

ISSN 1229-6112

제29권 1호 2020

# 통일정책연구 통일정책연구

제29권 1호 2020

# 통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연 2회 발간됩니다.

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

발행인 : 고유환  
편집인 : 김갑식  
등록일 : 1992년 8월 19일  
등록번호 : 서울 사02048  
발행처 : 통일연구원  
발행일 : 2020년 6월 30일

(우 06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217  
TEL: 02)2023-8203, 2023-8000  
FAX: 02)2023-8293  
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>  
E-mail : [kinups@kinu.or.kr](mailto:kinups@kinu.or.kr)

© 통일연구원 2020

편집위원장 : 김 갑 식

편집위원 : 오 경 섭  
이 기 태  
이 우 태  
장 철 운  
최 지 영 (가나다 순)

외부편집위원 : 김 기 석 (강원대학교)  
김 영 재 (청주대학교)  
김 재 기 (전남대학교)  
이 중 원 (와세다대학교)  
이 호 철 (인천대학교)  
진 희 관 (인제대학교) (가나다 순)

편집간사 : 김 세 라

가격 : 10,000원  
ISSN 1229-6112

파본은 바꿔 드립니다.

유럽의회의 역사적 발전경험과 통일한국의 의회제도에 대한 함의 / 한정훈 .....	1
동·서해공동특구 해양관광 개발 방향 검토 - 전문가의견 비교분석을 중심으로 / 윤인주 .....	33
이북5도위원회의 기관 정체성과 역량 강화에 관한 연구 / 남성욱 .....	59
고려 혹은 대한조선: 통일국가의 명칭에 관하여 / 김병로 .....	89
지정학의 '재생산': 김정은시대 북중관계와 북한의 대응 - 『로동신문』(2009-2018) 중국관련 보도에 대한 분석 / 박동훈 ..	115
북한 시각에서 바라본 국제 사이버안보질서: 정책담화모형(NPF)을 중심으로 / 김근혜·박규동 .....	141



## ■ General Articles

- The Historical Development of the European Parliament and  
Its Implications on the Parliamentary System in Unified Korea  
*Han, JeongHun*
- A Review on the Development of Marine and Coastal Tourism  
in the Inter-Korean East and West Joint Special Zones :  
a Comparative Analysis of Experts Survey Results  
*Yoon, In Joo*
- A Study on the Reinforcement of the Role of the Committee for  
the five Northern Korean Provinces  
*Nam, Sung-wook*
- Koryo or Han-Chosun Korea: On the name of a unified Korea  
*Kim, Philo*
- Changes in North Korea's Cognition to China and Policy Adjustment  
during Kim Jong Un's Period--Based on the Analysis of China-related  
Reports in Rodong Sinmun Newspaper (2009-2018)  
*Piao, Dongxun*
- Cyber Security through the lens of North Korea: Using the Narrative Policy  
Framework to study newspaper messages in North Korea  
*Kim, Geunhye and Park, Kyudong*

# 유럽의회의 역사적 발전경험과 통일한국의 의회제도에 대한 함의\*

한정훈\*\*

- I. 서론
- II. 한반도 통일방안과 의회제도에 대한 구상
- III. 유럽의회의 제도발전 사례
- IV. 통일 한국의 의회제도에 대한 함의
- V. 결론

## 국문요약

본 연구는 점진적이고 단계적인 통일에 대한 가정을 바탕으로 통일한국의 의회 제도를 모색하였다. 특히 민족국가 수립단계에 초점을 맞춰 양원제의 타당성을 옹호한 기존논문들에 대한 대안을 논의하고자 하였다. 이를 위해 장기간의 통합과정을 거치면서 발전하고 있는 유럽의회의 사례에 주목하고 통합초기 입법권한이 없는 명목적 의회로부터 실질적 입법권한을 지닌 의회로 발전하는 과정을 분석하였다. 분석결과는 통합초기 명목적인 의회의 설립은 민주적 의회운영의 경험에 부합하지 않을 뿐 아니라 민주적 통합공동체의 발전을 촉진하는데 한계가

있음을 보여주었다. 이는 통일 과도기 정치체제에서 민주적 정통성을 바탕으로 실질적인 입법권한이 부여된 의회가 통일 과도기의 원활한 이행과 통일국가 수립을 촉진할 수 있음을 함의한다. 그리고 그와 같은 통일 과도기 의회의 운영은 통일국가 수립단계에 양원제 이외의 대안적 의회 제도를 제시할 수 있음을 보여준다.

**주제어:** 통일, 의회제도, 유럽의회, 양원제, 민주적 정통성, 입법권한

\* 이 논문은 서울대학교 창의선도 신진연구자 지원사업의 후원과 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다(NRF-2019S1A3A2098969).

\*\* 서울대학교 국제대학원 부교수

## I. 서론

한반도 통일에 관한 최근 논의의 특징 가운데 하나는 통일 이후 정치제도를 어떻게 구성할 것인가에 대한 제안이 활발하다는 점이다.<sup>1</sup> 그동안 통일의 가능성 및 국가통합의 방안에 초점을 맞추었던 포괄적인 논의를 넘어서 통일 이후 구체적인 제도적 틀을 모색한다는 점에서 매우 의미 있는 변화이다. 특히 통일 이후 이질적 체제의 통합과 그로인해 예상되는 다양한 사회갈등 요인을 검토하고 제도적인 측면에서 그에 대한 해결책을 제시하려고 한다는 점에서 유용한 논의를 제시하고 있다. 더구나 몇 가지 논쟁적인 부분을 제외하면 이들의 예측은 일관되게 연방제 국가형태와 양원제를 결합한 정치체제로 수렴한다는 점에서 지배적인 논의를 발전시키고 있다.

그러나 통일한국의 정치체제는 양원제로 운영되는 연방제 국가형태 이외에 대안은 없는 것인가? 특히 양원제 의회제도는 필연적인 선택인 것인가? 이와 관련하여 우선 기존 논의의 예측은 두 가지 가정을 공유하고 있다는 점을 생각해볼 필요가 있다. 하나는 남북한이 하나의 민족국가를 형성하는 시기를 정치제도 구상의 시점으로 가정한다는 점이다. 다른 하나는 남북한 간 이질성의 극복과 지역 간 형평성이 최우선 과제로 주어진 통일 상황을 가정한다는 점이다. 이러한 가정의 타당성은 미래 실질적인 통일의 경험을 통해 판단할 수 있을 것이다. 그러나 한 가지 주목할 점은 이러한 가정은 그동안 우리 정부가 제시해온 점진적이고 단계적인 통일방안과는 상당한 괴리가 있다는 것이다. 특히 현 정부의 통일방안은 남북공동의 정치체도가 통일과도기 정치체제인 남북연합 단계에서 창설될 것을 예정하고 있다.<sup>2</sup> 따라서 만일 남북연합 단계를 중심으로 통일한국의 정치제도를 구상하는 경우 남북한의 이질성 극복과 지역적 형평성 이외에 추가적으로 고려해야 할 사안이 있을 것 같다. 예를 들어 통일의 과도기를 가능한 짧게 이행하기 위해 정책의 결정 및 집행의 효율성을 고려한 제도구상이 필요할 것 같다. 또한 통일의 과도기에 수립된 제도

<sup>1</sup> 박종철, 『통일한국의 정당제도와 선거제도』 (서울: 민족통일연구원, 1994); 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인,” 『아세아 연구』, 제42권 1호 (1999); 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2010); 강원택, 『통일이후의 한국 민주주의』 (서울: 나남, 2011); 도희근, “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로,” 『공법연구』, 제40집 2호 (2011); 윤영관·강원택 역음, 『통일한국의 정치제도』 (서울: 늘봄플러스, 2015); 김종갑, “남북한 통합과 통일한국의 정치제도,” 『통일과평화』, 제10집 2호 (2018).

<sup>2</sup> 통일부, “민족공동체통일방안,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>> (검색일: 2020.1.25.).

들이 자생력 및 경로의존성을 지니면서 통일국가 단계의 정치제도 수립과 밀접히 연관될 것이라는 점을 유의해야 할 것이다. 이와 같이 통일한국의 제도에 대한 사회적 요구조건이 제도 구상의 시점에 따라 달라질 수 있다는 사실은 통일한국의 의회제도가 양원제만이 유일한 대안이 아닐 수 있는 가능성을 제기한다.

본 연구는 이러한 인식을 바탕으로 유럽의회의 역사적 발전과정에 대한 사례연구를 통해 통일한국의 의회제도에 대한 대안을 모색해보고자 한다. 유럽의회의 사례를 선택한 이유는 유럽의회의 역사적 발전과정이 유럽연합의 점진적인 통합과정을 배경으로 한다는 점에서 기존 논의에서 주로 활용하는 독일과 같이 급속히 진행된 통일사례와 차별적인 함의를 끌어낼 수 있기 때문이다. 또한 미래 정치적 통합을 예상하고 진행된 유럽통합의 과정을 고려할 때, 유럽통합 초기 명목적인 기구적 위상을 부여받은 유럽의회가 실질적인 입법기구로 성장한 경험은 통일 과도기 의회제도의 구상과 관련하여 유용한 함의를 제공할 것으로 보인다. 더구나 유럽연합 내 제 기구 가운데 가장 친유럽통합적 역할을 수행하는 유럽의회의 사례는 통일국가 단계로의 진입에 긍정적으로 기여할 수 있는 과도기 의회제도의 역할을 생각해볼 수 있게 할 것 같다. 반면, 유럽의회의 사례는 유럽연합의 통합과정이 언어, 종교, 인종이 상이한 독립 주권국가 간 통합의 과정임을 고려할 때 한국의 통일과정과 직접적인 비교가능성이 낮다는 한계를 인정할 필요가 있겠다. 그럼에도 불구하고 유럽의회의 사례연구는 그동안 점진적인 통일과정을 간과한 채 진행된 통일한국의 정치제도 구상에 대한 논의를 확대하는 의의가 있을 것으로 생각된다.

이러한 유럽의회 사례 연구를 통해 본 연구에서 주장하고자 하는 바를 먼저 간략히 밝히자면 다음과 같다. 첫째, 통일한국의 의회제도는 남북한 간 또는 과도기 통일단계의 제 정치기구 간 갈등으로 인한 통일과정의 지연을 방지하기 위해 남북연합 단계의 제도 구상에서부터 신중하게 이루어질 필요가 있다는 점이다. 둘째, 통일과정을 단축하고 적절한 시점에서 통일국가 단계로 성공적으로 이전하기 위해 남북연합 단계의 의회제도는 민주적 정통성을 지니고 실질적으로 입법권한을 지닐 필요가 있다는 점이다. 마지막으로 남북연합 단계의 의회제도 운영이 민주적 정당정치를 바탕으로 발전하는 경우 양원제 의회는 통일한국의 필수적인 정치제도가 아닐 수 있다는 점이다.

이러한 주장을 전개하기 위해 본 연구는 다음과 같이 구성되었다. 먼저 우리 정부의 통일방안의 특징에 대한 간략한 설명과 함께 통일한국의 의회제도 구상에 관한 기존 논의의 특징과 한계를 살펴본다. 그리고 유럽통합 초기부터 현재까지 유럽통

합과 관련하여 유럽의회제도의 발전과정이 보여준 특징을 제시한다. 다음으로 유럽의회 사례분석이 통일한국의 의회제도 구상에 지닌 함의를 논의한다. 마지막으로 논의를 종합하고 한계를 지적하면서 글을 마무리하고자 한다.

## II. 한반도 통일방안과 의회제도에 대한 구상

현 정부의 통일방안인 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안(이하 민족공동체통일방안)’은 명칭에서도 알 수 있듯이 점진적이고 단계적인 통일을 가정한 것이다. 특히 과거 통일방안에 비해 3단계로 세분화된 과정을 제시하고 있다. 제1단계인 ‘화해협력’의 단계는 남북 간 화해협력을 통한 신뢰회복 및 평화정착을 추구하는 단계이다. 따라서 분단 상황은 유지하되 남북한 관계의 평화적인 관리 및 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 교류협력을 증진하고, 남북한 상호 간의 적대감과 불신을 해소하는 과정이다. 제2단계인 ‘남북연합’의 단계는 과도기 통일체제에 해당한다. 이 단계는 남북한 간 합의에 기초하여 법적, 제도적 장치를 마련하고 운영할 것을 예정하고 있으며 이에 따라 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회 그리고 공동사무처와 같은 4개의 기본적인 남북연합 기구를 상정하고 있다. 마지막 제3단계는 ‘통일국가’ 단계이다. 이는 남북한 두 체제를 완전히 통합하여 1민족 1국가로 완성하는 단계이다. 남북평의회가 마련한 통일헌법에 따른 민주적 선거가 이루어지고 선거결과에 따라 통일정부, 통일국회가 구성되는 단계이다.

위와 같은 통일과정의 세분화에도 불구하고 현 정부의 통일방안은 각 단계의 정치제도와 관련된 구체적인 규정은 마련하지 않았다. 특히 본 연구에서 초점을 맞추고 있는 남북연합 단계에 설치되는 남북평의회 위상과 운영에 대한 설명은 이전에 비해 더욱 모호하다. 예를 들어, 정대규는 과거의 한민족공동체통일 방안 아래서는 남북평의회가 남북한 동수의 국회의원 100명으로 구성되며, 남북각료회의에 대한 자문과 통일헌법을 마련하는 역할을 지닌다고 설명하고 있다.<sup>3</sup> 그러나 통일부가 소개하고 있는 현 통일방안의 남북평의회는 남북한 동수의 대표 100명으로 구성되며, 대의기구의 역할을 수행한다고 되어 있을 뿐 더 이상의 설명이 없다.<sup>4</sup> 따라서 ‘대표’가 누구를 의미하며, 어떻게 선출하는지에 대한 의문은 물론이고 ‘대

<sup>3</sup> 정대규, “한민족공동체통일방안,” 『통일문제연구』, 제14집 (1990).

<sup>4</sup> 통일부, “민족공동체통일방안,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>> (검색일: 2020.1.15.).

의기구'라는 새롭게 부여된 역할이 입법권을 지닌 의회를 의미하는 것인지 등에 대한 의문을 해소하기 어려운 실정이다. 박종철 외의 연구(2010) 역시 남북연합 단계 정치기구들과 관련된 이러한 문제점을 지적하고 있다.<sup>5</sup> 이들은 “남북연합에는 정책의 조율이나 차이에 대해 결정권을 행사하거나 조정이나 조율을 할 수 있는 기구도 존재하지 않는다”<sup>6</sup>고 해석함으로써 남북평의회가 입법권을 지니는 것은 아니라고 주장한다. 다만 통일교육원이 발행하는 남북관계 지식사전에서 남북평의회는 남북한의 국회의원이 모여 통일국가 건설에 따르는 법 절차를 준비하는 기구로 정의하고 있다는 점을 고려할 때,<sup>7</sup> 과거 한민족공동체통일방안의 남북평의회와 유사하게 ‘대의’를 통일헌법을 마련하는 역할에서 찾고 있지 않나 생각된다.

이러한 상황은 남북연합 단계의 또 다른 기구인 남북각료회의에 대한 설명에서도 유사하다. 과거 한민족공동체통일방안의 남북각료회의는 남북쌍방의 총리를 포함한 각료로 구성되며 정책분야별 상임위원회를 운영할 뿐 아니라 남북한 간 모든 현안과 민족문제를 논의하고 그 실행을 책임진다.<sup>8</sup> 반면, 현 정부의 통일방안은 남북각료회의를 단순히 집행기구라고만 소개하고 있을 뿐이다. 더구나 박종철 외의 연구는(2010) 남북한 간 정책조율이나 차이에 대한 결정권을 남북 정상만이 갖고 있으며, 정책결정 사항을 집행할 수 있는 기구가 존재하지 않는다고 주장함으로써 집행기구적 성격까지도 부정한다.<sup>9</sup> 그러나 통일 과도기 정치체제 아래서 발생할 수 있는 다양하고 세부적인 사안을 남북정상이 모두 결정할 것으로 기대하기는 어렵다. 또한 현 정부의 통일방안이 과거의 통일방안을 계승하고 있다는 점에서 남북각료회의가 과거의 규정과 유사한 정책집행기능을 지닐 것으로 추측할 수 있을 것 같다.

문제는 이와 같은 정부 통일방안의 모호성이 최근 통일한국의 정치제도에 대한 구상과 관련된 논의의 초점을 민족국가 또는 통일국가 단계에 집중시키는 것은 아닌가 하는 점이다. 모호하게 규정된 통일 과도기 단계를 무시하고 통일국가에 집중하는 것이 제도구상의 논리성과 일관성을 확보하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 그러나 그와 같은 논리전개의 유용성에도 불구하고 통일 과도기의 이행과정을 간

<sup>5</sup> 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』(서울: 통일연구원, 2010).

<sup>6</sup> 위의 책, p. 23.

<sup>7</sup> 통일교육원, “남북관계지식사전,” <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nsrel/view.do?id=16206&mid=SM00000535>> (검색일: 2020.1.15.).

<sup>8</sup> 정대규, “한민족공동체통일방안,” p. 5.

<sup>9</sup> 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』, p. 23.

과한 기존의 논의는 정치제도 구상의 배경이 되는 특수한 맥락만을 강조하는 것으로 보인다. 더구나 통일 과도기 정치제도 구상에 요구되는 사회적 맥락은 이와 같은 기존 논의와는 차이가 클 가능성이 높다. 이러한 문제점을 더 자세히 검토하기 위해 먼저 통일한국의 의회제도 구상에 관한 기존논의를 살펴보도록 하자.

〈표 1〉은 통일한국의 정치제도 구상에 관한 기존 논의의 특징을 살펴보기 위해 의회 제도와 관련된 주요 주장만을 요약적으로 정리한 것이다. 〈표 1〉에 따르면, 우선 상원의 구성 및 권한과 관련하여 다양한 대안이 논의되고 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 통일한국의 의회제도 구상과 사회적 환경 가정

	사회적 환경 가정	정치제도 및 의회제도
임혁백(1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북한 간 상이한 정치체제 경험에 따른 이질성 극복</li> <li>• 사회포용과 국민화합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다수 주 연방제</li> <li>• 준대통령제 성격의 내각제</li> <li>• 양원제 (남북 동수의 상원 지역 대표 + 인구비례 하원)</li> <li>• 상하원의 동등한 권한</li> </ul>
허문영·이정우 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북한 사회의 이질성</li> <li>• 유동성이 큰 정당지지와 허약한 정당체계</li> <li>• 남북한 간 인구격차</li> <li>• 강한 민족적 정체성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양원제</li> <li>• 한국과 유사한 강한 민족적 정체성을 지닌 독일통합 방식과 유사한 의회제도</li> </ul>
강원택(2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북한 간 상이한 정치체제 경험에 따른 이질성 극복</li> <li>• 사회포용과 국민화합</li> <li>• 통일 사회 내 다양한 정치적 요구의 신속한 처리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 지역 양분의 연방제</li> <li>• 내각제</li> <li>• 양원제 (남북 동수의 상원 지역 대표 + 인구비례 하원)</li> <li>• 하원 우의의 양원</li> </ul>
손병권(2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북한 간 이질성</li> <li>• 사회소수 세력에 대한 최소한의 대표성</li> <li>• 국력, 경제력 등 북한의 열세를 인정한 지역 간 이익 조정</li> <li>• 남북한 인구격차의 해소 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다수 주 분권형 연방제</li> <li>• 이원정부제 또는 내각제</li> <li>• 양원제 (지역대표성을 지닌 상원 + 인구비례의 하원)</li> <li>• 강한 상원</li> </ul>
김종갑(2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다원적대표성</li> <li>• 균형적 대표성</li> <li>• 효율적 대표성</li> <li>• 지역, 이념, 계층 등의 다양한 사회균열 대표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다수 주 연방제</li> <li>• 내각제</li> <li>• 양원제 (지역대표성의 상원 + 인구비례의 하원)</li> </ul>

자료: 각 연구에 대한 필자의 재구성

한 편에서는 상원은 분단이 가져온 남북한 간 사회적 격차와 상대적으로 열악한 북한의 위상을 고려하기 위해 지역대표성을 지닌 기구로 상정하며, 그에 따라 충분한 권한이 부여된 상원의 필요성을 주장한다.<sup>10</sup> 다른 한편에서는 남북한 간 이질성 이외에도 통일에 따른 시급한 정책결정의 효율성을 동시에 고려할 필요성을 강조하며, 이에 따라 지역대표성을 지니되 상대적으로 하원보다 약한 상원을 구성할 것을 주장한다.<sup>11</sup>

그러나 위와 같은 일부 논쟁점을 제외하면 기존논의는 상당히 유사한 의회 제도를 제안한다는 공통점을 지닌다. 아마 이러한 공통된 제안은 남북한 간 이질성과 격차를 해소할 사회적 필요성이 제도의 선택을 결정한다는 시각을 배경으로 하고 있는 듯하다. 다시 말해, 이들은 통일과 함께 민주주의에 기초한 정치체제를 발전시켜야한다는 사회적 가치(value) 이외에 정치, 경제적으로 열세인 북한 지역을 끌어안기 위해서는 지역대표성이 필연적으로 고려되어야 한다는 사회적 가치(value)를 동시에 강조하고자 하는 것이다. 그리고 이러한 두 가지 사회적 가치를 동시에 포용하기 위한 최선의 제도는 양원제임을 주장하고 있다. 그러면 만일 통일 상황에 대한 가정을 변경하는 경우에도 이와 같은 지배적인 예측이 유지될 것인가? 다시 말해 기존 논의와 달리 점진적이고 단계적인 통일과정을 상정한 후 통일 과도기 의회 제도를 구상하는 경우에도 양원제 의회가 적절한 선택일 것인가?

우선 통일 과도기의 사회적 맥락은 통일국가 수립 시기와는 차이가 있을 것 같다. 통일 과도기가 남북한 간 이질성을 극복하는 단계라는 점에서 남북한 간 정치, 경제적 격차를 해소하는 것이 최우선의 사회적 요구일 것이라는 점에서는 기존 논의와 큰 차이가 없다. 그러나 통일 과도기 정치체제는 통일국가 단계로 성공적인 이행을 위해 남북한 공동의 정책을 효율적으로 집행할 필요성에 부응해야한다. 이러한 정책효율성의 요구는 남북평의회와 같은 의회제도가 남북각료회의와 같은 집행기구와의 관계 속에서 구상되어야함을 의미한다. 이 외에도 통일과도기 의회제도는 통일국가 단계의 의회와 연속성을 지닐 가능성이 크다는 점을 간과해서는 안 될 것 같다. 제도의 성립과 변화에 관한 신제도주의 이론에 따르면 통일국가의 의회는 통일 과도기 의회로부터 제도중첩(institutional layering)의 과정을 거쳐 형성될

<sup>10</sup> 손병권, “통일한국의 의회제도,” 윤영관·강원택 엮음, 『통일한국의 정치제도』, pp. 169~200; 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인,”; 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』; 김종갑, “남북한 통합과 통일한국의 정치제도.”

<sup>11</sup> 강원택, 『통일이후의 한국 민주주의』.

가능성이 높을 것으로 보인다.<sup>12</sup> 제도중첩이란 제도변경을 피하는 정책결정자들이 기존제도의 틀을 유지하는 가운데 특정요소만을 부분적으로 수정하는 것을 의미하는 개념이다.<sup>13</sup> 또한 기존의 규칙 아래 구조화되었던 행위를 변경할 수준으로 새로운 규칙을 추가한다는 의미를 포함한다.<sup>14</sup> 제도중첩의 이론적 대안으로는 기성제도에 외적 충격(exogenous shock)을 가하는 중대사건(critical juncture)을 고려해볼 수 있다.<sup>15</sup> 그러나 점진적이고 단계적 통일방안은 통일이 중대사건의 의미를 지니며 갑자기 일순간에 진행되는 것을 가정하지 않는다. 따라서 점진적이고 단계적인 통일방안 아래서 제도의 변화는 제도중첩의 특징을 지닐 가능성이 높고, 그 결과 통일국가 단계의 의회제는 통일 과도기 남북평의회의 경험과 무관하지 않으며, 남북평의회 역시 통일과정 이전의 남북한 각 정부의 의회제도 경험이 반영되면서 구상될 가능성이 높다.

위와 같은 인식은 결국 통일한국의 의회제도에 관한 구상은 민족국가 수립단계가 아닌 통일 과도기 정치체제의 의회제도에 대한 구상에서부터 출발하는 것이 타당하다는 것을 함의한다. 그리고 만일 통일한국의 의회제도에 관한 구상 시점을 통일 과도기 남북연합 단계로 변경하는 경우, 의회제도의 구상은 통일 과도기 한국 사회가 직면한 사회적 맥락 뿐 아니라 통일 과도기에 수립된 의회의 운영양태가 통일국가 단계의 의회제도 구상에 영향을 미칠 것이라는 인식과 함께 이루어질 필요성을 함의한다. 본 연구는 이와 같이 통일한국의 의회 제도를 구상하는 최초의 시점을 통일 과도기 단계로 변경하는 경우 기존 논의와 유사하게 양원제가 통일한국에 타당한 대안인지를 살펴보고자 한다. 그리고 이를 위해 장기간의 유럽통합 과정 속에서 초기 의회에 부여된 명목적 위상으로부터 실질적인 입법권한을 지닌 의회로 성장한 유럽의회의 경험에서 교훈을 끌어내고자 한다.

<sup>12</sup> Thelen, K., "How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis," In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, edited by J. Mahoney and D. Rueschemeyer (New York: Cambridge University Press, 2003).

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>14</sup> J. Mahoney, and Thelen, K., "A Theory of Gradual Institutional Change," In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by J. Mahoney and K. Thelen (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 16.

<sup>15</sup> Berins Collier, R., and David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1991).

### III. 유럽의회의 제도발전 사례

2020년 현재 유럽의회는 각 회원국별 상이한 선거제도를 통해 선출된 751명의 의원으로 구성되며 제도적으로 상하 양원의 구분이 없는 단원제(unicameralism) 의회에 가깝다.<sup>16</sup> 그러나 의회 본연의 입법기능을 고려할 때 유럽의회는 각 회원국 정부 장관(minister)들로 구성되는 각료이사회와 유럽연합의 정책을 공동으로 결정하는 특징을 지닌다.<sup>17</sup> 특히 다양한 정책영역에 걸쳐 일반입법절차(ordinary legislative procedure)라는 의사결정절차를 활용하고 있으며, 이 절차 아래서 각료이사회와 유럽의회는 동등한 입법권한(co-equal legislative power)을 지닌 것으로 간주된다.<sup>18</sup> 따라서 입법기능을 중심으로 볼 때, 유럽연합의 의회제도는 양원제(bi-cameralism)와 유사하다.<sup>19</sup> 또한 각료이사회와 유럽의회로 구성되는 양원제적 운영 아래 법안의 발의권(legislative initiative)은 정책 집행기구인 유럽집행위원회(European Commission)가 지니고 있다는 점에서 유럽사회의 내각제적 전통을 엿볼 수 있다.<sup>20</sup> 정책집행 기관인 유럽집행위원회가 최고결정기구인 유럽정상회의(European Council)에서 합의된 정책방향과 목표에 따라 구체적인 법률안을 발의하고, 입법기관에 해당하는 유럽의회와 각료이사회가 이를 승인하는 역할을 수행하고 있는 것이다.

이와 같이 실질적인 입법권한을 지닌 유럽의회는 유럽통합 초기 모습과는 매우

<sup>16</sup> 2020년 1월 31일 73석의 의석을 지녔던 영국이 공식적으로 유럽연합으로부터 탈퇴하면서 총 의원수는 705명으로 감소하였다. 영국 의석 가운데 27석은 회원국 인구비례에 따라 재분배되었고, 나머지 46석은 추후 통합의 확대를 고려하여 잔여의석으로 남겨두었다. 자세한 사항은 다음의 웹페이지를 통해 알 수 있다. <[https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/review\\_of\\_european\\_and\\_national\\_election\\_results\\_2019/review-election-result-after-brexit.pdf](https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/review_of_european_and_national_election_results_2019/review-election-result-after-brexit.pdf)> (검색일: 2020.1.29).

<sup>17</sup> 각료이사회는 10개의 정책영역별로 구성되며 각 이사회는 해당 정책을 관할하는 회원국 정부의 장관들로 구성된다. <<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/>> (검색일: 2020.1.29).

<sup>18</sup> Antoine Yoshinaka, Gail McElroy and Shaun Bowler, "The Appointment of Rapporteurs in the European Parliament," *Legislative Studies Quarterly*, vol. 35, no. 4 (2011).

<sup>19</sup> Daniel Finke, and JeongHun Han, "Party Politics and the Power to Report: Informational Efficiency in Bicameralism," *Journal of European Public Policy*, vol. 21, no. 1 (2014); Amie Kreppel, "Bicameralism and the Balance of Power in EU Legislative Politics," *Journal of Legislative Studies*, vol. 24, no. 1 (2018).

<sup>20</sup> Tiilikainen, Teija and Claudia Wiesner, "Toward a Political Theory of EU Parliamentarism," In *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept*, edited by Pasi Ihalainen, Cornelia Llie, and Kari Palonen (Berghahn Books, 2016).

상이하다. 유럽통합 초기 유럽의회는 명목적인 기구에 지나지 않았기 때문이다. 그러면, 이와 같은 유럽의회 제도의 위상 변화는 어떠한 과정을 거쳐 이루어졌으며 그러한 변화가 유럽통합과 어떤 관련을 지니는가? 유럽의회제도의 발전과정을 통해 이러한 질문에 답함으로써 통일한국의 과도기 단계에서 남북평의회 수립 방안과 이후 통일국가 단계의 의회제도에 대한 구상에 대한 함의를 이끌어낼 수 있을 것으로 보인다. 이를 위해 유럽연합 통합 초기 유럽의회제도의 구상 과정과 이후 유럽의회가 주어진 제도적 규정 아래서 발전한 과정을 구분하여 논의하도록 하겠다.

## 1. 통합초기 유럽의회 제도 구상

유럽연합의 통합초기 제도 구상은 연합주의와 연방주의적 대안이 경쟁하는 가운데 연합주의의 주도로 이루어졌다. 1940년대 말 유럽은 제2차 세계대전의 여파로 피폐한 일상생활이 이어지고 있었고, 전쟁의 폐허로부터 재건이 시급한 상황이었다. 또한 전쟁의 아픔을 통해 이와 같은 불행을 더 이상 반복하지 않을 방안을 마련해야 할 필요성을 절감하고 있었다. 특히, 프랑스와 독일에서 국가주의(nationalism)가 재발하지 않을 수 있는 기제를 마련하는 것이 최우선 과제였다. “전후 유럽재건의 시발점(first step)은 독일과 프랑스의 협력관계이어야 한다.”<sup>21</sup>는 당시 영국 수상이었던 처칠의 연설은 이러한 상황을 잘 보여준다. 또한 처칠은 같은 연설에서 “정신적으로 위대한 프랑스와 정신적으로 위대한 독일”이라는 표현을 통해 프랑스와 독일을 동등하게 간주할 것과 이러한 태도로 협력관계를 수립하지 않는다면 협력관계는 성취될 수 없을 것임을 강조하였다. 유럽의 평화와 안정을 위한 통합이 각 국가의 주권을 존중하면서 이루어질 필요가 있다는 연합주의적 사고를 대변하고 있는 것이다.

연합주의적 접근은 위와 같은 전후 유럽사회의 맥락 아래서 유럽의 주권 국가 간 긴밀한 경제적 협력이 미래 정치적 통합의 밑거름이 될 것이라는 기능주의적 사고를 바탕으로 한다.<sup>22</sup> 이러한 접근법은 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 창설을 주도한 슈만의 1950년 5월 9일 슈만선언(Schuman Declaration)에 잘 나타나있

<sup>21</sup> 윈스턴 처칠이 1946년 9월 19일 스위스 취리히의 청년아카데미(Academic Youth)에서 한 연설의 일부. 관련 자료는 다음의 웹페이지에서 찾아볼 수 있다. <<https://rm.coe.int/16806981f3>> (검색일: 2020.1.17.).

<sup>22</sup> Burgess, Michael., “Introduction: Federalism and Building the European Union,” *Journal of Federalism*, vol. 26, no. 4 (1996).

다. 그는 유럽이 하나의 계획(a single plan)에 따라 단번에 성취되는 것이 아니라 실질적인 연대와 그에 따른 구체적인 결과를 통해 건설될 것으로 보고 있다. 또한 유럽을 연방으로 묶을 수 있는 첫 작업을 ECSC 창설에서 찾고 있다.<sup>23</sup> 슈만선언을 구체화한 모네는 이와 같은 경제적 협력이 정치적 통합의 미래를 위한 수단이라는 점을 명확히 지적하고 있다. 그의 회고록에 따르면, “유럽은 필수적인 정치적 목적을 지니고 있다. 그것은 좁게는 회원국 간 동의를 만들어낼 수 있고, 넓게는 평화에 필수적인 단일한 정치체제를 만들어가는 길을 열수 있는 수준까지 국민주권의 절대성을 무너뜨리고자 하는 것이다.”<sup>24</sup>

이에 반해 연방주의적 접근은 헌정주의(constitutionalism)에 바탕으로 둔 정치적 통합을 강조하였다. 특히 이들은 1949년 설립된 유럽평의회(Council of Europe)가 유럽을 정치적으로 통합시키기 위한 적극적인 역할을 수행할 수 있는 기구로 발전하기 어렵다는 사실을 깨닫고, 유럽통합을 지지하는 6개 회원국을 중심으로 유럽의 정치헌장(political constitution)을 만들기 위해 노력하였다.<sup>25</sup> 1950년대 초 유럽방위공동체(European Defense Community)와 유럽정치공동체(European Political Community)를 창설하려던 시도가 이러한 사례에 해당한다. 이러한 시도는 유럽수준에서 공동체 구성원 개개인을 대표할 수 있는 연방형 권력조직을 수립하고 통합을 강화해가지 않는 한 제1,2차 세계대전을 일으킨 국가주의의 발호로부터 평화와 안전을 지키기 어려울 것이라는 인식을 대변한다.<sup>26</sup>

〈표 2〉는 구체적으로 연합주의자들에 의한 통합초기 의회제도의 구상을 연방주의안과 비교하고 있다. 우선 의회 명칭의 변화과정은<sup>27</sup> 연합주의안이 의회제도의 중요성을 얼마나 간과하고 있었는지를 보여준다. ECSC 창설과 함께 설립된 의회의 명칭은 ‘공동회의(Common Assembly)’였다. 로지(Lodge)는 이러한 명칭이 초기 의회 제도를 구상한 이들이 의회를 단순히 담화장소(talking shop)로 간주

<sup>23</sup> Schuman, Robert., “The Schuman Declaration,” In *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, edited by Brent F. Nelson and Alexander C.G. Stub (London: Lynne Rienner Publishers, 1994), pp. 11~12.

<sup>24</sup> Monnet Jean, *Memoirs* (New York: Doubleday, 1978), p. 296.

<sup>25</sup> Karp, Basil., “The Draft Constitution for a European Political Community,” *International Organization*, vol. 8, no. 2 (1954).

<sup>26</sup> Burgess, Michael., “Introduction: Federalism and Building the European Union.”

<sup>27</sup> 본 연구에서는 공동회의의 제도적 위상과 이후 변화 발전을 논의하고 있기 때문에 위와 같은 다양한 명칭을 혼용해서 사용하고 있음. 특히 통합초기 제도규정에 대한 논의에서는 구체적으로 공동회의라는 용어를 사용하는 반면, 이후 의회제도의 발전과 관련된 논의에서는 유럽의회로 통칭하여 사용함.

〈표 2〉 유럽통합 초기 의회제도의 구상과 발전

	공동의회	유럽입법의회	연방주의안	
창설조약	파리조약(1951)	로마조약(1957)	유럽정치공동체 헌법 초안	
의회유형	단원제	단원제	양원제	
의원총수	78	143	상원	하원
			87	268
의석배분	독·프·이: 18 벨·네: 10 룩셈부르크: 4	독·프·이: 36 벨·네: 14 룩셈부르크: 6	독·프·이: 21 벨: 10 룩셈부르크: 4	독·프·이: 63/70/63 벨·네: 30 룩셈부르크: 12
선출	회원국 의회 의원 가운데 매년 선출	회원국 의회 의원 가운데 선출	회원국 의회에서 임명	직접보편선거
권한	고등행정청 감독	숙의와 통제	회원국 대표 및 입법	다양한 정당 대표 및 입법

자료: 저자 정리

했음을 보여준다고 주장한다.<sup>28</sup> 또한 공동회의가 로마조약을 통해 유럽입법회의(European Parliamentary Assembly)라는 명칭으로 변경되었을 뿐 아니라 1962년부터 기구 내적으로 유럽의회(European Parliament)라는 명칭을 사용했음에도 불구하고 회원국들은 1980년대 중반까지도 유럽의회라는 명칭을 용인하지 않았다.

〈표 2〉에서 더욱 두드러진 특징은 유럽통합 초기 의회제도는 의원정수 및 선출 방식, 권한의 측면에서 실질적인 의회로 보기 어려운 명목적인 기구에 지나지 않았다는 점이다. 의원정수는 공동회의 설립의 본보기가 되었던 유럽평의회의 사례를 따라 회원국 간 형평성을 주요기준으로 하였다.<sup>29</sup> 그 결과 회원국 내 다양한 정당을 대표할 뿐 아니라 상임위원회의 원활한 운영을 기준으로 했던 연방주의안과 비교할 때,<sup>30</sup> 의원정수를 낮게 설정하였음을 알 수 있다. 의원선출방식은 회원국 의회가 일부 의원을 지명하는 방식이었다. 1951년 ECSC를 창설한 파리조약은 회원국의

<sup>28</sup> Lodge, Juliet., "Federalism and the European Parliament," *Journal of Federalism*, vol. 26, no. 4 (1996), p. 63.

<sup>29</sup> Salm, Christian., *The ECSC Common Assembly's Decision To Create Political Groups: Writing a New Chapter in Transnational Parliamentary History*, European Parliamentary History Series (European Parliamentary Research Service, 2019).

<sup>30</sup> Karp, Basil., "The Draft Constitution for a European Political Community," p. 186.

회의 지명 이외에 회원국이 직접선거를 선택할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>31</sup> 그러나 해당조항은 1957년 로마조약에서 삭제되었으며, 다만 공동회의가 회원국 간 동일한 절차에 따라 시행되는 직접선거 방안을 마련하기 위해 노력할 것을 규정하는 방식으로 수정되었다. 이는 연방주의안이 직접선거를 통해 하원과 회원국 의회가 임명하는 상원을 규정하고 있는 것과 비교할 때, 민주적 정통성(democratic legitimacy)에 근거한 의회제도의 수립과는 거리가 멀다고 하겠다.

마지막으로 의회의 권한 역시 실질적인 입법권을 부여하는 연방주의안과 달리 연합주의는 공동회의에 감독, 숙의, 통제 등 입법과 무관한 기능만을 부여하고 있다. 구엘리에리(Guerrieri)는 이와 같이 공동회의가 명목적인 위상을 지닐 수밖에 없었던 이유를 공동회의가 회원국 의회와 민주적 정통성을 두고 경쟁하는 경우 회원국들의 공동체 창설 자체를 반대할 가능성에서 찾고 있다.<sup>32</sup> 또한 살(Salm)은 공동회의에 부여된 집행기구에 대한 견제 역할조차도 ECSC의 제도 구상에 참여한 정치인들이 국내정치적 경험이 없었다면 고려되지 않았을 것이라고 주장한다.<sup>33</sup> 그만큼 유럽통합초기 연합주의에 따른 제도구상은 의회의 필요성에 대한 인식이 낮았으며, 그로 인해 의회본연의 역할을 고려한 제도 정비가 이루어지지 않은 것이다. 유럽통합초기 이와 같은 명목적인 의회제도는 추후 통합과정에서 유럽의회의 입법권한 및 유럽연합의 민주적 정통성 두고 꾸준한 갈등을 유발하는 요인이 된다.

## 2. 유럽의회의 제도적 발전과 특성

유럽연합 통합의 진전은 통합초기 규정된 유럽의회의의 위상을 변경할 수 있는 기회를 제공한다. 통합의 진전은 회원국의 양적 증대 및 질적인 관계의 긴밀성을 의미하지만, 그에 따라 유럽연합 정책의 중요성이 강화될 뿐 아니라 유럽연합 정책결정 과정이 복잡해진다는 의미를 지닌다. 또한 이러한 변화를 반영하기 위해 유럽연합 전체 또는 일부 기구에 대한 제도 정비 및 제 규정의 신설 또는 개정을 요구하는

<sup>31</sup> 파리조약 제21조 <<https://www.db.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>> (검색일: 2020.2.15.).

<sup>32</sup> Guerrieri, Sandro., "The Start of European Integration and the Parliamentary Dimension: The Common Assembly of the ECSC (1952-1958)," *Parliaments, Estates & Representation*. vol. 28, no. 1 (2008).

<sup>33</sup> Salm, Christian., *The ECSC Common Assembly's Decision To Create Political Groups: Writing a New Chapter in Transnational Parliamentary History*, p. 3.

것이다. 그러면, 유럽의회는 통합의 진전에 따른 이와 같은 변화에 속에서 어떠한 발전과정을 겪었는가? 아래에서는 유럽의회 내부운영의 측면과 유럽의회 기구적 위상의 변화를 중심으로 이에 대해 살펴보도록 하겠다.

### 가. 의원의 경험과 이념적 경쟁에 따른 의회 운영

우선 유럽의회 내부 운영을 살펴보면, 의회의 운영은 대내외적 제도적 조건보다는 의원들의 정치적 경험과 관행에 따라 달라질 수 있음을 보여준다. 이러한 사실은 통합초기 연합주의적 선호를 반영한 제도규정에도 불구하고 공동회의의 운영이 개별의원 간 이념성향의 차이 및 이념적으로 유사한 정당이 연합한 정치집단(political group)을 중심으로 이루어졌다는 점에서 찾아볼 수 있다. 사실 이러한 변화는 1951년 파리조약을 통해 공동회의를 창설할 당시 전혀 예상하지 못했다. 우선, 공동회의 의원들의 좌석은 알파벳 순서로 배치되었기 때문에 유사한 이념성향을 지닌 의원들 간 소통과 협력은 쉽지 않았다.<sup>34</sup> 또한 공동회의 의원들은 회원국의 국내 의회의원 가운데 선출되기 때문에 회원국의 영향에 직접적으로 노출되어 있었다. 이렇게 회원국 중심의 운영을 예상할 수 있는 조건들이 부여되었음에도 불구하고 공동회의는 초기부터 이념성향에 따른 정치집단 간 경쟁과 협력을 중심으로 운영된 것이다.

이념성향에 따른 정치집단이 형성된 시발점은 1952년 공동회의의 첫 회기에서 주요 회원국인 독일과 프랑스의 후보 대신 벨기에 사회주의자인 스파크(Paul-Henri Spaak) 의원을 의장으로 선출한 사례일 것이다. 첫 회기의 첫 안건에서 이미 독일, 프랑스 의원들은 프랑스어를 사용한다는 공통점 및 이념적으로 사회주의 성향을 지닌다는 공통점을 중심으로 연합을 형성한 것이다.<sup>35</sup> 또한 1953년 제2차 공동회의 회기에서는 이념성향에 따른 의회 운영이 상임위원회 배정과 의회규칙 제정과 같은 원내 구체적인 안건 결정과정으로 확대되었다. 특히 공동회의 의원들은 공동회의 내 정치집단의 구성 및 이들에 대한 재정적 지원에 관한 내부규정을 마련함으로써 공동회의를 이념경쟁을 중심으로 운영하고자 하는 의도를 드러내고

<sup>34</sup> Guerrieri, Sandro., "The Genesis of Supranational Representation: The Formation of Political Groups at the Common Assembly of the ECSC, 1952-1958," In *European Parties and the European Intergration Process, 1945-1992*, edited by Antonio Varsori, Giovanni Orsina, and Lucia Bonfreschi (P.I.E-Peter Lang S.A., 2015), p. 394.

<sup>35</sup> Krumrey, Jacob., *The Symbolic Politics of European Integration: Staging Europe* (Palgrave MacMillan, 2018), p. 118.

있다. 그러나 공동회의의 이러한 시도는 순탄하게 이루어진 것은 아니었다는 점을 주목해야 할 것 같다. 각 회원국들은 공동회의의 재정문제는 ECSC의 예산 집행과 관련되기 때문에 회원국들의 합의가 필요한 사항이라고 주장하면서 공동회의를 회원국의 영향력 아래 두고자 했던 것이다. 다만, 회원국들은 이러한 반대에도 불구하고 공동회의의 내부규칙은 자율적으로 결정할 수 있다는 파리조약의 규정에 근거한 공동회의의 시도를 부인할 수 없었던 것이다.<sup>36</sup>

통합 초기 이념과 정당을 중심으로 이루어진 이와 같은 공동회의의 운영은 이후 유럽의회의 발전과정에서 더욱 강화되었을 뿐 아니라 현재 유럽의회 내 정책결정을 지배하는 요인 가운데 하나이다. 1979년부터 2019년 선거까지 직접선거에 의해 선출된 아홉 차례의 유럽의회 구성을 살펴보면 평균적으로 7개 정도의 정치집단 이 때 의회마다 구성되었음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 중도좌우의 이념성향을 대표하는 주요 두 정치집단 간 거대연합(grand coalition)이 의회운영을 주도해왔다.<sup>37</sup>

결국 위와 같은 유럽의회의 경험은 통합초기 명목적인 기구적 위상에도 불구하고, 회원국의 이해관계에 종속되기보다 이념적 지향에 기초한 실질적인 정책연대의 발전이 자연스러울 뿐 아니라, 이러한 의회 운영의 보편적 성격은 통합초기 부여한 기구적 위상으로 인해 통합과정에서 정치체제 내 불필요한 갈등을 수반할 가능성이 높다는 점을 보여준다. 본 연구는 통일한국의 의회제도 역시 이러한 발전과정으로부터 크게 벗어날 것으로 예상하지 않는다. 우선 유럽의 경험과 달리 분단 상황을 극복하겠다는 남북한 간 합의를 바탕으로 진입하는 통일과정은 남북한 각 정치체제의 이해관계가 의회의 운영에 미치는 영향력은 더욱 낮출 것으로 생각된다. 따라서 남한의 민주적 의회 운영 경험이 통일의회에 참여하는 의원들의 행태에 더욱 유의미한 영향을 미칠 가능성이 높고, 그 결과 이념이나 정책적 지향이 통일 의회 내 정치적 경쟁을 결정하는 중요한 요인으로 등장할 것으로 보인다. 만일 이와 같은 통일의회 운영에 관한 예측이 그럴듯하다면, 유럽의 경험은 통일의회제도에 대한 최초의 구상과정에서 의회의 중요성을 간과하지 않아야 함을 의미한다. 특히

<sup>36</sup> 파리조약 제25조 <<https://www.db.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>> (검색일: 2020.2.15.).

<sup>37</sup> Hix, Simon., "What To Expect in the 2009-2014 European Parliament: Return of the Grand Coalition?," *European Policy Analysis*, vol. 8, no. 1 (2009); Kreppel, Amie, and Simon Hix., "From Grand Coalition to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament," *Comparative Political Studies*, vol. 36, no. 1/2 (2003).

통일의 일정 시점에서 예상되는 사회적 요구에 근거한 의회제도의 구상이 아닌 의회제도의 일반적 발전경향을 염두에 둔 제도적 구상이 필요함을 함의한다.

## 나. 의회제도 개편의 비용과 경직성

다음으로 유럽의회의 기구적 위상 변화를 살펴보면, 이는 다시 유럽의회 선거제도의 변화와 입법권한의 변화로 세분해볼 수 있을 것 같다. 우선 유럽의회 선거제도의 변화는 일정한 규범론적(normative) 가치(value)의 강조가 제도 수립의 충분조건이 될 수 없음을 보여준다. 이는 유럽의회가 유럽 회원국 전체에 걸쳐 단일한 절차에 따른 직접선거제도를 도입하는 과정에서 살펴볼 수 있다. 유럽의회 구성을 위한 직접선거제도는 1951년 ECSC를 창설한 파리조약에 최초로 규정되었음에도 불구하고 공식적으로 제도화된 것은 1976년 선거법을 통해서이다.<sup>38</sup> 기존 연구는 최초의 규정 이후 25년이라는 장시간의 지연 과정을 거쳐 제도화가 이루어진 이유를 세 가지 측면에서 설명하고 있다. 하나는 유럽의회와 회원국 간의 갈등의 측면이다. 사실 1976년 선거법에 따르면 최초의 직접선거는 1978년 시행될 것을 예상하고 있었다. 그러나 몇몇 회원국들이 유럽의회 선거에 관한 국내법 개정을 지연하면서 1년이 연기된 1979년에서야 비로소 시행될 수 있었다. 다른 하나는 유럽통합의 진전에 따른 정치적 맥락의 변화를 지적한다. 피오디(Piodi)에 따르면, 직접선거제도의 도입이 영국과 아일랜드 등 회원국의 확대에 따라 회원국들이 유럽의회 선거제도 개정에 대한 논의를 피할 수 없었을 뿐 아니라 1970년 예산조약(Budgetary Treaty)을 통해 유럽의회가 유럽연합의 예산 심의와 결정과정에 일부 권한을 지니게 되면서 유럽의회의 선호를 전적으로 무시할 수 없었던 맥락이 작용했던 것이다.<sup>39</sup> 마지막으로 유럽의회의 전략적 측면을 강조하는 주장이 존재한다. 이는 직접선거제도가 도입될 수 있었던 이유를 유럽의회가 직접선거제도를 입권권한을 강화하기 위한 수단으로 활용하지 않겠다는 조건을 제시했다는 점에서 찾고 있다.<sup>40</sup> 유럽의회가 마련된 1960년 ‘직접선거에 관한 협약 초안’과 1975

<sup>38</sup> 선거법의 공식 명칭은 직접보편선거제도를 통한 유럽의회 의원 선거에 관한 법률(Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage)이다. 다음의 웹페이지를 통해 자료에 접근할 수 있다. <[http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787\(2\)/2002-09-23](http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787(2)/2002-09-23)> (검색일: 2020.2.1.).

<sup>39</sup> Piodi, Franco., *Toward Direct Elections To the European Parliament* (European Parliament, 2009).

<sup>40</sup> Lodge, Juliet., "Federalism and the European Parliament," p. 66.

년 예산조약(Budgetary Treaty)에서 찾아볼 수 있는 이러한 약속은 회원국들이 직접선거제도의 도입이 유럽연합의 정책에 대한 회원국의 영향력의 상실로 이해하는 경우 직접선거제도의 도입 자체를 반대할 것이라는 우려가 작용했던 것으로 알려졌다.<sup>41</sup>

이와 같은 회원국의 우려는 유럽연합 회원국 공동의 단일선거제도를 도입하려던 시도의 실패를 통해서도 관찰가능하다. 유럽의회는 직접선거제도 도입 이후 1982년의 시트링거 보고서(Seitlinger Report), 1993년 드 휘흐트(K. De Gucht) 보고서, 1998년 아나스타소풀로스(G. Anastassopoulos) 보고서 등 일련의 연구 보고서를 통해 1957년 로마조약이 규정한 회원국 간 단일한 선거제도의 도입을 제도화할 필요성을 제기하는데 초점을 맞췄다. 이에 반해 회원국들은 단일한 선거제도가 의미하는 단일성(uniformity)은 선거제도 선택과 관련된 회원국의 재량권을 포기하는 것이며, 이는 곧 주권을 포기하는 의미를 지녔다.

2001년 암스테르담 조약은 단일선거제도를 두고 이루어진 유럽의회와 회원국 간 갈등을 공동의 원칙(common principles)을 합의하는 수준으로 해소한 것이다. 공동의 원칙이란 회원국들이 비례대표 선거제도를 채택하고, 5% 미만의 봉쇄 조항을 설정하는 한 선거제도와 관련된 나머지 규정은 회원국 자율적으로 결정하는 원칙이다. 파렐과 스컬리(Farrell and Scully)는 이러한 합의마저도 회원국들이 유럽의회의 요구를 수용한 것이라기보다 회원국 확대에 의해 더 이상 회원국 별 상이한 선거제도와 그에 따른 차별적인 정치적 결과를 수용하기 어려운 상황 때문이었다고 주장한다.<sup>42</sup> 또한 이들은 공동원칙에 대한 합의는 동유럽의 신규 회원국을 통제하기 위한 조치일 뿐이라고 주장한다. 이들에 따르면, 유럽연합의 기존 회원국들은 이미 합의된 공동의 원칙을 자국 선거제도에 반영하고 있었던 것이다. 예를 들어, 다수결주의 선거제도의 전통이 강한 영국조차도 공동의 원칙이 합의되기 이전인 1999년 유럽의회 선거에서 이미 명부제 비례대표제를 시행했던 것이다. 단일선거제도의 도입을 두고 이루어진 갈등이 공동의 원칙을 통해 일부 해소된 것도 회원국들의 전략적 선택을 배경으로 하고 있다.

결국 유럽의회 선거제도의 변화와 관련된 위와 같은 경험은 제도개혁의 과정은

<sup>41</sup> Rittberger, Berthold., *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

<sup>42</sup> Farrell, David M. and Roger Scully, "Electing the European Parliament: How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems?," *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, no. 5 (2005), p. 969.

단순히 민주주의 가치를 실현하기 위한 사회적 요구를 반영하는 것과는 거리가 멀다는 점을 함의한다. 간접적인 선출 방식으로 인한 정통성이 약한 의회에서 민주적 정통성을 강화하는 과정에서 유럽의회가 지불해야했던 비용 및 갈등은 통일한국 역시 피하기 어려울지 모른다. 특히 통일 과도기 의회와 통일국가 단계의 의회를 분리하고 독립적 제도로 사고하는 경우 과도기 의회에서 통일국가 의회로의 이전 과정에서 발생할 수 있는 전반적인 제도적 개편의 심각성을 간과하는 것이라고 할 수 있다. 유럽의회를 통해 이와 같은 제도적 개편과정이 민주적 정통성 강화라는 사회적 가치에 대한 강조만으로 성공할 수 있는 사안이 아닐 수 있다는 점을 유의해야 할 것 같다.

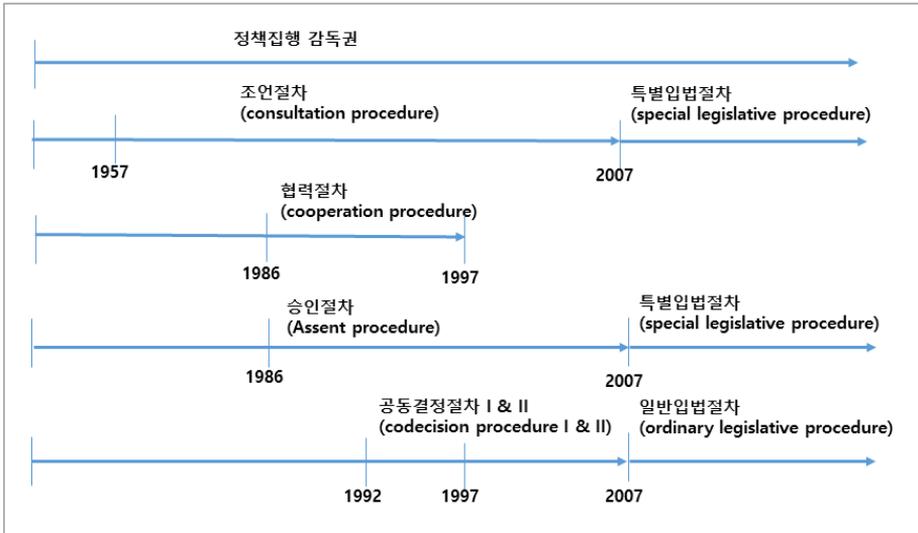
유럽의회는 기구적 위상변화를 살펴볼 수 있는 또 다른 측면은 유럽의회가 입법 권한을 확대해온 과정이다. 우선 <그림 1>을 통해 유럽의회가 유럽연합 내 의사결정과정에서 지닌 권한의 변화를 살펴보자. 1951년 파리조약을 통해 부여된 집행기구에 대한 감독권은 현재도 지속되는 반면, 통합 초기 전혀 부여되지 않았던 입법권은 1986년 단일유럽의정서(Single European Act)를 통해 협력절차(cooperation procedure)라는 의사결정절차가 창설되면서부터 확대되기 시작하였음을 알 수 있다. 크롬베즈(Crombez)의 연구는 이와 관련하여 협력절차 아래서 유럽의회가 각료이사회에 결정에 거부권을 행사할 수 있게 되었음을 증명하고 있다.<sup>43</sup> 이후 유럽의회는 마스트리히트 조약과 리스본 조약이 규정하고 있는 공동결정절차(co-decision procedure)와 일반입법절차(ordinary legislative procedure)를 통해 점차적으로 실질적인 입법 행위자로 자리매김 하였다. 특히 공동결정절차를 통해 유럽의회는 각료이사회와 동등한 입법자(co-equal legislator)의 위상을 지니게 되었으며,<sup>44</sup> 공동결정절차를 수정, 발전시킨 일반입법절차를 통해 현재 유럽연합의 85% 정도의 정책결정에 실질적인 입법권을 행사하고 있다.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Crombez, C., "Legislative Procedures in the European Community," *British Journal of Political Science*, vol. 26, no. 1 (1996).

