21권, pp.149-169.

최성환. 2020. “지방자치단체 남북교류협력 활성화를 위한 현행 법률의 개정방안: 이른바 남북교류협력 ‘3법’과 지방자치법을 중심으로”.『법학연구』79권, pp.437-466.

최승환. 2018. “국제연합 안보리 대북제재 결의 이후의 남북교류협력 방안”.『통일과 법률』34호, pp.98-118.

최은석. 2019. “남북경협 활성화를 위한 북한의 법제 개선 방향”.『통일과 법률』제40호, pp.3-37.

최철영. 2019. “남북교류협력 재개와 신한반도체제 구축을 위한 법제정비 방안: 통합이론에 기초한 접근”.『통일과 법률』38호, pp.3-32.

통일부. 2020a.『북한권력기구도』. 통일부.

_____. 2020b.『북한 기관별 인명록』. 통일부.

평화를만드는여성회. 2007.『평화문화정착을 위한 여성평화협상 전문가양성 프로그램』. 평화를만드는여성회.

한국여성정책연구원. 2018.「여성평화심포지엄 평화와 번영의 한반도, 여성의 힘으로(2018.6.18.) 자료집」. 한국여성정책연구원.

한국여성정책연구원·연변대. 2020.「한국과 중국 여성의 국제협력 경험과

교훈 국제회의 자료집」. 한국여성정책연구원.

한기호. 2020. “지속가능한 남북한 인도주의 협력을 위한 제도적 연구”. 『법제연구』 제58호, pp.147-182.

한인영·조영주. 2008. 『남북여성교류 활성화 연구』. 여성가족부.

함인희·조은희. 2009. “남북여성교류의 지나온 자취와 향후 과제”. 이화여자대학교 통일학연구원 편. 『남북관계사』. 이화여자대학교 출판부. pp.341-380.

황동열. 2002. 『남북문화협정 및 그 후속과제에 관한 연구』. 한국문화정책개발원.

황선훈. 2019. “남북 지방간 교류협력의 일환으로서 도시자매결연과 법적 문제”. 『공법학연구』 20권 2호, pp.95-122.

2. 해외 자료

Andersson, Magnus and Jisun Bae. 2015. Sweden’s Engagement with the Democratic People’s Republic of Korea. *North Korean Review* 11(1):42-62.

Chapnick, Adam. 2019. The Origins of Canada’s Feminist Foreign Policy. *International Journal* 74(2):191-205.

3. 기타 자료

6.15 공동선언실천 남측위원회 홈페이지. “조직구성/임원”. http://www.i615.net/(최종 검색일: 2020.12.15.).

강원연구원 홈페이지. “연구보고서”. http://www.rig.re.kr/front/report/paper/beforePaper/boardList.do?cate_id=&search_type=1&search_keyword=%EB%82%A8%EB%B6%81(최종 검색일: 2020.12.10.)

경기도 홈페이지. “조직도”. https://www.gg.go.kr/org/orgChart.do?menuId=1808(최종 검색일: 2020.9.3.).

경기연구원 홈페이지. “보고서”. https://www.gri.re.kr/%EC%97%B0%EA%

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

B5%AC%EB%B3%B4%EA%B3%A0%EC%84%9C/?division=&pub_start_year=&pub_end_year=&sc=book_name1%40author1&sv=%EA%B5%90%EB%A5%98(최종 검색일: 2020.12.10.).

경남연구원 홈페이지. "연구보고서". https://gni.devworld.kr/0000007(최종 검색일: 2020.12.10.)

과학기술정보통신부 보도자료. "여성기업 활동촉진, 기업연구소 현장의 목소리 듣다". 2018년 11월 27일자. https://www.msit.go.kr/bbs/view.do?sCode=user&mId=113&mPid=112&pageIndex=2&bbsSeqNo=94&nttSeqNo=1428989&searchOpt=ALL&searchTxt=%EC%97%AC%EC%84%B1(최종 검색일: 2020.9.3.).

국가법령정보센터. "강원도 남북교류협력 조례". https://www.law.go.kr/자치법규/강원도남북교류협력조례/(4546,20200515)(최종 검색일: 2020.11.3.).

_____. "개성공업지구 지원에 관한 법률". https://www.law.go.kr/법령/개성공업지구지원에관한법률(최종 검색일: 2020.11.3.).

_____. "경기도 남북교류협력의 증진 및 운용에 관한 조례". https://www.law.go.kr/자치법규/경기도남북교류협력의증진및운용에관한조례/(6556,20200519)(최종 검색일: 2020.11.3.).

