

ISSN 1229-6112

제18권 1호 2009

통일정책연구

제18권 1호 2009

통일정책연구

본지는 학술진흥재단의 등재학술지로 연2회 발간됩니다.

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

발행인 겸 편집인 : 서재진
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2009년 6월 30일

(142-728) 서울시 강북구 4-19길 275 통일연구원
TEL : 02901-2523, 900-4300
FAX : 02901-2572
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : iskim@kinu.or.kr

© 통일연구원 2009

편집위원장 : 박종철

편집위원 : 김수압
배정호
전병곤
정영태
최수영
황병덕

외부편집위원 : 김병로 (서울대학교)
신기현 (전북대학교)
이춘근 (미래연구원)
전동진 (신라대학교)
정규섭 (관동대학교)

편집간사 : 김인숙

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

■ 일반논문

- 오바마 행정부의 동북아시아 외교전략과 우리 정부의 정책 방향 :
한국의 대북정책을 중심으로 / 김종욱 1
- 북한 대외정책의 합리성에 관한 고찰 :
약소국의 전략적 상호작용과 인지심리학적 함의를 중심으로 /
박상현 33
- 이명박 정부 출범 이후 북한의 대남 공세 :
시기별 내용과 요인 분석 / 신석호 63
- 북한의 2009 천리마운동과 강성대국 전략 / 김보근 89
- 북한 노동신문의 독도 기사(1948~2008년) 현황 분석 :
북일관계 및 한일관계 상관성을 중심으로 / 배진수·양 주 119
- 남북한 인도협력의 호혜성 제고 방안 / 김정수 151
- 지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안 :
정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로 /
양현모·강동완 177
- 국제사회 M&E 제도의 남북협력기금 적용 방안과 과제 / 임을출 213
- 입국 초기 북한이탈주민 대상 단기 진로개발교육 효과 연구 :
학습자의 진로인식 수준 변화를 중심으로 / 노경란·전연숙 245
- 윤세평과 사회주의적 민족문학론의 향방 / 남원진 279



■ General Articles

- The Foreign Policy of Obama Administration
and the Strategy of South Korea in Northeast Asia:
South Korean Policy toward North Korea** *Jong-Wook Kim*
- On the Rationality of North Korea's Foreign Policy:
The Cognitive Implication of Weak State's Strategic Interactions** *Sang-Hyun Park*
- North Korea's Offensive against South Korea's Lee Myung-bak Government:
Changing Factors and Analysis** *Suk-Ho Shin*
- North Korea's 'Chollima Movement in 2009' and
'Strong and Prosperous Nation' Strategy** *Bo-Geun Kim*
- Content Analysis on News Articles(1948-2008) of a North Korean Newspaper,
Rodong Sinmun on Dokdo Issue: In the Context of DPRK-Japan and
ROK-Japan Relationships** *Chin-Soo Bae & Ju Yang*
- Ways to Enhance Reciprocity of Inter-Korean Humanitarian Cooperation** *Jung-Soo Kim*
- Plans to Assess and Develop Inter-Korean Exchanges and Cooperative Projects
by Local Governments: Focus on the Relationship of the Involved Actors
through Policy Network Analysis** *Hyun-Mo Yang & Dong-Wan Kang*
- Plans and Tasks for Applying an International M&E Framework to the
Inter-Korean Cooperation Fund** *Eul-Chul Lim*
- The Research on the Effectiveness of a Short-term Career Development
Program for North Korean Defectors with Early Stage in their Entrance:
Focus on the Career Cognitive Change of Learners** *Kyung-Ran Roh & Youn-Suk Jeon*
- Yoon Sepyung and Socialist National Literature Theory** *Won-Jin Nam*

오바마 행정부의 동북아시아 외교전략과 우리 정부의 정책 방향: 한국의 대북정책을 중심으로

김 중 욱*

- I. 서론
- II. 오바마 행정부의 새로운 외교전략
- III. 오바마 행정부 동아시아 외교정책의 특징
- IV. 오바마 시대의 한반도 환경변화와 한국의 대응방향
- V. 결론

국문요약

오바마 행정부의 출범과 함께 미국의 외교전략이 변화되고 있다. 특히 부시행정부 외교전략에 대한 비판적 흐름과 금융위기 이후 전개되고 있는 세계 질서의 재편은 동북아시아 지역에 지대한 영향을 미칠 것이다. 오바마 행정부는 이미 일방주의 외교의 폐기와 다자주의 외교의 전개, 하드 파워 중심 전략에서 소프트 파워 전략으로의 선회, 공공외교의 강화를 통한 미국의 전 세계적 리더십 제고 및 도덕성 회복의 방향으로 나아가고 있다. 또한 미국은 외교의 중심지역으로 아시아 특히 동아시아 지역에 주목하고 있다. 전통적인 양자관계의 점진적 변형을 통해 지역 공동체 구상으로 발전시킨다는 전략이다. 따라서 동북아시아 지역에서 새로운 다자협력 안보구조를 구축하기 위한 정책이 실행될 것이다. 이러한 전반적인 변화에 직면해서 한국 정부는 외교안보정책에 대한 전면적인 재검토와 이에 입각한 새로운 방향의 외교전략을

수립해야 한다. 동북아지역과 한반도는 ① 미-중-일 중심의 지역공동체 논의의 가속화, ② 남북한의 '신냉전 갈등구조', ③ 한미 간 협력과 갈등의 착종, ④ 중국의 역할 강화, ⑤ 북미 간 새로운 대화 구조로의 전환 가능성 등의 새로운 환경이 조성되고 있다. 따라서 이러한 환경변화에 적응하고 한국의 외교적 활력을 만들어내야 한다. 현재 남북관계의 경색을 조속히 대화국면으로 전환시키면서 동북아 지역공동체 구상의 외교적 레버리지를 확보해야 한다. 동북아시아 지역의 변화에 한국정부가 능동적으로 대응하기 위해서는 대북정책의 전환이 선결적이기 때문이다.

주제어: 하드 파워, 소프트 파워, 일방주의, 다자주의, 진보적 국제주의, 지역 공동체 구상, 신냉전 갈등구조, 대북정책

* 동국대학교 북한학과 연구교수

I. 서론

북한의 ‘로켓’ 발사실험과 핵실험 이후 동북아지역 정세가 요동치며 어떤 방향으로 전개될지 알 수 없는 ‘미궁’으로 치닫고 있다. 따라서 이에 대한 면밀한 분석과 올바른 대응방향을 위한 다양한 논의가 전개되고 정책에 반영될 필요가 있다. 특히 이명박 정부의 출범, 오바마(Barack Obama) 대통령 당선과 신행정부 출범, 북한의 3기 ‘김정일체제’의 출범 등 2009년은 새로운 외교전략이 만들어지고 그 실행이 실험대에 오르는 시점이다. 따라서 그만큼 상당한 변화와 충돌이 불가피하며, 위기와 기회가 공존하는 변동의 기간이 될 것이다.

오바마 당선자 시절 국가안보팀은 “우리가 직면한 국가안보 상의 도전은 우리의 경제 위기만큼 중대하다”고 규정했다.¹ 그리고 PSI(Peace and Security Initiative)는 현재 미국이 직면한 세계적 위협요인을 다섯 가지로 규정했다. 그것은 ① 에너지·식량·가난·환경·금융 등에 대한 위기 대처 능력을 상실하고 있는 취약한 세계경제, ② 실패한 국가·유약한 국가·불량국가에서의 정치적 불안정과 이에 대응할 수 있는 국제적 차원의 거버넌스(governance) 능력의 부족, ③ 지역적·인종적·민족적 요소에 의한 분쟁의 확산과 충돌에 의한 내전의 확산, ④ 테러조직, 핵물질 확산, 질병, 지구 온난화, 마약, 범죄 등 초국가적 차원의 도전 확산, ⑤ 신흥 강국들(중국, 러시아, 브라질, 인도 등)에 따른 국제 권력관계의 변화와 핵 확산 가능성(이란, 북한 등)에 의한 위협의 상존 등이다.²

이러한 현실적 위협인식 속에서 오바마 행정부는 외교전략에서 새로운 전환을 모색·실행하고 있다. 그것은 일방주의(unilateralism) 외교에서 다자주의(multilateralism) 외교로, 하드 파워(hard power) 중심 전략에서 스마트 파워(smart power) 전략으로, 또한 기존 전통적 군사력과 함께 공공외교의 결합을 통한 새로운 접근을 모색하는 것이다.

따라서 오바마 행정부는 한반도 문제에 있어 부시 행정부와는 다른 차원에서 접근할 것이다. 이미 미국 민주당은 부시행정부 외교전략을 비판하며 ‘진보적 국제주의’(Progressive Internationalism)에 입각한 외교 구상을 주장해 왔다.

¹ Remarks of President-elect Barack Obama Announcement of National Security Team(December 1st, 2008), <http://change.gov/newsroom/entry/the_national_security_team> (검색일: 2008.12.2).

² PSI Implementation Team, *2009 National Security and Nonproliferation Briefing Book*, PSI (November 2008), <<http://www.peaceandsecurityinitiative.org/files/2009-national-security-and-non-proliferation-briefing-book.pdf>> (검색일: 2009.02.05).

본 논문은 오바마 행정부의 출범에 따른 미국의 동북아 외교전략의 변화가 어떤 내용과 방향으로 전개될 것인지를 분석함으로써, 이 변화가 한반도에 미칠 영향을 전망할 것이다. 또한 이러한 분석과 전망에 기초하여 한반도 문제에 대한 한국정부의 대응방향을 모색할 것이다.

이런 목적을 달성하기 위해 본 논문은 다음과 같이 구성되었다. 우선 II장에서는 오바마 행정부의 새로운 외교전략의 내용과 방향을 살펴본다. III장에서는 오바마 행정부가 추진하게 될 동아시아 외교정책이 한반도 환경에 어떤 영향을 미칠 것이며, 미국 정부의 북핵 해결방향이 어떻게 전개될 것인지 분석할 것이다. IV장에서는 동북아 질서의 환경 변화 속에서 한국정부가 외교안보정책에 있어 어떠한 문제점을 보이고 있는지, 그리고 이 한계를 극복하기 위해서 어떤 정책을 취해야 할지에 대한 방향을 모색했다.

II. 오바마 행정부의 새로운 외교전략

1. 일방주의 외교에서 다자주의 외교로의 전환

부시행정부는 일방주의에 입각한 예방전쟁 전략을 추진했다. 그 결과는 실패로 드러났으며, 이에 대한 미국민의 반감은 공화당 패배의 중요한 이유였다. 일방주의 외교에 대한 비판은 이미 2003년 1기 부시행정부 때부터 제기되었다. 민주당 성향의 진보정책연구소(PPI: Progressive Policy Institute)는 부시행정부 일방주의 외교의 실패를 다섯 가지로 규정했다.

첫째, 아프가니스탄과 이라크에서 전쟁에는 승리했지만 양 국가의 실질적 평화 정착에는 실패, 둘째, 대통령의 일방주의, 정보 평가에 대한 무시, 임무를 달성하기 위해 필요한 자원에 대한 과소평가 등으로 인해 미국이 다시 위협에 봉착,³ 셋째, 북한과 이란의 위협한 핵 야망에 대한 효과적인 검증 실패, 넷째, 이스라엘과 팔레스타인 간의 분쟁 해결을 위한 진보적 내용을 만드는 데 실패, 다섯째, 또 다른 테러공격에 대항한 미국 안보에 대한 충분한 에너지, 집중력, 자원 충당에 실패 등이다.⁴

³ “...2002년의 어느 시점에서 NSC가 대통령을 향한 정보의 전달을 식별하고 평가하는 자신의 전통적인 역할을 그만두었다는 결론을 회피하기 어려울 것이다. 다른 정보원으로부터 나온 대안적 이거나 회의적인 평가들은 모두 무시되거나 전달되지 않았던 것이다.” Z. 브레진스키 지음, 김명섭·김석원 옮김, 『미국의 마지막 기회』 (서울: 삼인, 2009), p. 169.

이런 실패의 원인으로 미국 부시행정부와 공화당의 전략 부재를 제시하고 있다. 즉 일방주의의 고비용과 군사력에 대한 과신, 어디로 가는지 알 수 없는 로드맵, 원칙 없는 행보에 의한 해외리더십의 약화 등이다. 따라서 미국은 전례 없이 막강한 힘을 가지고 있었지만 세계에 대한 미국의 도덕적 권위가 전례 없이 떨어지는 상황에 봉착함으로써 미국을 세계로부터 고립시켰다는 비판이다.⁵

이러한 비판적 흐름은 오바마 대통령에게 깊숙한 영향을 끼쳤던 것으로 판단된다. 2007년 오바마 대통령은 “세계에서 미국의 리더십을 갱신하기 위해, 나는 동맹, 파트너십, 그리고 국제기구들과 보편안보를 증진시키고 보편적 위협에 대응하는 것이 필요하다고 생각한다”면서 일방주의 외교에서 다자주의 외교로의 전환 필요성을 언급했다.⁶ 그 다음 해인 2008년 7월에도 동일한 관점에서 “우리는 평화와 번영을 진일보시키기 위해 오랜 동맹, 형성된 새로운 파트너십, 갱신된 국제기구를 강화시켜야” 한다고 주장했다.⁷

그리고 오바마 행정부의 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무부장관은 “우리는 내부의 문제를 혼자서 풀 수 없으며, 전 세계도 우리 없이 문제를 해결할 수 없다”며, 일방주의 외교의 탈피와 다자주의 외교로의 전환을 공식적으로 천명(2009.1.13)했다.⁸

이미 미국의 초당적 외교안보 인사들은 대통령 선거 직전인 2008년 9월 “A Plan for Action”을 통해 초국적 위협에 대비한 국제적 협력의 필요성과 이에 따른 미국의 외교정책 방향에 대한 보고서를 발표했다. 이 보고서에 의하면 네 가지 행동에 착수할 것을 제안하고 있다.⁹

첫째, 신뢰받을 수 있는 미국 리더십의 복원을 위해 국제문제에 미국이 적극 개입할 것을 요구하면서, 일방주의 포기과 국제적 위협에 대응한 의무의 분산 책임을 주장했다. 둘째, 국제적 협력을 위해 새로운 세계질서 및 국제협력 체제의 재편

⁴ Ronald D. Asmus(eds.), *Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy*, PPI(October 30, 2003), p. 4, <http://www.ppionline.org/documents/Progressive_Internationalism_1003.pdf> (검색일: 2009.1.5).

⁵ *Ibid.*, pp. 7-10.

⁶ Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs* (July/August 2007), <<http://www.foreignaffairs.com/articles/62636/barack-obama/renewing-american-leadership>> (검색일: 2009.1.10).

⁷ Barack Obama, *Senator Barack Obama’s New Strategy for a New World* (July 15, 2008), <<http://my.barackobama.com/page/content/newstrategy>> (검색일: 2008.11.19).

⁸ 『경향신문』, 2009년 1월 14일.

⁹ *Managing Global Insecurity, A Plan for Action : A New Era of International Cooperation for a Changed World 2009, 2010, and Beyond*, MGI (Sep. 2008), pp. 6-9.

을 주장하면서, 정당성 있는 국제기구의 개혁과 협력에 기초한 지역별 조직의 강화를 제안했다. 셋째, 전 지구적 위협요인에 대한 대응의 국제적 분담 차원에서 기후온난화, 에너지, 핵확산, 경제위기 등에 대응할 전략과 능력의 재구축을 주장했다. 넷째, 구체적인 위기의 중심지역을 중동으로 설정하면서, 중동지역 안정이 국제적 위협을 안정화시킬 핵심임을 강조했다. 그것은 ‘거대한 혼란의 궁형(弓形)’(the vast arc of turmoil)의 평화 정착이다.¹⁰

이와 같이 미국은 부시행정부의 일방주의 외교에서 전환하여 다자주의를 표방하는 협력외교의 방향으로 나아갈 것이다. 이것은 동북아시아와 한반도 문제에 있어서도 지역 관련국들의 긴밀한 협력을 전제하고, 대화와 설득을 통한 외교문제 해결이 주된 추진 수단이 될 것을 의미한다.

2. ‘하드 파워’에서 ‘스마트 파워’로의 전환

오바마 대통령은 당선되기 전부터 “강력하고 스마트하며 원칙에 근거한 안보전략”을 제안한 바 있다. 그리고 이 연장 선상에서 클린턴 국무장관(2009.1.13)은 “경직된 이데올로기가 아니라 원칙과 실용주의가 결합된데 바탕을 뒤야만 하며, 감정과 편견이 아닌 사실과 증거에 뿌리를 뒤야 한다”면서, 현실주의적 판단과 실용적 접근의 방향을 언급했다.¹¹

‘스마트 파워’는 하드 파워도 소프트(soft) 파워도 아닌, 그 두 가지의 숨씨 좋은 조합을 의미한다. 즉 “강력한 군대가 필요함을 강조할 뿐 아니라, 모든 수준에서 미국의 영향력을 확장하고 미국이 하는 일의 정당성을 확보하고자 동맹과 파트너십, 제도에 엄청나게 투자하는 접근법”을 의미한다.¹²

¹⁰ ‘거대한 혼란의 궁형’은 북부 아프리카에서 아프가니스탄에 이르는 지역을 의미하며, 21세기 전 지구적 차원의 중심적 도전지역을 지칭한다. Ronald D. Asmus(eds.), *Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy*, p. 11.

¹¹ 『아시아투데이』, 2009년 1월 14일.

¹² 국제전략문제연구소(CSIS) 스마트파워위원회 지음·홍순식 옮김, 『스마트 파워』 (서울: 삼인, 2009), pp. 40-41.

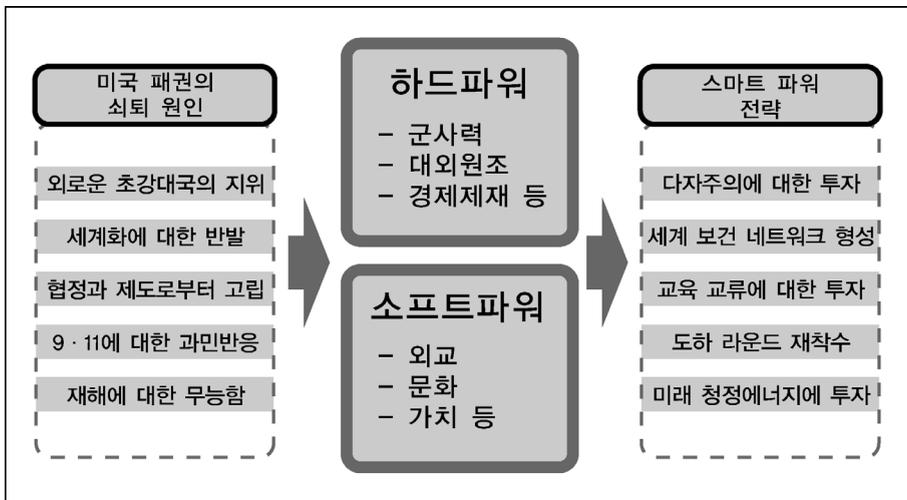
<표 1> 파워의 세 가지 형태

	행위	주요수단	정부의 정책
군사력	강제, 억지력, 보호	위협, 군사력 행사	강압적 외교, 전쟁, 동맹
경제력	유인, 강제	보상, 제재	원조, 매수, 제재
소프트 파워	매력, 아젠다 설정	제반가치, 문화 제반정책, 제도	일반 외교활동, 쌍무적·다변적 외교활동

출처: 조지프 S. 나이 지음·홍수원 옮김, 『소프트 파워』 (서울: 세종연구원, 2004), p. 71.

