

통일정책연구

신뢰·균형·통합·진화의 대북·통일정책 ● 외부 사조 유입과 북한군 의식변화 실체 ● 북한 김정은 시대 청년동맹 연구 ● '예외상태'의 일상화와 통치술로서의 '국방위원장 체제': '김정일 시대' 북한의 국가성격을 중심으로 ● 해방직후 북한 국내 공산세력의 국가건설전략: 오기섭의 '인민전선'을 중심으로 ● 글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응: 새천년개발목표(MDGs) 체제와의 관계를 중심으로 ● 북한의 외화수급 추정과 분석: 1991~2012년 ● 한반도 신뢰프로세스: 구성, 인식, 접근방식 ● 북한이탈주민의 탈북동기와 남한사회적응에 관한 연구: 적응유연성의 조절효과를 중심으로 ● 통일 이전 북한지역 국유부동산 개발협력 정책방향 연구: 남북한 농업개발협력 및 도시개발협력을 중심으로

ISSN 1229-6112

제22권 2호 2013

통일정책연구



제22권 2호 2013

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연2회 발간됩니다.

본서에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

발행인 : 전성훈
편집인 : 정영태
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2013년 12월 31일

(142-728) 서울시 강북구 419로 123(수유동) 통일연구원
TEL : 02)901-2551, 900-4300
FAX : 02)901-2572
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : kinups@kinu.or.kr

© 통일연구원 2013

편집위원장 : 정 영 태

편집위원 : 손 기 응
임 순 희
전 병 곤

외부편집위원 : 고 성 준 (제주대학교)
김 영 재 (청주대학교)
김 용 호 (인하대학교)
김 재 기 (전남대학교)
김 태 일 (영남대학교)
김 호 섭 (중앙대학교)

편집간사 : 윤 훈 희

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

■ 정책기획논문

신뢰균형·통합 진화의 대북통일정책 / 전성훈 1

■ 일반논문

외부 사조 유입과 북한군 의식변화 실체 / 김병욱·김영희 25

북한 김정은 시대 청년동맹 연구 / 김종수 51

‘예외상태’의 일상화와 통치술로서의 ‘국방위원장 체제’:
 ‘김정일 시대’ 북한의 국가성격을 중심으로 / 김종욱 79

해방직후 북한 국내 공산세력의 국가건설전략:
 오기섭의 ‘인민전선’을 중심으로 / 안문석 105

글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응:
 새천년개발목표(MDGs) 체제와의 관계를 중심으로 / 임을출 137

북한의 외화수급 추정과 분석: 1991~2012년 / 장형수 165

한반도 신뢰프로세스: 구성, 인식, 접근방식 / 정성임 191

북한이탈주민의 탈북동기와 남한사회적응에 관한 연구:
 적응유연성의 조절효과를 중심으로 / 정정애·손영철·이정화 215

통일 이전 북한지역 국유부동산 개발협력 정책방향 연구:
 남북한 농업개발협력 및 도시개발협력을 중심으로 / 최천운 249



■ Special Articles

South Korea's Trust Building Process: *Trust, Alignment, Integration and Evolution*
Seong-Hoon Jeon

■ General Articles

**A Study on the Influence on the Influx of Capitalist Elements and Alternation of
Consciousness of Korean People's Army** Byeong-Uk Kim & Young-Hu Kimi

A Study on the Kim Il-Sung Socialist Youth League in the Kim Jong-Un Era
Jong-Su Kim

**Perpetuating 'State of Exception' and 'System of Chairman of the National Defense
Commission' as Ruling Crafts: *Focusing Characteristics of State of North Korea in
'Kim Jong Il Era'*** Jong-Wook Kim

**The Strategy of the Indigenous Communists in North Korea for Nation-building Right after
Korea's Liberation: *Focusing on O Ki-seop's 'People's Front'*** Mun-Suk Ahn

**North Korea's Perceptions and Responses of Global Development Cooperation Governance:
*A Relationship with Millenium Development Goals(MDGs)*** Eul-Chul Lim

**Estimation of and Analysis on the Balance of Foreign Exchanges
of North Korea for 1991-2012** Hyoung-Soo Zang

**Trust-Building Process on the Korean Peninsula:
*Composition, Understandings, and Approaches*** Sung-Im Jung

**A Study on Defecting Motive and Social Adaptation of North Korean Defectors
in South Korea: *Focusing on Moderating Effect of Resilience***
Jung-Ae Jung, Young-Chul Son and Jeong-Hwa Lee

**A Study on Management Development Cooperation Direction of Government-owned Real
Estate in Areas of North Korea before Unification: *Focused on the Agricultural &
Urban Development Cooperation of South and North Korea***
Cheon-Woon Choi

정책기획논문

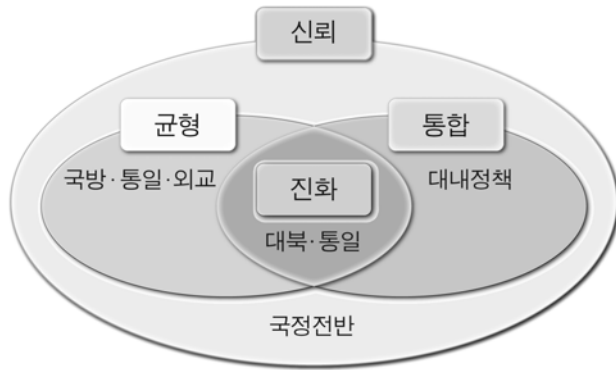
신뢰·균형·통합·진화의 대북·통일정책

전 성 훈*

- I. 신뢰: 박근혜정부의 국정 키워드
- II. 한반도 신뢰프로세스
- III. 국방·통일·외교의 동적인 균형
- IV. 남남통합과 남북통합
- V. 대북·통일정책의 합리적인 진화
- VI. 결론

박근혜정부의 대북·통일정책을 상징하는 핵심 개념은 ‘신뢰(Trust)’와 ‘균형(Alignment)’, ‘통합(Integration)’ 그리고 ‘진화(Evolution)’이다. 신뢰는 국정 전반을 포괄하는 큰 틀의 철학적 개념인 반면, 균형은 국방·통일·외교 분야에 적용되는 것이다.¹ 통합은 국내정책과 남북관계에 해당되는 개념이고, 진화는 대북·통일정책에 국한되는 정책방향이라고 할 수 있다. 네 가지 핵심 개념이 적용되는 국정분야를 아래 <그림 1>에서와 같이 나타낼 수 있다.

<그림 1> 신뢰·균형·통합·진화



* 통일연구원 원장

¹ 국방, 통일, 외교의 순으로 분야를 정한 것은 제18대 대통령직인수위원회가 제시한 추진전략의 우선순위를 따랐다. 박근혜 대통령 주제로 2013년 5월 28일 열린 국무회의에서 확정된 국정과제 추진계획도 같은 순서를 따르고 있다.

I. 신뢰: 박근혜정부의 국정 키워드

신뢰(Trust)는 박근혜정부의 국정기조를 관통하는 키워드이다. 박근혜정부의 출범을 준비한 대통령직인수위원회(이하 인수위)는 새 정부가 개방·공유·협력을 통한 깨끗하고 유능한 ‘신뢰받는 정부’를 기반으로 5대 국정목표를 달성함으로써 궁극적으로 ‘국민행복, 희망의 새 시대’라는 국정비전을 실현할 것이라고 약속했다.² 아울러 인수위는 박근혜정부의 5대 국정목표로 다음을 제시했다.³(<부록 1> 참조)

- 일자리 중심의 창조경제
- 맞춤형 고용·복지
- 창의교육과 문화가 있는 삶
- 안전과 통합의 사회
- 행복한 통일시대의 기반 구축

2013년 5월 28일 박근혜정부는 대통령 주재 국무회의에서 인수위 안을 바탕으로 그간의 여건 변화 등을 반영해서 국정과제를 조정하고 추진계획을 보완해서 이를 발표했다.⁴ 확정된 국정과제 추진계획은 인수위 안과 큰 차이가 없는 가운데 다음과 같은 점이 조정되었다.

- 국정비전의 변화: ‘국민행복, 희망의 새 시대’ → ‘희망의 새 시대’
- 국정목표의 대체: 5대 국정목표 → 4대 국정기조
- 추진전략의 축소: 21대 추진전략 → 14대 추진전략

박근혜정부가 국무회의에서 새로 설정한 4대 국정기조는 다음과 같다.

- 경제부흥
- 국민행복
- 문화융성
- 평화통일 기반 구축

² 제18대 대통령직인수위원회, 『제18대 대통령직인수위원회 백서: 박근혜정부 희망의 새 시대를 위한 실천과제』, 2013년 3월, p. 39.

³ 위의 글.

⁴ 관계부처 합동, 『박근혜정부 국정과제』, 보도 참고자료, 2013년 5월 28일; 국무조정실, 『박근혜정부 국정과제 추진계획』, 보도 참고자료, 2013년 5월 28일.

새 정부의 국정 비전과 목표 및 기조는 국민의 신뢰를 바탕으로 국민 개개인이 행복한 희망찬 새 시대를 열겠다는 뜻을 담고 있다. 여기에는 대한민국이 선진사회로 도약하기 위해서는 반드시 신뢰라는 무형의 사회적 인프라를 탄탄하게 해야 한다는 문제의식이 자리 잡고 있다. 박 대통령은 지금까지 정치적 여정을 거치면서 일관되게 국민들께 드린 약속은 꼭 지킨다는 점을 강조하면서 국민과 정부 사이의 신뢰를 중시해왔다.

‘신뢰’는 국내정책에 국한되는 협소한 개념이 아니다. 국가안보와 국제관계 그리고 남북관계를 포괄하는 박근혜 대통령의 국정철학이다. 2011년 가을 Foreign Affairs에 처음 소개된 ‘Trustpolitik’은⁵ 이러한 국정철학의 구현이자 박근혜 정부가 추진하는 국방·통일·외교 정책의 기본 틀이다. Trustpolitik은 서독의 ‘Ostpolitik’과 노태우 정부의 ‘Nordpolitik’에 버금가는 위상을 갖는 큰 틀의 정책적 구상이다.

인수위는 국정목표인 ‘행복한 통일시대의 기반 구축’을 이행하기 위해서 국방, 통일, 외교 분야별로 다음과 같은 추진전략을 제시했다.⁶(<부록 2> 참조)

<추진전략 19> 튼튼한 안보와 지속가능한 평화 실현

- 대한민국의 안보를 확실하게 지키고 국민으로부터 무한 신뢰를 받는 안보태세를 구축한다.

<추진전략 20> 행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현

- 남북 간 정치·군사적 신뢰를 구축하고 교류협력을 강화하여 상호보완적 발전을 도모한다. 또 국민적 공감대와 국제적 지지에 기반한 통일을 지향한다.

<추진전략 21> 국민과 함께하는 신뢰외교 전개

- 동아시아 평화 및 유라시아 협력을 촉진하고 한반도 안정을 공고화한다. 이와 함께 ‘행복한 지구촌’에 기여하는 신뢰받는 모범국가를 지향한다.

2013년 5월 28일 확정된 국정과제 추진계획은 국정기조인 ‘평화통일 기반 구축’에 맞춰 세 가지 추진전략을 단순화해서 제시했다.⁷(<부록 4> 참조) 그리고 각 추진전략의 설명으로 인수위가 제시했던 추진전략을 명기했다.⁸(<부록 5> 참조)

⁵ Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs* (September/October, 2011), pp. 13~18.

⁶ 제18대 대통령직인수위원회, 『제18대 대통령직인수위원회 백서: 박근혜정부, 희망의 새 시대를 위한 실천과제』, p. 43.

⁷ 관계부처 합동, 『박근혜정부 국정과제』, p. 3.

⁸ 국무조정실, 『박근혜정부 국정과제 추진계획』, p. 4.

- <추진전략 11>: 튼튼한 안보
 - 튼튼한 안보와 지속가능한 평화
- <추진전략 12>: 한반도 신뢰프로세스
 - 행복한 통일로 가는 새로운 한반도
- <추진전략 13>: 신뢰 외교
 - 국민과 함께하는 신뢰외교

국방, 통일, 외교 분야의 추진전략 별로 추진해야 할 세부 국정과제도 제시되었는데, 분야별 국정과제는 인수위 안과⁹(<부록 3> 참조) 5월 28일자 국무회의 안이 번호와 내용 면에서 모두 동일하다.¹⁰(<부록 6> 참조) 통일시대의 기반을 구축한다는 국정목표가 평화통일의 기반 구축이란 국정기조로 그대로 살아남고 추진전략에 약간의 표현상의 변화만 있는 것은 물론 17개 추진과제가 모두 동일하다는 사실은 국방·통일·외교분야에서는 인수위에서 마련한 안이 사실상 그대로 채택되었다는 것을 의미한다. 각 분야의 추진전략 별 국정과제는 다음과 같다.

<추진전략 19/11> 튼튼한 안보와 지속가능한 평화 실현/튼튼한 안보

- ▶ 국정과제 117: 국민이 신뢰하는 확고한 국방태세 확립
- ▶ 국정과제 118: 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화
- ▶ 국정과제 119: 한미군사동맹 지속적 발전 및 주변국 국방협력 강화
- ▶ 국정과제 120: 혁신적 국방경영 및 국방과학기술 발전
- ▶ 국정과제 121: 보람있는 군복무 및 국민존중의 국방정책 추진
- ▶ 국정과제 122: 명예로운 보훈
- ▶ 국정과제 123: 북핵문제의 진전을 위한 동력 강화

<추진전략 20/12> 행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현/한반도 신뢰프로세스

- ▶ 국정과제 124: 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화
- ▶ 국정과제 125: 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향
- ▶ 국정과제 126: 통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비

<추진전략 21/13> 국민과 함께하는 신뢰외교 전개/신뢰 외교

- ▶ 국정과제 127: 동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대
- ▶ 국정과제 128: 한미동맹과 한중동반자 관계의 조화·발전 및 한일관계 안정화
- ▶ 국정과제 129: 신홍시장 진출확대를 위한 산업자원 협력 강화
- ▶ 국정과제 130: 세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현
- ▶ 국정과제 131: 재외국민 안전·권익 보호와 공공외교·일자리 외교 확대
- ▶ 국정과제 132: FTA 네트워크 등 경제협력 역량 강화
- ▶ 국정과제 133: ODA 지속확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진

⁹ 제18대 대통령직인수위원회, 「제18대 대통령직인수위원회 제안: 박근혜정부 국정과제」, 보도 참고자료 2, 2013년 2월, p. 6.

¹⁰ 관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제」, p. 11.

II. 한반도 신뢰프로세스

박근혜정부의 국방·통일·외교 정책은 대한민국의 헌법적 가치에 확고한 토대를 두고 있다. 국가정체성을 훼손할 수 있다거나 헌법에 위반될 수 있다는 논란의 여지를 원천적으로 차단한 것이다. 또한 국민의 생명과 재산의 보호를 정부가 국민에게 봉사해야 할 일차적 책무로 각인함으로써 국민을 안심시키고자 한다. 박근혜정부는 이러한 확고한 방향설정을 바탕으로 국민들로부터 신뢰라는 ‘정치적, 사회적 자본(political, social capital)’을 부여받고자 한다. ‘신뢰의 자본(trust capital)’을 바탕으로, 박근혜정부의 외교안보 정책은 다음과 같이 세 가지 차원에서 집행되면서 구체적으로 그 모습을 갖추어 나갈 것이다. ① 국방분야에서의 튼튼한 안보, ② 남북관계 차원에서의 한반도 신뢰프로세스, ③ 대외관계에서의 신뢰 외교가 그것이다. 본 논문에서는 신뢰프로세스에 초점을 맞춰 논의를 전개하고자 한다.

한반도 신뢰프로세스는 ‘신뢰’의 국정철학이 남북관계 차원에서 구현된 것이다. 박근혜정부는 신뢰를 기반으로 남북관계를 안정적으로 관리하면서 지속가능한 평화를 도모하고자 한다. 신뢰프로세스는 남북관계와 통일문제에서 단계적, 기능적 접근을 중시한다. 기본적으로 북한과 대화의 문을 열어놓고 작은 것에서부터 신뢰를 쌓아나가면서 행복한 통일시대의 기반을 구축하겠다는 것이다. 박근혜정부의 5대 국정목표의 하나이자 국방·통일·외교 분야를 대표하는 주제가 바로 ‘행복한 통일시대의 기반 구축’이라는 점과 4대 국정기조의 하나가 ‘평화통일 기반 구축’이라는 사실은 민족의 통합과 통일에 대한 박 대통령의 관심과 열정을 잘 보여주는 부분이다.

한반도 신뢰프로세스는 ‘접촉을 통한 북한의 실질적인 변화’를 핵심 목표로 삼는다. 박근혜 대통령은 신뢰프로세스가 추구하는 북한의 변화가 무엇인지를 2013년 3월 27일 열린 외교부·통일부 업무보고에서 다음과 같이 소개했다.

북한이 변화를 하려면 북한의 변화를 마냥 기다릴 것이 아니라, 또한 북한이 변화를 안 할 것이라고 실망할 것이 아니라 북한이 변화를 할 수 밖에 없는 그런 환경을 우리와 국제사회가 힘을 합쳐 만드는 것이 가장 확실한 방법이라고 생각합니다. 예를 들면, 어떤 잘못된 행동에 대해서는 대한민국을 포함한 국제사회가 일관되고 분명한 한 목소리를 확실하게 내면서 그대로 실천해나가는 것이 어떻게 보면 북한에 대해서 변화를 이끌 수 있는 가장 확실한 방법 중의 하나라고 생각합니다. 그것은 우리나라만 할 수 있는 것이 아니고 미국, 중국을 포함해 영향을 미칠 수 있는 나라들이 같이 힘을 모아야 되는 일입니다. 그

래서 북한이 벼랑끝 전술이나 도발 내지는 핵을 보유한다고 해도 하나도 얻을 것이 없고 오히려 도발에 대해서는 대가를 치러야 된다는 인식을 가지게 해야 합니다. 그렇게 될 때 북한으로서는, 우리가 북한의 발전을 위해서도 계속 촉구하고 있는, 국제사회의 책임 있는 일원이 되는 길만이 선택할 수 있는 길이라는 전략적인 선택을 할 수 밖에 없도록 우리가 노력해야 합니다.¹¹

특히 박근혜정부는 동포애 차원에서 북한 취약계층의 고통을 해소하고 인도적인 지원을 제공하는 데 많은 관심을 갖고 있다. 인도적 지원과 낮은 단계의 교류 협력을 통해 북한의 긍정적인 변화를 이끌어내면서, 동시에 신뢰구축과 북한사회의 체질개선을 병행해나갈 것이다. 이를 위해, 신뢰프로세스는 다음과 같이 세 분야에 역점을 두고 추진될 것이다.¹²

- 북한 동포에 대한 인도적 지원
- 남북 간 호혜적 경제·사회·문화 교류 증진
- 한반도 경제공동체 건설을 위한 ‘비전 코리아 프로젝트’ 가동

또한 신뢰프로세스는 박근혜 대통령의 ‘3단계 통일구상’을 실현하는 수단이자 행복한 통일로 나아가는 가교이다. 박 대통령은 2007년 4월 서울외신기자클럽 연설에서 ‘평화정착 → 경제통일 → 정치통일’로 이어지는 통일구상을 밝힌 바 있다.¹³ 북한의 도발에 대한 억지력 강화를 ‘지키는 평화’라고 한다면, 신뢰프로세스를 통해 평화를 공고히 하는 것은 ‘적극적으로 만들어가는 평화’이다. 3단계의 신뢰프로세스가 완성되면 남북한은 사실상 경제통일 시대에 들어서게 될 것이다. 정치통일을 마지막으로 둔 것은 ‘상이한 체제의 대립’이라는 남북분단의 현실을 직시한 조치이다. 북한동포의 ‘먹는 문제’는 해결한 후에 정치통일을 논의하는 것이 순리이기도 하다.

신뢰프로세스는 박근혜 대통령이 제시한 통일의 ‘3대 원칙’을 토대로 행복한 통일을 실현하기 위한 수단이기도 하다. 박 대통령은 2012년 11월 서울외신기자클럽 연설에서 ‘3대 통일 원칙’을 다음과 같이 천명한 바 있다.¹⁴ ① 국민적 합의와 지지를 토대로 국민과 함께 하는 통일, ② 한반도 구성원 모두가 행복한 통일, 민

¹¹ 청와대 홍보수석실, “외교부·통일부 업무보고 관련 브리핑,” 2013년 3월 27일.

¹² 새누리당, 「신뢰 외교와 새로운 한반도: 외교·안보·통일 정책 기조 및 과제」, 2012년 11월 5일.

¹³ 박근혜, “새로운 미래를 위한 한국의 선택,” 서울외신기자클럽 기조연설, 2007년 4월 9일.

¹⁴ 박근혜, “전환기의 세계와 한국: 평화와 협력의 뉴프론티어,” 서울외신기자클럽 기조연설, 2012년 11월 8일.

족 대통합의 통일, ③ 아시아의 협력과 공동발전, 그리고 세계평화에 기여하는 화합의 통일이 그 내용이다. 즉, 신뢰프로세스는 ‘통일의 3대 원칙’을 바탕으로 행복한 통일시대의 기반을 구축하고 이러한 통일을 실현하기 위한 실천수단인 것이다.

북한의 도발과 개성공단 조업중단의 여파로 신뢰프로세스가 무의미해진 것 아니냐는 우려가 많았다. 하지만 신뢰프로세스는 이미 조용하게 작동해왔다고 봐야 한다. 대북차원에서 북한의 연이은 도발로 인해 추진력이 떨어졌던 것은 사실이다. 그러나 대내차원에서 북한문제를 둘러싼 남남갈등이 현저하게 줄어들었고, 국제차원에서 신뢰프로세스에 대한 지지와 성원이 높아지는 등의 성과가 가시적으로 나타나고 있다. 예를 들어, 중국은 신뢰프로세스가 ‘한반도의 안정과 평화’라는 중국의 대한반도 정책과 완전히 일치하며, 북한의 도발에도 불구하고, 박 대통령이 일관된 대화 메시지를 보내는 것에 크게 감명 받았다는 입장이다.¹⁵ 박근혜 대통령의 5월 방미와 6월 방중을 통해서 신뢰프로세스를 지지한다는 미중 양국의 입장도 재확인되었다.

신뢰프로세스는 북한의 긍정적 행동에는 긍정적으로 화답하면서 더 큰 긍정을 창출하고 부정적 행동에 대해서는 제재를 가해 긍정적 행동으로 바꾸는 두 가지가 동전의 양면처럼 진행되는 입체적 프로세스이다. 북한의 부정적 행동으로 야기된 남북관계의 부정을 긍정으로 변화시키는 것 자체가 신뢰프로세스의 일부인 것이다. 외견상 대화가 중단되고 긴장이 조성된다고 해서 ‘불신프로세스’라고 평가절하 할 필요는 없다.¹⁶

신뢰프로세스 하에서 남북 간의 긴장관계는 대화의 여지없이 원칙만 고수한다고 지적받던 시기의 긴장관계와는 성격이 다르다. 또한 신뢰프로세스가 지향하는 관계개선은 퍼주고 끌려 다닌다고 지적받던 시기의 관계개선과도 다르다. 북한의 약속을 어기는 행위에 대해서는 제재를 가해서 잘못된 행동을 교정하는 것도 신뢰구축의 중요한 축인 것이다. 박근혜 대통령은 2013년 3월 27일 외교부·통일부 업무보고를 받는 자리에서도 실천 가능한 약속의 이행이 신뢰구축의 출발점으므로 약속위반에 대해서는 반드시 대가를 치르도록 만드는 것이 신뢰구축을 위해 중요하다면서 다음과 같이 밝혔다.

¹⁵ 필자를 포함한 통일연구원 전문가들이 2013년 3월 28일 북경 개혁개방논단을 방문해 가진 회의에서 중국의 한반도 전문가들이 피력한 의견임.

¹⁶ 일각에서는 2013년 상반기의 개성공단 사태 등을 보면서 남북간에 불신프로세스가 펼쳐지고 있으며, 신뢰라는 정부의 말과 불신이라는 남북관계의 현실이 충돌한다고 보았다. “한반도 신뢰프로세스의 운명,” 『한겨레』, 2013년 5월 31일.

우선 신뢰구축과 관련해서, 남북한이 기존 합의를 존중하고 이에 기초해서 실천 가능한 합의부터 이행하는 것이 신뢰구축의 출발점이라고 생각합니다. 상대가 약속을 어겼으니깐 우리도 마음대로 하겠다는 식의 접근이 아니라 약속을 어기면 반드시 손해라는 인식을 갖도록 하는 것이 중요합니다. 우리가 계속 얘기하듯이 도발이나 핵실험에 대해 결코 북한은 어떤 것도 얻을 수가 없다, 오히려 거기에 대해서 단단히 대가를 치러야 한다고 우리가 이야기 했는데, 그것이 통한다면 북한은 그렇게 하게 될 것입니다.¹⁷

III. 국방·통일·외교의 동적인 균형

한반도 신뢰프로세스의 전 과정을 관통하는 명제가 확고한 안보태세의 확립이다. 국가안보와 국민의 안위에는 추호의 흔들림도 있을 수 없다는 것이 대전제인 것이다. 강력한 안보와 남북대화는 ‘남북관계의 발전과 평화로운 한반도’라는 수레를 움직이는 두 개의 바퀴와 같다. 신뢰프로세스는 시시각각 변하는 국내외 정세에 능동적으로 대처하면서 안보와 대화 사이에서 ‘동적인 균형(dynamic alignment)’을 잡는 것으로 뒷받침된다.

균형에 대해서는 박근혜 대통령의 Foreign Affairs 기고에 다음과 같이 정리되어 있다.¹⁸

- 구조: 균형이란 한국의 국가안보와 북한과의 협력 사이의 균형과 남북대화와 국제적 규범 사이의 균형이 국민적 지지로 뒷받침되고 국내외 정세변화에 대응해서 유지되어야 한다는 것을 의미한다.
- 역할: 균형은 북한의 도발에 대해서는 강력하게 대응하면서도 대화의 창을 열어놓는 유연한 원칙으로서 Trustpolitik을 공고히 하는 데 기여할 것이다.
- 토대: 균형을 확고하게 견지하기 위해서 필요한 두 가지 조건이 있다. 그 하나는 북한의 도발을 허용하지 않을 강력하고 믿을 만한 억지태세를 확립하는 것이고, 다른 하나는 북한에 대해서 핵이나 재래식 무력 도발을 할 경우에 막대한 대가를 치르게 될 것이라는 점을 보여주는 것이다.

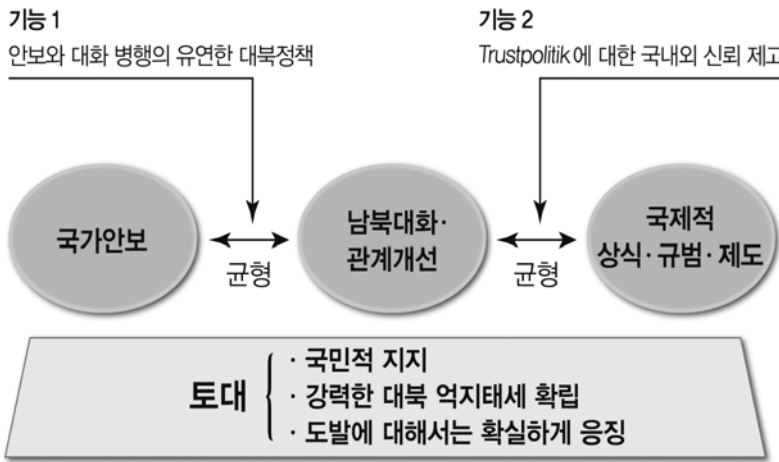
이러한 균형의 역할과 관련해서 두 가지 사항을 보완할 필요가 있다. 첫째, 균형은 정적인 개념이 아니라 동적인 개념이다. 시시각각 변화하는 남북관계 및 국내

¹⁷ 청와대 홍보수석실, “외교부·통일부 업무보고 관련 브리핑.”

¹⁸ Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs* (September/October, 2011), pp. 15~16.

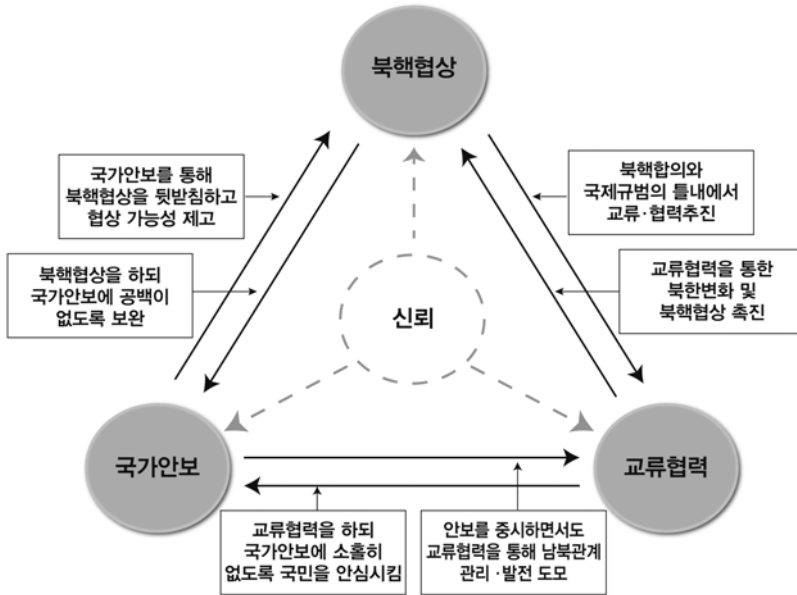
외 정세에 기민하게 대응하면서 남북대화와 안보 그리고 국제환경과 남북대화 사이에 순발력있게 역동적으로 균형을 잡아나감으로써 국익을 극대화하겠다는 것이다. 둘째, Trustpolitik을 공고히 한다는 것은 이 정책에 대한 국제적 신뢰뿐만 아니라 국내적 신뢰도 제고한다는 의미로 봐야 한다. 오늘날 대한민국의 세계적 위상과 국제화된 국민의식을 감안할 때, 국제사회의 상식에 부합하는 정책은 반드시 국민적 신뢰를 얻을 수 있을 것으로 평가된다. 이러한 균형의 개념을 종합적으로 <그림 2>와 같이 도식화할 수 있다.

<그림 2> 균형의 구조·기능·토대



동적인 균형의 개념을 당면 현안인 북핵문제에 다음과 같이 적용할 수 있다. 한편으로 북핵협상을 추진하면서 다른 한편으로 억지력을 강화하고 남북 간 교류협력을 추진하는 구도에서 동적인 균형을 <그림 3>에서와 같이 잡아나가게 된다. 구체적으로는, 국가안보(국방), 교류협력(통일), 북핵협상(외교)을 동시에 추진하면서 양자 간에 쌍방향적으로 동적인 균형을 유지하는 것이다. 그리고 그 바탕에는 신뢰가 깔려 있어야 한다. 정부의 국방·통일·외교 정책에 대한 국민의 신뢰, 남북 간에 대화를 진행할 수 있을 정도의 신뢰, 한국과 국제사회 간의 신뢰 등 ‘신뢰의 망’이 동적인 균형을 가능하게 만드는 밑바탕이 될 것이다.

<그림 3> 국방·통일·외교의 동적인 균형



첫째, 국가안보와 북핵협상 사이에 균형을 잡는다. 국가안보에 빈틈을 주지 않으면서 대북 억지력을 강화하고 북핵협상을 힘으로 뒷받침함으로써 북한이 핵을 정치·군사적으로 무기화할 동기를 약화시키고 협상에 응할 가능성을 높인다. 다른 한편으로, 북핵폐기를 위한 다각적인 협상을 역동적으로 추진하되 협상 자체가 핵 문제 해결에 대한 기대감을 높이거나 더 나아가 우리 사회에 ‘허위 안보감(false sense of security)’을 야기하는 일이 없도록 국가안보에 만전을 기하는 것이다. 즉, 북핵협상이 우리의 정신무장 해이 및 안보태세 이완을 야기하지 않도록 북한의 도발에 대비한 철저한 억지태세를 갖춘다.

둘째, 북핵협상과 남북한 교류협력 사이에 균형을 유지한다. 신뢰프로세스에 입각해서 북핵협상과 남북 간의 교류협력을 동시에 추진하되 남북협력은 국제사회의 규범과 상식의 틀 내에서 진행한다. 특히 북한의 핵·미사일 개발로 인해 가동되고 있는 일련의 대북 제재결의를 충실하게 준수하면서 그 틀 안에서 남북협력의 가능성을 모색해나간다. 이와 동시에, 남북한 교류협력을 통해 북한사회의 점진적인 변화를 유도함으로써 이러한 변화가 북핵협상을 촉진할 수 있도록 한다. 북한의 지도부뿐 아니라 북한사회 전체가 남북 간의 교류협력을 통해 계산방식과 생각을 바꾸고 핵개발을 단념할 수 있도록 유도함으로써 북핵협상에 긍정적인 영

향을 미치는 것이다.

셋째, 국가안보와 남북한의 교류협력 간에 균형을 잡아나간다. 국가안보에 추호의 빈틈이 없도록 북한의 도발에는 철저히 대비하면서 동시에 대화의 문을 열어놓고 북한과의 교류협력을 모색해나간다. 안보에만 매몰되어 대화의 가능성을 닫아버리는 우를 범하지 않겠다는 것이다. 이와 동시에, 북한과 대화와 교류를 추진하면서도 국가안보를 소홀히 하는 실책을 범하지 않고자 한다. 오히려 남북대화가 활발해질수록 우리사회에 조성될 수 있는 허위 안보감을 차단하고 국가안보의 고삐를 단단하게 죄으로써 국민이 안심할 수 있는 교류협력 정책을 추진하겠다는 것이다.

2012년 말부터 시작된 북한의 연이은 도발과 위협으로 안보가 강조되었던 것이 사실이나 대화의 축이 사라진 것은 아니다. 북한의 도발로 안보의 축에 과부하가 걸렸고, 이에 대처하기 위해 국가역량이 안보 쪽으로 많이 투입되었을 뿐이다. 수레의 또 다른 축인 대화의 바퀴는 엄연히 존재하며, 개성공단 재가동에서 보듯이, 위기국면이 진정되면서 신뢰프로세스는 다시 균형을 잡고 대화의 바퀴를 굴리게 되었다.

이는 마치 북한의 도발로 인해 자욱하게 생긴 ‘적대감의 안개(fog of animosity)’로 가려졌던 대화의 수레바퀴가 국면전환으로 안개가 사라지면서 그 모습을 드러내는 것에 비유할 수 있다. 물론 ‘손바닥도 마주쳐야 소리가 난다’는 속담처럼 신뢰프로세스가 본격적으로 가동하기 위해서는 북한의 호응이 필요하다. 신뢰프로세스는 결코 북한에 대해 순진하고 감상적인 기대를 갖거나 무모하게 일방적으로 다가서는 정책이 아니다. 오히려 큰 틀의 상호주의에 가깝다고 할 수 있다.

IV. 남남통합과 남북통합

통합(Integration)은 대내정책과 통일정책에 적용되는 개념이다. 박근혜 대통령은 대선과정에서 국민의 통합을 중요한 정치적 화두로 제시했다. 우리 사회가 안고 있는 지역·세대·빈부 등 다양한 계층 간의 갈등을 해소하고 격차를 줄이기 위한 정책적 구상으로 통합을 제시한 것이다. 박근혜 대통령은 국민들에게 통합의 리더십을 발휘해서 ‘100% 대한민국’을 만들겠다고 여러 차례 약속했다.

예를 들어, 박대통령은 2012년 8월 20일 새누리당 대통령 후보를 수락하며 발표한 연설에서 국민 모두가 하나되는 행복한 대한민국을 만들겠다고 다음과 같이 밝혔다.

먼저, 국민대통합의 시대를 열어가겠습니다. 대한민국의 새로운 도약을 위해서는 국민의 힘과 지혜를 하나로 모아야 합니다. 새로운 대한민국을 만드는 큰 길에 모든 분들이 기꺼이 동참하실 수 있도록 저부터 대화합을 위해 앞장 서겠습니다. 이념과 계층, 지역과 세대를 넘어, 산업화와 민주화를 넘어, 모두가 함께 가는 국민 대통합의 길을 가겠습니다. 대한민국을 사랑하고 아끼는 분들이라면 그 누구와도 힘을 모으겠습니다. 100% 대한민국을 만들어, 5천만 국민의 역량과 에너지를 하나로 모아서 대한민국의 새로운 역사를 만들어 나가겠습니다……국민 모두가 하나 되는 대한민국, 모두 함께 행복을 누리는 새로운 대한민국을 반드시 만들겠습니다.¹⁹

박대통령은 2012년 11월 5일 외교·안보·통일 정책의 기초와 과제를 발표하면서 국민통합을 통해 100% 대한민국을 만들 것이며 그 완성은 통일한국이 될 것이라고 선언했다.

국민행복과 국민통합은 저의 소명입니다. 저는 100% 대한민국을 만들겠다고 국민 여러분께 약속드렸습니다. 불신과 대결을 넘어, 신뢰와 평화의 새로운 한반도를 만들고, 궁극적으로 통일 한국을 만드는 것이야말로 100% 대한민국의 완성이 될 것입니다.²⁰

아울러 100% 대한민국의 완성을 통해 ‘새로운 한반도’를 건설하기 위한 여정의 출발점에서 신뢰가 필요하다며 다음과 같이 역설했다.

남북한 구성원 모두가 자유롭고 행복한 한반도, 안정되고 풍요로운 아시아를 만들어가는 한반도, 인류발전에 기여하며 신뢰받는 한반도, 이것이 제가 그리 는 ‘새로운 한반도’의 모습입니다. ‘새로운 한반도’를 건설하기 위한 출발점에 필요한 것은 신뢰입니다. 국민적 신뢰, 남북 간의 신뢰, 국제적 신뢰를 쌓아야 합니다.²¹

또한 박대통령은 2012년 11월 8일 서울외신기자클럽 초청 연설에서 통합의 리 더십으로 우리 국민에게 꿈과 희망을, 세계의 친구들에게 나눔과 우정을 드리겠다고 약속했다.

저는 오늘 격변하는 세계사의 높은 파고를 헤쳐 나가는 선장의 심정으로 이

¹⁹ 박근혜 후보, 「대통령 후보 수락 연설문」, 2012년 8월 20일.

²⁰ 새누리당, 「신뢰 외교와 새로운 한반도: 외교·안보·통일 정책 기초 및 과제」.

²¹ 위의 글.

자리에 섰습니다. 위기에 강한 준비된 리더십, 신뢰받는 리더십, 통합의 리더십으로 우리 국민들에게는 꿈과 희망을, 우리의 친구들에게는 나눔과 우정을 드리고자 합니다. 도전을 기회로 바꾸는 적극적인 리더십으로 국민의 힘을 모아 한반도를 평화와 협력의 뉴 프론티어로 만들겠습니다.²²

한편 박근혜정부는 역대 정부 중에서 최초로 민족통합의 철학을 대북·통일정책에 구현시킨 정부로 남게 될 것이다. 북한·통일 문제를 둘러싸고 우리 사회에서 벌어지는 남남갈등을 남남통합으로 전환하고, 전쟁의 상흔으로 얼룩진 남북분단을 남북통합으로 바꾸겠다는 강력한 의지를 갖고 있는 것이다. ‘통일을 넘어서 통합으로’가 박근혜정부가 추진하는 통합의 대북·통일정책이 지향하는 궁극적 목표라고 할 수 있다. 여기에는 통일의 환경이나 과정, 방법에 치중하는 기존의 담론에서 탈피해서 구체적으로 통일을 어떻게 민족의 이익에 부합하는 방향으로 만들어 나갈 것인가 하는 실질적인 고민이 담겨 있다고 할 수 있다. 통일 이후의 통합과정을 성공적으로 마무리해야 민족의 이익에 부합하는 통일을 달성할 수 있기 때문이다. 즉, 성공적인 통합을 이뤄야 성공적인 통일을 실현했다고 말할 수 있는 것이다.

이와 관련, 박대통령은 2012년 11월 8일 서울외신기자클럽 기조연설에서 3대 통일원칙을 제시하면서 ‘민족 대통합’의 통일을 실현하겠다는 비전을 밝혔다.

둘째, 한반도 구성원 모두가 ‘행복한 통일’입니다. 남북한 주민 개개인의 ‘인간다운 삶’이 보장되고 한반도 전역에서 인권과 자유, 풍요로운 삶을 만끽하는 ‘민족 대통합’의 통일이 이루어지는 것을 의미합니다.²³

더 나아가, 박근혜정부는 민족통일의 의미를 ‘진정한 의미와 광복과 건국의 완성’으로 승화시켰다. 통일과 통합, 광복과 건국을 하나로 융합시켜 통일된 단일민족국가의 역사적 이정표를 제시한 것이다. 구체적으로, 2013년 8·15 경축사에서 박대통령은 통일의 중요성과 우리 시대의 소명을 다음과 같이 강조했다.

자유민주주의를 우리가 지향하는 핵심가치로 헌법에 담아 대한민국이 출범한 것이야말로 오늘의 번영과 미래로 나아갈 수 있었던 첫 걸음이었습니다…… 저는 진정한 의미의 광복과 건국은 한반도에 평화를 이루고, 남북한이 하나

²² 박근혜, “전환기의 세계와 한국: 평화와 협력의 뉴프론티어,” 서울외신기자클럽 기조연설, 2012년 11월 8일.

²³ 위의 글.

되는 통일을 이룰 때 완성된다고 생각합니다. 그리고 경제부흥과 국민행복, 문화융성과 평화통일 기반구축이라는 4대 국정기조와 국정 과제들을 완수하는 것이야말로 통일의 초석을 다지는 길이 될 것이라 믿습니다.²⁴

민족통일이 단순히 남과 북의 분단문제를 해결하는 근시안적인 현상타개책이 아니라 19세기 후반부터 시작된 일제의 침탈로 찢겨지고 조각난 우리의 민족정기를 회복하고 통합된 단일 민족국가를 건설해서 한민족 응비의 새로운 시대를 열어나가는 역사의 전환점이자 국운상승의 기회라는 점을 분명하게 밝힌 것이라고 할 수 있다.

V. 대북·통일정책의 합리적인 진화

진화(Evolution)는 한반도 신뢰프로세스가 추구하는 대북정책의 지향점이다. 이와 관련, 박근혜 대통령은 2012년 11월 대통령 후보로서 외교·안보·통일정책의 기조를 발표하면서 대북정책 진화의 필요성에 대해 다음과 같이 언급했다.

우리의 대북정책도 진화해야 합니다. 유화 아니면 강경이라는 이분법적 접근에서 벗어나 균형 잡힌 대북정책을 추진하겠습니다. 지난날 정책의 단점은 보완하고 장점은 살리며 투명한 정책 수립과 집행을 통해 국민이 공감하는 대북정책을 추진하겠습니다.²⁵

진화하는 대북정책을 제시한 배경에는 대북·통일정책을 둘러싼 국론분열과 남남갈등이 국익을 위해 바람직하지 않다는 문제의식이 자리잡고 있다. 흔히 김대중·노무현 정부의 햇볕정책을 유화로, 이명박 정부의 원칙있는 대북정책을 강경으로 묘사하곤 한다. 대북정책의 ‘합리적인 진화(resonable evolution)’는 유화나 강경의 양 극단으로 치우치는 것이 아니라 공통분모를 토대로 합리적인 접점을 찾아 나가는 것이다. 진화의 기본 취지는 과거 정책의 장점은 취하고 단점은 버리면서 국가와 민족의 이익을 도모할 수 있는 한 차원 업그레이드된 대북·통일정책을 추진하겠다는 것이다.

대북정책 진화의 핵심 요소가 바로 남북한이 과거에 합의한 사항들을 존중하고

²⁴ 「청와대 뉴스」, <<http://president.go.kr/>>, 2013년 8월 15일.

²⁵ 새누리당, 「신뢰 외교와 새로운 한반도: 외교·안보·통일 정책 기조 및 과제」.

실천 가능한 문제부터 실천해나가겠다는 것이다. 박근혜 대통령이 이런 입장을 처음으로 대외적으로 밝힌 것은 2012년 2월 28일 한국국제정치학회 주최 학술회의의 기조연설에서였다. 당시 박 대통령은 한반도 신뢰프로세스의 첫 발은 약속을 지키는 것이라면서 다음과 같이 말했다.

한반도 신뢰프로세스는 첫째, 서로 약속을 지키는 데서부터 시작해야 합니다. 이미 합의한 약속을 지키지 않는데 어떻게 남북한 사이에 또는 국제사회와의 신뢰가 생겨날 수 있으며, 또한 어떻게 새로운 약속을 추진할 수 있겠습니까? 물론 조정이 필요한 부분이 있다는 점을 고려해야겠지만, 지금까지 남북한 간에, 그리고 북한이 국제 사회와 합의한 기존의 약속들은 기본적으로 존중되어야 합니다. 7·4 공동성명, 남북기본합의서, 6·15 및 10·4 선언을 깨뜨리는 기본 정신은 서로 상대방을 인정하고 함께 평화를 만들어가자는 것입니다. 이런 차원에서 저와 새누리당은 남북한이 ‘상호존중과 인정’의 정신을 확고하게 지켜야 한다는 점을 분명히 밝히는 바입니다.²⁶

이런 점에서 진화의 개념은 대북정책의 역사성과 연속성을 중시한다고 할 수 있다. 과거의 정책을 무조건 배척하는 것이 아니라 장점을 최대한 살림으로써 대북·통일정책의 역사성을 인정하고 연속성을 유지하겠다는 것이다. 정책의 진화를 위한 이러한 노력은 결국 대북·통일정책에서 국민적 공감대 형성이 중요하다는 인식에 토대를 두고 있다. 국민 공감의 정신은 박근혜 대통령이 제시한 3대 통일 원칙의 하나인 ‘국민적 합의와 지지를 토대로 국민과 함께 하는 통일’에 구현되어 있기도 하다. 국민이 공감할 수 있는 대북정책을 추진하기 위한 방법으로 박 대통령은 대북정책의 투명성을 강조했다. 국민의 신뢰를 토대로 투명한 정책을 추진해야 만 국민적 공감대를 이룩할 수 있다는 것이다.

대북정책의 일관성을 유지하는 것 역시 국민의 공감을 얻을 수 있는 중요한 방법이다. 정부가 바뀐다고 해서 정책의 내용이 널뛰듯이 변화한다면 국민의 혼란이 가중될 위험이 많기 때문이다. 이런 점에서, 정부의 공식 통일방안인 민족공동체 통일방안의 계승·발전을 약속한 박근혜정부의 의지가 돋보인다고 하겠다. 박 대통령은 2012년 11월 외교·안보·통일정책의 기조를 발표하면서 민족공동체통일방안에 대해 다음과 같은 입장을 밝혔다.

²⁶ 박근혜, “새로운 한반도와 신뢰 프로세스,” (한국국제정치학회 주최 『2012 한반도정상회의』 국제학술회의 기조연설, 2012년 2월 28일).

통일로 가는 여정에서 무엇보다 필요한 것은 국민적 공감대입니다. 이를 위해 자유민주주의 질서에 기초한 민족공동체통일방안을 계승·발전시켜 통일정책의 일관성을 유지하겠습니다.²⁷

한편, 대북정책의 진화는 ‘남북관계의 정상화’라는 의미도 담고 있다. 과거에 남북대화를 진행하는 과정에서 발생했던 왜곡된 관행은 바로잡고, 잘못된 병폐와 악순환의 고리는 끊는 ‘조정(reset)’이 필요하다는 것이다. 이와 관련하여 박근혜 대통령은 2013년 8·15 경축사에서 다음과 같이 말했다.

우리는 진심으로 북한의 변화를 기다리며 열린 마음으로 북한을 적극 도울 준비가 되어 있습니다. 어제 개성공단 사태가 발생한 지 133일 만에 재발방지와 국제화에 합의했습니다. 저는 이번 합의를 계기로 과거 남북관계의 잘못된 관행을 바로 잡고, 상생의 새로운 남북관계가 시작되기를 바라마지 않습니다. 앞으로 한반도 신뢰프로세스를 통해 한반도에 평화를 정착시키고, 남북한의 공동발전을 이뤄나갈 수 있기를 기대합니다.²⁸

또한 박대통령은 2013년 5월 6일 미국 방문 중 가진 CBS 방송과의 인터뷰에서 “북한이 협박을 하고 또 도발을 하면 또 가서 협상을 하고, 어떤 대가를 지원하고, 그렇게 해서 한참을 가다가 또 도발이나 협박이 있으면 가서 협상을 하고, 어떤 지원을 하고, 그것이 끊임없이 반복되는 악순환의 고리를 이제는 끊어야 된다”고 주장했다.²⁹ 5월 9일 미국 상하원 합동연설에서도 북한의 도발에 대해 제재와 보상으로 이어지는 잘못된 관행과 악순환의 고리를 끊어야 한다며 다음과 같이 강조했다.

한국 속담에 손뼉도 마주 쳐야 소리가 난다는 말처럼, 신뢰구축은 어느 한 쪽의 노력만으로는 이루어질 수 없습니다. 그동안은 북한이 도발로 위기를 조성하면, 일정기간 제재를 하다가 적당히 타협해서 보상을 해주는 잘못된 관행이 반복되어 왔습니다. 그러는 사이에 북한의 핵개발 능력은 더욱 고도화되고, 불확실성이 계속되어 왔습니다. 이제 그런 악순환의 고리를 끊어야 합니다.³⁰

2013년 5월 15일 언론사 정치부장과 가진 만찬에서 박대통령은 한국이 악순환

²⁷ 새누리당, 「신뢰 외교와 새로운 한반도: 외교·안보·통일 정책 기조 및 과제」.

²⁸ 「청와대 뉴스」, <<http://president.go.kr/>>, 2013년 8월 15일.

²⁹ 「연합뉴스」, 2013년 5월 7일.

³⁰ “박근혜 대통령 미국 상·하원 합동 연설문 전문,” 「청와대 뉴스」, 2013년 5월 9일.

의 고리를 끊기 위한 적극적인 노력을 경주해야 한다는 의지를 내비쳤다.

협박하면 또 가서 협상해서 지원하고 원조하고 이런 악순환을 끊겠다는 것은 미국과 한국의 강력한 의지다. 이런 의지를 말대로 실천하는 것이 역지력이다. 북한이 변하기를 기다리지 말고 북한이 변하도록 노력과 힘을 써 나가야 한다. 악순환의 고리를 끊는 것도 우리가 변하는 것이다.³¹

한반도 신뢰프로세스는 이런 조정과정을 통해 남북관계를 국제사회의 상식과 규범에 입각한 정상적인 궤도에 올려놓음으로써 보다 지속가능하고 건강한 남북관계를 형성하고자 한다. 2013년 상반기에 북한의 개성공단 근로자 철수로 촉발된 수 개월간의 개성공단 사태는 남북관계를 조정하는 하나의 과정이었다고 할 수 있다. 시간이 걸리더라도 인내심을 갖고 국민적 공감대에 입각한 남북대화를 추진하는 것이 남북관계의 기초를 튼튼히 하고 체력을 다지는 길이며, 이런 노력을 통해 궁극적으로 지속가능하며 굳건한 남북관계를 만들어 내게 될 것이다.

요약하면, 신뢰프로세스는 확고한 국가정체성과 투철한 안보의식을 토대로 대화의 창을 열어놓고 유연하고 열린 자세로 북한을 관리하면서 ‘접촉을 통한 북한 사회의 실질적인 변화’를 도모한다. 그 실천수단의 세 가지 축은 바로 동적인 균형과 남남·남북통합 그리고 합리적인 진화이다. 우선 정세변화에 기민하게 대처하면서 역동적으로 억지와 대화의 균형을 잡는 균형전략이 첫 번째 축이다. 국민통합을 이뤄 남남갈등을 없애고 남북통합을 통해 진정한 단일민족국가를 건설하는 통합이 두 번째 축이다. 마지막으로, 건국 이후 역대 정부에서 추진되었던 대북·통일정책의 단점은 버리고 장점은 취해서 발전적인 향상을 도모하는 합리적인 진화가 세 번째 축이다. 과거 남북대화 과정에서 발생했던 잘못된 병폐를 버리고 왜곡된 관행은 바로잡음으로써 남북관계의 정상화를 도모하는 것도 진화의 한 측면이다. 즉, 신뢰를 토대로 한 균형·통합·진화의 3박자가 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스를 이전 정부의 대북정책들과 차별화시키는 열쇠라고 할 수 있다.

VI. 결론

일각에서는 한반도 신뢰프로세스가 박근혜정부가 추진하는 대북·통일정책의 전부인 것처럼 인식하는 경향이 있다. 한마디로 말해서, ‘신뢰프로세스 = 대북·통

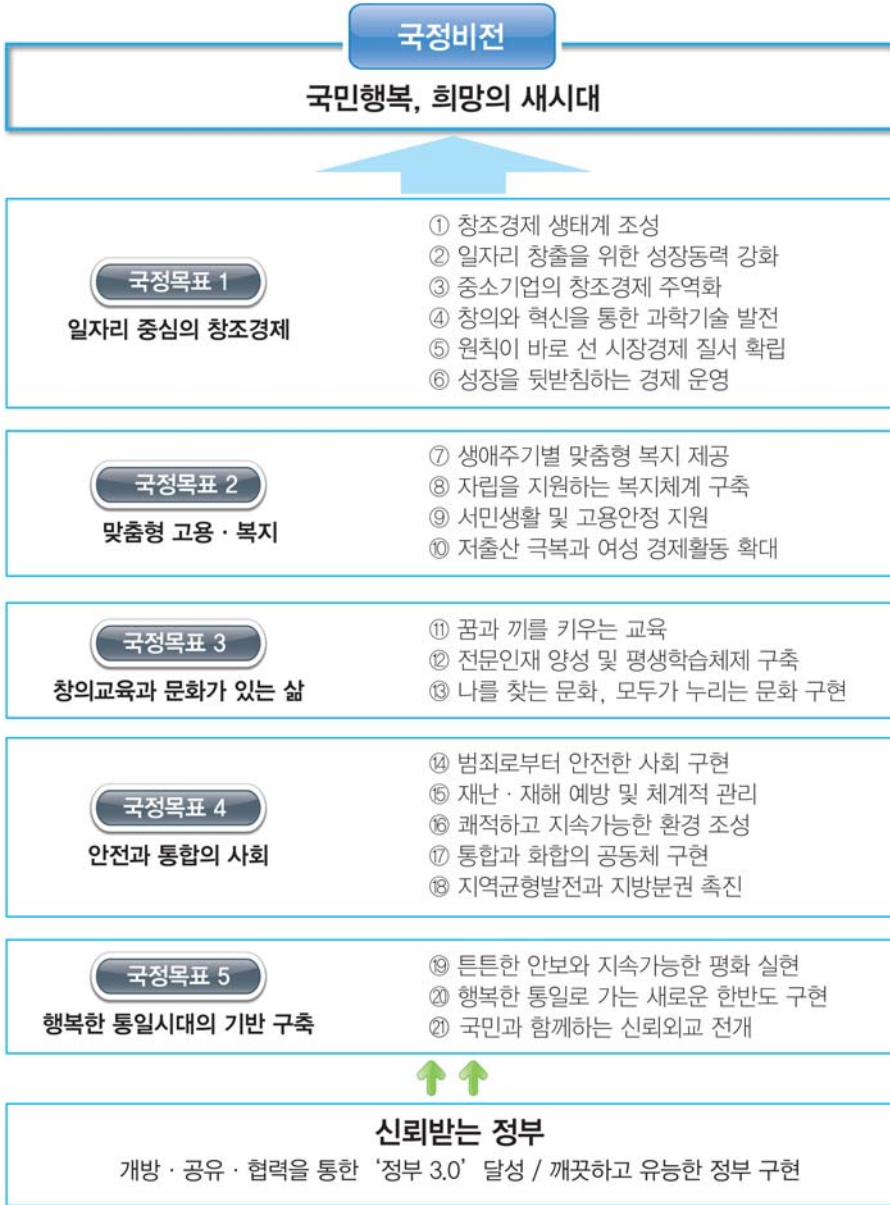
³¹ 『중앙일보』, 2013년 5월 16일.

일정책'이라는 것인데, 이는 사실과 다르다. 신뢰프로세스는 대북·통일정책을 구성하는 한 부분일 뿐이다. 굳이 수학적 도식으로 표시하자면, '신뢰프로세스 C 대북·통일정책'이라는 부분집합의 등식이 성립된다. 오히려 인수위에서 통일분야의 추진전략으로 삼은 '행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현'이나 국정기조인 '평화 통일 기반 구축'이 새 정부의 대북·통일정책을 종합적으로 나타내는 더 적절한 표현이라고 생각된다.

우리의 대북·통일정책은 적어도 다음과 같이 세 가지 차원에서 수립되어야 한다. ① 남북대화, ② 통일외교, ③ 대내역량이 그것이다. 첫째, 남북대화 차원의 정책으로서 신뢰프로세스가 여기에 해당된다. 정치, 경제, 사회, 문화, 군사 차원에서 대화의 물꼬를 트고 접촉과 연계를 강화하고, 긴장을 완화하면서 교류·협력의 수준을 높여나가는 것이다. 신뢰프로세스는 바로 여기에 초점을 맞춘 박근혜정부의 대북·통일정책의 일부분이다. 박근혜정부가 제시한 통일분야의 국정과제인 '한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화'와 '작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향'이 남북대화 차원의 대북·통일정책에 해당한다. 둘째, 국제적 차원에서 통일외교를 강화하여 우리의 통일정책에 대한 국제사회의 지지를 확보하고 한반도 통일에 대한 우호적인 국제여건을 형성하는 것이다. 통일분야의 국정과제 가운데 '통일 대비 역량강화를 통한 실질적 통일준비'의 일부분이 통일외교와 관련이 있다. 통일외교는 국제적으로 통일에 대한 공감대를 확산하고 통일준비를 위한 외교역량을 강화하는 것이 주요 목적이며, 우리의 대북·통일정책에 대한 국제적 지지 확보를 세부 목표로 삼는다. 셋째, 대내적으로 통일에 대한 긍정적이고 건설적인 국민여론을 형성하고 북한문제를 둘러싼 남남갈등을 방지하면서 통일준비를 위한 역량을 강화해나가야 한다. 통일분야의 국정과제인 '작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향'과 '통일 대비 역량강화를 통한 실질적 통일준비'의 많은 부분이 여기에 해당된다.

■ 접수: 10월 31일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 11월 18일

<부록 1> 박근혜정부의 국정 비전·목표·전략(인수위)³²



³² 제18대 대통령직인수위원회, 『제18대 대통령직인수위원회 백서: 박근혜정부 희망의 새 시대를 위한 실천과제』, p. 39.

국정목표 5

행복한 통일시대의 기반 구축

우리나라의 영토와 주권, 국민의 생명을 수호하는 포괄적 방위역량을 강화한다.
또한 신뢰와 평화를 바탕으로 남북관계를 실질적으로 진전시키고 통일의 초석을 마련한다.
그리고 국제사회의 신뢰를 받는 모범국가로서 '지구촌 행복시대'에
기여하는 국가를 지향한다.

전략 19

튼튼한 안보와 지속가능한 평화 실현

대한민국의 안보를 확실하게 지키고 국민으로부터 무한 신뢰를
받는 안보태세를 구축한다.

전략 20

행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현

남북간 정치·군사적 신뢰를 구축하고 교류협력을 강화하여 상호
보완적 발전을 도모한다. 또 국민적 공감대와 국제적 지지에 기반한
통일을 지향한다.

전략 21

국민과 함께하는 신로외교 전개

동아시아 평화 및 유라시아 협력을 촉진하고 한반도 안정을
공고화한다. 이와 함께 '행복한 지구촌'에 기여하는 신뢰받는
모범국가를 지향한다.

³³ 제18대 대통령직인수위원회, 『제18대 대통령직인수위원회 백서: 박근혜정부 희망의 새 시대를 위한 실천과제』, p. 43.

<부록 3> 국방·통일·외교 분야 국정 목표·전략·과제(인수위)³⁴

국정목표 5

행복한 통일시대의 기반 구축

추진전략 19

튼튼한 안보와 지속가능한 평화 실현

국정과제

- 117 국민이 신뢰하는 확고한 국방태세 확립
- 118 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화
- 119 한미군사동맹 지속적 발전 및 주변국 국방협력 강화
- 120 혁신적 국방경영 및 국방과학기술 발전
- 121 보람있는 군복무 및 국민존중의 국방정책 추진
- 122 명예로운 보훈
- 123 북핵문제의 진전을 위한 동력 강화

추진전략 20

행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현

국정과제

- 124 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화
- 125 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향
- 126 통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비

추진전략 21

국민과 함께하는 신뢰외교 전개

국정과제

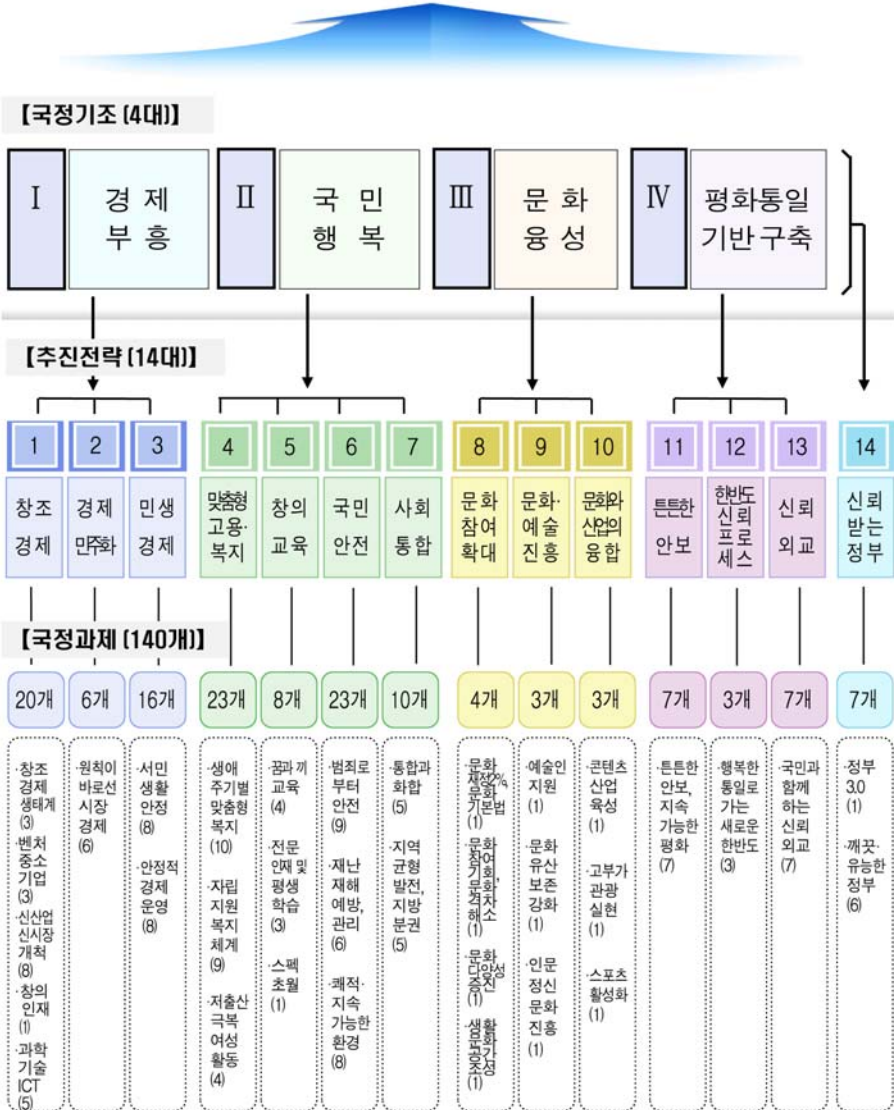
- 127 동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대
- 128 한미동맹과 한중동반자 관계의 조화·발전 및 한일관계 안정화
- 129 신흥시장 진출확대를 위한 산업자원 협력 강화
- 130 세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현
- 131 재외국민 안전·권익 보호와 공공외교·일자리 외교 확대
- 132 FTA 네트워크 등 경제협력 역량 강화
- 133 ODA 지속확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진

³⁴ 제18대 대통령직인수위원회, 『제18대 대통령직인수위원회 제안: 박근혜정부 국정과제』, 보도 참고자료 2, p. 6.

【국정비전】

희망의 새시대

“ 국민행복과 국가발전이 선순환하는 새로운 패러다임의 시대 ”



³⁵ 관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제」, 보도 참고자료, p. 3.

<부록 5> 4대 국정기조와 추진전략(국무회의)³⁶

희망의 새시대

①
②
③
④

국민행복
국가발전

경제부흥

42개과제

창조 경제	창조경제 생태계 벤처 중소기업 신산업 신시장 개척 창의인재 과학기술 ICT
경제 민주화	원칙이 바로선 시장 경제
민생 경제	서민생활 안정 안정적 경제 운영

국민행복

64개과제

맞춤형 고용 복지	생애주기별 맞춤형 복지 자립지원 복지체계 저출산 극복 여성 활동
창의 교육	꿈과 끼 교육 전문 인재 및 평생학습 스펙 초월
국민 안전	범죄로부터 안전 재난재해 예방, 관리 쾌적·지속 가능한 환경
사회 통합	통합과 화합 지역균형발전, 지방분권

신뢰받는 정부

7개과제

문화융성

10개과제

문화 참여 확대	문화재정 2%, 문화기본법 문화참여기회, 문화격차해소 문화다양성 증진 생활문화 공간 조성
문화 예술 진흥	예술인 지원 문화유산 보존 강화 인문정신 문화진흥
문화와 산업의 융합	콘텐츠 산업 육성 고부가관광 실현 스포츠 활성화

평화통일 기반 구축

17개과제

튼튼한 안보	튼튼한 안보, 지속 가능한 평화
한반도 신뢰프로세스	행복한 통일로 가는 새로운 한반도
신뢰 외교	국민과 함께 하는 신뢰외교

³⁶ 국무조정실, 「박근혜정부 국정과제 추진계획」, p. 4.

국정기조 4

평화통일 기반 구축

추진전략 11

튼튼한 안보

국정과제

- 117 국민이 신뢰하는 확고한 국방태세 확립
- 118 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화
- 119 한미군사동맹 지속적 발전 및 주변국 국방협력 강화
- 120 혁신적 국방경영 및 국방과학기술 발전
- 121 보람 있는 군복무 및 국민 존중의 국방정책 추진
- 122 명예로운 보훈
- 123 북핵 문제의 진전을 위한 동력 강화

추진전략 12

한반도 신뢰프로세스

국정과제

- 124 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화
- 125 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향
- 126 통일 대비 역량강화를 통한 실질적 통일준비

추진전략 13

신뢰외교

국정과제

- 127 동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대
- 128 한미동맹과 한중 동반자 관계의 조화·발전 및 한일관계 안정화
- 129 신흥시장 진출확대를 위한 산업자원협력 강화
- 130 세계평화와 발전에 기여하는 책임 있는 중견국 실현
- 131 재외국민 안전·권익 보호와 공공외교·일자리 외교 확대
- 132 FTA 네트워크 등 경제협력 역량 강화
- 133 ODA 지속확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진

³⁷ 관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제」, 보도 참고자료, p. 11.

외부 사조 유입과 북한군 의식변화 실체

김 병 욱* · 김 영 희**

- I. 문제제기
- II. 북한군 의식변화와 외부 사조 유입
- III. 외부 사조 유입 유형에서 본 실태와 원인
- IV. 외부 사조 유입의 영향요인과 의식변화
- V. 결론

국문요약

본 연구에서는 북한군 외부 사조 유입 실태에 대한 고찰을 통해 이것이 군의 의식변화에 미치는 영향과 변화의 실체를 살펴보고자 하였다.

연구를 위해 외부 사조에 대한 개념정리와 함께 이것의 유입·유형을 구분하였고, 북한에서 발간된 군 관련 교양자료와 북한이탈주민 인터뷰를 통해 이를 살펴보았다. 이어 민간인 집단과 달리, 군 집단의 의식변화의 핵심이 계급의식임을 밝혔다. 외부 사조 유입에 따른 영향은 전쟁을 싫어하거나 두려워하는 등 계급의식의 질적 변화와 거리가 먼 배금주의나 개인 이기주의 확산 등에 국한되고 있다. 외부 사조 유입이 내부적 요인에 의해 추동되는 경향을 찾아보

기 어려우며 탈영인 경우 계급의식의 변화가 원인으로 작용한 경우는 적다. 이러한 점에서 외부 사조 유입에 따른 북한군 의식변화는 의식의 질적 측면보다 양적 측면의 변화와 가깝다고 볼 수 있다. 따라서 이 연구에서 주장하는 북한군 의식변화라 하면, 현재로써는 과거에 비해 의식수준이 낮아진 것(양적 변화)을 계급의식이 (질적 변화)변화 된 것으로 보는 일종의 착시현상이라 할 수 있다.

주제어: 외부 사조, 계급의식, 정신전력, 유입경로, 의식변화, 착시현상

I. 문제제기

2003년 종합시장의 등장과 더불어 북한주민들 속에서는 정치생활에 대한 관심이 없어지고 극단적인 개인주의를 추구하는 경향이 발로되는 등 의식변화의 조짐을 보이고 있다. 일찍이 북한은 고기가 물을 떠나 살수 없는 것처럼 군대가 인민을 떠나 살수 없다며 군민일치를 강조해 왔으며 주민들의 의식변화에 따른 영향은 북한군인들의 의식에도 미치고 있다. 그래서인지 북한군인들의 의식도 변화되

* 동국대학교 대학원 북한학과 강사
** 한국정책금융공사 북한경제팀장

었다는 연구결과가 나오는가 하면 이와 상반되게 군인들의 의식수준이 여전히 높다는 탈북군인들의 응답도 찾을 수 있다. 뒤에서 상세히 논의하겠지만, 탈북군인 200명을 대상으로 한 설문조사를 보면, 북한군의 사상무장이 남한보다 월등하다는 응답이 70.5%, 전쟁에서 이길 수 있다고 생각한다는 응답이 67.5%를 차지하고 있다.

왜 이러한 상반되는 주장이 제기된 것인가? 의식이 변화되었다는 것과 의식수준이 낮아졌다는 것은 분명히 다른 의미이다. 예컨대 북한군에서 많이 발생하는 탈영을 들 수 있다. 이것이 전쟁 공포증에 따른 체제수호정신이 없어졌기 때문이라면 의식의 질적 변화로 볼 수 있지만, 배고픔에 따른 것이라면 의식의 양적 변화, 즉 의식수준이 약화된 것에 따른 결과라 할 수 있다.

민간인 집단이 아닌 군 집단의 의식변화를 살펴보려면 군 집단의 의식변화의 핵심이 무엇인가 하는 것부터 파악해야 한다. 그것은 국토건설이 주된 과제인 민간인 집단에 비해 군 집단은 체제수호가 기본인 것으로 하여 의식변화의 핵심이 다르기 때문이다.

북한군 의식변화에는 북한체제가 갖고 있는 내부적인 모순과 함께 외부 사조 유입이 미치는 영향이 크다. 그것은 외부 사조가 사회주의 이념에 반하는 것으로 사회주의권의 개혁·개방 시 군의 반란, 중립화에 기여했기 때문이다. 북한은 한미 대비 군사력 열세에서 벗어나기 위해 정신전력¹을 강화하는 것을 주요 수단으로 삼고 있어 이를 약화시키는 외부 사조 유입을 극도로 경계한다. 이 부분 연구자들이 북한사회의 변화와 더불어 민간인 집단 대비 군 집단 의식변화의 상관성에 관심을 갖는 것도 이러한 이유 때문이라 볼 수 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 북한군 외부 사조 유입 실태에 대한 고찰을 통해 군의 의식변화에 미치는 영향과 변화의 실체를 살펴보려 한다.

현재 외부 사조 유입에 따른 군의 의식변화를 직접적으로 다룬 연구는 찾아보기 어렵다. 북한사회 전반에 대한 외부 사조 유입과 관련해 나온 연구로는 박대광과 김진무의 “북한으로의 외부 사조 유입확대 방안에 관한 연구”를 들 수 있다.² 이 연구는 북한주민들에게 외부 사조를 접할 수 있는 기회를 확대 및 촉진하면

¹ “정신전력은 모든 장병들이 지휘관을 중심으로 투철한 군인정신, 엄정한 군기, 충천된 사기, 공고화된 단결로 부여된 임무를 능동적으로 완수할 수 있는 조직화 된 전투의지력”을 의미한다. 국방부, 『정신전력 지도 지침서』 (서울: 국방부, 1997), p. 21.

² 박대광·김진무, “북한으로의 외부 사조 유입 확대방안에 관한 연구,” 『국방정책연구』, 제28권 1호 (국방연구원, 2012), pp. 161~188.

북한체제의 모순에 대한 비판능력을 갖게 할 수 있다는 전제 하에 외부 사조 유입의 행태를 밝히는데 이어 일반주민들의 의식변화를 유도하기 위한 정책방향을 제시하였다.

북한군의 의식변화는 병종별, 주둔지역별, 계급별로 차이가 날 것이다. 본 연구에서는 군의 일반적인 의식(변화) 행태에 대한 고찰을 통해 의식변화의 핵심을 밝히고 이것을 외부 사조 유입과 연관 속에서 살펴보는데 관심을 두려 한다.

II. 북한군 의식변화와 외부 사조 유입

1. 의식의 개념과 북한군 의식변화

북한군 의식변화를 논의하려면 인식과 의식의 차이, 민간인 집단에 비한 군 집단 의식변화의 핵심이 무엇인가에 대한 논의가 전제되어야 한다.

가. 인식과 의식의 차이

인간의 사고와 관련한 표현수단인 인지와 인식, 의식은 개념상 다른데 사전적 정의, 사고기초, 표현방식에서 찾아볼 수 있다. 사물현상을 파악하는데서 인지가 무엇이라고 인정한 것에 기초한다면, 인식은 자체적으로 분별한 것에, 의식은 주로 객관적으로 판단한 것에 중심을 두고 있다. 의식은 사회역사적으로 형성된 것에 대한 개인적 혹은 집단적 차원의 정신적 및 관념적 현상의 총체 또는 이러한 관념과 사상을 의미한다. 무의식 상태에서 일어나는 인간의 행위로는 자극에 대한 무조건 반사를, 무인식 하의 행위로는 전철이나 버스, 회사의 출입구를 지날 때 전자카드로 인식시켜 출입이 가능하도록 한 무인식 출입시스템을 들 수 있다. 또한 무인지 상태의 사례는 고령자들에게서 많이 나타나는 치매현상을 들 수 있다.

<표 1>에서 보듯이, 인지와 달리 인식과 의식은 그 수준이 높아(낮아)졌다고 표현할 수 있는 것과 같이 양적 측면에서의 논의가 가능하다. 이로부터 북한군의 의식변화를 질적 및 양적 측면에서의 변화로 나누어 고찰할 수 있을 것이다.

<표 1> 인지, 인식, 의식의 차이

구분	인지	인식	의식
사전 정의	어떤 사실을 분명하게 인정하여 앎	사물을 분별하고 판단하여 앎	사회적·역사적으로 형성된 감정이나 견해나 사상
사고 기초	두뇌의 수동적 작용	두뇌의 능동적 작용, 주관적 가치관 중심	두뇌의 능동적 작용, 객관적 가치관 중심
표현	무인지 (치매현상)	무인식 (무인식 출입시스템)	무의식 (무조건 반사)
	상황을 인지하다.	인식이 변화되었다. (높다/부족하다/바뀌다)	의식이 변화되었다. 의식수준이(높다/낮다) 의지, 의욕, 의도
사례	자극을 인지하다.	컴퓨터가 인식한다.	통일의식조사, 인권의식

양적 측면에서의 의식변화가 체제수호정신이 과거에 비해 높아졌거나 낮아졌다는 것을 의미한다면, 질적 측면에서의 의식변화는 염전사상이나³ 무저항주의와⁴ 같이 충을 버리거나 돌리는 것과 같은 정치행동으로 나타난다는 것을 의미한다. 이러한 의식변화에 영향을 미치는 요인 중 외부적 요인은 내부적 요인보다 높은 수준의 의식변화를 발생하고 있는데 그 이유는 내부적 요인인 경우 당국의 선전 속에 희석되는 경우가 많기 때문이다. 이런 점에서 북한군 의식변화에 영향을 미치는 내부적 요인은 의식수준의 변화에, 외부적 요인은 의식내용의 변화에 상대적으로 더 큰 영향을 준다고 볼 수 있다.

이를 종합하면 두 가지 결론을 이끌어낼 수 있다. 하나는 내부적 요인이 양적 측면에서의 의식변화를, 외부적 요인은 질적 측면에서의 의식변화에 영향을 준다

³ “모든 전쟁을 덮어 놓고 싫어하거나 두려워하는 사상. 염전사상은 부르주아평화주의의 표현이며 수정주의의 발현이다. 염전사상은 공산주의자들의 혁명적 전쟁관점에 근본적으로 대치된다. 염전사상에 물 젖으면 제국주의자들의 침략적 야망을 더욱 조장시키고 전쟁의 위험을 크게 하며 혁명의 전취물을 맡아 먹고 제국주의자들에게 예측되는 결과를 가져 온다. 염전사상은 전쟁공포증에 그 사상적 근원을 두고 있다. 염전사상을 극복하는데서 중요한 것은 모든 근로자들을 높은 계급 의식, 혁명의식으로 튼튼히 무장시키며 혁명적 전쟁관점을 가지도록 교양하는 것이다.” 과학백과사전출판사, 『정치사전 2』 (평양: 과학백과사전출판사, 1985), p. 534.

⁴ “착취계급과 외래침략자들에게 순종하고 굴복하면서 온갖 형태의 투쟁을 반대하는 투항주의적사상경향이나 태도이다. 무저항주의는 착취계급과 착취제도를 때려 부수기 위한 결정적인 투쟁을 거부하고 억압자들과 제국주의자들과의 무원칙한 타협을 주장하는데서 집중적으로 표현된다. 이른바 《평화애호》의 간판 밑에 부르주아지들, 제국주의자들과의 무원칙한 타협을 설교하는 부르주아평화주의는 무저항주의의 대표적인 표현이다.” 과학백과사전출판사, 『정치사전 1』 (평양: 과학백과사전출판사, 1985), p. 314.

는 것이며 다른 하나는 북한군 의식변화를 위해서는 외부 사조 유입에 관심을 두어야 한다는 것이다.

나. 군 집단과 민간인 집단의 의식 형성

북한에서 군 집단과 민간인 집단의 의식이 형성되는 환경은 현저히 다르다. 여기에는 ① 공적 및 사적일상의⁵ 보장수준, ② 집단의식화 내용, ③ 당국의 관심과 통제행태를 들 수 있다.

군 집단의 의식은 군 생활 일과표에 의해 일상이 진행되므로 사적일상이 현저히 제한되며 혁명적 군인정신을 사회에 전파하기 위한 당국의 관심과 이를 위반할 경우 군사형벌이 적용되는 강력한 통제 속에 형성된다.

<표 2> 군 집단과 민간인 집단의 의식형성

구분	군 집단	민간인 집단
의식화 방향	혁명적 군인정신	사회주의 애국주의 정신
의식화 통제	군사형법	형법
의식화를 위한 일상의 특징	군 생활 일과에 따른 공적 일상이 대부분을 차지	사회 일상에 따른 사적 일상이 일정부분 보장

위의 표에서 보는 것처럼 군 집단과 민간인 집단의 의식형성 및 변화환경이 다르다. 이는 민간인 집단에 비한 군 집단의 의식변화의 핵심이나 평가기준이 달라야 한다는 것을 의미한다.

다. 계급의식과 북한군 의식변화의 의미

북한에서 구분하는 사상의식과 관련한 영역에는 혁명의식과 계급의식이 있다. 혁명의식이 혁명적 입장에서 사고하고 판단하며 혁명의 이익을 위하여 몸 바쳐

⁵ 공적 일상은 합법적인 환경 속에서 공개적으로 이루어지는 일상이라면, 사적 일상은 반(半)합법적 및 비합법적인 환경 속에서 반(半)공개적으로 혹은 비공개적으로도 진행되는 일상을 의미한다. 북한주민들의 공적 일상은 직장생활이나 조직생활 등의 과정에, 사적 일상은 직장 퇴근 이후나 휴가, 사결, 무직 등의 과정에 이루어진다. 김영희, “일상의 정치화·군사화·신분화를 통해 본 북한주민 일상,” 『탈북 박사부부가 본 북한: 딜레마와 몸부림』 (서울: 매봉출판사, 2013), pp. 306~307.

싸우는 사상 감정을 의미한다면, 계급의식은 적과 자기 계급을 똑똑히 가려낼 줄 알며 착취계급을 미워하고 그와 끝까지 싸우며 자기의 계급과 사회주의제도를 사랑하고 그 제도를 공고화하기 위해 모든 힘과 지혜를 다 바치는 사상 감정을 말한다.⁶

혁명의식과 계급의식의 차이점은 어떠한 입장에서 사물을 판단하는가 하는 것인데, 특정 대상에 대해 전자가 사랑을 통한 희생을 강조한다면, 후자는 증오를 통한 희생을 강요한다고 볼 수 있다.

북한에서 민간인 집단에 대한 의식화를 위해 강조되는 것이 혁명의식이라면 군 집단은 계급의식이다. 북한은 군인들의 계급의식 수준이 체제수호와 선순환 관계에 있는 것으로 보고 있다. 즉 계급의식이 낮아지면 평화에 대한 환상이 생겨나고 그렇게 되면 체제를 수호 하려는 각오가 희박해 진다고 보고 있다. 계급적 자각 없이 맹목적으로 잡은 총은 사실상 막대기만도 못하다고 강조하면서 군의 계급의식이 약화되는 것조차도 극도로 경계하고 있다. 이는 김정일의 발언과 이를 강화하기 위한 당국의 대책에서 찾을 수 있다.

군인들이 적아를 똑바로 가려 보지 못하고 적들에게 조금이라도 환상을 가지게 되면 혁명의 총대가 무디어 지고 사회주의를 끝까지 수호할 수 없습니다……인민군 군인들은 적과 평화에 대한 그 어떤 환상을 가져서는 안 되며 모든 문제를 높은 계급적 안목과 대적관념을 가지고 대하여야 합니다. 인민군 군인들은 반드시 총대를 가지고 조국을 통일하고 적들과 싸워야 한다는 관점을 가져야 합니다.⁷

이러한 점에서 북한군의 의식이 변화했다는 것은 군인들이 잡고 있는 총대가 흔들리고 있다는 것을 의미한다. 북한군 의식변화의 시금석은 의식의 양적 변화가 아닌 내용적 변화, 즉 계급의식의 변화라는 것을 알 수 있다.

북한당국은 군인들 속에 계급의식을 강화하는데 많은 관심을 두고 있다. 계급의식을 강화하기 위한 4대 행동지침을 제시하고 있는데 여기에는 “① 언제나 계급적 원수들에 대한 적개심으로 가슴 불태워야 한다. ② 미제침략자들과 남조선 괴뢰들을 무자비하게 쓸어버릴 복수의 총창을 더욱 날카롭게 버려야 한다. ③ 높은 혁명적 경각성을 가지고 사회주의 제도에 반기를 드는 자들은 총대로 단호한 징

⁶ 조선인민군출판사, 『학습제강 5』 (평양: 조선인민군출판사, 2003), p. 8.

⁷ 조선인민군 총정치국, 『초급선동일군들을 위한 강습제강: 선군시대의 요구에 맞게 선동사업을 더욱 힘 있게 벌릴데 대하여』 (평양: 조선인민군출판사, 2002), p. 10.

별을 가해야 한다. ④ 언제나 높은 계급적 각성을 가지고 모든 문제를 예리하게 보고 대처해야 한다”고 지적되어 있다.⁸

해마다 계급의식을 고취하기 위한 정치상학 강의가 이루어지는데 강의는 연중 전투정치훈련 기간인 12월 1일부터 익년도 4월 말까지, 그리고 7월 1일부터 9월 말까지 사관들과 병사들을 대상으로 매주 8시간 이상 진행하고 있다. 북한당국이 군 집단의 계급의식 변화를 두려워하고 이를 막기 위해 관심을 두는 것은 한반도 분단구조 상황에서 군의 위치와 1980년대 말 동유럽 사회주의 국가 붕괴원인에 대한 인식과 관련된다.

한반도는 대방의 타승에 의한 통일을 지향하는 남북한 두 정권이 참여한 이념의 대립 속에 대치하고 있다. 이를 위해서는 군의 안보의식을 강화해야 한다. 북한은 군인들의 계급의식 강화에, 남한은 주적의식 확립에 관심을 두고 있다. 북한은 사회주의권 붕괴원인의 하나로 군의 계급의식이 변화되었기 때문이라고 선전하고 있다. 1989년 12월 루마니아 사태 당시 군인들의 계급의식이 변질된 데로부터 인민의 탈을 쓰고 있는 원수들을 옳게 가려내지 못하고 이들과 연대해 결국 차우셰스쿠 정권이 붕괴되었다고 주장하고 있다.⁹

2. 외부 사조 유입의 의미와 유입 유형

가. 외부 사조 유입에 대한 북한의 이해

대부분의 선행연구에서는 외부 사조에 대해 개념정리가 없이 논의하고 있다. 최근에 나온 박대광과 김진무의 연구에서는 외부 사조를 “다원적인 자유민주주의와 자유시장 경제체제에 바탕을 두고 내면화된 사회문화적 관념과 행위양식을 강조하는 개념”으로 정의하고 있다.¹⁰ 이러한 정의는 이데올로기적 측면보다 사회문화적 측면을 강조하고 있으며 중요하게는 어디서 유입되는 것인지에 대해 밝히지 않고 있다.

외부 사조는 북한에서 많이 쓰고 있는 표현이므로 이에 대한 북한의 정의를 살펴보는 것이 필요하다. 북한의 사전에 따르면, ‘사조’는 사상적 조류란 말의 줄인 말로 특정한 사상이나 이론 등의 일반적인 흐름이나 경향을 말한다.¹¹ ‘외부’는 바

⁸ 위의 책, p. 10.

⁹ 이정민, “사상적 기강 해이 차단활동 강화: 북한의 정치교육 현장,” 『월간 북한』, 통권 486호 (북한연구소, 2012), pp. 122~123.

¹⁰ 박대광·김진무, “북한으로의 외부 사조 유입 확대방안에 관한 연구,” p. 162.

같은 뜻하므로 ‘외부 사조’라 하면 북한지역 밖에서 들어오는 특정한 사상조류를 의미한다. 이러한 점에서 사조는 외부 사조와 내부 사조로 구분할 수 있다.

북한은 온 사회의 주체화를 내세우면서 국제사회의 보편적인 사조에서 벗어난 행태를 보여 왔다. 따라서 외부 사조는 북한당국이 체제유지를 위해 내세우는 내부 사조와 근본적으로 대립된다. 북한이 말하는 일심단결은 외부 사조에 대한 내부 사조의 강력한 차단으로 인해 이루어진 것이라 할 수 있다.

나. 외부 사조의 구분과 계급의식과의 관계

북한은 주민들의 의식변화 영역을 정치생활 영역과 물질생활 영역으로 구분하고 있다.¹² 선행연구에서도 북한주민의 의식이 정치·사상을 우선으로 하는 집단중심의 사회지향적인 것으로부터 돈·물질을 우선으로 하는 개인지향적인 것으로 변화되었다고 주장하고 있다.¹³ 이를 본 연구에 맞게 해석하면 정치·사상을 우선으로 하는 정치생활과 관련한 의식에서 돈·물질을 우선으로 하는 물질생활과 관련한 의식으로 변화되었다는 것을 의미한다.

<표 3> 외부 사조 유형

구분	내용	영향
정치생활 관련 외부 사조	서구문물 관심, 탈영, 남한군 대비 북한군 정신전력 부정인식	염전사상, 무저항주의
물질생활 관련 외부 사조	군수물자 착복 및 유용, 장사, 대민피해, 탈영	개인이기주의, 및 배급주의

이에 따라 외부 사조는 정치생활 관련 외부 사조와 물질생활 관련 외부 사조의 두 가지로 구분할 수 있다. 전자는 염전사상, 무저항주의 등을, 후자는 배급주의, 개인이기주의 등을 들 수 있다. 전자가 전쟁을 싫어하거나 두려워함으로써 체제수

¹¹ 사회과학원 언어학연구소, 『조선문화어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 487. 북한적 현상에 대한 분석에서 물질적 영역과 정신적 영역의 구분이 필요하다. 예컨대 김영희는 북한주민 전반에서 나타나는 신체왜소를 식량이라는 물질적 측면의 부족과 함께 식품부족의 환경에 적응시키기 위한 저소비의식의 강요라는 정신적 측면의 작용에 의한 것이라고 주장한다. 김영희, 『푸코와 북한사회 신체왜소의 정치경제학』 (서울: 인간사랑, 2013) 참조.

¹² 사회과학출판사, 『조선문화어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 455.

¹³ 임순희·이교덕, 『최근 북한주민의 의식변화와 북한체제의 불안정성: 화폐개혁 이후를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2011) 참조.

호정신을 감소시킨다면, 후자는 돈에 대한 가치를 우선시 하게 하고 자유민주주의 체제에 대한 동경심을 갖게 한다고 볼 수 있다.

북한의 공식문헌에서는 “외부 사조가 피로써 쟁취한 혁명의 전취물과 인민대중 중심의 우리식 사회주의를 내부로 부터 와해시켜 허물어 버린다면서 결국에는 혁명의 총대가 녹슬게 하고 혁명군대가 자기 사명을 다할 수 없게 한다”¹⁴ 강조하고 있다.

적과의 싸움을 기본사명으로 하는 군인에게 있어서 계급의식은 생명과 같다. 계급적 자각과 높은 대적관념을 지닌 군인만이 자기 조국과 자기 인민을 해치려는 원수들을 추호의 용서도 없이 무자비하게 징벌할 수 있다. 그러나 계급의식이 마비되면 원수와 벗을 갈라 보지 못하게 되며 결국 이런 군인에게서는 원수에 대한 비타협성, 무자비성이 나올 수 없다.¹⁵

북한은 군인들 속에서 사상의 변질은 곧 군의 변질을 가져온다고 하면서 외부 사조가 군에 들어오면 군인들 속에서 적과 평화에 대한 환상이 조성되고 이것에 마비되어 적들에게 사상적으로 무장해제 된다고 역설하고 있다. 북한의 시각에서 볼 때, 북한군 집단에 대한 외부 사조는 계급의식을 약화시키는 직·간접적 수단으로 작용하고 있다. 특히 정치생활 관련 외부 사조는 계급의식의 변화와 정의 상관관계에 있다고 볼 수 있다. 계급의식의 측면에서 보면, 전자와 후자는 계급의식을 약화시키는데 영향을 미치는데 전자는 직접적인, 후자는 간접적인 영향을 준다.

다. 외부 사조 유입의 유형과 결과

유입은 액체나 가스 등 유체가 어떤 곳으로 흘러든다는 뜻으로 외부 사조 유입은 외부로부터 사상조류가 들어오는 것을 말한다. 외부 사조 유입을 논의하려면 유입의 주체가 누구인가에 대해 지적해야 한다.

북한군에 대한 외부 사조의 유입은 외부적 요인에 의한 것과 내부적 요인에 의한 것으로 구분할 수 있다(이 글에서는 전자를 외부적 유입요인, 후자를 내부적 유입요인이라고도 한다). 이러한 시각에서 살펴보면, 외부 사조 유입의 주체와 내용, 수단, 경로와 관련한 문제가 제기된다. 또한 외부 사조 유입이 공급자 중심

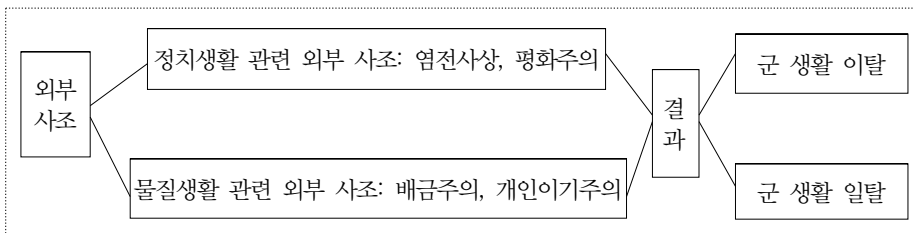
¹⁴ 조선인민군출판사, 『학습제강 3: 군관·장령』 (평양: 조선인민군출판사, 2001), p. 6.

¹⁵ 조선인민군출판사, “적과 평화에 대한 환상을 없애고 원수들을 반대하여 비타협적으로 투쟁할 데 대하여,” 『학습제강 3: 병사·사관』 (평양: 조선인민군출판사, 2003), p. 5.

혹은 수요자 중심인가 하는 문제도 제기된다.

한편 외부 사조 유입이 군인들의 의식에 미치는 영향(결과)은 무엇을 유도하는가에 따라 두 가지로 구분할 수 있다. 즉, 군 생활 이탈 혹은 이탈(탈영)이다. 군인들의 계급의식 약화에 정신생활 관련 외부 사조 유입이 직접적인 영향을 준다면, 물질생활 관련 외부 사조 유입은 간접적인 영향을 준다고 볼 수 있다. 전자가 군 생활에 대한 이탈을 유도한다면, 후자는 군 생활에 대한 이탈을 촉진한다.

<그림 1> 외부 사조 유입에 따른 의식변화 결과



Ⅲ. 외부 사조 유입 유형에서 본 실태와 원인

1. 북한군인 이탈행위 실태

1998년부터 2010년까지 북한의 군 관련 교양자료를 보면 군인들의 이탈행위가 많아지고 이에 따라 당국의 대응수준도 높아지고 있는 것을 찾아볼 수 있다.

1998년 경우 “어떤 경우에도 탈영과 무단외출, 구타와 인민들의 생명재산에 손을 대는 등 비행을 범하지 말아야 한다”고 교양하는 데 그쳤으나 2002년에 들어서면서 처벌을 강조하고 있다. 강연이나 학습자료에는 군사규율과 질서를 지키지 않는 경우 군사형법에 따른 처벌이 가해진다면 법 규정까지 상세히 설명하고 있다. 예컨대 군사형법에는 “무단 외출하여 군사규율과 질서를 문란시킨 자는 3년 이하의 노동교화형에 처하며 탈영한 자는 10년까지의 노동교화형에 처한다”고 규정되어 있다고 군인들에게 소개하고 있다. 2010년에 나온 북한의 군 관련 선전물에는 적들의 사상 문화적 침투책동에 말려드는 현상에 강하게 투쟁해야 한다고 하면서 이색적인 사상과 생활풍조에 말려드는 것은 우리식 사회주의를 와해전복하려는 적들을 도와주는 이적행위, 반역행위라고까지 강조하고 있다.

<표 4> 연도별 북한군인들의 일탈행위 실태

연도	내용	대책
1998년 ¹⁶	① 탈영, 무단외출, ② 강도, 강간, 소 도살 행위, ③ 묘지도굴 행위	교양 위주
2001년 ¹⁷	① 퇴폐적이고 반동적인 선전물을 보고 듣거나 유포시키는 현상, ② 적과 평화에 대한 환상을 가지고 안일해이하게 생활하거나 직책 상 이나 임무 수행에 마력을 내지 않는 것, ③ 물욕과 말라폰에 몰것어 장사질을 하거나 국가, 군수물자를 탐오랑 비하며 뇌물행위	
2001년 ¹⁸	① 강간범죄를 저지르는 것, ② 군품과 사회공동재산, 인민들의 개인재산을 훔치는 것, 구타와 집단구타를 하는 것, ③ 자유주의가 없어 지지 않고 있다면서 탈영하여 돌아다니는 것, ④ 이러저러한 이유로 무단외출	
2002년 ¹⁹	탈영, 무단 외출하는 현상이 나타나지 않도록 하기 위한 대책으로 군사형법내용을 잘 알려 줄데 대해서 까지 강조	처벌 위주
2010년 ²⁰	① 적들의 텔레비전을 보거나 방송을 듣는 현상, ② 이색적인 녹음, 녹화물을 보거나 듣는 현상, ③ 종교, 미신행위를 하는 현상, ④ 이색적인 출판물을 보거나 유포시키는 현상, ⑤ 퇴폐적인 글이나 그림이 새겨진 물건짝들을 밀매하는 현상, ⑥ 이색적인 노래를 비롯하여 출처가 없는 노래, 왜곡된 노래를 부르는 현상	

위의 연도별 일탈행위에서 찾아볼 수 있듯이, 외부선전물 유포나 자유주의, 이색적인 문물청취 등은 외부 사조의 유입에 의한 것인데 최근 들어 이러한 현상이 더욱 많아지고 있다.