_____. "남북관계발전에 관한 법률". https://www.law.go.kr/법령/남북관계발전에 관한 법률(최종 검색일:2020.11.10.).

_____. "남북협력기금법". https://www.law.go.kr/법령/남북협력기금법(최종 검색일:2020.11.10.).

_____. "남북교류협력에 관한 법률". https://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률(최종 검색일:2020.11.10.).

_____. "여성기업지원에 관한 법률". https://www.law.go.kr/법령/여성기업지원에관한법률(최종 검색일: 2020.11.3.).

_____. "서울특별시 남북교류협력에 관한 조례". https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시남북교류협력에관한조례/(7423,2019123

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

1)(최종 검색일: 2020.11.3.).

_____. “인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례”. https://www.law.go.kr/자치법규/인천광역시평화도시조성에관한조례/(6005,20181008)(최종 검색일: 2020.11.3.).

국회법률정보서비스. “제20대 국회 364회(2차) 남북경제협력특별위원회(2018.11.23.) 회의록”. http://law.nanet.go.kr/lawservice/knowledgemanagement/knowledgemanagementView.do?searchCon=total&searchKey=%EB%82%A8%EB%B6%81%EA%B2%BD%EC%A0%9C%ED%98%91%EB%A0%A5+%ED%8A%B9%EB%B3%84%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C&searchValue01=&searchValue02=&searchValue03=&code01=0&code02=0&number01_str=1&number01_end=20&number02_str=&number02_end=&searchFromDate=&searchToDate=&pageUnit=10&pos=9&pageNum=1&cn=PROC2018048661&sort=SessDate_SORT&dir=reversealphabetical(최종 검색일: 2020.12.14.).

_____. “제20대 국회 364회(3차) 남북경제협력특별위원회(2018.12.5.) 회의록”. http://law.nanet.go.kr/lawservice/knowledgemanagement/knowledgemanagementView.do?searchCon=total&searchKey=%EB%82%A8%EB%B6%81%EA%B2%BD%EC%A0%9C%ED%98%91%EB%A0%A5+%ED%8A%B9%EB%B3%84%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C&searchValue01=&searchValue02=&searchValue03=&code01=0&code02=0&number01_str=1&number01_end=20&number02_str=&number02_end=&searchFromDate=&searchToDate=&pageUnit=10&pos=7&pageNum=1&cn=PROC2018048817&sort=SessDate_SORT&dir=reversealphabetical(최종 검색일: 2020.12.14.).

_____. “제20대 국회 365회(4차) 남북경제협력특별위원회(2019.1.9.) 회의록”. http://law.nanet.go.kr/lawservice/knowledgemanagement/knowledgemanagementView.do?searchCon=total&se

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

archKey=%EB%82%A8%EB%B6%81%EA%B2%BD%EC%A0%9C%ED%98%91%EB%A0%A5+%ED%8A%B9%EB%B3%84%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C&searchValue01=&searchValue02=&searchValue03=&code01=0&code02=0&number01_str=1&number01_end=20&number02_str=&number02_end=&searchFromDate=&searchToDate=&pageUnit=10&pos=5&pageNum=1&cn=PROC2019048952&sort=SessDate_SORT&dir=reversealphabetical (최종 검색일: 2020.12.14.).

_____. "제20대 국회 367회(5차) 남북경제협력특별위원회(2019. 3.21.) 회의록". http://law.nanet.go.kr/lawservice/knowledgemanagement/knowledgemanagementView.do?searchCon=total&searchKey=%EB%82%A8%EB%B6%81%EA%B2%BD%EC%A0%9C%ED%98%91%EB%A0%A5+%ED%8A%B9%EB%B3%84%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C&searchValue01=&searchValue02=&searchValue03=&code01=0&code02=0&number01_str=1&number01_end=20&number02_str=&number02_end=&searchFromDate=&searchToDate=&pageUnit=10&pos=4&pageNum=1&cn=PROC2019049021&sort=SessDate_SORT&dir=reversealphabetical(최종 검색일: 2020.12.14.).

기아대책. 2017. "2016년 기아대책 북한사업 결과보고". https://www.kfhi.or.kr/apps/story/ index.asp?categoryid=11&searchString=%uBD81%uD55C(최종 검색일: 2020.11.10).

_____. 2018. "2017년 대북사업 결과보고". https://e.issuu.com/embed.html?d = 2017____.compressed&u=kfhi(최종 검색일: 2020.11.10.).

김철희. 2018. "남북경협 30년, 경협사업 평가와 금융과제". Weekly KDB Report 2018년 4월 9일자. http://www.itfind.or.kr/admin/getFile.htm?identifier=02-004-180410-000013(최종 검색일: 2020.12.20.).