스마트 파워는 기존의 하드 파워와 소프트 파워 모두를 올바르게 조합하여 활용하는 새로운 개념의 전략이다. 즉 핵심적으로 군사력 사용을 제외하지 않지만, 대화와 설득, 아젠다 선점 등 문화와 제도적 측면을 중심적인 가치로 설정한다. 이런 새로운 흐름은 부시 행정부의 일방주의 외교의 실패에 대한 반성적 전환이라고 볼 수 있다.

<그림 1> 스마트 파워 형성도



출처: 홍순식, “해제: 스마트 파워 이해를 돕기 위한 쟁점 정리,” 국제전략문제연구소(CSIS) 스마트파워위원회 지음·홍순식 옮김, 『스마트 파워』, p. 209.

스마트 파워로의 전환은 군사력의 혁신을 통한 강화, 외교적 설득력, 경제 발전, 풍부한 정보 자원에 근거한 강력하지만 스마트한 비전을 제시하고, 경성권력으로서 하드 파워와 연성권력으로서 소프트 파워를 하나로 묶는 21세기 새로운 외교

전략 작동 방식이라고 할 수 있다.

이에 입각해서 미국은 다섯 가지 차원에서 스마트 파워 전략을 구사할 것으로 예상된다.¹³ 첫째, 강력한 국가운영능력을 발휘할 수 있는 외교전략 추진이다. 강력한 국가운영능력 발휘를 위한 핵심적 전략 우선순위는 ① 반테러, ② 핵 비확산, ③ 기후변화와 에너지 의존에 대한 대응, ④ 중동지역의 안정, ⑤ 동아시아 지역에 대한 포괄적인 개입이다.

둘째, 예방전쟁 독트린의 수정과 군사력 사용의 신중성을 중심으로 하는 21세기형 군사능력의 확보 문제이다. 즉 기존 독트린의 한계로서 ① 능력과 유용성 간의 간극에 대한 반성으로, 비군사적 수단이 반테러전쟁에서 중심적 역할을 수행할 필요가 있다는 것과 ② 강제적 정권교체 전략에 기인한 낮은 성공 가능성과 부정적 결과를 만들 수 있는 고도의 위험성을 들고 있다.

셋째, 국가안보 모든 범위(경제, 사회, 정치, 군사 부문)에서 실천할 수 있는 전략적 리더십의 구축이다. 이를 위해서는 ① 좀 더 타당한 국제기구의 구성, ② 광범위하고 깊숙한 국가 대 국가의 협력, ③ 혁신적 파트너십과 비공식 네트워크에서 사적 그리고 비영리적 부분의 작동 등이 필요 등을 제시했다.

넷째, 민주주의와 인권의 증진과 세계적인 확산정책이다. 민주주의의 확장된 관점으로서 독립 언론, 독립적 사법제도, 튼튼한 시민사회, 경쟁적 정당 제도를 채택함으로써 유약하고 실패한 국가들에 대해 민주주의를 확산하도록 지원하는 정책을 추진하는 것이다.

다섯째, 세계적인 리더십의 하락과 미국의 도덕성에 대한 전 세계적 의문에 대한 해소를 달성하기 위한 미국 자체 내의 활력 강화이다. 즉 미국의 힘을 새롭게 재건하고 미국인들의 활력을 활성화시키지 않고 미국이 세계적인 리더십을 구가하기 불가능하다는 현실적 판단에 근거한다.

미국의 스마트 파워는 궁극적으로 실추된 미국의 도덕성과 리더십의 제고를 통한 국가이익의 극대화 및 새로운 위협에 대처하기 위한 효율적 외교 인프라 구축에 있다고 할 수 있다. 미국의 도덕성은 심각한 위기에 처해 있으며, 이에 따라 미국적 리더십이 과거와 같이 구사되지 못하는 상황이다.¹⁴ 이런 상황의 반전 없

¹³ 이하, A Phoenix Initiative Report, *Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy*, Center for a New American Security (July 2008), pp. 5-20.

¹⁴ 미국에 대한 세계의 여론은 냉혹하다. 그 사례는 ① 밀접한 동맹 국가들의 시민들은 세계에서 미국의 영향력에 대해 주로 부정적으로 인식(캐나다 62%, 독일 72%, 오스트레일리아 58%, 영국 53%). BBC World Service Poll (April 1, 2008), <http://www.worldpublicopinion.org/ipa/pdf/apr08/BBCVals_Apr08_rpt.pdf> (검색일: 2009.1.15). ② 테러와의 전쟁에서 미국의

이 미국의 외교전략은 성공적으로 추진될 수 없다는 현실적 판단이다.¹⁵

3. ‘진보적 국제주의’에 근거한 실용주의적 현실주의노선

미국은 일방주의에서 다자주의로, 하드 파워에서 소프트 파워로의 전환을 통해 새로운 외교전략을 구체화하고 있다. 이러한 전환에는 ‘진보적 국제주의’ 노선이 깔려 있다. 진보적 국제주의는 개인의 자유와 민주주의를 위해 세계적 안보를 구축함으로써 스스로를 더욱 잘 방어할 수 있다는 신념에 기초한다. 즉 자유의 가치에 대한 공통적 실천을 공유하는 동맹과 국제기구를 만들어 나가야 한다는 것이다.

따라서 책임성을 강조하는데, 그것은 “필요로 할 때 무력 사용을 주저하지 않지만 무력은 억제와 함께 사용하며, 위압보다 우선적으로 설득을 통한 리더십을 발휘하고, 우리가 할 수 있는 곳에서 인간의 고통을 덜어주고, 품격 있는 세계질서를 유지하기 위해 실천할 수 있는 동맹과 국제기구를 창출”하는 것이다.¹⁶

이는 궁극적으로 미국의 전 지구적 리더십을 구축하는 문제이다. 책임성의 핵심은 미국에 대한 전 세계의 정당성 확인이며, 이에 근거한 미국의 전 세계에 대한 책임성을 보여주는 것이다. 그러나 미국의 전 세계적 차원의 리더십 하락은 “(미국은) 그가 가진 명분을 향해 세계를 규합할 수도 없었고, 무력사용을 통해 결정적인 승리를 거둘 수도 없었다. 미국의 행동은 미국의 동맹들을 분열시키고, 미국의 적들을 단결시켰으며, 미국의 라이벌과 미국의 불운을 바라는 세력에게 기회를 만들어주었다.”¹⁷

이런 문제점을 해결하기 위한 실행으로써 6대 핵심 우선순위가 제안되었다. 그것은 ① 진일보된 민주주의의 확산, ② 테러리스트와 독재자의 대량살상무기 획

주요목적이 테러공격으로부터 미국을 방어하기 위한 것이라고 믿는 의견이 소수(이집트 9%, 파키스탄 12%, 모로코 19%, 인도네시아 23%). “Muslim Public Opinion on U.S. Policy, Attacks on Civilians and al Qaeda”(April 24, 2007), <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/apr07/START_Apr07_rpt.pdf> (검색일: 2009.1.15).

¹⁵ 브레진스키는 “이전에 미국의 힘은 정당성이 있는 것으로 간주되었는데, 이는 미국이 인류의 기본적 이익들과 어느 정도라도 같은 편에 서 있다고 인식되었기 때문이다. 불법적인 것으로 간주된 힘은 본질적으로 더 약하며, 이것은 그 힘의 행사가 이루고자 하는 결과의 성취를 위해 한층 높은 강도의 무력을 투입할 것이 요구되기 때문이다. 따라서 ‘연성권력’(soft power)의 상실은 ‘경성 권력’(hard power)을 감소시킨다.” 『미국의 마지막 기회』, p. 174.

¹⁶ 2003년 자료이지만 미국 민주당 외교안보 영역에서 핵심적인 이론적 근거로 활용되는 것이 ‘진보적 국제주의’이다. Ronald D. Asmus(eds.), *Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy*, p. 4.

¹⁷ Z. 브레진스키, 『미국의 마지막 기회』, p. 175.

득의 예방, ③ 국내 방위를 위해 간극(gap) 메우기, ④ 군사력의 변환과 효율적인 활용, ⑤ 미국의 전략적 동맹관계의 재활성화, ⑥ 미국의 국제경제 리더십 복원 등이다.¹⁸

미국 외교전략의 변화는 작년 대선의 결과에서도 함축적으로 나타났다. 즉 미국 유권자의 흐름이 공화당 지지 구조에서 민주당 지지 구조로 선회를 하고 있다.¹⁹ 따라서 오바마 행정부는 부시행정부의 ABC(anything but Clinton)와 같은 ABB(anything but Bush) 전략을 구사하지는 않을 것이지만, 미국의 리더십 복원을 위해 오바마 식 국제적·다자적 협력에 기초한 외교전략으로서 ‘BBAB(Before Bush, After Bush)’ 전략을 구사할 것으로 판단된다.²⁰

이 흐름은 진보적 국제주의를 기반으로 미국의 오랜 전통인 현실주의적 접근이 결합되는 양상으로 전개될 것이다. 즉 민주당의 전통적인 이상주의적 개입주의 기조로서 진보적 국제주의의 원칙을 유지하되, 현실주의적 접근에 근거한 전략적 선택을 할 수 있다는 것이다. 예방적 외교를 중시하지만, 국익을 위해서라면 강경정책을 구사할 수 있다는 것이다.

따라서 ‘전략적 확고함과 외교적 유연성’ 사이의 균형을 유지하는 방향으로 나아갈 것이다.²¹ 그런 차원에서 오바마 행정부의 외교전략은 진보적 국제주의의 원칙을 견지하는 가운데 실용주의적 현실주의노선이 결합되는 새로운 방식이 될 것으로 전망된다.²²

¹⁸ Ronald D. Asmus(eds.), *Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy*, pp. 11-18.

¹⁹ 미국 유권자의 구조적 변화는 ① 젊은 유권자 층의 유례없는 오바마 지지(18-29세, 66% vs. 32%), ② 급속히 증가하는 히스패닉 계의 민주당 지지(히스패닉 계, 66% vs. 32%), ③ 공화당 당세 확장 또는 전통적 강세지역에서의 박빙의 승리, ④ 공화당 지지층인 65세 이상 지지성향의 약화와 수적 하락, ⑤ 부동층에서의 오바마 선전(무당파층에서 52% 지지, 온건 개혁파에서 60%), ⑥ 대학 졸업자 층에서 공화당에 대한 지지 약화(53% 지지) 등을 들 수 있다. 장 보드리야르, “미국의 정치노선이 바뀌나,” 『르몽드 디플로마티크』, 2008년 12월호 (2008), p. 4.

²⁰ 수전 라이스(Susan Rice) 유엔주재 미국대사가 오바마 행정부의 외교방향으로 제시한 것이 ‘BBAB’이다. 즉 부시 이전과 부시 이후로 표현되는 것처럼 오바마 행정부는 다른 방향의 외교안보전략을 구사할 것이라는 점을 밝힌 것이다. 『인터넷 시사저널』 (997호, 2008), <<http://www.sisapress.com/news/articleView.html?idxno=47771>> (검색일: 2009.1.20).

²¹ Z. 브레진스키, 『미국의 마지막 기회』, p. 223.

²² 세계의 많은 국가들은 아직도 미국이 전 지구적 차원의 지도적 위치에 있기를 기대한다. 단 그러한 미국의 모습은 “자신의 책임감을 인식하고, 대통령의 수사가 신중하며, 인류가 가진 생활 조건의 복잡성에 대해 민감하고, 대외적인 관계에서 마찰을 일으키기보다 합의를 추구하는 모습이다.” 위의 책, p. 222.

Ⅲ. 오바마 행정부 동아시아 외교정책의 특징

오바마 대통령은 “미국의 미래 번영과 안보는 아시아의 발전과 밀접히 연관되어 있다”고 규정했다.²³ 그만큼 아시아 지역이 미국의 미래와 가장 직접적인 관계에 있음을 표명한 것이다. 미국은 동아시아지역의 변동을 미국에 직접적인 영향을 끼치는 중요 변수로 규정하고 있으며, 따라서 동아시아의 경제적 안정과 시장의 개방이 장기간 미국의 번영에 필수적이라고 이해하고 있다.

존 햄리(John J. Hamre) 국제전략문제연구소 소장은 “세계적인 관심사들의 무게중심이 아시아로 이동”하고 있다고 언급했다.²⁴ 이는 아시아 지역이 테러(아프가니스탄)와 핵확산(이란, 북한 등)의 중심지역이며, 동시에 세계경제의 중심지역으로 부상하고 있기 때문이다.

1. 미국의 동아시아 외교정책 방향

미국은 동아시아 지역 안보전략의 최우선 순위로서 포괄적인 개입정책을 통하여 지역에서 미국의 책임을 새롭게 만들어가는 것이다. 이 정책의 실행을 위해 세 가지의 차원의 접근이 실행될 것으로 예상된다.

첫째, 동아시아지역에서 가치와 이익을 공유하는 전통적 우방·동맹의 안보를 보장하는 것이다. 오바마 대통령은 동아시아 지역에서 미국의 개입을 위한 중심 국가로 일본, 한국, 오스트레일리아, 대만, 필리핀을 예시하며 오래된 동맹 국가들과의 연대를 더욱 강화할 것을 천명했다.²⁵ 이 국가들과 양자동맹의 강화 및 평화와 번영을 위한 협력기반을 구축하고, 이를 바탕으로 지역 협력구조를 창출함으로써 새로운 파트너십을 만들어간다는 것이다.

둘째, 동아시아지역에서 미국의 리더십을 유지하기 위해 부상하는 국가(중국, 인도 등)들과의 협의와 협력을 바탕으로 지속적인 외교적 노력을 전개한다는 원칙이다. 중국, 인도와의 새로운 관계 구축은 긍정적 측면과 부정적 측면을 동시에 안고 있다. 긍정적 측면은 중국과 인도의 성장이 미래의 도전에 대응하기 위한 국제적 시스템의 능력을 실제적으로 추가할 수 있다는 측면에서, 다자협력의 핵심 대상국이라는 점이다. 그러나 부정적 측면은 민족주의적 역반응을 일으킬 수 있는

²³ “Barack Obama: Strengthening U.S. Relations with Asia,” <<http://www.barackobama.com>> (검색일: 2009.1.20).

²⁴ 국제전략문제연구소 스마트파워위원회 지음·홍순식 옮김, 『스마트 파워』, P. 29.

²⁵ “Barack Obama: Strengthening U.S. Relations with Asia.”

다양한 경제·정치적 논쟁과 함께 군사력 강화와 거대한 힘을 유지하려는 열망으로 인해 이웃 국가들과의 불안정 및 안보 딜레마를 발생시킬 수 있다는 점이다.

따라서 미국의 동아시아 전략에서 중·인도 정책은 ① 중국·인도가 개방적인 시장, 안정된 정부를 가지는 상황의 지속, ② 중국·인도가 이웃 국가들과 협력적 관계를 지속하면서 국제적 도전에 대응하는 기여, ③ 미국과 이 지역의 우방들은 중국·인도의 성공을 환영한다는 것이다.²⁶

셋째, 전 세계적인 긴박한 도전에 대해 지역 내 모든 국가들의 공유된 이익을 구축하는 지역협력구조의 발전이다. 이미 미국은 에너지안보, 기후변화에 의한 온난화, 근본주의로 인한 테러, 핵 확산의 가능성 등에 대한 공동의 대처를 제시한 바 있다. 그런 차원에서 동아시아 지역에서 이 도전 과제들을 공동으로 대처할 수 있는 지역협력구조 구축을 빠르게 진행하려는 것이다.

이런 차원에서 고든 플레이크(L. Gordon Flake) 맨스필드 재단 소장이 “오바마 행정부의 한반도를 포함한 동아시아 정책은 Consultation(협의), Coordination(협력), Continuity(지속)와 Diplomacy(외교)를 뜻하는 ‘3C+1D’가 될 것”이라는 언급은 유의미하다.²⁷ 이는 궁극적으로 동아시아 판 스마트 파워의 작동을 의미한다.

부르킹스연구소의 부시(Richard C. Bush III) 연구원은 미국의 동아시아지역 외교를 위한 방향을 제안했는데, 그것은 ① 아시아지역에서 소프트 파워의 재구축, ② 아시아지역의 국가, 엘리트, 공공여론에 대한 경청, ③ 아시아지역 협력구조 구축에서 미국의 좀 더 실질적인 참여, ④ 초국적 문제에 대한 강력하고 창조적인 활동에 착수, ⑤ 거대 권력으로 부상하는 중국에 대한 정책대응 등이다.²⁸

2. 새로운 파트너십과 지역공동체 구상

미국은 동아시아지역에서 새로운 상황 변화가 발생하고 있으며 이에 대처할 수

²⁶ A Phoenix Initiative Report, *Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy*, p. 31.

²⁷ 『조선일보』, 2008년 11월 6일, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2008/11/06/2008110600034.html> (검색일: 2009.4.20).

²⁸ “On the Eve of Obama’s Inauguration: American Soft Power in Asia,” Center for Northeast Policy Studies Brookings Northeast Asia Commentary (January 17, 2009), <http://www.brookings.edu/opinions/2009/01_asia_bush.aspx> (검색일: 2009.1.10).

있는 지역 구조를 만드는 것이 미국의 이익에 필수적이라고 생각하고 있다. 그 새로운 상황은 첫째, 중국의 부상이다. 잠재적으로 필적할만한 미국의 경쟁국으로서 중국이 출현함에 따라 이에 대한 미국 및 지역차원의 다자적 대응이 필요하다는 것이다. 즉 현재 동아시아지역에서 균형적 접근을 보장할 효과적인 다자조직이 부재하기 때문에 다자조직의 구축을 통해 중국과의 관계를 조정하겠다는 것이다. 또한 중국과 일본의 동아시아 영향력을 둘러싼 충돌을 예방하기 위한 차원에서도 다자조직은 필요하다.²⁹

둘째, 초국적 위협에 대처하기 위해서 동아시아 또는 동북아시아 차원의 다자적 접근이 필요하다는 점이다. 과거와 달리 비전통적 위협이 초국가적 형태로 출현함에 따라 다자적 접근은 필수적이다. 특히 에너지문제, 기후문제, 반테러, 비확산 문제 등에 있어 일본, 중국, 인도의 역할은 더욱 중요해지고 있다. 이 국가들의 협조 없이 초국가적 위협에 대처하는 것에 한계가 명확하기 때문이다. 또한 이란과 북한의 핵 개발 문제와 관련해서도 중국과 인도의 역할은 필수적이다. 이런 차원에서 지역 차원의 새로운 공동체 구상이 절실한 것이다.