가. 외부 사조 유입유형에서 본 실태

북한지역에 대한 외부 사조 유입은 외부적 및 내부적 요인에 의해 이루어지고 있다. 외부적 요인에 의한 외부 사조 유입은 국내외 대북방송수단을 통해 이루어지고 있다. 특히 탈북자들이 설립한 라디오방송이 큰 영향을 주고 있다. 또한 국내에 입국한 북한주민들은 북에 남아 있는 가족·친척들에게 달려뿐 아니라, 중국산

¹⁶ 조선인민군출판사, “모든 군무생활을 군사규정과 교법의 요구대로 조직진행할데 대하여,” 『학습제강』 (평양: 조선인민군출판사, 1998), p. 5.

¹⁷ 조선인민군출판사, 『학습제강 3: 군관·장령』, p. 7.

¹⁸ 조선인민군출판사, “군사규를 문제를 결정적으로 해결하여 경애하는 최고사령관 동지께 기쁨을 드릴 데 대하여,” 『학습참고자료: 병사·사관용』 (평양: 조선인민군출판사, 2001), p. 49.

¹⁹ 조선인민군 총정지국, 『초급선동일군들을 위한 강습제강: 선군시대의 요구에 맞게 선동사업을 더욱 힘있게 벌일데 대하여』 (평양: 조선인민군출판사, 2002), p. 46.

²⁰ 조선인민군출판사, “적들의 사상문화적 침투책동을 철저히 짓부시고 우리식사회주의를 견결히 옹호고수하자,” 『학습제강: 병사·군관용』 (평양: 조선인민군출판사, 2010), p. 5.

휴대폰 등 다양한 물품들도 전달하고 있는데 이러한 과정을 통해 외부 사조가 유입되고 있다.

오늘날 북한사회에서 찾아보게 되는 남한 패션과 헤어스타일 따라하기, 남한 상품에 대한 선호 등 ‘한류(韓流)’ 바람은 물질생활 관련 외부 사조 유입에 따른 결과라 할 수 있다.²¹ 이에 북한은 방해전파를 송출하는가 하면 당일군 및 보안부, 검찰소 성원들로 구성된 합동검열소조를 조직해 임의의 시각에 가택을 수색하고 처벌을 강화하고 있다.

나. 내부적 요인에 의한 외부 사조 유입

북한군 외부 사조 유입은 신병이나 외부와 접촉이 많은 병사, 군 일과생활에서 자유로운 직무나 여유가 있는 사관들을 통해 이루어지고 있다. 이는 북한의 군 관련 선전물에서 찾아볼 수 있다. 개별적 군인들이 사회 사람들과 접촉하면서 이들과 이색적인 녹화물을 보고 복사하여 유포시키는 현상이 나타난다고 강조하고 있다.²²

신병들을 통해 유입되는 경우도 있다. 군 관련 교양자료에서는 지금 일부 신입 병사들은 사회생활기간에 가지고 있던 불건전한 생활풍조와 결별하지 못하고 있다면서 그 현상을 열거하고 있다. 사회에서 부르던 출처 없는 노래를 각성없이 망탕 부르고 있는 현상, 정치적 색채가 모호한 유언비어를 여기저기 퍼뜨리고 있다고 지적하고 있다.²³

2. 소결: 외부 사조 유입에 대한 평가

가. 유입 유형에 따른 평가

외부 사조는 어떠한 요인에 의해 북한군에 유입되는가에 따라 주체와 내용, 수단, 경로, 한계에서 차이를 가진다. 외부적 요인에 의한 유입에서는 탈북자나 대북선전매체의 역할이, 내부적 요인에 의한 유입에서는 중학교를 졸업하고 군에 들

²¹ “한국 패션, 신부화장까지 인기…‘짜이말춤’과 서울 말투 따라해,” 『조선일보』, 2013년 8월 6일.

²² 조선인민군 총정치국, 『초급선동일군들을 위한 강습제강: 선군시대의 요구에 맞게 선동사업을 더욱 힘 있게 벌릴데 대하여』, p. 33.

²³ 조선인민군출판사, “혁명의 군복을 입은 영예와 긍지를 안고 복무의 첫 걸음을 힘있게 떼자,” 『강연제강: 신입병사용』 (평양: 조선인민군출판사, 2002), p. 8.

어간 초기 입대자나 감정제대(의병제대자)나 처벌제대(불명예제대자) 등 병사계층의 영향이 크다.

북한군에 외부 사조가 유입되는 경로는 주로 민간인들과 접촉에 따른 구전이며 특수한 경우 녹화물을 통한 청취도 들 수 있다. 외부 사조 유입에서 민간인과 접촉이 주된 경로로 된 것은 군에서 녹화물을 통한 청취가 어려운 것과 관련된다. 군부대 생활에서는 소지품 검사가 빈번히 있어 라디오나 기타 접촉수단을 개별적 군인이 지속적으로 소유하기 어려우며 규율생활에 대한 통제가 강하여 민간인들처럼 심야대에 청취할 수 없다.

부대의 병종과 근무환경, 근무하는 지역 등에 따라 차이나지만, 북한군 내부에는 보위요원, 정치부 요원 등이 활동하고 있어 특정수단을 통해 외부 사조를 지속적으로 접하기 어렵다. 이러한 환경으로 인해 민간인 집단에 비해 군 집단에는 외부 사조 유입이 적은 것으로 알려지고 있다. 이는 “서구풍조와 남한문화가 어느 정도 군에 유입되었느냐?”라는 질문에 탈북군인들이 ‘작은 편’이라고 응답(5점 척도에서 평균값이 2.31)한 것에서 알 수 있다.²⁴

<표 5> 유입의 유형에 따른 형태

구분	외부적 요인에 의한 유입	내부적 요인에 의한 유입
주체	북한이탈주민, 대북선전매체	초기 입대자 및 재입대자
내용	정치생활 및 물질생활 관련 사조	물질생활 관련 사조
수단	대북방송 및 전단지 살포	녹화물
경로	주로 대북선전매체 접촉	주로 주민접촉

나. 유입효과에 따른 평가

외부 사조 유입은 유형에 무관하게 군 생활 이탈자 및 이탈자를 발생하는데 영향을 미치고 있다. 이는 군부대가 위치한 지역 및 병종에 따라 차이 난다. 군 생활 이탈자는 생활조건이 어려운 강원도를 비롯한 군 밀집지역에서, 군 생활 이탈자는 북한으로 탈출이 상대적으로 양호한 국경지역에 주둔한 군부대들에서 많이 발생하고 있다. 그러나 외부 사조 유입이 북한군인들의 계급의식 변화에는 큰 영향을 주지 않는 것으로 나타나고 있는데 이교덕이 진행한 탈북군인 200명을 대상으로

²⁴ 이교덕, “북한주민 의식변화와 북한군,” (2013년 7월 23일 한국국방연구원 발표자료), p. 13.

한 설문조사결과가 보여준다.²⁵ 설문조사에 따르면, 북한군의 사상무장이 남한보다 월등하다는 응답이 70.5% 차지했다.

<표 6> 북한군의 사상무장이 남한군보다 어떠한가?

구분	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
매우 월등	47	23.5	23.5	-
월등한 편	94	47.0	47.0	70.5
비슷한 편	42	21.0	21.0	-
열등한 편	12	6.0	6.0	-
매우 열등	5	2.5	2.5	8.5
합계	200	100.0	100.0	-

북한의 개별적 군인들이 “전쟁이 일어나는 것을 원하는가”에 대해 ‘원한다’는 응답이 68.5%에 이른 것으로 나타났다.

<표 7> 개개 군인들은 전쟁 발발을 원하는가?

구분	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
매우 원함	41	20.5	20.5	-
원함	96	48.0	48.0	68.5
보통	43	21.5	21.5	-
원하지 않음	19	9.5	9.5	-
거의 원하지 않음	1	0.5	0.5	10.0
합계	200	100.0	100.0	-

또한 북한의 개별적 군인들이 “전쟁 승리에 대해 어떻게 생각하느냐”는 질문에 대해선 67.5%가 ‘이길 수 있다’고 답한 것으로 나타났다.

²⁵ 위의 글, p. 13.

<표 8> 전쟁발발 시 승리할 수 있다고 생각하는가?

구분	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
반드시 이길 수 있다	40	20.0	20.0	-
이길 수 있다	95	47.5	47.5	67.5
이길 수도 질 수도 있다	64	32.0	32.0	-
질 것이다	1	0.5	0.5	0.5
반드시 질 것이다	-	-	-	-
합계	200	100.0	100.0	-

국내에 들어온 북한주민 가운데서 탈북군인들은 보수적인 경향이 강한 집단임을 고려하면, 이들 속에서 이러한 결과가 나왔다는 것은 북한군 집단 내에 염전사상이나 전쟁공포증과 같은 계급의식의 변화가 크게 나타나지 않았다는 것을 보여준다.

그렇다면 이러한 응답을 어느 정도 신뢰할 수 있을까? 이는 전시환경에서 민간인 집단의 태도를 통해 간접적으로 평가할 수 있다. 전쟁 시기 북한의 간부나 주민들이 “결사항전에 나설 것인가”라는 질문에 ‘그렇다’는 응답이 (45.5%)로 높게 나타났다.²⁶ 군 집단이 아닌 민간인 집단에서 이러한 경향이 나타난 것을 보면 위에서 답한 탈북군인들의 응답에 신뢰성이 있다는 것을 보여준다.

이러한 결과가 나오게 된 원인은 무엇인가? 첫째, 북한군에 유입되는 외부 사조 유형 중에서 주로 물질생활 관련 외부 사조가 미치는 영향이 크기 때문이다. 탈영과 같이 군 생활에서 이탈되는 경우 염전사상이나 평화사상에 의한 것보다는 물질생활의 어려움에 의한 것이 적지 않다. 탈영자 대부분이 초급병사들이며 주되는 원인은 식량난인 것으로 알려지고 있다.²⁷

탈영하는 경우도 많이 있는데 대부분 배고픔이 주된 이유다. …(중략)… 경무관(현병)이 탈영병을 잡아 해당 부대에 데려가라고 해도 밥이나 잘 먹여 달라며 데려갈 생각을 하지 않는다.²⁸

²⁶ 위의 글, p. 4

²⁷ 편집부, “북한군, 북한사회, 대남공작: 군내 성 균기 문란, 약탈, 마적단 변한지 오래,” 『월간 북한』, 통권 485호 (북한연구소, 2012), p. 106.

²⁸ 이정민, “북한군 내무기강 확립을 위한 정치사상교육 실상: 북한의 정치교육 현장,” 『월간 북한』, 통권 496호 (북한연구소, 2013), p. 106.

이는 물질생활 관련 외부 사조에 비해 정치생활 관련 외부 사조 유입의 영향이 크지 않다는 것을 보여주는 것으로 북한군 의식변화는 의식수준의 약화에서 오는 것이라는 것을 보여준다.

둘째, 외부 사조가 내부적 요인에 의해 북한군에 유입되는 경우가 적으며 특정 지역에 편중되어 있기 때문이다. 이교덕의 연구에서는 북한군에 대한 서구문물의 영향이 5점 만점에서 2.16점으로 평균에도 미치지 못하고 있었으며 지역적으로도 북한과 중국의 접경지역에 편중되어 있다고 밝히고 있다.²⁹

IV. 외부 사조 유입의 영향요인과 의식변화 실체

외부 사조 유입에 따른 북한군 계급의식 변화를 전망하기 위해서는 표면에 드러나는 군 생활 행태의 변화와 함께 외부 사조 유입을 촉진 혹은 억제하는 요인에 대한 동시적인 고찰이 필요하다.

1. 외부 사조 유입을 촉진하는 요인

가. 군부대 운영의 구조적 문제

오늘날 북한은 군부대 운영에서 외부 사조 유입이 촉진될 수 있는 구조적 문제점을 가지고 있다. 여기에는 부대 운영난에 따른 민간인과 접촉의 기회 증가, 군 생활 일과 통제기구와 외부 사조 유입 통제기구의 작동이 약화된 것을 들 수 있다.

첫째, 민간인과 접촉의 기회가 증가된 것이다. 북한군은 군부대 운영을 위해 민간인과 접촉이 증가될 수밖에 없는 환경에 처해 있다. 이는 군부대 운영에 필요한 재원을 시장에서 적지 않게 해결해야 하는데 북한사회에서 모든 정보는 시장을 통해 유통되기 때문이다. 따라서 민간인들의 의식변화가 군내에 자연스럽게 전파될 수 있는 여건이 조성되었다.

이에 따라 북한당국도 두 가지 방향에서 대응책을 강구하고 있다. 하나는 선군 정치와 더불어 사회구성을 군 집단과 민간인 집단으로 구분하고³⁰ 군 집단을 혁명

²⁹ 이교덕, 『북한군 기강해이』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 162, 168.

³⁰ 이는 북한이 사회적 담론을 전개함에 있어 군과 민간인 집단을 분리해석하고 있는 데서 나타나고 있다. 지난기간 북한은 혁명의 주체를 수령·당·대중의 통일체라고 정의하였으나 선군시대에 들어 혁명의 주체는 혁명의 수뇌부(김정일), 당과 군대, 인민의 통일체라고 주장, 이는 지난시기 군의 지위나 역할을 노동계급 또는 인민의 지위와 역할 속에 포함시켰으나 차별화 시키고

의 주력군으로 내세우고 혁명적 군인정신이 민간인 집단에 전파되어야 한다는 군 집단의 각성 요구이다. 다른 하나는 군에서 특정한 대상을 제외하고는 민간인 집단과의 접촉을 차단하고 있는 것이다.

북한당국이 민간인과의 차단에 관심을 두는 것은 군부대에 “물자구입을 비롯하여 사회 사람들과의 접촉을 지적된 해당 지휘관들이 함으로써 군인들에게 규률을 위반할 수 있는 조건을 지어주지 말아야 한다”고 강조한 것에 알 수 있다.³¹ 북한은 대대 정치지도원 급부터 민간인과의 자율적인 접촉을 허용하고 있으며 그 이하의 군관들은 특수한 경우, 상급에 보고하고 승인받은 상태에서 민간인과 만나도록 하고 있다.

둘째, 외부 사조 유입을 통제하는 기구의 작동이 약화된 것이다. 북한에서 군인들의 정치적 동향에 대한 감시와 통제는 이원적으로 실행되고 있다. 하나는 보위사령부 소속 보위군관들의 활동이며 다른 하나는 총정치국 소속 정치군관들의 활동이다. 이들의 주요 임무의 하나는 군인들의 계급의식을 변화시키는 데서 핵심적 요인인 외부 사조의 내적 및 외적 요인에 의한 유입을 막기 위한 것이다.

사회전반에 물질생활의 어려움이 조성되고 정치 및 보위군관 할 것 없이 군관들에게 배급도 제대로 공급되지 않는 조건에서 비리를 저지르게 되고 이로 인해 자기 업무를 원칙대로 수행해 나갈 수 없게 되었다. 일부에서는 군관생활을 ‘배급 타먹는(국가로부터 식량공급을 받는) 꽃제비의 생활’로 비웃고 있으며 과거와 달리 여성들이 군관들에게 시집을 가려 하지 않아 군 복무에 대한 영예감이 현저히 상실되어가고 있다. 이에 따라 군관들은 군 생활에 충실할 생각보다 제대 후 사회생활 밑천을 장만하려는 돈벌이에 관심이 많다. 군 상층부에서는 인사사업이나 승진 등에 ‘주색금(술과 여자, 돈)’있어야 한다는 증언도 제기된다. 또한 군수물자를 횡용 및 착복하거나 문제시 될 수 있는 사안을 눈감아줌으로써 이속을 차리는 등 부패가 발생하고 있다. 군 관련 강연 자료에서는 군에 공급하는 물자를 제대로 공급만 해도 군인들의 식량문제가 풀린다고 하면서 군량미의 유용사례로 ① 자동차 연유나 건설자재, 석탄과 교환하는 현상, ② 부대 식량으로 출장 여비나 술, 담배를 마련하는 현상 등을 지적하고 있다.³²

있다는 것을 보여준다. 김병욱·김영희, “선군시대 북한주민들의 사회적 신분변화,” 『정책연구』, 제162호 (국가안보전략연구소, 2009), pp. 41~44.

³¹ 조선인민군출판사, “모든 군무생활을 군사규정과 교범의 요구대로 조직진행할데 대하여,” 『학습계강』 (평양: 조선인민군출판사, 1998), p. 9.

³² 조선인민군출판사, “일군들은 군인들의 식생활을 개선하기 위한 사업에서 자기의 책임과 역할을 다하자,” 『학습계강: 군관·장령』 (평양: 조선인민군출판사, 2001), p. 34.

나. 외부 사조를 경험한 계층의 구성이 확대

북한에서는 2003년 전민복무제의 실행으로 노동현장 근무자들의 입대와 감정 제대(의병제대), 처벌제대(불명예제대) 등 만기 전 제대자들의 재입대가 이루어지고 있다.³³ 초기 입대자나 재입대자를 막론하고 군에 들어와서도 외부 사조에 대한 입대 전 관심이 지속되고 있으며 특정 기회 속에 도출되는 상황이다.

북한군 외부 사조 유입에는 ‘장마당 세대’가 적지 않은 영향을 미치고 있다. 이들은 1990년 이후에 태어난 세대로 군 병사 층의 대부분을 이루고 있다. 2008년 인구센서스에 의하면 북한군의 연령구성에 병사 층이 많은 비중을 차지하고 있다.³⁴ 16~19세가 19.7%, 20~24세가 40.9%인데 이들 대부분이 병사 층으로 61.6%, 즉 절반이상에 이르고 있다. 이들 대부분은 출생 이후 북한의 심각한 경제난 속에 정규적인 교육과정을 제대로 거치지 못하고 수령에 대한 찬가 대신 부모들의 돈, 장마당 이야기를 더 많이 들으면서 자란 세대이다. 태어나 청년기에 이르는 전 기간 경제난으로 인해 사상교양도 과거 세대만큼 정상적으로 받지 못했다. 이들은 당면한 삶의 안정이나 운명개척을 국가에 전적으로 맡겨서는 안 된다는 것을 자각하였고 입대 전 외부 사조에 많이 노출되어 있었던 세대이다. 북한의 장마당 세대는 군의 외부 사조 유입을 촉진하는데 큰 영향을 미치고 있다.

2. 외부 사조 유입을 억압하는 요인

가. 외부 사조 유입에 대한 강도 높은 처벌

북한군인들 속에는 외부 사조 유입과 관련한 경향이 발견되면 군법으로 처벌된다는 공포심이 작용하고 있다. 민간인을 대상으로 한 조사이지만, 외부 사조 접촉을 경계하는 이유에 대해 가혹한 처벌 때문이라는 응답이 64.5%를 차지한다.³⁵ 앞서 서술하였지만, 북한 군부 내에는 외부 사조 유입에 대한 감시 및 통제를 맡고 있는 보위사령부 소속 군관과 총정치국 소속 정치군관 외에 비밀요원들이³⁶

³³ 북한은 2003년 「전민군사복무제」를 실행하면서 당 중앙군사위원회의 명의로 다음과 같은 내용을 하달하였다. 모든 남자들은 초모나이가 되면 무조건 군대에 나가야 한다는 것, 고등중학교 졸업생들이 학교를 졸업한 후에 대학이나 양성기관, 노동현장에 나간 경우에도 재학기간이나 근무기간 그리고 그것이 끝난 다음 반드시 군사복무를 해야 한다는 것, 감정제대나 처벌제대 등 만기 전 제대자들은 병을 고치거나 결함사항을 고친 다음 반드시 복무하던 부대에 가서 다시 만기를 채워야 한다는 것이다.

³⁴ 이석, “북한 군인은 정말 몇 명일까?” 『KDI정책포럼』, 제50호 (KDI, 2012), p. 5.

³⁵ 박대광·김진무, “북한으로의 외부 사조 유입 확대방안에 관한 연구,” p. 172.

곳곳에 포진되어 활동하고 있다. 이들에 의해 외부 사조 유입과 관련한 활동이 쉽게 드러날 수 있다는 두려움이 작용하고 있어 내부적 요인에 의해 외부 사조가 군에 유입되기 어렵다. 특히 보위군관들은 외부 사조 유입과 관련한 활동이 발견되면 외부의 정보기관과 연결된 파괴암해 책동으로 처벌하는 경우가 적지 않다. 이는 보위군관이 속한 보위사령부 활동의 성과와 연계되기 때문이다.³⁷

외부 사조 유입과 관련한 활동으로 지목되면 본인에 대한 가혹한 처벌은 물론, 연좌제로 가족, 친인척들의 승진이나 대학진학 등에 부정적 영향을 주게 된다. 따라서 대부분의 군인들 속에서는 특이한 상황(제대 앞둔 시기, 군 생활에 대한 환멸 등)에 직면하지 않고는 정치생활 관련 외부 사조 유입에 관심을 두지 않으려는 경향이 농후하다.

나. 공급자 중심의 외부적 유입요인 작동

북한군에 대한 외부 사조 유입은 당국의 강력한 통제뿐 아니라 그 자체가 갖고 있는 문제로 큰 효과를 거두지 못하고 있다. 이는 외부적 유입요인과 관련한 것인데 대북선전 내용이 공급자 중심으로 되어 있기 때문이다. 예컨대 김일성 부자에 대한 믿기 어려운 사실을 논리적 비약을 통해 설명하거나 북한체제에 대한 비판이 많은 부분을 차지하고 있다. 김정은 정권에 대한 북한군인들의 불만이 공화국 영토나 고향에 대한 애착과 다르다는 점을 인식해야 한다. 북한군인들은 남한주민들에게서 풍기는 우월주의에 대한 경계심이 높으므로 한국의 위상에 대한 선전은 군인들에게 긍정적 영향을 주지만 지나치면 자존심을 건드려 부정적 인식을 갖게 할 수도 있다.³⁸ 그것은 북한군인들이 어릴 때부터 위상에 대한 배타심을 갖도록

³⁶ 해당 군부대 보위군관에 소속된 비밀요원은 자기가 근무하는 부대안의 병사, 군관, 장령들 속에서 제기되는 부정적 자료(김일성·김정일의 사상 반대, 권위 훼손, 북한체제 비방, 대한민국 찬양, 국가물자 및 군수물자 절취 등 군사규율 위반행위) 뿐 아니라 부대 내 군관, 장령들의 인맥관계까지도 구체적으로 보고하여야 한다. 김선호, “북한군 보위사령부의 임무 및 역할 검토,” 『자유下』, 통권 제388호 (성우회, 2005), p. 27.

³⁷ 보위사령부는 ① 군대 안에서 김일성·김정일의 사상과 영도를 부정, 반대하거나 비방, 중상하는 등 당의 권위를 헐뜯고 훼손시키는 활동을 하는 자들을 색출, ② 대한민국이나 외국에서 파견한 간첩과 그 협조자들의 활동을 저지하며 이들을 검거, ③ 김정일의 군부대 방문 시 경호임무 담당, ④ 인민보안성과 유사하게 군대안의 주민등록 사업 진행, ⑤ 국경지역에서 검문, 검색 등 국경, 해안에 대한 경계근무 담당, ⑥ 군부 내 범죄자들을 색출하여 처리하는데 일반 범죄자는 군 검찰소에 이관하지만 정치범죄자는 직접 처리하고 있다. 김선호, “북한군 보위사령부의 임무 및 역할 검토” 『자유上』, 통권 제387호 (성우회, 2005), pp. 27~29.

³⁸ 김병욱·김영희, “타종교권 선교에 따른 북한선교,” 『사회과학연구』, 제18권 2호 (서강대학교 사회과학연구소, 2010), pp. 378~379.

정신수양을 받아왔고 군 복무에서도 지속적인 세뇌교육을 받고 있어 자존심이 강하기 때문이다. 앞의 사례는 북한군인들이 선호하는 것을 무엇이고(선호도) 이에 따른 이해가 어느 정도이며(이해도) 이를 편리하게 활용할 수 있는 측면(편리성)에 대한 고려가 없이 외부적 요인에 의한 외부 사조 유입이 이루어지고 있음을 보여준다. 이러한 문제는 박대광과 김진무의 연구에서도 지적되고 있다.³⁹

대북선전에서 나타난 이러한 문제점으로 인해 유입된 외부 사조가 확산되지 못하고 심도있는 논의도 자체적 요인에 의해 차단되고 있다. 외부 사조를 접했어도 혼자만 알고 있거나 가족이나 막역한 친구 등 제한된 대상에만 유통되는 결과를 발생하고 있다. 연구에 따르면, 외부정보를 혼자만 알고 있거나 가족, 친구들에게만 알렸다는 응답이 94.3%로 높게 나타난다.⁴⁰

3. 북한군 의식변화의 실제

군 생활에서의 이탈행위와 일탈행위의 의미는 다르다. 북한을 이탈하였다고 표현하는 것과 같이 ‘이탈’은 어떤 시공간적인 유형적인 범주에서 빠져나온 것을 의미한다. 이에 반해 ‘일탈’은 사회규범에서 일탈하였다고 말 하는 것처럼 가치관이나 언행 등 기존의 질서에서 벗어난 것을 가리킨다.

북한군인들의 군 생활 이탈(탈영)⁴¹은 탈북군인들의 결단에서 볼 수 있는 것처럼 자본주의 체제에 대한 동경에서 출발하는 경우가 있으나 대부분 먹거리 부족을 비롯해 물질생활의 어려움과 연계되어 있다. 이는 먹거리 문제가 해결되면 군 생활 일탈에 머무를 수도 있다는 것을 시사한다. 중요하게는 북한군 외부 사조 유입이 의식변화 핵심인 계급의식을 약화시키는 것과 거리가 먼, 배급주의나 개인이 기주의 등에 국한될 수 있다는 것을 보여준다. 또한 외부 사조 유입이 외부적 요인에 의해 추동되고 있어 수직적·수평적 확산이 어렵다. 이러한 점에서 외부 사조 유입에 따른 북한군 의식변화는 의식의 질적 측면 보다 양적 측면의 변화와 가깝다고 볼 수 있다. 이는 북한의 민간인 집단의 의식변화와 동일하게 군 집단의 의식변화를 결론지어서는 안 된다는 것을 보여준다. 이 부문 연구가 주장하는 것을

³⁹ 박대광·김진무, “북한으로의 외부 사조 유입 확대방안에 관한 연구,” p. 184.

⁴⁰ 위의 글, p. 173.

⁴¹ 북한은 2008년부터 탈영자는 무조건 제대시키는 방향으로 전환하였다. 제대 후 사회교화소에 이관되어 처벌받도록 하고 있는데 탈영자 수가 최근 들어 현저히 줄어든 것으로 밝혀지고 있다. 이러한 원인으로서는 북한경제의 회생 속에 군 생활에서 배고픔이나 영양실조가 많이 사라진 것을 비롯해 물질생활 조건이 나아졌다는 증언이 제기되었다(국방연구원 내부세미나에서 한 탈북군인 증언, 2013.8.21).

북한군 의식변화라 하면, 과거에 비해 의식수준이 낮아진 것을 계급의식이 변화된 것으로 보는 일종의 착시현상이라 할 수 있다.

이러한 착시현상이 나오게 된 것은 북한주민 정신영역의 변화와 관련한 분야 연구의 관행 때문인 것으로 보인다. 2000년대 초 만해도 북한주민의 종교나 자본주의 인식변화 등의 연구주제에서 찾아볼 수 있듯이, ‘인식’변화를 주제로 한 연구 형태로 진행되었다.⁴² 그러나 2003년 종합시장의 공식적인 등장 이후 북한주민들의 사경제활동이 활발해지면서 ‘의식’변화 차원의 연구로 전환된 상황이다. 북한군인들의 의식변화와 관련한 연구는 북한 체제의 내구력, 북한군의 기강해이 등의 주제와 더불어 직·간접적으로 다뤄지고 있다.⁴³

이 분야의 선행연구는 다음의 경향을 공통적으로 보이고 있다. 북한주민의 인식 내지 의식변화로 볼 수 있는 행태를 제시하는 것에 관심을 둔 나머지 첫째, 대상의 특성에 따른 의식변화 핵심에 대한 논의가 없이, 둘째, 의식의 질적 및 양적 변화 측면에 대한 구분이 없이 의식이 변화되었다고 결론짓고는 향후 북한체제가 어떻게 될 것이라고 전망하는 식이다. 북한군 의식변화와 관련한 연구인 경우도 북한의 경제나 사회계층구조의 변화에 따라 주민들의 의식이 변화된 것만큼 군인들의 의식도 변화되었을 것이라는 판단이 아닌, 사실이라는 가정 하에 연구에 임하고 있다. 한마디로 냉소 혹은 위력 일면의 북한군 연구가 가져온 결과라 할 수 있다.

V. 결론

현재 북한군에 대한 외부 사조 유입은 한계를 가지고 있다. 외부 사조 유입에 의한 북한군 의식변화는 염전사상, 무저항주의 등과 같은 계급의식 변화와는 거리가 먼 배금주의, 개인 이기주의적 경향의 양산으로 이어지고 있다. 외부 사조 유입이 내부적 요인에 의해 추동되지 않아 수직적·수평적 확산이 어렵다. 이는 군 생활의 이탈에 영향을 주고 있지만, 군 집단의 이탈, 체제전환을 위한 세력으로 준비

⁴² 이우영, 『북한주민의 자본주의 인식변화』 (서울: 통일연구원, 2000); 정영태, 『북한군대의 대내외 정세인식 형성과 군대변화』 (서울: 통일연구원, 2007); 문장순, “북한의 종교인식 변화: 가능성과 한계,” 『남북문화예술연구』, 통권 제1호 (남북문화예술학회, 2007).

⁴³ 이주철, “북한주민의 남한방송 수용실태와 의식변화,” 『통일문제연구』, 제15권 2호 (평화문제연구소, 2003); 임순희·이교덕, 『최근 북한주민의 의식변화와 북한체제의 불안정성: 화폐개혁 이후를 중심으로』 참조.

하기 위한 활동과는 거리가 멀다는 것을 보여준다. 북한주민의 불만이 최고통치자에 대한 불만으로 이어지지 않고 집단행동과 연결되지 않는 것과 같은 이치이다.

향후 외부 사조 유입에 의한 군 의식변화는 어떠한 방향에서 진행될까? 이를 전망하기 위해서는 앞서 서술한 외부 사조 유입을 촉진 혹은 억압하는 요인의 작동과 결부시켜 살펴보아야 한다. 그것은 외부 사조 유입을 촉진시키는 요인이 지속되고 일부에서는 확대될 수 있는 잠재력이 발견되기 때문이다. 외부 사조를 경험한 병사계층이 군의 많은 비중을 차지하고 있으며 외부 사조 유입을 통제해야 할 업무를 맡은 군관들이 과거와 같은 수준으로 통제하는데 한계가 있다. 2000년대 이후 북한사회에는 CD 플레이어, DVD 플레이어, USB 등 다양한 형태로 디지털 콘텐츠를 사용할 수 있는 디바이스가 유입되고 있어 이를 처벌만을 통해 차단하기 어려운 상황이다.

외부 사조 유입을 억압하는 요인이 약화되어가는 추세를 보이고 있으나 군의 계급의식이 높아질 수 있는 여건이 조성되는 측면도 간과할 수 없다. 북한은 경제난에 따른 재래식 전략의 약화를 막기 위해 핵전력, 사이버전력을 강화하는데 관심을 두고 있는데 이에 따른 성과가 가시적으로 나타나고 있다. 북한의 핵보유는 군인들에게 지난기간 남북한 재래식 군사력 경쟁의 열세에서 벗어날 수 있게 하므로 군의 사기진작과 계급의식을 높이는 데 기여할 것이다. 이는 북한군인들의 계급의식변화가 물질생활 관련 외부 사조의 영향에 국한된다면, 위로부터의 변화가 없는 한 전쟁을 싫어하거나 두려워하며 나아가 한국군에 대한 동경의식을 가지는 것과 같은 질적인 의식변화로 전환되는데 많은 시간이 들 것임을 시사한다.

오늘날 북한군은 인민의 군대로써의 본연의 자세에서 멀어졌다고 볼 수 있어도 수령의 군대로의 본성은 변화되었다고 볼 수 없다. 북한군 의식변화의 핵심이 계급의식인 것만큼 이를 해소하기 위한 다양한 전략이 필요하다.

■ 접수: 10월 22일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 11월 26일

참고문헌

1. 단행본

- 국방부. 『정신전력 지도 지침서』. 서울: 국방부, 1997.
- 김영희. 『푸코와 북한사회 신체왜소의 정치경제학』. 서울: 인간사랑, 2013.
- 이교덕. 『북한군 기강해이』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 이우영. 『북한주민의 자본주의 인식변화』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 임순희·이교덕. 『최근 북한주민의 의식변화와 북한체제의 불안정성: 화폐개혁 이후를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 정영태. 『북한군대의 대내외 정세인식형성과 군대변화』. 서울: 통일연구원, 2007.

2. 논문

- 김병욱·김영희. “선군시대 북한주민들의 사회적 신분변화.” 『정책연구』. 제162호, 2009.
- _____. “북한사회 수령교와 타종교권 선교에 따른 북한선교.” 『사회과학연구』. 제18권 2호, 2010.
- _____. “일상의 정치화·군사화·신분화를 통해 본 북한주민 일상.” 『탈북 박사부가 본 북한: 딜레마와 몸부림』. 서울: 매봉출판사, 2013.
- 김선호. “북한군 보위사령부의 임무 및 역할 검토.” 『자유 上』. 통권 제387호, 2005.
- _____. “북한군 보위사령부의 임무 및 역할 검토.” 『자유 下』. 통권 제388호, 2005.
- 문장순. “북한의 종교인식변화: 가능성과 한계.” 『남북문화예술연구』. 통권1호, 2007.
- 박대광·김진무. “북한으로의 외부 사조 유입 확대방안에 관한 연구.” 『국방정책연구』. 제28권 1호, 2012.
- 이교덕. “북한주민 의식변화와 북한군.” 2013년 7월 23일 한국국방연구원 발표자료.
- 이 석. “북한 군인은 정말 몇 명일까?” 『KDI 정책포럼』. 제50호, 2012.
- 이정민. “사상적 기강 해이 차단활동 강화: 북한의 정치교육 현장.” 『월간 북한』. 통권486호, 2012.
- 이주철. “북한주민의 남한방송 수용실태와 의식변화” 『통일문제연구』. 제15권 2호, 2003.
- 정상돈. “동독이탈주민을 통한 대동독 외부 사조 유입사례: 교훈과 시사점.” 『동북아안보 정세분석』. 2011.

3. 북한 자료

- 과학 백사사전 출판사. 『정치사전 1, 2』. 평양: 과학백과사전 출판사, 1985.
- 사회과학원 언어학연구소. 『조선문화어 사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- 한성일. 『의식에 대한 주체적 이해』. 평양: 사회과학출판사, 2013.
- 조선인민군출판사. 『학습제강 3: 군관·장령』. 평양: 조선인민군출판사, 2001.
- _____. 『학습제강 5』. 평양: 조선인민군출판사, 2003.
- 조선인민군 총정치국. 『초급선동일군들을 위한 강습제강: 선군시대의 요구에 맞게 선동사

- 업을 더욱 힘 있게 벌릴데 대하여』. 평양: 조선인민군출판사, 2002.
- 조선인민군출판사. “적과 평화에 대한 환상을 없애고 원수들을 반대하여 비타협적으로 투쟁할데 대하여.” 『학습제강 3: 병사·사관』. 평양: 조선인민군출판사, 2003.
- _____. “모든 군무생활을 군사규정과 교법의 요구대로 조직진행할데 대하여.” 『학습제강』. 평양: 조선인민군출판사, 1998.
- _____. “군사규률 문제를 결정적으로 해결하여 경애하는 최고사령관 동지께 기쁨을 드릴 데 대하여.” 『학습참고자료: 병사·사관용』. 평양: 조선인민군출판사, 2001.
- _____. “적들의 사상문화적 침투책동을 철저히 짓부시고 우리식사회주의를 견결히 옹호고수하자.” 『학습제강: 병사·군관용』. 평양: 조선인민군출판사, 2010.

4. 기타 자료

『조선일보』.

 Abstract

A Study on the Influence on the Influx of Capitalist Elements and Alternation of Consciousness of Korean People's Army

Byeong-Uk Kim & Young-Hui Kim

This paper analyzes the influence on the influx of capitalist elements and alternation of political consciousness in the Korean People's Army (KPA). Class consciousness of the KPA plays a key role in maintaining the North Korean regime under the Military-first policy. Through the interview with 200 North Korean defectors and materials for ideological education for the KPA, I examine that although capitalist elements such as egoism and mammonism are growing to the KPA, those have not influenced on fighting-fit and combat capability against South Korea and the US, which means that the KPA has not been afraid of war with South Korea and the US. Therefore, some arguments that assert that the combat capability of the KPA is becoming weak due to capitalist elements are not reasonable and realistic.

Key Words: Korean People's Army, Capitalist Elements, Class Consciousness, Alternation of Consciousness, Combat Capability

북한 김정은 시대 청년동맹 연구

김종수*

- I. 서론
- II. 북한 청년동맹의 성격과 발전 과정
- III. 김정은 시대 청년동맹의 활동과 특징
- IV. 김정은 시대 청년동맹의 전망
- V. 결론

국문요약

북한의 청년들은 김일성사회주의청년동맹에 가입하여 조직생활을 하고 있다. 국제적으로 고립된 북한은 “청년들을 어떻게 준비시키며 그들의 역할을 어떻게 높이는가에 따라 혁명의 전도와 민족의 장래가 좌우”되는 환경에 처해 있다. 또한 김정일이란 강력한 권력자가 사망하고 정치적 카리스마와 지지 기반이 상대적으로 미약한 김정은이 권력을 승계하였다. 이에 이 논문에서는 김정은 시대 초기 청년동맹의 역할을 분석하여 체제안정성을 평가하고 향후 전망을 하고자 하였다.

김정은 시대에서는 청년동맹 출신이 당의 핵심 지도부로 부상하는 특징이 있다. 북한에서 청년들에 대한 교양사업은 지속적으로 강화되는 양상이다. 특히 김정은 시대가 출범 시기에 발생한 중동의 ‘재스민 혁명’에서 청년들이 체제변화의 주력세력으로 나선 것을 목격하면서 청년들에 대한 사상통제가 더

욱 중요하게 된 것이다. 현재 북한 청년들은 국가차원의 핵심 경제 사업인 ‘어렵고 힘든’ 백두산선군청년발전소와 북부철길개건보수공사에 집중하고 있다. 국가가 어려운 상황에서 처해 있지만 청년들이 ‘혁명정신’을 발휘하여 중요한 건설 사업을 맡아 진행함으로써 새로운 국가로 발전하고 있다는 것을 전체 주민들에게 보여주하고자 하는 것이다. 김정일 시대 청년사업의 ‘치적’으로 내세웠던 청년들을 주체 혁명위업의 계승자, 강성국가건설의 돌격대 역할은 김정은 시대에도 지속되고 있으며 앞으로도 지속될 것이다. 이 과정에서 청년에 대한 당적지도 강화와 다른 근로단체보다 청년동맹이 더 정치적으로 부각된다는 자긍심을 부여하는 차원에서 당 중앙위원회 청년사업부의 부활을 고려해 볼 수 있다.

주제어: 청년동맹, 김정은, 청년돌격대, 최용해

I. 서론

북한사회의 특징은 조직생활이라 할 수 있다. 북한주민은 태어나서 죽을 때까지 ‘생애주기’에 맞는 조직생활을 해야 한다. 북한의 어린이는 출생 후 3개월 정도가 지나면서 탁아소 생활을 하면서 조직생활을 익히게 되고 정규적인 조직생활은 소

* 인제대 통일학연구소 연구위원

학교 입학하면서 조선소년단 생활로부터 시작된다. 이후 김일성사회주의청년동맹(이하 청년동맹)을 거쳐 조선노동당 또는 조선직업총동맹 등과 같은 근로단체에서 조직생활을 한다. 북한에서는 조직생활에 대해 ‘사상단련의 용광로’, ‘혁명교양의 학교’로 정의한다. 북한의 당원과 근로단체 구성원들은 정치조직 생활을 통해 ‘수령의 혁명사상’을 정치적 ‘양식(糧食)’으로 섭취하고 조직과 동료들의 ‘방조(傍助)’하에 자신을 단련해 나간다.¹

북한의 14~30세 청년들은 ‘유일 청년조직’인 청년동맹에 가입하여 조직생활을 한다. 청년동맹원 수는 약 500만 명이며 여기에 소년단원 300만 명까지 포함하면 규모면에서는 최고의 조직이 된다. 청년동맹은 스스로의 성격을 “김일성동지께서 무어주시고 영광스러운 조선노동당이 영도하는 주체형의 혁명적 청년조직이며 우리나라 청년들의 공산주의적 대중단체”, “조선노동당의 전투적 후비대이며 우리당의 영도 밑에 사회주의, 공산주의를 건설하기 위하여 투쟁하는 청년들의 대중적 정치조직”으로 규정한다.²

최근 북한지도부는 사고의 유연성을 잃은 구세대보다 신세대인 아동과 청소년이 진정한 김정인의 사람이 될 가능성이 크다고 보고 그들에 대한 관심을 높이고 있다. 모든 사회가 미래세대인 청년들을 중요시하지만 대내외적으로 고립되어 있는 북한에서는 더욱 그렇다. 북한당국은 “청년들을 어떻게 준비시키며 그들의 역할을 어떻게 높이는가 하는 데 따라 혁명의 전도와 민족의 장래가 좌우되게 된다”고 인식한다.³ 이에 김정인이 조선소년단 창립 66주년 기념행사에 직접 모습을 드러내고 장시간 행사에 참석하는가 하면, 2012년 청년절 행사에 전국 각지의 청년 대표 1만 명을 평양으로 집결시켜 “당의 청년중시사상의 정당성과 생활력, 주체위업의 최후승리를 향해 나가는 대정치축전”으로 치루기도 하였다.

북한에서는 김정일이라는 강력한 권력자가 사망하고 정치적 카리스마와 지지 기반이 미약한 김정인이 충분히 준비되지 않은 상태에서 권력을 승계했다. 이는 지배체제 내의 분화 가능성과 아울러 체제위기 상황에 체계적인 대처에 한계가 있을 수 있음을 의미한다.⁴ 따라서 이 논문에서는 새로운 것에 민감하고 열정적인 특성과 단련되지 못하고 다른 사상에 ‘감염’되기 쉽다는 특성을 동시에 가지고 있

¹ 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다,” 『김정일선집 11』 (평양: 조선로동당 출판사, 1997), p. 58.

² 박정렬, 『조선사회주의로동청년동맹 규약해설』 (평양: 금성청년출판사, 1994), p. 5.

³ “청년들은 당의 혁명위업 수행에서 선군청년전위의 영예를 떨치자,” 『로동신문』, 2011년 8월 28일.

⁴ 박형중 외, 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 235.

는 청년들이 어떤 활동을 하고 있는지 분석하여 북한체제 안정성을 평가해 볼 수 있다. 즉, 이 논문은 문헌분석 방법을 통해 ‘계승의 시기’인 김정은 시대 초기에 북한 사회주의 체제의 변화와 지속의 주역을 담당하는 청년들의 정치적 역할을 살펴보고 이를 통해 체제 안정성을 평가하고 향후 전망을 분석하는 데 목적이 있다.

II. 북한 청년동맹의 성격과 발전 과정

1. 청년동맹의 성격과 역할

2010년 개정된 조선노동당 규약 제9장 ‘당과 근로단체’에서는 근로단체의 기본적인 위상과 역할에 대해 “대중적 정치조직이며 사상교양 단체”이며, “당의 외곽단체이고 당과 대중을 연결시키는 인전대이며 당의 믿음직한 방조자”로 규정하고 있다. 여기에 청년동맹은 세대적 특성을 반영하여 “주체혁명 선군혁명의 대를 이어 나갈 당의 정치적 후비대”의 기능과 임무를 더 부여받고 있다. 당은 청년동맹을 “당에 끝없이 충실한 청년전위의 대오, 조국보위와 사회주의강성대국 건설에 앞장서는 돌격대”가 되도록 지도해야 하는 것이다.

북한 청년동맹은 근로단체의 하나이다. 근로단체는 자기 활동을 통하여 각계각층의 광범한 균형을 당의 주변에 묶어세움으로써 당의 대중적 기반을 튼튼히 다지고 당과 대중과의 연계를 보장하며 당으로 하여금 인민대중의 조직적 단결의 힘을 체현한 위력한 당으로 만든다. 레닌은 프롤레타리아 독재는 “전위대와 선진계급의 대중, 그리고 그와 근로대중 사이를 이어주는 연결고리(인전대, transmission-belt) 없이는 불가능하다”고 주장하였다. 즉, 레닌은 사회주의 국가에서 당의 외곽단체로서 직업동맹, 농민동맹, 청년동맹, 여성동맹과 같은 대중조직이 지닌 중요성에 일찍이 주목한 것이다.⁵ 국가정권은 가장 포괄적인 인전대로서 당의 영도 밑에 자기의 주권적 및 행정적 기능을 수행하는 과정을 통하여 당과 인민들을 연결시킨다면 근로단체는 당의 영도 밑에 자기의 조직사상적 활동을 통하여 각계각층의 근로자들을 당과 연결시킨다. 북한 근로단체는 계층별, 연령별, 성별, 직업별에 따라 조직되는데, 청년동맹은 청년들 속에서 사상교양과 조직생활을 강화하여 자라나는 모든 새세대 청년들을 수령에게 충실한 혁명투사로 키우는 역할을 수행하는

⁵ 이종석, “김일성사회주의청년동맹 연구,” 이종석 편, 『북한의 근로단체 연구』 (세종연구소, 1998), p. 18.

것이다.

북한은 근로단체의 성격을 크게 세 가지로 설명한다.⁶ 첫째, 근로단체는 대중적 정치조직이며 사상교양단체이다. 당이 근로단체를 조직하는 것은 광범한 대중을 자기 주변에 묶어 인민대중에 대한 당의 영도적 지위를 확립하며 혁명의 주체를 튼튼히 꾸리기 위해서이다. 근로단체는 동맹원들을 혁명적으로 교양하고 정치적으로 각성시켜 공산주의적 인간으로 만들고 당과 수령의 주변에 묶어세우며 그들을 당의 혁명노선과 정책을 관철하기 위한 투쟁으로 조직·동원하는 사상교양단체, 정치적 조직이다.

북한 청년동맹은 대중정치조직이다. 북한은 청년동맹에 대해 “위대한 수령님께서 창건하시고 친애하는 지도자동지께서 령도하시는 주체형의 혁명적 청년조직이며, 사회주의, 공산주의 건설을 자기의 투쟁목적으로 하고 공산주의를 지향하는 사회주의적 근로청년들로 구성된 청년들의 공산주의적 대중단체”라고 규정하고 있다.⁷ 청년동맹은 만 14~30세의 북한의 모든 청년들이 가입하여 동맹원 수가 500만 명이 된다. 여기에 소년단원 300만 명까지 포함하면 전체 인구의 3분의 1을 차지할 정도로 양적 측면에서 중요한 위상을 차지한다. 북한 근로단체 중 조선직업총동맹(이하 직맹)은 약 160만 명, 조선농업근로자동맹(이하 농근맹)은 약 130만 명, 조선민주여성동맹(이하 여맹)은 약 120만 명의 맹원이 있는 것으로 추정되는데,⁸ 이들 세 개 단체의 맹원수를 다 합쳐도 청년동맹의 맹원수보다 적다. 성격이 다르긴 하지만 조선노동당원도 약 322만 명 정도로 추정하고 있기에 청년동맹이 규모면에서는 북한의 최대 정치조직임을 알 수 있다.

조선소년단은 1926년 12월 15일 김일성이 조직했다고 하는 ‘새날소년동맹’을 효시로 하고 있으며, 1946년 6월 6일 정식 창립하였다. 조선소년단은 만 7~13세의 청소년들이 가입하여 사상교양 활동과 조직 활동을 통해 유일사상을 학습하고 실천한다. 북한은 감수성이 예민하고 지식 욕구가 왕성한 소년 시기에 자연과 사회의 현상을 옹계 보는 관점과 태도를 키워 혁명적 세계관을 갖추기 위해 소년조직을 건설했다고 설명한다. 북한 청소년들은 조선소년단에서 본격적인 조직활동을 경험하며 이를 통해 정치사회화를 수행하는데 청년동맹이 직접 조선소년단을 지도하도록 청년동맹 규약에 규정하고 있다.⁹

⁶ 김중수, 『북한 청년동맹 연구』 (서울: 한울, 2008), pp. 32~33 내용을 수정·보완하였음.

⁷ 박정렬, 『조선사회주의로동청년동맹 규약해설』, p. 7.

⁸ 김중수, 『북한 청년동맹 연구』, p. 35.

⁹ 조선소년단에 대한 자세한 내용은 김중수, 위의 책, pp. 72~95를 참고.

청년동맹은 사상교양단체로서의 역할을 수행한다. 청년동맹이 사상교양단체로 현재 청년들에게 실시하고 있는 사상교양에는 당과 수령에 대한 충실성, 혁명교양, 계급교양, 사회주의애국주의교양, 공산주의도덕교양 등이 있다. 현재 청년동맹이 실시하고 있는 사상교양은 ‘당과 수령에 대한 충실성 교양’을 제외하면 기본적으로 냉전시대 다른 사회주의국가들이 실시했던 사상교양과 대동소이하다. 충실성 교양을 통해 “혁명의 주체에서 수령이 차지하는 역할과 영도의 현명성을 깊이 체득할 수 있으며 당과 수령에 대한 충실성을 혁명적 신념과 의리로 간직할 수 있다”고 설명한다.¹⁰ 최근 들어 청년동맹 중앙위원회는 “청년동맹을 김정은동지의 영도 밑에 하나와 같이 움직이는 강위력한 전투대로로 되게 하며 청년들이 조선혁명의 연대기마다 높이 발휘된 기적과 혁신의 전통, 혁명적 낙관주의 전통을 빛나게 이어 최고사령관의 예비전투부대, 별동대로로서의 위력을 남김없이 펼쳐 나가도록하기 위한 사업”을 전개해야 한다고 교양하고 있다.¹¹

둘째, 근로단체는 당의 외곽단체이며 인전대이다. 당의 외곽단체로서의 근로단체는 당을 조직사상적으로 옹위하며 당의 영도적 역할을 보장하는 기능을 수행한다. 김일성은 “복숭아씨를 당이라고 하면 거기에 붙어있는 살을 근로단체”로 비유하였다. “복숭아가 잘 크고 맛있게 익어야 안에 있는 씨가 잘 보호되고 실속 있게 여무는 것처럼 근로단체들이 일을 잘 해야 대중을 당의 주위에 튼튼히 묶어세울 수 있으며 당을 힘 있는 당으로 만들 수 있다”고 강조하였다.¹²

셋째, 근로단체는 당의 방조자(傍助者)이며 후비대이다. 이는 근로단체들이 당의 위업, 사회주의·공산주의 건설에서 당의 활동을 적극적으로 도와주며 당의 위업, 사회주의·공산주의 위업을 대를 이어 계승해 나가는 정치적 조직이라는 것을 의미한다. 근로단체들은 동맹조직들을 당을 둘러싸고 있는 위성조직들로, 방패의 대으로 만들고 당을 견결히 보위한다. 혁명의 핵심역량인 노동계급을 망라하고 있는 직업동맹과 사회의 가장 활력 있는 역량인 청년들을 망라하고 있는 청년동맹은 당을 정치사상적으로 옹호보위하는데서 돌격대, 결사대의 역할을 담당 수행한다. 당의 정치적 후비대라는 것은 “당대렬을 끊임없이 보충해주는 저수지, 당과 국가 간부의 후비를 길러내는 원천지”이기 때문이다. 청년동맹은 전망성 있는 좋

¹⁰ 김정일, “일군들속에서 혁명적수령관을 튼튼히 세울데 대하여(조선로동당 중앙위원회 조직지도부, 선전부 책임일군들과 한 담화, 1988년 8월 23일),” 『김정일선집 9』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 280.

¹¹ “선군령장의 발걸음따라 청년들 앞으로,” 『로동신문』, 2012년 1월 17일.

¹² 사회과학원, 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p. 75.

은 청년들로 청년동맹 간부대렬을 튼튼히 꾸리고 그들을 당 및 국가 간부 후비로 키운다.¹³ 특별히 청년동맹은 청년조직이라는 특성으로 인해 예비 당원 배출의 가장 직접적이고 광범위한 인재 양성소가 된다. 따라서 청년동맹은 여타의 근로단체들보다 강도 높은 규율과 당성을 청년동맹원에게 요구하고 있다.¹⁴ 뒤에서 자세히 설명하겠지만 청년동맹의 당 후비대 역할은 김정은 시대에 들어 이전 시기보다 상대적으로 청년동맹 출신 간부들이 당 중심 직책으로 등용된 것을 확인할 수 있다.

2. 청년동맹의 역사적 발전 과정

북한 청년동맹은 1946년 1월 17일 ‘민주청년동맹’으로 창립하였다. 초기 민청은 청년들의 통일전선조직으로서 활용되었다. 김일성은 소수의 청년공산주의자들로만 공산당의 정권 획득·유지 및 ‘민주개혁’ 수행이 곤란하다고 판단하고 광범한 청년들을 망라한 대중적인 청년단체를 조직하여 자신의 지지 세력으로 만들고자 하였다. “혁명의 성패는 결국 누가 대중을 더 많이 전취하는가에 달려 있다”는 김일성의 인식이 ‘공산주의’를 표방하는 청년조직이 아닌 ‘민주’ 청년조직을 결성하게 된 것이다.¹⁵ 김일성은 소수정예의 청년 공산주의자들을 위한 청년조직이 아닌 ‘민주주의’를 표방한 조직을 내세움으로써 많은 청년들을 포섭하고 이들을 자신의 지지 세력으로 확대해 나간 것이다. 민청 결성 과정에서 국내파 공산주의자들의 반대와 저항이 존재하였으나 통일전선의 ‘정당성’으로 인해 큰 효과를 발휘하지 못하였다.

‘조선민주청년동맹’은 5차 대회(1967년)에서 ‘조선사회주의노동청년동맹(이하 사로청)’으로 ‘발전’하였다. 사로청으로의 변화는 1958년 북한사회에서의 사회주의적 개조가 완료되어 개인 상공업자와 개인농이 사라짐에 따라 형식상으로 적대적 계급이 존재하지 않는 사회주의 사회가 되었다는 것을 의미한다. 이러한 사회발전의 결과로 근로단체들도 과거 반제반봉건혁명시기에서 사회주의 사회로 이행하는 시기와는 다른 성격과 임무를 가지게 되었다. 북한사회 구조 변화가 청년동맹의 ‘질적’변화를 가져온 것이다. 이전 민청이 다양한 각계각층의 청년들이 망라되었다고 한다면, 이 시기에 와서는 노동청년들이 핵심이 되어 근로농민청년, 근

¹³ 박정렬, 『조선사회주의노동청년동맹 규약해설』, p. 8.

¹⁴ 이운죽·이인정, 『김일성사회주의청년동맹과 조선민주녀성동맹』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2010), p. 88.

¹⁵ 북한 정권초기 청년조직의 명칭, 즉 민청 혹은 공청에 대한 논의는 김종수, 『북한 청년동맹 연구』, pp. 98~116을 참고.

로인텔리청년, 학생·청년으로 구성의 변화가 이루어졌다는 것이다. 사로청은 사회주의적 개조와 함께 유일체제를 확립해 나감에 있어 당에 대한 충실성과 노동계급의 혁명사상의 교육과 확립을 본격적으로 담당해 나갈 것을 요구 받았다. 따라서 사로청의 기본임무는 주체사상에 대한 교양 사업과 사회주의 제도 공고화를 위한 경제건설의 돌격대 역할로 변하게 된다.

사회주의 국가들의 몰락 이후 북한은 체제 위기에 대응하기 위하여 청년들에 사상교육 강조와 함께 청년들을 독려하고 앞세우기 위한 유인책으로 ‘청년절’을 제정하였다. 북한은 김일성이 항일운동 시기 창립했다고 주장하는 ‘조선공산주의 청년동맹’결성일인 8월 28일을 국가 기념일인 ‘청년절’을 제정한 것이다. 또한 김일성 사망 이후인 1995년부터 한 해의 국가정책 방향을 제시하는 신년 공동사설의 주체로 청년동맹의 기관지인 ‘청년전위’가 포함되었다. 이전에는 신년사 명의로 한 해의 정책방향을 발표했지만 김일성 사망 후에는 당보(노동신문), 군보(조선인민보), 청년보(청년전위)의 공동사설이 신년사를 대체해 오고 있는 것이다. 이는 당, 군, 청년이 북한사회의 주요 축을 형성하고 있다는 것을 반증하는 또 하나의 예라 할 수 있을 것이다.¹⁶

1996년 1월 16일에 개최된 ‘조선사회주의노동청년동맹’ 대표자회의를 계기로 청년동맹은 현재의 모습으로 자리매김하였다. 이 대표자 회의에서는 조직 명칭을 ‘김일성사회주의청년동맹’으로 개칭하고, 청년동맹 중앙위원회, 도·시·군 대표 체계를 위원장, 부위원장에서 1비서, 비서 체계로 바꾸었다.¹⁷ 1996년 1월 시점은 김일성 사망과 자연재해로 인해 ‘고난의 행군’을 전개하던 시기였다. 북한 지도부는 ‘고난의 행군’ 정신은 어려운 역경 속에서도 난관을 이겨나가는 혁명정신이라 강조하면서, 사로청 창립 50주년을 맞이하는 해에 청년들이 사회주의건설의 모든 전선에서 ‘위훈의 창조자 청년영웅’이 될 것을 강조하였다.¹⁸

청년동맹의 조직 명칭이 현재의 ‘김일성사회주의청년동맹’으로 최종 확정된 것은 김정일이다. 1995년 12월 김정일은 청년동맹 간부를 만나 자리에서 조직 명칭 변경에 대해 지도하였다고 한다. 청년동맹 간부들이 김정일에게 제안한 조직 명칭은 ‘김일성청년동맹’으로 추정된다. 이에 김정일은 “지금 많은 나라들에서 사회주의를 지향하고 있다”고 하면서 조직 명칭에 ‘사회주의’를 넣는 것이 좋겠다고 의견

¹⁶ 김중수, “북한 체제 변화와 ‘청년동맹’: 동유럽 사례와 비교,” 『평화학 연구』, 제11권 1호 (한국평화연구학회, 2010), pp. 107~109.

¹⁷ 김중수, 『북한청년동맹 연구』, pp. 363~368.

¹⁸ 『로동신문』, 1996년 1월 1일.

을 제시하면서 직접 ‘김일성사회주의청년동맹’라고 ‘친필’로 서명하였다.¹⁹ 김정일은 “청년동맹을 수령결사옹위의 결정체로 그 존엄과 영예를 빛내이도록 하시기 위하여 그 이름도 빛나는 김일성사회주의청년동맹으로 강화발전”시켰다고 주장한다.²⁰

2012년 4월 11일 진행된 조선노동당 제4차 대표자회에서는 김정일을 ‘총비서’로 ‘영원히’추대할 것과 규약 개정, 김정은을 당 ‘최고수위’에 추대할 것과 조직문제를 안건으로 상정하고 의결하였다. 조선노동당 규약 개정안은 “조선노동당은 위대한 김일성-김정일주의를 유일한 지도사상으로 하고 온 사회의 김일성-김정일주의화를 당의 최고강령으로 틀어쥐고나간다”는 것과 “김정은 동지의 령도 밑에 위대한 김일성동지와 김정일동지의 위업, 주체혁명위업의 승리를 위하여 투쟁한다”고 규정하였다. 또한 “조선노동당 제1비서직”을 신설하고 “조선노동당 제1비서는 당의 수반으로서 당을 대표하고 전당을 령도하며 위대한 김일성동지와 김정일동지의 사상과 노선을 실현해나간다”고 규정하였다. 그리고 김정은을 “온 나라 전체 당원들과 인민군 장병들, 인민들의 한결같은 의사와 염원을 반영하여 김정은 최고사령관을 조선노동당 제1비서로 높이 추대”하는 결정서를 채택하였다.²¹ 4월 13일 진행된 최고인민회의에서는 ‘제1위원장’이란 직을 신설하고 김정은을 추대하였다.

이어 2012년 7월 12일에 개최된 청년동맹 대표자회에서는 청년동맹 과업과 규약 개정에 대해 논의하였다. 보고자로 나선 전용남 청년동맹 1비서는 김정일이 “당과 군대와 함께 청년동맹을 선군혁명 위업 수행의 기본 역량”으로 여기 “온 나라 청년들이 조선노동당의 선군정치를 앞장에서 받들어 나가도록 현명하게 이끌어 주시었다”고 하면서 “모든 청년들이 최후의 승리를 향하여 힘차게 싸워 나갈 데 대하여 강조”했다. 또한 토론자들은 “청년동맹을 명실공히 위대한 수령님과 장군님의 청년동맹, 경애하는 김정은 동지의 청년동맹으로 더욱 강화 발전시켜 나갈 데 대하여 강조”하였다. 규약 개정에서는 각급 청년동맹 위원회의 1비서, 부비서를 위원장, 부위원장으로 직책 명칭을 변경하였다.²²

김정은 시대 조선노동당은 당 대회가 아닌 대표자회를 통한 규약 개정을 통해 최고지도자의 직책을 ‘제1’로 변경한 것은 청년동맹의 사례와 유사하다. 2012년 4

¹⁹ “위대한 수령님의 청년조직으로,” 『로동신문』, 2007년 1월 17일.

²⁰ “주체적인 조선청년운동사에 새겨진 위대한 업적 영원하리,” 『로동신문』, 2012년 3월 16일.

²¹ “조선로동당 제4차 대표자회 진행,” 『조선신보』, 2012년 4월 12일.

²² “김일성사회주의청년동맹 대표자회,” 『조선중앙통신』, 2012년 7월 12일.

월 조선노동당 제4차 대표자회와 최고인민회의에서 김정은의 직책을 조선노동당 제1비서, 국방위원회 제1위원장으로 바꾼 후 나름 최고지도자의 직책 명칭의 ‘유일성’을 확보하기 위해 하급 기관인 청년동맹 최고 책임자의 직책을 수정한 것으로 볼 수 있다. 이는 청년동맹 조직이 당과 국가 시스템과 그들의 요구에 호응하여 민감하고 역동성 있게 대응하는 특징을 보이고 있다.

Ⅲ. 김정은 시대 청년동맹의 활동과 특징

1. 김정은 시대 청년동맹 지위

권력승계의 성공여부는 노·장·청 등용정책 유지와 신진엘리트 등용과정에서 발생하는 갈등을 얼마나 잘 조정하느냐에 달려 있다. 북한과 같은 가산제형 인적 통치는 특권 배분을 통한 충성심 유지가 관건이므로 새로운 엘리트 및 통치기관에 대한 이권과 특혜를 나눠주어야 한다. 그러나 한정된 가용 자원의 재분배가 시도 될 경우 특권 배분을 둘러싼 권력투쟁이 전개될 수 있어 지배엘리트 균열 가능성이 제기된다.²³

김정은 체제 등장 후 아직 군대의 당 및 정치기구에서는 어떤 변화도 감지되고 않고 있다. 다만, 당원들의 새로운 분위기 쇄신을 위한 ‘당원 100만 명 젊은 피’ 교체작업이 진행 중이다. 당원증 교체작업은 북한 노동당이 당원 재정비할 필요가 있을 때마다 실시해 온 당 조직정비의 일환이다. 이번 당원증 교체작업이 과거와 다른 것은 주로 과오를 범한 당원들을 당 밖으로 내보내거나 경고하는 차원이 아니라 ‘젊은 피 수혈’이라는 목표 아래 젊은 당원들을 보충하고 노인 당원들을 당 밖으로 축출하는 방식을 택하고 있다는 것이다. 100만 명이면 북한 노동당원 수를 300만 명으로 계산할 때 당원 세 명 중 한 명을 교체한다는 정치적 의미를 가지고 있다.²⁴

김정은 시대 북한의 정치 변화 중 가장 눈여겨 볼 대목은 수령의 후견세력으로 등장한 북한 엘리트 집단의 구성과 성격이다. 지난 20년 동안 안정적으로 후계체제를 준비한 김정일과 달리 3년에도 못 미치는 짧은 기간 동안 후계자의 유일지도 체제를 확고하게 확립하지 못한 김정은에게 아버지 시대부터 견고하게 다져온

²³ 김진하, 『북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 12.

²⁴ 정영태 외, 『북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 220~221.

엘리트 집단의 후견은 김정은 시대를 예측하는데 매우 중요한 변수라고 할 수 있다.²⁵ 김정일의 통치방식은 최측근 소수에게 모든 권력이 집중된 ‘측근정치’였다고 한다면, 김정은 체제에서 지배방식은 분산되고 책임분담도 제도화되는 양상을 드러내고 있다는 분석도 있다.²⁶

김정은 시대에서 나타나고 있는 특징 중에 하나가 바로 청년동맹 관련 간부들이 명실상부한 당 지도부로 등장한 것이다. 김일성은 청년동맹이 당원 양성기지로서의 역할을 당의 ‘저수지’라고 표현하였으며, 이러한 역할은 현재까지 이어진다. 청년동맹 출신이 당의 주요 직책을 맡는 것은 당연한 측면이 있다. 그러나 청년동맹 출신 간부들의 당 지도부 진출 현상이 김정일 시대에도 있었지만 김정은 시대에서는 당 정치국 상무위원 등 명실상부한 당 지도부로 부상했다는 특징을 갖는다. 대표적인 사례가 최용해이다.

먼저 2013년 10월 시점은 김정일 사망 이후 당 대표자회와 최고인민회의를 통해 공식적인 김정은 체제가 출범한 지 1년이 넘게 경과한 시점으로, <표 2>에 김정은 시대 국가 주요 간부 중 청년동맹 관련자들을 정리하였다. <표 1>은 1994년 김일성 사망 이후 ‘대국상’ 치루고 김정일이 공식적인 1인 체제를 확립한 시점인 1998년 9월 북한 정부 수립 50년 기념 열병식과 당 창건 53주년을 맞아 ‘금수산기념궁전’을 참배했던 간부들의 주요 이력들을 살펴본 것이다.

<표 1> 초기 김정일 시대(1998년) 당 주요 간부

이름	당시 직책	주요 이력
김영남	최고인민회의 상임위원장	- 당 정치국 위원 - 당 중앙위 비서 - 정무원 부총리 겸 외교부장
리종옥	최고인민회의 상임위원회 명예부위원장	- 정무원 총리, 국가 부주석 - 당 정치국 상무위원
박성철	최고인민회의 상임위원회 명예부위원장	- 국가 부주석 - 당 정치국 위원
김영주	최고인민회의 상임위원회 명예부위원장	- 국가 부주석 - 당 정치국 위원

²⁵ 김근식, “김정은 시대 북한의 정치: 지속과 변화,” 『평화학연구』, 제14권 3호 (한국평화연구학회, 2013), p. 121.

²⁶ 김홍광 외, 『김정은의 북한은 어디로?』 (서울: 늘봄플러스, 2012), p. 26.

이름	당시 직책	주요 이력
전문섭	최고인민회의 상임위원회 명예부위원장	- 국가검열위원장 - 평양위수사령관
조명록	국방위원회 제1부위원장 인민군 총정치국장	- 공군사령관
김영춘	국방위원회 위원 인민군 총참모장	- 인민군 6군단장
리을설	국방위원회 위원 호위사령관	- 평양방어사령부 사령관
홍성남	내각총리	- 국가계획위원회 위원장
리용무	국방위원회 부위원장	- 사회안전부 정치국장
계응태	당 비서국 공안담당 비서	- 당 정치국 위원
전병호	국방위원회 위원 당 중앙위 경제정책검열부장	- 당 중앙위 군수공업정책검열부장

출처: 통일부, 『북한 주요인사 인물정보 2013』 (서울: 통일부, 2013) 등을 참고하여 작성.

<표 2> 김정은 시대 당 주요 간부 중 청년동맹 출신²⁷

이름	현 직책	청년동맹 연관성 및 특징
최용해	당 정치국 상무위원 조선인민군 총정치국장	- 최현의 아들 - 1986년~1998년 1월 청년동맹 위원장
지재룡	주중 북한대사	- 1976~1978년 사로청 위원장 - 전 당 국제부 부부장
리영수	당 비서국 근로단체부장	- 1978년 사로청 위원장 - 1985년 청년사업부 부부장
문경덕	당 비서 겸 평양시 당 책임비서	- 1991년 사로청 중앙위 부위원장 - 1992년 조선학생위원회 위원장
최 휘	당 조직지도부 부부장	- 청년동맹 비서 - 전 건설상 최재하의 아들
장용철	주말레이시아 북한대사	- 장성우 전 인민군 차수의 장남 - 청년동맹 국제비서를 거쳐 조직비서 역임

출처: 통일부, 『북한 주요인사 인물정보 2013』 (서울: 통일부, 2013) 등을 참고하여 작성.

²⁷ 2013년 9월 9일 북한 정부 수립 65주년 기념 노동적위대 열병식에 참석했던 간부 명단은 김영남, 박봉주, 최용해, 이영길, 장정남, 김경희, 김기남, 최태복, 박도춘, 김영춘, 최영림, 양형섭, 이용무, 강석주, 오극렬, 현철해, 김원홍, 김양진, 김영일, 김평해, 광범기, 주규창, 김창섭, 문경덕, 노두철, 최부일, 이병삼, 조연준, 태종수, 김영대이다. 이 중 청년동맹 핵심 간부 출신 또는 관련 조직에서 활동한 인물로 최용해, 문경덕을 꼽을 수 있다.

<표 1>과 <표 2>를 비교해보면 김정은 시대에 들어서 청년동맹 출신이 당 중앙의 핵심간부로 진입한 것을 알 수 있다. 청년동맹이 김정은 시대 핵심간부들의 연결고리임을 알 수 있다. 또한 이들은 상대적으로 이전 간부들에 비해 젊다. 앞으로 북한을 이끌어나가고 김정은 체제의 주축이 될 집단은 30, 40대의 혁명의 5, 6세대들이 될 것으로 상대적으로 젊고 청년대상의 대중사업의 지도 경험을 가진 청년동맹을 중요하게 활용하고 있는 것이다.

김정은 시대 최고 실세로 부각한 인물이 바로 최용해이다. 그는 현재 조선인민군 총정치국장으로 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원회 부위원장, 국방위원회 위원 등의 직책을 가지고 있다. 그는 1986년 8월부터 1998년 1월까지 청년동맹 위원장직을 수행하였는데, 청년동맹 위상이 가장 강화된 것은 1989년에 있었던 제13차 세계청년학생축전(이하 평양축전)이다.²⁸ 김정일은 평양축전을 위해 능라경기장, 광복거리, 교예극장, 양강호텔, 서산호텔, 만경대학생소년궁전, 5,000세대 주택 등 전체 260여개 건설 사업을 진행하였으며, 이를 위해 전략예비물자까지 총 동원하였다. 그야말로 북한에서 ‘청년’ 대상 사업을 최대의 국제대회로 치룬 것이며, 이 과정에서 최용해는 청년동맹 위원장으로 청년 동원사업을 지휘하였다.²⁹ 일각에서는 최용해가 장성택의 측근이며 그의 부상에는 장성택이 일조했을 것이라는 추정이 많으나 그와 장성택의 사이가 좋지 않아 그를 장성택의 측근으로 보는 것은 어불성설이라는 견해가 있으며, 최용해는 주위 사람들의 신망이 두텁고 능력이 출중해서 요직에 올랐다는 평가도 있다.³⁰ 최용해는 김일성과 빨치산 동료였으며, 인민부력부장을 했던 최현의 둘째 아들로, 어머니인 김철호 또한 빨치산 출신이다. 최현은 1970년대 초반에 후계 문제가 부상할 때에 김정일 편에 서서 세습을 반대하는 인물들을 숙청하는 데 공을 세웠다고 한다. 김정일과 최용해는

²⁸ 김정일은 1998년 11월 청년동맹에게 평양-남포 간 청년도로 건설을 지시했는데, 이것이 청년동맹 위상을 높여 주기 위한 것이라는 탈북자의 증언이 있다. 당시 청년동맹은 1998년 최용해 청년동맹 1비서의 해임으로 위상이 하락했다. 그 뒤를 이은 김경호도 차 사고를 낸 것이 빌미가 되어 해임되었다. 그러면서 청년동맹의 권한이 상당히 약화되었다. 청년동맹을 일으키기 위해 김정일은 평양-남포 고속도로 건설을 청년동맹에 맡겼다. 도로건설 완공과 함께 청년동맹의 위상은 조금 부상했지만 이전수준으로 되돌아가지는 못하고 있다. 북한이탈주민 김○○ 증언(2011년 10월 8일); 정영태 외, 『북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구』, p. 299.

²⁹ 김정일 형상 문학 시리즈인 ‘불멸의 향도’ 중 하나인 『평양의 봉화』는 1986~1989년 김정일의 제13차 평양축전 지도사업을 소재로 삼고 있다. 이 소설에서는 김정일의 결심으로 제13차 평양축전 유치를 결정한 뒤 미국의 영향을 받은 소련의 개최 반대를 극복하고 유치에 성공하고 나서, 전 국민들 특히 청년돌격대와 당원돌격대를 동원하여 축전을 준비하는 과정과 대회 과정을 묘사하고 있다. 김종수, 『북한 청년동맹 연구』, p. 350.

³⁰ 이교덕 외, 『김정은체제의 권력엘리트 연구』, p. 261.

어려서부터 이웃으로 살아 각별했으며 최용해가 김정일을 형처럼 따랐다고 하며,³¹ 이러한 개인적, 정치적 관계가 김정은이 최용해를 최측근으로 기용한 한 원인이 될 것으로 판단할 수 있다.

최근 두각을 나타내고 있는 청년동맹 출신 당 간부 중에 하나가 최휘 당 선전선동부 제1부부장이다. 최휘 제1부부장은 2013년 김정은의 경제부문 현지지도에 자주 동행하는 3인, 최휘, 박태성, 황병서(조직지도부 군 담당)에 속한다.³² 최휘는 2004년께부터 당에서 활동한 것으로 알려져 있으며 최근 제1부부장에 승진한 것으로 보인다. 최 제1부부장은 이미 1990년대부터 오랫동안 청년동맹에서 과외교양 지도국장 겸 사상담당 비서를 역임했으며 선전선동 분야의 전문가로 활약해온 경력이 있다. 그는 2000년 5월 평양학생소년예술단을 이끌고 서울을 방문했으며 2002년 8·15민족통일대회 북측 대표단원으로 서울을 다녀가는 등 한국과 인연도 있다.

최휘 제1부부장의 부친 최재하는 6·25전쟁으로 폐허가 됐던 평양시 복구건설을 진두지휘한 인물로 김일성 주석의 각별한 신임을 받은 내각 건설상이었다. 최재하는 북한이 대표작으로 자랑하는 장편소설 ‘평양시간’과 예술영화 ‘시련을 뚫고’의 주인공이기도 하다. 최휘는 김일성종합대학을 졸업하고 곧바로 청년동맹에서 근무했으며 현 북한의 실세인 최용해 총정치국장과 함께 일했으며, 그의 동생 최연은 현재 내각 무역성 부상이다.³³

북한에서는 ‘수령의 세습’과 함께 ‘간부의 세습’도 이루어지고 있다. 앞에서 언급한 중요 간부 대부분도 권력의 대물림을 받은 사례였다. 오일정은 오진우 전 인민무력부장의 아들로, 2010년 당 대표자회 전에 중장으로 승진하였으며, 승진한 지 6개월 만인 2011년 4월 12일 상장을 달아 초고속 승진을 하였으며, 현재는 노동적위대 사령관직을 수행하고 있다. 2011년 3월 조선중앙은행 총재로 임명된 백용천은 백남순 전 외무상의 아들이다. 1962년생인 그가 49세에 젊은 그가 내각 사무국 부장에서 중앙은행 총재로 초고속 승진을 한 배경에는 아버지가 있었다. 오금철은 항일빨치산 출신인 오백룡 전 당 군사부장의 아들도 군부에서 승승장구하고 있다. 오백룡의 장남인 오금철은 2010년 당대표자회에서 당 중앙위원으로 선임되었으며 인민군 총참모부 부총참모장으로 활동하고 있으며, 차남 오철산은 해군으로, 해군사령부에서 정치위원을 맡고 있는 것으로 전해지며 당 중앙위 후보위원에 올

³¹ 정승욱, 『김정일 그 후』 (서울: 지상사, 2011), p. 85.

³² 정창현, “지식경제시대에 맞는 3-4세대 간부로 세대교체,” 『통일뉴스』, 2013년 9월 2일.

³³ “北 김정은은 수행 새 인물 ‘최휘 당 제1부부장’ 주목,” 『매일경제』, 2013년 5월 9일.

랐다. 서동명 대외보험총국장도 항일빨치산 원로로 당 비서와 검열위원장을 지낸 서철의 장남이다. 이용호 외무성 부상 또한 김정일의 서기실 실장을 지내고 조직지도부 부부장을 역임했던 이명제의 아들이다.³⁴

앞에서 살펴본 것과 같이 김정은 시대 간부의 특징으로 청년동맹 출신 중용과 ‘간부의 세습’으로 본다면 이를 ‘사회주의’ 국가인 중국과 비교할 때에도 유사하다는 것을 알 수 있다. 현재 중국 지도부를 일컬어 ‘5세대 지도부’라고 하는데, 이들은 청년기에 문화대혁명이라는 대혼란을 거치면서 정상적인 교육의 기회를 받지 못하고, 산간오지로 하방된 경험을 공유하는 세대이다.³⁵ 중국의 현재 주요 파벌은 세 가지로 구분할 수 있다. 공청단파(투안파이, 團派)로 공산당 청년조직인 중국 공산주의 청년단의 중앙위원회에 재직해 온 엘리트 집단이다. 이에 반해 상하이방은 장쩌민 전 국가 주석과 개인적 인연을 맺은 엘리트 그룹으로 장쩌민 시기의 정책, 즉 성장우선과 연해 지역 중심의 발전 지속에 우호적인 파벌이다. 태자당은 중국 공산당 고위 정치 지도자들의 자녀들로 주로 부모의 후광으로 현재 공산당 내 고위 관료로 진입하고, 집안 간의 유대관계로 그 관계가 끈끈한 것으로 알려져 있다. 대표적 인물이 시진핑 중국 국가주석이다.³⁶ 김정은 시대 간부정책은 중국의 공청단파와 태자당파의 결합 방식이라 평가할 수 있다. 즉, 청년동맹 출신들과 전직 고위관료의 자녀들이 당 지도부에 대거 자리를 차지하고 있는 것이다.

2. 사상교양 사업의 지속적 강화

북한에서 청년들에 대한 교양사업은 중요하게 여겨왔으며, 이는 김정은 시대에 서도 지속적으로 강화되는 양상을 보인다. 경제난, 주민불만, 외부 정보 유입 등 체제변화의 구조적 요인이 누적되고 있는 점을 감안할 때, 김정일의 유고, 우발적 사고 등에 의해서 체제변화 촉발요인이 발생할 경우 북한에서 시민소요가 발생할 가능성도 배제할 수 없다.³⁷ 그러나 북한당국은 “나라마다 청년들이 있고 청년조직들이 있지만 우리 청년들처럼, 우리 청년동맹조직들처럼 수령결사옹위를 제일 생명으로 삼고 수령옹위의 기치높이 광명한 미래를 창조해 나가는 충직한 청년조

³⁴ 통일부 정세분석총괄과, 『2011 신진연구 논문집』 (서울: 통일부, 2011), p. 254 내용을 최근 상황에 맞게 수정·보완하였음.

³⁵ 배정호 외, 『리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 59~60.

³⁶ 배정호 외, 위의 책, p. 62.

³⁷ 박종철 외, 『재스민 혁명의 분석과 북한에 대한 시사점』 (서울: 통일연구원, 2011), p. 96.

직은 없다”면서 나름 ‘자신감’을 보이고 있다.³⁸ 그러나 2011년 중동의 ‘재스민 혁명’에서 청년들이 체제변화의 주력 세력을 활약하는 것을 보면서 김정은 시대에서도 청년들에 대한 사상교양을 더욱 강조하고 있다.

‘재스민 혁명’이라고 불리는 튀니지 민주화 시위는 ‘굴주림의 혁명’이었다고 표현될 정도로 서민들이 겪는 고통이 시민혁명으로 이어져 정권의 몰락을 가져온 것이다. 북아프리카 지역의 이슬람 국가인 튀니지 중부 부지드 지역에서 무허가로 과일 노점상을 하다가 경찰의 단속으로 과일을 모두 빼앗긴 대졸학력의 모하메드 부아지지가 2010년 12월 17일 분신자살을 하면서 시민혁명이 촉발되었으며, 인근 중동 국가로 급속하게 전파된 것이다.³⁹ 북한은 이러한 재스민 혁명에 대해 미국의 배후설을 제기하면서 청년들에 대한 사상교양을 강조한다. “미국은 ‘색깔혁명’을 일으키는데서 청년들을 돌격대로 내세우고 있다. 미국은 이전 유고슬라비아의 밀로셰비츠 정권을 전복할 때 청년들과 대학생들을 돌격대로 내세우고 여기에 수천만 달러를 지원했다. 여기서 재미를 본 미국은 여러 나라들에서의 ‘색깔혁명’을 위해 대학생들을 정치반란에로 내몰았다”고 비난받고 있다.⁴⁰

북한의 김정은은 “반동적인 사상문화침투와 심리모략전은 오늘날 적들이 침략 책동에서 쓰고 있는 기본수법이며 여기에서 주되는 대상은 청년들”이라고 지적한다. 북한 또한 중동의 변화에 대해 “청년들이 적지 않은 작용을 하였다”고 하면서 “청년들을 유혹하여 반동적인 사상문화침투와 심리모략전을 강화함으로써 보다 손쉽게 저들의 목적을 달성”하려한다고 경계심을 보인다. 그러면서 북한당국은 “사상교양사업을 잘하여 청년들에게 혁명적인 사상의식을 부단히 심어주고 혁명의 진리로 무장시키는 것은 반동적인 사상문화침투와 심리모략전을 막아내고 청년들이 건전한 사상과 계급의식을 가지고 혁명과 건설사업에 적극 떨쳐나설 수 있는 근본방도”라고 강조한다.⁴¹ 한편으로는 “우리 청년들이 가는 길이자 조국이 가는 길, 민족이 가는 길, 혁명이 가는 길”이라 ‘자긍심’을 가지도록 하면서 “사회주의에 대한 투철한 신념과 견결한 반제계급의식, 확고한 혁명적 원칙성을 체질화한 우리 청년들에게는 원수들의 그 어떤 비열한 책동도 절대로 통할 수 없다”고 자랑한다.⁴²

³⁸ “수령결사옹위를 제일생명으로,” 『로동신문』, 2012년 8월 30일.

³⁹ 박종철 외, 위의 책, p. 19.

⁴⁰ “자주시대의 전진운동은 청년들에게 달려있다,” 『로동신문』, 2012년 6월 24일.

⁴¹ “청년들에 대한 사상문화침투에 각성을 높여야 한다,” 『로동신문』, 2012년 9월 7일.

⁴² “청년들은 언제나 당을 따라 곧바로 나아가자,” 『로동신문』, 2012년 8월 28일.

북한당국은 청년들에게 “오늘의 청년세대, 이 세대는 최후승리의 기발을 백두산대국에 휘날려야 할 영예로운 사명을 지닌 세대”라고 규정한다.

최후승리의 설계도를 펼친 우리당이 위대한 김정일애국주의를 가장 투철하게 실천할 것을 바라는 세대, 산악도 격랑도 두렵모르는 슬기와 담력으로 전세대들의 승리의 전통과 위훈을 백두산대국과 더불어 영원히 빛내여야 할 세대, 경애하는 김정은원수님과 팔을 끼고 어깨를 걷는 전우대오에서 가장 견실하고 창조적인 삶을 눈부시게 뿌려야 할 세대가 오늘의 청년들이 아닌가. 앞날의 역군, 미래의 주인이라는 말보다는 오늘의 주인, 개척자, 돌격대, 선구자라는 말을 더 사랑하며 끝없는 분발에 사는 청년이라면 강성국가 건설의 각 분야에서 조국의 천금같은 인재가 되어 귀중한 청춘시절을 값있게 보내야 한다.⁴³

현재 북한은 ‘김정일애국주의’에 대한 사상교양사업을 전면적으로 전개하고 있다. 공식적으로 체계화된 ‘김정일애국주의’는 2012년 7월 26일 당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화로 “김정일애국주의를 구현하여 부강조국건설을 다그치자”는 제목으로 8월 3일 조선중앙통신 등으로 공개되었다. 김정은은 “애국주의 일반이 아니라 우리 조국을 지키고 부강하게 하는 길에서 실지 장군님께서 마음속에 소중한 간직하고 구현해오신 애국주의, 김정일애국주의”를 말한다고 하면서 김정일을 따라 배워 김정일처럼 북한을 위해 애국하자는 것을 전체 인민들에게 강조한다. 그러면서 청년동맹에게도 “모든 청년들을 위대한 김정일애국주의로 튼튼히 무장시켜 청년대군의 무한대한 힘을 분출시키는데 최대의 화력을 집중해야 한다”고 강조한다.

북한은 2012년 청년들의 ‘명절’인 청년절을 ‘새로운 주체 100년’이 시작된다고 하면서 성대하게 진행하였다. 김정은은 “격변하는 시대의 흐름과 일촉즉발의 준엄한 정세 속에서” 도 청년절 행사를 진행하는 것에 대해 “우리당의 청년중시상에 의하여 승승장구하여 온 조선청년운동의 자랑스러운 역사와 전통을 빛내이어 당을 따라 최후승리를 향하여 곧바로, 앞으로 나아가는 우리 청년들의 애국충정과 억센 기상을 과시하는 대정치축전”이라 하면서 “수백만 청년들을 새로운 영웅적 투쟁으로 고무추동하는데서 중요한 의의를 가진다”고 의미를 부여하였다.⁴⁴ 김정은은 2012년 청년절 기념 축하문에서 “우리 청년들은 당을 따라 곧바로, 힘차게 앞으로 나아가는 충진군대오의 척후대라는 믿음을 안겨주었다”고 강조한다. “오

⁴³ “발걸음도 힘차게 짙은 힘 떨치자,” 『로동신문』, 2012년 8월 27일.

⁴⁴ “축하문 청년절 경축대회 참가자들과 온 나라 청년들에게,” 『로동신문』, 2012년 8월 28일.

늘의 시대처럼 모든 청년들이 당의 청년전위라는 고귀한 영예를 지니고 조국과 인민을 위해 위훈을 떨치는 보람찬 청춘의 시대는 일찍이 없었다”면서 “척후대의 사명을 자각하고 부강조국건설의 어렵고 힘든 전투장마다에서 진격의 돌파구를 열어야 한다”고 독려한다.⁴⁵

청년동맹은 김정은의 청년절 축하문의 사상과 내용을 깊이 인식시키기 위한 교양사업을 벌였다. 청년동맹중앙위원회는 축하문 발취, 담화, 해설모임 등 다양한 형식과 방법으로 교양사업을 벌였다. 문답식학습방법, 연구발표모임 등을 참신하게 진행하여 축하문의 사상을 동맹원들속에 깊이 체득시키기 위한 사업을 활기있게 전개하고 있다면서 청년전위를 비롯한 청소년출판물을 통한 교양사업도 집중적으로 진행할 것을 독려하였다.⁴⁶

최근 북한에서는 1970년대의 정신을 배울 것을 강조하고 있다. 그것은 당사가 ‘김일성-김정일’로의 권력승계 시기였던 점과 당시 경제가 가장 활성화되었다 자신들의 평가에서 기인한다고 평가할 수 있다.

위대한 시대에는 위대한 시대정신이 있다. 1970년대에는 우리당과 혁명의 역사에서 주체혁명위업의 성스러운 계승의 연대로 찬연히 빛나고 있다. 1970년대의 시대정신에서 근본핵은 자기 영도자에 대한 절대적인 충실성이다. 무에서 유를 창조하며 질풍같이 달리는 속도전의 혁명정신, 이것이 1970년대 차넘쳤던 투쟁정신이다. 1970년대의 시대정신은 부강조국건설을 위한 오늘의 총돌격전에서 김정일애국주의를 빛나게 구현해 나갈 수 있는 힘 있는 무기이다.⁴⁷

그러면서 청년들에게 “새세대들을 1970년대의 시대정신으로 무장시키기 위한 교양사업에 큰 힘을 넣어 그들이 그 어떤 천지풍파속에서도 우리당만을 믿고 따르는 참된 혁명가로 삶을 빛내어나가도록 하여야 한다”고 강조한다.

북한은 소년단 창립 기념행사와 청년절 기념행사를 ‘성대’하게 치룬 후 그 성과를 경제적 동원에 활용하였다. 즉, 정치행사를 통한 사상교양 성과를 경제적 동원으로 연결시키는 것이다. 소년단 창립 65년 행사에 참석했던 학생들과 그 부모들은 행사에서 받았던 ‘감동’으로 평양 이광수중학교 학생은 장갑을 비롯한 수 백점의 물자를 영생단 건설장에 보냈으며, 선교구역 소년단원들은 8,000여 점의 관리도구와 4,000여 그루의 타래붓꽃을 금수산태양궁전 수목원 등에 보냈으며, 순안구

⁴⁵ “절세의 위인들과 청년운동의 새 역사,” 『로동신문』, 2012년 8월 31일.

⁴⁶ “청춘의 슬기와 용맹을 남김없이 과시,” 『로동신문』, 2012년 9월 15일.

⁴⁷ “1970년대의 시대정신이 온 나라에 차넘치게 하자,” 『로동신문』, 2012년 10월 25일.

역 소년단원은 만수대 동상과 만경대를 잘 관리할 수 있도록 나무 5,900여 그루와 관리도구 2,700여 점을 보냈다. 장강군 장강중학교 김일극 학생은 졸업 후 군대 입대를 다짐하고, 지원물자를 백두산선군청년발전소 건설장에 보냈으며, 삼지연 정일봉중학교 정수림이란 학생은 친구들과 함께 ‘백두산밀영고향집’을 찾아 주변 관리 사업을 진행하고 물자를 관리사무소에 전달하였다.⁴⁸

또한 청년절 행사에 각 부문의 대표로 참여했던 청년들이 행사 이후 ‘어렵고 힘든 부문’으로 진출하겠다는 ‘아름다운 소행’이 발휘되고 있다고 선전하였다. 평원군 인민병원 전영미는 김정은의 사랑과 믿음에 보답하기 위해 북부철길개건공사장에 탄원하였으며, 보천군 청년동맹위원회의 김순희와 순천시 순천동 권명성을 비롯한 10여 명은 ‘어머니당의 은정에 보답’하고자 백두산선군청년발전소건설장에 탄원하였다고 선전하였다. 그러면서 “청년절 경축행사에 참가하였던 청년들을 비롯하여 전국 각지의 수백만 청년들은 지금 경애하는 김정은 동지의 사랑과 믿음에 보답할 불타는 일념을 안고 강성국가건설의 제일 어렵고 힘든 전투장들에 적극 진출하여 대중적 영웅주의와 애국적 헌신성을 높이 발휘하고 있으며 인민경제의 각 부문에서 맡은 초소를 굳건히 지키면서 생산과 건설에서 커다란 혁신을 일으키고 있다”고 선전한다.⁴⁹

결론적으로 김정은 시대 청년동맹에 대한 사상교양 사업은 중동의 ‘재스민 혁명’의 영향 등으로 이전 시기보다 더 강조되는 경향이 있다. 내용에서는 국가 변영을 위해 모든 주민들에게 강조하고 있는 ‘김정일 애국주의’와 함께 북한 역사에서 ‘변영’과 ‘계승’의 시대였던 1970년대를 회상하고 따라 배울 것을 강조하는 경향을 보인다. 또한 소년단과 청년절 기념행사를 ‘성대’하게 치룬 후 그 성과를 경제적 동원에 활용하는, 즉 정치행사를 통한 사상교양 성과를 경제적 동원으로 연결시키는 특징을 보이고 있다.

3. 경제건설의 주역 지속

북한 청년동맹은 경제건설에도 중요 역할을 수행한다. 권력세습이 공식화된 2010년 이후 군중 및 청년동원 사업도 활발히 전개되고 있다. 반미·반한 선동 군중대회를 상시 개최하여 북한의 경제난 등 체제적 문제를 외부 탓으로 돌리고 적개심을 고취해 위기를 극복하여 하고 있다. 김정은도 “청년들은 강성국가건설의

⁴⁸ “당의 품속에서 자라나는 새 세대들의 고결한 충정,” 『로동신문』, 2012년 7월 11일.

⁴⁹ “우리 당의 청년중시사상의 위대한 생활력,” 『로동신문』, 2012년 9월 20일.

어렵고 힘든 전구들에서 새로운 기적과 혁신을 창조함으로써 조국을 빛내이고 시대를 떨치는 청년영웅이 되어야 한다”고 지적한다.⁵⁰

최용해, 문경덕 등의 핵심 권력층은 청년조직 운영 경험이 풍부하다. 대표적 사례가 2011년 2월 26일 개최된 선군청년총동원대회이다. 이 대회는 북한당국이 당면 국가건설 목표인 “2012년 강성대국 건설”을 위해 청년들을 총동원하기 위해 개최한 것이다. 북한당국은 이 대회 의미를 “조선청년운동의 영광스러운 전통을 이어 백두의 혈통으로 주체혁명위업을 끝까지 완성해 나갈 철석의 의지를 안고 당의 강성대국건설 구상을 실현하기 위한 오늘의 대고조진군에서 돌격대적 역할을 훌륭히 수행하려는 선군시대 청년전위들의 드팀없는 신념과 불굴의 기상이 힘있게 과시된 회합”이라고 설명하고 있다. 또한 참석한 청년동맹원들에게 “백두의 혈통으로 주체혁명위업을 끝까지 완성”해야 한다는 신념을 갖고 “주체혁명위업 계승의 력사적 전환기에 들어선 혁명발전의 요구에 맞게 청년동맹 안에 당의 유일적영도체계를 더욱 철저히 세울 것”을 강조하였다.⁵¹

현재 북한 청년동맹에게 부여된 국가차원의 핵심 경제 사업은 ‘백두산선군청년발전소’ 건설과 ‘북부철길개건공사’이다. 북한당국은 김정일 시대인 선군시대의 ‘기념비적 창조물’인 청년영웅도로를 청년들이 혁명적 군인정신을 발휘하여 완공했다고 하면서, “오늘은 백두산선군청년발전소 건설과 북부철길개건보수공사를 비롯한 어렵고 힘든 대고조의 전선들을 떠맡아 안고 영웅적 위훈들을 강조”하고 있다.⁵² 백두산선군청년발전소는 “주체혁명의 성지인 백두대지”를 부각하기 위해 “백암군의 서두수 상류에 3개의 계단식 발전소로 수력발전소 건설에서 있어 가장 불리한 자연지리적 조건을 극복해야하는 어렵고 방대한 공사”라고 설명한다. 이 발전소 건설은 김정일이 “청년들을 혁명의 계승자, 강성국가건설의 선봉대, 돌격대로 문게 믿고” 청년동맹에게 건설 임무를 2004년 6월에 준 것이다. 백두산선군청년발전소 건설은 “강추위가 연중 6개월이나 계속되고 수송조건이 매우 불리한 속에서 심심산중의 험준한 대자연을 개척”해야 하는 것으로 “말 그대로 악전고투이며 대격전”이다. 심지어 이 지역은 한 해에 천 번이나 눈비가 내려 ‘천수’라고 불릴 만큼 험악하다. 발전소 건설 임무를 맡은 청년동맹은 사상사업을 벌여 청년들을 적극 동원하였으며, 발전소에 필요한 설비와 자재, 수송문제 등을 해결하기

⁵⁰ “우리 청년들의 무한대한 정신력이 낳은 자랑스러운 창조물,” 『로동신문』, 2012년 10월 17일.

⁵¹ “전국의 청년들에게 보내는 호소문-청년들이여, 강성대국의 대문을 열기 위한 최후 돌격전에서 모두가 청년영웅이 되자,” 『로동신문』, 2011년 2월 27일.

⁵² “그 이름 빛나는 척후대,” 『로동신문』, 2012년 8월 30일.