남북교류협력지원협회 홈페이지. https://www.sonosa.or.kr/(최종 검색일: 2020.11.10.).

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

남북나눔운동. 2012. “〈민경련, 146차, 2012년 5월 25일〉 여성 위생용품 지원_66,014pack”. http://sharing.net/post/254?&page=2(최종 검색일: 2020.11.10.).

뉴스와이어. “6.15공동선언실천을 위한 남북여성대표자회의 개최…공동호소문 발표”. 2006년 3월 12일자. https://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=131437(최종 검색일: 2020.9.26.).

뉴스토피아. “「일본군 성노예문제 해결을 위한 남북해외여성토론회」, 중국 심양서 개최!”. 2014년 3월 27일자. http://www.newstopia.co.kr/news/articleView.html?idxno=3177(최종 검색일: 2020.9.26.).

독일 세계기아원조. https://www.welthungerhilfe.org/our-work/countries/north-korea/(최종 검색일:.2020.10.29.).

_____. “북한 사업”. https://www.welthungerhilfe.org/our-work/countries/north-korea/good-prospects-for-little-sprouts/(최종 검색일:.2020.10.29.).

문화체육관광부 홈페이지. “조직안내”. https://www.mcst.go.kr/kor/s_about/organ/main/mainOrgan.jsp(최종 검색일: 2020.9.3.).

민족화해협력범국민협의회 홈페이지. “조직도”. https://www.kcrc.or.kr/01/01/default3.asp(최종 검색일: 2020.12.15.).

_____. “임원현황”. https://www.kcrc.or.kr/01/03/(최종 검색일: 2020.12.15.).

보건복지부 홈페이지. “조직도”. http://www.mohw.go.kr/react/sg/ssg0101mn.jsp?PAR_MENU_ID=05&MENU_ID=050201(최종 검색일: 2020.9.3.).

북한지역정보넷. “강춘금”. http://www.cybernk.net/infoText/InfoHumanDetail.aspx?mc=EJ1102&hid=EJ110200227106&rightType=3&direct=1&direct=1(최종 검색일: 2020.9.25.).

_____. “박영희”. http://www.cybernk.net/infoText/InfoHumanDetail.aspx?mc=EJ1102&hid=EJ110200228878&rightType=3&

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

direct=1&direct=1(최종 검색일: 2020.9.25.).

북한정보포털. “장춘실”. https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/viewPeople.do?menuId=PEOPLE_86&nkpmno=49805(최종 검색일: 2020.9.25.).

_____. “홍선옥”. https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/viewPeople.do?nkpmno=873(최종 검색일: 2020.9.25.).

서울시 남북협력추진단. 2019.『2019년 서울시민 남북교류협력 의식조사 결과보고서』. 서울시 내부자료.

_____. 2020.『2020년 서울시민 남북교류협력 의식조사 결과보고』. https://news.seoul.go.kr/gov/files/2020/08/5f29fb7c7ce034.73339424.pdf(최종 검색일: 2020.10.3.).

서울평양뉴스. “평양 주재 외교관·국제기구 대표들 대부분 평양 탈출..."코로나 제약 때문인듯”. 2020년 12월 5일자. http://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=35031(최종 검색일: 2020.12.4.).

아세안 여성단체연합. “회원 단체”. https://acwo.asia/affiliate-members/(최종 검색일: 2020.12.18.).

_____. “회의 주제”. https://acwo.asia/themes-of-conference/#1540972159701-7a73a143-d81c(최종 검색일: 2020.12.18.).

여성가족부. 2018. “유엔안보리결의안 1325호 제2기 대한민국국가행동계획”. http://www.mogef.go.kr/sp/geq/sp_geq_f014.do(최종 검색일: 2020.11.25.).

여성가족부 홈페이지. “조직 및 기능”. http://www.mogef.go.kr/mi/osg/mi_osg_s003.do?classId=287&className=%25EA%25B5%25AD%25EC%25A0%259C%25ED%2598%2591%25EB%25A0%25A5%25EB%258B%25B4%25EB%258B%25B9%25EA%25B4%2580(최종 검색일: 2020.9.3.).

여성신문. “여성계 대표로 남북정상회담 참가 장상 이화여대 총장”. 2005년 5월 12일자. https://www.womennews.co.kr/news/articleView.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

html?idxno=9219(최종 검색일: 2020.9.25.).

_____. “남북정상회담을 통해 본 북한 여성지도자들”. 2007년 10월 5일자. https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=34653(최종 검색일: 2020.9.25.).

오마이뉴스. ““북한 영유아·여성 지원” 이인영, 대북지원 첫삽 떴다“. 2020년 8월 6일자. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002664744&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news(최종 검색일: 2020.9.25.).