<sup>44</sup> Crombez, C., "The co-decision procedure in the European Union," *Legislative studies quarterly*, vol. 22, no. 1 (1997); Hix, Simon and Bjørn Høyland, "Beyond Empowerment of the European Parliament," *Annual Review of Political Science*, vol. 16, no. 1 (2013).

<sup>45</sup> Kreppel, Amie., "Bicameralism and the Balance of Power in EU Legislative Politics," *Journal of Legislative Studies*, vol. 24, no. 1 (2018).

〈그림 1〉 유럽의회의 입법권과 감독권의 시기적 변화



자료: 저자 작성; 그림 안의 각 년도는 유럽연합의 주요 조약이 서명된 해를 표시하고 있음.

통합 초기 각료이사회가 실질적인 입법권한을 지닌 상황에서 위와 같은 유럽의회의 성장이 보여주는 첫 번째 특징은 각료이사회와의 경쟁과 갈등이 필연적이었다는 점이다. ECSC를 창설한 파리조약에 따르면, ECSC의 정책은 회원국 정상이 합의한 내용에 대해 고등행정청(High Authority)이 작성한 발의안(proposal)을 회원국 정부 대표로 구성된 각료이사회가 의결한다.<sup>46</sup> 특히 각료이사회는 주요 안건에 대해 만장일치 또는 자격다수결제(qualified majority)를 활용하여 결정한다. 또한 자격다수결제에 따른 결정을 위해 회원국 간 형평성을 기준으로 분배된 표를 행사한다. 결국 통합초기 ECSC의 정책결정과정에서 유럽의회의 역할은 사실상 전무한 것으로 이해할 수 있다.

유럽의회가 입법권한을 강화하면서 각료이사회와 경쟁한 최초의 사례는 1957년 로마조약을 통해 창설된 조언절차(consultation procedure) 아래서 찾아볼 수 있다. 유럽의회는 유럽의회의 조언을 각료이사회가 따를 필요는 없다는 일반적인 인식에도 불구하고 자신의 조언을 소위 ‘입법지연권한(delaying power)’으로 구체화한 것이다.<sup>47</sup> 대표적으로 설탕대용용품인 이소글루코스(isoglucos)의 교역

<sup>46</sup> 파리조약 제28조 <<https://www.db.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>> (검색일: 2020.2.15.).

<sup>47</sup> Kardasheva, Raya., “The Power to Delay: The European Parliament’s Influence in

에 관한 일련의 정책과 관련된 쟁송에서 유럽의회는 조언절차에서 유럽의회 조언은 단순한 조언이 아닌 필수적인 절차일 뿐 아니라 유럽의회 조언을 각료이사회가 실질적으로 검토해야 한다는 유럽재판소의 평결을 얻어낼 수 있었다.<sup>48</sup> 또 다른 경쟁 사례는 마스트리히트 조약에 의해 창설된 공동결정절차 아래서 유럽의회가 각료이사회 결정에 기각했던 것이다. 유럽의회는 1994년 이 절차를 통해 법률안 검토가 진행된 첫 사례인 ‘사설망과 셀룰러망을 통해 전송되는 음성의 공개규정에 관한 지침(Open Network Provision Voice Telephony Directive, ONPVTD)’의 결정과정에서 각료이사회가 자신의 선호에 따라 최종적인 결정을 내리려던 의도를 무산시켰다. 유럽의회는 이를 위해 공동결정절차 아래서 유럽의회와 각료이사회가 법안에 합의하지 못한 경우 최종적으로 각료이사회가 결정할 수 있는 권한을 지닌 반면, 유럽의회가 이러한 각료이사회 결정을 거부하고자 하는 경우 의원 과반의 찬성이 필요하다는 규정을 최대한 활용했던 것으로 알려졌다. 특히 유럽의회는 공동결정절차의 창설과 함께 이러한 상황이 발생할 경우를 대비하기 위해 내부규칙(Rules of Procedure)을 미리 개정해두었던 것이다.<sup>49</sup>

유럽의회가 입법권한을 증대하는 과정에서 보여준 두 번째 특징은 자신의 입법 권한의 증대가 회원국의 이해관계에 배치되지 않는다는 점을 강조한 것이다. 버저스(Burgess)는 유럽통합의 심화와 함께 회원국 간 협력은 긴밀해지는 반면, 유럽연합의 정책에 대한 회원국의 통제력이 약화되고 민주적 결핍(democratic deficit)에 대한 비판이 증가한다는 점을 지적한다.<sup>50</sup> 또한 유럽연합의 정책이 복잡해지면서 각 회원국들은 정책영역에 따라 이해관계가 분산되며, 그 결과 각 정책영역을 담당하는 각료이사회 내에서의 집합행동에 직면할 뿐 아니라 정책영역별로 집합행동을 조율해야 하는 필요성에 직면하게 된다. 더구나 회원국의 확대는 이러한 유럽연합 수준의 정책결정의 복잡성을 더욱 증가시키는 요인이 되는 것이다. 이와 같은 변화는 통합초기와 비교할 때, 개별회원국이 유럽연합의 정책결정 과정을 통제하기 어렵고 잘못된 판단을 내릴 가능성도 높아진다는 것을 함의한다. 또한

the Consultation Procedure,” *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, no. 2 (2009).

<sup>48</sup> 유럽재판소 사례 138/79. Case 138/79 Roquette Frères v Council [1980] ECR 3333. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0138>> (검색일: 2020.1.21.).

<sup>49</sup> 유럽의회 내부 규칙(Rules of Procedure) 제78조 <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_EN.html)> (검색일: 2020.1.21.).

<sup>50</sup> Burgess, Michael., “Introduction: Federalism and Building the European Union.”

이 과정에서 실패한 유럽연합의 정책은 회원국 및 각료이사회에 대한 유럽연합 구성원의 불신 및 통합과정에 대한 불만으로 이어질 수 있는 것이다.

유럽의회는 각 회원국이 직면한 이러한 변화 속에서도 자신의 권한 강화를 통해 유럽연합 결정의 민주성을 강화하겠다는 직접적인 주장은 피했던 것으로 알려졌다. 리트버거(Rittberger)의 연구에 따르면, 유럽의회는 만일 유럽연합의 정책에 대해 회원국이 더 이상 통제할 수 없다면 그러한 역할을 수행할 수 있는 유일한 대안은 유럽의회 뿐이라는 점을 환기시키는 소극적인 접근법을 취했던 것이다.<sup>51</sup> 그리고 그는 유럽의회는 소극적 접근법이 성공했던 사례로 유럽의회가 거부권을 지니게 된 협조절차와 각료이사회와 유사한 수준의 실질적인 입법권한을 지니게 된 공동결정절차의 창설을 들고 있다.

결국, 유럽의회가 통합초기 명목적인 기구에서 실질적인 입법기구를 지닌 기구로 발전할 수 있었던 중요한 요인 가운데 하나는 유럽의회는 회원국과 각료이사회와의 갈등 가운데 적극적인 주장을 전개했다기보다 내부 규칙을 활용하거나 또는 민주주적 가치에 바탕을 둔 유럽의회 권한 강화에 대한 요구를 전략적으로 회피하였던 것이다. 이는 유럽의회가 장시간에 걸쳐 의회 본연의 위상을 확보하기 위해 소모적인 비용을 지불하였을 뿐 그로 인한 사회적 손실도 컸음을 의미한다. 그리고 이러한 문제는 최초의 의회구상 과정에서 의회제도의 중요성과 제도개혁의 어려움을 충분히 고려하지 않은 것에서 기인했다고 할 수 있다.

#### IV. 통일 한국의 의회제도에 대한 함의

지금까지 유럽의회가 유럽연합 내 실질적인 입법기구로 성장한 역사는 회원국과 각료이사회 등과의 경쟁을 통해 점진적이고 장기간에 걸친 과정이었음을 보였다. 또한 그러한 발전과정에서 공동체의 민주적 정통성을 증진시키기 위해 의회를 강화해야한다는 규범론적 가치가 지닌 영향력은 한계가 있었음을 알 수 있었다. 오히려 의회제도의 발전 역시 제반 제도 간 경쟁을 통해 이루어질 뿐 아니라 통합된 공동체의 개인이 아닌 상급의 구성원이라고 할 수 있는 회원국의 영향력에 쉽게

<sup>51</sup> Rittberger, Berthold., *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State.*

종속될 가능성과 밀접히 연관되어있음을 알 수 있었다.

그러면, 이와 같은 유럽의회의 경험이 통일한국의 의회제도 구상에 함의하는 바는 무엇일까? 첫째, 현 정부의 통일방안 아래서 남북한 간 제도적 합의가 이루어지는 최초의 단계인 남북연합 단계의 제도 구상이 매우 중요하다는 점이다. 현 정부의 통일방안 아래서 남북한 간 이질성 해소라는 과제는 남북연합 단계의 제도가 담당할 뿐 아니라 이들의 성과에 따라 통일국가로의 성공적인 진입여부도 달라질 것이다. 이와 관련하여 유럽의회의 경험은 통합초기 회원국 대표기구인 각료이사회에게 입법권이 부여될 때 회원국들 간 협력유인을 증진시키고 실질적인 협력의 효율성을 증대하는 반면, 이러한 장점은 통합의 진전과 함께 정책적 책임소재의 불명확성 및 민주적 정통성의 부재에 대한 지속적인 비판에 직면하게 된다는 점을 보여주었다. 이러한 경험은 통일한국의 정치적 제도에 관한 최초의 구상 시점에서 입법과 행정기구에 관한 명확한 위상과 역할 정립이 필요함을 의미한다. 특히 통일 과도기인 남북연합 단계에서 남북평의회에 의회 본연의 입법과 행정기구 감독 기능을 부여하는 것이 바람직할 것임을 의미한다. 다시 말해 통일 과도기의 단기적 효율성에 초점을 맞춘 제도적 구상은 통일 과도기 이행의 진전과 함께 불필요한 제 정치기구 간 갈등을 유발할 가능성이 높고, 통일한국이 민주적 정치체제로 발전할 필요성에 대한 사회적 요구를 수용하는데 실패할 가능성이 높은 것이다.

이러한 인식을 바탕으로 다음과 같은 몇 가지 구체적인 제안이 가능할 것 같다. 우선 남북평의회가 남북한 구성원을 실질적으로 대표할 수 있는 기구의 위상을 지닐 수 있도록 남북평의회 의원을 남북한 각 지역에서 직접선거를 통해 선출하며 남북한 간 합의사항을 최종적으로 법제화하는 입법권한을 지닌 기구로 재규정할 필요가 있다. 몇 명의 의원을 어떻게 선출할 것인가와 관련된 세부적인 규정은 화해 협력의 과도기 단계에서 남북한 간 합의에 따를 수 있을 것이다. 다만 의원정수는 상임위원회의 활동 등을 통해 실질적으로 일할 수 있는 의회를 만드는데 필요한 충분한 수를 책정해야할 것 같다. 또한 남북한 간 형평성을 고려하여 남북한 동수의 의회를 구성하는 것도 생각해볼 수 있으나, 1인 1표의 민주주의 원칙을 우선적으로 적용할 수 있는 방안을 생각해보는 것이 더욱 바람직할 것으로 보인다. 특히 이는 남북평의회가 남북한 각 정부 의회와 어떤 관계에 놓일 것인가의 문제와 밀접히 관련된다. 다시 말해 남북한 각 정부 의회가 남북한 간 합의된 정책에 대한 최종적인 비준권을 지니고, 그러한 권리를 통해 지역대표성을 만족시킬 수 있다면 굳이 남북평의회 의원을 남북한 동수로 규정할 타당한 이유를 찾기 힘들 것 같다.

직접선거를 남북한 단일한 선거제도를 통해 시행할 것인가의 문제 역시 남북한 각 정부의 특수성을 고려하는 것이 통일 과도기의 불필요한 갈등을 피할 수 있는 전략 일 수 있다. 통일 과도기 단계에 남북한 정부는 정책집행의 효율성이라는 사회적 가치와 다양한 의견의 대표성이라는 사회적 가치를 두고 상이한 선호를 지닐지 모른다. 정치, 경제 등 다양한 측면에서 북한이 상대적으로 열위에 놓일 가능성을 고려하면 북한 정부는 정책적 효율성을 우선하기 위해 다수결제도를 선호할 것을 예상해볼 수 있다. 반면 한국 사회는 통일과정에 진입함과 동시에 오랫동안 시행해온 혼합형 선거제도를 갑자기 바꿀 가능성은 낮다고 생각된다. 만일 이와 같은 통일 과도기에 남북한 정부가 상이한 선거제도를 채택하고 있다면 남북한 정부는 남북평의회의 선거제도에 대한 선호도 다를 가능성이 높다. 따라서 단일한 선거제도에 대한 남북한 간 합의가 이루어진다면 가장 바람직하겠지만, 만일 그렇지 못한다면 남북평의회의 민주적 정통성을 부여할 수 있는 직접선거의 원칙을 조건으로 남북한 정부가 자율적으로 선거제도를 선택할 수 있도록 허용하는 것이 불필요한 갈등을 피할 것으로 보인다.

다음으로 남북각료회의는 남북평의회와의 역할이 중첩되지 않고 통일 과도기를 성공적으로 이행할 수 있도록 정책집행의 효율성에 초점을 맞춘 역할을 부여하는 것이 필요할 것 같다. 또한 남북각료회의가 남북정상회담의 결과에 기초하여 남북한 간 구체적인 정책적 협력과 합의를 담당하는 기구라는 점에서 법안을 발의할 수 있는 권한을 배제할 필요는 없을 것 같다. 이러한 역할 정립은 실제 그동안 남북한 간의 회담을 주도하고 합의를 도출해온 실무주체들도 남북한의 고위관료들이었을 뿐 아니라 남북한 고위관료 회의가 향후 남북관계의 발전을 위한 남북공동의 합의사항을 결정할 것이라는 2019년 판문점 선언과도 가장 부합할 것으로 보인다. 또한 남북한 간 합의된 정책을 법률안으로 발의하고, 의결된 정책안을 집행하는 남북각료회의의 역할은 현재 한국 행정부의 기능과 유사한 것으로 볼 수 있다. 따라서 통일 과도기 정치체제 아래서 남북각료회의가 남북한 각 정부와 효과적으로 소통하고 협력하는데도 용이할 것으로 보인다.

이러한 구상에 따르면 남북연합 단계의 남북각료회의와 남북평의회는 역할을 다음과 같이 정립될 수 있을 것 같다. 즉, 남북각료회의는 남북정상회담을 통해 합의된 사항을 정책안으로 구체화하고 그에 따른 법안을 발의하고, 남북평의회는 해당 발의안의 통과여부를 결정하는 것이다. 그리고 남북평의회를 통과한 법안은 최종적으로 남북한 각각의 의회가 비준하는 방식의 의사결정구조를 예상해볼 수 있

다. 이 경우 남북평의회의 결정은 남북정상회담이 합의한 사항에 대한 정책적 타당성을 사전에 검토하고, 홍보하며, 남북한 시민들을 설득하는 의미를 지닐 것으로 보인다. 또한 남북한 각 의회의 비준은 실질적인 정책안 검토과정이라기보다 각 지역 시민들의 의견에 기초한 최종적 승인을 위한 절차적 의미를 지닐 것이다. 이와 같은 남북평의회의 역할은 남북한 각 의회가 합의된 정책에 대한 거부권(veto power)을 지님으로써 통일 과도기 정책에 대한 이중의 거부권(double veto)이 부여되는 문제를 해결할 수 있을 것으로 보인다. 또한 법률안의 발의와 결정 권한의 분리는 남북각료회의와 남북평의회의 권한이 중첩될 때 발생할 수 있는 잠재적 갈등을 배제할 수 있을 것으로 생각된다.

둘째, 유럽의회의 제도적 발전경험은 남북연합 단계의 남북평의회와 통일국가 단계의 통일의회 사이에 제도적 연속성이 고려되어야 함을 시사한다. 유럽의회의 경험은 통합 초기 명목적 위상으로부터의 탈피는 소모적인 비용과 갈등을 수반했음을 보여준다. 또한 그러한 과정을 통해 성취한 입법권한은 제도 규정 초기 각료이사회에 부여된 입법권한을 완전히 대체하지 못하고, 각료이사회와 동등한 권한에서 더 이상 나가지 못하였다. 남북평의회가 민주적 정통성을 지닌 기구적 위상을 지니지 못한 채 수립되는 경우 이와 유사한 경험을 겪을 가능성을 배제하기 힘들다. 남북평의회 의원들은 남북한 각 정부 및 의회의 경험이 있는 정치인이 다수를 차지할 가능성이 높을 뿐 아니라 이 경우 이들의 경험은 남북평의회의 운영을 의회 본연의 역할을 강화하는 방향으로 이끌 가능성이 높다. 이는 통일 과도기 이행과정에서 남북공동의 정치기구 간 갈등 뿐 아니라 남북평의회와 남북한 각 의회와의 갈등을 수반할 것으로 보인다. 그리고 통일과정의 성공적인 이행에 대한 전망은 이로 인해 밝지 않을 수 있다. 심지어 통일 과도기 단계에서 통일국가 단계로의 이행이 이루어진 경우에도 이와 같은 남북평의회의 성과는 통일국가 단계의 의회제도에 부정적인 영향을 미칠 것을 예상해볼 수 있다. 통일한국 유권자의 의회에 대한 신뢰는 통일국가 수립 초기부터 낮게 형성될 수 있으며, 의회 제도에 대한 구상 역시 그러한 불신을 반영하고 왜곡될 수 있다. 결국 남북평의회에 대한 구상은 통일 과도기 남북한 시민들의 통일에 대한 열망을 수용할 뿐 아니라 통일 과도기의 성공적인 이행 이후 어떤 의회제도가 바람직할 것인지에 대한 전망 속에서 이루어져야 할 것으로 보인다.

마지막으로 이러한 고려를 종합할 때, 통일국가 단계의 한국 사회가 양원제만을 필연적인 대안으로 고려할 이유는 없을 것 같다. 위에서 지적하였듯이 남북연합

단계의 정치기구들은 남북한 간 이질성을 완화하고, 동시에 통일국가 단계로 진입을 위한 정책을 효율적으로 실현하기 위한 역할을 담당한다. 만일 남북평의회와 남북각료회의에 각각 입법권과 집행권을 부여하고 역할을 구분하는 것이 이러한 목적에 부합한다면, 통일국가 단계의 의회제도 역시 단원제를 채택하는 것이 통일과도기 단계의 남북평의회 운영과 제도적 연속성을 지닐 것이다. 그리고 통일국가 단계의 의회는 남북한 간 이질성을 해소하는 역할이 아닌 통일국가의 민주주의 증진 및 민주적 정치체제의 발전을 담당하게 될 것이다. 남북한 간 인구격차 등에 따른 지역대표성 역시 더 이상 통일국가 단계 의회가 고려해야 할 사안이 아닐 수 있다. 통일국가 단계에서 북한 지역의 대표성에 대한 문제가 여전히 사회적으로 중요 현안이라면, 이는 통일 과도기 이행의 실패를 의미할 뿐 아니라 사실 통일국가 단계로의 진입 자체를 불가능하게 하는 것이기 때문이다.

또한 유럽의회의 경험은 이와 같은 지역대표성의 필요성에 대한 논의가 현실적인 의회운영과는 괴리가 있을 수 있음을 함의한다. 회원국 중심의 운영이 예상되었던 유럽의회는 운영 초기부터 이념과 정당이 지배적이었다. 최근 양원제 의회에 관한 연구들도 이와 같은 지역대표성에 대한 요구가 현실적이지 않다는 점을 주장한다.<sup>52</sup> 이들에 따르면 지역대표성을 지닌 것으로 가정되는 상원의 실제 운영은 정당 정치화를 경험하고 있다는 것이다. 예를 들어, 양원제로 운영되는 의회 내 상원과 하원의 정당 구성이 유사하다고 가정해보자. 이 경우 의회의 운영과 효과는 단원제와 별반 다를 바가 없을 것을 예상할 수 있다. 반면, 상원과 하원의 정당 구성이 상이한 경우 상하원 간 정책적 선호의 차별성은 입법교착과 같은 문제를 유발하는 경향을 보인다. 오스트리아의 상원에 관한 오빙거(Obinger)의 연구나 독일 상원에 관한 호레스(Horeth)의 연구는 지역대표로 구성되는 상원이 실제 정당을 중심으로 운영되면서 나타나는 이와 같은 문제를 경험적으로 검증하고 있다.<sup>53</sup> 이와는 대조적으로 기존 연구는 상원이 지역대표성만을 고집하는 경우의 문제점도 지적

<sup>52</sup> Obinger, Herbert., "Austria: Strong parties in a weak federal polity," In *Federalism and the Welfare State. New world and European experiences*, edited by Herbert Obinger, Stephan Leibfried and Francis Castles (Cambridge University Press, 2005); Desposato, Scott., "The impact of federalism on national party cohesion in Brazil," *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, no. 2 (2004); Horeth, Marcus., "A successful failure: The contested implications of Germany's federal reforms," *German Politics*, vol. 17, no. 4 (2008).

<sup>53</sup> Obinger, Herbert., "Austria: Strong parties in a weak federal polity,"; Horeth, Marcus., "A successful failure: The contested implications of Germany's federal reforms."

하고 있다. 데스포사토(Desposato)는 브라질 상원의 사례를 통해 상원의 지역대표성에 대한 집착이 국가 전체적으로 정당조직 및 정당정치의 약화시킴을 지적하고 있다.<sup>54</sup>

통일국가 단계의 의회제도 역시 이와 같은 사례로부터 예외적일 것으로 판단할 근거는 없다. 더구나 통일 과도기를 거치면서 남북한 간 이질성이 어느 정도 완화되었을 것이라고 전제하는 경우 지역대표성을 위해 상하원을 구분하는 양원제의 매력은 더욱 떨어질 것으로 보인다. 이러한 논의는 결국 통일한국의 의회제도에 대한 구상이 통일 과도기 정치체제인 남북연합 단계에 초점을 두어야할 뿐 아니라 남북연합 단계를 통해 남북한 간 이질성이 일정 수준 해소되었을 가능성을 가정하는 경우 통일한국의 의회제도로써 양원제 이외의 다양한 대안을 고려할 수 있을 것임을 함의한다.

## V. 결론

본 연구는 통일한국의 의회제도가 남북한 간 이질성 극복과 지역대표성 확보에 대한 사회적 요구에 부응해야한다는 당위론적 주장의 대안을 모색해보고자 하였다. 특히 기존논의와 달리 점진적이고 단계적인 통일을 가정한 후 통일 과도기의 정치제도를 구상하는 경우에도 양원제의회제도가 필수적인 선택인지를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 1951년 파리조약 이후 70년에 가까운 통합과정을 거치고 있는 유럽연합 내 유럽의회의 제도적 발전과정에 대한 사례연구를 진행하였다. 분단국가의 통일과 상이하게 주권을 지닌 회원국 간 통합의 사례라는 점에서 유럽통합의 경험은 한국 통일과정과 직접적인 비교가능성은 낮을지 모른다. 그러나 점진적이고 단계적인 한반도 통일을 가정하는 경우 유럽통합 초기에 정립된 정치제도들의 역사적 발전 경험은 통일 과도기 단계의 정치제도 및 이후 통일국가 단계의 정치제도에 대한 유용한 함의를 끌어낼 수 있는 사례일 수 있다는 점에 주목하였다.

유럽의회의 사례분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 유럽통합초기 회원국의 영향력 아래 신설된 의회임에도 불구하고 유럽의회는 의원들의 정치적 경험을 바탕으로 신속히 이념과 정당을 중심으로 운영되는 특징을 보였다. 또한 유럽통합초기 부여된 명목적인 의회의 위상은 통합의 진전과 함께 이루어진 대외적 환경변

<sup>54</sup> Desposato, Scott., "The impact of federalism on national party cohesion in Brazil."

화 속에서 실질적인 입법권한을 지닌 의회로 성장, 변화하였다. 그러나 이러한 과정은 유럽의회가 민주적 정통성을 지닌 의회로 위상을 정립할 필요가 있다는 규범론적 가치에 근거한 것은 아니었다. 유럽의회는 내부규칙을 적극적으로 활용하고 재정비함으로써 유럽연합 내 제 기구들과의 경쟁에 맞섰을 뿐 아니라 주어진 권한과 위상 아래서 회원국과의 마찰을 최대한 피할 수 있는 전략적인 접근을 선택했던 것이다.

이러한 사례분석을 통해 본 연구는 통일한국의 의회제도에 대한 구상은 남북한 간 합의에 따라 최초로 남북한 공동의 제도들이 수립되는 통일 과도기 정치체제인 남북연합 단계에 초점을 맞출 것을 제안하였다. 그리고 유럽의회의 경험을 고려할 때, 남북연합 단계에 창설되는 남북평의회는 직접선거를 통해 구성되는 충분한 수의 의원들로 구성되며 실질적인 입법권한을 지닌 기구로 재규정될 필요가 있음을 지적하였다. 특히 남북각료회의와의 역할 분담을 통해 남북평의회가 남북한 간 이질성을 해소하고, 통일국가 단계로의 이행을 진전시킬 수 있는 적극적인 역할을 수행할 것으로 기대하였다. 마지막으로 이와 같은 남북연합 단계의 의회제도 구상은 통일국가 단계에서 양원제 의회가 필수적인 선택이 아닐 수 있음을 주장하였다.

결과적으로 본 연구는 통일한국의 정치제도에 대한 기존의 논의와 달리 통일과 과도기 단계의 제도수립의 중요성을 부각했을 뿐 아니라 그러한 분석을 통해 양원제가 통일한국 의회제도의 필수적인 선택이 아닐 가능성을 제시하고 있다. 그러나 이러한 주장이 기존논의가 제안하는 양원제에 타당성을 전적으로 부정하지 않는다는 점을 기억할 필요가 있겠다. 또한 제도 수립에 관한 이론적 유형화 등을 바탕으로 이론적으로 최선의 대안을 모색하는 것을 목적으로 하지 않았다. 오히려 통일과 과도기 정치체제 아래서의 의회제도의 구상을 위해 점진적인 통합과정에서 발전하고 있는 유럽의회 사례를 부각하였으며, 그러한 사례의 분석을 통해 통일한국의 정치제도 구상에 관한 기존논의를 확대하고, 대안적 논의를 모색할 수 있는 방향을 제시했다는데서 의의를 찾고자 한다.

■ 제출: 4월 23일 ■ 심사: 5월 6일 ■ 채택: 5월 22일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강원택. 『통일이후의 한국 민주주의』. 서울: 나남, 2011.
- 박종철. 『통일한국의 정당제도와 선거제도』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박종철·홍우택·이규창·김병로·전재성·조성렬·홍익표·황선혜. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3개 공동체 통일구상 중심』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 윤영관·강원택 엮음. 『통일한국의 정치제도』. 서울: 늘봄플러스, 2015.
- 허문영·이정우. 『통일한국의 정치체제』. 통일연구원, 2010.
- Collier, R. Berins, and David Collier. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Kreppel, Amie. *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*. Cambridge University Press, 2001.
- Krumrey, Jacob. *The Symbolic Politics of European Integration: Staging Europe*. Palgrave MacMillan, 2018.
- Monnet Jean. *Memoirs*. New York: Doubleday, 1978.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups With a New Preface and Appendix*. Harvard University Press, 1971.
- Piodi, Franco. *Toward Direct Elections To the European Parliament*. European Parliament, 2009.
- Rittberger, Berthold. *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Salm, Christian. *The ECSC Common Assembly's Decision To Create Political Groups: Writing a New Chapter in Transnational Parliamentary History*. European Parliamentary History Series, European Parliamentary Research Service, 2019.

### 2. 논문

- 김종갑. “남북한 통합과 통일한국의 정치제도.” 『통일과평화』. 제10집 2호, 2018.
- 도회근. “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로.” 『공법연구』. 제40집 2호, 2011.
- 손병권. “통일한국의 의회제도.” 윤영관·강원택 엮음. 『통일한국의 정치제도』. 서울: 늘봄플러스, 2015.
- 임혁백. “통일한국의 헌정제도 디자인.” 『아세아 연구』. 제42권 1호, 1999.
- 정대규. “한민족공동체통일방안.” 『통일문제연구』. 제14집, 1990.

- Burgess, Michael. "Introduction: Federalism and Building the European Union." *Journal of Federalism*. vol. 26, no. 4, 1996.
- Crombez, C. "Legislative Procedures in the European Community." *British Journal of Political Science*. vol. 26, no. 1, 1996.
- Crombez, C. "The co-decision procedure in the European Union." *Legislative studies quarterly*. vol. 22, no. 1, 1997.
- Desposato, Scott. "The impact of federalism on national party cohesion in Brazil." *Legislative Studies Quarterly*. vol. 29, no. 2, 2004.
- Farrell, David M. and Roger Scully. "Electing the European Parliament: How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems?" *Journal of Common Market Studies*. vol. 43, no. 5, 2005.
- Finke, Daniel, and JeongHun Han. "Party Politics and the Power to Report: Informational Efficiency in Bicameralism." *Journal of European Public Policy*. vol. 21, no. 1, 2014.
- Guerrieri, Sandro. "The Start of European Integration and the Parliamentary Dimension: The Common Assembly of the ECSC (1952-1958)." *Parliaments, Estates & Representation*. vol. 28, no. 1, 2008.
- \_\_\_\_\_. "The Genesis of Supranational Representation: The Formation of Political Groups at the Common Assembly of the ECSC, 1952-1958." In *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992*. edited by Antonio Varsori, Giovanni Orsina, and Lucia Bonfreschi. P.I.E -Peter Lang S.A., 2015.
- Hix, Simon. "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam." *British Journal of Political Science*. vol. 32, no. 2, 2002.
- Hix, Simon. "What To Expect in the 2009-2014 European Parliament: Return of the Grand Colation?" *European Policy Analysis*. vol. 8, no. 1, 2009.
- Hix, Simon and Bjørn Høyland. "Beyond Empowerment of the European Parliament." *Annual Review of Political Science*. vol. 16, no. 1, 2013.
- Horeth, Marcus. "A successful failure: The contested implications of Germany's federal reforms." *German Politics*. vol. 17, no. 4, 2008.
- Kardasheva, Raya. "The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure." *Journal of Common Market Studies*. vol. 47, no. 2, 2009.
- Karp, Basil. "The Draft Constitution for a European Political Community." *International Organization*. vol. 8, no. 2, 1954.
- Kreppel, Amie, and Simon Hix. "From Grand Coalition to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament." *Comparative Political Studies*. vol. 36, no. 1/2, 2003.

- Kreppel, Amie. “Bicameralism and the Balance of Power in EU Legislative Politics.” *Journal of Legislative Studies*. vol. 24, no. 1, 2018.
- Lodge, Juliet. “Federalism and the European Parliament.” *Journal of Federalism*. vol. 26, no. 4, 1996.
- Mahoney, J. and Thelen, K. “A Theory of Gradual Institutional Change.” In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. edited by J. Mahoney and K. Thelen. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Obinger, Herbert. “Austria: Strong parties in a weak federal polity.” In *Federalism and the Welfare State. New world and European experiences*. edited by Herbert Obinger, Stephan Leibfried and Francis Castles. Cambridge University Press, 2005.
- Schuman, Robert. “The Schuman Declaration.” In *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. edited by Brent F. Nelson and Alexander C.G. Stub. London: Lynne Rienner Publishers, 1994.
- Thelen, K. “How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis.” In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. edited by J. Mahoney and D. Rueschemeyer. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Tiilikainen, Teija and Claudia Wiesner. “Toward a Political Theory of EU Parliamentarism.” In *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept*. edited by Pasi Ihalainen, Cornelia Llie, and Kari Palonen. Berghahn Books, 2016.
- Yoshinaka, Antoine, Gail McElroy and Shaun Bowler. “The Appointment of Rapporteurs in the European Parliament.” *Legislative Studies Quarterly*. vol. 35, no. 4, 2011.

### 3. 기타자료

- 유럽재판소 사례 “Case 138/79 Roquette Frères v Council [1980] ECR 3333.” <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0138>>.
- 유럽의회 내부 규칙(Rules of Procedure). <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_EN.html)>.
- 통일부. “민족공동체통일방안.” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>>.
- 통일교육원. “남북관계지식사전.” <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nsrel/view.do?id=16206&mid=SM00000535>>.
- European Parliament. “Review of European and National Election Result.” <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer>>.

/2019/review\_of\_european\_and\_national\_election\_results\_2019/review-election-result-after-brexit.pdf>.

Council of the European Union. “Council Configurations.” <<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/>>.

Winston Churchill Speech. <<https://rm.coe.int/16806981f3>>.

Paris Treaty. <<https://wwwdb.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>>.

EUR-Lex. “Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage.” <[http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787\(2\)/2002-09-23](http://data.europa.eu/eli/dec/1976/787(2)/2002-09-23)>.

## Abstract

# The Historical Development of the European Parliament and Its Implications on the Parliamentary System in Unified Korea

*Han, JeongHun*

This article explores the issue of which parliamentary system would be required from the gradual and step-by-step approach to the unification of Korea. In particular, it develops an alternative system from the bicameral one which has suggested with an assumption of the sudden and rapid process of Korean unification. In so doing, it characterizes the historical development of the European Parliament (EP) during the gradual integration process of the European Union from a nominal parliament to a parliament with substantial legislative power. It finds that the setting-up a nominal parliament at the beginning of institutional building suffers from the problem of democratic deficit and plays a weak role in the development of democratic political system. These findings imply that for a stable and effective transition to the final stage of unification, it might be necessary to establish a parliamentary system based on the principle of democratic legitimacy in the second transitional stage of the unification process. Therefore, depending on the assumption of the types of unification process, we might find alternative parliamentary systems to the bicameralism.

**Key Words:** Unification, Parliamentary System, EP, Bicameralism, Democratic Legitimacy, Legislative Power

# 동·서해공동특구 해양관광 개발 방향 검토 - 전문가의견 비교분석을 중심으로\*

윤인주\*\*

- I. 서론
- II. 연구방법과 분석틀
- III. 동·서해 관광개발 여건 및 활성화 방향
- IV. 동·서해공동특구 해양관광 개발 방향
- V. 결론

## 국문요약

이 연구는 2008년 남북관광 중단 이후 10년이 지난 시점에서 2018년 이후 한반도 정세 변화와 더불어 새롭게 제기되는 남북관광 이슈를 반영하여 남북한 정상이 합의한 동·서해공동특구 내에서 구현할 수 있는 정책수단을 모색하고자 한다. 주된 연구방법은 2018년과 2019년에 수행된 전문가의견 설문조사 결과를 비교분석하는 것이다. 이 분석을 토대로 동·서해공동특구의 해양관광 개발 방향을 제안한다.

동·서해 관광개발 여건은 강점, 약점, 기회, 위협 요소가 비슷하지만 정도에는 차이가 나타났다. 동해는 북한에 대한 외국인 투자 관심 증대가 가장 큰 기회로 나타났다. 그러나 그만큼 외부인 소유권 확대에 대한 관광수익의 외부 유출이 우려되었다. 서해는 생태·모험·크루즈 등 관련 관광 수요 증가가 가장 높은 기회로 나타났으나 동해에 비해 편의시설이나 연계관광 등이 부족한 것으로 평가되었고 북한의 정책 추진 일관성 부족과 타 산업 개발과의 공간 갈등·이해관계 충돌이 우려되었다.

동해관광공동특구는 금강산 등 기존산업의 확대와 환동해 관광으로의 확장성, 남북 양측계획과 연계한 지

역 개발이 기대되며 관광상품, 신변보장, 절차 간소화, 접근성 개선이 필요한 것으로 나타났다. 재원조달은 국내 민간자본과 국제 ODA자금이 유력하고 남북한을 연계하는 해양관광지구 지정과 상품개발 지원이 필요한 것으로 평가되었다. 개발 우선순위는 원산, 고성 순이며 고성-속초, 통천-양양, 원산-강릉 등의 단계적 확장이 가능할 것으로 기대된다.

서해경제공동특구에는 남북관광의 거점 마련과 환서해 관광으로의 확장성, 남북 양측 수요에 따른 새로운 관광협력 패러다임 제시가 필요하고 편의시설과 접근성 마련, 신변보장이 시급한 것으로 나타났다. 재원은 국내 남북협력기금과 국제 민간자본이 유력하고 역시 남북연계 해양관광지구 지정과 민자유치가 강조되었다. 개발 우선순위는 남포-평양, 한강하구-개성 순이며 크루즈 관광, MICE관광, 산업관광 등에 개별관광을 시범운영할 수 있을 것으로 보인다.

**주제어:** 동해관광공동특구, 서해경제공동특구, 해양관광, 남북관광, 평화관광

\* 이 연구는 윤인주 외, 『북한 동해 해양관광 활성화 방안』 (부산: 한국해양수산개발원, 2018)과 윤인주 외, 『북한 서해 해양관광 활성화 방안』 (부산: 해양수산개발원, 2019)에 사용된 설문조사를 비교·분석한 것입니다. 유익한 논평을 해주신 심사위원 세 분께 깊이 감사드립니다.

\*\* 한국해양수산개발원 부연구위원

## I. 서론

문재인 정부의 대북정책 중 신경계구상은 서해안, 동해안, DMZ 접경을 따라 한 반도를 연결하는 H벨트를 띠고 있다. 북한의 주요경제지대(경제특구·개발구를 통칭하는 북한 대외용 공식문헌의 표현) 역시 북·중 접경 및 연안을 따라 배치되어 있는데 신경계구상은 이러한 북측 계획을 일정정도 반영하여 수립된 것이라고 하겠다. 남북한 정상은 2018년 9.19평양공동선언에서 서해경제공동특구와 동해관광공동특구(이하 동·서해공동특구)를 조성하는 문제를 협의해 나가기로 밝혔다. 동·서해 공동특구는 동해 금강산과 서해 개성(논의 과정의 서해평화협력특별지대나 서해평화수역 포함)이라는 남북협력 대상지의 범위를 확대하는 일환으로 해석되지만 구체적인 범위와 내용은 정해진 바가 없다.

이와 별개로 문재인 대통령은 2019년 9월 25일 제74차 유엔 총회 기조연설에서 비무장지대의 국제평화지대화 구상의 일환으로 판문점-개성 평화협력지구 지정을 제안하기도 했다. 이미 국내에서는 접경지역을 대상으로 하는 통일(평화)경제특별구역이 인천, 철원, 김포, 파주, 고양, 연천 등에 구상된 바 있다.<sup>1</sup> 접경지역의 남북협력 공간에 관한 그림은 이처럼 다양하게 제시되고 있다. 접경지역의 평화적 활용방안에 관한 이론적 논의<sup>2</sup>에 이어 중국의 호시무역 제도를 활용한 접경지역의 공동시장모델<sup>3</sup> 등도 제시된 바 있지만 현재 대북제재 여건 하에서 상거래 및 금융거래는 사실상 불가능하다.

반면 관광은 북한의 관심과 의지가 높고 대북제재 하에서 거의 유일하게 경제적으로 협력이 가능한 분야이다. 우리 정부가 북한에 우리 국민의 개별관광을 제안한 데도 바로 이러한 배경이 있고 이에 관해 보다 구체적인 정책 실현 방안이 필요한 상황이다. 최근 남북관광은 금강산관광 재개 대응과<sup>4</sup> 향후 남북관광 재개의 새로운 방향 모색 및 한반도 차원의 평화관광<sup>5</sup>을 중심으로 논의되고 있다. 새로운 연구 주

<sup>1</sup> 인천시 '인천-개성' 연계발전 구상, 철원시 '철원 평화시', 김포시 '남북교류협력단지', 파주시 '파주 LCD 중심의 통일경제특구', 고양시 'JDS지구와 연계한 평화통일경제특구', 연천군 '남북교류협력지구', 설악산 국립공원과 그 인근지역 등.

<sup>2</sup> 김형수·이필규, "마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안," 『평화학연구』, 제18권 3호 (2017), pp. 217~241.

<sup>3</sup> 오수대·이수룡, "남북한 접경지역의 공동시장 모델 및 대상 지역 검토," 『통일정책연구』, 제28권 2호 (2019), pp. 35~62.

<sup>4</sup> 신용석·최경은, 『금강산관광 재개 관련 현안과 대응방향』 (서울: 한국문화관광연구원, 2018).

<sup>5</sup> 윤인주, "신남북관광의 실천과제와 추진방안," 『지역관광의 혁신과 한반도 평화관광에 대한 특별

제로는 한강하구, 금강산 등 남북한을 연결하는 관광<sup>6</sup>, 백두산이나 전시(展示)산업 등 새로운 관광목적지나 내용을 대상으로 하는 연구<sup>7</sup>, 북한의 외래관광 및 외국인의 북한관광 평가에 관한 연구<sup>8</sup> 등이 등장하고 있다.

이처럼 북한관광 및 남북관광에 대한 연구가 다양해지고 있음에도 불구하고 연구 주제로 보았을 때 동·서해공동특구를 대상으로 하거나 비교하는 선행연구는 거의 없다.<sup>9</sup> 연구방법으로는 남북관광의 새로운 방향을 모색하는 경우 전문가 자문과 관계자 면담이 주로 사용되어왔다. 이 경우 창의적인 정책대안을 도출하는 데는 효과적이지만 기본적인 정책방향을 설정하고 그것을 뒷받침하는 근거를 객관적으로 제시하는 데는 한계가 있다.

이에 이 연구는 2008년 남북관광 중단 이후 10년이 지난 시점에서 2018년 이후 한반도 정세 변화와 더불어 새롭게 제기되는 남북관광 이슈를 반영하여 남북 정상이 합의한 동·서해공동특구 내에서 구현할 수 있는 정책수단을 모색하고자 한다. 주된 연구방법은 2018년과 2019년에 수행된 전문가의견 설문조사 결과를 비교분석하는 것이다. 이 분석을 근거로 동·서해공동특구의 해양관광 개발 방향을 제안하고자 한다.

국내에서 사용되고 있는 해양관광이라는 용어는 연안 또는 해안관광을 포괄한다. 해양관광(marine tourism)은 일상을 벗어나 바다 또는 바닷가 주위에서 바다와 직간접적으로 연관된 관광활동을 말한다. 따라서 주로 해변, 해상, 해중, 해저, 도서(島嶼) 등을 공간적 범위로 한다. 연안·해안관광(coastal tourism)은 어촌 등

세미나 자료집, 2019.3.7., 대한상공회의소; 신용석·최경은, 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』 (서울: 한국문화관광연구원, 2019); 신재윤, “한반도 평화관광 기본계획: 동해관광공동특구를 중심으로,” 『한반도관광포럼 자료집』, 2019.12.4., 북한대학원대학교.

<sup>6</sup> 박근영·김근중, “한강하구지역의 남북 관광활성화 방안에 관한 연구,” 『한국외식산업학회지』, 제15권 3호 (2019), pp. 129~140; 홍길종·배선학, “금강산(내금강) 관광을 위한 남북연결 교통망에 관한 연구,” 『한국지리정보학회지』, 제22권 3호 (2019), pp. 51~64.

<sup>7</sup> 이계희·최윤선·안경모, “북한 영토 및 영공을 경유한 백두산 관광의 가사가지평가법에 따른 가치 측정: 통일인식 및 위험지각을 중심으로 한 추정,” 『관광연구저널』, 제33권 2호 (2019), pp. 157~172; 박창원·김봉석, “북한 전시산업 현황 및 남북 전시산업 교류협력 방안,” 『관광연구』, 제34권 6호 (2019), pp. 133~156.

<sup>8</sup> 박차오름·이화준·김용호, “공식 관광 홈페이지를 통해 본 북한의 변화 가능성: 웨이백 머신(Wayback Machine)을 통한 콘텐츠 분석과 상관관계 분석을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제23권 2호 (2019), pp. 199~231; 문혜영·강성진, “외국인 관광객들이 경험한 평양 특급 호텔시설과 서비스-김정은 정권 등장 이후 작성된 트립어드바이저 리뷰를 중심으로,” 『관광학연구』, 제43권 8호 (2019), pp. 71~94.

<sup>9</sup> 이정훈 외, “한반도 경제권의 중핵 서해경제공동특구 구상,” 『이슈&진단』, 제388호(2019.10); 육동한 외, “동해관광공동특구와 강원도,” 『정책메모』, 제723호(2018.12.18.) 등 서해는 경기연구원, 동해는 강원연구원 등 지방연구원의 정책브리프 정도가 있다.

연안에 인접한 마을·도시를 주요 공간으로 한다.

한국에서 말하는 해양관광(marine and coastal tourism)의 범위는 각국의 특색과 정책 강조점에 따라 달라진다. EU에서는 도시 면적의 절반 이상이 연안에서 10km안에 있는 지역의 관광을 통칭한다. 미국의 경우 우편번호를 기준으로 연안 인접 도시를 연안경계로 규정한다. 크루즈와 요트·보트가 발달한 유럽 국가에서는 cruise, boating, yachting 등을 별도로 구분하고 있다. 북한에서는 원산 갈마해안관광지구와 같이 “해안관광”이라는 용어를 쓰는 것으로 보이지만 해양관광이라는 용어도 등장하고 있다.<sup>10</sup>

동·서해공동특구가 그 명칭에서 동해와 서해를 포함하고 있고 북한의 관광 여건상 산과 바다 등 자연자원 중심의 관광활동이 주를 이루고 있다는 점에 착안하여, 이 연구는 공동특구 내 해양관광 활동을 중심으로 관광개발 방향을 검토하고자 한다. 특히 북한은 총력을 기울여 준비해 온 원산 갈마해안관광지구를 북한 관광개발의 본보기로 삼고 있으므로 해양관광은 향후 북한 관광개발에 시사하는 바가 적지 않을 것이다.

이어지는 2장에서는 연구방법과 분석틀을 소개한다. 3장은 동·서해 관광개발 여건과 활성화 방향을 비교분석한다. 4장은 동해관광공동특구와 서해경제공동특구의 해양관광 개발 방향을 각각 제시한다. 5장은 결론으로서 연구결과를 요약하고 북한의 인식과 태도를 고려한 전망, 연구의 의의와 한계, 후속연구 과제 등을 밝힌다.

## II. 연구방법과 분석틀

이 연구는 2018년과 2019년 두 차례에 걸쳐 수행된 전문가 설문조사를 통해 드러난 의견을 비교분석하는 방법으로 수행되었다. 2018년 조사는 동해를 대상으로 10월 15일에서 24일까지, 2019년 조사는 서해를 대상으로 9월 17일에서 30일까지 진행되었다. 설문조사 설계 당시 2018년과 2019년 모두 전문가 50여 명으로부터 회신을 받는 것으로 목표했으나 이메일을 이용해 설문지를 배포하고 회수한 결과, 응답자는 2018년에 25명, 2019년에 27명이었다.<sup>11</sup> 응답자의 절반 이상은 학

<sup>10</sup> “해양체육월간(7~8월)”과 “해양의 날(7월 12일)”이 있으며 해양산업 등에 관한 언급도 2010년 이후 『경제연구』에서 종종 등장해왔다.

<sup>11</sup> 2019년에는 2018년 조사명단에서 7명을 제외하고 서해 여건에 더 적합한 전문가 15명을 추가

계·연구기관에 종사했으며 절반 정도가 관광 전문가이다. 두 설문조사를 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 조사개요

구분	2018년 설문조사	2019년 설문조사
설문시기	2018년 10월 15일 ~ 10월 24일	2019년 9월 17일 ~ 30일
설문대상	관련 전문가 42명 (회신 25명)	관련 전문가 50명 (회신 27명)
설문방법	이메일을 이용한 배포·회수	이메일을 이용한 배포·회수
설문내용	북한 동해 관광의 특성·필요성·기본방향 대상지 우선순위·해양관광유형·목표고객 정책지원, 자원조달, 기대효과	북한 서해 관광의 특성·필요성·기본방향 대상지 우선순위·예상 문제점 및 해결 방안 정책지원, 자원조달, 기대효과

자료: 윤인주 외, 『북한 동해 해양관광 활성화 방안』, p. 78; 윤인주 외, 『북한 서해 해양관광 활성화 방안』, p. 92.

설문조사 결과는 관광개발 여건과 관광활성화 방향, 구체적인 대상지의 해양관광 개발 방향으로 구분하여 동·서해를 비교분석했다.

첫째, 관광개발 여건에 대해서는 북한 관광개발에 관한 SWOT분석을 실시했다. 두 조사 모두에서 동·서해 관광의 강점·약점·기회·위협 요인을 조사했으므로 이를 비교분석했다.

둘째, 관광 활성화 방향에 관해서는 고려해야 할 몇 가지 사항을 재분류하여 비교 분석을 실시했다. 동·서해 관광개발의 필요성 및 기본방향, 시급요소 및 남북협력, 추진시기 및 기대효과, 자원조달 및 준비사항 등이다.

이상의 비교분석에서 동·서해 관광개발의 공통점과 차이점을 분석하고자 했다. 공통점은 동·서해공동특구를 비롯해 남북관광협력에 적용할 수 있는 전반적인 시사점이 될 것이다. 차이점은 각 특구 내 관광개발 방향이 어떤 식으로 전개되는 것이 효과적일지에 관한 시사점이 될 것이다.

셋째, 동·서해 연구대상지별로 구체적인 해양관광 개발유형을 도출했다. 여기 에다 앞서 비교분석한 동·서해 관광개발 여건과 활성화 방향의 시사점을 녹여 공동 특구 내의 해양관광 개발 방향을 제시하고자 했다.

했다. 설문을 요청받은 전문가명단은 2018년 기준으로 83%, 2019년 기준으로는 70%가 일치한다. 2018년과 2019년 설문에 모두 응한 전문가는 12명이었다. 2018년 기준(전체 응답자 25명 중 12명) 48%, 2019년 기준(전체 응답자 27명 중 12명) 44%가 공통명단이다.

### Ⅲ. 동·서해 관광개발 여건 및 활성화 방향

#### 1. 동·서해 관광개발 여건

관광개발 여건은 각 조사에서 관광개발과 관련된 20가지 요소를 제시하고 전문가가 직접 강점, 약점, 기회, 위협 여부를 판단하도록 했다. 전문가 응답 수를 백분율로 환산하여 각 요인의 크기를 표시했다.

##### 가. 강점

관광개발의 강점은 동·서해 모두에서 “깨끗하고 아름다운 자연환경”과 “풍부한 노동력과 저렴한 인건비” 순으로 나타났다. 동해의 경우 특히 응답자 전원이 깨끗하고 아름다운 자연환경을 강점으로 인식했다.

〈그림 1〉 동·서해 관광개발의 강점



자료: 저자 작성

##### 나. 약점

관광개발의 약점은 동·서해 모두에서 여섯 가지가 공통으로 나타났는데 약점으로 인식하는 정도에는 차이가 있다. 약점은 “교통수단 부족”, “편의시설 부족”, “전문인력 부족”, “연계관광 부족”, “북한 주민과의 단절 또는 소극적 참여”, “계절적인 제약”이다. 이 중 동·서해 모두 관광에 필요한 교통수단이 부족하다는 점이 가장 큰 약점으로 나타났다(동해 92%, 서해 100%). 금강산관광 관련 편의시설이 조성된 동해와 달리 서해의 경우 편의시설 부족도 가장 큰 약점으로 꼽혔다(100%). 또한 서해는 동해에 비해 연계관광 부족(93%), 전문인력 부족(89%), 계절적인 제약(85%)이 더 큰 약점으로 나타났다.

〈그림 2〉 동·서해 관광개발의 약점



자료: 저자 작성

### 다. 기회

관광개발의 기회도 동·서해 모두 여섯 가지로 나타났으나 역시 차이는 있었다. “북한의 관광개발 계획”, “북한의 경제특구, 개발구 계획”, “외부에서 바라보는 신기성, 노스텔지어 등”, “생태, 모험, 크루즈 등 관련 관광 수요 증가”, “한국, 중국, 러시아, 일본 등 거대 소비시장”, “북한에 대한 외국인 투자 관심 증대” 등이 기회로 나타났다. 이 중 동해는 북한에 대한 외국인 투자 관심 증대가 가장 큰 기회로 나타난 반면(84%), 서해는 생태·모험·크루즈 등 관련 관광 수요 증가가 더 높은 기회로 나타났다(89%). 동해는 원산 갈마해안관광지구 개장에 따른 외국자본 유치와 설악-금강을 연결하는 동해관광공동특구 개발에 따른 기대감이 작용한 것으로 해석된다. 서해는 갯벌 등의 생태자원과 수도권 인구 및 배후시장을 고려한 관광 수요가 더 큰 기회로 작용할 것으로 기대된다.

〈그림 3〉 동·서해 관광개발의 기회

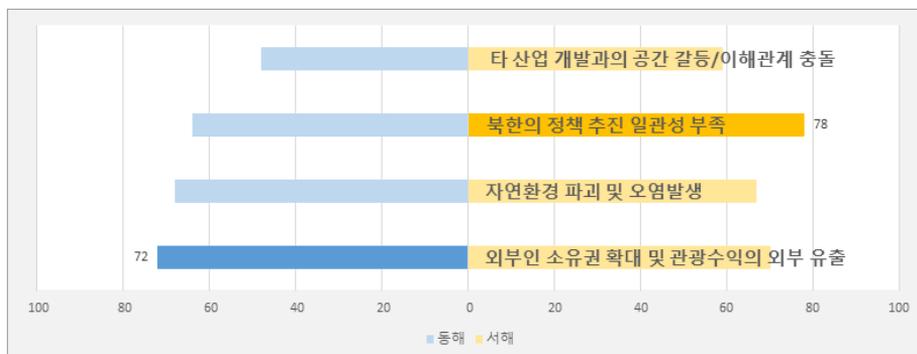


자료: 저자 작성

## 라. 위협

관광개발의 위협은 동·서해 모두에서 네 가지로 나타났다. “타 산업 개발과의 공간 갈등·이해관계 충돌”, “북한의 정책 추진 일관성 부족”, “자연환경 파괴 및 오염 발생”, “외부인 소유권 확대 및 관광수익의 외부 유출”이다. 동해 관광개발의 위협은 외부인 소유권 확대에 의한 관광수익의 외부 유출(72%)에 이어 자연환경 파괴 및 오염 발생(68%), 북한의 정책 추진 일관성 부족(64%)의 순으로 나타났다. 반면 서해에서는 나머지 위협에 비해 북한의 정책 추진 일관성 부족(78%)이 가장 큰 위협으로 꼽혔다. 또 타 산업 개발과의 공간 갈등·이해관계 충돌(59%)이 동해에 비해서는 높은 위협으로 나타났다. 이러한 차이는 동·서해 공간의 차이에서 비롯되는 것으로 해석된다. 동해는 이미 관광특구가 원산, 금강산 등에 구성되어 있고 이를 연결하는 넓은 규모의 관광지대가 계획되어 있는 곳이다. 따라서 관광개발에 따른 관광수익의 외부 유출 등이 우려되는 반면 다른 산업과의 공간 갈등은 적을 것으로 해석된다. 서해는 관광보다는 산업·물류에 개발 방점이 있고 아직 대규모 관광개발이 이루어지지 않아서 다른 산업과의 공간 갈등이 예상되며, 이와 관련하여 북한의 정책 추진 일관성이 더 크게 영향을 받을 것으로 해석된다.

〈그림 4〉 동·서해 관광개발의 위협



자료: 저자 작성

## 2. 동·서해 관광 활성화 방향

### 가. 필요성 및 기본방향

동·서해 관광개발의 필요성은 공간 특성에 따라 다르게 나타났다. 동해는 “금강산관광 등 기존사업을 확대하면서 동해안의 관광개발 가능성이 높기 때문”이라는 데 응답자 전원이 동의했다. 다음으로 “환동해 관광 확장성” 및 북한 경제특구·개발구와 연계한 지역 개발과 같은 “양측계획과 연계한 지역 개발 기대”(각각 84%)가 높게 나타났다.