위해 유희자재 수집 등 좋은일하기운동을 벌였다.⁵³

북부철길개건보수공사 청년동맹 궐기모임은 2011년 8월 31일 자강도 만포시에서 개최되었다. 궐기대회에서는 “김정일장군님께서 북부철길을 새 세기의 요구에 맞게 개건보수하기 위한 과업을 청년들에게 맡겼다”고 하면서 “청춘의 슬기와 용맹을 남김 없이 펼쳐나갈 것”이라 다짐하였다.⁵⁴ 청년동맹 중앙위원회는 북부철길 개건보수 공사장에 수많은 청년들이 달려 나가 ‘대중적영증주의’와 ‘애국적헌신성’을 발휘하고 있는 것이 김정일의 ‘유훈’을 무조건 끝까지 관철하려는 “선군시대 청년전위들의 높은 사상정신세계의 발현”이라고 강조한다.⁵⁵ 북부철길청년돌격대 양강도 여단은 “눈보라를 헤치며 수만정이나 되는 침목용 통나무를 두 달도 안되는 짧은 기간에 생산”했으며, 함경남도 여단은 기계를 사용할 수 없는 자연환경 탓으로 아주 많은 골재를 손수 마대 등으로 나르면서 공사를 진행하고 있다고 ‘자랑’한다. 2013년 1월 10일에는 전용남 청년동맹 위원장이 참석한 가운데 신년사 관철 북부철길청년돌격대원 결의모임이 진행되었다. 참석자들은 “기술규정과 공법의 요구를 철저히 지켜 북부철길을 먼 훗날에 가서도 손색없이 최상의 질적수준에서 개건보수할 것”이라고 하면서 “시련과 난관을 웃으며 헤쳐간 전세대들의 투쟁정신과 기풍을 본 받아”갈 것이라 다짐하였다. 이러한 모습에 대해 김정은은 “지금 우리 청년들이 당에서 통채로 맡겨준 백두산선군청년발전소건설장과 북부철길개건보수공사장을 비롯한 여러 중요건설대상들에 달려 나가 귀중한 청춘시절을 아낌없이 바치고 있는데 그들이 정말 대견하고 장하다”고 칭찬한다.⁵⁶

북한당국은 청년들이 경제건설에 있어 성과를 냈다고 하면서 다양한 수치와 내용을 발표한다. 북한에는 ‘김일성청년영예상’과 ‘김정일청년영예상’이 있는데, 이것은 “청년운동을 더욱 강화발전시키며 조국보위와 사회주의강성국가 건설을 위한 모범적인 청년동맹 조직과 일군, 청년”들을 표창하기 위해 수여하는 것이다. 2012년 8월 현재 김일성청년영예상은 거의 900여 개의 청년동맹 단체와 1만 100여 명이 수상하였으며, 김정일청년영예상은 110여 명이 수상하였다.⁵⁷ 또한 우리 식으로 표현한다면 3D(어렵고, 더럽고, 위험한 일)라고 할 수 있는 ‘어렵고 힘든 부문’에 2000년대 들어선 이후 36만여 명의 청년들이 자원 진출했다고 한다.

⁵³ “열혈청춘들이 창조하는 새 세기의 영웅서사시,” 『로동신문』, 2012년 8월 23일.

⁵⁴ “북부철길개건보수에서 청춘의 슬기와 용맹을 펼치자,” 『로동신문』, 2011년 9월 1일.

⁵⁵ “선군청년전위의 용맹을 펼치도록 고무추동,” 『로동신문』, 2012년 12월 11일.

⁵⁶ “축하문 청년절 경축대회 참가자들과 온 나라 청년들에게,” 『로동신문』, 2012년 8월 28일.

⁵⁷ “태양의 존함을 빛내여가는 청년전위들,” 『로동신문』, 2012년 8월 20일.

또한 북한에는 ‘선군청년화불상’이란 것이 있는데, 이 운동이 시작된 2004년부터 2012년 9월 중순 현재까지 선군청년화불상을 쟁취한 청년동맹 조직들은 전국적으로 400여 개에 이른다고 선전한다. ‘선군청년화불상쟁취운동’은 김정일은 2003년 10월 “선군시대에 맞게 청년들을 사회주의경제강국건설에 더욱 힘있게 불러일으키기 위하여 선군청년화불상을 시작”할 것을 지시한 것으로, “안겨주신 혁명의 화불봉을 높이 추켜들고 부강조국건설의 모든 전선에서 청년들의 혁명적 열의와 창조적 적극성을 최대한 높여 혁명적대고조의 열풍을 더욱 세차게 일으키기 위한 대중적 혁신운동”이다. 이 운동은 청년동맹 각 조직들이 자기 단위의 특성에 맞게 결의목표들을 세우고 그것을 관철하도록 하는 것이다. 공장, 기업소, 직장, 작업반과 자기 앞에 맡겨진 인민경제계획수행에서 혁명적 열의와 창의·창발성을 적극 발휘하여 맡겨진 매월, 매분기 인민경제계획을 수행하는 것이다.⁵⁸

청년동맹은 국가의 주요 기념일을 맞을 때도 조직들에게 경제적 성과를 독려한다. 2012년 청년절을 앞두고 백두산선군청년발전소 건설에서도 성과를 더욱 내기 시작했다. 몇해 전에 1호 발전소가 조기 조업(2010년 12월)한데 이어 2호 발전소의 기본 언제(댐) 쌓기도 끝나 2년을 예상했던 공사가 1년 5개월 만에 끝났다는 것이다. 이 과정에서 백두산선군청년돌격대가 대중적 영웅주의와 애국적 헌신주의를 발휘하여 짧은 기간에 방대한 작업량을 해결했다는 것이다.⁵⁹ 청년절을 앞두고는 기본 댐 완공한 것을 “김정은 동지의 믿음에 보답하기 위해 떨쳐나선 백두산 청년전위들의 충정과 열정으로 쌓아올린 위훈의 탑”이라 선전한다.⁶⁰ 또한 2012년 연간인민경제계획을 조기 달성한 청년동맹원은 2만 2,800명에 달한다고 하면서, 홍원철제일용품공장 청년동맹원들은 청년절을 앞두고 당 조직의 지도 밑에 “혁명성과 헌신성, 자력갱생, 간고분투의 혁명정신을 높이 발휘”하여 연간계획을 조기 달성하였으며, 평산대리석광산 90여명의 청년동맹원 또한 기술혁신운동을 전개해 생산성과를 높여 계획을 초과 수행하였다고 선전하였다.⁶¹

2013년 북한은 김정은의 지시로 마식령 스키장 건설에 매진하고 있다. 김정은은 인민을 위해 스키장을 건설할 것을 지시하고 그 임무를 군대에 부여하였다. “남들 같으면 10년이 걸려도 해 낼 수 없는 대공사”를 올해 안에 완공하여 “인민

⁵⁸ “청년전위들의 정신력을 불러일으키는 위력한 대중운동,” 『로동신문』, 2012년 9월 14일.

⁵⁹ “기본언제쌓기를 끝냈다,” 『로동신문』, 2012년 8월 22일.

⁶⁰ “조국의 자랑- 청춘의 힘,” 『로동신문』, 2012년 8월 27일.

⁶¹ “혁명적대고조의 앞장에서 내달리는 청년전위들,” 『로동신문』, 2012년 8월 29일; 또한 2013년 북한의 ‘전승절(7.27)’ 앞두고서는 백두산선군청년2호발전소 언제와 조압수조건설공사 완공을 선전하였다. “청년들을 사랑하라,” 『로동신문』, 2013년 8월 28일.

들과 청소년들에게 더욱 문명하고 행복한 생활조건을 마련”해 주겠다는 것이다. 이 공사를 진행하면서 북은 “불굴의 정신력과 완강한 돌격전으로 ‘마식령속도’를 창조하여 온 나라 전체 군대와 인민이 그 정신, 그 기백으로 사회주의건설의 모든 전선에서 대비약, 대혁신”을 독려한다.⁶² 김정은은 “21세기의 새로운 일당백 공격 속도인 ‘마식령속도’를 창조”할 것을 호소하고 있다. 김정은 시대 ‘마식령속도’는 김일성-김정일 시대 국가건설 구호였던 천리마속도, 비날론속도, 80년대속도, 희천속도 등을 계승한 것이다.⁶³

청년동맹 또한 ‘마식령속도’를 창조하여 사회주의 건설의 모든 전선에서 새로운 전성기를 열자는 호소에 적극적으로 동원된다. 백두산선군청년발전소 건설장의 ‘현장연합지휘부’에서는 선전선동수단들을 집중 동원하여 청년돌격대원들과 건설자들의 정신력을 최대로 ‘폭발’시켜 경제성과를 낳도록 독려하였다.⁶⁴ “오늘 북부 철길개건보수 공사장에서는 대고조 실천을 통하여 김일성민족의 후손, 김정일 동지의 전사, 제자의 도리를 다하려는 청년돌격대원들의 드높은 열의 속에 혁신의 불길이 날로 거세차게 타오르고 있다.”⁶⁵ 김정은의 ‘마식령속도’를 창조할 것에 대한 호소에 대해 백두산선군청년돌격대와 북부철길청년돌격대의 모든 구성원들은 “매일 매 시각 대비약, 대혁신의 불바람”을 일으키기 위해 작업에 몰두하였다. 언제(댐) 공사를 맡은 함경남도 여단은 작업 순서를 정리한 다음, 기술혁신안을 수용하여 3배로 높였다. 황해남도 여단 청년돌격대원은 새로운 타입공업을 받아들여 공사속도를 종전에 비해 1.8배 높였으며, 강원도 여단 청년돌격대원은 1주일 이상 걸리는 다리 보수를 단 4일 만에 완료하여 골재수송을 원활히 이루는 성과를 낳았다고 선전한다.⁶⁶ 백두산선군청년돌격대 대장인 김상민은 ‘마식령속도’ 독려에 대해 “김정일 애국주의를 정신력의 근본 핵으로 틀어쥐고” 사회주의 경쟁을 잘 조직하여 전투장마다에서 기적과 혁신을 창조해 나가겠다고 하면서 발전소 건설도 완공의 날을 앞당기겠다고 호응한다.⁶⁷

장기 악화 상황의 경제의 돌파구를 근본적으로 모색하지 않는 이상 청년동맹에

⁶² 김정은, “호소문- ‘마식령속도’를 창조하여 사회주의건설의 모든 전선에서 새로운 전성기를 열어나가자,” 『로동신문』, 2013년 6월 4일.

⁶³ “눈보라를 뚫고 산악같이 펼쳐나,” 『로동신문』, 2012년 2월 25일.

⁶⁴ “청춘의 기개와 용맹을 떨치며 계속 전진,” 『로동신문』, 2013년 8월 30일.

⁶⁵ “눈보라를 뚫고 산악같이 펼쳐나,” 『로동신문』, 2012년 2월 25일.

⁶⁶ “새로운 시대속도를 창조하며 연일 혁신,” 『로동신문』, 2013년 8월 8일.

⁶⁷ “당의 결심은 곧 실천이라는 것을 다시 한 번 온 세계 앞에 보여주자,” 『로동신문』, 2013년 6월 8일.

대한 동원은 지속될 수밖에 없다. 특히 최용해 등은 청년동맹의 적극적으로 동원했던 경험을 가지고 있기에 이를 더욱 적극적으로 활용할 가능성이 있다. 그러나 사회 각 부문에서 중추적인 역할을 수행해야 청년들이 공사장에 동원되는 것이 궁극적으로 북한사회 전체적으로 긍정적인 일인지는 의문이 있는 것이다.

IV. 김정은 시대 청년동맹의 전망

김정일 시대 청년동맹의 역할과 비교를 통해 향후 청년동맹의 역할과 활동을 전망해 보고자 한다. 김정일 시대 청년사업의 ‘치적’에 대해 청년들을 주체혁명위업의 계승자, 강성국가건설의 돌격대로서의 사명과 임무를 수행하도록 지도한 것과 청년절 제정, 청년동맹 조직 명칭을 ‘김일성사회주의청년동맹’으로 한 것, ‘혁명의 횃불봉’, 기념비적 창조물에 ‘청년’의 명칭을 부여한 것을 들고 있다.⁶⁸

김정은 시대에서도 청년들이 주체혁명위업의 계승자가 되기 위해서 사상교양 사업을 지속적으로 강화할 것이다. 북한은 “준엄하였던 1990년대에 태어난 세대가 새롭게 등장하고 있지만 당과 수령을 받드는 청년들의 사상정신상태는 어제나 오늘이나 변함이 없으며, 세대와 세기를 이어 사상의 대, 신념의 대를 꺾듯이 이어”가고 있어 창창하다고 ‘낙관’한다.⁶⁹ 그러나 북한이 처하고 있는 대외적 환경이 어려운 것은 엄연한 현실이다. 북한의 대외환경을 가름할 수 있는 핵문제 대해 북한당국은 여전히 포기 의사가 없으며, 오히려 핵과 경제의 병진노선을 천명함으로써 주변국의 우려를 더 하고 있는 것이 현실이다. 특히 북핵문제 해결을 위한 다자차원의 논의 틀인 6자회담이 2008년 12월 이후 재개 방안을 찾지 못하고 있는 상황에서 당분간 북한의 대외환경은 개선되지 못할 것이며, 이로 인해 경제적 어려움 또한 개선되기 어려운 상황이다. 이런 차원에서 북한당국은 청년들의 사상교양 상태에 대해 긍정적이라고 하지만 ‘새세대’들은 경제적으로 어려운 환경 속에서 성장했기 때문에 이해타산이 빠르고 경제적 사정과 금전적 감각이 기성세대에 비해 뛰어나다. 기성세대가 정해진 자신의 삶에서 안주해서 살아가는 경향이 크다면, 이들은 현재의 삶에서 벗어나 ‘다른’ 삶, 보다 ‘나은’ 삶을 추구하는 경향이 있어, 사상교양이 소홀할 경우 체제이탈을 가속화시킬 수 있는 것이다.⁷⁰

⁶⁸ “청년들은 선군조선의 승리의 역사를 끝없이 빛내어나가자,” 『로동신문』, 2013년 8월 28일.

⁶⁹ “청년들은 당의 혁명위업 수행에서 선군청년전위의 영예를 떨치자,” 『로동신문』, 2011년 8월 28일.

청년동맹은 강성국가 건설을 위해 경제 상황 개선에 총력을 다 할 것이며, 이는 다양한 청년돌격대운동이 광범하게 활동할 것으로 예상할 수 있다. 북한 현실에서 모든 경제현장에서 자재 보장이 어렵기에 기계 대신 몸으로 대체해야 할 경우가 많이 있으며, 이때 청년이 큰 역할을 해야 한다. 즉, 청년돌격대운동이 더욱 강화가 요구되는 것이다. 북한당국은 청년돌격대운동을 통해 “우리 청년들을 사회주의건설의 어렵고 힘든 실천투쟁 속에서 혁명하기 좋아하고 투쟁하기 좋아하는 나라의 믿음직한 역군”으로 만들었다고 생각하고 있다. 또한 청년돌격대 운동은 청년들을 난관과 시련을 극복해나가는 실천투쟁속에서 혁명적으로 교양하고 단련하는 용광로 역할을⁷¹ 하기에 일석이조의 기능을 한다. 그래서 “청년돌격대는 당정책관철에서 어렵고 힘든 일에 앞장서나가는 사회주의건설의 돌격부대이며 주체의 혁명위업의 믿음직한 후비대를 키워내는 정치적 부대”라고 하는 것이다.⁷² 또한 ‘선군청년화불상쟁취운동’과 같은 사회주의 경쟁운동, ‘70일전투’와 같은 ‘사회주의 건설 투쟁에서의 속도전’을 통해 경제건설 역할을 지속해 나갈 것으로 전망할 수 있다.

청년들이 북한사회에서 중요하고 큰 역할을 한다는 자긍심을 높여주기 위해 김정일은 청년절 제정, 조직 명칭에 ‘김일성’ 이름 부여 등을 했다. 여전히 국가적으로 중요한 시설물이나 청년들이 큰 역할을 한 시설물에 ‘청년’ 명칭을 부여할 것으로 예상된다. 조직 측면에서 청년의 중요성을 부각하는 차원에서 당 중앙위원회 비서국에 ‘청년사업부’ 부활을 전망할 수도 있을 것이다. 북한에서 제2차 당대회에서 청년사업부를 폐지했다가 권력승계 시기인 1970년 제5차 당대회에서 부활한 적이 있다. 이는 1969년 조선노동당 제4기 20차 전원회의에서 김일성은 “사로청 사업, 청소년사업에 대한 당적지도를 더 잘하기 위하여 당 중앙위원회와 도·시·군 당위원회들, 그리고 큰 공장, 기업소 당위원회들과 인민군대 안의 정치부들에 청년사업부를 내오도록 하여야 하겠습니까”라고 했다. 즉, 미래형 서술어를 사용하고 있다. 그러나 제5차 당대회 이후 시점인 1970년 11월 24일 김일성이 당 중앙위원회 청년사업부, 사로청 중앙위원회 일군들을 대상으로 연설한 것을 볼 때 1970년 제5차 당대회에서 청년사업부를 부활한 것으로 추측이 가능하다.⁷³ 김정은 시

⁷⁰ 조정아 외, 『북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 40.

⁷¹ “아버이 사랑속에 자라난 강철의 대오,” 『로동신문』, 2012년 8월 31일.

⁷² “청년돌격대운동의 빛나는 역사를 창조하신 불멸의 업적,” 『로동신문』, 2013년 8월 28일.

⁷³ 최대석·김중수, “북한 권력승계 시기 ‘조선사회주의로동청년동맹’의 변화 연구,” 『현대북한 연구』, 9권 1호 (북한대학원대학교, 2006), p. 100.

대 초기 청년사업부를 부활한다는 것은 청년들에 대한 당적지도를 보다 강화하고 다른 근로단체들보다 청년동맹이 중요하다는 것을 전 사회적으로 선전하게 될 것이다. 그리고 당적지도를 강화되어 실제적인 청년동맹에게 부여된 정치적 역할이 보다 원활히 수행하여 궁극적으로 체제안정에 기여하게 될 것으로 예상할 수 있는 것이다.

V. 결론

북한은 김정일이란 강력한 권력자가 사망하고 정치적 카리스마와 지지기반이 상대적으로 미약한 김정은이 권력을 승계하였다. 청년계층은 새로운 것에 민감한 세대적 특성을 지니고 있어, “청년들을 어떻게 준비시키며 그들의 역할을 어떻게 높이는가에 따라 혁명의 전도와 민족의 장래가 좌우”된다. 이에 이 논문에서는 김정은 시대 초기 청년동맹의 역할을 분석하여 체제 안정성을 평가하고 향후 전망을 하고자 하였다.

북한의 청년들은 ‘유일 조직’인 청년동맹에 가입하여 조직생활을 하고 있다. 북한에서 청년동맹은 “당에 끝없이 충실한 청년전위의 대오, 조국보위와 사회주의 강성대국 건설에 앞장서는 돌격대”될 것을 요구받고 있다.

‘전환의 시대’에서 권력승계 성공여부는 국가 간부들을 어떻게 등용하고 이익을 어떻게 조정할 것인가가 무엇보다 중요하다. 김정은 시대에서는 청년동맹을 지도했던 최용해, 문경덕 같은 인물들이 당의 핵심 지도부로 부상하는 특징이 있다. 물론 청년동맹 출신 간부들의 당 지도부 진출 현상은 김정일 시대에도 있었지만, 김정은 시대에서는 상대적으로 그 직이 높고 많다는 것이다. 또한 북한에서는 ‘수령의 세습’과 함께 ‘간부의 세습’ 현상이 나타나는데, 이 같은 현상은 중국 5세대 지도부에 태자당파와 공청단파가 주를 이루는 것과 유사한 측면이 있다.

북한에서 청년들에 대한 교양사업은 지속적으로 강화되는 양상이다. 특히 김정은 시대가 등장하는 시기 즈음에 발생한 중동의 ‘재스민 혁명’에서 청년들이 체제 변화의 주력세력을 나서는 것을 목격하면서 청년들에 대한 사상통제가 더욱 중요하게 부상한다. 이에 북한당국은 청년들이 확고한 혁명의식을 지니고 있다고 하면서도 사상교양사업을 잘하여 “반동적인 사상문화 침투와 심리모략전을 막아야 한다”고 강조한다. 또한 김일성·김정일의 권력승계가 이루어졌으며 북한경제가 안정적이었던 1970년대를 위대한 시대로 규정하고 청년들에게 1970년대 시대정신

을 배우기 위한 교양 사업을 강조한다.

현재 북한 청년들은 국가차원의 핵심 경제 사업인 ‘어렵고 힘든’ 백두산선군청년발전소와 북부철길개건보수공사에 집중하고 있다. 국가가 어려운 상황에서 처해 있지만 청년들이 ‘혁명정신’을 발휘하여 중요한 건설 사업을 맡아 진행함으로써 새로운 국가로 발전하고 있다는 것을 전체 주민들에게 보여주고자 하는 것이다. 현재 북한에서는 마식령스키장 건설에 국가적 총력을 기울이면서 ‘마식령속도’를 창조할 것을 강조하고 있다. 청년들도 ‘마식령속도’ 창조운동에 호응하여 경제동원 사업에 더욱 동원을 강화하고 있다.

김정일 시대 청년사업의 ‘치적’으로 내세웠던 청년들의 주체혁명위업의 계승자, 강성국가건설의 돌격대 역할은 김정은 시대에도 지속되고 있으며 앞으로도 강화될 것이다. 이 과정에서 청년에 대한 당적지도 강화와 다른 근로단체보다 청년동맹이 더 정치적으로 중요하다는 자공심을 부여하는 차원에서 ‘계승의 시대’였던 1970년에 부활했다가 현재는 폐지된 당 중앙위원회 청년사업부의 부활을 고려해 볼 수 있다.

■ 접수: 10월 31일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 11월 25일

참고문헌

1. 단행본

- 김종수. 『북한 청년동맹 연구』. 파주: 한울, 2008.
- 김진하. 『북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 김홍광 등. 『김정은의 북한은 어디로?』. 서울: 늘봄플러스, 2012.
- 박종철 외. 『재스민 혁명의 분석과 북한에 대한 시사점』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 박형중 외. 『독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 배정호 외. 『리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일 외교 전략』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이교덕 외. 『김정은체제의 권력엘리트 연구』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이은숙·이인정. 『김일성사회주의청년동맹과 조선민주녀성동맹』. 서울: 서울대 출판문화원, 2010.
- 정승욱. 『김정일 그 후』. 서울: 지상사, 2011.
- 정영태 외. 『북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 조정아 외. 『북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상』. 서울:

통일연구원, 2010.

통일부 정세분석총괄과. 『2011 신진연구 논문집』. 서울: 통일부, 2011.

통일부. 『북한 주요인사 인물정보 2013』. 서울: 통일부, 2013.

2. 논문

김근식. “김정은 시대 북한의 정치: 지속과 변화.” 『평화학연구』. 제14권 3호, 2013.

김종수. “북한 체제 변화와 ‘청년동맹’: 동유럽 사례와 비교.” 『평화학연구』. 제11권 1호, 2010.

이종석. “김일성사회주의청년동맹 연구.” 이종석 편. 『북한의 근로단체 연구』. 세종연구소, 1998.

최대석·김종수. “북한 권력승계 시기 ‘조선사회주의로동청년동맹’의 변화 연구.” 『현대북한연구』. 제9권 1호, 2006.

3. 북한 자료

박정렬. 『조선사회주의로동청년동맹 규약해설』. 평양: 금성청년출판사, 1994.

사회과학원. 『정치용어사전』. 평양: 사회과학출판사, 1970.

김정일. “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다.” 『김정일선집 11』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.

_____. “일군들속에서 혁명적수령관을 튼튼히 세울데 대하여 (조선로동당 중앙위원회 조직지도부. 선전부 책임일군들과 한 담화. 1988년 8월 23일).” 『김정일선집 9』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.

『로동신문』.

『조선중앙통신』.

『조선신보』.

4. 기타 자료

『매일경제』.

『통일뉴스』.

A Study on the Kim Il-Sung Socialist Youth League in the Kim Jong-Un Era

Jong-Su Kim

The purpose of this paper is to evaluate the regime stability of Democratic People's Republic of Korea(North Korea) and prospect the regime by analyzing the role of the Kim Il-sung Socialist Youth League(KSYL). Currently, North Korea is unaided, so the youth play a key role in maintaining and developing the North Korean regime.

After the death of Kim Jong-il, Kim Jong-un became his successor and but it seemed to that he did not have support base politically and form Charismatic leadership. Therefore, success or failure of his power succession totally depends on how to educate and select party and government officials and adjust their political profits. Kim Jong-un has attached great importance to the KSYL for these reasons.

It is important to note that ex-the KSYL officials have emerged as new core political leaders of the North Korean Workers' Party(NKWP) in the Kim Jong-un era. It was also usual for ex-the KSYL officials became core leaders of the NKWP in the Kim Jong-il era, but a big difference is that in comparison to the Kim Jong-il era, most of the ex-the KSYL officials have become key political leaders at the party and government and powerful in the Kim Jong-un era. North Korea has continuously enforced educational work for the youth in the Kim Jong-un era, because when he was appointed to Kim Jong-il's successor, Jaesmine Revolution broke out and North Korea saw the youth in Arab playing a significant role in the regime change.

For this reason, it is becoming more important to strengthen educational work for the youth in the Kim Jong-un era. Recently, North Korea has mobilized the youth to construct the Paekdu Sungun power plant and repair planned the Pukbu railroad that are core economic plans in the Kim Jong-un era. These works enable North Korean people to realize that North Korea's economic situation is still poor, but our leader Kim Jong-un does his best to continue and develop the socialist state with the youth.

Key Words: The Kim Il-sung Socialist Youth League, Kim Jong-un, Shock Brigade, Choi Ryong-hae.

‘예외상태’의 일상화와 통치술로서의 ‘국방위원장 체제’: ‘김정일 시대’ 북한의 국가성격을 중심으로

김종욱*

- I. 서론: ‘김정일 시대’ 국가성격의 변화
- II. ‘고난의 행군’의 충격과 ‘예외상태’의 일상화
- III. 국가의 ‘돌봄’ 포기과 ‘벌거벗은 생명(homo sacer)’의 탄생
- IV. ‘통치술’로서 ‘국방위원장 체제’: 위기관리체제의 ‘일상화’
- V. 결론: ‘김정일 시대’, 북한의 국가성격

국문요약

이 글은 ‘김정일 시대’ 북한 국가의 특징을 ‘예외상태’의 일상화와 북한이 처한 위기를 극복하기 위한 통치술로서 ‘국방위원장 체제’가 등장했다고 판단한다. 북한이 처한 3대 위기는 ‘수령’의 사망, 증여 시스템의 붕괴, 통치 인프라의 고갈로 인한 수령 권위·국가 권위·관료체제 등에서의 균열 발생이었다. 이 위기에서 국가는 인민에 대한 ‘돌봄’을 포기했으며, 식량난에 처한 북한주민의 삶을 방치했다. 그것이 바로 ‘고난의 행군’이었다. 이러한 상황을 ‘예외상태’로 선포할 수 있는 자는 주권자이며, 북한의 주권자는 바로 김정일이었다. 김정일은 김일성 주석의 사망과 이후 발생한 식량난으로 인한 긴급 사태를 ‘고난의 행군’이라는 ‘예외상태’로 선포하고, 전권을 행

사하며 위기극복에 착수했다. 위기극복을 위한 시스템으로써 활용된 통치술이 ‘국방위원장 체제’였다. 국방위원회는 ‘예외상태’ 속에서 통치를 실행하는 즉 내치와 치안을 담당하는 역할을 수행했다. 이 통치술이 작동하는 기간 동안 북한의 인민은 ‘벌거벗은 생명’인 ‘호모 사케르(homo sacer)’로 재탄생했고, ‘예외상태’는 일상화되었다. 일시적 긴급사태 극복을 위한 조치가 일상적 통치술로 전환된 것이다. 이것이 바로 ‘김정일 시대’ 국가운영의 원리가 되었다.

주제어: 예외상태, 국방위원장, 통치술, 호모 사케르, 국가성격

I. 서론: ‘김정일 시대’ 국가성격의 변화

이 글의 목적은 ‘김정일 시대’에 북한은 ‘예외상태’가 일상화되었고 이 위기를 극복하기 위한 통치술로서 ‘국방위원장 체제’가 등장했다는 것을 밝히려는 것이

* 동국대 정치외교학과 객원교수

며, 이를 통해 북한 국가성격의 변화를 추적하려는 것이다. 단, 국가제도 또는 국가성격이 통치의 일방적 방식에 의해 규정되는 것이 아니라, 사회의 다양한 사람과 사물의 네트워크를 통한 쌍방의 구성물이라는 점을 고려해야 할 것이다. 단 이 글의 초점이 북한의 김정일이 ‘예외상태’에서 어떤 통치술을 작동했는지에 맞추어져 있기 때문에, 북한주민과 관료들이 통치의 방식에 맞서 어떤 방식으로 ‘저항·전유·동의·침묵’했는지에 대해서는 서술하지 않았다.

북한의 국가와 사회는 ‘고난의 행군’ 이후 많은 변화를 겪게 되었다. 이는 연속이면서 동시에 불연속의 결합이라고 할 수 있다. 북한체제의 속성은 유지되지만, 동시에 단절되었다. “이는 결국 하나의 규범을 적용하기 위해서는 궁극적으로 그것의 적용을 정지시켜 하나의 예외를 만들어낼 필요가 있다는 것을 의미”하기 때문이다.¹ 따라서 ‘고난의 행군’ 시기는 북한사회가 규범의 정지를 통해 새로운 예외를 창출하고, 선언된 예외를 통해 위기를 극복하는 조정기간이라고 규정할 수 있을 것이다. 이는 ‘북한적’ 시스템을 유지하면서도 동시에 그 시스템의 극복을 위한 새로운 전환을 모색했으며, 이 기간 동안 북한의 국가성격이 변화한 것으로 볼 수 있다. 즉 ‘고난의 행군’ 시기는 북한사회에서 ‘예외상태’로 규정할 수 있으며, 이를 극복하기 위한 과정에서 새로운 성격의 국가가 구성되었다.

그렇다면 ‘김정일 시대’의 북한의 국가성격은 어떻게 변화되었는가? ‘김정일 시대’의 국가성격에 대한 규정을 둘러싸고 전통적인 전체주의 및 ‘수령제’ 국가로의 성격 규정에서부터, ‘극장국가’, ‘정규군 국가’, ‘신사회주의적 조합주의’, ‘정치적 렌트수취국가(political rentier-state)’, ‘미시 파시즘’ 등 다양한 논의가 전개되었다.² 이러한 논의를 바탕으로 이 글은 북한 국가성격에 대한 구조적 논의보다는 당시의 상황에 대한 분석과 긴급사태를 극복하는 과정에서 만들어진 새로운 통치술에 초점을 맞추고자 한다. 그 이유는 긴급사태를 극복하는 과정과 위기극복의 통치술 작동을 분석하는 것이 북한 국가성격 논의의 ‘남은 틈새’를 채우는 것에

¹ 조르조 아감벤 지음·김향 옮김, 『예외상태』 (서울: 새물결, 2009), p. 82.

² 오일환, “김정일 시대의 북한체제의 현황,” 오일환 외, 『현대북한체제론』 (서울: 을유문화사, 2000); 스즈키 마사유키 지음, 유영구 옮김, 『김정일과 수령제 사회주의』 (서울: 중앙일보사, 1994); 권현익·정병호, 『극장국가 북한: 카리스마 권력은 어떻게 세습되는가』 (서울: 창비, 2003); 와다 하루키 지음, 서동만·남기정 옮김, 『북조선: 유격대국가에서 정규군국가로』 (서울: 돌베개, 2002); Bruce Cumings, “The Corporate State in North Korea,” Koo Ha-gen (ed.), *State and Society in Contemporary Korea* (New York: the Cornell University, 1993); 윤철기, “북한체제의 주변부로의 귀환: 김정일시대 ‘정치적 렌트수취국가’로의 이행과 ‘과도기 사회’적 특성,” 『한국정치학회보』, 제47집 제1호 (2013); 강진웅, “북한의 국가권력에 대한 미시적 접근: 호전적 민족주의와 주민들의 삶,” 『한국사회학』, 제44집 2호 (2010).

도움이 될 것이라고 판단했기 때문이다. 그리고 이 글은 1994년 김일성주석의 사망, 1995년 ‘붉은기사상’을 시작으로 1996년 신년공동사설의 ‘고난행군정신’과 동년 10월 4일 ‘고난의 행군’ 돌파에 대한 제기, 1998년 5월 26일 ‘선군정치’의 제기, 동년 8월 22일 ‘강성대국’ 제기, 2001년 10월 10일 ‘고난의 행군’ 승리 선언까지의 시점에서 벌어진 북한의 국가성격 변화를 추적한다.

이러한 전제 하에 II장에서는 ‘고난의 행군’과 그 이후를 ‘예외상태’의 일상화로 규정하여 이 상황 속에서 북한이 처한 3대 균열구조를 극복하기 위한 국가의 재편 필요성에 대해 서술하고, III장에서는 국가가 인민에 대한 ‘돌봄’을 포기함으로써 북한주민들이 어떻게 ‘벌거벗은 생명’으로 탄생했는지에 대해 서술하고, IV장에서는 북한이 처한 위기를 극복하기 위한 방편으로 채택된 ‘국방위원장 체제’의 통치술에 대해 분석할 것이며, 마지막으로 V장에서는 ‘김정일 시대’ 북한의 국가성격을 시론적 차원에서 정리할 것이다.

II. ‘고난의 행군’의 충격과 ‘예외상태’의 일상화

북한은 1994년 김일성 사망 이후 국가의 효과적인 통치능력을 상당 부분 상실한 상황에 직면했고, ‘고난의 행군’ 기간 동안 위기극복을 위한 국가 재편에 착수했다. 통치능력의 상실은 ‘실패국가’로의 이행을 의미하기 때문에, 이를 방지하는 것은 통치에 있어 사활적인 문제이다.³ 즉 ‘고난의 행군’을 ‘예외상태’로 규정하고, 인민에 대한 국가의 ‘돌봄’을 포기하여 주권자인 최고지도자의 통치권 속에 인민을 결박한 시기로 규정할 수 있다.

³ 실패한 국가란, 중앙정부가 국가 영토 범위를 둘러싼 효과적 통제를 상실하여 기본적 공공재의 전달이 중단된 상황을 의미하기도 한다. Jennifer Milliken and Keith Krause, “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons, and Strategies,” *Development and Change*, Vol. 33, No. 5 (2002), pp. 753~754. 그러나 잠정적으로 국가가 통치능력 (capacities of governance)의 대부분을 상실하여 유사국가(quasi-state)가 되었을 경우로 한정해야 한다는 견해도 있다. Joseph MacKay, “State Failure, Actor- Network Theory, and the Theorisation of Sovereignty,” *BSIS Journal of International Studies*, Vol. 3 (2006), p. 66. 따라서 북한을 실패한 국가로 규정할 수는 없으나, 통치능력에 대한 심각한 문제를 관료와 주민이 현실에서 경험하게 되었다. 이런 상황을 극복하고 통치능력을 회복하는 것은 국가에 있어 절체절명의 과제였다.

1. ‘고난의 행군’의 충격과 국가 재편의 필요성

북한은 ‘고난의 행군’ 시기를 “우리 당이 50년 동안 혁명과 건설을 령도하여 왔지만 최근 시기와 같이 어려운 환경이 조성된 때는 없었다”라고 설명했다.⁴ 그만큼 이례적인 상황에 봉착했다는 것을 북한 스스로 시인한 것이다. 즉 ‘고난의 행군’은 북한사회에서 일대 충격이었으며, 이 충격을 극복하기 위한 국가의 재편은 필수적이었다고 판단된다. 그렇다면 ‘고난의 행군’은 북한의 통치자와 국가의 입장에서 어떤 위기로 등장한 것이었는지를 살펴볼 필요가 있다. ‘고난의 행군’ 시기 북한은 3대 균열의 위기에 처했으며, 그 위기를 극복하는 것이 국가의 최대 과제였다. 그 양상은 다음과 같다.

첫째, 김일성의 사망으로 인한 ‘수령’ 권위의 공백이다. 북한은 ‘수령’을 “전체 당원들과 근로자들을 통일 단결시키는 유일한 중심이며 혁명과 건설의 향도적 역량인 당과 정권기관, 근로단체들을 유일적으로 지도하는 최고뇌수”로 정의한다.⁵ 따라서 ‘수령’의 사망은 북한사회 작동의 상징과 중심의 붕괴를 의미한다. “김정일의 통치시대는…엄청난 두 가지 죽음을 수반한 국가적 위기와 함께 시작되었다. 하나는 대체 불가능한 창시자 아버지의 죽음이고, 또 하나는 그 지도자의 정치적 자식들의 대규모 기아와 헤아릴 수 없이 많은 죽음이다.”⁶ 즉 ‘김정일 시대’는 ‘수령’ 권위의 공백과 동시에 ‘뇌수’를 잃어버린 수많은 ‘인민’의 죽음으로 시작되었다. ‘김정일 체제’는 ‘주체 사회주의’ 상징인 ‘수령’의 퇴장과 주권의 원천인 ‘인민’의 죽음이 뒤섞인 ‘예외상태’ 속에서 출범한 것이다.

둘째, 계획경제의 근원적 모순 축적, 식량문제와 결합된 심각한 자연재해, 그리고 대외안보환경 등이 복합적으로 작용하여 발생한 증여시스템의 붕괴에 의한 국가 권위의 균열이다. 계획경제의 작동불가능성은 관료적 통제의 불능상태를 의미한다.⁷ 사회주의 경제에서 동기부여(motivations)는 정치·도덕적 신념, 직업과의 일체감, 권력, 위신, 물질적 혜택, 평온한 삶, 처벌에 대한 공포 등을 들 수 있다.⁸

⁴ 동태관, “우리는 영원히 잊지 않으리라: 백두의 령장 김정일장군의 <고난의 행군> 혁명실록을 펼치며,” 『로동신문』, 2000년 10월 3일; 김갑식, “1990년대 ‘고난의 행군’과 선군정치: 북한의 인식과 대응,” 『현대북한연구』, 제8권 1호 (2005), p. 15에서 재인용.

⁵ 『로동신문』, 1969년 4월 29일.

⁶ 권현익·정병호, 『극장국가 북한: 카리스마 권력은 어떻게 세습되는가』, p. 230.

⁷ “계획 분배는 기본적으로 정보가 아래로 내려가는 흐름이다. 더 높은 곳으로부터 낮은 수준으로의 계획은 권고가 아니라 지령(command)이다. 하위 기관은 계획지령을 반드시 실행해야 한다.” 이 지령의 마비는 국가에 의한 관료적 통제의 불능을 의미한다. János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: the Princeton University Press, 1992), p. 113.

이런 경제시스템의 핵심은 관료적 통제 하에서 작동하는 것이며, 상급자와 하급자의 수직적 계선을 통한 계획 및 정치적 지령과 이 지령 수행의 불가능성을 우회하기 위한 수평적 계선의 공모와 답합이 서로 얽혀 있다. 동시에 수직적 계선에서도 다양한 흥정과 계략이 공존한다. 이러한 복잡한 연출망의 핵심은 관료적 통제이다. 이 관료적 통제가 망실(亡失)되었다는 것은 국가 권위의 상실을 의미한다.

셋째, 경제 상황에 의한 관료체제의 급격한 이완과 통치자금의 고갈로 관료체제의 균열이 발생했다는 것이다. 북한 경제성장률 추이를 보면, 1990년대 이후 일정한 부침은 있지만 지속적인 경제 하락 국면을 벗어나지 못하고 있다(<표 1> 참조). 또한 북한은 1989년을 기점으로 1인당 명목 GDP가 지속적으로 하락했다. 한국은행 통계를 제외하면 1980년대 후반 수준을 회복한 통계지표는 없는 것으로 나타난다.⁹ 이런 상황으로 인해 1990년대 중반부터 군부의 외화벌이가 현저하게 증가했다.¹⁰ 이는 일상적으로 진행되었던 국가와 관료 간의 충성과 수혜의 교환구조가 작동할 수 없다는 것을 의미했다. 즉 국가경제의 추락에 의한 관료체제의 이완과 통치자금의 고갈 현상은 ‘어쩔 수 없이 승인된’ 외화벌이의 확산으로 귀결되었으며, 기존의 통치를 뒷받침 했던 충성과 수혜의 교환구조는 자원고갈과 증여시스템의 붕괴로 인해 심각한 균열이 발생했다는 것을 의미한다.¹¹

<표 1> 북한의 경제성장률 추이

(단위: %)

연도	'90	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'09	'10	'11	'12
성장률	-4.3	-4.4	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	0.4	3.8	1.2	1.8	-0.9	-0.5	0.8	1.3

출처: 한국은행, “2012년 북한 경제성장률 추정결과,” 보도자료 (2013년 7월 12일), p. 1; 한국은행 『북한 GDP 추정결과』 참조.

이러한 ‘3대 균열’은 최고통치자와 국가의 입장에서 심각한 통치의 위기를 발생시키는 거대한 구조였다. 북한식 사회주의시스템의 상징인 ‘수령’ 권위의 균열, 사

⁸ Ibid., pp. 118~119.

⁹ 김천구, “2012년 북한 1인당 명목 GDP 추정,” 『현안과 과제』, 제13권 29호 (2013), 현대경제연구원, p. 8.

¹⁰ 박형중, “북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대,” 『통일정책연구』, 제20권 1호 (2011), p. 224.

¹¹ “준다다는 것은 자기의 우월성, 즉 자기가 더 위대하고 더 높으며 주인이라는 것을 나타내는 것이다. 답례하지 않거나 더 많이 답례하지 않으면서 받는다는 것은 종속되는 것이고, 손님 또는 하인이 되는 것이며, 작아지는 것이고 더 낮은 지위로 떨어지는 것이다.” 마르셀 모스 지음, 이상률 옮김, 『증여론』 (서울: 한길사, 2002), p. 268.

회주의식 증여시스템의 붕괴로 인한 국가 권위의 균열, 기존 통치의 위계구조를 지탱했던 충성과 수혜 구조의 붕괴로 인한 관료체제의 균열은 총체적인 북한의 위기를 보여주는 징표라 할 수 있다. 이러한 균열양상을 극복하기 위해서는 국가 재편에 착수해야 한다. 국가재편의 근거는 위기에 처한 상황을 ‘고난의 행군’이라는 ‘예외상태’로 규정하고, 최고지도자에게 전권을 부여함으로써 시작되었다.

2. ‘예외상태’의 일상화로서 ‘김정일 시대’

칼 슈미츠(Carl Schmitt)는 주권자를 ‘예외상태를 결정하는 자’라고 정의했으며, 아감벤(Giorgio Agamben)에게 ‘예외상태’는 법률 차원에서는 이해될 수 없는 법률적 조치이며 어떤 법률적 형식도 가질 수 없는 것의 법률적 형식이라는 역설적 상황을 의미한다. 또한 살아 있는 자를 법에 묶는 동시에 법으로부터 내버리는 상황으로 규정한다.¹² 1990년대 중반 북한의 주민들은 위기극복을 통한 체제 유지라는 김정일의 지침에 따라, 법에 묶여 국가에 의한 동원과 현실의 재난을 인내하는 한편 국가의 ‘돌봄’ 포기에 의해 죽음에 방치되는 이중적 상황에 내몰렸다. 이 ‘예외상태’에서 북한의 주민은 법으로부터 묶인 동시에 법으로부터 방치되어버린 생명이 되어버린 것이다.

그러나 “예외상태는 어떤 경우에도 무정부상태나 혼란과는 다른 것이기 때문에 법률적 의미에서는 법질서가 아니더라도 거기에는 언제나 하나의 질서가 존재한다.”¹³ ‘예외상태’는 무정부상태를 의미하는 것이 아니라 법규범의 효력을 정지시키면서 동시에 새로운 질서를 창출하는 과정이기 때문이다.¹⁴ 또한 “주권자는 통상적으로 효력을 발휘하는 법질서 바깥에 있으면서도 그러한 질서에 속해 있다.” 북한의 최고지도자는 ‘고난의 행군’의 모든 원인과 그에 대한 책임 바깥에 있으면서도 동시에 그 정체(政體)의 방향을 결정할 위치에 있다. 즉 그는 “헌법의 효력이 완전히 정지될 수 있느냐 없느냐를 결정하는 책임을 지고 있다.”¹⁵ 주권자인 북한의 최고지도자는 법률의 안과 바깥에 모두 존재하며, 이 ‘예외상태’를 결정할

¹² 조르조 아감벤, 『예외상태』, pp. 13~14.

¹³ Carl Schmitt, *Politische Theologie*, München (1922), p. 18; 조르조 아감벤, 『예외상태』, p. 69에서 재인용.

¹⁴ 칼 슈미츠에게 ‘예외상태’는 정상상태로 돌아가기 위한 일시적 상태를 의미했다면, 아감벤에게 ‘예외상태’는 정상상태로 돌아가기 위한 일시적 상태가 아니라, 근대 생체권력이 사람들을 헐벗은 삶으로 몰아가는 지속적인 상태로 인식했다. 표광민, “주권해체를 향한 아감벤의 예외상태론,” 『사회과학연구』, 제37권 1호 (2011), p. 15.

¹⁵ Carl Schmitt, *Politische Theologie*, p. 13; 조르조 아감벤, 『예외상태』, pp. 71~72에서 재인용.

수 있기 때문에 현실을 타개하기 위한 새로운 내용을 국가에 기입할 수 있는 권한을 갖는다. 따라서 김정일은 법률의 힘을 갖고 있으며, ‘예외상태’ 속에서 ‘법률 없는 법률의 힘’을 확보할 수 있었던 것이다.¹⁶ 그렇기 때문에 주권자는 살아 있는 법률이며 철두철미한 비-법률이 되는 것이고, 이러한 살아 있는 법률이 가능한 것은 ‘예외상태’이다.

과거 북한에서 ‘예외상태’가 일상적 구조로 자리매김한 시점은 1967년~1974년 사이 시기라 할 수 있다. 이 시기 ‘수령’의 출현은 ‘반신반인(半神半人)’인 주권자의 등장 및 ‘절대 권력’의 탄생을 의미했다. 이는 1972년 사회주의헌법의 ‘주석제’ 신설로 명문화되었는데, ‘주석’은 소환권이 없는 ‘무소불위(無所不爲)’의 권력으로 규정되었다. 또한 북한사회에서 ‘유일사상 체계 확립 10대 원칙’은 사회주의헌법 이상의 권위를 가지며, ‘수령’의 ‘교시·지령’과 담론에 의해 헌법이 일시적으로 정지되는 사회로 진입했다. 이 시점에서 주권자의 권한이 새롭게 규정되었으며, 후계자인 김정일의 권력이 안착되었고, 북한의 국가성격이 새롭게 변모했다.¹⁷ 1967년을 기점으로 북한의 국가성격이 변화되었는데, 그 핵심은 북한이 ‘파놉티콘(panopticon)적 관료체제’로 변화되었으며, 이 변화과정에서 ‘가산제(patrimonialism)적 지배’가 새롭게 착종되었다는 점이다. ‘가산제적 지배’는 ‘수령’을 중심으로 하는 ‘파놉티콘적 관료체제’ 구조 속에서 관료-인민에 대한 수령의 인격적 지배가 결합될 수 있는 원리를 제공했다.¹⁸ 1974년 이후 북한은 제도로서의 ‘주석’과 사회운영의 원리로서의 ‘수령’ 중심의 사회로 전환되었으며, 이 시스템이 김일성 사망 이전까지 북한 국가의 작동원리였다.

이 시스템은 1994년 김일성의 사망으로 변화가 발생했다. 김일성의 사망 이후 등장한 ‘김정일 체제’는 ‘주석제’를 폐지하고 ‘국방위원장’을 국가수반으로 하는 제

¹⁶ 위의 책, p. 79.

¹⁷ 북한의 주권자에 대한 규정은 흡사 중세와 근대로 넘어오는 과정에서의 주권론에 대한 논의를 보는 것 같다. 보텔의 절대주권론에 의하면 “...신이 임명하고 파견한 우리나라 군주는 늘 아버지보다 더 신성하고 더 불가침적이다”거나, 흡스의 “군주가 사회계약 과정에서 원래 빠져 있기 때문에 인민에 대한 아무런 계약적 의미가 없고 따라서 이 군주는 인민에 대해 무슨 짓을 해도 애당초 불법을 저지를 수 없다”는 논리와 유사하며, 루소의 주권론에 의한다면 “전체로서 실제로 사고하고 행동할 수 없는 수많은 개인들로 구성된 인민전체의 관념적 의인화는 실제로 ‘생각하고 결정하고 집행’하는 이 위대한 개인에 의해서만 유기체적 실존성을 얻을 수 있다”는 논리처럼, 북한의 주권자는 신과 인간의 경계선에서 있는 위치를 점한다고 할 수 있다. Jean Bodin, *On Sovereignty. For chapt. from The Six Books of the Commonwealth* (Cambridge: the Cambridge University Press, 1992), p. 119; 황태연, 『제몽의 기획: 근대정치사상 연구』 (서울: 동국대학교출판부, 2004), p. 93에서 재인용, pp. 98, 107.

¹⁸ 김종욱, “북한의 관료체제 ‘변형’과 ‘일상의 정치,’” 『현대북한연구』, 제10권 2호 (2007), pp. 36~39.

도로 변경되었다. 단, ‘주석’의 권한은 ‘국방위원장’에게 그대로 이전되었다. 김정일은 김일성을 ‘영원한 주석’으로 모시고, 통치 주권자가 존재하지 않는 비정상적 방식으로 통치를 수행한 것이다. 당-국가시스템을 군 중심의 국가운영시스템으로 전환시켰으며, 국가의 증여시스템을 방치하고 북한주민들에게 ‘강제적 자립화’를 강요했다. 따라서 기존 법률과 제도는 작동하지 않고, 통치 주권자는 제도적으로 존재하지 않는 공백 속에서 ‘고난의 행군’ 기간 동안 새로운 국가시스템이 정비된 것이다. 이러한 법률 차원에서는 이해할 수 없는 조치에 의해 그것이 법률적 조치가 되는 상황이 바로 ‘예외상태’이며, 이 ‘예외상태’를 결정하는 주권자가 바로 북한의 ‘국방위원장’이었던 것이다.

1990년대 중반 ‘수령’ 사망과 경제위기가 겹치는 일종의 권력 공백이 발생했다. 뒤이어 자연재해에 따른 식량난으로 인해 심각한 아사가 발생했고, 공장의 가동률은 20~30% 수준으로 추락했다. 이는 긴급 상황의 발생을 의미한다. 기존의 방식으로 극복할 수 없는 사태에 직면하게 된 것이다.¹⁹ 북한은 이 시기를 ‘고난의 행군’으로 규정하고 ‘사회주의 강행군’을 통해 극복할 것을 제시했다. 북한의 권력이나 주민의 입장에서 이 시기는 겪어보지 못한 경험이었으며, 겪어보지 않은 현실 극복을 위해 새로운 규범을 창출하는 과정이라 할 수 있다. 그러나 이 상황의 객관적 조건과 무관하게 그 상황을 규정하고 상황 극복의 전권을 행사할 수 있는 것은 주권자, 즉 북한의 ‘최고 지도자’이다.

1992년 개정 헌법에 의하면, 국방위원회가 유사시 전시상태와 동원령을 선포할 수 있으며(제114조 4항), 이에 따른 명령을 낼 수 있다(제115조). 따라서 법적으로 이 긴급 상황을 규정할 수 있는 권한을 가진 자는 국방위원장, 즉 김정일이다. 북한의 긴급사태에 대한 대응을 결정할 수 있는 권한은 총비서, 주석, 최고사령관, 국방위원장이라 할 수 있다. 그런 점에서 김정일은 국방위원장 명의로 사태를 규정하고 사태 해결의 방향을 제시할 수 있었다. 단 김정일이 ‘수령’ 유고시, ‘수령’을 대행할 ‘후계자’란 점에서 국방위원장이란 직위와 무관하게 결정을 내릴 수 있는 권한이 있다고 볼 수 있다. 즉 모든 판단은 김정일에 의해 결정된다.

“긴급사태란 객관적으로 주어지기는커녕 명백하게 주관적인 판단을 포함하는 현상이라는 사실을 그리고 긴급하고 예외적인 상황이란 어디까지나 긴급하고 예외적이라고 선언되는 상황일 뿐이라는 사실”을 주목할 필요가 있다.²⁰ 객관적 상

¹⁹ 긴급사태는 법률의 궁극적인 기초와 원천 자체를 구성한다는 원리로 전환된다는 것을 의미한다. 즉 긴급사태야말로 법 전체의 최상위이자 근원적인 원천이며, 새로운 규범의 생산으로 구체화된다. 위의 글, pp. 57~59.

황이 어떻든 간에, 그 상황의 규정은 최고지도자의 주관적 판단에 근거하며, 그 판단에 의해 새로운 규범이 창출된다.²¹ 북한시스템의 거대한 변화를 의미하는 것이 아니라, 그 시스템의 존립과 기존의 규범 적용의 당위성을 보장하기 위해 ‘픽션적 공백’으로서 ‘고난의 행군’이라는 ‘예외상태’가 선포되고, 최고지도자의 명령에 의해 사태 수습의 전권이 보장된다.

북한은 ‘고난의 행군’을 일종의 준전시상황으로 규정하고 있다. “한 국가, 한 민족이 완전히 괴멸해버릴 수 있는 이런 최악의 형편에서 우리가 피할 수도 없고 피해서도 안 되었던 조국수호전은 얼마나 준엄했는가. 그것은 말 그대로 선전포고 없는 전쟁, 총포성이 울리지 않는 세계적인 대전이었다.”²² 북한의 규정대로라면, ‘고난의 행군’ 시기는 ‘선전포고 없는 전쟁’이며, 가상의 적을 규정하여 준전시상태를 극복하기 위한 과정이었다. 그래서 북한주민들은 이 시기에 ‘적들과 총포성 없는 전쟁’을 수행하는 주체가 되어야 했으며, ‘새로운 시대정신’을 창조하는 군인과 같은 삶을 살아야 했던 것이다.²³ 이러한 결정을 수용할 수 있었던 것은 북한주민들이 느끼는 공포 때문이었다. 즉 공포가 ‘예외상태’를 선포한 북한 최고지도자의 결정을 수용하게 만든 것이다. 이 시기에는 기존과 완전히 다른 도저히 이해할 수 없는 상황이 일상이 되었으며, 이러한 ‘예외상태’는 공포의 일상화를 의미한다.²⁴ 즉 ‘고난의 행군’은 공포가 일상화되었음을 알리는 신호탄이었다.²⁵

공포와 함께 도래한 ‘고난의 행군’은 ‘예외상태’의 일상화를 의미하며, ‘벌거벗은 생명’인 인민이 탄생한 계기라 할 수 있다. 1930년대 빨치산의 삶을 1990년대에 살아가라고 하는 것은 그야말로 예외적인 삶을 강요한 것과 다르지 않다. ‘재현이 현실을 능가하게 되는’ 삶을 강요받은 것이다.²⁶ ‘예외상태’ 속의 북한주민은 생존

²⁰ 위의 글, p. 62.

²¹ “예외상태는 규범의 공백에 대응하는 것과는 거리가 멀며, 오히려 규범의 존립과 정상 상황에 대한 규범의 적용을 보증하기 위해 질서 안에 하나의 픽션적 공백을 만들어내는 것으로 나타난다.” 위의 글, p. 65.

²² 동태관, 『로동신문』, 2000년 10월 3일; 김갑식, “1990년대 ‘고난의 행군’과 선군정치,” p. 12에서 재인용.

²³ 김갑식, 위의 글, p. 17.

²⁴ “공포가 가장 무서울 때는 그것이 불분명할 때, 위치가 불확정할 때, 형태가 불확실할 때, 포착이 불가능할 때, 이리저리 유동하며, 종적도 원인도 불가해할 때다…‘공포’란 곧 불확실하다는 것이다. 위협의 정체를 모른다는 것, 그래서 그것에 대처할 방법이 없다는 것이다. 그것에 달려들어 맞서 싸우려 해도, 싸워볼 도리가 없다는 것이다.” 지그문트 바우만 지음, 함규진 옮김, 『유동하는 공포』 (서울: 산책자, 2009), p. 11.

²⁵ “일상생활의 90퍼센트 이상을 지배했던 습관과 행동방식이 삼시간에 의미를 잃었고…도저히 이해할 수 없는 상황, 그것이 일상이 되어버린 것이다.” 위의 책, pp. 28~30.

²⁶ 제임스 C. 스콧 지음, 전상인 옮김, 『국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하는가』 (서울: 예코

을 위해 국가가 부과하는 이데올로기와 구호를 재현해야만 하는 존재였다. 그러나 그 재현은 언제나 현실의 공포와 기아를 벗어날 수 없었다.

Ⅲ. 국가의 ‘돌봄’ 포기과 ‘벌거벗은 생명(homo sacer)’의 탄생

“원자화된 개인들의 고립이 전체주의 지배의 대중적 토대를 제공한다”는 한나 아렌트(Hannah Arendt)의 정의처럼,²⁷ ‘고난의 행군’을 겪고 있는 북한주민들은 지속적인 생존의 불안과 생계유지를 위한 일상의 변동 속에서 고립되었다. 일탈의 예방을 위한 공권력의 감시와 통제, 지속적인 ‘비사그루뵀’에 의한 검열과 적발, 적발된 자들에 대한 모진 고문과 공개적인 처형, 주민들의 생존을 위한 고발과 신고 등은 북한사회를 상호의심의 사회 속으로 더욱 결박시켰다.

1. 국가의 돌봄 포기과 일상의 ‘벌거벗은 생명’

북한사회의 주민들은 고립되고 무기력한 존재이며, 동시에 권력이 부과한 방식을 따르지 않는다면 ‘잉여’가 되어버리는 존재였다.²⁸ 특히 ‘고난의 행군’ 기간을 거치면서 이러한 흐름은 더욱 강화되었다. 국가 능력의 부재로 인해 증여시스템이 마비되었고, 국가는 주민에 대한 돌봄 포기과 대응했다. 국가의 돌봄 포기과 체제유지를 위한 감시와 통제의 강화는 주민들의 ‘잉여’적 존재로의 전락을 심화시켰다. 이런 의미에서 ‘고난의 행군’을 거치면서 북한주민들은 ‘벌거벗은 생명’ 즉 ‘호모 사케르(homo sacer)’로 재탄생하게 되었다고 할 수 있다.

‘호모 사케르’는 희생물로 바칠 수는 없지만 죽어도 되는 생명을 의미한다. 즉 절대적인 살해 가능성에 노출된 생명, 법과 희생 제의의 영역 모두를 초월하는 어떤 폭력의 대상을 가리킨다. 이들은 주권 권력의 특권 중 하나인 생사를 결정하는 권리에 의해 죽음에 노출된 생명이며, 주권자에 의해 무제한적인 살해 허가가 가능한 예외적 존재들이다.²⁹ 역설적으로 이들은 “자신들의 권리를 포기함으로써,

리브르, 2010), p. 300.

²⁷ 한나 아렌트 지음, 이진우·박미애 옮김, 『전체주의의 기원 2』 (서울: 한길사, 2006), p. 172.

²⁸ “‘잉여’란 여분, 불필요함, 무용함을 의미하며…잉여로 규정된다는 것은 버려져도 무방하기 때문에 버려졌다는 것을 의미한다. 또한 잉여는 ‘불합격품’, ‘불량품’, ‘폐기물’, ‘찌꺼기’에 다름 아니다.” 지그문트 바우만 지음, 정일준 옮김, 『쓰레기가 되는 삶들: 모더니티와 그 추방자들』 (서울: 새물결, 2008), p. 32.

²⁹ 조르조 아감벤 지음, 박진우 옮김, 『호모 사케르: 주권 권력과 벌거벗은 생명』 (서울: 새물결, 2008), pp. 175~187.

대신 주권자가 시민들 모두의 보존을 위해 적절하다고 생각하는 바에 의해 그 자신의 처벌권을 행사하도록 그(글쓴이: 주권자)를 강화”시켜주었다.³⁰ 북한 최고지도자의 ‘예외상태’ 선포에 의한 전권의 행사를 허용한 것은 북한주민들이었다.

따라서 ‘고난의 행군’을 극복하기 위한 국가의 지침을 따르지 않는 자는 언제든 죽여도 되는 존재이며, 기아에 의한 아사자를 방지하는 것은 아무런 문제가 되지 않는 것이다. ‘고난의 행군’ 기간을 겪으면서 북한주민들은 육체적 삶을 유지하는 것에 몰두할 수밖에 없는 상황에 내몰렸다. 북한의 공식담론인 ‘사회정치적 생명체’는 텅 비어 버리고, 북한주민들은 생존의 문제, 육체를 보존하는 삶만이 남게 되었다.³¹ 가장 중요한 원인 중 하나는 국가가 인민에 대한 돌봄을 포기한 것이다. 국가는 인민을 실질적으로 방치했으며, 북한주민들의 생존의 몫은 ‘각자도생(各自圖生)’의 ‘지혜’에 달려 있었다. 이미 1994년 북한은 기관, 기업소 차원에서 식량문제를 자체 해결하라고 지시했다. 이는 “국가배급 체계로부터 ‘기관, 기업소 배급 체계’로의 전환을 공식적으로 선언”한 것이며, 국가의 몫을 인민에게 전가한 것이다.³²

이 상황은 주민과 관료들의 생존방식으로써 시장의 확대와 국가 자원의 시장 유출을 통해 부분적으로 해소되었지만, ‘김정일 시대’ 내내 근본적인 해결은 불가능했다. ‘고난의 행군’ 기간의 식량부족 상황은 극단적이었으며, 항상 식량의 절대적인 부족상황을 벗어나지 못했다(<표 2> 참조). 이는 북한주민들을 기아와 영양부족, 그리고 상시적인 죽음의 공포로 내몰았다.

<표 2> 북한의 식량 수급량 추이

(단위: 만 톤)

연도	식량 소요량		부족량 (1,630kcal 기준)	국제사회의 지원	수입량	절대 부족량	
	1,630kcal 기준	2,080kcal 기준				1,630kcal 기준	2,080kcal 기준
1995/1996	598	670	191	54	65	72	144
1996/1997	535	599	248	50	75	123	187

³⁰ 위의 책, p. 217.

³¹ 아감벤은 유대인 수용자들을 비오스(bios: 사회정치적 삶)가 사라지고 조에(zoē: 육체적 삶)로서의 삶만이 남은 자들이라고 주장했다. 이런 의미에서 ‘고난의 행군’ 기간과 그 이후 북한주민들은 ‘사회정치적 생명체’라는 북한식 설명과는 무관하게 ‘사회정치적 생명’은 박탈당하고 유한한 ‘육체적 생명’만을 유지하기에 급급한 존재가 되어버린 것이다.

³² 박형중, “북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대,” p. 222.

연도	식량 소요량		부족량 (1,630kcal 기준)	국제사회의 지원	수입량	절대 부족량	
	1,630kcal 기준	2,080kcal 기준				1,630kcal 기준	2,080kcal 기준
1997/1998	461	516	177	90	80	7	62
1998/1999	483	541	105	79	25	1	58
1999/2000	476	533	134	100	17	17	57
2000/2001	478	535	221	123	20	78	135
2001/2002	495	554	130	150	10	30(초과)	29
2002/2003	492	551	95	117	10	32(초과)	27
2003/2004	510	571	102	94	10	2(초과)	59
2004/2005	513	574	89	84	10	5(초과)	56
2005/2006	518	580	64	109	-	45(초과)	17
2006/2007	521	583	73	30	26	17	79
2007/2008	523	586	122	72	23	27	90
2008/2009	526	589	95	37	15	43	106
2009/2010	512	573	178	29	20	129	190
2010/2011	535	599	86	9	31	46	110
2011/2012	539	604	73	4	37	32	97

출처: 문경연·김판석, “북한 경제난의 인구학적 영향과 경제에의 함의,” 『통일정책연구』, 제22권 1호 (2013), p. 126.

그리고 정확한 통계를 확보할 수는 없지만 ‘고난의 행군’ 기간과 그 이후 북한의 많은 주민들이 식량난으로 인해 사망했다(<표 3> 참조). 사망인원의 추정은 적게는 25만 명에서 많게는 300만 명까지 통계의 편차는 크지만, 북한주민들이 죽음의 공포에 직면했고, 그 죽음의 고비를 넘지 못했다는 것을 의미했다. 김정일 스스로 이 시기를 ‘무정부상태’로 표현했으며, ‘선군정치’의 핵심이 될 인민군대에도 식량이 제대로 공급되지 않는다고 비판할 정도였다.³³ 이런 상황을 고려한다면 북한주민들의 상황은 더욱 열악했음을 간접적으로 확인할 수 있다.³⁴

³³ “월간조선 긴급입수자료: 1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일연설,” 『월간조선』, 1997년 4월호.

³⁴ 탈북자 인터뷰에서 한 탈북자는 1997년 당시를 다음과 같이 회고하고 있다. “많아요. 엄청 많아요. 많아서, 어휴, 우리 동네도 진짜 많이 죽었어요.” 협동농장원 출신 탈북자 인터뷰 (2009년 1월 20일 진행).

<표 3> 북한의 식량난에 따른 인구 손실

구분	박경숙		이석 (2004a,2004b)	Goodkind&West (2001)	좋은벗들 (1998)
추정기간	1993~1998	1998~2008	1994~2000	1995~2000	1995~1998
추정자료	1993, 2008년 센서스, 새터민 조사, 증언, 공식통계		1993년 센서스, 1998, 2002년 북한어린이영양 실태조사	중국 기근 시 사망률 및 98년 북한어린이 실태조사자료	식량난민의 조사자료
추정치	881,862명		-	-	-
출산	14,870명	271,275명	-	-	-
사망	342,639명	150,331명	25~69만 명 63~112만 명	60~100만 명	300만 명
이주	102,746명		-	-	-

출처: 박경숙, “북한의 식량난 및 기근과 인구변동,” 『통일정책연구』 제21권 1호 (2012), p. 149.
 기타출처: 이석, 『1994~2000년 북한기근』 (서울: 통일연구원, 2004); 이석, “1994~2000년 북한기근: 초과 사망자 규모와 지역별 인구변화,” 『국가전략』, 제10권 1호 (2004); Daniel Goodkind and West Lorraine, “The North Korean Famine and Its Demographic Impacts,” *Population and Development Review*, Vol. 27, No. 2, 2001; 좋은벗들, 『북한식량난』 (서울: 불교정토회, 1998).

2. 국가의 통제와 수용소의 ‘별거벗은 생명’

북한은 1990년대 초반 사회주의권의 붕괴를 목도하면서 외부 흐름의 유입에 극도의 과민반응을 보임과 동시에 이 흐름을 막는데 총력을 기울였다. 당시 김정일은 “여러 나라에서의 사회주의의 좌절이 남긴 가장 심각한 교훈은 사회주의의 변질이 사상의 변질로부터 시작되며 사상전선이 와해되면 사회주의의 모든 전선이 와해되고 종당에는 사회주의를 송두리째 말아 먹게 된다는 것이다”라며 사상통제의 강화를 강력히 주장했다.³⁵ 이 조건 속에서 발생한 자연재해로 인해 식량난이 가중되었다. 따라서 사회주의권 붕괴와 식량난이라는 총체적 위기를 극복하기 위해서는 강력한 통치력과 공권력이 요구된다.³⁶ 이와 같은 상황에서 북한주민들은 주요한 단속의 대상이 되었으며, 국가의 지시를 따르지 않는다면 수용소에 들어가

³⁵ 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다,” 『김정일선집』, 제14권 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 48~49.

³⁶ 1992년 최고인민회의 상설회의 결정 제22호로 ‘사회안전단속법’이 채택되었으며, 1999년 최고인민회의 정령 제540호로 수정 보충되었다. 그 내용을 보면, ‘국가주권과 사회주의 제도의 보위(제1조), ‘온 사회에 혁명적 질서를 세우는 것(제2조), ‘사회안전기관은 국가의 정치적 안전에 위협을 주는 행위 단속(제9조)’ 등이며, 각종 위법사항을 명시하여 단속을 강화했다.

도 무방한 존재들이 거쳐하는 공간이 되어버렸다.

수용소란 ‘예외상태’가 규칙이 되기 시작할 때 열리는 공간이며…누구든 수용소 안으로 들어서는 사람은 내부와 외부, 예외와 규칙, 합법과 불법이 구별되지 않는 지역으로 들어서는 것이며, 거기서 개인의 권리나 법적 보호라는 개념들은 더 이상 아무런 의미도 갖지 않는다.³⁷

즉, 북한에서 위기상황 극복을 위한 규정을 어기는 존재는 언제나 수용소에 들어가거나, 공권력에 의해 처벌 받아도 무방한 상황이 지속되었다. 이 ‘예외상태’의 공간은 비식별의 공간이며, 지금까지 경험하지 못한 공간이 되어버리고, 기존의 관행적 삶으로는 보호받지 못한다. 이들은 ‘아무 것도 가진 것이 없는, 오로지 별 거 벗은 생명 외에 지닌 것이 없는, 전적으로 권리를 박탈당한 자’들이다.³⁸

따라서 ‘예외상태’에서 최고지도자의 명령에 따르면 살게 만들고 그렇지 않다면 죽도록 내버려두는 사태에 직면한다. 통치 체계의 불완전한 작동과 심각한 기근의 시대에 문제가 되는 것은 북한주민이다. 따라서 ‘살게 하든가 죽게 내버려두는’ 권력이 작동하게 된다.³⁹ 이러한 판단을 위해 국가공권력이 작동한다. 국가안전보위부, 인민보안부 등의 내치 공권력의 확대는 불가피하며, 모든 판단은 법률에 근거하기 보다는 최고지도자의 정치적 판단과 공권력의 자의적 판단에 의해 좌우된다고 할 수 있다.⁴⁰ 이제 ‘예외상태’에서 북한주민들은 단속의 대상으로서 ‘로동단련형’에 처해질 수도 있으며, 수용소에 갇힐 수도 있고, 극단적으로는 공개처형을 당할 수도 있다. 이 모든 판단의 근거는 법률로 가장된 최고지도자와 경찰력에 의해 좌우된다. 예를 들면 ‘심화조 사건’을 통해 경찰력이 대상 주민들을 고문·심문하고 자의적인 판단에 의해 숙청했다는 것에서 알 수 있다.⁴¹

이미 북한은 주민들을 ‘기본 균중-복잡한 균중-적대계급 잔여분자’의 세 가지

³⁷ 조르조 아감벤, 『호모 사케르』, pp. 319~322.

³⁸ 고지현, “조르조 아감벤의 ‘호모 사케르’ 읽기,” 『人文科學』, 제93집 (2011), p. 226.

³⁹ 미셸 푸코 지음, 이균현 옮김, 『성의 역사: 앎의 의지』 (서울: 나남출판, 1994), pp. 146~148.

⁴⁰ “대수롭지 않아 보이는 공간이, 실제로는 정상적인 법질서가 사실상 정지되어 있고, 잔혹한 일이 벌어질 것인지 아닌지 여부는 법이 아니라, 그 시점에 임시적으로 주권자로 행세하는 경찰의 예외바름과 윤리 감각에 전적으로 달려 있는 공간”이 된다. 조르조 아감벤, 『호모 사케르』, p. 329.

⁴¹ ‘심화조 사건’은 1997년부터 2000년까지 인민보안부(당시 사회안전성)가 8,000여 명의 인원으로 이뤄진 ‘심화조’를 만들어 약 2만 5,000명의 북한주민을 숙청한 사건이다. 이 사건의 여파가 얼마나 컸는지 김정일이 ‘심화조’에 대한 소탕작업을 지시했다고 한다. 『신동아』, 통권 553호 (2005), pp. 120~136 참조.

로 구분하고, 주민들의 성분(성분이라는 기준은 그야말로 자의적일 수밖에 없다)을 스물 다섯가지로 분류하여 통제했다.⁴² 북한에서 ‘복잡한 군중’과 ‘적대계급 잔여분자’는 기본적으로 감시와 통제의 대상이며, 지속적인 검열과 검증을 받아야 하는 대상이었다. 이 과정에서 적발된 자들은 정치범수용소로 끌려가게 된다. 특히 1980년대 말 동구 사회주의권이 붕괴하면서 북한의 내부통제 강화 차원에서 특별 독재대상구역이 늘어났다고 한다.⁴³ 또한 ‘고난의 행군’ 기간에 “우리 내부에 숨어 있던 계급적 원수들은 복잡한 정세의 틈을 타서 음으로 양으로 책동하였으며 우리 혁명 대오 안에서 판 꿈을 꾸던 자들이 더러운 정체를 드러내기 시작했다”면서, 이에 대한 철저한 대응의 필요성을 강조했다.⁴⁴ 북한의 정치범수용소는 그야말로 ‘호모 사케르’의 표본이라고 할 수 있다.⁴⁵ 수용소의 존재와 그 양상에 대한 인지는 처벌의 공포를 통해 북한주민들을 통제할 수 있는 기제로 활용된다. 수용소의 삶을 이야기한 인터뷰 내용을 보면, 아무런 법적 권리로 갖지 못하는 자들의 ‘벌거벗은 생명’의 본질을 유추할 수 있다.⁴⁶ 수감 기간은 무한정이고, 수감소 내의 접촉은 불가능하며, 수감소의 이탈은 죽음을 의미할 뿐만 아니라, 반복적인 노동의 일상 속에서 인권은 존재의 의미를 잃어버리는 삶이 바로 수용소다. 이들은 ‘살 가치가 없는 생명’이며, ‘인민’의 권리도, ‘국민’의 권리도 박탈당해버린 존재이다.

이제 북한사회에서 일상을 살아가는 주민들은 최고지도자와 공권력의 판단에 의해 ‘생사여탈권’이 좌우되며, 최고지도자의 ‘교시’와 국가의 ‘지시’를 따르지 않으면 임의적으로 수용소에 감금되거나 ‘로동단련형’에 처해지게 되는 것이다. 그 이유는 국가의 존속을 위해서라는 명분 때문이다. 사회주의권의 붕괴에 따른 위기의식과 식량난에 의한 통제능력의 상실 속에서 최고지도자는 ‘예외상태’를 선포하고, 법률을 정지시키며 동시에 새로운 법률을 가동함으로써 국가 존속을 추구한다. 이 ‘예외상태’에서 북한주민들은 ‘벌거벗은 생명’으로서 정치에 포박당하게 된 것이다.

⁴² 1993년 “주민등록사업참고서”라는 북한 문건이 사회안전부(현 인민보안부)출판사에서 발간되었으며, 그 자료에 수록된 내용이다. 『월간조선』, 2007년 7월호 참조.

⁴³ 이금순 외, 『북한 정치범수용소』 (서울: 통일연구원, 2013), p. 18.

⁴⁴ 김정욱, “위대한 령도자 김정일동지의 현명한 령도밑에 <고난의 행군>, 강행군 시기 계급교양을 더욱 강화하기 위한 우리 당의 투쟁,” 『사회과학원학보』, 제4호 (2002), p. 13.

⁴⁵ 현재 북한 정치범수용소는 개천 14호, 요덕 15호, 명간 16호, 개천 18호, 회령 22호, 청진 25호 관리소가 있으며, 약 15만 4,000여명이 수용되어 있다고 한다. 이금순 외, 『북한 정치범수용소』, pp. 17~20.

⁴⁶ 위의 책, pp. 38~62.

IV. ‘통치술’로서의 ‘국방위원장 체제’: 위기관리체제의 ‘일상화’

‘김정일 시대’의 북한은 ‘주석’이 아닌 ‘국방위원장’을 국가수반으로 하는 새로운 통치형태로 운영되었다. ‘고난의 행군’ 기간을 북한사회의 중대한 위기 국면으로 간주한다면, 이를 극복하기 위한 통치형태의 변형은 일종의 ‘위기관리 체계’라고 지칭할 수 있을 것이다. 왜 북한은 이 시기에 ‘국방위원장 체제’를 선택했는지 추적하는 것은 북한 국가성격의 변화를 알 수 있는 방법이 될 것이다.

1. ‘예외상태’의 잠정적 조치인 통치술의 일상화

현대의 전체주의는 ‘예외상태’를 통해 정치적 반대자뿐 아니라 어떠한 이유에서건 정치 체제에 통합시킬 수 없는 모든 범주의 시민들을 육체적으로 말살시킬 수 있는 (합)법적 내전을 수립한 체제로 규정된다. 즉 ‘항구적인 비상상태의 자발적 창출’을 통해 체제를 유지하는 ‘예외상태’가 일상화됨을 의미한다. 아감벤에 의하면 ‘예외상태’가 점점 더 현대정치 지배적 통치 패러다임이 되고 있으며, 예외적으로 취해진 잠정적 조치가 통치술로 전환되는 현상이 나타나고 있다고 진단한다.⁴⁷ 특히 전체주의의 지배는 “자신이 제정한 실정법을 무시할 정도로 또는 폐지하든 하지 않던 상관하지 않을 정도로 모든 실정법을 무시”하며, “자연법칙이나 역사법칙을 엄격하고 확고하게 따른다”고 주장한다.⁴⁸ ‘고난의 행군’이라는 ‘예외상태’에서 실정법은 무의미했다. 이 상태를 극복하기 위한 방향으로서 북한은 항일혁명전통이라는 가치를 주장하며 새로운 운동을 발기한다. 그것이 바로 ‘고난의 행군’을 ‘사회주의 강행군’으로 돌파하는 것이며, 동시에 강행군의 방향은 ‘선군정치’를 통한 ‘강성대국’ 건설이다.

“예외상태가…상례가 된”⁴⁹ 순간부터 그것이 점점 더 예외적 조치 대신 통치술로 등장할 뿐만 아니라 법질서를 구성하는 패러다임으로써의 본성을 드러낸다.⁵⁰ 이것은 ‘예외상태’가 예외가 아닌 일상화로 나타나면서 ‘예외상태’를 극복하기 위한 예외적 조치가 아니라 통치를 실행하기 위한 일상적 상황으로 돌변한다는 것이며, 이 일상적 ‘예외상태’를 통치의 환경으로 이용하면서 법질서를 새롭게 구성

⁴⁷ 조르조 아감벤, 『예외상태』, pp. 15~16.

⁴⁸ 한나 아렌트, 『전체주의의 기원 2』, p. 257.

⁴⁹ Walter Benjamin, Über den Begriff der Geschichte, *Gesammelte Schriften* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1972~1989), Vol. I. 2. p. 697; 조르조 아감벤, 『예외상태』, p. 23에서 재인용.

⁵⁰ 조르조 아감벤, 『예외상태』, p. 23.

한다는 것을 의미한다. 즉, 이제 일시적 조치가 일상이 되는 통치술이 착수되는 것이다.

통치술이 행해야 하는 바는 “국가를 존재케 하는 임무와 동일시”되는 것으로, 통치술은 “국가가 견고해지고 항구성을 가지며 부유해지고 또 국가를 파괴할 수 있는 모든 것과 직면해 강고해지도록 하는 행위”를 의미하며, 동시에 국가에 대한 무한정적인 규제를 시행하는 내적관리라고 할 수 있다.⁵¹ 통치 또는 내적관리는 국가 내부의 ‘복수의 이해관계’를 조정하는 어떤 행위라고 할 수 있으며, 이해관계를 통해 통치는 개인, 행위, 부, 자원, 재산, 권리 등과 같은 모든 사물들에 영향력을 행사할 수 있는 것이다.⁵² 따라서 통치술은 국가를 존재케 하고 부강케 하기 위한 무한정적인 규제를 시행하는 내적관리이며, 국가에 존재하는 모든 인간과 사물들에 대한 영향력 행사방식을 의미한다.

김일성 주석의 사망과 ‘고난의 행군’은 최고 주권자인 ‘수령’, ‘주석’, ‘총비서’ 등으로 지칭되는 통치의 공백을 알리는 것이었다. ‘고난의 행군’의 원인이 무엇이었건 간에 그것은 북한사회에서 ‘예외상태’로의 진입을 의미했다. ‘예외상태’를 극복하기 위해서는 강력한 통치술이 필요하다. 즉 국가는 큰 힘을 갖는 반면 인민은 작은 권리를 갖게 되는 역설적 상황의 진입을 의미한다. 북한이 주장하듯, 정치적 지배에서 폭력기관의 역할이 더욱 강조된다. “폭력은 국가 권력의 가장 중요한 요소의 하나”이며, “폭력이란 다름 아닌 무장한 사람들의 조직체, 다시 말하여 군대, 경찰, 헌병 등의 강화”를 의미한다.⁵³ 국가는 이 폭력기관을 통해 “반사회주의적 및 비사회주의적 요소와 현상에 대한 철저한 진압과 법적 통제를 강화함으로써 사회주의제도를 원수들의 침해로부터 튼튼히 보위하고 철옹성같이 옹호고수”해 나가는 것이 통치술의 핵심이 된다.⁵⁴

김정일은 1993년 4월 국방위원장에 취임했다. 당시 헌법에 의하면 국방위원회는 국가주권의 최고군사지도기관이다. 김일성 사망 이후 김정일은 국방위원장 겸 최고사령관으로 호명되었다.⁵⁵ 1998년 9월 5일 제10기 1차 최고인민회의에서 국

⁵¹ 미셸 푸코 지음, 오토르망 율김, 『생명관리정치의 탄생』 (서울: 난장, 2012), pp. 24~26.

⁵² 푸코는 복수의 이해관계를 “개인 혹은 집단에 속하는 각자의 이해관계 사이에서, 사회적 유용성과 경제적 이윤 사이에서, 시장의 균형과 공권력의 체제 사이에서의 복합적인 작용”으로 서술한다. 위의 책, p. 78.

⁵³ 류경만, “국가기구에 대한 일반적 리해,” 『김일성종합대학합보: 력사 법학』, 제49권 제1호 (2003), p. 51.

⁵⁴ 황금철, “사회주의준법성의 본질과 그 강화의 필요성,” 『김일성종합대학합보: 력사 법학』, 제44권 제4호 (1998), pp. 45~46.

⁵⁵ 『연합뉴스』, 1995년 10월 9일.

방위원장을 일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도하는 기관으로 격상시켰고 그와 동시에 김정일을 재추대했다. 따라서 북한은 국방위원장이 실질적인 국가수반의 역할을 담당하게 된 것이다. 이것은 사후적 결정이었다. 1994년 김일성 사망 직후 김정일은 이미 “우리나라 헌법에서 주석제를 없애고 이에 맞게 국가주권기관 체계를 고치자”며, “앞으로 열릴 최고인민회의 심의에 제기하여 최고인민회의에서 헌법의 해당 부분을 수정하는 립법적 조치”를 취하자고 제기했다.⁵⁶

2. 위기극복의 새로운 통치술로서의 ‘국방위원장 체제’

‘국방위원장’ 김정일은 북한사회의 정치적 방향을 ‘선군정치’로 규정하고 국가의 군사화를 강화했다. 이러한 징후는 이미 1994년부터 시작되었다. 김정일은 당을 가장 중요하게 언급하면서도 “위대한 수령님께서 임명하여 주신 혁명무력의 최고사령관으로서 인민군대를 강화하는 사업을 가장 중요한 혁명임무”라고 규정했다.⁵⁷ 즉 김정일은 ‘주석제’를 폐지하고 국방위원장과 최고사령관으로서 북한을 통치할 계획을 가지고 있었던 것으로 보인다. 이는 2009년 개정 헌법 제102조 국방위원장은 조선민주주의인민공화국 전반적 무력의 최고사령관으로 규정한 것에서 확인할 수 있다.

그리고 김정일은 내치문제보다는 당과 군사부문에 집중하겠다는 입장을 밝혔다. 그는 “나에게 우리 혁명위업을 완성하는 것이 결코 간단하지 않다고 하시면서 국가행정경제사업실무에 맡겨들지 말고 당과 인민군대를 강화”하라는 것이 김일성의 유훈이라고 언급한다. 이런 유훈에 따라 김정일은 “여러 가지 립법적, 행정경제적 실무에 맡겨들게 되고 그렇게 되면 자연히 당사업과 군대사업에서 멀어질 수 밖에 없다”면서, 자신의 중요임무를 당과 군사부문으로 명확히 규정했다.⁵⁸

북한은 ‘선군정치’의 출발을 1995년이라고 설명한다.⁵⁹ 그리고 국방위원장 중심

⁵⁶ 김정일, “위대한 수령 김일성동지를 우리 공화국의 영원한 주석으로 높이 모시자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1994년 7월 11, 19일),” pp. 3~5.

⁵⁷ 단, 김정일은 “우리 당은 혁명을 령도하는 최고정치조직”이며, “당을 강화하고 당의 령도적 역할을 끊임없이 높이는 것은 인민대중을 당의 두리에 굳게 묶어 세워 혁명의 주체를 강화하며 혁명과 건설을 곧바른 승리의 길로 이끌어 나가기 위한 결정적 담보”라고 규정했다. 김정일, “위대한 수령 김일성동지를 우리 공화국의 영원한 주석으로 높이 모시자,” p. 4.

⁵⁸ 위의 글, pp. 4~5.

⁵⁹ “1995년 1월 1일 경애하는 장군님께서 다락술 초소를 찾으신 날은 이 땅위에 선군정치의 첫 포성이 울린 역사의 날,” 『로동신문』, 2000년 11월 18일; 김갑식, “1990년대 ‘고난의 행군’과 선군정치,” p. 23에서 재인용. 또한 1995년부터 ‘고난의 행군’ 종료를 선언한 2001년까지 김정일의 행보를 ‘선군행보’라고 주장한다. “경애하는 장군님께서 진행하신 인민군부대들에 대한 현지지

의 ‘선군정치’의 중요성에 대해서는 “우리 나라에 대한 제국주의자들의 고립압살 책동이 전례없이 강화되었을 때 혁명의 수뇌부를 결사옹위하고 우리 식 사회주의를 목숨으로 보위할데 대한 구호를 먼저 들고 실천에 옮긴 것도 인민군대이며 당이 결심하면 우리는 한다는 구호를 높이 들고 최고사령관의 명령을 결사관철하는 기풍을 발휘한 것도 인민군대이며 조국보위도 사회주의건설도 다맡아 하겠다는 구호를 들고 인민경제의 주요전선에서 돌파구를 열고 로력적 위훈을 떨친 것도 다름 아닌 인민군대”였다는 ‘고난의 행군’ 시기 인민군대의 활동을 제기한다. 또한 인민군대가 “사회주의 사회의 여러 집단들 가운데서 혁명성, 규율성, 조직성이 제일 강한 집단”이었다고 주장한다.⁶⁰

핵심은 김정일에 대한 충실성, 통치 실행에 있어서의 규율과 조직성에 맞춰지고 있다. 여기에서 핵심은 충실성이다. 김정일은 “인민군대간부들은 나를 절대적으로 신봉하며 내가 명령만 내리면 결사전을 벌리겠다고 하고 있습니다…나는 군인들과 함께 있는 것을 제일 좋아합니다”라며 인민군대에 대한 신뢰를 공개적으로 드러냈다.⁶¹ 당시 조선노동당의 국가 통제력은 극도로 이완되어 있었다. “인민군대의 당 정치사업은 잘되고 있지만 사회의 당 사업은 그렇지 못하다”는 것이고,⁶² 당이 이대로 간다면 ‘노인당’, ‘송장당’이 될 수 있다는 김정일의 발언을 통해 더욱 확실히 알 수 있다.⁶³

북한은 1990년대 ‘예외상태’에서 국가 내부의 ‘국방위원장-혁명그룹-군부’ 간의 ‘복수의 이해관계’를 조정하면서 새로운 통치술을 결정한 것으로 판단된다. 즉 그것은 ① ‘주석’이 아닌 ‘국방위원장’으로서의 김정일의 권력구조 구축, ② 당 중심이 아닌 군부 중심으로서의 ‘선군정치’ 제시, ③ 대중적 비전으로서 북한판 발전전략인 ‘강성대국’을 내세운 것이다. 여기에서 핵심은 국방위원회 구조이다. 국방위원회는 지속적으로 권한과 조직을 확대하였고, 총정치부, 인민무력부, 국가안전보

도는 주체 84(1995)년부터 주체 90(2001)년까지의 기간에 걸쳐 814개 단위에 이르고 있으며 그 로정은 무려 수십만리를 헤아린다.” 김문수, “위대한 령도자 김정일동지의 현명한 령도밑에 펼쳐진 주체적 혁명무력건설의 최전성기,” 『사회과학원보』, 제2권 (2002), p. 52.

⁶⁰ 리홍수, “군대는 혁명력량편성에서 기본,” 『김일성종합대학학보: 철학 경제학』, 제49권 제2호 (2003), pp. 17~18.

⁶¹ 김정일, “위대한 수령님의 뜻을 받들어 내 나라, 내 조국을 더욱 부강하게 하자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1994년 12월 31일),” 『김정일선집』, 제13권 (평양: 조선로동당출판사, 1998).

⁶² 김정일, “올해에 당사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1997년 1월 1일),” 『김정일선집』, 제14권 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 255.

⁶³ 『일간조선』, 1997년 4월호.

위부, 인민보안부 등의 군사 및 공안조직, 제2경제위원회와 기계공업부 등의 군수 계통으로 구성되었다(2009년 4월 최고인민회의 제12기 1차 회의 기준). 따라서 국방위원회는 당 중앙군사위원회와의 연계를 두되 치안 및 공안조직을 통한 내치에 집중하면서, 군수계통을 통해 통치자금의 확보 및 ‘선군정치’의 경제적 뒷받침을 한 것으로 보인다. 이는 당중앙군사위원회가 ‘전쟁과 평화문제, 일체 무력에 적용되는 전시대비 등 중요 국방관련 결정문제’만을 다루고,⁶⁴ 내치에 해당되는 모든 권한을 국방위원장의 지도하에 국방위원회가 관할한 것으로 판단된다. 즉 ‘국방위원장 체제’는 국가 내부의 관리와 통제를 주요 목표로 한 통치술이며, 그 이외의 부분은 방치하거나 ‘자립화’를 강제하는 방식이었다.

이러한 의도는 사후 추인 방식으로 2009년 개정 헌법에 명문화되었다. 즉 국방위원장은 ‘조선민주주의인민공화국의 최고영도자(제100조)’이며 동시에 ‘조선민주주의인민공화국 전반적 무력의 최고사령관(제102조)’으로, 그 임무와 권한을 국가의 전반사업 지도(제103조)로 규정했다. 이 헌법 개정을 통해서 1994년 이후 김정일은 북한사회를 국방위원장 및 최고사령관으로 통치했다는 것을 확인할 수 있다. 즉 김정일은 국방위원회를 통해 독립적이며 위계적인 통치 구조를 구축함과 동시에 ‘선군정치’를 표방하며 군과 공권력을 중심으로 북한을 통치하는 방향을 설정한 것으로 보인다. 국방위원회가 “어느 한 기관에 종속되어 있거나 다른 국가기관들과 동등한 지위를 차지한다면 고도의 조직성과 규률성, 신속성을 요구하는 국방사업에 대한 통일적 지도를 할 수 없음”으로, 국방위원회를 가장 상위의 기관으로 격상시킨 것이다.⁶⁵

‘주석제’를 폐지하고 ‘국방위원장 체제’를 통해 북한을 통치한 것은 1990년대 ‘예외상태’에서 김일성의 카리스마와 유훈을 유지함으로써 리더십을 확보하기 위한 이례적 조치임과 동시에 1992년 헌법 개정 내용의 활용이라는 측면도 고려해야 한다. 1992년 이전까지 북한에서 ‘명령’을 내릴 수 있는 위치는 주석이었다. 그러다 1992년 개정헌법에서 국방위원장도 ‘명령’을 내릴 수 있도록 했다. 북한에서 ‘명령’은 ‘주석’과 ‘국방위원장’만 내릴 수 있는 권리를 갖는다.⁶⁶ ‘명령’은 국방위원회에 의해 채택 공포되는 법 문건이며, “국가적으로 가장 절실하고도 긴급히 해결

⁶⁴ 고재홍, “북한 국방위원회의 지위와 역할 분석,” 『북한연구학회보』, 제12권 제2호 (2008), p. 48.

⁶⁵ 허성근, “공화국 국방위원회에 대한 헌법적 규제는 당의 선군정치 실현의 확고한 담보,” 『김일성종합대학학보: 력사 법학』, 제49권 제4호 (2003), p. 41.

⁶⁶ 단, 1998년 개정헌법 제104조에는 “국방위원회는 결정과 명령을 낸다”로 되어 있다가, 2009년 개정헌법에서 “조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장은 명령을 낸다”로 수정되었다. 이와 같은 변동에 대해서는 추후에 검토할 필요가 있을 것이다.

하여야 할 문제들이 명령으로 하달”된다. 특히 핵심적으로 ‘명령’은 “전국가적 범위이고, 시공간상 효력에 있어서 제한을 받지 않으며”, “나라의 전시상태와 동원령이 선포되며 국방부문의 중앙기관이 조직되고 중요 군사간부들이 임명 또는 해임”되며, “국가의 전반 무력과 국방건설사업이 지도”된다.⁶⁷ 이를 통해 볼 때, ‘명령’은 헌법에 근간하지만, 헌법을 능가하는 영향력을 의미한다. 즉 ‘명령’은 전권의 보장을 의미하는 단어라 할 수 있다.

1994년부터 2011년까지의 ‘김정일 시대’의 통치는 2009년 개정 헌법에서 최종적으로 확인할 수 있다. 국방위원장으로서 김정일은 ‘북한의 최고영도자’이며, ‘전반적 무력의 최고사령관’이다. 김정일은 국가의 전반적 사업 및 국방위원회 사업을 지도하고, 다른 나라와 맺은 중요조약의 비준·폐기 및 특사권을 행사하고, 비상사태와 전시상태 및 동원령을 선포할 수 있다. 그리고 국방위원회는 ‘선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 중요정책을 수립’하고, ‘국가의 전반적 무력과 국방건설사업을 지도’했다. ‘수령’ 사망과 식량난이라는 긴급사태에 직면하여, 이 사태를 ‘고난의 행군’으로 규정하고 이 ‘고난’을 극복하기 위해 ‘선군정치’ 노선을 천명한 것은 김정일이었다. 북한의 주권자인 김정일이 ‘예외상태’를 선포하고, 그 상태를 통치하는 지위로서 ‘국방위원장 체제’를 구축했다. 일시적 긴급사태 극복을 위한 조치가 일상적 통치술로 전환된 것이다. 이러한 이례적 체제는 변경되지 않고 그의 사망 시점까지 유지되었다.

V. 결론: ‘김정일 시대’, 북한의 국가성격

“국가제도는 경제적 토대에 의해 단순히 인과적·목적론적으로 또는 기능적으로 규정된 형성물이 아니라, 험난한 투쟁과 간주체적(間主體的) 소통의 복합적 중첩과 교차의 산물로 이해해야 할 것이다……이 복합적인 움직임을 배경으로 국가의 역사적 형태는 사회적으로 구성되는 것이다.”⁶⁸ 즉 북한은 사회주의 당-국가 시스템과 계획경제라는 고전적 토대 위에서 출발했지만, 북한의 역사 속에서 벌어진 험난한 투쟁을 통한 권력구조의 변화, 간주체적 소통을 통한 동의와 변형의 과정 등이 복합적으로 중첩되고 교차되면서 구성되었다. 따라서 이 글은 ‘김정일 시대’의 국가성격을 가늠할 수 있는 1990년대 중반부터 2000년대 초반의 기간 동안

⁶⁷ 리명일, “행정법의 특징과 원천,” 『김일성종합대학학보: 역사 법학』, 제49권 제1호 (2003), p. 53.

⁶⁸ 황태연, 『지배와 이상: 정치경제, 자연환경, 진보사상의 재구성』 (서울: 창작과비평사, 1996), p. 35.

북한의 국가성격이 어떻게 구성·변용되었는지를 중심으로 분석했다.

그리고 북한에서 ‘김정일 시대’는 김일성 주석 사망 이후 최초의 권력교체가 이뤄진 시기였다. 북한 ‘붕괴론’부터 ‘급변사태’ 그리고 ‘군부에 의한 쿠데타’ 설 등 ‘김정일 체제’의 위협성에 대한 논의들이 무성했다. 그럼에도 불구하고 김정일은 자신이 사망한 시점까지 최고지도자의 위치를 유지하며 북한을 통치했다. 특히 ‘김정일 시대’는 갑작스러운 김일성 주석의 사망과 함께 시작되었으며, ‘전대미문(前代未聞)’의 식량난 속에 진입했음에도 불구하고 통치력을 유지했다는 점이다. 이 긴급사태에서 김정일은 최고지도자로서 ‘고난의 행군’으로 명명되는 ‘예외상태’를 선포하고, 국방위원장을 국가수반으로 하는 새로운 통치술로 대응했다.