외교부. 2019. 스웨덴 개황. 외교부 유럽국 서유럽과. http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4099/view.do?seq=367567(최종 검색일: 2020.12.4.).

이화여대 통일학연구원 홈페이지. “연혁”. http://tongil.ewha.ac.kr/(최종 검색일: 2020.9.25.).

장은하. 2018. “스웨덴 안보개발정책연구소(ISDP) 남북한 방문학자 초청 공동연구 참가를 위한 출장.” 한국여성정책연구원 출장복명서. https://www.kwdi.re.kr/research/traReportView.do?s=searchAll&w=%EC%8A%A4%EC%9B%A8%EB%8D%B4&p=1&idx=112955(최종 검색일: 2020.11.2.).

전국 84개 여성단체 연대성명서. 2020. “통일부는 양성평등정책담당관을 신설하라!”. 2020년 5월 11일자. http://women21.or.kr/peace/16628(최종 검색일: 2020.10.25.).

정의기억연대 보도자료. 2019. "정의기억연대, 남북공동선언 이행을 위한 2019 새해맞이 연대모임 여성분과 대표로 2월 12일, 금강산 방문". 2019년 2월 11일자. http://womenandwar.net/kr/notice/?mod=document&uid=233(최종 검색일: 2020.11.23.).

정책브리핑. 2020. “중기부, 코로나19 대응 지원을 위해 기존 2,500억원 포함, 총 3조 1,500억원 자금 공급 추진”. 2020년 3월 2일자. https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156377987(최종

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

검색일: 2020.11.23.).

제주연구원 홈페이지. “연구보고서”. https://www.jri.re.kr/contents/index.php?mid=0401(최종 검색일: 2020.12.10.)

청와대. 2019a. “2019 문재인 대통령 신년기자회견 연설”. https://www1.president.go.kr/articles/5288(최종 검색일: 2020.6.23.).

_____. 2019b. “제100주년 3·1절 기념식 기념사”. https://www1.president.go.kr/articles/5607(최종 검색일: 2020.6.23.).

_____. 2020. “6·15 남북공동선언 20주년 기념 축사”. https://www1.president.go.kr/articles/8764(최종 검색일: 2020.6.23.).

초록우산 어린이재단. 2014. “초록우산 어린이재단 연차보고서”. http://img.childfund.or.kr/e_book/hmp/ANNUAL_REPORT_PDF/2014_ANNUAL_REPORT_KOR/#p=1(최종 검색일: 2020.11.10.).

캐나다. “캐나다 성평등 기금”. https://www.international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/gender_equality-egalite_des_genres/index.aspx?lang=eng(최종 검색일: 2020.10.7.).

통일부 남북회담본부. “회담통계”. https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/usrCmsStat/List.do?tab=1#(최종 검색일: 2020.11.10.).

통일부 보도자료. 2020. “통일부 남북교류협력추진협의회, 2020년 판문점 견학 통합관리 운영을 위한 남북협력기금 지원(안) 등 의결”. 2020년 1월 22일자. https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54685&category=&pageIdx=1(최종 검색일: 2020.9.3.).

_____. 2020. “제316차 남북교류협력추진협의회, 세계식량계획(WFP) 「북한 영유아·여성 지원사업」 등에 기금 지원 결정”. 2020년 8월 6일자. https://unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54755&category=&pageIdx=1(최종 검색일: 2020.9.3.).

통일부 홈페이지. “2019년 통일교육 선도대학 선정결과 발표”. https://www.

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs_0000000000000001&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=선도대학&cntId=54775&category=&pageIdx=1(최종 검색일: 2020.10.29).

_____. “2020년 통일교육 선도대학 선정 결과 발표”. https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/notice/?boardId=bbs_0000000000000001&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=선도대학&cntId=54969&category=&pageIdx=1(최종 검색일: 2020.10.29).

_____. “남북교류협력통계”. https://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/(최종 검색일: 2020.12.10.).

_____. “남북협력기금 통계”. https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/interkoreanfund/bfPresent/?boardId=bbs_0000000000000061&mode=view&searchCondition=all&searchKeyword=&cntId=54336&category=&pageIdx=(최종 검색일: 2020.11.10.).

_____. “인도적 지원”. https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/humanitarian/overview/(최종 검색일: 2020.11.10.).

_____. “남북인적왕래현황”. https://https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/(최종 검색일: 2020.11.10.)

_____. “남북협력사업 승인”. https://https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/(최종 검색일: 2020.11.10.)

_____. “조직과 기능”. https://www.unikorea.go.kr/unikorea/about/organization/exchange_cooperation/#org_tab1(최종 검색일: 2020.9.3.).