셋째, 동아시아지역에서 미국의 경제적 이익을 극대화할 수 있는 공동체가 필요하다는 점이다. 미국은 무역과 투자에 대해 개방된 동아시아공동체 창출을 통해 자국의 경제적 이익을 강화할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 이러한 상황변화는 미국의 입장에서 동맹의 활성화와 새로운 파트너십을 추구하도록 유도하고 있으며, 지역공동체 구상으로 연결되는 것이다.

미국은 동아시아 지역공동체가 구성될 때까지 미국의 안보이익을 보장하기 위한 전통적 양자동맹관계의 강화와 관계의 재정의를 추진할 것이다. 즉 기존 양자동맹은 중국의 동아시아지역에서의 주도적 역할을 할 가능성에 대응한 방위책으로서의 의미를 갖는다. 따라서 전통적 양자동맹을 강화하는 동시에 효과적이고 특별한 지역구조의 구축을 추진하는 것이다. 기존 양자동맹 강화와 동시에 다자질서로의 전환을 위한, 즉 과거 ‘배타적 양자주의’(exclusive bilateralism)에서 다자기구와 강화되는 상호의존망의 성장을 보완하는 차원의 ‘확장된 양자주의’(extended bilateralism)의 방향, 그리고 ‘위협에 기초한 파트너십’에서 ‘이익에 기초한 파트너십’(interest-based partnerships)의 방향으로 나아갈 것으로 예상된다.³⁰

²⁹ Frank Jannuzi, “US Perspectives on East Asia Community Building,” *East Asia at a Crossroads* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2008), p. 133.

³⁰ *Ibid.*, pp. 130-131.

미국이 구상하는 동아시아 지역공동체는 초국가적 위협에 대처할 수 있는 지역 차원의 대응 구조라는 측면과 중국을 견제·견인하는 구조라는 이중적 합의를 담고 있는 것으로 보인다. 동아시아 또는 동북아시아 지역에서 다자협력을 추구하는 지역조직의 출현은 지역의 안정화와 발전을 위해서도 중요한 사안이다.

그 중요한 기초가 바로 북핵 문제 해결을 위한 6자회담이다.³¹ 그러나 북한의 로켓 실험발사와 핵실험 등으로 인해 6자회담의 향배를 장담할 수 없는 상황이다. 또한 6자회담이 다자안보협력기구로 발전하기 위해서는 북핵 문제 해결이 선결적이다. 이와 함께 남북 간 정치군사적 긴장완화와 지속 가능한 평화 상태를 위한 제도적 합의가 결정적이다. 따라서 동북아시아 지역안보협력기구의 핵심적 역할은 남북관계 차원의 이니셔티브가 발휘될 수 있는 계기가 될 것이며, 남북관계의 발전 속도와 연동하여 전개될 개연성이 높다.

일단 진행방향은 동북아 지역안보협력기구 구성을 통한 동아시아공동체 구상으로 확대하는 것이다. 1차적으로 미-중-일 3자 간 지역협력구조 구축의 모색과 협력을 추진하고, 2차적으로 하부 지역구조로서 현 6자대화 구조를 통한 동북아협력기구 구상의 초기 형태를 구현하고, 3차적으로 지역차원의 포럼(ASEAN 지역포럼과 동아시아정상회의의 결합)을 결성하는 것이다.³²

3. 미국의 북핵 문제 해법

오바마 행정부의 대북정책 및 북핵 해결 방향은 아직까지 구체적인 계획이 발표되지 않았지만 ‘새로운 포괄적 접근’(the new comprehensive approach)으로 명명할 수 있을 것이다. 북한의 로켓 실험발사에도 불구하고, 오바마 대통령은 직접적이며 대화를 통한 해결의 입장을 유지할 것으로 판단된다.³³ 즉 대북정책의

³¹ 오바마 대통령은 6자회담을 좀 더 효율적인 안보구조의 형태로 인식하고 있으며, 동아시아에서 총괄적인 구조(infrastructure)가 필요하다고 제시했다. Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs* (July/August 2007).

³² James E. Goodby는 지역안보협력기구의 기본적 목적으로 분쟁의 평화적 해결 증진, 오해의 해소와 오관의 방지, 구성원 국가의 상호관계에서 투명성 촉진, 국제경제의 거대 구조 내에서 지역 경제협력 향상, 발전된 국가 수준으로 지역 내 모든 구성원들의 삶의 기준 상승, 구성 국가들 간의 사람·정보·아이디어의 자유로운 이동의 증진, 각각 다른 국가들의 역사와 문화에 대한 증진된 상호 이해의 육성 등을 들고 있다. 동북아지역구조에 대한 자세한 내용은 “The Emerging Architecture for Security and Cooperation in Northeast Asia, Pacific Forum,” CSIS (March 2008), pp. 1-6 참조.

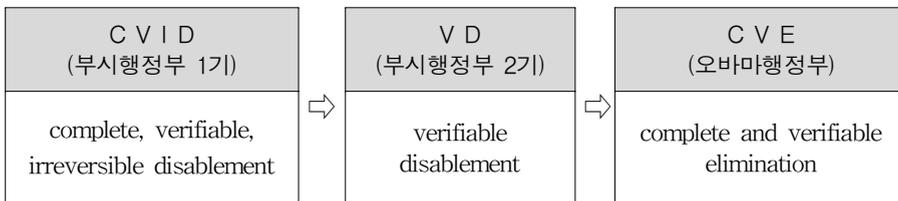
³³ 오바마 대통령은 2008년 5월 17일 사우스스타코다 기자간담회에서 “나는 우리의 동맹국과 친구 뿐 아니라 시리아, 이란, 북한, 베네수엘라 같은 우리의 적들과도 강력한 외교를 주도해 나갈 것이다. 나는 지도자들을 만날 것이며 준비는 하되 조건은 없이 만날 것이다. 나는 이들 지도자

원칙은 지속적으로 밝혀 왔듯이 ‘강력하고 직접적인 외교’(tough and direct diplomacy)가 될 것으로 예상된다. 그 내용은 ① 고립이 아닌 개입, ② 상위 우선 순위로서의 북핵 문제, ③ 포괄적이며 외교적 접근이라는 원칙 속에서 ‘인내와 협상 중심의 인정 속의 해결 방향’을 추진할 가능성이 높다.

최근 로켓 실험발사로 인해 경색국면이 지속되고 있으나 일정 시점이 지나면, 북미 직접대화와 6자회담의 두 축을 통해 북한 핵문제의 해결방향에 대한 논의가 진행될 것이다. 그리고 직접대화와 6자회담이 재개되면 미국은 북한에게 해법을 제시할 수밖에 없을 것이다.

우선 오바마 행정부의 북핵 문제 해결의 목표는 부시 행정부 말기에 비해 강화된 용어를 사용하고 있다. 즉 ‘완전하고 검증 가능한 폐기’(the complete and verifiable elimination)의 원칙이다. 부시행정부 초기는 ‘완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 불능화’라는 철저한 선 핵 폐기론의 입장에서 말기에는 ‘검증 가능한 불능화’를 통해 북핵 해결을 위한 입구 확보로 전환했었다. 따라서 오바마 행정부의 원칙은 북핵 문제에 있어 인센티브의 교환을 통한 접근은 추진하되, 금지선(red line)을 넘는 것은 절대 허용하지 않겠다는 강력한 입장이다.

<그림 2> 미국의 북핵 폐기 관련 입장의 변화



이러한 원칙에 기초해서 두 가지 차원의 북미관계 개선 시나리오를 예측해 볼 수 있다. 첫째는 포괄적 꾸러미(Comprehensive Packages)와 대타협(Grand bargain) 방식이다. 북핵 문제 해결과 연계된 북-미관계 개선의 포괄적 해법을 제시(명확한 인센티브와 확고한 非인센티브)하고, 직접적이며 강력한 외교를 지속하는 것이다.

들에게 그들이 어떻게 변해야 하는지를 명료하게 설명할 것이다. 북한과 대화를 하지 않았던 것이 북한의 핵개발로 이어졌고 (그제야) 대화를 해야만 하겠다는 것을 깨닫게 되었다. 6자회담은 불완전하기는 하지만 적어도 진전을 이뤄냈고 북한으로 하여금 (무기를) 내려놓게 했다”고 언급했다.

오바마 대통령은 북한과 이란 핵문제에 대해 군사적 선택을 배제하지 않지만, 지속 가능하며 공세적인 외교를 통해 문제를 풀어나가겠다는 원칙을 제시했다.³⁴ 그리고 클린턴 국무장관은 “만약 북한이 ‘진정’으로 그들의 핵무기 프로그램을 완전하고 검증가능하게 폐기할 ‘준비’가 되어 있다면, 오바마 행정부는 기꺼이 (북미) 양자관계를 정상화하고, 한반도의 오랜 정전협정을 항구적인 평화조약으로 대체하며, 북한 주민들이 원하는 에너지와 경제적 지원에 나설 것”이라면서 포괄적 일괄타결의 가능성을 열어 놓았다.³⁵

<표 2> ‘프랭크 자누지’의 대북 로드맵

1단계(2009년)	북-미 외교대표부 설치, 6자간 한반도 평화체제 논의
2단계(2010년)	북-미 정상회담, 3자(북-미-중) 또는 4자(남-북-미-중) 간 종전회담
3단계(2012년)	북-미수교, 종전선언 완료

출처: 『폴리뉴스』, 2009년 2월 15일 기사를 도표화

둘째, 협상 목록을 간명하게 정리해서 단기간에 북핵 문제 해결을 위한 전격적인 외교적 접근을 추진하는 방식이다. 즉 WMD 문제와 인권문제 등으로 협상내용을 간명하게 정리하고 이에 상응하는 인센티브를 제시하여 단기간에 합의를 추진하는 방식이다.

오바마 행정부가 직면하게 될 2009년의 산적한 문제들을 고려할 때, 북한과 핵 협상을 전격적으로 추진하여 핵문제 해결의 새로운 외교적 전형으로 삼을 개연성이 있다. 클린턴 국무장관은 상원 인준청문회(2009.1.13)에서 북한 핵문제에 ‘긴급한 대처’(act with urgency)사항으로 언급하면서 북한의 핵확산을 저지하기 위해

³⁴ 프랭크 자누지, 조엘 위트, 토니 남궁과 레언 시갈, 코헨과 오헨언, 캠벨과 오헨언 등 민주당 성향의 한반도 전문가들은 일관되고 지속적인 직접 대화와 포괄적 구상에 입각한 상호 패키지 딜을 제안했다. Joel S. Wit, “Enhancing U.S. Engagement with North Korea,” *The Washington Quarterly* (Spring 2007), pp. 53-69; Tony Namkung & Leon Sigal, “Setting a New Course with North Korea,” *Policy Forum Online 08-086A*, Nautilus Institute (November 12, 2008), <<http://www.nautilus.org/fora/security/08086NamkungSigal.html#sect2>> (검색일: 2009.4.15); Stephen P. Cohen & Michael E. O’hanlon, “Stemming Nuclear Proliferation: Prevent and Manage the Rise of New Nuclear Powers,” *Independent Ideas For Our Next President (OPPORTUNITY 08)*, The Brookings Institution (Feb 28. 2007), pp. 1-14; Kurt M. Campbell & Michael E. O’hanlon, *Hard Power: The New Politics of National Security* (New York: Basic Books, 2006).

³⁵ 『인터넷 폴리뉴스』, 2009년 2월 15일.

강력하고 지적인 외교를 구사하면서 동시에 집중력 있게 대응하겠다고 언급했다.

전 세계적 금융위기, 이란 핵문제(4~8월까지 위기관리), 아프가니스탄과 파키스탄에 대한 외교력 집중, 이라크 철군의 차질 없는 진행 등의 변수를 고려할 때, 북한과의 협상이 단기적 효과를 낼 수 있다는 판단이 설 경우 오바마 외교안보팀의 전격적인 실행 가능성도 배제할 수 없는 상황이다. 특히 북한의 로켓 실험발사와 핵실험 등으로 동북아지역 정세가 심각하게 위협에 처해 있는 상황에서 이런 전격적 해법을 들고 나올 수도 있다는 것이다.³⁶

이미 북한은 오바마 행정부의 대외정책 조정과정에서 북핵 문제가 후순위로 물리고 있는 상황 등을 고려하여 로켓 실험발사와 뒤이은 핵 실험 실시의 시점을 결정했을 가능성도 있다. 그 징후는 오바마-바이든 플랜에 북핵 문제에 대한 직접적 언급이 없었으며, 아프가니스탄·파키스탄 문제와 이란 핵 문제가 쟁점화되었다는 점이다.

따라서 미국의 대북정책은 직접적·양자적·지속적 협상을 통한 위기의 단계적 해결이라는 로드맵에 따라 “북한 핵 계획의 완전하고 검증 가능한 폐기→ 탄도미사일 폐기→ 북한 인권의 증진→ 한반도 평화체제로의 협상과 해결 과정”으로 진행될 것으로 예상된다. 궁극적으로는 북미 외교관계 수립, 안전보장 서면 확인, 경제 지원 등을 제시하고 핵물질 해외 이전이 될 것이다.

IV. 오바마 시대의 한반도 환경변화와 한국의 대응방향

2009년은 동북아지역에서 새로운 구조가 형성되는 과도기로 설정할 수 있다. 동북아지역에 가장 강력한 영향력을 행사하고 있는 미국의 새로운 행정부 출범, 한국에서 보수적 입장과 햇볕정책에 부정적인 이명박 정부의 출범, 북한의 제3기 ‘김정일체제’의 출범, 일본의 정권교체 가능성 등 지역구조의 변화를 촉발할 수 있는 요인들이 존재한다.

또한 지난 4월 북한의 로켓 실험발사와 5월 핵 실험으로 인한 지역 내 안보정세의 불안정과 북한의 6자회담 불참 선언으로 인한 북핵 문제를 다룰 다자회의체의 공전 등 복잡하고 위협적인 상황이 발생하고 있다. 따라서 이러한 전환적 시기에

³⁶ 지미 카터(Jimmy Carter) 전 미국대통령은 2009년 1월 26일 AP통신과의 인터뷰에서 “북한 핵무기 문제는 한나절이면 해결될 수 있습니다”라고 언급한 바 있다. 『서울경제신문』, 2009년 1월 28일. 그만큼 북핵 문제를 해결하기 위한 구체적인 방안들이 다양하게 제시되어 있다. 남은 것은 어떤 상황과 조건에서 무엇을 선택할 것이며, 무엇이 타결 가능한가의 문제이다.

한반도의 환경이 어떻게 변화될 것인지와 이 변화된 환경에서 한국은 어떻게 대응할 것인지에 대한 모색과 대안이 필요하다.

1. 동북아 및 남북관계의 환경과 특징

가. 미-중-일 중심의 지역공동체 논의 가속화

미국은 동북아지역의 평화와 번영을 위해 지역공동체가 구성되어야 한다는 전략적 입장을 갖고 있다. 이는 동북아지역이 경제적·안보적 측면에서 가장 중심적인 지역이기 때문이다. 즉 초국가적 위협에 대처하기 위해서는 중국과 일본의 협력이 필수적이다. 반테러 문제와 관련 아프가니스탄 문제, 핵 비확산 관련 북핵 문제, 기후와 에너지 문제 등에 있어 미-중-일 3국의 협의에 집중하겠다는 것이 미국의 전략이다.

미국 NSC 아시아 선임보좌관 베이더(Jeffrey Bader)는 2007년 “미국, 중국, 일본은 21세기 아시아-태평양 공동체의 운명을 결정할 가장 중요한 국가들”이라고 규정했다.³⁷ 이 세 국가들 사이에 긴장 요인들이 있지만, 이 긴장요인을 상쇄하고 아시아-태평양 지역의 평화와 안보, 안정을 위한 새로운 관계를 구축하자는 것이다. 일종의 ‘3국 협력 레짐’으로 가자는 것이다. 이 협력구조를 통해 많은 영역에서의 공동 협력을 가능하게 하자는 것인데, 그 공동 협력의 영역은 에너지와 환경 보호 문제, 북한 문제, 지역 조직의 구축과 견고화 등이다.³⁸

이러한 구상은 오바마 행정부가 들어서면서 더욱 구체화 될 것이다. 따라서 아시아지역 문제의 해결에서 미-중-일 3각 협의 구조가 가장 중요하게 부각될 가능성이 높다. 특히 지역 현안 및 지역협력구조를 만들어 가는 과정에서 3국 중심의 협력이 우선될 것이며, 이를 전제로 다른 국가들과의 협력이 진행될 것이다.

특히 북핵 문제와 한반도 평화체제 구축이라는 과제를 안고 있는 한국의 입장에서 미-중-일 3각 협력 구조에 어떻게 접근하고 어떤 관계를 설정할 것인지는 21세기 한국 외교에 있어 중대한 아젠다가 될 것으로 예상된다. 따라서 남북관계의 안정적 상황관리에 있어 한국의 역할이 현재의 상태에 머물거나 약화될 경우, 한반도 문제에 대한 우리의 발언권이 축소될 가능성이 높은 것이다. 한-미-

³⁷ The Dynamics of Change among China, Japan and the U.S (October 3, 2007), Brookings Council Speech, p. 1, <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/speeches/2007/1003_china/1003china.pdf> (검색일: 2009.1.20).

³⁸ *Ibid.*, p. 8.

일 관계의 근간을 주장한다고 하더라도, 미-중-일 관계의 하위에 위치할 것으로 판단되기 때문이다. 이는 동북아시아 지역의 협력구조가 전체적으로 변화함을 의미한다.

나. 동북아시아에서 중국의 역할 강화

동북아시아에서 중국의 역할이 강화되고 있는 것은 미국의 세계적 리더십 쇠락에 의한 요인이 강하다. 이라크전쟁 이후 급격하게 쇠락하고 있는 미국의 세계적 위상이 최근 금융위기 속에서 더욱 악화되었고, 이와 연동하여 중국의 세계적 위상이 새롭게 제고되고 있는 상황이다. 최근에 미국과 함께 중국을 G2로 지칭하는 신조어가 만들어질 정도의 상황이 되었다.

특히 오바마 행정부는 금융위기 극복 및 세계적 리더십 회복을 위해서라도 중국과의 긴밀한 협력이 요구되고 있다. 이러한 조건은 동북아 및 동아시아지역에서 중국의 역내 비중의 강화와 역내 중심국가로 부상하게 하고 있다. 따라서 동북아시아의 주요 현안에 있어 중국의 입장을 무시할 수 없으며, 중국과의 긴밀한 협력이 전제조건이 되는 상황으로 가고 있다.