주권자가 선언한 ‘예외상태’에서 북한주민은 ‘벌거벗은 생명’이 되어, 법속에 포박되었지만 동시에 법으로부터 내버려지는 존재가 되었으며, 주권자는 법의 내부와 바깥 모두에 위치하며 법을 정지시키면서 새로운 규범을 구성했다. 그렇게 구성된 ‘국방위원장 체제’는 일시적 조치가 아니라 ‘김정일 시대’ 전체를 관통하는 항구적인 통치술이 되었다. ‘예외상태’를 극복하기 위한 일시적 조치로서의 주권자에 대한 전권의 보장은 북한주민의 권한은 더욱 축소시키고 주권자의 권한은 더욱 강화시키는 구조가 되었다. ‘주석’이 아닌 ‘국방위원장’이라는 기형적 제도에 불구하고, ‘국방위원장’은 ‘주석’의 권한을 그대로 물려받았다. 즉, ‘고난의 행군’ 시기가 ‘예외상태’로 선언되었으나 최고지도자의 권한은 변함없이 유지되었고, 역으로 당대를 살아가는 ‘인민’들은 주권자에 의해 ‘생사여탈권’이 결정되었다. 이 기형적 구조를 지탱한 것은 국방위원장을 필두로 하는 국방위원회였다. 국방위원회는 실질적으로 ‘예외상태’ 속에서 통치를 실행하는, 즉 내치와 치안을 담당하는 역할을 수행했다.

이제 김정일 사망 이후 새롭게 ‘김정은 체제’가 들어섰다. ‘김정은 시대’는 전통적인 당-국가시스템의 복원을 추진하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 김정은이 김정일과 같이 김정일을 ‘총비서’와 ‘국방위원장’으로 남겨두고 자신은 ‘제1비서’와 ‘국방위원회 제1위원장’으로 통치하는 것, 또한 내치 중심의 치안기구를 강화하는 방향을 볼 때, 그것이 당-국가시스템의 복원인지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다. 여전히 북한은 ‘예외상태’의 일상화 속에 있으며, 위기극복의 통치술이 작동하고 있다. 따라서 북한주민들은 여전히 ‘벌거벗은 생명’으로서 모든 권리를 박탈당한 생명으로 결박되어 있다.

■ 접수: 10월 30일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 11월 25일

참고문헌

1. 단행본

- 권현익·정병호. 『극장국가 북한: 카리스마 권력은 어떻게 세습되는가』. 서울: 창비, 2003.
- 마르셀 모스 지음. 이상률 옮김. 『증여론』. 서울: 한길사, 2002.
- 미셸 푸코 지음. 이균현 옮김. 『성의 역사: 얌의 의지』. 서울: 나남출판, 1994.
- 미셸 푸코 지음. 오트르망 옮김. 『생명관리정치: 탄생』. 서울: 난장, 2012.
- 스즈키 마사유키 지음. 유영구 옮김. 『김정일과 수령제 사회주의』. 서울: 중앙일보사, 1994.
- 와다 하루키 지음. 서동만·남기정 옮김. 『북조선: 유격대국가에서 정규군국가로』. 서울: 돌베개, 2002.
- 이금순 외. 『북한 정치범수용소』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 이 석. 『1994~2000년 북한기근』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 제임스 C. 스콧 지음. 전상인 옮김. 『국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하는가』. 서울: 에코리브르, 2010.
- 조르조 아감벤 지음. 박진우 옮김. 『호모 사케르: 주권 권력과 별거벗은 생명』. 서울: 새물결, 2008.
- 조르조 아감벤 지음. 김항 옮김. 『예외상태』. 서울: 새물결, 2009.
- 좋은벗들. 『북한식량난』. 서울: 불교정토회, 1998.
- 지그문트 바우만 지음. 정일준 옮김. 『쓰레기가 되는 삶들: 모더니티와 그 추방자들』. 서울: 새물결, 2008.
- 지그문트 바우만 지음. 함규진 옮김. 『유동하는 공포』. 서울: 산책자, 2009.
- 한나 아렌트 지음. 이진우·박미애 옮김. 『전체주의의 기원 2』. 서울: 한길사, 2006.
- 황태연. 『지배와 이성: 정치경제, 자연환경, 진보사상의 재구성』. 서울: 창작과비평사, 1996.
- _____. 『계몽의 기획: 근대정치사상 연구』. 서울: 동국대학교출판부, 2004.
- Benjamin, Walter. Über den Begriff der Geschichte. *Gesammelte Schriften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. 1972~1989. Vol. I. 2.
- Bodin, Jean. On Sovereignty. *For chap. from The Six Books of the Commonwealth*. Cambridge: the Cambridge University Press, 1992.
- Cumings, Bruce. “The Corporate State in North Korea.” Koo Ha-gen (ed.). *State and Society in Contemporary Korea*. New York: the Cornell University, 1993.
- Kornai, János. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: the Princeton University Press, 1992.
- Schmitt, Carl. *Politische Theologie*. München, 1922.

2. 논문

- 강진웅. “북한의 국가권력에 대한 미시적 접근: 호전적 민족주의와 주민들의 삶.” 『한국사 회학』. 제44집 2호, 2010.
- 고재홍. “북한 국방위원회의 지위와 역할 분석.” 『북한연구학회보』. 제12권 제2호, 2008.
- 고지현. “조르조 아감벤의 ‘호모 사케르’ 읽기.” 『人文科學』. 제93집, 2011.
- 김갑식. “1990년대 ‘고난의 행군’과 선군정치: 북한의 인식과 대응.” 『현대북한연구』. 제8권 1호, 2005.
- 김종욱. “북한의 관료체제 ‘변형’과 ‘일상의 정치’.” 『현대북한연구』. 제10권 2호, 2007.
- 김천구. “2012년 북한 1인당 명목 GDP 추정.” 『현안과 과제』. 제13호 29권 (현대경제연구원), 2013.
- 문경연·김판석. “북한 경제난의 인구학적 영향과 경제에의 함의.” 『통일정책연구』. 제22권 1호, 2013.
- 박경숙. “북한의 식량난 및 기근과 인구변동.” 『통일정책연구』. 제21권 1호, 2012.
- 박형중. “북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대.” 『통일정책연구』 제20권 1호, 2011.
- 오일환. “김정일 시대의 북한체제의 현황.” 오일환 외. 『현대북한체제론』. 서울: 을유문화사, 2000.
- 윤철기. “북한체제의 주변부로의 귀환: 김정일시대 ‘정치적 렌트수취국가’로의 이행과 ‘과도기 사회’적 특성.” 『한국정치학회보』. 제47집 제1호, 2013.
- 이 석. “1994~2000년 북한기근: 초과사망자 규모와 지역별 인구변화.” 『국가전략』. 제10권 1호 (2004).
- 표광민. “주권해체를 향한 아감벤의 예외상태론.” 『사회과학연구』. 제37권 1호, 2011.
- Goodkind, Daniel and West Lorraine. “The North Korean Famine and Its Demographic Impacts.” *Population and Development Review*. Vol. 27. No. 2, 2001.
- Milliken, Jennifer and Keith Krause. “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons, and Strategies.” *Development and Change*. Vol. 33, No. 5, 2002.
- MacKay, Joseph. “State Failure, Actor-Network Theory, and the Theorisation of Sovereignty.” *BSIS Journal of International Studies*. Vol. 3, 2006.

3. 북한 원문

- 김문수. “위대한 령도자 김정일동지의 현명한 령도밑에 펼쳐진 주체적 혁명무력건설의 최전성기.” 『사회과학원보』. 제2권, 2002.
- 김정욱. “위대한 령도자 김정일동지의 현명한 령도밑에 《고난의 행군》, 강행군 시기 계급교양을 더욱 강화하기 위한 우리 당의 투쟁.” 『사회과학원학보』. 제4호, 2002.
- 김정일. “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다.” 『김정일선집』. 제14권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.

- _____. “올해에 당사업에서 혁명적 전환을 일으킬데 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임 일군들과 한 담화, 1997년 1월 1일).” 『김정일선집』. 제14권. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- _____. “위대한 수령 김일성동지를 우리 공화국의 영원한 주석으로 높이 모시자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1994년 7월 11, 19일).”
- _____. “위대한 수령님의 뜻을 받들어 내 나라, 내 조국을 더욱 부강하게 하자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1994년 12월 31일).” 『김정일선집』. 제13권. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 류경만. “국가기구에 대한 일반적 리해.” 『김일성종합대학학보: 력사 법학』. 제49권 제1호, 2003.
- 리명일. “행정법의 특징과 원천.” 『김일성종합대학학보: 력사 법학』. 제49권 제1호, 2003.
- 리홍수. “군대는 혁명력량편성에서 기본.” 『김일성종합대학학보: 철학 경제학』. 제49권 제2호, 2003.
- 허성근. “공화국 국방위원회에 대한 헌법적 규제는 당의 선군정치 실현의 확고한 담보.” 『김일성종합대학학보: 력사 법학』. 제49권 제4호, 2003.
- 황금철. “사회주의준법성의 본질과 그 강화의 필요성.” 『김일성종합대학학보: 력사 법학』. 제44권 제4호, 1998.

4. 기타 자료

- 『로동신문』.
 『신동아』.
 『연합뉴스』.
 『월간조선』.

한국은행. “2012년 북한 경제성장률 추정결과.” 『보도자료』.

Abstract

Perpetuating ‘State of Exception’ and ‘System of Chairman of the National Defense Commission’ as Ruling Crafts: *Focusing Characteristics of State of North Korea in ‘Kim Jong Il Era’*

Jong-Wook Kim

This article is defined as follows about characteristics of North Korea in ‘Kim Jong-il era.’ North Korea of ‘Kim Jong-il era’ is perpetuating ‘state of exception,’ and ruling crafts to overcome the ‘state of exception’ has emerged ‘System of Chairman of the National Defense Commission.’ That’s why to overcome three kinds of crises faced the North Korea. The three crises is the occurrence of cracks in the ‘suryung’ authorities, national authorities, and bureaucratic system. In this crisis, the state has given up caring about the people. Instead, the supreme leader of North Korea was declared the ‘state of exception’ in order to maintain government. That is ‘Arduous March.’ This is operate ruling crafts of ‘Chairman of the National Defense Commission’ as system to overcome crisis. People in North Korea by the this ruling crafts was reborn as the ‘Homo Sacer’ and ‘state of exception’ was perpetuating. The measures to cope temporary emergency is switched with the everyday ruling crafts. That was the principle of ‘Kim Jong-il era’ national operations.

Key Words: State of Exception, Chairman of the National Defense Commission, Ruling Crafts, Homo Sacer, Characteristics of State

해방직후 북한 국내 공산세력의 국가건설전략: 오기섭의 ‘인민전선’을 중심으로*

안 문 석**

- I. 머리말
- II. 기존연구에 대한 검토
- III. 인민전선 전략
- IV. 공산청년동맹 견지 전략
- V. 직업동맹 독립
- VI. 국내과 국가건설전략의 형성 원인
- VII. 맺는 말

국문요약

해방직후 북한지역에서 항일빨치산파와 경쟁하던 국내민족주의세력은 ‘인민전선’으로 대표되는 분명한 국가건설전략을 가지고 있었다. 노동자·농민을 중심으로 ‘노농소비에트’를 설립해야 한다는 인민전선은 민족 자본가와 지주, 나아가 소극적 친일 세력까지 국가건설에 참여시켜야 한다는 김일성 세력의 민족통일전선과 극명하게 대립관계를 이루고 있었다. 하지만 인민전선과 노농소비에트의 보다 구체적인 내용, 이들의 국가건설을 위한 프로그램에 대한 연구는 미진했다.

본 연구는 한국전쟁 당시 북한 노획문서와 미국 군정문서 등을 통해 국내 공산세력의 국가건설전략을 좀 더 명확하게 그려낸다. 노농소비에트의 내용은 토지개혁과 공장의 국유화 등을 전제로 한 노동자와 농민이 주체가 된 노농정권을 수립하는 것이었다. 이를 이루기 해서 오기섭과 국내 공산세력은 2단계 혁명의 전략을 가지고 있었다던 것으로 분석된다. 1단계는 당시 자본주의 단계에서 이를 수 있는 부르주아 혁명과 같은 과정이다. 이 과정을 통해 ‘인민자주적 공화국’을 건설해야 한다고 생각했다. 하지만 마르크스 이론과는 달리 이 단계에서도 주체는 어디까지나 노동자와 농민이어야 한다는 주장

이었다. 2단계는 사회주의 혁명이다. 방점은 노농소비에트에 찍혀 있기 때문에 1단계는 단기간에 거치고 조속히 2단계 혁명을 이루어야 한다는 것이 이들 세력의 전략이었다. ‘노동자·농민 중심 속성 2단계 혁명론’이라고 할 수 있겠다.

국내 공산세력은 인민전선 실현 차원에서 김일성의 민주청년동맹 재조직론에 맞서 공산청년동맹을 견지하려 했고, 직업동맹도 노동자 권익보호를 위해 당에 대해 나름의 독립성을 유지해야 한다고 주장했다. 국내파는 결국 김일성 세력과의 권력투쟁에서 패하고 그들의 정치노선도 빛을 잃게 되었다. 하지만 북한체제 형성 과정의 실체에 대한 접근 차원에서 국내파에 대한 연구는 앞으로도 더욱 필요하다 하겠고, ‘빈농위원회’의 내용이나 국내파 주류세력의 분열 과정 등이 우선 후속연구의 초점이 되어야 할 것으로 보인다.

주제어: 북한 국내 공산세력, 항일빨치산파, 인민전선, 민족통일전선, 오기섭, 김일성, 노농소비에트, 2단계 혁명론, 공산청년동맹, 직업동맹, 빈농위원회

* 이 논문은 2013년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2013S1A5A8022312).

** 전북대학교 정치외교학과 조교수

I. 머리말

잘 알려진 것처럼 해방직후 북한지역에는 항일빨치산파, 소련파, 연안파, 국내 공산주의세력, 국내 민족주의세력 등 다양한 세력이 경쟁하고 있었다. 공산주의 계열 가운데 한국공산주의 운동의 역사적 맥락에서 정통성을 가진 쪽은 국내 공산주의세력과 연안파였다. 이들 두 세력에는 1925년부터 1928년까지 조선공산당 창건 또는 재건운동에 참여했던 인물들이 참여하고 있었다. 항일빨치산파와 소련파는 한국공산주의 운동과는 관련이 없는 신진세력이었다. 국내에서 좌익운동을 하던 국내 공산주의세력은 세 갈래가 있었다. 첫 번째는 오기섭과 정달현, 리주하 등 함경남도를 중심으로 사회주의 노동운동을 주도하던 세력, 두 번째는 김용범, 박정애, 장순명, 주녕하, 장시우 등 김일성 지지세력, 세 번째는 박금철, 리효순, 리송운 등 함경남도 갑산을 중심으로 김일성 세력과 공조해서 항일운동을 하던 갑산파이다. 갑산파는 일제 강점기 주요활동을 항일빨치산파와 함께 했기 때문에 항일빨치산파의 한 분파로 볼 수 있다. 국내 공산세력 가운데 김일성 지지세력과 갑산파는 해방 정국에서 김일성 지원에 적극 나섰기 때문에 나름의 이념과 전략을 따로 분석하기는 어렵다. 물론 갑산파는 1967년 숙청을 당할 만큼 김일성과는 다른 노선을 제기하지만 적어도 해방정국에서는 아니었다. 따라서 해방 정국에서 나름의 주장을 강력하게 제기 하면서 항일빨치산파와 맞섰던 세력은 첫 번째 사회주의 노동운동세력이다. 따라서 본 연구는 이 세력의 이념과 전략을 연구대상으로 하며, 이 글에서 국내 공산주의세력 또는 국내파라 할 때는 특별한 언급이 없는 한 이들을 가리킨다.

해방직후 세력 간 경쟁과 갈등은 주로 항일빨치산파와 국내파 사이에서 발생했다. 이들 두 세력 간의 경쟁은 권력투쟁의 성격을 지니고 있었으며, 이는 이념과 국가발전전략에 있어서의 분명한 차이에서 오는 것이었다. 북한을 사회주의 국가로 건설한다는 데 있어서는 동일한 이념적 방향성을 가지고 있었지만 그 구체적인 내용은 많이 달랐다. 국내파는 주로 항일빨치산파와 대립관계 속에서 자신의 이념과 전략을 보다 분명하게 드러냈는데, 자본가와 민족주의적 지주도 제외하고 순수 노동자·농민 중심으로 국가를 건설해야 한다는 인민전선론, 직업동맹(노동조합)은 철저히 노동자들의 이익을 대변하는 조직으로 남아야 한다는 직업동맹 독립론 등은 항일빨치산파의 주장과는 판이한 것이었다. 항일빨치산파는 노동자뿐만 아니라 민족 자본가와 지주들도 국가건설에 참여시켜야 한다는 통일전선론, 직업동맹도 당의 지도를 받아야 한다는 당 지도론을 내세웠다.

이러한 차이는 국내파의 당시 정세를 보는 관점, 노동자에 대한 인식, 국유화에

대한 견해 등에서의 차이에서 오는 것이었다. 결국은 국가발전에 대한 비전과 전략이 달랐던 것이다. 해방 직후 북한지역의 여러 세력 가운데 이후 북한 역사의 주역이 된 항일빨치산파에 대한 연구는 그동안 많이 진행되어 왔다. 하지만 그 밖의 세력에 대한 연구는 상대적으로 미진한 상태이다. 특히 국내파에 대한 심층연구는 매우 부족하다. 우선 오기섭을 위시한 국내 공산주의세력이 주장한 인민전선의 실체에 대한 깊이 있는 연구 자체가 없다. 또 국내파 내부의 세밀한 노선 차이, 인민전선론이 가지고 있는 구체적인 국가발전전략 등에 대한 연구가 되어 있지 않다. 이는 무엇보다 국내세력이 김일성과와의 경쟁에서 조기에 패배했기 때문일 것이다. 한국공산주의운동사에서 정통성을 가지고 있는 국내파의 이념과 전략, 전략 실패의 원인에 대한 연구는 초기 북한사회의 실상을 보다 정확히 파악하고 계파 간 경쟁의 본질적인 부분을 밝혀내는 데 매우 중요한 역할을 할 것이다. 그런 의미에서 이 부분에 대한 연구는 조기에 보다 더 심층적으로 진행되어야 할 것이다.

II. 기존 연구에 대한 검토

해방직후 김일성 세력이 추구했던 민족통일전선에 대한 연구는 꽤 깊이 진행되어왔다.¹ 하지만 북한 국내 공산세력에 대한 연구는 매우 단편적으로 이루어져 왔다. 이들 대부분은 정치적인 부침과 직업동맹을 둘러싼 논쟁을 중심으로 하고 있다. 스칼라피노·이정식의 연구는 해방 직후 북한 지역의 다양 정치세력의 부침과 김일성 세력의 민족주의 세력과 국내파에 대한 탄압, 그 속에서의 오기섭의 몰락 과정을 연구해 해방직후 북한정치 이해를 위한 길잡이 역할을 해왔다.² 김준엽·김창순의 연구도 조선공산당 북부조선분국 설치를 둘러싼 국내 공산세력과 김일성 세력의 정치투쟁에 초점을 맞추어 당시 주요 세력 간의 경쟁과 갈등, 권력장악과 숙청의 과정에 대한 많은 정보를 제공하고 있다. 특히 이들은 김일성 세력이 조선공산당의 하부기관으로서의 북부조선분국 설립에 동의한 것은 현실적으로 분국

¹ 민족통일전선에 대한 연구 성과에는 다음과 같은 연구들이 있다. 김광운, “해방 직후 북한에서의 통일전선,” 『한국사학보』, 제11호 (2001); 이신철, “조국통일민주주의전선 연구,” (성균관대학교 석사학위논문, 1994); 윤덕영, “해방직후 사회주의진영의 국가건설운동,” 『학림』 제14권 (1992); 서인석, “북조선 민주주의 민족통일전선의 전개과정과 성격에 관한 연구,” (성균관대학교 석사학위논문, 1988); 조민, “북한에서의 민주개혁과 통리전선,” 『연세』 제25권 (1987); 강인덕, 『공산주의와 통일전선』 (서울: 극동문제연구소, 1980); 김남식 “북한의 공산화과정과 계급노선,” 『북한공산화과정연구』 (서울: 고려대학교 아시아문제연구소, 1972).

² 스칼라피노·이정식, 『한국공산주의 운동사』 2 (서울: 돌베개, 1986), pp. 399~486 참조.

설립으로 북한지역의 각 도당조직을 장악할 수 있게 되고, 이는 사실상의 독립적 공산당 설립과 마찬가지로 계산 때문이었다고 분석하고 있다.³ 서대숙의 연구는 북한 국내 공산세력이 김일성과와의 경쟁에서 패배한 원인 분석에 초점을 맞추고 있는데, 국내파의 결속력 부족과 소련 공산당과의 유리, 지방세포조직 재건 실패 등에서 몰락의 원인을 찾고 있다.⁴ 와다 하루키의 소련의 대북한정책에 대한 연구는 조선공산당 북부조선분국 설립과정에서 있었던 소련군의 당중앙 창설 시도와 이에 대한 국내파의 반격, 김일성의 민족통일전선, 김일성의 민주기지론 등에 대한 주요 자료를 제공하고 있다.⁵

기존의 연구를 바탕으로 오기섭과 김일성의 정치노선에 주목한 것이 백학순의 논문인데, 김일성의 통일전선과 오기섭의 인민전선을 대비시키면서 경쟁과정을 탐구하고 있다. 하지만 이 연구도 오기섭의 인민전선의 면밀한 내용까지는 다루지 못하고 있다.⁶ 김창순의 저서는 구체적인 정보들을 많이 전하고 있지만 주로 자신의 기억에 의존하고 있어 오기섭의 논문이 발표된 시기, 그가 비판받은 회의의 이름과 개최 시기 등 사실관계에 있어서 일부 오류가 있고, 보다 정밀한 자료의 뒷받침이 필요한 부분이 많이 발견된다.⁷

직업동맹 논쟁에 대한 연구도 상당히 진행되어 왔는데 서동만의 연구는 직업동맹의 자율성에 대한 오기섭의 주장과 이에 대한 김일성의 추궁, 그에 따른 오기섭의 패퇴 과정을 설명하고 있다. 서동만은 북한체제의 성립과정에 대한 면밀한 분석을 하고 있지만 북한 국내세력의 정치노선과 이의 부침, 그 원인에 대해 특별히 주목하지는 않고 있다.⁸ 김광운은 오기섭의 직맹 관련 주장에 주목하면서 오기섭이 김일성과의 권력투쟁에서 희생당한 것이라기보다는 자신의 계급노선에 대해 조직론상 좌편향으로 비판받은 것이라고 평가하고 있다.⁹ 이주철의 연구는 김광운의 주장과는 달리 오기섭의 직업동맹관에 대한 논쟁은 권력투쟁의 성격을 분명히 가지고 있었고, 노동자의 물질적 이익을 바탕으로 지지기반을 유지하려던 국내파 공산주의세력이 애국주의 사상으로 국가의 산업발전을 먼저 추진하려 했던 김

³ 김준엽·김창순, 『한국공산주의운동사』 5 (서울: 청계연구소, 1986), pp. 386~408.

⁴ 서대숙 저, 현대사연구회 역, 『한국 공산주의 운동사 연구』 (서울: 이론과 실천, 1985), pp. 284~299.

⁵ 와다 하루키, “소련의 대북한정책 1945~1946,” 『분단전후의 현대사』 (서울: 일월서각, 1983), pp. 234~308.

⁶ 백학순, “북한에서의 ‘단일적 지도력’의 확립과 당·국가 건설,” 『현대북한연구』 제2권 1호 (1999); 백학순, 『북한권력의 역사』 (서울: 한울아카데미, 2010), pp. 36~61.

⁷ 김창순, 『북한50년사』 (서울: 지문각, 1961), pp. 106~111.

⁸ 서동만, 『북조선사회주의체제성립사』 (서울: 선인, 2005), pp. 280~285.

⁹ 김광운, 『북한정치사연구 I』 (서울: 선인, 2003), pp. 209~214.

일성 세력에 의해 세력기반이 약화되는 과정이었다고 해석하고 있다.¹⁰ 예대열의 논문은 오기섭과 김일성의 직업동맹관을 당시의 경제적 조건과 연관지어 설명해 노동조합과 이를 둘러싼 논쟁의 사회적 성격에 대한 인식을 넓히는 데 기여했다고 할 수 있다.¹¹ 조수룡은 직업동맹의 성격을 둘러싼 정파 간의 논쟁 뿐만 아니라 하부 단위의 노동조합들의 성격이 단체협약과 생산협의회, 증산운동 등을 통해 국가권력에 순응적인 직업동맹으로 변화해 가는 과정을 세밀하고 탐구하고 있다.¹² 권오윤은 김일성 세력이 완전한 정치권력을 장악하기 위해 국내세력의 기반이 되었던 노동조합의 성격을 스탈린의 논리를 이용해 변화시켜 나갔다고 분석한다. 즉, 정치권력이 공산주의자들에 의해 장악되었기 때문에 생산수단도 노동자들의 수중에 있게 된 것이며 노동조합은 투쟁이 아니라 증산운동에 나서야 한다는 스탈린의 논리를 활용해 직업동맹을 하나의 동원수단으로 개조했다는 것이다.¹³

이상에서 살펴본 것처럼 북한의 국내 공산세력에 대한 연구는 김일성과의 권력 투쟁, 그 속에서의 몰락 과정, 직업동맹에 대한 논쟁 등을 중심으로 전개되어 왔다. 본 연구는 그들의 정치노선의 세밀한 내용과 이를 둘러싼 노선투쟁 등에 연구의 초점을 두고 있다. 그런 점에서 본 연구는 우선 기존 연구의 미진한 부분을 메우는 역할을 하게 될 것이다.

Ⅲ. 인민전선 전략

1. 노농소비에트의 건설

오기섭 중심의 국내파는 노동계급의 이익을 중심으로 국가를 건설해야 한다는 인민전선 노선을 주장했다. 자본가와 지주는 중심세력에서 제외되어야 한다는 주장이었다. 오기섭은 노동자와 농민 중심으로 정권을 구성, 운영하는 ‘노농소비에트’를 구상하고, 실제로 ‘빈농위원회’를 조직해 이러한 계획을 실천하려 했다.¹⁴

¹⁰ 이주철, “북한의 국영기업 관리와 노동정책: 1946~1948년을 중심으로,” 『사총』 제46집 (1997).

¹¹ 예대열, “해방이후 북한의 노동조합 성격논쟁과 노동정책 특질,” 『역사와 현실』 제70권 (2008), pp. 69~245.

¹² 조수룡, “북조선직업총동맹의 성립과 활동(1945~1950),” (경남대 북한대원 석사학위논문, 2005).

¹³ 권오윤, “해방후 노동조합으로서 북한 직업동맹의 성격 변화(1945~1950),” 『북한연구학회보』 제8권 1호 (2004).

¹⁴ 『북조선로동당 제2차 전당대회 회의록(1948.3.29)』, 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 I (서울: 국사편찬위원회, 1982), p. 382.

‘노동정권론’이라고 할 수 있는 국내파의 노동자 중심 국가건설 주장은 프롤레타리아 혁명론에 가까운 것이었다.¹⁵ 오기섭은 특히 친일세력이 국가건설에 참여해서는 안 된다고 강조했다.¹⁶ 소극적이건 적극적이건 친일을 한 경우는 국가건설에서 배격되어야 한다는 것이었다. 오기섭을 비롯한 국내파의 중심인물들이 대부분 일제 강점기 적색노동운동가들이었기 때문에 이러한 인식을 갖게 되었다고 할 수 있다. 오기섭과 정달현, 리주하 등이 주로 함경남도를 배경으로 사회주의 노동운동을 지도했던 인물들이다. 일제통치하에서 진정한 민족주의자이면서 자본가와 지주인 사람은 살아남을 수 없었기 때문에 산 사람들은 민족주의자일 수가 없고 모두 친일파라고 이들은 간주한 것이다.

1930년대 인민전선 노선을 내세운 세력은 이재유그룹, 원산그룹, 청진그룹, 삼천포그룹 등 여럿 있었다. 하지만 이념과 조직 면에서 어느 세력도 철저하지는 못했다.¹⁷ 오기섭의 인민전선도 이와 유사한 형태의 경험주의적 편향성을 가진 것이었을 가능성이 높다. 하지만 그 밑그림을 어느 정도 파악할 수 있도록 해주는 자료는 발견된다. 『해방일보』 1945년 8월 31일자는 함경남도 집행위원회(Executive Committee)가 소련 정치위원회의 대표로 나온 쿠체로프(Kucherov)와 인터뷰를 한 내용을 싣고 있다. 함남집행위는 함남의 공산주의자협의회와 조선건국준비위원회 함남지부가 공동으로 구성한 조직이었다. 쿠체로프는 소련군정의 함남책임자인 것으로 보인다. 해방직후 오기섭이 북한 지역에서 처음으로 함흥에 공산주의 조직을 꾸렸다는 것은 소련군의 문서로도 확인되는 만큼¹⁸ 함남집행위에 오기섭의 세력도 관여했을 것으로 보인다. 기사는 인터뷰 과정에서 쿠체로프가 네 가지를 얘기했다고 전한다. 첫째, 일본인 소유 토지는 모두 몰수될 것이다. 둘째, 소련은 한국에 노동자-농민의 정권이 설립되어야 한다고 연합국에 제안할 것이다. 셋째, 토지는 몰수되어 농민들에게 분배 될 것이다. 넷째, 공장도 국유화해 소련에서 처럼 노동자와 기술자들이 운영하도록 할 것이다.¹⁹ 소련측이 이런 내용을 말했다

¹⁵ Charles K. Armstrong, *The North Korean Revolution 1945~1950* (New York: the Cornell University Press, 2003), p. 59.

¹⁶ 조선산업노동조사소, 『옳은 노선』 (도쿄: 민중신문사, 1946), p. 38.

¹⁷ 강혜경, “1930년대 후반 ‘왜관그룹’의 인민전선술 수용,” 『역사연구』 제3호 (1994).

¹⁸ 이를 확인해주는 소련군 문서는 <사포주니코프 (소련군정 정치사령부 제7호 정치국 부국장), 『소련공산당 중앙위원회 디미트로프 동지 앞』(1945.11.5), 소련공산당 중앙위원회 고문서 보관소 (문서번호: 74915 29/86)>이다. 김국후, 『평양의 소련군정』 (서울: 도서출판 한울, 2008), p. 109.

¹⁹ “Establishment of the Workers’ and Peasants’ Regime……Japanese Land Should Be Confiscated,” *Hae Bang Ilbo*, 31 August 1945, Record Group 554, United States Army Forces in Korea, XXIV Corps, G-2, Historical Section, Records Regarding USAMGIK,

는 것인데, 당시 함남지역 공산주의세력의 활력이 매우 강했던 점으로 미루어 보아 함남집행위가 소련측을 만나 이런 요구를 하고 소련측이 이를 수용하는 형태였을 것으로 보인다. 이 내용의 핵심은 노동정권의 창립이다. 일제의 잔재는 모두 청산하고, 노동자와 농민의 정권을 세워 토지개혁을 실시하고, 공장도 국유화해 노동자들이 운영할 수 있도록 한다는 것이다. 이러한 내용이 오기섭의 주요무대인 함남의 주요세력들의 의사 결집형태로 나온 것으로 미루어 오기섭이 제시한 인민전선도 이러한 내용을 가지고 있었던 것으로 보인다.

해방 직후 북한지역 주요 국내세력의 또 한 갈래는 현준혁 세력이었다. 현준혁도 초기에는 오기섭의 인민전선과 유사한 전략을 가지고 있었던 것으로 보인다. 평양 주둔 소련군 사령부가 중심이 되어 1945년 9월 15일 조선공산당 평남지구 확대위원회를 열었는데, 여기서 ‘정치노선에 관하여’라는 제목의 결정서가 채택되었다. 이 결정서는 평남지구당부가 “국제정세에 대한 정확한 요해가 약하기 때문에 자기 정치노선상에 국부적 편향을 범했다”고 지적했다. 또, 국내외의 각 당, 각 파, 각 단체, 각 계급층을 총망라한 단일한 민족적 통일전선을 결성해야 하며, 사유재산과 사유토지가 승인되어야 한다고 강조했다. 평남지역 공산당을 이끌고 있는 현준혁이 협애한 시각으로 좌경적 오류를 범했다고 비판한 것이다.²⁰ 이런 내용으로 보아 현준혁이 인민전선과 유사한 주장을 폈을 가능성이 있다. 오기섭의 인민전선은 김일성의 민족통일전선과는 그 성격상 대립할 수밖에 없었다. 민족통일전선은 국가건설에 민족주의적 자본가와 지주를 포함시키자는 대중노선이다. 김일성은 1945년 10월 서북5도 당 책임자 및 열성자 대회에서 벌써 이러한 노선을 강조했다. “민주주의인민공화국을 건설하기 위하여서는 로동계급과 농민뿐만 아니라 민족자본가도 포함한 모든 애국적 민주력량이 참가하는 통일전선을 결성하여야 합니다. 말로만이 아니라 실지로 인민공화국 창건을 위하여 투쟁하는 과정에서만 균중을 우리편에 쟁취할 수 있습니다”라고 강조한 것이다.²¹

김일성의 민족통일전선도 친일 자본가와 지주는 국가건설 세력에서 제외하고 있다. 하지만 김일성은 일제에 대한 소극적 협력자는 포용하는 입장이었다. 생계를 위해 또는 강압에 못 이겨 부득이 일제에 복무한 사람, 소극적·피동적으로 일제에 복

U.S.-U.S.S.R., Relations in Korea and Korean Political Affairs, 1945~48, Box 65.

²⁰ 결정서 원문은 『해방일보』, 1945년 10월 30일; 『혁명신문』, 1945년 10월 16일에 게재되어 있다. 스칼라피노·이정식, 『한국공산주의 운동사』 2, p. 410, 재인용.

²¹ 김일성, “새 조선 건설과 민족통일전선에 대하여-각 도당책임일꾼들 앞에서 한 연설(1945.10.13),” 『김일성 저작집』 1 (평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 332.

무한 사람 등은 교양하고 개조해 재생의 길을 열어주어야 한다고 생각한 것이다.²²

이와 관련해 박헌영의 의식은 1945년 8월 20일 발표한 '8월테제'에 잘 나타나는데, 그는 여기서 과거 혁명운동의 파벌을 극복하고 대중운동을 전개해야 하며 민족통일전선에 의한 인민정권을 수립해야 한다고 강조했다.²³ 박헌영은 그러면서 '광범한 민주주의적 인민전선'의 형성을 주장했는데, '광범한 민주주의적 인민전선'은 노동자와 농민, 혁명적 인텔리겐차, 소자본가, 민족자본가 등을 아우르는 개념이었다.²⁴

물론 친일세력은 제외되는 것이다. 박헌영은 “금일에 있어서 두 가지 노선이 나서고 있다. 한 가지는 조선공산당에서 주장하는 노선인데 그것은 우에서 말한 바와 같이 일본제국주의 잔존세력과 친일파와 민족반역자의 일소로서 완전독립을 달성하는 동시에 이상에서 규정한 의미에서만 진보적 민주주의 제 단체의 대표자의 집결으로서 전조선민족 통일전선이 결성될 것이요. 따라서 인민공화국은 건설된다”라며 친일파나 민족반역자를 제외한 세력의 연합을 강조하고 있다.²⁵ 결국 그의 노선은 민족통일전선과 유사한 것이었다.

2. 노동자·농민 중심 속성 2단계 혁명론

해방정국에서 주요 인물들의 이러한 노선 차이는 당시의 정세에 대한 인식과 규정에서 차이가 나기 때문에 나오는 것이었다. 오기섭이 자본가와 지주를 국가건설세력에서 제외한 것은 당시 한반도가 맞닥뜨리고 있는 적은 외세보다는 내부의 파쇼세력이라고 보았기 때문이다. 지주와 자본가를 파쇼세력의 중심으로 간주한 것이다. 하지만 오기섭은 당시 해방직후 상황에서 곧바로 사회주의 혁명을 추구하지는 않았다. 그의 이러한 인식은 1945년 10월 13일 서북5도 당 책임자 및 열성자 대회에서 한 오기섭의 당의 정치적 임무에 대한 보고에 나타난다.²⁶ “조선의 현 단계는 자본주의 계단이다. 이 계단에서 우리는 통일된 인민자주적 공화국을 건설해야 한다”라고 강조한 것이다. 그는 또, 당의 좌경적 경향을 비판하면서 “한 가지

²² 위의 책, p. 335.

²³ “현정세와 우리의 임무,” 김남식 편, 『남로당자료』 I (서울: 코리아콘텐츠랩, 2002), pp. 18~19.

²⁴ 스칼라피노·이정식, 『한국공산주의 운동사』 2, pp. 318~319.

²⁵ 박헌영, “조선공산당의 주장 - 조선민족통일전선 결성에 대하여,” 조선산업노동조사소, 『옳은 노선』 (도쿄: 민중신문사, 1946), pp. 3~4.

²⁶ 위의 책, pp. 36, 38. 실제로 보고자는 ‘오○○동무’라고 되어 있는데, 오기섭이 이 대회에서 조선공산당 북부조선분국의 2인자인 제2비서로 선출되었기 때문에 주요 보고를 한 오○○동무는 오기섭으로 보는 것이 옳은 것이다.

는 우리가 오랫동안 지하실운동에서 국제정세를 정확히 파악하지 못하던 관계로 현 단계를 사회주의혁명 단계라고 보는 것이요, 둘째로는 세계혁명의 본령인 쏘연방의 국제정책과, 조선민족의 해방이 우리의 내재적 힘으로 된 것이 아니고 연합국의 힘으로 되었다는 객관적 정세에 두어 범하는 오류이다. 셋째는 과거 전략했던 동무가 과거를 청산하기 위하여 공허한 혁명적 언변을 쓰는 데서 생기는 오류이다”라고 지적했다. 사회주의혁명을 바로 추진할 수 없음을 보다 직접적으로 밝힌 것이다.

그렇다면 이런 주장은 ‘노농소비에트’ 주장과 어떻게 어울릴 수 있을까? 결국 오기섭은 2단계혁명을 주장한 것이라고 할 수 있다. 자본주의 단계에서 부르주아혁명과 같은 과정, 하지만 어디까지나 노동자·농민을 중심으로 한 민주개혁의 과정을 통해 ‘인민자주적 공화국’을 건설하고, 여기서 다시 노동자·농민이 주체가 되는 노농정권 단계로 이전해야 한다고 주장한 것이라고 보아야 할 것이다. 노농정권에 방점이 찍혀있는 만큼 ‘인민자주적 공화국’은 되도록 짧게 거쳐야 하는 성격을 가졌다고 하겠다. 그러니까 큰 틀에서는 마르크스 전통적인 주장과 유사한 부르주아 민주혁명-사회주의 혁명의 2단계로 혁명이 추진되어야 함을 말한 것이다. 마르크스 이론에 강하고 논리적으로 사고하는 데 익숙한 오기섭으로서는 어찌먼 당연한 주장이다. 하지만 마르크스 혁명론과는 달리 1단계부터 노동자와 농민이 중심이 되는 2단계 혁명론이라고 할 수 있다. 결국 오기섭의 국가건설전략은 ‘노동자·농민 중심 속성 2단계 혁명론’이 되는 것이다.

『해방일보』 1945년 8월 31일자에 실린 함경남도 집행위원회와 소련 정치위원회 대표 쿠체로프와의 인터뷰 내용도 2단계 혁명론으로 분석하면 그 틀이 좀 더 명확해진다. 인터뷰 내용 가운데 세 번째의 토지개혁과 네 번째의 공장국유화 문제는 ‘인민자주적 공화국 단계’에서 해결하고, 여기서 한 단계 발전해 궁극적으로는 두 번째의 노동자·농민 정권으로 나아가자는 내용인 것이다.

오기섭과 달리 김일성은 당시 한반도가 외부의 제국주의 세력에 의한 식민지화 위협을 받고 있다고 판단했다. 제국주의 세력은 남한을 점령한 미국과 친일파, 민족반역자 등을 말하는 것이었다. 그래서 김일성은 서북5도 당 책임자 및 열성자 대회에서 당조직문제에 대한 보고를 통해 자본가를 포함한 제 세력의 단결을 강조했다.²⁷ 이러한 통일전선 형성을 통해 민족적 부르주아·지주 계급을 포용하면서 국유화와 중·소 개인기업이 공존하는 인민민주주의 국가를 건설하는 것이 당면과

²⁷ 위의 책, p. 40.

제라는 생각을 하고 있었던 것이다.²⁸

소련군정 당국도 당장의 소비에트정권의 수립보다는 반일적 민주주의 정당과 사회단체의 광범위한 연합을 통한 부르주아 민주주의 정권의 수립을 목표로 하고 있었다. 이를 위해 소련도 민족통일전선을 지지한 것이다.²⁹ 소련군정의 의도는 장안파와 조선공산당을 통해서도 분명히 나타난다. 장안파의 대표 이영과 최익한은 1945년 9월 30일 서울을 떠나 평양을 방문한 다음 10월 15일 서울로 돌아왔다. 이들이 평양에 간 이유는 소련의 의견을 들어서 당의 노선을 보다 분명하게 설정하기 위해서였다. 이들이 평양에서 소련의 입장을 듣고 서울에 전해주자 장안파와 조선공산당 중앙위원회는 10월 12일 ‘정권수립과 민족통일전선에 관한 결정’이라는 제목의 결정문을 발표했다. 내용은 한국의 현 혁명은 필연적으로 전진하는 부르주아 민주혁명이어야 한다는 것이었다. 민족 부르주아는 그들의 약점 때문에 이 혁명을 지도할 수 없고 프롤레타리아가 혁명의 주도세력이 되어야함도 강조했다.³⁰ 서구적 개념의 부르주아 혁명은 부르주아 즉, 자산가나 지주들이 주도하는 봉건타파를 위한 시민혁명을 일컫는 것이지만 이 당시 소련이나 조선공산당 세력은 프롤레타리아가 주도적인 역할을 하면서 사회구조를 근본적으로 개혁하는 과정을 부르주아 혁명이라고 지칭했다. 이처럼 소련의 의도가 분명했기 때문에 소련과 철저한 협력관계를 유지하고 있던 김일성의 입장도 이와 다르지 않았던 것이다.

박헌영의 당면과제 인식도 김일성과 크게 다르지 않았다. ‘8월테제’에서 밝히고 있듯이 “현재 조선은 부르주아 민주주의 혁명 단계에 있으며, 앞으로 제2단계인 사회주의 혁명으로 전환되어야 한다”는 것이 그의 기본적인 생각이었다.³¹ 1945년 10월 30일 발표한 ‘조선공산당의 주장-조선민족통일전선 결성에 대하여’에도 이러한 인식은 분명히 나타난다. 그는 우선 민주주의국가의 건설이 주요 과제라며 그 내용으로 토지문제의 평민적 해결, 언론·집회·결사·파업·시위·신교의 자유 보장, 8시간 노동제 실시, 의무교육 시행, 근로대중생활의 급진적 개선, 남녀평등의

²⁸ 해방직후 김일성 세력의 국가발전전략에 대해서는 다음을 참조. 김창만, “북조선 민주개혁의 역사적 근거와 그 사회적 경제적 의의,” 『인민』 (1949.12), 군사편찬위원회 편, 『북한관계사료집』 39(과천: 군사편찬위원회, 2003), pp. 429~453. 특히 p. 452. 또한 인민민주주의 국가의 개념과 관련해서 북한은 “자본주의 국가보다는 앞서고 사회주의 국가보다는 아직도 뒤떨어지는(뒤떨어지는) 그런 전혀 새로운 인민적 민주주의 국가”라면서 “자본가나 지주의 이익을 위하여 복무하는 것이 아니라 노동자·농민·지식인·소시민 등 모든 근로인민의 이익을 위하여 복무하는 국가”라고 정의하고 있다. 『중요산업 국유화 독본』(1948.2.10), 『북한관련사료집』 7 (서울: 군사편찬위원회, 1989), p. 452.

²⁹ 백학순, “북한에서의 ‘단일적 지도력’의 확립과 당·국가 건설,” pp. 40~41.

³⁰ 스칼라피노·이정식, 『한국공산주의 운동사』 2, pp. 327~328.

³¹ “현정세와 우리의 임무,” 김남식 편, 『남로당자료』 I (서울: 코리아콘텐츠랩, 2002), p. 13.

선거·피선거권 보장 등을 들었다.³² 사회주의 혁명은 당시 상황에서는 어렵고, 우선은 “민족의 완전독립-‘광범한 민주주의적 인민전선’에 의한 인민정권 수립-토지문제 등 해결”의 단계를 밟는 것이 중요하다고 생각한 것이다.

1946년 1월에도 박헌영은 보다 분명하게 같은 입장을 밝혔다. 1월 18일자 기자회견에서 박헌영은 당시 상황에서 한국은 사회주의가 필요하지도 않고 사회주의 화할 필요도 없다고 말한 것이다.³³ 완전한 독립을 이루고 제 세력이 연합한 정권을 세워 철저한 민주개혁을 하는 것이 당시 박헌영의 전략이었음이 다시 확인되는 것이다. 이러한 인식은 초기 오기섭의 인식과는 많은 차이가 있다. 이러한 차이가 해방정국에서 박헌영과 오기섭의 연대가 제대로 이루어지지 않은 이유가 되었을 것으로 보인다. 이상에서 나타나는 오기섭의 국가건설 전략을 김일성, 박헌영과 비교해서 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 해방정국 오기섭·김일성·박헌영의 국가건설전략

	오기섭	김일성	박헌영
당시 정세 규정	자본주의	자본주의	자본주의
당면과제로 제시한 정부(국가) 형태	노농소비에트	인민민주주의 국가	인민정권
구체적 실천 방안 (정치노선)	인민전선 (2단계 혁명)	민족통일전선	광범한 민주주의적 인민전선
주체 세력	노동자·농민 (모든 자본가·지주 제외)	노동자·농민·민족자본가·민족적 지주 (소극적 친일세력 포함)	노동자·농민·혁명적 인텔리겐차·소자본가·민족자본가 (친일 자본가·지주 제외)

3. 노선차이의 배경

오기섭이 인민전선을 주장하게 된 것은 그의 오랜 지하투쟁 과정과 관련이 있어 보인다. 오랜 지하투쟁과 13년간의 일제 감옥생활이 철저한 계급투쟁 성향의

³² 박헌영, “조선공산당의 주장 - 조선민족통일전선 결성에 대하여,” p. 4.

³³ “It Seems that I Was Misunderstood: Explanation of Park, Hun Yung to the Journalists,” *Seoul Shinmun*, 18 January 1946, Record Group 554, United States Army Forces in Korea, XXIV Corps, G-2, Historical Section, Records Regarding USAMGIK, U.S.-U.S.S.R. Relations in Korea and Korean Political Affairs, 1945~48, Box 75.

사상을 형성한 것으로 볼 수 있다. 1948년 3월 북로당 2차 당대회에서 오기섭 자신도 그런 내용을 말한 적이 있다. 오기섭은 그 자리에서 자신의 급진성향의 원인에 대해 “일본제국주의의 식민지 사회에서 부단히 압박을 받고 있으며 혼히는 말할 수 없는 생활상 격심하고도 급격한 악화와 파멸을 당함으로 용이하게 극단적 혁명성으로 넘어가나 조직성과 규률(규율)과 강고성을 발양할 만한 능력이 없는 소부르쥬아 급진적 천진한 조급성이 있었기 때문이다”라고 밝혔다.³⁴ 물론 당시에는 김일성 세력으로부터 심하게 비판을 받고 있으면서 자신의 권력을 잃은 상태였기 때문에 이를 오기섭의 진심이라고 전적으로 믿기는 어렵지만 일제 하 지하투쟁과 자신의 인민전선론 형성과의 관계성을 어느 정도 시사하는 내용이라고 할 수 있다.

특히 지하투쟁과 감옥생활이 일제 하 지주와 자본가에 대한 철저한 부정적 인식, 트로츠키의 노동자 독재를 연상시키는 급진적인 정치노선의 형성에 영향을 주고, 그에 따라 노동자와 농민의 정권 구성에 대한 당위성을 체화하는 과정이 되었을 것으로 보인다.

반면에 김일성의 대중노선 민족통일전선은 그의 항일투쟁 경험이 반영되어 있다. 중국 땅에서 일제의 압박에 맞서기 위해서는 민족주의자를 포함한 모든 항일세력이 힘을 결집해야 했다. 이러한 경험이 해방 직후 국가건설 단계에서도 친일세력을 제외한 모든 세력의 포용을 주장하도록 한 것이다. 해방 직후 북한의 상황은 민족주의적 자본가와 지주들의 세력이 강하고 공산주의세력은 그렇지 못했다. 그래서 김일성은 “조선민족은 이제로부터 새 민주조선 건설에 힘을 합하여 나가야 되겠다. 어떠한 당파나 개인만으로 이 위대한 사명을 완수할 수는 없는 것이다. 돈 있는 자는 돈으로 지식 있는 자는 지식으로 노력을 가진 자는 노력으로 나라를 사랑하고 민주를 사랑하는 전민족이 완전히 대동단결하여 민주주의 자주독립국가를 건설하자”고 강조했다.³⁵

4. 국내 공산세력의 승리 그리고 패퇴

오기섭과 김일성의 노선투쟁은 초기부터 격렬했다. 1945년 10월 11~13일 열린 조선공산당 서북5도 당 책임자 및 열성자 대회에서 이 문제로 국내파와 김일성파가 둘째 날 정면 대결했다.³⁶ 김일성은 당시 북한의 실정을 몰라서 하는 주장이

³⁴ 『북조선로동당 제2차 전당대회 회의록』 (1948.3.29), p. 388.

³⁵ 『조선중앙년감 1949』 (평양: 조선중앙통신사, 1949), p. 634.

인민전선이라고 비판했다. 그러면서 민족반역자를 제외하고는 모두 국가건설에 동참시켜야 한다고 강조했다. 그러자 해방 전 오기섭처럼 함경남도에서 적색노조 운동을 했던 국내파 정당현이 반격했다. “지주나 자본가도 돈만 내면 된다는 것이냐”고 따진 것이다. 또 다른 국내파 김재갑은 김일성 노선은 ‘소부르주아적 우경 투항주의’라고 공격했다. 그러자 항일빨치산 가운데 이론가인 안길이가 일어나 반격했다. “반(反)파쇼 인민전선에서는 히틀러에 반대하면 자본가든 지주든 다 수용했다. 지금은 조국건설, 민주주의 건설을 위해 민족반역자는 심판하되 나머지는 모두 힘을 모아야할 때다. 공산당이나 공산주의자들만으로 건국사업을 제대로 할 수 있겠는가”라고 역설했다. 양측의 논쟁은 감정싸움으로 발전해 논리적인 토론이 더 이상 전개되지 못했다. 대회 마지막날인 13일 김일성은 자기 주장을 다시 강조했다. “조선이 역사적 사명을 하는 데 있어서 내본적(內本的) 조건을 보면 노동자 단결이 없고 반동 부르조아지는 청산되지 않았다. 우리가 할 역할은 전 힘을 다하여 민족통일정권을 수립해야 한다. 이 곳에는 자본가도 참가한다”라고 연설한 것이다.³⁷ 하지만 이 대회에서 김일성이 제시한 민족통일전선은 결국 채택되지 못했다. 대회에서 채택된 ‘정치노선 확립 조직 확대 강화에 관한 결정서’에는 오기섭의 주장이 많이 반영되었고, 김일성의 민족통일전선은 잘 드러나지 않았다. 실제로 30개 항으로 이루어진 결정서 내용 가운데 제19항은 “동요 없는 궁극적 노동계급의 최후이익을 위한 불쉬비키당이 되기 위하여는(위하여) 당의 구성요소에 절대적 다수를 노동계급과 농민(특히 빈농)을 대열 내에 인입(引入)하여야 한다. 아직 북부조선당부에는 인텔리겐차와 소시민이 절대다수를 차지하고 있는 당부가 있음을 적시한다”라고 밝히고 있다.³⁸

이 대회 이후에도 오기섭은 국가건설 과정에서 친일세력의 철저 배격과 노동자, 농민의 적극 참여를 수시로 강조한다. 1945년 11월 7일 『정로』에 기고한 “중앙의 지시를 위한 투쟁”이라는 글에서 그는 “전조선인민의 의사에 의한 인민공화주권을 수립하기 위하여 친일적 반동분자와의 투쟁을 철저히 하여 그들을 인민주권에 제외하는 투쟁을 전개하면서 있다. 친일적 반동분자와의 반대숙청투쟁이 없이는 전인민의 이익을 위한 인민전선은 결성되지 못할 것을 우리는 잘 알고 있다”며

³⁶ 중앙일보 특별취재반, 『비록: 조선민주주의인민공화국』 (서울: 중앙일보사, 1992), pp. 120~121.

³⁷ 김일성, “새조선 건설과 민족통일전선에 대하여”(1945.10.13), 『김일성 선집』 1 (평양: 조선로동당출판사, 1963), pp. 3~10.

³⁸ “당의 진로명시 정치노선확립 조직확대강화 - 대회결정서,” 『정로』(1945.11.1), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 31 (과천: 국사편찬위원회, 1999), p. 5.

친일파 배격을 재차 강조한다. 이와 함께 이 글에서 오기섭은 “북부조선당부는 노동자와 농민이 정권에 다수 참가하기에 노력한다”라며 노동자, 농민의 조직적 확대를 다시 한 번 역설한다.³⁹

인민전선과 민족통일전선은 1945년 11월 23~24일 열린 조선공산당 북조선분국 제2차 확대집행위원회 회의에서 다시 격돌했다. 김일성이 다시 국내파를 공격한 것이다. 김일성은 이 회의에서 국내파 일부를 포섭해 우위를 장악했다.⁴⁰

양측의 격돌과 김일성 세력의 승리가 2차 확대집행위 회의에서 확인되었지만, 오기섭은 김일성 세력에 밀리는 형국을 알아차렸는지 이 회의 직전에 조금 달라진 모습을 보인다. 1945년 11월 중순 열린 평양시당원회의에서 오기섭은 새로 건설되는 국가에 참여해야 하는 세력을 일일이 열거했다. 먼저 360만 노동자, 다음으로 1,700만 농민, 그리고는 지식인, 네 번째로는 진보적 민족자본가, 다섯 번째로는 반일본적 진보층을 들었다. 그러면서 “조선에 사회주의혁명이니 쏘베트 주권을 지금 말하는 자는 사실로 역사적 과업을 무시하고 국제정세를 모르고 국내통일을 분열식히는(시키는) 반공산주의자며 토로츠키적(트로츠키적) 좌경적 기회주의자이다”라고 강조했다.⁴¹ 당장의 사회주의 혁명의 부당함을 얘기하는 것은 초기의 인식과 같은 것이나 노동자, 농민 외에 민족자본가와 진보층으로 국가건설 세력을 확대한 것이다.

오기섭은 민족적 자본가와 지주에 대해서 국가건설의 주도세력에 포함시킨 이후에도 불신을 표시하는 모습이 관찰되기도 한다. 1946년 2월 신문 기고문에서 “민족부르조아 상부지도자들은 혁명적 객관정세와 혁명적으로 양양된 대중의 압력에 의하여 지도한 형편에 속하여 있었다. 뿐만 아니라 이 부르조아 지도자들은 그 계급적 약점과 모순에 의하여 대중의 혁명적 무장봉기와 반대방향-평화적 타협적 복구적 개량주의적 방향으로 나타났다”고 말하고 있다.⁴² 3·1 운동 당시의 민족주의적 지도자들을 비판한 것이지만 민족부르조아의 계급적 개량주의적 한계성을 지적하고 있다는 점에서 해방 정국에서의 민족 부르조아에게도 해당하는 비판이라고 할 수 있다.

³⁹ 오기섭, “중앙의 지시를 위한 투쟁,” 『정로』(1945.11.7), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 31 (과천: 국사편찬위원회, 1999), pp. 17~18.

⁴⁰ 중앙일보 특별취재반, 『비록: 조선민주주의인민공화국』, p. 172.

⁴¹ 오기섭, “10월혁명 기념 투쟁총결산 보고 - 평양시당원회의에서,” 『정로』(1945.11.14), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 31 (과천: 국사편찬위원회, 1999), pp. 30~31.

⁴² 오기섭, “3.1운동의 의의와 교훈,” 『정로』(1946.2.12), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 31 (과천: 국사편찬위원회, 1999), p. 250.

여하튼 오기섭은 지식인뿐만 아니라 민족적 자본가와 지주에 대한 불신도 쉽게 버리지 못했다. 민족통일전선과의 노선싸움에서 패한 이후로 국가건설의 주도세력에 지식인과 민족 자본가·지주를 포함시켜야 한다는 주장을 하면서도 한편으로는 이들에 대한 불신의 감정을 가지고 있었던 것이다.

1947년 3월 15일 나온 북조선노동당 제6차 중앙위원회 결정서는 “유감스럽게도 일부의 당지도부들은 인민의 민주주의적 리해를 위하여서는 민주주의 민족통일전선에 망라된 정당당들과 사회단체들이 절대적으로 완전히 호상협조하여야 하며 그 협조를 앞으로 튼튼히 발전시켜야 한다는데 대하여 아모러한(아무러한) 책임감도 느끼지 않는다”라고 당의 일부 간부들이 민족통일전선 노선에 합류하지 않고 있음을 비판하고 있다.⁴³ 여기서 말하는 민주주의 민족통일전선은 직접적으로는 정당 사회단체들로 구성된 조직체를 의미하지만 이는 다양한 세력의 연대를 말하는 것이고, 결국 여기에 협조하지 않는 당간부는 당시까지 인민전선에 기울어 있는 세력을 의미하는 것이다. 결정서는 주녕하의 이름으로 나왔는데, 주녕하가 집요하게 오기섭 세력을 견제하고 있었음을 짐작하게 해준다.

IV. 공산청년동맹 견지 전략

1945년 12월 17~18일 열린 조선공산당 북부조선분국 제3차 확대집행위원회 회의도 인민전선 대 민족통일전선 투쟁의 연장선상에 있었다. 김일성 세력은 공산청년동맹(공청)을 민주청년동맹(민청)으로 재조직하는 문제를 제기했다. 민주청년동맹을 조직하려는 김일성의 의도는 민청을 통해 ‘청년의 통일’을 이루고 이를 민족통일전선으로 연결시킨다는 것이었다.⁴⁴ 소수의 공산주의 지지 청년만을 가지고는 북한의 소비에트화를 이룰 수 없기 때문에 가입을 원하는 청년들을 모두 수용하는 북조선민주청년동맹으로 바뀌어야 한다는 주장이었다.

당시 청년단체는 우후죽순으로 생겨나 26개나 되었는데, 김일성은 이를 하나로 묶어내려는 계획을 가지고 있었다. 또, 1945년 11월 3일 조만식이 조선민주당을 창당했는데 북한의 청년들이 조선민주당에 많이 입당했다. 함흥비료공장 등 전국

⁴³ 『북조선노동당 제6차 중앙위원회 결정서』, 북한노획문서, Box 41, 문서번호 201205 (Records Seized by U.S. Military Forces in Korea, Record Group 242, National Archives Collection of Foreign Records Seized, 1941~, Box 41, Document No. 201205), pp. 5~6.

⁴⁴ 한재덕, 『김일성 장군 개선기』 (평양: 민주조선사출판부, 1948), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 12 (과천: 국사편찬위원회, 1991), p. 344.

주요 기업소와 공장의 청년노동자 2천여 명이 한꺼번에 이 당에 가입하기도 했다. 이러한 상황에서 공산당의 세력을 확장하기 위해서는 공청을 해체하고 민청으로 새롭게 조직을 구성하면서 조직을 확대해야 한다는 것이 김일성의 생각이었다.⁴⁵

오기섭은 “공산주의를 포기하겠다는 것이냐”며 반대했다. 오기섭의 생각은 공청을 정예화해 공산주의 혁명의 중심세력으로 육성해야 한다는 것이었다. 소련의 레닌청년공산주의동맹을 모델로 한 것이다. 오기섭의 이러한 주장은 조선공산당 북부조선분국 창설 당시 ‘정예공산주의자를 중심으로 한 국가건설’ 주장의 연장선상에 있었다. 정달헌은 함경남도도 내려가 함남지역만은 공청을 민청으로 바꾸지 못하도록 하기도 했다.⁴⁶

하지만 김일성은 ‘공청 해체 민청 수립’을 밀어붙였다. 조선민주당에 청년조직을 만들면 그쪽으로 청년들이 몰릴 것이고 그렇게 되면 공산세력이 주도권을 행사하기 어렵게 된다는 생각이었다. 당시 북한에는 기독교세력이 여전히 강해 기독교도인 조만식이 위원장으로 있던 조선민주당에 많이 들어가 있었고, 이런 상황에서 민주당 청년조직을 만들고 이를 공청과 통합한다는 것은 결코 이기는 전략이 못 된다는 판단이었다.

양측의 논쟁이 심해 3차 확대집행위원회 회의에서 결론을 내지 못했다. 하지만 책임비서가 된 김일성은 12월 말 집행위원회 회의를 거듭하면서 소련파를 설득해 공청을 발전적으로 해체하고 민청을 새로 결성하기로 한다. 1946년 1월 3일 북조선 민주청년동맹 결성준비위원회가 구성되고, 16~17일 북조선 민주청년단체 대표자회가 열려 민청 구성이 공식 의결되었다.⁴⁷ 이러한 민청 설립 과정이 조선노동당 부부장을 지냈던 박병엽의 증언인데, 한국전쟁 당시 미군이 평양에서 노획한 문서는 좀 다른 측면을 보여준다.

1945년 8월부터 1949년 3월까지 북한의 주요 결정과 사건 등을 정리해 놓은 『해방후 4년간의 국내외 주요일지』라는 노획문서는 1945년 11월 27일 민주청년동맹대회가 열렸고 여기서 김일성이 연설을 한 것으로 기록하고 있다.⁴⁸ 김일성이 3차 확대집행위원회 회의가 열리기도 전에 민주청년동맹을 어느 정도 구성하고,

⁴⁵ 공청과 민청을 둘러싼 김일성과와 국내파의 입장 대결에 대해서는 중앙일보특별취재반, 『비록: 조선민주주의 인민공화국』, pp. 308~313 참조.

⁴⁶ 『북조선로동당 제2차대회 회의록』(1948.3.29), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 1 (서울: 국사편찬위원회, 1982), p. 417.

⁴⁷ 중앙일보 특별취재반, 『비록: 조선민주주의 인민공화국』, p. 311.

⁴⁸ 『해방후 4년간의 국내외중요일지』(1945.8~1949.3), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 7 (과천: 국사편찬위원회, 1989), p. 582.

이 조직을 민족통일전선 노선의 확대와 강화에 활용한 것으로 볼 수 있다. 김일성은 1945년 12월 말에 다시 민청에서 연설을 한 것으로 『평양민보』 12월 30일 자가 보도하고 있다.⁴⁹

더욱이 1946년 1월에 이르러서는 오기섭도 직접 민청 행사에 참석해 연설까지 한 것으로 나타나고 있다. 오기섭이 민주청연동맹 1946년 1월 2일 평양인민극장 모임에서 연설을 한 것이다. 오기섭은 이 자리에서 ‘삼국외상회담에 있어서의 조선문제결과와 조선공산당의 태도’라는 제목으로 찬탁을 해야 하는 이유를 설명했다.⁵⁰ 이러한 자료들로 판단할 때 1945년 11월 민청이 세워졌고, 1946년 1월에는 오기섭도 이를 인정하는 단계가 된 것으로 보는 것이 옳을 것 같다. 민청 수립과 오기섭의 인정은 인민전전 세력의 약화, 민족통일전선의 보다 분명한 추진을 의미하는 것이었다.

V. 직업동맹 독립론

국내파의 이념과 전략은 직업동맹을 둘러싼 논쟁에서도 분명하게 드러난다. 오기섭은 실제로 직업동맹의 성격에 관해 많은 논문을 쓰고 연설을 했다. 함경도 지역에서의 사회주의 노조활동 경력을 바탕으로 평양에 진출한 그로써는 당연한 것이었다. 오기섭은 직업동맹은 당의 지지단체도 아니고 국가에 종속되는 것도 아니며 노동자의 이익을 보호하기 위한 독립적인 조직이라고 보았다.⁵¹ 심지어 직업동맹은 지위 면에서 당과 대등하고, 따라서 당의 직업동맹에 대한 지도는 거부되어야 한다고 주장했다. 이는 김일성의 당 우위론과는 정면으로 충돌하는 것이었다. 김일성은 “자기사업에 있어서 항상 기억하여야 할 것은 당은 보통 조직이 아니고 노동계급의 기타 모든 조직체 중에 있어서 고상한 형태의 조직이며 노동계급의 기타 모든 조직체를 지도할 단체이다”라며 직맹도 당의 지도하에 존재하는 단체라는 인식을 분명히 하고 있었다.⁵²

오기섭은 직맹은 철저히 공산주의로 무장된 사람들로 구성되어야 하며 노동자

⁴⁹ 한재덕, 『김일성 장군 개선기』 (평양: 민주조선사출판부, 1948), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 12 (과천: 국사편찬위원회, 1991), pp. 343~344.

⁵⁰ “삼국외상회의의 조선문제결과와 조선공산당의 태도,” 『정료』(1946.1.9), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 31 (과천: 국사편찬위원회, 1999), p. 109.

⁵¹ 중앙일보 특별취재반, 『비록: 조선민주주의 인민공화국』, p. 311.

⁵² 김일성, 「북부조선당 공작의 착오와 결점에 대하여 - 조공북조선분국 중앙제3차 확대집행위에서 보고」, 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 I (서울: 국사편찬위원회, 1982), p. 6.

의 복지를 위해 기업가와 공장주와 투쟁해야 한다고 생각했다. 국영기업의 노동자도 국가조직과 싸워야 한다고 주장했고, 실제로 평양방직공장과 평양제사공장, 평양고무공장 노동자들의 파업을 지휘하기도 했다.

이러한 연유로 오기섭은 해방직후 북한 지역에서 노동자들의 리더로 인식되고 있었다. 실제로 전평 북부조선총국 결성을 기념한 『평양민보』 1945년 11월 30일자 사설은 국가건설에서 노동자이 중요한 역할을 해야 한다고 강조하면서 오기섭이 “한국의 노동자들은 가장 진정한 애국자들이다”이라고 말했음을 역설하고 있다. 이 사설은 “노동자의 유일한 힘은 수에 있다. 그런데 단결을 잃으면 수의 힘은 붕괴된다”라는 마르크스의 발언과 함께 오기섭의 말을 인용하고 있다. 이 글은 또 노동자들이 주요 역할을 수행하기 위해서는 전위부대가 필요함도 역설하고 있다.⁵³ 그런데 오기섭의 말을 인용하면서 이러한 내용을 강조함으로써 오기섭을 노동자들의 리더로 상정하고 있음을 시사하고 있다.

오기섭의 직맹 독립성 강조는 두 가지 의미를 지니고 있었다. 첫째, 생산과정에서 침해가능성이 많은 노동자들의 권익을 실질적으로 보호하겠다는 것이었다. 노동자 권익의 효과적인 보호를 위해서는 직업동맹이 당이나 정권기관으로부터 독립성을 지키는 것은 기본적인 전제조건이었다. 둘째는 정치투쟁이었다. 김일성은 오기섭의 정치적 기반인 노조를 무너뜨리고 직업동맹의 독립성을 인정하지 않음으로써 오기섭을 제거하려 했다. 이에 대한 반작용으로 오기섭은 직업동맹의 중요성과 독립성을 더욱 강조한 것이다.

현재 남아있는 공적인 간행물에는 그의 다른 주장이 나타나기도 한다. 1945년 11월 14일 『정로』에 실린 ‘레닌의 공산당 조직원리 개요’라는 해설기사에서 그는 “당은 노동계급의 한 부분이며 한 부대이기는 하지만 당은 보통부대가 아니라 노동계급과 노력대중의 지도단체이며 노동계급의 전위조직이고 노동조합은 노동자의 균중조직이다. 또 당은 노동계급의 모든 단체 중에 최고단체이며 노동계급의 모든 단체를 지도한다”라고 주장했다.⁵⁴ 당의 직업동맹에 대한 우위를 분명히 인정하고 있는 것이다.

왜 이런 차이가 발생하는 지에 대한 해석은 여러 가지가 있을 수 있겠지만,

⁵³ “Editorial: Congratulations in Order on the Formation of the North Korea General HQ of the Korean Labor Union,” *Pyong Yang Min Bo*, 30 November 1945, Record Group 554, United States Army Forces in Korea, XXIV Corps, G-2, Historical Section, Records Regarding USAMGIK, U.S.-U.S.S.R., Relations in Korea and Korean Political Affairs, 1945~48, Box 65.

⁵⁴ 백학순, “북한에서의 ‘단일적 지도력’의 확립과 당·국가 건설,” p. 17 재인용.

1945년 11월 시점에 벌써 그의 입지가 공적 간행물에서 김일성과 반대되는 자신의 입장을 분명히 밝힐 만큼 강하지 못했기 때문이라고 보는 것이 옳을 것이다. 실제로 12월 17~18일 열린 조선공산당 북부조선분국 제3차 확대집행위원회 회의에서 김일성은 오기섭의 직업동맹관을 맹렬히 공격했다. “우리 중에는 아직도 직업동맹 지도는 공산당의 사업이 아니며 직업동맹은 당지도 하에서 사업할 것이 아니라고 논증하는 자들이 있다”며 오기섭을 몰아세웠다.⁵⁵

그럼에도 불구하고 1946년초 무렵까지는 오기섭이 자기 주장을 하는 모습이 발견되기도 한다. 오기섭은 1946년 1월 평안남도 인민정치위원회 확대위원회 축사에서 “노동조합은 노동자의 직업단체이며 노동자의 이익옹호를 위한 조직입니다. 금일 조선이 산업정체를 노동조합에게 책임을 물리는 것은 옳지 않습니다(책임을 묻는 것은 옳지 않습니다)”라며 예의 자기 주장을 다시 내세웠다. 그러면서 “권력 기관인 인민위원회는 노동자의 이익옹호를 위하여 친절한 시책이 있어야 할 것입니다”라고 강조했다.⁵⁶ 직업동맹은 어디까지나 노동자들의 권익보호에 그 존재이유가 있으며, 인민위원회도 이를 적극 지원해야 한다는 것을 다시 역설한 것이다.

1946년 2월 무렵이 되어서는 직업동맹보다는 국가의 발전이 더욱 중요한 가치라는 김일성 세력의 인식이 보다 확산되는 모습이었다. 조선민주당 황해도 지부는 1946년 2월 12일자 『일간 자유항해』에 보도된 당시 정국에 대한 설명을 통해 “우리의 현재 문제는 역사적 생산 공동체의 조속한 발전이다. 즉, 인민의 생산력을 발전시키는 것이 현 단계의 첫 번째 명령이다. 따라서 우리는 노동운동도 이러한 근본적 노선과 함께 전진하는 것이 옳다는 것을 알고 있다”라고 말하고 있다.⁵⁷ 민주당 위원장 조만식은 신탁통치를 반대하다가 1946년 1월 6일 소련군에 의해 연행되어 가택연금 상태가 되었다. 조선민주당은 최용건에 의해 장악되었고, 그러면서 민주당도 노조의 자율성을 인정하지 않는 김일성의 노선을 보다 분명하게 지원하게 되었다고 할 수 있다. 조선공산당 북부조선분국 제3차 확대집행위원회 회의에서 김일성이 오기섭의 직업동맹관을 비판한 것은 1회전에 불과했다. 1946년 11월 28일 북조선로동당 중앙위 제3차 확대전원회의는 북한의 국가건설과 이를 위한 경제력 증진, 또 이를 위한 내부결속의 분위기가 고조된 가운데 열렸다.

⁵⁵ 태성수 편, 『당문헌집: 당의 정치노선 급 당사업 총결과 결정』 제1권, pp. 5~6; 백학순, 위의 책, p. 18 재인용.

⁵⁶ “인민위원회의 나갈 길 - 오기섭동지 축사 요지,” 『정로』(1946.1.26), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 31 (과찬: 국사편찬위원회, 1999), p. 175~179.

⁵⁷ Headquarters, USAFIK, Office of the A. C. of S., G-2, Language and Document Section, APO 235, 9 March 1946, p. 116.

주녕하는 이 회의에서 또 오기섭의 직업동맹관을 공격했다.

1947년 2월 8일 북조선로동당 중앙위원회 제4차 확대회의에서도 공격은 이어졌다. 오기섭이 1946년 9월 어느 날 『로동신문』에 게재했다는 ‘국가와 직업동맹에 관하여’가 비판의 표적이 된 것이다. 그 글의 내용은 “국유화된 산업경제기관이라는 관념에 사로잡혀 부질없이 노동자들의 이익을 무시하거나 침해하는 일이 있어서는 안 된다. 그런 일이 있으면 직업동맹은 그와 같은 직장과 투쟁하면서라도 노동자들의 권익을 옹호하여야 한다”는 것이었다.⁵⁸

공격의 선봉은 북조선로동당 중앙위원회 부위원장 주녕하였다. 주녕하는 “북한의 공장과 기업소들이 이미 사회주의적 소유로 전환되었기 때문에 북한의 노동자들이 국유화된 산업경제기관에 반대하여 투쟁할 수 없다”며 오기섭을 공격했다. 주녕하는 또 오기섭이 자본주의사회의 노동조합이론을 북한에 적용함으로써 사리를 잘 모르는 노동자들로 하여금 투쟁의 대상이 국유화된 산업경제기관인 것으로 착각하도록 고의로 선동했다고 역설했다.⁵⁹

오기섭은 노동자의 권익을 보호하자는 것은 마르크스와 레닌의 기본적인 주장이라며 항변했다. 그는 자신이 들고 다니던 일어판 『레닌선집』까지 펼쳐가면서 열변을 토했다.⁶⁰ 그런데 실제로는 『로동신문』에 오기섭의 글 ‘국가와 직업동맹에 관하여’는 발견되지 않는다. 김창순은 ‘1946년 9월 또는 10월 어느 날’,⁶¹ 서대숙은 ‘1946년 9월 18일’이라고 말하고 있지만,⁶² 1946년 9월 1일부터 1947년 4월말 사이 『로동신문』에 그런 기사는 실리지 않았다. 다만 당시 회의 중간 휴식시간에 『로동신문』이 배포되었다고 김창순이 기술하고 있는 점으로 미루어 어떤 형태로든 오기섭의 글이 발표되긴 한 것 같다. 하지만 아직까지는 ‘국가와 직업동맹에 관하여’라는 글은 발견되지 않고 있다.

또 북조선로동당 중앙상무위원회가 작성한 1947년 3월 19일자 『북조선 인민정권 하의 북조선 직업동맹』이라는 제목 하에서 오기섭 동무가 범한 엄중한 정치적 오류에 관하여』라는 문건에 의하면 오기섭의 직업동맹에 관한 주장이 담긴 이 글

⁵⁸ 김창순, 『북한15년사: 1945년 8월~1961년 1월』 (서울: 지문각, 1961), pp. 108~109.

⁵⁹ 위의 책, pp. 107~108.

⁶⁰ 김창순, “김일성의 제1호 정적 오기섭의 최후와 그 해학,” 『북한』 제197호 (1988), p. 125.

⁶¹ 김창순은 『북한15년사: 1945년 8월~1961년 1월』 (서울: 지문각, 1961), p. 108 에서는 9월에, “김일성의 제1호 정적 오기섭의 최후와 그 해학,” p. 124 에서는 10월에 오기섭이 ‘국가와 직업동맹에 관하여’를 발표했다고 기록하고 있다.

⁶² Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader* (New York: the Columbia University Press, 1988), p. 85.

“북조선 인민정권 하의 북조선 직업동맹”이 『로동신문』 1947년 3월 13일자(제60호)에 실려 있다고 한다.⁶³ 하지만 해당일자 신문에 그의 글은 실려 있지 않다. 그런데 오기섭의 글을 실었다는 이유로 『로동신문』 주필 태성수가 견책처분을 받은 점으로 보아 어떤 형태로든 『로동신문』이 오기섭의 글과 관계는 있는 것으로 보인다. 어쨌든 위 문건에 의하면 오기섭은 자신의 글에서 북한에서 국유화 조치가 취해졌지만 “자본과 노동의 계급적 리익의 대립은 남아있는 것이며 직업동맹이 각 방면으로 노동대중의 리익을 옹호하는 것은 가장 중요한 과업의 하나이며 이를 공공연하게 내걸어야 하며 직업동맹은 노동대중의 리익의 옹호를 위하여 조건에 적합하게 개조되고 변경되고 보충되어야 할 것이다”라고 강조했다.⁶⁴ 이와 관련해 의아스러운 점은 비슷한 시기에 나온 오기섭의 발언이 ‘국가와 직업동맹에 관하여’에서 밝혔다는 내용과는 사뭇 다르다는 것이다. 1946년 10월 19일 각도 노동부장회의에서 당시 북조선임시인민위원회 노동부장이었던 오기섭은 “금후에 있어서 우리는 먼저 기술을 타개하여 산업국과 협력하여 생산을 높이며 생산을 높임으로써 실업자를 없애야 하겠다”고 말했다.⁶⁵ 노조의 활동보다는 노동자와 정부 또는 국유기업의 협력을 강조한 것이다. 1947년 2월 12~13일 제3차 각도 노동부장·과장회의에서도 북조선임시인민위원회 노동국장으로 참석한 오기섭은 직업동맹은 노동행정에 절대적으로 협력해야 한다고 강조 했다.⁶⁶ 초기 자신의 주장에서 물러선 것이다.

오기섭은 절충적 입장을 주장하기도 했다. 경제적 제한성이 존재하는 상황에서 직업동맹은 노동자의 이익을 위해 투쟁하더라도 권리의 역사성을 염두에 두어야 하며, 국가도 역사발전단계와 생산력의 정도를 고려치 않고 일방적 노동행정을 해서는 안 된다고 강조한 것이다. 직업동맹은 과거나 현재나 노동계급의 이익을 위해 투쟁하는 노동자들의 집합체이지만 경제건설을 위해서는 모든 노동자들을 동원하는 역할도 해야하고, 국가는 노동자들에게 “노동규율, 긴장한 노동, 규범노동을 요구할 뿐만 아니라 노동자의 사회보험, 노동보호, 물질적·문화적 향상의 요구를 들어 주어야 할 것이다”라고 주장했다.⁶⁷ 오기섭 세력은 때로는 강경하게 노동

⁶³ 북조선로동당 중앙상무위원회, ““북조선 인민정권 하의 북조선 직업동맹”이라는 제목 하에서 오기섭 동무가 범한 엄중한 정치적 오류에 관하여,”(1947.3.19), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 30 (과찬: 국사편찬위원회, 1998), p. 158.

⁶⁴ 위의 글, p. 159.

⁶⁵ 『로동신문』, 1946년 10월 21일.

⁶⁶ 『로동신문』, 1947년 2월 16일.

⁶⁷ 오기섭, “북조선임시인민위원회 노동행정부의 사명,” 『인민』 제2권 제1호 (1947.1.10), 국사편찬

자 우대 전략을, 때로는 김일성 세력에 동조하는 입장을, 때로는 절충 입장을 제시하면서 전체적으로 권력투쟁에서 밀리면서 자신들의 국가발전 전략도 자연스럽게 후퇴하는 모습을 보인 것이다.

1947년 3월 15일 북조선로동당 중앙위 제6차 확대회의에서 다시 김일성이 직접 오기섭 공격에 나선다. 김일성은 오기섭의 주장이 국영기업소 내에도 자본과 노동 사이 계급적 이익이 대립하고 있음을 인정하는 것이고 노동자가 인민정권을 상대로 투쟁을 해야 한다는 것이라고 비판했다. 또한 오기섭이 해방 직후 함경남도에서 지방할거의 모습을 보인 것, 토지개혁 당시 평안북도에서 과오를 범한 것도 묶어서 비난했다.⁶⁸

3월 19일 당중앙상무위원회 회의에서 이 문제가 다시 거론되었고, 그 결정서를 하급단체에 보내도록 했다. 오기섭을 북한사회 전체에서 비판의 대상으로 인식하도록 하는 조치였다. 이 회의에서 오기섭은 당중앙위 상무위원직에서 해임되었다. 이후 오기섭은 북조선임시인민위원회 노동국장에서도 경질되었다. 직업동맹과 관련한 국내파의 주장은 인민전선과 유기적으로 연결된 것이었는데, 역시 직업동맹 자율성 주장도 오래가지 못한 것이다.

VI. 국내파 국가건설전략의 형성 원인

1. 해외파에 대한 불신과 배척

당시 국내파가 인민전선을 내세우게 된 원인은 당면과제가 국내 파쇼세력의 타도라는 기본적인 인식 외에도 여러 가지가 있다. 우선 통일전전파와 인민전전파의 인식 차이에는 해외파와 국내파라는 입지의 차이도 반영되어 있었다. 김일성은 만주에서 항일운동을 하다 소련을 거쳐 해방 직후 귀국했다. 때문에 국내기반이 약했다. 그래서 친일파는 수용 불가능하지만 민족주의적 입장을 지닌 지주와 자본가는 연합세력에 포함시켜야 한다는 주장을 한 것이다. 또, 해외에서 항일운동을 하던 김일성 세력은 당시 한반도를 둘러싼 주변국의 동향에 대한 이해가 빨랐다. 김일성은 이미 소련점령군이 처음부터 민족통일전선을 추구하고 있음을 알고 있었

위원회, 『북한관계사료집』 13 (과천: 국사편찬위원회, 1992), p. 192.

⁶⁸ 김일성, “대중지도방법을 개선하여 올해 인민경제계획 수행을 성과적으로 보장할 데 대하여 - 북조선로동당 중앙위원회 제6차 회의에서 한 결론”(1947.3.15), 『김일성저작집』 3 (평양: 조선로동당출판사, 1979), pp. 186~187.

고 거기에 맞추어 자신도 통일전선을 주장했다. 여기에 비해 오기섭은 국내세력으로서 국내적 기반을 비교적 탄탄하게 유지하고 있었고 이를 믿고 지주와 자본가를 제외한 노동자 중심의 인민전선을 내세운 것이다. 여기에는 해외파에 대한 불신도 개입되어 있었다. 국내파 정당헌은 “쏘련 혹은 중국에서 들어온 동지들과 새로운 힘들에게 겸손한 태도로 자진하여 적극적인 지도와 교육을 받았어야 할 현명한 자각을 가지기에는 너무나 둔하였던 것입니다. 도리어(도리어) 이런 동지들을 반신반의하는 독선자존의 태도까지 비록 일시나마 가지었던(가졌던) 것입니다”라고 말했는데, 이는 자신들의 짧은 인식을 반성하는 내용이지만 해방 직후 국내파가 해외파에 대해 품었던 불신도 내비치고 있다.⁶⁹ 그런 만큼 국내파는 국내외 정세를 파악하는 데는 민첩하지 못했다고 할 수 있다.

국내 공산세력이 인민전선을 주장한 또 하나의 원인은 당시 북한지역에 공산주의세력이 상당히 많이 있는 것으로 인식하고 있었다는 것이다. 국내파는 공산주의자들이 상당한 것으로 판단했고, 김일성파는 그렇지 못한 것으로 판단한 것이다. 그런데 전 조선로동당 부부장 박병엽의 증언에 따르면 1945년 10월 서북5도 당대회가 열릴 당시 공산당원은 1,000명 정도였고 제대로 된 당원은 그 절반인 500명 수준이었다.⁷⁰ 1945년 12월 조선로동당 북부조선분국 제3차 확대집행위원회 회의가 열릴 즈음에는 당원이 4,530명이었다.⁷¹ 1946년 8월 28일 북조선로동당 창립대회 당시 대표위원 801명을 선출했는데, 그 가운데 해방 이전부터 당 생활을 했던 사람은 62명으로 전체 대표위원의 7%에 불과했다.⁷² 그렇다면 당시의 상황에 대한 판단 측면에서 김일성파가 국내파보다는 정확했다고 볼 수 있다. 어쨌든 국내파는 이러한 판단을 하고 있었기 때문에 공산당원이 주도하고 노동자를 중심에 세우는 국가건설이 가능하다고 주장한 것이다.

2. 노동세력 기반 발전전략

직업동맹 문제를 두고도 오기섭 세력과 김일성 세력이 심하게 투쟁을 한 것은 해방이후 북한에서 국가를 건설하는 데 필요한 전략의 차이 때문이다. 오기섭은

⁶⁹ 「북조선로동당 제2차 전당대회 회의록」(1948.3.29), p. 404.

⁷⁰ 중앙일보 특별취재반, 『비록: 조선민주주의인민공화국』, p. 121.

⁷¹ 김일성, “북조선공산당 각급 당단체들의 사업에 대하여 - 북조선공산당 중앙조직위원회 제3차 확대집행위원회에서 한 보고”(1945.12.17), 『김일성 저작집』, p. 476.

⁷² 「북조선로동당 창립대회 회의록」(1946.8.29), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 1 (서울: 국사편찬위원회, 1982), p. 110.

국가의 발전도 노동자의 권리를 충분히 보장한 가운데 추구되어야 한다는 인식을 가지고 있었다. 반면에 김일성 세력은 경제력 확대에 중심을 두고 있었다. 북한은 1946년 2월 북조선임시인민위원회 수립 이후 본격적으로 국가건설 작업에 착수했다. 3월 들어 바로 토지개혁을 실시하고, 10월까지 일련의 민주개혁 작업을 시행해 북한사회의 정치·경제적 기본구조를 확립했다. 오기섭의 직업동맹관에 대한 비판은 이러한 분위기에서 격렬해질 수밖에 없었고, 오기섭은 초기 자신의 주장에서 물러서게 된 것이다.

오기섭의 계급노선과 김일성의 대중노선의 근저에는 이들의 국유화에 대한 이견도 존재하고 있었다. 북한은 1946년 8월 10일 중요산업 국유화 법령을 발표하면서 국유화 작업을 본격화했다. 일제의 소유이었던 모든 기업과 발전소, 철도, 광산, 운수, 체신, 은행 관련 시설이 국유화되었다. 이와 함께 1946년 10월 4일에는 개인소유권의 보호와 개인 상공업자들의 자유로운 생산활동을 보장하는 법령이 발표되었다. 국유화된 산업시설만으로는 인민들의 생필품 수요를 충족시킬 수 없었기 때문에 개인 상공업자들의 생산활동 보장을 통해서 부족한 공급을 충당할 필요가 있었다. 따라서 이 시기의 북한체제의 성격은 일부 생산수단의 사유화가 허용되는, 자본주의에서 사회주의로 이행하는 과정에서 나타나는 과도기적 성격의 인민민주주의였다. 1950년 한국전쟁 이전까지 북한은 이 체제를 유지했다. 오기섭은 인민민주주의 체제 하에서는 자본주의 요소가 남아 있기 때문에 노조의 활동은 충분히 인정되어야 한다는 인식을 한 것으로 보인다.

국유화와 관련해서 김일성을 비롯한 당시 대부분의 사회주의세력은 이를 사회주의의 주요 부분으로 인식하고 생산관계의 변화 자체에만 주목했다. 국유화에 따른 노동자들 스스로의 정체성 변화와 이에 대한 인식, 국유기업의 주체적 성원으로의 발전 등에 대해서는 관심을 기울이지 못했다. 국유화는 곧 해당기관의 전 인민 소유가 되는 것이고, 이것이 곧 사회주의이며, 따라서 노동계급의 이익은 자연스럽게 보장되도록 되어 있다는 생각을 했던 것이다. 다시 말해 노동의 성과를 독점하는 자본가가 존재하지 않고 노동의 성과로 발생한 잉여가치가 전적으로 인민 생활을 향상시키는데 사용된다고 보았다.⁷³ 국유기업에서는 기업주라는 협상과 투쟁의 대상이 존재하지 않기 때문에 직업동맹의 독자성도 불필요하다는 주장이었다.

이에 대해 오기섭은 국유화의 경우에도 노동자와 국유기관 사이의 이익은 일치

⁷³ 「중요산업 국유화 독본」(1948.2.10), p. 435.

되는 것이 아니고 계급적 이익의 대립은 여전히 남아 있을 수 있다고 보았다. 또, 그럴 경우 노조는 노동자의 이익을 대변해야 한다고 주장했다. 오기섭은 또 식량 부족이나 생활곤란 등의 문제로 노동자들이 정권기관과 마찰을 겪게 되는 경우에도 노조는 노동자의 입장에 서야한다고 강조했다.⁷⁴

더욱이 오기섭은 당시 북한체제가 사회주의가 완전히 진행되지 못한 단계이고, 국유화도 완전하지 못한 상태라고 인식하고 있었다. 따라서 그 단계에서 직업동맹은 국가에 종속되는 것보다는 고유의 기능을 해야 한다고 본 것이다. 1948년 조선로동당 제2차 당 대회에서 김일성은 오기섭이 레닌의 신경제정책(NEP)의 논문을 그대로 도적질했다고 비난했는데,⁷⁵ 이는 오기섭이 자본주의적 요소를 여전히 강조하고 있다는 의미였다. 요컨대 인민민주주의 단계에서도, 완전한 국유화가 이루어진 단계에서도 직업동맹이 독립성을 유지하면서 노동자의 권익보호 역할을 해야 한다는 것이 오기섭의 주장이었다. 이는 경제력 확대 우선론에 맞서는 노동자 기반 국가발전 전략이라고 할 수 있다.

3. 노동세력 최후 보루화

소련에서도 이미 ‘당의 직업동맹 지도’로 결론이 난 문제를 두고 왜 오기섭은 직업동맹 중심의 주장을 계속했을까? 무엇보다 오기섭은 직업동맹을 권력투쟁의 최후 보루로 간주했던 것 같다.⁷⁶ 경쟁자 김일성은 소련의 강력한 후원을 받고 있었다. 하지만 오기섭은 노동조합 외에는 별다른 지원세력이 없었다. 이런 상황에서 오기섭은 자신이 오랫동안 관여해온 노조를 자신이 기댈 수 있는 단 하나의 세력으로 보았던 것이다. 그래서 끝까지 노조의 역할을 강조하고 그 중요성을 역설한 것이다.

직업동맹 중심의 오기섭 인식은 해방 전 오랜 감옥생활과 관계가 있다. 그의 수감생활은 13년이 넘는다. 그러는 동안 그의 인식은 변화하는 주변정세의 민첩한 인식보다는 과거에 고착되어 있었다고 할 수 있다. 실제로 오기섭은 북조선로동당 제2차 전당대회에서 자아비판을 하면서 자신이 오류를 범한 원인은 “국제 국내 정치정세를 바로 분석하지 못하고 새환경 새정세 하에서의 혁명적 당의 정책과

⁷⁴ 북조선로동당 중앙상무위원회, “‘북조선 인민정권 하의 북조선 직업동맹’이라는 제목 하에서 오기섭 동무가 범한 엄중한 정치적 오류에 관하여,”(1947.3.19), p. 160

⁷⁵ 『북조선로동당 제2차 전당대회 회의록』(1948.3.29), p. 417.

⁷⁶ 백학순, “북한에서의 ‘단일적 지도력’의 확립과 당·국가 건설,” p. 24.

로선을 바로 인식 못 하고서 10년 전 낡은 정세와 조건이 다른 시기의 인식-이 인식을 가진 자가 나쁜이 아니지만-을 고집한 데 있었습니다”라고 말했다.⁷⁷ 이런 점으로 미루어 오기섭은 전략과 전술에 능하면서 신축적으로 사고하기보다는 깊이 연구하고 생각한 다음 하나의 인식체계를 갖추게 되면 쉽게 바꾸지 않는 형이라고 할 수 있다. 이러한 점이 또한 김일성과 다른 면이다.

오기섭이 노조를 자신의 최후의 보루로 생각한 만큼 김일성 입장에서는 이를 해체하든지 성격을 개조하든지 해야 하는 상황이었다. 그래서 1946년 5월 그 성격을 바꾸는 작업을 단행했다. 5월 10일 박헌영과 오기섭을 지지하던 전평 북조선총국의 지도부를 교체했다. 위원장을 현창형에서 친김일성 성향인 최경덕으로 바꾼 것이다.⁷⁸ 25일에는 전평 북조선총국을 북조선직업동맹으로 탈바꿈시켰다. 행동강령도 개정해 당과 직맹의 관계를 ‘당은 지시하고 직맹은 협조하는’ 관계로 바꾸어 놓았다. 이러한 과정을 통해 국내 공산세력의 세력기반은 현저히 약화되어 갔다.

VII. 맺는 말

국내 공산세력이 스스로의 정치노선을 펼치지 못하고 김일성 세력에 의해 붕괴된 원인은 무엇보다 하나의 그룹으로 통일되지 못하고 분열된 데 있었다.⁷⁹ 오기섭을 중심으로 했지만 결속력은 약했다. 김일성의 소련과의 협력과 그의 권력 강화에 대해 분개했지만, 국내외 정세를 정확히 파악하면서 반대세력과 대항하기 위한 면밀한 전략은 마련하지 못했다. 좀 더 구체적으로 보면 첫째, 국내 공산세력은 소련군이 북한을 떠나면 김일성파가 자연히 붕괴될 것으로 보고, 스스로 힘을 규합해서 자신들의 주장을 관철하려는 노력을 하지 않았다. 대부분 일제 강점기 감옥생활을 하다 출옥한지 얼마 안됐거나 지하 은신생활을 하다 활동을 시작한 상태였고, 북한 지역 내에서도 횡적 연대가 형성되지 못했다.⁸⁰ 소련군을 등에 업고 권력을 획득하려는 세력을 경멸하고 무시하면서, 스스로 자만하는 태도를 가지고 있었던 것이다.

⁷⁷ 『북조선로동당 제2차 전당대회 회의록』(1948.3.29), p. 387~388.

⁷⁸ 최경덕은 해방전 평남지역에서 활동하던 공산주의자로 김일성의 평양 입성 직후인 1945년 9월 말 항일빨치산과 조직인 조선공작단에 들어갔다. 이때 함께 입단한 사람들이 김용범, 박정애, 리주연이다. 자세한 내용은 김광운, 『북한정치사연구』 I, p. 144.

⁷⁹ 북한 국내 공산세력의 김일성 세력과의 경쟁에서의 패배 원인에 대해서는 서대숙 저, 현대사연구회 역, 『한국 공산주의 운동사 연구』, pp. 292~298 참조.

⁸⁰ 스킨라피노·이정식, 『한국공산주의 운동사』 2, p. 406.

둘째, 국내 공산세력은 소련 공산당과의 관계가 단절되어 있었다. 당시 공산주의자들의 지도적 위치를 점하고 있던 소련 공산당과의 관계가 끊어진 상태에서 세력을 형성하고 확장하는 데 어려움이 많았던 것이다. 1928년 이후 당 재건을 제대로 이루지 못한 점 때문에 소련의 지도자들은 한국공산주의 지도자들을 무능력한 것으로 판단했고, 끊임없이 파벌싸움을 계속하는 점에 대해서도 부정적으로 보고 있었다.⁸¹ 한국의 공산주의자들과 소련 공산당과의 연계는 이미 1935년 7월 코민테른 제7차 총회 이후로는 이렇다 할 것이 없었다. 이런 환경에서 소련군의 지지를 받은 김일성 세력과의 정치투쟁에서 승리하기는 쉽지 않았던 것이다. 셋째, 국내 공산세력은 북한 각 지역의 세포조직을 확대하려는 노력을 하지 않았다. 항일빨치산과는 1945년 9월 원산을 통해 입국하자마자 주요인물들이 각 지역으로 파견되어 지역 상황을 살피고, 유력인사들을 접촉하면서 지역의 인재를 발굴하는 작업을 곧바로 진행했다. 하지만 국내 공산세력은 전국적 조직을 갖추려는 시도, 이를 국가건설의 조직적 기반으로 삼으려는 시도를 하지 못했다.

이러한 과정을 통한 북한 국내 공산세력의 와해는 직접적으로는 그들이 가진 인민전선 노선의 패퇴를 의미하는 것이었다. 뿐만 아니라 김일성 세력에 대한 정치노선 견제세력의 조기 붕괴를 의미하는 것이었다. 물론 이는 연안파·소련파 숙청과 연결되면서 김일성 유일체제 형성의 출발점이 되었다고 할 수 있다. 따라서 북한체제 형성 과정에 대한 실체에 접근하기 위해서는 국내 공산세력에 대한 연구가 보다 더 심화되어야 할 것이다.