프레시안. “이인영“반드시 개성공단 재개될 수 있는 길 찾아볼 것””. 2020년 8월 21일자. https://www.pressian.com/pages/articles/2020082116160236054(최종 검색일: 2020.11.10.).

한겨레. “권양숙씨, 북쪽 여성지도자들과 간담회”. 2007년 10월 2일자.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/240015.html(최종 검색일: 2020.9.26.).

_____. "고용부·법무부·문체부 등 8개 부처에 성평등 전담부서 신설". 2019년 4월 30일자. http://www.hani.co.kr/arti/society/women/892070.html(최종 검색일: 2020.10.25.).

_____. "정부, WHO 북한 모자보건 의료사업에 500만달러 지원". 2019년 12월 6일자. http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/919889.html(최종 검색일: 2020.11.10.).

한국여성단체연합 성명. 2000. "6·15 선언 진전시킨 남북 장관급 회담 결과에 대한 여성계 입장". 2000년 7월 31일자. http://women21.or.kr/statement/398(최종 검색일: 2010.10.5.).

한스 자이델 재단 한국사무소 홈페이지. https://korea.hss.de/ko/%ED%99%9C%EB%8F%99-%EB%B6%84%EC%95%BC/(최종 검색일: 2020.10.19.).

_____. "활동 소개자료: 북한에서의 지속가능한 재조림사업: 인간과 자연 모두를 위한 국제 협력". https://korea.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Korea/Dokumente/Flyer-and-Booklets-Publications/2019_Factsheet_Forestry_Online_KO.pdf(최종 검색일 2020.10.19.).

_____. "활동 소개자료: 북한 습지 보호를 위한 초국가적 협력". https://korea.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Korea/Dokumente/Flyer-and-Booklets-Publications/2019_Factsheet_Wetlands_Online_KO.pdf(최종 검색일 2020.10.19.).

Chang, Eun Ha, Sun Hwa O, Su Yon Hwang. 2018. "Gender Equality on the Korean Peninsula: 'Only With the Meaningful Participation of Women Can the Road to Reunification be Lasting and Comprehensive'." *Focus Asia* (Stockholm: ISDP, November 2018). https://isdp.eu/content/uploads/2018/11/

www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

Gender-Equality-on-the-Korean-Peninsula-FA-FINAL.pdf(최종 검색일: 2020.10.29.).

Global Affairs Canada. 2017. Canada's Feminist International Assistance Policy, #HerVoiceHerChoice. https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/iap2-eng.pdf?_ga=2.7285938.1084921654.1591583147-973323686.1587709071(최종 검색일: 2020.6.23.).

IBK. 2018. 중소기업 CEO REPORT 2018년 11월호. http://research.ibk.co.kr/research/board/ceo/details/251278(최종 검색일: 2020.11.10.).

OECD 개발원조위원회. "젠더마커". https://www.oecd.org/dac/gender-development/dac-gender-equality-marker.htm(최종 검색일: 2020.10.23.)

SIDA. 2015. Democratic People's Republic of Korea DPRK Humanitarian Crisis Analysis 2015. SIDA Report. https://www.sida.se/globalassets/sida/eng/how-we-work/humanitarian-aid/democratic-peoples-republic-of-korea-dprk---humanitarian-crises-analysis-2015.pdf(최종 검색일 2020.10.5.)

_____. 2017. Democratic People's Republic of Korea DPRK Humanitarian Crisis Analysis 2018. SIDA Report. https://www.sida.se/globalassets/sida/sve/sa-arbetar-vi/humanitart-bistand/democratic-peoples-republic-of-korea-humanitarian-crises-analysis-2018.pdf(최종 검색일 2020.10.5.)

UN OCHA. https://fts.unocha.org/countries/118/summary/2019?page=0(최종 검색일: 2020.10.20.).

UN Security Council. "인도주의적 면제 요청". https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/exemptions-measures/humanitarian-exemption-requests(최종 검색일 2020.10.5.)

UN Women. "성평등 기금 주요 공여국". https://www.unwomen.org/en/

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

trust-funds/fund-for-gender-equality/join-us(최종 검색일: 2020.6.23.).

_____. “성평등 기금 2018-2019 보고서”. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/fund-for-gender-equality-fge-annual-report-2018-2019-en.pdf?la=en&vs=2202(최종 검색일: 2020.6.23.).

_____. “성평등 기금 공모 과정”. https://www.unwomen.org/en/trust-funds/fund-for-gender-equality/grantmaking(최종 검색일: 2020.6.23.).

_____. “성평등 기금 제1차 사이클 선정 사업 개요”. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2009-2010-en.pdf?la=en(최종 검색일: 2020.6.23.).