서해는 “남북 간의 긴장완화 및 북한의 대외개방에 도움이 되기 때문”이라는 데 응답자 전원이 동의했다. 다음으로, 동해안 금강산과 같이 서해안의 “남북관광 거점 마련”필요성(89%), “환서해 관광 확장성(81%)” 등의 순으로 나타났다. 생태·크루즈관광 등 “양측수요에 따른 관광협력 확대 또는 새로운 패러다임 제시”(81%)는 동해에 비해 더 높게 나타났다.

〈그림 5〉 동·서해 관광개발의 필요성



자료: 저자 작성

관광개발의 기본방향은 동해의 경우 “북한 연안 도시 간 연결 및 국제적인 연결”(84%)이 가장 높게 나타났다. 서해는 다른 방향에 비해서 “북한 주민과의 혜택 공유”(85%)가 가장 높게 나타났다. 동해는 인구밀집지와 배후시장으로부터 먼 곳이 많아 다른 도시와의 연결 및 외래관광객 유치를 위한 국제적 연결이 필요한 것으로 해석된다. 서해는 개성공단과 같은 산업단지 개발에 방점이 있으므로 북한 주민의 노동력을 필요로 하고 관광개발에서도 북한 주민 참여를 통한 혜택 공유가 필요할 것으로 보인다.

〈그림 6〉 동·서해 관광개발의 기본방향

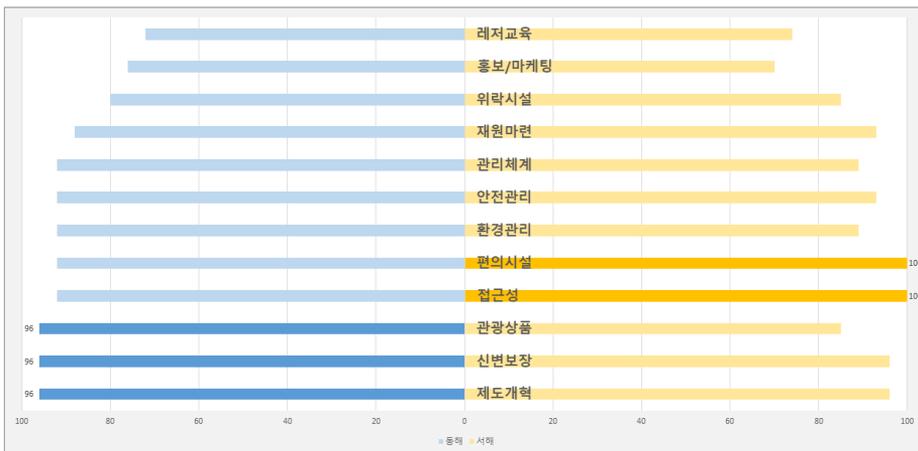


자료: 저자 작성

### 나. 시급요소 및 남북협력

동·서해 관광개발을 위해 시급히 준비해야 할 요소는 동해의 경우 “관광상품”, “신변보장”, “절차 간소화” 등의 제도개혁이 가장 높게 나타났다(각각 96%). 서해는 “편의시설”과 “접근성”이 가장 시급히 준비해야 할 요소로 나타났다(각각 100%). 동해는 금강산관광 재개를 위해, 서해는 새로운 관광개발을 위해 필요한 요소가 시급하게 고려된 것으로 해석된다.

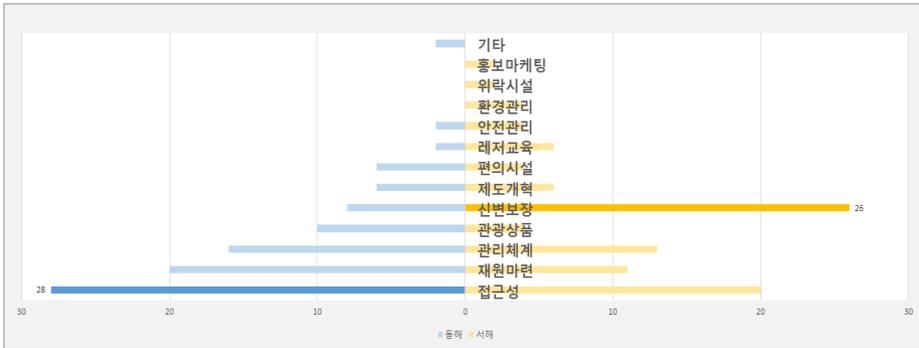
〈그림 7〉 동·서해 관광개발의 시급요소



자료: 저자 작성

하지만 이 중 남북협력이 가장 필요한 부분은 동해의 경우 “접근성 개선”(28%), 서해의 경우 “신변보장”(26%)으로 나타났다. 이는 동·서해 관광개발에 시급히 필요한 요소 외에 남북협력이 특별히 요구되는 사항으로 해석된다. 동해는 서해에 비해 인구와 배후시장이 작기 때문에 관광지까지의 접근성에 있어 남북협력 필요성이 크다. 반면 서해는 새로운 관광목적지 개발 시 신변안전보장에 대한 남북협력 필요성이 높다.

〈그림 8〉 동·서해 관광개발의 남북협력



자료: 저자 작성

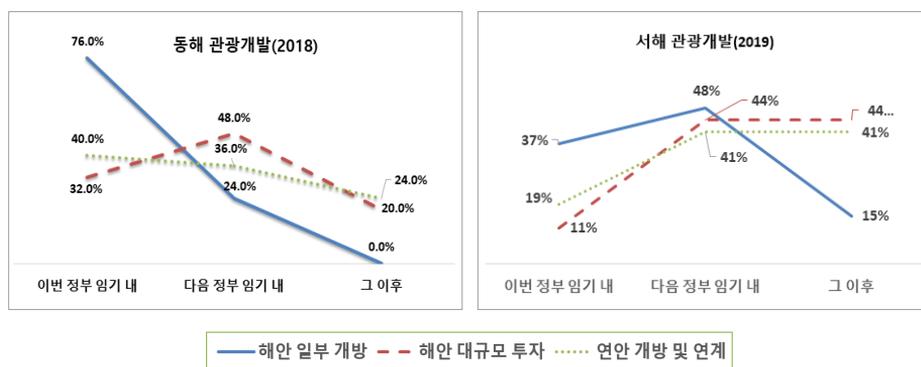
#### 다. 추진시기 및 기대효과

관광개발이 추진 가능한 시기는 동해의 경우 이번 정부 또는 다음 정부 임기 내, 서해의 경우 다음 정부 또는 그 이후로 예상되었다. 동해는 “해안 일부 개방”이 이번 정부 임기 내(76%) 가능하다는 응답이 높았고 늦어도 다음 정부 임기(24%)에는 이루어질 것으로 보았다. “대규모 투자”와 “연안 개방 및 연계”는 이번 정부보다는 다음 정부 임기 내 추진될 것이라는 예상이 더 높았다(각각 48%, 36%).

서해는 “해안 일부 개방”이나 “대규모 투자”, “연안 개방 및 연계” 모두 다음 정부 임기 내 이루어질 것으로 예상하는 응답이 가장 높았다(각각 48%, 44%, 41%). “해안 일부 개방”은 이번 정부와 다음 정부 임기 내 이루어진다는 응답이 높은 반면, “대규모 투자”와 “연안 개방 및 연계”는 다음 정부 임기부터 그 이후가 더 높았다. 이상의 내용을 정리하면, 전반적으로 동해는 향후 10년 내, 서해는 향후 5년 이후의 개발을 예상하는 것으로 해석된다.

두 조사의 대상 뿐 아니라 시기의 영향도 있었던 것으로 해석된다. 2018년은 11년만의 남북정상회담에 이어 사상 최초의 북미정상회담으로 남북관계 진전에 대한 기대가 높았다. 반면 2019년에는 제2차 북미정상회담이 성과 없이 끝나고 남북관계 진전의 동력을 상실한 듯한 분위기가 조성되었기 때문이다. 이미 관광개발에 착수한 동해와 새롭게 시작하는 서해라는 대상의 차이도 있지만 이러한 정세변화로 인해 관광개발의 추진시기를 2019년 조사에서 보수적으로 평가했을 가능성도 있다.

〈그림 9〉 동·서해 관광개발의 추진시기



자료: 윤인주 외, 『북한 동해 해양관광 활성화 방안』, p. 96; 윤인주 외, 『북한 서해 해양관광 활성화 방안』, p. 107.

관광개발의 기대효과는 동·서해 모두 “연관 산업(교통·운수, 음식·숙박 등)의 발전”이 가장 높게 나타났다(동해 96%, 서해 93%). 동해는 “외래관광객 유치를 통한 외화수입 증가”(96%)도 높게 나타났다. 서해는 “외화수입 증가”(89%) 외에도 “인적 교류를 통한 상호 이해 증대”와 “북한의 대외신인도 제고” 등이 동해에 비해 더 높게 나타났다(각각 89%).

〈그림 10〉 동·서해 관광개발의 기대효과



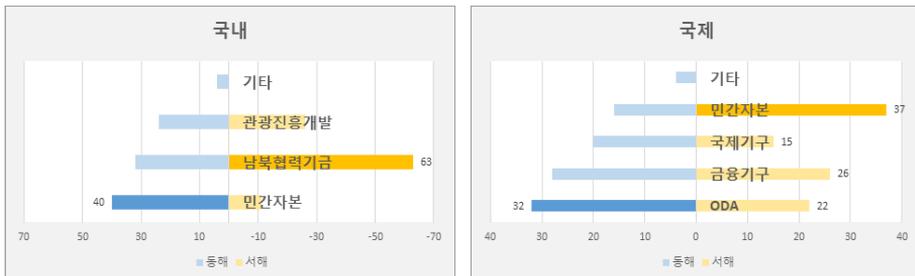
자료: 저자 작성

### 라. 재원조달 및 준비사항

재원조달은 재원의 출처를 국내와 국외로 나누어 질문한 결과, 동해는 국내 민간 자본(40%)과 국제 ODA(32%)가 가장 실효성이 높은 순으로 나타났다. 동해의 경우 정부 지원이 있기는 했으나 이미 국내 민간자본이 먼저 진출하여 기반을 닦아 놓은 상태이므로 이를 토대로 하고 외부의 관광개발 ODA 자금 투입의 실효성이 높을 것으로 해석된다.

서해는 국내 남북협력기금(63%)과 국제 민간자본(37%)의 순으로 나타났다. 서해는 관광개발에 필요한 인프라부터 시작해야 하는 상황이므로 남북협력기금을 초기자금으로 사용하고 시장성을 고려한 국제적인 민간자본 유치에 대한 기대가 높은 것으로 해석된다.

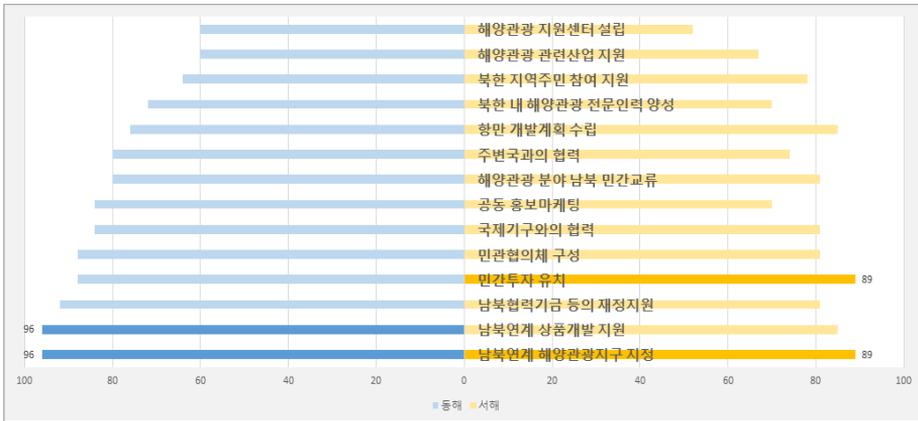
〈그림 11〉 동·서해 관광개발의 재원조달(국내/국외)



자료: 저자 작성

향후 동·서해 관광개발을 위해 한국이 준비할 정책이나 사업으로는 동해의 경우 “남북연계 해양관광지구 지정”과 “남북연계 상품개발 지원”(각각 96%)이 가장 높게 나타났다. 서해는 “남북연계 해양관광지구 지정”과 “민간투자 유치”(각각 89%)가 가장 높게 나타났다. 동·서해 관광개발 시 남북한을 연계하는 해양관광지구 지정이 필요하고 동해는 관련된 상품개발, 서해는 이를 위한 민간투자 유치가 우선적으로 필요하다고 하겠다.

〈그림 12〉 동·서해 관광개발을 위해 한국이 준비할 정책이나 사업



자료: 저자 작성

## IV. 동·서해공동특구 해양관광 개발 방향

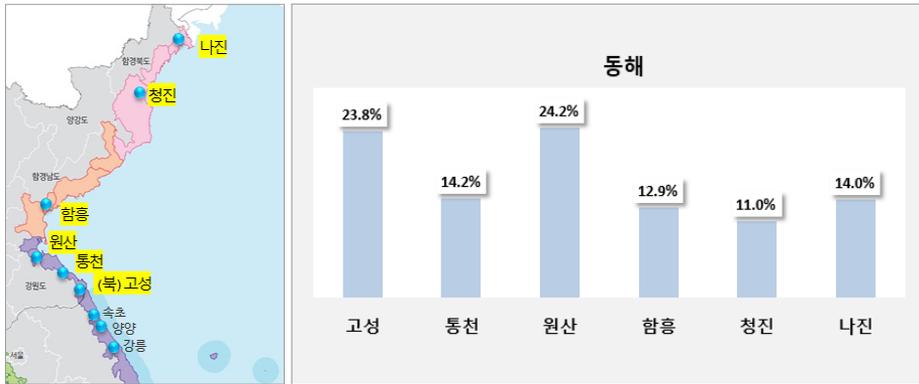
### 1. 동해관광공동특구

#### 가. 동해관광공동특구 대상지 우선순위 및 개발유형

동해관광공동특구의 범위는 공식적으로 정해진 바가 아직 없기 때문에 북한 동해안의 주요 거점을 모두 연구대상지에 반영했다. 한반도 신경제구상의 주요 협력 거점과 북한 국가경제개발 10개년 전략계획의 8대 경제특구 및 27개 주요경제지대에서 중복되는 지점은 금강산, 원산, 함흥, 단천-김책, 청진, 나진 등 대략 여섯 군데이다. 이 중 관광자원의 분포와 특성을 고려하여, 광물·제철 중심의 단천-김책 대신 금강산으로 통칭되는 지역을 고성과 통천으로 나누었다.

그 결과, 고성·통천·원산·함흥·청진·나진 등 6개 대상지의 관광개발 우선순위는 원산(24.2%)과 사실상 기존 금강산관광 지구인 고성(23.8%)이 가장 높은 것으로 나타났다. 그 다음은 통천(14.2%)으로 북한의 원산-금강산국제관광지대인 원산·고성·통천 일대가 62.2%로 나타났다. 요컨대, 동해관광공동특구의 북측 범위는 원산, 고성, 통천 순으로 고려되며 궁극적으로는 원산-금강산국제관광지대를 포함할 것으로 해석된다.

〈그림 13〉 동해 관광개발의 대상지 우선순위

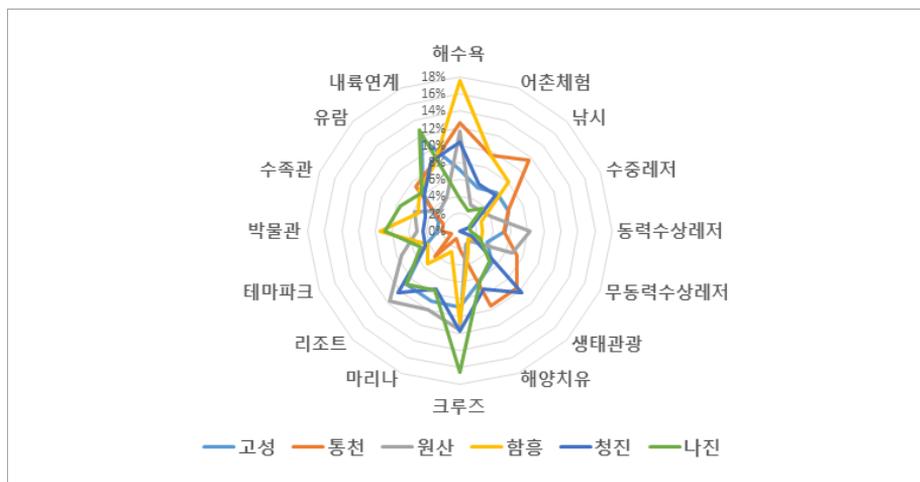


자료: (왼쪽) 저자 작성, (오른쪽) 윤인주 외, 『북한 동해 해양관광 활성화 방안』, p. 90.

각 대상지의 해양관광 유형을 살펴보면, 고성은 금강산을 고려한 내륙연계(11.6%), 통천은 해수욕(12.6%)과 낚시(11.6%), 원산은 해수욕·마리나·리조트(각각 11.7%), 함흥은 해수욕(17.6%)과 크루즈(10.8%), 청진은 크루즈(11.8%) 및 해수욕·리조트·생태관광(각각 10.3%), 나진은 크루즈(16.5%)와 내륙연계(12.7%)가 가장 높게 나타났다.

대상지 우선순위와 연결해 보면 고성은 금강산관광 중 해금강코스, 통천의 해수욕과 낚시, 원산의 해수욕·마리나·리조트가 동해관광공동특구의 주요 개발유형이 될 것으로 보인다. 함흥·청진·나진은 모두 크루즈를 포함하고 있어 환동해 크루즈 기항지로서 생태관광 등 지역 특색을 살린 기항지 프로그램이 기대된다.

〈그림 14〉 동해 관광개발의 대상지 해양관광 유형



자료: 저자 작성

### 나. 동해관광공동특구 해양관광 개발 방향

동해는 북한의 원산 갈마해안관광지구 개장 및 남북한 간 동해관광공동특구 개발과 관련하여 외국인 투자 관심 증대가 가장 큰 기회로 꼽혔다. 그만큼 외부인 소유권 확대에 의한 관광수익의 외부 유출과 자연환경 파괴 및 오염발생이 위협으로 고려되고 있다. 또한 깨끗하고 아름다운 자연환경이 동해의 최대 강점인 만큼 국제 사회에서 논의되고 있는 생태관광 개념이 도입될 필요가 있다. 생태관광은 형태상 자연관광에 속하며 유형적으로는 지속가능한 관광에 속한다.<sup>12</sup> 즉 자연환경을 관광목적지로 하면서 지역발전과 환경보전을 동시에 추구한다. 이 때 지역발전이란 함은 경제발전 뿐 아니라 지역주민의 생활안정 또는 복지증진을 포함한다. 따라서 관광 사업자와 관광객은 이에 관한 책임 있는 행동을 통해 관광에 참여한다.

동해는 크루즈를 비롯해 중국, 일본, 러시아 등 환동해 관광으로의 확장성 측면에서도 주목 받아왔다. 특히 2014년 원산-금강산국제관광지대가 발표되면서 북한 특구와 연계한 지역 개발에 대한 기대도 높다. 기존 금강산관광 사업을 통한 남북협력을 확대하는 한편 경제특구를 중심으로 북한의 연안 도시 간 연결 및 국제적인 연결을 기본적인 발전방향으로 삼을 필요가 있다. 이를 위해서는 관광상품 개발

<sup>12</sup> 윤인주, 『북한 지역 해양생태관광 협력 방안 연구』 (부산: 한국해양수산개발원, 2017), pp. 45~46.

과 관광활동의 편의를 보장하는 절차 간소화 등이 요구된다.

코로나19 사태가 잦아들어 물자 및 사람의 이동이 다시 원활해지면 금강산 내 기존 남측 시설 관리 및 우리 국민의 개별관광에 관한 남북협약이 재개될 가능성이 높다. 이와 더불어 동해관광공동특구 문제를 논의할 기회를 마련할 수 있다면 동해의 경우 이번 정부 임기 내에 사업의 진전을 이끌어낼 수도 있다. 북한 입장에서는 관광을 통해 연관 산업 발전은 물론 외화수입 증가를 기대할 수 있기 때문에 우리 측의 제안을 검토해볼 의향이 있을 것이다.

동해관광공동특구의 재원은 기존에 투자한 우리 측 민간 사업자가 존재한다는 점에서 국내 민간자본을 중심으로 하고 북측에 대해서는 국제사회의 관광 ODA 사업이 기대된다. 동해 접경에는 지방자치단체의 지역경제 활성화 의지가 높다는 점에서 지자체 차원의 남북협력기금 집행이나 민간자본 유치 노력도 있을 것이다.

금강산관광 중단 이후 우리 측 접경의 경기가 타격을 받은 만큼 동해에는 남북을 연계하는 관광지구 지정과 상품개발이 핵심이다. 고성-금강산과 속초-설악산을 거점으로 1차적인 지구 지정과 내륙연계 관광을 개발하여 남북관광 대상지를 “북”만이 아니라 말 그대로 “남”과 “북”으로 확장할 필요가 있다.

해양관광만 놓고 본다면 북측 통천과 남측 양양을 주목할 만하다. 통천은 충석정과 같은 해안절경이 있어 육상에서의 관광보다는 선상 유람의 경관 가치가 높고 시중호의 감탕을 이용한 해양치유는 시장 수요 및 남북한의 관광개발 이해관계가 만나는 지점이다.<sup>13</sup> 양양은 40년 만에 개방된 1km 구간의 서핑전용 해변인 서피 비치(Suffybeach)의 이국적인 풍광으로 인기를 끌고 있다. 따라서 동해관광공동특구 개발 시 하계휴가 수요를 겨냥하여 통천에서 양양까지를 해양관광자유구역으로 지정하여 남북 간 이동 편의를 제공한다면 국내 관광객은 물론 외국인 관광객의 장기체류를 유도할 수 있을 것으로 기대된다.

북측 원산이 평양과 연결되는 지점이라면 우리 측은 KTX 경강선으로 서울과 연결되는 강릉이 교통 거점이 될 것이다. 따라서 원산에서부터 강릉까지 구간을 처음부터 동해관광공동특구의 토대로 삼거나 고성-속초, 통천-양양, 원산-강릉 등의 순으로 확장할 필요가 있다.

<sup>13</sup> 북한은 시중호에 치료·요양기지 개발 계획이 있으며 한국은 2021년 2월 19일 「해양치유자원의 관리 및 활용에 관한 법률」 시행에 따른 해양치유센터 조성을 앞두고 있다.

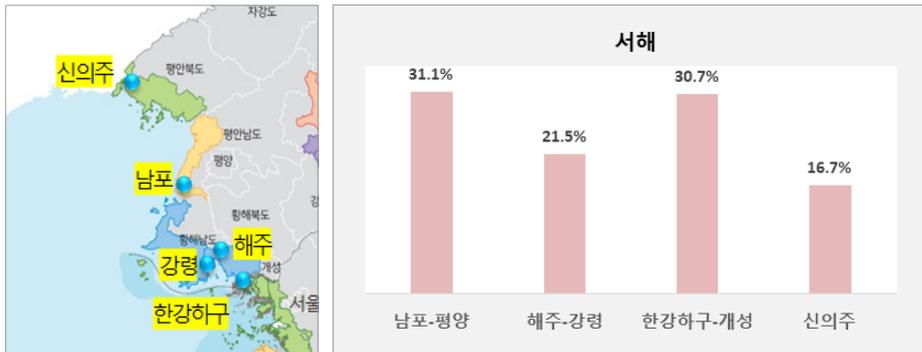
## 2. 서해경제공동특구

### 가. 서해경제공동특구 대상지 우선순위 및 개발유형

서해경제공동특구 역시 그 범위가 공식적으로 논의된 바가 없지만 기존에 논의되었던 서해평화협력특별지대 내 한강하구, 개성과 해주, 서해안에 지정된 북한 경제특구·개발구 등을 고려했다. 수도권에 해당하는 북한의 평양과 남포를 중심으로 해주와 강령, 한강하구와 개성, 지리적으로 다소 떨어져 있지만 서해안 북·중 접경 중심지인 신의주 등을 대상지에 포함시켰다.

이상 남포-평양, 해주-강령, 한강하구-개성, 신의주 등 4개 대상지의 관광개발 우선순위는 남포-평양(31.1%)과 한강하구-개성(30.7%)의 순으로 나타났다. 다음은 해주-강령(21.5%)으로 2007년 당시 서해평화협력특별지대로 구상된 구역과 일부 중복되는 한강하구-개성과 해주-강령이 52.5%로 나타났다.

〈그림 15〉 서해 관광개발의 대상지 우선순위



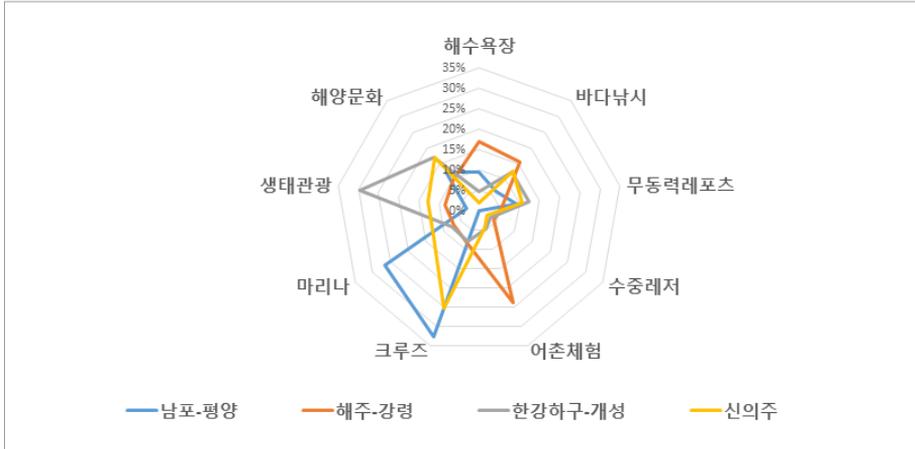
자료: (왼쪽) 저자 작성, (오른쪽) 윤인주 외, 『북한 서해 해양관광 활성화 방안』, p. 101.

각 대상지의 해양관광 유형으로 남포-평양은 크루즈(32.8%)와 마리나(26.6), 해주-강령은 어촌체험(23.9%)과 해수욕장(16.9%) 및 바다낚시(15.5%), 한강하구-개성은 생태관광(29.7%)과 해양문화(17.2%), 신의주는 크루즈(25.5%) 및 해양문화(17%) 등으로 나타났다.

서해경제공동특구의 성격상 개성공단은 물론 남포-평양 산업단지가 핵심구역이겠지만 개발에는 시간이 소요될 것이다. 따라서 단기적으로 한강하구 해양문화 및 생태자원을 활용한 관광을 시작으로 북한 강령국제녹색시범구 등의 어촌체험

마을 조성이 가능할 것으로 보인다. 중장기적으로는 인천에서 출발해 남포·신의주, 더 나아가 중국을 기항하는 크루즈관광상품이 기대된다.

〈그림 16〉 서해 관광개발의 대상지 해양관광 유형



자료: 저자 작성

#### 나. 서해경제공동특구 해양관광 개발 방향

수도권 및 북방한계선과 가까운 정치경제적 특성상 서해에서의 해양관광 개발이 체계적으로 추진되기 위해서는 일정정도의 위험부담이 존재하는 것이 사실이다. 그러나 서해 관광개발 시 남북 간 긴장완화 및 북한의 대외개방에 도움이 된다는 응답이 가장 높게 나타나 오히려 관광을 적극적으로 활용할 필요성이 있다. 동해안 금강산과 같이 서해안에서도 남북교류를 상징하는 관광 거점을 마련하고 산업·물류의 기반이 되는 교통 인프라를 활용해 중국 연안까지 연결될 수 있을 것으로 기대된다.

서해의 관광개발 기회 중에는 생태·모험·크루즈 등 관련 관광 수요 증가가 높게 나타났고 이에 관한 북한의 관심증대에 따라 남북관광협력에 새로운 패러다임을 제시할 필요성도 높게 나타났다. 예컨대 연구대상지 중 한강하구-개성은 기존 개성관광과 한강하구 공동이용방안으로서 관광목적의 소규모 민간선박 항행을 엮은 생태·문화 관광이 가능하다. 해주-강령 등은 서울·경기 수도권 인구를 목표고객으로 하는 새로운 주말 생태관광, 어촌체험, 바다낚시 대상지로 고려해볼 만하다.

물론 서해는 교통수단 뿐 아니라 편의시설도 부족하고 동해에 비해 연계관광이 부족하다는 약점이 있다. 편의시설 마련은 장기적으로는 관련 인프라를 조성해야 하겠으나 단기적으로는 숙식을 해결할 수 있는 크루즈선을 이용하는 방안이 있다. 연계관광 부족은 서해5도를 경유하는 크루즈관광이나 북한에서 물·보건·의료 등을 주제로 하는 국제회의와 연계한 MICE관광, 남포·평양 인근의 산업단지와 경제 개발구를 시찰하는 산업관광 등을 고려해볼 수 있다.<sup>14</sup>

이러한 개발에는 북측과의 협의와 협력이 필수적인데 이와 관련하여 북한의 정책 추진 일관성 부족과 산업 간 공간을 둘러싼 갈등과 이해관계 충돌이 우려되는 것으로 나타났다. 북측의 일관성 부족 문제만은 아니지만 실제로 남북 간 공동어로 문제를 두고 동해에서 서해로 대상수역을 바꾸며 논의만 오가다가 진전되지 못한 선례도 있다. 현재로서 산업·물류벨트와 경제공동특구에 방점이 있는 서해에서 관광개발은 본격적인 사업 착수에 앞서 제반여건을 검토하는 차원에서 유의미한 시범사업으로 남북협력의 마중물 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

한국이 준비할 정책이나 사업으로 꼽힌 남북연계 해양관광지구 지정이 그러한 시범사업의 하나로 고려된다. 금강산과 같이 민간 사업자에게 허락된 남북협력공간을 마련하기 전에 당국 간 일정 공간을 지정하는 형태가 될 것이다. 이는 우리 정부가 북측에 제안한 개별관광 방식과 관련하여 유엔사 관할 하에 있는 남북접경 지역에 한국이 개입할 수 있는 정책수단을 마련하는 방안이기도 하다. 서해경제공동특구 내 남북 양측의 일정 공간을 공동으로 지정하고 남북한 주민 및 외국인의 자유로운 관광 활동과 면세 혜택 등을 허용하는 것이다. 이 공간 안에 남북한 주민 및 민간 사업자가 진출하여 관광 사업에 참여할 수 있을 것이다.

관광개발의 기대효과 중 가장 큰 것은 연관 산업의 발전이다. 서해는 지리적으로 멀리 떨어진 동해에 비해 평양과 가까워 북한의 대외개방 신호를 표출하고 관련 정책을 실험하는 데 유리한 측면도 있다. 서해에는 기존의 남북협력 공간이 없는 상태이므로 동해에 비해 좀 더 시간적 여유를 가지고 계획을 구상할 필요가 있다. 북한의 비핵화와 그에 따른 대북제재 완화 등이 이루어지고 난 후부터를 계획기간으로 상정하여 신경제구상의 서해안 산업·물류 벨트 관련 인프라 조성 및 관련 관광 사업에 남북협력기금과 국외 민간자본을 유치할 수 있을 것으로 기대된다.

<sup>14</sup> 보다 다양한 가능성은 윤인주, 『북한 서해 해양관광 활성화 방안』, p. 42·63·77·88 참고.

## V. 결론

이 연구는 지난 2년에 걸쳐 시차를 두고 수행된 전문가대상 설문조사를 비교분석하고 그 결과를 토대로 동·서해공동특구 내 해양관광 개발 방향을 제안하고자 했다. 동·서해 관광개발 여건의 강점과 약점, 기회와 위협 요소는 대동소이했다. 관광개발의 필요성 및 기본방향, 시급요소 및 남북협력, 추진시기 및 기대효과, 재원조달 및 준비사항 등에는 차이가 나타났는데 여기에는 동·서해의 지정학적 여건이 반영된 것으로 해석된다. 동해관광공동특구에 대해서는 주요 대상지의 우선순위 및 해양관광 유형을 도출하고 기존 금강산사업을 토대로 관광대상지를 북한에서 한국 쪽으로도 확장하면서 관광수요를 고려한 해양관광자유구역 지정을 포함하는 단계적인 확대 방안을 제안했다. 서해경제공동특구 역시 대상지의 우선순위 및 해양관광 유형을 도출하고 서해에서의 관광개발 필요성과 기존 계획과의 연계 관광 방안 등을 제시했다.

북한이 동·서해공동특구에 관한 공식 입장을 밝힌 바는 없지만 자체적인 관광 및 경제지대 관련 움직임으로 추정컨대 전면 거부할 필요는 없을 것으로 보인다. 하지만 북한이 남북관계보다는 북미관계와 북핵문제, 그와 연동된 대북제재 완화를 더 높은 우선순위에 두는 경우 우리 측 제안을 신속히 수용할지는 의문이다. 실제로 2019년 하반기부터 북한은 북미관계에서 한국의 중재자 역할에 큰 무게를 두지 않는 것으로 보이기도 한다. 북한이 2019년 신년사를 통해 요구했던 금강산 관광 재개조치 이루어지지 않았기 때문에 새로운 사업에 착수하기 보다는 기존에 진행했던 사업부터 활성화하기를 바랄 가능성이 높다.

2019년 10월 금강산 현지도에서 김정은 국무위원장은 남측과 협의해 기존 시설을 철거하고 금강산국제관광특구를 고성향해안관광지구, 비로봉등산관광지구, 해금강해안공원지구, 체육문화지구 등 4개 지구로 구분하고 고성향 여객터미널, 비행장, 관광열차 건설 등을 지시한 바 있다. 2020년 들어 코로나19로 남북 간 협의나 북측 계획이 진전되지 못한 것으로 보이지만 향후 바로 이 지점부터 다시 논의가 시작될 것이다. 그 때는 동해관광공동특구 뿐 아니라 서해경제공동특구 내 관광 추진방안을 새로운 의제로 함께 제시할 필요가 있다. 한반도 관광 시장에서 수도권을 끼고 있는 서해안이 접근성과 시장성 측면에서 관광개발에 더 유리하기 때문이다. 현재와 같은 대북제재 여건 하에서 관광 외에 다른 산업 개발을 시도하기

어렵다는 점도 고려해야한다. 서해안 교통·물류 개선으로 관광이 증가하는 것이 아니라 역으로 관광을 통해 교통·물류 여건 개선을 기대해봄직 하다.

이 연구는 2018년에 발표된 동·서해공동특구와 관련해 공개적으로 발표된 연구가 별로 없는 상황에서 향후 정책 추진에 활용할 만한 구상을 제안했다는 데 의의가 있다. 물론 사정상 공개하지 못한 채 곳곳에서 보다 세밀하고 구체적으로 진행되는 연구도 있을 것이다. 관광은 2020년 5월 현재, 대북제재를 받고 있는 활동이 아니고 남북 당국 모두 관광을 활용한 남북교류 가능성에 관심을 두고 있다는 점에서 연구자, 업계 전문가, 정책 입안자는 물론 국민의 여론 또는 공론을 형성할 필요가 있는 분야이다. 그런 점에서 이 연구는 현 시점에서 가능해 보이는 정책 대안에 관한 전문가의견을 모아 화두로 제시하고자 했다.

연구내용상 동·서해공동특구가 포괄할 수 있는 모든 범위를 다루지 않았으며 관광 중에서도 연안·해양에 초점에 둔 점, 연구방법상 두 설문조사 간에 1년이라는 시차가 존재하는 점, 전문가의견 비교분석을 지면 제약 상 충분히 담아내지 못한 점 등의 여러 가지 한계가 존재한다. 후속연구는 이 연구의 결과로 제시된 지점에서, 예컨대 해양관광자유구역 지정 방안과 같이 더욱 실제적인 정책연구를 이어갈 것이다. 이 외에도 남북관광 재개를 위한 우리 국민의 신변안전 보장이나 우리 사업자의 재산보호, 개별관광에 관련된 법제 개선 방안 등이 시급한 연구주제가 될 것이다.

학술적인 연구는 주로 과거의 정보와 자료를 분석하여 의미를 찾아내고 현재에 필요한 시사점을 던지거나 미래에 투영하고는 한다. 그러나 북한 또는 남북관계, 통일 연구에 있어서는 과거와 미래를 동시에 바라보면서 현재에 필요한 시사점을 찾아내는 것이 유의미할 때도 있다고 생각한다. 이 연구는 그러한 문제의식에서 진행되었으며 한반도 평화와 번영을 위한 다양한 시각과 방법의 연구가 계속되기를 바란다.

■ 제출: 4월 27일 ■ 심사: 5월 6일 ■ 채택: 5월 22일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 신용석·최경은. 『금강산관광 재개 관련 현안과 대응방향』. 서울: 한국문화관광연구원, 2018.  
 \_\_\_\_\_. 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』. 서울: 한국문화관광연구원, 2019.  
 윤인주. 『북한 지역 해양생태관광 협력 방안 연구』. 부산: 한국해양수산개발원, 2017.  
 윤인주 외. 『북한 동해 해양관광 활성화 방안』. 부산: 한국해양수산개발원, 2018.  
 \_\_\_\_\_. 『북한 서해 해양관광 활성화 방안』. 부산: 한국해양수산개발원, 2019.

### 2. 논문

- 김형수·이필구. “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안.” 『평화학연구』. 제18권 3호, 2017.  
 문혜영·강성진. “외국인 관광객들이 경험한 평양 특 1 급 호텔시설과 서비스-김정은 정권 등장 이후 작성된 트립어드바이저 리뷰를 중심으로” 『관광학연구』. 제43권 8호, 2019.  
 박근영·김근중. “한강하구지역의 남북 관광활성화 방안에 관한 연구.” 『한국외식산업학회지』. 제15권 3호, 2019.  
 박차오름·이화준·김용호. “공식 관광 홈페이지를 통해 본 북한의 변화 가능성: 웨이백 머신(Wayback Machine) 을 통한 콘텐츠 분석과 상관관계 분석을 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제23권 2호, 2019.  
 박창원·김봉석. “북한 전시산업 현황 및 남북 전시산업 교류협력 방안.” 『관광연구』. 제34권 제6호, 2019.  
 오수대·이수룡. “남북한 접경지역의 공동시장 모델 및 대상 지역 검토.” 『통일정책연구』. 제28권 2호, 2019.  
 육동한 외. “동해관광공동특구와 강원도,” 『정책메모』. 제723호, 2018.12.18.  
 이계희·최운선·안경모. “북한 영토 및 영공을 경유한 백두산 관광의 가상가치평가법에 따른 가치 측정: 통일인식 및 위험지각을 중심으로 한 추정.” 『관광연구저널』. 제33권 2호, 2019.  
 이정훈 외. “한반도 경제권의 중핵 서해경제공동특구 구상,” 『이슈&진단』. 제388호, 2019.10.  
 홍길중·배선학. “금강산(내금강) 관광을 위한 남북연결 교통망에 관한 연구.” 『한국지리정보학회지』. 제22권 3호, 2019.

### 3. 기타자료

- 신재윤. “한반도 평화관광 기본계획: 동해관광공동특구를 중심으로.” 『한반도관광포럼 자료집』. 2019.12.4., 북한대학원대학교.  
 윤인주. “신남북관광의 실천과제와 추진방안.” 『지역관광의 혁신과 한반도 평화관광에 대한 특별세미나 자료집』. 2019.3.7., 대한상공회의소.

## A Review on the Development of Marine and Coastal Tourism in the Inter-Korean East and West Joint Special Zones : a Comparative Analysis of Experts Survey Results

*Yoon, In Joo*

This study examines policy measures available in the east coast joint special tourism zone and the west coast joint special economic zone, agreed between two leaders of both Koreas, reflecting new issues raised regarding inter-Korean tourism since 2018, passed more than ten years from the moment that it had ceased in 2008. Directions for developing marine and coastal tourism in the both zones are suggested based on the comparative analysis of expert surveys conducted in 2018 and 2019.

Strengths, weaknesses, opportunities, and threats of tourism development in both zones appeared to be similar overall, but different in details. For the east, increased interest of foreign investors in the North turned out to be the biggest opportunity, while outflow of tourism revenues was considered as a main threat. For the west, even though increased demand of eco-tourism, adventure-tourism, and cruise tourism was a main opportunity, lack of amenities and other tourism activities, inconsistency of policies, and foreseeable conflicts between industries in terms of spaces for development were considered as weaknesses and threats.

In the east zone, the expansion of Mt.Geumgang tourism to the East Sea Rim tourism and overall development of local areas were expected, but several things such as tourism products, personal security, and procedural simplification would have to be addressed. While domestic private capitals and Overseas Development Aids were highly considerable, designation of a marine tourism district connecting both Koreas and support to design related tourism products are required. Priorities are on Wonsan and Goseong, which could be connected and expanded from Goseong-Sokcho, Tongcheon-Yangyang, and Wonsan-Gangneung in phases.

In the west zone, necessities of inter-Korean tourism base, its expansion to the West Sea Rim tourism, and new paradigm of inter-Korean tourism cooperation were raised. Amenities, accessibility, and personal security are urgent questions in the region. While Inter-Korean Cooperation Fund and international private capitals were considered to be more

applicable, inter-Korean marine tourism districts and inducement of private investment were also emphasized. Priorities are on Nampo-Pyongyang and the Han River estuary-Gaesong, where individual tourism could be realized in terms of cruise, MICE, and industrial tourism, etc.

**Key Words:** East Coast Joint Special Tourism Zone, West Coast Joint Special Economic Zone, Marine and Coastal Tourism, Inter-Korean Tourism, Peace Tourism



# 이북5도위원회의 기관 정체성과 역량 강화에 관한 연구\*

남성욱\*\*

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

## 국문요약

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

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

**주제어:** 이북5도위원회, 통일, 고령화되는 신행민, 북한이탈주민

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

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

## I. 서론

2017년 문재인 정부 출범 이후 남북 및 북미정상회담 개최 등 한반도를 둘러싼 외부 환경이 변화하고 있는 상황에서 이북5도1위원회의 역할에 관심이 증가하고 있다. 하지만 이 기관의 존재와 기능을 정확하게 인지하는 일반 국민들의 비율은 높지 않다. 기관이 설립된 지 70년(1949~2019)이 지나고 차관급 도지사가 5명이나 근무하지만, 국민들의 기관의 역할에 대한 이해도나 관심은 매우 제한적이다. 국내법 체계 상 북한지역을 행정적으로 관리하는 지방자치 기관인 이북5도위원회에 대해 국내는<sup>2</sup> 물론 외국 언론의 부정적 보도<sup>3</sup>가 급증하였다. 국회에서는 기능 조정에 대한 관련법 개정안이 제출되었다. 850만 명의 실향민을 행정적으로 지원 및 관리하는 정부 기관의 정체성을 재확인하고 역할 변화에 대한 요구가 증가하고 있다. 특히 기관 활동의 수요자였던 실향민 1세대의 평균 연령이 80세를 넘어섬에 따라 기관의 인적 존립 기반이었던 월남 당사자들의 실종이 가시화되고 있다. 한편 후속세대가 이북5도민 사회에 적극적으로 참여하지 않음에 따라 기존 실향민 사회의 존립 자체가 매우 어려워지는 등 이북5도위원회를 비롯한 도민단체의 정체성과 활동성이 매우 약화되고 있다.

이북5도위원회는 한국전쟁 직전인 1949년 한반도 통일이 이루어질 경우 북한이 단독으로 책정한 행정구역에 조직을 투입해 관리한다는 목적으로 이승만 초대 대통령의 지시로 설립되었다. 분단이 조기에 극복될 것이라는 전제가 있었다. 정부 직제 상으로 행정안전부 소속이며<sup>4</sup> 기관장이 차관급으로 조기에 통일이 되지 않고

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

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

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

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

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

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

## II. 이북5도위원회의 기관 정체성과 기능 조정관련 주요 쟁점

### 1. 설립 연혁과 운영 현황

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

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

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

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

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

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

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

## 2. 시대적 환경 변화와 관장업무의 모호성 증가

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

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

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

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

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

### 가. 연구조사업무의 폐지 논란

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

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

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

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

#### 나. 이산가족업무에 참여 미흡

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

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

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

분명하게 남북은 국경이 존재하지 않는다. 이는 이산가족문제가 국제법상 피난민이 아닌 이산민 또는 실향민으로 구분되어, 모든 이산민이 제네바협정 등 많은 국제법의 보호 아래 생사 확인과 서신교환 및 고향 성묘를 할 수 있는 천부인권 차원의 권리를 가지게 된다. 국제법상 이산가족 상봉의 명분이 있는 만큼 동서독 통일 이전에 시행한 프라이 카우프(Frei kauf) 방식<sup>13</sup> 등 다양한 노력으로 이산가족의 한을 풀어야 한다는 지적이다.<sup>14</sup>

### 다. 북한이탈주민과 기존 실향민 간 갈등

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

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

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

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

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

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

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

## 라. 이북도민의 후속세대 육성 및 지원

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

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

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

### Ⅲ. 이북5도위원회 활동 실태 분석: 양적 및 질적 조사

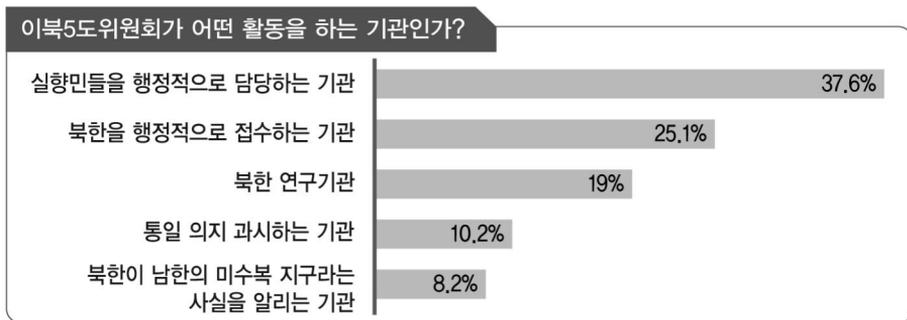
#### 1. 양적 결과 분석

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

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

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

〈그림 1〉 이북5도위원회의 정체성 인식조사



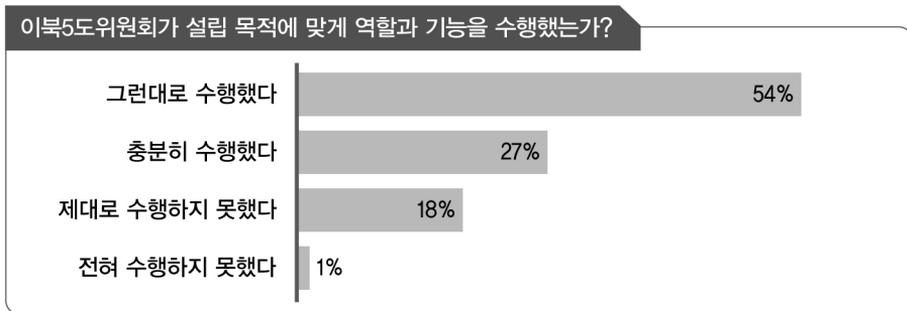
자료: 저자 작성

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

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

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

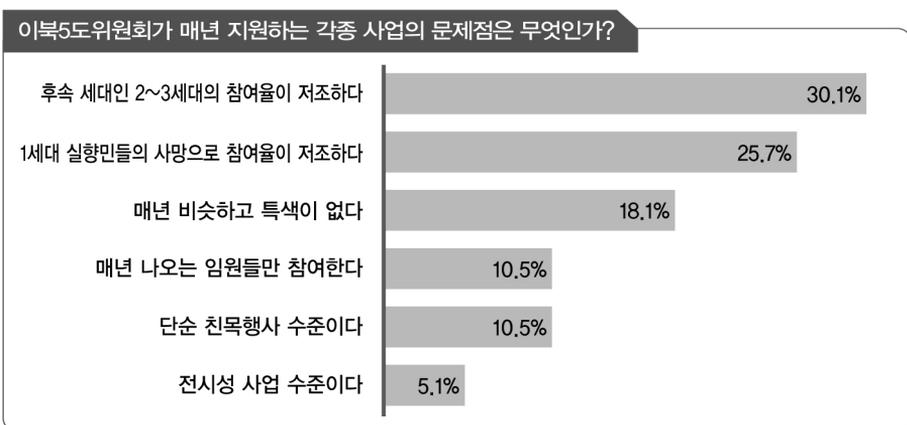
〈그림 2〉 이북5도위원회의 역할 수행 인식조사



자료: 저자 작성

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

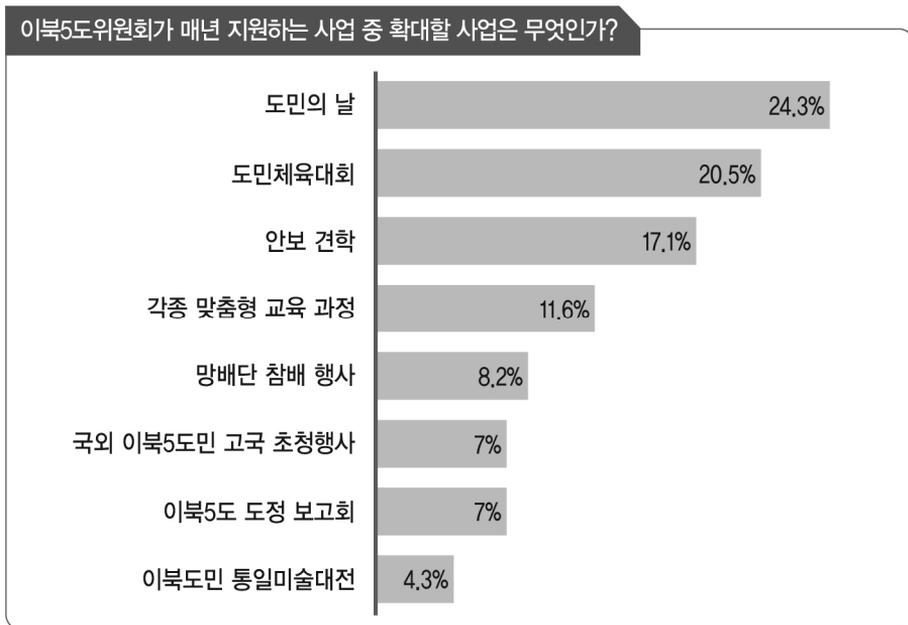
〈그림 3〉 이북5도위원회의 지원 사업 문제점 인식조사



자료: 저자 작성

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

〈그림 4〉 이북5도위원회의 지원 확대 분야 인식조사



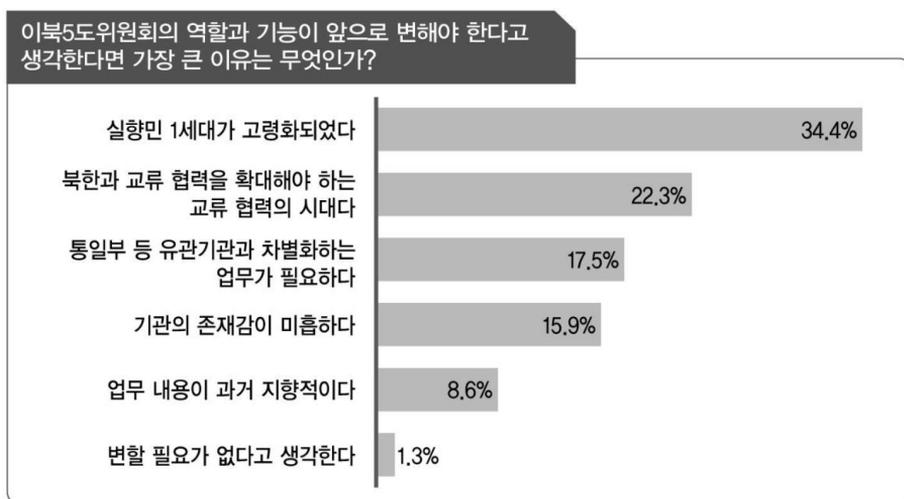
자료: 저자 작성

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

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

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

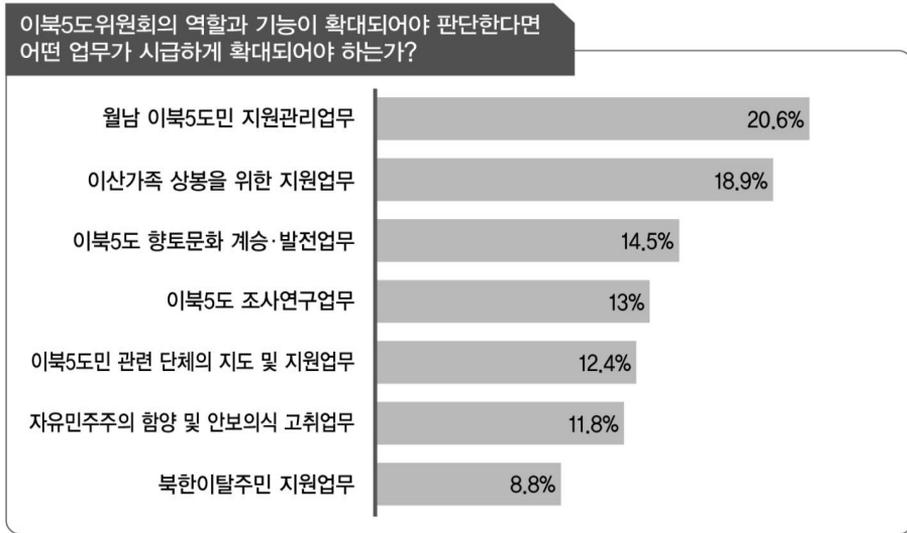
〈그림 5〉 이북5도위원회 기관 정체성과 기능 조정 요인 분석



자료: 저자 작성

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

〈그림 6〉 이북5도위원회 향후 기능 조정 분야

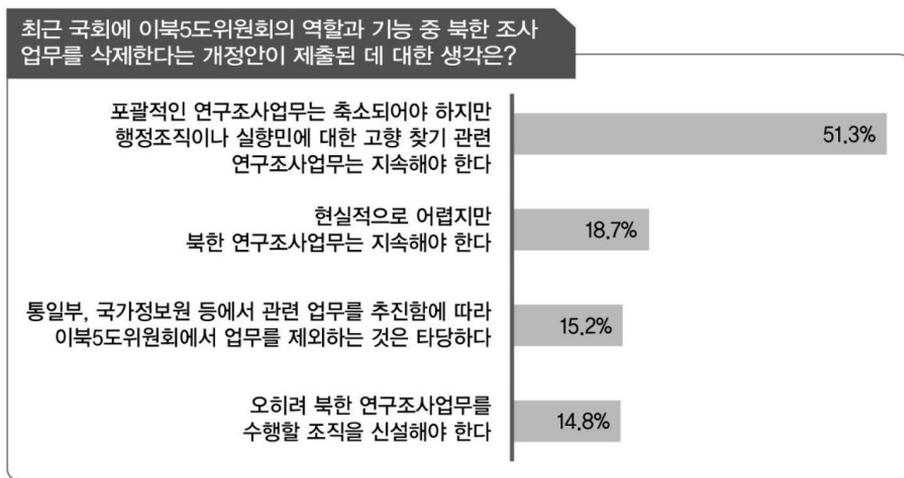


자료: 저자 작성

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

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

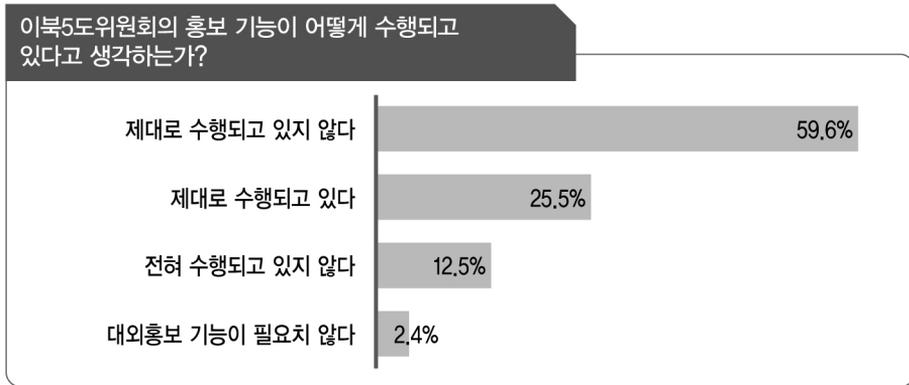
〈그림 7〉 이북5도위원회 조사연구업무 인식 조사



자료: 저자 작성

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

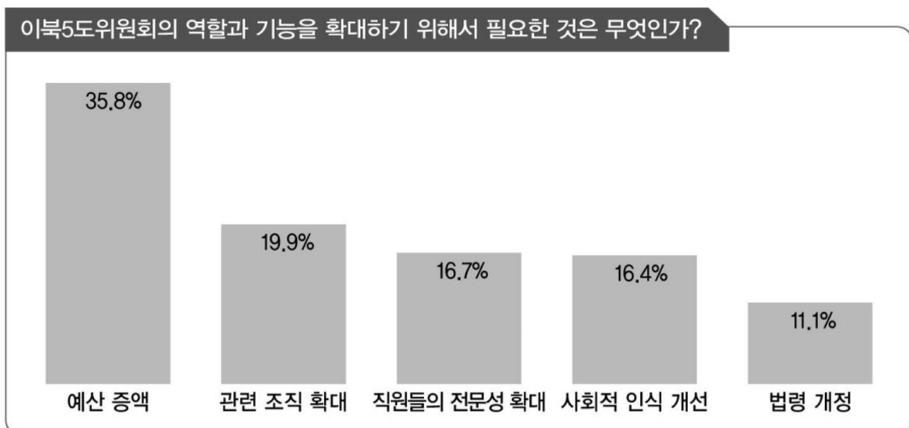
〈그림 8〉 이북5도위원회 홍보 기능 조사



자료: 저자 작성

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

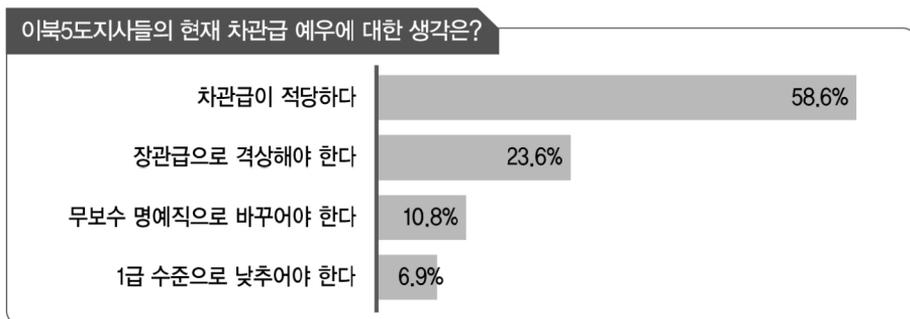
〈그림 9〉 이북5도위원회 기능 강화 요인 조사



자료: 저자 작성

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

〈그림 10〉 이북5도지사들의 차관급 예우 조사



자료: 저자 작성

## 2. 질적 결과 분석

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

### 가. 예산 구조의 변화와 도지사 역할 개선

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

### 나. 명예 시장 군수와 읍·면·동장 선임의 공정성

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

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

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

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

#### 다. 기관의 역할 홍보 미흡

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

### IV. 이북5도위원회의 기능조정 및 역량 강화 방안

#### 1. 환경변화에 부합하는 합리적 조직 운영

이북5도위원회 조직체계<sup>21</sup>를 살펴보면 이북5도위원회 위원장 산하에 위원회

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

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

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

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

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

<sup>22</sup> 도민 및 도민단체 현황(2019년 12월 기준)

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

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

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

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

## 2. 고유 업무의 정체성 확보와 대국민 홍보 강화

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

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

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

### 3. 도지사의 역할 강화

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

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

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

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

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

<sup>28</sup> 이북5도 지역에는 남한 정부의 행정력이 미치지 않기에 도지사 자리는 사실상 명예직이다. “역대 연봉·관용차·비서... 이북5도 지사 과한 예우,” 『서울신문』, 2018.3.28. <[http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180328012001&wlog\\_tag3=naver](http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180328012001&wlog_tag3=naver)> (검색일: 2020.5.7.).