본 논문은 인민전선의 내용을 중심으로 국내 공산세력의 국가건설전략의 내용을 보다 깊이 파악하는데 중점을 두었다. 해방직후 정세를 자본주의 단계로 파악하고 노동자와 농민을 중심으로 한 인민전선의 실행전략으로 ‘인민자주적 공화국’ 건설, 이후 ‘노동소비에트’ 완성이라는 구도를 가진 ‘노동자·농민 중심 속성 2단계 혁명론’의 내용을 파악할 수 있었다.

하지만 ‘빈농위원회’의 구체적인 프로그램, 연안파와도 달리 인민전선이 대중성 확보에 실패한 구체적인 원인, 국내파 주요세력의 분열 과정, 이와 관련한 김일성 세력의 정치전략 등 아직도 규명해야할 부분이 아주 많다. 후속 연구의 초점은 이런 점에 두어져야 할 것이다.

■ 접수: 09월 16일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 11월 22일

⁸¹ 위의 책, p. 405.

참고문헌

1. 단행본

- 강인덕. 『공산주의와 통일전선』. 극동문제연구소, 1980.
- 김광운. 『북한정치사연구』 I. 서울: 선인, 2003.
- 김국후. 『평양의 소련군정』. 서울: 도서출판 한울, 2008.
- 김준엽·김창순. 『한국공산주의운동사』 5. 서울: 청계연구소, 1986.
- 김창순. 『북한50년사』. 서울: 지문각, 1961.
- 백학순. 『북한권력의 역사』. 서울: 한울아카데미, 2010.
- 서대숙 저. 현대사연구회 역. 『한국 공산주의 운동사 연구』, 서울: 이론과 실천, 1985.
- 스칼라피노·이정식. 『한국공산주의 운동사』 2. 서울: 돌베개, 1986.
- 중앙일보 특별취재반. 『비록: 조선민주주의인민공화국』. 서울: 중앙일보사, 1992.
- Armstrong, Charles K. *The North Korean Revolution 1945~1950*. New York: the Cornell University Press, 2003.
- Suh, Dae-Sook. *Kim Il Sung: The North Korean Leader*. New York: the Columbia University Press, 1988.

2. 논문

- 강혜경. “1930년대 후반 ‘왜관그룹’의 인민전선술 수용.” 『역사연구』. 제3호, 1994.
- 권오윤. “해방후 노동조합으로서 북한 직업동맹의 성격 변화 (1945~1950).” 『북한연구학회보』. 제8권 1호, 2004.
- 김광운. “해방 직후 북한에서의 통일전선.” 『한국사학보』. 제11호, 2001.
- 김남식. “북한의 공산화과정과 계급노선.” 『북한공산화과정연구』. 서울: 고려대학교 아시아문제연구소, 1972.
- 김창순. “김일성의 제1호 정적 오기섭의 최후와 그 해학.” 『북한』. 제197호, 1988.
- 백학순. “북한에서의 ‘단일적 지도력’의 확립과 당·국가 건설.” 『현대북한연구』. 제2권 1호, 1999.
- 서인석. “북조선 민주주의 민족통일전선의 전개과정과 성격에 관한 연구.” 성균관대학교 석사학위논문, 1988.
- 와다 하루키. “소련의 대북한정책 1945~1946.” 『분단전후의 현대사』. 서울: 일월서각, 1983.
- 예대열. “해방이후 북한의 노동조합 성격논쟁과 노동정책 특질.” 『역사와 현실』. 제70권, 2008.
- 윤덕영. “해방직후 사회주의진영의 국가건설운동.” 『학림』. 제14권, 1992.
- 이신철. “조국통일민주주의전선 연구.” 성균관대학교 석사학위논문, 1994.
- 이주철. “북한의 국영기업 관리와 노동정책: 1946~1948년을 중심으로.” 『사충』. 제46집, 1997.
- 조민. “북한에서의 민주개혁과 통리전선.” 『연세』. 제25권, 1987.

조수룡. “북조선직업총동맹의 성립과 활동(1945~1950).” 경남대 북한대원 석사학위논문, 2005.

3. 북한 자료

『조선중앙년감 1949』. 서울: 조선중앙통신사, 1949.

김일성. “새조선 건설과 민족통일전선에 대하여.”(1945.10.13) 『김일성 선집』 1. 평양: 조선로동당출판사, 1963.

_____. “대중지도방법을 개선하여 올해 인민경제계획 수행을 성과적으로 보장할 데 대하여 - 북조선로동당 중앙위원회 제6차 회의에서 한 결론.”(1947.3.15). 『김일성저작집』 3. 평양: 조선로동당출판사, 1979.

_____. 『북부조선당 공작의 착오와 결점에 대하여 - 조공북조선분국 중앙제3차 확대집행위에서 보고』, 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 I. 서울: 국사편찬위원회, 1982.

_____. “북조선공산당 각급 당단체들의 사업에 대하여 - 북조선공산당 중앙조직위원회 제3차 확대집행위원회에서 한 보고.”(1945.12.17) 『김일성 저작집』 1. 평양: 조선로동당출판사, 1979.

김창만. “북조선 민주개혁의 역사적 근거와 그 사회적 경제적 의의.” 『인민』 (1949.12). 국사편찬위원회 편. 『북한관계사료집』 39. 과천: 국사편찬위원회, 2003.

박현영. “조선공산당의 주장 - 조선민족통일전선 결성에 대하여.” 조선산업노동조사소. 『옳은 노선』, 도쿄: 민중신문사, 1946.

오기섭. “북조선임시인민위원회 노동행정부의 사명.” 『인민』. 제2권 제1호 (1947.1.10). 국사편찬위원회. 『북한관계사료집』 13. 과천: 국사편찬위원회, 1992.

오기섭. “3.1운동의 의의와 교훈.” 『정로』(1946.2.12). 국사편찬위원회. 『북한관계사료집』 31. 과천: 국사편찬위원회, 1999.

_____. “10월혁명 기념 투쟁총결산 보고 - 평양시당원회의에서.” 『정로』(1945.11.14). 국사편찬위원회. 『북한관계사료집』 31. 과천: 국사편찬위원회, 1999.

_____. “안(인)테리에 대한 제언,” 『정로』(1946.1.29). 국사편찬위원회. 『북한관계사료집』 31. 과천: 국사편찬위원회, 1999.

_____. “중앙의 지시를 위한 투쟁.” 『정로』(1945.11.7). 국사편찬위원회. 『북한관계사료집』 31. 과천: 국사편찬위원회, 1999.

한재덕. 『김일성 장군 개선기』. 평양: 민주조선사출판부, 1948. 국사편찬위원회. 『북한관계사료집』 12. 과천: 국사편찬위원회, 1991.

“당의 진로명시 정치노선확립 조직확대강화 - 대회결정서,” 『정로』 (1945.11.1). 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 31. 과천: 국사편찬위원회, 1999.

『북조선로동당 제6차 중앙위원회 결정서』, 북한노획문서, Box 41, 문서번호 201205 (Records Seized by U.S. Military Forces in Korea, Record Group 242, National Archives Collection of Foreign Records Seized, 1941~, Box 41, Document No. 201205).

- 『북조선로동당 제2차 전당대회 회의록』(1948.3.27~30), 국사편찬위원회, 『북한관계사료집』 1. 서울: 국사편찬위원회, 1982.
- 북조선로동당 중앙상무위원회. “북조선 인민정권 하의 북조선 직업동맹”이라는 제목 하에서 오기섭 동무가 범한 엄중한 정치적 오류에 관하여.”(1947.3.19). 국사편찬위원회. 『북한관련사료집』 30. 과천: 국사편찬위원회, 1998.
- “삼국외상회의 조선문제결정과 조선공산당의 태도.” 『정로』(1946.1.9). 국사편찬위원회. 『북한관계사료집』 31. 과천: 국사편찬위원회, 1999.
- “인민민주주의 국가들은 사회주의에로 나아간다.” 『청년생활』. (1949.8), 북한노획문서, Box 77, 문서번호 201870 (Records Seized by U.S. Military Forces in Korea, Record Group 242, National Archives Collection of Foreign Records Seized, 1941~, Box 77, Document No. 201870).
- “인민위원회의 나갈 길-오기섭동지 축사 요지.” 『정로』(1946.1.26). 국사편찬위원회. 『북한관계사료집』 31. 과천: 국사편찬위원회, 1999.
- 『중요산업 국유화 독본』(1948.2.10). 국사편찬위원회, 『북한관련사료집』 7. 과천: 국사편찬위원회, 1989.
- 『해방후 4년간의 국내외중요일지』(1945.8~1949.3). 국사편찬위원회. 『북한관계사료집』 7. 과천: 국사편찬위원회, 1989.
- “현정세와 우리의 임무.” 김남식 편, 『남로당자료』 I. 서울: 코리아콘텐츠랩, 2002.
- “Editorial: Congratulations in Order on the Formation of the North Korea General HQ of the Korean Labor Union.” 『Pyong Yang Min Bo』. 30 November 1945. Record Group 554. United States Army Forces in Korea. XXIV Corps. G-2. Historical Section. Records Regarding USAMGIK. U.S.-U.S.S.R. Relations in Korea and Korean Political Affairs. 1945~48. Box 65.
- “Establishment of the Workers’ and Peasants’ Regime……Japanese Land Should Be Confiscated.” 『Hae Bang Ilbo』. 31 August 1945. Record Group 554. United States Army Forces in Korea. XXIV Corps. G-2. Historical Section. Records Regarding USAMGIK. U.S.-U.S.S.R. Relations in Korea and Korean Political Affairs. 1945~48. Box 65.

Abstract

The Strategy of the Indigenous Communists in North Korea for Nation-building Right after Korea's Liberation: Focusing on O Ki-seop's 'People's Front'

Mun-Suk Ahn

The indigenous Communists - who struggled with anti-Japanese partisans right after Korea's Liberation - had a clear strategy for nation-building, 'People's Front.' The 'People's Front' made a striking contrast with Kim Il-sung's 'National Unification Front.' The former aimed to form a 'Labor-Farmer Soviet' consisting of laborers and peasants, the latter intended to include national capitalists and landowners in the process of nation-building. However, research on the concrete contents of the 'People's Front' and 'Labor-Farmer Soviet' has not been conducted yet.

This paper articulates the indigenous Communists' strategy for nation-building through investigating the seized records by the U.S. Military Forces in Korea during the Korean War and the records concerning U.S.A. Military Government in Korea. The 'Labor-Farmer Soviet' referred to a government controlled by laborers and farmers on the basis of nationalizing land and factories. To accomplish this goal, O Ki-seop and indigenous Communists seemed to design a two-step revolution strategy. The first step was similar to the bourgeois revolution which might take place in a capitalist state. They argued that they should establish a 'People's Autonomous Republic' though the first step. Unlike the Marxist theory, the main group was supposed to consist of laborers and farmers even in the first step. The second step was the socialist revolution. Since the emphasis was put on the 'Labor-Farmer Soviet' the first step needed to be completed in a short period. Their strategy for nation-building can be called an 'intensive two-step revolution led by laborers and farmers.'

They also tried to oppose the Democratic Youth Alliance to maintain the Communist Youth Alliance and to carry out the strategy of the 'People's Front.' In the same vein, they argued for the independence of the labor union from the party. They failed to realize their strategy because of their defeat in the power struggle against Kim Il-sung. However, their ideology and strategy need to be looked into further to gain access to the truth of North Korea's nation-building process. Above all, the detailed program of the 'Poor Peasants' Committee' and the process of split within the indigenous Communists should be investigated.

Key Words: Indigenous Communists in North Korea, Anti-Japanese Partisans, People's Front, National Unification Front, O Ki-seop, Kim Il-sung, Labor-Farmer Soviet, Two-Step Revolution, Communist Youth Alliance, Labor Union, Poor Peasants' Committee

글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 북한의 시각과 대응: 새천년개발목표(MDGs) 체제와의 관계를 중심으로*

임영환**

- I. 서론
- II. MDGs 체제와 북한:
협력 실태와 유엔의 평가
- III. MDGs 체제에 대한 북한의 인식과 대응
- IV. 평가와 정책적 시사점
- V. 결론

국문요약

북한이 개발협력과 관련해 국제사회에서 다양하게 존재하는 글로벌 거버넌스들 가운데 유일하게 MDGs 체제에 참여하고 있는 것은 적지 않은 의미를 갖는다. MDGs는 국제개발협력의 새로운 방향을 제시하고, 커다란 변화를 불러온 글로벌 거버넌스로 평가받고 있다. 이 글에서는 북한과 MDGs라는 글로벌 거버넌스의 제한적 상호작용 실태와 의미를 파악하고, 이를 중심으로 북한 당국의 인식과 대응을 검토하였다. 그런 뒤 북한이 유엔기구의 지원을 받아 오면서 보여준 인식과 대응의 수준을 국제사회의 주요 규범과 원칙을 잣대로 삼아 평가하고, 이를 토대로 정책적 시사점도 제시했다.

본 연구는 북한이 제한적인 수준이지만 MDGs라는 글로벌 개발협력 거버넌스를 긍정적으로 인식하기 시작한 점을 긍정적으로 평가한다. 또한 북한은

MDGs 와 관련된 국제규범과 원칙들을 부분적으로 수용하고 있고, 관련 법제도를 정비하면서 대응해 왔다. 북한과 국제기구가 함께 논의해서 만든 기본 계획들은 MDGs 달성을 위한 우선 과제와 방향 등을 보다 정확하게 파악할 수 있는 틀을 제공하고 있다는 측면에서 풍부한 정책적 시사점들을 제공하고 있다. 글로벌 거버넌스와의 호혜적 관계 형성의 가능성도 높여주는 점들이다. 이런 점들은 향후 글로벌 거버넌스 차원의 북한 개입이 본격화될 경우 보다 진전되고 폭 넓은 사회·경제개발 목표들을 달성하는 데 중요한 토대가 될 것임을 시사하고 있다.

주제어: 새천년개발목표(MDGs), 국제개발협력, 글로벌 개발협력 거버넌스, 유엔개발계획(UNDP), 북한, 강성대국 건설

* 이 논문은 정부(교육과학기술부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2011-413-B00005).

** 경남대 극동문제연구소 연구교수

I. 서론

기존의 개발협력은 소수 선진국과 이들이 주도하는 국제기구를 중심으로 원조를 매개로 한 공여국과 수원국 사이의 수직적 관계로 형성되어 왔다. 그러나 21세기에 들어오면서 개발협력은 신흥공여국으로 대표되는 더 많은 국가들이 참여하는 한편, 비정부기구(NGO)의 역할이 증대되는 추세를 보여주었다. 그러면서 원조가 개발, 무역, 금융, 지속적 성장, 환경, 인간안보 등 다양한 이슈영역과 상호연계됨으로써 보다 복합적인 과제가 되었다.¹

비국가 행위자들의 역할이 강화되는 거버넌스적 현상과 여러 행위자들이 상호연계되어 역동적으로 변해가는 네트워크적 현상이 강화되었다. 그 공간적 범위도 양자 간 혹은 강대국 중심 국제기구와 수원국 간의 관계에서 지역, 글로벌 다자제도로 확대되는 복합적 양상을 띠었다. 예를 들면 개도국의 빈곤문제는 그들만의 문제가 아니라 지역적, 지구적 차원의 안전과 번영을 위협하는 요인이다. 이는 북한의 빈곤이 핵개발의 원인 가운데 하나임을 고려하면 더욱 설득력을 갖는다. 따라서 이 문제는 글로벌 개발협력 거버넌스 차원에서 다룰 필요가 있는데, 현실적으로 북한의 핵, 미사일 개발 문제 등으로 논의가 진전되지 않고 있다.

국제사회의 제재가 오랜 기간 지속되면서 북한과 글로벌차원의 개발협력 거버넌스 혹은 이를 주도하는 국제기구와의 관계 형성은 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 북한이 ‘거버넌스’나 혹은 ‘글로벌 거버넌스’라는 개념을 제대로 이해하고 있는지를 파악하기조차 쉽지 않다. 북한 공식 문헌에는 이 용어가 거의 등장하지 않았다. 다만 개발협력을 지구적 차원에서 추진하고 있는 세계은행 등 국제금융기구 등에 대한 부정적인 인식들은 공식 문헌들에 잘 반영되어 있다.² 북한은 미국이 자신들의 대외경제 관계를 차단하였기 때문에 “현실적으로 우리 나라에 국가적인 차관이나 원조를 제공한 자본주의 나라는 없다”고 규정하고 있다.³ 즉 북한은 항상 글로벌 거버넌스의 영향을 거의 받지 않는 바깥에 존재해 온 것이다.

이런 상황에서 본 연구가 주목하는 것은 북한이 제한적이지만 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)라는 글로벌 거버넌스와의 상호작용을 시도한 점이다. 코피 아난 전 유엔 사무총장의 촉구에 따라 유엔은 2000년에 유엔

¹ 이숙중 편, 『글로벌 개발협력 거버넌스와 한국』 (서울: 동아시아연구원, 2012), pp. 52~53.

² 입을출, “동북아 개발협력: 북한의 인식과 법적적 대응,” 『통일정책연구』, 제19권 2호 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 237~269.

³ 고영남, “우리나라의 대외 경제적 관계를 차단하여 온 미제의 악랄한 책동,” 『경제연구』, 주체 100(2011)년 제1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2011), p. 63.

밀레니엄정상회의(UN millenium summit)를 개최했으며, 이 자리에서 세계 지도자들은 2015년까지 세계 빈곤 및 기아의 수준을 절반으로 감소하기로 약속했다. 북한도 국제사회의 MDGs 실현을 위해 선도적인 노력을 하고 있는 유엔개발계획(UNDP)의 지원을 받아 협력관계를 유지해오고 있다. 특히 UNDP는 권위주의적 체제의 국가도 지원하는 원칙을 갖고 있어 비교적 지속적으로 북한과 협력해왔다.⁴

본 연구에서는 대표적인 글로벌 개발협력 거버넌스로 간주되는 MDGs 체제에 초점을 맞춰 MDGs 체제와 북한 간 협력 실태, MDGs 달성을 위한 유엔-북한 간 파트너십, 그리고 유엔의 북한 MDGs 추진 실적 평가 등을 살펴본 뒤 MDGs 체제에 대한 북한 인식의 변화와 대응을 고찰하고 이 결과를 토대로 정책적 시사점을 제시한다.

II. MDGs 체제와 북한: 협력 실태와 유엔의 평가

1. 글로벌 거버넌스로서의 MDGs 체제

MDGs는 국제개발협력의 새로운 방향을 제시하고, 커다란 변화를 불러온 글로벌 거버넌스로 평가받고 있다. MDGs가 출범하기 이전까지만 해도 수원국(recipients)은 공여국(donor countries)이 자금과 개발모델을 일방적으로 제시하면서 요구했던 정책처방을 단순히 이행만 해야 했다. 그러나 MDGs의 출현으로 공여국-수원국 간 개발협력의 패러다임이 변화하게 되었다. 공여국이 수원국의 정부 및 시민사회와 긴밀하게 협력하는 파트너로서 개발협력 프로그램을 함께 개발하고 이행하게 된 것이다. 이는 공동의, 그러나 차별화된 책임을 갖는 파트너십에 기초한 접근법이다. 이를 뒷받침하기 위해 개발협력의 효과성 제고를 위한 ‘로마선언(2003)’과 ‘파리선언(2005)’이 채택되어 수원국 중심의 개발협력전략 수립과 개발협력 관리체계가 마련되었다.⁵

MDGs는 2000년 9월 뉴욕 국제연합 본부에서 개최된 제55차 유엔정상회의, 즉 밀레니엄정상회의에서 채택된 빈곤 타파에 관한 범세계적인 의제이다.⁶ MDGs는

⁴ 헬렌 클라크 유엔개발계획(UNDP) 총재의 서울 방문시 언론과의 인터뷰 내용. 『연합뉴스』, 2009년 11월 23일.

⁵ 임강택 외, 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 17.

⁶ D. Hulme and J. Scott, “The Political Economy of the MDGs: Restrospect and Prospect for the World’s Biggest Promise,” *New Political Economy*, Vol. 15, No. 2 (2010), pp. 293~306.

유엔뿐만 아니라 경제협력개발기구(OECD), 세계은행(IBRD), 국제통화기금(IMF) 등의 노력에 의해 생겨난 대표적인 글로벌 거버넌스인 것이다.⁷ 또한 유엔정상회의에서 채택된 ‘밀레니엄선언문(UN Millenium Declaration)’은 가장 포괄적인 범세계적 선언문이다. 이 선언문은 범세계적 사회계약을 의미한다. 개도국은 자국의 개발의지를 확실하게 밝히고, 선진국들은 글로벌파트너십을 통해 개도국의 발전을 지원한다는 계약이다. 이 선언문은 인류의 평화, 안보, 개발, 인권, 기본적 자유를 위해 세계가 공동의 노력을 기울이자는 내용을 담고 있다.

당시 밀레니엄정상회의에 참석했던 189개의 유엔 회원국 정상들은 2015년까지 △ 절대적 빈곤 및 기아의 퇴치, △ 보편적 초등교육의 달성, △ 양성 평등의 증진 및 여성의 권리 강화, △ 유아 사망의 감소, △ 임산부 건강의 개선, △ 에이즈, 말라리아, 기타 질병의 퇴치, △ 환경의 지속 가능성 보장, △ 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축 등 8가지 목표를 실천하기로 합의하였다. MDGs는 특히 주민들의 삶의 기초 수준을 높이는데 초점이 맞춰져 있다.⁸ 개발과 빈곤퇴치를 위해 채택된 MDGs는 아래 <표 1>과 같이 2015년까지 달성할 8개의 개발목표를 비롯해 구체적인 이행평가를 위해 18개 세부목표와 48개 지표를 포함하고 있다.

<표 1> MDGs의 세부목표와 밀레니엄 프로젝트(MP) 분야

MDGs (2001년)	MP (2005)
목표 1. 절대빈곤 및 기아퇴치	1. 빈곤과 경제 개발
1. 절대빈곤 인구 절반 축소	
2. 기아인구 비율 절반 축소	2. 기아
목표 2. 보편적 초등교육 달성	3. 교육과 양성평등
3. 초등교육의 이수	
목표 3. 성평등 및 여성능력 고양	4. 모자 보건
4. 교육에서의 성별간 차이 제거	
목표 4. 아동 사망률 감소	4. 모자 보건
5. 5세이하 아동사망률 감소	
목표 5. 모성보건 증진	4. 모자 보건
6. 출산과 관련된 산모사망률을 3/4 감소	

⁷ MDGs는 경제협력개발기구(OECD) 개발협력위원회(DAC)가 작성한 21세기 개발협력전략인 ‘Shaping the 21st Century’에 기반을 두고 작성되었다.

⁸ United Nations, “The Millenium Development Goals Report: 2006,” *United Nations Development Programme* (2006).

MDGs (2001년)	MP (2005)
목표 6. HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 각종 질병 퇴치	5. HIV/AIDS, 말라리아 각종 질병 퇴치
7. HIV/AIDS 확산방지, 확산 저지 및 감소	
8. 말라리아 및 여타 주요 질병 발병 억제, 발병 감소	
목표 7. 지속가능한 환경 확보	6. 환경 지속가능성
9. 지속가능한 개발원칙을 각 개별 국가의 정책과 프로그램에 통합시키고 환경자원 손실 보전	
10. 2015년까지 안전한 식수와 기본적인 위생환경에의 지속적인 접근이 불가능한 인구비율의 절반 축소	7. 물과 위생
11. 2020까지 최소 1억 명의 빈민가 거주자의 생활여건의 상당한 개선	8. 빈민가 거주자 생활 개선
목표 8. 개발을 위한 범지구적 파트너십 구축	9. 무역
12. 이전보다 더욱 개방적이고 원칙에 기초하여 운영되며, 차별적인 무역 및 금융시스템 발전, 훌륭한 거버넌스, 개발 및 빈곤감소에 대한 국가적 및 국제적 공약 포함	
13. 최빈국들의 특별한 요구 수용, 최빈국 수출품에 대한 관세 및 수량제한조치 면제, 중채무국가들에 대한 부채탕감 및 양자 간 국가채무 면제, 그리고 빈곤감소에 대한 확고한 의지를 보이는 개도국들에 대한 보다 관대한 ODA 지원들 포함	
14. 내륙국과 군소도서개발도상국의 특별한 요구 수용	
15. 장기적으로 지속가능한 외채수준 유지를 위한 개도국 외채의 포괄적 해결	
16. 개발도상국과 협력하여 청년층을 위한 적정하고도 생산적인 일자리 창출 전략의 개발 및 시행.	
17. 의약품회사와 협력하여 개도국 국민들이 적절한 가격에 필수 의약품을 구입할 수 있도록 함.	
18. 민간부문과 협력하여 신기술의 혜택, 특히 정보통신 관련 신기술의 혜택을 이용할 수 있도록 함.	
	10. 과학, 기술과 혁신

2005년 3월에 발표한 ‘인류의 개발, 안보, 인권을 위한 포괄적인 자유(In Larger Freedom: towards Development, Security and Human Rights for All)’라는 유엔사무총장보고서에서⁹ 코피 아난 당시 유엔사무총장은 “개발, 안보, 인권은 서로 밀접하게 연관되어 있기 때문에 세 가지가 모두 발전하기 전에는 어느 하나도 성공을 기대하기 어렵다”는 점을 강조하였다. 세계화와 정보화의 영향으로 국가 간 및 국가내의 빈부격차가 심해지고 있으며 빈곤, 테러리즘, 인권탄압 등은 더 이상 한 나라만의 문제가 아닌 글로벌 이슈가 되었다. 따라서 인류 전체의 안보나

⁹ UN, “2005 World Summit Outcome: Achievements in Brief,” (October 2005).

지속가능한 발전뿐만 아니라, 자국민의 인권과 안보를 위해서 빈부격차의 해소와 개발을 위한 국제사회의 공동노력의 필요성은 나날이 높아지게 되었다.

2005년 9월 뉴욕에서 열린 후속 정상회의에서는 세계 지도자들이 2000년에 채택된 밀레니엄선언문과 MDGs에 대한 이행성과를 평가하였다. 이 정상회의에서 채택된 결의문에는 ‘개발’, ‘평화와 공동안보’, ‘인권’을 향상시키기 위한 결의내용과 함께 이를 위한 유엔기구의 역할 강화방안이 제시되어 있다. 이 중 개발이슈에 대한 내용이 전체의 절반을 차지하고 있다.¹⁰

2000년에 시작된 MDGs 체제는 2015년에 종료되기 때문에 ‘포스트 MDGs’를 대비하는 새로운 글로벌 거버넌스를 정비가 필요한 상황이다. 유엔 회원국들은 2010년 9월 개최한 MDGs 정상회의에서 ‘포스트 2015 개발의제(development agenda)’를 진전시키기 위한 조치들을 취하기 시작했다. 글로벌 차원에서 학계, 싱크탱크를 비롯한 연구기관 그리고 다양한 시민단체들도 활발하게 새로운 개발의제를 만드는 과정에 참여하고 있다.¹¹ 반기문 유엔사무총장은 2012년 7월 31일 다양한 지역의 시민사회, 민간부문, 정부 지도자 등 26명을 2015년 이후 지구적 개발의제와 관련한 고위급패널의 자문위원으로 지명했다.¹²

2. MDGs 달성을 위한 유엔-북한 간 파트너십

북한은 주로 유엔과 파트너십을 맺고 MDGs 달성을 위해 나름대로 노력해왔다. 북한 정권은 2015년까지 대부분의 MDGs를 달성하겠다는 의지를 보여주었고, 유엔도 이에 대응해 북한 주민들의 삶의 질을 개선하고 지속가능한 개발을 지원하는 방식으로 대응하고 있다. 유엔의 목표는 사회개발 및 보건, 기후변화, 경제개발 등의 네 가지 영역의 지원을 통해 북한의 사회 전반적 요소들을 MDGs에 맞춰 국제적 기준으로 끌어올리는 데 있다.

유엔은 북한의 MDGs 달성 지원을 위해 팀(UN Country Team)을 구성하였

¹⁰ 이 결의에는 글로벌파트너십, 개발재원 확보, 국내자원 동원, 투자, 부채, 무역, 필수일용품, 즉시 효과 이니셔티브(Quick-Impact Initiative), 시스템 이슈 및 지구경제의 의사결정, 남-남 협력, 교육, 농촌 및 농업 개발, 고용, 지속가능한 발전, HIV/AIDS, 말라리아, 결핵 및 보건 이슈, 양성 평등과 여성능력 고양, 개발을 위한 과학 및 기술 등 20개의 소주제들이 포함되어 있다.

¹¹ The United Nations, “United Nations Millenium Development Goals,” <www.un.org/Milleniumgoals/beyond2015.shtml> (검색일: 2013.3.14).

¹² The United Nations, “UN Secretary General Appoints High Level Panel on Post-2015 Development Goals,” <www.un.org/Milleniumgoals/pressrelease_post2015panel.pdf> (검색일: 2013.3.14).

는데, 이 팀에는 세계식량기구(WFP), 세계보건기구(WHO), 식량농업기구(FAO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발계획(UNDP), 유엔공업개발기구(UNIDO), 유엔인구활동기금(UNFPA), 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 유엔인도지원조정 사무소(UNOCHA), 유엔환경계획(UNEP)가 포함되어 있다. 북한 측에서는 외무성 국제기구과(department of international organization)가 유엔 담당 창구로 선정되어 있다.¹³

다양한 국제기구들이 저개발국의 MDGs 달성을 지원하기 위해 참여하고 있으나, 실제로 북한을 지원하고 있는 주체는 유엔뿐이다. 지난 2003년 유엔은 북한의 장기적 개발수요를 파악하고 대처하기 위한 비공식적 전담팀(task force)을 만들었고 당시 세계은행, 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF) 등도 초청했으나 이들은 북한의 핵문제 등으로 참여하지 못했다.¹⁴ 따라서 북한은 국제금융기구로부터 지원은 받지 못했지만 2006년 UNDP와의 협의 과정에서 MDGs에 대해서 관심을 보인 바 있다.¹⁵

결국 국제기구들 가운데 북한의 MDGs 달성을 핵심적으로 지원하는 역할은 UNDP가 담당하게 되었다. 160개가 넘는 나라들을 파트너로 갖고 있는 UNDP는 유엔의 글로벌 개발네트워크조직이다. UNDP는 보다 효율적이고, 효과적으로 활동을 수행하기 위해 개혁작업을 지속적으로 추진해왔다. 특히 이 작업들은 빈곤국가들을 대상으로 MDGs를 달성시키는 데 UNDP가 보다 효과적인 역할을 할 수 있도록 지원하는데 초점이 맞춰졌다. UNDP는 민주적 거버넌스, 빈곤감소, 위기 예방 및 복구, 에너지 및 환경, HIV/AIDS 등 다섯 가지 주제와 관련해 지속가능한 기술지원(technical assistance)프로그램을 통해 수원국의 제도, 정책수립 및 이행역량, 지식과 인적자본 개발 등을 지원해왔다.¹⁶

¹³ UN Country Team in North Korea, “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015,” Signature or Declaration of Commitment.

¹⁴ The World Bank Informal Task Force Team, “Democratic People’s Republic of Korea BRIEF,” (July 2003), p. 19.

¹⁵ Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK), “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea: 2007~2009,” (September 2006).

¹⁶ Abu Selim, “The Role of International Organization in Assisting Economic Growth Strategies in Transition Economies,” Workshop on Economic Reform and the Development of Economic Relations between the EU and the DPRK, Organized by European Commission and Friedrich Naumann Foundation, Hosted by Ministry of Foreign Affairs of the DPR Korea (Pyongyang: August, 31~September 4, 2004), pp. 74~75.

UNDP 등 평양에 상주하는 유엔기구들은 북한의 기아 인구를 절반으로 줄이는 MDGs 달성을 지원하기 위한 ‘대북 개발지원 활동 5개년 전략’을 2009년 2월 부터 수립하기 시작했다.¹⁷ 이 전략은 ‘유엔과 북한 정부 사이의 협력을 위한 전략기본계획(Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015, 이하 ‘2011~2015 기본계획’)’이라는 이름으로 2011년 7월 공개되었다. 이 기본계획이 나오기 전인 2011년 1월에는 국가지원계획(Country Programme for Democratic People’s Republic of Korea(2011~2015))을¹⁸ 수립했다. 유엔은 이 전략과 계획들을 통해 북한 당국이 스스로 수립한 경제개발계획과 MDGs와 일치되도록 우선 순위와 활동들을 정했다.

물론 이전에도 유엔은 MDGs에 기반한 지원계획들을 세우기 위해 국가차원의 개발목표와 기준점(baseline)을 세우고 사회, 경제지표와 관련한 상황을 평가하는데 초점을 맞춰왔으나 이런 노력들은 ‘2011~2015 기본계획’을 작성하기 위한 기초 작업으로 평가할 수 있다. 그만큼 ‘2011~2015 기본계획’은 북한 정부의 MDGs 달성에 가장 직접적 영향을 주는 의미 있는 문서로 평가할 수 있다. 그 이전의 유엔 활동은 북한의 국가계획시스템에 MDGs를 도입하기 위한 사전 정치 작업이었던 것이다.¹⁹

유엔은 북한 당국이 MDGs 달성에 보다 관심을 기울이고 국가적 차원에서 목표를 달성하는 노력을 독려하고, 세계 및 지역경제와의 연계를 강화시키는 데 지원의 초점을 맞추었다.²⁰ 특히 유엔은 북한 주민들의 삶의 질을 평가하기 위한 다양한 통계 수집과 분석 작업을 매우 중요시했는데 교육, 성평등, 어린이 및 산모 건강과 영양, 말라리아, 결핵 등 전염병과 관련된 MDGs에 기반한 국가개발목표들을 분석하고, 이를 토대로 북한 주민들의 삶의 질에 대한 보고서를 작성해왔다.²¹

¹⁷ UN Country Team in North Korea, “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015,” p. 3. UNDP의 경우 2007년 3월 북한이 UNDP의 자금을 전용했다는 의혹 때문에 UNDP 북한사무소를 폐쇄했던 적도 있다. UNDP 집행이사회는 지난 2009년 1월 22일 정례회의를 열어 향후 대북지원사업에서 투명성 기준을 강화하는 조건으로 2년 반 가까이 중단됐던 대북사업을 다시 시작하기로 결정하고 2009년 9월 평양에서 대북사업 재개식을 열었다.

¹⁸ UNDP, *Country Programme for Democratic People’s Republic of Korea (2011~2015)*, (January, 2011).

¹⁹ UNDP, *Country Programme Document for the Democratic People’s Republic of Korea (2007~2009)*, (October, 2006), p. 3.

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

²¹ *Ibid.*, p. 6.

3. 유엔의 북한 MDGs 추진 실적 평가

유엔은 북한에 대한 MDGs 지원을 시작했지만 한반도의 불안정한 정치·안보적 환경, 북한의 핵, 미사일 개발 등에 따른 자원 마련의 어려움, 북한 내에서의 이용 가능한 인적, 제도적 역량의 부족 등 다양한 제약들로 인해 북한은 국제사회가 2015년까지 달성하려는 MDGs의 달성 속도 면에서 아시아·태평양 지역에서 가장 느린 국가 가운데 하나로 평가하였다.²² 또한 동아시아에서는 유일하게 유엔의 기아퇴치 목표를 달성하지 못할 것으로 전망하고 있다. 그러나 UNDP는 글을 읽고 쓰는 기술(literacy)과 학교 출석률이 높기 때문에 기초교육 분야(MDGs 목표-2)에서 진전을 보이고 있고, 또한 양성 평등 분야(MDGs 목표-3)에서도 비교적 발전을 보이고 있다고 평가하고 있다. 그러나 환경과 관련된 MDGs 목표-7과 개발을 위한 글로벌파트너십 구축을 위한 MDGs 목표-8은 진척이 느린 것으로 평가 받고 있다.²³

북한 정부는 MDGs 목표-4와 MDGs 목표-5를 성취하기 위해 2015년까지 산모의 사망률을 3/4 수준으로, 영아 사망률을 2/3 수준으로 줄이는 목표를 세워놓았다. 그러나 UNDP는 2012년 아시아개발은행(ADB), 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP) 등과 함께 작성한 공동보고서 ‘아시아·태평양 새천년개발목표(MDGs) 2011~2012’에서 5세 이하 영아와 신생아의 사망률, 삼림 황폐화, 부실한 위생환경 등을 근거로 북한의 MDGs 달성 속도가 매우 느리다고 평가했다. UNDP는 항목별로 그 근거들을 제시했는데, 예를 들면 북한의 신생아 사망률은 1990년 1천명 당 23명에서 2010년 26명으로 늘었다. 또 결핵 발병률은 1990년 10만 명 당 344명에서 2009년 345명으로 증가했다. 이밖에 1990년 68.1%였던 북한의 삼림 비율이 2010년 47.1%로 줄었고, 기본적 위생시설 역시 2008년 현재 1990년의 59% 수준에 머물고 있다는 것이다. WHO와 UNICEF가 2012년 3월 7일 공동 발표한 ‘식수와 위생 분야의 진전 2012’ 보고서에 따르면 북한은 식수 분야에서 ‘새천년개발목표(MDGs)를 달성하기 위한 궤도에 오르지 못한 국가’로, 위생시설 분야에서는 ‘궤도에 오른 국가’로 분류됐다.²⁴

²² 『연합뉴스』, 2012년 2월 22일.

²³ UNDP, “Millenium Development Goals and the DPRK,” <<http://web.undp.org/dprk/mdgs.shtml>> (검색일: 2013.7.29).

²⁴ 이 보고서는 유엔의 MDGs 중 하나인 ‘환경의 지속가능성 보장’을 위한 세계의 식수와 위생 실태를 담은 보고서다. 분야별로는 식수의 경우 상수도, 공공 배수탑, 위생적 우물 등에서 안전한 식수를 확보한 주민의 비율이 지난 2000년 전체 인구의 100%에서 2010년에는 98%로 줄었다. 도시에서는 주민 99%가 안전한 식수를 확보했지만 농촌에서는 그 비율이 97%에 그쳤다. 반면

유엔은 동아시아에서 유일하게 유엔의 기아퇴치 목표를 달성하지 못할 것으로 평가하고 있다.²⁵ UNICEF는 2015년까지 기아 인구를 절반으로 줄이기로 한 유엔의 MDGs를 북한이 달성할 가능성은 매우 낮다고 전망했다.²⁶ 또한 유엔 산하 FAO와 WFP가 공동 발표한 ‘2012 세계의 식량 불안정 상황(State of Food Insecurity in the World 2012)’ 보고서는 북한 주민 세 명 중 한 명꼴인 800만 명이 영양 부족 상태라고 평가했다. 이 보고서는 전 세계적으로는 MDGs를 달성할 가능성이 크지만, 북한을 포함한 전 세계 16개국은 목표 달성이 어렵다고 전망했다.²⁷ 특히 북한의 경우 굶주리는 주민의 수가 여전히 800만 명 이상으로 유엔이 정한 2015년까지 기아인구를 절반으로 줄이기 어렵다는 것이다. 전 세계 굶주리는 사람 수를 2015년까지 1990년의 절반으로 줄이는 내용의 MDGs에 따르면, 북한에서 영양실조 인구는 250만 명으로 감소되어야 한다.

또한 세계은행도 2010년 4월 발표한 ‘2010 세계개발지표(World Development Indicator)’를 통해서 북한이 2015년까지 굶주림을 절반으로 줄이자는 유엔의 MDGs를 이행하지 못하고 있다고 평가했다. 이 지표는 경제, 교육, 건강, 환경, 해외원조 등 북한 사회 전반을 수치로 평가하고 있는데, 세계은행은 2003년부터 2008년까지 영양실조로 저체중인 5세 이하 북한 유아의 비율이 전체의 17.8%에 이른다고 분석했다. 5세가 되기 전에 사망하는 유아의 수는 2008년을 기준으로 1천 명당 55명으로 18년 전의 55명에서 변하지 않았다.

결국 북한에서 MDGs 달성을 총괄적으로 지원하고 있는 UNDP는 “북한은 1990년대 이전 평균 수명, 영아 사망률, 공중 보건 서비스 사용률, 위생 식수 분야와 관련해 매우 높은 개선을 보였다”면서 “그러나 1990년대 이후 사회주의 시장의 실패와 자연 재해로 북한의 1인당 소득이 반으로 줄고, 평균 수명이 낮아지고, 영아 사망률이 증가했다”고 설명했다. 이 기구는 또 2015년까지 북한은 MDGs에 맞춰 산모의 사망률을 3/4 수준으로, 영아 사망률을 2/3 수준으로 줄인다는 목표를 세워놓고 있다. 북한에서는 1993년부터 2008년까지 16년 동안 산모 사망률이

에 위생시설 분야에서는 하수도, 정화조, 수세식 변기, 환기장치와 뚜껑 있는 재래식 변기 등의 시설을 이용하는 주민 비율이 2000년 61%에서 2010년에는 80%로 늘어났다. 『연합뉴스』, 2012년 3월 7일.

²⁵ 『자유아시아방송』, 2012년 10월 9일.

²⁶ 『미국의소리』, 2010년 6월 2일.

²⁷ 유엔의 목표 달성이 어려운 16개국은 아프리카 대륙이 8개국으로 절반을 차지하고 아시아 대륙이 5개국, 아메리카 대륙 3개국이다. 아시아의 5개국은 북한을 비롯해 우즈베키스탄(우즈베키스탄), 타지키스탄, 이라크, 예멘이다.

42%나 증가했으며, 영아 사망률이 1993년 천명 당 14명 수준에서 2008년 천명 당 19명 수준으로 증가했기 때문이다. 많은 나라들이 세계화, 경제 체제의 변화, 정보 기술의 확산에 박차를 가하는 한편, 북한은 에너지, 식량 안보, 교통, 정보 기간 시설 등 전반적인 분야에서의 질적 후퇴로 인해 고통 받아 왔다. 이 결과 북한은 ‘인간개발지수(Human Development Index)’의 전반적인 영역에서 후퇴를 보였다는 것이 UNDP의 평가이다.²⁸

III. MDGs 체제에 대한 북한의 인식과 대응

1. 인식의 변화

북한은 1995년에서 2005년까지 주민들의 기본적인 필요를 충족시키기 위해 대규모의 식량원조를 포함한 인도적인 지원을 유엔기구에 요구해왔지만 MDGs와 같은 글로벌 거버넌스에의 참여는 소극적으로 대응해왔다. 그러나 유엔은 2000년대 중반부터 북한의 경제발전 지원을 통한 빈곤감소에 초점을 맞춘 개발협력프로그램을 지속적으로 준비해왔다. 유엔은 지난 1995년 이후부터 여러 차례 북한개발지원을 위한 전략 혹은 계획을 수립했다. 이들의 목적은 북한주민의 삶의 질 향상을 위한 북한정부의 노력을 지원하기 위한 것이며 지속가능한 개발 및 MDGs를 달성하기 위한 과정을 지원하기 위한 것이었다.²⁹

예를 들면 UNDP가 2006년 작성한 북한개발지원프로그램(Country Programme Document for D.P.R.K: 2007~2009)에서도 지원 목표로 1990년대 중반 경제적, 인도주의적 어려움이 시작되기 이전의 수준으로 북한 주민의 생활수준을 회복시키려는 북한 당국의 목표 달성을 지원하고, MDGs 달성을 진전시키면서 북한을 세계 및 동북아경제로 편입을 지원하기 위한 것이라고 명기해 놓고 있다. 이 문건에서 MDGs 용어가 처음 등장하였다. 이에 맞춰 북한도 UNDP의 지원을 받아 단계별로 MDGs 이행 의지와 협력수준을 높여왔다.³⁰ 특히 이를 위한 정책 전환

²⁸ UNDP, *Human Development Report 2012*.

²⁹ 임을출, “유엔기구의 북한개발지원전략 수립사례: 평가 및 시사점,” 장형수 외, 『북한경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립방안』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 47~80.

³⁰ 유엔기구들은 지금까지 여러 차례 북한개발지원을 위한 전략 혹은 계획을 수립했다. UNDP는 앞서 식량난으로 사망자수가 수십만에 이르렀던 ‘고난의 행군(1995~1997)’ 시기에 1997~2000년 기간 동안의 북한개발지원 계획을 담은 국가협력계획(Country Cooperation Framework: CCF)을 처음으로 만들었다. UNDP는 주로 국가협력계획이라는 문건을 통해 북한에 대한 개발지원을 추진했다. 이 협력들은 북한만이 아닌 UNDP와의 협력이 이루어지는 다른 모든 국가와의

이나 관련 일부 법제도 정비한 것으로 파악된다.

북한 정권은 강성대국 건설의 핵심 구성요소인 주민생활 향상을 위해 유엔의 지원을 전략적으로 활용하려 했던 것으로 평가되고 있고, 유엔은 북한의 이런 국가개발목표를 지원하기 위해 MDGs라는 개발협력틀을 적용해왔다. UNDP의 목표는 공식적으로 북한에서의 지속적인 인간개발 목표 달성을 지원하고, 북한 주민들의 삶의 질을 개선시키는 데 기여하는 데 있었다.³¹ 북한 정부도 정책적으로 MDGs를 국가적 차원의 우선순위에 포함시켰다. 나아가 북한은 UNDP의 지원을 받아 2010년 말까지 국가적 차원에서 처음으로 MDGs 진도보고서(Progress Report on MDGs)를 만들기도 하였다.³² 이 보고서는 유엔차원의 대북개발지원을 위한 협력의 근거가 되었다.

이처럼 북한의 MDGs 글로벌 개발협력 거버넌스에 대한 인식은 점진적이지만 우호적으로 변화해왔다. 북한은 2008년 이전에는 공식적으로 MDGs 체제에 대해 거의 평가를 하지 않은 것으로 드러나고 있으나, 2009년 이후부터는 강성대국 건설이라는 국정 목표와 연관해서 MDGs를 언급하기 시작했다. 또한 유엔기구 특히 UNDP와의 개발협력 전략 논의가 본격화되면서 단지 수사(rhetoric)에 머물지 않고 MDGs목표 달성을 정책적 우선순위로 정하는 등 적극적인 태도를 보였다. 북한 박길연 외무성 부상은 2009년 9월 유엔총회 기조연설에서 자신들의 이른바 ‘강성대국 건설’ 슬로건에 대해 “우리가 경제강국으로 되면 지역의 경제발전에도 새로운 활력이 되고 유엔의 새천년개발목표 달성을 위한 국제 사회의 노력에서도 의미있는 구성 요소가 될 것”이라고 밝혔다.³³

북한은 새해 국정방향을 제시한 신년사 등을 통해서도 인민생활 향상에 초점을

관계에서도 적용되었다. 또한 UNDP는 북한에 대한 공동의 국가평가(Common Country Assessment: CCA)를 2002년에 처음으로 실시하였다. 이를 토대로 제1차 UN 개발지원계획 (UN Development Assistance Framework: UNDAF)이 2003년 완료되었다. 이어 UNDP는 2006년 10월 북한에 대한 국가프로그램문건(Country Programme Document for D.P.R.K, 2007~2009)를 만들어 2007~2009년 3년 동안 추진할 5가지 우선과제를 선정하였다. 이 문건에 따라 UNICEF, 유엔인구기금(UNFPA), 유엔개발계획(UNDP)은 2007년부터 시작되는 북한 지원과정에서 북한 당국과 공동으로 포괄적인 대북 개발지원전략을 담은 문건을 만들었다. 이는 북한 정부와 유엔기구간의 협력을 위한 전략계획(Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People's Republic of Korea: 2007~2009, 이하 ‘2007~2009 전략계획/UNSF’ 으로 약칭)으로서 유엔기구들이 북한에서 어떻게 활동할 것인지에 대한 기본적인 틀을 제시하였다. 위의 글 참조.

³¹ UNDP 홈페이지, <<http://web.undp.org/dprk/>> (검색일: 2013.6.25).

³² UNDP, “Millenium Development Goals and the DPRK,” <<http://web.undp.org/dprk/mdgs.shtml>> (검색일: 2013.7.29).

³³ 『연합뉴스』, 2009년 9월 29일.

맞춘 경제정책 방향을 제시해왔다.³⁴ 또한 북한은 유엔 MDGs의 주요 과업들을 이미 달성했다고 밝히기도 했는데, 이 발언은 MDGs에 대한 북한의 인식 수준과 이행 노력을 잘 보여주고 있는 점에서 주목할 필요가 있다. 박길연 외무성 부상은 2010년 9월 21일 열린 유엔 MDGs 정상회의에서 “우리나라에서는 오래 전에 무상치료제와 무료 의무교육제, 그리고 남녀평등권이 실시됨으로써 새천년개발목표의 주요 과업들이 실현되었으며, 오늘은 그 성과를 더욱 공고히 하고 질을 개선하기 위한 노력을 경주하고 있다”고 말했다. MDGs와 관련된 정책과 법제의 개선을 부각시킴으로써 국제사회로부터 긍정적인 평가를 받기를 원했던 것으로 분석된다. 실제로 북한은 2010년 이후 무상치료제와 무료 의무교육제, 그리고 남녀평등권 등과 관련된 후속법제를 정비한 것으로 드러나고 있다.

2. MDGs 체제에 대한 법제적 대응

북한은 2010년 12월 여성권리보장법을 채택했다.³⁵ 이 법에는 사회정치적 및 교육, 문화, 보건, 노동, 인신 및 재산분야와 결혼과 가정에서 여성들의 권리보장과 관련한 원칙적 문제들이 규정되어 있다. 북한은 이 법제정으로 남녀평등을 보장하며, 여성의 권리와 이익을 우선으로 보장할 데 대한 국가의 일관한 정책을 더욱 철저히 관철할 수 있는 법적 담보가 마련됐다고 의의를 설명했다.³⁶ 이 법률은 단순히 조문상으로만 보면 거의 흠잡을 데 없을 정도로 여성의 권리보호를 규정하고 있다. 또한 여성의 지위와 역할을 더욱 높이도록 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다. 남녀평등의 대전제 아래 선거권과 피선거권, 여성간부의 등용, 노동의 권리, 가정에서 여성에 대한 폭행금지, 유괴, 매매행위 금지 등을 규정했다.

³⁴ 예를 들면 2013년 신년사에는 다음과 같은 내용들이 포함되어 있다. “올해 모든 경제사업은 이미 마련된 자립적 민족경제의 토대를 더욱 튼튼히 하고 잘 활용하여 생산을 적극 늘이며 인민생활을 안정향상시키기 위한 투쟁으로 일관되어야 합니다”, “경제건설의 성과는 인민생활에서 나타나야 합니다. 인민생활과 직결되어 있는 부문과 단위들을 추켜세우고 생산을 늘이는 데 큰 힘을 넣어 인민들에게 생활상혜택이 더 많이 차례지게 하여야 하겠습니다”, “위대한 장군님께서 초강도강행군길을 걸으시며 인민생활향상을 위하여 애써 마련해놓으신 현대적인 공장들과 생산기지들에서 생산을 늘이기 위한 투쟁을 힘있게 벌려 장군님의 숭고한 사랑이 그대로 인민들에게 가닿도록 하여야 합니다. 인민경제 모든 부문, 모든 단위들에서 사회주의증산경쟁을 힘있게 벌려 생산을 활성화하고 올해 인민경제계획을 어김없이 수행하여야 합니다.”

³⁵ 주체 99(2010)년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1309호로 채택되었다. 장명봉 편, 『2011 최신 북한법령집』 (서울: 북한법연구회, 2011), pp. 1014~1018. 북한은 1946년 7월 30일 여성이 국가, 경제, 문화, 사회 등 모든 영역에서 남성과 평등권을 가진다는 내용의 남녀평등권 법령을 제정, 공포했다.

³⁶ 『조선중앙통신』, 2011년 1월 27일.

또한 북한은 아동권리보장법도 비슷한 시기에 제정했다.³⁷ 북한 최고인민회의 상임위원회가 2012년 12월 정령을 통해 채택한 ‘아동권리보장법’은 모든 분야에서 아동의 권리와 이익을 최대로 보장하는 데 이바지하는 것을 목적으로 하고 있으며, 보호 대상 아동을 16세까지로 규정했다. 아동의 생명권과 발전권을 명시하는 한편 아동에 대한 인격존중, 가정에서의 체벌금지, 상속권 보장, 유괴·매매 금지, 노동 금지, 형사처벌 및 사형 금지 등 교육, 보건, 가정, 사법을 비롯한 모든 부문에서 아동의 권리를 적시하고 있다.

또한 북한은 2011년 1월 최고인민회의 정령으로 취학 전 1년, 소학교 4년, 중학교 6년 등 5~16세의 무료 의무교육 등을 명시한 보통교육법을 제정했다.³⁸ 이 법 제2장은 무료의무교육의 실시를 다루고 있고, 제9조는 북한 공민은 누구나 중등일반교육을 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 중등일반의무교육의 학제는 11년이며 학교 전 교육 1년, 소학교 4년, 중학교 6년으로 되어있다. 이 의무교육을 받는 나이는 5살부터 16살까지이다. 이 법 13조는 학생의 입학, 수업, 실습, 견학, 답사와 관련한 일체의 교육비용은 국가가 부담한다고 규정하고 있다. 북한은 보통교육법에 이어 2011년 12월 대학교육에 관한 운영절차 등을 담은 고등교육법을 제정했다.³⁹ 그리고 2012년 5월에는 김정은 국방위원회 제1위원장이 참석한 가운데 최고인민회의 제12기 6차회의를 열고 12년제 의무교육을 시행하는 내용의 법령을 발표했다.⁴⁰ 북한은 2012년 9월 말 열린 최고인민회의 제12기 6차 회의에서 ‘전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대하여’라는 법령을 채택해 1972년부터 시행해 온 11년제 의무교육 제도를 1년 늘이기로 한 바 있다. 북한의 이같은 일련의 조치들은 명목상으로도 관련 국제협약을 준수하는 노력을 국제사회에 보여줌으로써 대외 이미지를 높이려는 의도로 분석된다.⁴¹

무상치료제는 사실 제대로 실시되고 있는 것으로 보이지 않는다. ‘전반적 무상치료제’, ‘의사담당구역제’, ‘예방의학적 방침’을 인민보건법에 명시해 두었지만 1980년대 중반 동구권에서조차 의약품 수입이 어려워지고부터 북한 의료체계는 붕괴의 과정에 들어섰다. 북한 사회주의헌법(2010년 4월 9일 최고인민회의 제12기 제2차회의에서 수정)은 제5장 ‘공민의 기본권리와 의무’ 가운데 제72조에서

³⁷ 『조선중앙통신』, 2011년 1월 27일.

³⁸ 장명봉 편, 『2011 최신 북한법령집』, pp. 798~802.

³⁹ 『조선중앙통신』, 2011년 1월 19일.

⁴⁰ 『조선중앙통신』, 2012년 9월 25일.

⁴¹ 임순희·김수암·이규창 외, 『북한의 아동교육원 실태와 관련 법령 제정동향』, 통일정세분석 (서울: 통일연구원, 2012), p. 23.

“공민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이가 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적 방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 요양서를 비롯한 의료시설, 국가사회보험과 사회보장제에 의해 보장된다”고 규정하고 있다.

또한 북한은 한때 ‘타락한 자본주의의 산물’, ‘태어나서는 안 되는 존재’로 간주했던 장애인들의 처우를 개선하기 위한 법제도 마련했다. 2003년 6월 18일 장애인 보호법을 제정하면서 이날을 ‘장애자의 날’로 정했고, 2005년에는 조선불구자지원 협회를 조선장애자지원협회(현 조선장애자보호연맹)로 개편했다. 2010년에는 장애인들의 체육·문화시설인 ‘대동강장애자문화센터’가 평양에 세워졌다. 2011년에는 장애인 통계(187만명)를 처음으로 발표했고, 정부기관 내에 장애인 담당 보직도 신설했다. 또 조선장애자체육협회가 설립돼 2012년 런던패럴림픽에 참가하는 발판 역할을 했다. 또한 북한은 2013년 7월 유엔장애인권리협약에 서명하였다.⁴² 장애인권리협약은 노동과 교육, 보건, 공공생활에서 장애인이 차별 받지 않도록 하는 것이 핵심으로, 북한의 이번 협약 서명이 북한이 지난 2009년 4월 헌법을 개정한 이후 계속해 온 인권 관련 법제 정비 움직임의 연장선으로 분석된다.⁴³

3. 긍정적 인식 전환의 요인

박길연 외무성 부상은 그 동안 북한이 MDGs 달성과 관련해 이룩한 성과들을 구체적으로 제시하지 않은 채, 북한은 지금 강성대국 건설의 새로운 단계에 들어섰다면, 이는 MDGs에도 전적으로 부합하는 것이라고 주장했다.⁴⁴ 이처럼 북한이 실효성 여부를 떠나 국제사회의 MDGs 체제를 고려한 정책과 법제도를 제시하고 있는 점이 주목된다. MDGs 체제에 대해 긍정적 인식을 보이고 있을 뿐 아니라 실제로 MDGs 이행을 위해 노력하고 있는 점은 정책적 차원, 관련 제도 수립 차원 등을 통해서 엿볼 수 있는 것이다. 또한 북한은 국제기구의 개발협력파트너 조직으로 국가조정위원회를 설립하고, 유엔시스템이 우선순위과제로 선택한 부문들에서 최선의 결과가 나올 수 있도록 국가 차원의 노력을 하는데 동의했다. 특히 모니터링과 평가시스템을 가동해 목표 달성과 관련한 진전 상황을 정기적으

⁴² 『미국의소리』, 2013년 8월 2일.

⁴³ 이규창, “북한의 장애인권협약 서명: 의미와 과제,” (통일연구원 Online Series CO 2013-19, 2013.8.1), p. 1.

⁴⁴ 『미국의소리』, 2010년 9월 23일.

로 공유하는 데도 합의하기도 했다.⁴⁵ UNDP와의 협력 범위 및 수준을 보면 MDGs 달성을 추진하는 과정에서 북한은 국제개발협력과 관련한 국제사회의 규범과 관행들을 어느 정도 숙지하고, 수용하려는 노력을 하고 있는 것으로 파악된다.

북한이 MDGs와 관련해 긍정적인 인식으로 전환된 배경에는 UNDP와의 오랜 신뢰관계가 자리잡고 있다. 북한은 이례적으로 UNDP에 대해 긍정적 인식을 가져왔다. 이는 북한과 UNDP와의 오랜 인연을 통해서도 간접적으로 확인되고 있다. 북한은 지난 1979년 6월부터 UNDP활동에 참여해왔다.⁴⁶ 북한은 또한 UNDP의 설립목적에 대해서도 긍정적인 평가를 하고 있다. 북한에서 출간된 국제법 사전은 그 목적을 이렇게 설명하고 있다. “UNDP는 공업, 농업, 운수, 체신 등 경제의 여러 분야에서 발전도상나라들의 생산성과 수익성을 높이고록 하며 이 나라들이 자체의 자원과 노동력을 효과적으로 리용하여 경제를 건설하도록 기술적으로 도와주는 것을 자기의 목적으로 내세우고 있다.”⁴⁷

UNDP 활동에 대한 평가와 관련해서도, “(UNDP가) 지난 시기 UNDP 사업에서는 개발계획의 대상들이 발전도상나라들의 경제발전계획에 도움을 주지 못하거나 자금을 효과적으로 리용하지 않고 개인은행들과 국제은행에 많은 자금을 사장시키며 전문가 선정에서 지리적 배당원칙을 무시하고 정치적 목적을 추구하는 부족점들이 있었다”고 비판하면서도 “(그러나) 지난 시기 유엔개발계획사업에서 존재하던 이러한 문제점들은 점차 해소되어 가고 있다”고 이례적으로 긍정적인 평가를 했다.⁴⁸

또한 UNDP는 집행위원회의 결정이 있으면 북한 등 권위주의 국가들과도 개발 협력을 추진할 수 있고, 유엔 안전보장이사회 결의 1874호를 비롯한 대북결의를 위반하지 않는 범위 안에서는 대북 지원이 가능하다는 점도 북한의 긍정적 인식을 이끌어낸 요인으로 분석된다.⁴⁹

⁴⁵ 장형수·김석진·임을출, 『북한경제개발을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 56.

⁴⁶ 사회과학출판사, 『국제법사전』 (2002), p. 552.

⁴⁷ 위의 책, p. 552.

⁴⁸ 위의 책, p. 553.

⁴⁹ 헬렌 클라크 유엔개발계획(UNDP) 총재는 2009년 11월 24일 김포공항에서 국내 언론과 가진 인터뷰에서 “UNDP는 권위주의적 체제의 국가라도 여러 국가를 지원하고 있다”면서 이같이 말했다. 그는 “이는 UNDP 집행위원회가 대북지원을 재개하는 것이 적절하다는 판단을 내린 데 따른 것”이라며 “최종 단계에서 검토가 진행 중”이라고 덧붙였다. 클라크 총재는 “6개의 프로젝트에는 유엔의 새천년개발목표(MDGs)를 위한 통계자료 수집도 포함된다”며 “유엔 안전보장이사회 결의 1874호를 비롯한 대북결의가 이런 지원까지 막는 것은 아니다”라고 설명했다. 『연합뉴스』, 2009년 11월 24일.

IV. 평가와 정책적 시사점

1. 평가

이 장에서는 MDGs 체제에 대한 북한의 인식과 대응을 보다 체계적으로 검토하기 위해 국제사회가 채택한 글로벌 거버넌스 차원에서 효과성 제고를 위한 핵심원칙들, 즉 △ 수원국의 주인의식, △ 공여국과 수원국의 개발목표와 수행방법, 평가 등에서의 일치, △ 조화로운 원조, △ 원조 성과관리 그리고 △ 상호책임성 강화 등 다섯 가지 핵심원칙을 중심으로 북한의 대응 수준을 평가하고자 한다.

국제사회 즉 다자 간 및 양자 간 개발협력기구의 책임자, 그리고 공여국 및 수원국 대표들은 원조조화에 관한 로마선언문(제1차 원조조화 고위급 포럼, 2003년 2월, 이탈리아 로마), 마라케시 공동각서(제2차 개발결과관리 원탁회의, 2004년 2월, 모로코 마라케시), 파리선언문(제2차 원조조화 고위급포럼, 2005년 3월, 프랑스 파리) 등을 통해 원조의 효과성 제고를 위한 주요 합의들을 도출하였다. 상기 다섯 가지 핵심 원칙들은 파리선언문에 포함되어 있다.⁵⁰

우선 국제사회는 원조가 효과적이기 위해서는 개발에 수원국의 주인의식(ownership)이 필요하다고 강조하고 있다. 수원국이 자국의 개발방향과 개발 우선 순위가 제시된 개발전략을 기획하고 이행하는 리더십을 행사해야한다는 것이다. 북한의 오너십에 대한 평가는 유엔이 북한측과 함께 작성한 ‘2011~2015 기본계획’ 문건을 통해 어느 정도 파악할 수 있다.⁵¹ 유엔국가팀(United Nations Country Team: UNCT)은 북한 당국에 새 기본계획은 MDGs에 기반을 둘 것과 목표연도를 2015년으로 설정할 것을 제안했고, 북한은 이를 수용했다.

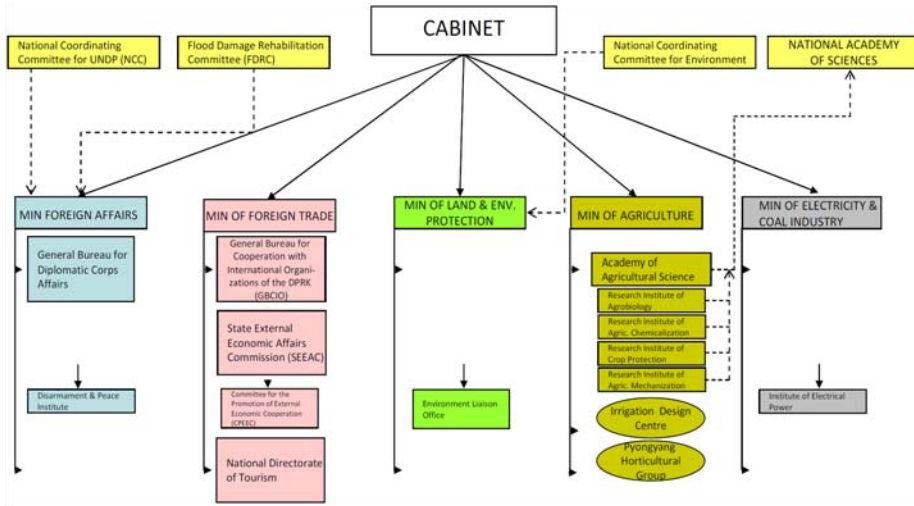
북한 정부는 기본계획이 주민생활을 향상시키고, 2015년까지 MDGs를 달성하는데 기여하기를 희망하면서 리더십을 행사했다. 따라서 평양에 상주하면서 이 기본계획을 수립한 유엔국가팀은 새로운 계획에서 MDGs에 기초한 개발지원 우선 순위와 활동계획들이 북한이 스스로 수립한 국가발전계획과 일치되도록 하였다. 북한 정부도 가급적 MDGs를 고려해서 스스로의 국가발전계획을 수립한 것으로 전해지고 있는데, 특히 주민생활 향상을 위한 계획들이 이에 해당되는 것으로 추정된다. 북한이 스스로 수립한 국가발전계획과 일치되도록 한 대응은 UNDP가

⁵⁰ 한국국제협력단(KOICA), 『국제개발협력의 이해』 (파주: 한울), pp. 127~129.

⁵¹ UN Country Team in North Korea, “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015.”

2011년에 수립한 북한 국가지원계획(Country Programme for Democratic People's Republic of Korea(2011~2015))에도⁵² 잘 반영되어 있다.

<그림 1> 북한의 유엔기구 대상 협력 체계



자료: External Independent Investigative Review Panel, “Confidential Report on United Nations Development Programme Activities in the Democratic People’s Republic of Korea 1999~2007,” (May 31, 2008), p. 44.

한편 수원국의 개발전략을 그 나라의 시민사회, 공여국, 개발사업 관련 민간기구 등 개발파트너와 협의를 통해 수립되어야 한다. 마라케시선언은 개발성과 관리를 위한 관리(Managing for Development Results: MDR) 5대 핵심 원칙의 하나로서 원조의 계획, 실시 및 완료 등 모든 단계에서 파트너 국가, 개발관련 기관 다른 이해관계자간의 대화를 중시해야 한다고 지적하고 있다.⁵³ 수원국인 북한의 대응을 보면 유엔 기구와의 협의는 활발하게 벌인 것으로 드러났지만 북한내 시민사회 부재 등으로 내부적으로 이해관계자 사이의 충분한 의견수렴을 하지는 않았다.

그러나 북한 내각의 모든 관련 부처들은 MDGs 달성과 관련해 유엔기구들과 협력하는 체계를 갖췄다. 북한 외무성, 무역성을 비롯해 농업성, 교통성을 포함한 다수의 정부 부처들이 UNDP를 상대하였고, 부문별로 관련 내각 부처가 유엔전문기

⁵² UNDP, *Country Programme for Democratic People’s Republic of Korea (2011~2015)*, (January, 2011).

⁵³ 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 125.

구의 파트너가 되어 MDGs 달성을 위해 협력했다. 예를 들면 건강부문은 보건성이 주축이 되어 UNFPA, UNICEF), WFP, WHO, 그리고 IFRC 등을 상대했고, 교육부문은 교육부가 UNICEF, UNESCO의 전담 부서가 되었다. 물 위생 부문은 도시 관리부와 보건복지부, 그리고 교육부가, 그리고 지식개발관리 부문은 국가계획위원회, 중앙통계청, 재정성, 무역성, 산업성, 품질관리 담당부서, 무역은행, 학술기관, 사회과학 교육기관 등이 UNDP, UNICEF, FAO, ESCAP, DESA 와 UNIDO 등과 협력하는 체계를 갖추었다. 영양관리는 농업성, 수산성, 식품행정성, 토지환경보호성, 상업성, 공중보건성, 국가계획위원회, 그리고 다른 학술기관이, 기후변화 부문은 국가과학기술위원회, 국토환경보호성, 농업성, 수산성, 식품행정성, 도시관리성, 공중보건성, 전력성, 석탄산업성, 화학산업성, 국가계획위원회와 학술기관 등이다. UNDP, UNFPA, UNICEF, FAO, WFP, UNEP, UNIDO, ESCAP과 UNITAR(유엔훈련조사연구소) 등을 상대했다.

둘째, 공여국이 수원국의 국가개발전략, 참여기관, 집행절차를 자신들의 전반적인 지원활동의 기본으로 삼아야 하는 원조일치(alignment)에 따르면 수원국인 북한은 유엔의 지원을 기반으로 개발역량을 강화하고 국가공공재정 관리 역량 및 국가 조달체제를 강화시켜야 한다. 이 부문과 관련해 북한 내에서 활동하는 유엔 기구들은 북한내 각종 지원물품들이 다른 목적에 전용되지 않도록 관련 모든 규정을 준수하는 데에 특별히 주의를 기울였다. 각종 장비의 구입이 철저히 프로젝트 목표들에 부합되도록 하였고, 북한 당국도 이에 협력해야 MDGs 관련 지원을 받을 수 있었다.

셋째, 성과를 중심으로 원조재원을 관리하고 의사결정을 향상시키기 위한 성과지향적 관리(managing for results) 원칙은 합의된 개발목표에 근거한 성과획득을 위해 원조프로그램을 관리·실행하고 정보의 효과적인 활용을 기반으로 보다 효과적인 의사결정체계를 수립하자는 것이다. 이를 위해 수원국인 북한과 공여자인 유엔기구는 모두 국가개발전략, 예산편성, 보고·평가 등에서 성과지향적인 체제를 도입해야 했고, 양자 모두 성과지향적 관리를 위해 협력해야 했다.

UNDP의 지원을 토대로 만든 개발지원계획들은 대부분 성과지향적 관리 체계를 갖추고 있다. UNDP가 북한의 MDGs 달성을 지원하기 위해 2011년에 수립한 북한 국가지원계획도⁵⁴ 결과에 기반한 관리(results-based management)체계를

⁵⁴ UNDP, *Country Programme for Democratic People's Republic of Korea (2011-2015)*, (January, 2011).

채택하고 있다. 여기서 지칭하는 결과들은 상세한 모니터링 및 평가 계획에 따라 유엔의 전략적 기본계획, 국가프로그램 및 프로젝트 등의 여러 차원에서 측정된다. 모니터링 및 평가계획은 표준적인 모니터링 및 평가 관행뿐 아니라 3자 검토(tripartite review), 중기 및 최종 평가, 나아가 필요하면 강화된 모니터링 조치 등이 이뤄진다.

넷째, 개발목표 달성을 위해서는 수원국과 공여국 모두의 상호책임성이 강화되어야 하는데 특히 개발자원 활용, 개발전략 이행 및 평가과정에서 투명성이 확보되는 것이 중요하다. 특히 수원국인 북한은 개발전략 이행 및 평가를 투명하게 추진하면서 원조관련 포괄적인 정보를 적시에 가감 없이 제공해야 했다. 북한 정부는 유엔기구들에게 지원의 혜택을 받는 주민들의 숫자와 장소들에 대한 자료와 정보는 제공하고 있다. 국제사회는 평가, 모니터링 등을 목적으로 실제 혜택을 받는 주민과 기관들에 대한 리스트 등 더 정확한 자료를 요구하고 있다. 하지만 이런 정보들은 흔히 뒤늦게 제공되거나, 아예 제공하지 않는 경우도 많다. 현재 인도 주의 지원단체들은 북한 정부에 의해 제공된 자료들에 대한 정확성을 검증하기 위한 노력을 하고 있으나, 접근의 제한 때문에 제대로 검증을 하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.⁵⁵

국제사회가 합의한 마라케시 선언에서 MDGs 달성과 관련한 개발성과 관리를 위한 7개 행동계획 가운데 강조된 것들 중에 하나는 개발결과 모니터링 및 평가를 위한 통계체계의 정비였다.⁵⁶ 유엔은 대북 개발지원의 각 단계 혹은 이행단계에서 효과성 증대를 위해 북한에 요구한 것들은 모니터링과 평가, 지속적 분석, 역량 개발, 그리고 습득한 지식을 기반으로 복구와 개발 활동과 유사한 프로그램들을 지속적으로 이어나가는 것 등이었다. ‘2011~2015 기본계획’에 따르면 적어도 이 계획이 실행되는 기간 동안 유엔은 북한 정부와 긴밀히 협력하여 점진적으로 실행 상황들을 개선하고 국제기준에 부합하는 모니터링과 평가활동을 할 수 있게 되어 있다. 전략계획을 작성하는 데 있어 모니터링과 평가 부문도 이전보다 개선되고 있는 것으로 파악된다. 유엔기구들은 여전히 모니터링과 평가를 수행함에 있어 국제적 표준절차를 전면적으로 적용하지는 못하고 있지만 각 부문 그룹별로 개발지원 성과와 관련된 자료를 수집하고 측정할 수 있는 지표를 개발하고 있고, 무엇보다 북한의 관련 당국이 적절하게 협력을 하고 있는 것으로 평가받고

⁵⁵ 임을출, “국제기구의 북한정보관리체계와 협력방안,” 임을출 외, 『북한정보관리체계 개선방안』(서울: 통일연구원, 2011), pp. 210~213.

⁵⁶ 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 125.

있다.⁵⁷

북한은 유엔의 도움을 받아 MDGs 진전상황을 담은 보고서를 작성하였고, 유엔은 2010년 말에 나온 이 보고서를 새로운 개발지원전략을 수립하는 과정에서 유용하게 활용하였다. 유엔은 북한 당국이 스스로 자료를 수집하는 과정을 돕기 위해 이 분야의 역량강화를 지원하고 자료수집활동을 위한 자금도 지원하였다. 북한 당국은 유엔과 협력하여 특별한 도구를 이용해 데이터베이스를 설치 및 운영하고, 이 데이터베이스에 있는 자료들은 북한의 MDGs 관련된 성과 보고를 준비하는데 사용한 것이다. 북한은 내부의 경제·사회, 인도적 상황과 관련한 광범위한 자료와 정보를 수집하는 데 협력하였다.

한편 북한이 MDGs 달성을 위해 노력하고 있는 것은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 유엔기구들이 최근 평가하고 있는 북한의 MDGs 달성수준과 관련된 지표들을 놓고 볼 때 북한의 인식과 대응에는 여전히 적지 않은 문제점이 있는 것으로 파악되고 있다. 무엇보다 MDGs가 2000년에 채택되었으나 북한은 10년이 지난 2010년 이후부터 본격적으로 MDGs 체제에 뒤늦게 참여하는 방향으로 정책전환을 했기 때문에 2015년까지 설정된 목표들을 달성하기는 역부족이었던 것이다. 나아가 국제사회가 중요시하는 주인의식, 구조 및 법제도 개혁, 역량강화를 통한 빈곤층에 대한 직접적 수혜 제공, 개발과정에 있어서 참여 및 파트너십 확대 등 MDGs 달성을 위한 주요 원칙들의 적용 미흡, 국제사회와의 경제사회 통계의 폭넓은 공유의 부족, 시민사회의 참여 보장 불가능 등이 가장 커다란 문제점들로 인식되고 있다.

MDGs 달성 추진과정에서는 북한과 국제사회의 협력에는 북한 핵문제 등을 둘러싼 정치군사적 긴장 요인도 커다란 제약요인으로 작용했다. 북한은 유엔기구와 협력하면서도 여전히 경계심을 갖고 있다. 이는 북한이 여전히 국제사회의 원조 행위에 불순한 의도가 내포되어 있다는 의구심을 거두지 않고 있음을 시사한다. 북한은 UNDP와 같이 오랫동안의 교류협력 경험을 바탕으로 신뢰를 쌓아 온 경우에는 예외적으로 협력자로 규정하고, MDGs와 같은 글로벌 개발거버넌스에 참여하고 있는 것이다. 하지만 북한은 기존의 국제금융기구뿐 아니라 비정부기구(NGO), 정당이나 정당소속 재단, 반관반민 기구 등도 포함시켜 경계대상을 확장시켜 놓고 있다.⁵⁸ 따라서 북한이 글로벌 개발거버넌스와의 관계 형성은 한계점이

⁵⁷ 장형수·김석진·임을출, 『북한경제개발을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』, p. 78.

⁵⁸ 최주광, “민주화지원 담당자’에 대한 논의의 기만성,” 『정치법률연구』, 제4권 (2011), p. 54.

명확할 수 밖에 없다. 최근까지도 유지하고 있는 이런 부정적 인식과 경계심은 글로벌 개발거버넌스의 북한 적용이 여전히 매우 제한적임을 재확인시켜주고 있는 것이다.

이에 따라 MDGs 추진과 관련해서도 북한과 국제사회는 정치적으로 덜 민감한 사회개발, 지식공유, 환경 부문 등에 한정해 협력하고 있다. 또한 MDGs 추진과 관련해 가장 기초적인 한계점은 유엔기구가 포괄적인 경제·사회관련 자료가 없거나, 그나마 존재하는 것도 신뢰 수준이 낮기 때문에 보다 완성도가 높은 지원계획 수립이 어렵다는 점이었다.⁵⁹ 정확한 자료와 통계는 지속적으로 MDGs 추진과 관련된 영역에서 기준점을 제시하고, 활동 영향과 추진과정을 평가할 수 있고, 목표 달성을 지원하기 위해 필요한 정보를 제공하기 때문에 중요하다.

또한 MDGs에서는 빈곤감소 목표와 함께, 개발을 위한 민간기업과 시민사회 등의 폭넓은 파트너십을 구축을 강조하고 있지만, 북한은 MDGs 달성과 관련해 민간기업과 시민사회를 제대로 활용하지 못하고 있는 점도 MDGs의 달성 수준을 제약하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 분석되고 있다.

2. 정책적 시사점

북한이 개발협력과 관련해 국제사회에서 다양하게 존재하는 글로벌 거버넌스들 가운데 유일하게 MDGs 체제에 참여한 것은 적지 않은 의미를 갖는다. 우선 북한이 제한적인 수준이지만 MDGs라는 글로벌 개발협력 거버넌스를 긍정적으로 인식하기 시작한 점은 긍정적인 평가를 받을 만하다. 또한 북한은 MDGs와 관련된 국제규범과 원칙들을 부분적으로 수용하고 있고, 관련 법제도를 정비하면서 대응하고 있다.

MDGs 관련 개발계획들은 유엔기구가 작성했다고 해도 북한 당국과의 긴밀한 협의를 거쳐 나온 문건들이라는 점에서 북한측의 인식 및 태도의 긍정적 변화에 의해 만들어진 결과물로 평가할 수 있다. 북한과 국제기구가 함께 논의해서 만든 기본계획들은 MDGs 달성을 위한 우선 과제와 방향 등을 보다 정확하게 파악할 수 있는 틀을 제공하고 있다는 측면에서 적지 않은 정책적 시사점들을 제공하고 있다.⁶⁰ 북한은 MDGs 달성을 위해 최우선적으로 고려되고 있는 국제사회의 보편

⁵⁹ The United States, "Overview of Needs and Assistance: The Democratic People's Republic of Korea," (2011).

⁶⁰ 장형수·김석진·임을출, 『북한경제개발을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』, p. 78.

적인 원칙과 목표들로 인정되고 있는 성평등 제고, 환경보호, 역량강화 등을 반영하려는 노력을 하고 있고, 국제사회의 일반적인 관례에 따라 사회개발(보건, 의료, 교육 등), 환경, 지식공유 및 관련 분야 인력의 역량강화, 통계수집 및 분석 역량 강화 등을 최우선 지원과제들로 선정했다. 북한이 MDGs 체계의 핵심 요소들이라고 할 수 있는 이런 원칙과 규범들을 적극적으로 수용하고 있는 점은 미래 협력과 관련해서도 핵심 토대가 될 것임을 시사하고 있고, 이는 글로벌 거버넌스와의 호혜적 관계 형성의 가능성도 높여주는 점들이다. 미래 어떤 시점에 정치군사적 환경이 개선되어 글로벌 거버넌스 차원의 북한 개입이 본격화될 경우 보다 진전되고 폭 넓은 사회·경제개발 목표들을 달성하는 데 중요한 토대가 될 것임을 시사하고 있다.

국제사회에서 MDGs는 일종의 빈곤감소전략의 역할을 하고 있기 때문에 북한이 MDGs 체제에 보다 적극적으로 동참할 경우 당장의 먹는 문제 해결뿐만 아니라 전반적인 주민들의 경제·사회개발을 향상시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있는 점도 주목해야 한다. 또한 MDGs는 유엔이 기본계획에서 밝혔듯이 국제사회 편입 전략이자, 고용창출과 인적, 법제도적 능력배양에도 커다란 기여를 할 수 있다. 국제사회에서는 개발지원을 받는 국가가 스스로 MDGs를 수립해 국제사회로부터 지지를 받는 절차를 거치는 것이 국제규범으로 정착되어가고 있음을 감안하면 MDGs는 초기 단계에서 국제사회와의 파트너십을 맺기 위해 거쳐야 할 관문이다. 이는 향후 북한이 국제사회로부터 본격적인 대규모 원조를 받아들일 경우 가장 중요한 단계는 국가적인 수준에서, 그리고 분야별로 주민생활 향상에 초점을 맞춘 경제·사회개발계획을 포함한 MDGs 달성전략을 수립하는 일임을 시사한다.

또한 본 사례 연구에 따르면 MDGs 추진과 빈곤감소전략을 구상하는 데 있어서 가장 중요한 부분은 북한 스스로의 전략 수립 및 이행 의지의 표출, 그리고 국제사회와 북한 간의 긴밀한 파트너십의 형성임을 파악할 수 있다. 북한 당국의 의지와 협력이 뒷받침되지 않으면 MDGs 전략의 이행과 효과 창출은 기대하기 어려움을 알 수 있다. 따라서 국제사회는 북한이 스스로 의지를 보이고, MDGs 관련 계획을 수립할 수 있도록 끈기 있게 설득하고, 지원하는 자세가 필요하다.⁶¹ 북한 당국이 자발적이고 헌신적인 자세를 보인다면 외부의 지원 프로젝트나 정책의 성공 가능성도 그만큼 높아진다.⁶² 국제사회의 MDGs를 중심으로 한 접근의

⁶¹ 위의 글.

⁶² 2005년 파리선언 등이 강조하고 있듯이 빈곤감소 또는 성장촉진을 위해서는 개도국이 자신의 개발정책에 대한 주인의식이 중요하다는 점에 대해 모두 동의하고 있으나, 이 원칙이 제대로

도는 북한의 우선적 권리를 인정하며 그 틀 안에서 개발지원을 위한 프로그램을 개발하는 데 있다. MDGs를 준비하는 것은 북한의 책임이며 이러한 전략은 정부 차원의 핵심요소뿐만 아니라 비정부부문의 이해관계자들과도 통합된 형태로 준비되기를 국제사회는 바라고 있는 것이다.

V. 결론

MDGs는 국제개발협력의 새로운 방향을 제시하고, 커다란 변화를 불러온 글로벌 거버넌스로 평가받고 있다. 이 글에서는 북한과 MDGs라는 글로벌 거버넌스의 제한적 상호작용 실태와 의미를 파악하고, 이를 중심으로 북한 당국의 인식과 대응을 검토하였다. 그런 뒤 북한이 유엔기구의 지원을 받아오면서 보여준 인식과 대응의 수준을 국제사회의 주요 규범과 원칙을 잣대로 삼아 평가하고, 이를 토대로 정책적 시사점도 제시했다.

북한은 개발협력, 즉 원조 등이 인권과 민주주의를 실현하는 수단이며, 자신들의 체제를 바꾸려는 수단으로 전통적으로 인식해왔다. 이런 인식의 연장선상에서 글로벌 개발거버넌스와 소극적인 관계를 유지해왔으나 북한은 유엔이 추진하고 있는 MDGs에 대해서는 긍정적 인식을 갖고, 협력적으로 대응해왔다. 이는 북한 정권이 국정 목표로 제시하고 있는 강성대국 건설과 주민생활 향상과 밀접한 연관을 맺고 있는 것으로 분석된다. 즉 유엔의 MDGs가 자신들의 개발목표들과 일치하는 부분들이 많고, 따라서 빈곤감소와 주민들의 삶의 질 개선을 위해 유엔기구들을 지원과 협력을 적극 수용해온 것으로 보인다.

북한이 제한적인 수준이지만 MDGs라는 글로벌 개발협력 거버넌스를 긍정적으로 인식하기 시작한 점은 긍정적인 평가를 받을 만하다. 또한 북한은 MDGs와 관련된 국제규범과 원칙들을 부분적으로 수용하고 있고, 관련 법제도를 정비하면서 대응해왔다. 북한과 국제기구가 함께 논의해서 만든 기본계획들은 MDGs 달성을 위한 우선 과제와 방향 등을 보다 정확하게 파악할 수 있는 틀을 제공하고 있다는 측면에서 적지 않은 정책적 시사점들을 제공하고 있다. 글로벌 거버넌스와

실행되지 않고 있는 것도 현실이다. 현재 주인의식에 대한 평가는 세계은행이 승인하는 빈곤감소전략문서(PRSP)의 채택여부와 직접적으로 연계되어 있다. 따라서 OECD에서는 주인의식의 범위를 넓히고 심화시킬 필요성을 제기하고 있다. 이를 위해 개도국의 정책개발 및 선택에 대한 장벽을 낮추고, 정책개발·집행·모니터링에 있어서 광범위한 사회적 참여를 촉진하는 법적 체계를 구축할 수 있도록 하며, 이행조건(conditionality)의 역할 등에 대한 검토가 필요하다는 지적이 나오고 있다.

의 호혜적 관계 형성의 가능성도 높여주는 점들이다. 이런 점들은 향후 글로벌 거버넌스 차원의 북한 개입이 본격화될 경우 보다 진전되고 폭 넓은 사회·경제개발 목표들을 달성하는 데 중요한 토대가 될 것임을 시사하고 있다.

따라서 북한이 주민들에 대한 직접적 혜택제공을 고려하는 북한 당국의 경제정책 전환 및 빈곤감소를 위한 적극적인 정책적 노력(주인의식)을 보여준다면 국제사회의 MDGs가 북한에 본격적으로 적용될 경우 가시적인 성과를 기대할 수 있을 것이다. 북한이 본격적인 빈곤감소와 경제발전을 도모하기 위해서 내부적으로 체제개혁을 심화시키고, 동시에 개방을 확대해 국제사회의 긴밀한 관계를 맺어야 하고, 이러한 개혁개방 과정을 원활하게 이행(transition)하기 위해서는 중장기적 관점에서 보다 명확한 국가발전 비전을 담은 MDGs 달성전략을 수립하는 것이 주요한 과제다. 또한 MDGs는 북한의 국제사회와 파트너십 강화를 전제로 한다는 점에서 국제사회와의 편입을 통한 정상국가화에도 크게 기여할 것임을 시사하고 있다.

하지만 한반도의 불안정한 정치·안보적 환경, 북한의 핵, 미사일 개발 등에 따른 자원 마련의 어려움, 북한내에서의 이용가능한 인적, 제도적 역량의 부족 등 다양한 제약들로 인해 북한은 국제사회가 2015년까지 달성하려는 MDGs의 달성 속도 면에서 아시아·태평양 지역에서 가장 느린 국가 가운데 하나로 평가받고 있다. 북한의 MDGs 달성 노력과 유엔기구와의 협력사례는 핵문제 등으로 인한 정치, 안보적 불안정 상황 아래에서도 기초 작업 혹은 선행단계로 보건, 의료, 교육 등 사회개발과 북한 인적자원 역량강화를 위한 프로그램은 정세변화와 무관하게 추진할 필요성을 보여준다. 또한 북한의 경제·사회 현황에 대한 지속적인 자료 수집 및 분석작업도 긴요한 과제다. 현재 북한에서 진전되고 있는 정치, 사회, 경제, 군사적 환경을 분석하고 MDGs 달성과 관련된 인도적 차원과 개발 차원의 수요를 점검하고 주기적으로 평가하는 것은 매우 중요하다.

MDGs 달성을 추진하는 과정에서는 북한이 적지 않은 도전적 과제들을 극복해야 한다. 특히 북한이 지금까지 MDGs 추진과 관련해 국제적 기준과 관례들을 상당 부분 수용하고, 북한의 현실을 어느 정도 반영한 목표들을 달성하기 위해서는 북한 내부적인 정책 및 제도개혁이 뒷받침되어야 한다. 이런 과제들을 수행하기 위해서는 북한 지도부의 정치적 의지와 헌신이 뒷받침되어야 한다. 동시에 국제사회는 북한이 MDGs와 같은 글로벌 거버넌스에 참여함으로써 긍정적인 변화를 추진할 의지가 있다면 지식공유, 국가적 차원의 역량 구축, 그리고 필요한 자원 확보 등의 분야에서 지원을 검토하는 것이 필요해 보인다.

■ 접수: 10월 30일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 11월 25일

참고문헌

1. 단행본

- 이숙중 편. 『글로벌 개발협력 거버넌스와 한국』. 서울: 동아시아연구원, 2012.
- 임강택 외. 『국제사회의 원조현황 및 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 임순희·김수암·이규창. 『북한의 아동교육원 실태와 관련 법령 제정동향』. 통일정세분석. 서울: 통일연구원, 2012.
- 장명봉 편. 『2011 최신 북한법령집』. 서울: 북한법연구회, 2011.
- 장형수·김석진·임을출. 『북한경제개발을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 한국국제협력단(KOICA). 『국제개발협력의 이해』. 파주: 한울, 2013.

2. 논문

- 이규창. “북한의 장애인권협약 서명: 의미와 과제.” 통일연구원 Online Series CO 2013-19, 2013.8.1.
- 임을출. “유엔기구의 북한개발지원전략 수립사례: 평가 및 시사점.” 장형수 외. 『북한경제 발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립방안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- _____. “국제기구의 북한정보관리체계와 협력방안.” 임을출 외. 『북한정보관리체계 개선 방안』. 서울: 통일연구원, 2011.
- _____. “동북아 개발협력: 북한의 인식과 법적 대응.” 『통일정책연구』, 제19권 2호. 서울: 통일연구원, 2010.
- Hulme, D. and J. Scott. “The Political Economy of the MDGs: Restrospect and Prospect for the World’s Biggest Promise.” *New Political Economy*. Vol. 15, No. 2, 2010.
- Selim, Abu. “The Role of International Organization in Assisting Economic Growth Strategies in Transition Economies.” Workshop on Economic Reform and the Development of Economic Relations between the EU and the DPRK, Organized by European Commission and Friedrich Naumann Foundation, Hosted by Ministry of Foreign Affairs of the DPR Korea. Pyongyang: August 31~September 4, 2004.

3. 북한 자료

최주광. “민주화지원 담당자’에 대한 문의의 기만성.” 『정치법률연구』. 제4권, 2011.
 고영남. “우리나라의 대외 경제적 관계를 차단하여 온 미제의 악랄한 책동.” 『경제연구』.
 주체 100(2011)년 제1호. 평양: 과학백과사전출판사, 2011.
 사회과학출판사. 『국제법사전』. 2002.

『조선중앙통신』.

4. 기타 자료

External Independant Investigative Review Panel. “Confidential Report on United Nations Development Programme Activities in the Democratic People’s Republic of Korea 1999~2007.” May 31, 2008.
 Office of the United Nations Resident Coordinator(DPRK). “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea: 2007~2009.” September 2006.
 The United States. “Overview of Needs and Assistance: The Democratic People’s Republic of Korea.” 2011.
 The World Bank Informal Task Force Team. “Democratic People’s Republic of Korea BRIEF.” July 2003.
 UN. “2005 World Summit Outcome: Achievements in Brief.” October 2005.
 UN Country Team in North Korea. “Strategic Framework for Cooperation between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015.”
 UNDP. “Country Programme for Democratic People’s Republic of Korea, 2011~2015.” January, 2011.

『연합뉴스』.

『미국의소리』.

『자유아시아방송』.

UN. <www.un.org>.

UNDP. <<http://web.undp.org/>>.

**North Korea's Perceptions and Responses of Global
Development Cooperation Governance:
*A Relationship with Millenium Development Goals(MDGs)***

Eul-Chul Lim

The fact that North Korea participates in MDGs regime solely among various global governance platforms entails substantial significance. It has been evaluated that MDGs suggested a new direction of international development cooperation and brought up a formidable change in the area of global governance. In this study, status and significance of limited mutual interaction between North Korea and MDGs as a form of global governance is examined and based on the examination, North Korean authorities' perceptions and responses are reviewed. After the review, the level of perceptions and responses that North Korea has shown while receiving aid from UN organizations are assessed with the barometer of International society's major norms and principles and, lastly, policy implications are suggested based on the findings.

This study evaluates positively that North Korea has begun to recognize MDGs, the global development cooperation governance, although by limited degree. Moreover, North Korea has partly accepted international norms and principles related to MDGs, and has responded by modifying domestic laws. Strategic frameworks that North Korea and International organizations produced after discussions provide a frame that enables to comprehend priorities and directions for MDGs accomplishment, which offers considerable policy implications as well as increases the possibility of formation of mutually beneficial relations. It indicates that such products will be an essential foundation for accomplishing progressive and extensive social economic development goals when international community's engagement with North Korea is accelerated in the future in terms of global governance.

Key Words: Millenium Development Goals(MDGs), International Development Cooperation, Global Development Cooperation Governance, United Nations Development Program(UNDP), North Korea, Strong and Prosperous Nation Building

북한의 외화수급 추정과 분석: 1991~2012년*

장형수**

- I. 문제 제기
- II. 북한의 외화수급 추정 시 유의사항
- III. 북한의 외화수급 항목별 추정: 1991~2012년
- IV. 종합 및 분석
- V. 시사점

국문요약

본 연구는 장형수(2009)의 추정방식을 수정·보완하여 북한경제의 직접적인 몰락을 가져왔던 구소련권의 해체 이후 최근까지 지난 22년(1991~2012년)간 북한의 외화수급을 추정한다. 북한은 구소련 해체 이후 외화수급이 최악으로 치달자 1995년 대북지원을 호소하고 '고난의 행군'에 들어간다. 그러나 국제사회의 무상지원으로 1997년부터 회복되기 시작한 북한의 외화수급은 2002년까지 상당한 흑자를 축적한다. 2002년 말 다시 불거진 북한 핵문제는 2003~2006년 북한의 외화수급에 일정한 악영향을 미친다. 6자회담 2·13합의로 2007~2008년은 외화수급에 문제가 없었으나, 2009~2010년 북한은 6자회담 결렬과 5·24조치에 따른 원조 금감과 대북제재로

어려운 시기를 보낸다. 그러나 북한은 2011~2012년에는 광산물 수출액 급증과 해외파견근로자 소득 확보 등으로 오히려 상당한 외화수급 흑자를 시현한다. 한편 2013년에도 북한의 외화수급은 상당한 흑자를 보일 가능성이 높다. 그러나 이러한 추세가 얼마나 지속될지와 북한 핵심부가 실제로 통제할 수 있는 외화수급이 얼마나 되는지에 대한 판단을 위해서는 추가적인 자료수집과 분석이 필요하다. 이는 북한경제 관련 가장 중요한 연구과제 중 하나일 것이다.

주제어: 북한, 외화수급, 국제원조, 남한

I. 문제 제기

북한은 1989년 구소련이 실질적으로 붕괴하면서 그동안 북한경제를 지탱해왔던 사회주의 우호무역과 사회주의권 유·무상원조의 혜택을 상실하게 된다. 이러한 역사적 격변은 북한 대외무역 총액의 격감을 초래하였으며, 1990년 7월 고르바초

* 이 논문은 2012년 한양대학교 교내연구비 지원으로 연구되었음(HY-2012-G).

** 한양대학교 경제금융학부

프의 대외무역에서의 경화결제선언은 북한 외화수급의 급격한 악화를 가져와 북한경제를 사상초유의 위기국면으로 몰아갔다. 한편 1990년대 초반의 국제정세는 북한이 중국과 러시아의 대규모 원조를 바랄 수 있는 상황도 아니었다. 이 와중에 1992년 시작된 북한의 핵개발 의혹은 무수한 우여곡절을 거치면서 1994년 10월 ‘북미 제네바합의’로 휴지기에 들어간다. 1995년 북한은 홍수 등 최악의 자연재해를 이유로 역사상 처음으로 국제사회에 인도주의적 긴급구호를 요청하게 된다. 한국은행의 북한 경제성장률 추정에 의하면, 북한경제는 구소련권 붕괴 이후 10년만인 1999년에야 처음으로 플러스 성장을 하게 된다. 2002년 10월에는 제2차 북핵 위기가 시작되었고 2003년 시작된 북핵 6자회담은 2005년 9·19공동성명을 도출해낸다. 2006년 10월과 2009년 5월의 북한 지하핵실험은 국제사회의 대북제재를 초래하게 된다. 2008년 이래 한국정부는 대북 식량·비료지원 및 금강산관광을 중단한다. 2010년 정부는 5·24조치로 개성공단 현상유지를 제외한 북한으로의 외화유입을 차단한다.