_____. “성평등 기금 제2차 사이클 선정 사업 개요”. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2011-2012-en.pdf?la=en(최종 검색일: 2020.6.23.).

_____. “성평등 기금 제3차 사이클 선정 사업 개요”. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2016-2018-en.pdf?la=en&vs=3357(최종 검색일: 2020.6.23.).

_____. “성평등 기금 제4차 사이클 선정 사업 개요”. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/trust%20funds/fundgenderequality/fge-granteesummaries-2018-en.pdf?la=en&vs=4122(최종 검색일: 2020.6.23.).

Vera, Isabela and Francesca Sanders. 2019. “Words to action: The state of ODA funding for gender equality”. https://donortracker.org/insights/words-action-state-oda-funding-gender-equality(최종 검색일: 2020.10.23.).

www.kwdi.re.kr/www.kwdi.re.kr 한국여성정책연구원

부 록

[부록 1] 여성경제인 설문조사 질문지 183

[부록 1] 여성경제인 설문조사 질문지

남북경제협력 참여에 대한 여성경제인 수요 조사

안녕하십니까?
한국여성정책연구원은 국무총리실 산하 국책 연구기관으로,「북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 방안(Ⅱ)」을 연구하고 있습니다.
본 조사는 남북한 교류협력사업 추진 방안을 마련하는 데 있어 여성경제인의 관심과 요구를 반영하기 위해 실시하게 되었습니다.

귀하의 응답은 여성의 남북교류협력 증진에 기여할 소중한 자료로 활용될 것입니다. 본 조사의 내용은 통계법 제33조에 의거하여 비밀이 보장되며, 개인정보보호법 제26조에 의거하여 개인정보는 통계분석과 연구목적 이외에는 절대 사용되지 않습니다. 감사합니다.

2020. 8. 한국여성정책연구원

▣ 조사 관련 문의사항은 아래의 연락처로 문의하여 주시기 바랍니다.
연구책임자 : 한국여성정책연구원 조영주 부연구위원(02-3156-7009)
조사수행 담당자 : 한국경제인연합회 김준길(02-369-0929)

1. 귀하가 경영하시는 기업의 업종은 무엇입니까?
   ① 농업, 임업, 어업, 광업
   ② 제조업
   ③ 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업
   ④ 수도, 하수·폐기물 처리, 원료재생업
   ⑤ 건설업
   ⑥ 도매 및 소매업
   ⑦ 정보통신업
   ⑧ 전문, 과학 및 기술서비스업

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

2. 귀하의 기업 경영기간은 얼마나 되십니까?(　　)년

3. 귀하가 경영하시는 기업의 규모는 어느 정도입니까?
① 5인 미만　② 5인 이상 10인 미만
③ 10인 이상 20인 미만　④ 20인 이상 30인 미만
⑤ 30인 이상 50인 미만　⑥ 50인 이상 100인 미만
⑦ 100인 이상

4. 귀하가 경영하는 기업이 소재한 지역은 어디입니까?
① 서울　② 인천　③ 경기　④ 강원　⑤ 충청　⑥ 전라
⑦ 경상　⑧ 제주　⑨ 세종

5. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?
① 20대　② 30대　③ 40대　④ 50대　⑤ 60대　⑥ 70대 이상

6. 귀하께서는 남북교류협력에 관심이 있으십니까?

> 남북교류협력은 남한과 북한 사이의 인적 왕래, 경제, 사회, 문화, 종교, 여성, 보건·의료 등 각 분야의 대화와 만남, 협력을 뜻합니다.

① 전혀 관심이 없다　② 거의 관심이 없다
③ 약간 관심이 있다　④ 매우 관심이 있다

7. (관심이 있다 응답자만) 어떤 분야의 교류협력에 관심이 있으십니까? 순서대로 두 가지만 골라 주십시오. (1순위:　2순위:　)

> ① 경제협력: 경제협력은 민간의 경제협력과 정부 당국 간 경제협력을 포함함. 민간의 경제협력은 남한과 북한 기업 사이의 물자 교역, 위탁가공, 대북 직접 투자 등이 있고, 정부 당국 간 경제협력은 철도, 도로 연결사업, 농업협력, 지하자원 개발사업, 개성공단 사업 등이 있음.
> ② 여성교류: 민간 여성단체를 중심으로 남한과 북한의 여성이 공동행사를 개최하거나 여성 건강, 여성의 경제활동 등을 지원하기 위해 교류함.
> ③ 사회문화교류: 체육, 문화, 방송, 시민단체 등 각 분야에서 북한과 교류와 협력을 추진함.
> ④ 종교교류: 기독교, 천주교, 불교 등 각 종단에서 북한의 종교계와 교류하고, 북한의 성당, 교회, 절 등을 재건축하는 사업을 지원함.