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

#### 4. 연구조사업무 강화

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

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

## 5. 1세대 실향민과 북한이탈주민 화합

이북5도위원회는 2016년 6월 명예 시장·군수<sup>30</sup> 위촉 과정에서 탈북민을 적임자로 임명하면서 함경북도 일부 군의 기존 실향민 1~2세대들과 극심한 갈등을 겪었다. 이북5도위원회 청사 입구에는 ‘함께하는 이북도민 다가서는 평화통일’이라는 현판이 커다랗게 걸려 있다. 현판이 보여주듯이 기관의 주요 업무는 통일의 그날까지 이북도민들의 단합과 결속을 지원하는 것이지만, 북한이탈주민이 증가하면서 그들에 대한 지원 사업도 늘고 있다. 가족결연 등 교류 확대를 통해 이북도민사회 편입을 유도하고 이북도민과의 정서적 유대감을 통해 기업체 연수와 취업을 지원한다. 맞춤형 교육과정 등을 통해 이북5도위원회에 탈북민의 참여를 확대하고 지원을 강화하여야 한다. 이북5도위원회의 홈페이지에는 이북5도위원회의 정책 목표를 ‘도민 화합으로 평화통일 초석 마련’에 두고, 이북도민의 화합과 단결의 장 마련, 이북도민 후계 세대 중점 육성, 국외 이북도민의 효율적 관리·지원, 이북5도 조직 역량 강화, 향토문화 계승·발전 지속 추진, 그리고 마지막으로 북한이탈주민의 정착 지원 강화를 주요 업무로 제시하고 있다. 실향민들 간에는 마지막에 제시된 탈북민 관련 업무가 이북5도위원회의 다른 모든 주요 업무를 후순위로 밀어버렸다든 부정적 의견도 제시되고 있다. 이북5도위원회의 1~2세대들이 3세대 실향민에

<sup>29</sup> “이북5도위원회 10년 예산 845억. 연구조사 실적 전무,” 『뉴시스』, 2018.10.10. <[https://newsis.com/view/?id=NISX20181010\\_0000438391&cID=10201&pID=10200](https://newsis.com/view/?id=NISX20181010_0000438391&cID=10201&pID=10200)> (검색일: 2020.5.9.).

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

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

## V. 결론

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

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

대한민국은 중국의 실효 통치하에 있는 백두산 천지 북안까지 영토로 간주하기

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

■ 제출: 4월 20일 ■ 심사: 5월 6일 ■ 채택: 5월 22일

## 참고문헌

### 1. 단행본

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

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

## 2. 논문

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

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

## 3. 기타자료

『뉴스시스』.

『연합뉴스』.

『서울신문』.

『세계일보』.

『조선일보』.

『조선중앙통신』.

『통일뉴스』.

『미디어 오늘』.

『SBS』.

『The Economist』.

『VOA』.

## Abstract

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

*Nam, Sung-wook*

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

**Key Words:** North Korean 5<sup>th</sup> Commission, Reunification, Refugee, Aging Displaced Person



# 고려 혹은 대한조선: 통일국가의 명칭에 관하여\*

김 병 로\*\*

- I. 서론
- II. 남과 북의 통일방안에서 제안된 국호
- III. 국호 논쟁의 역사적 배경
- IV. 한국과 조선의 민족 정체성 경쟁
- V. 대한조선: 결론을 대신하여

## 국문요약

본 논문은 통일과정에서 남북한 간에 치열한 갈등이 예상되는 국호문제를 다각도로 논의하고 통일국가의 명칭을 제안하는 것을 목적으로 한다. 남북의 통일논의에서는 북한이 통일국가의 국호를 고려로 제안한데 반해 남한은 구체적 명칭을 제시하지 않고 있다. 탈냉전 초기에는 남북 어느 한쪽을 표상하는 것으로서의 국호는 피해야 한다는 입장에서 통일국가의 명칭을 제3의 대안인 고려로 제안하는 방식이 통용되었다. 그러나 지난 75년 동안 남북한은 자기체제 중심의 민족국가 정체성을 발전시켜 왔고 그 결과 구성원들의 의식구조가 확연히 달

라졌다. 무엇보다 국제사회에서 한국의 위상이 향상된 것을 감안하면 통일국가의 국호로 대한민국을 포기하기는 현실적으로 어렵다. 이런 달라진 상황에서 한국이라는 자산을 활용하고 동시에 조선을 통합으로 유도하는 차원에서 한국과 조선을 아우르는 대한조선을 통일국호로 사용하는 것이 타당할 것이다.

**주제어:** 국호, 통일국가명칭, 고려, 대한민국, 한국, 조선, 대한조선, 민족정체성

\* 이 논문은 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(과제번호: NRF-2010-361-A00017).

\*\* 서울대학교 통일평화연구원 교수

## I. 서론

통일문제는 남북대화와 회담에서 빼놓을 수 없는 주제다. 7·4남북공동성명이나 남북기본합의서, 6·15공동선언 등 남북 간 회담과 공동선언문에서 통일의 원칙과 정신은 꾸준히 논의되어 왔다. ‘자주·평화·민족대단결’의 통일원칙과 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”인 남북관계를 발전시켜 통일을 이룩하자는 의지와 열망을 표명해 왔다.

그런데 통일관련 논의에서 이러한 원칙과 정신의 천명도 중요하지만, 그보다 더 민감하고 중대한 주제는 그러한 원칙과 정신을 구체적으로 담아내는 그릇으로서 어떤 방법으로 통일을 하느냐라는 통일방식과 통일국가의 정체성을 드러내는 국호의 문제일 것이다. 통일방식에 대해서는 6·15남북공동선언에서 남측의 연합제와 북측의 연방제에 관한 초보적인 논의가 진행되었으나, 이후 더 이상 다루어지지 않았으며, 통일국가의 명칭에 관하여서는 남북 간에 아직 진지하게 논의된 적이 없다. 오히려 남북대화에서는 나라의 공식이름을 호명하는 것조차 꺼려하여 남과 북으로 호칭하기로 합의한 이래 한국과 조선이라는 국호의 호칭을 금기시하고 있다. 남북의 공식 합의문서에는 상호 국명을 명기하고 있으나 대화의 장에서는 공식 호칭 사용을 여전히 꺼리고 있다. 국제적으로 두 국가로 오해되지 않도록 외교적인 배려를 하자는 입장에서 남북이 두 국명의 공식화를 자제하고 있다고 하나, 그만큼 내부적으로도 민감한 정치적 주제이기 때문일 것이다.

국호는 국가정체성을 담고 있는 나라의 이름으로 중요한 의미를 지닌다. 우리나라의 국호 대한민국에는 민족정체성을 규정하는 ‘대한’(大韓)이, 정치체제의 성격 또는 국가(state) 정체성을 규정하는 ‘민국’(民國)이 포함되어 있다. 북한도 마찬가지다. 민족정체성을 규정하는 ‘조선’과 정체 및 국가정체성을 규정하는 ‘민주주의 인민공화국’이 함께 연결되어 있다. 따라서 대한과 조선은 국호를 구성하는 한 부분인 민족의 정체성을 담고 있다. 우리말의 민족은 영어의 ethnic group과 nation이라는 두 가지 의미를 내포한다. The ethnic(민족)은 언어와 지역, (혈통), 역사, 경제를 공통적으로 갖는 실체이며, nation(민족, 국민)은 근대 정치체제가 발전하는 과정에서 정치공동체 의식을 갖는 집단을 가리킨다. 남과 북에서 민족의식이 각자의 역사와 전통의 영향을 받아 독특한 민족감정을 형성하고 있기 때문에 정치의식을 가진 민족(국가)공동체와 구분하기는 쉽지 않다. 그러나 이러한 역사적 민족감정을 기반으로 형성된 대한과 조선의 민족공동체는 네이션 빌딩(nation

-building), 즉 민족국가 혹은 국민국가 건설과정에서 정치의식을 지닌 민족(국가)공동체로 점진적으로 발전해 나가는 과정으로 이해할 수 있다. 남과 북이 통일을 하자고 하면 구체적으로 국호의 문제를 다루지 않을 수 없을 것이며, 대한과 조선의 민족(국가) 정체성을 함의하는 국호의 결정은 매우 민감하고 중요한 주제가 될 것이다.

코리아의 경우 국호의 문제가 심각한 이유는 나라를 호명하는 우리말의 명칭이 다르기 때문이기도 하다. 영어로는 한국이나 조선이 Korea라는 국명을 공유하므로 큰 문제가 없다. 그러나 우리말 국명은 한국과 조선으로 달라 문제가 생긴다. 독일의 경우에는 도이칠란트(Deutschland)라는 독일어를 동독과 서독이 공유하고 있었기 때문에 통일과정에서 갈등의 소지가 크지 않았다. 정치적 상황이 변하여 정체를 포기하면 민족정체성을 규정하는 도이칠란트는 동독과 서독이 자연스럽게 공유할 수 있기 때문이다. 그러나 코리아의 경우에는 남과 북이 한국과 조선이라는 다른 국호를 사용하고 있기 때문에 사정이 다르다. 통일과정에서 정치적 상황이 변하여 북한이 사회주의 정체를 담은 인민공화국을 포기한다 하더라도 국호 안에 들어 있는 조선이라는 민족정체성까지 버리는 것은 아닐 것이기 때문이다.

이런 점에서 코리아의 경우에는 통일과정에서 국호에 관한 문제가 대단히 중요하고 심각한 주제가 된다. 민족정체성과 국가정체성을 구성하는 핵심요소를 담고 있는 국호는 통일논의에서 결정적이라 할 수 있다. 조선과 한국의 민족정통성 투쟁이 역사적으로 진행되어 왔고 남과 북이 자민족 중심의 역사해석과 또 정치적·이념적 의식과 결합되어 있어서 갈등의 소지가 매우 클 것이다. 이런 점에서 통일국가의 국호와 관련하여 민족정체성의 분열과 대립의 역사적 변천과정을 살펴보면 통일 준비하는 일은 더없이 중요하다.

이런 맥락에서 본 논문은 통일 과정에서 남북한 간에 치열한 갈등이 예상되는 국호 문제를 다각도로 논의하고 통일국가의 명칭을 제안해보고자 한다. 이 논문에서는 정체로서의 민국이나 인민공화국에 관한 내용은 다루지 않고 민족정체성을 규정하는 한국과 조선에 국한하여 논의를 진행할 것이다. 물론 한국과 조선의 국호에 정치적 성격이 없을 수는 없겠으나 민주공화국이나 인민공화국과 같은 정체성의 문제는 별도로 다루어야 할 주제로, 본 논문은 한국과 조선의 민족정체성 관련 주제로 한정한다. 따라서 이 논문은 한국(남)과 조선(북)의 국호통합을 어떻게 하는 것이 바람직한가를 모색하기 위해 한국과 조선의 민족정체성 문제를 살펴보고자 한다. 이를 위해 남북의 통일방안에서 논의된 국호의 변화를 살펴보고 그 이면에 깔려

있는 남과 북의 민족정체성에 관한 역사적 발전과정을 검토한 후, 이를 바탕으로 통일국가의 국호를 제안해 본다.

## II. 남과 북의 통일방안에서 제안된 국호

### 1. 대한민국의 통일방안에서 제안된 국호

남한은 1948년 8월 대한민국으로 국호를 정한 이후 통일방안이나 단체이름에서 한(韓)이라는 명칭을 줄곧 사용하였다. 이승만 정부가 유엔 감시하의 남북 자유총선거 통일방안을 제안할 당시 통일국가의 명칭과 같은 구체적 내용을 제시하지는 않았으나, 대한민국이 자유선거에 의해 수립된 한반도 내의 유일한 합법정부라는 전제를 하고 있던 터라 자유총선거에 입각한 통일정부를 수립한다 해도 국호는 대한민국을 전제로 한 것이었다. 재야세력과 학생운동에서도 대한민국의 국가정체성을 드러내는 한(韓)을 전제로 하고 있음을 볼 수 있다. 혁신계 재야세력이 발표한 통일방안을 보면 민간과 정부가 함께하고 연합기구로 ‘한’을 전제로 한 ‘전한(全韓)위원회’로 제안하였다. 마찬가지로 학생운동에서도 한을 전제로 하고 있음을 알 수 있다. 외세의 간섭을 배제하고 외세와 결탁한 반혁명세력을 제거하며 민족자주세력의 총집결을 강조하면서도 ‘남북한’의 문화교류와 서신왕래, 경제교류 및 학생회담 추진을 제안한 데서, 남북의 구성원을 한(韓)으로 호명한 것을 볼 수 있다.

그러나 당시 국내적으로 더 많은 경우에 한국이나 조선이라는 호칭보다는 지리적 개념인 ‘남북’을 더 빈번하게 사용한 것을 볼 수 있다. ‘남북정권기관’, 남북학생회담, 남북교류협력기구 등 주로 남북이라는 용어를 자주 사용하였다. 반면, 북한의 경우에는 ‘남북학생회담’ 등 남북이라는 지리적 개념을 사용하기는 하였으나, 서술형 문장에서는 ‘남조선’이라는 명칭을 더 많이 사용하였다. 즉 “오늘 남조선 인민들 속에서 조국의 자주적인 통일을 실현하기 위한 거족적인 투쟁이 그 어느 때보다도 고조되고 있다,” “우리는 남조선 학생대표들을 언제든지 반갑게 맞이할 것이며...” 등에 잘 나타나듯 조선이라는 호칭을 전제하고 있음을 볼 수 있다.<sup>1</sup>

장면정부는 정치적으로 불안정한 가운데 ‘멀공’을 표방하며 북의 ‘남북연방제’에 대한 경각심을 환기시키며 별다른 제안을 하지 않았다. 학생들은 정치적 이념분단을 극복하기 위해 중립화 통일을 주장하기도 하였으나 국호에 대한 언급은 없었

<sup>1</sup> 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』 (서울: 박영사, 1997), p. 108.

다. 박정희 정부도 통일국호로 특별히 제안한 것은 없으나, ‘선건설 후통일’, ‘실력 배양을 통한 승공통일론’을 내세워 대한민국과 한국의 호칭을 줄곧 사용하였다. 1970년 8월 15일 광복절 25주년 경축사를 통해 통일의 걸림돌이 “민족반역집단이 북한 땅에 도사리고 있기 때문”이라고 비난하며 ‘북한’이라는 표현을 사용하였고, 남북조절위원회와 6.23선언에서는 한국과 대한민국이라는 표현을 사용하였다. 남북이 처음으로 직접 만나 발표한 ‘7.4 남북공동성명’에서는 “남과 북은 다음과 같은 문제들에 완전한 일치점을 보았다”라며 ‘쌍방’, ‘남북적십자’, ‘남북 사이’, ‘조국통일원칙’, ‘남북조절위원회’, ‘온 겨레’, ‘온 민족’ 등의 용어를 사용하면서 한국과 조선이라는 민족정체성 문제를 비껴나갔다. 남과 북을 대표한 인물에 대해서도 “서로 상부의 뜻을 받들어 이후락 김영주 1972년 7월 4일”로 표기하며 상호 국명을 표기하지 않았다.<sup>2</sup>

전두환 정부 역시 통일국호에 대한 특별한 제안을 하지 않았으며 남북한, 북한 등의 표현으로 일관하였다. 1981년 1월 12일 신년 국정연설에서 “...남북한 당국의 최고책임자가 번갈아 상호 방문할 것을 엄숙히 제의하는 바이다. 본인은 북한의 「김일성 주석」이 아무런 부담과 조건 없이...”라고 하여 ‘남북한’, ‘북한’으로 남북을 호명하고 있음을 볼 수 있다. 또 ‘민족화합 민주통일방안’(1982.1.22.)에서도 ‘민족통일협의회’ 구성과 통일헌법, 총선거, 통일국회, 통일정부구성 등 통일의 방식을 제안하였으나 통일국가의 명칭에 대해서는 함구하였다.

노태우 정부에 이르러 7.7선언과 한민족공동체통일방안을 발표한다. 7.7선언에서는 ‘북한’, ‘북한측’ 등의 표현을 담고 있어 이전과 크게 다르지 않다. 그러나 한민족공동체통일방안에서 드디어 ‘한민족’이라는 민족정체성이 등장한다. 그러나 이 시기에 사용한 한민족이 하나의 민족을 의미하는 것인지, 아니면 우리민족의 정체성을 지칭하는 韓민족인지 불분명하다. 이 통일방안이 통용되던 당시에 일반인들은 물론 전문가들도 韓민족으로 이해하였다. 그러나 전문가들 사이에서는 하나의 민족이라는 의미로 한민족을 사용한다는 것으로 이해되었다. 이 통일방안을 고안했던 이흥구 전 국무총리는 원래 민족공동체라는 명칭을 선호했으나 “당시 냉전과 반공의 사회분위기에서 대한민국 주도적 역할을 표방하기 위해 ‘한’이라는 단어를 첨가하게 되었다”고 설명한다.<sup>3</sup> 북한과의 대결적 상황에서 한국의 주도성을 대내외에 드러낼 수 있는 韓민족을 부각시킬 필요가 있었던 것이다.

<sup>2</sup> 통일노력60년발간위원회 편, 『통일노력 60년』 (서울: 통일부, 2005), p. 102.

<sup>3</sup> 위의 책, p. 210.

김영삼 정부에 이르러 1994년 8월 15일 8.15경축사를 통해 ‘한민족’의 ‘한’자를 뺀 ‘민족공동체 통일방안’을 제시하였다. “한러·한중 국교정상화 이후 남한의 국력이 신장되면서 자연스럽게 ‘한’자를 뺄 수” 있었던 것이다.<sup>4</sup> 그러나 공식적으로 삭제하는데 대한 부담이 적지 않게 따를 것이어서 공식명칭은 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’으로 수정하였으나, 약칭으로 ‘민족공동체 통일방안’으로 정리하였다. 이후 자연스럽게 김영삼 정부의 통일방안은 ‘민족공동체 통일방안’으로 규정되었고, 김대중 정부로부터 현재의 문재인 정부에 이르기까지 통일국호에 대해서는 특별한 제안을 하지 않고 있다.

이렇듯 남한(한국)은 통일방안을 제시하면서 국호를 특정하지 않은 것이 특징적이다. 한국이 통일국가의 명칭에 대해 제안하지 않는 이유를 공개적으로 설명하지는 않으나, 추론컨대 대한민국이라는 국호를 기정사실화하고 있지 않은가 싶다. 대한민국이 현재 갖는 세계적 위상과 프리미엄을 고려할 때 통일 이후에도 당연히 ‘대한’을 국호로 사용해야 한다는 의지가 깔려 있기 때문일 것이다. 국내정치적 시각에서 봐도 제3의 국호를 대안으로 제시할 경우 대한민국의 국가정체성 상실을 우려하는 국민들이 많을 것이어서 자칫 국내정치적 혼란이 야기될 수도 있다. 정치지도자들은 이러한 정치적 위험부담을 지지 않으려는 입장에서 통일국가의 호칭에 대해 공개적으로 말하기 어려운 점이 있을 것이다.

## 2. 조선민주주의인민공화국의 통일방안에서 제안된 국호

북한은 조선이라는 국호를 통일국가의 국호로 전제하고 있음을 알 수 있다. 1954년 4월 27일 통일방안을 제시하면서 조선민주주의인민공화국 정부와 대한민국 정부로 표기하면서도 ‘전조선위원회’ 구성을 제안한 데서 볼 수 있듯이 조선이라는 국호를 사용하였다.<sup>5</sup> 남과 북을 아우르는 민족을 조선으로 호명한 것이다. 이후 1960년 8월 14일 8.15해방 15주년 경축대회에서 김일성은 연방제 방식의 통일을 제안하면서 통일국가의 국가정체성 혹은 민족정체성을 드러내지 않는 ‘남북연방제’로 제안하였다. 문제의 소지가 있는 조선과 한국을 드러내지 않고 지리적 개념인 남북으로 표현한 것이다. 당시 남북의 상황을 고려할 때 워낙 남쪽에서 한(韓)을 강조하고 있던 터라 선불리 국호문제로 갈등을 야기하지 않으려는 신중함이

<sup>4</sup> 통일노력60년발간위원회 편, 『통일노력 60년』, p. 210.

<sup>5</sup> 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』, p. 18.

묻어낸다. 그러나 그 제안 안의 서술방식을 보면 통일국가가 조선임을 분명히 밝히고 있다. 즉 “남조선 당국이 자유로운 남북총선거를 받아들일 수 없다면 과도기적 조치로서 남북조선의 ‘연방제’를 제안한다”는 문장에서 우리민족 전체를 조선으로 아울러 호칭하고 있음을 볼 수 있다.<sup>6</sup>

북한의 사회단체와 학생회담에서도 통일기구의 명칭을 조선으로 호칭하는 것을 볼 수 있다. 1961년 5월 13일 결성대회에서 조평통은 “남북 간의 접촉화 협상은 남북조선의 정부당국이나 조선민주주의인민공화국 최고인민회의와 「대한민국 국회」 간에도 필요하며, 정당, 사회단체, 실업계, 교육, 문화예술, 체육계와 혹은 개별인사들 간에도 절실히 요구된다.”(제2항)라고 하여 조선을 전제로 하고 있다.<sup>7</sup> 남북학생회담에서도 북측의 학생단체가 남측에 보낸 서한에서 ‘남조선’으로 호칭하고 있음을 볼 수 있다.

북한이 통일방안에서 국호를 구체적으로 제안한 것은 남북회담을 위해 남측 대표단이 평양을 방문했던 1972년 5월 3일의 일이다. 당시 북측 대표단은 “련방국가의 국호는 세계에 널리 알려져 있는 고려라고 이름을 살려 고려련방공화국이라고 하는 것이 좋을 것”이라고 제안하였다.<sup>8</sup> 통일국가의 명칭과 관련하여 북측이 언급한 최초의 발언이었다. 이후 1973년 6월 23일 북측이 ‘조국통일 5대강령’에서 단일국호의 남북연방제를 실시(4항)하고 단일국호에 의한 유엔가입(5항)을 제안하였다. 4항에서 국호와 관련하여 다음과 같이 설명한다.

남북연방제를 실시하는 경우 련방국가의 국호는 우리나라의 판도우에 존재하였던 통일국가로서 세계에 널리 알려진 고려라는 이름을 살려 고려련방공화국이라고 하는 것이 좋을 것입니다. 이것은 남북 쌍방에 다 같이 접수될 수 있는 좋은 국호로 될 것입니다.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』, pp. 46~47.

<sup>7</sup> 위의 책, p. 115. ‘북남불가침조약체결’ 제의 및 ‘북남경제위원회’ 설치 제의(1963.12.9.), ‘조선문제의 평화적 조정을 위한 유관국회의 소집’ 제의(65.7.21), ‘북남조선 제정당·사회단체대표 연석회의 소집’ 제의(66.7.8), ‘과도적 대책으로서의 남북연방제’ 실시 및 ‘북남평화협정’ 체결 제의, ‘외세 간섭 없이 민주주의적 기초 위에서 남북조선총선거 실시로 통일실현’(69.10.8) 등에서 보면 조선을 전제로 제안한 것을 볼 수 있다.

<sup>8</sup> 김일성, “조국통일의 3대원칙에 대하여,” (북과 남 사이의 고위급정상회담에 참가한 남조선측 대표들과 한 담화, 1972.5.3., 11.3) 『김일성저작집 27』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 191. 북한은 연방제와 관련하여 언급할 때에는 북남련방제라 하지 않고 ‘남북련방제’라는 용어를 사용하는 것이 특이하다.

<sup>9</sup> 김일성, “민족의 분열을 방지하고 조국을 통일하자,” (체스꼬슬로벤스꼬 사회주의공화국 당 및 정부 대표단을 환영하는 평양시 군중대회에서 한 연설, 1973.6.25.), 『김일성저작집 28』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 391; 김일성, “조국통일 5대방침에 대하여,” (조선로동당 중앙위원

현실적으로 남과 북이 대립하고 있는 상황에서 남측이 사용하고 있는 한국이나 북측이 사용하고 있는 조선의 어느 한쪽으로 통일국호로 제안하는 것이 논리적으로 부적절하다고 판단한 것이다. 북측은 “만일 련방국가의 국호를 조선민주주의 인민공화국이나 《대한민국》으로 한다면 그것은 어느 한측의 주장을 다른측에 강요하는 것으로 될 것입니다. 그러므로 우리는 평등한 원칙에서 쌍방이 다 접수할 수 있도록 련방국가의 국호를 고려련방공화국으로 하자고 하였습니다”라며 배경 설명을 하였다.<sup>10</sup>

1980년 10월 10일 북측은 조선로동당 6차대회에서 ‘고려민주연방공화국 창립 방안’을 보다 구체적인 형태로 제시하였다. 국호와 관련하여 “련방국가의 국호는 이미 세계적으로 널리 알려진 우리나라 통일국가의 이름을 살리고 민주주의를 지향하는 북과 남이 공동한 정치리념을 반영하여 고려민주연방공화국으로 하는 것이 좋을 것입니다”라고 하면서 고려라는 국호를 재차 제안하였다.<sup>11</sup> 이후 최근까지 북한은 통일국호에 대한 이 입장을 견지하고 있다.

북한이 통일국가의 국호를 ‘고려’로 제안한 이유는 고려가 최초의 통일국가라는 점 때문이다. 고려를 통일국호로 쓰자는 배경에는 우리나라를 지칭하는 영어명칭 Korea(코리아)가 고려에서 연유하기 때문이기도 하다. 서양 사람들은 고려를 Corea(코레아)라고 불렀다. 이 영어명칭 Corea를 일본이 조선강점시기에 Korea로 바꾸었다. 그 이유는 일본의 영어명칭 Japan이 알파벳 순서로 Corea보다 뒤에 나오기 때문에 일본을 조선(한국)보다 앞으로 배열하기 위해서였다.<sup>12</sup>

지금까지 살펴보았듯이 남북의 통일논의에서 북측이 제안한 고려(高麗) 외에 통일국가의 명칭에 관하여는 아직 진지하게 논의되고 있지 않다. 오히려 남북의 회담에서는 공식 국명을 부르지 않고 남과 북 혹은 남측, 북측 등 지리적 명칭 사용을 권장하고 있다. 대외적으로 국제행사에 단일국호로 참가하는 스포츠 경기 같은 자

회 정치위원회 확대회의에서 한 연설, 1973.6.25.), 『김일성저작집 28』(평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 401.

<sup>10</sup> 김일성, “일본 《이와나미》 서점 상무취체역 총편집장과 한 담화,” (1973.9.19.), 『김일성저작집 28』(평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 512.

<sup>11</sup> 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” (1980.10.10.), 『김일성저작집 35』(평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 347.

<sup>12</sup> 북한 사회과학원 언어학연구소 안경상 실장은 일제가 우리나라의 영문표기 COREA를 JAPAN보다 앞에 오는 것을 방지하기 위해 첫 알파벳 C를 K로 바꿨다며 이를 바로 잡아야 한다고 주장했다. “북, 국호 영문표기 시정 남북공조 주장,” 『연합뉴스』, 2003.1.20. <<https://news.v.daum.net/v/20030120052502857?f=o>> (검색일:2020.2.7.)

리에서는 남과 북을 아울러 부르는 국호로 영문국명인 코리아(Korea)로 통칭하며, 국가는 아리랑으로, 국기는 한반도기를 대신 사용하는 방법을 취하고 있다.

### Ⅲ. 국호 논쟁의 역사적 배경

#### 1. 조선(朝鮮)에서 대한(大韓)으로 - 청으로부터 자주와 근대화 열망

대한민국 국호의 연원은 대한제국에서 시작된다. 고종은 1897년 10월 12일 황제로 등극하고 다음날 대한제국이라는 새로운 국호를 선포하였다. 고종은 국호를 조선에서 대한으로 바꾼 이유를 이렇게 설명하였다.

짐이 생각건대 단군과 기자 이래로 강토가 나뉘어 각각 한 모퉁이를 차지하고 서로 융합을 다투다가 고려에 이르러 마한, 진한, 변한을 탄병하였으니 이것이 삼한(三韓)을 통합함이다. 우리 태조께서 융흥하는 처음에 여도로써 밖으로 개척한 땅이 더욱 넓어져 북으로 말갈의 계를 다함에 상아와 가죽을 생산하고 남으로 탐라국을 건움에 굴과 풍부한 여러 해산물을 공하는지라....금년(1897) 9월 17일에 백악의 남에서 천지에 제를 올리고 황제에 즉위하며 천하에 호를 정하여 '대한'(大韓)이라 하고....<sup>13</sup>

고종은 “우리나라는 곧 삼한(三韓)의 땅인데, 국초(國初)에 천명을 받고 통합하여 하나가 되었으니 지금 천하의 이름을 ‘대한’이라고 정하는 것은 불가한 것이 아니다. 또한 일찍이 각국의 문자를 볼 때마다 ‘조선’이라 하지 않고 ‘한’(韓)이라고 했으니, 이는 아마 미리 징험을 보이고 오늘을 기다린 것이다. 천하에 성명하기를 기다릴 것도 없이 천하는 모두 다 ‘대한’이라는 칭호를 알고 있다.”라고 부연 설명하였다.<sup>14</sup>

고종이 굳이 국호를 ‘대한’으로 바꾸려고 한 데에는 청나라로부터 벗어나야 한다는 생각이 있었다. 조선이라는 국호 자체가 이성계가 명나라 황제에게 받은 것으로 굴욕적이라 보았다.<sup>15</sup> 대한제국 초대 의정대신인 심순택은 이 부분을 지적하며 철

<sup>13</sup> 『고종실록』 36권(광무 원년 10월 12일조); 윤병석, 『대한과 조선의 위상: 격동과 시련의 조선말, 대한제국, 대한민국시대』 (서울: 선인, 2011), p. 24에서 재인용.

<sup>14</sup> 이선민, 『‘대한민국’ 국호의 탄생』 (서울: 대한민국역사박물관, 2013), p. 101.

<sup>15</sup> 박광용, “우리나라 이름에 담긴 역사계승의식-한·조선·고려관,” 『역사비평』 계간 21호 (1993년 여름), p. 19. 조선과 자기 고향 이름 화령 중에 국호를 정해달라는 이성계의 요청에 명의 황제는 조선이라는 이름을 정해주었다. 화령은 조선시대에 영흥으로 불리던 지역이며, 1952년 12월 북한의 행정구역 개편으로 함경남도 금야군으로 변경되었다.

저하게 중국에 대한 사대의식에서 나온 조선이라는 국호를 더 이상 사용해서는 안 된다고 주장하였다.<sup>16</sup> 19세기말 근대적인 세계질서 속에서 자주국가로 새 출발하려는 조선왕조에 가장 큰 문제는 오랫동안 종주국으로 인식되던 중국과의 관계를 재정립하는 것이었다. ‘대한’으로의 국호변경은 중국으로부터 종속된 채 오랜 세월 나라를 통치해 온 조선이 풍전등화의 운명 앞에 나라를 중국이나 일본에 의존하지 않고 발전된 서구의 문물을 도입하여 근대화를 추진해보려는 고종의 강한 의지가 반영되어 있다. 이런 점에서 ‘대한’은 조선왕조가 서구 중심의 근대 세계로 진입하면서 만들어낸 근대 국가의 코드였다.<sup>17</sup>

## 2. 임시정부-항일독립 표상의 ‘대한’(大韓)과 조선공화국과의 분열

대한민국 임시정부는 일본으로부터의 독립의지를 표방하기 위해 대한이라는 국호를 견지하였다. 임시정부가 국호를 대한으로 사용한 것은 일제가 대한을 말살하고 조선을 사용하도록 강요한데 대한 반발의식이 컸다. 일제의 조선반도 병합 이후 일본총독부는 대한제국 대신 조선을 국호로 사용하도록 강제하였기 때문이다.<sup>18</sup> 조소앙은 “우리가 대한이라는 용어에 애착을 가지고 사용하는 까닭은 한이란 자주독립을 상징하는 문자인 까닭이다. 이것은 역사적 사실을 고찰하면 명백하거나와 자주독립의 기상을 표시하기 위하여 일본이 고의로 말살한 한이란 글자를 우리는 지켜온 것이다.”라고 주장했다.<sup>19</sup> 이런 점에서 대한이라는 국호는 대한제국 시기 정부의 근대화 추진과 민간의 애국계몽운동을 상징하는 용어가 되었으며, 일제의 탄압에 맞서 자주독립정신을 표출하려는 의지가 담겨 있다.

그러나 1923년 국민대표대회 이후 ‘대한’을 주장하는 세력과 ‘조선’을 주장하는 세력으로 분열되고 말았다. 국민대표회의에서 임시정부를 지지하는 개조파와 임

<sup>16</sup> 이선민, 『‘대한민국’ 국호의 탄생』, pp. 103~104.

<sup>17</sup> 강응천, 『국호로 보는 분단의 역사』 (서울: 동녘, 2019), pp. 156~159.

<sup>18</sup> 이완범, “국호 ‘대한민국’의 명명,” 『황해문화』, 제60호 (2008), p. 60. 일본 초대 총독 데라우치의 총독부 시무식 훈사에서 그는 “이 땅의 판도는 오늘부터 대한제국이 아니라 조선이라 부른다. 한성은 경성이라 한다. 저들보다 조선보다 대한제국에 미련이 남아 있고 경성보다 한성에 연연하여 대일본제국의 신민이라기보다 한민족이기를 원하지만 나를 믿고 지시대로 봉공하라.”라고 명령했다. 이에 순종은 칙령(318호)으로 “한국의 국호를 고쳐 지금부터 조선이라 칭한다”고 하였다.

<sup>19</sup> 조소앙, 여운형 등은 초기에 대한의 국호사용을 반대하였으나 나중에는 항일독립 의지가 있다는 점에서 찬성하였다. 조소앙, “임시정부의 성격,”(1945.12.7.). 삼균학회 편, 『소앙선생문집(하)』 (서울: 횃불사, 1979), p. 55; 황태연, 『대한민국 국호의 역사적 유래와 민국의 의의』 (서울: 청계, 2016), pp. 54~56에서 재인용.

정을 부정하는 창조파가 대립하였다. 국민대표대회 결렬 후 창조파들은 1923년 조선공화국을 결성하였다. 당시 공산계열 단체들 중에 상해파 고려공산당은 임시정부에 참여하지는 입장이었으나, 공산계열 중 젊은층이 다수를 이루었던 전로공산당 이르쿠츠크파는 회의 참석을 거부하고 탈퇴하였다. 1923년 6월 2일 윤해(尹海)를 의장으로, 신숙(申肅)을 부의장으로 하여 정부를 세우기 위한 헌법을 제정하였다. 국무위원으로는 김규식, 지청천, 최동오, 여운형 등 30인을 선출하여 국무위원회를 구성, 국호를 ‘조선공화국’으로 정하고 대한민국 임시정부를 부정하였다.<sup>20</sup>

김구는 이를 모반행위로 규정하여 국민대표대회를 즉시 해산시켰다. 임시정부와 완전히 결별한 것이다. 조선공화국 임원단은 블라디보스톡으로 이동하였으나 소련정부에 의해 추방되어 각지로 흩어졌다. 이들은 북한에서도 환영받지 못하였다. “민족주의자들 중 완고하고 반동적인 층은 중국 상해에 모여 이른바 《대한민국임시정부》를 만들었는데 이것은 인민대중과 유리되어 있는 망명집단에 지나지 않았으며 따라서 대중적 반일투쟁의 실제적 과정에 이렇다 할 작용을 미치지 못하였다.”고 비판을 받은 것이다.<sup>21</sup> 또 “행세식 맑스주의자들도 고질화된 종파습성을 버리지 못하고 파벌싸움을 계속 일삼고 있었다”고 하면서 혁명투쟁을 하지 않고 국제당의 승인을 받으러 다니는 데만 급급했다고 비판한다.<sup>22</sup> 오로지 김일성 중심의 공산주의자만 인정하는 입장을 취한다.

대한과 조선으로 국호사용이 나뉘진 이후 이념적 분열은 국호를 둘러싼 좌우대결로 표출되었다. 1935년 조선의열단, 한국독립당, 신한독립당, 조선혁명당, 대한독립당 등은 좌우합작으로 민족혁명당을 조직하는 과정에서 통합정당의 명칭을 두고 격렬한 대립을 노정했다. 격렬한 논쟁에서 통합명칭을 민족혁명당으로, 대외명칭을 한국민족혁명당으로, 반도의 내부에서는 조선민족혁명당으로 하는 타협책이 도출되었다. 그러나 좌파세력은 민족혁명당을 김원봉의 의열단 중심으로 개편하고 이름을 조선민족혁명당으로 개칭했고, 이로써 좌우합작은 붕괴되었다.<sup>23</sup> 국호를 둘러싼 항일시기의 이런 고착된 좌우대결의 전통 속에서 해방 후 남한은

<sup>20</sup> 한국민족문화대백과사전, <<http://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0051925>> (검색일: 2019.3.21.).

<sup>21</sup> 김한길, 『현대조선력사』 (평양: 사회과학출판사, 1983), p. 16.

<sup>22</sup> 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 『조선로동당력사』 (평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 25.

<sup>23</sup> 이선민, 『대한민국 국호의 탄생』, pp. 164~164. 민족계열 독립운동 세력이 대한을 국호로 사용함에 비해, 좌익 독립운동 세력은 고려공산당(1921), 조선공산당(1925), 고려공산청년회, 조선의열단(1919), 조선민족전선연맹, 조선의용대, 화북조선청년회 등으로 고려나 조선을 국호로 사용하였다. 윤병석, 『대한과 조선의 위상』 (서울: 선인 2011), pp. 32~35.

대한민국을 국호로 정한 반면, 북한은 조선민주주의인민공화국을 택하는 흐름이 이미 예정되었던 것이다.

### 3. 한국-조선 정부 수립과 국호 대립

국호의 논란은 대한민국 정부수립 과정에서 헌법초안을 제정하는 시기에 재점화되었다. 헌법초안인 조선임시약헌에는 “조선은 민주공화정체임”(제1조), “조선의 주권은 국민 전체에 속함”(제2조)으로 조선이 제시되어 있었다. 이에 대해 1947년 7월 16일 열린 제2독회에서 원세훈 의원이 ‘조선’이라는 국호사용을 반대하며 대한이나 한국도 반대한다고 주장하였다. 대신 국호는 정식 국회에서 정해야 한다고 하자, 윤기섭 부의장 등은 조선은 국호가 아니라 법안의 이름에 지나지 않으니 국호가 정해지면 자연히 고치는 것이라고 답변함으로써 조선임시약헌이란 용어를 그대로 사용하였다. 여기에서 보듯 당시 우리나라의 국호는 대한보다는 조선이 일반적이었음을 짐작할 수 있다.

「조선일보」에 보도된 당시 국호의 선호도를 보면 대한민국보다 조선인민공화국이 대중들의 인기를 훨씬 많이 받고 있었음을 알 수 있다. 1947년 7월 3일 조선신문 기자회가 서울 시내 2,495명을 대상으로 우리나라 임시정부 국호에 관한 선호도 조사에서 ‘대한민국’이라는 응답은 약 24%, ‘조선인민공화국’이라는 응답은 약 70% 정도였다.<sup>24</sup> 대한제국의 존립 기간이 짧았고 의식 있는 지도층 중심으로 사용되었던 국호여서 일반 민중에게는 낯선 이름이었다. 반면 조선은 500여 년간 우리나라 국호였고 수천년 동안 한반도 일대의 고유 칭호로 쓰였기 때문에 대중들에게 친숙했다.<sup>25</sup>

대체로 당시 우익계열은 대한을, 좌익은 조선을, 중도파는 고려를 선호하였다. 한민당을 중심으로 한 임시정부수립대책협의회는 ‘대한민국’을, 남로당을 중심으로 한 좌익 통일전선이었던 민주주의민족전선은 ‘조선인민공화국’을, 여운형 김규식 안재홍 등 중도파가 주도한 시국대책협의회는 고려공화국을 각각 제안했다. 설 의식, 손진태와 같이 지식인층에서는 대한이나 조선보다는 새한, 고려 등의 제3의 대안을 제시하였다.<sup>26</sup> 이로부터 항간에는 국호와 관련하여 우익=대한, 좌익=조선,

<sup>24</sup> 『朝鮮日報』, 1947.7.6.; 강응천, 『국호로 보는 분단의 역사』, p. 101에서 재인용.

<sup>25</sup> 강응천, 『국호로 보는 분단의 역사』, p. 21.

<sup>26</sup> 당시 설의식 같은 사람은 ‘신국가의 국호론’에서 대한과 조선, 고려가 왜 국호로 적합한가에 대한 논거를 비판적으로 요약 설명하면서 대안적 국호로 새한을 제시하기도 하였다. 또한 고려를

중간과=고려라는 등식이 성립했고 ‘좌조선 우대한’이란 용어가 널리 회자되었다.

치열한 논의 끝에 1948년 6월 3일 국회 헌법기초위원회는 국호에 관한 표결에서 ‘대한민국’ 17표, ‘고려공화국’ 7표, ‘조선공화국’ 2표, ‘한국’ 1표로 ‘대한민국’안을 헌법초안으로 확정하였다.<sup>27</sup> 압도적 다수로 대한민국이 국호로 채택되었고 조선은 소수의견으로 존재하였다. 대한이 압도적으로 지지를 얻은 데에는 독립운동가들이 의식적으로 사용했던 국호가 대한이므로 이 역사성을 잘 살려야 한다는 취지였다. 그러나 이러한 배경에는 이승만 대통령이 줄곧 대한민국을 국호로 사용할 것을 주장한데 영향을 받았다. 이승만은 자신이 임시정부의 법통을 잇고 있다 생각했고 대한민국이라는 국호를 자연스럽게 강조하였으며 제헌헌법 제정과정에서도 줄곧 그런 입장을 견지하였다.<sup>28</sup>

이후 이승만 정부는 북한에 조선공화국이 수립되었다는 사실 때문에 남북의 두 정부가 민족정통성을 놓고 치열하게 경쟁하기 시작한 상황에서 상대방의 국호가 널리 사용되는 것을 방지할 수 없었다. 1948년 12월 1일 제정된 국가보안법에서 북한을 반국가단체로 간주하여 조선이라는 국호의 사용을 금지하였다. 1950년 1월 이승만 정부는 국무원 고시 제7호로 ‘국호 및 일부 지명과 지도 색 사용에 관한 건’을 공포하였는데, 대한민국 또는 약칭인 한국을 국호로 사용하되 조선은 사용하지 못한다고 하였고, 지도의 색깔도 녹색으로 하고 붉은 색은 사용하지 못한다고 하였다.<sup>29</sup> 탈냉전 이후 남북교류협력법과 남북관계발전법 제정, 그리고 국가보안법의 제한적 적용 등으로 조선의 용어사용 금지에 대한 법적 규제는 없어졌으나 관행과 규범은 여전히 남아 있다.

한편, 북한은 1948년 헌법 제정과정에서 조선을 국호로 정하는데 특별한 논쟁이나 문제가 없었다. 김두봉은 1948년 4월 북조선인민회의 특별회의에서 조선민주주의인민공화국 헌법 초안에 관한 보고를 하였고, 1948년 4월 28-29일 개최된 북조선인민회의 특별회의에서 조선민주주의인민공화국 헌법을 만장일치로 통과시켰다.<sup>30</sup> 북한 헌법은 국호와 관련 제1조에서 “우리나라는 조선민주주의인민공

주장한 사학자 손진태는 1947년 12월 16일 ‘서울신문’에 “국호와 민족적 전통-조선, 한, 고려 등에 대하여”라는 글을 실었다. 이선민, 『대한민국 국호의 탄생』, pp. 64, 72, 76.

<sup>27</sup> 이완범, “국호 ‘대한민국’의 명명,” p. 69.

<sup>28</sup> 이선민, 『대한민국 국호의 탄생』, pp. 20~26.

<sup>29</sup> 김명섭, “조선과 한국: 두 지정학적 관념의 연속과 분화,” 『한국정치연구』, 제25집 제1호 (2016), 129; 이선민, 『대한민국 국호의 탄생』, p. 44.

<sup>30</sup> 이선민, 『대한민국 국호의 탄생』, p. 50.

화국이다”라는 규정을 놓고 조선이라는 명칭에 아무런 이의를 제기하지 않았다. 이미 해방 이후 북한지역에 만들어진 정당, 사회단체, 행정기구가 대부분 조선이라는 이름을 사용하고 있었기 때문이다. 국호를 명문화하는 헌법 제정 과정에서 민주주의나 인민 같은 정체를 규정하는 부분에 관하여는 상당한 논쟁이 진행되었으나 조선이라는 호칭에 대해서는 논란이 전혀 없었다.

북한도 남한과 마찬가지로 남북 이념대립 구조에서 대한민국을 정부의 실체로 인정하지 않았다. 북한의 『력사사전』에도 ‘남조선 괴뢰정권’으로 제목을 달고 다음과 같이 설명하는 것을 볼 수 있다. “미제는 조선인민의 강력한 항의에 부딪치게 되자 낮은 식민지통치방법으로써는 저들의 침략정책을 실현할수 없다는 것을 타산하고 제놈들의 흉악한 침략적 정체를 가리우려는 음흉한 목적으로부터 출발하여 괴뢰정권을 조작하기에 미쳐 날뛰었다....이것은 결국 《미군정청》의 간판을 소위 《대한민국정부》로 바꾸어 단 것이다”<sup>31</sup>라며 미군이 앞잡이로 세운 ‘괴뢰정권’으로 규정하였다. 이후 김일성은 지속적으로 대한민국 정부의 실체를 인정하지 않는 태도를 취하였다.<sup>32</sup>

북한의 이러한 비판은 인민이나 민주주의와 같은 정체와 관련한 비판일 수 있으나 그 안에는 ‘대한’의 역사적 정통성을 인식하는 발언은 조금도 보이지 않는다. 조선이 유일한 합법적 정부이며 우리민족과 나라를 대표할 수 있는 국호라 생각한 것 같다. 북한의 상황에서 ‘대한’의 사용은 법적으로나 실제적으로 불가능하였다. 대한민국이나 한국정부에 관한 호명은 연방제 통일방안을 제안하는 자리에서 자신들의 조선민주주의인민공화국 정부와 병렬적으로 언급하는 정도에 그치고 있다.

<sup>31</sup> 사회과학출판사, 『력사사전 I』 (평양: 사회과학출판사, 1971), p. 415.

<sup>32</sup> “《대한민국정부》는 철두철미 미제의 지시에 따라 움직이는 괴뢰정부로서 조작된 이래 미제의 식민지예속화정책을 충실히 집행하였으며 공공연히 매국배족행위를 일삼아왔다.” 김일성, “조국 통일민주주의전선 결성에 대하여,” (북조선로동당 중앙위원회 제6차회의에서 한 보고, 1949. 6.11.), 『김일성저작집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 107; “남조선의 소위 《대한민국정부》는 미제국주의자들이 만들어낸 괴뢰정권으로서 그들의 식민지통치를 가리는 위장물이며 미국의 침략정책을 충실히 집행하는 도구에 지나지 않는다.” 김일성, “현재세와 우리 당의 과업” (조선로동당대표자회에서 한 보고, 1966년 10월 5일), 『김일성 저작집 20』 (평양: 조선로동당출판사 1982), p. 454; “남조선의 이른바 《대한민국정부》는 결코 남조선인민을 대표할 수 없으며 그 어떤 자주권도 행사하지 못하는 허수아비정권이다.” 김일성, “조선민주주의인민공화국은 우리 인민의 자유와 독립의 기치이며 사회주의, 공산주의 건설의 강력한 무기이다,” (조선민주주의인민공화국창건 스무돛기념 경축대회에서 한 보고, 1968년 9월 7일), 『김일성 저작집 22』 (평양: 조선로동당출판사 1983), p. 473.

## IV. 한국과 조선의 민족 정통성 경쟁

### 1. 남과 북의 상호배제와 자국중심적 역사해석

1948년 남과 북의 정부 수립과정에서는 한국과 조선이 단순한 민족정체성만이 아니라 국가정체성과 정통성 문제와 깊이 연관되어 있어서 더 복잡해졌다. 물론 그 이전에도 고종의 제국 주장이나 임시정부의 민국 천명이 정치적 성격을 담고 있어서 조선과 대한을 순수하게 민족문제로만 간주할 수 없는 부분이 있다. 그럼에도 남과 북에 조선과 한국이라는 민족정체성을 지닌 정부가 등장하면서 뚜렷하게 앞세운 (자유)민주주의와 인민민주주의, 자본주의와 사회주의라는 이념적 특성이 더 강하게 내장되는 결과를 낳았다.

분단 초기만 해도 북한은 민족보다 사회주의와 이념을 중시하여 민족정체성에 대한 강조를 별로 하지 않았으며 냉전시기 동안 줄곧 민족에 대한 관심을 그다지 표명하지 않았다. 민족은 실질적 내용보다는 사회주의 사실을 담는 그릇으로서 형식과 구성요소를 활용하는 정도에 그쳤다. 민족보다는 계급을 강조하였고 국가는 통일과 관련하여 ‘조국통일’로 바라보았다. 우리민족을 조선민족으로 전제하고 있어서 그것을 조선민족으로 부르든 고려민족으로 부르든 별 상관이 없었다. 민족정통성이나 역사적 정통성을 부각하는 의미에서의 조선은 강조되지 않았고 조선공산당이나 조선인민혁명 등 사회주의 이념적 맥락에서 조선의 차별성을 강조하였다.

반면, 남한에서는 새로운 민족정체성으로 ‘대한’을 매우 강조하였다. 대한민국은 오랜 왕조 역사와 단절하며 형성한 대한제국의 전통과 대한민국 임시정부의 법통을 잇는 정통성을 지닌 정부로서 민족과 국가정체성을 부각하였다. 그러나 분단 초기 ‘대한’ 의식은 주로 지식인들과 엘리트 사이에서 강조되거나 공유된 의식이였다. 앞서서도 설명했듯이, ‘대한’은 일반대중들에게는 조선보다 친숙한 국호는 아니었다. 학생들 사이에서는 ‘대한’의 의식이 형성된 것으로 보이는데, 이것이 이승만 정권에서 강조한 대한민국의 이념을 무비판적으로 받아들여 사용하였던 때문인지, 아니면 일제로부터의 독립과 조선왕조의 문제점을 인식하였기 때문인지 정확히 판단하기 곤란하다. 하지만 대한으로 국호를 변경한 고종의 근대적 비전과 자주 의식, 일제로부터 독립의식을 가진 지식인과 학생들이 선진적 사유로 받아들였을 개연성이 크다.<sup>33</sup>

남과 북은 한국과 조선의 정부 수립 이후 법제도 마련으로 자국의 민족정체성을

강화하고, 상대측 국호는 부정하거나 폄하하는 규범이 형성되어 점차 비대칭적 국호로 굳어졌다. 초기에는 특히 상대 국호에 대해 ‘괴뢰정부’, ‘꼭두각시’ 등의 비난으로 일관하였다. 정치적으로나 이념적으로 남과 북은 조선과 한국을 절대로 용납할 수 없었고 인정하지도 않았다. 북한은 ‘대한민국’을 미제식민지로 각인시켰고, 남한은 북한을 공산당 괴뢰도당이라며 조선을 공산당과 연결시키며 배제하였다. 조선왕조와 관련된 부분에 한하여만 조선을 표기하였고 사회주의, 공산주의와 관련된 북한을 지칭하는 조선의 표현은 금기시 하였다.

상이한 이념체제의 분단이라는 당시 상황에서 이념분단이 심각한 문제여서 민족정체성은 상대적으로 침해하게 부상하지 않았다. 이념으로 분단된 국가정체성의 분리가 워낙 크고 민감하였기 때문에 조선과 한국의 정체성 자체는 문제시되지 않았다. 사회주의와 자본주의, 인민민주주의와 (자유)민주주의 간의 이념적, 정치적 차이가 너무 심각하였던 상황이라, 우리민족을 한국으로 호명하든, 조선으로 호명하든 그것은 그리 큰 문제로 인식하지 않았던 것이다. 냉전시기에는 우리민족이 조선민족으로 불리든, 한민족으로 불리든 상관없이 체제경쟁으로 경제적, 문화적 성과를 내는 것이 지상과제였기 때문이다.