북한은 (남한을 제외한) 국제사회와의 상품수지에서 1991~2012년의 22년간 약 179억 달러가 넘는 어마어마한 규모의 적자를 보고 있다. 2005년 이후 북한의 상품수지 적자는 2011년을 제외하고는 매년 10억 달러를 넘어서고 있으며 2008년에는 그 규모가 사상 최대인 15.5억 달러에 달하였다. 이는 북한의 경제규모에 비해서 ‘엄청난’ 규모인데 이러한 무역적자를 그동안 북한이 어떻게 조달해오고 있었는가에 대한 의문이 컸었다. 이 질문에 대답하기 위해서는 북한의 전반적인 외화수급을 살펴보아야 한다. 하지만 북한의 외화수급에 관한 체계적인 연구는 매우 드물다.

2000~2008년의 9개년도 북한의 외화수급을 추정한 장형수(2009)의 연구에 의하면 북한은 일반의 예상과는 달리 무기거래와 마약, 위조지폐 등에서 외화를 조달하지 않고도 90억 달러가 넘는 상품교역 적자를 남한 등 다른 외화수입원을 통하여 충당하였다고 한다.¹ 여기에서 북한의 무기거래수지와 불법수입을 더하면 북한은 2000년 이후에 상당한 외화를 북한 국내외에 축적하였을 것으로 추정된다고 한다.

본 연구는 장형수(2009)의 추정방식을 수정·보완하여² 북한경제의 직접적인 몰락을 가져왔던 구소련권의 해체 이후 최근까지 지난 22년(1991~2012년)간 북한의 외화수급을 추정한다. 본 연구의 추정결과는 1991년 구소련권의 해체, 1990년대

¹ 장형수, “북한의 2000년대 외화수급 추정,” 『비교경제연구』, 제16권 제2호 (2009) 참조.

² 본 연구는 전반적으로 장형수(2009)의 추정방식보다 거의 모든 항목에서 북한의 외화수급에 더 불리한 방향으로 추정하였다. 하지만 장형수(2009)의 주요 연구 결과는 영향을 받지 않았다.

중후반 ‘고난의 행군’과 국제사회에의 원조 요청, 한국과 중국을 비롯한 국제사회의 대북지원, 1994년 북미 제네바합의에 따른 미국의 중유 지원, 2003년 이후 북핵 6자회담에 따른 대북 경제지원, 2006년 북한의 핵실험 이후 국제사회의 대북제재, 2010년 천안함 포격사건 이후 한국정부의 5·24조치 등이 북한의 외화수급에 미치는 영향과 이에 대한 북한의 대응 양태 등을 상당부분 설명해줄 것으로 기대된다.

II. 북한의 외화수급 추정 시 유의사항

본 연구의 주된 관심은 북한의 ‘국제수지’ 추정이 아니라 북한의 ‘외화수급’을 추정해보는 것이다. 우선 본 연구의 외화수급 추정치는 개념상 국제수지표상 ‘외환보유고 변동(준비자산 증감)’뿐만 아니라 ‘오차 및 누락(errors and omissions)’을 포함하게 된다. 이는 우리가 북한 당국이 보유하고 있는 외환보유고를 알 수 없기 때문이다.³ 또한 국제수지는 실제로 북한 국경을 넘나드는 외화의 유출입을 나타내는 반면, 본 연구에서 추정하는 ‘북한’의 외화수급은 실제로 ‘북한인’의 외화수급을 의미한다. 예를 들면, 중국에서 영업하는 북한 식당에서 얻은 수익금을 얼마나 북한으로 반입하고 얼마나 중국에서 재투자하는지는 알 수 없다. 다만 본 연구는 그 수익금만을 추정하여 북한 당국과 북한 주민을 포괄하는 ‘북한인’이 외화를 얼마나 획득하였는지를 추정할 뿐이다. 북한 당국과 북한 주민 간 외화의 분배 상황은 또 다른 흥미로운 연구대상이 될 것이다.⁴

본 연구에서는 남북한 간 외화의 유출입을 북한의 기타 국가와의 거래와는 구별하여 추정한다. 그 이유는 남북한 간 외화거래에 관한 정보는 북한의 기타 국가와의 외화거래에 대한 정보보다 훨씬 더 구체적이고 정확하기 때문이다. 또한 남북한 간 여러 거래 중에서 일반교역수지와 위탁가공교역수지에만 집중하면 북한의 남한으로부터의 외화수급을 거의 모두 파악할 수 있다는 장점이 있다. 이들을 제외한 남북한 간 다른 거래 항목들은 대부분 남북한 교역 통계에 계상이 되면서 동시에 경상이전수지와 자본수지에 같은 금액이 반대 방향으로 상쇄되어 북한의 외화수급에는 영향을 미치지 못하기 때문이다.

북한에 대한 정확한 통계가 부재한 상황에도 불구하고 본 연구는 북한의 외화

³ 북한의 외화수급이 양(+)의 값을 가지면 그 해에 북한의 외환보유고가 증가하였거나 아니면 밝혀지지 않은 별도의 외화 지출이 있었다는(또는 둘 다) 것을 의미한다.

⁴ 이외에도 국제수지 개념이 본 연구의 외화수급 개념과 다른 점은 다수 있다. 국제수지에 대한 자세한 설명은 장형수, “북한의 2000년대 외화수급 추정,” 참조.

수급에 관한 근거자료를 최대한 수집하려 노력하였다. 하지만 북한 외화수급에 대한 기존 추정치는 대부분 몇 년간 평균치, 누적치의 형태로 제공된다. 그래서 본 연구의 추정 결과를 해석할 때 개별 연도의 외화수급 추정치에 너무 큰 의미를 부여하기보다는 북한 외화수급의 전체적인 흐름의 변화, 몇 개 연도의 평균치 간의 비교가 더 의미가 있을 것이다.

Ⅲ. 북한의 외화수급 항목별 추정 : 1991~2012년⁵

1. 북한의 상품수지와 무기수출입수지

북한의 상품교역통계는 대한무역투자진흥공사(KOTRA)가 북한의 교역 상대국의 무역통계로부터 역추정하여 작성한 거울통계를 사용한다. KOTRA는 거울통계를 작성할 때 상당수 중동, 아프리카, 중남미 국가가 발표하는 북한과의 무역통계가 남북한을 오인하는 등 부정확하기 때문에 이를 자체 검증하여 해당 통계의 정확성에 의문이 제기되면 이를 KOTRA 통계에서 제외한다고 한다. 북한이 무기를 수출하는 국가들은 대부분 중동, 아프리카, 중남미에 위치한다. 무기 수출은 공식적인 무역통계에 잡히는 경우도 있지만 상당수는 무역통계에 포함되지 않는 경우도 있다. 그래서 KOTRA 통계에는 북한의 무기 수출입이 포함되지 않았을 가능성이 높다. 우리는 북한의 무기수출입을 상품수지 외의 별도의 항목에서 추가로 다루기로 한다.

이석·이재호·김석진·최수영(2010)은 KOTRA에서 발표하는 1990~2008년 북한 대외무역 통계치를 재구성하여 새로운 통계시리즈('KDI 시리즈')를 만들었다.⁶ KDI 시리즈는 기존 통계에서 북한의 무역으로 잡혔던 항목 중에서 한·중·일 3국의 대북한 무역패턴에서 벗어나는 항목의 통계치를 제외하는 방식으로 재구성되었다.⁷ 본 연구에서는 KOTRA의 북한 대외무역통계를 북한 외화수급 추정에 우선 적용하여 논의를 전개하고, 만약 KDI 시리즈를 적용하는 경우에 본 연구의 분석 결과가 어떻게 영향을 받을 것인지를 함께 보고한다.

⁵ 본 연구는 지면의 제약 상 모든 항목에 대한 자세한 설명을 포함할 수 없었다. 여기서 언급되지 않은 항목의 추정방식에 대한 자세한 설명은 장형수, "북한의 2000년대 외화수급 추정," 참조.

⁶ 이석·이재호·김석진·최수영, 『1990~2008년 북한무역통계의 분석과 재구성』 (서울: 한국개발연구원, 2010).

⁷ 본 연구는 KDI시리즈 중 가장 신뢰성이 높다는 'Class 1'을 사용한다.

북한의 무기수출입수지는 스웨덴의 스톡홀름평화연구소(SIPRI)가 추정하는 통계를 사용한다. Haggard and Noland(2007)는 북한이 대량살상무기 확산방지규상(PSI), 무기 수송으로 의심되는 북한 항공기의 영공통과 금지 등 국제사회의 대북경제제재가 강화된 2003년 이후에는 북한의 무기 수출이 급감하였다고 주장한다.⁸ 특히 2009년 북한의 제2차 핵실험 이후 유엔 안전보장이사회결의 1874호가 발효된 이후에는 선박 검색의 강화로 북한의 무기 수출은 더욱 줄어든 것으로 보인다. SIPRI의 북한 무기수출 추정치(2005년 이후)도 이러한 주장을 반영하고 있다. 한편 SIPRI에 따르면 북한의 무기수입액은 1990~1991년에 비해서 1992년 이후에는 급감하는 추세를 보이고 있으며, 1993, 1995, 1996, 1999년 4개년을 제외하면 모두 1억 달러에 훨씬 못 미치고 있다. 본 연구에서는 1990년과 1991년의 북한의 구소련과 중국으로부터의 무기수입액 5.58억 달러와 2.08억 달러는 양국의 대북한 양허성 무기차관에 의하여 지원(결제)된 것으로 가정하였다.⁹

2. 북한의 서비스수지

북한의 운송료 수입, 북한을 방문하는 중국인 등 외국인으로부터의 관광 수입, 북한이 보유하고 있는 선박을 임대해주고 받는 용선료 수입,¹⁰ 보험료 및 재보험금 청구 수입,¹¹ 한국 및 외국 항공기의 북한영공 통과료 수입¹² 등이 북한의 서비스 수입의 주요 항목이다. 북한은 국제사회의 대북제재가 강화되자 관광수입 증대를 통한 외화획득에 주력하고 있다. 2010년 4월에는 중국인의 북한 일반관광이

⁸ S. Haggard and M. Noland, "North Korea's External Economic Relations," (Peterson Institute for International Economics, 2007).

⁹ 1992~1996년의 북한의 중국과 러시아로부터의 무기도입액도 양허성 무기차관에 의해 결제되었을 가능성을 배제하지 못한다. 그러나 본 연구는 1992년 이후에는 북한의 무기수입은 전액 현금 결제되었다고 가정한다. 만약 이 가정이 틀렸다면 그 액수만큼 북한의 외화수급은 증가하게 된다.

¹⁰ 북한 선박의 입항, 기항, 통과에 대한 국제사회의 제재조치로 인해 용선료 수입은 감소추세일 것으로 추정된다. 장형수, "UN 안보리 결의 1874호가 북한경제에 미치는 영향과 전망," 『정책연구』 2010년 봄호 (국가안보전략연구소, 2010), p. 80 참조. 그러나 북한은 선박의 일부(25~30척)를 편의치적(선박을 제3국에 등록)하여 제재를 회피하고 있다. UN Security Council, *Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 2050 (2012)*, S/2013/337 (June 11, 2013), pp. 44~45 참조.

¹¹ 2008년 12월 북한은 3,920만 유로짜리 재보험금 청구 소송에서 승소하였다. 재보험금은 2009년에 전부 북한으로 송금되었다고 가정한다.

¹² 1998년 4월부터 우리 국적기의 북한 영공통과가 처음 시작되었으나, 북한의 제2차 핵실험 이후 약 2개월간 북한 영공 통과가 금지되었다. 2010년 5·24조치로 북한 영공 통과가 현재까지 금지되고 있다. 2010년 5월 기준으로 영공통과료는 편당 1,000달러 수준이었고, 국적기는 주 135편 정도가 북한 영공을 이용하고 있었다.

재개되었고, 북한 당국은 나선시 자동차 관광 등 새로운 관광루트를 개발하고 있다.¹³ 이에 따라 북한을 방문한 중국인은 2009년 96,100명에서 2010년에는 131,100명으로 2011년에는 193,900명으로 급증하였다.¹⁴ 유럽, 싱가포르, 말레이시아¹⁵ 등 기타 국가의 북한 관광객도 같은 기간 대폭 증가한 것으로 보인다.¹⁶

이외에도 북한은 1994년 10월 북미 간 ‘제네바 합의’에 따라 한반도에너지개발기구(KEDO)가 건설 중이었던 경수로 부지에 투입된 북한근로자들의 임금 수입과 북한 주재 영국, 스웨덴 대사관 등 외교시설, 유엔개발계획(UNDP) 등 국제기구, 스위스개발청 등 외국 원조기관 등에 상주하는 외국인으로부터의 외화수입, 고용된 북한 직원의 인건비, 기타 업무관련 외화취득 등을 통해 서비스 수입을 얻고 있다.

또한 북한은 중국과 민간 어업협정을 맺은 2004년부터 2007년까지 중국어선 1척당 연간 약 2만 달러의 입어료를 받고 약 500여척에게 동해어장을 빌려주었다고 한다.¹⁷ 이후 북한은 2010년부터 다시 중국 어선에 동해 어장을 개방하고 있는데, 이제 중국어선 한 척당 입어료는 4만 달러에 육박하며 중국어선은 2011년에는 1,299척, 2012년에는 1,439척으로 증가추세라고 한다.¹⁸ 미국정부는 1996~2005년에 걸쳐 미군 유해 225구를 발굴하고 그 비용으로 2,800만 달러를 북한에 지급하였다. 한편 북한도 운송료, 선박수리비, 보험료,¹⁹ 재보험료, 북한 권력층 자녀의 외국에서의 교육, 관광, 의료비용 등으로 외화를 지출하고 있다.

3. 북한의 소득수지

북한의 소득수지는 주로 중국, 동남아 등에서 운영하는 해외투자기업의 수익과 해외파견 근로자의 임금수입에서 나온다. 북한의 해외투자기업들은 중국, 동남아

¹³ 중국여행사의 북한관광상품 판매를 분석한 체계적인 연구가 있다. 김지연, “북-중 관광협력 실태 분석과 전망,” 『KIEP 지역경제포커스』, (대외경제정책연구원, 2013).

¹⁴ 中國國家旅遊局, 『中国旅游业统计公报』, 각년도.

¹⁵ 말레이시아 일간지 『말레이시안 리저브』에 따르면 2002~10년간 북한을 방문한 말레이시아 여행객은 약 1만 명이라고 한다. 『연합뉴스』, 2013년 6월 26일.

¹⁶ 북한의 조선중앙통신은 “관광객 수는 2000년대에 들어 부단히 증가했으며 2009년 이후 급격히 늘었다”면서 “특징적인 것은 유럽지역에서 오는 관광객들이 늘어나고 있는 것”이라고 보도했다. 『연합뉴스』, 2013년 2월 19일.

¹⁷ 해양수산개발연구원 북한 전문가의 중국어선 척당 입어료에 대한 최소 추정치를 사용하였다. 최대치는 3.7만 달러 정도로 추정되었다.

¹⁸ 중국 어선의 동해어장 입어는 2013년 7월에 다시 중단되었다. 『연합뉴스』, 2013년 7월 9일.

¹⁹ 대북제재로 인해 북한선박에 대한 기존의 기항국 통제가 강화되면 북한 선박수리 비용 및 보험료가 증가하였을 가능성이 높다. 또한 제재에 따른 선박의 벌금 지불도 증가하였을 것이다. 장형수, “UN 안보리 결의 1874호가 북한경제에 미치는 영향과 전망,” p. 80.

등에 북한음식점, 식품가공, 무역회사, 호텔업 등에 진출하여 외화를 획득하고 있다. 현재 전 세계에 산재한 북한의 해외투자기업(북한음식점 포함)은 약 300여 개에 달할 것으로 추산되는데, 이들은 수익 대부분을 현지에서 물품으로 구매하여 북한에 반입시키고 있는 것으로 추정된다. 한편 북한은 2000년대 들어와서는 건설회사가 세네갈, 앙골라, 나미비아, 짐바브웨 등에서 대형조형물이나 주요 시설 건설에 참여하여 해외파견근로자 임금수입과 건설 이윤 등으로 상당한 외화수입을 올리고 있는 것으로 보인다.²⁰

북한근로자의 해외 진출은 오래전부터 있어왔다. 러시아측 자료에 의하면 1992년에 연해주에서 합법적으로 일하던 북한근로자의 수는 1,774명이었으며, 1996년에는 4,144명까지 증가하였고, 2006년 4월에는 약 3,000명이 연해주에서 일하고 있었다고 한다.²¹ 2005년 기준으로 북한은 러시아와 중동지역 등 전 세계 45개국에 약 14,500명의 근로자를 파견하고 있었다. 대부분 건설, 벌목 등 단순노동에 집중되어 있는 근로자들은 월 200~400달러의 임금을 받았다고 한다. 2006년 이후 국제사회의 대북제재가 강화되자 북한은 외화획득을 위해 근로자의 해외파견을 지속적으로 증가시키고 있다.²² 특히 2011년에는 중국에서 일하는 북한근로자가 급증하였다.²³ 이는 아마도 우리정부의 5·24조치로 남한과의 위탁가공 사업이 중단되자 일거리가 없어진 숙련근로자들을 중국에 파견하는 것으로 보인다.²⁴ 2013년 10월 외교부가 국회 외교통일위에 제출한 ‘해외파견 북한근로자 현황’ 자료에 따르면 북한은 중국, 러시아, 몽골, 아프리카 등 40여 개국에 46,000여 명의 근로자를 파견한 것으로 추정됐다.²⁵ 해외파견 근로자가 외화로 받는 임금의 약

²⁰ 『연합뉴스』, 2009년 10월 16일; 『데일리NK』, 2010년 6월 21일 보도 참조. 실제로 북한은 그 대가로 현금보다는 토지사용권이나 현물로 받고 있을 개연성이 높다. 본 연구는 보도된 액수의 30%를 북한이 실제로 현금으로 수취하는 것으로 가정하였다. 또한 월평균 임금도 언론에서 보도되는 액수보다 다소 낮은 금액을 가정하였다.

²¹ 또한 하바롭스크주에도 1995년 319명의 북한근로자가 합법적으로 거주하였으며, 1999년에 2,020명까지 증가하였다고 한다. 이영형, 『러시아의 극동개발과 북한 노동자』 (서울: 통일연구원, 2012년 12월), pp. 60~68.

²² 2012년 9월에 러시아 연방이민국이 발표한 자료에 의하면 러시아에서 취업 허가를 받은 북한근로자의 수가 2만여 명이라고 한다. 『연합뉴스』, 2013년 4월 24일.

²³ 중국 국가여유국에서 발표하는 통계에는 연간 중국으로 입경하는 북한 주민의 수와 입경 목적이 나타나있다.

²⁴ 북한 내에서 중국 기업의 주문을 받아 위탁가공업을 하는 경우에는 그 양상이 북한과 중국 간 상품교역수지에 반영되어야한다. 이 경우에는 위탁가공료 수입을 별도의 항목으로 책정하면 이 중계산이 될 것이다.

²⁵ 러시아에는 2만명 정도가 있으며 대부분은 벌목공인 것으로 알려졌다. 중국에는 1,900여 명의 북한근로자가 생산직 단순노동을 하고 있으며 몽골에는 1,800여명이 건설 분야에서 일하는 것으로 파악되고 있다. 『연합뉴스』, 2013년 10월 13일 참조. 본 연구에서는 외교부의 추정치보다

70%는 북한 당국이 여러 가지 명목으로 수취하고 있으며, 근로자도 받은 임금의 일부는 귀국할 때 물품을 구입하거나 현금으로 가져가는 것으로 보인다.

4. 북한의 경상이전수지

가. 조총련 송금 및 조선족, 탈북자, 이산가족의 송금

일본, 중국, 한국 등에 살고 있는 재일본조선인총연합회(조총련), 조선족, 탈북자, 이산가족은 정기적으로 북한의 가족, 친척에 송금하고 있다. 조총련이 북한에 보내는 ‘충성자금’과 일본 거주 친척이 약 10만 명에 달하는 북송교포에게 송금하는 외화는 1990년대 말까지는 북한의 주요 외화공급원이었으나 2002년 이후 일본정부의 대북제재가 대폭 강화되면서 북한으로의 유입이 급감하였다. 북한 주민이 중국에 있는 친척을 방문한 뒤 받아오는 외화와 약 2만 명으로 추산되는 북한 내 화교에게 전달되는 외화도 있다. 중국 거주 탈북자는 신분이 불안정해서 북한의 가족이나 친척에게 보내는 액수는 그리 많지 않을 것이다. 그러나 한국이나 제3국에 정착한 탈북자나 남한의 이산가족이 보내는 송금액은 적지 않을 것이다.²⁶ 2012년 말까지 한국에 입국하여 정착비 등 재정지원을 받았던 탈북자는 24,614명에 달하였다. 2009년 추석 상봉을 신청한 이산가족의 수는 85,905명이었으나 2012년 말 현재 생존한 이산가족의 수는 74,836명으로 감소하였다.²⁷ 한편 북한 지도자들은 정기적으로 조총련에 교육원조비, 장학금으로 상당액을 송금하고 있다고 한다.²⁸

나. 국제사회와 중국의 무상원조

국제사회의 무상원조 항목은 세계식량계획(WFP) 등 유엔 기구를 통한 인도적 지원과²⁹ 중국, 미국, 일본, EU 등으로부터의 양자 간 인도적 지원을 포함한다.

다소 적은 수를 가정한다.

²⁶ 남한에 있는 이산가족이나 정착 탈북자가 북한에 보내는 송금의 경우는 대부분 중국을 통해서 들어간다.

²⁷ 통일부, “이산가족정보통합시스템.”

²⁸ 조선중앙통신은 북한 지도자들이 재일동포 자녀들의 교육원조비와 장학금으로 2013년 4월 13일까지 모두 159차례에 걸쳐 47억 2천 335만 390원을 보냈다고 보도함. 『연합뉴스』, 2013년 4월 13일.

²⁹ 유엔을 통한 국제사회의 인도지원액 통계에는 한국이 유엔 기구를 통해 지원한 인도지원액이 포함된다. 이는 남북한 교역통계에 잡히지 않기 때문에 본 연구의 추계방식에서는 이를 북한의 최종 외화수급에 포함시켜야 한다.

중국을 제외한 국제사회의 대북 인도적지원에 대한 통계는 통일부가 추정한 통계 시리즈가 1995년부터 2005년까지 존재한다. 2006년 이래의 통계는 유엔 통계를 사용하였는데,³⁰ 2008년과 2009년 통계에는 유엔 통계에 누락된 것으로 확인된 미국의 양자 간 식량지원액을 추가하였다. 한편 각국이 발표하는 인도적 지원액에는 수송비, 관리비가 포함되는 경우도 있으며, 특히 다자 간 국제기구를 통하여 지원되는 경우에는 국제기구의 관리비, 인건비 등의 비중이 상당히 높다. 한편 국제기구가 집행한 인도적 지원의 일부가 KOTRA 통계에 빠져 있을 가능성이 있다.³¹ 그래서 본 연구에서는 국제기구를 통한 인도적 무상지원의 경우는 지원 총액의 15%를 삭감하였다.

중국은 매년 양국 간 고위인사가 방문할 때 정제유, 콕스탄, 차량, 식량 등을 ‘선물’처럼 제공하는 형태로 무상원조를 공여해왔다. 중국의 대북 무상원조 총액은 중국해관통계에 발표된 적이 있었으나, 그 수치가 전문가들의 개략적인 추정치들보다 평균적으로 과소 계상되어 있는 것으로 판단된다.³²

다. 한반도에너지개발기구(KEDO) 및 6자회담 관련 ‘비핵화 지원’

북미 간 제네바합의에 따라 설립된 KEDO를 통한 대북지원액 중 실제로 북한의 외화수급에 영향을 미친 것은 연간 50만 톤에 달하였던 미국과 EU 등의 중유 공급과 북한 실포지역 경수로 건설을 위한 자재반입 및 북한근로자 임금수입 등이다. 경수로 건설 자재반입은 그 대부분이 남북한 반·출입에 기록되므로 여기에서는 제외되며, 북한근로자 임금수입은 북한의 서비스수지에서 이미 다루었으므로 여기서는 미국과 EU의 중유공급만 포함시킨다. 2007년 6자회담의 2·13합의에서는 북한 핵시설의 불능화의 대가로 북한을 제외한 5자가 북한에 중유 100만 톤에 상응하는 중유 및 물자를 무상제공하기로 하였다. 미국과 러시아는 각각 20만 톤의 중유지원을 완료하였으며, 한국과 중국은 각각 14.5만 톤에 달하는 중유 및 중유상당액을 지원하였으나 일본은 중유지원에 응하지 않았다.

³⁰ 한국농촌경제연구원, 『KREI 북한농업동향』, 제14권 제4호 (2013), p. 115.

³¹ 2000년 이후 KOTRA 통계에 잡힌 북한 곡물도입량보다 WFP가 집계한 대북한 식량원조량이 더 많다고 한다. 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』 (산업연구원, 2009) 참조.

³² 중국이 북한에 무상으로 공여하기로 약속한 대안친선유리공장 건설비는 2004년 중국해관통계에 계상된 2,400만 달러보다 많은 약 5,000만 달러가 지출되었으며 이를 중국이 전액 추가 부담한 사례가 있다. 본 연구는 이러한 편차를 보정하기 위해 중국해관통계에 발표된 대북 무상지원액의 50%를 추가하기로 한다.

5. 북한의 자본수지

가. 중국 및 기타 국가의 양허성 차관 공여

북한은 중국으로부터 1990년부터 2012년까지 연평균 약 65만 톤의 원유를 헤이룽장성 다칭유전에서 송유관을 통하여 도입하고 있다. 1991~2012년간 북한의 대중 원유 수입액은 42억 달러로 추정되어, 같은 기간 북한 대외무역적자 179억 달러의 23.4%를 차지한다. 이처럼 막대한 원유수입액을 북한이 얼마나 현금으로 지불하였느냐가 외화수급 상 가장 큰 쟁점이다. 북한의 외화수급을 종합적으로 고려할 때 북한이 이정도 액수를 매년 중국에 현금으로 지급하고 있을 가능성은 낮다. 아마도 원유는 상업적 거래가 아닌 중국으로부터의 양허성 차관 도입을 통해 결제하고 있을 가능성이 매우 높다. 본 연구는 이 액수를 ‘전액’ 중국의 대북 양허성 차관 공여로 가정하여 북한의 자본수지에 포함시켰다.³³ 북한의 중국으로부터의 원유수입량은 2004년부터는 연간 52~53만 톤으로 일정하게 유지된다. 그러나 수입액은 2004년의 1.39억 달러에서 국제 원유가격의 급등을 반영하여 2011년과 2012년에는 그 액수가 5.18억 달러와 5.77억 달러에 달하게 된다. 중국은 사회주의권 붕괴 이전에는 우호가격으로 북한에 원유를 매우 싸게 공급하였으나, 이후 중국해관통계에서는 대북 원유수출액을 국제가격으로 고시하고 있다. 그래서 북한이 그동안 우호가격에 의거하여 실질적인 원조 형식으로 공급받던 원유를 갑자기 ‘비싼’ 국제가격으로 계산하여 그 대금을 ‘전액’ 현금으로 지불하였을 개연성은 매우 낮다고 판단된다. 북한의 원유수입량이 거의 일정한 점도 이러한 판단의 근거가 된다. 그렇지만 북한이 비록 전액은 아니더라도 원유공급의 일정부분을 중국에 지급하고 있을 개연성을 배제하지는 못하기 때문에 추가적인 연구가 필요하다.

북한은 매년 중국으로부터 상당량의 식량을 도입하고 있다. 북한의 대중 식량 도입 분 중 상당수가 상업적 수입으로 보이지만, 일부는 무상원조로 공여되고 있다.³⁴ WFP는 국제식량원조정보시스템(International Food Aid Information System: INTERFAIS)을 통해 중국이 북한에 공여한 식량지원 통계를 제공하고 있다. 이 통계는 중국이 1996년부터 2011년까지 북한에 쌀, 옥수수, 밀, 옥수수제품, 밀가루

³³ 이를 제외한 북한의 자본수지 항목은 국제기구의 대북 양허성 차관, 북한으로의 해외직접투자과 북한의 대외투자 등으로 그 총액은 크지 않다.

³⁴ 만약 식량이 무상지원 외에도 식량차관으로도 지원되고 있다면 그만큼 북한의 외화수급에는 추가적인 흑자 요인이 된다.

등 약 325만 톤(곡물 환산치)을 공여한 것으로 되어있다. 그런데 INTERFAIS에 기재된 중국의 대북 무상 식량지원액이 중국 해관통계에 나타난 중국의 대북 식량 수출액보다 많을 때도 있다. 이 경우 두 가지 해석이 가능하다. 먼저 INTERFAIS의 중국 통계가 검증되지 않았다는 주장이 가능하다. 예를 들면 중국의 대북 식량 지원액이 2005년에는 1억 달러가 넘었는데 2008, 2010, 2011년에는 식량지원이 거의 전무하다고 되어있는 등 설득력이 부족하다. 한편 중국 당국은 북한에 무상으로 지원하는 식량을 공식적인 해관통계에는 포함시키지 않는다는 주장도 가능하다.³⁵ 그렇지만 중국 당국이 식량원조 통계를 해관통계에는 누락시키면서 이를 국제기구에는 정확하게 제공하였다는 설명은 일단 전적으로 받아들이기 쉽지 않다. 그래서 본 연구에서는 INTERFAIS 통계를 중국의 대북 무상원조 추정에 참고는 하지만 사용하지는 않는다. 이에 대해 추가적인 연구가 필요하다.

쿠웨이트, OPEC 국제개발기금 등은 북한에 소규모의 양허성 차관을 제공하고 있다. 쿠웨이트는 2002년과 2008년 두 차례에 걸쳐 각각 약 2,100만 달러의 양허성 차관을 쿠웨이트 아랍경제개발기금을 통해 제공하였다. OPEC 국제개발기금은 1998년부터 2006년에 걸쳐 총 5건 약 3,894만 달러의 양허성 차관을 공여하였다.³⁶ 국제농업개발기금(IFAD)도 1996년부터 2008년까지 북한의 농업개발을 위해 6,910만 달러에 달하는 양허성 차관을 공여하였다.³⁷

나. 중국 및 국제사회의 대북 직접투자

중국 상무부가 발표하는 대북 직접투자통계는 중국의 대북 직접투자 중 상무부의 승인을 받은 액수만 포함되므로 상당수의 대북 광산투자가 누락되어 있을 개연성이 있다. 중국의 대북 광산투자는 주로 중국 측에서 채굴장비 등 설비를 북한에 ‘직접투자’하여 광물을 채굴한 뒤 이를 중국으로 반입하여 중국 측 투자액을 상쇄해나가는 방식이다. 이 경우 채굴설비의 대북 반입은 북한의 수입과 중국의 대북 직접투자 증가로, 채굴된 광물의 중국 반입은 북한의 수출과 중국의 대북 직접투

³⁵ 본 연구에 도움을 주신 한국농촌경제연구원원의 권태진 박사께 감사드린다.

³⁶ Pyongbuk Irrigation Project, Sinhung-Songgwan Road Project, Pyongnam Irrigation Rehabilitation Project (Phase I & II), Rehabilitation and Expansion of Pyongnam Area Hospital Project 등 5개 프로젝트가 실행되었다. OPEC Fund for International Development, *Annual Report*, 1999~2008.

³⁷ Upland Food Security Project(2,440만 달러), Crop and Livestock Rehabilitation Project(2,890만 달러), Sericulture Development Project(1,570만 달러)가 승인되었다. IFAD 홈페이지, <www.ifad.org> (검색일: 2013년 4월 28일).

자 회수(감소)로 국제수지표에 기록될 것이다. 본 연구는 이를 감안하여 추정치를 제시한다. 중국의 대북투자는 2000년대 초부터 증가하기 시작하여 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험 이후 잠시 침체되었다가 2007년 2·13합의 이후에는 회복 추세였으나 2009년 5월 제2차 핵실험 이후 정체되고 있는 것으로 보인다.

북한 체신성은 2008년 12월 이집트의 오라스콤 텔레콤(‘오라스콤’)과 합작으로 ‘고려링크’라는 통신회사를 설립하고 북한 전역에 이동통신 서비스를 시작하였다.³⁸ 이집트의 오라스콤이 75%, 북한 체신성이 25%의 지분을 소유하고 있는 고려링크는 북한에서 급속한 매출 증가를 기록하고 있다. 북한 내 이동통신 가입자 수는 2009년 말의 91,800명에서 급증하여 2012년 말에는 200만 명에 육박하고 있다. 오라스콤이 북한에 진출하면서 북한 전역에 휴대전화 사용을 위한 북한 내 통신망 구축 사업에 약속한 투자액은 4억 달러인데, 오라스콤의 발표에 의하면 2011년 말까지 1억 5,300만 달러를 실제로 투자하였다고 한다.³⁹ 한편 오라스콤의 연례보고서에 따르면 2009년에 2,700만 달러를 투자하였다고 한다.⁴⁰ 그런데 오라스콤도 2009년에 2,595만 달러,⁴¹ 2011년 3분기에 4,150만 달러⁴² 등의 상당한 매출을 올려 수익의 일정부분을 본국으로 송금했다고 가정한다. 그래서 본 연구는 오라스콤의 순투자액은 2009~2012년 간 연평균 2,500만 달러 수준의 보수적인 추정치를 제시한다.

다. 자본수지 지출 항목

북한이 해외에 근로자를 파견하기 위해서는 현지에 회사를 설립하여야 하며, 식당, 무역회사 지사 등 현지법인을 만들기 위해서는 일정한 초기 투자자금이 필요하다. 중국 상무부에 보고된 수치에 의하면 2005년까지 북한의 중국투자 실행액 누계는 9,400만 달러라고 한다.

³⁸ 오라스콤에서는 이를 CHEO Technology Joint Venture로 부른다.

³⁹ 『RFA』, 2012년 11월 12일.

⁴⁰ 오라스콤은 2007년에는 상원시멘트의 지분 50%를 구입하여 2008년에 프랑스 건설회사인 라파즈에 넘긴 적도 있다고 한다(『연합뉴스』, 2010년 3월 16일). 또 오라스콤이 류경호텔 개발권을 확보하고 1억 8천만 달러를 투자해 호텔 외장공사를 끝냈다는 보도도 있었으나, 본 연구에서는 이에 대해 매우 보수적인 추정치를 사용한다.

⁴¹ Orascom Telecom, *Annual Report 2009*, p. 33.

⁴² 오라스콤이 2012년 6월 공개한 기업전망보고서, 『RFA』, 2013년 4월 2일.

6. 남한으로부터의 외화수급

남북교역 통계는 상업적 거래와 비상업적 거래로 구분된다. 상업적 거래는 일반교역,⁴³ 위탁가공교역 등 ‘교역’, 개성공단, 금강산관광 등과 관련된 물자의 반출입을 나타내는 ‘경제협력’과 ‘경공업협력’을 포함한다. 비상업적 거래는 민간 및 정부의 ‘대북지원’과 ‘사회문화협력’ 및 ‘경수로 건설’ 비용, ‘KEDO 중유지원’, 6자회담 ‘에너지 지원’ 등을 포함한다. 이들 항목 중 일반교역과 위탁가공교역을 제외한 다른 항목들은 남북교역 통계에 계상이 되면서 동시에 북한의 경상이전수지와 직접투자 등 자본수지 등에도 같은 금액이 계상이 되어야하므로 이들은 서로 상쇄되어 북한의 외화수급에는 영향을 미치지 못한다.⁴⁴ 따라서 여기서는 일반교역과 위탁가공교역을 통한 외화수급과 남북교역통계에 포함되지 않는 북한의 남한으로부터의 현금거래를 통한 서비스 수입을 살펴본다.

가. 일반교역과 위탁가공교역을 통한 외화수급

1988년 남한의 7·7선언 이후 남북교역이 시작된 이래로 북한은 남한과의 일반교역 및 위탁가공교역에서 상당한 흑자를 보았다.⁴⁵ 남북교역통계에는 상품수지만이 아니라 운송비, 보험료, 중개수수료 등 서비스수지의 항목들도 포함하고 있다. 예를 들어 북한산 모래의 국내 반입에 남한 선박이나 중국 선박이 이용된다면 남한으로의 모래 반입액(북한의 반출)에서 선박운송비는 분리해서 그만큼 북한으로의 외화유입액에서 제외하여야 할 것이다. 실제로 모래 반입 시 운송비가 50~70%에 달한다고 한다.⁴⁶ 본 연구에서는 북한에서의 반입(북한의 수출)액 중 5%를 운송비, 보험료, 중개수수료로 추정하여 북한으로의 외화유입액에서 제외시킨다. 특히 모래가 다량으로 남한으로 반입되었던 2005~2007년은 운송비 등을 10%로 가정한다.

북한은 남한과의 위탁가공교역을 통해 가공비를 외화로 획득하는데, 본 연구에

⁴³ 일반교역수지에서 북한으로의 반입은 실제로 우리 기업의 수요이므로 북한의 외화수급에서는 제외하므로 일반교역수지는 북한에서의 반출만 해당된다.

⁴⁴ 한국정부나 민간이 국제기구를 통하여 대북지원을 하고 그 지원 품목이 한국을 통하지 않고 제3국을 경유하여 북한에 전달되는 경우는 남한으로부터의 외화수급 항목이 아니라 북한의 경상이전수입에 포함된다.

⁴⁵ 남한에서 북한으로 반입된 일반교역품목은 대부분 북한에 투자하는 남한기업이 자체 소요 물자를 반입한 것인데, 이는 북한의 상품수지에 반입으로 계상되는 동시에 북한의 자본수지에도 남한의 직접투자도 동일한 액수가 계상된다. 그래서 본 연구에서 북한의 일반교역수지를 통한 외화수급은 북한에서 남한으로 반출되는 일반교역액과 같다고 가정한다.

⁴⁶ 본 연구에 도움을 주신 통일연구원의 임강택 박사께 감사드린다.

서는 이를 추정할 필요가 없다. 위탁가공교역액 통계를 사용하지 않고 위탁가공비를 별도로 추정하는 시도도 있었지만 이는 남한에서 북한으로 유입되는 외화규모에 관심이 있을 경우에만 타당하다. 본 연구의 목적인 북한의 외화수급 전체를 보기 위해서 이 방식을 사용하게 되면 다음 거래들을 누락하게 되는 오류에 빠지게 된다. 원부자재 중에는 남한산 외에도 중국산 원부자재 등 제3국의 자재를 사용하는 경우도 많으며, 반대로 남한산 원부자재로 북한에서 생산된 완제품이 남한을 경유하지 않고 중국 항구를 거쳐서 제3국으로 수출되는 경우도 있다고 한다. 그러나 이들 경우에도 재화의 흐름이 중국을 거쳤든, 남한을 거쳤든 북한의 국제수지에 모두 포함되어야 한다. 위탁가공교역액 전체를 사용해야만 북한 전체 외화수급에서 누락되는 부분이 없게 된다.

나. 금강산관광, 개성관광 및 기타 지역 방문자로부터의 외화수입

1998년 10월 금강산관광이 시작된 후 금강산 관광객 수는 2007년에는 역대 최고인 34.5만 명을 기록하였다.⁴⁷ 그러나 2008년 7월 금강산에서 관광객 피살 사건이 발생한 후 금강산관광은 무기한 중단되고 있다. 북한이 수취하는 금강산 관광 관련 수입은 관광대가, 공연료, 상품 판매 수입, 수수료, 북한근로자 인건비, 임대료, 금강산 지구에 체류하는 남한 근로자의 체제비 등이다. 개성관광은 2005년과 2007년의 시범관광을 거쳐 2008년에는 관광객 수가 10만 명을 넘는 등 급성장하였으나, 남한의 금강산관광 중단 조치에 대응하여 2008년 12월 이래 북한이 중단시키고 있다. 금강산, 개성 지역 외에도 2010년 5·24조치 이전에는 매년 상당수 한국인이 사회교류협력을 위해 북한 지역을 방문하여 숙박비, 식대, 교통비, 선물비 등으로 상당한 외화를 지불하였다. 또한 북한에서 공연, 방송, 언론 등 행사가 있을 때는 ‘대가’가 전달되는 경우가 많았다고 한다.

다. 개성공단 관련 외화수입

한국토지공사는 2004년 3월에 북한 중앙특구개발지도총국과 개성공단 부지사 용계약을 체결하면서 부지임대료 1,600만 달러를 지급하였고, 이외에도 공사비, 골재비, 통신비, 체류등록비, 세금, 보험료, 근로자 임금 등에서 북한의 외화수입은

⁴⁷ 2000년 남북정상회담 직전에 북한에 송금된 ‘정상회담 대가’ 1억 달러와 현대그룹의 대북사업관에 대한 포괄적 대가 4억 달러를 편의상 금강산관광 대가에 포함하였다.

매년 발생한다. 북측 근로자에게 지급하는 임금은 기본급과 사회보험료, 초과근로 수당 등이 있다. 사회보험료는 근로자와 입주 업체가 각각 기본급의 15%를 북한 당국에 납부한다. 이외에도 가급금(시간외 수당), 근로자 알선수수료 등의 비용이 있다. 또한 거의 매일 개성공단을 방문하는 개성공단 입주업체 관련자들과 상주 직원, 그리고 개성공단 방문자들로부터의 식대, 선물비 등의 외화수입이 있다.

2011년부터는 개성공단에 입주한 기업이 북한 당국에 기업소득세를 납부하기 시작했다. 이 기업은 2005년부터 2009년까지 5년 동안 매년 이윤이 나서 2010년 회계연도에 기업소득세 7,000달러를 부과 받아 2011년에 이를 납부하였다.⁴⁸ 2012년에는 이 기업을 포함한 4개사가 약 16만 달러를 북한 당국에 기업소득세로 납부하였다고 한다. 개성공단이 계속 운영된다면 앞으로 기업소득세를 납부하는 기업의 수와 그 금액이 급증할 전망이다.⁴⁹

7. 북한의 불법행위에 의한 외화취득

Haggard and Noland(2007)는 북한의 아편재배 면적, 현장 판매가격, 아편과 헤로인의 전환비율, 헤로인의 중국 매입가격 등을 분석하여 언론에 보도되는 추정치가 상당히 과장되었다고 주장했다. 한편 북한도 2003년 헤로인 밀반입이 적발된 호주 ‘봉수호 사건’ 이후 내부통제 강화와 함께 마약밀매를 줄인 것으로 보인다. 본 연구는 북한의 마약거래는 2000년을 정점으로 감소추세로 돌아서서 2003년부터 급감한 것으로 추정한다. 북한은 미국 100달러 지폐를 정교하게 위조한 ‘슈퍼노트’의 생산국일 가능성이 매우 높다. 그런데 슈퍼노트를 생산하고 유통시키는데 필요한 비용이 액면가의 60%에 달한다고 한다.⁵⁰ 2005년까지 총 5,000만 달러어치의 달러 위조지폐가 색출되었으니⁵¹ 그동안 발견된 모든 위조지폐를 북한에서 생산했다고 가정하더라도 북한의 외화수입은 2,000만 달러에 불과하다. 그런데 국제사회의 감시가 강화되면서 2006년 이후에는 새로 만든 ‘슈퍼노트’가 거

⁴⁸ ‘개성공업지구 세금규정’에 따르면 제조업에 종사하는 입주기업은 결산이윤의 14%를 기업소득세로 납부하게 돼 있다. 다만 이윤발생 연도부터 5년간은 기업소득세를 전액 면제받고, 이후 3년간 50%를 감면받는다.

⁴⁹ 개성공단은 2013년 4월 30일 이후 가동이 잠정 중단된 뒤 남북한 간 협의에 따라 4월까지 임금은 지급되었다. 또한 2012년 기업소득세 건으로 400만 달러, 통신료 등으로 170만 달러가 우리 정부에 의해 대납되었다.

⁵⁰ D. Asher, “The North Korean Criminal State, Its Ties to Organized Crime, and Possibility of WMD Proliferation,” (Nautilus Institute Policy Forum Online 05-92A, 2006).

⁵¹ S. Haggard and M. Noland, “North Korea’s External Economic Relations.”

의 발견되지 않는다.⁵² 여러 전문가들이 지적한 것처럼 국제사회의 대북제재가 강화된 이래 북한은 마약거래와 위조지폐 유통에 대해 상당히 조심스러운 행보를 보이고 있다. 이와 대조적으로 북한의 위조담배나 위조약품의 생산은 상대적으로 활발한 것으로 보인다.⁵³

IV. 종합 및 분석

1. 역사적 사건이 북한의 외화수급에 미친 영향 분석

가. 소련의 경화결제 선언과 ‘고난의 행군’

1990년 7월 소련의 경화결제선언은 북한과 소련 등 사회주의권과의 우호가격에 의한 무역의 중단, 즉 사실상의 원조 중단을 의미한다. 이에 따라 북한은 1991년부터 1995년까지 매년 외화수급 상 상당한 적자를 기록하며 5년 동안 누적적자가 8.4억 달러를 넘은 것으로 추정된다.⁵⁴ 소련 붕괴 이전 시기에는 북한이 지금보다는 외화를 적게 보유하였을 것이기 때문에, 이 당시 북한 정권은 외화가 고갈될 지도 모른다는 위기감을 느꼈을 개연성이 많다. 1995년 북한이 역사상 처음으로 국제사회에 지원을 요청한 것은 이처럼 당시 외화수급 상황이 최악으로 치달은 것과 무관하지 않은 것 같다.

1991년을 시작년도로 추정한 북한의 외화수급 상 누적적자는 1997년까지 지속되다가 1998년부터 흑자로 돌아선다.⁵⁵ 북한은 국제사회의 무상지원에 힘입어 1997년부터 ‘고난의 행군’을 공식적으로 마감하는 2000년까지 4년간 17.8억 달러의 대규모 외화수급 흑자를 기록한다. 2000~2001년에는 북한의 외화수급 누적흑자가 10억 달러를 넘긴 것으로 보인다. 북한 정권은 이즈음에 이미 전반적인 외화수급 상 큰 위기는 넘겼던 것으로 보인다.

⁵² S. Chesnut, “Illicit Activity and Proliferation: North Korean Smuggling Networks,” *International Security*, Vol. 32, No. 1 (2007), pp. 80~111.

⁵³ 본 연구에서는 북한이 위조담배나 위조약품의 생산으로 2002년부터 연 300~500만 달러의 불법수입을 얻고 있다고 추정하며 그 수입이 증가 추세에 있다고 가정한다.

⁵⁴ 1990년의 북한 외화수급이 상당한 적자를 보였을 것은 확실하나 그 규모를 추정하기가 쉽지 않다. 1990년 7월 소련의 경화결제선언 이후 경화로 결제한 수입액이 얼마인지를 추정하기가 매우 어렵기 때문이다. 그래서 본 연구에서는 1991년을 분석 시작 연도로 택하였다.

⁵⁵ 1990년을 외화수급 추정 대상 연도에 포함시킨다면 아마도 1999~2000년에야 외화수급 누적흑자로 돌아섰을 것이다.

<표 1> 북한의 외화수급 추정(1991~2001년)

(단위: 100만 달러)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
무역수지 (대외)	-694	-689	-666	-384	-580	-523	-367	-324	-450	-851	-970
무역수지 (원유제외)	-555	-550	-526	-296	-449	-404	-302	-275	-419	-775	-861
거래성 수지(남한)	100	154	165	156	188	136	146	60	72	89	116
서비스 수지	45	48	50	52	56	61	65	72	288	728	130
소득수지	10	12	13	15	18	20	23	27	30	35	37
경상이전 수지	38	39	40	42	105	219	394	425	504	320	559
자본수지	135	135	146	93	137	127	73	69	54	100	137
자본수지 (원유제외)	-2	-2	6	6	6	8	8	21	23	24	28
외화수지 (소계)	-363	-299	-249	-22	-74	43	337	331	500	423	10
무기수지	-99	91	48	-12	-132	-51	46	89	-159	48	59
불법거래	7	9	12	15	18	23	29	37	45	55	50
외화수지 (종합)	-247	-198	-188	-19	-188	15	413	458	386	527	119
외화수급 누적액	-247	-445	-634	-654	-843	-828	-414	43	429	957	1,077

주: 거래성수지(남한)에는 일반교역수지와 위탁가공수지가 포함되며, 경제협력과 지원성 거래는 제외되므로 자본수지에는 남북 간 투자·경제협력 금액은 제외됨. 서비스수지에는 2000년 남북정상회담 관련 1억 달러와 현대그룹 송금액 4억 달러가 포함됨.

나. 국제사회 및 한국으로부터의 대북지원 vs. 대북제재의 영향

2002년 10월 다시 불거진 북핵문제는 미국의 중유공급 중단 등 국제사회 무상 원조(경상이전수지)의 감소를 초래하였으며, 국제사회의 대북제재와 감시 강화로 인하여 북한의 무기 수출과 불법거래도 타격을 받은 것으로 보인다. 북한의 2003~2006년 4년간 외화수급 흑자의 합이 2002년의 절반에 미치지 못한 것으로 추정되며, 이 기간 동안 무기와 불법거래를 제외한 외화수급은 1995년 이후 처음으로

적자를 기록하기도 하였다. 그런데 북한은 6자회담 2·13합의와 10·3합의에 따른 '비핵화 지원'과 남한과의 거래성 교역 흑자의 대폭 증가로 2007~2008년에 다시 상당한 외화수급 흑자를 기록한다.

<표 2> 북한의 외화수급 추정(2002~2012년)

(단위: 100만 달러)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
무역수지 (대외)	-788	-837	-817	-1005	-1102	-1103	-1555	-1288	-1147	-740	-1051
무역수지 (원유제외)	-711	-716	-677	-807	-855	-821	-1140	-1049	-821	-221	-473
거래성수지 (남한)	193	206	182	222	319	476	454	331	237	3	0
서비스 수지	134	122	150	204	192	259	252	243	215	272	301
소득수지	43	47	53	60	72	84	116	127	137	165	193
경상이전 수지	389	197	230	213	104	243	443	181	109	175	194
자본수지	108	152	180	270	335	321	492	281	372	555	613
자본수지 (원유제외)	32	31	40	72	88	39	77	43	46	37	36
외화수지 (소계)	82	-110	-19	-32	-78	280	204	-123	-73	433	253
무기수지	201	176	54	22	23	23	24	24	31	31	31
불법거래	48	33	28	26	26	15	16	16	16	16	16
외화수지 (종합)	341	99	63	15	-29	320	245	-82	-26	480	300

주: 거래성교역수지(남한)에는 일반교역수지와 위탁가공수지가 포함되며, 경제협력과 지원성 거래는 제외되므로 자본수지에는 남북 간 투자·경제협력 금액은 제외됨.

다. 이명박정부의 등장과 금강산관광 중단, 제2차 핵실험과 화폐교환 조치

이명박정부 들어 비료와 쌀 지원이 중단되고, 2008년 7월 발생한 금강산 관광객 피살사건은 금강산·개성관광의 중단을 가져왔으나 북한은 외화수급에 큰 영향을 받지 않은 것 같다. 그러나 2008년 말 6자회담이 결렬되고 2009년 5월 북한의 제2차 핵실험으로 인한 국제사회의 원조 금감으로 2009~2010년 북한의 외화수급은 적자로 돌아선 것으로 추정된다. 2009년 말 민간의 외화보유 금지를 포함하는 북

한의 화폐교환 조치는 당시 북한 외화수급의 악화 또는 북한 정권의 외화통제력 약화와 관련되었을지도 모른다.

라. 2010년 5·24조치의 영향과 김정은 정권의 탄생

우리정부의 5·24조치는 2010년의 북한 외화수급 적자에 기여하였을 것이다. 그러나 2011~2012년 북한의 외화수급은 연간 남한으로부터 최소 2억 달러 이상의 외화유입이 중단되었음에도 불구하고 오히려 연간 3억 달러 이상의 흑자를 기록한 것으로 추정된다. 당시에 북한은 김정은으로의 3대 세습 확립 등으로 외화수요가 평소보다 많았던 시기로 추정된다. 중국경제의 성장으로 인한 해외 자원 수입·수요 증가와 국제 원자재 가격 상승은 북한의 대중국 광산물 수출 급증에 기여했다. 북한은 광산물 수출과 해외파견 근로자 소득 확보 등을 통해 그들이 필요로 하는 외화를 충분히 획득하고 있는 것으로 보인다.

2. 북한의 외화수급 종합

북한은 1991년에서 2012년까지 22년간 (남한을 제외한) 국제사회와의 상품수지에서 179억 달러에 달하는 어마어마한 적자를 보이고 있었다. 북한의 외화수급을 항목별로 살펴보면 179억 달러에 달하는 상품수지 적자 중 51억 달러는 (남한을 제외한) 국제사회의 무상지원과 ‘비핵화지원’ 등 경상이전수지 흑자로 조달하였다. 중국의 대북 원유공급이 대부분을 차지하는 북한의 자본수지 흑자는 같은 기간 48억 달러였다. 남한과의 거래성교역수지 흑자는 40억 달러였으며, 이어서 금강산·개성관광, 중국인 관광을 포함한 북한의 관광수입, 해외에서의 대북송금, 운송료 등으로 구성되는 서비스수지 흑자로 22년간 39억 달러를 벌어들였다. 해외식당 운영, 해외파견 근로자 임금 등으로부터 나오는 북한의 소득수지 흑자는 13억 달러였다. 무기거래수지와 불법거래수입은 각각 6억 달러 미만에 불과해 북한의 외화수급에서 가장 비중이 낮은 항목이었다.

무기수지와 불법거래수입을 제외해도 북한의 외화수급은 1991년부터 2012년까지 22년간 14억 달러 이상 흑자였다. 여기에서 북한의 무기거래수지와 불법수입을 더하면 북한은 22년간 28억 달러에 달하는 외화수급 흑자를 기록한 것으로 추정된다. 시기별로 보면, 1991~1996년과 2009~2010년은 외화수급이 좋지 않았지만 그 외의 시기는 전반적으로 양호한 외화수급을 보여주고 있다. 특히 최근 2년간

5·24조치와 국제사회의 대북제재 하에서도 상당한 외화수급 흑자를 보이고 있는 것은 지난 1997~2002년의 외화수급 흑자와는 다른 양상을 보이고 있어 주목된다.

<표 3> 북한의 외화수급 추정(1991~2012년)

(단위: 100만 달러)

	91~93 평균	94~96 평균	97~99 평균	00~02 평균	03~05 평균	06~08 평균	09~10 평균	11~12 평균	91~12 합계
무역수지 (대외)	-683	-495	-380	-869	-886	-1,253	-1,217	-895	-17,931
무역수지 (원유제외)	-544	-383	-332	-782	-733	-939	-935	-347	-13,712
거래성수지 (남한)	140	160	93	133	203	416	284	2	4,016
서비스 수지	48	56	142	331	159	234	229	287	3,945
소득수지	12	18	27	38	54	91	132	179	1,348
경상이전 수지	39	122	441	423	214	263	145	185	5,175
자본수지	138	119	65	115	200	382	327	584	4,893
자본수지 (원유제외)	0	7	17	28	48	68	45	36	674
외화수지 (소계)	-304	-18	389	172	-54	135	-102	343	1,451
무기수지	13	-65	-7	106	84	23	27	31	583
불법거래	9	19	37	51	29	19	16	16	564
외화수지 (종합)	-211	-64	419	329	59	178	-57	390	2,806

주: 항목별 수지는 기간별 평균액이나, 합계 항목은 1991~2012년 전체 합계액임. 거래성교역수지(남한)에는 일반교역수지와 위탁가공수지가 포함되며, 경제협력과 지원성 거래는 제외되므로 자본수지에는 남북 간 투자·경제협력 금액은 제외됨. 서비스수지에는 2000년 남북정상회담 관련 1억 달러와 현대그룹 송금액 4억 달러가 포함됨.

3. 북한의 외화수급 추정에 포함되지 않은 주요 항목

북중 간에 성행되고 있는 밀무역은 적지 않은 규모로 보이는데 그 추정이 쉽지 않다. 밀무역은 주로 북한이 중국에서 밀수하는 것으로 북한이 상당한 규모의 적

자를 보고 있을 가능성이 높다.⁵⁶ 북한 노동당의 주요 자금원 중 하나는 해외에서의 비밀스런 금괴 판매이다. 미국, 영국, 일본 등은 북한의 금괴판매를 주시하고 있는데 북한이 여기서 얻는 외화수입이 상당하다고 한다.⁵⁷ 한편 북한이 한때는 금을 통해 상당한 비공식 외화수입을 얻었지만 현재는 금광이 고갈되었다는 추정도 있다.

북한에 투자하는 남한 기업의 경우 필요한 물자를 남북한 교역을 통해 북한에 보내지 않고 중국 등 제3국을 통해서 우회 투자하는 경우도 있다. 이 경우 한국의 대북 투자가 제3국의 상품수지에 잡힌다. 이 경우 그 액수를 남한의 대북 투자(또는 중국의 대북 투자)에 계상하여야 한다. 같은 맥락에서 한국의 대북지원이 북한으로 직접 반출되지 않고 중국 등 제3국을 통한 전달되는 경우는 이 액수만큼 북한의 경상이전수지에 한국의 대북 무상지원액으로 증가요인이 된다. 한국정부나 민간이 제3국에서 옥수수 등 식량을 구매하여 한국을 거치지 않고 직접 북한으로 들어가면 북한의 상품수지에는 수입으로 계상되며, 북한의 경상이전수지에는 무상지원의 증가로 계상되어야 한다. 반대로 미국이나 EU의 대북지원물자(KEDO 증유, 6자회담 비핵화 지원 등)가 한국에서 구매하여 남북 비상업적 교역의 형태로 북한에 전달되는 경우에는 그 액수만큼 국제사회의 무상지원액을 줄여야한다.

V. 시사점

본 연구의 추정 결과에 따르면 북한은 최소한 1997년 이후에는 상당한 외화를 국내외에 축적한 것으로 보인다. 이러한 추정 결과에 대해 의아해하는 독자가 많을 것이다. 그러나 조금만 개방적인 시각으로 분석해보면 이러한 결과는 오히려 당연할 수도 있다. 북한 정권이 어쨌든 구소련이 붕괴된 이후 지금까지 존속하고 있다는 사실을 현실로 받아들인다면 그 정권을 지탱하는 가장 중요한 자원인 외화수급에 큰 문제가 없었던 것은 당연한 추론일 것이다. 일반 국가의 경우 무역규모가 증가하면 외화보유액도 이에 비례해서 증가해야한다. 북한의 무역규모도

⁵⁶ 북중 간 변경무역은 변경소액무역과 변민호시무역이 있는데 변경소액무역 통계는 중국해관에서 발표하고 있다. 한편 1인당 3,000위안까지 면세 혜택이 주어지는 변경호시무역은 대부분 물물교환이므로 그 규모가 북한의 외화수급에 큰 영향을 미치지 않는다.

⁵⁷ 미국 재무부가 방코델타아시아(BDA) 사태를 조사하던 중 북한이 BDA에 1억 2,000만 달러 상당의 금을 신고 없이 판매한 것이 드러났다고 한다. S. Haggard and M. Noland, "North Korea's External Economic Relations," p. 32.

1997년부터는 증가추세로 반전된다. 북한의 외화보유액이 이때부터 증가하기 시작한 것도 우연의 일치가 아닐 것이다.

한편 KOTRA 북한무역통계 대신에 KDI 시리즈를 사용하면 본 연구의 결과는 더욱 강화된다.⁵⁸ 1998~2008년 KDI 시리즈에 따른 북한의 무역적자는 KOTRA 통계치보다 22.6억 달러가 줄어든다. 즉, KDI 시리즈를 사용하면 1998~2008년 11년간 북한의 외화수급은 25.5억 달러 흑자에서 48.1억 달러 흑자로 증가하게 된다. 이렇게 축적된 외화의 일부는 현재 북한의 시장 등 비공식부문에서 유통되는 외화의 주요 공급원이 되었을 것이다. 최근 평양 거리의 변화는 북한 내 빈부격차의 확대와 함께 외부에서 급격한 외화유동성이 유입한데 따른 것으로 해석할 수 있다.

한편 북한의 대외무역통계에 북한의 장거리로켓(미사일)과 핵개발 부품 수입액이 누락되어있다면 본 연구의 외화수급 흑자액에서 그 액수만큼 공제해야한다. 2012년 말 우리 국방부가 추정한 결과에 따르면, 북한의 미사일과 핵개발에 28~32억 달러를 사용한 것으로 추정하였다. 그런데 실제로 북한이 사용한 ‘외화’는 이보다 훨씬 적을 가능성이 높다. 인건비가 비싸고 최신 기술을 사용하는 서방 선진국의 미사일, 핵개발 비용을 북한에 그대로 적용하는 것은 무리가 있다. 또한 북한의 해외부품 의존도는 그리 높지는 않은 것 같다.⁵⁹ 본 연구의 외화수급 결과를 종합하면 북한은 그동안 미사일과 핵개발에 필요한 외화를 충분히 확보할 수 있었다는 판단이 가능하다.

북한은 외화부족이 심각해진 1995년에 국제사회의 대북지원을 호소하면서 내부에서는 외화획득을 극대화하기 위해 국력을 총동원한다. 그런데 ‘외화벌이’는 상당한 성과를 거두었던 반면, 북한 당국이 통제하지 못하는 외화가 국내외에 많아진 것으로 보인다. 북한 당국은 무역회사 정리, 노동당·군부에 대한 감찰, 외화 사용금지 조치 등을 통해 외화 통제력 확보를 꾀하고 있는 것으로 보인다. 외화가

⁵⁸ 한국개발연구원은 1998~2008년 통계의 신뢰성이 1990~97년 통계시리즈보다 훨씬 높다고 한다. 또한 KOTRA 통계와 비교하기 위해 2001년 북한 수입 통계도 조정하였다. 이에 대한 토론은 다음을 참조. 한국개발연구원, 『1990~2008년 북한무역통계의 분석과 재구성 - 통계집』 (서울: 한국개발연구원, 2010), p. 3; 김석진, “북한 무역통계 해설과 평가,” (한국은행 북한통계 세미나 발표자료, 2013년 7월 30일).

⁵⁹ 예를 들면, “2012년 12월 우리 해군이 북한의 장거리로켓 발사체의 연료통 등 상당수의 부품을 바다에서 수거한 적이 있다. 예상과는 달리 로켓의 연료통 전체와 엔진의 주요부품은 북한 내에서 제작되었고, 일부 부수장치만 해외에서 수입된 것으로 나타났다.” 장형수, “핵개발이 북한의 재정 상태와 정권 안정에 미친 영향은 무엇인가?” 정덕구·추수룡 외, 『기로에선 북중관계: 중국의 대북한 정책 딜레마』 (서울: 중앙북스, 2013), pp. 273~281.

당국의 통제를 벗어나는 경우는 북한 무역회사, 무역일꾼 등이 외화를 벌어서 ‘충성자금’으로 상납하고 남겨두는 부분, 수출입단가 조작으로 당국 몰래 외화를 착복하는 경우, 대북 금융제재를 회피하기 위해 해외근무자가 외화차명계좌를 개설한 후 개인이 착복하는 경우 등 다양하다. 과연 북한 국내외에 축적되어있는 수십억 달러의 외화 중 얼마만큼이 북한 핵심부가 통제가능한지가 향후 북한경제 분야의 중요한 연구과제이다. 여기에 답하기 위해서는 북한 외화수급 항목들을 더 자세히 추정하고 분석할 필요가 있다.

근래 북한에서 폭발적으로 증가한 휴대전화 보급의 이면에는 시중에 유통되고 있는 외화를 끌어들이려는 북한 당국의 의도가 있었다는 가정이 가능하다. 북한에서 이동전화 서비스를 사용하려면 우선 독점 판매되는 휴대전화를 외화로 구입하여야하며 서비스 가입비도 외화로 납부하여야한다. 가입비는 140달러이고 휴대전화 가격은 초기부터 하락하여 2012년에 평균 300달러에 팔리고 있었는데, 원가는 80달러 정도라고 한다.⁶⁰ 이 계산대로라면 2009~2012년까지 200만 명의 휴대폰 가입자로부터 가입비 2.8억 달러와 휴대폰 판매 차익으로 4.4억 달러 등 총 7.2억 달러의 외화가 4년간 북한 주민들로부터 북한 당국으로 옮겨졌다는 추정이 가능하다. 이처럼 많은 액수의 외화가 북한 주민이 한때 보유하고 있다는 것이 사실이라면 이는 “북한(인)의 외화수급이 아주 어렵지는 않았다”는 것을 반증하고 있다.

무역협회에 따르면 2013년 1~8월간 중국의 원유공급을 제외한 북한의 대중무역적자가 작년보다 대폭 축소되었고, 대북제재로 인해 2010년부터 북한의 무역적자는 거의 대부분 대중국 적자인 점을 고려하면, 북한의 외화수급은 2011~2012년의 (연평균 3억 9천만 달러 흑자) 추세를 이어 2013년에도 상당한 흑자를 기록할 가능성이 높다. 하지만 이러한 과거 추세가 지속가능한지는 더 많은 연구가 필요하다. 본 연구는 1991년~2012년 북한의 외화수급을 가능한 한 구체적으로 추정해보고자 노력하였다. 비록 추정 결과가 아직 ‘가설’의 범위를 크게 벗어나지 못할 것이지만 본 연구가 향후 북한의 외화수급을 더욱 체계적으로 연구하는데 도움이 되기를 바란다.

■ 접수: 10월 31일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 11월 18일

⁶⁰ “북 휴대전화 100만 시대,” 『동아일보』, 2012년 2월 4일.

참고문헌

1. 단행본

- 김석진. 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』. 서울: 산업연구원, 2009.
- 대한무역투자진흥공사(KOTRA). 『북한의 대외무역동향』. 서울: KOTRA, 각년호.
- 이석·이재호·김석진·최수영. 『1990~2008년 북한무역통계의 분석과 재구성』. 서울: 한국개발연구원, 2010.
- 이영형. 『러시아의 극동개발과 북한 노동자』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 한국개발연구원. 『1990~2008년 북한무역통계의 분석과 재구성-통계집』. 서울: 한국개발연구원, 2010.
- 한국농촌경제연구원. 『KREI 북한농업동향』. 제14권 제4호. 서울: 한국농촌경제연구원, 2013.

OPEC Fund for International Development. *Annual Report*. 1999~2008.

Orascom Telecom. *Annual Report 2009*.

United Nations Security Council. *Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 2050* (2012). S/2013/337, June 11, 2013.

2. 논문

- 김석진. “북한 무역통계 해설과 평가.” 한국은행 북한통계 세미나 발표자료, 2013년 7월 30일.
- 김지연. “북-중 관광협력 실태분석과 전망.” 『KIEP 지역경제포커스』. 대외정책연구원, 2013.
- 장형수. “핵개발이 북한의 재정 상태와 정권 안정에 미친 영향은 무엇인가?” 정덕구·추수룡 외. 『기रो에선 북중관계: 중국의 대북한 정책 딜레마』. 서울: 중앙북스, 2013.
- _____. “UN 안보리 결의 1874호가 북한경제에 미치는 영향과 전망.” 『정책연구』. 2010년 봄호. 국가안보전략연구소, 2010.
- _____. “북한의 2000년대 외화수급 추정.” 『비교경제연구』. 제16권 제2호, 2009.
- Asher, D. L. “The North Korean Criminal State, Its Ties to Organized Crime, and Possibility of WMD Proliferation.” Nautilus Institute Policy Forum Online 05-92A, 2006.
- Chesnut, S. “Illicit Activity and Proliferation: North Korean Smuggling Networks.” *International Security*. Vol. 32, No. 1, 2007.
- Haggard, S. and M. Noland. “North Korea’s External Economic Relations.” *Working Paper 07-7*. Peterson Institute for International Economics, 2007.

3. 기타 자료

中國國家旅遊局. 『中國旅遊業統計公報』. 各년도.

中國國家旅遊局. 『1-12月入境旅遊外國人人數 (按目的分)』. 各년도.

中國國家旅遊局. 『1-12月來華旅遊入境人數 (按年齡, 性別分)』. 各년도.

中國國家旅遊局. 『1-12月來華旅遊入境人數 (按入境方式分)』. 各년도.

『동아일보』.

Abstract

Estimation of and Analysis on the Balance of Foreign Exchanges of North Korea for 1991-2012

Hyoung-Soo Zang

This study estimates the balance of foreign exchanges (BFE) of North Korea for 1991~2012 on top of the work of Zang(2009). North Korea had suffered from severe foreign exchange drains since the collapse of the former Soviet Union. As a result, North Korea had to appeal for international assistance in 1995 and declare the 'Arduous March.' Due to the international assistance, North Korea had experienced a surplus in BFE during 1997-2002. BFE worsened during 2003-2006, recovered during 2007-2008 and again worsened during 2009-2010, fluctuated in accordance with the evolution of the North Korea nuclear issue. The 'May 24 Measures' of South Korea put some pressures on North Korea's BFE in 2010, but North Korea instead recorded a significant BFE surplus for 2011-2012 due to a surge in mineral product exports and remittances from workers abroad. This trend is very likely to continue in 2013. However, we need more data and efforts to analyse the sustainability of this trend.

Key Words: North Korea, Balance of Foreign Exchanges, International Assistance, Sanctions, South Korea

한반도 신뢰프로세스: 구성, 인식, 접근방식*

정 성 임**

- I. 문제 제기
- II. 정책의 구성과정과 내용
- III. 대북 인식과 '신뢰'의 성격
- IV. 접근방식과 '균형'의 원칙
- V. 결 론

국문요약

한반도 신뢰프로세스는 기존의 대북 인식 및 접근방식의 단점을 극복하고 장점을 결합하려는 정책이지만 다음의 과제가 놓여있다. 첫째, 경제적 공동체로부터 정치적 통합 방식을 추구하지만 정치적 성격과 비정치적 성격이 혼재되어 있다. 또한 신뢰 등 추상적 개념은 정책의 의도를 모호하게 만들 가능성이 있다. 둘째, 상호신뢰 개념은 일방적 대북인식의 한계를 보완하기 위해 제시되었지만, 누가 어떤 방식으로 먼저 신뢰를 보여줄 것이며 신뢰 수준을 무엇을 기준으로 평가할 것인지 보다 구체화되어야 한

다. 셋째, 균형원칙은 편향적 접근방식을 보완하기 위해 제시되었지만 정책 환경이 부정적일 경우 여전히 남북관계와 국제협력 중 선택의 문제에 직면할 수 있다. 정책의 논리와 실제 수행 간에 간극을 줄일 수 있을 때 한반도 신뢰프로세스는 통합과 진화의 정책으로 평가받을 수 있을 것이다.

주제어: 한반도 신뢰프로세스, 구성, 인식, 접근방식, 통합, 진화, 신뢰, 균형의 원칙

I. 서론

현 정부의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스는 최근 통일부 해설서를 통해 세부 내용이 보다 구체화되었다. 그리고 기존 대북정책의 장점을 수용한 '통합적 접근'을 모색하는 한편 대북정책을 지속적으로 보완·발전시키는 등 진화하는 정책임을 표방하고 있다. 한반도 신뢰프로세스는 어떠한 장점을 수용하였고 진화한 대북정

* 이 논문은 2013년도 북한연구학회 하계학술회의에서 발표된 "대북정책의 진화와 한반도 신뢰 프로세스를 수정, 보완한 것임.

** 육군사관학교 안보관리학과 조교수.

책으로 평가할 수 있는가?

대북정책은 어떠한 방식으로든 이전 대북정책과 연계될 수밖에 없다. 그동안 대북정책은 정부의 교체와 함께 상이한 접근법을 보여 왔다. 정부에 따라 접근방식이 다르다면 대북정책은 이전과는 단절된 정책 또는 일회용 정책인가? 정책 전환이 이전 정책에 대한 평가로부터 시작되었다면 이들 정책들은 상호 연속성을 가진다. 또한 북한 내부의 변화, 한국의 역량, 동북아 정세 등 정책 환경의 변화는 정책수단 및 접근방식의 변화를 이끈 측면도 고려해야 한다. 그렇다면 대북정책은 정책의 지향점 및 최종목표 측면에서는 연속성을 가지지만 정책 환경에 따라 수단 및 접근방식이 변화해 왔다고 볼 수 있다.

또한 대북정책의 성향 차이에도 남북관계에서 대남 도발은 되풀이 되었고 3대 경협사업은 파행을 겪어왔다. 모든 대북정책은 실패한 정책인가? 성과를 거두지 못하더라도 반면교사가 되어 정책보완의 계기가 된다면 그 자체로 의미를 가진다. 또한 남북관계는 긴장국면이더라도 과거와 현재의 모습은 다르며 대화와 파행의 경험은 대북정책에 반영될 수밖에 없다. 그렇다면 기존 대북정책은 장기적 관점에서 일종의 진화과정을 밟은 것으로 볼 수 있다.

즉, 모든 대북정책은 이전 정책으로부터 긍정적이건 부정적이건 영향을 받으며 그러한 점에서 연속성을 가지는 것이다. 문제는 제대로 취사선택하고 단순 통합의 수준을 넘었는가 하는 점이다. 한반도 신뢰프로세스는 통합적이고 진화하는 정책임을 표방하였다. 통합은 때로는 진화를 의미하지만 또 때로는 단순한 혼용을 의미할 수도 있다. 한반도 신뢰프로세스는 기존의 대북정책에서 무엇이 진전되고 어떤 점에서 차별적인가? 한반도 신뢰프로세스 정책 자체가 갖는 문제점은 없는가?

이 논문은 지금까지 제시된 한반도 신뢰프로세스의 내용 분석을 통해 통합과 진화의 의미를 파악하는데 목적이 있다. 대북 인식과 접근방식 측면에서 기존 대북정책과의 비교를 통해 유사성과 상이성을 분석하는 한편, 향후 정책의 진화를 위해 정책 자체의 문제점과 보완점을 제시할 것이다. 본문은 크게 세 부분으로 구성하였다. 먼저 한반도 신뢰프로세스의 구성과정 및 내용을 살펴보고, 대북 인식과 접근방식 측면에서 기존 대북정책과 한반도 신뢰프로세스를 각각 비교하고 문제점 및 보완방향을 제시할 것이다.

기존 정책으로는 포용정책(화해협력정책, 평화번영정책)과 상생공영정책을 비교사례로 선택하였다. 이들 정책은 대북 인식과 접근법 등에서 상반되며 유사한 성향의 화해협력정책과 평화번영정책도 세부적으로는 차이를 가진다. 따라서 이들 정책과의 비교는 유사성과 차별성의 도출을 통해 한반도 신뢰프로세스가 기존

정책의 어떤 부분을 보완하고자 했는지를 파악하는 동시에 한반도 신뢰프로세스의 통합과 진화 여부를 판단하는데 도움을 줄 수 있다. 분석 대상으로 대북 인식과 접근방식을 선택한 이유는 대북 인식의 경우 대북정책의 출발점이자 방향 설정에 결정적이기 때문이며, 접근방식은 실제 정책수행과정에서 대북정책의 성격을 잘 보여줄 수 있기 때문이다.

II. 정책의 구성과정과 내용

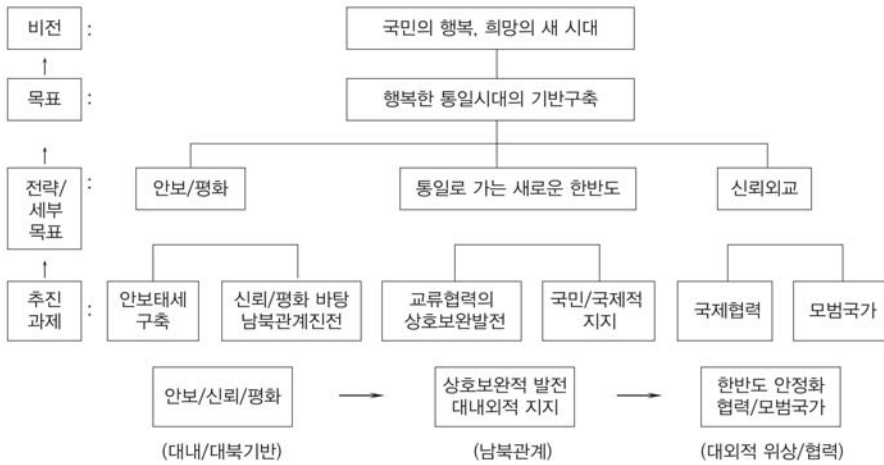
한반도 신뢰프로세스는 처음부터 구체적이고 완성된 형태로 제시된 것이라기 보다는 박근혜 대통령의 후보시절 정책기조로부터 출발하여 인수위원회를 거쳐 최근 통일부의 해설서에 이르기까지 지속적으로 보완·발전되어왔다. 여기에서는 해설서 이전과 이후에 제시된 내용의 비교를 통해 현 대북정책의 구성과정 및 내용을 살펴보도록 한다.

1. 세부목표와 과제

먼저 해설서 이전에 제시된 내용을 보자. 정부의 국정 비전은 ‘국민행복, 희망의 새 시대’이며 이를 위한 국정기조 중 하나로 ‘행복한 통일시대의 기반구축’이 제시되었다.¹ 그리고 이를 실현하기 위해 첫째, 튼튼한 안보와 지속가능한 평화실현, 둘째, 행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현, 셋째, 국민과 함께하는 신뢰외교 전개 등을 제시하고 각각의 과제도 내놓았다.(〈그림 1〉 참조) 그 특징은 다음 세 가지로 요약된다.

¹ 박근혜 대통령 후보 외교안보통일 정책 기조 및 과제 발표문, “신뢰외교와 새로운 한반도,” (2012.11.5); 제18대 대통령직인수위원회, 『박근혜 정부 국정비전 및 국정목표』, 보도 참고자료 1 (2013.2); 제18대 대통령직인수위원회, 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜 정부 국정과제』, 보도 참고자료 2 (2013.2); 청와대, <<http://www.president.go.kr>> (검색일:2013.6.30); 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2013.6.30).

<그림 1> 초기 한반도 신뢰프로세스의 구성



첫째, 국가비전을 구현화하기 위한 여러 국가목표 중 ‘통일의 기반 구축’이 대북 정책의 목표에 해당된다. 기존 대북정책과 마찬가지로 통일보다는 통일준비에 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다.

둘째, 대북정책 목표를 실현하기 위해 제시된 내용을 보면, ‘안보/평화’와 ‘신뢰외교’는 전략, ‘새로운 한반도’는 세부목표에 해당되는 등 전략과 세부목표가 혼재되어 있으며 대북정책에 ‘신뢰외교’라는 외교부문이 포함된 것이 눈에 띈다.

셋째, 안보/평화는 대내·대북 기반, ‘새로운 한반도’는 남북관계, 그리고 ‘신뢰외교’는 대외적 위상·협력과 관련되며 이들의 관계는 상호 보완 및 선순환 구조를 상정한 것으로 보인다. 안보태세 구축과 국제협력을 통해 남북관계 진전과 한반도의 안정화를 모색하는 한편, 국민과 국제적 지지는 안보태세 구축과 남북관계 진전에 도움이 되는 것이다.² 그러나 실제로는 ‘안보/평화(대남/대북 기반)’ → ‘새로운 한반도(남북관계)’ → ‘신뢰외교(대외적 위상/협력)’의 구성이 된다. 대내·대북 기반을 중심으로 남북관계가 진전되면 남북관계는 상호보완적 발전이 가능해지고, 한반도 안정이 공고화되면 신뢰받는 모범국가로 대외적 위상이 제고되는 것이다.

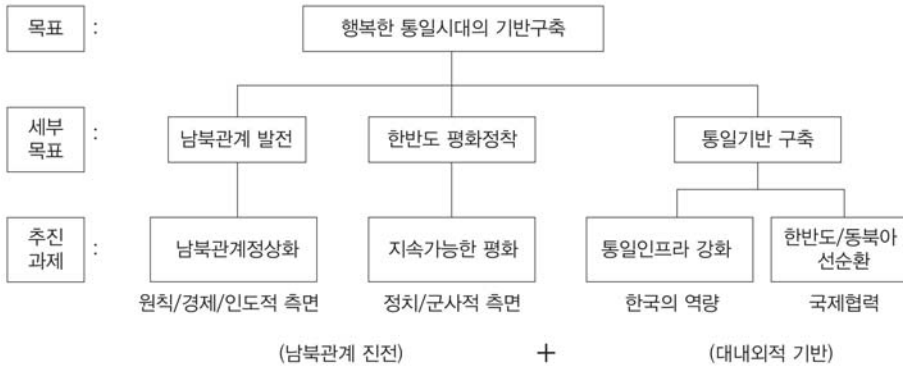
그런데 최근 통일부의 한반도 신뢰프로세스 해설서를 보면, 일부 변화를 볼 수 있다.³ 세부목표는 남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축이며, 추진과제

² 안보/평화(남북관계 진전)와 새로운 한반도(교류협력의 상호보완 발전), 그리고 새로운 한반도(국제적 지지)와 신뢰외교(국제협력)의 추진과제가 상호 겹치는 부분이 나타난 것도 이러한 선순환 구조를 상정한 때문이다.

³ 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부, 2013).

로 첫째, 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화, 둘째, 한반도의 지속가능한 평화 추구, 셋째, 통일 인프라 강화, 넷째, 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색 등이 제시되었다.(〈그림 2〉 참조)

〈그림 2〉 최근 한반도 신뢰프로세스의 구성



초기에 전략과 세부목표가 혼재되었던 것과 달리 이번 해설서에는 세부목표와 추진과제가 보다 명확히 제시되어 있다. 우선 세부목표의 단위가 ‘대내·대북 기반’, ‘남북관계’, ‘대외적 위상·협력’으로부터 ‘남북관계 진전(남북관계 발전과 한반도 평화정착)’과 ‘대내외적 기반(통일기반 구축)’으로 보다 단순화되었다. ‘남북관계 진전’의 추진과제는 기본원칙(대화채널, 기존합의 실천), 경제·인도적 측면(남북관계 정상화) 그리고 정치·군사적 측면(지속가능한 평화) 등으로 구성되며, ‘통일기반’의 추진과제는 대내적 역량(통일인프라 강화)과 대외적 협력(한반도/동북아 선순환)으로 각각 구성되어 있다.

그리고 외교부문은 세부목표로부터 추진과제로 바뀐 한편, ‘한반도와 동북아의 선순환’은 이전의 ‘신뢰외교’와 유사하되 국제협력 부문에 초점이 맞추어졌다. 동북아와의 연계 부분은 이전 대북정책과 공통적인 점이다. 화해협력정책 이후 대북정책은 남북관계가 동북아의 평화와 안정과 밀접히 연관되어 있다는 점을 인식하고 이를 대북정책에 반영하여 온 것이다. 화해협력정책이 한반도 냉전구조의 해체와 평화체제라는 보다 근본적인 관점에서 접근하였다면,⁴ 평화변영정책은 한반도

⁴ 한반도 냉전구조 해체와 평화정착을 위해 남북기본합의서의 성실한 이행과 남북화해협력, 미국과 일본의 대북 관계정상화과정 시작, 북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경조성, 북한의 대량살상무기 위협을 제거하는 등 군비통제 실현, 정전체제의 평화체제 전환을 통한 통일상황 달성 등의 방안을 제시하였다. 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권

와 동북아를 직접 연계시키고 통일 이후 국가전략(동북아경제 중심국가)과 외교·안보 부문도⁵ 함께 제시하였다. 상생공영정책의 ‘한반도의 새로운 평화구조’도 포용정책의 내용과 그리 다르지 않다.

한반도 신뢰프로세스의 차이는 이전과 달리 한반도 평화체제보다는 동북아 차원의 신뢰구축에 보다 관심을 집중한다는 점이다. 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 북핵문제 해결에 기여하고 북방 3각 협력을 추진한다는 것이다. 이는 북핵문제 해결이 현 정부의 최고 현안이자 남북관계 진전에 가장 큰 걸림돌이라는 점이 반영된 것으로 보인다. 또한 북핵문제를 동북아 국가들과의 협력을 통해 접근할 것임을 알 수 있으며 이러한 협력을 향후 동북아 협력안보체로 발전시키려는 의지도 엿볼 수 있다.

한편 이번 대북정책이 기존과 비교할 때 가장 두드러진 특징은 통일기반 구축이 별도의 세부목표로 구성되며 통일인프라 및 역량을 강조한 점이다. 실천과제로 제시된 것은 민족공동체 통일방안의 발전적 계승, 국민과 함께 하는 통일 추진, 그리고 북한 주민의 삶의 질 개선 추구 등이다.

첫째, 통일방안을 직접 적시하고 통일방식을 언급한 점에서 기존 대북정책보다 한 단계 더 나아갔다. 우리의 대북정책은 정부의 성격과 관계없이 통일 자체 보다는 통일의 준비나 과정에 주목하여 왔다. 포용정책과 상생공영정책도 통일의 준비나 과정에 주목한 것이다. ‘통일정책에 대한 합의기반 조성(화해협력정책)’, ‘평화통일의 기반 조성(평화번영정책)’, 그리고 ‘통일재원 확보’와 ‘통일준비 공론화 및 인적 자원 양성(상생공영정책)’ 등의 표현을 보아도 알 수 있다.

대북정책이 통일준비에 주목하는 이유는 현실적 제약 때문이다. 남북 상황에 통일을 논하기보다는 기반구축이나 환경조성에 초점을 맞출 수밖에 없었던 것이다. 물론 여기에는 북한을 고려한 측면도 있다. ‘고난의 행군’ 이후 북한은 한국 정부의 통일 언급을 ‘흡수통일’과 동일시하며 부정적이었기 때문에 그 용어를 내세우는데 소극적이었던 것이다.

이러한 남북관계로 인해 통일정책과 대북정책 용어는 그동안 혼재되어 사용되었다. 통일과정과 통일의 단계는 법적인 구분으로 사실 단계전환의 시기를 명확히 구분하기 어려우며, 통일은 목표와 과정을 모두 포괄하는 개념이다. 목표에 초점을 맞출 때 통일정책은 통일국가의 비전, 가치, 통일방안 등을 포함하며 대북정책

1호 (2006), pp. 115~116.

⁵ 조민, “노무현 정부의 평화번영정책: 전망 및 과제,” 『통일정책연구』, 제12권 1호 (2003), pp. 4~10.

은 그 준비과정에 초점을 맞추게 된다. 그런데 통일을 과정으로 보면 통일정책은 곧 대북정책에 해당된다. 따라서 기존 정책은 대북정책으로 불리며 통일준비에 초점을 맞추게 된 것이다.

한반도 신뢰프로세스도 유사하지만 ‘다가서는’ 통일, ‘작은 통일(경제공동체)로부터 큰 통일(정치통합)’ 등 통일에 대한 의지와 통일방식을 직접 언급한 점에서⁶ 보다 전향적이다. 특히 ‘민족공동체 통일방안’의 발전적 계승을 명시하고 있다. 김영삼 정부 이래 한국의 통일방안은 ‘한민족 공동체 통일방안’이었다. 그러나 어느 정부도 통일방안에 대해 구체적으로 대북정책과 연계하여 명확히 제시한 적은 없다. 이러한 점에서 통일방안을 명시한 점은 대북정책과 통일정책의 접점을 보여준다는 점에서 의미를 가진다.

그러나 통일 이후 비전이 구체적으로 제시되지 못한 점에서는 아쉬움이 남는다. 통일의 로드맵과 통일 이후 미래상에 대해 구체적 답을 제시하려 한 것이 이명박 정부의 ‘3대 민족공동체 추진구상’이었다. 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체의 선순환적 관계를 통해 통일의 비전과 편익을 제시하고자 하였다. 그러나 적절한 홍보가 이어지지 못했고 국민들의 관심도 통일비용에 집중되었을 뿐이었다. 한반도 신뢰프로세스가 진화하는 대북정책이기 위해서는 ‘민족공동체 통일방안’의 발전적 계승이 무엇을 의미하는지와 함께 통일국가의 미래상을 구체적으로 제시할 수 있어야 한다.

둘째, ‘국민과 함께 하는 통일’은 두 가지 점에서 주목된다. 국민의 지지를 얻기 위한 적극적 방법으로 통일교육을 강조한 점, 그리고 국민의 대상에 북한이탈주민을 포함시켜 정착지원 인프라 및 체계의 강화를 제시한 점이다. 이미 일각에서 북한이탈주민의 사회통합 문제가 제기된 상황에서 이들에 대한 지원을 대북정책에 포함한 점은 시의적절하다. 또한 단순한 대북정책에 대한 지지를 넘어 통일교육을 강조한 것은 통일기반 구축의 과제로 중요한 의미가 있다.

국민들 중에는 통일의 필요성에 공감하지 못하는 경우가 많다. 더 이상 민족이라는 혈연적 이유로 하나의 국가를 수립해야 한다는 논리는 설득력이 떨어진다. 다문화 가정 및 외국인의 증가와 함께 세계에는 다민족 국가가 존재하는 반면, 세계 곳곳에 한민족이 퍼져 살고 있는 것이 현실이다. 국내에서 민족적 다양성을 인정하는 한편 한민족의 세계 네트워크화를 형성하는 것이 오히려 세계화 시대에

⁶ 박근혜 대통령 후보, “외교안보통일 정책 기조 및 과제 발표문,” (2012); 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, pp. 11, 20~21.

부합할 수도 있다. 최근 현대경제연구원 조사에 따르면, 통일 형태에 대해 ‘완전한 통일’이 38.8%인 반면, 제도적 통일이 아닌 ‘자유로운 왕래 수준(32.8%)’과 ‘1국가 2체제 평화공존(18.4%)’은 약 50%를 달하였다.⁷ 이러한 상황에서 분단질서의 해체가 반드시 통일로 간다는 보장은 없다.

우리는 통일방안과 대북정책을 논의하면서 이미 북한의 변화와 남북관계 진전은 곧 통일로 이어진다는 전제를 당연시한다. 남북관계의 진전은 상호 체제를 인정할 채 위협과 갈등이 더 이상 없는 ‘분단 고착의 평화체제’가 될 수도 있다. ‘통일 지향적 평화체제’로 나아가기 위해서는 단순히 갈등 요인을 제거하는 것이 아니라 통일로 이어지도록 하는 인위적 노력과 의지가 필요하다. 이러한 측면에서 구체적인 통일의 미래상은 왜 통일을 해야 하는가에 대한 국민적 합의도출에 반드시 필요하며 통일교육도 당위성을 넘어 필요성을 공감할 수 있는 내용으로 재구성되어야 한다.

셋째, ‘북한 주민의 삶의 질 개선 추구’는 대북정책 과제로 북한 주민을 직접 언급한 점이 주목된다. 그 내용에는 인권개선을 위한 대내외 환경 조성, 민간단체 및 국제사회와의 협조체제 확대발전, 남북관계 진전과정에서 북한의 경제성장과 빈곤감소 위한 다각적인 협력 추진 등이 포함되어 있다. 즉, 인권개선과 경제성장이 핵심이며 이를 위한 대내외적 협력 및 환경을 조성하겠다는 것이다. 이는 언뜻 ‘비핵·개방·3000’을 떠올리게 한다. 비핵화가 이루어지면 일정 수준으로 북한경제력을 고양시키겠다는 내용으로 북한경제의 미래가 한국에 달려있다는 강한 메시지로 인해 북한의 비난을 받았다. 이러한 점을 고려하여 한반도 신뢰프로세스는 일방적 성격을 약화시키고 대신 남북관계의 진전을 통한 경제문제 해결 등 상호관계를 중시하고 있다. 그리고 인권문제도 그 자체보다 환경조성을 강조한 것은 역시 북한의 반발을 의식한 때문으로 보인다. 결국 ‘북한 주민의 삶의 질 개선 추구’는 남북 경제교류 및 협력의 필요성을 역설한 것에 다름 아니다.

이렇게 본다면, 정권 출범 후 약 10개월이 지난 지금 한반도 신뢰프로세스의 주요 내용은 남북관계에 보다 초점이 맞추어지고 이를 위한 통일역량 강화로 요약된다. 그런데 여기에서 우리는 핵문제 관련 언급에 주목할 필요가 있다. 초기와 달리 여러 과제에서 핵문제가 언급되고 있다. 예를 들면, ‘신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화’에는 신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’를 추진해 나갈 것이라 밝혔으며, ‘한반도의 지속가능한 평화 추구’에서는 북핵문제 해결

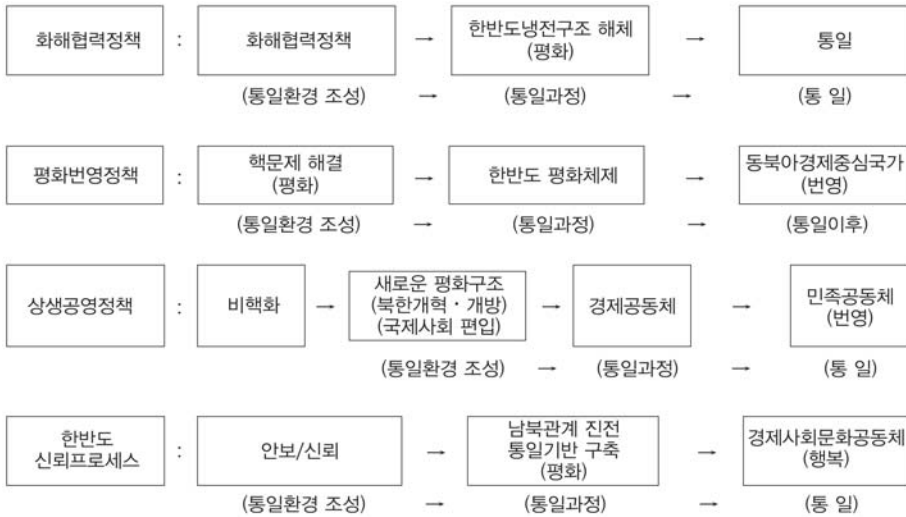
⁷ 『한국경제TV』, 2013년 11월 19일.

을 위한 다각적 노력, ‘한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색’에도 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한문제 해결에 기여한다 등의 내용이 들어있다. 현 정부가 북핵문제의 해결을 어느 정도 중시하고 있는가를 알 수 있다. 문제는 핵문제 해결이 신뢰의 문제와 결합되며 선제조건화 할 가능성이 있다. 누군가는 신뢰를 먼저 보여주어야 하고 약속이행을 증명해야 하는데 북한의 신뢰를 먼저 요구하게 되면 핵문제는 대북정책의 발목을 잡을 가능성이 큰 것이다. 이에 대해서는 추후 논의할 것이다.

2. 대북정책의 과정

기존 대북정책의 실천과정에서 키워드는 정치적 성격의 평화와 경제적 성격의 번영으로 집약된다. <그림 3>은 대북정책의 단계를 통일 환경/통일기반 조성, 통일과정, 그리고 통일/통일 이후 등 세 단계로 나누어 각 단계에서 주목하는 키워드를 통해 재구성한 것이다.

<그림 3> 대북정책의 실천과정 비교



구체적으로 보면, 화해협력정책은 ‘화해협력 → 평화 → 통일’ 그리고 평화번영정책은 ‘평화 → 번영’ 등의 구조로 공통적으로 경제적 접근을 통한 정치적 평화에 주목하였다. 평화번영정책은 핵문제를 둘러싼 한미관계를 고려하여 평화를 앞세웠지만, 기본적으로 남북 간 경제교류 및 협력을 중시하였기 때문에 경제적 접근

을 우선시한 것으로 보아야 한다. 이러한 접근은 남북경협을 통해 북한변화를 유도하였고 그 결과 경협은 수단화될 수밖에 없었다. 예를 들면, 화해협력정책은 정경분리 원칙하에 경제적 지원을 정책수단으로 강조하였다. 그리고 평화변영정책도 핵문제와 남북 교류협력의 연계를 표방했지만 북한의 1차 핵실험 속에서도 경제협력의 동력 유지에 관심을 기울이며 북한의 변화를 유도했던 것이다.