① 경제협력　② 여성교류　③ 사회문화교류　④ 종교교류
⑤ 의료·보건 협력　⑥ 학술교류　⑦ 기타

한국여성정책연구원
www.kwdi.re.kr KOR

8. 귀하께서는 남북교류협력이 한반도의 평화에 도움이 된다고 생각하십니까?
① 전혀 도움이 되지 않는다 ② 거의 도움이 되지 않는다
③ 약간 도움이 된다 ④ 매우 도움이 된다

9. 귀하께서는 남북교류협력에 참여하신 경험이 있으십니까?
① 있다 ② 없다

10. (참여 경험이 있다 응답자만) 어떤 분야의 교류협력에 참여하셨습니까?
① 경제협력 ② 여성교류 ③ 사회문화교류 ④ 종교교류
⑤ 보건복지교류 ⑥ 학술교류 ⑦ 기타

11. 귀하께서는 남북경제협력에 관심이 있으십니까?
① 전혀 관심이 없다 ② 거의 관심이 없다
③ 약간 관심이 있다 ④ 매우 관심이 있다

12. 귀하께서는 남북경제협력사업을 통해 생산된 물품이 북한산 원산지로 인정되면 관세가 면제되는 것을 알고 있습니까?

북한산으로 원산지가 인정되는 경우
- 물품의 전부가 북한에서 생산, 가공, 제조된 경우
- 물품이 2개국 이상에 걸쳐 생산, 가공 또는 제조된 경우에는 그 물품이 본질적 특성을 부여하기에 충분한 정도의 실질적인 생산, 가공 또는 제조과정이 최종적으로 북한에서 수행된 경우

① 안다 ② 모른다

13. 귀하께서는 남북경제협력이 한반도의 평화에 도움이 된다고 생각하십니까?
① 전혀 도움이 되지 않는다 ② 거의 도움이 되지 않는다
③ 약간 도움이 된다 ④ 매우 도움이 된다

14. 귀하께서는 남북경제협력이 남한의 경제에 도움이 될 것이라고 생각하십니까?
① 전혀 도움이 되지 않을 것이다 ② 거의 도움이 되지 않을 것이다
③ 약간 도움이 될 것이다 ④ 매우 도움이 될 것이다

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

15. 귀하께서는 남북경제협력이 북한 여성의 기술 습득과 숙련을 제고하는 데 도움이 될 것이라고 생각하십니까?
① 전혀 도움이 되지 않을 것이다 ② 거의 도움이 되지 않을 것이다
③ 약간 도움이 될 것이다 ④ 매우 도움이 될 것이다

16. 그동안 남북경제협력을 추진하는 과정에서 여성경제인들은 북한산 물품을 반입(수입)하여 남한에서 판매를 하거나, 제조업을 중심으로 위탁가공을 진행하였습니다. 향후에는 더 많은 분야의 경제협력이 추진될 것으로 예상됩니다. 귀하께서는 향후 남북경제협력이 본격화되면 참여하실 의향이 있으십니까?
① 있다 ② 없다

17. (없다 응답자만) 남북경제협력에 참여하실 의향이 없는 이유는 무엇입니까?
① 기업 이익에 도움이 될 것 같지 않아서
② 남북관계의 영향을 많이 받아 안정적으로 경제협력을 추진하기 어려울 것 같아서
③ 북한 노동력의 질을 신뢰할 수 없어서
④ 내가 경영하는 기업의 업종이 남북경제협력을 추진할 수 있는 분야가 아닌 것 같아서
⑤ 북한이나 남북경제협력을 잘 몰라서

18. 그동안 남북경제협력은 주로 남성경제인이 참여하였습니다. 향후 남북경제협력이 활성화 되어 여성경제인이 남북경제협력을 추진할 때 어떤 어려움이 있을 것으로 예상되십니까? 순서대로 두 가지만 골라 주십시오.
(1순위: 2순위:)
① 남북경제협력 관련 지원 제도나 절차에 대한 정보와 이해 부족
② 북한 체류시 신변 보호 등 안전의 문제
③ 업무와 관련하여 북한과 원활히 왕래, 소통할 수 있는 방법(통행, 통신 등) 부족
④ 북한 측의 신뢰할 만한 파트너와 연계
⑤ 남북경제협력 추진을 위한 자금 조달
⑥ 경제협력이 중단되었을 때 피해
⑦ 북한의 업무 진행이나 기업 운영 방식, 협력에 대한 이해 부족
⑧ 남북경제협력 참여자들의 네트워크에서 소외
⑨ 북한의 가부장적 문화로 인한 여성경제인의 활동 제약