특히 동북아시아 안보협력과 북핵 문제 해결과정에서 중국 입장이 가장 핵심적인 변수가 될 수도 있을 것이다. 즉 미국이 추진하는 동북아 안보협력구조와 동아시아 공동체 구상을 실행하기 위해서는 중국의 전폭적인 개입과 협력이 필수불가결하다. 또한 북핵 문제 해결을 위한 협의는 만약 재개된다면 6자회담의 구조 속에서 북미 및 북중 대화 중심으로 전개될 개연성이 높다. 따라서 중국의 태도에 대한 면밀한 판단과 북핵 문제에 대한 한중 협력 프로그램을 지속적으로 만들어 나가야 한다.

다. 남북한의 ‘신냉전 갈등구조’

현재 남북관계에 있어 ‘신냉전’ 갈등구조가 지속·심화되고 있다. 이러한 갈등구조의 배경은 남북 양 정부의 ‘보수적 선회’ 때문이다. 이명박 정부는 ABR (anything but Roh)과 ‘기다리기 전략’에 기초해서, 기존 정책의 수용 불가와 남북관계 개선에 착수하지 않고 있는 상황이 지속되고 있다.

북한 또한 김대중·노무현정부 기간 동안 전개된 탈냉전 흐름에 의한 내부적 이완을 교정하기 위한 차원에서 체제 유지·강화에 집중함과 동시에 북-미관계 개선에만 매달리고 있다.³⁹ 이는 전형적인 남한을 ‘무시하는 전략’으로 볼 수

있다.⁴⁰

그 다음으로 ‘무시 대 무시’의 ‘치킨게임’에 의한 적대적 의존 경향의 강화이다. 남한의 ‘기다리기 전략’ 대 북한의 ‘무시하기 전략’의 충돌은 남북관계의 장기경색과 교류협력의 공백을 의미하며, 남북협력보다는 적대적 관계를 통한 정권의 정통성 강화에 집착하는 방향으로 흐름을 개연성을 높이고 있다. 이런 흐름의 지속은 남북한 모두 합리적이며 중도적인 정책 목소리를 약화시키고 있다. 이는 사회적인 합의를 가로막는 장벽이 될 가능성이 높다.

오바마 행정부 등장과 함께 동북아시아의 변화의 폭이 넓어지는 상황에서 남북관계 경색국면의 장기화는 한국 정부의 외교적 레버리지를 약화시키는 것이다. 따라서 남북한 각 정부는 한미관계 또는 북미관계에 집중하면서 서로를 견제하는 방식이 양자관계의 주 내용으로 자리 잡을 개연성이 높아짐을 의미한다. 즉 ‘적대적 의존관계’의 강화는 실용보다는 이념, 대화보다는 갈등을 중심으로 하면서 남북관계의 복원 불가능성을 높일 뿐 만 아니라, 남남갈등을 격화시킬 개연성이 높아지는 것이다.

라. 한·미간 협력과 갈등의 착종

오바마 행정부는 한미관계에 대한 이중적 시그널을 보내고 있다고 판단된다. 한미동맹의 지속적인 강화와 동시에 국제사회 위협에 대한 한국의 책임을 강조하는 것이다. 지난 2월 20일 진행된 한미 외교장관회담에서 클린턴 국무장관은 “한·미 양국은 어느 문제보다 북한 문제에 대해 한마음”이라며 “북한은 한국과 대화를 거부하고 한국을 비난함으로써 미국과 다른 형태의 관계를 얻을 수 없다”고 언급했다.⁴¹ 또한 오바마 대통령은 한국이 21세기 도전에 대응하기 위한 보편적 비전을 만들어나가는 동맹이 되어야 한다고 주장했다.⁴²

³⁹ 최근 북한의 보수화 경향은 ① 중앙의 자원과 인원에 대한 장악력 재강화를 통한 국가 장악력 복원, ② 보안 검열기관의 역할 강화를 통한 사회적 통제력 복원, ③ 관료와 주민들의 시장화 확산에 따른 장마당 세력의 억제와 재편, ④ 남한과의 교류협력 과정에서 발생한 남한 발 영향력의 축소, ⑤ 군부를 중심으로 하되 당기관의 영향력 복원을 통한 강력한 통제 시스템의 재구축 등을 들 수 있다. 박형중, “남북관계의 경색: 북한의 의도와 한국의 대응,” 통일연구원 Online Series CO 08-68 (2008.12.1), <<http://www.kinu.or.kr>> (검색일: 2009.1.5).

⁴⁰ 지난 4월 21일 북한은 “개성공단 사업을 위해 남쪽에 주었던 모든 제도적인 특혜조치들을 전면적으로 재검토하겠다”고 남한에 통보하면서, 단지 22분 만에 협의가 아닌 통보형식을 취했던 사례에서 볼 수 있다.

⁴¹ 『한겨레신문』, 2009년 2월 20일.

⁴² “Barack Obama and Joe Biden’s Plan to Renew U.S. Leadership in Asia,” <<http://obama>

따라서 북핵 문제와 동북아시아 전략에 있어 한미 간 긴밀한 협력이 진행될 것이다. 역으로 전 세계적 위협에 대한 한국의 국제적 역할의 확대를 지속적으로 강조할 것이다. 이런 차원에서 한미 간 협력관계를 강화하기 위해서는 한국의 국제적 역할을 높이는 방향에서 북핵 문제 등 안보현안에 대한 한미 간 조율되고 협의된 실행을 요구하는 방식이 되어야 한다.

그러나 이런 긍정적 평가에도 불구하고 갈등적 요소가 존재한다. 즉 안보와 경제문제에 대한 한국의 역내 분담 능력의 강화와 실질적 행동을 요구할 경우, 이것을 진행하는 과정에서 국내적 갈등과 경제적 압박이 발생할 수 있다. 그 예는 아프가니스탄 파병 요청, 한미 방위분담금 문제와 연계된 작전권 문제, 주한미군의 군사적 변환 등 한국의 역내 역할 강화 및 의무를 강조할 경우이다.

그리고 북핵 문제와 관련해서도 한미 간 이견이 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 미국은 적과도 직접 대화할 수 있다는 입장을 견지하고 있다.⁴³ 만약 미국이 북핵 문제를 직접적인 대화를 통해 해결하려고 할 경우, 한국과의 사전협의를 진행하겠지만 북핵 협상 내용을 둘러싸고 상당한 갈등이 발생할 가능성이 있다.⁴⁴

또한 경제적 측면, 즉 FTA 비준과정에서 파열음이 발생할 경우 국내적 갈등 및 한미 간 이견이 지속될 가능성이 있다. 이는 남북관계 및 북핵문제에 대한 한미 간 협의과정에서 심각한 영향을 미칠 수 있다. 힐러리 클린턴 미 국무장관은 상원 인준청문회(2009.1.13)에서 한미 FTA 일부 내용이 공정무역 조건을 확보하는 데 실패했다며 핵심 조항에 대한 재협상 필요성을 지적한 바 있다.

마. 북-미간 새로운 대화구조로의 전환 가능성

북핵 문제는 미국의 핵심전략인 핵 비확산레짐의 구축을 위해서 사활적으로 해결해야 하는 사안이다. 오바마 행정부가 핵 비확산전략에 근거하여, 북핵 문제를 새로운 해법의 전형으로 판단하고 이를 실천할 수도 있다. 이 경우, 한미동맹을 고려하겠지만 비확산전략을 우선순위에 두고 판단할 가능성이 있다.

3cdn.net/ef3d1c1c34cf996edf_s3w2mv24t.pdf> (검색일: 2009.4.20).

⁴³ 만약 미국의 이익을 증진시킬 수만 있다면, 미국은 우방이든 적이든 모든 국가의 지도자와 만날 용의가 있다고 언급했다. 위의 자료.

⁴⁴ 예를 들면, 미국은 현재까지 북한을 핵 보유국가로 분류하고 있지 않지만, 오바마 행정부의 핵심 싱크탱크라 할 수 있는 CAP(Center for American Progress)의 보고서에 의하면 북한은 '사실상의 핵 국가'(De facto nuclear state)로 분류되어 있다. Andrew Grotto: Joe Cirincione, *Orienting the 2009 Nuclear Posture Review: A roadmap*, CAP (November 2008), p. 10.

이런 상황이 발생한다면 북-미간 새롭고 지속적인 대화구조가 만들어질 수 있을 의미를 의미하며, 북미협상의 결과에 따라 남·북·미 간 ‘삼중 갈등구조’가 발생할 가능성도 있다. 미국의 <타임>지는 북한의 핵개발 문제를 푸는 가장 확실한 방법이 북한과의 직접 대화라는 사실은 미 국무부 관리들 사이에서 공유되어 온 공공연한 비밀에 해당한다고 지적했다.⁴⁵

환경과 조건, 시점이 맞아 떨어진다면 미국은 북한과의 직접대화를 통해 북핵 문제를 조속히 해결하고자 할 것이다. 이 문제는 한미동맹관계의 상위 아젠다인 미국의 핵 비확산 아젠다와 결부되어 있기 때문이다. 현재 미국의 핵 비확산 체제의 새로운 구축에 있어 북한과 이란이 핵심적이다. 미국은 이미 이란과의 직접대화를 제안했다. 그러나 이란 대통령 선거 이후 선거결과를 둘러싸고 심각한 보-핵 대결 국면이 지속되고 있으며, 이 결과에 따라 이란 핵 문제가 어떤 방향으로 전개될 것인지 알 수 없는 상황이다. 마찬가지로 북한의 로켓 실험발사 이후 경색국면 속에서도 미국 내에서 북한과의 직접대화 필요성이 지속적으로 제기되고 있다.

따라서 이런 아젠다 설정과 우선순위를 고려할 때, 향후 전개될 6자회담은 북한의 미국과의 직접대화, 중국과의 사전 협의를 통해 조율된 내용에 대한 형식적 추진 수준이 될 가능성이 높다. 오히려 6자회담은 북핵 문제 해결을 위한 협의체보다는 동북아시아 지역 안보협력구조를 만들기 위한 협의의 성격으로 서서히 변화되어 갈 것으로 판단된다.

2. 이명박 정부 대북정책의 문제점

가. ‘ABR’(anything but Roh)의 함정

이명박 정부는 초기부터 국민의 정부와 참여정부의 대북정책에 비판적 입장이었다. 이런 경향성은 이념적 경직성과 전 정부와의 과도한 차별성 부각에 함몰되는 한계를 발생시켰다. 즉 대북문제에 있어 실용적 접근을 하겠다는 애초의 의도가 현실 정책에 반영되지 못한 것이다. 이런 현상을 ‘ABR’이라고 규정할 수 있을 것이다.

ABR의 입장에 서 있을 경우, 기존 남북관계의 성과와 이명박 정부의 강점을 결합시킬 수 있는 접점이 발생하지 않는다. 즉 ‘유지되어야 할 정책’과 ‘전환할 정책’의 경계선이 존재하지 않기 때문에, 남북관계의 성과가 사장되는 것이다. 또한

⁴⁵ 『연합뉴스』, 2009년 4월 16일.

ABR의 입장에 서게 될 경우, 전 정부의 모든 정책을 이념으로 예단하는 경직성을 탈피하지 못하게 됨으로써 대북정책 추진의 다양한 레버리지를 확보하지 못하는 문제를 발생시킨다.

따라서 전략적으로 정책을 구분·배치하지 못함으로써 실용적 접근 자체가 힘들게 되는 상황으로 치닫게 된 것이다. 이러한 상황의 축적은 남북관계 장기 경색으로 나타났다. 또한 전 정부의 대북정책과 이명박 정부의 상생공영정책의 결합을 통한 진일보된 정책 방향 도출에 실패함으로써 대화 단절을 복구할 방법을 만들지 못한 것이다.

‘잘못된 행동에 대한 보상은 없다’라는 미국 식 접근에는 우선적으로 외교적 협상을 전개한다는 전제가 있음에도 불구하고, 이명박 정부는 실질적인 남북 간 대화와 협의를 위한 구체적·단계적 방법이 부재했다고 볼 수 있다. 예를 들자면, 6·15와 10·4 합의의 합리적 내용은 수용하고, 상생공영정책의 내용을 결합하는 합리적이며 실용적인 접근이 가능했다. 그러나 이런 발상과 제안들은 ABR이라는 함정에 빠져버리게 된 것이다.

나. 장기기획의 부재와 불합리한 정책결정 및 실행구조

오바마 행정부의 등장과 함께 세계적인 흐름은 갈등과 대립보다는 대화와 타협에 근거한 탈냉전의 흐름이 강화되고 있으며, 초국가적 위협에 공동 대처하는 다자안보협력의 시대가 도래하고 있다. 따라서 이러한 세계적 흐름에 조응하여 남북관계에 대한 비전과 로드맵을 새롭게 구성할 필요가 있었다.

진보적 정부이든 보수적 정부이든 한반도의 영구평화와 공동번영이라는 가치에는 동의할 것이다. 그러나 현재의 상황은 이런 가치에 대한 사회적 합의를 만들어가기 보다는 이념적 가치에 입각한 접근이 주를 이루었다. 따라서 평화의 가치와 공영의 길을 모색하기 위한 초당적인 협력의 길은 좁아지고, 내부적인 갈등의 골은 깊어지는 상황으로 전개되고 있다. 또한 대북정책의 장기기획의 부재로 인해 정책의 일관성을 상실하게 되고, 이에 따라 정책에 대한 신뢰성이 약화되고 있다. 최근 PSI 참여문제를 둘러싼 정책 혼선이 실증적 사례라고 할 수 있다.

또 다른 문제점은 불합리한 정책결정 및 실행구조이다. 즉 정책결정과정에서 원칙은 견지하되 변화하는 상황에 맞게 유연하고 능동적으로 대응해야 한다. 그러나 이런 대응에 실패했다고 판단된다. 정책결정과정의 합리성은 안보정책 결정에서 핵심적이나, 외교부의 독주와 통일부의 역할상실이라는 현실 앞에서 유연하고 능

동적 대응이 불가능해진 것이다.⁴⁶ 현 정부는 과거 부시행정부의 대북정책 혼선에 의해, 부시행정부가 클린턴행정부의 대화를 통한 문제해결 방식으로 재복귀했던 과정을 반면교사(反面教師)할 필요가 있다.

다. 관료적 충성경쟁과 책임의 부족

관료들은 권력 핵심부의 입장에서 벗어난 정책 실행을 할 수 없다. 이것은 자신의 생존과 승진에 직접적으로 연결되어 있기 때문이다. 따라서 정권 핵심부의 입장이 ABR이라는 사실에 입각해, 그에 맞는 방식의 관료적 충성경쟁이 벌어지게 된다. 즉 정책 실행과정에서 발생할 문제점은 부차적인 것으로 치부되는 책임성 결여가 발생할 수밖에 없다. 이미 대북정책의 가이드라인이 정해져 있다면, 관료들은 정책 의제 설정 및 집행과정에서 발생하는 문제에 대해 비판하고 대안을 모색하기보다는 정해진 방식대로 일을 추진하는 것이 가장 손쉬운 선택이 될 수밖에 없다.

따라서 대북정책 추진과정에서 관료적 이익을 위한 충성경쟁과 이에 따른 책임의 방기만이 남게 되는 것이다. 이런 현상이 발생시킨 문제점 중에 예를 들면, 6·15와 10·4합의를 둘러싼 이행에 대한 논쟁을 들 수 있다. 현 정부는 두 합의에 대해 전면적 검토가 필요하며 현실적으로 합의사항을 이행하기 어렵다는 입장을 견지하고 있다. 북한은 두 합의를 남북대화 재개의 기준으로 삼겠다는 입장을 유지하고 있다.

상식의 견지에서 남과 북의 정상 간 합의사항이 실행되지 못한다면 북한이 우리 정부와 협의를 통해 어떠한 결과도 도출할 필요가 없다는 판단을 할 수 있다. 즉 협의를 통한 합의사항이 준수될 수 없다고 판단된다면, 협의를 진행하는 것은 무의미하기 때문이다. 이런 문제점을 해소하기 위해서는 정책 실행과정의 창의적 발상과 실천적 유연성이 요구된다.

그러나 현실은 외교부의 독주와 정책 추진의 일관성 상실로 나타나고 있다. 이런 문제가 발생하는 근본적인 이유는 이미 결정된 정권 핵심부의 입장에 충성을 보이려는 관료적 경쟁에 있다. 이런 관행이 지속된다면 외교안보진영의 상상력과

⁴⁶ 그 예로 “정부는 대량파괴무기 확산방지구상(PSI) 전면 참여 발표 시기를 두 차례나 연기했다. 외교통상부의 독주 및 이를 견제할 의사결정 구조도 없고, 정부 차원의 ‘정리된’ 통일외교안보 전략도 없기 때문에 빚어진 일이라고 전문가들은 입을 모았다”는 기사에서 알 수 있다. 『한겨레신문』, 2009년 4월 19일.

실천력은 고갈될 수밖에 없다. 또한 정책실행과정에 대해 책임을 지려고 하지도 않을 것이다. 즉 전 정부의 정책을 완전히 무시하고, 장기기획이 부재한 가운데 불합리한 정책결정구조가 변화되지 않고 있으며, 관료적 충성경쟁과 책임성이 결여된 외교안보진영에 대한 전체적인 구조변화가 필요하다는 것이다.

3. 대북정책의 새로운 접근 모색

급변하는 세계질서 및 동북아질서의 변화에 능동적으로 대처하기 위해서 남북관계의 안정적 상황관리 및 관계정상화가 급선무이다. 그만큼 2009년부터 2012년까지 새롭게 재편된 전 지구적 질서에 대응한 새로운 대북정책의 모색이 절실하다. 따라서 남북관계에 있어 두 번의 변곡점을 예측하면서 그에 맞는 정책을 새롭게 구성해야 한다.

가. 새로운 남북관계 구축을 위한 정책변화의 환경

2009년부터 2010년까지는 남북관계의 중요한 변곡점이 발생하는 첫 번째 시점이다. 미국은 반테러 비확산이라는 양대 문제를 해결해야 한다. 특히 미국은 2010년 NPT(Nuclear Nonproliferation Treaty) 레짐의 강화를 위해 평가회의를 개최할 예정이다. 또한 2010년 하반기에 중간선거가 기다리고 있다. 그 이전까지 북한과 이란 핵문제에 대한 일정한 성과를 만들어내야 한다. 따라서 올해 북한의 로켓 실험발사 이후 북미 간 협의를 통해 대화의 재개를 통한 일정한 성과를 만들어야 하며, 이란 핵문제에 대한 해결구조를 만들어야 한다.

한국정부도 2010년 지방자치선거가 실시된다. 일종의 중간평가 형식으로 진행될 가능성이 높기 때문에 금융위기의 극복문제와 함께 남북관계 진전여부가 쟁점으로 부각될 가능성이 높다.