반면, 상생공영정책은 ‘비핵 → 개방 → 번영’의 구조로 정치적 접근을 통해 북한을 정상국가화 한 후 남북경협 추진을 통한 경제공동체를 목표로 설정하였다.⁸ 비핵화라는 정치적 접근을 우선시 했지만 비핵화와 경협의 연계에 따라 경제협력이 마찬가지로 수단화되는 결과를 낳았다. 대북 경제력의 우위가 북한의 핵개발 중지와 대북 제재의 수단으로 활용되며 남북관계는 교착상태를 벗어나지 못했던 것이다.

이러한 경제의 수단화는 결과적으로 북한이 남북 경제협력을 통일이나 경제공동체 형성의 과정으로 인식하는 데에 부정적으로 작용한 것으로 판단된다. 북한은 한국의 의도를 역이용하여 남북경협에 전략적으로 접근하거나 남북경협을 대남 위협의 수단으로 이용하게 만든 측면이 있는 것이다. 이러한 북한의 태도는 체제 우위가 전향적 대북정책의 배경이 될 수는 있지만 경제적 접근과 경제의 정책수단화는 남북관계 발전에 부정적일 수 있다는 교훈을 남겼다.

한반도 신뢰프로세스는 통일의 과정에서 경제적 공동체로부터 정치적 통합 방식을 언급하고 있다. 그러나 제시된 내용을 보면, 경제적 공동체에 이르기까지 대체적으로 안보/신뢰 → 평화 → 행복의 구조로 정치적 성격과 비정치적 성격이 혼재되어 있다. 경제적 또는 정치적 접근이 갖는 한계, 그리고 경협 수단화의 부정적 결과 등 기존 대북정책의 단점을 극복하기 위해 다른 접근을 시도한 것이다.

안보의 강조는 포용정책에 대한 비판을 보완하는 한편 북핵문제로 인한 현실이 반영된 것이다. 화해협력정책도 ‘튼튼한 안보’와 ‘무력도발 불용’ 원칙, 그리고 평화변영정책도 ‘군사적 신뢰구축과 군비통제 여건 조성’ 등을 제시하였다. 그러나 이들 정책은 협력을 강조하다 보니 상대적으로 안보가 경시되어 보이는 한편 북한 도발에 대한 대응이 미진하다는 평가를 받았던 것이다. 또한 ‘번영’ 대신에 ‘행복’을 제시한 것은 물질적 번영을 넘어 모든 국민의 정서적·물질적 만족감을 동시에 충족시키는 정책이라는 점을 보여주기 위한 것이다.

문제는 신뢰, 행복 등의 개념이 추상적이고 감성적이며 다른 해석을 통해 정책

⁸ 서재진, “이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』, 학술회의 총서 2008-01 (서울: 통일연구원, 2008), pp 13~14.

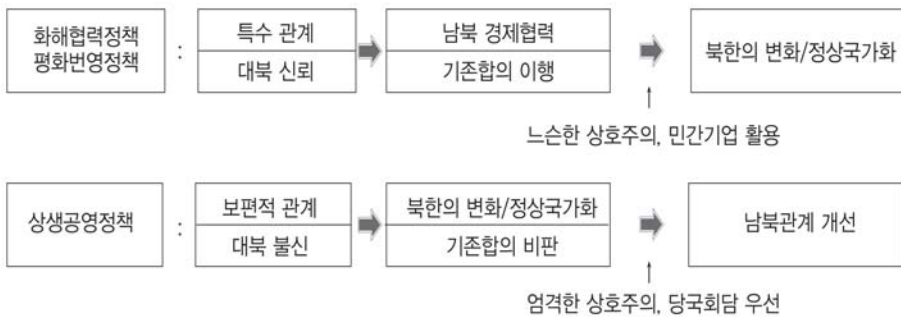
의 의도를 모호하게 만들 가능성이 있다는 점이다. 또한 우리는 대북 또는 한반도 상황을 관리할 수단이 있는가의 문제도 고민해봐야 한다. 현 정부는 경제력을 정책의 수단으로 삼지 않을 것임을 밝혔지만, 남북관계에서 대북 관리 또는 압박 수단으로 경제력 외에는 별 다른 수단이 없는 것이 현실이다. 무엇이 남북관계의 추동력이 될 수 있는가를 고려할 때 경제력을 제외하면 마땅한 대안이 없는 것이다. 대안을 마련하지 않는 한, 정책의 수행과정에서 현 정부 역시 경제에 의존할 것이며 이때 정책의 일관성 문제를 낳을 수 있다.

Ⅲ. 대북인식과 ‘신뢰’의 성격

한반도 신뢰프로세스의 핵심 개념은 ‘신뢰’인데 기존 대북정책도 신뢰의 문제를 간과했던 것은 아니었다. 그러나 이전의 신뢰가 한국의 대북 신뢰여부 등 일방적인 성격을 가졌다면, 한반도 신뢰프로세스는 일방적 신뢰의 문제점을 인식하고 남북 간 상호신뢰를 제시한 점이 특징적이다. 이러한 점에서 신뢰 개념은 이전 정책을 계승, 보완한 개념이다.

먼저 기존 정책의 대북 인식문제를 살펴보자. 포용정책과 상생공영정책은 대북 접근 방식에서 상반되는데 그 출발점은 바로 대북 인식의 상이성에 있었다.(〈그림 4〉 참조)

<그림 4> 대북 인식과 대북정책



포용정책은 북한에 대한 기본적인 신뢰 위에서 남북관계를 민족의 ‘특수한 관계’로 인식하고 북한체제는 외부에 의해 변화가 가능하다는 인식을 공유하였다. 따라서 정책의 핵심은 북한변화를 유도할 외부환경에 있었으며 특히 경제협력을 통해 북한의 정상국가화가 가능하다는 입장이었다. 반면 상생공영정책은 다르다.

북한의 변화는 그들 스스로 결정하고 실천해야 할 문제이며 남북관계는 일반국가 간 ‘보편적 관계’로 보았다.⁹ 따라서 남북경협은 북한의 변화, 즉 정상국가 이후 가능하다는 입장이었다. 북한이 국제사회에 편입되고 국제규범을 따르면 불신의 문제가 해결되고 남북관계도 정상적인 관계로 발전될 수 있다는 것이다.

이러한 차이는 상이한 체제를 가진 남북관계에서 ‘신뢰’의 문제는 대북 접근방식과 연계되는 매우 중요한 요소라는 점을 보여준다. 대북정책이 국민적 합의를 기반으로 할 때 동력을 얻는다는 점을 고려한다면 ‘신뢰’의 문제로부터 출발한 것은 일면 타당성을 가진다. 문제는 그 신뢰가 일방적인 신뢰로 대북정책의 추진과정에서 한계를 드러냈다는 것이다.

포용정책은 대북 신뢰로부터 출발하여 ‘유연한 또는 느슨한 상호주의’, 즉 남북 간에 정경분리 원칙과 시차성, 비대칭성, 불균등성을 인정하며 상호 이익을 도모하였다.¹⁰ 문제는 남북경협은 정치군사적 문제, 그리고 미북관계로부터 영향을 받는 등 현실적 제약에 부딪혔다는 점이다. 또한 당시 정부는 지속적인 도발에도 왜 북한을 대화 파트너로 인정해야 하는가에 대해 적절한 대답을 제시하지 못했다. 이는 색깔논쟁으로 이어지며 대북정책을 이념적으로 접근하게 만들었다.

반면, 상생공영정책은 대북 불신으로부터 출발하여 동시적, 균등적, 대칭적인 ‘엄격한 또는 조건부 상호주의’를 내세우며 정경연계 원칙을 표방하였다. 문제는 핵문제, 체제변화 등 정치군사적 사안은 북한의 생존과 직접 관련되어 있다는 점이다. 따라서 문제해결이 쉽지 않았으며 이 문제를 전제 조건화하면서 남북관계는 미궁에 빠졌다. 또한 당시 정부는 대북 불신을 어떻게 신뢰로 전환시킬 것인지에 대해 해답을 내놓지 못했다. 추진한 방법은 압박정책이었지만 돌아온 결과는 북한의 도발과 맞대응의 악순환이었다.

대북 불신은 북한 요인, 남북 요인, 그리고 한국 요인 등이 복합적, 중첩적으로 작용한 결과이다. 먼저 북한 요인으로는 지속적인 대남도발 그리고 남북합의의 위배 등을 들 수 있다. 북한의 이중적 태도와 약속 파기 및 불이행이 원인인 것이다. 남북 간 요인으로는 남북관계의 발전 수준과 정치적 합의 수준의 불일치성을 들 수 있다. 남북관계 진전의 동력은 정치적 결정이었고 그 결과 남북관계가 틀어질 때 합의는 유지되지 못한 것이다. 이 문제는 북한 측 입장에서 볼 때, 오히려 한국

⁹ 최진욱, “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (2008), pp. 53~58.

¹⁰ 박종철, 『대북포용정책과 상생공영정책의 비교: 도전과 전략적 선택』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 35~36; 박종철·김갑식·엄상윤·최수영·황지환, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시 병행 선순환 모델의 원칙과 과제』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 156~157.

정부에 대한 신뢰문제와도 연관된다. 정부 성향에 따라 대북정책의 일관성 유지가 쉽지 않았고 이를 핑계로 북한은 약속 및 합의 불이행의 유혹에 쉽게 노출된 측면도 있는 것이다. 마지막으로 한국 요인으로는 이념적 편향성에 따른 대북 신뢰여부를 들 수 있다. 이념적 편향성은 대북정책에 대해 때로는 무조건적인 지지 또는 비판으로 이끌며 정책추진에 걸림돌로 작용한 것이다.

이전 정책은 대북 신뢰 또는 불신이 대북정책의 기본전제일 뿐 대북 불신요소들을 전환시킬 방법을 정책적으로 고려하지 못했다. 그렇다면 신뢰의 문제는 다른 방식으로 접근해야 한다. 그 해답을 제시하고자 한 것이 한반도 신뢰프로세스이고 이러한 측면에서 본다면 통합을 통한 진화를 시도하였다고 할 수 있다.

한반도 신뢰프로세스가 처음 제시되었을 때부터 가장 많은 관심은 역시 ‘신뢰’ 개념에 집중되었다. 신뢰는 현 대북정책의 핵심개념이며 추진기조 역시 ‘신뢰’를 중심으로 구성되어 있다. 4개의 추진기조 중에서 ‘합의이행을 통한 신뢰’와 ‘국민과 국제사회의 신뢰’는 모두 신뢰로 수렴되는 것이다. 따라서 신뢰 개념에 대한 명확한 이해는 보다 중요하다. 지금까지 한반도 신뢰프로세스가 제시한 신뢰의 특징은 다음 세 가지로 제시할 수 있다.

첫째, 신뢰는 결정, 고착화된 불변 요소가 아니라 만들고 축적되는 과정으로 제시되고 있다. 남북한이 신뢰를 같이 만들고 축적하게 되면 남북관계는 정치상황의 변화에 부침은 있을지언정 현재의 발판을 딛고 꾸준히 진전할 수 있다는 것이다.

둘째, 신뢰는 일방적인 신뢰가 아닌 상호적, 다차원적, 중첩적인 신뢰로 제시되고 있다. 남북 상호 간 신뢰뿐만 아니라 국내, 그리고 국제사회의 신뢰도 포함된 개념이다.(〈그림 5〉 참조) 통일부가 제시한 추진기조 중에는 ‘합의이행을 통한 신뢰 쌓기’, 그리고 ‘국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반’ 등이 있는데, 전자가 남북 간 신뢰, 그리고 후자가 국내, 국제사회의 신뢰를 말한다.¹¹ 다차원적 신뢰를 통해 남북관계를 정상화하려는 것이다.

¹¹ 통일부, 「한반도 신뢰프로세스」, p. 11.

<그림 5> 신뢰 개념의 구성



먼저 한반도 신뢰프로세스는 한국의 대북 신뢰가 아니라 남북 간 상호 신뢰를 기본전제로 한다. 한국의 일관된 정책으로 북한의 대남 신뢰를 이끌어내는 한편 북한의 약속이행으로 한국의 대북 신뢰를 이끌어내는 등 상호신뢰를 중시한 것이다. 한 마디로 남북한의 약속이행이 중요하다는 것이다.

또한 한반도 신뢰프로세스는 국민의 대북정책 신뢰도 중시한다. 현 정부의 국가 목표는 '행복한 통일시대의 기반구축'이며 그 행복은 국민의 행복을 말한다. 따라서 대북정책은 국민의 행복에 부합되어야 하며 이러한 점에서 국민의 신뢰는 중요하며, 국민의 신뢰는 정책추진의 동력이자 북한에 대한 압박수단이라고 할 수 있다.

국민의 신뢰를 위해 강력한 억지와 안보를 전제로 하는 대북정책을 표방하고 있다. 포용정책의 '안보와 협력의 병행'과 달리 한반도 신뢰프로세스는 추진기조로 '튼튼한 안보에 기초한 정책 추진'을 제시하였다. 안보를 신뢰정책이 작동할 터전으로 제시한 것이다. 이러한 태도는 보수성향의 국민들로부터의 신뢰를 끌어낼 수 있다. 한편 신뢰수준에 적합한 경제협력('비전 코리아 프로젝트') 추진 원칙은 신뢰구축 단계에 들어서면 대규모 대북 투자와 전향적인 남북합의를 이끌어낼 수 있다. 이러한 원칙은 진보성향의 국민들로부터의 신뢰를 얻을 수 있는 것이다.

더불어 한반도 신뢰프로세스는 국제사회로부터의 신뢰도 고려하여 한반도와 동북아의 선순환 관계를 포함하고 있다. 대북정책에 대한 지지를 넘어 북핵문제, 인권문제 등 '북한문제' 해결에 대한 국제사회의 공감대와 공조도 이끌어내려는

것이다.

셋째, 신뢰의 기준으로 ‘국제 규범’과 ‘원칙 중시’를 제시하고 있다. 임기 중 성과를 중시하여 임기응변식으로 행동하기보다는 원칙을 지키는 것이 오히려 남북관계의 정상화를 앞당길 수 있다는 논리이다. 통일부 설명에 따르면,¹² 남북관계의 특수성은 인정하더라도 과거 비합리적 관행을 바로잡고 정상적인 관계를 지향하겠다는 것이다. 이러한 점은 상생공영정책과 유사하다. 국제사회에서 통용되는 기준과 원칙을 중시하는 것은 남북관계를 일반적인 국가 간 관계로 인식하고, 그 기준과 원칙을 북한 스스로 받아들여야 하는 등 북한의 변화를 전제하고 있기 때문이다. 차이가 있다면 북한의 변화를 유도하는 방법이 압박정책이 아니라 신뢰로 제시한 점이다.

그런데 신뢰란 약속을 지키는 것으로부터 그리고 대화와 행동을 통해 조성될 수 있다. 문제는 누가 그리고 어떤 방식으로 먼저 신뢰를 보여줄 것이며, 신뢰 수준을 무엇을 기준으로 평가할 것인가 하는 점이다.

신뢰 자체가 전제조건으로 작용하면 이전의 실패를 반복할 우려가 있다. 예를 들면, 핵문제에 대한 북한의 태도변화가 신뢰의 출발이자 신호라면 이는 핵문제의 전제조건화로 발목을 잡을 수도 있다. 정부는 신뢰형성과 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’를¹³ 추진하고 비핵화 진전에 따라 상응하는 정치·경제·외교적 조치들을 취해 나갈 것임을 밝혔다.¹⁴ 더욱이 추진 기조를 설명하면서 북한이 ‘올바른’ 선택을 할 수 있도록 여건을 조성할 것을 제시하였다. 그리고 구체적 내용으로 북한이 핵을 포기하고 국제규범과 의무를 준수하도록 전인하는 한편 남북 간 신뢰에 기반 하는 대화와 협력을 통해 북한이 변화할 수 있는 여건을 지속적으로 조성할 것이라고 설명하였다. 더욱이 또 다른 추진 기조, ‘신뢰형성을 통한 남북관계 정상화’와 ‘한반도의 지속가능한 평화추구’ 그리고 ‘한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색’에도 북한의 핵문제는 거론되고 있다.

비대칭 전력으로 인한 남북 간 군사적 불균형은 우리의 안보에 사할적인 위협 요인이다. 따라서 북핵문제는 빠른 시일 내에 가시적 성과를 내야 한다는 점이 분명하다. 그러나 추진 기조를 보면, 핵 포기 등 북한의 변화를 압박하며 ‘기다리는’ 정책을 펴던 상생공영정책과 유사하다는 오해를 불러일으킬 수 있다. 북한의 비핵

¹² 위의 책, p. 27.

¹³ 북한의 자생력 제고와 경제개발을 지원하는 대규모 경협사업으로 철도·도로 연결, 전력·통신 등 인프라 확충, 국제금융기구 가입 지원, 경제특구 진출 모색 등의 사업을 포함한다.

¹⁴ 위의 책, pp. 13, 17, 18.

화 조치가 시작되지 않는 한 상응하는 대북 조치는 없기 때문이다. 따라서 핵문제 해결을 모색하면서 어떻게 신뢰를 작동시킬 수 있을 것인가의 대한 구체적 해법이 제시되어야 한다.

다른 한편, 신뢰는 국민들에게 호소하고 다가가는 감성적 슬로건이지만 정책 차원에서는 보다 구체화되어야 할 개념이다. 신뢰 수준에 맞는 남북관계 진전에는 신뢰의 수준을 기늴하고 공감할 수 있는 객관적인 지표화 작업이 선행되어야 한다. 즉, 신뢰라는 ‘무형의 인프라’를 신뢰의 기준이라는 ‘유형의 지표’로 가능한 한 빠른 시일 내에 전환시켜야 한다. 남북관계 진전과정에서 객관성과 공정성이 담보되지 않는다면, 대북정책은 주관적이고 자의적인 해석에 의해 어려움에 봉착할 수 있는 것이다.

이러한 구체화는 북한에게도 필요한 요소이다. 북한은 신뢰를 같이 추구해야 할 파트너이다. 더욱이 신뢰는 결정되고 고정적인 것이 아니라고 제시하고 있다. 북한의 태도와 대남정책이 신뢰여부와 신뢰의 수준에 영향을 미치는 것이다. 따라서 북한 스스로가 무엇이 신뢰이고 신뢰의 단계에 따라 남북관계가 어떤 방향으로 어느 수준에서 진전될 것인지에 대해 명확히 알고 있어야 상호 신뢰가 작동할 수 있다. 그렇지 않다면, 북한은 한국의 대북정책이 ‘오락가락’하는 것으로 오해할 소지도 있다. 대북 메시지 차원에서도 신뢰에 대한 구체적인 언급이 제시되어야 하는 것이다.

신뢰의 첫 걸음은 과거 남북한이 합의했거나 북한이 국제사회와 합의한 약속을 이행에 옮기는 것이다. 그동안 우리는 북한에게 국제사회와의 합의를 강조하였고, 북한은 우리에게 6·15 공동선언과 남북기본합의서의 존중을 요구하여 왔다. 통일부에 따르면, 6·15 공동선언, 남북기본합의서, 10·4 공동선언 등 기존 합의를 존중하고 실현하겠다는 뜻을 분명히 하였다. 그러나 구체적인 이행문제는 국민적 합의, 안보상황 등을 종합적으로 고려하면서 검토해 나갈 것이라고 밝혔다.¹⁵ 이는 북한에게 기존합의의 거부로 선전될 위험이 있다. 왜 구체적 이행이 검토의 대상인지, 북한의 어떠한 태도가 긍정적 검토를 가능하게 할 수 있는지 등에 대해서도 보다 분명히 의미를 전달해야 한다.

¹⁵ 위의 책, p. 31.

IV. 접근방식과 ‘균형’의 원칙

한반도 신뢰프로세스에서 핵심개념이 신뢰라면, 균형(alignment)은 신뢰가 정책의 영역에서 작동되는 핵심원칙이라고 할 수 있다. 통일부 설명에 따르면, ‘균형의 원칙’이란 대북정책 수행과정에서 안보와 교류·경협, 남북협력과 국제공조 간에 대립적·갈등적 요인을 조율하는 것을 말한다. 이러한 균형이 가장 잘 드러나는 부문이 대북정책을 풀어나가는 접근방식이다. 한반도 신뢰프로세스가 제시한 ‘균형의 원칙’은 남북 간 현안과 관계진전에 있어 남북 당사자의 입장과 국제협력 간에 대립적, 갈등적 요인을 조율하여 시너지 효과를 이룬다는 것이다.

포용정책은 유화적 접근, 경협 강조, 그리고 남북 당사자 중심으로 이루어진 반면,¹⁶ 상생포용정책은 강경한 접근, 안보 우선, 그리고 한미공조의 강화 등이 특징적이다. 이러한 접근방식은 남북관계의 특성을 일부만 반영하는 공통된 문제점을 안고 있다. 북한은 그동안 핵문제, 평화협정 등 안보부문은 미국, 그리고 경제부문 등은 한국과 협상하는 등 국제문제와 민족문제, 정치문제와 경제문제에 대해 이중 전략을 펼쳐왔다. 이들 문제는 상충하거나 배타적인 관계가 아니라 보완적 관계이며 따라서 대북정책은 두 차원 모두를 고려해야 한다. 그러나 기존 정책은 한쪽으로 경사되고 편향되었을 때의 문제점을 그대로 드러내며 남북관계의 진전은 한계를 보였다.

포용정책은 남북 당사자 주도, 그리고 경제협력을 통한 해결을 의도했지만 미국의 대북정책에 대한 적절한 대응에 실패하며 남북관계의 제도화를 이끌어내지 못했다. <그림 6>을 보면, 2000년 베를린 선언에 이어 6·15 공동선언을 이끌어냈던 화해협력정책이 어긋나기 시작한¹⁷ 계기는 2001년 부시 정부의 출범이었다. 미국의 행정부 교체와 대북정책의 변화는 북한의 태도 및 남북관계에도 부정적인 영향을 주었다. 그해 3월 한미 정상회담이 사실상 실패로 끝난 후 2002년 ‘악의 축’ 발언 등 미국의 대북 강경정책은 남북관계에도 변화를¹⁸ 가져온 것이다.

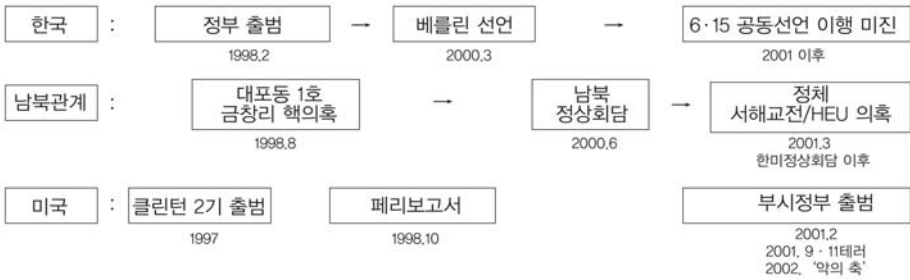
¹⁶ 구체적으로 보면, 화해협력정책이 국제적 지지 하의 남북당사자 해결방안이라면, 평화변영정책은 남북 당사자 원칙에 기초한 국제적 협력으로 요약된다. 이러한 차이에도 불구하고 공통점은 역시 남북당사자 중심의 접근이라는 것이다. 조민, “노무현 정부의 평화변영정책: 전망 및 과제,” pp. 4~10, 12.

¹⁷ 김대중 정부의 출범 이후에는 1998년 대포동 1호 발사와 금창리 핵의혹 속에서도 화해협력정책과 미국의 연착륙정책(soft-lading policy)이 서로 조응하며 2000년 6월 제1차 남북공동선언이라는 대북정책의 성과를 이끌어냈다.

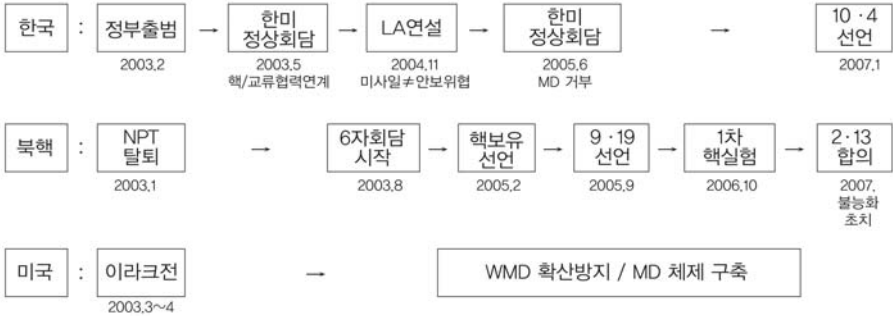
¹⁸ 2001년 이후 북한은 민간차원 행사(2001년 3월 정주영 사망 시 조문단 파견, 8월 민족통일대추진)에 주력하는 한편, 연이은 대남 도발(2001년 6월 북한상선의 제주해협 무단 침범, 2002년

<그림 6> 당사자중심 전략과 남북관계

화해협력정책:



평화번영정책:



한편, 평화번영정책은 시행 초기부터 북핵문제로 불리한 환경에 놓였으며 첫 한미정상회담에서 한국은 북핵문제의 조기해결을 기대하며 핵문제와 남북교류협력 연계에 합의하였다. 그러나 북한의 핵 도발은 반복되었고 그 과정에서 전향적인 대북정책을 수행하려는 한국과 강경입장을 고수하던 미국은 갈등을 빚었다.¹⁹ 2007년 '2·13 합의' 후 비로소 남북한은 제2차 남북정상회담을 개최하였지만 정권 말기의 남북합의는 논란만 남겼다.

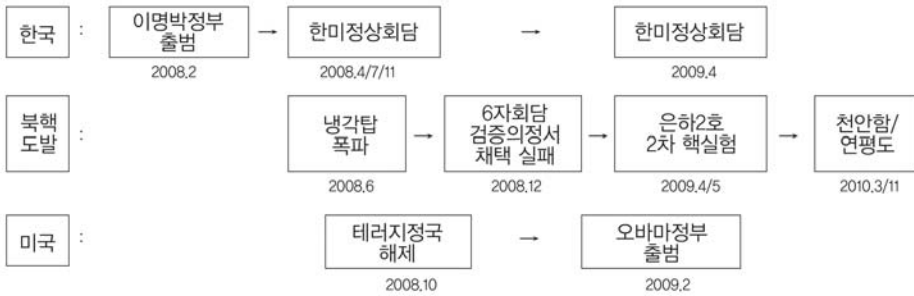
즉, 포용정책은 남북한 당사자 주도로 남북관계와 한반도문제 해결에 나섰지만 북핵문제와 미국의 대북정책 등 국제변수의 변화에 한계를 노정하였다. 미국의 세계전략 및 대북정책과 어긋나면서 한계에 부딪힌 것이다. 이와 반대되는 경우가 상생공영정책이다.(<그림 7> 참조)

6월 서해교전), 그리고 핵개발 시인(2002년 10월) 등으로 남북관계는 6·15 분위기를 이어가지 못했다. 정규섭, “대북정책 재정립 방향과 정치·군사분야의 과제,” 『통일정책연구』, 제11권 2호 (2002), pp. 5~6.

¹⁹ 2004년 11월 노무현 대통령의 ‘로스앤젤레스 연설’은 “미사일 발사는 대남 안보위협이 아니다”라는 내용이었으며 2005년 6월 한미 정상회담에서 한국은 미국의 MD 참여 요구에 거부 의사를 밝혔다.

<그림 7> 국제협력중심 전략과 남북관계

상생번영정책:



2008년 이명박 정부의 출범 이후 북한의 영변 원자로 냉각탑 폭파와 미국의 북한 테러지원국 지정 해제 등 북핵문제는 해결국면에 접어든 듯 했다. 그러나 북핵 문제는 검증문제에 가로막히며 그해 12월의 6자회담을 끝으로 표류하였다. 그리고 이어진 것은 북한의 또 다른 핵실험과 대남 도발이었다. 그 과정에서 한국은 미국과의 공조 하에 압박정책을 통해 북한의 변화를 이끌어내는 동시에 북한의 도발을 억제하려 하였다. 그러나 북한의 반발은 오히려 강해지며 남북관계는 장기간 경색국면에 접어들었다.

즉, 포용정책은 당사자 중심의 해결을 의도했지만 미국정책과의 불협화음으로 정책수행에 제약받은 반면, 상생공영정책은 한미공조를 통해 북한의 변화를 유도했지만 남북관계는 교착상태에 빠지게 된 것이다. 따라서 현 정부는 정책의 수행 과정에서 이들 간에 어떠한 입장을 취할 것인지를 고민했을 것이고 그 대안으로 ‘균형’ 원칙을 제시한 것으로 보인다. 기존 대북정책의 경도된 정책의 한계를 파악하고 새로운 접근방식으로서의 변화를 도모한 것이다.

그러나 이러한 균형원칙은 정책의 수행과정에서 끊임없이 도전을 받고 선택을 요구받을 수 있다. 대북정책은 대내외적 환경변화에 영향을 받을 수밖에 없는 구조이기 때문이다. 정책 환경이 긍정적인 경우 남북관계와 국제협력은 선순환이 될 가능성이 높은 반면, 정책 환경이 부정적일 경우 남북관계와 국제협력은 선택의 문제가 될 수 있다.

예를 들어, 북한의 또 다른 핵실험과 미사일 발사가 가능하다. 북한은 헌법에 ‘핵보유국’임을 명기한데 이어 군사적 ‘핵 중심태세’를 내세우는가 하면, ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대원칙’에도 ‘핵 무력’을 삽입하였다. 결정적인 실익과 명분이 없는 한, 북한이 핵을 포기하기란 쉽지 않다. 그 경우 핵의 경량화와 투발수

단의 개발을 위해 핵실험과 미사일 발사는 이어질 것이다.

이때 한국은 균형의 신뢰프로세스를 작동하여 남북관계에서 신뢰를 잃지 않는 한편 국제협력을 통해 대북 설득을 병행할 수 있어야 한다. 그런데 핵문제는 남북 관계를 통해 풀기 어려우며 국제협력이 필수적이다. 더욱이 추진과제에 제시된 것처럼 동북아 신뢰구축 차원에서 핵문제 해결에 나서게 되면 국제공조가 보다 강화될 것이고, 국제공조가 강화되면 이전처럼 남북관계는 갈등을 빚을 가능성이 크다. 균형은 사안에 따라 균형과 편향을 오갈 수 있다. 이러한 상황은 현 정부의 대북정책이 이전과 무엇이 다른가라는 문제를 제기하는 한편, 북한에게는 ‘신뢰’에 대한 비난을 제기하는 상황을 만들 수도 있다. 개념으로서의 ‘균형’이 실제 정책에서 균형으로 작동할 것인가는 여전히 과제로 남는다.

V. 결론

지금까지 한반도 신뢰프로세스의 구성과정 및 내용을 설명하고 대북인식과 접근방식의 차원에서 포용정책 및 상생공영정책과 비교 분석하였다. 한반도 신뢰프로세스는 기존 대북정책의 단점은 극복, 보완하고 장점은 계승, 발전시키는 등 ‘통합’과 ‘진화’를 표방한 정책이다. 통합은 단순히 좋은 것만을 결합한 것이 아니며 진화는 단순히 기존 단점의 폐기와 장점의 답습을 의미하는 것도 아니다. 환경의 변화와 시대에 맞는 변형이자 창조의 과정이 뒤따라야 한다. 한반도 신뢰프로세스는 통일방안과 통일방식의 명시를 통해 통일정책과 대북정책을 연계시키는 한편, 일방적 대북 인식의 한계를 보완하기 위해 상호 신뢰, 그리고 편향적 접근방식을 보완하기 위해 균형의 원칙을 각기 제시하였다.

그러나 신뢰와 균형은 정책수행과정에서 일관성을 유지하기 어려운 원칙이다. 상호 신뢰는 누가 먼저 시작하며 남북한의 대남 또는 대북 신뢰는 각각 무엇을 말하는 것인지, 그리고 신뢰수준은 어떻게 계량화되고 신뢰수준에 맞는 각 단계의 남북관계 진전은 무엇인지 등에 대해 구체적으로 제시된 적이 없다. 이때 신뢰는 주관적 판단에 의해 좌우되거나 정책적 편리성을 위한 도구로 전락할 수도 있다. 또한 남북한과 국제협력 간의 균형은 결코 중립의 자세를 의미하는 것이 아니다. 균형에 앞서 보다 중요한 것은 먼저 남북 현안 및 남북관계에서 무엇을 위한 남북 관계이며 핵심은 무엇인가를 명확히 하는 것이다. 이런 원칙 위에서 때로는 남북 당사자 때로는 국제협력을 중시해도 이는 균형에 어긋나는 것이 아니다. 그러나

균형 자체에만 주목한다면 오히려 대북정책은 방향을 잃을 수도 있다. 기존 대북 정책은 인식과 접근방식의 편향성 문제는 있었지만 적어도 정책으로서의 일관성은 가지고 있었다.

한반도 신뢰프로세스가 실제 의도한 대로 작동하고 동력을 유지하기 위해서는 지속적으로 보완·수정되어야 한다. 정책의 논리와 실제 수행 간에 갭을 줄일 수 있어야 하며 정책수행과정에서 제기될 문제에 대해서도 대비해야 한다. 과거 전례에 비추어 보면, 진보성향의 정부가 진보적 대북정책을 수행할 때 정책의 추진과정에서 어려움을 겪은 측면이 있다. 보수성향의 국민들로부터는 우려와 비판에 직면하는 반면 북한의 기대치는 상대적으로 높기 때문에 정부는 운신의 폭에 제약받을 수밖에 없었다. 따라서 전향적인 대북정책은 오히려 보수성향의 정부가 추진할 수 있으며 이러한 점에서 현 정부는 전향적인 대북정책을 취해야 하며 또한 그럴 수 있다.

정권이 출범한 지 10개월이 지났지만 아직 정책다운 정책은 시작되지 않았다. 대북정책의 제시로 ‘프로세스’는 진행될 수 있지만 ‘신뢰프로세스’가 작동하려면 행동이 뒷받침되어야 한다. 이제 더는 머뭇거리서는 안 되며 당국 간 대화부터 시작해야 한다. 신뢰가 무엇인지를 서로 논의할 수 있는 자리를 가져야 한다. 남북관계는 현재 어디를 향해 가고 있으며 왜 지금은 남북대화가 이루어지지 못하는지 모든 국민이 납득할 수 있어야 한다. 한반도 신뢰프로세스가 일관성을 유지하는 한편 보완·발전할 때 우리는 새로운 도약의 계기를 만들 수 있을 것이다.

■ 접수: 10월 31일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 12월 04일

참고문헌

- 박종철 외. 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제』.
서울: 통일연구원, 2012.
- 통일부. 『한반도 신뢰프로세스』. 서울: 통일부, 2013.
- 서재진. “이명박 정부 대북정책의 형성배경과 정책목표.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 학술회의 총서 2008-01. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006.
- 정규섭. “대북정책 재정립 방향과 정치·군사분야의 과제.” 『통일정책연구』. 제11권 2호, 2002.
- 조 민. “노무현 정부의 평화변영정책: 전망 및 과제.” 『통일정책연구』. 제12권 1호, 2003.
- 최진욱. “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응.” 『통일정책연구』. 제17권 1호, 2008.
- 제18대 대통령직인수위원회. 『박근혜정부 국정비전 및 국정목표』. 보도 참고자료 1, 2013.2.
- _____. 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』. 보도 참고자료 2, 2013.2.
- 『한국경제TV』.
- 청와대. <<http://www.president.go.kr>>.
- 통일부. <<http://www.unikorea.go.kr>>.

Abstract

Trust-Building Process on the Korean Peninsula: *Composition, Understandings, and Approaches*

Sung- Im Jung

This thesis grasps the meaning of integration and evolution through the analysis on the ever-presented content of Trust-Building Process on the Korean Peninsula. The trust process is the policy which is trying to overcome the drawbacks of the established understandings and approaches and combine the merits of them, however, followings are the tasks to accomplish. Firstly, though it pursues a political integration beginning with an economic community, political and nonpolitical qualities are mixed. Also, the abstract and sentimental concepts such as trust or happiness are possible to make the intention of policy vague. Secondly, even though the concept of mutual trust is presented to complement the limitation of unilateral understanding on the North, it must be urgently specified who would move first to show the trust in any way and how the level of trust can be estimated. Thirdly, the principle of alignment is suggested to compromise the tendentious approaches, but this can still force us to choose either the inter-korean relationship or the international cooperation under the negative policy environment. Trust-Building Process on the Korean Peninsula can be evaluated as the policy of integration and evolution when it can bridge the gap between the logic and the practice of it.

Key Words: Trust-Building Process on the Korean Peninsula, Composition, Understanding, Approach, Integration, Evolution, Trust, Principle of Alignment

북한이탈주민의 탈북동기와 남한사회적응에 관한 연구: 적응유연성의 조절효과를 중심으로

정 정 애* · 손 영 철** · 이 정 화***

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구방법
- IV. 연구결과
- V. 결론 및 제언

국문요약

본 연구는 북한이탈주민의 탈북동기에 따른 남한사회적응에 관한 차이와 상관관계를 적응유연성과 관련하여 분석하고자 실시되었다. 조사대상은 하나원 출신의 남한사회에서 거주하고 있는 총 226명에게 우편으로 설문조사를 실시하였다. 연구결과 탈북동기에 따른 남한사회 환경적 적응에서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 하지만 탈북동기에 따른 남한사회 심리적 적응의 차이는 유의한 것으로 나타났다. 즉 탈북동기에 따라서 환경적 적응은 달라지지 않지만, 심리적 적응은 달라진다고 할 수 있다. 유의한 차이가 있는 심리적 적응에 한해, 구체적으로 각각의 탈북동기에 따른 심리적 적응의 차이가 있는지 사후분석을 실시한 결과, 경제형과 미래형에서 유의한 차이가 있었다. 이것은 미래형 동기를 가지고 탈북한 사람과 경제형 동기를 가지고 탈북한 사람에 비해 심리적 적응이 높음을 알게 해주는 결과이다. 적응유연성에 따른 남한사회적응에서는 환경

적 적응과 심리적 적응의 차이에서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 적응유연성이 낮은 집단보다 높은 집단이 환경적 적응과 심리적 적응이 모두 유의하게 높았다고 할 수 있다.

탈북동기와 적응유연성에 따른 남한사회적응의 차이를 알아본 결과 적응유연성과 탈북동기에서는 큰 차이가 나타나지 않았다. 남한사회적응의 두 하위요인인 환경적 적응과 심리적 적응 간에 어떠한 관계가 있는지 알아본 결과 유의한 상관성이 있었다. 이것은 환경적 적응이 높아짐에 따라 심리적 적응도 높아짐을 알 수 있게 해주는 결과이다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 북한이탈주민의 남한사회적응을 증진하기 위한 실제적인 개입 방안을 모색하는 근거 자료 제공을 연구의 목적으로 한다.

주제어: 북한이탈주민, 탈북동기, 남한사회적응, 적응유연성

* 한라대학교 교양교직과 외래교수
** 통일부 북한이탈주민정착지원사무소 상담심리전문가(교신저자)
*** 서울사이버대학교 군경상담학과 교수

I. 서론

최근 북한이탈주민들의 탈북동기는 가족상봉과 보다 나은 삶을 추구하기 위한 것으로 조사되었다. 설문자료에 의하면 ‘돈벌러 왔다’가 30%, ‘가족 초청’이 50%를 차지, ‘가족’동기가 절대적 요인으로 되고 있어 북한 경제가 나아지더라도 북한 이탈주민의 입국 규모는 그다지 줄지 않을 것으로 예상된다.¹ 그럼에도 불구하고 국내 입국 북한이탈주민의 10%인 약 2,000명 정도가 해외로 이주한 것으로 추정되는 점을 볼 때 북한이탈주민들의 정착 의지보다는 우리 사회의 포용력이 부족하기 때문인 것으로 볼 수 있다.² 북한이탈주민의 재북시 직업은 무직, 단순노동이 90%를 차지하는 것을 볼 때³ 이들에게 어떤 정착지원책을 추진해야 효과를 볼지 고민해볼 필요가 있으며 우리정부의 정착지원 수준은 낮은 편은 아니지만 적정 목표 수준에 대한 사회적 합의가 필요한 때이다. 따라서 현 시점에서는 북한 이탈주민들의 주거정착이나 경제적 지원 외에도, 실제로 남한사회에 잘 적응할 수 있도록 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다.

적응은 개인이 환경과의 상호작용 속에서 기능을 원활히 수행해나가는 과정을 의미하는데, 이때의 기능이란 신체적, 심리적, 사회적 차원이 모두 해당된다.⁴ 따라서 적응의 범주에는 신체적, 심리적, 사회적 적응이 포함되며, 북한이탈주민들이 남한사회에서 잘 적응하기 위해서는 신체적 기능이나 심리적 기능을 회복할 뿐만 아니라 사회적 기능을 원활히 수행할 수 있어야 한다.⁵ 사회적 적응은 일상생활과 관련된 일들을 처리할 수 있는 능력이나,⁶ 사회에 대한 소속감⁷ 등으로 개념화 되고 있어, 북한이탈주민들이 남한사회에서 일상생활에 관련된 일을 처리하고 소속감을 느끼고 살아갈 때 사회적 적응이 잘 이루어졌다고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 북한이탈주민들이 남한사회에서 소속감을 느끼며 일상생활을 잘 수행해 나가는 상태를 남한사회적응으로 정의하고, 북한이탈주민의 남한사회적응

¹ 북한이탈주민지원재단, 『2012 북한이탈주민 실태조사』 (서울: 통일부, 2012), pp. 82~83.

² 위의 책, p. 97.

³ 위의 책, p. 82.

⁴ R. S. Lazarus & S. Folkman, *Stress, Appraisal and Coping*, (New York: Springer Publishing Company, 1984).

⁵ 김재엽·최지현·류원정, “PTSD가 북한이탈주민의 남한사회적응에 미치는 영향: 자아탄력성, 사회적 교류의 조절효과를 중심으로,” 『사회복지연구』, 제43권 제4호 (2012), p. 344.

⁶ J. W. Berry and D. L. Sam, “Acculturation and Adaptation,” J. W. Berry, M. H. Segall, and C. Kagitcibasi (eds.), *Handbook of Cross-cultural Psychology*. Vol. 3, 1997.

⁷ 강유경, “북한이탈주민의 사회적응에 영향을 미치는 요인 분석,” (성공회대학교 석사학위논문, 2011).

에 영향을 미치는 요인을 파악하고자 한다.

북한이탈주민과 관련된 선행연구에서 이들의 적응에 영향을 미치는 요인으로는 성별, 경제수준, 남한정착기간 등의 인구사회학적 특성,⁸ 외상후스트레스장애,⁹ 적극적인 성격, 자아존중감, 탄력성 등의 개인적 특성,¹⁰ 사회적 지지¹¹ 등이 알려져 있다.

본 논문에서는 탈북자 문제에 대한 총체적인 이해를 목적으로 탈북자 발생의 배경과 원인에 대해 살펴보는 것이 중요하다 보고 탈북동기와 이들의 적응 간 차이를 분석한 후에 상호상관관계를 알아보하고자 한다. 동기(動機)는 심리학 용어로 동인(動因)이라는 말과 거의 같은 뜻으로 사용되나 동인은 생리적·생물 발생적인 데 반해 동기는 개인 간의 관계, 그룹 간의 관계, 또는 사회적 규범이나 가치, 제도 등과의 관계 즉 새로운 환경을 탐색하는 것과 같은 외적 요인에 의해 유발되는 경우가 많다. 따라서 북한이탈주민의 탈북동기를 알아보는 것은 탈북자 발생의 배경과 원인을 살펴볼 수 있을 뿐만 아니라 이들이 남한사회라는 새로운 환경에서 새로운 삶을 탐색하는 지속적인 적응 요인이 된다고 본다. 탈북동기는 허지연(2003)의 연구에서 제시한 정치·경제·사회·미래형으로 구분한 개념을 적용하였으며¹² 본 연구에서는 북한이탈주민의 탈북동기를 남한사회적응의 중요한 예측 요인으로 고려하였다.

한편, 적응에 영향을 미치는 개인적 요인 중 적응유연성은 ‘외상경험과 문화변화에도 불구하고, 중요한 적응상의 문제를 일으키지 않고 정상수준의 기능을 유지하며 살아가는 개인내적 특성, 대처행동 및 보호요인’으로 정의한다.¹³ 이는 개인이 역경이나 급격한 문화변화에도 불구하고 적응상의 문제를 일으키지 않고 정상수준의 생활을 영위할 수 있는 능력을 의미하는 것으로, 개인의 특성 중 긍정적이고 강점이 되는 요인이라 할 수 있다. 따라서 북한이탈주민의 부적응문제에만 초점을 두지 않고, 이들이 가진 적응의 잠재력을 발견하고 촉진할 수 있다는 점에서 적응유연성에 주목할 필요가 있다. 한편, 하나원 수료 후 남한에서 거주하고 있는

⁸ 박윤숙, “북한이탈청소년의 사회적 지지 특성과 남한사회 적응에 관한 연구,” (서울여자대학교 박사학위논문, 2006).

⁹ 서주연, “북한이탈주민의 외상후스트레스장애(PTSD)와 남한사회적응에 관한 탐색적 연구,” (이화여자대학교 석사학위논문, 2006).

¹⁰ 박미석·이종남, “탈북가족의 남한사회 적응시 겪는어려움과 그에 따른 대처방안,” 『통일논총』, 제17권 (숙명여대 통일문제연구소, 1999).

¹¹ 유시연, “북한이탈주민의 사회적응에 영향을 미치는 요인,” (카톨릭대학교 일반대학원 석사학위논문, 2003).

¹² 허지연, “탈북자의 탈북요인과 중국, 한국 이동경로에 관한 연구: 이상적 정착지와 행위 변화를 중심으로,” (고려대 석사학위논문, 2003), pp. 51~52.

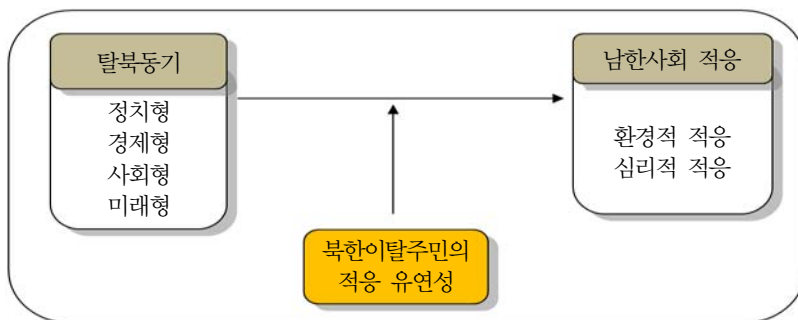
¹³ 김현아, “새터민의 적응유연성 척도 개발,” (경북대학교 박사학위논문, 2006), pp. 6~7.

북한이탈주민 82명을 대상으로 적응실태를 조사한 박인아(2004)의 연구에서는 ‘적응하지 못한다’고 응답한 대상이 응답자의 19.5%로 나타났고 ‘잘 적응한다’는 응답자가 24.4%로 나타나 외상이나 생활스트레스 등으로 인한 어려움에도 불구하고 잘 적응하고 있는 북한이탈주민이 상당수인 것으로 나타났다.¹⁴ 이러한 결과는 북한이탈주민들이 남북한의 이질적인 문화에도 불구하고 남한사회에서 잘 적응할 수 있도록 매개하는 적응유연성이 존재함을 의미한다. 이러한 연구결과들로부터 북한이탈주민들의 적응유연성이 남한사회적응을 높일 뿐 아니라, 적응유연성이 높은 북한이탈주민들은 각각 상이한 탈북동기에도 불구하고 이를 조절하여 남한사회에 잘 적응할 수 있을 것으로 예측할 수 있다. 이에 본 연구에서는 적응유연성을 탈북동기가 남한사회적응에 미치는 영향에서 조절변수로 설정하고자 한다.

따라서 본 연구에서는 북한이탈주민의 탈북동기와 남한사회적응 간의 차이를 살펴보고, 이 경로에서 적응유연성의 조절효과가 있는지 분석하고자 한다. 본 연구에서 설정한 연구모형은 <그림 1>과 같으며 구체적인 연구가설은 다음과 같다. 첫째, 탈북동기에 따라 남한사회적응의 차이가 있을 것이다. 둘째, 북한이탈주민의 적응유연성에 따라 남한사회적응의 차이가 있을 것이다. 셋째, 탈북동기와 북한이탈주민의 적응유연성에 따라 남한사회적응의 차이가 있을 것이다. 넷째, 남한사회적응의 두 하위요인인 환경적 적응과 심리적 적응 간에 상관관계가 있을 것이다.

연구결과는 탈북동기에 따른 지원방안의 차별화 방안 강구, 적응유연성의 증진 등 북한이탈주민의 적응에 도움을 줄 수 있는 여러 요인들을 발견하고, 이를 토대로 실제적인 개입 방안을 모색하는 근거자료 제공을 목적으로 한다.

<그림 1> 연구모형



¹⁴ 박인아, “북한이탈주민의 남한사회 적응실태 분석: 하나원 교육생과 사회 배출자 집단 비교를 중심으로,” (한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004).

II. 이론적 배경

1. 탈북동기

동기는 행동을 일으키게 하는 내적(內的)인 직접요인(直接要因)의 총칭이라는 사전적 의미를 갖고 있다. 동기부여의 내용이론(content theories)은 무엇이 개인의 행동을 유지 혹은 활성화시키는가 혹은 환경 속의 무슨 요인이 사람의 행동을 움직이게 하는가에 관한 이론을 말한다. 이러한 맥락으로 볼 때 무엇이 북한이탈주민들로 하여금 목숨을 담보하고 탈북을 감행하게 되는 내적·환경적 요인이 되는가의 문제가 탈북동기라는 새로운 연구영역으로 다루어 질 수 있다.

북한이탈주민과 관련된 선행연구에서 이들의 남한사회적응에 영향을 미치는 요인으로 탈북동기를 분석한 연구물은 많지 않다. 2012년 북한이탈주민지원재단에서 실시한 실태조사에 의하면 북한이탈주민들의 탈북동기(복수응답)는 ‘식량부족과 경제적 어려움(52.8%)’, ‘자유를 찾아서(32%)’, ‘북한체제가 싫어서(23.6%)’, ‘돈을 더 많이 벌기 위해(19.0%)’, ‘가족을 따라서(15.0%)’, ‘가족을 찾거나 결합을 위해서(9.4%)’, ‘신변위협(9.4%)’ 순으로 나타났다.¹⁵ 또한 중국지역에 거주하고 있는 탈북 여성들의 주요 탈북동기 및 탈북동기의 우선순위(복수응답)를 알아보면 <표 1>과 같다.¹⁶ 탈북 여성들의 가장 큰 탈북동기는 ‘배가 고파 먹고 살기 위해서(81.7%)’, ‘중국에서 일을 하면 돈을 잘 벌 수 있다고 해서(75.2%)’, ‘북조선에 있는 가족들을 지원하기 위해서(50.5%)’, ‘같이 탈북할 사람들이 있어서(37.1%)’, ‘중국사람과 결혼하기 위해서(15.8%)’, ‘부모나 형제, 주변사람들의 권유에 의해(8.4%)’ 등의 순서로 나타났다.

¹⁵ 북한이탈주민지원재단, 『2012 북한이탈주민 실태조사』, pp. 82~83.

¹⁶ 문숙재·김지희·이명근, “북한여성들의 탈북동기와 생활실태: 중국 연변지역의 탈북여성들을 중심으로,” 『대한가정학회지』, 제38권 5호 (2000), p. 145.

<표 1> 탈북동기의 우선순위

(N=202)

순위	탈북동기	빈도(%)	백분율(%)
1	배가고파 먹고 살기 위해서	165	81.7
2	중국에서 일을 하면 돈을 잘 벌 수 있다고 해서	152	75.2
3	북조선에 있는 가족들을 지원하기 위해서	102	50.5
4	같이 탈북할 사람들이 있어서	75	37.1
5	중국사람과 결혼하기 위해서	32	15.8
6	부모나 형제, 주변사람들의 권유에 의해서	17	8.4
7	빚 때문에	8	4.0
8	중국으로 오는지 모르고 팔려옴	1	0.5

이상의 두 가지 연구조사 결과에 나타난 가장 주된 탈북동기는 북한에서의 식량위기를 벗어나기 위한 것으로 나타났다. 한편 탈북자 발생의 배경과 원인에 대해 조사한 자료에 의하면 2000년을 전후로 하여 탈북동기와 탈북 양상에 있어서 상당한 차이를 발견한 연구가 있다. 2000년 이전에 대량 탈북사태의 근본적인 원인은 1990년대 북한의 구조적인 경제위기에서 찾을 수 있다. 배고픔에 시달린 북한 주민들이 식량을 구할 목적으로 무작정 도강하여 일시적으로 중국에 머무르면서 식량과 생필품을 구하기 시작하면서 대량 탈북이 이루어지게 된 것이다. 2000년 이전의 탈북이 생존을 위한 선택이었다면 2000년 이후 탈북은 식량난을 피해 양식을 구하고 생존을 위한 선택적 차원의 것이 아닌 좀 더 나은 일자리를 찾아 국경을 넘는 삶의 질과 관련된 것으로 본다. 즉 북한의 경제적 상황이 여전히 어려운 것은 사실이지만, 식량부족을 해결하는 차원이 아닌 일자리를 찾기 위한 ‘이주노동자’ 성격의 탈북이 늘고 있는 것이다. 그리고 먼저 탈북한 사람들이 북한에 남은 가족들을 탈출시켜 함께 살려고 하거나 보다 윤택한 생활을 할 수 있는 곳을 찾기 위한 탈북의 유형이 새롭게 나타나고 있는 것이다. 허지연(2003년)은 북한이 탈북민들의 탈북동기를 크게 정치형, 경제형, 사회형, 미래형의 4개 유형으로 구분한다.¹⁷ 첫째, 구체적으로 정치형의 탈북동기는 ① 정치체제 불만형과 ② 신변위협 모면형이 있다. 먼저 정치체제 불만형은 수령유일체제로 대변되는 북한의 1인

¹⁷ 허지연, “탈북자의 탈북요인과 중국, 한국 이동경로에 관한 연구: 이상적 정착지와 행위변화를 중심으로.”

독점적 정치체제가 싫거나 정치지도자인 김정일 국방위원장이나 주체사상으로 대변되는 북한의 이데올로기에 대한 불만으로 탈북한 경우이다. 다음으로 신변위협 모면형은 개인이나 가족의 신변에 변화가 생겨 탈북을 선택한 경우로 대부분 정치적인 문제로 인해 신변의 변화가 생겨 탈북하고 있다. 둘째, 경제형의 탈북동기는 ① 식량 조달형과 ② 생계유지형이 있다. 먼저 식량 조달형은 국가가 먹고 사는 문제를 책임져 주지 못하여 식량을 찾기 위해 탈북을 선택한 경우이다. 다음으로 생계유지형은 단순히 식량뿐만 아니라 장사 등을 통해 돈을 벌기 위해 탈북을 선택한 경우로서, 식량 조달형에 비하면 보다 적극적인 경제행위라 할 수 있다. 셋째, 사회형의 탈북동기는 ① 출신성분 탈피형과 ② 가족·친척 상봉형이 있다. 먼저 출신성분 탈피형은 북한에서의 출신성분 때문에 사회적 계층이동의 한계를 느껴 탈북한 경우이다. 특히 남한출신이나, 해외에 친척이 있을 경우 출신성분은 좋지 않다고 평가된다. 때문에 탈북을 선택한 이들은 출신성분을 탈피하길 바라며 본인 혹은 가족의 고향으로 가서 출신성분으로 인한 피해를 보상받으려는 경향이 있다. 다음으로 가족·친척 상봉형은 친척이나 가족이 중국, 한국 등에 살고 있어 이들을 만나기 위해 탈북한 경우이다. 이 유형은 중국 등에서 잠시 가족·친척을 상봉하고 다시 북한으로 돌아가는 경우와 북한에 있을 때부터 중국, 한국 등의 가족들과 함께 살기로 결심하고 탈북한 경우가 있다. 넷째, 미래형의 탈북동기는 ① 자유갈망형과 ② 삶의 질 향상형이 있다. 먼저 자유갈망형 탈북은 구속적인 북한을 벗어나 새로운 세상을 경험하고 싶은 욕구에서 발생된다. 다음으로 삶의 질 향상형은 본인이나 가족들이 더 나은 삶을 영위하기 위해서 탈북한 경우이다. 삶의 질 향상을 원하는 대상이 자식일 경우에는 대부분 이들의 교육여건의 개선을 위해 탈북하고 있다.

2. 남한사회적응

가. 적응의 개념

적응(adaptation)은 환경에 맞추어 어울림 혹은 적합하게 변화하는 것이라는 사전적 의미를 갖고 있다. 적절하고 유익하게 환경에 대처할 수 있는 역량으로 외부 세계의 현실에 적당히 맞추는 활동과, 환경을 바꾸거나 더 적절하게 통제하기 위한 활동을 포함한다. 이 용어는 개인과 환경 사이에 존재하는 ‘함께 어울림(adaptedness)’의 상태를 의미하기도 하고, 그러한 상태로 이끄는 심리적 과정을

의미하기도 한다. 한 개인의 내적 요구와 소망을 충족시키기 위해 환경을 바꾸는 것을 외부 변형(alloplastic)이라고 부르는 한편, 외부 세계에 맞추어 자신을 내적 및 심리적으로 조정하는 것을 내부 변형(autoplactic)이라고 부른다.

최근의 연구들은 개인이 환경과의 상호작용을 통해 조화를 이루어가는 과정으로 적응을 정의한다. 적응이란 개인이 환경과의 조화 속에서 주어진 역할을 수행하고 만족을 얻어가는 과정,¹⁸ 혹은 개인의 내적, 심리적 욕구와 외적, 사회적 환경과의 사이에 조화를 이루어 일상생활에서 좌절감이나 불안감 없이 만족을 느끼는 상태로¹⁹ 정의한 연구들이 그 예이다.

나. 북한이탈주민의 남한사회 환경적 적응

적응은 신체적, 심리적, 사회적 적응 등 여러 영역에서 다루어질 수 있다. 북한이탈주민들은 정치체계, 법, 제도 등의 환경이 변화된 상태인 남한사회에서 새로운 삶을 시작하게 되며, 신체적 변화보다는 사회적 변화를 크게 경험하게 된다. 그러므로 이들의 남한사회적응 요인 중 사회적 적응에 관심을 가질 필요가 있고, 이에 본 연구에서는 북한이탈주민의 남한사회적응 중 먼저 환경적인 영역에 초점을 두고자 한다. 사회적 적응과 관련하여 Berry & Sam(1997)은 사회문화적 적응을 일상생활과 관련된 일들을 처리할 수 있는 능력이라고 정의하였고,²⁰ 강유경(2011)은 사회에 대한 소속감과 사회화 욕구의 반영이라고 정의한 바 있다.²¹

현재 북한이탈주민의 남한사회적응에 대한 지원은 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’에 따라 입국조치 후 초기자립지원과 사후관리가 진행된다. 초기적응은 하나원에서의 적응교육을 비롯하여 하나원 퇴소 이후 취직, 정착지원금 지급 및 주거 알선 등의 과정이 포함되며, 안정적 정착을 위한 사후관리로는 신변담당관 제도와 취업보호담당관 제도, 거주지보호담당관 제도를 두어 정착 후 지속적인 보호 및 적응을 지원하고 있다.²² 하지만 정부의 이러한 노력에도 불구하고 다수의 북한이탈주민이 남한사회에 성공적인 적응을 이루지 못하고 있는 것

¹⁸ 남석인, “신장이식인의 스트레스가 이식 후 사회적응에 미치는 영향,” (연세대학교 석사학위논문, 2002).

¹⁹ 윤여상, “귀순북한동포의 남한사회 적응에 관한 연구: 귀순자 수기의 내용분석을 중심으로,” (영남대학교 정치외교학과 석사학위논문, 1995).

²⁰ J. W. Berry and D. L. Sam, “Acculturation and Adaptation.”

²¹ 강유경, “북한이탈주민의 사회적응에 영향을 미치는 요인 분석.”

²² 강권찬, “북한이탈주민 지원정책 분석,” 『민족연구』, 14권 (2005).

으로 보고되고 있다.²³ 하영수의 연구(2010)에서는 북한이탈주민의 사회정착 성공률이 15% 미만이라고 지적하며, 낮은 사회정착 성공률이 심리적, 문화적, 경제적, 교육적 문제에서 기인한 것으로 설명한 바 있다.²⁴ 이와 관련하여 강해성(2011)은 북한이탈주민이 새로운 사회와 문화에 적응하기 위해 상당한 시간이 필요하다고 주장한다.²⁵ 하지만 현재 초기 자립지원을 담당하는 하나원의 교육은 12주도 남한사회 전체를 이해하기에 부족하고, 실생활에서 이루어지는 교육이 아니므로 하나원의 교육만으로 남한사회적응을 지원하기에는 한계가 있다. 사후관리 의 경우 관련 업무를 담당하고 있는 공무원의 잦은 교체와 업무과중으로 인한 업무기피 등 담당 공무원의 전문성 부족으로 형식적인 지도 관리에 치중하는 문제점이 있다.²⁶ 현재 시행되고 있는 초기자립 지원 및 사후관리가 북한이탈주민의 남한사회적응을 지원하는데 한계가 있다는 것이다. 정리해보면 북한이탈주민은 남한사회에서 주거정착 이후에 사회적응이라는 과정이 있지만 실제로 잘 이루어지지 못하고 있으며, 현재 정착지원제도에 일부 한계가 있다고 볼 수 있다. 이는 북한이탈주민의 사회적 적응 실태를 살펴보고 이를 촉진할 수 있도록 제도의 개선과 보완의 필요성이 있음을 시사한다.

다. 북한이탈주민의 남한사회 심리적 적응

북한이탈주민들이 보여주는 부적응문제는 이들의 심리적 특성 과도 관련되어 있음을 알 수 있다. 김현아·전명남(2003)은 821명의 초기 사회적응기관에서 보이는 북한이탈주민의 개인차에 따른 MMPI 결과를 분석한 결과에서 타당도에서는 L척도 상승을 그밖에 Pa척도(편집증), Ma척도(경조증), Sc척도(정신분열증), Hs척도(건강염려증)가 비교적 높은 것으로 나타났다.²⁷ L척도는 방어적인 태도로서 사소한 결점이나 인간적인 약점마저 부인하면서 자신을 좋게 보이려고 하는 긍정 왜곡(faking-good) 경향을 나타낸다. 이들은 충동적이며, 자존심 손상에 대해 예

²³ 조동운·김용태, “북한이탈주민의 정착지원 방안에 관한 연구,” 『한국지안행정논집』, 제8권 2호(2011), pp. 25~50.

²⁴ 하영수, “북한이탈주민의 지원정책과 적응실태에 관한 연구,” 『대한정치학회보』, 제17권 1호(2010).

²⁵ 강해성, “북한이탈여성의 남한사회 초기적응 경험에 관한 연구,” (건국대학교 석사학위논문, 2011).

²⁶ 최동문, “북한이탈주민 정착적응 실태와 발전방안,” (경북대학교 석사학위논문, 2009).

²⁷ 김현아 외, “MMPI에 나타난 북한이탈주민의 개인차 특성,” 『통일연구』, 제7권 제2호, (연세대학교 통일연구원, 2003).

민 반응하고 통제를 싫어하는 특성을 지닌다고 한다. 행동주의 성향과 극단주의 성향이 강하며 비정상적 기대수준과 불안정성, 극도의 안정욕구로 특징 지웠다. 전우택(2005)은 북한이탈주민을 돕는 민간단체 자원봉사자 42명을 대상으로 설문 조사한 결과 탈북자들을 지원하면서 겪었던 가장 큰 어려움으로 북한이탈주민의 불안과 불신, 심리적 부적응의 문제를 꼽았다.²⁸ 자원봉사자들이 북한이탈주민들에게 갖는 호감이 가는 심리적 특성은 정, 예의, 적극성, 직설적 태도, 의지력을 꼽았고, 비호감이 가는 심리적 특성은 비타협·공격적 태도, 의존성·의지부족, 물질만능·이기적 태도, 관계회피, 남성우월주의 등을 들었다. 이러한 대인매력은 북한이탈주민들이 남한사회에서 적응적 인간관계를 형성하는데 상호작용할 것이며 남 북한 사람들이 서로에 대해서 지니는 상호이질감의 중요한 매개과정으로 작용할 수 있을 것이다.

이상의 연구에서 보듯이 북한이탈주민들은 솔직하게 자신을 드러내기 힘들어 하면서 이러한 불신감이나 조심스러운 태도로 인하여 관계형성 자체가 어렵다. 뿐만 아니라 대인관계를 맺었다고 하더라도 대인관계에서 얻어지는 부정적 피드백을 잘 수용하지 못하는 특성이 있다. 이러한 지나친 방어기제와 불신감 및 피해의식은 남한사회에서 북한이탈주민이 겪게 되는 문화적 차이에서 오는 상대적 박탈감과 상충하면서 이들의 자존심을 손상시켜 행동화하도록 작용함으로써 사회집단에서의 품행장애 행동이나 범죄행위와 같은 일탈행위로 전이될 가능성이 있다. 손영철이 2011년 3월부터 2013년 9월까지 하나원에서 남성 북한이탈주민들 약 250명을 대상으로 상담한 결과 이들의 심리적 특성은 다음과 같다. 첫째, 남한사회에서 상당히 외로움을 느끼면서 생활하고 있었다. 둘째, 이들은 북한에 두고 온 가족들에 대해 상당한 죄책감을 느끼고 있었다. 셋째, 대부분의 북한이탈주민들이 정서적 불안감을 가지고 있고 병리적으로는 외상후스트레스장애와 비슷한 불안을 체험하고 있었다. 넷째, 이들은 한국사회에서 열등감, 정체성과 관련된 갈등, 괴리감, 의사소통의 스트레스와 두 개의 공존할 수 없는 감정, 생각, 인식, 충동이 동시에 한 사람의 마음속에 공존하는 심리적 갈등상태인 양가감정 등의 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 전우택(2005)에 의하면 북한이탈주민은 남한사람도 못되고 북한사람도 아닌 특별한 사람이면서 보통 사람이라는 모호한 정체성을 지닌다고 하였다.²⁹ 즉 남한정부에 대해서도 의존심과

²⁸ 전우택, “남한 내 탈북자들의 의식 및 생활만족도 연구,” 『신경정신의학』 Vol. 43, No. 1 (2004), pp. 93~104.

²⁹ 전우택, “탈북자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 『통일연구』, 제1권 제2호 (연세대학교 통일연구원, 1997), pp. 109~167.

독립심의 중간에 있으며 자본주의와 사회주의 체제의 중간 입장에서 있다는 것이다. 또한 북에 두고 온 가족을 기억해야 할지, 잊어야 할지를 늘 고민하고 있다는 것이다.

이상과 같은 맥락에서 본 연구에서는 남한사회 심리적 적응을 북한이탈주민들이 남한사회에서 일상생활을 수행함에 있어 불안감이 없고 남한사회 구성원으로써 소속감과 편안함을 느끼는 상태로 정의하고자 한다.

3. 적응유연성

가. 적응유연성의 개념

적응유연성(resilience)은 라틴어의 ‘salire’와 ‘resilire’에서 유래된 말로서 어원상 ‘회복 혹은 극복할 수 있는 능력’을 말한다. 사전적 의미를 살펴보면 “압력이 가해질 때 원래 상태로 되돌아올 수 있는 물질의 유연함, 탄성”이라는 의미로 사용되었다. 이러한 의미를 사람에게 사용할 때는 “허약함 혹은 우울 후에 용기 또는 활기를 얻기 쉬움”으로 정의하였다.³⁰ Waite와 Weiner, Delahunty(1998)에 따르면 이러한 개념이 인간에게 적용되면서 “변화나 역경에 쉽게 적응하거나 회복하는 능력, 질병이나 충격, 역경으로부터 빨리 회복되는 힘 혹은 상황에 따라서 알맞게 대처하는 능력”으로 정의하고 있다.³¹

적응유연성은 흔히 보호요인의 개념과 중복되어 사용되고 있는데, 적응유연성이 어려운 환경에도 불구하고 성공적으로 적응하는 것을 의미한다면, 보호요인은 적응유연성 결과가 나오도록 영향을 미치는 과정요인을 의미한다. 따라서 보호요인은 위험상황에 노출되었을 때 나타날 수 있는 부정적 영향력을 중재하거나 완화시켜 문제행동이 유발될 수 있는 확률을 낮추는 변인을 말한다. 실제적으로 적응유연성이 강한 사람은 스트레스 상황에서 상처를 덜 받거나 역경에 취약하지 않은 것이 아니라, 그러한 상황에서 효과적으로 대처하는 능력을 발휘하는 사람이라고 할 수 있다.³² 즉, 적응유연성은 위험요인이 존재하고 있으나

³⁰ Merriam-Webster, *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*. Springfield, Mass: Merriam-Webster (1983).

³¹ M. Waite, E. Weiner & A. Delahunty (eds.), *Oxford Dictionary and Usage Guide to the English Language* (N.Y.: The Oxford University Press, 1995).

³² 박현선, “빈곤청소년의 위험 및 보호요소가 학교 적응유연성에 미치는 영향,” 『사회복지연구』, 제11권 (서울여자대학교 사회복지연구소, 1998), pp. 23~52.

적응적인 결과를 가져오는 긍정적인 힘을 가진 조합이라고 정의한다.³³ 또한 스트레스가 증가되는 상황에서 초차 영향을 거의 받지 않거나 덜 받으며 유능감으로 스트레스 상황을 대처함으로써 스트레스를 현저하게 낮출 수 있는 능력으로³⁴ 보기도 한다.

특히 Luthar와 Cicchetti(2000)는 적응유연성을 “심각한 외상이나 역경에도 불구하고 긍정적인 적응을 보여주는 개인의 역동적인 과정”으로 정의하였다.³⁵ 이것은 적응유연성의 개념이 ① 역경에 처해 있고, ② 긍정적인 적응의 표시라는 두 가지 요인 구조를 포함하고 있어야 한다는 뜻으로 이 선행조건은 적응유연성을 발달시키기 위한 필수조건이다. 최근 통합모델에서 말하는 적응유연성은 극도의 스트레스와 외상으로부터 건강한 회복력을 의미한다.³⁶

우리나라에서도 적용되는 분야나 연구자의 관점에 따라 회복력,³⁷ 복원력,³⁸ 탄력성,³⁹ 자아탄력성,⁴⁰ 적응유연성,⁴¹ 극복력⁴² 등으로 다양하게 번역되고 있고 그 개념에 있어서도 분명하고 명확한 정의 없이 보호요인이나 적응과 중복되는 의미로 사용되고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 적응유연성의 개념은 보호 및 환경요인을 포함시키는 문제뿐 아니라 상태(예, 단기간의 상태), 특성(예, 장기간의 성격), 과정(상호작용)에 따라 적응유연성의 구성요소를 결정짓는 매우 중요한 요인이다. 본 연구에서 관심을 가지고 있는 북한이탈주민은 남한사회에서 적응과정상에 있다. 이러한 점을 고려하여 볼 때 본 연구에서는 적응유연성을 통합적인 구성개념으로 보고 “외상(trauma)과 문화적 변화에도 불구하고 정신병리를 일으키지 않으며 중요한

³³ N. Garmezy, “Children in Poverty: Resilience Despite Risk,” *Psychiatry*, Vol. 56 (1993), pp. 127~136.

³⁴ 이소영, “학교중단 청소년의 중퇴이후 적응결정요인,” (서울대학교 석사학위논문, 2000).

³⁵ S. S. Luthar & D. Cicchetti, “The Construct of Resilience: Implications for Interventions and Social Policies,” *Development and Psychopathology*, Vol. 12 (2000), pp. 857~885.

³⁶ J. P. Wilson & B. Drozdek, *Broken Spirits: The Treatment of Traumatized Asylum Seeker, Refugees and War and Torture Victims* (N.Y.: Brunner, 2004).

³⁷ 김혜성, “회복력 개념 개발,” (중앙대학교 박사학위논문, 1997).

³⁸ 전미영, “암으로 사별한 가족의 복원에 관한 연구,” (한양대학교 박사학위논문, 1996).

³⁹ 김승경, “이혼 가정 아동의 탄력성에 대한 위협-보호요인들 간의 경로 분석,” (서울여자대학교 박사학위논문, 2004).

⁴⁰ 구형모 외, “CCQ 자아탄력 척도와 자아통제 척도의 타당도 연구,” 『한국심리학회지: 임상』, 제 20권 2호 (2001), pp. 345~358.

⁴¹ 박현신, “실직가정 청소년의 적응유연성 증진을 위한 프로그램 개발 및 효과성 평가,” 『한국아동복지학』 제8호 (1999), pp. 35~58.

⁴² 김동희, “만성질환아의 극복력(resilience) 측정도구 개발,” (연세대학교 박사학위논문, 2003).

적응상의 문제를 일으키지 않고 정상수준의 기능을 유지하며 살아가는 개인의 내적 특성, 대처양상 및 보호요인”으로 정의하기로 한다.

나. 적응유연성과 사회적응의 관계

북한이탈주민의 적응유연성과 적응의 관련성에 대한 연구결과들은 북한이탈주민의 적응유연성이 남한 입국 후 정착지에서의 적응에 긍정적인 효과를 발휘하고 있다고 보고하고 있다. 박미석과 이종남(1999)은 탈북자 가족의 성공적인 적응을 위한 대표적인 조건으로 적극적이고 사교적인 성격과 높은 자아존중감, 탈북자 자신이 보유한 자원 등으로 보았다.⁴³ 김성운(2005)은 북한이탈주민후원회와 국가정보원이 운영하는 사이트에서 나온 새터민 수기 중 40편을 대상으로 강점요인, 약점요인, 기회요인, 위협요인으로 북한이탈주민에 대한 SWOT(Strength, Weakness, Opportunity, Threat)분석을 하였다.⁴⁴ 그 결과 북한이탈주민의 강점요인을 ‘고난극복, 자립, 자활의지, 새로운 아이디어, 면학, 직업교육, 필승적 각오’, 기회요인은 ‘자아실현, 정부지원, 교육기회 부여, 문호개방, 적성과 개성실현, 자영업, 종교자유’, 약점요인은 ‘가치관의 차이, 의식구조의 차이, 취업능력의 결여, 사회적 편견, 문화지체’이며, 위협요인은 ‘자립자활의지의 약화, 정서 심리적 불안상태, 가족해체, 남한주민과의 갈등, 새로운 환경 이질감, 과잉 교육지원’이라고 보았다.

한편 Maddi(1999)에 의하면 극도의 전쟁 외상경험자를 대상으로 한 연구에서도 강인성이 높은 참가자는 SCL-90(간이정신진단검사, System Check List)의 불안, 우울, 신체화, 대인관계 민감성 점수가 낮은 것으로 나타났다.⁴⁵ SCL-90에서 낮은 점수를 받은 강인한 사람은 스트레스 상황에서 정서를 더 잘 조절하는 것으로 나타났다.

특히 사회적 지지는 위협에 대한 강한 조절요인으로 강조되어 오고 있다. 이원숙(2000)에 의하면 사회적 지지는 개인의 안녕으로부터 정신장애, 스트레스 사건, 성폭력, 가족해체, 알코올 및 약물남용, 이혼, 사별, 암, 에이즈 등 죽음에 이르기까지 생각할 수 있는 거의 모든 사회문제를 해결하는 데 적용되고 있으며 다양한

⁴³ 박미석·이종남, “탈북가족의 남한사회 적응시 겪는 어려움과 그에 따른 대처방안.”

⁴⁴ 김성운, 『새터민 정착의 사회적 실태와 문제점 그리고 개선방안』, (서울: 남북사회문화연구소, 2005).

⁴⁵ S. R. Maddi, “The Personality Construct of Hardiness: Effects on Experience, Coping and Strain,” *Consulting Psychology Journal, Practice and Research*. Vol. 51 (1999).

부분에서 그 효과성이 입증되고 있다.⁴⁶

삶의 의미는 인간의 다양한 적응영역에서 탁월한 영향력을 행사하며 인간의 행동과 경험은 다양한 의미수준에 의해 외부의 영향과 변화에 많은 영향을 받는다. 어려움이나 문제에 부딪혔을 때 의미수준의 증가는 고통으로부터 빠져나올 수 있도록 도와줄 뿐 아니라 긍정적인 만족감과 자아충족감을 증대시킨다.⁴⁷ 따라서 삶의 의미는 역경상황을 이겨내는 데 중요한 역할을 한다고 할 수 있다.

유성경 외(2004)는 가정위험 요소와 적응수준, 그리고 자아탄력성, 실존적 영성, 애착(또래, 부모) 간의 관계를 구조방정식 모형을 적용하여 분석하였는데 그 결과 자아탄력성과 실존적 영성이 매개효과를 가장 뚜렷하게 하고 있는 것으로 나타났다.⁴⁸

강한 종교적 신념은 통제감과 삶의 의미, 친밀감 등을 증진시킨다는 결과도 있다. 정성덕 외(2004)에 의하면 종교가 인정되지 않는 사회주의 사회인 중국조선족 자치구 여성 400명을 대상으로 한 연구에서 실존적 안녕 정도가 높을수록 정신병적 경향 및 불안과 우울 모두 유의하게 낮았다.⁴⁹ 즉 실존적 안녕감은 정신병적 경향 및 불안과 우울을 모두 낮추어 주어, 정신건강을 증진시키는 경향을 보였다.

이러한 선행연구 결과는 북한이탈주민의 적응유연성이 남한사회적응을 효과적으로 돕는 중요한 요인으로 작용할 것임을 지지하는 결과이다. 이에 본 연구에서는 적응유연성을 남한사회적응에 영향을 미치는 보호요인으로 보고 연구를 진행하고자 한다.

III. 연구 방법

1. 연구대상

본 연구는 하나원 출신의 남한에서 거주하고 있는 총 226명에게 2013년 6월 1일부터 7월 1일까지 우편으로 설문조사를 실시하였다. 그 중 탈북동기를 응답하지

⁴⁶ 이원숙, “성폭력 상담의 사회복지적 지원체계-위기상담으로서의 성폭력 상담-.” 『한국성폭력상담소』, Vol. 2000, No. 1 (2000), pp. 73~92.

⁴⁷ 김택호, “희망과 삶의 의미가 청소년의 탄력성에 미치는 영향,” (한양대학교 박사학위논문, 2004).

⁴⁸ 유성경 외, “가정의 위험요소와 적응의 관계에서 자아탄력성, 애착, 실존적 영성의 매개효과 검증,” 『교육심리연구』, 제18권 1호 (2004), pp. 393~408.

⁴⁹ 정성덕 외, “중국 거주 조선족 여성의 영적 안녕정도가 정신건강에 미치는 영향,” 『영남의대학술지』 제21권 2호 (2004), pp. 151~166.

않은 24명과 10문항 이상 응답하지 않은 4명을 제외하고, 최종적으로 198명을 분석에 사용하였다.

2. 측정도구

가. 탈북동기

북한이탈주민의 탈북동기를 측정하기 위해서 허지연(2003)에 의해 제안된 탈북동기 설문지를⁵⁰ 사용하였다. 허지연(2003)의 연구에 따라 탈북동기를 정치형, 경제형, 사회형, 미래형으로 나누었으며 이 중 북한이탈에 가장 큰 영향을 준 동기를 선택하도록 하였다. 정치형은 정치적, 이념적 이유와 정치적 신변위협으로 설명되었으며, 경제형은 먹고 살기 위한 이유와 식량난과 같은 경제적 어려움의 이유를 포함하였다. 또한 사회형은 좋지 않은 출신성분에서 벗어나기 위함과 가족, 친척들을 만나기 위한 이유로 구성되었고, 미래형은 자유와 보다 나은 개인적 삶의 이유를 포함하였다.

나. 적응유연성

북한이탈주민의 적응유연성을 측정하기 위해서 김현아(2006)에 의해 개발된 새터민의 적응유연성 척도를⁵¹ 사용하였다. 이 척도는 총 42문항으로 7요인으로 구성되어 있다. 각 요인은 강인성(7문항, Cronbach's $\alpha=.87$), 종교성향(6문항, Cronbach's $\alpha=.92$), 친밀감(7문항, Cronbach's $\alpha=.87$), 사회적 지지(6문항, Cronbach's $\alpha=.85$), 꿈과 목표(5문항, Cronbach's $\alpha=.86$), 실존적 영성 요인(6문항, Cronbach's $\alpha=.80$), 인내심(5문항, Cronbach's $\alpha=.79$)으로 구성되었다. 기존 연구와 마찬가지로 본 연구에서도 Likert식 5점 척도로 응답하도록 하였다. 32번, 33번, 34번, 35번, 37번 문항은 부정문항으로 분석 시 역채점하여 사용하였다. 따라서 점수가 높을수록 적응유연성이 높다고 할 수 있다.

⁵⁰ 허지연, “탈북자의 탈북요인과 중국, 한국 이동경로에 관한 연구: 이상적 정착지와 행위 변화를 중심으로.”

⁵¹ 김현아, “새터민의 적응유연성 척도 개발.”

다. 남한사회적응

본 연구에서는 남한사회적응을 환경적 적응과 심리적 적응의 두 가지로 나누어 보았다. 환경적 적응은 장혜경, 김영란(2000)의 사회적응문제 척도 12문항 중 김재엽, 최지현, 류원정(2012)의 연구에서 사용한 10문항(Cronbach's $\alpha=.905$)을 바탕으로,⁵² 심리적 적응에 해당하는 ‘다른 사람에 대한 두려움으로 사람들과 접촉을 꺼릴 때가 있다’, ‘사람들이 나에게 직접 말하지는 않지만 그들에게서 차별을 느낀다’, ‘사람들은 나에게 대해 편견을 가지고 있다’, ‘남한사회에 소속감을 느끼지 못하고 있다’의 4문항을 제외하고 총 6문항을 사용하였다. 본 연구에서는 Likert식 5점 척도로 응답하도록 하였으며 환경적 적응에 해당하는 6문항은 모두 부정 문항으로 분석 시 역채점하여 사용하였다. 따라서 점수가 높을수록 남한사회의 환경에 잘 적응한다고 할 수 있다.

심리적 적응을 측정하기 위해서는 신예정(2001)의 연구에서 쓰인 북한이탈주민의 심리적 적응형태를 알아보는 문항⁵³ 중 심리상태를 파악하기 위한 문항 13개를 사용하였다. 본 연구에서는 Likert식 5점 척도로 응답하도록 하였으며 기존의 13문항은 모두 부정적 문항으로 분석 시 역채점하여 사용하였다. 따라서 점수가 높을수록 남한사회에 심리적으로 잘 적응한다고 해석할 수 있다.

3. 자료처리 및 분석방법

SPSS 18.0을 사용하여 다음과 같이 분석하였고, 유의수준은 0.05에서 검증하였다($p<.05$). 본 연구의 연구문제 및 가설을 검증하기 위한 분석 방법은 다음과 같다.

첫째, 인구 통계학적 변인을 알아보기 위해 빈도분석 및 기술통계 분석을 실시하였다.

둘째, 탈북동기에 따른 남한사회적응의 차이를 검증하기 위해 일원변량분석(One-way ANOVA)을 실시하였으며, 변량분석 결과 유의미한 것에 대해서는 Bonferroni 사후검증을 하였다.

셋째, 북한이탈주민의 적응유연성에 따른 남한사회적응의 차이를 검증하기 위해

⁵² 김재엽·최지현·류원정, “PTSD가 북한이탈주민의 남한사회적응에 미치는 영향: 자아탄력성, 사회적 교류의 조절효과를 중심으로,”의 설문지 10문항.

⁵³ 신예정, “북한이탈주민의 사회적 삶과 적응에 관한 연구,” (이화여자대학교 석사학위논문, 2000).

우선 적응유연성의 평균 점수를 중심으로 ‘적응유연성 고 집단’과 ‘적응유연성 저 집단’으로 나눈 후 두 집단의 남한사회적응에 대한 독립표본t검사(Independent t-test)을 실시하였다.

넷째, 탈북동기와 북한이탈주민의 적응유연성에 따른 남한사회적응의 차이를 검증하기 위해 이원변량분석(Two-way ANOVA)을 실시하였으며, 변량분석 결과 유의미한 것에 대해서는 Bonferroni 사후검증을 하였다.

다섯째, 남한사회적응의 두 하위요인인 환경적 적응과 심리적 적응 관계를 알아보기 위해 상관분석을 실시하였다.

IV. 연구결과

1. 표본의 인구통계학적 특성

표본의 일반적 특성을 분석하기 위하여 응답자의 연령, 북한출생지, 북한에서의 최종거주지, 북한 탈출일, 남한 입국일, 성별, 북한에서의 학력, 남한에서의 학력, 결혼 경험, 북한에서의 직업, 남한에서의 직업, 북한에서의 노동당원 여부, 북한에서의 계층 지위, 북한에서의 경제적 생활수준, 남한에서의 경제적 생활수준, 종교에 관한 빈도 분석 및 기술통계 분석을 실시하였다. 이상의 빈도분석 및 기술통계 분석 결과는 <표 3>과 같다.

<표 3> 인구통계학적 특성

구분	평균		표준편차	
연령	39.343(세)		12.079(세)	
북한 탈출일	80.365(개월)		68.486(개월)	
남한 입국일	36.688(개월)		38.758(개월)	

구분		빈도(명)	비율(%)	구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남	66	33.333	북한 최종 거주지	강원도	2	1.010
	여	104	52.525		개성시	1	0.505
	무응답	28	14.141		양강도	34	17.171
	합계	198	100.000		자강도	2	1.010

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)			
북한 출생지	강원도	5	2.525	북한 최종 거주지	평안도	7	3.535	
	양강도	39	19.696		평양	1	0.505	
	자강도	4	2.020		함경도	117	59.090	
	평안도	17	8.585		황해도	2	1.010	
	평양	9	4.545		중국	0	0.000	
	함경도	108	54.545		일본	1	0.505	
	황해도	3	1.515		무응답	31	15.656	
	중국	2	1.010		합계	198	100.000	
	일본	2	1.010		남한에서의 학력	고등학교 재학	3	1.515
	무응답	9	4.545			고등학교 졸업	17	8.585
	합계	198	100.000			전문대학교 재학	10	5.050
						전문대학교 졸업	2	1.010
북한에서의 학력	인민학교 중퇴/졸업	7	0.353	대학교 재학	11	5.555		
	고등중학교 중퇴/졸업	125	63.131	대학교 졸업	6	3.030		
	전문학교, 단과대학 중퇴/졸업	22	11.111	대학원 재학/졸업	3	1.515		
	대학중퇴/ 졸업	32	16.161	기타	34	17.171		
	연구원/박사원 중퇴/졸업	1	0.505	무응답	112	56.565		
	기타	4	2.020	합계	198	100.000		
	무응답	7	3.535	북한에서의 직업	노동자/생산직	64	32.323	
	합계	198	100.000		농어민	13	6.565	
결혼경험	북한에서의 결혼 경험이 있음	99	50.000		사무직	26	13.131	
	남한에서의 결혼 경험이 있음	20	10.101		학생	29	14.646	
	결혼 경험이 없음	52	26.262		무직	6	3.030	
	남북한 모두에서 결혼 경험이 있음	14	7.070		전문직	12	6.060	
	무응답	13	6.565		고위관리직	15	7.575	
	합계	198	100.000		상업/자영업	1	0.505	

구분		빈도(명)	비율(%)	구분		빈도(명)	비율(%)
북한에서의 노동 당원 여부	노동당원 이였음	26	13.131	북한에서의 직업	서비스직/ 판매직	2	1.010
	노동당원이 아니였음	154	0.777		주부	11	5.555
	무응답	18	9.090		기타	0	0.000
	합계	198	100.000		무응답	9	4.545
					합계	198	100.000
남한에서의 직업	노동자/생산직	44	22.222	북한에서의 경제적 생활수준	아주 잘 사는 편이었다	8	4.040
	농어민	1	0.505		잘 사는 편이었다	36	18.181
	사무직	12	6.060		보통이었다	102	51.515
	학생	25	12.626		곤란한 편이었다	40	20.202
	무직	19	9.595		아주 곤란한 편이었다	12	6.060
	전문직	13	6.565		무응답	0	0.000
	고위관리직	2	1.010		합계	198	100.000
	서비스직/ 판매직	17	8.585	남한에서의 경제적 생활수준	아주 잘 사는 편이다	4	2.020
	주부	20	10.101		잘 사는 편이다	16	8.080
	기타(밀수, 인신매매, 이산가족연결 사업 등등)	21	10.606		보통이다	79	39.898
	무응답	24	12.121		곤란한 편이다	72	36.363
	합계	198	100.000		아주 곤란한 편이다	15	7.575
					무응답	12	6.060
북한에서의 계층지위	핵심계층	14	7.070	합계	198	100.000	
	기본계층	120	60.606	종교	기독교	91	45.959
	적대계층	25	12.626		천주교	11	5.555
	기타	19	9.595		불교	4	2.020
	잘 모르겠다	12	6.060		유교	0	0.000
	무응답	8	4.040		무교	62	31.313
	합계	198	100.000		기타	7	3.535
					무응답	23	11.616
					합계	198	100.000

2. 탈북동기에 따른 남한사회적응의 차이

탈북동기에 따라서 남한사회적응의 차이가 있는지 알아보기 위해 일원배치 분산분석(One-way ANOVA)을 실시하였다. 남한사회적응은 환경적 적응과 심리적 적응으로 구분하였으며, 각 응답자 별로 환경적 적응과 심리적 적응 점수의 평균값을 구하여 분석에 사용하였다.

탈북동기에 따른 남한사회 환경적 적응의 차이를 검증하기 위해 일원배치 분산분석(One-way ANOVA)을 실시한 결과, 탈북동기에 따른 남한사회 환경적 적응에서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다($F=1.016, p>.05$). 하지만 탈북동기에 따른 남한사회 심리적 적응의 차이는 유의한 것으로 나타났다($F=3.666, p<.05$). 즉, 탈북동기에 따라서 환경적 적응은 차이가 없지만, 심리적 적응은 차이가 있다고 할 수 있다. 유의한 차이가 있는 심리적 적응에 한해, 구체적으로 각각의 탈북동기에 따른 심리적 적응의 차이가 있는지 알아보기 위해 Bonferroni 사후분석을 실시한 결과, 경제형과 미래형에서 유의한 차이가 있었다($p<.05$). 이 결과는 미래형 동기를 가지고 탈북한 사람과 경제형 동기를 가지고 탈북한 사람이 정치형과 사회형의 동기를 가지고 탈북한 사람에 비해 심리적 적응이 높음을 알게 해주는 결과이다. 이상의 결과는 <표 4>, <표 5> 및 <그림 2>에 요약 제시되었다.

<표 4> 탈북동기에 따른 남한사회적응의 차이

남한사회적응	탈북동기	N	평균	표준편차	표준오차	F	P
환경적 적응	정치형	18	3.230	.876	.206	1.016	.387
	경제형	63	3.080	.752	.095		
	사회형	24	3.194	.790	.161		
	미래형	93	3.303	.785	.081		
심리적 적응	정치형	18	3.573	.686	.162	3.666	.013*
	경제형	63	3.204	.803	.101		
	사회형	24	3.315	.610	.125		
	미래형	93	3.537	.562	.058		

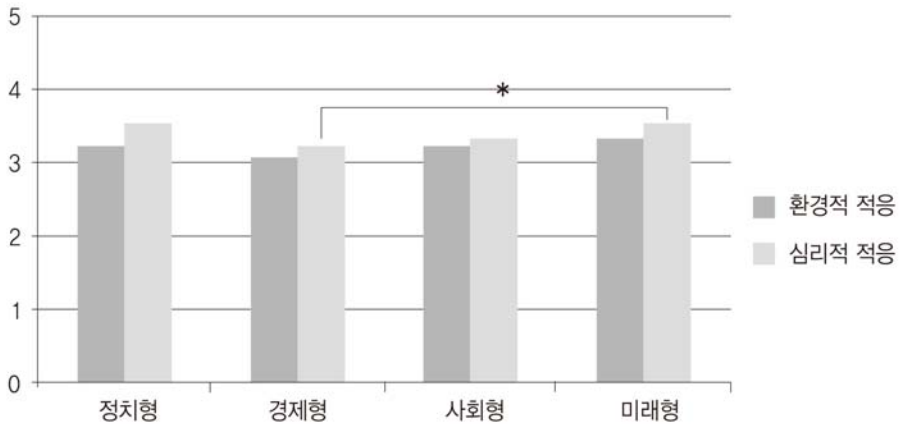
* $p<.05$

<표 5> 탈북동기에 따른 남한사회 심리적 적응의 차이에 대한 Bonferroni 사후분석

(I) 탈북동기	(J) 탈북동기	평균차 (I-J)	표준오차	유의확률
정치형	경제형	.369	.178	.235
	사회형	.257	.207	1.000
	미래형	.036	.171	1.000
경제형	정치형	-.369	.178	.235
	사회형	-.111	.159	1.000
	미래형	-.333	.108	.015*
사회형	정치형	-.257	.207	1.000
	경제형	.111	.159	1.000
	미래형	-.221	.152	.884
미래형	정치형	-.036	.171	1.000
	경제형	.333	.108	.015*
	사회형	.221	.152	.884

*p<.05

<그림 2> 탈북동기에 따른 남한사회적응의 차이



*p<.05

3. 적응유연성에 따른 남한사회적응의 차이

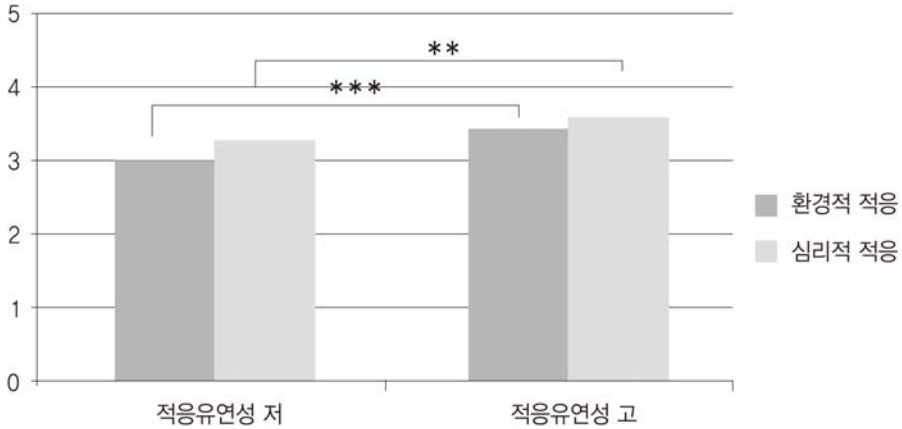
북한이탈 주민의 적응유연성에 따라서 남한사회적응의 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본t검정을 실시하였다. 남한사회적응은 환경적 적응과 심리적 적응으로 구분하였으며, 각 응답자 별로 환경적 적응과 심리적 적응 점수의 평균값을 구하여 분석에 사용하였다. 또한 본 연구는 전반적인 적응유연성이 남한사회적응에 미치는 영향을 알아보기 위한 것이므로, 각 하위요인을 구분하지 않고 적응유연성 42문항 전체에 대한 각 개인별 평균을 구한 후, 평균 3.576 미만을 ‘적응유연성 저 집단’, 평균 3.576 이상을 ‘적응유연성 고 집단’으로 구분하여 실시한 결과, 적응유연성에 따른 남한사회 환경적 적응의 차이에 있어서 고·저집단 간 매우 유의한 차이가 있었다($t=-4.155, p<.001$). 또한 적응유연성에 따른 남한사회 심리적 적응의 차이도 고·저집단 간 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다($t=-3.331, p<.01$). 이러한 결과는 적응유연성이 낮은 집단보다 적응유연성이 높은 집단이 환경적 적응과 심리적 적응에서 모두 유의하게 높다는 것을 알게 해주는 결과이다. 이상의 결과는 <표 6> 및 <그림 3>에 요약 제시되었다.