이 과정에서 남과 북에서 진행된 역사해석은 민족정체성 강화에 결정적 역할을 하였다고 볼 수 있다. 왜냐하면 남과 북이 한국과 조선으로 분단된 이후 체제의 정통성을 부각하기 위해 한국과 조선의 역사적 정통성을 의식적으로 혹은 무의식적으로 끊임없이 발전시켜 왔기 때문이다. 한국은 우리민족의 근원을 한민족으로 규정하고 그 바탕 위에서 신라 중심의 역사를 전개하였다. 한국은 대한제국을 선포할 때 ‘한’이 삼한에 기원을 두고 있다고 명시하였으므로 이후 마한, 진한, 변한 등 삼한에 대한 강조와 삼한정통론 같은 역사해석에 의존하였다. 고조선의 정통성이 남쪽으로 건너와 세운 마한으로 이어진다고 주장하는 삼한정통론은 이런 점에서 남한이 활용할 수 있는 절호의 자원이었다. 대한민국의 역사를 한민족의 역사로 규정하고 삼한과 신라통일을 기반으로 우리나라가 발전한 것으로 해석하였다.

특히 냉전시기에는 남과 북의 대립이 첨예하게 진행되었던 터라 남한에서는 삼한의 정통성을 잇고 있는 신라의 중요성이 강조되었다. 특히 신라는 한반도에서

<sup>33</sup> 학생들은 “이조(李朝)와 일제통치(日帝統治)로부터의 유산인 사회구조의 식민지적·반(半)식민지적, 반(半)봉건성의 요소는 8.15해방 후 정부 수립 이래 금일에 이르러서도 시정되지 않고 있다.”는 주장을 펴며 대한의식을 갖고 있는 것 같기도 하다. 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』, pp. 70~71.

최초의 통일국가로 간주되었다. 고구려, 발해와 같이 북쪽지역에 거주했던 우리민족에 대해서는 상대적으로 소홀한 경향이 있었다. 탈냉전 이후에는 그에 대한 반성으로 고구려와 발해 등 우리나라 역사를 객관적으로 연구하려는 노력을 기울이고는 있으나, 전반적으로 고구려보다는 신라의 역사가 민족정체성을 규명하는 자원으로 많이 동원되었다.

반면, 북한은 우리민족의 근원을 조선민족으로 규정하고 그 토대 위에서 고구려 중심의 역사를 전개해 왔다. “고조선의 원래의 국호는 《조선》인데 후세의 조선과 구별하기 위하여 《옛날의 조선》이라는 의미에서 《고조선》이라고 불러왔다. 고조선의 건국신화인 단군신화에 의하면 기원전 24세기에 《단군왕검》이 《조선》이라는 나라를 세운 것으로 되어 있다.”며 단군이 세운 조선에서 민족정체성을 찾는다.<sup>34</sup> 이러한 역사적 맥락에서 부여와 발해 등 북쪽 민족을 중심으로 조선민족의 정체성을 규정한다. 그러다보니 부여를 구성한 예족이나 맥족을 우리민족의 주류로 해석한다. 부여의 중심지는 오늘날의 길림시 부근에 있었고 부여가 고대국가로 발전하기 전 그 지역에 거주했던 부족들 가운데는 ‘예’국이 고대 초기 소국으로 존재했다고 한다. 반면 진국은 고대조선족의 한 갈래인 삼한(마한, 진한, 변한) 사람들이 중부조선 이남지역에서 세운 나라로 본다.<sup>35</sup>

## 2. 조선민족주의와 한국민족주의의 분화·발전

탈냉전 이후에는 북한이 오히려 민족을 앞세우며 민족통일을 강조하는 반면, 남한은 민족이란 용어사용을 꺼리며 민족통일보다 남북통일이라는 지리적 개념을 주로 사용한다. 북한(조선)은 냉전시기 민족에 대한 강조를 하지 않았다가 사회주의 체제가 흔들리기 시작하던 1980년대 말 민족을 부각하기 시작하였다. 우리민족의 시조로 단군의 역사성을 강조하며 단군릉을 조성했는가 하면, 고려를 건국한 왕건의 업적을 부각하는 왕릉개건 사업을 추진하였다.<sup>36</sup> 북한이 최초의 통일국가로 고려를 내세우며 강조하고 있어서 민족정체성을 강조하는 국가프로젝트 일환으로 왕건릉 개건사업을 추진하였다.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> 손영중·박영해·김용간, 『조선통사(상)』 (평양: 사회과학출판사, 1991), p. 36.

<sup>35</sup> 위의 책, pp. 40~43. 구려국은 압록강 중류 일대를 중심으로 한 지역에 고구려에 앞서 존재한 고대국가였다. 구려국의 중심지는 환인 부근이었다.

<sup>36</sup> 김일성, “구월산을 피서지로 꾸리며 고려태조왕릉을 개건할데 대하여,” (구월산 피서지구 국토건설 총계획사판과 고려태조왕릉 형성안을 보고 일군들과 한 담화, 1993.1.15.) 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 52~55.

김정일은 조선민족제일주의, 고려민족제일주의를 강조하였다. 조선민족제일주의와 함께 지속적으로 고려민족제일주의를 사용하고, 통일과 관련하여서는 특히 조선민족제일주의 대신 고려민족제일주의를 부각시켰다. 통일과 관련하여 조선보다 고려를 더 중요하게 언급하고 있음을 볼 때 남과 북의 공감대 형성을 위해 우리민족의 정체성을 조선보다는 고려와 일치시키고 있음을 알 수 있다.

우리 인민들 속에서 조선민족제일주의, 고려민족제일주의 정신을 높이 발양시켜야 그들이 우리 수령이 제일이고 우리 당이 제일이며 우리식 사회주의가 제일이라는 크나큰 민족적 긍지와 자부심을 가질 수 있습니다....민족의 대단결로 조국통일을 이룩하기 위하여서도 고려민족제일주의 정신을 높이 발양시켜야 합니다....최근 년간에 해외에서 사는 동포들이 사회주의 조국의 품, 수령님의 품으로 많이 찾아오고 있는데....이것은 그들이 해외에서 오래동안 살고 있지만 심장 속에는 고려민족의 피가 흐르고 있다는 것을 말하여 줍니다.<sup>38</sup>

시간이 흐르면서 점차 사회주의 제도나 주체사상 관련 보다는 역사적 전통으로서의 민족으로 진전되었다. ‘유구한 역사와 찬란한 문화’를 강조하고 1992년 개성을 방문하여 고려성균관을 경공업종합대학으로 확장하였고, 왕건왕릉도 개건하였다. 특히 단군릉을 개건하여 단군이 평양을 수도로 하여 나라를 건설했다며 단군과 평양이 우리민족의 첫 발상지였음을 상기하며 민족전통을 강조하였다. 동시에 민족의 사상정서와 생활, 풍습을 반영하고 있는 민족음악을 발전시켜 청년세대가 조선민족음악의 우수성을 학습하도록 하는 것도 강조하였다.<sup>39</sup>

북한이 강조하는 조선민족주의에는 우리민족 고유의 역사와 전통을 강조하는 바탕 위에서 사회주의 정권과 제도, 주체사상 등 이념적, 계급적 해석이 융합되어

<sup>37</sup> 김일성은 개인적으로 왕건에 대한 평가는 동명왕보다 좀 낮게 평가한다. “나는 요즘 조선력사책을 보고 있는데 왕건을 력사학자들이 어떻게 평가하는지는 모르겠지만 동명왕과 같은 큰 인물이라고 볼 수는 없을 것 같습니다. 왕건이 후삼국과 발해 남부지역을 통합하여 우리나라에 첫 통일국가를 세웠다고는 하지만 후삼국을 통합할 때 큰 전쟁을 한 것도 없고 자랑할만한 공로를 세운 것도 없습니다....결국 왕건이 고려라는 통일국가를 세운것은 동명왕처럼 친치개혁을 하여 세운 것이 아닙니다. 그가 후기신라와 후백제를 내란으로 다 망할 때까지 기다렸다가 하나씩 하나씩 먹어버린 것을 보면 기회를 잘 볼 줄 아는 사람이였다고 말할 수 있습니다.” 김일성, “구월산을 피서지로 꾸리며 고려태조왕릉을 개건할데 대하여,” 『김일성저작집 44』, pp. 53~54.

<sup>38</sup> 김정일, “일심단결을 더욱 강화하며 조선민족 제일주의정신을 높이 발양시키자,” (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1992.2.4.) 『김정일선집 13』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), pp. 10~16.

<sup>39</sup> 김정일, “민족음악을 현대적 미감에 맞게 발전시킬데 대하여,” (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1993.11.13.) 『김정일선집 13』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), pp. 372~373.

발전하였다. 조선민족제일주의에 대해 “위대한 수령을 모신 긍지와 자부심,” 주체 사상과 사회주의 제도에 대한 긍지와 자부심 등을 더 강조하고 있는 듯한 모습을 발견할 수 있는데, 우리민족의 역사적 정체성과 함께 정치적으로 형성된 국민정체성을 연결시키고 있기 때문이다.<sup>40</sup> 그럼에도 이데올로기의 응집력이 세계적으로 상실된 당시의 상황에서 사회주의 이념이 아니라 역사적으로 형성된 민족문제를 꼬집어내어 정치적 정당성을 확보하려는 생존전략은 주목할 만한 대목이다.

한편, 한국의 민족정체성은 탈냉전 이후 급부상하였다. 1988년 서울올림픽 이후 세계적으로 알려지기 시작한 한국이 경제적으로 급성장하고 민주적 정치변화를 이룩하면서 일약 세계적 발전모델로 떠올랐다. 자동차와 핸드폰 등 IT산업을 비롯하여 스포츠, 영화, 음악, 드라마 등 이른바 한류문화를 세계적 흐름으로 형성하며 한민족에 대한 자부심과 긍지가 생겨났다. 한류와 한민족에 대한 긍지는 2002년 한일월드컵축구대회에서 한국이 세계4강에 오르는 사건을 계기로 대한민국 민족주의로 발전하였다. 한민족이라는 민족정체성이 대한민국이라는 국가정체성과 융합하여 대한민국 중심의 민족주의를 새롭게 형성한 것이다.

돌아보면 냉전시기는 물론 1990년대까지도 우리사회에서 대한민국과 한국을 자긍심을 갖고 호명하는 사람들은 많지 않았다. 특히 학계에서는 남한이라는 말로 한국을 호칭하는 것이 일반적이었다. 국민들 사이에서도 비슷하였을 것이다. 명실상부한 근대 민족국가로 발돋움하기에는 미흡한 결핍국가로서의 남한이었다. 그러나 탈냉전 이후 한국의 경제성장과 문화적 힘을 바탕으로 ‘완전한’ 국민국가 대 대한민국으로 발전한 것이다. 대한민국이 국민 구성원에 뚜렷하게 형성된 것은 2002년 한일월드컵 시기일 것이다. 고종이 결단했던 ‘대한’의 기상과 임시정부의 독립정신, 해방 이후 한국의 경제성장과 탈냉전 문화발전을 기반으로 대한민국 민족주의가 확립된 것이다.

### 3. 조선과 한국의 국민국가 정체성

냉전시기 동안 한국과 조선의 국가성이 강화되었고 특히 1991년 9월 남과 북이 유엔회원국으로 동시 가입한 것은 상호배제에서 상호인정으로 전환하는 계기를 마련하였다. 유엔가입과 관련하여 두 개의 회원국으로 가입하는 것은 영구분단을

<sup>40</sup> 김정일, “당사상교양사업에서 나서는 몇가지 과업에 대하여,” (조선로동당 중앙위원회 책임일군들 앞에서 한 연설, 1990.1.11.) 『김정일선집 10』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), pp. 35~36.

가져온다며 반대하는 의견도 많았다. 그러나 결과적으로 대한민국(ROK)과 조선민주주의인민공화국(DPRK) 두 나라로 가입하게 됨으로써 상황은 달라졌다. 유엔은 독립 국가만 참가할 수 있는 국가 간 기구라는 점에서 한국과 조선은 명실상부하게 국제무대에서 개별국가로 인정을 받게 된 셈이다. 남북관계에서는 공식적으로 여전히 두국가로 인정하기를 꺼려하며 1991년 남북기본합의서에도 “남북은 나라와 나라 사이의 관계와는 다른 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정하고 있다. 그럼에도 남북기본합의서조차도 서로의 실체를 인정하며 변화된 현실을 받아들였다는 점에서 한국과 조선의 국가성은 이전과는 사뭇 달라졌다. 탈냉전 이후 서로의 국가적 실체를 인정하는 방향으로 흐름이 바뀐 것이다.

시간이 흐를수록 한국과 조선은 명실상부하게 독립적인 국가적 면모를 갖추게 되었고 각 구성원들 역시 대부분 자기체제 내부에서만 통용되는 공통의 정서와 지향, 가치를 공유하는 개별 단위가 되었다. 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 대한과 조선 의식으로 확연하게 분리되어 있음을 알 수 있다. 이제 한국과 조선은 더 이상 같은 나라라는 의식이 없다. 북한을 ‘다른 나라’로 의식하는 사람들이 대부분이다. 서울대학교 통일평화연구원의 연례 통일의식조사에서 북한의 국가성을 묻는 “북한도 하나의 국가다”라는 질문에 대해 61.2%가 ‘그렇다’고 답했고 29.6%는 ‘반반/그저그렇다’, 9.2%는 ‘아니다’로 답하였다. 한국인의 61%는 북한의 국가성을 인정하는 반면 9%는 북한의 국가성을 인정하지 않으며, 약 30%는 평가를 유보하였다.<sup>41</sup> 대답의 의미는 북한을 국가보안법에서 규정하는 이적 집단으로 간주하는 것을 포함하고 있으나, 이제는 유엔의 회원국으로 대한민국과 동등한 자격을 가진 독립된 나라라는 의식을 표현한 것일 것이다.

뿐만 아니라 남과 북의 구성원들은 한국과 조선이라는 자기체제와 국가가 강조하는 정치의식과 민족의식을 뚜렷하게 갖고 있다. 한국인으로서 자긍심이 2019년 7월 매우 자랑스럽다 19.4%, 다소 자랑스럽다 60.6%로 총 80.0%가 한국인에 대한 자긍심을 갖고 있는 것으로 나타났다.<sup>42</sup> 반대로 북한주민 또한 2018년 7월 주체사상에 대한 자부심을 약간 가지고 있다 27.6%, 매우 큰 자부심을 갖고 있다 42.8%를 합하여 총 70.1%가 주체사상에 대한 자부심을 갖고 있는 것으로 나타났다.<sup>43</sup> 이러한 남북 구성원의 의식구조 속에도 한국과 조선의 자기국가와 체제에 대한 자

<sup>41</sup> 김학재 외, 『2019통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2020), p. 92.

<sup>42</sup> 위의 책, p. 465.

<sup>43</sup> 정동준 외, 『북한주민통일의식 2018』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2019), p. 214.

부심이 높게 형성되어 있음을 볼 수 있다.

이와 같이 남과 북에서 국가성의 강화에 따라 국민국가(nation-state)에 관한 새로운 의식이 형성되고 있다. 북한에서는 우리국가제일주의가 등장하여 공화국 조선에 대한 자긍심과 강조를 이어가고 있다. 남한도 대한민국의 국가적 위상을 한층 강조하고 있다. 조선과 한국은 민족정체성을 넘어 국가정체성으로 발전하고 있고 민족국가 혹은 국민국가로서의 성격이 확연해지고 있다. 근대 국민국가로서의 면모를 갖추어 가고 있는 것이다. 남북의 공식회담에서 남측, 북측 등의 지리적 개념을 사용하면서도 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 호명되고 있고 상대국 지도자의 공식 호칭을 부르고 있다는 점은 국가실체의 위상이 남북관계에서도 달라지고 있음을 보여준다. 통일국가의 명칭은 바로 이런 변화된 환경과 맥락에서 논의되고 있는 것이다.

## V. 대한조선: 결론을 대신하여

지금까지 살펴본 바와 같이 코리아는 조선과 한국 사이에 끊임없는 민족정체성 논쟁을 전개해 왔다. 1897년 조선의 고종이 나라의 이름을 조선(朝鮮)에서 대한(大韓)제국으로 새로 정함으로써 우리 민족정체성은 큰 변화를 이루었다. 1919년 대한민국임시정부 수립시까지 대한(大韓)의 정체성은 별다른 논란이 없었던 것으로 보이나, 임시정부의 국민대표회의가 결렬된 후, 임시정부를 부정하는 청년공산계열 창조파가 모여 1923년 조선공화국을 결성함으로써 대한(大韓)과 조선(朝鮮)의 정체성 논쟁은 점화되었다.

해방 이후 1948년 대한민국 정부수립 당시 대한민국 국명이 압도적 다수로 채택되었으나 조선의 국명도 소수 의견으로 제시되었다. 공산주의·사회주의자들은 조선공화국 또는 조선인민혁명군 등 조선이라는 국호를 사용해 왔고 1948년 북쪽 정부 수립 시 조선이라는 명칭을 사용함으로써 남과 북에서 대한(大韓)과 조선(朝鮮)이 민족정체성 투쟁을 본격화하였다.

한국과 조선의 민족정체성이 아직 확고하지 않았던 냉전시기에는 국제적으로 냉전이테올로기가 강하게 자리 잡고 있던 터라 한국과 조선의 정체성 대결보다는 자본주의/공산주의 대립이 압도하여 민족정체성의 대립은 잘 드러나지 않았다. 그러나 체제 안으로는 역사학계를 중심으로 고구려 중심으로 역사를 해석하는 조선과 신라 중심으로 우리민족의 역사를 해석하는 한국으로 첨예하게 대립함으로써

정통성 확보를 두고 치열한 투쟁을 전개하였다. 탈냉전 이후 북한은 보다 전면적으로 조선의 정통성을 주장하려는 목적으로 단군릉을 개건하고 조선민족제일주의를 앞세워 우리 민족의 정통성과 뿌리가 조선에 있음을 공개적으로 강조하고 나섰다. 북한의 정치체제의 특성을 반영하여 김일성을 필두로 김일성민족이라는 용어도 사용하고 있으나, 김일성민족을 태양민족, 조선민족과 연결시키면서 조선의 정통성 투쟁을 전개하고 있다.

통일국가의 이름은 민족과 역사 정통성 문제를 수반한다. 통일 과정에서 한국과 조선은 각자의 업적과 역사해석을 통해 정통성과 정당성을 주장하며 많은 논란과 토론이 있을 것이다. 조선(북한)의 국력이 약해지는 가운데 남과 북은 통일문제를 직접 논의하는 단계로 발전하여 통일국가의 국호를 두고 사활을 건 투쟁이 진행될 것으로 예상되는 바, 이에 대한 준비가 필요하다. 2000년 6.15남북정상회담 이후 통일논의가 비록 선언적이기는 하지만 정부차원에서 언급되었고 2018년 두 차례의 남북정상회담에서도 통일문제가 화두로 떠올랐다. 비핵화, 평화협정, 북미관계 정상화 등 정치외교적 문제가 어느 정도 매듭을 짓고 나면 통일논의가 진행될 것이며, 이 과정에서 필연적으로 민족과 국가의 정체성·정통성 확립을 위한 국호논쟁이 뒤따를 것이다.

탈냉전 직후 1990년대에는 한국과 조선을 넘어서는 제3의 국호를 찾아야 한다는 입장에서 고려가 유력하게 제시되었다. 국호는 쌍방 간의 합의가 추구되어야 하며 한쪽을 표상하는 것으로서의 국호는 기피해야 한다는 입장에서 통일국가의 명칭을 고려로 하는 것이 타당하다는 주장이 대세를 이루었다.<sup>44</sup> 탈냉전 초기에는 한국과 조선의 국제적 위상이 높지 않았고 국가정체성도 단단하지 못했다. 남과 북이 아직 국민국가 정체성이 뚜렷이 형성되지 않았던 터라 자기 국호만을 고집하던 냉전시기의 관행에서 벗어나야 한다는 입장에서 한국이나 조선 대신 고려를 제3의 대안으로 선호하였다.

그러나 탈냉전 30년이 지나는 2020년 시점에 한국과 조선의 민족정체성, 국가정체성은 어느 때보다 강화되었고 명실상부한 민족국가, 국민국가로 간주하기에 부족함이 없다. 1948년에는 서로 다른 이념과 체제를 지향하는 정부로 출발했지만 냉전 45년과 탈냉전 30년을 거치면서 국민국가의 실체로 발돋움하였다. 역사해석을 각자 자기 체제 중심으로 내림으로써 한민족과 조선민족은 역사해석을 전혀 달

<sup>44</sup> 이선민, 『대한민국 국호의 탄생』, pp. 183~184.

리하며 두 역사는 확연히 분리되었다. 뿐만 아니라, 한국과 조선은 점점 다른 국가 의식을 형성하고 있다. 75년의 세월이 흐르는 동안 남과 북의 구성원들은 한국과 조선의 민족성, 국가성을 충분히 학습하여 의식구조로 볼 때도 국민국가로서의 완연한 면모를 갖추었다. 무엇보다 국제사회에서 한국이 차지하는 경제적, 문화적, 정치적 입지는 대단히 높아졌으며 그 결과 한국과 조선의 세계적 위상이 달라졌다.

이처럼 달라진 통일 환경에서 통일코리아의 국호는 30년 전과 같을 수는 없다. 무엇보다 탈냉전 30년 동안 한국이 쌓은 국제적 위상과 가치를 감안할 때 대한민국의 국호를 버리고 제3의 대안을 택하는 것은 쉽지 않을 것이다. 국민 구성원의 정서를 고려할 때도 현실적으로 가능할 것 같지 않다. 남과 북이 한국과 조선으로 대립하고 있는 상황을 타개하기 위해 고려(高麗)라는 제3의 대안을 채택할 경우 한국이 지난 75년간 쌓아온 국가이미지나 자산은 상실되고 만다. 고종이 대한을 새 국호로 제정했을 당시의 근대화 정신이나, 일제시기 임시정부를 거처며 관통하던 항일독립 의지의 표상으로서 대한이라는 국호, 더욱이 지난 75년 동안 발전시켜온 산업화와 민주화, 국제적 위상 등을 담고 있는 그릇으로서의 '대한'은 당분간 유지되는 것이 좋을 것이다. 이런 점에서 한국이나 대한이 들어가는 국호를 제정하는 것은 여러 면에서 합리적이며 타당하다.

마찬가지로 통일국호에는 조선의 가치도 충분히 반영되어야 한다. 조선은 우리 민족사에 오래 동안 사용했던 국호이고 대중친화적인 국호이다. 북한도 조선의 국가의식과 자긍심을 갖는 민족국가적 실체로 발전하였다. 특히 통일과정에서 북한 주민들을 끌어안으려면, 그리고 통일이후 사회통합을 도모하려면 조선이라는 국호도 버려서는 안된다. 조선에는 민족제일주의나 문화적 자산만이 아니라 고난의 행군 같은 분단의 아픔을 고스란히 담고 있는데 그러한 부분까지도 유산으로 받아들이는 자세도 필요하다. 조선의 구성원들이 함께 겪어온 모든 경험을 바탕으로 해야만 통일국가의 통합이 가능할 것이기 때문이다.

이런 점에서 북한(조선)의 구성원들을 포용하고 분단의 아픈 과거까지도 기억하면서 세계적 선진국으로 발돋움한 대한민국의 자산을 활용하려면 '대한조선'(大韓朝鮮)이라는 통합국호를 사용하는 것이 좋을 것이다. 특히 남북이 협상으로 통일을 하려는 경우, 자기 국호를 포기하지 않으려는 의지가 강할수록 양측의 주장을 모두 수용하는 방향으로 결정할 수밖에 없을 것이다. 북한이 지도부 차원에서는 조선을 포기하고 고려라는 제3의 대안을 제시하고 있으나, 인민과 대중의 의식을 고려할 때 조선을 포기하기는 어려울 것이다. 남한국민들의 정서를 고려하면 한국을 포기

하는 것은 더더욱 어렵다. 그렇다면 대안은 대한과 조선을 함께 사용하는 방법밖에 없지 않을까 싶다. 이러한 양측의 입장을 감안할 때 조선과 한국을 아우르는 ‘대한 조선’이 가장 타당한 국명이라 생각한다.

남과 북의 국호를 아울러 사용하는 이유는 남과 북에서 구축한 각자의 민족정체성이 뚜렷이 존재하고 있는 데다 국가의 업적과 상징을 자랑스럽게 생각하며 그것을 의식화하고 있는 구성원들을 포용하기 위한 조치인 것이다. 물론 이것은 과도기적 조치이며 통일국가 형성 이후 전체 구성원의 자발적 결의에 따라 언제든지 국호를 대한민국이나 조선 혹은 고려로 개칭할 수 있을 것이다. 대한조선으로 남북의 구성원들이 함께 통일국가를 일정 시간 경험한 이후 또 다른 차원으로 국가발전을 도모할 시점에서 구성원들의 합의에 의해 고려와 같은 제3의 국호사용은 가능할 것이다. 그런 의미에서 대한조선의 국호제안은 잠정적이다. 그러나 남과 북이 당장 통일단계에 들어가 국호를 결정해야 한다면 그것은 잠정적이거나 최종형태로 제안되어야 할 것이다.

■ 제출: 4월 20일 ■ 심사: 5월 6일 ■ 채택: 5월 22일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강응천. 『국호로 보는 분단의 역사』. 서울: 동녘, 2019.
- 김학재 외. 『2019통일의식조사』. 서울: 서울대 통일평화연구원, 2020.
- 김한길. 『현대조선력사』. 평양: 사회과학출판사, 1983.
- 사회과학출판사. 『력사사전 I』. 평양: 사회과학출판사, 1971.
- 손영중·박영해·김용간. 『조선통사(상)』. 평양: 사회과학출판사, 1991.
- 양영식. 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』. 서울: 박영사, 1997.
- 윤병석. 『대한과 조선의 위상: 격동과 시련의 조선말, 대한제국, 대한민국시대』. 서울: 선인, 2011.
- 이선민. 『‘대한민국’ 국호의 탄생』. 서울: 대한민국역사박물관, 2013.
- 정동준 외. 『북한주민통일의식 2018』. 서울: 서울대 통일평화연구원, 2019.
- 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소. 『조선로동당력사』. 평양: 조선로동당출판사, 1979.
- 통일노력60년발간위원회 편. 『통일노력 60년』. 서울: 통일부, 2005.
- 황태연. 『대한민국 국호의 역사적 유래와 민국의 의미』. 서울: 청계, 2016.

## 2. 논문

- 김명섭. “조선과 한국: 두 지정학적 관념의 연속과 분화.” 『한국정치연구』. 제25집 제1호, 2016.
- 김일성. “조국통일민주주의전선 결성에 대하여.” 『김일성저작집 5』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. “현정세와 우리 당의 과업.” 『김일성 저작집 20』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “조선민주주의인민공화국은 우리 인민의 자유와 독립의 기치이며 사회주의, 공산주의 건설의 강력한 무기이다.” 『김일성 저작집 22』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- \_\_\_\_\_. “조국통일의 3대원칙에 대하여.” 『김일성저작집 27』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- \_\_\_\_\_. “민족의 분열을 방지하고 조국을 통일하자.” 『김일성저작집 28』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- \_\_\_\_\_. “조국통일 5대방침에 대하여.” 『김일성저작집 28』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- \_\_\_\_\_. “일본 《이와나미》 서점 상무취체역 총편집장과 한 담화.” 『김일성저작집 28』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- \_\_\_\_\_. “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고.” 『김일성저작집 35』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- \_\_\_\_\_. “구월산을 피서지로 꾸리며 고려태조왕릉을 개건할데 대하여.” 『김일성저작집 44』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 김정일. “당사상교양사업에서 나서는 몇가지 과업에 대하여.” 『김정일선집 10』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- \_\_\_\_\_. “일심단결을 더욱 강화하며 조선민족 제일주의정신을 높이 발양시키자.” 『김정일선집 13』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- \_\_\_\_\_. “민족음악을 현대적 미감에 맞게 발전시킬데 대하여.” 『김정일선집 13』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 박광용. “우리나라 이름에 담긴 역사계승의식-한·조선·고려관.” 『역사비평』. 계간 21호, 1993.
- 이완범. “국호 ‘대한민국’의 명명.” 『황해문화』. 제60호, 2008년.

## 3. 기타자료

- 『연합뉴스』.  
 『朝鮮日報』.  
 한국민족문화대백과사전.

## Koryo or Han-Chosun Korea: On the name of a unified Korea

*Kim, Philo*

The purpose of this paper is to discuss the issue of the name of the unified Korea, which is expected to be fierce conflict between the two Koreas in the process of unification, and to propose the name of the unified nation. North Korea has proposed the name of the unified country with Koryo, while South Korea does not have suggested a specific name in unification proposals. At the beginning of the post-cold war, a third alternative was suggested in the sense that naming either South' Han or North's Chosun should be avoided. For the past 75 years, however, the two Koreas have developed their own system and national identity, and as a result, their consciousness in two Koreas has changed significantly. Above all, considering that Korea's status has risen in the international community, it is practically difficult to give up the heritage of Han Korea in a unified country name. For the reasons, it is suggested to use Han-Chosun Korea, which encompasses Han Korea and Chosun Korea, in order to utilize Han Korea's assets and also to lead Chosun Korea to be integrated to unified nation.

**Key Words:** Country Name, Unified Country Name, Koryo, Han Korea, Chosun Korea, ROK, DPRK, Han-Chosun Korea, National Identity

# 지정학의 '재생산': 김정은시대 북중관계와 북한의 대응 - 『로동신문』(2009-2018) 중국관련 보도에 대한 분석 -

박 동 훈\*

- I. 문제의 제기
- II. 분석자료 및 방법
- III. 중국관련 보도의 주요특징:  
양적 변화 추이
- IV. 중국에 대한 북한의 입장 변화:  
내용분석을 중심으로
- V. 지정학의 '재생산':  
중국에 대한 북한의 인식과 대응
- VI. 결론 및 시사점

## 국문요약

이 연구는 로동신문(2009-2018) 중국 관련 기사를 통해 북한의 중국 관련 담론들을 살피고 북중관계 변화와 북한의 대응을 분석하고자 했다. 분석결과 첫째, 철저한 프로파간다 전략이 구사되면서 로동신문에 반영된 중국의 표상은 중국의 현실 그 자체보다는 북한의 당의 노선과 정책이라는 기본 프리즘에 의해 여과된 결과로 볼 수 있다. 둘째, 2014년 7월부터 로동신문 중국관련 기사가 급격히 줄어들었다. 이는 시진핑 중국 주석 방한이 북한의 민감한 신경을 건드렸음을 말해준다. 북중관

계에서 한국은 하나의 변수로 작용한다. 셋째, 북한은 중국에 대해 이른바 '지정학 재생산'이라는 대항담론과 그에 상응하는 행동들을 통해 자신의 지정학적 가치와 정책적 의지를 반영하고자 한다. 넷째, 초강경태세로 일관하는 것이 아니라 정세에 대한 완급조절, 그리고 북중 간에 존재하는 전통적 수단들을 통해 북중관계를 관리하고자 한다.

**주제어:** 북중관계, 지정학, 로동신문

\* 중국 연변대 국제정치학과 부교수

## I. 문제의 제기

북중관계는 복잡한 동북아정치구도의 중요한 축으로 작용해 오면서 줄곧 학계의 주요 관심사가 되어왔다. 그러나 북중관계의 성격을 명쾌히 규정하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 현재까지 진행된 북중관계에 관한 한국학계의 논의들을 거칠게나마 구분해 보면 주로 다음의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 우선 구조론 또는 지정학적 시각이다. 중미경쟁이라는 구조적 조건하에서 전략적 완충지대(strategic buffer zone) 또는 전략적 자산(strategic asset)으로서의 북한의 지정학적 가치는 중국에 여전히 유효하다는 것에 대해서 거의 공통된 합의점이 존재한다. 한반도의 불안전성, 미래상황 전개에 불확실성(북한의 붕괴, 미국에 대한 의구심, 북한 의도에 대한 의구심)과 책임대국으로서의 ‘명성’(reputation)이라는 3가지 요인이 중국 대북정책을 제약하고 있으며<sup>1</sup> “영향력을 행사할수록 영향력이 감소”되는 딜레마 상황에서<sup>2</sup> 중국은 “동맹과 정상, 과거와 미래가 공존하는 형태로 변모시키고 국익 극대화의 관점에서 선택적으로 양자의 균형을 모색”한다는 것이다.<sup>3</sup>

북중관계 연구에서 또 다른 한 갈래 흐름은 이른바 ‘동북4성론’으로 대변되는 북한의 중국 종속론이다.<sup>4</sup> 중국의 급속성장과 이와 동반되는 북중 경제협력 강화는 고립된 북한의 자생적 성장 가능성을 억제하고 중국에 대한 경제적 의존도를 확대시키면서 북한의 자율성을 제한할 수 있다는 관점이다. 물론 이러한 견해들은 중국의 대북영향력 한계와 자주성을 강조하는 북한의 수용논리를 간과했다는 비판에 직면하게 되었고,<sup>5</sup> 특히 북한의 연이은 핵·미사일 도발로 북중관계에 난기류가 발생하면서 관련논의가 잦아들기도 했다. 그러나 종속론은 한국 내 좌파 우파나 진보 보수를 막론하고 민족주의적 프리즘을 통해 문제를 바라본다는 점에서 상당한 담론적 공간이 암묵적으로 존재하고 있다. 이러한 네거티브(negative)식 담론이 최종심급에서 북중관계 발전에 대한 부정적 인식을 결정짓는 인식론적 틀로서 빈번

<sup>1</sup> 최명해, “북한의 2차 핵실험과 북·중 관계,” 『국방정책연구』, 제25권 제3호 (2009), p. 135.

<sup>2</sup> 이희옥, “중국의 대북한 영향력과 북중관계의 ‘재정상화,’” 『중소연구』, 제3호 (2018), pp. 7~39.

<sup>3</sup> 문홍호, “시진핑 집권 2기 중국의 대북정책: 선택적 균형전략의 최적화와 공세적 한반도 영향력 경쟁,” 『현대중국연구』, 제20집 3호 (2018), pp. 15~35.

<sup>4</sup> 조명철 외, 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2005); 남성욱, “중국자본 대북투자 급증의 함의와 전망,” 『통일문제연구』 통권 제45호 (2006).

<sup>5</sup> 이희옥, “중국의 대북한정책 변화의 함의: 동북4성론을 논란을 포함하여,” 『현대중국연구』, 제8집 제1호 (2007).

하게 활용되고 있다는 것이다.<sup>6</sup>

북중관계에 관한 한국학계의 상기 두 갈래 흐름을 보면 지정학적 시각은 중국학 연구자들에 의해, 종속론은 북한학 연구자들에 의해 논의되는 성향이 있다. 중국학 연구자들은 일반적으로 중국의 대북정책이라는 기본 틀 내에서 '지정학 변인'을 양자관계 모든 변화의 독립변수로 간주하는 구조론적 사고를 갖고 있다. 이에 반해 '종속론자'들은 경제적 영역에서의 북한의 대중의존도를 중심으로 정치적 종속의 가능성을 염두에 두면서 다소 음모론적 시각에서 중국의 대북정책을 경계하고자 한다. 그러나 상기 두 갈래 연구흐름의 공통된 문제점은 북중관계에서의 북한변수에 대한 체계적인 논의들이 결여되어 있다는 것이다. 실지 한반도 상황의 전개를 살펴보면 북한의 공세적이고 선제적인 대외행보들로 인해 정세변화가 크게 요동치는 경우가 많았다. 즉 북한의 행위는 단지 '반응적'(Reactive)이 아닌 생존과 안보를 추구하는 '적극성'을 띠고 있으며,<sup>7</sup> '떼쓰며 우는 아이'가 아니라 나름대로의 논리성과 합리성에 기초하고 있다는 것이다. 또한 북중 양국의 비대칭관계 속에서도 주체성과 자주성을 국가의 이념으로 간주하는 북한의 행보에 의해 중국의 대북 인식이 변화해왔다는 점에서도 양자관계 속 북한요인의 역할에 대해 충분한 관찰과 분석이 필요하다.<sup>8</sup>

이런 맥락에서 이 연구는 북중관계에 대한 체계적 이해를 위한 유익한 보충의 일환으로 중국과 관련해 북한이 내부적으로 형성하는 담론을 분석함으로써 북중관계에 대한 북한의 입장 변화와 정책적 대응을 살펴보고자 한다. 구체적으로 북한의 중국 관련 담론들을 살피는 작업을 통해 중국 또는 국제사회에 던지는 북한의 정치적 메시지를 파악하고자 한다. 이를 위해 북한 조선로동당 기관지인 『로동신문』을 분석대상으로 삼았다. 주로 다음의 문제들에 대답하고자 한다. 첫째, 북한의

<sup>6</sup> 차문석, “북·중 관계의 역사와 현재: ‘북한의 중국 종속론’ 비판을 중심으로,” 『북한학연구』, 제2권 제1호 (2006).

<sup>7</sup> 최명해, “북한의 2차 핵실험과 북·중 관계,” pp. 120~121.

<sup>8</sup> 북중관계 관련 연구에서 북한을 연구대상으로 한 연구는 상당히 드물다. 대표적인 연구로 김용호, “비대칭동맹에 있어 동맹신뢰성과 후기동맹딜레마: 북중동맹과 북한의 대미접근을 중심으로,” 『통일문제연구』, 통권 제36호 (2001); 장용석, “북·중관계의 성격과 중국의 부상에 대한 북한의 인식,” 『통일과 평화』, 4집 1호 (2012); 황지환, “북중관계와 북한의 대중정책,” 『성균치이나브리프』, 제2권 3호 (2014) 등을 들 수 있다. 김용호는 한중수교 등으로 인한 중국의 동맹신뢰성 저하와 이로 인한 북한의 후기동맹딜레마가 결국 북한의 대미접근을 유도했고 미국이 북중동맹에 또 다른 의미로 등장하게 되었다고 주장한다. 장용석의 경우 북중관계는 혈맹이라기보다 전략적·비대칭적 협력관계이며 북한은 중국의 부상에 따른 동아시아 지역 질서의 변화와 미중 간의 경쟁을 주목하면서 자신의 지정학적 가치를 부각시킨다고 강조한 점이 주목된다.

중국관련 보도는 어떠한 특징을 보여주고 있는가. 둘째, 중국은 북한에 어떻게 인식되고 있는가? 셋째, 중국에 대한 북한의 담론은 어떻게 전개되었는가? 넷째, 대중 인식 변화와 함께 북한은 어떠한 대응논리를 펼쳐왔는가 등이다.

## II. 분석자료 및 방법

본 연구는 중국에 대한 북한의 대응담론을 살펴보기 위해 로동신문을 분석대상으로 선정하였다. 주지하다시피 로동신문은 북한노동당 기관지로 북한정부의 공식입장을 대표함과 동시에 다른 언론매체의 기준이 되고 있다.<sup>9</sup> 로동신문은 호소성과 선동성이 강하고 북한당국이 주도하고자하는 사회적 담론을 전달하는 통로 역할을 한다. 또한 북한 여러 언론사들에 대비하여 중국과 관련된 기사를 가장 많이 보도하고 있는 매체이기 때문에 북한의 중국에 관련된 견해를 분석할 수 있는 자료로 분석 가치를 지닌다. 특히 로동신문은 정론성을 지향하면서도 긍정 혹은 부정의 이분법적 시각으로 보도하는 특징이 있기에<sup>10</sup> 중국에 대한 인식 변화도 극명하게 나타내고 있을 것으로 판단된다.

이 연구는 분석시기를 2009년부터 2018년까지의 10년으로 설정했다. 2009년은 김정은을 중심으로 한 후계체계 구축이 본격적으로 개시되던 시기였고 또한 북중관계도 새롭게 정립되던 시기였다. 그러나 2012년 북중 양국 지도자들이 교체된 이후 특히 북의 연이은 핵·미사일 실험과 중국의 이에 대한 이례적인 강경대응으로 양국 간 갈등의 골이 깊어지기 시작했다. 그러던 북중관계는 2018년 한반도 정세 완화와 함께 또 다시 복원되기 시작했다. 환언하면 2009년부터 2018년 사이 북중 양국은 극명하게 대조되는 협력-갈등-협력의 세 단계를 거쳐 왔다는 것이다. 2009년부터 2012년은 정치에 입문한 김정은의 대중인식 형성단계라 할 수 있고, 2013년부터 2017년까지는 김정은 집권 이후 양국 간 전략적 이해차이로 갈등이 표출되던 시기로 북한 중국 인식의 속살을 살펴 볼 수 있는 중요한 단계로 볼 수 있다. 때문에 이 부분에 본 연구의 중점을 두고자 한다.

<sup>9</sup> 신정화, “김정일정권의 대일정책: 「로동신문」과 「조선신보」 분석을 중심으로,” 『한국시민윤리학 회보』, 제24집 1호 (2011).

<sup>10</sup> 주정화, “로동신문을 통해 본 김정은 정치스타일,” 『사회과학연구』, 30권 2호 (2014), pp. 55~80.

분석을 위해 대상기간 동안 로동신문 지면에 실린 기사 중 '중국'을 검색어로, 그 중에서 중국을 주요 보도 대상으로 한 관련 기사들만 추출했다. 언론을 통한 프로파간다에는 특정한 사건, 이슈나 쟁점의 보도 여부, 특정한 사실에 대한 강조와 축소 여부 및 특정한 논리, 입장과 태도의 부각 또는 외면여부 등 다양한 담론 전략이 동원된다.<sup>11</sup> 따라서 일정기간 동안 중국 관련 보도의 양적 변화추이를 파악하는 것은 북한의 중국에 대한 기본 시각을 반영하는데 있어서 큰 의미를 지닐 수 있다. 양적 방법론에 따른 연구를 할 경우 생길 수 있는 문제들을 보완하기 위해 로동신문에 실린 관방 공식입장, 로동신문의 사설, 논설에 대한 정성분석을 함께 진행하고자 했다. 분석결과의 해석에 있어서 담론이 생산되는 맥락, 즉 역사적 구조도 함께 고려하고자 한다.

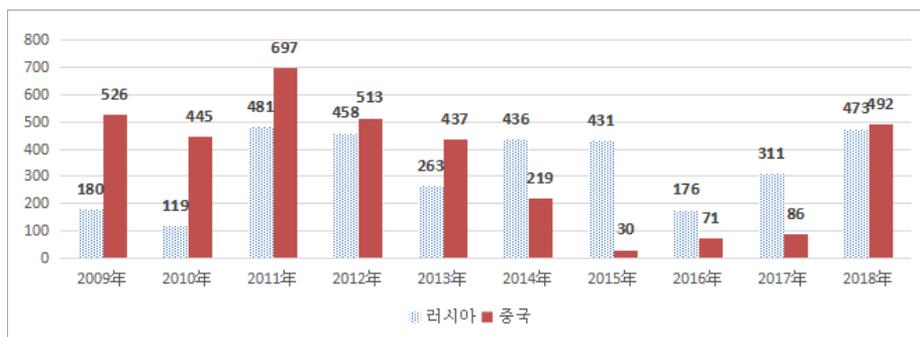
### Ⅲ. 중국관련 보도의 주요특징: 양적 변화 추이

#### 1. 중국관련 기사의 빈도 변화

북한은 언론을 통해 대외정책의 입장과 태도를 부각시키고, 내부적 선동을 통해 사회적 지지기반을 확보하는 등 다양한 담론전략을 구사하고 있다. 이 연구는 중국에 대한 북한의 언론보도 양상을 분석함으로써 북중관계의 내면, 북한의 중국에 대한 인식을 읽어 낼 수 있을 것으로 보았다. 따라서 우선 로동신문의 중국관련 보도의 양적 변화를 분석함으로써 북중관계 변화가 중국 관련 기사 보도에 어떤 영향을 미치는지를 파악하고자 했다. 특히 이 부분에서는 중국 관련 보도의 양적 변화 추이만 집계할 경우 파생될 수 있는 단선적인 해석을 피하고 보다 입체적인 분석시각을 갖기 위해 중국관련 기사와 2008년 6자회담 퇴출 이후 국제적 고립 상태에도 여전히 우호적 관계를 유지했던 러시아에 대한 보도의 양적변화를 비교했다.

<sup>11</sup> 선상신·김성해, “북한 언론과 대외정책: 6자회담 보도를 통해서 본 북한 엘리트의 프로파간다 전략,” 『북한학연구』, 제7권 제1호 (2011), p. 270.

〈그림 1〉 중국과 러시아\* 관련 보도 변화 추이



자료: 저자 작성

\* 연구의 필요상 러시아 관련 보도 빈도수만 집계하고 구체적인 내용분석은 진행하지 않음.

결과적으로 비교적 의미 있는 분석결과가 나왔다. 북중수교 60주년을 맞는 2009년 로동신문 중국 관련 기사는 총 526건으로 거의 러시아 관련 보도의 3배에 달했다. 이러한 상황은 2010년까지 유지되다가 김정일 국방위원장이 러시아를 방문한 2011년부터 로동신문의 러시아 관련 보도의 양이 대폭 늘어났다. 그러나 중국관련 보도가 여전히 러시아를 우세했다. 이러한 상황은 2014년에 이르러 역전된다. 2014년 현재 러시아 관련 보도가 426건인 반면 중국관련 보도는 219건으로 급격히 줄어들며 러시아의 절반수준에 이른 것이다. 그 이후 북중관계가 회복되는 2018년에 이르러서야 중국 관련 보도가 다시 러시아를 우세하기 시작한다. 이 시기 제3차 핵실험과 일련의 강경조치들에 의해 국제사회에서 고립상태에 빠진 북한과 크림반도 합병 및 시리아 내전으로 서구국가들과 첨예하게 대립하는 러시아간에 전략적 협력이 필요했다. 따라서 로동신문에 러시아 관련기사가 비중 있게 다루어지는 것은 가히 이해될 수 있는 부분이다. 문제는 왜 2014년을 기점으로 중국관련 보도가 급격히 줄어들었는가라는 점이다. 빈도 변화를 보다 구체적으로 들여다 보기위해 로동신문 중국관련 기사를 월(月)별로 집계해 보았다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉에서 보듯이 로동신문 중국 관련보도의 빈도수는 두 개의 시점을 계기로 큰 하락폭을 보였다. 첫째는 2013년 2월과 3월 중국기사 빈도수는 각각 2건과 6건으로 급격히 감소했다. 2012년 12월 북한의 ‘은하 3호’발사와 2013년 2월 제3차 핵실험에 따른 유엔 안보리 제재 2087호(2013.1.22.), 2094호(2013.3.7.)에 중국이 적극 동참한 것과 연관될 수 있다. 그러나 4월에 들어서면서부터 중국 관련 기사는 다시 늘어나기 시작했다.

〈그림 2〉 중국 관련 보도 변화 추이



자료: 저자 작성

두 번째는 2014년 7월이다. 2013년 4월부터 일반수준을 유지했던 중국기사가 이 시점을 계기로 급격히 줄어들고 2018년 3월 김정은 방중 이전까지 지속적으로 탄력을 받지 못했다. 특히 2014년 1월부터 7월까지 중국기사 보도 건수는 총 215 건이었지만 8월부터 12월까지 5개월간의 보도 건수는 겨우 4건에 불과했다. 그 이후 2015년 보도 건수는 30건, 2016년에는 71건, 2017년에는 86건에 불과하여 월 평균 10건을 초과하지 못했다. 그렇다면 로동신문의 중국관련 보도가 급격히 줄어든 시점은 왜 하필이면 2014년 7월이었을까. 실지 2014년 7월은 중국 시진핑 국가주석이 한국을 방문한 시점이다. 중국의 신임지도자가 북한을 먼저 방문한 이후 한국을 방문하던 관계를 깨고 시진핑 주석이 7월 3일 우선먼저 한국을 방문했던 것이다. 중국의 대 한반도정책 조정 및 한중관계 강화가 북한 지도부의 민감한 신경을 건드린 결과라고 유추할 수 있다.

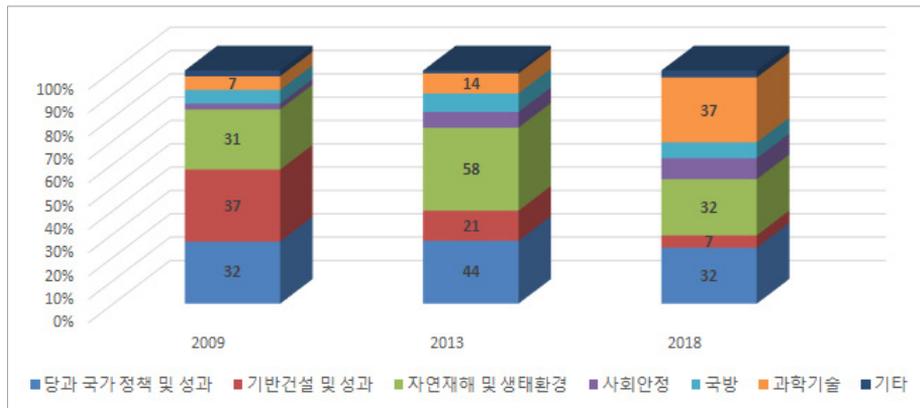
## 2. 보도내용의 유형변화 추이

중국관련 보도를 보다 깊이 있게 들여다보기 위해 관련기사들을 유형별로 분류하고 그 변화를 살펴보고자 했다. 북한학자들은 언론에는 정치사상교양자료, 경제교양자료, 문화교양자료, 정세교양자료들이 반드시 포함되어야 한다고 천명한다.<sup>12</sup> 중국관련 보도는 응당 정세교양자료에 해당될 것이다. 국제정세자료는 일반적으로 북한 지도자에 대한 흠모자료, 투쟁성과 소개자료, 국제공산주의운동 투쟁자료, 신흥국가·발전도상국들의 새생활 투쟁자료, 자본주의국가의 노동운동자

<sup>12</sup> 김영주, “『로동신문』에 나타난 대남보도 논조 분석: 2008년 이후를 중심으로,” 『언론과학연구』, 제10권 4호 (2010), p. 83에서 재인용.

료, 제국주의국가의 음모·죄행 폭로자료 등이 취급되어왔다.<sup>13</sup> 이상의 분류에 근거하여 이 연구는 수집된 자료들을 크게 중국 국내소식(사회주의 각 건설분야 투쟁 성과, 기타 사건·사고), 중국의 대외관계(중국과 기타 국가들 간의 협력과 갈등관계), 북중관계(지도자들 간 교류, 정치·경제·문화·군사 등 영역의 교류와 각종 기념 활동) 등 세 가지로 분류하였다.

〈그림 3〉 중국 국내기사 보도 변화 추이



자료: 저자 작성

우선, 중국 국내소식 보도는 중요정치 소식과 기반시설 건설 및 민생개선, 자연재해·환경오염과 퇴치운동 성과, 사회적 안정을 위한 노력 등 내용들이 포함된다. 2009년, 2013년, 2018년 국내소식 관련 보도 변화를 살펴보면 〈그림 3〉과 같다.<sup>14</sup> 국내 중요 정치소식은 국내소식 보도 전체량의 1/4정도로 중요 비중을 차지하고 있었다. 이에는 국가지도자들의 정책동향, 국내 중요정치행사, 사상 및 당 건설성과 등이 포함되며 일반적으로 300-500자 내외의 단편기사 형식으로 로동신문 제6면에 실리고 있다.

경제영역 투쟁성과들은 주로 기반시설 건설소식을 통해 전해진다. (고속)철도, 수리시설, 발전소, 살림집 조성 등 기반건설 소식을 50-150자 내외 단편기사 형태로 소개한다. 주로 중국 서부지역들에서 기반건설을 통해 ‘빈궁청산’ 노력들이 전개되고 있다는 맥락으로 보도되고 있다. 관련 기사는 2009년 37건에서 2018년

<sup>13</sup> 김영주, 앞의 논문, p. 84.

<sup>14</sup> 2014년 7월 이후 중국 관련기사가 급격히 줄어든 관계로 각 연도별로 비교분석하는 데는 한계가 있었다. 이에 따라 중국 관련 기사가 집중된 2009년, 2013년, 2018년을 비교대상으로 선정했다.

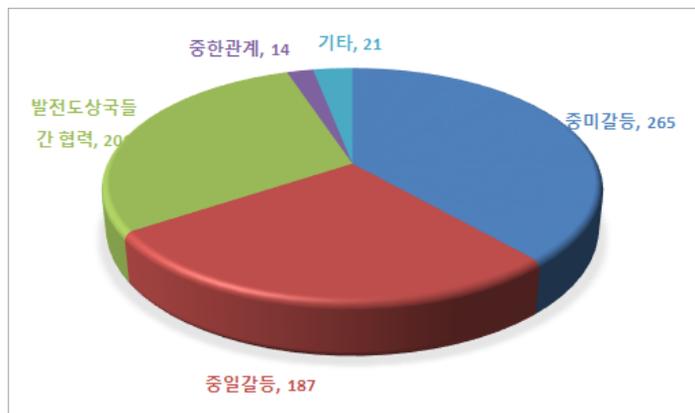
7건으로 줄어들었다. 자연재해(큰물피해, 가뭄, 지진, 태풍, 전염병 등)의 심각성을 소개함과 동시에 생태환경 개선(환경오염, 산림복구, 습지건설)을 위한 노력들도 단편기사 형태로 짧게 소개되고 있다. 이는 북한이 2000년대에 들어서면서 산림조성을 본격적으로 시작한 것과 연관되는 것으로 볼 수 있을 것이다.<sup>15</sup> 관련기사 역시 해당년도 국내기사 전체의 1/4비중을 유지하고 있다. 국내 기사 유형변화에서 가장 주목되는 부분이 바로 과학기술 발전성과를 소개하는 부분이다. 즉 2009년 과학기술 관련 보도는 7건에서 2018년 현재 37건으로 그 비중이 5.8%에서 27.8%로 현저히 증가했다. 물론 과학기술 발전성과 보도 중 위성발사 관련 소식이 37.8%(2018)를 차지하여 그 비중이 가장 높았지만 최근 들어서는 유선 원격조종 수중 로봇·무인기·인공지능 등 제4차 산업혁명과 관련된 최첨단 기술들에도 높은 관심을 갖고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 중국의 대외관계 관련 보도는 주로 중미관계, 중일관계, 중국과 기타 개발도상국들과의 관계로 대분될 수 있다. 2009년부터 2018년까지 보도된 중국 대외관계 관련 기사 총 674건에서 중미관계 관련 보도는 39.3%(265건)를 차지했고, 중일관계는 27.7%(187건)를 차지하고 있다. 중국과 미일 간 갈등을 소개하는 관련 기사가 전체 대외관계 기사의 2/3수준을 차지하고 있음을 말해준다. 총체적으로 중국과 미일 간 갈등이 “갈수록 치열해지고 있다”는 것이 로동신문의 기본평가이며 이러한 기사들은 대체로 1,000-2,000자 내외로 관련 내용들이 상대적으로 상세하게 소개되고 있다. 특히 중미 무역 갈등이 폭발하면서 2018년 로동신문에 실린 중미갈등 관련 기사는 88건에 달했다. 중국과 발전도상국들 관련 기사는 총 201건으로 전체 대외관계 관련 기사의 약 1/3을 차지한다. 중국과 발전도상국들 간의 협력을 강조하고 있으며 주로 두 가지 유형으로 구분된다. 첫째, 중국과 쿠바, 파키스탄 등 발전도상국들 간 협력관계를 50-100자 내외의 단편기사 형태로 보도하고 있는데 이러한 기사가 중국과 개발도상국 간 관계의 절대대부분을 차지한다. 둘째는 중국과 러시아 등 브릭스(BRICS) 국가, 상해협력기구 성원국들 간 전략적 협력관계를 강조하는데 이러한 기사는 비록 양적으로는 많지 않지만 보다 상세하게 다룬다는 점이 특징적이다. 미국의 일방주의, 패권주의에 대처하여 중러 간 전략적

<sup>15</sup> 북한은 2000년대 들어 산림조성에 있어 수림화와 원림화를 더욱 강조하기 시작했으며 2009년부터 북한 내 산림자원(토지, 동·식물자원)에 대한 전반적인 조사를 실시하고 이를 기반으로 장·단기 산림전략을 수립하였다. 한국과학기술한림원, “북한 산림생태 및 환경변화에 적합한 조립수종 선정 연구,” 연구보고서 (2014), p. 27.

협력이 강화되고 있으며<sup>16</sup> 경제발전 속도에서도 서구 국가들을 능가하는 브릭스  
 성원국들이 협조하면서 서구주도 국제질서 도전의 경쟁자로 되고 있다는 논지를  
 펴고 있다.<sup>17</sup> 그 외 ‘중국’이라는 검색어가 들어간 한중관계 관련 기사는 총 14건으  
 로 주로 ‘사드’문제를 둘러싼 양국 갈등 및 한국의 ‘사대외교’가 주를 이루었다.