두 번째 변곡점은 2012년이 될 것이다. 오바마 대통령은 2012년까지 ‘핵 없는 세계’를 만들겠다는 계획을 제시했다. 따라서 미-러 간 전략핵 감축 협상 등 다각적인 탈냉전 전략이 구사될 것이다. 한국은 2012년 하반기 대통령선거가 있으며 아마도 5년간 대북 및 외교정책에 대한 총체적인 평가가 치열하게 진행될 것이다. 북한은 2012년을 ‘강성대국’ 건설 목표시점으로 삼고 있다. 또한 2012년은 동북아시아 국가들에 새로운 정권이 들어서는 시기이기도 하다.

따라서 제1차 변곡점이 발생하는 시점에 대응하여 새로운 상황에 맞는 대북정책의 전면적 점검과 재구성이 필요하다. 북한의 잘못된 태도를 바꾸는 것이 대북

정책이 아니라, 우리의 국익 추구하고 한반도 및 역내 평화 상태를 유지·강화시키는 것이 대북정책이라는 현실에 입각한 접근이 필요하다. 현 상태 지속은 한국의 레버리지를 축소시키고 남남갈등을 부추기며 대외적 외교신뢰도를 떨어뜨릴 가능성이 있다고 판단되기 때문에, 방향 재수정은 불가피하다.

나. 대북정책의 수정방향

현 정부의 대북정책은 세 가지 측면에서 새롭게 재구성될 필요가 있다. 첫째, 6·15와 10·4 합의에 대한 ‘창조적 구성’이다. 우리 정부가 김정일 국방위원장 본인이 합의한 사항을 인정하지 않는다면, 북한은 남한과 협상테이블을 갖지 않을 것이며 이런 상황의 지속은 한반도의 긴장격화로 치달을 개연성이 상승함을 의미한다.

따라서 ① 합의사항의 인정 및 이행, ② 현실적 적용을 위한 실용적 접근이라는 원칙에 근거해서 6·15, 10·4선언내용에 대한 재검토 작업에 착수할 필요가 있다. 이명박 대통령이 두 합의내용의 이행을 공식적으로 천명하고 즉각적인 협의에 착수할 것을 제시함으로써 선제적 이니셔티브를 확보해야 한다. 구체적 이행경로는 현실적 가능성이라는 기준을 중심으로 쉬운 경제 분야에서 어려운 경제 분야로, 경제 분야에서 군사·정치 분야로의 점진적·단계적 추진의 원칙을 견지하면 될 것이다.

즉 합의는 존중·이행하되, 점진적·단계적 방식과 현실가능성을 원칙으로 새롭게 창조적으로 재구성하는 실용적 접근이 필요하다. 창조적 재구성을 위해 단계적 로드맵을 만들어서 외교안보 라인의 전략적 통일성을 보장함으로써 장기기획에 근거한 대북정책 추진과 정책추진의 일관성을 확보해야 한다.

둘째, 북한 인권문제에 대한 ‘창의적 접근’이다. 오바마 행정부는 민주주의와 인권의 문제를 가장 중요한 가치로 존중하되, 북한문제에 있어 우선순위를 핵 비확산에 두는 유연한 접근을 구사할 것으로 예상된다. 조셉 바이든 부통령은 자유아시아방송(2008.9.24)에서 북한을 점진적으로 인권과 안보, 그리고 무역에서 국제 규범을 준수하도록 북돋우는 전략과 조화 속에서 인권과 탈북자정책을 다루겠다는 입장을 개진한 바 있다.⁴⁷

따라서 한-미간 북한의 인권문제에 대해 외교라인 차원에서 전략적 대화를 통해 접근수위와 압박수단에 대한 사전 조율과 조정 작업이 필요하다. 이명박정부도

⁴⁷ 조성렬, “미국 신정부의 외교안보정책과 한반도,” KNSI 특별기획 제24-2호, <<http://www.knsi.org>> (검색일: 2009.2.10).

북한문제의 우선순위를 북핵 문제의 해결을 중심에 두고 인권문제에 대해 ‘유연하고 창의적인 접근’으로 방향을 서서히 선회하는 것이다.

셋째, 남북 교류협력 및 인도적 지원에 대한 ‘대담한 전환’이 필요하다. 남북관계 복원 및 진전을 위해서는 남북 교류협력사업과 인도적 지원이 접근 가능성 및 실현 가능성이 높은 부분이다. 이런 관점에서 1차적으로 조건 없는 인도적 지원 사업을 추진하고, 2차적으로 금강산 관광 재개를 시발로 개성관광과 개성공단 활성화를 추진할 필요가 있다.⁴⁸

인도적 지원문제와 관련 북한은 2009년 자력갱생에 의한 식량문제의 자립을 집중 강조하는 있는 상황을 고려할 때, 외부의 지원 없이 북-미관계 개선까지 ‘내핍경제’로 견디겠다는 전략으로 판단되기 때문에 인도적 지원이 쉽게 받아들여지지 않을 것으로 예상된다. 이런 조건을 고려할 때, 민간교류협력에 대한 적극적 지원을 통해 관계개선의 의지를 간접적으로 전달할 필요가 있다. 그 외에도 비정치적 영역의 교류사업을 타진할 필요도 있다.⁴⁹

마지막으로 북핵 문제 해법에 있어 ‘three track’ 전략을 구사할 필요가 있다. 즉 “6자회담 - 남북대화 - 북미대화”의 조화롭고 균형 잡힌 전략 구사이다. 향후 대화 국면에 진입하게 되면 북핵 문제를 해결할 구조는 다자대화로서 6자회담과 양자대화로서 남북 및 북미대화의 세 축이 중심으로 작동할 것으로 예상된다. 북한은 북미 대화를 중심으로 6자회담을 부차적으로 활용하고 남북대화는 창구를 닫는 방식으로, 미국은 북미 직접 대화와 6자회담의 병행전략을 구사할 것으로 예상된다.

한국은 6자회담에서 남북관계의 경색으로 인해, 북한 핵문제 진전과정을 미국과 중국에게 전달받을 수밖에 없는 상황으로 전개될 개연성이 높아지고 있다. 따라서 1차적으로 한-미간 북핵 문제에 대한 전략대화 강화, 6자회담의 중심국인 중국과의 협력 강화를 추진함으로써 남북대화 경색의 한계를 극복하고, 2차적으로 한-미간 고위급 수준의 북핵 문제 해결을 위한 전략대화를 상설화함으로써 북한에 간접적인 차원의 새로운 대화 창구 개설을 모색하고, 3차적으로 한반도 평화체제 전환을 위한 구체적인 남북대화를 제안함으로써 “6자회담(북핵문제 해결) -

⁴⁸ 최근 북한이 개성공단의 계약 사항을 전면 재검토하겠다고 일방적으로 통보함으로써 개성공단 폐쇄 가능성이 언급되고 있다. 문제는 이런 위협적 계기를 대화의 계기로 활용하는 접근이 필요하다.

⁴⁹ 과거 냉전시대 레이건정부에서 북미평화조약의 1단계로 북한 체조선수단의 미국 파견과 10억 달러 차관 제공을 조건으로 하는 협상 진행을 모색한 경우도 있었다. 존 페퍼 지음·정세채 옮김, 『남한 북한: 미국의 진보주의자가 바라본 한반도 위기의 본질과 전망』 (서울: 모색, 2005), p. 142.

북·미 직접대화(관계정상화) - 남북대화(한반도 평화체제)”라는 전략적 배열을 구성하는 것이다.

다. 외교안보정책 결정구조의 점검과 재구축

미국의 Samuel Berger와 Tom Donilon은 부시행정부 안보정책의 문제점으로 ① 장기계획의 부재, ② 정책실행에 있어 부적합한 구조, ③ 책임의 부족 등을 들었다.⁵⁰ 현 정부도 위의 문제제기에서 자유롭지 못하다고 판단된다. 따라서 외교안보정책 결정구조에 대한 새로운 접근이 필요하다.

우선 청와대 외교안보라인의 강화와 국가안전보장회의 중심의 구조를 만들 필요가 있다. 따라서 현 외교안보수석실을 확대해야 한다. 향후 외교안보 영역의 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없으며, 경제와 외교안보영역은 더욱 강력하게 결합하는 방향으로 전개될 것이기 때문에 이런 차원에서 선제적 조치가 필요하다.

그리고 외교안보 정책결정구조의 책임성을 강화하고 유기적이며 신속한 대처와 함께 중장기적 비전과 전략적 일관성을 유지할 수 있도록 조치해야 한다. 청와대 안보 총책임자가 국가안전보장회의의 실질적 조정을 담당함으로써 대통령 중심의 외교안보정책이 실행될 수도 있도록 해야 한다.

또한 초당적 인재 수혈과 공공외교 역량의 강화가 절실하다. 이념과 무관하게 실용적 관점에서 능력 있는 외교안보 인사들을 수혈함으로써 새로운 비전을 만들어가야 한다. 공공외교에도 상당한 지원과 집중이 필요하다. 민간영역과의 연계를 강화하고 1.5, 2.0 트랙을 적극적으로 추진하는 민관 공동의 공공외교기구의 도입도 고려해야 할 때이다.

둘째, 국가외교안보전략 수립의 과학성과 일관성에 기초한 비전이 조속히 재수립될 필요가 있다. 전체적인 외교안보전략 구상을 담은 ‘5개년국가안보검토’(QNSR: Quadrennial National Security Review) 수립 → 5개년 국가안보검토에 기초 2개년 국가안보전략(NSS: National Security Strategy)과 국가안보계획 지침(NSPG: National Security Planning Guidance)을 만들어야 한다.⁵¹

⁵⁰ Samuel Berger·Tom Donilon, “Change for America,” pp. 9-14, <<http://www.americanprogressaction.org/issues/2008/changeforamerica/whitehouse.html>> (검색일: 2009.1.15).

⁵¹ 미국의 외교안보 정책결정구조는 다음 자료를 참조. Jim Arkedis, *National Security Planning for the Long Term*, PPI (January 15, 2009), pp. 1-6, <http://www.ppionline.org/ppi_ci.cfm?knlgAreaID=450020&subsecID=900203&contentID=254846> (검색일: 2009.1.20); Gayle E. Smith, *In Search of Sustainable Security*, CAP (June 2008), pp. 21-23, <<http://www.ame>

또한 국가안전보장회의, 공공외교 담당기구, 의회, 사법부, 경제장관회의 등의 합동회의를 상설화하여 경제와 안보, 공공외교에 대한 협력적 거버넌스(거시적 조정구조)를 수립해야 한다. 이 협력 거버넌스를 통해 국민에게 충분한 정보를 제공함으로써 외교안보영역의 새로운 전환적 계기를 마련해야 한다.

V. 결 론

실용적 접근이라는 말은 어느 시대에나 지혜로운 길로 받아들여졌다. 특히 전환적 시점과 위기가 겹쳐지는 과도기에 실용적 접근은 절실하다. 지금 세계와 동북아시아, 그리고 한반도는 과도기를 지나가고 있다. 그만큼 실용적 접근의 필요성이 요구되는 것이다. 명분과 이념에 빠져 현실을 직시하지 못하면, 살벌한 외교전쟁에서 낙오될 수도 있다.

동북아시아는 경제와 안보의 핵심지역으로 부상하고 있다. 가장 큰 부를 창출하는 지역임과 동시에 안보 불안정이 지속되는 이중적이고 모순적인 지역이다. 탈냉전의 흐름이 아직 이 지역에 제대로 정착되지 못했다.

G2로 불리기 시작하는 중국이 급격히 부상하고 있고, 일본의 경제력은 여전히 막강하며, 미국의 영향력은 확고하다. 그러나 동북아시아에서 군비경쟁은 지속되고 있으며, 북한의 핵 개발 시도는 중단되지 않고 있고, 영토와 민족주의로 인한 갈등이 여전히 잠복해 있다.

미국은 일방주의에서 다자주의로, 하드 파워에서 스마트 파워로 전환되고 있으며, 중국은 역내 영향력을 확보하기 위해 성큼성큼 움직이고 있고, 일본은 '정상국가'의 목표를 향해 주도면밀하게 움직이고 있다. 이 과정에서 남북관계는 정색을 면하지 못하고 있다.

지역공동체 구상의 핵심은 미-중-일 3국을 중심으로 전개될 것이다. 이 상황에서 우리 정부의 외교적 이니셔티브를 확보할 수 있는 다각적 노력이 집중적으로 전개되어야 한다. 그 첫 시발은 외교안보문제에 대한 전면적인 재검토를 통한 정책의 선회이며, 외교안보와 경제를 결합하는 새로운 21세기형 외교정책의 패러다임을 만들어 나가는 것이 될 것이다.

그리고 이런 노력이 남북관계 개선이라는 가시적 성과로 나타나고, 6자회담의 재개 및 남북관계의 복원을 통해 지역안보협력구조의 구성과정에서 한국의 외교

icanprogress.org/issues/2008/06/pdf/sustainable_security1.pdf> (검색일: 2009.1.20).

력을 발휘해야 한다. 그리고 이런 노력이 한반도의 항구적 평화체제로 이행하는 길이어야 할 것이다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 3일

참고문헌

- 국제전략문제연구소(CSIS) 스마트파워위원회 지음·홍순식 옮김. 『스마트 파워』. 서울: 삼인, 2009.
- 박형중. “남북관계의 경색: 북한의 의도와 한국의 대응.” Online Series CO 08-68(2008.12.1). 통일연구원.
- 장 보드리야르. “미국의 정치노선이 바뀌나.” 『르몽드 디플로마티크』. 2008년 12월호.
- 조지프 S. 나이 지음·홍수원 옮김. 『소프트 파워』. 서울: 세종연구원, 2004.
- Z. 브레진스키 지음, 김명섭·김석원 옮김. 『미국의 마지막 기회』. 서울: 삼인, 2009.
- A Phoenix Initiative Report. *Strategic Leadership: Framework for a 21st Century National Security Strategy*. Center for a New American Security. July 2008.
- Asmus, Ronald D(eds.). *Progressive Internationalism: A Democratic National Security Strategy*, PPI. October 2003.
- Campbell, Kurt M. & Michael E. O’hanlon. *Hard Power: The New Politics of National Security*. New York: Basic Books, 2006.
- Cohen, Stephen P. & Michael E. O’hanlon. “Stemming Nuclear Proliferation: Prevent and Manage the Rise of New Nuclear Powers, *Independent Ideas For Our Next President*(OPPORTUNITY 08). The Brookings Institution. Feb 28. 2007.
- Goodby, James E. *The Emerging Architecture for Security and Cooperation in Northeast Asia*, *Pacific Forum*, CSIS. March 2008.
- Grotto, Andrew & Joe Cirincione. *Orienting the 2009 Nuclear Posture Review: A roadmap*. CAP. November 2008.
- Jannuzi, Frank. “US Perspectives on East Asia Community Building.” *East Asia at a Crossroads*. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2008.
- Managing Global Insecurity. *A Plan for Action: A New Era of International Cooperation for a Changed World 2009, 2010, and Beyond*, MGI. September 2008.
- Obama, Barack. “Renewing American Leadership.” *Foreign Affairs*. July/August 2007.
- Wit, Joel S. “Enhancing U.S. Engagement with North Korea.” *The Washington Quarterly*. Spring 2007.

『경향신문』.
『서울경제신문』.
『아시아투데이』.
『연합뉴스』.
『인터넷 폴리뉴스』.
『조선일보』.
『한겨레신문』.

<http://change.gov/newsroom/entry/the_national_security_team>.
<<http://my.barackobama.com/page/content/newstrategy>>.
<http://obama.3cdn.net/ef3d1c1c34cf996edf_s3w2mv24t.pdf>.
<<http://www.americanprogressaction.org/issues/2008/changeforamerica/whitehouse.html>>.
<http://www.americanprogress.org/issues/2008/06/pdf/sustainable_security1.pdf>.
<<http://www.barackobama.com>>.
<http://www.brookings.edu/opinions/2009/01_asia_bush.aspx>.
<<http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/speeches/2007/1003china/1003china.pdf>>.
<<http://www.foreignaffairs.com/articles/62636/barack-obama/renewing-american-leadership>>.
<<http://www.knsi.org>>.
<<http://www.nautilus.org/fora/security/08086NamkungSignal.html#sect2>>.
<<http://www.peaceandsecurityinitiative.org/files/2009-national-security-and-non-proliferation-briefing-book.pdf>>.
<http://www.ppionline.org/documents/Progressive_Internationalism_1003.pdf>.
<http://www.ppionline.org/ppi_ci.cfm?knlgAreaID=450020&subsecID=900203&contentID=254846>.
<<http://www.sisapress.com/news/articleView.html?idxno=47771>>.
<http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/apr08/BBCVals_Apr08_rpt.pdf>.
<http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/apr07/START_Apr07_rpt.pdf>.

Abstract

**The Foreign Policy of Obama Administration and the Strategy
of South Korea in Northeast Asia:
South Korean Policy toward North Korea**

Jong-Wook Kim

To begin with, the U.S. foreign policies are being changed by Obama Administration. President Obama has tried to enhance recovery of morality and improve an international leadership through a public diplomacy, a multilateral diplomacy, and its 'soft power'. Plus, The U.S. pays attention to East Asia as a strategically important area in Asia. Obama have will considerably come to strengthen multilateral security cooperation in Northeast Asia. South Korea has to try to keep pace with Obama's diplomacy and set up a new foreign policy. Northeast Asia and the Korean Peninsula are being founded on contemporary circumstances; 1) The U.S.-China-Japan formed the nucleus in East Asia, 2) 'A new cold war' on the Korean peninsula, 3) Cooperation and conflict between the U.S. and South Korea, 4) China's reinforced political status and its role, 5) Possibilities for changes of new talk structure in the U.S.-North Korea relations. For those reasons, South Korea needs to be adapted to new circumstances and prepare to settle a stringent Inter-Koreas relations. Last but not least, South Korea will have to develop diplomatic methods on vision for Northeast Asian regional cooperation.

Key Words: hard power, soft power, unilateralism, multilateralism, vision for Northeast Asian regional cooperation, new cold war, South Korean policy toward North Korea.

북한 대외정책의 합리성에 관한 고찰: 약소국의 전략적 상호작용과 인지심리학적 함의를 중심으로*

박 상 현**

- | | |
|--|---------------------------------|
| I. 서론 | IV. 북한 외교정책의 수세적 합리성에 대한 비판적 고찰 |
| II. 북한 외교정책의 비합리성과 불규칙성에 관한 논의의 비판적 고찰 | V. 약소국 외교정책의 인지심리학적 분석틀 |
| III. 북한 외교정책의 공세적 합리성에 관한 비판적 고찰 | VI. 결론: 북한 외교정책에 대한 가설 |

국문요약

북한 외교정책에 합리성과 규칙성에 관한 논의는 북한 외교정책을 이해하는데 중요한 요소이다. 그러나 기존 연구들을 대표하는 공세적 합리론과 수세적 합리론은 “북한 외교정책이 어떠한 합리적인 선택 메커니즘을 가지고 있는가?”에 대해서는 만족할만한 답변을 제시하지 못하고 있다. 공세적 합리성의 논의는 북한이 끊임없이 군사모험주의를 채택하는 것을 설명할 수는 있지만, 북한의 합리적 선택이 비합리적인 결과를 초래하는 메커니즘을 구체적으로 설명하지는 못하고 있다. 한편 수세적 합리성을 주장하는 논의들은 국제관계의 전략적 상호작용을 간과하여 북한의 목표와 수단의 선택이 단기간 고정된 것으로 상정하고 있다. 이로 인해 북한이 일정부분의 목표가 충족되었음에도 여전히 공세적인 전술을 택하는 것

을 설명하지 못하는 경향을 가지고 있다.