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

19. 귀하께서 남북경제협력에 참여한다고 가정할 때, 북한측 파트너의 어떤 성별일 때 사업 추진이 용이할 것 같습니까?
① 여성 ② 남성 ③ 성별은 상관없다

20. 귀하께서는 남북관계, 북한, 남북교류협력(경제협력 포함) 등과 관련한 교육이나 아카데미에 참여한 경험이 있으십니까?
① 있다 ② 없다

21. (있다 응답자만) 참여하신 프로그램은 남북교류협력(경제협력 포함)에 대한 이해에 도움이 되셨습니까?
① 전혀 도움이 되지 않았다 ② 거의 도움이 되지 않았다
③ 약간 도움이 되었다 ④ 매우 도움이 되었다

22. 향후 귀하께서는 남북경제협력을 비롯한 교류협력과 관련한 프로그램에 참여하실 의향이 있으십니까?
① 전혀 없다 ② 거의 없다 ③ 약간 있다 ④ 매우 있다

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

Abstract

Ways of Inter-Korean Exchange and Cooperation for North Korean Women's Economic Empowerment (II)

Young-Ju Cho
Ji-So Yoon
Hee-Young Moon
Min-Jung Kwon
Seul-Ki Lee

Research Purpose and Necessity

The purpose of this research is to prepare ways to lay the basis for implementing the inter-Korean exchange and cooperation projects to promote economic empowerment of North Korean women by conducting a gender analysis of the basis of implementing the existing inter-Korean exchange and cooperation projects and the experience of already-implemented inter-Korean exchange and cooperation projects.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

Research Contents

○ Analyzed the basis of implementing the inter-Korean exchange and cooperation projects from a gender perspective to develop ways to improve, focusing on legal and institutional bases, human basis, and external environment.

○ Collected and analyzed data on inter-Korean exchange and cooperation experiences to identify the contexts that failed to address women or gender equality agendas in the exchange and cooperation projects and to examine necessary conditions for implementing the projects for economic empowerment of North Korean women in the future.

○ Surveyed and analyzed women entrepreneurs' intentions to participate in exchange and cooperation as well as conditions for encouraging their participation in exchange and cooperation because their participation in economic cooperation is necessary for creating an environment to implement the projects for economic empowerment of North Korean women.

○ Analyzed the legal and institutional bases of overseas countries which have an experience of implementing North Korean projects for international cooperation as well as the basis of implementing gender-focused development and cooperation projects to explore the possibilities of applying to the inter-Korean exchange and cooperation projects.

○ Prepared ways to lay the foundation for implementing the exchange and cooperation projects to promote economic empowerment of North Korean women.

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

Main Findings

☐ Form a Consensus between South and North Korea on Implementing Gender Equality Agendas

○ Hold a dialogue between the South and North Korean authorities

○ Prepare a (written) inter-Korean agreement on implementing gender equality agendas

○ Implement a pilot project to resolve the gaps in gender equality awareness

☐ Improve Laws and Institutions Related to Inter-Korean Exchange and Cooperation

○ Improve laws to promote the exchange and cooperation between South and North Korean Women

○ Implement inter-Korean exchange and cooperation projects using the Gender Equality Policy Marker

☐ Prepare Implementation Systems

○ Prepare an agency for implementing inter-Korean women's exchange and cooperation

○ Prepare a system for gender-mainstreaming of inter-Korean exchange and cooperation

○ Establish a global cooperation system

www.kwdi.re.kr KOR 한국여성정책연구원

□ Strengthen the Human Basis

○ Expand education for women in relation to inter-Korean exchange and cooperation

○ Enhance gender awareness of participants in inter-Korean exchange and cooperation

○ Develop professional female human resources

Research areas: Peaceful Unification, Representative, Gender Equality Awareness

Keywords: North Korean Women, Economic Empowerment, Empowerment, Inter-Korean Exchange and Cooperation, Basis for Implementing Inter-Korean Exchange and Cooperation, Gender Equality Policy Marker



2020 연구보고서-4

북한 여성의 경제적 역량 강화를 위한 남북한 교류협력사업 추진 방안(II)

2020년 12월 29일 인쇄
2020년 12월 31일 발행

발행인 : 문 유 경
발행처 : **한국여성정책연구원**
서울특별시 은평구 진흥로 225
전화 02-3156-7000 (代)
인쇄처 : 도서출판 **한 학 문 화**
전화 02-313-7593 (代)

ISBN 979-11-6652-005-1 93330
정가 : 12,000원