<표 6> 적응유연성에 따른 남한사회적응의 차이

남한사회적응	적응유연성	N	평균	표준편차	표준오차	t	p
환경적 적응	저	96	2.983	.694	.071	-4.155	.000***
	고	102	3.428	.805	.080		
심리적 적응	저	96	3.246	.680	.069	-3.331	.01**
	고	102	3.559	.643	.064		

***p<.001, **p<.01

<그림 3> 적응유연성에 따른 남한사회적응의 차이



***p<.001, **p<.01

4. 탈북동기와 적응유연성에 따른 남한사회적응의 차이

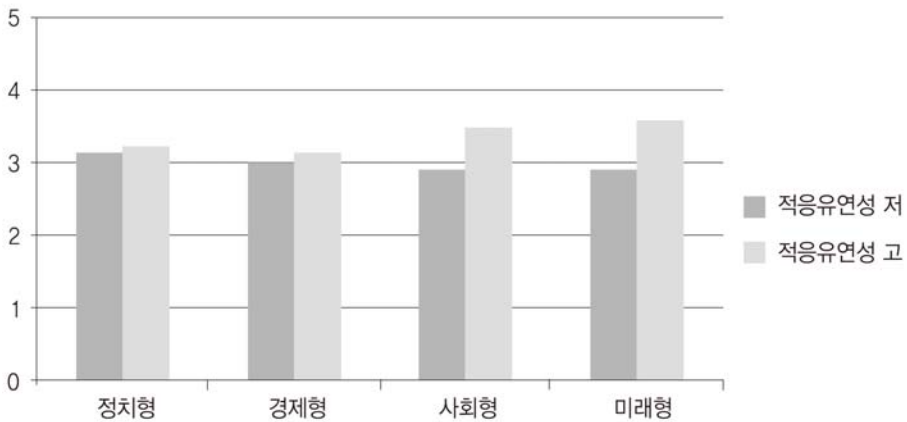
북한이탈 주민의 탈북동기와 적응유연성에 따라서 남한사회적응의 차이가 있는지 알아보기 위해 이원배치 분산분석(two-way ANOVA)을 실시하였다. 마찬가지로, 남한사회적응은 환경적 적응과 심리적 적응으로 구분하였으며, 각 응답자 별로 환경적 적응과 심리적 적응 점수의 평균값을 구하여 분석에 사용하였다.

분석결과, 적응유연성과 탈북동기에 따른 남한사회 환경적 적응의 차이는 유의하지 않았다($F=1.683, p>.05$). 또한 적응유연성과 탈북동기에 따른 남한사회 심리적 적응의 차이도 유의하지 않은 것으로 나타났다($F=.637, p>.05$). 이상의 결과는 <표 7> 및 <그림 4>, <그림 5>에 요약 제시되었다.

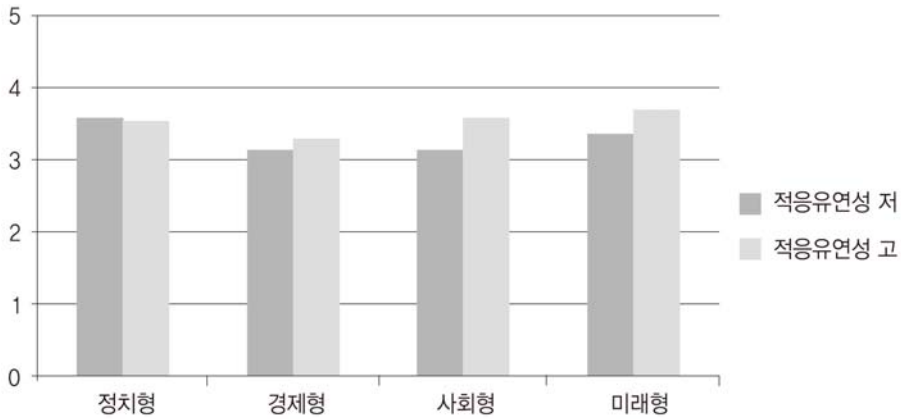
<표 7> 탈북동기와 적응유연성에 따른 남한사회적응의 차이

남한사회적응	탈북동기	적응유연성	평균	표준편차	N	F	p
환경적 적응	정치형	저	3.161	0.508	6	1.683	.172
		고	3.264	1.031	12		
	경제형	저	3.026	0.684	38		
		고	3.163	0.853	25		
	사회형	저	2.903	0.740	12		
		고	3.486	0.757	12		
	미래형	저	2.939	0.730	40		
		고	3.577	0.716	53		
심리적 적응	정치형	저	3.577	0.577	6	.637	.592
		고	3.571	0.759	12		
	경제형	저	3.137	0.795	38		
		고	3.305	0.822	25		
	사회형	저	3.071	0.584	12		
		고	3.560	0.553	12		
	미래형	저	3.352	0.582	40		
		고	3.676	0.509	53		

<그림 4> 탈북동기와 적응유연성에 따른 환경적 적응의 차이



<그림 5> 탈북동기와 적응유연성에 따른 심리적 적응의 차이



5. 환경적 적응과 심리적 적응의 관계

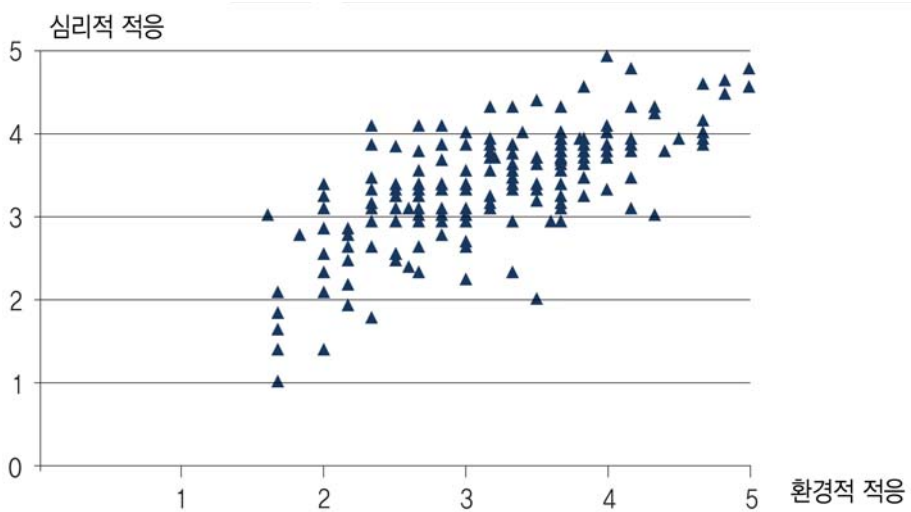
남한사회적응의 두 하위요인인 환경적 적응과 심리적 적응 간에 어떠한 관계가 있는 지 알아보기 위해, 상관분석(correlation analysis)을 실시하였다. 환경적 적응과 심리적 적응의 각 응답자 별 평균값을 분석에 사용하였으며, 분석 결과, 매우 유의미한 상관이 있었다($r=.718, p<.001$). 따라서 환경적 적응과 심리적 적응 간 상호 상관관계가 높다는 것을 알 수 있다. 이상의 결과는 <표 8> 및 <그림 6>에 요약 제시되었다.

<표 8> 환경적 적응과 심리적 적응의 상관분석 결과

		환경적적응	심리적적응
환경적적응	Pearson 상관계수	1	.718
	유의확률 (양쪽)		.000***
심리적적응	Pearson 상관계수	.718	1
	유의확률 (양쪽)	.000***	

*** $p<.001$

<그림 6> 환경적 적응과 심리적 적응의 상관관계



V. 결론 및 논의

1. 결과 논의

본 연구는 하나원 출신의 남한사회에 거주하고 있는 총 226명을 대상으로, 탈북 동기와 남한사회적응에 대해 살펴보고 그 경로에서 적응유연성의 조절효과를 검증하는 것을 연구목적으로 하였다. 분석결과에 따른 주요 결론은 다음과 같다.

첫째, 남한사회적응을 환경적 적응과 심리적 적응으로 구분하여, 탈북동기에 따라서 남한사회적응의 차이가 있는지 알아보려고 하였다. 연구결과, 탈북동기에 따른 남한사회 환경적 적응에서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다($F=1.016, p>.05$). 하지만 탈북동기에 따른 남한사회 심리적 적응의 차이는 유의한 것으로 나타났다($F=3.666, p<.05$). 즉, 탈북동기에 따라서 환경적 적응은 차이가 없지만, 심리적 적응은 차이가 있다고 할 수 있다. 유의한 차이가 있는 심리적 적응에 한해, 구체적으로 각각의 탈북동기에 따른 심리적 적응의 차이가 있는지 알아보기 위해 Bonferroni 사후분석을 실시한 결과, 경제형과 미래형에서 유의한 차이가 있었다($p<.05$). 이 결과는 미래형 동기를 가지고 탈북한 사람과 경제형 동기를 가지고 탈북한 사람이 정치형, 사회형의 동기를 가지고 탈북한 사람에 비해 심리적 적응이 높음을 알게 해주는 결과이다.

하영수의 연구(2010)에서는 북한이탈주민의 사회정착 성공율이 15% 미만이라고 지적하고 있듯이,⁵⁴ 현재 북한이탈주민의 남한사회적응에 대한 정부지원과 노력에도 다수의 북한이탈주민이 남한사회에 성공적인 적응을 이루지 못하고 있다. 위 연구 결과에서 심리적 적응이 성공적인 정착에 중요한 변인임을 시사한다. 즉 북한이탈주민들이 남한사회의 법과 제도, 언어, 문화, 직장생활 등 환경적 적응항목에 있어서는 탈북동기에 따라 차이가 없지만 ‘재북가족에 대한 죄책감’, ‘관심과 흥미의 범위’, ‘희망감’, ‘이방인 느낌’, ‘위축감’, ‘두려움’, ‘자신감’ 등 심리적 적응항목에 있어서는 탈북동기에 따라 차이가 있는 것을 의미한다. 현재 북한이탈주민의 남한사회적응을 위한 정착지원제도에 일부 한계가 있지만, 탈북동기에 따른 개인의 환경적 적응에 차이를 발생할 정도는 아니라는 설명을 가능케 한다. 북한이탈주민의 남한내 심리적 적응과 관련하여 독특한 남한문화의 작용에 대해 검토해볼 필요가 있다. 김귀옥(2000)의 연구에서 남한주민이 북한주민에 대해 ‘빨갱이’, ‘거지떼’라는 인식을 강하게 가지고 있는 것으로 조사되었고, 남한주민들은 북한이탈주민들에 대해 일정한 거리감을 보이고 있음이 드러났다.⁵⁵ 이러한 것은 이장호(1992)가 제기한 6·25와 적색공포증,⁵⁶ 오수성(1993)이 제기한 바대로 남북한 분단의 장기화 등에 의해 영향 받은 것이다.⁵⁷ 대한민국의 주적은 북한으로서 북한의 통치집단에 대해서는 국가안보 차원의 적대관계를 유지하지만 북한주민과 북한이탈주민에 대해서는 같은 민족으로서의 동질감 회복을 위한 범국민적 노력이 적극 필요하다고 본다.

또한 북한이탈주민들은 미래형 동기 또는 경제형 동기를 가지고 탈북한 경우가 정치적 사회적 동기나 불만으로 인해 탈북한 경우보다 남한사회적응에서 더 용이할 수 있다는 연구결과는, 북한이탈주민의 성공적인 정착을 위한 초기 교육이 더욱 효과적이기 위해서 심리적 적응을 돕고 탈북동기에 따른 맞춤형 구체적인 교육이 필요함을 지적한다. 현재는 북한이탈주민에 대한 정착지원 정책은 이들의 탈북동기와는 상관없이 모든 사람을 동일선상에서 놓고 같은 교육과 지원정책을 진행하고 있는 실정이지만 앞으로 탈북동기에 따른 차별적인 교육과 정착지원 정책이 필요함을 시사한다.

⁵⁴ 하영수, “북한이탈주민의 지원정책과 적응실태에 관한 연구.”

⁵⁵ 김귀옥, “현대 북한 대중매체를 통해서 본 북한여성,” 『여성과 평화』, No. 1 (2000).

⁵⁶ 이장호, “남북간 심리적 동질성 회복,” 『사회과학과 정책연구』, 제 15권 제3호 (1992), pp. 115~125.

⁵⁷ 오수성, “적색공포의 본질과 심리적 작용,” 『남북의 장벽을 넘어서』 (서울: 중앙적성출판사, 1993).

둘째, 북한이탈 주민의 적응유연성에 따라서 남한사회적응의 차이가 있는지 알아보고자 하였고, 또한 전반적인 적응유연성이 남한사회적응에 미치는 영향을 알아보고자 하였다. 연구 결과, 적응유연성에 따른 남한사회 환경적 적응이 고·저집단 간 매우 유의한 차이가 있었다($t=-4.155, p<.001$). 또한 적응유연성에 따른 남한사회 심리적 적응도 고·저집단 간 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다($t=-3.331, p<.01$). 이러한 결과는 적응유연성이 낮은 집단보다 적응유연성이 높은 집단이 환경적 적응과 심리적 적응에서 모두 유의하게 높다는 것을 알게 해주는 결과이다.

위와 같이 적응유연성이 낮은 집단보다 높은 집단이 환경적 적응과 심리적 적응을 더 잘할 수 있음을 시사하는 연구결과는 북한이탈주민들의 적응유연성이 향상될 수 있도록 좀 더 체계적이고 전략적인 관리가 필요함을 지적한다.

본 연구에서는 적응유연성을 점검하는 항목으로 ‘강인성’, ‘종교적 신념’, ‘사회적 교류’, ‘꿈과 목표’, ‘삶의 의미’, ‘정체성’, ‘가족’ 등의 개념이 사용되었다. 이 중에서 북한이탈주민들에게 정책적 노력을 통해서 적응유연성을 향상시켜줄 수 있는 주요 항목은 ‘사회적 교류’의 확대라 할 수 있다. 그런 관점에서 북한이탈주민의 사회적 교류가 활발해지고 긍정적 지지체계를 구축할 수 있도록 좀 더 체계적이고 전략적인 관리가 필요하며, 현재 지지 체계 및 자원을 파악하고 네트워크를 개발 및 확대 할 수 있는 다양한 기회를 제공할 필요가 있다. 이와 관련하여 엄태완(2009)은 관련 전문직들이 북한이탈주민이 지지체계를 탐색하도록 돕고, 비공식적·공식적 원조자를 지지하고 교육해야 하며, 공식적 지지망을 개발해야 한다고 논의한 바 있다.⁵⁸ 북한이탈주민에게 사회적 교류의 등의 지원이 필요하며 북한이탈주민과 상호작용을 할 수 있는 장의 마련이 시급하다고 사료된다.

셋째, 북한이탈 주민의 탈북동기와 적응유연성에 따라서 남한사회적응의 차이가 있는지 알아보았다. 연구결과, 적응유연성과 탈북동기에 따른 남한사회 환경적 적응의 차이는 유의하지 않았다($F=1.683, p>.05$). 또한 적응유연성과 탈북동기에 따른 남한사회 심리적 적응의 차이도 유의하지 않은 것으로 나타났다($F=.637, p>.05$).

이러한 결과는 적응유연성과 탈북동기가 북한이탈주민이 남한사회에 적응하기 위해 동일하게 영향을 미치는 요인임을 시사한다. 앞서 연구결과는 적응유연성이 높을수록 환경적 적응과 심리적 적응이 높다는 결과를 얻었다. 또한 탈북동기가

⁵⁸ 엄태완, “북한이탈주민의 남한이주 과정의 외상적 체험에 대한 현상학적 연구,” 『한국사회복지학』, 제61권 2호 (2009), pp. 189~213.

미래형과 경제형일수록 남한사회에서 심리적 적응 가능성이 높다는 결과를 얻었다. 즉 북한이탈주민이 남한사회에 안정적인 적응에 성공하기 위해서는 적응유연성이 낮은 경우 적응유연성을 키워주는 프로그램이 도움이 될 수 있으며, 탈북동기에 따라 사회형과 정치형에 속하는 경우 효과적인 남한사회적응을 위해 정확한 사회나 정치영역에서 접할 수 있는 실제적이고 구체적인 정보나 교육을 통해 장·단점을 숙지하고 변화에 대한 대처 및 준비교육을 시켜주는 교육 또한 매우 중요할 수 있음을 시사한다.

넷째, 남한사회적응의 두 하위요인인 환경적 적응과 심리적 적응 간에 어떠한 관계가 있는 지 알아보려고 하였다. 연구결과 환경적 적응과 심리적 적응 간에 매우 유의미한 상관이 있었다($r=.718, p<.001$). 즉, 환경적 적응과 심리적 적응 간 상호 상관관계가 높음을 알 수 있었다.

이러한 결과는 환경적 적응이 높아질수록 심리적 적응도 높고, 심리적응이 높을수록 환경적응이 더 높다는 점을 시사해준다. 북한이탈주민들의 환경적 적응항목인 남한사회의 법과 제도, 언어, 문화, 직장생활 등에서 효과적인 적응을 하는 사람의 경우 심리적 적응항목인 ‘재북가족에 대한 죄책감’, ‘관심과 흥미의 범위’, ‘희망감’, ‘이방인 느낌’, ‘위축감’, ‘두려움’, ‘자신감’ 등에 있어서도 적응을 잘 할 수 있다는 설명이 가능하다. 따라서 현재 북한이탈주민을 위한 정착지원제도가 탈북동기에 따른 개인의 환경적 적응에 차이를 발생할 정도는 아니라 하여도 심리적 적응을 더욱 향상시킬 수 있는 방향으로 보완·개선되어야 할 것이다. 북한이탈주민이 남한사회에서 환경적으로 적응하지 못하고 정착에 실패하여 범죄율이 증가한다면 곧 남한사회에 대한 소속감을 갖지 못하고 사회불만세력으로 남게 된다는 것을 의미하며, 결국 남한사회 전체의 북한주민에 대한 이질감에도 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 정부기관에서는 문화적응 및 직업교육과 같은 사회적응교육 뿐 아니라 잠재적 일탈행위, 북한이탈주민을 진단할 수 있는 심리검사도구를 개발하여, 이들을 사전에 선별하고 범죄행위를 예방할 수 있는 범죄예방프로그램을 시급히 개발해야 할 것이다. 또한 북한이탈주민의 품행장애 혹은 일탈행위의 위험요인이나 보호요인에 대한 연구를 통해 북한이탈주민의 일탈행위를 최소화시킬 수 있는 방법을 모색해야 할 것이다.

2. 연구의 제한점 및 제언

북한이탈주민들이 남한사회에서 여러 가지 문화적 이질성에도 불구하고 효과적으로 정착에 성공하여 지역사회 발전의 일원이 되는 일이 무엇보다 시급하다. 이를 위해 많은 심층연구들이 진행되고 있는 것은 고무적인 일이다. 본 연구는 적응유연성이 남한사회적응에 영향을 미치는 변인인지를 검증하였고, 탈북동기가 북한이탈주민의 남한사회적응에 미치는 영향에 관한 최초의 연구라는데 그 의의가 있다. 각 개인의 탈북동기에 따라서 차별화된 지원방안과 정책이 필요하다는 시사점을 얻었다는 점에 중요한 의미를 갖는다.

그러나 본 연구를 진행하고 해석하는데 있어서 제한점과 제언은 다음과 같다.

우선, 측정도구의 문제점을 들 수 있다. 최근 북한이탈주민을 대상으로 한 몇몇 검사들이 개발되고 있지만 아직 다양한 검사들의 개발이 요구되는 시점이며, 본 연구에서도 탈북동기를 검사할 수 있는 검증된 측정도구가 없어 네 가지 탈북동기를 허지연(2003)이 분류한 정치형, 경제형, 사회형, 미래형에 제한하여 사용하였다. 그러나 북한이탈주민들의 다양한 영역에서의 탈북동기를 측정할 수 있는 신뢰도 있는 검사도구의 개발이 시급하다. 또한 본 연구의 조사방식은 우편을 발송하여 수신하는 식의 조사방식이었으며, 남북의 언어사용에서 상이성이 존재하는 북한이탈주민들이 문항의 정확한 이해도 측면에서 다소의 한계가 있었을 것으로 추정된다. 본 연구는 적응하는 사람과 부적응하는 사람들의 자료들을 동시에 수집한 횡단적 조사연구로서 각 변인들 간의 시간적 관계를 확인하지 못하였다. 추후 연구는 위에서 지적하는 적응을 위한 순기능적인 변인들을 더 명확하게 검증하기 위해서는 시간차를 두고 측정하는 종단적 연구가 필요할 것으로 여겨진다. 또한 효과적인 북한이탈주민들의 남한사회적응을 위해 실생활 속에서 사용하고 있는 다양한 전략들의 기능적인 측면과 역기능적인 측면의 탐색뿐만 아니라 긍정적인 구성개념들을 밝혀 북한이탈주민에 대한 정책과 제도의 개선을 위한 근거를 마련할 수 있는 연구들이 더욱 요구된다.

■ 접수: 10월 31일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 11월 22일

참고문헌

1. 단행본

북한이탈주민지원재단. 『2012 북한이탈주민 실태조사』. 서울: 북한이탈주민지원재단, 2012.
 김성윤. 『새터민 정착의 사회적 실태와 문제점 그리고 개선방안』. 서울: 남북사회문화연구소, 2005.

Lazarus, R. S. & S. Folkman. *Stress, Appraisal and Coping*. New York: Springer Publishing Company, 1984.

Merriam-Webster. *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*. Springfield, Mass: Merriam-Webste, 1983.

Waite, M., E. Weiner and A. Delahunty (eds.). *Oxford Dictionary and Usage Guide to the English Language*. N.Y.: Oxford University Press, 1995.

Wilson, J. P. & B. Drozdek. *Broken Spirits: The Treatment of Traumatized Asylum Seeker, Refugees and War and Torture Victims*. N.Y.: Brunner, 2004.

2. 논문

강권찬. “북한이탈주민 지원정책 분석.” 『민족연구』. 14권, 2005.

강유경. “북한이탈주민의 사회적응에 영향을 미치는 요인 분석.” 성공회대학교 석사학위 논문, 2011.

강해성. “북한이탈여성의 남한사회 초기적응 경험에 관한 연구.” 건국대학교 석사학위논문, 2011.

구형모 외. “CCQ 자아탄력 척도와 자아통제 척도의 타당도 연구.” 『한국심리학회지: 임상』. 제20권 2호, 2001.

김귀옥. “현대 북한 대중매체를 통해서 본 북한여성.” 『여성과 평화』. No. 1, 2000.

김동희. “만성질환아의 극복력(resilience) 측정도구 개발.” 연세대학교 박사학위논문, 2003.

김승경. “이혼 가정 아동의 탄력성에 대한 위험-보호요인들 간의 경로 분석.” 서울여자대학교 박사학위논문, 2004.

김재엽·최지현·류원정. “PTSD가 북한이탈주민의 남한사회적응에 미치는 영향: 자아탄력성, 사회적 교류의 조절효과를 중심으로.” 『사회복지연구』. 제43권 제4호, 2012.

김택호. “희망과 삶의 의미가 청소년의 탄력성에 미치는 영향.” 한양대학교 박사학위논문, 2004.

김혜성. “회복력 개념 개발.” 중앙대학교 박사학위논문, 1997.

김현아. “새터민의 적응유연성 척도 개발.” 경북대학교 박사학위논문, 2006.

김현아 외. “MMPI에 나타난 북한이탈주민의 개인차 특성.” 『통일연구』. 제7권 제2호, 2003.

남석인. “신장이식인의 스트레스가 이식 후 사회적응에 미치는 영향.” 연세대학교 석사학

- 위논문, 2002.
- 문숙재·김지희·이명근. “북한여성들의 탈북동기와 생활실태: 중국 연변지역의 탈북여성들을 중심으로.” 『대한가정학회지』. 제38권 5호, 2000.
- 박미석·이종남. “탈북가족의 남한사회 적응시 겪는어려움과 그에 따른 대처방안.” 『통일논총』. 제17권. (숙명여대 통일문제연구소), 1999.
- 박윤숙. “북한이탈청소년의 사회적 지지 특성과 남한사회 적응에 관한 연구.” 서울여자대학교 박사학위논문, 2006.
- 박인아. “북한이탈주민의 남한사회 적응실태 분석: 하나원 교육생과 사회 배출자 집단 비교를 중심으로.” 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004.
- 박현신. “빈곤청소년의 위험 및 보호요소가 학교 적응유연성에 미치는 영향.” 『사회복지연구』. 제11권 (서울여자대학교 사회복지연구소), 1998.
- _____. “실직가정 청소년의 적응유연성 증진을 위한 프로그램 개발 및 효과성 평가.” 『한국아동복지학』. 제8호, 1999.
- 서주연. “북한이탈주민의 외상후스트레스장애(PTSD)와 남한사회적응에 관한 탐색적 연구.” 이화여자대학교 석사학위논문, 2006.
- 신예정. “북한이탈주민의 사회적 삶과 적응에 관한 연구.” 이화여자대학교 석사학위논문, 2000.
- 엄태완. “북한이탈주민의 남한이주 과정의 외상적 체험에 대한 현상학적 연구.” 『한국사회복지학』. 제61권 2호, 2009.
- 유성경 외. “가정의 위험요소와 적응의 관계에서 자아탄력성, 애착, 실존적 영성의 매개효과 검증.” 『교육심리연구』. 제18권 1호. 2004.
- 유시연. “북한이탈주민의 사회적응에 영향을 미치는 요인.” 카톨릭대학교 일반대학원 석사학위논문, 2003.
- 윤여상. “귀순북한동포의 남한사회 적응에 관한 연구: 귀순자수기의 내용분석을 중심으로.” 영남대학교 정치외교학과 석사학위논문, 1995.
- 오수성. “적색공포의 본질과 심리적 작용.” 『남북의 장벽을 넘어서』. 서울: 중앙적성출판사, 1993.
- 이소영. “학교중단 청소년의 중퇴이후 적응결정요인.” 서울대학교 석사학위논문, 2000.
- 이원숙. “성폭력 상담의 사회복지적 지원체계-위기상담으로서의 성폭력 상담-.” 『한국성폭력상담소』. Vol. 2000, No. 1, 2000.
- 이장호. “남북간 심리적 동질성 회복.” 『사회과학과 정책연구』. 제 15권 제3호, 1992.
- 전미영. “암으로 사별한 가족의 복원에 관한 연구.” 한양대학교 박사학위논문, 1996.
- 전우택. “탈북자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구.” 『통일연구』. 제1권 제2호. 연세대학교 통일연구원, 1997.
- _____. “남한 내 탈북자들의 의식 및 생활만족도 연구.” 『신경정신의학』 Vol. 43, No. 1, 2004.
- 정성덕 외. “중국 거주 조선족 여성의 영적 안녕정도가 정신건강에 미치는 영향.” 『영남의대학술지』. 제21권 2호, 2004.
- 조동운·김용태. “북한이탈주민의 정착지원방안에 관한 연구.” 『한국치안행정논집』. 제8권 2호. 2011.

- 최동문. “북한이탈주민 정착적응 실태와 발전방안.” 경북대학교 석사학위논문, 2009.
- 하영수. “북한이탈주민의 지원정책과 적응실태에 관한 연구.” 『대한정치학회보』. 제17권 1호. 2010.
- 허지연. “탈북자의 탈북요인과 중국, 한국 이동경로에 관한 연구: 이상적 정착지와 행위변화를 중심으로.” 고려대 석사학위논문, 2003.
- Berry, J. W. and D. L. Sam. “Acculturation and adaptation.” J. W. Berry, M. H. Segall, and C. Kagitcibasi (eds.). *Handbook of Cross-cultural Psychology*. Vol. 3. Social Behavior and Applications, 1997.
- Garmezy, N. “Children in Poverty: Resilience Despite Risk.” *Psychiatry*. Vol. 56, 1993.
- Luthar, S. S. & D. Cicchetti. “The Construct of Resilience: Implications for Interventions and Social Policies.” *Development and Psychopathology*. Vol. 12, 2000.
- Maddi, S. R. “The Personality Construct of Hardiness: Effects on Experience, Coping and Strain.” *Consulting Psychology Journal Practice and Research*. Vol. 51.

A Study on Defecting Motive and Social Adaptation of North Korean Defectors in South Korea: *Focusing on Moderating Effect of Resilience*

Jung-Ae Jung, Young-Chul Son and Jeong-Hwa Lee

This article aims to analyze the degree of social adaptation of North Korean defectors upon their defecting motive and the relations between those two factors. The research analyzed 226 mail responses from North Korean defectors who graduated from the Hanawon and resettled in South Korea. There's no meaningful difference in environmental adaptation of NK defectors upon defecting motive. Psychological adaptation, however, shows meaningful difference upon defecting motive. According to the defectors' defecting motive, the level of psychological adaptation is different while environmental adaptation is not.

On more specific analysis on psychological adaptation, there were meaningful differences in economic type and future type defectors. This means that future and economic type defectors have better psychological adaptation than political, social type defectors.

Also there're meaningful differences in environmental and psychological adaptation upon their resilience. Defectors of high level of resilience show better environmental and psychological adaptation. There was no big difference in social adjustment with resilience and defecting motive while there's a meaningful relation between environmental and psychological adaptation.

This means that the higher level of environmental adaptation, the higher psychological adaptation is observed. The purpose of this article is to be provided as basis to find practical intervention method to help NK defectors' social adjustment in South Korean society.

Key Words: North Korean Defectors, Defecting Motive, Social Adjustment in South Korea, Resilience

통일 이전 북한지역 국유부동산 개발협력 정책방향 연구: 남북한 농업개발협력 및 도시개발협력을 중심으로

최 천 웅*

- I. 서론
- II. 선행연구 검토
- III. 중국과 북한의 토지정책 비교와 시사점
- IV. 남북한 국유부동산 현황 비교 및 도시개발사업 현황 분석
- V. 북한지역 국유부동산의 개발협력 방안 및 추진전략
- VI. 결론 및 시사점

국문요약

세계적인 경기침체가 장기화되고 있는 현재 시점에서 앞으로 다가올 한반도의 통일에 대비하고 북한에 대한 한국의 일방적인 경제적 지원시스템을 합리적으로 개선할 수 있는 방안이 필요하다. 본 연구에서는 이를 위해 통일 이전에 북한지역의 부동산을 이용한 농업과 도시의 개발협력방안을 모색함으로써 통일방식과 상관없이 향후에도 일관되게 집행될 수 있는 정부의 정책방향을 검토하였다.

구체적으로 본 연구에서는 첫째, 북한지역 토지정책과 그 롤모델로 평가받는 중국의 토지정책을 비교·분석하였다. 둘째, 북한지역의 국유지를 중심으로 국유지의 현황과 남북한 지역의 단위면적당 농업생산량 비교·분석 및 개발가능성을 추정해보았다.

셋째, 북한의 대외경제개발 정책 현황 및 문제점을 분석하였다.

남북한은 통일에 대비하여 통일 이전에 농업, 산림과 같은 1차 산업은 물론 도시개발과 같은 2차 산업에 대해 단계적이고 종합적으로 교류·협력할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 어느 한 방면의 협력방안이 아닌 가능한 다방면의 협력방안을 단계적으로 그리고 안정적으로 꾸준히 추진해 가는 것이 무엇보다 중요하다.

주제어: 북한의 토지정책, 농업생산량, 국유부동산, 다자 간 협상

* 한국자산관리공사 국유정책실 연구원, 부동산학박사

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

한반도 분단 이후 현재까지 약 60여 년이 흘렀지만, 남북의 정세는 꾸준히 평행선을 긋고 있는 상황으로 한반도의 통일시기를 예측하기는 쉽지 않다. 특히 북한의 '3대 세습' 완료 이후 3차 핵실험 강행, 사이버 테러, 개성공단 근로자 철수 및 미사일 위협 등 최근까지 계속되는 무력도발 시위 등으로 한반도의 정세는 극에 치달는가 하면 남북한 대화재개 등 '북한의 위기조성→협상과 보상→재위기→협상'과 같은 패턴이 반복되고 있다.

그러나 전 세계에서 남북한만이 현재까지 유일한 분단국가로 남아있는 현실을 감안하고 북한의 정권교체 주기가 빨라지고 있음을 참고한다면,¹ 통일은 결코 멀지 않았다고도 볼 수 있다.

특히 전 세계적으로 하나의 큰 문화적 소비 트렌드로 자리 잡고 있는 '한류' 열풍은 폐쇄적인 사회 중 하나인 북한에까지 확산되어 북한 주민의 한국으로의 탈북에 영향을 미치고 있다는 연구들도² 나오고 있다.³

이런 상황에서 독일 통일 전후의 인구이동변화를 연구한 학자들에 의하면, 한반도 통일이 이루어지면 북한이 시장경제체제로 전환하는 데 장애요인이 될 수 있는 것이 '북한주민의 남한으로의 대량이주사태'라고 한다.⁴ 일부 분석에 따르면 통일 이후 북한주민의 이동 규모는 최소 140만 명에서 최대 600만 명에 이를 것으로 추정하고 있다.⁵ 또한 한국개발연구원(KDI)에서는 최근 정책포럼에서 독일 통일의 경우 나타난 기간별 이주비율 중에서 북한 특구 설치가 가능한 상황을 감안하여 1989~90년 이주비율을 사용하여 추정한 결과 2011년 북한 인구의 약 4.5%

¹ 김일성 집권(1950~1994년: 44년) → 김정일 집권(1996년~2011년: 15년) → 김정은 집권(2011년~2013년 현재: 2년)

² 정은미, "북한 한류 연구의 배경, 정보순환, 해석에 대한 비판적 고찰," 『KDI 북한경제리뷰』 2011-12 (서울: 한국개발연구원, 2011), pp. 83~85; 김화순, "북한 주민의 외부정보 접촉실태와 의식변화," (사단법인 북한전략센터 학술세미나 자료집, 2011), pp. 56~60; 현대경제연구원, "경제의 새로운 동력, K-POP," 『현대경제연구원 VIP REPORT』, 제496호 (2011), pp. 1~3.

³ 여러 연구보고서의 공통점은 북한 외부에서의 방송과 정보매체는 북한체제 자체를 변화시키지 못하지만, 북한주민의 의식과 행동에 변화를 일으킨다고 분석하고 있다.

⁴ 김창권, "독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점," 『경상논총』, 제28권 제1호 (한독경상학회, 2010), pp. 28~55.

⁵ 이종원·함정호·김창권·Brezinski, "통일한국에서의 대량이동 및 인구이동 대응방안," 『동북아경제연구』, 제13권 제1호 (한국동북아경제학회, 2001), p. 54.

수준인 110만 명이 이동할 것으로 예측한 바 있다.⁶

결국 이는 통일 이후 한반도에서도 과거 통일 독일의 사례처럼 일정 기간 경제 위기를 부를 수 있는 요인이 될 수 있다. 그러나 이를 대비하기 위한 연구들은 많이 부족한 실정이다. 무엇보다 기존의 선행연구들은 통일 이후를 대비하고 있으며, 북한지역에 대한 정확한 현황 분석이 어려운 한계를 공통적으로 갖고 있다. 특히 이는 남북한의 정세와 밀접하게 관련되어, 일관되고 안정된 정책을 추진하기에는 무리가 따른다.

그러나 달리 보면, 이제까지 공개된 각 분야의 자료들을 취합 후 종합적으로 분석하여 유의미한 결과와 정책적 시사점을 얻을 수도 있다. 특히 현재 북한의 열악한 제반현실을 감안할 때, 경제협력을 위해 가장 현실적인 대안이 될 수 있는 부분이 바로 북한지역의 자연물인 부동산을 활용하는 것이다.⁷ 이에 본 연구는 통일 방식과 무관하게 통일 이전에 북한지역의 부동산을 활용하여 남한과 북한의 농업과 도시개발협력에 관한 보다 현실적인 정책방향을 설정함으로써 통일 이후에도 정부의 일관된 정책이 이루어질 수 있는 방안을 모색하였다.

2. 연구의 방법 및 범위

본 연구에서는 현재 북한지역의 토지가 모두 국유화 내지 공유화되어 있다고 전제하였다. 먼저 북한의 토지정책 및 공산주의 국가이면서 경제개혁·개방에 성공사례로 평가받는 중국의 토지정책을 비교·분석하였고, 북한의 경제개발 정책과 대외 개방 현황 및 문제점을 살펴보았다.⁸ 또한 북한의 국유지 활용방안을 종합적으로 모색하기 위해 현재 북한지역의 국유지를 중심으로 국유지의 현황과 남북한 지역의 단위 면적 당 쌀 생산량 비교 분석 및 개발가능성을 추정해보고 북한의 대외 경제개발 정책 현황 및 문제점을 검토하여 국제사회와의 공조방안 및 정책 방향을 설정하였다.

본 연구의 범위는 시간적 범위와 공간적 범위로 나눌 수 있다. 우선 시간적 범위로, 지난 1950년 한국전쟁을 전후하여 2013년 현재까지로 한다. 이를 위한 이론

⁶ 전홍택, “남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안,” (KDI정책포럼 제256회, 2013.5)

⁷ 북한의 경우 모든 부동산이 국·공유화되어 있어 한국과 비교해 볼 때, 개발 행위시 소유권 및 보상분쟁의 문제가 발생할 여지가 없고, 실제로 현재 북·중·러 3국은 북한지역의 부동산을 이용한 개발협력을 추진하고 있다.

⁸ 실질적으로 폐쇄사회인 북한의 현황을 파악하는 것은 결코 쉽지 않으나, GIS 등의 기술혁신으로 인해 현지조사를 거치지 않더라도 북한지역 국유지와 관련하여 일정 수준까지 파악이 가능해졌다.

적 탐구는 국내외의 단행본 서적과 정기학술지 게재 논문을 주로 검토하였고 각종 통계와 용역 보고서 등도 참고하였으며 인터넷에 공개된 관련 전자문헌과 정보 등도 보조적으로 활용하였다. 다음은 공간적 범위로, 중국과 한반도를 연구의 범위로 한정하였다.

II. 선행연구 검토

1. 농업개발협력

농업개발과 관련하여 많은 연구가 이루어졌는데, 권태진은 북한의 농업개발은 북한 주민의 식량난 해결뿐만 아니라 경제회생의 발판을 마련한다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다고 하였다.⁹ 또한 북한에 대한 농업개발도 다른 분야의 협력과 마찬가지로 목표와 방향이 분명히 설정되어야만 지속적이고 효과적으로 추진하고 있고 특히 남북한은 특수한 관계에 있는 만큼 다른 외국과의 협력에 비해 더 까다롭고 고려해야 할 점이 많기 때문에 단계별 정책방향을 수립하는 것이 무엇보다 중요하다고 주장하였다.

한편 이동소·김관수·안동환은 체제전환국의 농업생산성 결정요인을 분석하였는데, 농업개혁 방향에 대한 세 가지 시사점을 도출하였다.¹⁰ 첫째, 국·공유화되는 과정에서 몰수된 토지에 대해 체제전환 이전의 원소유자에게 토지를 반환해주는 것이고 둘째, 시장경제로의 개혁이 잘 이루어진 국가일수록 농업 효율성이 높으므로, 시장경제로의 개혁이 원활하게 이루어지도록 정책·제도적 방안 마련이 필요하고 셋째, 체제전환·정책을 입안함에 있어 특정 국가가 지닌 초기조건을 고려해야 한다고 하였다.

2. 도시개발협력

도시개발과 관련해서는 다른 분야의 북한 연구와 달리 소수의 특정 기관에서 주로 수행한 바 있다. 북한이 워낙 폐쇄적인 사회로 도시현황에 대한 통계자료가 부족하고 남북의 대치상황이라는 특수성의 이유가 크다. 그러나 최근 GIS 등 과

⁹ 권태진, “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략,” 『농촌경제』, 제35권 제3호 (서울: 한국농촌경제연구원, 2012), pp. 87~110.

¹⁰ 이동소·김관수·안동환·Brezinski, “통일한국에서의 대량실업 및 인구이동 대응방안,” 『한국국제농업개발학회지』, 제13권 제1호 (한국동북아경제학회, 2001), pp. 53~90.

학기술의 발달로 인해 현장에 가서야 확인이 가능한 입장활동 없이도 도시개발이라는 주제를 다룰 수 있게 되었다. 특히 국토연구원과 한국토지주택공사(LH) 등 정부 산하 기관에서 많은 연구를 꾸준히 수행하였다. 대표적으로 이상준은 체제전환국의 도시발전과 북한에 대한 시사점에 대해 체계적으로 분석하였다.¹¹

다음으로 북한지역 도시개발을 실무적 차원에서 접근한 연구도 진행되었다. 정부의 대북 개발사업을 주도해 온 한국토지공사¹² 국가정보원 등 각 기관의 정보를 취합, 북한의 주요 도시를 경제특구와 산업·교역·관광거점으로 개발하는 북한 개발 로드맵(road map)을 작성하였다.¹³

또한 박영철은 통일시대의 북한지역 토지정책과 관련하여 가장 기본적인 문제로 거론되는 소유권과 관련한 정책방향으로 모색했다.¹⁴ 한국의 공시지가를 기준으로 북한의 GDP 수준과 사유지 비율을 고려하여 북한의 사유지 총액을 67조로 추정, 이 중 원소유권이 확인이 가능한 비율을 50%로 가정하여 보상해야 할 토지의 가격을 33.5조 원으로 보았다. 여기에 향후 통일비용을 고려하여 토지가격의 10~30% 범위에서 탄력적으로 보상하는 것이 바람직하다고 보고 약 3~10조 원의 보상비용을 추정하였다.

3. 본 연구의 차별성

본 연구는 통일과 관련한 기존의 선행연구들이 주로 정치학·경제학·행정학 등의 각 분야에서 이론적 근거를 두고 각론적으로 세분화되어 접근한 것과 달리 부동산학적 관점을 감안하여 고려할 수 있는 농업 및 도시개발 등의 종합적인 현황 분석을 토대로 통일 이전 남북이 북한지역 국유부동산을 이용하여 추진할 수 있는 개발협력 정책방향을 모색하였다.

¹¹ 이상준, 『체제전환국의 도시발전과 북한에 대한 시사점』(경기: 국토연구원, 2001), p. 117~120 참조.

¹² 현재 정식명칭은 한국토지주택공사(LH)임.

¹³ 『조선일보』, 2007년 9월 27일.

¹⁴ 박영철, “통일한반도 북한지역의 토지정책에 대한 소고,” 『부동산연구』, 제22권 제3호(서울: 한국부동산연구원, 2012), pp. 155~156.

Ⅲ. 중국과 북한의 토지정책 비교와 시사점

1. 중국 토지정책의 개혁 과정 및 평가

1949년 10월 사회주의체제의 ‘신중국’을 표방하고 출범한 ‘중화인민공화국’이 추진해온 토지제도개혁은 1980년대 이후 본격적으로 추진된 개혁·개방을 전환점으로 하여 근본적인 변화를 겪었다.¹⁵

이러한 중국의 토지개혁은 크게 두 가지의 중요한 의미를 담고 있다. 첫째, 토지라는 특수 상품은 일반 경제제와 달리 시장경제체제와 계획경제체제에서 근본적으로 큰 영향력을 행사하고 둘째, 중국의 토지개혁 사례는 북한과 통일 이후의 한반도 토지정책에도 중요한 시사점을 줄 수 있다는 것이다.

<표 1> 중국 토지사용제도 개혁의 3단계

시기	주요 내용
1단계 (’90년 이전)	○ 토지유상사용을 위한 개혁방안 모색 및 실험시기 - 토지사용권 유상양도 실험 및 도시토지사용의 제도화
2단계 (’90~’00년)	○ 토지유상사용의 전면 시행 - 토지사용권 유상출양 및 관리업무 규범화를 위한 제도수립 및 정비
3단계 (’01~’11년)	○ 토지시장 질서확립과 규범화 - 「국유토지자산관리강화에 관한 통지」, 「토지시장 질서의 정돈 및 규범에 관한 통지」

출처: 박인성·조성찬, 『중국의 토지개혁 경험-북한에 대한 시사점』 (서울: 한울아카데미, 2011), p. 381을 바탕으로 재구성.

2. 북한 토지정책의 특징과 문제점

가. 북한 토지정책의 변천 과정

해방 이후 북한지역에서 진행된 토지소유 및 사용제도에 대한 주요 흐름을 정리하면 다음과 같다.

¹⁵ 박인성·조성찬, 『중국의 토지개혁 경험-북한토지개혁의 거울』 (서울: 한울아카데미, 2011), pp. 380~383 참조.

〈표 2〉 북한의 토지소유·사용제도 흐름도

시기	주요 내용
1차('46년)	○ 사회주의적 토지소유제로의 전환을 목적으로 하는 토지개혁을 추진하기 시작 - 토지에 대한 사적소유권 전면 부인
2차('77년)	○ 「토지법」 제정, 토지매매와 기타 사적 권리설정의 전면 금지(제9조제2항). - 「토지법」 개정(1999년)
3차('92년)	○ 「외국인투자법」 제정·공포, 제15조에서 외국인 투자기업 또는 개인투자자에게 토지이용권 설정 가능성 인정. - 「외국인투자법」 개정(1999년)
4차('93년)	○ 「토지임대법」 제정(1999년 개정), 북한 투자 외국기업과 개인 및 합영·합작기업에 출자하려는 북한의 기관, 기업소, 단체의 토지이용권을 설정 가능
5차('02년)	○ 「7·1 경제관리개선조치」, 「토지사용료 납부규정」에 따라 농민들이 농업생산물 중 일부를 지대로 납부가능. 또한 「나진선봉 자유경제무역지대」(1993년), 「신의주특별행정구」, 「개성공업단지」(2002년) 등의 경제특구를 지정하여 '토지출양제(토지개발비 포함)+토지사용료 납부' 방식을 채택

출처: 박인성·조성찬, 『중국의 토지개혁 경험-북한에 대한 시사점』, p. 384의 자료를 바탕으로 일부 보완함.

나. 토지소유제의 변화

북한에서 개혁과 개방을 위한 최초의 시도는 1984년에 외국인 투자를 유치하기 위해 ‘합영법’을 제정한 것이고, 토지부문의 개혁은 1993년에 ‘토지임대법’을 제정한 것과 이에 근거한 토지이용권의 인정이라 할 수 있다. 토지이용권 제도는 사회주의적 토지소유제에 의해 이념적으로 토지의 소유권은 국가 또는 협동단체에 속하지만, 외국기업이 장기간 토지이용권을 설정받아 토지를 사용할 수 있는 권리를 보장해주는 것이다.¹⁶ 이는 중국과 베트남식의 토지임대의 개념과 매우 흡사하다.

다. 북한 토지제도의 문제점

북한은 최근까지도 ‘토지이용권의 설정’을 전면적으로 허용하지 않고, 나선경제무역지대, 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구 같은 특구에서만 허용하고 있으므로 과거 중국이 개혁·개방 초기에 선전 등 경제특구에서 실험 실시

¹⁶ 위의 책, p. 385.

하던 단계라고 할 수 있다. 그러나 북한의 ‘토지임대법’은 특구가 아니라 하더라도 토지이용권의 설정이 가능하다고 규정하고 있다. 이와 같이 토지이용권을 확대 설정할 수 있는 법적장치는 마련되어 있으나 실질적인 토지이용권의 설정이 허용되고 있지 않으며, 구체적인 토지이용권의 설정은 변경지역 특구에서만 이루어지고 있다. 또한 외국투자기업 및 외국의 개인투자자를 주 대상으로 하고 북한 내에서는 합영·합작기업에 출자하는 북한의 기관, 기업소 및 단체로 제한하여 외국기업과의 차별을 둔다는 한계를 지닌다.¹⁷

라. 중국과의 비교 및 향후 발전 전망

토지제도개혁에 대한 북한의 태도 중 중국과 근본적으로 다른 점은, 북한은 중국만큼 개혁·개방에 대한 결정을 확고하게 표방하지 않고 있고, 적극적이지도 않다는 점이다. 또한 북한은 현재 정권 유지를 위해서 주민 통제를 강화하면서, 지령성 계획경제로 인해 실패와 파탄에 이른 개혁·개방 이전의 중국과 동구권 사회주의 국가들의 경제파탄 상태를 연장하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

결국 북한은 현재 ‘자립적 민족경제 건설노선’을 견지한다고 선전하지만 파탄난 경제와 굶주리는 인민들의 경제회생을 위해 경제부분에서 제한된 변화를 시도하고 있고, 이를 위한 토지제도변화를 추진하고 있다. 즉, 북한은 실리를 위한 개혁·개방을 추구하고자 노력하고 있으며, 이 같은 변화는 장기적으로 확대·발전해 나가는 방향으로 진행될 것이고, 그 과정에서 중국의 성공사례는 북한에 매우 중요한 교훈이 될 것으로 예상된다.

IV. 남북한 국유부동산 현황 비교 및 도시개발사업 현황 분석

1. 농업

가. 북한지역의 수도작 농업기후지대 구분

북한의 벼 재배 농업기후지대를 구분하기 위하여, 한국에서 구분하여 활용하고 있는 방법을 바탕으로 북한의 24개 지역에 대한 평년기후 자료(1976~1985년)를 분석 평가하였다.¹⁸ 벼농사에서 중요하게 취급하는 생육시기별 기후요소인 4월에

¹⁷ 위의 책, p. 385.

서 6월까지 강수량, 8월의 평균기온, 7월부터 9월까지 평균기온 등과 작물기간을 분석하여 북한의 벼농사에 대한 농업기후지대를 구분하였다.

- (1) 북한의 벼 재배 농업기후지대는 (가) 개마고원지대, (나) 백두동서산간지대 (다) 함경동해안북부지대 (라) 북부내륙중간지대 (마) 함경동해안남부지대 (바) 북부 평야지대 (사) 북부서해안지대 등 7개 지대로 구분되었으며, 남한과 연결되는 (아) 태백고냉지대와 (자) 태백준고냉지대를 포함하면 9개 지대였다.
- (2) 북한의 4~6월 강수량은 152~366mm 범위로서 남한의 한밭(가뭄) 우리지대 인 영남분지 지대, 동해안북부지대, 동해안중부지대 보다 적었다.
- (3) 벼의 냉해 위험 판단 온도인 8월 평균기온 23℃ 이하, 7~9월 평균기온 22℃ 이하로 경과되는 지대는 (가) 개마고원지대, (나) 백두동서산간지대, (다) 함경동해안북부지대, (라) 북부내륙중간지대, (마) 함경동해안남부지대 등 5개 지대였다.
- (4) 북한에서 작물기간이 150~160 일로 중생종 벼 재배가 가능한 지대는 (라) 북부서해안지대 뿐이며, 8월 평균기온 20℃ 이하로 벼 재배가 불가능한 지대는 (가) 개마고원지대와 (나) 백두동서산간지대이며, 나머지는 극조생종 또는 조생종 재배지대이다.
- (5) 쌀의 기후생산력지수가 0.90~0.96인 지대는 (마) 함경동해안남부지대, (바) 북부평야지대, (사) 북부서해안지대 등이며, (가) 개마고원지대와 (나) 백두동서산간지대는 0.57~0.75로서 벼 재배가 거의 불가능한 지역이다.

나. 현황 비교

북한의 자연적 현황을 분석해 본 결과, 북한지역의 경우 평양과 남포를 제외하고 모든 지역에서 산림의 면적이 큰 비중을 차지하였다.

¹⁸ 최돈향·윤성호·유인수, “북한지역의 수도작 농업기후지대 구분,” 『한국국제농업개발학회지』, 제 8권 제3호 (한국국제농업개발학회, 1996), pp. 206~216.

<그림 1> 북한지역 국유부동산의 현황

(단위: km²)



주: 북한지역의 토지는 모두 국유지라고 전제.

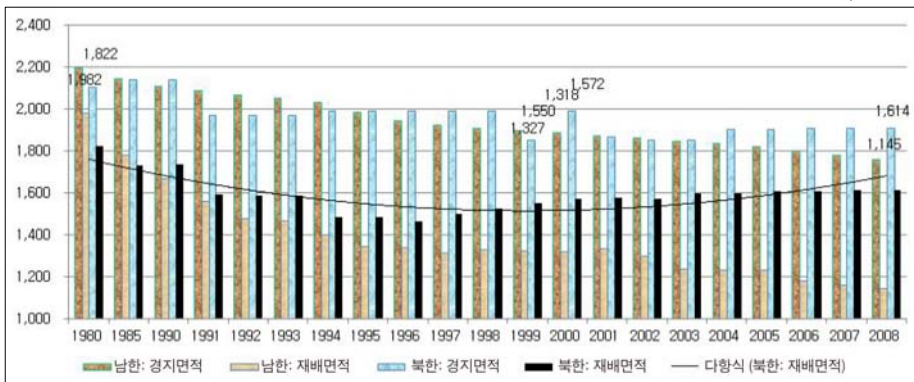
출처: 국토연구원, 『북한의 국토개발 및 관리실태에 관한 조사연구』 (경기: 국토연구원, 2005), p. 21.

다음으로 남북한의 경지면적과 재배면적을 비교한 결과, 남북한의 경지면적과 재배면적 모두 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 남한의 경우 경지면적보다 재배면적이 큰 폭으로 하락하고 있으나 북한의 경우 경지면적과 재배면적의 하락률이 비슷한 수준을 유지하고 있다.

다음으로 남북한 경지면적의 경우 남한은 논·밭의 비중이 감소하면서 논과 밭의 비중 차이가 2:1 수준으로 줄어들었음에 반해, 북한은 논과 밭 면적 모두 큰 변화를 보이지 않고 있다. 결국 북한은 지난 1990년부터 현재까지 한국과 비교해 볼 때, 전형적인 농업국가의 형태에서 크게 벗어나지 않고 있음을 알 수 있다.

<그림 2> 남북한 경지면적과 재배면적의 비교

(단위: 천ha)

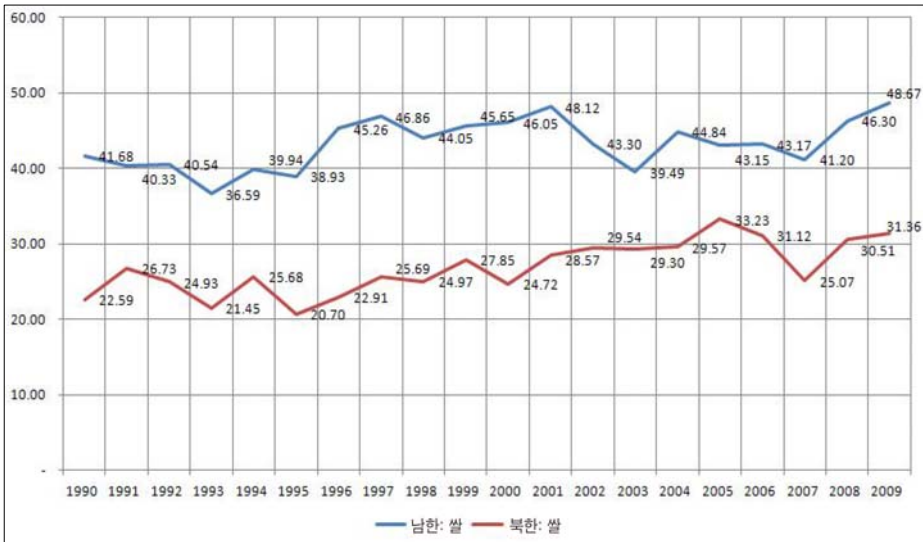


출처: 통계청(2012) 자료를 토대로 남북한의 재배면적을 비교분석.

보다 구체적으로 남북한의 단위면적당 쌀 생산량을 비교해보면, 단위면적(100 m²)당 전형적인 농업국가의 형태를 갖춘 북한의 쌀 생산량은 탈농업국가 상태에 들어선 남한의 생산량에 못 미치고 있음을 알 수 있다.

<그림 3> 남북한의 단위면적당 쌀 생산량 비교

(단위 : kg)

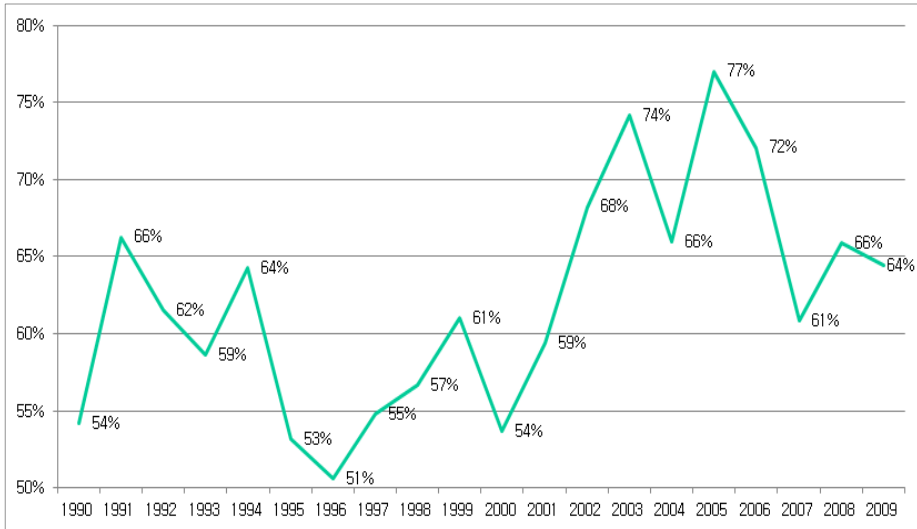


출처 : 통계청(2012) 자료를 토대로 산출.

북한의 쌀 생산량을 남한의 쌀 생산량에 대비한 비중을 산출해보면, 남한 대비 북한의 단위 면적(m²) 당 쌀 생산량은 70% 이하 수준으로 통일시를 대비하는 관점에서도 현실적 대안이 필요한 것으로 나타났다. 이를 구체화한 한 연구에서는 한반도에서 통일이 되면 쌀 수요량에 비해 생산량이 부족해 연간 135톤의 쌀 부족 현상이 올 것이라고 분석하였다.¹⁹

¹⁹ 『연합뉴스』, 2005년 4월 28일.

<그림 4> 남한 대비 북한의 단위면적(m²)당 쌀 생산 비율



출처 : 통계청(2012) 자료를 토대로 산출.

3. 도시개발사업

가. 북한의 경제협력 현황과²⁰ 도시개발협력의 시사점

(1) 대상지역

북한, 중국, 러시아 간의 경제협력이 두만강 북·중·러 접경지역을 중심으로 활기를 띠고 있다. 중국은 2009년 국무원 비중을 받은 ‘창-지-투 개발개방 선도구’ 계획의 핵심이라 할 수 있는 대외물류 및 산업기지 창구를 구축하기 위해 2012년 4월 13일 ‘중국 투먼장 지역(훈춘) 국제협력 시범구’ 설립을 허가했으며, 국무원 허가에 따라 시범구 활성화를 위해 세금혜택 및 인프라 구축 등의 지원 조치를 제공할 예정이다. 또한 러시아는 푸틴 행정부 3기 출범 이후 극동 러시아 개발에 강한 의지를 피력하고 있으며, 이 지역에서 한국, 북한, 일본 등이 참여하는 국제적 경제협력을 원하고 있다.

한편 북한은 북·중, 북·중·러 접경지역에서 각각 ‘황금평’, ‘위화도’ 경제지대와 나선경제무역지대 발전을 추진하고 있다.

²⁰ 대외경제정책연구원의 중국전문가포럼(CSF) 자료(2012년8월)를 요약·정리함.

(2) 해당 사업

북한, 중국, 러시아는 두만강 유역 접경지역인 두만강 유역 접경지역인 훈춘을 중심으로 3국 간 경제협력을 위한 고속도로, 철도, 항만, 공업단지, 통신망 등 인프라스트럭처 구축을 활발히 전개해오고 있다. 또한 3국 간 경제협력 강화는 산업 및 물류 인프라스트럭처 구축에 이어 관광, 인력자원, 교류 등으로 확산되고 있다. 특히 중국은 단둥과 북한 신의주를 잇는 신압록강대교 건설을 2014년 개통 목표로 건설 중에 있으며, 중국의 창-지-투 개발 계획의 일환으로 개보수중인 훈춘-나진 도로 개보수를 2012년에 완료하였다. 헤이룽장성의 수이펀허에서 라오닝성의 다롄을 잇는 동변도 철도, 창춘-훈춘 고속철도, 선양-단둥 고속철도, 창춘-옌지-투먼을 잇는 고속도로 등이 건설 중이다. 한편 러시아는 하산과 북한 나진을 잇는 하산-나진 구간 철도 개보수 작업이 2011년 10월 마무리되었으며, 자루비노항에 대한 1단계 개보수 작업을 2011년 12월 완료하였다.

(3) 시사점

북·중·러 3국은 경험을 둘러싸고 각자의 이해를 가지고 접근하고 있는데, 두만강 지역에서의 경험은 3국의 이해가 맞아 떨어졌다고 할 수 있다. 특히 동북삼성 경제발전을 위해 중국이 추진 중인 ‘동북진흥’ 계획의 성공은 북한, 러시아, 한국, 일본 등을 포함하는 동북아 국제경제협력에 달려 있다. 또한 러시아는 푸틴 집권 3기 들어 강력한 정책적, 전략적 의지를 가지고 극동지역 개발에 박차를 가하고 있는 상황이며, 현재 중국, 북한과 경험을 진행 중에 있으나 중국 견제를 위해 한국, 일본 등의 참여유도를 원하고 있다. 특히 두만강 지역은 천연자원 및 인적자원, 산업기반시설, 지정학적 위치 등을 감안할 때, 초국경 경제협력 사업을 진행할 경우 현재의 경제적 가치뿐만 아니라 향후 동북아 물류 및 산업 중심지대로서의 경제잠재력이 높은 지역으로서 한국의 장기적인 경제전략의 관점에서 매우 중요하다고 볼 수 있다. 결국 이러한 한국이 향후에 북한과의 경제협력 정책방향을 구상하는데 있어 철저하게 남북의 경제적 이익을 추구해야한다는 점과 북한의 우호국인 러시아가 한국의 참여를 희망한다는 부분을 대내외에 부각시킬 필요가 있다는 시사점을 남긴다.

나. 북한의 경제정책방향

북한이 김정은 집권 체제가 시작된 이후 첫 경제개혁으로 간주되는 2012년 ‘6·28 방침’을 결정한 이후 ‘경제개방’이라는 용어까지 직접 사용하였고, 2013년 신년사에서 김정은 북한 노동당 제1비서는 ‘경제강국 건설’을 강조한²¹ 데 이어 북한이 외국인 투자 유치를 위해 ‘베트남식 모델’을²² 활용하고, 독일 전문가들을 멘토로 경제개방의 밑그림을 그리고 있다는 분석이 나오고 있다.²³ 결국 시간이 흐를수록 북한의 경제정책방향은 경제 전 분야에 걸쳐 개방을 지향할 것임을 쉽게 예측할 수 있고, 이는 본 연구의 핵심인 개발협력 정책방향을 구상하는데 있어 기본적인 전제조건이 배경이 될 수 있다.

다. 지역별 특성 맞춘 개발 구상

한국토지주택공사는 지난 2007년에 ‘북한 개발 로드맵’ 보고서를 작성한 바 있다.²⁴ 보고서에서는 남북 경제공동체 시대를 겨냥하여 북한의 6개 주요도시를 인구·지리·산업·인프라·주변 여건 등에 따라 심층 분석하고, 지역별 특성에 맞는 개발 전략을 세워 거점별로 발전시키겠다는 내용을 담고 있다.

특히 남포를 국제비즈니스 및 첨단기술 복합산업단지와 황해권 물류·교역 거점 지역으로 만들고, 해주는 수출주도형 경공업 및 전기전자 반도체 산업단지로 개발할 것을 주문했다. 또 함흥은 자원 중심의 중화학공업 지역, 신의주는 중국 3성(省)과의 교역 거점, 원산은 금강산 등과 연계한 동해안 관광벨트, 나진·선봉은 러시아·중국과의 경제협력 중심지로 개발하자는 것이다. 이를 위해 각 지역을 잇는 SOC를 대대적으로 확충해야 하는데, 보고서에서는 비용분석을 한 11개 건설사업비만 4조 3,000억 원에 달하는 등 6개 도시개발에 필요한 인프라 건설비용만 최소 10조 원이 넘을 것으로 추산하였다. 따라서 북한지역의 도시개발사업을 위한 대규모의 자금조달을 위해서도 북·중·러·한의 다자 간 협상이 필요하다.

²¹ 김정은 제1비서는 최근 “자본주의의 침투에 두려워하지 말고 대담하게 대도시들과 국경을 개방해 경제발전에 필요한 모든 것을 충분히 받아들여야 한다”고 하였다. 『조선일보』, 2013년 11월 2일.

²² 베트남은 1975년 통일 이후 경제침체 극복을 위해 1986년 12월 ‘도이모이(쇄신)’ 정책을 선언하였고, 이후 대외무역 확대와 금융시장 자유화, 시장경제화 등을 적극 추진해 왔다.

²³ 『서울신문』, 2013년 1월 14일.

²⁴ 『조선일보』, 2007년 9월 28일.

V. 북한지역 국유부동산의 개발협력 방안 및 추진전략

앞서 살펴본 바와 같이 북한지역의 현황을 분석한 결과, 북한이 남한에 비해 여러 조건들이 열악함을 알 수 있었다. 이제까지 정부나 민간 차원에서 다양한 해결책을 오랜 기간 제시하고 이를 위해 노력해왔지만, 다방면의 노력이 하나로 집결되는 결과를 얻지는 못했다. 따라서 본 연구에서는 현황 분석에서 나타난 결과를 토대로 북한지역의 국유부동산을 이용한 직·간접적 개발협력 방안을 토대로 중·장기에 걸친 해결방안을 모색하고자 한다.

우선 간접적 방안으로서 북한의 농업개발을 위한 협력은 단계별로 추진하는 것이 바람직하다. 단기협력은 북한의 식량난 해소와 농업생산성 증대에 중점을 두고, 중기협력은 북한 농업의 자생력 회복과 외화획득, 장기협력은 식량의 안정적 공급기반 확립에 중점을 둘 필요가 있다. 다음으로 직접적 방안으로는 북한지역 도시개발 사업에서 남한의 국유지개발 노하우를 다자간 협상을 통해 실현하는 것이다. 이와 관련한 추진 체계는 다음과 같다.

1. 개발협력 기본방향

가. 대북지원을 통한 단계적 북한지역의 농경지 비육화

초기에는 한국이 북한에 대해 직접지원(비료, 농기계, 농업기술 등)과 간접지원(쌀, 현금지원)을 일정비율로 나누고, 점차 직접지원의 비율을 높임으로써 북한지역의 황폐화된 부동산의 생산력을 증진시키는 방안이다. 아울러 부동산에 대한 사용권을 10년 단위로 획득하고 단계적 산림복구 및 원목수출사업을 지원하는 것이다. 이를 통하여 통일 이전 북한지역 국유부동산의 효율적 관리를 위한 개발협력 방안을 마련할 수 있다.

나. 임야의 농지화 지원

10년 단위의 부동산 사용권 획득 후 약정을 통해 농지화가 가능한 지역에 대해 개간 공사 등 기술력을 지원하는 방안이다. 구체적으로는 다자간 기술제휴를 맺은 북한의 우호국들에게 개발비용의 일정부분을 지원함으로써 북한에서는 저렴한 비용으로 농업생산량의 극대화를 기대할 수 있게 된다. 이러한 간접적 지원으로 농업생산량의 극대화시 북한을 자극하지 않으면서 통일 이후에도 안정적인 경제정

책이 이루어질 수 있을 것이다. 특히 위기상황 발생 시 최근의 개성공단 사례처럼 남한의 기업이 직접적인 경제적 타격을 받지 않고 지속적으로 사업을 추진할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

다. 한국의 국유지 개발의 성공사례 활용

한국의 경우 지난 1994년에 「국유재산특별회계」를 신설하였고, 「국유지개발 신탁제도」를 도입하여 그동안 유휴지로 방치되어 일반인의 무단점유나 도시미관을 저해하는 등의 부작용을 일으키던 국유지를 효율적으로 관리함으로써 재정수입 및 국민편의 증대를 도모한 바 있다. 그러나 이에 대한 제도적 뒷받침 부족과 민간자본 유치의 한계로 제도시행에는 어려움이 있었고 국유지개발 신탁제도의 한계점을 극복하고 국유지의 이용 및 활용을 극대화하기 위해 정부에서는 2004년 「국유재산법」을 개정하여 위탁관리기관인 한국자산관리공사와 한국토지공사로 하여금 위탁개발방식에 의한 국유지 개발이 가능하도록 하였다.

이에 한국자산관리공사는 시범개발사업 국유지를 선정하였는데, 토지의 성격, 용도, 규모 등이 다른 토지로서, 향후 국유지 개발 모델로의 활용을 감안하였다. 이것은 통일 후에도 북한지역 국유지의 효율적 관리에 있어 한국식의 모델을 적용할 수 있는 중요한 기준이 될 수 있다.

또한 최근 한국은 공공기관이 주체가 되어 베트남 등 후진국을 대상으로 한 ‘신도시 수출’ 성공사례를²⁵ 이어가고 있는데, 북한지역에도 이를 활용할 필요가 있다.

²⁵ 김용진·홍성조·안건혁, “한국형 신도시 수출을 위한 국내 건설업체의 베트남 진출 전략,” 『부동산학보』, 제46집 (한국부동산학회, 2011), p. 314.

<그림 5> 국유지 위탁개발사례

📌 위탁개발 사례

<p>◎ 남대문 세무서 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> - 예산지원 없이 청사 및 민간 임대 복합빌딩으로 개발, 저 활용 국유지를 활용한 국고 수익 증대모델 	➔	
<p>◎ 공공 복합청사 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> - 재정운영의 효율성을 위해 공공 복합청사로 개발하여 약288억 원의 예산절감효과 실현 	➔	
<p>◎ 근린 생활시설 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주변환경과 조화되고 재정 수익 증대를 도모하는 소규모 근린 상업 시설로 개발 	➔	
<p>◎ 임대주택 개발</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도심지 지투리 땅을 활용하여 임대형 주택으로 개발 	➔	

출처: 한국자산관리공사, <<http://www.kamco.or.kr>>.

라. 전문기법을 활용한 다자간 국유지개발 협상

위탁개발은 일반재산으로 한정되어 있어 노후 청사, 공공기관, 지자체 청사를 통합하는 개발에 제약이 있으며, 공공성과 수익성의 조화문제로 개발방향 설정의 한계가 점차 문제점으로 드러나고 있다. 수익성이 담보되지 않는 물건은 사업대상 발굴시 우선 배제되며 기존 준공 건물도 대부분 수도권 및 도심지에 소재하고 있으며 공공성 고려에 따른 개발 및 활용범위의 한계가 존재하고 있다. 또한, 대규모 재산중의 상당부분이 도시계획시설 등 법적 용도제한으로 개발이 곤란하며, 시장 논리로 사회기반시설 확보가 어려우므로 지방자치단체가 미래 가용용지 확보 차원에서 도시계획시설 지정이 남용되고 있는 게 현실이다.

국유지 위탁개발은 위탁관리기관이 개발비용을 부담하여 시설물 등을 축조한 후 시설물의 준공과 동시에 소유권을 국가에 귀속하는 구조로 국가는 사업기간 동안 위탁관리기관에 관리운영을 위탁하고 위탁관리기관은 사업기간 동안 국가를 대리하여 임대사업을 수행하는 구조로 임대수입 등 개발에 따른 모든 수입은 국가에 귀속되며, 위탁관리기관은 개발·관리 등에 따른 보수와 개발비용 상환을 위한 원금과 이자를 수령하는 구조이다.

민간이 국가 등의 필요시설을 건설(Build)하여 국가로 소유권을 귀속(Transfer)시키고 일정기간 동안 사용수익권을 획득하여 시설운영을 통해 투자비를 회수하는 개발방식인 BTL 및 BTO 방식과 위탁개발과는 대상시설 개발을 위하여 정부예산을 사용하지 않는 점에서만 동일할 뿐, 사업목적, 사업대상시설, 사업주체 등에 있어서 국유지 위탁개발과는 차이가 있다. 북한지역의 경우에도 국유지 관리정책 방향을 설정함에 있어 한국 정부 차원이 아닌 민간 차원의 사업과 이를 뒷받침 할 수 있는 북한의 우호국과의 다자간 협상이 필요하다. 특히 민간투자사업의 여러 방식들 중 토지가 국유화된 북한의 현실을 감안한 BLT 방식의 사업 등을 활용할 필요가 있다.

<표 3> BTO와 BTL의 구조도 비교

방식	기능
BOO(Build-Own-Operate)	사업시행자가 SOC 시설을 건설하여 사업시행자가 당해 시설의 소유권을 갖고 시설을 운영하는 방식
BTL(Build-Transfer-Lease)	민간사업자가 SOC 시설과 공공시설을 건립한 뒤 해당 시설의 소유권을 정부나 지방자치단체에 넘기고 정부나 자치단체는 투자액의 원금과 이자를 민간사업자에게 일정기간 동안 나눠 갚는 제도
BLT(Build-Lease-Transfer)	사업시행자가 SOC 시설을 건설하여 일정기간 동안 시설을 주무관청에 리스하고, 리스기간 종료 후 시설의 소유권을 주무관청에 양도하는 방식
ROT(Rehabilitate-Operate-Transfer)	사업시행자가 SOC 시설을 개량, 소유하고 운영하여 계약기간 종료시에 시설 소유권을 주무관청에 양도하는 방식
ROO(Rehabilitate-Own-Operate)	SOC 시설을 개량하여 사업시행자가 당해 시설의 소유권을 갖고 시설을 운영하는 방식

앞서 살펴본 바와 같이 분단 이후 현재까지 뚜렷한 남북의 개발협력 사업은 이루어지지 못했다. ‘개성공단’ 중단 및 철수 사태의 경우에도 여러 가지 원인이 있지만, 무엇보다 북한의 일방적 ‘중단’ 통보가 큰 원인이었다. 이로 인한 금전적 손실은 차치하고서라도 항상 불안한 입장을 전제로 하는 협력개발사업은 남북한 서로에게 득이 될 수 없다. 따라서 북한과의 유일제휴가 아닌 북한의 우호국이면서 현재 상호 개발협력중인 국가들과의 다자간 제휴방안을 모색해야 한다.

특히 북한과 우호관계를 맺고 있는 중국의 최근 개혁개방은 북한의 개방정책에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.²⁶

2. 단계별 추진전략

이상의 논의를 토대로 통일을 대비한 안정적인 북한의 농업개발 및 도시개발사업을 위해 국유지의 단계적 개발협력 정책방향을 설정하는 것이 중요하다. 왜냐하면 중국의 사례처럼²⁷ 북한의 경우도 부동산정책에 따라 부동산시장이 유기적인 변화를 겪었기 때문에 이에 대한 이해를 기반으로 하는 단계적이고 종합적인 방안이 필요하다.

<표 4> 북한지역 국유부동산의 효율적 관리를 위한 단계별 개발협력 정책방향

단계별	직·간접적 개발협력 정책방향	
1단계(단기)	간접	농업생산력 향상을 위한 종합대책마련(농자재의 공급, 농업기술 개발, 관리방식 개선)
	직접	전 세계를 대상으로 북한지역 도시개발사업에 관심 있는 민간 개발업체 모집 등 다자간 협력 방안 연구
2단계(중기)	간접	농지면적 확장사업 추진
	직접	민간업체 소속국가들과 협력체계 구축
3단계(장기)	간접	1단계와 2단계 방안의 안정적이고 지속적인 추진을 위해 정부차원의 종합적 지원책 마련

²⁶ 노현구 외, “중국 공유주택 사유화에 따른 부의 불평등 문제 고찰,” 『부동산학보』, 제47집 (한국부동산학회, 2011), p. 328.

²⁷ 심종범, “중국의 주택정책과 최근의 정책효과에 관한 연구,” 『부동산학보』, 제47집 (한국부동산학회, 2011), p. 342.

우선 북한의 식량난을 해소하기 위해 1단계로 북한 국유지를 통한 간접적인 협력방안을 설정해야 하는데 이것은 농업생산성 증대에 중점을 두고 추진하는 것이다. 현재 당면한 식량난을 해소하기 위해서는 이모작 확대를 위한 비료, 비닐 등 각종 농자재 지원, 벼 육묘시설 지원, 씨감자 등 종자생산 및 보급 지원, 감자농사 확대와 감자 증산을 위한 자재, 장비, 기술협력, 기술자 훈련, 콩 재배 확대를 위한 콩 종자 및 기술협력이 필요하다. 농업생산성을 높이기 위해서는 각종 필수 농자재 지원 등이 지원되어야 한다.²⁸ 직접적인 협력방안은 북한지역 도시개발을 위한 사전단계로서 기존 북한의 우호국 이외의 전 세계에서 북한지역 개발사업에 관심 있는 민간업체를 모집하는 것이다.

2단계로 현재 북한지역의 농지면적에서 단순히 기술력의 향상만으로 쌀 생산량 증가를 기대하기는 어려운 상황이다. 따라서 간접적인 협력방안으로 농지면적의 확장방안을 고려해야 한다. 무엇보다 훼손된 산림의 나무심기 사업 등을 지원하는 동시에 북한의 험한 산세가 많다는 지형적 특성을 감안하여 농지에 가까운 위치의 산림을 농지화 함으로써 효율성을 기하는 것이다. 직접적인 협력방안으로서는 1단계에서 검토한 민간업체가 속한 국가들과 북한지역 도시개발사업을 통한 협력체계를 구축하는 것이다.

3단계서 1단계와 2단계에서 설정한 정책방향들이 서로 맞물려 안정적이고 지속적인 사업이 이루어질 수 있도록 정부차원의 전격적인 지원을 하는 것이다. 농업 국가인 북한지역에서 농업생산력 증대를 위한 기본적인 토대가 구축된 후 도시개발사업의 안정적 추진이 이루어진 이후에는 남북의 협력사업이 활발해질 가능성이 높다고 판단된다. 이 과정에서 다양한 문제점이 예상되는데, 북한의 국유지를 활용한 대토보상제도를 고려해 볼 수 있다. 대토보상제도는 토지소유자에게 개발이익 향유, 현금수익, 부동산 현물취득, 사유재산권 보호, 종전 생활터전 유지, 재정착률 상승, 사회적 공감대형성 등의 효과가 있다. 사업시행자에게는 초기사업비 감소로 자금부담 완화, 보상금 감축효과, 토지주 분쟁감소로 인한 신속한 사업추진, 지가가 높은 지역에서도 적용가능하고 토지의 계획적·효율적인 이용으로 우수한 개발품질, 타주점유에서 자주점유로의 전환, 민간사업시행자 참여에 의한 사업주체의 다양성으로 신뢰성과 전문성을 도모할 수 있다. 정부 입장에서도 보상자금의 효율적 관리와 기존 지주들의 토지구입 수요감소 및 인근지역 부동산가격 상승억제, 나아가 부동산시장 안정도 도모할 수 있기 때문이다.²⁹

²⁸ 권태진, “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략,” p. 106.

VI. 결론 및 시사점

상기한 바와 같이 남북통일시 북한지역의 젊은 노동인력들의 대거 남하할 가능성을 어렵지 않게 예측할 수 있다. 이에 대해 한반도가 통일되었을 때 북한주민의 대량이주 문제는 어떤 식으로든 사전에 단계적으로 준비해야할 필요가 있다. 가장 현실적인 대안으로 북한지역의 자연물인 국유부동산을 활용한 남북한의 협력방안을 모색하는 것이다.

1. 결론

그동안 통일과 관련하여 다양한 연구가 이뤄졌고 대부분 각론적인 차원에서 각 부문별 남북한 협력방안들이 모색되었고, 남북협력을 통한 통일시대의 대비라는 공통적인 목표를 추구하고 있다. 다만 이같은 연구는 한반도 정세라는 변수에 따라 그 깊이와 정도가 꾸준할 수 없다는 한계를 지니고 있다. 그러나 한반도의 통일이 전제되는 미래에 대한 연구는 분명 한계가 있기 때문에 이제는 무작정 통일을 기다리는 것에 머무르지 않고 능동적으로 통일 여부에 크게 영향을 받지 않고 남북한이 동반자적 관계에서 상생할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다. 여기에는 몇 가지 전제가 필요하다. 우선 그동안 북한에 대한 한국의 인도주의 차원의 물적 지원정책을 포함하여 다방면의 지원이 체계적이고 단계적으로 다국간 협력 가능한 정책방향으로 설정되어야 한다. 구체적으로 최근 박대통령이 러시아 대통령과의 정상회담에서 제안한 ‘유라시아 이니셔티브’외³⁰ 같은 외교방안이 지속적으로 추진될 필요가 있다.³¹

또한 북한지역의 농업생산량 증대 및 농지면적의 확장은 주민들의 식량난 해결뿐만 아니라, 경제회생의 중요한 발판을 마련할 수 있다는 점에서 중요하다. 단기적으로 이를 해결하는데 중점을 둘 필요가 있지만 중장기적으로는 이를 포함하여 북한의 도시개발사업 등 다양한 분야로 관심을 확대하는 것이 필요하다. 특히 북한에 대한 농업개발지원은 농업생산성을 향상시키고 북한 스스로 주인의식을 갖

²⁹ 송상열·이우성, “택지개발사업의 대토보상 확대를 위한 제도개선방안,” 『부동산학보』, 제48집 (한국부동산학회, 2012), p. 233.

³⁰ 박 대통령이 지난 10월 18일에 제안한 ‘유라시아 이니셔티브’는 ‘경제부흥’과 ‘평화통일 기반 구축’의 두 가지 국정기조를 의미하는 복합 경제외교 구상이다.

³¹ 거대 시장인 유라시아 역내 국가 간 경제협력을 통해 유라시아 국가들로 하여금 북한에 대해 직·간접적인 개방 압력을 가하게 함으로써 한반도 긴장을 완화하면서 나아가 통일의 초석을 닦는다는 ‘청사진’이다. 『연합뉴스』, 2013년 11월 13일.

고 주도적으로 참여해야 좋은 성과를 거둘 수 있다는 특징이 있다.

북한에 대한 도시개발협력 또한 다른 분야의 협력과 마찬가지로 목표와 방향이 분명히 설정되어야 하고 이제까지 해왔던 방식에서는 북한의 일방적 태도 변화에 속수무책으로 피해를 당했던 전례를 상기하며 다자 간 협상, 특히 기존 북한의 우호국을 포함한 전세계 민간 개발업체들과의 제휴 방안을 모색해야 한다.

어느 한 방면의 협력방안이 아닌 가능한 모든 방면에서의 협력방안을 단계적으로 그리고 안정적으로 꾸준히 추진해 가는 것이 무엇보다 중요하다.

2. 정책 제언

이상의 결론을 종합하여 다음과 같은 정책 제언을 하고자 한다.

첫째, 북한지역의 국유지에 대한 남북한의 공동관리 및 개발협력 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 통일 이전 1차 산업(농림, 산림) 및 2, 3차 산업(도시 개발 등)에 대한 단계적 북·중·러·한 다자 간의 지속적인 교류협력이 필요하다.

둘째, 중·장기적 관점에서 궁극적으로 북한지역의 도시개발사업 등으로 남북한의 협력범위를 확장해 나갈 필요가 있다. 특히 본 제언의 핵심은 ‘남북한 교류협력’이라는 기본 정책안에 북한 우호국들과의 다자 간 협상을 통해 각 분야를 동시에 단계적으로 추진한다는 것이다. 기존 정책들이 각 분야별로 서로 다른 주체들에 의해 추진됨으로써 남북한의 정치적 상황에 의해 일관되게 추진되지 못하였다는 한계를 가지고 있기 때문에 이전보다 효율적이고 꾸준한 정책적 효과를 얻기 위해 필요하다.

3. 시사점 및 고려사항

본 연구는 북한지역의 현황을 다각적으로 검토한 결과를 토대로 통일 이전에 실천할 수 있는 남북한의 단계적 개발협력방안을 북한지역의 국유부동산을 통해 모색하였고, 북한의 정치·경제의 롤 모델인 중국의 토지개혁 과정을 비교함으로써 보다 현실적인 정책방향을 도출해보았다.

다만, 본 연구는 북한의 ‘지하광물자원 개발’과 같은 남북한 협력을 위한 개별적이고, 구체적인 방안 보다는 종합적 정책방향의 제시에 그쳤다는 한계를 가진다.

아울러 기존의 대표적인 남북한 투자협력지역이었던 ‘개성공단’과 ‘금강산관광지구’ 문제에 대한 대안으로 제시되고 있는 ‘남북투자보장합의서’ 및 ‘남북상사중

재위원회'등의 방안은 본 연구의 대상범위에서 벗어나고 남북한의 정치적 관계에 의해 좌우되는 다소 불안정한 법적 지위를 갖고 있어 제외하였으나, 향후 이에 대한 추가적 연구가 필요할 것이다.

■ 접수: 10월 18일 ■ 심사: 11월 06일 ■ 채택: 11월 20일

참고문헌

1. 단행본

국토연구원. 『북한의 국토개발 및 관리실태에 관한 조사연구』. 경기: 국토연구원, 2005.
 박인성·조성찬. 『중국의 토지개혁 경험-북한토지개혁의 거울』. 서울: 한울아카데미, 2011.
 이상준. 『체제전환국의 도시발전과 북한에 대한 시사점』. 경기: 국토연구원, 2001.

2. 논문

권태진. “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략.” 『농촌경제』. 제35권 제3호 (한국농촌경제연구원), 2012.
 김용진·홍성조·안건혁. “한국형 신도시 수출을 위한 국내 건설업체의 베트남 진출 전략.” 『부동산학보』. 제46집 (한국부동산학회), 2011.
 김창권. “독일 통일 이후 구동독지역 인구가동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점.” 『경상논총』. 제28권 제1호 (한독경상학회), 2010.
 김희순. “북한 주민의 외부정보 접촉실태와 의식변화.” 사단법인 북한전략센터 학술세미나 자료집, 2011.
 노현구 외. “중국 공유주택 사유화에 따른 부의 불평등 문제 고찰.” 『부동산학보』. 제47집 (한국부동산학회), 2011.
 박영철. “통일한반도 북한지역의 토지정책에 대한 소고.” 『부동산연구』. 제22집 제3호, 2012.
 송상열·이우성. “택지개발사업의 대토보상 확대를 위한 제도개선방안.” 『부동산학보』. 제48집 (한국부동산학회), 2012.
 심종범. “중국의 주택정책과 최근의 정책효과에 관한 연구” 『부동산학보』. 제47집 (한국부동산학회), 2011.
 이종원·함정호·김창권·Brezinski. “통일한국에서의 대량실업 및 인구가동 대응방안.” 『한국국제농업개발학회지』. 제13권 제1호 (한국동북아경제학회), 2001.
 전홍택. “남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안.” KDI정책포럼 제256회, 2013.
 정은미. “북한 한류 연구의 배경, 정보순환, 해석에 대한 비판적 고찰.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2011-12. 서울: 한국개발연구원, 2011.

최돈항·윤성호·유인수. “북한지역의 수도작 농업기후지대 구분.” 『한국국제농업개발학회지』.
제8권 제3호 (한국국제농업개발학회), 1996.
현대경제연구원. “경제의 새로운 동력, K-POP.” 『현대경제연구원 VIP REPORT』. 제
496호, 2011.

3. 기타 자료

『서울신문』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

대외경제정책연구원 중국전문가포럼(CSF). 2012.

Abstract

**A Study on Management Development Cooperation Direction
of Government-owned Real Estate in Areas
of North Korea before Unification:**
*Focused on the Agricultural & Urban Development
Cooperation of South and North Korea*

Cheon-Woon Choi

We need to seek the measures to prepare for the future of Korean peninsula and reasonably improve the South Korea's unilateral economic support system for North Korea. In this study examined the direction of the new government policy that can be conducted after the unification by seeking development cooperation plans of agriculture and city before the Korean Peninsula regardless of a unification formula.

In this study, first, try to do comparison and analysis with North Korea's land policy and China(roll model of North Korea)'s one. Second, examined unit area party rice outturn comparative analysis of concretely North Korea's forest desertification, government owned real estate and development possibility of South and North Korea. Third, investigate the current situation and problems of economic development policy and openness in North Korea.

South and North Korea is gradual about agriculture, primary industry such as forest as well as urban development before unity comparing unification and must seek plan that can cooperate with interchange synthetically each other. As well as target solidarity of other and direction should be established clearly and sought multilateral negotiation, especially association plan with world common people development companies including existing North Korea's friendly world city development cooperation.

Key Words: North Korea's Land Policy, Agriculture Productive Capacity, Government-Owned Real Estate, Mutual Negotiation

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 미민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	1) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	2) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	3) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(1) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인근 외	7,500원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)		10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)		10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
-------------	-------	---------

White Paper on Human Rights in North Korea 2010 북한인권백서 2011	박형호 외 김국신 외	20,000원 17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011 북한인권백서 2012	김국신 외 김수암 외	17,500원 19,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2012 북한인권백서 2013	손기웅 외 조정현 외	23,500원 24,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2013	조정현 외	23,000원

기 타

2011 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011 북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조 민 외	6,000원
2011 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011 통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011 US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011 통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011 체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011 통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구(통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011 2011년 통일예측시계구축	박형호, 김형기	8,000원
2011 한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011 Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011 중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011 2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011 알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012 탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012 북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012 알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012 통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012 통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012 Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012 Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012 중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012 China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Bae Jung-Ho, Ku Jae H.		22,500원
2012 통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012 '선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013 유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013 중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013 통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 통일외교 컨텐츠 생산(1)	배정호 외	16,500원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점(통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원

2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구(통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외	17,500원
2013	전환기 중국의 정치경제(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원

연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

통일정세분석

비매출

2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도와의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병근, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자

KINU정책연구시리즈

비매출

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도와의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기

2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(OOI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외

Study Series

비매출

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03	Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고보내실 곳>

(142-728)
서울시 강북구 4-19로 123(수유동)
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2551(간사)
(02) 900-4300(대표)
Fax: (02) 901-2572
E-mail: kinups@kinu.or.kr
Homepage: http://www.kinu.or.kr

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), 2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.
Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.
Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627 ~ 640.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.
『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.

(4) 인터넷 자료:

<www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>
위의 책, p. 102.
Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>
김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>
위의 글, p. 137.
Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>
김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.
Ibid., December 25, 1999.

(4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료
Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』



제29권 제3호·2013년

가을(통권 제101호)

- 미국 오바마 2기 행정부의 아·태전략 및 대북정책 전망 / 이인호
- 북한 지상전력 개편의 의미와 우리 군의 대응 정책: 기계화 및 경보병 전력 중심으로 / 조홍용
- 북한 대남전략의 차원별 중심(重心) 식별과 대응방안 / 박상혁
- 한국군 무기체계 성능개량을 위한 합리적 의사결정 모형 / 전태보
- 방산원기구조와 제비움에 관한 연구 / 강경목, 최석철
- 한국군의 전시탄약 비축규모 결정모형 / 최성빈
- 젠더 관점을 통해 본 한국군 인력운영 정책의 경력관리: 공군 장교를 대상으로 한 실증 연구 / 김민석
- 국민 안보교육 성과측정방안에 관한 연구: 군의 나라사랑교육 프로그램을 중심으로 / 독고순, 김규현

■ 투고를 환영합니다 ■

『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 한국연구재단의 국내학술지평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.

B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

※ 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 KIDA Press 『국방정책연구』 담당

주소/서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호: 130-650)

E-mail/jdps@kida.re.kr 전화/02)961-1291 팩스/02)961-1171

국 방 연 구



『국방연구』는 국방대학교 안보문제연구소에서 연4회 발간하는 한국연구재단 “등재학술지”입니다. 본 학술지는 국가안보, 남북관계, 통일, 국방 및 군비통제, 주요국과의 관계 및 주요국의 정책에 관한 논문을 수록하고 있습니다. 학계와 연구기관 연구자들의 많은 관심 바랍니다.

▣ 제56권 제4호, 2013년 ▣

<기획논문>

- 미일안보협력 강화와 일본의 안보정책 / 김준섭
- 일본의 집단적 자위권: 개념, 해석 그리고 헌법개정 / 최운도

<일반논문>

- 탈냉전 이후 일본 방위산업의 발전전략에 관한 연구
-일본의 재계와 무기수출 3원칙의 완화 / 김진기
- 한일 전투기 획득 유형 비교 연구 / 최종건, 표승진
- 국방기획관리제도의 이상과 현실 -제도 개선 방안을 중심으로 - / 전제국
- 북한 민법의 팔고사기계약의 특징과 평가 / 김영규
- 시리아 사태에 대한 러시아의 외교정책: 국내외 요인을 중심으로 / 김성진

『국방연구』 원고모집 안내

보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다. 보내신 글은 돌려 드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

원고분량 : 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)

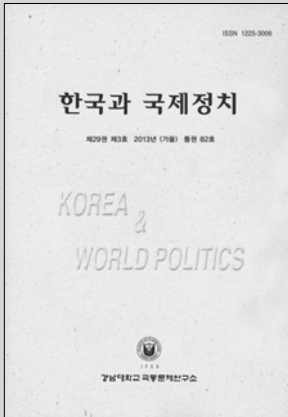
홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr/rinsa> 국방연구 원고모집 공고

보내실 곳: 국방대학교 안보문제연구소 『국방연구』담당

주 소: 경기도 고양시 덕양구 제2자유로 33

전 화: (02) 300-4251 / 팩스: (02) 300-4217 / Email: rinsakj@kndu.ac.kr

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 국문 정기간행물로서 남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지입니다.

2004년 한국연구재단의 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 “한반도와 동북아 평화번영을 위해” 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

▣ 제29권 제3호, 2013년(가을) 통권 82호 ▣

<특집> 국제정치와 한반도

- 오바마의 주권(珠璣)과 긴 파장(波長)? 재균형과 한반도에 대한 함의 / 박건영(기톨릭대 국제학부 교수)
- 햇볕정책 이후 통일담론의 지형 / 김학노(영남대 정치외교학과 교수) · 김두현(평화통일대구시민연대 사무처장)
- ‘복합적 유권자층’의 등장? 안철수 지지집단의 이념성향 분석 / 최종숙(충북대 사회학과 강사)
- 정부신뢰의 선거적 기원: 이명박 집권 중반 시기를 중심으로 / 조영호(한양대 정치외교학과 강사)
- 산업표준 보유 및 표준화 활동 추이로 본 한국 산업표준 정책의 특징과 변화 / 정병기(영남대 정치외교학과 부교수) · 김찬우(영남대 통일문제연구소 연구원)
- 아일랜드식 평화과정 네트워크의 형태변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로 / 구갑우(북한대학원대학교 교수)

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (110-230) 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0702 (김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국 가 전 략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국연구재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

■ 제19권 4호 20132년 겨울호 (통권 제66호) ■



【논문】

- 21세기 미중일 관계의 전망: 역사적 유추의 두 관점 / 신옥희
- 경제핵 병진노선의 의미와 김정은 시대의 경제정책 전망 / 조동호
- 중국의 대북 영향력 분석 및 전망: 제3차 북핵실험 전후 시기를 중심으로 / 원동욱
- 일본의 탄도미사일 방어체제 추진사태 분석과 한국에 대한 교훈 / 박휘락
- 스웨덴 사회민주주의 복지자본주의와 조세의 정치경제 / 안재홍

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

International Journal of Korean Unification Studies

For over 20 years, KINU's *International Journal of Korean Unification Studies* (ISSN 1229-6902) has allowed active exchanges of ideas and information among scholars and experts at home and abroad, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification of the Korean peninsula, as well as issues on international relations.

Registered with the National Research Foundation of Korea (NRF)-as of January 1, 2009, The Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, unification of the Korean Peninsula, etc.

Submission of a paper will be held to imply that it contains original unpublished work and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to review by relevant experts in the field before they are accepted for publication. We provide honorarium for the articles that have been chosen for publication.

American-English should be used as a standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliography quoted throughout the footnotes. The length required for articles should be 6,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are April 15 for the summer issue and October 15 for the winter issue respectively.

Vol. 22, No. 2 (2013)

Feature Theme: *Responding to North Korea*

Northeast Asia and the Trust-building Process:
Neighboring States' Policy Coordination

Ihn-hwi Park

Human Rights in North Korea:
Addressing the Challenges

Roberta Cohen

Playing Blind-Man's Buff:
Estimating North Korea's Cyber Capabilities

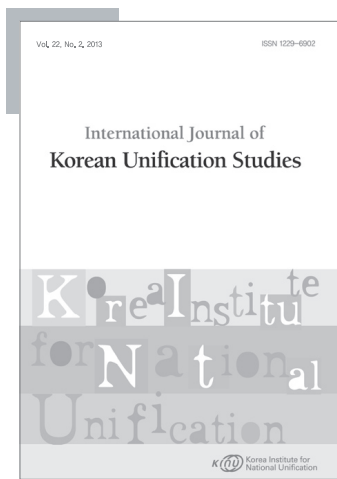
Tobias Feakin

Capacity Building at the Kaesong Industrial Complex:
Implications for North Korea's Economic Zones

Lim EulChul

Building Trust on the Margins of Inter-Korean Relations:
Renewing the Role of South Korean NGOs

Dean J. Ouellette



Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:

Korea Institute for National Unification

123, 4.19-ro(Suyu-dong) Gangbuk gu, Seoul 142-728, Korea

(Tel) (82-2) 901-2685 (Fax) (82-2) 901-2546

(E-Mail) smkim@kinu.or.kr (Webpage) <http://www.kinu.or.kr/eng>



통일정책연구 제22권 2호 2013

통일연구원 www.kinu.or.kr