〈그림 4〉 중국 대외 관계 기사 특징



자료: 저자 작성

셋째, 북중관계 관련보도는 주로 정상들 간 교류(축전, 조전, 특사파견, 상호 방  
 문), 정부 주요부문 간 교류(외교, 군사, 경제, 문화 등), 각종 사회단체 대표단 파견  
 (장애인, 청년단체, 언론, 출판사, 연구기관 등)과 기념행사(우호조약체결, 수교기  
 념일 등), 항일유족 방북소식 등이 포함된다. 2012년 12월 북한의 미사일 발사와  
 2013년 초 제3차 핵실험 이후 유엔 안보리 대북제재가 강화되면서 북중교류 관련  
 기사들도 대폭 줄어들었다. 그럼에도 불구하고 북중 고위층 간 교류 및 외교 관련  
 소식은 기타 영역의 교류에 관한 보도들에 비해 그 빈도가 상대적으로 높게 나타났  
 다. 실지 관계악화 단계인 2014년부터 2017년 사이 건국일 기념행사, 전당대회  
 개최 등을 계기로 양 정상은 총 18차례 축전과 답전(答電)을 서로 주고받았음 로  
 동신문을 통해 알 수 있었다. 북한의 연이은 핵·미사일 도발로 인해 북한의 핵노선  
 을 놓고 양자 간에 첨예한 대립관계를 형성했지만 어디까지나 양국 정상들 간, 특히  
 당적 차원에서의 교류의 고삐는 놓지 않았다.

<sup>16</sup> 예를 들어 “전략적목적 실현을 위한 관계강화 움직임,” 『로동신문』, 2013.7.15., 제6면.

<sup>17</sup> 예를 들어 “날로 활발해지는 브릭스성원국들의 협조움직임,” 『로동신문』, 2018.6.24., 제6면.

## IV. 중국에 대한 북한의 입장 변화: 내용분석을 중심으로

물론 단지 중국관련 기사의 양적인 변화만으로는 북한의 중국에 대한 시각을 구체적으로 파악하는데 한계가 있다. 북한은 아직까지 전통사회주의 국가의 뉴스개념에 크게 의존하고 있는 국가이다. 즉 북한 언론들은 사실의 객관적 진술보다는 당의 정책이나 노선을 대중예로의 해설침투 및 선전선동 기능을 우선하고자 한다. 북한은 “주체적 역량을 튼튼히”하기 위해 “자주성의 원칙에서 독자적인 분석평가”를 통해 남조선 및 국제정세와 관련한 당의 입장을 천명하는 권위 있고 무게 있는 사실·논평들을 많이 내야 한다고 주장한다.<sup>18</sup> 이런 맥락에서 로동신문에 게재된 북한의 공식입장, 그리고 국제정세와 관련된 사실·논평 등에 대한 분석은 북한의 중국에 대한 기본 생각과 대응양상을 구체적으로 들여다보는데 중요한 의미를 가질 수 있다.

### 1. 제2차 핵실험 이후: 공정성 원칙을 위배한 유엔안보리와 조중친선

2009년은 북중수교 60주년이 되는 해였다. 2008년부터 양국은 2009년을 “조중 친선의 해”로 규정하고 경제문화교류를 강화할 데 대해 합의했다. 또한 국제 금융위기, 김정일 국방위원장 건강 악화, 북한 후계체제 구축 개시 등 다양한 원인으로 인해 중국의 대북정책이 새로운 변화를 보이던 시기였다.<sup>19</sup> 바로 이러한 시점에 북한은 2009년 4월 ‘광명성 2’호를 발사했다. 유엔 안보리는 대북제재 대신 ‘의장성명’(4.14)을 통과시켰다. 중국은 여전히 6자회담 재개에 높은 기대를 걸고 있었지만 북한 외무성은 4월 15일 곧바로 성명을 발표하고 유엔안보리가 “미국의 강도적 논리를 그대로 받아 물었다”고 비난하면서 6자회담 퇴출과 함께 자위적 핵 억제력을 강화해 나갈 것임을 선포했다.<sup>20</sup>

이 시기 북한의 중국에 대한 불만은 ‘유엔안보리’라는 상대적으로 모호한 개념을 통해 표출되었고, 또한 ‘유엔안보리’와 ‘미국 및 그 추종세력’을 분리시켜 안보리를 미국주도하에 ‘도용’되는 도구적 존재로 보는 경향이 있었다. 유엔안보리를 “미국

<sup>18</sup> 조선로동당출판사, 『출판보도사업에 대한 당의 방침해설』(평양: 조선로동당출판사, 1985), pp. 77~81, 87.

<sup>19</sup> 2009년 북중 협력 강화의 배경에 관해서는 박동훈, 『글로벌 금융위기 이후의 중국과 한반도』(파주: 한국학술정보, 2014), pp. 146~166 참조.

<sup>20</sup> “조선민주주의인민공화국 외무성 성명,” 『로동신문』, 2009.4.15., 4면.

과 추종세력에 농락”당하여 “불공정성과 이중기준, 전횡의 극치”를 보여줬다고 비난하면서<sup>21</sup> “자주적인 국방력강화”의 필요성을 강조했다.<sup>22</sup> 결국 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 단행했고 이에 유엔 안보리가 제1874호 대북제재 결의를 통과시키자(6월 12일) 북한 외무성은 “플로트늄 무기화, 우라늄 농축 착수” 등 강경조치를 선포했다.<sup>23</sup> 또한 북한은 “우리 문제를 해결할 수 있는 방도와 방식은 당사자인 우리가 제일 잘 알게 되어있다. 현 사태를 해결할 수 있는 대화방식은 따로 있다”<sup>24</sup>고 주장하면서 국제사회의 6자회담 복귀 요구를 거부했다. 요컨대 북한은 제2차 핵실험 이후 안보리의 대북 공동성명 및 제재결의안에 불만을 표하며 그동안 중국이 북핵문제 해결을 위해 어렵사리 구축해 놓은 ‘6자회담’이라는 플랫폼을 거부했다. 단 유엔안보리라는 보다 모호한 대상을 비난했을 뿐 중국을 직접 거론하며 그 불만을 표출하지는 않았다.

10월에 이르러 북중관계는 다시 완화모드에 돌입했다. 로동신문은 “중국인민의 친선의 사절”이라는 제목의 사설을 실어 북중수교 60주년 즉 ‘조중친선의 해’ 폐막식 참여차 평양을 방문한 중국 국무총리 원자바오(溫家寶)를 환영했다.<sup>25</sup> 실제 원자바오 중국 총리의 평양방문을 계기로 북중 양국 간 경제, 인문 등 다양한 영역의 교류가 활성화되었고, 양국관계는 한중수교 이후 최상의 단계를 거치게 된다.<sup>26</sup> 이러한 북중 간 밀착관계는 2012년까지 유지되었다. 2012년 4월 16일, 북한 ‘은하-3호’ 발사에(실패) 대해 유엔 안보리가 규탄성명을 발표하자 북한은 성명을 통해 유엔안보리가 “미국의 강권과 전횡에 눌리워 도용”되었다고 비난하면서도<sup>27</sup> 북중관계는 여전히 “폭넓게 발전”하고 있음을 강조했다.<sup>28</sup>

<sup>21</sup> 리현도, “불공정성과 전횡의 극치, 단호한 정치적 결단,” 『로동신문』, 2009.4.19., 6면; 리현도, “천만부당한 이중기준정책은 끝장나야 한다,” 『로동신문』, 2009.5.2., 6면.

<sup>22</sup> 채일출, “유엔은 특정세력의 지배주의야망실현에 도용되어서는 안된다,” 『로동신문』, 2009.5.4., 6면.

<sup>23</sup> “조선민주주의인민공화국 외무성 성명,” 『로동신문』, 2009.6.14., 2면.

<sup>24</sup> “조선민주주의인민공화국 외무성 성명,” 『로동신문』, 2009.7.28., 4면.

<sup>25</sup> “사설: 중국인민의 친선의 사절,” 『로동신문』, 2009.7.28., 4면.

<sup>26</sup> 이 시기 북중 인문교류에 관해서는 이기현 외, 『한중수교 이후 북중관계 발전: 추세분석과 평가』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 51~97참조. 북중 경험의 추진과정에 관해서는 박동훈, “김정은 시대 북한 체제개혁의 과제: 포스트 마오시기(1976~1978) 중국과의 비교를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제22권 1집 (2013), pp. 179~209참조.

<sup>27</sup> “조선민주주의인민공화국 외무성 성명,” 『로동신문』, 2012.4.18., 7면.

<sup>28</sup> “조중친선은 두 나라 인민의 공동의 재부,” 『로동신문』, 2012.7.11., 6면; 리경수, “영원히 푸르 청청할 조중친선,” 『로동신문』, 2012.10.25., 6면.

## 2. 제3차 핵실험 이후: 자국 이익타산을 우선하는 이기적인 국가

북중관계는 2012년 12월 북한이 ‘은하-3호’ 발사를 계기로 균열이 발생하기 시작한다. 2012년 11월 개최된 중국공산당 제18차 전당대회를 통해 총서기로 선출된 시진핑은 11월 29일 정치국원 리젠궈(李建國)를 평양에 특사로 파견했고 김정은에 친서를 전달했다. 그러나 북한은 특사 귀국 이튿날인 12월 1일 우주공간기술위원회 명의로 ‘은하-3호’ 발사 계획을 발표했다. 12월 12일 “운반 로켓 ‘은하-3’로 인공지구위성 ‘광명성-3’호 2호기를 궤도에 진입시키는데 성공”한다.

2013년 1월 22일 유엔 안보리 대북제재 2087호 결의안이 통과되자 북한은 중국을 포함한 유엔 상임이사국들에 대한 불만을 감추지 않았다. 1월 23일 북한 외무성은 대북제재에 대해 유엔 안보리를 “미국의 적대시 정책에 맹종 맹동한 결과”, “겁쟁이들의 비열한 처사”라고 비난하면서 다소 과격한 용어들을 사용하기 시작했다. 이어서 “9·19 공동성명의 사멸과 조선반도 비핵화 종말”을 선언하고 “핵 억제력을 포함한 임의의 물리적 대응조치”들을 취해 나갈 것임을 선포했고<sup>29</sup> 국방위원회도 “세계의 공정한 질서를 세우는데 앞장서야 할 큰 나라들까지 제정신을 차리지 못하고”, “허수아비 국제기구”<sup>30</sup>로 표현하면서 추가적인 핵실험을 진행할 것임을 예시했다.

특히 이 시점에 개최된 “구성된 정세와 관련한 국가안전 및 대외부문 일군협의회”에서 김정은은 “여러 유관측들이 문제의 공정한 해결과 사태의 격화를 막기 위해 노력을 기울였으나 스스로 인정하다시피 그들의 능력에도 한계가 있다”고 평가함으로써 대북제재에 동참한 중국과 러시아에 대한 실망감을 감추지 않았다.<sup>31</sup> 그 이후의 상황을 살펴보면 북한은 이미 유엔안보리 대북제재를 예상하고 군사위 확대회의에서 예정한 기존 일정대로 초강경 대 강경 대응방식을 취했던 것으로 보인다. 3월 6일 북한은 최고 사령부 명의로 조선정전협정 백지화, 조선인민군 판문점 대표부 활동 전면중지를 공포한데 이어<sup>32</sup> 3월 7일에는 외무성 명의로 “핵 선제 타격권리 행사”를 선언했다.<sup>33</sup> 대북제재 2094호 결의안이 통과되자 “조선반도에는

<sup>29</sup> “조선민주주의인민공화국 외무성 성명,” 『로동신문』, 2013.1.24., 1면.

<sup>30</sup> “조선민주주의인민공화국 국방위원회 성명: 나라의 자주권을 수호하기 위한 전면대결전에 떨쳐나서게 될 것이다,” 『로동신문』, 2013.1.25., 1면.

<sup>31</sup> “경애하는 김정은 원수님께서 조성된 정세와 관련한 국가안전 및 대외부문 일군협의회를 지도하시였다,” 『로동신문』, 2013.1.27., 1면.

<sup>32</sup> “조선인민군 최고사령부 대변인 성명: 최후승리는 자주권 수호에 떨쳐나선 우리 군대와 인민에게 있다,” 『로동신문』, 2013.3.6., 1면.

<sup>33</sup> “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 성명,” 『로동신문』, 2013.3.8., 1면.

일촉즉발의 초긴장상태가 조성되었다”고 주장하면서<sup>34</sup> 정부·정당·단체의 특별성명을 통해 전시상황을 선포했다.<sup>35</sup>

이 시기부터 북한의 중국에 대한 언사(言詞)들도 변화를 보이기 시작했다. 2013년 2월 2일, 로동신문은 논평을 계기로 안보리에는 “지난 시기 미국의 패권주의적인 이중기준에 반발해 나서곤 하던 나라들도 있다”고 전제하면서 “그 나라들도 자기의 이득을 위해 미국에 맹목적으로 동조한다는 것을 실증했다”고 주장하기 시작했다.<sup>36</sup> ‘은하 3호’발사에 대한 유엔안보리 대북제재 강화를 계기로 북한의 중국과 러시아 등 우방국들에 대한 시각도 점차 변화하기 시작했고 대북제재 결의는 단지 “미국과 그 추종세력들에 놀아난 결과”인 것이 아니라 “자국의 이해관계만 타산”하는 대국들의 이기주의적인 행태에도 중요한 책임이 있다고 주장했다.

물론 중국에 대한 불만이 커지기 시작했지만 북중 간의 고위층교류는 그런대로 유지되었다. 중요 정치행사 때마다 정상들 간 축전이 오갔고 고위급 상호 방문을 이어가며 ‘전략적 소통’의 전통을 유지하고자 했다. 특히 김정은은 7월 29일 중국 인민지원군 사령부가 자리 잡고 있던 성흥혁명사적지, 회창군 중국인민지원군 렬사용원을 방문하면서 이 지역들을 “잘 꾸리고 그를 통한 교양사업을 강화”해야 한다고 지시하기도 했다.<sup>37</sup>

이 시기 오히려 중국의 북한에 대한 불만이 더 가시적이었다. 김정은 특사신분으로 베이징을 방문한 최룡해 총정치국장은 귀국직전이 되어서야 시진핑 주석을 만날 수 있었다. 북한 정권 수립 기념일인 2013년 9월 9일 중국 지도부가 김정은에 보낸 축전에서 “조선로동당의 령도 밑에 조선인민은 사회주의 건설위업에서 중요한 성과를 이룩하였다”고 표현함으로써 김정은을 거론하지 않았다는 점에서도 이를 발견할 수 있다.<sup>38</sup> 중국의 체면을 고려하지 않고 로켓 발사와 핵실험을 강행하고, 심지어 중국이 가장 우려하는 한반도 안정을 ‘전시상황’에까지 끌고 간 것에 대한 중국의 불만이 증폭된 결과로 볼 수 있을 것이다.

<sup>34</sup> “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 성명,” 『로동신문』, 2013.3.9., 1면.

<sup>35</sup> “조선민주주의인민공화국 정부, 정당, 단체 특별성명,” 『로동신문』, 2013.3.31., 1면.

<sup>36</sup> 리경수, “날강도적인 <제재결의>는 이중기준의 극치,” 『로동신문』, 2013.2.2., 6면; 전영희, “미국의 강권책동에 동조하는 것은 최악이다,” 『로동신문』, 2013.5.3., 6면.

<sup>37</sup> “경애하는 김정은원수님께서 전승 60돛에 즈음하여 중국인민지원군 사령부가 자리잡고 있던 성흥혁명사적지를 돌아보시었다,” 『로동신문』, 2013.7.30., 1-6면.

<sup>38</sup> 2012년의 경우에는 “오늘 조선인민은 김정은동지와 조선로동당의 두리에 굳게 단결하여 진취적으로 개척하고 분발하여 강성국가건설을 힘있게 다그치고 있습니다.”라고 표현되고 있다. “경애하는 김정은동지께서 최고인민회의의 위원장 김영남 동지, 내각총리 최영림 동지에게 중국의 당 및 국가령도자들이 축전을 보내어왔다,” 『로동신문』, 2013.9.9., 1면.

### 3. 2014년 7월 이후: 미국의 눈치를 보는 죽대 없는 나라

북한의 중국에 대한 입장은 2014년 중반, 즉 시진핑 국가주석의 한국 방문을 전후하여 큰 변화가 나타나기 시작한 것으로 보인다. 북한이 이례적으로 다소 원색적인 언어들 사용하며 중국을 비난하기 시작한 것이다. 7월 21일 북한 국방위원회 정책국은 대변인 담화를 통해 “미국이 주도한 유엔안보리 복잡소동에 일부 주대 없는 나라들도 맹종하여 미국의 구린내 나는 꿈무늬를 따르면서 저저마다 가련한 처지에 이른 박근혜를 껴안아보려고 부질없이 원심을 쓰고 있다”<sup>39</sup>고 주장했다. 비록 중국을 직접 거명하지는 않았지만 분명히 한중관계를 의식한 북한의 민감한 반응이었다. 앞에서 논의되었듯이 로동신문 중국관련 보도량이(〈그림 2〉) 급격히 줄어든 것도 바로 2014년 7월이라는 점을 미루어 볼 때, 시진핑 국가주석의 서울 방문은 북한 지도부에 상당한 불만을 가져다 준 것으로 평가할 수 있다.

이러한 한중관계 발전에 대한 북한의 불편한 심기는 한중관계가 급격한 발전을 가져오던 2015년 8월에 이르러 고조된다. 예컨대 8월 13일 북한 외무성 군축 및 평화연구소 명의로 로동신문에 발표된 ‘기념보고서’가 바로 그러하다.<sup>40</sup> ‘보고서’는 주변 외세의 한반도에 대한 이해관계가 서로 다르며 그 중에는 “우리와 함께 피를 흘리며 싸운 역사를 가지고 있는 나라들도 있다”하면서 중국을 지목했다. 또한 “외세가 일방적으로 그 어떤 청탁놀음을 들어주는 자체가…궁극적으로 우리 민족의 적으로 되는 행위”이기 때문에 “분열주의자, 대결주의자들의 청탁”을 받아들일 경우 한반도에서 ‘핵전쟁’ 참화가 발생할 수 있으며 “이 와중에 어떤 핵 불꽃이 조선반도 주변의 어느 곳으로 잘못 튀지는 누고도 모르는 일”이라 경고했다. 실제로 이 시점에 한반도 위기상황은 극도로 심화되고 있었다. 남북은 대북 전단 살포와 확성기 대북방송으로 신경전이 계속되었고 설상가상으로 8월 4일 DMZ지역 ‘목함 지뢰폭발사건’과 8월 20일 ‘서부 전선 포격사건’이 발생하면서 한반도 정세는 새로운 위기를 맞게 된다. 8월 20일 김정은은 중앙군사위원회 비상확대회의를 개최하고 이른바 ‘48시간 최후통첩’을 한국측에 보내면서 한반도는 일촉즉발의 위기상황을 맞이했다. 결국 8월 24일 남북 쌍방은 ‘고위급 긴급접촉’을 통해 ‘목함지뢰 폭발’에 대한 북측의 유감 표시, 남측의 확성기 방송 중단 등에 합의 하면서 위기를

<sup>39</sup> “조선민주주의인민공화국 국방위원회 정책국 대변인 담화: 우리의 정정당당한 자위력강화조치에 대해 함부로 입을 놀리지 말아야 한다,” 『로동신문』, 2014.7.21., 4면.

<sup>40</sup> “조선민주주의인민공화국 외무성 군축 및 평화연구소 기념보고서: 조선의 자주통일은 동북아시아 평화변명의 초석,” 『로동신문』, 2015.8.13., 6면.

넘길 수 있었다.

그 이후 한반도 정세가 다소 완화되기 시작하면서 북중관계도 개선되는 기미를 보였지만 서로간의 신경전은 계속되었다. 북한은 2015년 9월 3일 중국 항일전쟁 전승기념일에 최룡해 총정치국장을 파견했지만 한국을 포함하여 주변국 정상들이 참석한 장소에서 환대를 받을 수 있는 분위기는 아니었다. 그 사이 북한 언론의 대중 보도도 미묘한 변화가 나타났다. 일반적으로 로동신문은 북중 양국 지도부가 주고받는 축전을 북한 지도자 흡모자료 또는 사설 뒤에 1위로 보도하는 것이 관례였지만 2014년 이후로는 러시아, 쿠바, 시리아 등 국가 정상들이 보내온 축전 뒤로 밀려났다. 2015년 10월 북한노동당 창건 70주년을 계기로 중국공산당 중앙정치국 위원 류윈산(劉云山)이 평양을 방문하며 북중관계 복원의 분위기가 형성되는 듯했지만 같은 해 12월 모란봉악단 베이징 공연 보이콧 사건이 발생하였고 2016년 1월 6일 북은 제4차 핵실험을 단행했다.

#### 4. 제5차 핵실험 이후: 어리석은 거인

2016년 이후 북한의 핵·미사일 프로그램이 ‘최후의 관문’을 향해 강행되고 국제 사회의 이에 대한 제재도 강화되면서 한반도는 최대의 위기국면을 맞게 된다. 특히 북한에 대한 유엔의 강력한 제재에 중국이 참여했다는 점에서 중국에 대한 북한의 불만도 고조되었다.

북한은 2016년 1월 6일 “사상 첫 수소탄을 완전성공”한데 이어 2월 7일 다시 “지구관측위성 ‘광명성-4’를 궤도에 진입시키는데 성공”했다. 북한은 유엔 안보리의 추가적 제재가 있을 것이라는 점을 인지하고 있었다. 로동신문은 2월 10일 논평을 통해 “사회경제적 난관이 조성되고 제국주의자들이 압력이 클수록 자기의 힘을 믿고 자기의 주권을 더욱 확고히 세워야”한다고 선동했다.<sup>41</sup> 동유럽 나라들의 실태가 보여주듯이 사대주의에 빠지면 나라가 망할 수밖에 없으며, 따라서 “아무리 엄혹한 시련이 가로놓인다 해도 신심을 잃지 말고 자강력으로 극복”해 나가야 한다는 논리였다. 대북제재가 논의되고 있는 와중에 2월 23일 북한 조선인민군 최고사령부는 중대성명을 통해 청와대, 아태지역 미군기지 그리고 미국 본토가 “선제적 작전수행의 타격대상이 될 것”이라 발표했다. 3월 2일 2270호 유엔 대북제재 결의안이 발표되자 북한은 “이미 예견 된 것으로 별로 놀랄 것도 새로운 것도 없다”고 밝히

<sup>41</sup> 리학남, “사대와 외세의존은 망국의 길이다,” 『로동신문』, 2016.2.10., 6면.

면서 물리적 대응을 포함한 여러 가지 수단과 방법들이 총동원될 것이며, “조선반도와 그 주변에서 누구도 바라지 않는 사태가 벌어진다면 그 책임은 전적으로 미국을 비롯한 대국들과 그 추종세력들, 유엔 ‘제재결의’에 가담한 자들이 지게 될 것”이라고 경고했다.<sup>42</sup>

북한의 연이은 ICBM 발사와 핵실험으로 국제사회의 대북제재가 강화되는 가운데 북은 주로 두 개의 경로를 통해 자체 주장의 합리성을 강조하고자 했다. 첫째는 유엔안보리에 대한 대응이다. 우선 유엔안보리는 “국제법 위에 군림한 열강들의 극단한 이기주의, 지배주의 야망실현의 정치도구로 악용”<sup>43</sup>되고 있기에 “정의와 진리가 무참히 짓밟히는 오늘의 세계에서 오직 제힘으로 자기를 지켜야 한다”고 주장했다. 주로 ‘공화국 정부성명’, ‘외무성’, 통전부 산하 ‘조선아시아태평양평화위원회’ 등의 명의로, 우방국들을 직접 거명하지 않는 방식으로 표출되었다. 둘째, 중국 언론매체들에 대응하는 차원에서 연구기관이나 논평원 명의로 보다 직설적이고 구체적으로 중국에 대한 불만을 토로해 냈다. 유라시아대륙의 관문에 위치하고 있는 조선반도의 지정학적 중요성과 전략적 가치는 날로 상승하고 있으며 핵강국의 전열에 당당히 들어선 “평양으로 향하는 길은 온 세계에 뻗어있다”고 주장하면서 “중국이 미국의 힘에 눌리워 수십 년간 이어온 형제의 우정마저 헌신짝처럼 저버린다면……사방에서 화가 들이닥칠 수 있다는 것을 명심해야 한다”고 경고했다. 심지어 ‘사드’를 막기 위해 대북제재에 동조해 나서면서까지 미국에 양보했지만 결국 “사드”가 한밤중에 기습 배치되는 등 참으로 ‘어리석은 거인’되었다고 비난했다.<sup>44</sup>

유엔의 2371호 대북제재안이 통과된 2017년 8월을 기점으로 한반도 정세는 또 다시 위기가 고조되기 시작했다. 8월 8일 조선인민군 총참모부는 한미합동군사훈련과 이른바 ‘참수작전’을 비난하면서 “선제적인 보복작전”, “정의의 전면전쟁”을 선언함과 동시에<sup>45</sup> 전략군 사령관 명의로 “증장거리 전략탄도로켓 ‘화성12’ 4발

<sup>42</sup> “조선민주주의인민공화국 정부대변인 성명: 우리 공화국의 존엄과 자주권을 난폭하게 유린한 유엔안보리사회의 대조선 ‘제재결의’에 단호한 대응조치로 맞서 나갈 것이다,” 『로동신문』, 2016. 3.5.

<sup>43</sup> “정의와 공정성을 난폭하게 유린한 유엔의 그릇된 처사,” 『로동신문』, 2016.12.11., 6면.

<sup>44</sup> 이에 관해서는 “조선민주주의인민공화국 외무성 군축 및 평화연구소 기념보고서: 조선의 자주통일은 동북아시아 평화변영의 초석,” 『로동신문』, 2015.8.13., 6면; 김철, “조중관계의 기둥을 찍어버리는 무모한 언행을 더이상 하지 말아야 한다,” 『로동신문』, 2017.5.4. 등을 참조할 것.

<sup>45</sup> “조선인민군 총참모부 대변인 성명: 우리 공화국에 대한 미국의 분별없는 ‘전쟁불사’광증은 아메리카제국의 비극적 종말 만을 불러오게 될 것이다,” 『로동신문』, 2017.8.9., 1면.

의 동시발사로 궤도 포위사격 방안을 검토할 것"이라 선포했다. 8월 29일 '화성 12'형 중장거리 로켓을 시험 발사한 뒤 2017년 9월 3일 제6차 핵실험을 단행했다. 특히 2017년 9월 3일은 중국의 항일전쟁 전승 기념일이자 중국의 주최로 제9차 BRICS 국가 정상포럼이 중국 샤먼(廈門)에서 개최되던 날이었다. 이러한 점들을 감안하면 이번 핵실험은 중국을 상대한 측면이 강했다. 김정은이 이례적으로 국무위원장 성명을 내고 트럼프의 "완전파괴" 발언에 대해 "반드시 불로 다스릴 것"이라 선언한 당일인 9월 22일, 로동신문은 '정필'이란 필명으로 논설을 발표하여 중국의 언론과 일부 정치인들의 북한에 대한 부정적 발언들에 대해 "조선을 한갓 강도의 침입을 막는 앞마당, '완충지대'로나 간주하고 옆집에 강도가 들어도 내 밥그릇만 지키면 그만이라는 정치적 식객들의 사고가 참으로 답답하기 그지없다"고 비난했다.<sup>46</sup>

이처럼 2016년과 2017년 사이 북한이 핵·미사일 프로그램을 공세적으로 밀어붙이면서 한반도는 물론 북중 양국도 심한 갈등을 겪게 된다. 중국은 보다 강경한 자세로 대북제재에 임했고 북은 이를 "미제에 대한 굴종"이라 비난했다. 이 시기에는 정부적 차원뿐 아니라 언론을 통한 여론전도 가열화 되는 추세를 보였다. 그러나 중앙당과 지도자 차원에서의 상호 교류가 완전히 차단된 것은 아니었다. 2016년 5월 중국은 북한 노동당 제7차대회 개최를 계기로 북에 축전을 보냈고, 7월 11일 북중 우호조약 55주년 기념일에도 양국 지도자는 서로 축전을 교환했다. 북한이 중국의 항일전쟁승리 기념일인 2017년 9월 3일 제6차 핵실험을 단행하면서 북중 관계가 극히 악화되었지만 김정은 위원장이 다시 중국공산당 제19차대회를 계기로 시진핑 총서기에게 축전을 보내며 이는 11월 18일 시진핑 특사 류타오(劉濤)의 평양방문으로까지 이어졌다. 물론 약 열흘 뒤인 11월 29일 북한은 다시 대륙간 미사일발사를 단행하고 그 성공을 국제사회에 알렸다.

2018년 2월 8일까지만 해도 북핵문제 해결의 중요성을 강조하는 중국에 "마치 잔치집의 담을 넘겨다보는 그 무엇처럼 비루하기 그지없다"고 비난했던 북한은 남 북정상회담이 기정사실화 되고 북미회담도 가시권에 들어온 상황에서 갑자기 북중관계 개선에 시동을 걸었다. 결국 3월 25일 김정은이 첫 해외방문지로 베이징을 선택하면서 북중관계는 또 다시 복원 궤도에 들어서기 시작했다. 3월 30일 로동신문은 선대지도자들이 "심혈을 바쳐 수호하고 소중한 유산을 물려준 조중친선을 귀중히 여기고 눈동자와 같이 대하여야 한다"고 선전하기 시작했다.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> 정필, "창피를 모르는 언론의 방자한 처사," 『로동신문』, 2017.9.22., 6면.

<sup>47</sup> "사설: 조중친선의 새로운 장을 펼친 역사적인 방문," 『로동신문』, 2018.3.3., 1면.

## V. 지정학의 ‘재생산’: 중국에 대한 북한의 인식과 대응

지금까지 로동신문에 실린 중국 관련 기사들에 대한 빈도분석과 내용분석을 통해 지난 10년간의 북중관계 현실, 특히 북한의 중국에 대한 인식과 대응에 대해 살펴보고자 했다. 2009년부터 2018년 사이 북중 양국은 그야말로 협력-갈등-협력의 보다 극명하고 대조적인 시기를 경험해왔다. 상대적으로 혼잡스럽고 내적 논리를 파악하기 어려운 부분이 있었지만 보다 세밀한 고찰을 거치면서 다음의 몇 가지 결과들을 정리해 낼 수 있었다.

### 1. 철저히 구사되고 있는 로동신문의 프로파간다 전략

앞에서도 언급이 되었지만 북한의 언론들은 사실의 객관적 보도보다는 당의 정책이나 노선을 대중에게로 해설침투 하는 기능을 우선시 한다. 환언하면 로동신문에 반영된 중국의 표상은 중국의 현실 그 자체로 반영되기 보다는 북한의 당의 노선과 정책이라는 기본 프리즘에 의해 여과된 결과로 볼 수 있다. 북한과 중국은 모두 사회주의 국가들이지만 국가건설의 철학적 기초에 있어서 본질적 차이가 존재해왔다. 예컨대 중국은 개혁개방초기 개인승배에 대한 부정과 더불어 맑스주의의 유물론적 역사관으로부터 경제건설 중심노선의 근거를 확보했다. 그러나 북한의 경우 상부구조의 정점에는 여전히 ‘유일영도(사상)체계’가 자리 잡고 있고 그 체계 확립의 근거를 주체사상에서 찾고 있다. 주체사상은 맑스주의 유물론을 공식 거부하지는 않지만 어디까지나 인간의 주체성을 강조하면서 ‘인간개조론’과 ‘사상개조론’을 우선적 위치에 놓아왔다. 이러한 맥락에서 볼 때 북한은 이념적으로 중국의 개혁·개방 성과를 긍정적으로 평가할 수 있는 담론구조가 형성되기 어려운 속성을 갖고 있다. 실지 로동신문에 보도된 중국의 발전상은 북한이 내부적으로 관심으로 갖고 있는 ‘삼림 조성’, ‘위성발사’거나 ‘기반시설 건설성과’에 대한 단편적 소개, 그리고 ‘서부지역 빈곤 퇴치’ 및 ‘생태환경 보호’와 같은 기사들이 주를 이루며 개혁개방과 중국 경험에 대한 체계적 서술은 찾아볼 수 없다. 중국에 대한 부정적 기사라고 판단하기는 어렵지만 어디까지나 “대국이면서도 문제가 많은 나라”로 보여지기 쉬운 부분이다. 뿐만 아니라 대외관계에 있어서는 중국과 개발도상국들 간의 협력강화, 중국과 미일 간 갈등 심화라는 이분법적인 해석을 통해 중국을 ‘반제자주’ 진영의 일원으로 보는 한편, 북중 간 노선갈등이 심화 될 경우에는 중국에 대한

불만을 보다 명확히 하는 동시에 중국관련 기사를 대폭 줄이는 “외면전술”을 구사했다.

## 2. 북중관계와 한국 변수

북중관계 변화에서 한국요인이 중요한 변인으로 작용한 것으로 나타났다. 유엔 안보리 대북제재 강화와 이에 대한 중국의 참여로 인해 북한의 중국에 대한 비난 강도가 높아진 것은 사실이다. 그러나 앞에서 제시된바와 같이 로동신문 중국 관련 기사가 급격히 줄어든 시점은 2014년 7월이었다. 이러한 점을 미루어볼 때 북한의 중국에 대한 불만은 시진핑 중국 국가주석의 방한을 계기로 증폭된 것으로 보인다. 실지 북한은 그 이전에도 항상 한중관계가 가까워지는데 대해 민감한 반응을 보인다. 물론 중국정부보다는 한국정부를 비난하는 방식으로 한중관계 진전에 대한 불만을 표출했다. 예컨대, 이명박 정부 시절인 2012년 8월 한중 ‘국방전략대화’가 개최되자 북은 “정의를 귀중히 여기고 불의를 허용하지 않는 사람이라면 누구나다 미국과 함께 쥐명박 역적패당과 같은 추종세력들의 온갖 음모책동에 각성을 높이고 그것을 과감히 짓부셔야 한다”고 주장했다. 그래야만 한반도와 그 주변지역의 진정한 평화와 안정을 위한 담보가 있을 수 있다는 것이다.<sup>48</sup> 어찌보면 이는 한중 간 군사협력 강화에 대한 북한의 우려와 중국에 대한 경고였다고 볼 수 있는 부분이다. 박근혜 대통령 방중 이후인 2013년 7월에도 북한은 조평통 대변인 발언을 통해 “남조선 당국자가 중국을 행각하여 우리를 걸고드는 도발적 망발”에 대해 “저들에 대한 지지를 얻어 보려고 안간힘을 쓰는 그 철면피성과 추태는 정말 역겹기 그지없다”고 비난한 바 있다.<sup>49</sup> 그러나 2014년 7월 이후부터는 보다 직설적으로 중국을 겨냥했다. 북한은 한중관계를 북중 신뢰관계 훼손의 원인으로 보면서 상당히 이례적으로 원색적 용어를 동원해 가며 중국을 비난했다.

## 3. ‘지정학 재생산’ 대항담론과 지정학적 가치의 부각

무엇보다 중요한 것은 북한은 중국에 대해 이른바 ‘지정학 재생산’이라는 대항담론과 그에 상응하는 행동들을 통해 자신의 지정학적 가치와 정책적 의지를 반영하고자 한 것이다. 북한은 대외환경에 대해 지극히 현실주의적인 사고를 갖고 있다.

<sup>48</sup> “조선인민군 군사대외사업국 대변인대답,” 『로동신문』, 2012.8.11., 4면.

<sup>49</sup> “조국평화통일위원회 대변인대답,” 『로동신문』, 2013.7.1., 5면.

즉 자신이 처한 지정학적 위치에 대해 충분한 인식을 갖고 있다는 것이다. 로동신문을 통해 본 북한의 논리는 다음과 같다. (1) 현 세기는 ‘아시아태평양세기’라 할 정도로 세계의 정치, 경제적 중심이 세계 경제대국들이 밀집되어 있는 아태지역으로 이동하면서 안보 및 경제이익을 둘러싸고 관련국들 간의 “배척과 포섭, 불신과 화합, 대결과 협력과 같은 움직임들이 일어나면서 지역구도 형성에 변화가 일어나고 있다.”<sup>50</sup> (2) 미국 아태전략의 기본 목적은 “군사적 우세에 의거하여 도전하는 ‘위협세력’이나 강국이 출현하는 것을 막고 지배권을 확장하려는 데 있다.”<sup>51</sup> (3) 한반도는 “바로 유라시아대륙(또는 대륙세력)과 태평양(해양세력)의 접경지대”에 놓여 있으며, 미국은 “조선을 첫 침략대상으로 정하고 있기 때문에 조선반도는 항시적인 전쟁위험이 떠도는 최대 열점지역이 되고 있다”는 것이다.<sup>52</sup>

물론 북한은 자신을 단지 강대국 사이에 끼인 약소국으로 보는 것은 아니다. 북한은 오히려 핵보유 이후 ‘전략적 지위’의 상승을 강조하면서 “조선반도는 강대국들의 갈등을 부추길 수도, 해소할 수도 있는 지역”이라는 이른바 ‘전략적 요충지론’을 강조하고 있다.<sup>53</sup> 이를 북중관계 틀 내에서 해석할 경우 북한은 중국에 전략적 자산이 될 수도 있고, 그렇지 않을 경우 전략적 부담이 될 수도 있다는 논리로 해석될 수 있다.

북한의 ‘전략적 요충지론’은 단지 언사에만 그치지 않고 그대로의 맥락에서 실천되어왔다. 핵·미사일 실험으로 북중관계가 충돌하던 시기 북한은 정전체제 폐기, 전시상황 선포 등 조치들을 취하면서 한반도 위기를 고조시켰고, 미국에 ‘맹종’할 경우 “핵 불꽃이 조선반도 주변의 어느 곳으로 잘못 튀지 누구도 모르며,” “사방에서 화가 들이 닦칠 수 있다는 것을 명심해야 한다”는 식으로 중국에 경고했다. 2016년 7월 7일 즉 한미 사드배치 결정을 하루 앞두고 북한은 미국 중심의 국제체제에서 중국이 주도권을 쥘 수 있다면 응당 미국에 대한 핵 타격 능력을 가진 조선의 협력관계를 충분히 이용해야 할 것이라 주장했다.<sup>54</sup> 북중관계가 우호적인 분위기에 들어서자 북한은 자신의 가치에 대해 새로운 평가를 내렸다. 예컨대 시진핑 국가주석 평양방문 이후 북한은 이번 방문이 일본 G20정상회담을 앞둔 상황에서 진행된 것으로 결코 우연치 않으며, “(트럼프의) 대화상대인 습근평 주석에게는 미덥고 진실

<sup>50</sup> 리경수, “아시아태평양지역은 왜 주목되는가,” 『로동신문』, 2012.2.2., 6면.

<sup>51</sup> 강철수, “미국의 아시아태평양중시정책에 각성을 높여야 한다,” 『로동신문』, 3.30., 6면.

<sup>52</sup> 채일출, “미국의 유라시아제패정책은 파산을 면치 못한다,” 『로동신문』, 2009.6.5., 6면.

<sup>53</sup> “격동의 동북아시아, 조일합의를 둘러싼 국제정세,” 『조선신보』, 2014.7.2.

<sup>54</sup> 『조선신보』, 2016.7.7.

한 조선의 최고영도자와 맺은 신뢰와 우의는 그가 추진하려고 하는 대미협상에 대한 전폭적인 협조, 힘찬 고무가 될 것”이라 주장했다.<sup>55</sup> 요약하면 북중 간 갈등의 골이 깊어질 경우 북은 첫째 역내 평화 심지어 중국 본토 안전마저 보장될 수 없으며, 둘째 “평양으로 향하는 길은 온 세계에” 뻗어있기 때문에 필요시 전략노선의 전환도 가능성을 중국에 각인시키고자 했다. 이에 반해 북중 간 전략적 협력이 강화될 경우에는 이러한 협력관계가 중국의 전략적 자산이 될 수 있음을 부각시키고자 한다. 즉 한반도 안정을 우선순위에 놓고 북한의 지정학적 자원을 충분히 활용하고자 하는 중국의 전략적 시각을 북은 인지하고 있으며 또한 중국의 이러한 시각을 역이용함으로써 비대칭적 전략관계에서의 상대적 위치를 확보하고자 하는 것이다.

#### 4. 초강경 입장과 정세에 대한 완급조절

초강경태세로 일관하는 것이 아니라 정세에 대한 완급조절, 그리고 북중 간에 존재하는 전통적 수단들을 통해 북중관계를 관리하고자 한 측면이 있다. 유의할 점은 한반도 위기상황을 고조 시키는 행동 뒤에는 항상 정세완화를 위한 일련의 조치들이 동반되었다는 점이다. 예컨대, 2009년 제2차 핵실험이후 국제사회의 대북제재에 북한은 6자회담 퇴출 등 강경대응을 취하면서도 8월 클린턴 전 미국 대통령 방북을 통한 미국인 여기자 석방, 현대그룹 현정은 초청과 이른바 ‘조문외교’를 통한 ‘통미통남’ 정책이 추진되었다.<sup>56</sup> 2013년 북한 제3차 핵실험 이후 ‘전시상황’ 선포 등 한반도 위기를 고조시키면서도 미국 농구선수 로드만을 초청하여 “전쟁 의사가 없음”을 미국에 전달하고자 했다. 5월에는 다시 최룡해 총정치국장을 중국에 파견하여 “고위층 교류와 소통 강화”의 의지를 밝혔고, 다시 북중 간 전략대화를 통해 6자회담 의지를 갖고 있음을 밝히며 중국에 대해 적극적인 구매 노력을 펼쳤다. 2015년 ‘목함지뢰’ 사건과 ‘서부 전선 포격사건’으로 북은 “48시간 최후통첩”을 보냈지만 결국 고위급 긴급접촉을 통해 지뢰사건에 대한 유감표명과 함께 “추석 이산가족 상봉과 다양한 영역에서의 민간교류”에 합의했다. 2017년 북한이 핵·미사일 프로그램 ‘최후의 관문’ 돌파를 위해 제6차 핵실험을 강행하는 등 한반도 정세가 급박하게 돌아가는 상황에서도 김정은은 19차 전당대회를 개최한 중국에 축전을 보내는 등 전통적 소통의 끈을 잃지 않고자 했다. 항상 강경 대 초강경의 맞대응

<sup>55</sup> 김지영, “류레없는 불변, 불패의 친선관계,” 『조선신보』, 2019.6.23.

<sup>56</sup> 정성장, “김정은 체제의 경제 개혁·개방 전망과 과제,” 『국가전략』, 제18권 4호 (2012), p. 61.

전략을 구사하는 듯 했지만 어디까지나 유연한 방식을 통해 통제 가능한 상황에서 정세를 관리하면서 중국과의 전통적 관계를 유지하고자 한 것이다.

## VI. 결론 및 시사점

북한이 2009년 후계체제 구축단계에 들어서면서부터 김정은 집권 이후 현재에 이르기까지 10년이라는 시간이 흘렀다. 그동안 급격히 강화되었던 북중관계는 북의 핵·미사일 프로그램 추진으로 인해 심한 갈등을 겪었고, 일련의 순탄치 않은 과정을 거치면서 또 다시 '제자리 찾기'를 하는 듯싶다. 지난 10년간 로동신문에 실린 중국 관련 기사들에 대한 분석결과를 통해 우리는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

김정은은 집권 8년간 북한 국가지도자의 경제개혁 의지는 지속적이고 안정적이라 할 수 있다. 그러나 북한이 철저한 프로파간다 전략을 통해 북한 자체의 이념과 노선의 틀 내에서 중국의 표상을 그려내려 한다는 점을 고려할 때 유물론적 역사관에 입각한 맑스주의 '선행이론'을 거부하고 인간개조를 우선하는 북한의 이념 틀은 중국식 개혁·개방을 수용하기 어려운 내적 논리로 작용하고 있음을 말해준다. 어떻게 하면 유일영도체제의 근간을 유지하면서 김일성-김정일주의를 현재의 경제 건설 노선에 부합되는 방향으로 보완해 나갈 것인가가 현재 북한이 떠안고 있는 중요과제라 할 수 있다.

북중관계에서 한국은 간과할 수 없는 중요한 변수로 작용한다. 1992년 한중 수교 이후 북한이 중국에 강한 불만을 표한 바 있음은 주지의 사실이다. 2014년 이후 한중관계 강화에 대해 북한이 또 다시 민감한 반응을 보였음을 이 연구를 통해 확인될 수 있었다. 한국과 중국은 북한과 특수한 관계를 맺고 있는 나라들이다. 남북관계가 경쟁 또는 대립국면을 유지하는 상황에서 한중관계가 강화된다는 것은 북한의 고립감을 배가시킬 수 있기 때문에 북은 한중관계 발전에 대해 항상 민감하게 반응하고 있는 것으로 보인다. 그러나 1999년 북중관계 개선 이후 2000년 제1차 남북정상회담이 개최된 바 있고, 2018년 남북관계 개선 이후 우선 북중 정상회담이 먼저 개최된 점을 고려할 때 중국과 한국 모두 북한 대외국면 타개의 중요 대상국이며 이는 앞에서 논의된 '종속론'이 북한 대외정책을 과소평가 한 측면이 있음을 말해준다.

핵·미사일 계획의 추진과 더불어 북중 양국 간 갈등이 첨예해짐에도 불구하고 양국은 당적 차원에서의 교류의 고삐를 놓지 않았다. 중국은 당 대 당 교류를 통해 북한에 대한 설득을 계속하고자 했고, 북한은 당적교류는 거부하지 않으면서도 그와 상관없이 핵보유의 기본노선은 변하지 않을 것임을 중국에 각인시키고자 했다. 양자 간 갈등이 심화될 경우 북한은 자신의 지정학적 가치를 극대화시키는 방식을 통해 양자 간에 존재하는 비대등성을 극복하고자 했다. 한반도문제를 대국들 간 구조적 경쟁의 결과로 귀결시키고 한반도정세의 불안정은 궁극적으로 “불꽃이 어디를 튈지 모른다”거나 “평양으로 향하는 길은 온 세계에 뻗어있다”는 등 은유적 방식을 통해 대항담론을 구성함으로써 한반도 안정을 우선시하는 중국의 전략적 시각을 역이용하고자 했다. 물론 완급 가능한 수준에서 한반도 위기를 고조시킴으로써 북의 이러한 주장은 결코 언사에만 그치는 것이 아니라 현실 가능한 사안임을 강조하고자 했다. 북한의 고집스러운 일련의 행태와 한반도 위기는 중국에 ‘학습효과’를 발생시켰고 이는 2018년 북중관계 개선을 위한 조건을 마련하게 된 것으로 보인다. 요컨대 북은 단지 강대국 사이 놓여 있는 약소국이 아닌 이른바 ‘지정학적 요충지론’에 근거하여 중미 간의 갈등을 충분히 활용하면서 자신의 입지를 강화해 나가는 생존전략을 펼치고 있는 것이다.

■ 제출: 3월 24일 ■ 심사: 5월 6일 ■ 채택: 5월 22일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 이기현 외. 『한중수교 이후 북중관계 발전: 추세분석과 평가』. 서울: 통일연구원, 2016.  
 박동훈. 『글로벌 금융위기 이후의 중국과 한반도』. 파주: 한국학술정보, 2014.  
 조명철 외. 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.  
 조선로동당출판사. 『출판보도사업에 대한 당의 방침해설』. 평양: 조선로동당출판사, 1985.

### 2. 논문

- 김영주. “『로동신문』에 나타난 대남보도 논조 분석: 2008년 이후를 중심으로.” 『언론과학 연구』. 제10권 4호, 2010.  
 김용후. “비대칭동맹에 있어 동맹신뢰성과 후기동맹딜레마: 북중동맹과 북한의 대미접근을 중심으로.” 『통일문제연구』. 통권 제36호, 2010.

- 남성욱. “중국자본 대북투자 급증의 함의와 전망.” 『통일문제연구』. 통권 제45호, 2006.
- 문흥호. “시진핑 집권 2기 중국의 대북정책: 선택적 균형전략의 최적화와 공세적 한반도 영향력 경쟁.” 『현대중국연구』. 제20집 3호, 2018.
- 박동훈. “김정은시대 북한 체제개혁의 과제: 포스트 마오시기(1976~1978) 중국과의 비교를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제22권 1호, 2013.
- 선상신·김성해. “북한 언론과 대외정책: 6자회담 보도를 통해서 본 북한 엘리트의 프로파간다 전략.” 『북한학연구』. 제7권 제1호, 2011.
- 신정화. “김정일정권의 대일정책: 『로동신문』과 『조선신보』 분석을 중심으로.” 『한국시민윤리학회보』. 제24집 1호, 2011.
- 이희욱. “중국의 대북한 영향력과 북중관계의 ‘재정상화’.” 『중소연구』. 제3호, 2018.
- \_\_\_\_\_. “중국의 대북한정책 변화의 함의: 동북4성론을 논란을 포함하여.” 『현대중국연구』. 제8집 제1호, 2007.
- 장용석. “북·중관계의 성격과 중국의 부상에 대한 북한의 인식.” 『통일과 평화』. 4집 1호, 2012.
- 정성장. “김정은 체제의 경제 개혁·개방 전망과 과제.” 『국가전략』. 제18권 4호, 2012.
- 주정화. “로동신문을 통해 본 김정은 정치스타일.” 『사회과학연구』. 30권 2호, 2014.
- 차문석. “북·중(北中) 관계의 역사와 현재 : ‘북한의 중국 종속론’ 비판을 중심으로.” 『북한학연구』. 제2권 제1호, 2006.
- 최명해. “북한의 2차 핵실험과 북·중 관계.” 『국방정책연구』. 제25권 제3호, 2009.
- 황지환. “북중관계와 북한의 대중정책.” 『성균차이나브리프』. 제2권 3호, 2014.

### 3. 기타자료

『로동신문』.

『조선신보』.

북한 내부자료. “경애하는 김정은동지께서 주체100(2011)년 12월 28일 당중앙위원회 책임일꾼들에게 하신 말씀.” 2011.12.28.

한국과학기술한림원. “북한 산림생태 및 환경변화에 적합한 조림수종 선정 연구.” 연구보고서, 2014.

## Changes in North Korea's Cognition to China and Policy Adjustment during Kim Jong Un's Period-- Based on the Analysis of China-related Reports in *Rodong Sinmun* Newspaper (2009-2018)

*Piao, Dongxun*

How DPRK perceives to China is a key factor of bilateral relations between China and DPRK. The following conclusions can be draw under the analysis on China-related reports in *Rodong Sinmun* Newspaper: First, see from the view of report frequency, which has decreased significantly since July 2014. Such change means the closer relationship between China and ROK has brought many negative effects on DPRK's attitude toward China. Second, as far as national image, the raise of a powerful China is devoting itself to maintain social stability and development of people's livelihood. Third, along with the intensify of strategic divergence, China is turning from a "friendly neighbor" into the country of "following the United States of America and self-interest pursuing". Except for the issue of nuclear missile, there are also significant differences in the respects of the fundamental socialist legal ideology, foreign perceiving and other aspects between China and DPRK. The historical burden formed during the cold war period also has impact on DPRK's perceiving to China.

**Key Words:** China-DPRK Relations, Geopolitics, *Rodong Sinmun*

# 북한 시각에서 바라본 국제 사이버안보질서: 정책담화모형(NPF)을 중심으로

김근혜\* · 박규동\*\*

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구방법

- IV. 분석결과
- V. 논의 및 결론

## 국문요약

본 연구는 북한의 일간지에 나타난 정책담화(policy narrative)를 분석함으로써 북한당국이 국제 사이버안보 질서를 해석하는 방식을 이해하고자 한다. 이를 위해 정책담화모형(Narrative Policy Framework)을 이용하여, 『로동신문』과 『민주조선』의 사설과 보도 기사를 분석하였다. 분석 결과, 북한은 사이버안보 질서 내 행위자들을 악당과 피해자의 이분법적 기준으로 해석하였으며, 악당으로 분류하는 행위자들의 행동을 과장하거나 왜곡하여 묘사함으로써 자신들의 입장을 정당화하는 경향이 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 북한의 국제 사이버안보 질서에 대한 시각은 냉전 시대의 이데올로기와 큰 차이를 보이지 않았다. 또한, 북한은 사이버안보 의제

를 전통적으로 군사 안보 질서를 주도해온 강대국들을 견제하기 위한 차원의 수동적이고 방어적인 목적으로 사용할 뿐, 사이버안보 의제를 적극적으로 드러내어 정치적 목적으로 이용하거나 직접적으로 전 세계 사이버안보 질서를 주도하기 위한 목적으로 사용하려 하지 않았다. 본 연구는 북한의 사이버안보 정책을 이해하기 위한 탐색적 연구이며, 향후 북한의 사이버안보 전략에 대응하기 위한 기초자료를 제공한다는 점에서 의의가 있다.

**주제어:** 사이버안보, 북한, 로동신문, 민주조선, 정책담화 모형(NPF)

\* 고려대학교 정보보호대학원 연구교수, 제1저자

\*\* 콜로라도 대학교(University of Colorado, Denver) 행정대학원(School of Public Affairs) 박사과정, 공동저자

## I. 서론

북한이 사이버작전(cyber operation)을 수행할 능력을 가지고 있다는 증거가 몇몇 사이버 사건으로부터 드러나면서 북한은 전 세계 사이버공간에서 중요한 위협 행위자로 부상해 왔다.<sup>1</sup> 2003년 이래로 북한 소행으로 추정되는 대남 사이버공격은 계속해서 발생했으며<sup>2</sup> 한국은 북한 사이버공격의 최대 피해국으로 알려져 있다. 2014년 소니 픽처스(Sony Pictures) 해킹 사건<sup>3</sup>이후에는 미국을 포함한 전 세계가 북한의 사이버공격 역량에 커다란 관심을 가지게 되었으며<sup>4</sup> 2017년 워너 크라이(WannaCry) 랜섬웨어 사태<sup>5</sup>에서 보이듯 대규모의 사이버공격이 발생할 때 마다 북한은 주요 배후로 지목받아 왔다. 이렇듯 사이버공간에서 북한의 사이버 위협 가능성의 부상으로 인해 북한 사이버안보 관련 연구는 자연스럽게 북한의 사이버공격 역량 혹은 공격기술을 중심으로 논의되어 온 측면이 있다. 상대적으로 북한이 사이버공간을 어떠한 시각에서 바라보고 있으며 국제 사이버안보환경에 대한 그들의 이해와 입장은 무엇인지 확인하려는 노력은 간접적이고 미진하게 이루어져 왔다.

본 연구는 정책과정에서 담화의 역할을 규명하기 위해 경험적 토대를 제공하는<sup>6</sup> 정책담화모형(Narrative Policy Framework: NPF)을 이용하여 21세기 신 안보 의제로 떠오른 사이버안보<sup>7</sup>가 북한 내부에서 어떻게 담화로 형성되는지 분석함으로써 국제 사이버안보질서에 대한 북한당국의 인식과 태도를 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 다음의 두 가지 연구 질문에 답하고자 한다. 첫째, 북한당국은

<sup>1</sup> Jun, J., LaFoy, S., & Sohn, E. "North Korea's cyber operations: Strategy and responses," Center for Strategies & International Studies, (December, 2015), p. 4.

<sup>2</sup> 대표적으로 2003년 1.25 대란, 2009년 7.7 디도스 공격, 2011년 3.4 디도스 공격, 2011년 농협전산망 마비, 2013년 3.20 사이버테러, 6.25 사이버테러, 2014년 소니 픽처스 해킹, 2014년 한국 수력원자력 해킹, 2017년 랜섬웨어 워너크라이 공격, 2018년 평창올림픽 사이버공격 등이 알려져 있다. 자세한 내용은 <부록2>를 참고할 것.

<sup>3</sup> <부록2> 참고

<sup>4</sup> 황지환, "북한의 사이버안보 전략과 한반도: 비대칭적, 비전통적 갈등의 확산," 『동서연구』, 제29권 제1호 (2017), p. 141.

<sup>5</sup> <부록2> 참고

<sup>6</sup> Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Lane, R. R., "An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities," *Policy Studies Journal*, vol. 41 no. 3 (2013), p. 453.