본 연구는 북한 외교정책에서 합리성(rationality)과 규칙성(regularity)을 규명하기 위해 기존 연구 성과를 비판적으로 고찰하고, 이를 바탕으로 기존 연구들이 간과한 측면들인 인지심리학적 함의, 전략적 상호작용의 함의, 약소국 외교정책의 특징을 중심으로 북한 외교정책, 특히 군사모험주의에 대한 합리성을 규명하려는 시도이다. 이를 바탕으로 북한 외교정책에서 일견 비합리적인 것으로 보이는 현상들을 설명함으로써 이후 연구를 통해 검증 받을 수 있는 몇 가지 가설을 도출하였다.

주제어: 전망이론, 전략적 상호작용, 약소국 외교정책, 북한 외교정책, 합리성

* 이 논문은 2007년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(인문사회 분야: KRF-2007-354-B00017).

** 인하대학교 국제관계연구소 연구교수

I. 서론

북한 외교정책의 평가와 대안에 관한 연구는 한반도 분단이라는 특수성으로 인해 연구자의 이념적 성향과 밀접한 관계를 가지며 진행되어왔다. 보수적 성향의 논자들은 북한의 대북정책이 궁극적으로 한반도 적화를 목적으로 한 공격적인 정책이라고 규정하고 있다. 반면 진보성향의 논자들은 북한의 대외정책이 수세적인 성격을 지니고 있다는 주장을 견지하고 있다. 그러나 두 주장 모두 북한 외교정책의 합리적 메커니즘을 분석하려는 노력은 부족한 것으로 보인다.

북한 외교정책의 특징을 개괄한 스미스(Hazel Smith)의 연구는 북한 외교정책에 관한 4가지 평가를 정리하고 있다. 미친(mad), 나쁜(bad), 불편한(sad), 합리적(rational) 관점들이 그것이다.¹ 보수적인 성향의 주장은 북한의 대외정책이 합리성과는 무관한 광기(madness)의 정책으로 평가하기도 하고, 또 일부 논의에서는 합리적이지만 한반도 적화와 같은 잘못된 목적을 가진 사악한 정책(badness)으로 평가하고 있다. 스미스는 보수적인 접근은 냉전을 거치면서 지배적인 패러다임으로 설정되어, 북한 외교정책에 관한 연구들을 안보화(securitization) 시켰다고 주장한다. 그는 안보화 패러다임이 올바른 대북 정책을 마련하는 것을 어렵게 하고 있다고 주장한다.² 스미스는 합리적 관점에서 북한 외교정책을 분석할 필요가 있다고 역설한다. 최근 북한 외교정책에 관한 연구는 이념적 당파성을 막론하고 자국의 국가이익을 위해 최선의 것을 선택하는 합리적인 정책이라는 평가가 주류를 이루고 있다.

기존 연구들이 합리적이라는 관점에서 연구되고 있지만 “북한 외교정책이 어떠한 합리적인 선택 메커니즘을 가지고 있는가?”에 대해서는 여전히 만족할만한 답변을 제시하지 못하고 있다. 특히 “벼랑 끝 외교”와 “유화정책”을 불규칙적으로 선택하며, 핵실험과 미사일 시험 발사 등의 군사모험주의를 선택하는 북한 외교정책에서 규칙성과 합리성을 규명하려는 노력은 아직 만족할만한 성과를 보이지 못하고 있다. 북한의 군사적 위협이 한반도 안보와 동북아 평화에 중요한 요소로 부각되고 있는 시점에서 북한 외교정책, 특히 군사모험주의의 규칙성과 합리성을 발견하는 것은 학문적 의미뿐만 아니라 합리적 대북정책을 설정하는데 긴요한 사안

¹ Hazel Smith, “Bad, Mad, Sad or Rational Actor? Why the ‘Securitization’ Paradigm Makes for Poor Policy Analysis of North Korea,” *International Affairs*, Vol. 76, No. 3 (2000), pp. 593-617.

² *Ibid.*, p. 611.

이다.

본 연구는 북한 외교정책에서 합리성(rationality)과 규칙성(regularity)을 규명하기 위해 기존 연구 성과들을 비판적으로 고찰하고, 이를 바탕으로 기존 연구들이 간과한 측면들을 중심으로 북한의 대외정책의 합리적 메커니즘을 규명하고자 한다. 기존 연구들은 북한 외교정책이 목적 지향적(goal-oriented)이라는 측면에서 합리적이라는데 동의할 뿐 북한이 추구하는 목적에 대해서도, 또 그 목적을 달성하기 위한 수단의 합리성에 대해서도 깊이 있는 논의가 진행되지 못했다. 최근 국제관계이론은 단순한 목적 지향적이라는 합리성의 차원을 넘어 인지심리학적 요소가 도입되어 수단의 합리성을 규명하고 있다. 특히 전망이론은 기존 합리적 기대효용이론의 대안으로 등장하면서 기존 합리적 관점이 비합리적이라고 규정했던 많은 사례들에서 합리성과 규칙성을 제공하고 있다. 또한 국제관계학의 전략적 상호작용에 관한 논의는 목적의 유동성과 수단의 유동성을 전략적 상호작용의 목적성과 상호성으로 설명하고 있다. 그러나 기존 북한의 대외정책에 대한 논의들에서는 이러한 요소들이 간과되고 있다. 본 연구는 기존의 연구들을 비판적으로 살펴봄으로써 기존 북한 외교정책의 합리성에 대한 논의들이 간과했던 인지심리학적인 요인과 전략적 상호작용이라는 측면을 통해 북한 대외정책, 특히 핵실험과 미사일 시험발사와 같은 군사모험주의의 합리성의 메커니즘을 밝히고자 한다.

이를 위해 본 연구는 북한 외교정책의 합리성과 규칙성을 언급한 논문들을 중심으로 비판적으로 살펴본다. 본 연구도 기타 문헌고찰을 출발점으로 하는 많은 연구들이 지니는 지나친 단순화의 오류를 벗어나기는 어려울 것이다. 그러나 단순화는 기존 연구의 기본 가설과 주장을 정리할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 문헌비평을 통해 기존 연구들의 한계를 지적한 이후, 본 연구는 인지심리학과 전략적 상호작용의 함의를 활용하여 일견 비합리적이고 불규칙하게 보이는 북한의 대표적인 행태들을 대상으로 적용함으로써 규칙성과 합리성을 발견하고자 한다. 이후 결론에서 논의된 사안들을 바탕으로 북한 외교정책, 특히 군사모험주의와 관련된 사안에 대해 가설을 설정함으로써 이후 북한 대외정책연구의 새로운 관점과 토대를 제공하고 그 적실성을 검증할 수 있는 기반을 마련하고자 한다.

II. 북한 외교정책의 비합리성과 불규칙성에 관한 논의의 비판적 고찰

1. 불량국가(Rogue State) 논의

북한 외교정책이 규칙성과 합리성을 발견하기 어려운 비합리적 정책이라는 시각이 있다. 극단적 모험 추구와 평화 지향적 성향을 번덕스럽게 되풀이하고, 핵과 미사일 합의를 주도적으로 파기하여 세계 최강국인 미국과의 위기를 조성할 뿐만 아니라 미국과의 전면전까지도 불사하겠다고 협박하며, 자신에게 유리한 외교적 성과가 예상되는 시점에서 미사일 실험이나 핵실험, 혹은 핵사찰을 거부하는 행위들이 북한 외교정책의 비합리성을 대표하고 있다.

북한 외교정책의 비합리성을 주장하는 대표적인 논의는 “불량국가(rogue state)”와 관련이 있다.³ 북한이 불량국가라는 논의는 북한을 평상시나 위기 시에 비이성적이고 비합리적인 형태를 보인다는 것이다. 북한의 외교 형태가 예측불가능하고 일반적인 방법으로 통제되지 않는다는 주장은 학문적 연구보다는 미국 정치인들이 자주 언급했다. 페리 전 국방장관, 클린턴 전 대통령, 부시 미국 전 대통령의 언급이 대표적이다.⁴ 이들은 북한과 같은 불량국가들은 군사력을 이용한 불법적인 대외정책을 일삼고 미국의 국가이익 뿐만 아니라 국제질서를 교란하는 행위자로 규정하고 있다. 또한 불량국가들의 행위는 예측 불가능하고, 억지(deterrence)로도 행동을 제어할 수 없다고 규정하고 있다.⁵ 불량국가의 행위형태가 예측불가능하고, 공격적이라는 주장은 미국이 강경한 정책으로 불량국가를 제어해야 한다

³ 국제질서에 도전적인 약소국을 규정하는 개념으로 다양한 용어가 사용되고 있다. 미친 국가(Crazy state), 부랑아 국가(Pariah state), 실패한 국가(Failed state), 불량국가(rouge state), 취약국가(weak state), 유사국가(Quasi-state) 등이다. 이 중에서 “실패한 국가”는 특정국가의 국내정치적 특징에 중점을 둔 분석이고, “불량국가 개념”은 특정 국가의 외교정책에 중점을 둔 개념이다. 이에 대한 논의는 Pinar Bilgin and Adam David Morton, “Historicising Representations of ‘Failed States’: beyond the Cold-War Annexation of the Social Science?,” *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 1 (2002), pp. 55-80; James A. Piazza, “Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism?,” *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 3 (2008), pp. 470-472 를 참조.

⁴ William Perry, “Speech at a North Amercian Luncheon in New York” (1996); Bill Clinton, “Remarks to Future Leaders of Europe in Brussels, January 9 1994,” *Public Papers of the Presidents*, Vol. 1, 1994 (Washington D.C.: Government Printing Office).

⁵ 예측 불가능하고 통제 불가능한 불량국가에 대한 미국의 대외정책에 관한 종합적인 논의는 Barry Rubin, “US Foreign Policy and Rogue States,” *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 3, No. 3 (1999), pp. 72-77.

는 결론으로 귀결된다. 이 같은 논의는 특정국가가 불량국가가 되는 원인이 무엇인가에 관해서는 언급하지 않고 단지 외향으로 들어나는 북한 외교정책의 형태를 묘사하고 있다는 한계점을 지니고 있다.

미국 정치인들의 주장과 가장 유사한 학문적 논의는 드로어(Yehzekel Dror)의 “미친 국가(Crazy States)” 논의에서 찾을 수 있다. 드로어는 비합리적으로 행동하는 국가의 특징으로, 목적의 비합치성(unreasonableness), 높은 위험 감수 성향 (high risk-taking), 비정상적이고 종교의식 같은 통치스타일, 수단과 목적의 비관계성 등을 들고 있다. 드로어도 정치인들과 같이 미친 국가들은 정상 국가들과는 달리 억지나 다른 방어적 수단으로 설득이 불가능하기 때문에 특단의 조치(extraordinary means), 즉 대규모 개입, 내정 간섭, 광란의 국민들에 대한 본보기 공격(exemplary attacks), 정치 지도자의 암살 등과 같은 방법이 활용되어야 한다고 주장하였다.⁶ 그러나 정상국가들은 자신의 외교정책에서 특단의 조치들을 취하는 것이 쉽지 않기 때문에 미친 국가를 다루는데 어려움을 겪게 된다고 설명하고 있다. 드로어의 논의가 정치인들의 주장과 차별성을 갖는 것은 불량국가의 행위에 대한 원인을 규명하였다는 것이다. 그는 불량국가의 원인을 국제적 고립에서 찾고 있다.

불량국가의 행위 형태에 관한 대부분의 학문적 연구들은 불량국가의 공격성과 예외성은 인정하지만 비합리적이라고는 주장하지 않는다. 그들은 불량국가(rogue states)들이 자국민을 억압하고, 국제테러리즘을 지원하며, 대량살상무기 소유를 추구하며, 세계의 구성원이 되기를 싫어하는 경향이 있다고 밝히고 있지만 비합리적이라고는 주장하지 않는다.⁷ 이들은 불량국가의 행위를 설명하면서 불량국가의 행위가 비이성적으로 보일 뿐 불량국가들의 내면을 살펴보면 그 나름대로의 원인이 있다고 주장하고 있다. 대부분의 불량국가는 국제적 고립, 불리한 군사적 균형, 적대적인 주변국가로 포위될 때 불량국가의 행위형태를 나타내고 있다고 주장하고 있다.⁸ 이 중에서 일부 국가가 불량국가가 되는 가장 중요한 요인은 기존 자국

⁶ Yehzekel Dror, *Crazy States: A Counterconventional Strategic Problem* (Lexington, MA: Heath Lexington Books, 1971), p. 90.

⁷ 대표적인 논의는 Thomas H. Henriksen, “The Rise and Decline of Rogue States,” *Journal of International Affairs*, Vol. 54, No. 2 (2001), pp. 349-373; Anthony Lake, “Confronting Blacklash States,” *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2 (1994), pp. 45-55을 들 수 있다.

⁸ 한편 하커비(Robert E. Harkavy)는 부랑아 국가(pariah state)의 원인으로 국제적 고립, 재래식 군사력의 불리 외에도 해당 국가의 전략적 가치의 감소를 부랑아 국가의 행위형태의 원인으로 규정하고 있다. 따라서 부랑아 국가의 원인을 제거한다면 부랑아 국가의 행위형태를 근본적으로 변화시킬 수 있다고 주장하고 있다. 전략적 가치로는 자금, 원료, 대규모 시장, 중요국가와의 인접성

을 후원해 주던 강대국의 소멸을 들고 있다. 이 주장을 북한에 적용시켜 보면, 탈냉전이후 소련의 붕괴로 북한은 불량국가의 모습을 나타내게 되었다는 것이다. 북한은 소련의 붕괴 이후 미국과의 전쟁이 아니라 체제의 생존을 위해 불량국가의 행위형태를 보이고 있고, 이러한 북한의 행위형태는 계산된 합리성에 기초하고 있다고 주장한다.⁹ 후원국을 잃은 북한으로서는 불량국가의 성향을 띄게 되고, 이 상황에서 북한은 두 가지 선택을 할 수 있다. 하나는 새로운 후원국을 찾는 것이고, 다른 하나는 불량국가들 간의 협력(inter-rogue linkage)이다. 불량국가에 대한 학문적 논의는 북한이 불량국가들과 연대하게 하는 것보다는 미국이 관여정책을 통해 북한의 행위를 합리적으로 전환시키는 것이 필요하다는 논리적 주장으로 연결된다.

2. 북한 정치체제의 특징에서 유래한 비합리성

한편 북한 외교정책의 비합리성의 원인을 북한체제의 특징에서 찾는 연구가 있다. 로즈노우(James N. Rosenau)는 북한과 같이 국가의 규모가 작고, 후진국이며, 폐쇄적인 국가에서 대외정책의 가장 중요한 변수는 지도자라는 개인 변수라고 주장하였다.¹⁰ 북한은 최고 정책결정자의 의지와 선택이 매우 중요한 체제라는 것에 많은 연구들이 동의하고 있다. 북한의 헌법상 북한의 최고주권기관인 최고인민회의도 형식적으로 정책의 합리성을 획득하기 위한 최고 의결기관에 불과하고, 내용적으로는 수령 중심의 전체주의적 성격을 지닌 정치체제이기 때문이다.¹¹ 북한과 같이 최고정책결정자의 역할이 중요한 체제에서 지도자가 비합리적일 때 대외정책은 비합리적인 행태로 나타나게 된다.¹² 같은 맥락에서 김태윤은 북한 최고정

등을 열거하고 있다. 한편 하커비는 민주화 이전의 한국을 부랑아 국가로 규정하고 있다는 것이 흥미롭다. 이에 대한 논의는 Robert E. Harkavy, "Pariah States and Nuclear Proliferation," *International Organization*, Vol. 35, No. 1 (1981), pp. 135-163를 참조.

⁹ Herniksen, "The Rise and Decline of Rogue States," pp. 361-364.

¹⁰ James N. Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," *The Foreign Policy* (New York: Nichols Publishing Company, 1980), p. 130.

¹¹ 북한 국가의 성격에 대한 논의는 김연각, "북한 국가의 성격: 기존 논의의 검토와 제언," 『북한 연구학회보』, 10권 2호 (2006); 최완규, "북한 국가 성격의 이론과 쟁점: 비교 사회주의적 관점," 『현대북한연구』, 제4권 1호 (2001)을 참조.

¹² 북한 최고 정책결정자의 합리성과 대외정책에 대한 논의는 Aidan Foster-Carter, *North Korea: Peace, War or Implosion?* (Seoul: Jardine Fleming Securities, 1997)와 Kyoungmann Jeon, "The Likelihood and Implications of a North Korean Attack on the South," in Marcus Noland (ed.), *Economic integration of the Korean Peninsula* (Washington DC: Institute for International Economics, 1998)을 참조.

책결정자인 김정일 국방위원장의 대외인식이 이중적이기 때문에 변덕스러운 대외 정책이 등장하고 있다고 평가하고 있다.¹³ 이 논의는 미국의 정책결정자들의 냉전 시대에 형성된 북한의 최고지도자가 비이성적이고 악의적인 행위자로 인식되어온 이미지와도 관계가 있다.¹⁴

한편 최고지도자의 성격이 아니라 정치체계의 특징에서 비합리성을 도출하는 연구가 있다. 북한은 폐쇄적인 사회이고 이데올로기화된 사회이기 때문에 합리적 선택을 위한 필요조건인 정책결정자들 간의 활발한 토론이나 정보수집이 용의하지 않고, 관료들의 승진도 주체사상에 대한 충성도에 따라 결정되기 때문에 정책의 합리성을 기대하기 어렵다고 주장한다.¹⁵

상기의 논의를 요약하면 북한 외교정책의 비합리성을 주장하는 논의들은 북한의 비합리성의 원인으로 “불량국가(rogue state)”와 폐쇄적인 북한의 정치체계를 제시하고 있다. 그러나 북한 외교정책이 비합리적이고 불규칙적이라는 주장은 북한 외교정책이 일정 부분 규칙성과 합리성을 지니고 있다는 대부분의 주장과 배치된다. 모든 나라의 외교정책이 국가이익을 추구하듯이 북한도 자국의 국가이익을 위해 가장 합리적인 외교정책을 선택한다고 볼 수 있다. 북한 외교정책이 비합리적이라는 주장은 북한 외교정책에 대한 연구가 지나치게 현실주의적 논의, 즉 생존과 안보의 관점에서만 연구되었기 때문이라고 평가할 수 있다. 생존과 안보에 위협이 될 수 있는 정책을 채택하는 북한의 정책이 비합리적이고 불규칙적이라고 볼 수 있다.¹⁶ 그러나 합리성의 개념은 광의적 개념에서 “목적 지향적(goal-oriented)”이라고 정의할 때 불량국가라고 하더라도 추구하는 목표, 그리고 수단이 있다. 따라서 북한의 목적과 수단이 서구적 시각에서 비합리적으로 보일 수 있다. 그러나 서구와 다른 인식체계를 가진 북한은 나름대로의 합리성이 있고, 북한의 인식체계를 체계적으로 접근할 수 있다면 북한 외교정책의 합리성과 규칙을 발견할 수 있을 것이다.