<sup>7</sup> 사이버안보(cybersecurity)는 용어의 범위나 정의가 매우 다양하다. 본 연구는 사이버안보를 다음과 같이 정의한다. 사이버공간에서 국가안보와 국가비밀을 보호하고 국가방위에 필수적인 핵심 기반시설을 보호하는 것.

사이버안보 관련 정책담화를 어떻게 구성하여 전달하고 있는가? 본 연구는 북한당국의 정책적 태도를 알아볼 수 있는 중요한 단서이자<sup>8</sup> 사상적 무기<sup>9</sup> 알려진 『로동신문』과 『민주조선』의 신문기사로부터 자료를 수집하여 사이버안보 관련 정책담화의 구성요소와 구성전략의 조합방식을 분석한다. 둘째, 북한이 사이버공간에 대해 가지고 있는 신념체계는 무엇인가? 정책신념은 특정 행위자들이 특정 정책에 대해 가지는 가치와 믿음의 집합으로 쉽게 변화하지 않는 특징을 가지고 있다.<sup>10</sup> 행위자들은 정책과정에서 자신들의 결정을 정당화하기 위해 정책담화 속에 그들의 신념체계를 함께 보여 준다.<sup>11</sup> 본 연구는 『로동신문』과 『민주조선』의 신문기사 분석을 통해 북한당국이 사이버공간에 대해 가지는 신념체계를 분석하고자 한다. 본 연구는 다음과 같이 구성되어있다. 첫째, 북한 사이버안보 관련 기존연구를 검토하여 연구동향을 정리하고 한계점을 짚어본다. 둘째, 본 연구의 분석틀인 NPF의 주요 개념과 이론적 접근방식을 설명한다. 셋째, 본 연구가 수집 자료인 『로동신문』과 『민주조선』을 어떻게 분석했는지 분석틀과 연구 방법을 설명한다. 마지막으로, 연구 분석결과와 정책적 함의를 설명한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 북한의 사이버안보 관련 연구

2010년을 기점으로 군사전략, 국제관계, 법학, 공학 등 다양한 분야에서 북한의 사이버안보 관련 연구가 이루어지기 시작했다. 국내의 북한 사이버안보 관련 연구 주제는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫 번째는 가장 많이 연구되어 온 주제로 북한의 사이버전력 분석이다. 배달형(2011),<sup>12</sup> 조성렬(2013),<sup>13</sup> 강정호 외(201

<sup>8</sup> 김원태, “북한 로동신문의 언론이념과 대중설득에 관한 연구,” 『한국동북아논총』, 제14권 제3호 (2010), p. 252.

<sup>9</sup> 김경모, “북한신문의 국제뉴스 내용분석 당 대외정책과 국제정세선전의 관계를 중심으로,” 『한국언론정보학보』, 제31권 (2005), p. 12.

<sup>10</sup> Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Lane, R. R. “An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities,” pp. 460~461.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 460~461.

<sup>12</sup> 배달형, “국가 군사 전략급 수준에서 북한 사이버위협과 한국군의 대응 방향,” 『전략연구』, 제52권 (2011), pp. 147~174.

<sup>13</sup> 조성렬, “북한의 사이버전 능력과 대남 사이버위협 평가: 한국의 사이버안보를 위한 정책적 함의,” 『북한연구학회보』, 제17권 제2호 (2013), pp. 119~147.

6)<sup>14</sup>는 전쟁수행 관점에서 북한의 사이버위협을 종합적으로 분석하고 평가했다. 최선우와 류채영(2012)<sup>15</sup>은 북한이 사이버 테러를 자행하게 된 역사적 배경, 전술 양상, 조직 현황을 분석하고 있다. 신충근과 이상진(2013)<sup>16</sup>은 북한이 사이버테러를 자행하면서 사용한 것으로 추정되는 악성코드 분석을 통해 그 특징과 위험성을 확인하였다. 임종인 외(2014),<sup>17</sup> 김인수 외(2015)<sup>18</sup>는 북한의 사이버공격 역량을 분석하여 북한이 한국에 충분한 위협을 가할 수 있는 사이버전력을 가진 것으로 평가하였다. 이대성 외(2016)<sup>19</sup>도 북한의 사이버위협 사례를 분석하고 향후 북한이 전개할 것으로 예상되는 사이버공격과 사이버전의 양상을 전망하였다.

두 번째는 북한이 전개한 대남 사이버공격과 한국의 대응 방식에 관한 연구이다. 김두현(2014)<sup>20</sup>과 박휘락(2014)<sup>21</sup>은 북한의 사이버위협에 대한 한국의 대응 태세를 평가하고 앞으로 한국군에 필요한 정책과제를 제시하고 있다. 정영도와 정기석(2016),<sup>22</sup> 김윤영(2016),<sup>23</sup> 정민경 외(2016),<sup>24</sup> 김호중 외(2018),<sup>25</sup> 엄응용과 김효진(2018),<sup>26</sup> 정태진(2018)<sup>27</sup>은 북한의 대남 사이버공격의 특징을 분석하고 한

<sup>14</sup> 강정호 외, “국의 주요국과 북한의 사이버전 수행전략 및 기술 비교분석을 통한 대응 방향,” 『보안공학연구논문지』, 제13권 제4호 (2016), pp. 287~298.

<sup>15</sup> 최선우·류채영, “북한의 사이버 테러리즘에 관한 연구,” 『한국공안행정학회보』, 제46권 (2012), pp. 212~239.

<sup>16</sup> 신충근·이상진, “북한의 대남 사이버테러 전략 분석 및 대응 방안에 관한 고찰,” 『경찰학연구』, 제13권 제4호 (2013), pp. 201~226.

<sup>17</sup> 임종인 외, “북한의 사이버전력 현황과 한국의 국가적 대응전략,” 『국방정책연구』, 제29권 제4호 (2014), pp. 9~45.

<sup>18</sup> 김인수·크마르파, “북한 사이버전 수행능력의 평가와 전망,” 『통일정책연구』, 제24권 1호 (2015), pp. 117~148.

<sup>19</sup> 이대성 외, “북한의 사이버전 위협에 대한 분석과 전망,” 『융합보안논문지』, 제16권 제5호 (2016), pp. 11~16.

<sup>20</sup> 김두현, “북한의 사이버전 위협분석과 대응 방안 고찰,” 『한국인터넷방송통신학회 논문지』, 제14권 제2호 (2014), pp. 1~10.

<sup>21</sup> 박휘락, “북한의 비대칭위협에 대한 한국의 군사적 대응 전략,” 『전략연구』, 제57호 (2013), pp. 273~302.

<sup>22</sup> 정영도·정기석, “북한 사이버공격에 대한 대응방안에 관한 연구,” 『융합보안논문지』, 제16권 제6호 (2016), pp. 43~50.

<sup>23</sup> 김윤영, “북한의 대남 사이버공작 대응 방안 연구: 법적·제도적 개선방안을 중심으로,” 『치안정책연구』, 제30권 제2호 (2016), pp. 241~276.

<sup>24</sup> 정민경 외, “북한의 사이버공격과 대응 방안에 관한 연구,” 『한국IT서비스학회지』, 제15권 제1호 (2016), pp. 67~79.

<sup>25</sup> 김호중·김종하, “대북 사이버안보역량 강화를 위한 방안: 사이버전 대비를 중심으로,” 『융합보안논문지』, 제18권 제3호 (2018), pp. 123~132.

<sup>26</sup> 엄응용·김효진, “북한의 대남 사이버공격에 대한 대비전략,” 『한국경찰연구』, 제17권 제2호 (2018), pp. 151~176.

<sup>27</sup> 정태진, “북한사이버테러능력 변화와 대응전략 방안연구,” 『한국테러학회보』, 제11권 제3호 (2018),

국 정부의 대응 전략 수립 시 필요한 정책적 제안을 다양한 관점에서 제시하였다. 이정석과 이수진(2015)<sup>28</sup>은 국제법적 관점에서 한국의 사이버전 수행을 위한 발전방향을 모색하였으며 정준현(2016)<sup>29</sup>은 북한의 사이버공격을 국가차원에서 적극적으로 대응하기 위한 국내법의 개선방향을 제안하고 있다.

세 번째는 북한의 사이버위협을 학술적·이론적 관점에서 분석한 연구이다. 황지환(2017)<sup>30</sup>은 북한의 사이버위협이 국제정치에 미치는 영향을 고찰하였고, 차정미(2019)<sup>31</sup>는 북한의 사이버위협 분석을 통해 동아시아를 둘러싼 국제안보정세가 사이버공간에서 유사하게 작동되고 있음을 설명한다. 마지막으로 박노형과 박주희(2019)<sup>32</sup>는 북한사례 분석을 통해 비국가 행위자의 사이버 작전 수행에 대하여 국가주체의 국가책임 귀속원칙을 적용할 때 발생할 수 있는 문제를 분석하였다.

국외연구의 경우 대부분 2014년에 발생한 소니 픽처스 해킹사례를 중심으로 북한의 사이버전력을 평가하거나 이론적 관점에서 접근하고 있다. 페어킨(Toby Feakin)(2013),<sup>33</sup> 해거드(Stephan Haggard)와 린제이(Jon R. Lindsay)(2015)<sup>34</sup>는 소니 픽처스 해킹사건의 사례분석을 통해 북한 사이버역량의 성장 가능성을 논의한다. 화이트(Christopher Whyte)(2016)<sup>35</sup>와 샤프(Travis Sharp)(2017)<sup>36</sup>는 북한의 소니 픽처스 해킹사례를 사이버 강제성(cyber coercion)<sup>37</sup> 관

pp. 113~134.

<sup>28</sup> 이정석·이수진, “북한 사이버공격에 대한 국제법적 검토를 바탕으로 한 국방 사이버전 수행 발전방향,” 『보안공학연구논문지』, 제12권 제4호 (2015), pp. 319~336.

<sup>29</sup> 정준현, “북한의 사이버공격에 대한 국가총력적 대응 체계를 위한 법제방향,” 『성균관법학』, 제28권 제4호 (2016), pp. 23~51.

<sup>30</sup> 황지환, “북한의 사이버안보 전략과 한반도: 비대칭적, 비전통적 갈등의 확산,” 『동서연구』, 제29권 제1호 (2017), pp. 139~159.

<sup>31</sup> 차정미, “미중 사이버 군사력 경쟁과 북한 사이버위협의 부상: 한국 사이버안보에의 함의,” 『통일연구』, 제23권 제1호 (2019), pp. 43~93.

<sup>32</sup> 박노형·박주희, “비국가 행위자의 사이버오퍼레이션에 대한 국가책임법상 귀속: 북한의 사례를 중심으로,” 『고려법학』, 제93호 (2019), pp. 1~38.

<sup>33</sup> Feakin, T., “Playing blind-man’s buff: estimating North Korea’s cyber capabilities,” *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 22 no. 2 (2013), pp. 63~90.

<sup>34</sup> Haggard, S., & Lindsay, J. R., “North Korea and the Sony hack: Exporting instability through cyberspace,” *Analysis From the East-West Center*, No. 17 (2015), pp. 1~8.

<sup>35</sup> Whyte, C., “Ending cyber coercion: Computer network attack, exploitation and the case of North Korea,” *Comparative Strategy*, vol. 35 no. 2 (2016), pp. 93~102.

<sup>36</sup> Sharp, T., “Theorizing cyber coercion: The 2014 North Korean operation against Sony,” *Journal of Strategic Studies*, vol. 40 no. 7 (2017), pp. 898~926.

<sup>37</sup> 국제관계연구에서 강제성(coercion)은 경쟁자 혹은 파트너 국가의 행동변화를 강요하는 것이며 국가의 강제적 능력으로는 군대의 사용, 외교적 압력, 사회·경제적 압력 등이 있다. 사이버 강제

점에서 분석하고 있다. 그러나 국내외 북한 사이버안보 관련 기존 연구들은 북한 사회의 폐쇄성으로 자료접근이 불가능하다는 이유를 근거로 국내외의 언론자료, 인터넷 보도자료, 기존문헌과 같은 2차 자료에 의존하는 한계를 가지고 있다. 가공 자료에서 얻은 정보에 연구를 의존 할 때의 가장 큰 위험은 정보의 부정확성, 허위 정보의 의도적 유포 가능성에 대한 검증이 불가능하다는 점이다.<sup>38</sup> 결과적으로 이러한 경향성은 북한 사이버안보 연구에 대한 다양한 접근방식을 축소시키고 비슷한 관점의 연구결과 양산해내는 결과를 가져왔다. 즉, 대부분의 연구가 북한의 소행으로 확인 혹은 추정되는 사이버공격의 사건경과와 공격기술을 분석·평가하는데 집중 할뿐 북한당국이 사이버안보 환경을 어떻게 이해하고 있으며 이러한 이해 방식이 어떻게 북한의 전략·정책으로 이어지는지에 대한 연구는 전무한 실정이다. 이에 본 연구는 탐색적 접근으로써 북한 매체에 나타난 텍스트를 내용분석 함으로써 그동안 다루어 지지 않았던 북한이 복잡한 사이버안보 환경을 해석하는 방식과 이를 정당화하는 논리를 파악해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 정책 과정의 주요 이론적 분석틀 중의 하나인 NPF를 적용하고자 한다.

## 2. 정책담화모형 (Narrative Policy Framework: NPF)

### 가. 정책담화 (Policy Narrative)

정책담화란 무엇인가? 피셔(Fisher)<sup>39</sup>는 모든 의미 있는 의사소통은 이야기(story)의 형태를 취한다고 정의한다. 이야기의 목적은 이야기꾼(story teller)과 청중(audience)사이에서 언급된 특정 사건이나 행동에서 사회적 의미를 창출하는 것이다. 정책과정에서 이해관계자는 원하는 정책결과를 얻기 위해 문제를 정의하고 정책 담화를 구성하는 이야기꾼으로 간주된다. 이들은 현재의 정책 상황을 유지 혹은 변화시켜 청중에 영향을 미칠 목적으로 정책담화를 전략적으로 생산한다. 이러한 정책담화는 청중의 공감을 얻기 위해 명확한 담화전략과 대중을 설득시킬 정책신념이 필요하며 연설, 소식지, 보도자료, 뉴스기사 등으로 존재한다.<sup>40</sup> 한

성 관련 연구들은 대부분 디지털 무기를 사용하려는 국가들을 강제하는 수단을 강구하는 방법에 대하여 논의하고 있다(Whyte, *Ibid.*, pp. 94~97).

<sup>38</sup> Jun, J., LaFoy, S., & Sohn, E, "North Korea's cyber operations: Strategy and responses." p. 2.

<sup>39</sup> Fisher, W. R., "The narrative paradigm: In the beginning. *Journal of communication*," vol. 35 no. 4 (1985), pp. 74~89.

편, 정책과정에서 청중은 이야기꾼인 이해관계자가 자신의 정책담화에 영향 받길 원하는 시민 혹은 또 다른 이해관계자이다.

NPF는 여러 학문분야에서 논의되어 왔던 연구결과<sup>41</sup>를 토대로 정책행위자들이 생산하는 담화가 어떻게 정책과정 혹은 결과에 영향을 미치는지 분석하는 연구모형이다.<sup>42</sup> NPF는 정책담화가 세 가지 수준에서 작동한다고 본다. 첫 번째는 미시적 수준(micro level)으로 분석단위는 개인이다. 이 수준은 개인의 선호와 인식이 담화에 어떠한 영향을 미치는지 또는 개인이 어떻게 담화를 형성하는지가 주된 관심사이다. 두 번째는 중시적 수준(meso level)으로 분석단위는 정책행위자(그룹, 연합, 조직)이다. 이 수준에서는 정책행위자들이 정책과정에 영향을 미치기 위해 어떠한 담화를 구축하고 전달하는지 살펴본다. 마지막은 거시수준(macro level)으로 담화가 제도, 사회, 문화규범에 스며드는 것으로 본다. 거시수준에서 담화는 문화와 제도의 안정성 또는 변동성에 영향을 미칠 수 있다고 본다.<sup>43</sup> 또한, NPF는 정책담화가 다음의 특징을 가지고 있다고 설명한다.<sup>44</sup> 첫째, 정책행위자가 특정정책에 대하여 분명한 입장과 판단을 가지고 있어야 한다. 둘째, 담화 내에서 등장인물이 적어도 한 명은 포함되어야 한다. 이러한 특징은 그저 사실을 기술한 것에 불과한 정책문서와 정책행위를 야기하는 정책담화와의 차별성을 보여준다. 한편, <그림 1>에서 보이듯이, 일반적으로 NPF를 활용한 연구들은 NPF를 실증연구에 적용하기 위해 먼저 연구의 분석수준을 설정한 후, 이에 일치하는 가설 혹은 명제를 세우고, 담화형식(narrative form)과 담화내용(narrative content)을 조작화(operationalization)하여 연구를 설계한다.

<sup>40</sup> McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Hathaway, P. L., Tigert, L. E., & Sampson, L. J., "Buffalo tales: interest group policy stories in Greater Yellowstone," *Policy Sciences*, vol. 43 no. 4 (2010), p. 391.

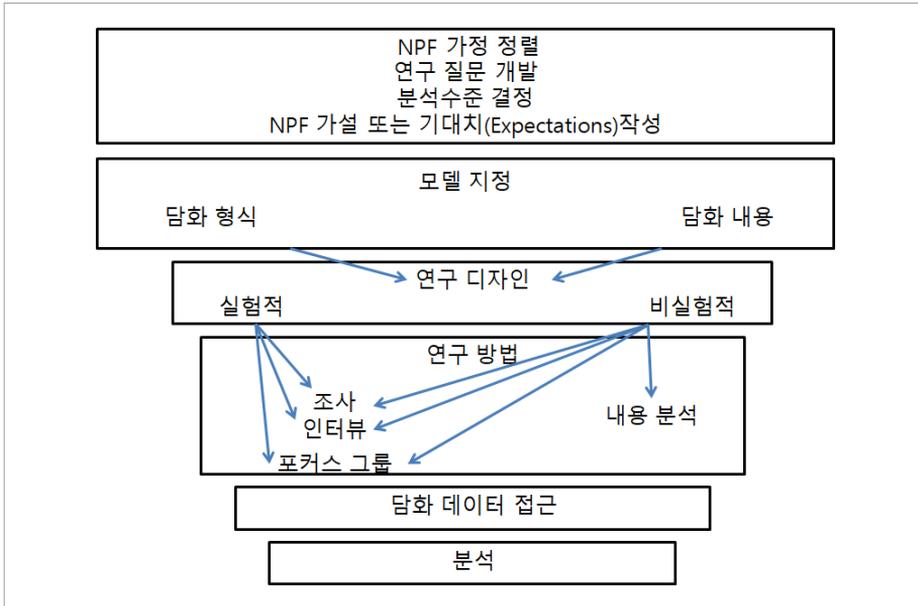
<sup>41</sup> NPF 학자들은 담화를 연구한 기존 이론들을 분석하여 다음과 같은 사실을 확인하였다. 첫째, 여론을 설득할 때 과학적 증거에 근거한 논리적 설명보다는 잘 짜여진 이야기(story telling)가 훨씬 더 강력한 효과를 가진다. 둘째, 기존 이론들은 담화의 중요성은 인지하였지만 담화를 실증적으로 분석해내려는 노력은 소극적이었다. 셋째, 담화는 특정 집단의 신념체계와 강력하게 연계된다 (한중현, "정책담화모형을 통한 정책갈등연구: 에너지전환정책을 중심으로," 가톨릭대학교 글로벌 융합대학원 행정학과 석사학위논문, 2019, pp. 21~22).

<sup>42</sup> Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Lane, R. R., "An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities," p. 461.

<sup>43</sup> Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K., "How to conduct a narrative policy framework study," *The Social Science Journal*, vol. 55 no. 3 (2018), p. 3.

<sup>44</sup> Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Lane, R. R., "An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities," p. 457.

〈그림 1〉 정책담화모형(NPF)의 연구설계



자료: Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K., "How to conduct a narrative policy framework study," *The Social Science Journal*, vol. 5 no. 53 (2018), p. 2.

#### 나. 담화요소 (Narrative Elements)

NPF의 정책담화는 담화요소, 담화전략, 정책신념과 같은 구성요소를 포함한다. 먼저, 담화요소는 서술자의 정책 선호도를 보여주는 이야기의 서술 구조로 등장인물, 플롯, 해결책, 증거 등을 포함하고 있다.<sup>45</sup> 등장인물(character)은 정책담화의 내용을 채우는 행위자이다. 개인, 단체, 기관, 특정 그룹들이 등장인물로 표현되며<sup>46</sup> 크게 영웅, 악당, 피해자 세 가지 범주로 분류 된다.<sup>47, 48</sup> 영웅은 정책 문제를 잠재적으로 해결할 수 있는 주체로 묘사되며 악당은 정책 문제를 일으키는 주체이

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 458.

<sup>46</sup> Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K., "How to conduct a narrative policy framework study," p. 4.

<sup>47</sup> Jones, Michael D., & Mark K. McBeth, "A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?" *Policy Studies Journal*, vol. 38 no. 2 (2010), p. 341.

<sup>48</sup> 그 외에 NPF에서 거론되는 등장인물은 채택된 정책대안으로부터 혜택을 받을 것으로 예상되는 '수혜자'(beneficiary), 영웅들과 힘을 합치는 '동맹자'(allies), 그리고 악당과는 다른 주체이지만 정책에는 반대하는 '적'(opponents) 등이 있다(Shanahan et al., "How to conduct a narrative policy framework study.").

다. 피해자는 악당에 의해 혹은 해당 사건으로 인해 피해를 입는 주체로 구성된다. 다음으로 플롯(plot)은 등장인물의 행위를 인과관계로 설명함으로써 서술의 타당성을 제공한다. 기존 NPF 연구들은 스톤(Deborah Stone)<sup>49</sup>의 방식을 채택하여 플롯을 쇠퇴(plot of decline)와 통제(plot of control)로 분류한다. 쇠퇴 플롯은 상황의 악화(열세, story of decline), 상황의 끈적함(교착상태, stymied progress), 예상과 반대되는 진행(change is only an illusion)으로 구분되며 통제 플롯은 일련의 사건을 바라보는 관점과 관련하여 무기력한 상태(story of helplessness and control), 희망의 여지를 두거나 상황을 비틀어서 묘사하는 음모론적(conspiracy)관점, 피해자를 비난(blame the victim)하는 방식으로 구성된다.<sup>50</sup> 또한, 정책담화는 특정 문제 혹은 갈등에 대하여 정책적 해결책이나 대안을 제시하려는 경향이 있다.<sup>51</sup> 일반적으로 이러한 해결책은 수혜자를 만들거나 피해자를 보호하기 위한 영웅의 행동으로 묘사된다. 그러나 많은 정책담화는 직접적으로 해결책을 제시하지 않으며 문제해결을 위한 접근 방법(예: 법률개정이나 규정변경) 혹은 정책에 대한 견해(해당 정책의 아이디어가 좋다/ 나쁘다)를 제공하는 수준에 그친다.<sup>52</sup> 끝으로, 정책담화는 특정 그룹이 원하는 정책성과와 목적을 달성하기 위해 과학적 사실(science) 혹은 증거(evidence)를 인용하기도 한다.

#### 다. 담화전략 (Narrative Strategies)과 신념체계 (Belief System)

담화전략은 서술자가 정책 과정에 존재하는 갈등을 의도적으로 심화 또는 완화하여 보여줌으로써 정책현실을 본인의 의도대로 재형성하여 갈등관계에 있는 행위자들을 설득하기 위한 목적으로 사용된다. 이러한 NPF 담화전략은 인과메커니즘(causal mechanism), 악의적 상대비방과 호의적 자기선전(devil and angel shift)등이 대표적이다.<sup>53, 54</sup> 먼저 인과메커니즘은 등장인물을 통해 정책 사안에

<sup>49</sup> Stone, Deborah, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, 2nd edition, (New York: W W Norton & Co Inc, 1997), pp. 138~145.

<sup>50</sup> Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Lane, R. R., "An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities," p. 458.

<sup>51</sup> Shanahan, E. A., McBeth, M. K., & Hathaway, P. L., "Narrative policy framework: The influence of media policy narratives on public opinion," *Politics & Policy*, vol. 39 no. 3 (2011), p. 375.

<sup>52</sup> Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. "How to conduct a narrative policy framework study," p. 5.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pp. 5~6.

대한 인과관계를 제시하는 전략으로 스톤<sup>55</sup>의 분류방식에 따라 기계적(mechanical), 의도적(intentional), 우발적(accidental), 비의도적(inadvertent)관계로 나누어진다. 예를 들어, 의도적 메커니즘의 경우 악당의 목적에 따라 인과관계가 발생한다. 그러나 우발적 메커니즘의 경우 인과관계가 우연히 발생했기 때문에 악당의 역할이 완화되고 원인을 악의적으로 평가하지 않는다.<sup>56</sup> 악의적 상대비방과 호의적 자기선전은 정책토론에서 논점을 다루는 담화전략이다.<sup>57</sup> 악의적 상대비방은 악당으로 묘사되는 상대방의 힘을 과장하면서 동시에 서술자의 힘을 과소평가하여 서술하는 전략이다. 이 전략은 다른 신념을 가진 이해관계자들 간에 심각한 갈등을 겪는 상황에서 주로 발생하는 것으로 본다. 호의적 자기선전은 서술자가 문제를 해결할 수 있는 영웅으로써 스스로의 긍정적인 측면을 강조하는 전략이다.<sup>58</sup>

한편, 신념체계는 담화의 도덕적 나침반으로 묘사되며<sup>59</sup> 개인, 그룹, 연합, 사회가 지향하는 가치 또는 믿음의 집합이다.<sup>60</sup> 신념체계는 가치지향성이 쉽게 변하지 않기 때문에 NPF 학자들은 정책적 신념이 집단의 기본적 가치나 규범적 입장을 대변한다고 본다.<sup>61</sup> 본 연구는 <표 1>과 같은 NPF 분석틀을 바탕으로 중시적 수준의 정책담화의 역할을 분석한다.

<sup>54</sup> 갈등의 범위(scope of conflict)와 비용분석(cost-benefit)도 NPF의 대표적인 담화전략이다. 그러나 본 연구에서는 연구의 전략으로 설정한 두 가지만을 구체적으로 설명한다. 보다 자세한 내용은 Shanahna et al. (2013, 2018)를 참고할 것.

<sup>55</sup> Stone, Deborah, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, pp. 138~145.

<sup>56</sup> Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K., "How to conduct a narrative policy framework study," p. 6.

<sup>57</sup> Heikkila, T., Weible, C. M., & Pierce, J. J., "Exploring the policy narratives and politics of hydraulic fracturing in New York," in *The science of stories: Applications of narrative policy framework*, Michael D. Jones, Elizabeth A. Shanahan, & Mark K. McBeth (New York: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 185~205.

<sup>58</sup> Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Lane, R. R., "An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities," p. 460.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 458.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 459.

<sup>61</sup> Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C., "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," in *Theories of the policy process*, Sabatier P.A. (Boulder, Colorado: Westview Press, 1999), p. 117.

〈표 1〉 정책담화모형(NPF)의 담화 분석방법

구분		내용	북한 사이버안보 사례 (『로동신문』)		
담 화 요 소	등장 인물	영웅	정책문제의 잠재적 해결사	<b>로씨야</b> 는 이러한 복다소동을 체질화된 반로씨야적태도의 발현으로 묘사하면서 미국을 비난해 나서고 있다. (『로동신문』 2017년 1월 22일, 6면)	
		악당	정책문제를 일으키는 실체	<b>미국</b> 이 저들의 비위에 거슬리는 나라들에 싸이버공격 혐의를 들쭉워 입의 시각에 군사적 행동을 단행하려 하고 있다는 것을 보여준다. (『로동신문』 2014년 6월 24일, 6면)	
		피해자	악당에 의해 피해를 입는 자	<b>미국</b> 이 이란을 대상으로 싸이버공격을 벌리고 있다고 한다. (『로동신문』 2019년 7월 16일, 6면)	
	쇠퇴	열세	(상황이 좋았다가) 점점 악화됨	<b>교착상태</b> : 싸이버공간을 패권주의야망에 썩여려는 미국의 광기는 극도에 달하고 있다. (『로동신문』 2017년 1월 22일, 6면)	
		교착상태	상황의 끈적함		
		반대되는 진행	모두의 예상과 반대로 진행됨		
	플롯	통제	무력한 상태	나쁜 상황이지만 희망의 여지를 둠	<b>음모</b> : 이것은 미국이 저들의 비위에 거슬리는 나라들에 싸이버공격 혐의를 들쭉워 입의 시각에 군사적 행동을 단행하려 하고 있다는 것을 보여준다. (『로동신문』 2014년 6월 24일, 6면)
			음모	(자신의) 이익을 위해 이야기기를 비틀어 묘사	
			피해자 비난	운명이 아니라 통제 가능한 것으로 보기 때문에 피해자를 탓함	
	해결책/대안		전형적으로 정책 서술에서 정책적 해결책으로, 종종 행동요구로 귀결됨	반제자주적인 나라들 앞에는 인터넷을 건전한 사상과 문화의 선전마당으로 만들기 위한 대책을 세워야 할 필요성이 중요하게 제기되고 있다. (『로동신문』 2018년 2월 17일, 6면)	
증거	주장을 지지	증거/주장을 뒷받침하는 자료의 성격	<b>주장을 반박</b> : 미국은 지금도 <쓰니 픽쳐스>영화 제작보급사에 대한 싸이버공격을 우리나라가 하였다고 국제사회에 집요하게 류포시키며 우리에게 대한 제재소동에 미쳐 날뛰고 있다. 그러나 거짓은 오래 가지 못하며 진실은 반드시 밝혀지기 마련이다. (『로동신문』 2015년 1월 29일, 6면)		
	주장을 반박				
	사실적 근거				
담 화 전 략	인과 관계	기계적 인과	의도하지 않은 조치로 의도한 결과를 유도	<b>우발적인과</b> : ~그러면서 이것을 우연한 일치로 볼 수 없다고 평하면서 스노덴사건은 중국으로부터 미국정보기관이 랭전중식 후 당한 첫 대 참패라고 말할 수 있다고 전하였다. (『로동신문』 7월 8일, 6면)	
		의도적 인과	의도한 조치로 의도한 결과를 유도		
		우발적 인과	의도하지 않은 조치로 의도되지 않은 결과를 가져옴		
		비의도적 인과	의도적 조치를 했으나 의도하지 않은 결과를 가져옴		

구분		내용	북한 사이버안보 사례 (『로동신문』)
악의적 상대 비방, 호의적 자기 선전	악의적 상대비방	악당의 능력을 강조, 과장함	미국이야말로 세계에서 사이버공간의 가장 악랄한 파괴자, 사이버테러의 원흉이다. (『로동신문』 2015년 6월 9일, 6면)
	긍정적 자기선전	자신의 집단 혹은 연합의 능력을 강조	역사적으로 우리는 미국의 온갖 위협공갈과 압박, 제재를 받으며 살아왔다. 그런 속에서도 우리는 자기 할 바를 다하여 왔다. (『로동신문』 2015년 1월 29일, 6면)
신념체계		개인, 집단, 연합, 혹은 사회가 가지고 있는 가치 또는 신념의 집합체	<b>사이버공간</b> 은 정치, 경제, 군사, 문화 등 각 방면에 걸쳐 심각한 문제들을 야기시키는 범죄공간으로 되고 있다. (『로동신문』 2019년 7월 16일, 6면)

자료: Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Lane, R. R., "An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities," *Policy Studies Journal*, vol. 41 no. 3 (2013), pp. 455~461; Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K., "How to conduct a narrative policy framework study," *The Social Science Journal*, vol. 55 no. 3 (2018), pp. 4~6을 참고하여 재구성

### III. 연구방법

#### 1. 자료수집: 『로동신문』과 『민주조선』

본 연구는 사이버안보에 대한 북한의 정책담화를 분석하기 위해 북한 일간지의 사실과 보도기사를 수집하였다. 북한의 대표 저널리즘 이론서로 알려져 있는 ‘신문학’에 따르면 북한의 신문은 당의 사상적 무기이자 인민을 교양하고 조직을 동원하기 위한 선전·선동 수단으로<sup>62</sup> 북한당국의 정책적 입장과 태도를 확인할 수 있는 중요한 단서이다. 또한, 다른 국가들과 달리 북한신문은 북한당국에서 발행하는 당의 기관지이며 당국의 방침을 북한주민에게 전달하는 역할을 하고 있다.<sup>63</sup> 국제보도의 경우에도, 국제정세를 전달하는 정보전달의 목적이 아니라 국제정치, 외교 관련 특정사안에 대하여 북한당국이 인지하고 분석하는 방향으로 국제정세를 선전함으로써 당의 대외정책에 대한 입장과 정책방향을 반영하여 보도한다.<sup>64</sup> 본 연구는 이러한 특성을 토대로 북한의 신문기사를 북한당국의 공식 입장의 대용물로

<sup>62</sup> 김경모, “북한신문의 국제뉴스 내용분석 당 대외정책과 국제정세선전의 관계를 중심으로,” 『한국언론정보학보』, 제31권 (2005), p. 12.

<sup>63</sup> 김원태, “북한 로동신문의 언론이념과 대중설득에 관한 연구,” 『한국동북아논총』, 제56권 (2010), pp. 258~259.

<sup>64</sup> 김경모(위의 논문, p. 45)의 연구는 북한 언론의 국제보도가 북한당국이 외교정책을 수행하는 과정에서 북한 주민들을 선동하고 의식화 하는 수단으로 활용되어 왔음을 보여주었다.

간주하고 『로동신문』과 『민주조선』에 게재된 사이버안보 관련 기사들을 분석 대상으로 선정하였다. 두 신문을 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 『로동신문』과 『민주조선』은 북한 언론을 상징하는 대표적인 신문이다. 『로동신문』은 당의 공식 기관지로 조선로동당 당원과 북한인민들만을 구독자로 하고 있으며<sup>65</sup> 북한의 가장 중요한 언론매체로 알려져 있다.<sup>66</sup> 『민주조선』 역시 북한당국의 내각 기관지로 기본 임무가 “당 정책 관철에 힘 있게 조직, 동원함으로써 온 사회의 주체사상 위업에 적극 이바지하는 것”이라고 명시되어 있다.<sup>67</sup> 『로동신문』과 『민주조선』의 집중하는 보도의 내용과 목적에서 차이점이 일부 존재하지만 국제정세선전을 수행함에 있어 핵심 메시지가 당이 추구하는 대외정책의 방향성을 벗어나지 않는다는 점에서 두 언론사의 성격과 역할이 동일하다고 볼 수 있다.<sup>68</sup> 둘째, 『로동신문』과 『민주조선』은 사실보도를 목표로 하는 객관적 저널리즘이 아닌 당의 입장을 선전하고 선동하는 자기주장적인 저널리즘을 지향하기 때문에 특정 주제와 관련하여 당의 의견이나 입장을 명확하게 보도하고 있다.<sup>69</sup> 특히, 『로동신문』과 『민주조선』의 사설은 북한당국의 정책에 대하여 직접적으로 대변하는 역할과 기능을 수행하며 국내는 물론 전 세계에서 발생하는 다양한 정치 및 사회이슈에 대해서도 당국의 견해와 입장을 국내외적으로 밝히는데 가장 중요한 역할을 하고 있다. 전문가들은 북한당국이 당의 입장을 보여주기 위해 사용하는 여러 가지 정책담화 형식 중에 신문사설이 북한당국의 입장을 가장 직접적이고 공식적으로 대변하고 있다고 평가한다.<sup>70</sup> 마지막으로, 데이터의 접근가능성이다. 두 신문 모두 원하는 기사를 디지털 자료로 접근하는 것이 가능하다.<sup>71</sup>

<sup>65</sup> 손대권·안슬기, “주한미군 사드(THAAD) 배치 결정에 대한 북한의 보도행태 및 전략적 함의: 『로동신문』과 『우리민족끼리』 기사를 중심으로,” 『동아연구』, 제35권 제1호 (2017), pp. 69~70.

<sup>66</sup> 김영주, “『로동신문』에 나타난 대남보도 논조 분석,” 『언론과학연구』, 제10권 제4호 (2010), p. 86.

<sup>67</sup> 이기우, “북한의 통치기제로서 선전선동과 『로동신문』의 역할: ‘체제유지’와 ‘권력세습’과정에서의 기관성 분석,” 경기대학교 정치전문대학원 석사학위논문, 2014, pp. 30~31.

<sup>68</sup> 김경모, “북한신문의 국제뉴스 내용분석 당 대외정책과 국제정세선전의 관계를 중심으로,” p. 43

<sup>69</sup> 주정화, “『로동신문』을 통해 본 김정은 정치스타일,” 『사회과학연구』, 제30권 제2호 (2014), pp. 55~80.

<sup>70</sup> 현인애, “노동신문 사·논설을 통해서 본 북한 여성담론과 여성정책의 변화,” 『통일정책연구』, 제24권 1호 (2015), p. 212.

<sup>71</sup> 허재영 외, “국제사회의 대북 경제제재와 북한 로동신문의 대응담론: 김정일 체제와 김정은 체제의 비교,” 『한국정치학회보』, 제51권 제5호 (2017), p. 117.

〈표 2〉 『로동신문』과 『민주조선』의 주요 특징

신문명	발행기관	성격과 편집 방향	창간일	발행주기
로동신문	조선로동당 중앙위원회 기관지	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한 언론을 상징하는 절대적 권위의 당 기관지</li> <li>당의 노선과 정책을 해설하는 공식적 정책 선전지</li> <li>외부에 자신의 입장을 선전하고 해명 및 발표함</li> <li>당보로서 모든 당원과 근로자들에게 당의 노선과 정책, 당의 결정을 알리고 조직 및 동원하는 임무를 맡고 있음</li> </ul>	1945년 11월 1일	일간
민주조선	최고인민회의 상임위원회 및 내각 기관지	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가의 법령, 규정 및 국가의 정책을 해설하여 국가의 정책실행 동원에 이바지함</li> <li>로동신문과 비슷한 임무를 수행하지만 행정 관련 기사가 비교적 많음</li> <li>당 정책 관철에 동원하기 위해 주체사상 위업에 이바지하는 것이 기본임무로 규정되어 있음</li> </ul>	1946년 6월 4일	일간

자료: 고유환 외, “북한 언론현황과 기능에 관한 연구(2012-08),” 한국언론진흥재단, 2012, pp. 91~93; 오윤정, “텍스트 마이닝을 활용한 『로동신문』 핵심협 관련 보도 분석,” 이화여자대학교 대학원 북한학과 석사학위논문, 2019, p. 38을 참조하여 재구성

〈표 3〉 『로동신문』과 『민주조선』에서 추출한 기사제목 키워드, [북한어(국어)]

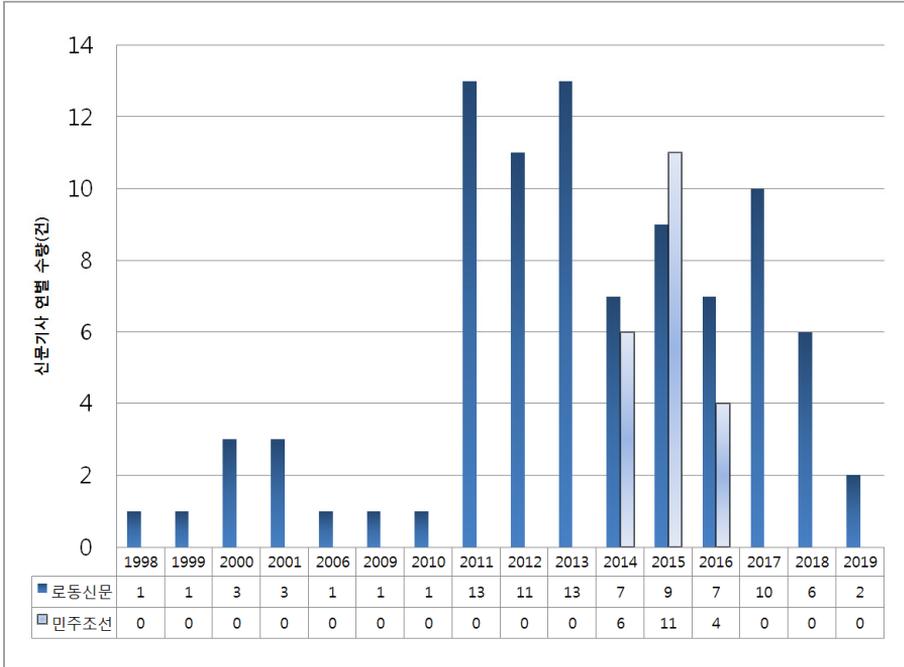
검색 키워드	추출 키워드
싸이버전(사이버전), 싸이버전쟁(사이버전쟁), 싸이버공격(사이버공격), 싸이버테로(사이버테러), 싸이버공간(싸이버공간), 해킹(해킹), 해커(해커), 콤퓨터(컴퓨터), 인터넷(인터넷), 네트워크(네트워크), 스노우덴(스노든), 쏘닉픽처스(소니픽처스), 정보전(정보전), 전자전(전자전), 랜섬웨어(랜섬웨어), 스텝스네트(스텝스네트), 제5의 전장(제5의 전장), 한수원(한수원), 비루스(바이러스)	싸이버전(사이버전), 싸이버전쟁(사이버전쟁), 싸이버공격(사이버공격), 싸이버테로(사이버테러), 싸이버공간(싸이버공간), 해킹(해킹), 콤퓨터(컴퓨터), 인터넷(인터넷), 네트워크(네트워크), 스노우덴(스노든), 쏘닉픽처스(소니픽처스), 비루스(바이러스)

자료: 저자작성

본 연구는 국립중앙도서관 북한자료센터에서 『로동신문』과 『민주조선』의 신문 기사를 수집했다. 북한자료센터는 『로동신문』과 『민주조선』의 신문을 창간일로부터 현재까지 모두 디지털 형태로 소장하고 있다. 본 연구의 연구기간은 창간일로부터 2019년 12월 31일까지이다. 〈표 3〉에서 보듯이 본 연구는 사이버안보 관련 19개의 검색 키워드를 토대로 기사를 검색하였으며, 총 12개의 검색 키워드에서 관련 기사를 찾을 수 있었다. 이후 추출한 기사들 중 사이버안보와 직접적으로 관련 있는 사설 및 관련 기사를 선별하였다. 그 결과 사이버안보와 관련한 총 110건의 기사를 추출했다. 『로동신문』과 『민주조선』에 게재된 연도별 사이버안보 관련 기

사는 <그림 2>와 같다. 대부분의 사이버안보 관련 사설과 기사들이 『로동신문』(89건)을 중심으로 보도되었으며 2014년부터는 『민주조선』(21건)도 관련 기사를 보도하고 있다.

<그림 2> 『로동신문』과 『민주조선』에 게재된 사이버안보 관련 기사 총 수량  
(창간일~ 2019년 12월 31일)



자료: 저자작성

## 2. 자료분석: 정책담화 내용분석(NPF Content Analysis)

본 연구는 NPF 중시수준의 연구에서 가장 많이 사용하는 내용분석(content analysis)을 방법론으로 이용한다. 내용분석은 담화의 표면적 내용뿐만 아니라 내용에 담겨진 의미를 추론하고 분석하는 것이 가능한 방법론이다. 또한, 통계를 바탕으로 명확한 수치를 보여준다는 점에서 객관적이고 체계적인 특징을 가지고 있기 때문에<sup>72</sup> 사회과학의 많은 분야에서 사용되고 있다. 본 연구는 사나한

<sup>72</sup> 박해경 외, “자율형 사립고에 대한 보수/진보 언론 간 정책 내러티브의 차이점 분석: 내러티브 정책모형(Narrative Policy Framework),” 『교육문제연구』, 제29권 제1호 (2016), p. 151.

(Elizabeth A. Shanahan)이 제시한 정책담화모형을 바탕으로 <표 1>과 같이 내용분석의 연구모형을 설계하였다.

본 연구는 일반적인 정보전달 기사를 제외하고 연구주제와 관련하여 북한당국의 가치판단이 포함된 신문사설과 관련 기사를 이용하여 내용분석을 실시하였다. 최종적으로 <표 3>의 키워드로 검색된 총 110 건의 기사 중 NPF의 내용분석 방법에 적용 가능한 77건(『로동신문』 66건, 『민주조선』 11건)의 기사를 연구데이터로 선별하였다.<sup>73</sup> 본 연구는 『로동신문』과 『민주조선』 기사의 정책담화 분석을 바탕으로 북한당국의 사이버안보에 대한 인식과 태도를 확인하기 위해 다음과 같이 코딩 유무를 설정하였다. 먼저 담화요소는 (1)등장인물, (2)플롯, (3)해결책 및 대안, (4)증거로 분류하였다. 등장인물은 북한이 사이버안보 분야에서 우호적으로 생각하는 국가와 적대적으로 생각하는 국가를 파악하였다. 플롯은 북한당국이 사이버안보 담화를 어떠한 전략으로 이끌어 나가는지 살펴보았다. 플롯은 (1)쇠퇴와 (2)통제로 구분하여 코딩하였는데 쇠퇴는 열세, 교착상태, 반대되는 진행으로 구분하였으며 통제의 경우 무력한 상태, 음모, 피해자 비난으로 구분하였다. 또한, 사이버안보 영역에서 발생하는 문제와 갈등에 대하여 북한이 국제사회에 해결책과 대안을 제시하고 있는지 살펴보았으며 북한당국이 사이버안보 관련 기사에서 자신들의 입장을 설명하거나 주장할 때 명확한 증거를 제시하였는지를 확인하고 증거의 유형을 분류하여 코딩했다.

다음으로 담화전략에서는 북한당국이 사이버안보 관련 정책현실을 어떻게 설명하는지 살펴보기 위해 (1)인과관계와 (2)악의적 상대비방과 호의적 자기선전을 담화전략으로 선정하였다. 인과관계의 경우 스톤의 정의에 따라 기계적, 의도적, 우발적, 비의도적 인과관계로 구분하였으며 이를 통해 사이버안보 관련 정책현실을 북한당국이 어떻게 재형성하고 있는지 확인하였다. 악의적 상대비방과 호의적 자기선전의 경우 북한이 사이버안보와 관련하여 악당으로 묘사되는 국가들의 힘을 과시하고 자신들의 힘을 과소평가하는 전략을 취하는지 아니면 자신들의 입장을 긍정적으로 묘사하고 있는지를 코딩을 통해 비율로 확인하였다. 마지막으로 신념

<sup>73</sup> 내용분석방법을 이용한 NPF 선행연구 중에서 가장 적은 수의 통계분석을 수행한 연구는 국내의 경우 김상철의 연구가 있으며 65건의 문서를 분석하였다. 국외의 경우 McBeth et al.(2005)의 연구가 있으며 75건의 문서를 분석했다. 김상철·엄준용, “정책담화모형(Narrative Policy Framework)을 적용한 서울시 무상급식정책,” 『교육정치학연구』, 제23권 제3호 (2016), pp. 127~150; McBeth et al., “The science of storytelling: Measuring policy beliefs in Greater Yellowstone,” *Society and Natural Resources*, vol. 18 no. 5 (2005), pp. 413~429.

체계에서는 사이버공간에 대한 북한당국의 인식을 확인하고 이를 통해 사이버안보에 대해서 북한이 가지고 있는 인식을 추론하고자 하였다. 본 연구를 위해 연구자 2명이 코더가 되어 총 77개의 신문사설과 관련 기사를 코딩하였다. 본 연구가 분석한 77개의 기사의 리스트는 <부록 1>에 수록되어 있다. 본 연구는 질적 코딩의 한계를 극복하고 코더들 간의 코딩결과와 내적 합치도와 신뢰도를 높이기 위해 사전에 NPF를 학습하면서 해당 프레임워크에 대한 개념을 이해하고 이를 함께 공유하는 과정을 거친 후 파일럿 테스트를 실시하였다. 선별한 77개의 신문기사 중 10건(약 13%)을 무작위로 선택한 후 예비검사(pilot test)를 실행하였으며 그 결과, 코더들 간의 0.9 이상의 높은 신뢰도를 보여주었다.<sup>74</sup> 본 연구에서 다루게 될 NPF 변수의 범주와 코딩개요는 <표 4>와 같다.

<표 4> 정책담화모형(NPF) 변수 범주와 코딩개요

변수범주		기술 / 코딩개요	
담 화 요 소	등장 인물	영웅	영웅으로 묘사된 인물(국가)의 총 수
		악당	악당으로 묘사된 인물(국가)의 총 수
		피해자	피해자로 묘사된 인물(국가)의 총 수
	플롯	예 또는 아니오, 다음 범주로 코딩함 쇠퇴 (열세, 교착상태, 반대되는 진행) 통제 (무력한 상태, 음모, 피해자 비난)	
	해결책/대안	예 또는 아니오	
담 화 전 략	증거	예 또는 아니오, 다음 범주로 코딩함 주장을 지지, 2. 주장을 반박, 3. 사실적 근거	
	인과관계	예 또는 아니오, 다음 범주로 코딩함 1. 기계적 원인, 2. 의도적 원인, 3. 우연한 원인, 4. 의도하지 않은 원인	
	악의적 상대비방 호의적 자기선전	영웅으로 묘사된 인물(국가)의 전체 비율 악당으로 묘사된 인물(국가)의 전체 비율	
신념체계		예 또는 아니오, 사이버공간에 대한 신념 체계를 다음 범주로 코딩함. 1. 전쟁공간 2. 범죄공간 3. 미국의 패권공간 4. 기타	

자료: 저자작성

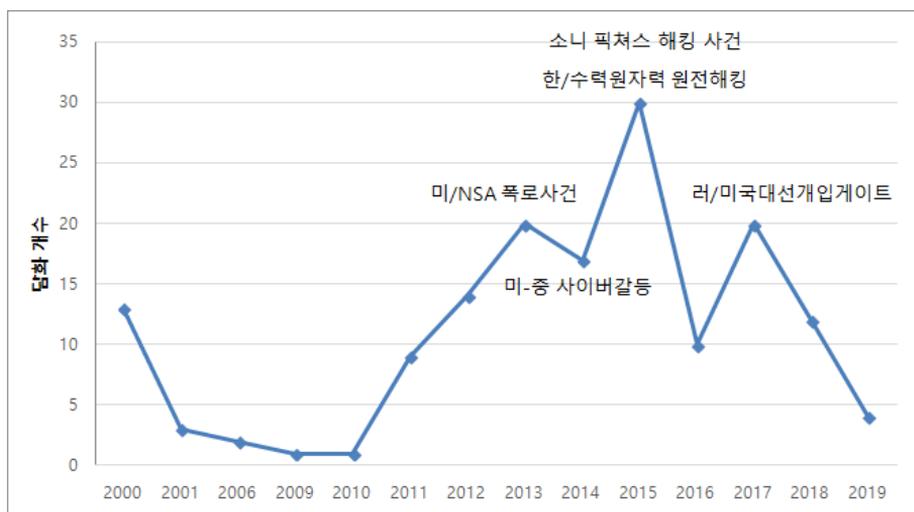
<sup>74</sup> Holsti(1969; 박해경, “자율형 사립고에 대한 보수/진보 언론 간 정책 내러티브의 차이점 분석: 내러티브 정책모형(Narrative Policy Framework).”)는 코더들 간의 신뢰도를 확보하기 위해서는 0.9 이상의 신뢰도를 보여야 한다고 보았다. Krippendorff(2012; 김상철·엄준용, “정책담화모형(Narrative Policy Framework)을 적용한 서울시 무상급식정책”)는 0.7 이상이면 높은 내적 합치도를 나타낸다고 보았다.

## IV. 분석결과

### 1. 기술통계

본 연구는 『로동신문』 66건과 『민주조선』 11건으로부터 총 156개의 담화를 코딩하였다. 북한이 선전매체에서 사이버안보 관련 소식을 처음으로 보도한 시점은 1998년으로 기록되어 있으나 사이버안보에 관한 당국의 정책적 입장을 담고 있는 정책담화는 2000년에 처음으로 등장한 것으로 나타났다. 2001년까지는 사이버 전쟁을 지칭하는 용어로서 ‘컴퓨터망 습격’, ‘컴퓨터복당소동’, ‘컴퓨터 전쟁’ 등이 사용되었다. 이후 관련 기록은 2006년까지 나타나지 않았으며 2009년이 되어서야 국가 주도의 사이버공격을 주제로 한 사실이 등장한다. 이후 사이버전쟁 관련 정책담화는 2010년부터 급증하는 모습을 보이며 2015년, 2013년, 2017년, 2014년 순으로 높은 빈도를 보인다. 연도별로 살펴보면 북한의 선전매체는 2015년 남한에서 발생한 한국수력원자력 원전 해킹 사건과 소니 픽처스 해킹 공격설, 2013년 에드워드 스노든(Edward Snowden)의 미국 국가안보국(National Security Agency: NSA) 민간인 감시 행태 폭로 사건, 2017년 러시아의 미국 대선 개입 게이트, 2014년 미-중 사이버갈등에 주목하였다.

〈그림 3〉 『로동신문』과 『민주조선』의 사이버안보 관련 담화개수



자료: 저자작성

## 가. 담화변화의 양상: 방관자 - 적극대응

북한 언론의 사이버안보 담화를 구체적으로 살펴보면, 사이버안보와 관련한 북한의 정책담화는 초기에는 방관자적 입장으로 사이버안보 관련 외부에서 발생하는 사건을 전달하면서 북한당국의 평가만을 전달하는 방식을 취해 온 것을 확인할 수 있다. 대한민국을 대상으로 한 외부의 사이버공격에 대하여 남한 언론에서 지속적으로 북한의 소행을 의심하였지만 북한당국은 이에 대하여 아무런 언급이나 대응 없이 침묵으로 일관하였다. 북한당국이 외부로부터 북한의 소행으로 의심받는 사이버공격에 대하여 처음으로 입장을 밝힌 것은 2011년 4월 대한민국의 농협 디도스 공격과 8월 북한 해커들이 국내 유명 게임회사를 해킹한 사건이다(『로동신문』, 2011년 8월 16일, 6면). 해당 담화 속에서 북한당국은 이와 같은 사실을 전면 부인하고 남한정부를 비판하고 있다. 그 이후로도 북한은 자신들의 소행으로 밝혀진 사이버공격 관련 보도에 대하여 공식적인 입장을 밝히지 않았다. 예를 들어, 2013년에서 3.20 사이버 테러와 6.25 사이버 테러가 발생하고 모든 대한민국 언론이 공격의 배후를 북한으로 지목하고 북한당국을 비판하였을 당시에도 북한은 무대응속에 오히려 미-중 사이버안보 갈등과 스노든 사건을 매우 심도 있게 다루고 있다(『로동신문』, 2013년 7월 6일, 6면, 『로동신문』, 2013년 7월 8일, 6면). 이러한 북한당국의 방관자적 태도가 바뀌고 자신들을 공격자로 지목한 사이버사건에 대하여 적극적으로 반박하게 된 시점은 2015년 소니 픽쳐스 해킹사건과 대한민국의 한국수력원자력 원전 해킹사건이 발생하고 나서부터이다. 소니해킹사건의 경우 『로동신문』과 『민주조선』에 총 5번에 걸쳐(『로동신문』, 2015년 1월 29일, 6면, 『로동신문』, 2월 27일, 6면, 『민주조선』, 2015년 2월 15일, 4면, 『민주조선』, 2015년 3월 7일, 4면, 『민주조선』, 2016년 3월 22일, 5면) 반박 기사를 내면서 전면적으로 자신들의 소행을 부인하였다. 이는 관련사건이 북한의 소행으로 전 세계적으로 보도되고 있는 만큼 자신들의 입장을 적극적으로 피력하고자 했던 것으로 파악할 수 있다. 당시 북한소행으로 의심받는 대부분의 사이버공격 사건에 대하여 침묵으로 일관하던 북한당국의 이러한 적극적 반박은 매우 이례적이었다고 할 수 있다. 북한당국에 따르면 소니 픽쳐스 해킹은 미국내부에서 일어났으며 기술적·공학적인 측면에서 살펴보았을 때 미국이 그렇게 빠른 시일 안에 북한 해킹설을 증명한 것이 의심스럽다고 밝히고 있다. 한수원 원전 해킹 사건의 경우도 『로동신문』과 『민주조선』의 지면 한 장 전체를 할애하여 남한 언론의 북한 소행 추정 기사들을

반박했다(『민주조선』, 2015년 3월 27일, 6면, 『로동신문』, 3월 28일, 5면). 북한당국은 자신들의 주장에 대한 근거로 <김숙향>표기의 오류, IP(Internet Protocol) 주소의 오류, 북조선식 표기의 오류, 해커 근거지의 오류를 들어 설명하고 있으며 모든 것이 박근혜 정부의 통치기반을 유지하기 위한 억지라고 주장하였다.