¹³ 김태운, “최고 정책결정권자의 대외인식과 북한 외교정책,” 『한국동북아논총』, 34권 (2005), pp. 121-140.

¹⁴ Robert A. Manning, “The United States in North Korean Foreign Policy,” in S. Kim (ed.), *North Korean Foreign Relations: in the post-Cold War era* (Oxford University, 1998), p. 141.

¹⁵ 박휘락, “정책의 합리성과 북한 이해의 함정,” 『전략논단』, 2007년 12월호 (2007), pp. 111-125. 박휘락은 북한 외교정책이 합리적이라는 주장도 우리의 논리에 기초한 가정에 입각해 있다고 주장한다. 그 대표적인 예로 판문점 도끼만행사건, 혹은 판문점 미루나무 사건을 제시하고 있다. 이 사건은 우발적으로 발생한 사건이 명백함에도 불구하고, 우리의 합리성에 기초한 논리로서 북한 어떤 목적을 가진 의도적 행위였다고 평가하는 오류가 있었다는 것이다.

¹⁶ 스미스는 북한의 비합리적인 원인을 생존과 안보위협에서 찾고 있다 이에 대한 논의는 Smith, “Bad, Mad, Sad or Rational Actor?,” p. 611을 참조.

Ⅲ. 북한 외교정책의 공세적 합리성에 관한 비판적 고찰

북한 외교정책이 일정부분 합리성을 가지고 있다고 주장하는 논의는 북한의 목적과 의도에 따라 두 가지 상반된 주장으로 대별된다. 북한 외교정책이 공격적인 성향(공격적 합리성)을 지니고 있다는 주장과 수세적이고 방어적인 성향(방어적 합리성)을 보이고 있다는 주장이 그것이다.

공격적 합리성을 주장하는 논의는 북한이 궁극적으로 추구하는 목적이 평화보다는 무력충돌이라고 주장한다. 북한이 공격적 목표를 가지게 되는 원인에 대해서는 북한이 직면한 국제정치적 성향에 유래한다는 논의와 북한의 주체사상이라는 특징에서 유래한다는 주장으로 다시 구분된다. 전자는 공격적 현실주의(offensive realism)와 매우 유사한 논리구조를 가지고 있다. 공격적 현실주의는 무정적인 국제질서에서 상대적 권력의 최대화, 즉 “힘을 통한 평화”가 안보를 확보하는 최선의 방법이라고 가정하고 있다. 북한 외교정책이 공세적으로 나타나는 것은 공격적 현실주의의 내용에서 이해할 수 있다.¹⁷

탈냉전이 도래하면서 북한은 안보위협이 고조되고, 국제정치의 전략적 지위가 약화됨에 따라 자국의 전략적인 가치와 안보를 높이는 것이 필요했고, 군사모험주의는 안보와 전략적 가치를 높이는 유용한 수단이 되었다는 것이다.¹⁸

한편 북한 외교정책의 공격적 합리성은 북한의 공식 이데올로기인 주체사상에서 유래한다는 주장이 있다. 북한은 분단 이후 한반도 적화통일을 지상의 목표로

¹⁷ 공격적 현실주의에 대해서는 John. J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (N.Y.: W.W.Norton and Company, 2001); Eric J. Labs, “Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims,” *Security Studies*, Vol. 64, No. 4를 참조. 특히 김정일 국방위원장의 자신의 권력의 근본을 힘으로 선언하고, 국제정치를 갈등의 관계로 인식하는 것은 공격적 현실주의의 기본가정과 일치한다.

¹⁸ 북한의 전략적 가치의 하락에 대한 논의는 Jung-Hoon Lee and Il Hyun Cho, “The North Korean Missiles: A Military Threats or a Survival Kit?,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 12, No. 1 (2000), p. 133을 참조. 군사모험주의 특히 핵무기 개발을 통한 전략적 가치의 상승에 대한 일반적 논의는 Stephen M. Walt, “Revolution and War,” *World Politics*, Vol. 44, No. 3 (1992); Kenneth Waltz, “More May be Better,” in Scott D. Sagan and Kenneth Waltz (eds.), *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate* (N.Y.: W.W.Norton, 1995)을 참조. 북한의 핵무기를 통한 전략적 가치의 상승 노력에 대한 논의는 Victor D. Cha, “North Korea’s Weapons of Mass Destruction: Badges, Shields, or Swords?,” *The Academy of Political Science*, Vol. 117, No. 2 (2002), pp. 209-230; Nicholas Eberstadt, “Hastening Korean unification,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 2 (1997); 미찌시마 나루시게, “북한외교와 군사력의 역할” 『북한군사문제의 재조명』 (서울: 한울 아카데미, 2006); 한용섭, “북한의 대량살상무기 정책,” 『북한군사문제의 재조명』 (서울: 한울 아카데미, 2006)을 참조.

삼고 있다. 이 야망을 위해 ‘하나의 조선’이라는 대남전략의 입장을 지속적으로 추진해왔고, 군사적 수단을 현실에 맞게 탄력적으로 활용해 왔다는 주장이다.¹⁹ 또한 북한의 한반도 적화통일의 야망은 주체사상에도 녹아있다고 주장한다. 이 때문에 북한은 기회 있을 때마다 군사력을 활용해 한반도 통일의 주도권을 행사하려는 경향을 보였다는 것이다. 이 주장은 북한의 공격적인 행위는 북한의 주체사상에서 유래한 것이기 때문에 북한이 주체사상을 포기하지 않는 한 군사모험주의를 통한 한반도 적화를 포기하지 않을 것으로 예상한다. 특히 이 논의는 북한의 대외정책이 강경과 온건을 오가며 혼란스러운 것은 북한의 한반도 적화라는 전략은 변하지 않은 채, 정세상황에 따라 전술만을 바꾼 결과로 분석하고 있다.²⁰

공격적 합리성의 주장은 북한 외교정책이 하나의 목적을 위해 합리적으로 추진되고 있으며, 최근의 군사모험주의도 설명할 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 북한의 합리적 선택이 비합리적 결과를 야기하는 과정을 설명하지는 못한다. 북한은 공격적 합리성으로 자신이 원하는 것을 획득할 수 없을 뿐만 아니라 더욱 나쁜 결과를 야기하고 있다. 북한은 공격적인 외교정책으로 안보와 전략적 가치의 상승이 아니라 안보 위협과 국제적 고립을 더욱 심화시키고 있다. 이는 합리적 선택이 비합리적 결과를 야기하는 모순이다. 공격적 합리성의 논의는 북한이 궁극적으로 비합리적 결과를 초래하는 모순의 논리적 구조를 명확히 설명하지 못한 채, 북한은 공격적인 목표를 갖고 있고, 이 때문에 군사적 모험주의를 감행한다고 주장하고 있다. 보다 합리적인 설명이 되기 위해서는 북한이 주어진 조건에서 자신의 목적을 달성하기 위해 선택한 수단이 어떤 논리적 구조와 합리적 구조를 가지고 있는가를 설명해야 할 것이다.

공격적 합리성의 제한성은 벼랑 끝 전술에서도 잘 나타난다. 북한이 군사모험주의를 채택하여 핵무장을 추진하더라도 북한이 가진 소량의 핵무기로 강대국인 미국의 핵 억지를 추구하는 것은 현실적으로 불가능하다. 또한 미국은 핵능력의 압도적 우위에 있기 때문에 벼랑 끝 전술(brinkmanship)이 합리적인 정책이 될 수 없다. 왜냐하면 벼랑 끝 전술은 핵전쟁이 임박한 위기상황이나 제한 핵전쟁의 과정에서 핵위협을 신뢰성을 높임으로써 상대방의 순응을 이끌어내는 전략이다. 즉 핵사용이 합리적 정책결정의 통제를 벗어날 수 있다는 불확실성을 조성하는 전략이다. 그러나 위협이 현실적이기 위해서는 북한은 미국의 본토를 초토화시킬 수

¹⁹ 이성환, “북한 군사노선 변화의 합리성 고찰과 변화 전망,” 『한국과 국제정치』, 제9권 1호 (1993), pp. 235-276.

²⁰ 양호민, “북한의 벼랑끝 핵외교의 이데올로기와 전술,” 『북한학보』, 31집 (2006), pp. 69-97.

있는 능력, 즉 공멸의 능력을 가져야 한다. 현재 북한의 수준에서 미국과 공멸할 만큼의 핵능력을 보유하는 것은 불가능하다. 만약 전쟁이 발생한다면 미국의 일방적인 승리로 끝날 가능성이 높다. 이 상황에서 군사모험주의를 통해 자신의 목적을 추구한다는 것은 합리적이지 않다. 일부 논자들은 북한이 “능력의 비대칭성”이 아닌 “의지의 비대칭성”을 활용하여 벼랑 끝 전술을 구사하고 있다고 주장한다. 그러나 북한이 “의지의 비대칭성”을 이용해서 벼랑 끝 전술을 구사하더라도 미국은 “능력의 비대칭성”으로 벼랑 끝 전술을 무력화시킬 수 있고, 위기고조의 단계적 확장을 사실상 미국이 지배할 수 있다는 점에서 비판의 대상이 된다.²¹

또한 공격적 합리성은 “자기 예언적” 성격을 지니고 있다는 비판도 받고 있다. 공격적 합리성은 최악의 시나리오를 바탕으로 대북정책을 펼칠 것을 조언하고 있는데, 이 경우 북한의 안보 불안감을 더욱 자극하여 북한의 핵전력을 강화시키는 “자기 예언적” 성격을 가지게 된다는 것이다. 공격적 합리성에 따르면 북한의 핵능력이 시간에 비례하여 증가될 것이고, 북한의 한국에 대한 군사모험주의를 시도할 가능성이 높아진다. 따라서 공격적 합리성의 유일한 대안은 북한체제의 붕괴나 예방적(preventive) 공격을 통한 북한 군사력의 무력화가 될 수밖에 없다.

IV. 북한 외교정책의 수세적 합리성에 대한 비판적 고찰

세 번째 논의는 북한 외교정책은 방어적이고 수세적인 합리성에 기반하고 있다는 주장이다. 특히 이 주장은 탈냉전 이후 북한의 국가이익이 공세적인 정책에서 방어적이고 수세적인 입장으로 바뀌었다는 점을 강조하고 있다. 방어적 합리성에서 북한의 국가이익은 크게 4가지로 요약된다. 첫째, 북한 정치체제의 유지, 둘째, 경제의 회생 및 발전, 셋째, 외교적 자주성의 유지, 넷째, 한반도의 통일이다.²² 탈냉전 이후 북한의 국가이익의 우선순위가 통일이나, 외교적 자주성, 경제발전보다는 북한 체제의 유지와 지속이 최우선 순위로 등장하고 있고, 안보적인 측면에서는 방어적 수세적 태도로 일관하고 있다고 주장한다.²³ 수세적 합리성의 논의는

²¹ 이에 대한 논의는 임수호, “불량국가와 확장여지의 실패?: 북한 핵정책에 관한 공격적 군사 목적설 재검토,” 『한국정치연구』, 제16집, 1호 (2007), pp. 328-330을 참조.

²² 탈냉전기 시대 북한 국가이익에 대한 종합적인 논의는 Selig Harrison, *Korea Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002); David Kang, “IR Theory and the Second Korean War,” *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 3 (2003); Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998)을 참조.

북한의 목표가 초기부터 고정되어 현재까지 진행되는 것이 아니라 시기와 여건에 따라 달라지고 있다는 것을 보여주고 있다.²⁴ 목적의 변화로 인해 수단의 변화가 발생하고 이 때문에 변덕스러운 행위 형태가 나타날 수 있다는 것이다.

한편 수세적 합리성 주장은 북한의 공격적이고 변덕스럽게 보이는 행위도 북한의 시각에서 보면 북한 나름대로의 합리성과 규칙성을 발견할 수 있다고 주장한다. 북한 외교정책이 비합리적이라는 편견은 북한이 서구 국가와 다른 인식체계를 가지고 있기 때문이라는 것이다. 북한이 서구와 다른 인식체계를 가지게 된 배경에는 주체사상이라는 이데올로기적인 요인의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 북한 외교정책에서도 생존과 안보가 최우선 과제이지만 주체사상이라는 이데올로기적인 요인이 중요한 역할을 하기 때문에 서구적 시각에서 기대하지 않은 예외적인 현상들이 자주 발생한다고 진단하고 있다.²⁵

이와 유사한 맥락에서 한국에서 논의되고 있는 것이 “내재적 접근법” 또는 “내재적-비판적 접근법”이다. 이 접근법은 외부세계에서 간과한 북한의 정책결정의 논리구조를 찾아내기 위해 북한의 입장에서 분석함으로써 합리성을 발견하려는 노력이다. 연구대상이 되는 사회나 집단의 내재적 작동논리(이념)을 이해하고, 그것의 현실 적합성과 이론-실천적 특질과 한계를 규명해내려는 접근관점을 말한다.”²⁶

²³ 탈냉전시기 북한의 국가이익 우선순위에 대해서는 박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』 (서울: 나남출판, 1997), p. 34을 참조. 또한 수세적 외교에 대해서는 광승지, “안보전략,” 『북한의 국가전략』 edited by 세종연구소 북한연구센터 (서울: 한울아카데미, 2003), p. 137을 참조.

²⁴ 북한의 정책목표와 선택수단의 가변성에 대한 논의는 Bruce Cumings, *North Korea: Another Country* (N.Y.: New Press, 2004), chap 2; 김근식, “북한의 체제보전과 대외정책 변화: 진영외교에서 전방위외교론,” 『국제정치논총』, 제42권 4호 (2002); 서보혁, “탈냉전기 북미관계 연구의 쟁점과 과제,” 『북한연구학회보』, 8권 2호 (2004)을 참조. 북한 핵개발의 목적에 대한 가변성은 “양다리”론이 대표적인 논의이다. 핵은 보유가 목적이거나 혹은 협상의 지렛대가 목적이 아니라 처음부터 두 개의 선택을 동시에 고려했다는 논의이다. 북한은 핵카드를 활용하여 미국의 양보를 얻어 내려하지만 미국이 양보하지 않기 때문에 핵보유로 나갈 수밖에 없었다는 논의이다. 즉 미국의 양보를 얻어낼 가능성이 낮다면 애초에 핵을 협상용으로 상정했더라도 이를 포기하고 핵보유로 나갈 수밖에 없다는 것이다. 이 논의에서 북한 핵의 용도를 결정하는 것은 북한이 아니라 미국의 대응이라는 주장이다. 이에 대한 논의는 김근식, “세계체제의 압박과 약소자로서 북한의 대응,” 『실천문학』, 통권 83호 (2006)을 참조.

²⁵ 북한 외교정책결정과정에서 서구적 경도에 대한 비판적 검토는 Gillian Goh Hui Lynn, “Seeing Beyond the Security Imperative: Rethinking North Korea’s Motivations for a Nuclear Program,” Working Paper of Lee Kuan Yew School of Public Policy in National University of Singapore #SPP 11-06, 2006; Daniel A. Pinkston and Phillip C. Saunders, “Seeing North Korea Clearly,” *Survival*, Vol. 45, No. 3 (2003); 임수호, “불량국가와 확장억지의 실패?,” p. 320; 정성장, “북한정치 연구와 남한 중심주의,” 『정치-정보연구』, 10권 1호 (2007)을 참조.

²⁶ 내재적 접근법에 대한 비판적 검토는 강정인, “북한 연구방법론: ‘내재적 접근법’에 대한 비판적 성찰,” 『동아 연구』, 26권 (1993)을 참조. 한편 박휘락은 내재적 접근법의 문제점으로 북한의

수세적 합리성을 주장하는 논의는 북한이 군사 모험주의를 채택하여 미국과 극단적으로 대치하는 것도 핵무기를 확보하려는 공격적인 의도에서 비롯된 것이 아니라 미국으로부터 안보와 경제적 지원을 확보하려는 협상 수단이라는 주장과 맥을 같이 하고 있다. 따라서 주변국이 북한의 방어적이고 수세적인 국가이익을 이해한다면 북한의 정책을 유화적인 정책으로 유도할 수 있다고 분석하고 있다.²⁷

수세적 합리론은 북한의 국가이익이 국제정세의 변화에 따라 달라졌고, 유동적이라는 점을 인정하고 북한 외교정책이 강대국의 외교정책의 특징으로 귀결되지 않는 약소국의 특징을 가지고 있다는 점을 부각시킴으로써 북한 외교정책에 관한 이해의 폭을 넓혀주었다. 그러나 국가의 목표와 목표를 달성하기 위한 수단의 선택이 관련당사국과의 복잡한 상호작용을 통해 설정된다는 점을 간과

행위형태의 작동원리는 찾아낼 수 있을지 몰라도 북한과 여전히 적대적인 관계에 있는 우리의 입장에서 대응책을 준비하는 점에서는 한계가 있다고 주장한다. 북한의 비합리적이고, 비인도적인 행위에 대해서도 상황논리에 맞는 작동원리는 찾아낼 수 있지만, 그것이 북한의 행위에 대한 정당성을 부여하는 이념적 편향성을 가지고 있다는 것이다. 또한 북한의 내재적 작동원리라는 것도 우리의 합리성을 바탕으로 추정하는데 불과하다는 비판도 있다. 박휘락, “정책의 합리성과 북한 이해의 함정,” p. 117.