“...<원전해킹>의 <북소행>설에는 우선 더는 수습할 수 없을 정도로 위기에 처해있는 저들의 통치기반을 유지하고 잔명을 부지해보려는 비렬한 기도가 비껴 있다...” (『민주조선』, 2015년 3월 27일, 6면)

이후로 북한당국은 모든 사건은 아니지만 평창 동계 올림픽 해킹사건이나 랜섬웨어 워너크라이 사태와 같이 북한소행으로 보도되는 사이버공격 관련 기사에 대하여 과거와 달리 비교적 빠르게 반박 기사를 내는 양상을 보이고 있다(『로동신문』, 2018년 3월 7일, 6면). 특이한 점은 과거에 북한의 소행으로 추정된 사이버공격 사건에 대한 보도 역시 최근에는 반박 기사를 내고 있다는 점이다(『로동신문』, 2017년 6월 6일, 6면). 한편, 박근혜, 이명박 정부 당시 북한의 사이버안보 관련 기사는 남한정부를 강도 높게 비판하는 담화형식을 취하는 반면, 문재인 정부 이후 사이버안보 관련 기사에서는 남한정부를 비판하는 담화형식은 찾아보기 어렵다는 점에서 북한의 사이버안보 담화는 남한 집권정부의 북한당국에 대한 태도 혹은 남한정부와 북한당국의 관계에 따라 담화태도가 달라진다는 것을 확인할 수 있다. 이외에도 북한당국의 소행으로 알려진 사이버공격에 대한 북한당국의 대응은 <부록 2>에 자세히 설명되어있다.

## 2. 정책담화모형(NPF) 내용분석

### 가. 연구목적 1: 사이버안보 정책담화의 구성방식

본 연구는 북한 일간지에 기록된 정책담화의 요소와 전략을 분석함으로써 본 연구의 첫 번째 연구 질문인 북한당국이 사이버안보 관련 정책담화를 어떻게 구성하여 전달하는가에 대해 답하고자 한다. <표 5>는 『로동신문』과 『민주조선』에 나타난 사이버안보 관련 담화의 내용분석을 요약한 결과이다. 먼저, 북한담화의 등장인물에는 악당과 피해자가 주로 등장한다. 악당으로 가장 많이 묘사되는 행위자는 미국이었으며 다음으로 남한정부, 일본, 남한의 보수정당, 이스라엘, 기타 순이었다. 북한당국의 담화에서 미국은 사이버공간에서 자신들의 안보패권을 유지하기

위해 부정적 행위를 무자비하게 일삼고 다른 국가들을 사이버공격으로 탄압하는 국가로 묘사되고 있다. 이러한 담화의 일부는 다음과 같다.

“...사이버공간에 위협을 조성하고 있는 장본인은 과연 누구인가, 미국이다.”  
(『로동신문』, 2018년 1월 12일, 6면)

“미제와 일본반동들, 남조선괴뢰패당들은 아직도 침략적 야망을 버리지 못하고 끊임없이 컴퓨터 모의전쟁이라는 것을 벌여놓고 무분별하게 책동하고 있다.”  
(『로동신문』, 2013년 4월 20일, 6면)

미국 다음으로 악당으로 많이 묘사된 대한민국의 경우 다른 국가와 달리 특정정부(예: 남조선 집권세력) 혹은 특정정당(예: 남조선괴뢰패당, 남조선 한나라당)을 구체적으로 명시하여 악당으로 묘사하였다. 한편, 북한의 담화에서 피해자로 가장 많이 묘사되는 행위자는 북한 자신이었으며 그 다음으로 이란, 러시아, 중국 순이었다. 북한당국은 악당으로 묘사된 국가들이 정치적 이유로 북한을 탄압하고 있다고 묘사한다. 이러한 담화의 일부는 다음과 같다.

“... 미국은 세계 여러 나라들을 대상으로 사이버공격 행위를 거리낌 없이 강행하고 있다. 그 주요대상은 우리나라를 비롯한 반미자주적인 나라들이다.” (『로동신문』, 2015년 11월 19일, 6면)

그 외 담화에서 주로 미국과 갈등이 있거나, 반미성향의 국가들, 또는 기존의 사회주의 국가들인 쿠바, 베네수엘라 등이 피해자로 등장하는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 북한이 전통적 안보질서 내에 존재해왔던 국가 간 이념적 갈등의 연장선상으로 사이버안보를 바라보고 있다는 것을 확인 시켜 준다. 담화에서 미국과 일본이 사이버공격의 피해자로 묘사되는 경우도 있었으나, 이는 이들 국가가 사이버공간을 자본주의 목적 실현의 공간으로 사용하기 때문에 마땅히 당연한 피해를 입고 있는 것으로 본다(『로동신문』, 2014년 9월 28일, 6면). 영웅으로 묘사된 행위자는 담화의 등장인물 중 가장 적은 부분을 차지하였다. 담화에서는 러시아가 영웅으로 묘사된 빈도가 가장 많았으며 다음으로는 이란, 중국, 북한 순이었다. 위의 국가들은 피해자이면서 동시에 영웅으로 모습으로 묘사되었다. 영웅으로 서술될 때 이들 국가는 주로 미국의 사이버 패권에 대항하는 모습으로 서술된다.

“...로씨야는 지구상의 수많은 사람들이 찬양하는 스노우텐을 범죄자로 낙인한 미국에 돌려보내지 않은 것이 인도주의 적견지에서 보아도 옳은 처사라고 주장하고 있다.” (『로동신문』, 2013년 8월 12일, 6면)

“.... 중국이 결코 가만있을 리 만무하다. 중국은 미국의 사이버전에 대응한 강한 조치들을 취하면서 국제무대에서 미국의 죄행을 폭로하는 여론전을 활발히 벌리고 있다.” (『로동신문』, 2014년 6월 18일, 6면)

북한의 사이버안보 담화는 대부분 악의적 상대비방 전략에 집중하고 있기 때문에 미국으로 대표되는 서방세계 국가들로 인해 현재 사이버공간의 안보질서가 점차 부정적 상황으로 치닫고 있다고 주장한다. 즉, 사이버안보 관련 북한의 담화 플롯은 대부분 점차 상황이 악화되어 가는 열세의 모습으로 그려지고 있다. 또한, 북한은 미국과 서방세계의 힘과 행위를 악의적으로 과장하고 부정적으로 왜곡함으로써 사이버공간에서 ‘적’이라는 존재를 분명하게 인식시키는 전략을 구사한다. 이러한 전략을 통해 사이버공간에서도 미국과 서방세계는 여전히 물리쳐 싸워야 할 부정적 존재로 묘사함으로써 그들이 추구하고자 하는 바를 강조하고 있다. 마지막으로 북한의 담화는 사실을 왜곡하는 음모론적인 플롯을 가장 빈번하게 반복적으로 사용하고 있다. 예를 들어, 북한 소행으로 알려진 사이버공격 사건의 경우 해외 언론의 보도를 전달하면서 자신들의 주장이 사실인 것처럼 설명하지만 실상은 사실을 부정확하게 전달하고 있다.

“....미국 정보보안업체 맥아피의 창업자인 존 맥아피가 <쏘니 픽처스>에 대한 사이버공격은 조선의 소행이 아니라는 것을 명확히 밝혔다. 그는 그 사이버공격은 미국의 자유주의성향 해커들의 소행이라고 하면서.....<쏘니픽처스>에 대한 사이버공격은 미국 내에서 발생한 미국자체의 문제라는 것이 명확히 입증되었다.” (『로동신문』, 2015년 1월 29일, 6면)

북한은 사이버안보 영역의 주요 문제를 빠른 군사화, 미국의 사이버공간 패권야욕, 반미국가들에 대한 사이버공격으로 보고 있다. 담화에서는 이에 대한 해결책 및 대안으로써 군사화에 대한 경고(『로동신문』, 2014년 9월 28일, 6면), 악당으로 묘사된 등장인물들에 대한 우려와 경고(『로동신문』, 2014년 5월 9일, 6면), 사이버공간에서 국가 안전보장의 필요성(『로동신문』, 2018년 1월 12일, 6면), 국제강령 수립의 필요성 등을 언급하고 있다(『로동신문』, 2011년 9월 29일, 6면).

〈표 5〉 『로동신문』과 『민주조선』의 사이버안보 관련 담화 내용분석 결과

변수범주		코딩 결과 (%)	합계 (%)	
담화 요소	등장 인물	영웅	러시아 (29), 이란 (21), 중국 (21), 북한 (14), 기타 (15)	14 (100)
		악당	미국 (50), 대한민국 정부 (17), 일본 (11), 남한 보수정당 (7), 이스라엘 (5), 기타 (9)	90 (100)
		피해자	북한 (27), 이란 (11), 러시아 (10), 중국 (7), 미국 (7), 일본 (6), 기타 (32)	88 (100)
	플롯	쇠퇴	열세 (98), 교착상태 (2)	51 (100)
		통제	음모 (90), 피해자 비난 (10)	67 (100)
	해결책, 대안		-	94 (100)
증거		주장을 지지 (42), 사실적 근거 (40), 주장을 반박 (18),	128 (100)	
담화 전략	인과관계	의도적 원인 (76), 의도하지 않은 원인 (18) 기계적 원인 (4), 우연한 원인 (1)	71 (100)	
	악의적 상대비방, 긍정적 자기선전	악의적 상대비방 (87), 긍정적 자기선전 (13)	104 (100)	
신념체계		미국의 패권공간 (42), 전쟁공간 (37) 범죄공간 (14), 기타 (7)	43 (100)	

자료: 저자작성

## 나. 연구목적 2: 사이버공간을 바라보는 북한의 신념체계

본 연구의 두 번째 연구 질문은 북한이 사이버공간에 대해 가지고 있는 신념체계는 무엇인가? 이다. 북한이 사이버공간에 가지는 기초적 인식은 선진과학기술발전으로 이룬 공동 번영의 공간이다(『로동신문』, 2015년 6월 9일, 6면, 『로동신문』, 2018년 12월 26일, 6면). 그러나 미국이 자신들의 패권을 유지하기 위한 수단으로 사이버공간을 무분별하게 사용하고 있다고 묘사한다. 북한은 미국이 사이버공간을 이용하여 다른 나라의 내정간섭, 반미국가에 대한 공격과 감시, 선제적 사이버공격과 같은 부정한 행위를 수행한다고 주장하며 사이버공간이 결코 미국의 독점물이 되어서는 안 된다고 강조하고 있다. 또한, 미국의 사이버공간에서의 공격적인 행동이 촉매제가 되어 전 세계 사이버공간이 빠르게 군사화되고 있다고 설명한다.

“...제반 사실들이 보여주듯이 미국은 그 누구보다 먼저 국가급의 싸이버공격을 시작했을 뿐 아니라 싸이버공간을 전쟁마당으로 전면시킨 주범이다.” (『로동신문』, 2015년 11월 19일, 6면)

“...사이버공간에 위협을 조성하고 있는 장본인은 과연 누구인가, 미국이다...미국은 사이버공간을 주요전장으로 간주하고 그에 대한 패권을 노리고 있다. 심각한 것은 미국의 이러한 무분별한 책동이 세계적 범위에서 사이버공간의 군사화를 다그치는 촉매제역할을 한다는 것이다.” (『로동신문』, 2018년 1월 12일, 6면)

한편, 북한은 사이버안보 질서를 악당과 피해자의 이분법으로 인식하고 있다. 또한, 악당으로 묘사되는 행위자의 행동을 과장하거나 왜곡하여 전달함으로써 자신들의 신념체계를 강화하는 경향이 있다. 정책담화에서 악당으로 가장 많이 묘사되는 행위자는 미국이다. 분석 결과에 따르면 북한당국은 미국이 군사화를 빠르게 촉진함으로써 사이버공간을 패권 장악을 위한 새로운 전쟁 공간으로 변모시키고 있는 것으로 평가한다. 이는 북한이 전통적 안보갈등을 바라보는 시각과 큰 차이를 보이지 않으며 이는 냉전 시대의 서방세계에 대한 이념적 적대감을 사이버공간에도 동일하게 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히, 북한은 미국의 사이버 선제공격에 대한 경각심을 강하게 드러내고 있다.

“...미국이 사이버공간에서 다른 나라들을 선제공격하기 위한 위협한 계획들을 추진하고 있는 것은 세계제패야망을 실현하기 위한 수단으로 씌먹기 위해서이다.” (『로동신문』, 2015년 7월 17일, 6면)

북한은 미국의 선제공격을 비판하면서 북한을 대상으로 하는 사이버공격이나 도발 시 사이버공격으로 맞서겠다고 대응하고 있다.

“미국이 상용무력에 의한 침략전쟁을 가용한다면 우리식의 사용전쟁으로, 핵무력에 의한 침략전쟁을 도발한다면 우리 식의 핵타격전으로, 사이버전에 의한 붕괴를 시도한다면 우리 식의 사이버전으로 미국의 최종멸망을 앞당겨오자는 것이 우리의 단호한 선택이다.” (『민주조선』, 2015년 2월 27일, 5면)

주목할 점은 북한당국의 담화전략은 매우 호전적인 것인 반면, 사이버안보 질서에서 북한당국의 역할에 대해서는 소극적이고 수동적으로 묘사하고 있다는 것이다. <그림 3>과 <표 5>를 종합적으로 판단해 볼 때, 북한당국은 2015년 소니 픽처스 해킹 사건이 발생이전까지는 외부의 비판과 의심에 대하여 무대응으로 일관했으나 소니 픽처스 해킹 사건 이후에는 열세와 음모플롯이 주를 이루는 방어적인 담화를 생산해 왔다. 비록 미국의 선제공격 시 대응하겠다는 의지를 내보이긴 하지만, 북한이 사이버안보에 대해 가지고 있는 기본적인 태도는 북한 외부에서 발생한

주요 사이버공격 사건들, 사이버공격을 둘러싼 국가 간의 갈등, 사이버공간에 대한 국가들의 인식변화와 국가전략 변화 등을 전달함으로써 전 세계 사이버안보질서의 경향성을 면밀히 파악하고 사이버안보 질서를 주도하는 강대국을 견제하려는 수동적이고 방어적인 자세이다. 이러한 태도는 북한이 기존 국제관계에서 핵무기를 국력과시용과 적대국 위협용으로 과장하고 적극적으로 사용하는 것과는 상반되는 것이라 할 수 있다.<sup>75,76</sup>

## V. 논의 및 결론

본 연구의 목적은 북한내부의 사이버안보 담화를 실증적으로 분석함으로써 북한당국이 국제 사이버안보 질서에 대한 인식과 태도를 파악하는 데 있다. 이를 위해 정책담화모형(NPF)을 적용하여 북한의 대표적 언론매체이자 북한당국의 기관지로 알려져 있는 『로동신문』과 『민주조선』 기사 중 담화형식으로 분류 가능한 77건의 사이버안보 관련 사설과 기사에서 총 156개의 정책담화를 분석하였다. 분석결과, 북한은 사이버공간을 악당과 피해자가 분명하게 존재하는 이분법적 공간으로 인식하고 있다. 또한, 악당으로 묘사되는 행위자의 행동을 과장하거나 왜곡하여 전달함으로써 자신들의 주장을 뒷받침하는 담화전략을 구사하였다. 상대국에서 북한의 소행으로 책임소재를 돌린 사이버공격 사건들에 대해서 북한 당국은 대부분은 부인해 왔다. 이는 북한의 정책담화에도 나타나는데, 상대국을 대부분 악당으로 묘사하고 자신과 우방국을 피해자로 묘사하며 상대국의 자신에 대한 비판 또는 주장을 의도를 가진 음모론으로 비틀어 역으로 공격한다. 또한, 북한은 빈번하게 과학적 또는 사실적 근거를 정책담화를 생산하는 데 사용한다. 북한의 담화에서 악당은 주로 미국으로 대표되는 서방세계와 남한정부이다. 북한은 미국이 패권을 차지하기 위한 수단으로써 사이버공간을 악의적으로 이용하며 이것이 사이버공간의 군사화에 영향을 미친다고 보고 있다. 결과적으로 북한은 냉전 이데올로기적 적대감을 사이버공간에도 동일하게 투영하고 있었다. 그러나 사이버안보와 관련한 북한당국의 태도는 기존의 전통적 안보영역에서 북한이 핵무기를 비롯한 자신

<sup>75</sup> 김운영, “북한의 대남 사이버공작 대응 방안 연구: 법적·제도적 개선방안을 중심으로,” 『치안정책연구』, 제30권 제2호 (2016), p. 255.

<sup>76</sup> “미 “북 핵무기 60기 보유”...핵전문가 “위험한 과장”, 『한겨레신문』, 2017.8.9., <<http://www.hani.co.kr/arti/international/america/806196.html>> (검색일: 2020.3.15.).

들의 전쟁역량을 과시하거나 과장한 것과 대조적이었다. 북한은 사이버안보 관련 의제를 직접적으로 선도하려 하지 않았으며 전통적인 안보질서를 주도하는 강대국을 견제하는 수동적이고 방어적인 정책담화를 활용하였다. 즉, 북한은 자신들의 사이버역량을 체제선전의 수단으로 이용하지 않았으며 소극적으로 일관했다.

본 연구의 분석과 결과는 다음과 같은 의미를 가진다. 첫째, 본 연구는 방법론적 측면에서 새로운 접근을 시도한 연구라는 점에서 의미를 가진다. 먼저, 북한 사이버안보연구 관점에서 본 연구는 2차 자료 중심의 기존 연구방법에서 벗어나 북한당국의 기관지인 언론매체를 이용하여 정책담화를 분석함으로써 북한의 인식과 태도를 직접적으로 확인했다는 점에서 의미를 가진다. 또한, 북한학연구 관점에서 본 연구는 NPF라는 일반화되고 체계적인 연구 분석틀을 사용하였다. 북한의 언론매체를 이용한 기존연구들은 서술적·해석적 접근의 연구방식이 대부분이었다. 이러한 기존 연구방식과 NPF의 주요 차이점은 NPF는 과학적 방법에 초점을 맞추어 연구결과의 일반화를 발견하기 위한 경험적 관찰이라는 것이다.<sup>77</sup> 기존의 북한연구는 북한체제의 특수성을 지나치게 강조하여 사회과학의 다양한 이론적 분석틀을 적용하지 않고 연구되는 경향이 컸다. NPF의 사용은 북한연구가 일반적 정책분석틀로는 분석하기 어려운 특수한 대상이라는 고정관념을 벗어나려는 시도를 했다는 점에서 큰 의미를 가진다고 할 수 있다.

둘째, 본 연구의 분석결과는 북한의 사이버안보 정책에 대한 입장과 태도를 이해하고 궁극적으로 북한의 행동패턴을 파악하여 향후 전략적 대응하기 위한 초석이 될 수 있는 연구라는 점에서 의미가 있다. 비록, 본 연구 결과는 북한의 사이버안보 정책을 이해하기 위한 좋은 시작이지만, 정책적 결과와 유용성을 향상하는 데 분명한 한계가 존재한다. 따라서 북한의 사이버안보 연구에 대한 보다 정교한 모델을 구축하고 발전시키기 위해서는 미래 연구의 연속성이 반드시 필요할 것으로 보인다. 향후에는 사이버공간과 국제 사이버안보 질서에 대한 북한당국의 이해와 인식이 어떻게 정책결정으로 이어지는지, 핵 담화와 사이버안보 담화를 비교하여 북한이 각각 어떠한 전략을 구체적으로 추구하는지를 확인하는 것도 북한안보전략 분석을 위해 매우 필요할 것으로 보인다.

■ 제출: 5월 6일 ■ 심사: 5월 6일 ■ 채택: 5월 22일

<sup>77</sup> Crow, D., & Jones, M., "Narratives as tools for influencing policy change," *Policy & Politics*, vol. 46 no. 2 (2019), p. 220.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- Stone, Deborah. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 2nd edition. New York: W W Norton & Co Inc, 1997.
- Holsti, O. R.. *Content analysis for the social sciences and humanities*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1969.
- Krippendorff, K.. *Content analysis: An introduction to its methodology*. California: Sage publications, 2012.

### 2. 논문

- 강정호·김희동·김순수·유진철. “국의 주요국과 북한의 사이버전 수행전략 및 기술 비교분석을 통한 대응 방향.” 『보안공학연구논문지』. 제13권 제4호, 2016.
- 김경모. “북한신문의 국제뉴스 내용분석 당 대외정책과 국제정세선전의 관계를 중심으로.” 『한국언론정보학보』. 제31권, 2005.
- 김두현. “북한의 사이버전 위협분석과 대응 방안 고찰.” 『한국인터넷방송통신학회 논문지』. 제14권 제2호, 2014.
- 김상철·엄준용. “정책담화모형(Narrative Policy Framework)을 적용한 서울시 무상급식정책.” 『교육정치학연구』. 제23권 제3호, 2016.
- 김원태. “북한 로동신문의 언론이념과 대중설득에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제14권 제3호, 2010.
- 김영주. “『로동신문』에 나타난 대남보도 논조 분석.” 『언론과학연구』. 제10권 제4호, 2010.
- 김윤영. “북한의 대남 사이버공작 대응 방안 연구: 법적·제도적 개선방안을 중심으로.” 『치안정책연구』. 제30권 제2호, 2016.
- 김인수·크마르마. “북한 사이버전 수행능력의 평가와 전망.” 『통일정책연구』. 제24권 1호, 2015.
- 김원태. “북한 로동신문의 언론이념과 대중설득에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제56권, 2010.
- 김호중·김종하. “대북 사이버안보역량 강화를 위한 방안: 사이버전 대비를 중심으로.” 『융합보안논문지』. 제18권 제3호, 2018.
- 박노형·박주희. “미국이 행위자의 사이버오퍼레이션에 대한 국가책임법상 귀속: 북한의 사례를 중심으로.” 『고려법학』. 제93호, 2019.
- 박해경·유은지·강민수·홍세영·변기용. “자율형 사립고에 대한 보수/진보 언론 간 정책 내러티브의 차이점 분석: 내러티브 정책모형(Narrative Policy Framework).” 『교육문제연구』. 제29권 제1호, 2016.
- 박휘락. “북한의 비대칭위협에 대한 한국의 군사적 대응 전략.” 『전략연구』. 제57호, 2013.
- 배달형. “국가 군사 전략급 수준에서 북한 사이버위협과 한국군의 대응 방향.” 『전략연구』. 제52권, 2011.

- 손대권·안슬기. “주한미군 사드(THAAD) 배치 결정에 대한 북한의 보도행태 및 전략적 함의: 『로동신문』과 『우리민족끼리』 기사를 중심으로.” 『동아연구』. 제35권 제1호, 2017.
- 신충근·이상진. “북한의 대남 사이버테러 전략 분석 및 대응 방안에 관한 고찰.” 『경찰학연구』. 제13권 제4호, 2013.
- 엄응용·김효진. “북한의 대남 사이버공격에 대한 대비전략.” 『한국경찰연구』. 제17권 제2호, 2018.
- 오윤정. “텍스트 마이닝을 활용한 『로동신문』 핵실험 관련 보도 분석.” 이화여자대학교 대학원 북한학과 석사학위논문. 2019.
- 이기우. “북한의 통치기제로서 선전선동과 『로동신문』의 역할: ‘체제유지’와 ‘권력세습’과 정에서의 기관성 분석.” 경기대학교 정치전문대학원 석사학위논문. 2014.
- 이대성·안영규·김민수. “북한의 사이버전 위협에 대한 분석과 전망.” 『융합보안논문지』. 제16권 제5호, 2016.
- 이정석·이수진. “북한 사이버공격에 대한 국제법적 검토를 바탕으로 한 국방 사이버전 수행 발전방향.” 『보안공학연구논문지』. 제12권 제4호, 2015.
- 임종인·권유중·장규현·백승조. “북한의 사이버전력 현황과 한국의 국가적 대응전략.” 『국방정책연구』. 제29권 제4호, 2014.
- 정민경·임종인·권현영. “북한의 사이버공격과 대응 방안에 관한 연구.” 『한국IT서비스학회지』. 제15권 제1호, 2016.
- 정영도·정기석. “북한 사이버공격에 대한 대응방안에 관한 연구.” 『융합보안논문지』. 제16권 제6호, 2016.
- 정준현. “북한의 사이버공격에 대한 국가총력적 대응 체계를 위한 법제방향.” 『성균관법학』. 제28권 제4호, 2016.
- 정태진. “북한사이버테러능력 변화와 대응전략 방안연구.” 『한국테러학회보』. 제11권 제3호, 2018.
- 조성렬. “북한의 사이버전 능력과 대남 사이버위협 평가: 한국의 사이버안보를 위한 정책적 함의.” 『북한연구학회보』. 제17권 제2호, 2013.
- 주정화. “『로동신문』을 통해 본 김정은 정치스타일.” 『사회과학연구』. 제30권 제2호, 2014.
- 차정미. “미중 사이버 군사력 경쟁과 북한 사이버위협의 부상: 한국 사이버안보에의 함의.” 『통일연구』. 제23권 제1호, 2019.
- 최선우·류채영. “북한의 사이버 테러리즘에 관한 연구.” 『한국공안행정학회보』. 제46권, 2012.
- 한중현. “정책담화모형을 통한 정책갈등연구: 에너지전환정책을 중심으로.” 가톨릭대학교 글로벌 융합대학원 행정학과 석사학위논문. 2019.
- 허재영·표운신·조화순. “국제사회의 대북 경제제재와 북한 로동신문의 대응담론: 김정일 체제와 김정은 체제의 비교.” 『한국정치학회보』. 제51권 제5호, 2017.
- 현인애. “노동신문 사·논설을 통해서 본 북한 여성담론과 여성정책의 변화.” 『통일정책연구』. 제24권 1호, 2015.
- 황지환. “북한의 사이버안보 전략과 한반도: 비대칭적, 비전통적 갈등의 확산.” 『동서연구』. 제29권 제1호, 2017.

- Crow, D., & Jones, M. "Narratives as tools for influencing policy change." *Policy & Politics*. vol. 46 no. 2, 2019.
- Feakin, T., "Playing blind-man's buff: estimating North Korea's cyber capabilities." *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 22 no. 2, 2013.
- Fisher, W. R., "The narrative paradigm: In the beginning." *Journal of communication*, vol. 35 no. 4, 1985.
- Haggard, S., & Lindsay, J. R., "North Korea and the Sony hack: Exporting instability through cyberspace." *Analysis From the East-West Center*, No. 17, 2015.
- Heikkila, T., Weible, C. M., & Pierce, J. J.. "Exploring the policy narratives and politics of hydraulic fracturing in New York." in *The science of stories: Applications of narrative policy framework*. Michael D. Jones, Elizabeth A. Shanahan, & Mark K. McBeth. New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- Jones, Michael D., & Mark K. McBeth. "A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?" *Policy Studies Journal*. vol. 38 no. 2, 2010.
- McBeth, M. K., Shanahan, E. A., & Jones, M. D.. "The science of storytelling: Measuring policy beliefs in Greater Yellowstone." *Society and Natural Resources*. vol. 18 no. 5, 2005.
- McBeth, M. K., Hathaway, P. L., Tigert, L. E., & Sampson, L. J.. "Buffalo tales: interest group policy stories in Greater Yellowstone." *Policy Sciences*. vol. 43 no. 4, 2010.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C.. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." in *Theories of the policy process*. Sabatier P. A.. Boulder, Colorado: Westview Press, 1999.
- Sharp, T.. "Theorizing cyber coercion: The 2014 North Korean operation against Sony." *Journal of Strategic Studies*. vol. 40 no. 7, 2017.
- Shanahan, E. A., McBeth, M. K., & Hathaway, P. L. "Narrative policy framework: The influence of media policy narratives on public opinion." *Politics & Policy*. vol. 39 no. 3, 2011.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Lane, R. R. "An angel on the wind: How heroic policy narratives shape policy realities." *Policy Studies Journal*. vol. 41 no. 3, 2013.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. "How to conduct a narrative policy framework study." *The Social Science Journal*, vol. 5 no. 53, 2018.
- Whyte, C. "Ending cyber coercion: Computer network attack, exploitation and the case of North Korea," *Comparative Strategy*. vol. 35 no. 2, 2016.

### 3. 기타자료

『로동신문』.

『민주조선』.

『한겨레신문』.

고유환·이주철·홍민·최효정. “북한 언론현황과 기능에 관한 연구(2012-08).” 한국언론진흥재단. 2012.

Jun, J., LaFoy, S., & Sohn, E. “North Korea’s cyber operations: Strategy and responses.” Center for Strategies & International Studies. December, 2015.

〈부록 1〉 『로동신문』, 『민주조선』 목록 (창간일 - 2019년 12월 31일)

날짜	날짜	신문	작성자
20000224	복닥소동을 일으키는 컴퓨터망습격	로동신문	원경호
20000324	서방세계의 컴퓨터복닥소동	로동신문	조성철
20000521	포성없는 컴퓨터전쟁	로동신문	조성철
20001201	커다란 우려와 불안을 자아내는 해커행위	로동신문	원경호
20010625	일본을 겨냥한 컴퓨터 비루스 사자벌레	로동신문	조성철
20011211	미국의 국가위기로 등장한 싸이버테로행위	로동신문	본사기자
20060322	성행하는 컴퓨터범죄	로동신문	조성철
20090703	위험한 단계에 이른 싸이버전쟁 음모	로동신문	박철준
20100125	막이오른 싸이버전	로동신문	조성철
20110720	로골화되는 싸이버전쟁음모	로동신문	송영석
20110816	싸이버테로왕초의 파렴치한 생역지	로동신문	심철영
20110929	국제적우려를 자아내는 싸이버전	로동신문	라명성
20111012	미국의 싸이버전쟁계획을 폭로	로동신문	본사기자
20111212	싸이버테로범죄에 대한 괴뢰경찰의 수사결과 비난	로동신문	조선중앙통신
20111217	싸이버테로는 한나라당의 조직적범행	로동신문	리성호
20120117	싸이버테로사건에 대한 진상규명을 요구	로동신문	본사기자
20120121	흐지부지할수 없는 싸이버테로사건	로동신문	라설하
20120204	위험천만한 네트워크공간작전전략	로동신문	본사기자
20120221	싸이버공격 위협론은 재침기도의 발로	로동신문	리학남
20120706	포성없는 싸이버전쟁	로동신문	조성철
20120709	일본의 사이버전쟁책동	로동신문	조선중앙통신
20120805	적들의 사이버공격을 물리칠것이라고 언명	로동신문	조선중앙통신
20120910	싸이버전, 전쟁연습강화책동	로동신문	본사기자
20121010	싸이버전쟁준비에 열을 올리는 침략세력들	로동신문	본사기자
20130104	미국의 사이버공격 격퇴	로동신문	본사기자
20130205	발광적인 싸이버전 전쟁 책동	로동신문	본사기자
20130220	싸이버공간을 어지럽히는 검은 그림자	로동신문	라명성
20130420	실전을 반영할 수 없는 컴퓨터모의전쟁	로동신문	김경철
20130426	인터넷공간까지 대결마당으로	로동신문	라설하
20130706	스노우덴사건은 무엇을 시사해주는가	로동신문	라명성
20130706	싸이버전쟁강화 책동	로동신문	조선중앙통신
20130708	싸이버문제로 더욱 표면화 되는 중미마찰	로동신문	라명성
20130805	미국의 사이버공격음모	로동신문	조선중앙통신
20130812	스노우덴문제로 격화되는 로미갈등	로동신문	배금희
20130915	싸이버전쟁은 누가 몰아오는가	로동신문	라명성
20140509	로골화되고있는 미국의 싸이버전쟁책동	로동신문	신경섭
20140514	본격적인 싸이버전책동	로동신문	조선중앙통신
20140523	미국과 일본의 싸이버전쟁준비책동	민주조선	조선중앙통신
20140618	싸이버공간을 둘러싼 중미아시아의 마찰	로동신문	김수진
20140624	해킹문제로 불거지는 비난전	로동신문	배금희

날짜	날짜	신문	작성자
20140928	국제적인 우려거리-사이버범죄의 성행	로동신문	박송영
20141210	사이버공간은 미국의 독점물이 아니다	민주조선	신명남
20150113	범죄목적달성을 위한 북해킹설	민주조선	남천용
20150129	황당무계한 조선사이버공격설	로동신문	리경수
20150207	우리 식의 핵타격적전, 사이버전으로	민주조선	허철준
20150215	대조선 사이버테러작전을 걷어치우라	민주조선	남천용
20150227	첫 국가급사이버공격을 감행한 도발의 원흉	로동신문	리경수
20150307	서서히 벗겨지는 북해킹설의 흑막	민주조선	남천용
20150327	남조선당국이 확산시키고 있는 원전해킹사건에 대한 북한소행설의 진상을 밝히다	민주조선	조선중앙통신
20150328	남조선당국이 확산시키고 있는 <원전해킹>사건에 대한 <북소행>설의 진상을 밝힌다: 조선민주주의인민공화국 인터넷트중앙연구소 진상공개장	로동신문	조선중앙통신
20150609	사이버테러행위는절대로용납될수없다.	로동신문	채일출
20150717	사이버공간에서의 선제타격을 노린 위험한 책동	로동신문	김국철
20150720	인권유린자들을 폭로하는 불법해킹사건	로동신문	장윤남
20150806	불법해킹사건의 진짜 주범은 현 정권	민주조선	조선중앙통신
20151119	사이버전쟁의 서막을 열어놓은 범죄대국	로동신문	림원
20151214	조소를 자아내는 <북해킹의혹>설	로동신문	김철남
20151230	사이버공간을 패권의 영역으로 삼지 말라	민주조선	김흥휘
20160313	불순한 기도가 깔린 사이버테러방지법 조작용	민주조선	강금철
20160322	사이버테러위협설을 광고하는 속임	로동신문	장임향
20160322	만천하에 드러난 쓰니픽쳐스 해킹사건의 모략적 진상	민주조선	본사기자
20160619	사이버테러장본인들의 파렴치한 나발	로동신문	리호진
20160629	대결과 모략능수들의 사이버테러 소동	로동신문	조선중앙통신
20161025	미국의 사이버공격위협 비난	로동신문	조선중앙통신
20161105	사이버공격사건을 둘러싸고 심화되는 로미모순	로동신문	김수진
20170105	사이버공격사건으로 격화되는 로미대결	로동신문	안철권
20170122	해킹문제로 악화되는 로미관계	로동신문	김수진
20170124	사이버테러왕초의 턱두리	로동신문	조선중앙통신
20170517	세계적범위에서 동시다발적인 사이버공격 사건 발생, 150여개 나라들에서 피해	로동신문	조선중앙통신
20170606	사이버테러장본인들이 벌리 서푼짜리 광대극	로동신문	라영국
20170616	로씨야 미국선거구들에 대한 사이버공격설을 배경	로동신문	조선중앙통신
20170703	우습해지는 사이버공격행위	로동신문	본사기자
20170917	발광적으로 감행되는 미국의 사이버전쟁책동	로동신문	안철권
20180112	누가 사이버공간의 군사화를 부추기는가	로동신문	김승걸
20180217	내부교란을 노린 인터넷기동부대창설책동	로동신문	라명성
20180307	사이버테러장본인들의 유치한 광대놀음	로동신문	리성호
20181226	심각한 우려를 자아내는 사이버범죄	로동신문	림원
20190716	국가간 대결장으로 되어가는 사이버공간	로동신문	리효진

〈부록 2〉 북한소행으로 알려진 주요 사이버사건에 대한 『로동신문』의 담화

년도	사건	주요내용	북한 대응	주요내용
2003	1.25 인터넷대란	마이크로소프트사 SQL 서버의 취약점을 이용하는 슬래머 웹으로 인해 한국의 주요 인터넷망이 마비됨	무	-
2009	7.7 디도스 공격	2009년 7월 7일부터 10일까지 미국과 대한민국의 주요 정부기관, 은행, 방송사 등의 주요 사이트가 디도스 공격으로 인해 일시적으로 마비됨	유	“...괴뢰패당은 집권 후 현재까지 우리가 <사이버공격>으로 그 무슨 안보를 위협하고 있다고 궤변을 늘어놓으면서 별의별 모략을 다 꾸며내고 있다...<GPS전파교란사건>,<7.7전산대란>, <인론매체 인터넷 마비 사건>..... 등을 비롯하여 괴뢰패당이 조작해낸 모략극은 수없이 많다. (『로동신문』, 2016년 3월 13일, 6면)
2010-2012	GPS 교란	2010년을 시작으로 3년간 3차례에 걸쳐 GPS 전파 교란이 발생함. 이로 인해 한국이동통신 기지국을 포함하여 민·군 장비 GPS 수신기에서 혼선을 유발시켜 피해를 입음	유	“...괴뢰패당은 집권후 현재까지 우리가 <사이버공격>으로 그 무슨 안보를 위협하고 있다고 궤변을 늘어놓으면서 별의별 모략을 다 꾸며내고 있다...<GPS전파교란사건>,<7.7전산대란>, <인론매체 인터넷 마비 사건>..... 등을 비롯하여 괴뢰패당이 조작해낸 모략극은 수없이 많다. (『로동신문』, 2016년 3월 13일, 6면)
2011	3.4 디도스 공격	한국의 주요 포털, 공공기관, 국방부, 금융기관 등 총 40개의 웹 사이트를 대상으로 디도스 공격이 발생함	유	“...괴뢰패당은 집권후 현재까지 우리가 <사이버공격>으로 그 무슨 안보를 위협하고 있다고 궤변을 늘어놓으면서 별의별 모략을 다 꾸며내고 있다...<GPS전파교란사건>,<7.7전산대란>, <인론매체 인터넷 마비 사건>..... 등을 비롯하여 괴뢰패당이 조작해낸 모략극은 수없이 많다. (『로동신문』, 2016년 3월 13일, 6면)
2011	농협 전산망 마비	농협은행의 전산망에 있는 자료가 대규모로 손상되어 전체 및 일부 서비스 이용이 마비됨	유	“...지난 4월 남조선의 농업협동조합중앙회의 금융 컴퓨터망이 사이버 공격으로 통째로 마비되는 사건이 발생하였을 때 정보원과 검찰을 동원하여 <합동조사> 놀음을 벌여놓고 정확한 근거도 없이 <북의 소행>이라고 단정했던 것은 그 대표적실례이다... (『로동신문』, 2011년 8월 16일, 6면)

년도	사건	주요내용	북한 대응	주요내용
2013	3.20 사이버테러	한국의 주요 방송·금융 6개사의 전산망 마비 사태가 발생함	유	“...2013년 3월 20일 남조선전역에 대혼란이 일어났다. .... 이렇게 되자 박근혜당은 사건을 <3.20 해킹공격사건>이라고 명명하고 <북소행>이라고 고이대면서 그것을 더욱 여론화할 심산밑에 수사놀음을 벌려놓았다. .... <후이즈>라는 이름을 가진 국제해킹단체는 남조선에 대한 사이버 공격이 자신들의 소행이라고 공개하면서 괴뢰파당을 조소하였다.” (『로동신문』, 2017년 6월 6일, 6면)
2013	6.25 사이버 테러	청와대 홈페이지를 포함한 정부의 주요 기관과 언론사, 정당 등이 사이버 공격을 받음	무	-
2014	소니픽쳐스 해킹	소니 픽쳐스 엔터테인먼트가 김정은을 소재로 다룬 영화 '더 인터뷰'의 예고편을 공개 한 이후 회사 관계자들의 이메일, 개인정보 유출, 미공개 영화 본편의 복사 등의 해킹공격을 받음	유	“...오버마정권은 <쓰니픽쳐스>에 대한 공격자들이 미국내에 있다는 것이 밝혀졌음에도 불구하고 여전히 우리가 공격했다고 황성수설 하고 있다.....그러나 그것은 일토당토않은 궤변에 불과하다.” (『로동신문』, 2015년 2월 27일, 6면)
2014-2015	한국 수력원자력 해킹	한국수력원자력의 원자력발전소 도면과 운전법 등이 사이버 공격으로 인터넷에 유출됨	유	“...이러한 공지에서 벗어나보려고 또다시 우리를 길고든 이상 조선민주주의인민공화국 인터넷중양연구소는 이번 사이버공격사건의 경위와 박근혜당이 돌리고 있는 북소행실이 추구하는 간교한 흑마의 진상을 밝히기로 하였다.” (『로동신문』, 2015년 3월 28일, 5면)
2017	랜섬웨어 워너크라이 공격	2017년 5월 12일 대규모 공격이 시작되어 전 세계 150여국에 수십만 대의 컴퓨터를 감염시킴	유	“..적대세력들이.....<랜섬웨어> 사이버공격사건을 <북의 소행>이라고 떠들었다가 그 모략적진상이 밝혀져 국제적 망신을 당한 것은 대표적인 실례에 불과하다.” (『로동신문』, 2018년 3월 7일, 6면)
2018	평창올림픽 사이버 공격	평창 동계올림픽 개막 당시 시스템 장애를 일으킨. 당시 올림피 관련 조직과 한국 정부기관, 민간업체가 피해를 입음	유	“.....얼마전에도 제23차 겨울철 올림피경기대회 조직위원회 컴퓨터 수백대가 해킹당한 사건을 우리의 소행으로 몰아가려다가 그 내막이 어지없이 폭로되어 또다시 세상 사람들의 조소거리가 되었다.” (『로동신문』, 2018년 3월 7일, 6면)

## Abstract

# Cyber Security through the lens of North Korea: Using the Narrative Policy Framework to study newspaper messages in North Korea

*Kim, Geunhye and Park, Kyudong*

This paper seeks to understand how the North Korean government interprets cyber security world by analyzing policy narratives in North Korean newspaper articles. Using the Narrative Policy Framework (NPF), this paper draws on data on editorial and news release from Rodong Sinmun and Minzu Choson. Results show that the North Korean government tends to tie their story to villain and victim in cyber security world. They also tend to justify their stance by overstating the power of their opponent. North Korea's view of cyber security does not show much difference from ideology of the Cold War. However, the North Korean government does not generate a narrative for the purpose of leading cyber security agenda but for keeping traditional world powers in check. This study is an exploratory study that investigates North Korean cyber security discourse and can provide primary data for taking systematic measures against North Korea's cyber security strategies.

**Key Words:** North Korea, Cybersecurity, Rodong Sinmun, Minzu Choson, Narrative Policy Framework (NPF)



연구보고서

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07 전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08 한반도 평화로드맵 실천전략	홍 민 외	7,000원
2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10 한반도 평화체제 구성과 대북정책	정성윤 외	8,000원
2017-11 평양과 해산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-12 북중관계 주요분야별 현황 분석	임강택 외	12,000원
2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정규연 외	7,000원
2017-15 북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16 북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원
2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-19 김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치	홍 민	6,000원
2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	전병근 외	9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	전병근 외	9,500원
2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원
2017 사회권의 관점에서 본 북한인권	북한인권연구센터 편	13,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2017-01 지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02 통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05 평화와 변영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

■ Study Series ■

2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun-Lee, Kitae
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

## 2018년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2018-01 평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주하 외	19,000원
2018-02 사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03 남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04 국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05 북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06 중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07 KINU 통일인식조사 2018: 남북평화 시대의 통일인식	이상신 외	11,000원
2018-08 한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09 북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10 '하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11 한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12 북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13 북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14 북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15 제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16 한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17 북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18 동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19 북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20 한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21 북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23 북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24 한반도 평화번영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25 중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26 2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2018-01 김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03 대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04 지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

### ■ Study Series ■

2018-01 The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02 2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03 North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04 Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05 Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

## 2019년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2019-01 트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
---	-------	--------

2019-02 남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03 한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경옥, 안준형	8,500원
2019-04 한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06 한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07 북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08 북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09 남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10 뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외	18,000원
2019-11 남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 벡시스	홍석훈 외	9,000원
2019-12 남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13 분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14 북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15 김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16 북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17 변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18 남북교류협력 재개 과정에서 신변안전 보호에 관한 연구 -영사접견 기능의 제도화를 중심으로-	이규창 외	11,500원
2019-19 국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20 한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화경제화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21 한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22 2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01 평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02 평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23 평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24 북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍민 외	10,500원
2019-25 김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26 남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27 한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28 한반도 접경국과의 초국경 관광교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29 주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019 제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2019-01 한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02 국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03 국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04 급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

### ■ Study Series ■

2019-01 North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results - With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02 The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok · Baek, Sangme
2019-03 South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

## KINU Insight

2017-01 북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍민
2017-02 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병근
2017-03 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍민 외
2019-01 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍민 외
2019-02 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04 '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07 신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍민 외
2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03 미국의 상대성국 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영

## 북한인권백서

북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외 21,500원

## 연례정세보고서

2017 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018 2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019 2020 한반도 정세 전망	통일연구원

## 정기간행물

통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원

## 기 타

2017 북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017 Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017 러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2018 한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018 북한의 건강권	이금순 외
2018 The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018 미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 디렉토리	김진하 외



## 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, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







**【 글을 주실 분들에게 】**

「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 심사 후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 120매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래 아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 <http://kinu.jams.or.kr> 회원가입 후, 원고를 제출해 주시기 바랍니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

**〈 원고 접수 〉**

※ 원고제출은 <http://kinu.jams.or.kr>에 회원 가입 후 접수해 주시기 바랍니다.

※ 연락처:  
(우 06578)  
서울시 서초구 반포대로 217  
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 2023-8203(간사)  
(02) 2023-8000(대표)  
Fax: (02) 2023-8293  
E-mail: [kinups@kinu.or.kr](mailto:kinups@kinu.or.kr)  
Homepage: <http://www.kinu.or.kr>  
<http://kinu.jams.or.kr>

**【 원고집필 요령 】**

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 120매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문 이름을 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 별레는 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](http://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

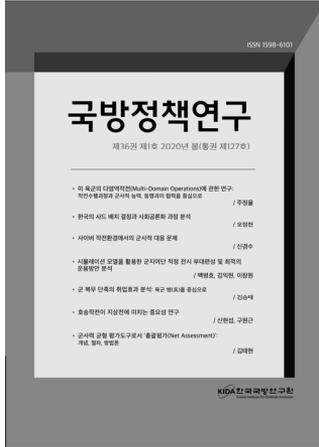
*Ibid.*

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』



제36권 제1호·2020년 봄(통권 제127호)

- 미 육군의 다영역작전(Multi-Domain Operations)에 관한 연구: 작전수행과정과 군사적 능력, 동맹과의 협력을 중심으로 / 주정율
- 한국의 사드 배치 결정과 사회공론화 과정 분석 / 오정현
- 사이버 작전환경에서의 군사적 대응 문제 / 신경수
- 시뮬레이션 모델을 활용한 근거리전 적정 전시 부대편성 및 최적의 운용방안 분석 / 백병호·김익현·이창원
- 군 복무 단축의 취업효과 분석: 육군 병(兵)을 중심으로 / 김승태
- 호송작전이 지상전에 미치는 중요성 연구 / 신현섭·구원근
- 군사력 균형 평가도구로서 '총괄평가(Net Assessment)': 개념, 절차, 방법론 / 김태현

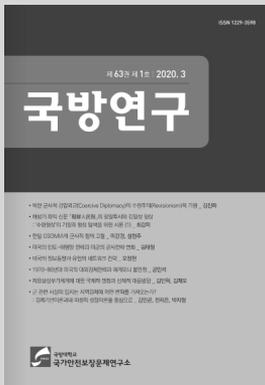
## ■ 투고를 환영합니다 ■

『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 국가안전보장문제연구소에서 연4회 발간하는 연구재단 “등재학술지”입니다. 본 학술지는 국가안보, 남북관계, 통일, 국방 및 군비 통제, 주요국과의 관계 및 주요국의 정책에 관한 논문을 수록하고 있습니다. 학계와 연구기관 연구자들의 많은 관심 바랍니다.

▣ 제63권 제1호, 2020. 3. ▣

- 북한 군사적 강압외교(Coercive Diplomacy)의 수정주의(Revisionism)적 기원 / 김진하
- 해방기 좌익 신문 「朝鮮人民報」의 항일투사와 김일성 형상: ‘수령형상’의 기원과 형성 탐색을 위한 시론(1) / 최강미
- 한일 GSOMIA의 군사적 함의 고찰 / 이강경·설현주
- 미국의 인도-태평양 전략과 미군의 군사전략 변화 / 김태형
- 미국의 정보동맹과 유럽의 네트워크 전략 / 오정현
- 1970-80년대 미국의 다외경제전략과 헤게모니 불안정 / 공민석
- 자율살상무기체계에 대한 국제적 쟁점과 선제적 대응방향 / 김민혁·김재오
- 군 관련 시설의 입지는 지역경제에 어떤 변화를 가져오는가?: 경제기반이론과 내·외생적 성장이론을 중심으로 / 김민곤·천지은·박지형

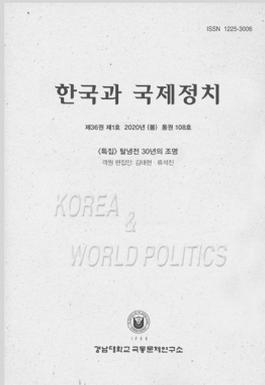
## 『국방연구』 원고모집 안내

보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 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

보내실곳: 국방대학교 안보문제연구소 온라인논문투고시스템  
(<https://rinsa.jams.or.kr>)으로 제출  
전화 : (041) 831-6461

# 한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 경남대 극동문제연구소의 국문 정기간행물로서, **남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지**입니다.

2004년 한국연구재단 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 **“한반도와 동북아 평화 변명을 위해”** 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

■ 제36권 제1호, 2020년(봄) 통권 108호 ■

- 탈냉전 “30년의 위기”: 다시, 에드워드 할렛 카를 읽는 시간 / 차태서·류석진
- 단극의 환상과 현실: 탈냉전기 미국 대전략의 진화 / 이해정
- 탈냉전 이후 세계화: 심층 통합, 보호주의, 그리고 민주주의의 위기 / 이승주
- 탈냉전기 미 동맹질서의 변화 양상과 자유국제주의 질서의 지속성 / 김영호
- 수용과 충격: 중국의 부상과 자유주의 세계질서 / 김재철
- ‘중국특색적 자유주의국제질서’ 하의 예외주의 정치문명의 충돌? / 박건영
- 수탈냉전 30년과 한반도: 북핵문제를 중심으로 / 전봉근·김태현
- 제2기 김정은 정권의 정책방향과 권력 조직의 구조: 최고인민회의 14기 1차 회의를 중심으로 / 박정진

## 『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.

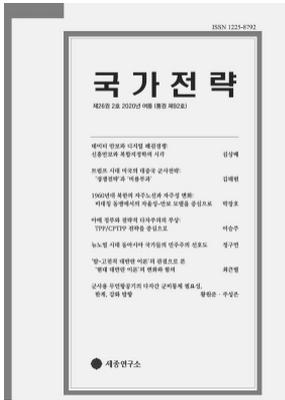
- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일 (원고 수시접수, 투고순으로 게재 결정)
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (03053) 서울시 종로구 북촌로 15길 2(삼청동)  
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실  
전화: 02) 3700-0708  
이메일 접수: alimseo@kyungnam.ac.kr

# 『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 전문학술지(한국연구재단 등재학술지)로, 대한민국의 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하고, 학문적 논의의 장을 마련하기 위해 1995년에 창간되었습니다. 본 학술지는 한국의 통일·외교·안보 전략과 정책 및 국가전략 수립을 위한 국제정세 분석과 주요 국가 연구 등의 주제를 편집대상으로 하고 있습니다. 세종연구소는 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

▣ 제26권 2호 2020년 여름호 (통권 제92호) ▣

## 【논문】



- 테이터 안보와 디지털 패권경쟁: 신형안보와 복합지정학의 시각 / 김상배
- 트럼프 시대 미국의 대중국 군사전략: '경쟁전략'과 '비용부과' / 김태현
- 1960년대 북한의 자주노선과 자주성 변화: 비대칭 동맹에서의 자율성-안보 모델을 중심으로 / 박장호
- 아베 정부와 전략적 다자주의의 부상: TPP/CPTPP 전략을 중심으로 / 이승주
- 뉴노멀 시대 동아시아 국가들의 민주주의 선호도 / 정구연
- '탈-고전적 대반란 이론'의 관점으로 본 '현대 대반란 이론'의 변화와 함의 / 최근별
- 군사용-무인항공기의 다자간 군비통제 필요성, 한계, 강화 방향 / 황원준·주성은

## 『국가전략』 원고 모집

- ▶ 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내실 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정합니다. 연구소의 편집방향과 편집기준에 따라서 실리지 않을 수도 있으며, 게재 확정을 받은 논문이라도 편집 상황에 따라 이월 게재할 수 있습니다. 심사과정을 거쳐 채택된 논문의 저작권은 본 연구소에 귀속됩니다.
- ▶ 보내실 원고분량은 200자 원고지 120매 내외 분량으로 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 원고 집필 요령에 따라 '아래아 한글'이나 'MS 워드'로 작성하여야 합니다. 원고를 보내실 때는 원고와 더불어 '400자 내외' 한글 요약문, '200 단어'의 영문 요약문과 국·영문 핵심어 3~5개를 작성하여 투고자의 연락 주소, 전화/휴대폰, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 원고는 아래의 E-mail주소로 보내주시고, 『국가전략』 편집위원회 간사에게 알려주시기 바랍니다. 감사합니다.

세종연구소 『국가전략』 편집위원장 우정엽 E-mail: public@sejong.org 전화: 031-750-7615

# International Journal of Korean Unification Studies

For over 20 years, KINU's International Journal of Korean Unification Studies (ISSN 1229-6902) has allowed for active exchange of ideas and information among scholars and experts at home and abroad, sharing knowledge and perspectives on North Korea, the 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, and the unification of the Korean Peninsula.

Submission of a paper will be held to the assumption that it contains original unpublished work and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to peer-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 specified at the end of the article. The length required for articles should be 6,000-10,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are April 21 for the summer issue (published on June 30) and October 21 for the winter issue (published on December 31).

Vol. 29, No. 1 (2020)

## Feature Theme:

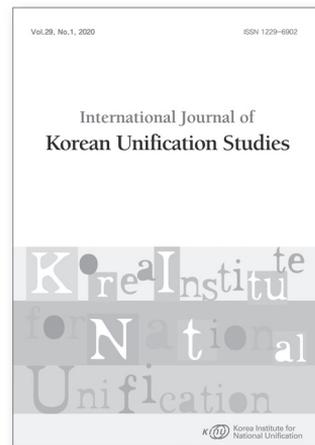
### *Peaceful Transition from the Armistice Regime to a Peace Regime: In Commemoration of 70th Anniversary of the Korean War*

Peace in Korea: A Way Forward  
Beyond 70 Years of Armed Peace - Korea Peace Now!  
The Korean Peace System after the Korean War: International Factors and the Current Significance  
Socialization on a Second Track? European Track 1.5 Initiatives with North Korea

Leon V. Sigal  
Yeonhee Sophie Kim  
Ihn-hwi Park  
Eric J. Ballbach

When the Lights Went Out: Electricity in North Korea and Dependency on Moscow  
India's Policy towards the North Korean Nuclear Weapons Program  
Joseonhakgyo, Learning under North Korean leadership:  
Transitioning from 1970 to Present  
Toward a (Sub)-Regionalization of South Korea's Unification Policy – the Proposal of a Romantic Road for Gangwon Province  
How will Changes in North Korean Legislation Affect Inter-Korean Exchanges and Cooperation?  
Shifting Soviet Attitudes towards Collective Security and Its Impact on the Korean War  
Bridging the Divide Between Armistice and Peace Treaty:  
Using Just War Theory to End the Korean War

Benjamin R. Young  
Ranjit Kumar Dhawan  
Min Hye Cho  
Bernhard Seliger, Hyun-Ah Choi  
Sunhye Moon  
David Alenga  
David S. Lee



Please send your manuscripts via online submission site JAMS at <<https://kinu.jams.or.kr>> or send inquiries to the e-mail address below:

Korea Institute for National Unification  
217, Banpo-daero(Banpo-dong) Seocho-gu, Seoul 06578, Korea  
(Tel) (82-2) 2023-8208 (Fax) (82-2) 2023-8298  
(Submission) <https://kinu.jams.or.kr> (E-Mail) [kinujournal@kinu.or.kr](mailto:kinujournal@kinu.or.kr) (Webpage) <http://www.kinu.or.kr>