²⁷ 이에 대한 논의는 정성장·임재형, “대외전략,” 『북한의 국가전략』, edited by 세종연구소 북한연구센터 (서울: 한울아카데미, 2003)을 참조. 북한이 핵무기를 보유하려는 것은 군사, 안보적인 측면 이외에도 국가위상(prestige)이라는 측면이 있음을 강조하는 시각이 있다. 이 시각은 기본적으로 핵개발을 통한 미국과의 대결외교가 국내 정치적 목적을 지닌 대중 이벤트라는 평가이다. 오닐(O'Neill)은 핵 실험은 핵무기를 보유할 잠재적 능력이 있다는 것과 앞으로 보유하게 될 가능성이 높다는 것을 상징하는 “대중 이벤트”이다. nuclear hedging으로도 충분히 핵무기 잠재보유국이 될 수 있음에도 불구하고 핵실험을 감행한다는 것(aquisition-with-testing)은 많은 위험(risk)을 감당하면서 보다 강력한 핵 보유 후보국이 되겠다는 의미이다. 약소국으로서 핵 보유를 통해 강대국과 대결한다는 그 자체가 대내적으로 큰 효과를 가지고 있다. 사담 후세인의 경우 미국과 대결하고 있다는 자체를 국내 선전용으로 활용하여 자신의 정치적 기반을 강화하는 요소로 활용하였다. 또한 프랑스와 중국은 세계 강국의 위상제고를 위해서 핵무기를 보유하였다. 그러나 이 논의는 모든 약소국이 핵개발을 추구하는 것이 아니며, 핵개발을 추구하는 특정 약소국이 핵 실험이 야기할 수 있는 극단적인 위험(risk) 즉, 핵을 포함한 군비경쟁의 강화, 위기상황의 도래, 예기치 못한 전쟁의 발생, 허락되지 않는 사용(unauthorized use) 등을 감수하면서까지 핵개발을 추구하는 원인에 대해서는 만족할 만한 설명을 제시하지 못하고 있다. 또한 이 논의는 핵개발을 중도에 포기하는 국가에 대한 설명에는 매우 제한적이다. 또한 국가 위상의 문제는 약소국에게만 한정된 이슈는 아니다. 강대국이 손상된 위상을 만회하기 위해서 약소국의 내전에 개입한 사례도 있다. 이 경우 강대국의 군사개입을 야기할 수 있는 위험한 핵개발 정책을 설명하기에는 부족한 논리라 할 수 있다. 이에 대한 논의는 Barry O'Neill, *Nuclear Weapons and National Prestige* (New Haven, Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University, 2006)을 참조. 한편 정세현은 북한 외교정책에서 합리성의 개념이 서구의, 특히 한국과 미국의 개념과는 차이가 있다고 주장한다. 북한은 “합목적성” 즉, “목표가 설정되면 수단과 방법을 가리지 않고 달성해 내는 것이 정당화되고 그걸 높이 평가”하고 “수단의 합리성” 목표를 달성하기 위한 가장 합리적인 방안에 대해서는 중요하게 생각하지 않는다는 것이다. 민주주의 국가는 여론정치이기 때문에 수단의 선택도 여론의 대상이 되지만 북한의 정치 특성상 수단의 합리성에 크게 구속되지 않는다는 것이다. 정세현, “정세현의 정세토크 14: 인민군 총참모부 ‘전면 대결태세’ 발표 유감,” 『프레시안』, 2009년 1월 19일.

하고 있다. 또한 수세적 합리성은 북한 외교정책을 주변국 정책의 종속변수로만 규정하는 경향이 있다. 수세적 합리성의 한계는 북한이 자신의 궁극적인 이익을 충족시킬 수 있는 상황에서도 극단적인 투쟁전술을 택하는 상황을 설명할 수 없다는 것이다.

국제정치는 복잡한 상호작용의 연속이다. 복잡한 상호작용 속에서 행위자들은 상대의 대응에 따라 자신의 목표와 수단을 선택한다. 북한의 목표가 초기부터 정해져 있거나 다양한 목표를 동시에 가지고 있는 것이 아니라 상대의 대응에 따라 목표를 수정하게 된다. 그리고 가능하다면 자신이 최적의 이익을 누릴 수 있는 상황을 만들어 가기 위해 노력할 것이다. 따라서 북한이 합리적이라면 북한이 원하는 최적의 상황은 핵 포기를 통한 안보, 경제적 보상이 아니라 핵을 보유하면서도 핵 균형으로 안보를 보장받고, 주변국과의 관계개선을 통해 경제적 혜택을 확보하는 것이다. 이는 주변국과의 관계가 개선되고 북한이 처한 상황이 호전된다면 기존의 합의를 깨고 더 좋은 합의를 위해 군사모험주의를 다시 활용할 수 있다는 것을 의미한다.

전략적 상호작용에 대한 고려 없이 북한의 목표나 수단이 일정기간 고정되어 있다는 사고는 올바른 예측과 대안 마련을 어렵게 할 수 있다. 예를 들어 수세적 합리성의 대표적인 논의를 살펴보면, 북한 외교정책은 90년대 이후 규칙성과 합리성을 유지해 오고 있었다고 주장한다. 그 논의를 보면 북한의 최종 목표는 미국으로부터 안전보장이며, 미국이 안전보장을 해 주면 북한은 모험적인 군사행위를 하지 않을 것으로 확신하고 있다.²⁸ 그러나 북한은 9·19 합의를 통해 미국으로부터 안전보장을 확답 받았지만 이후 미사일 시험 발사와 핵개발을 감행했다. 특히 미국이 9·19 합의를 통해 북한에 서면으로 안전보장을 해 준 것은 미국이 적성국에 대한 안전보장에서 최고의 수준을 채택한 것이라고 할 때 이후 북한의 도발행위를 수세적이라고 판단하기 어려운 점이 있다.²⁹

또한 수세적 합리성에 기반을 둔 주장은 북한 외교정책을 미국 외교정책의 변

²⁸ 대표적인 논의는 정세진, “메아리 없는 ‘러브콜’과 북핵,” 『통일뉴스』, 2002년 10월 21일이 있다.

²⁹ 미국의 적성국에 대한 안전보장으로는 쿠바에 대한 안전보장이 대표적이다. 쿠바 미사일 위기라는 전대미문의 강대국 갈등을 거치면서도 미국은 소련의 쿠바에 대한 서면 안전보장 확인을 수용하지 않았다. 미국 케네디 대통령은 서면 보장이 아닌 라디오 연설을 통해 쿠바의 안전을 보장해 주었고, 이후 미국의 쿠바 침공은 감행되지 않았다. 미국의 전례를 두고 볼 때 북한이 미국으로부터 서면 안전보장을 받은 것은 미국이 전례에 비해 파격적인 것이라 할 수 있다. 이에 대한 자세한 논의는 Avalon Project: The Cuban Missile Crisis “Message From President Kennedy to Chairman Khrushchev” Document #247을 참조.

화에 따라 변화하는 종속적인 변수로만 평가하는 경향이 있다. 사회주의 국가들의 붕괴 이후 북한과 적대적인 미국의 단극체제가 등장하면서 북한은 생존을 위협받는 “약소자”가 되었고 미국으로부터 생존을 보장받기 위해 핵개발과 미사일 등의 개발을 지속한다는 것이다. 한편 북한이 제네바 합의 이후 지속적으로 모험적인 정책을 추진하는 것은 미국의 정권교체로 북한에 적대적인 네오콘들이 집권하면서 기존의 합의로는 생존을 보장받을 수 없다는 확신 때문에 또다시 핵카드를 활용하게 되었다는 것이다. 이 논의의 핵심은 북한의 핵개발 목적은 생존을 위한 수단이고, 북한이 미국과의 대치국면을 지속하는 군사모험적인 위험한 벼랑끝 전술을 채택할 수밖에 없는 것은 미국의 북한 적대시 정책 때문이라는 측면을 부각하고 있다.

요약하면 수세적 합리성의 논의는 북한 외교정책의 합리성을 너무 단순화시킨 경향이 있다. 복잡하고 전략적인 사고에 의해 이루어지는 북한의 대외결정을 마치 안보적 시각에서 다룬 기존의 이론과 같은 관점에서 다루면서 단지 북한의 최종 목적이 수세적이라는 관점에 역점을 두고 있다.

기존연구의 요약				
	정책 목적	기본가정	정책의 수단	예측성
불량국가모델	지도자의 이익	비합리적	불규칙적	예측불가능
공격적 합리성모델	한반도 적화통일 안보의 확보	합리적	공격적 정책	협력불가능
수세적 합리성 모델	체제유지	합리적	방어적 정책	협력가능

V. 약소국 외교정책의 인지심리학적 분석틀

상기의 논의들을 종합해 보면 북한 외교정책의 합리성을 주장하는 공세적 합리성과 수세적 합리성은 모두 만족할만한 설명을 제시하지는 못하고 있다. 기존 연구들이 만족할 만한 성과를 얻지 못한 원인으로 첫째, 보편적 합리성을 강조한 나머지 북한의 입장에서 북한을 이해하는 북한의 “상황적 합리성”을 간과했다는 점, 둘째, 국제관계가 전략적 상호작용으로 구성되어 있음에도 불구하고 전략적 상호작용의 상대성을 간과하고 있다는 점, 셋째, 동북아에서 최약소국인 북한 외교정책을 강대국의 외교정책으로 설명하려는 오류에서 기인하였다고 볼 수 있다. 본 논문은 기존의 합리성의 개념에서 벗어나 전망이론이 제시하는 “상황적 합리성”

의 개념을 바탕으로 약소국의 외교정책의 관점에서 북한 외교정책의 합리적 가설을 설정하고자 한다.

1. 전망이론의 함의

전망이론은 전략적 상황에서 발생하는 인간의 선택행위에 대한 이론이다. 전망이론은 인간의 선택행위가 영역효과(frame effect)와 가치(value)와 확률 가중치(weighting)를 통해 결정된다고 주장한다. 영역효과는 인간의 선택이 “이익 영역에서 선택할 때는 안전한 선택을 선호하고 손실 영역에서는 모험적인 선택을 선호한다”는 것으로 요약된다. 영역효과는 준거점(reference point)에 따라 결정된다. 특히 준거점에 못 미치는 손실영역에서는 자신이 정한 준거점(목표점)에 회기하려는 성향이 강함을 지적하고 있다. 즉 자신이 정한 준거점이 자신의 목표점이 될 경우 자신의 목표에 도달하지 못한 상태에서는 모험추구적인 성향을 보이고 자신의 목표점을 상회한 시점에서는 안전한 것을 추구한다는 것이다.³⁰

모험추구 성향은 장기적인 이익의 관점이 아닌 단기적인 이익에 집중하는 경향을 동시에 지니고 있다. 위기상황에서 장기적인 이익을 희생하면서 극단적인 단기 이익을 추구하는 경향이 대표적이다.³¹ 북한의 핵실험과 미사일 시험발사는 동북아와 동아시아 지역에 핵무장 경쟁을 일으킬 수 있다. 결국 동북아가 핵 지대화됨으로써 북한의 안보는 미국의 핵위협에 노출되는 것에 더하여 경쟁국인 한국과 일본의 위협에도 노출될 수 있다. 또한 미사일의 지속적인 개발과 시험 발사는 이에 대응하려는 미국의 MD체계에 일본과 한국의 적극적인 동참을 유도하는 계기가 된다. 이는 다시 부메랑이 되어 북한 경제의 군사화를 더욱 가속화하여 경제의

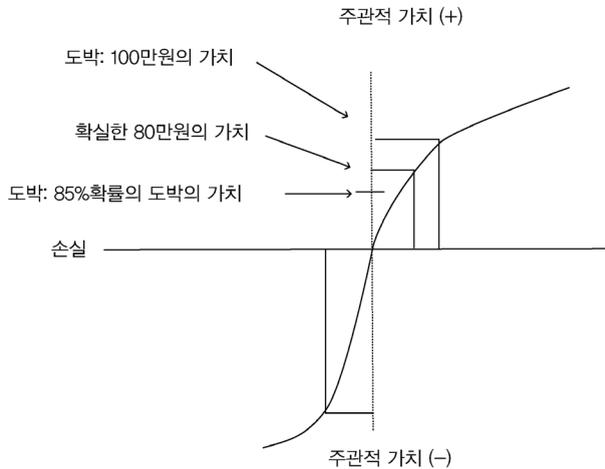
³⁰ 전망이론에 대한 논의는 Rose McDermott, *Risk Taking in International Politics: Prospect Theory in American Foreign Policy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001), pp. 17-33을 참조. 전망이론을 통해 북한 외교정책을 고찰하려는 노력은 황지환, “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화,” 『국제정치논총』, 제46권 1호 (2006)와 Cha, Victor D., “Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula,” *International Security*, Vol. 27, No. 1 (2002)에 의해 수행되었다. 또한 약소국의 외교정책의 합리성을 규정하려는 노력은 박상현, “후세인의 전쟁 선택요인에 대한 인식론적 고찰: 1차 걸프전쟁과 사담후세인의 선택을 중심으로,” 『한국중동학회논총』, 25권 2호 (2005)와 “비대칭분쟁과 약소국의 선택: 전망이론의 관점에서 본 포클랜드 전쟁,” 『국제정치논총』, 47권 1호 (2007)에 의해서도 이루어졌다. 그러나 기존 전망이론의 적용은 영역효과에만 국한된 측면이 있다. 영역효과는 전망이론의 가장 뛰어난 발견이기는 하지만 전부는 아니다. 본 연구에서는 영역효과와 더불어 다양한 전망이론의 인지심리적 함의를 활용하고자 한다.

³¹ Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean negotiating behaviour* (US Institute of Peace, 1999), pp. 7-8.

왜곡을 심화시킬 수 있다. 북한의 군사화는 장기적으로 자신의 안보 수준을 더욱 약화시킬 수 있다. 그러나 손실영역에 있는 북한은 장기적인 관점에서 정책을 수행하고 집행할 여유가 없다. 눈앞에 놓여있는 위기상황을 수습하는데 급급하다. 단기적인 목표에 대한 몰입은 위기에 처한 국가, 특히 강대국과 경쟁하고 있는 약소국의 정책적 특징이기도 하다. 실제로 1998년 북한의 대포동 미사일 시험은 일본이 KEDO 프로젝트에 약속한 10억 달러 지분을 유보하게 하고, 미국과의 TMD (Theater Missile Defense)에 대한 공동연구를 시작하는 계기가 되었으며, 일본 해상자위대와 한국 해군의 1999년 공동훈련을 추진하는 계기가 되었다.³²

영역효과에 따르면 북한은 손실영역에 있을 때 위험추구적인 정책을 추구할 가능성이 높으며 이 정책은 장기적인 이익을 희생하면서까지 추구될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 즉 북한이 미사일 협정이나 한국과의 경제교류를 통해 장기적인 안정된 이익을 확신하더라도 손실영역에 있는 상황에서는 위험추구적인 군사 모험주의를 통해 단기 이익을 추구할 가능성이 높다는 것이다.

전망이론의 가치곡선



또한 전망이론에서는 영역효과와 더불어 가치와 확률로 계산된 효용이 선택에서 중요하게 고려된다. 전망이론은 다양한 실험을 통해 인간 가치선택이 S-자 모

³² Lee, Jung-Hoon and Il Hyun Cho, "The North Korean Missiles: A Military Threats or a Survival Kit?," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 12, No. 1 (2000), p. 140.

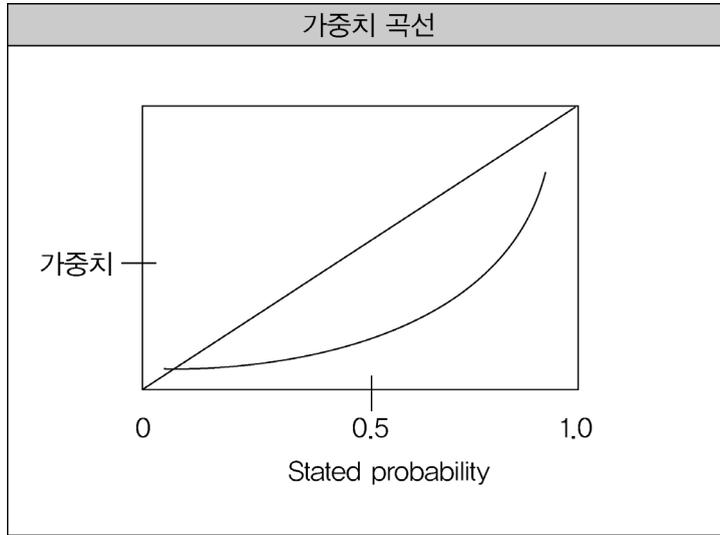
양의 가치곡선(Value Curve)을 나타냄을 밝혔다. 전망이론은 개인에 따라 곡선의 전체적인 기울기는 차이가 날 수 있지만 S자형의 모양은 모든 사람에게 동일하다고 주장한다. 즉 성격상 위험추구성향이 강한 사람이 있고, 또 반대로 위험회피적인 성향을 가진 사람이 있다. 전망이론에서 이 둘의 차이는 위험회피 정도의 차이라고 주장한다. 위험 추구적인 사람이던, 위험 회피적인 사람이던 가치곡선은 모두 S자 모양의 곡선으로 나타나지만 개인에 따라 곡선의 기울기가 다르다는 것이다.

아래에서는 S자로 나타나는 전망이론의 가치곡선은 북한 외교정책의 규칙성과 합리성을 보완할 수 있는 다양한 함의를 포함하고 있다. 먼저 S-형의 가치 곡선에서는 S-자형의 가치곡선에서 손실 곡선(좌하단)의 기울기가 이익 곡선(우상단)의 곡선 기울기보다 가파르다. 이는 같은 10만원이라도 손실에서 생긴 슬픔이 이익에서 생긴 10만원의 기쁨보다 크다는 것을 보여준다. 이는 손실회피(loss-aversion) 경향을 보여주고 있다. 손실과 이익의 절대치가 동일할 경우에 손실이 2.5배 더 크게 계산되는 경향이 있다. 이는 이익영역에 있는 국가가 특정 자산에 대해 평가하는 것보다 손실영역에 있는 국가가 더 큰 가치를 부여할 수 있다는 것을 의미한다. 즉 북한의 입장에서 핵의 포기는 가진 것의 상실을 의미한다. 이는 핵을 얻는 것보다 더 큰 값으로 느끼게 된다는 것이다. 즉 미국이나 관련 국가들이 북한 핵의 포기 대가로 지불하는 것보다 북한은 손실회피 효과로 인해 훨씬 더 많은 것을 희망하게 된다는 것을 의미한다. 만약 북한이 자신들이 보유한 핵이나 미사일의 가치에 못 미치는 대가를 제시 받는다면 북한은 협상을 파기하려 할 것이고, 이 행위는 관련국의 시각에서는 비합리적이고 공격적인 것으로 비칠 수 있다.

또한 S-자형의 가치 곡선은 기준점 (0.0)에서 가파르고, 기준점에서 멀어질수록 완만한 모양으로 변하고 있다. 즉 곡선의 기울기가 기준점에서 멀어질수록 완만해 진다. 이는 기준점에 가까울수록 단위 변화 양에 민감하고 멀어질수록 둔감하다는 것을 보여준다. 같은 10만원의 이익이라 하더라도 100만원에서 110만원으로 증가하는 것과 1,000만원에서 1,010만원으로 증가하는 것이 매우 상이한 의미를 가지며, 또한 같은 10만원의 손실이라도 100만원에서 90만원으로 변하는 것과 1,000만원에서 990만원으로 변하는 것이 차이가 있음을 보여주고 있다. 이는 자산효과(endowment effect)를 나타낸다.

자산효과로 인해 같은 값의 단위 변동양이라도 준거점에서 멀어질수록 낮은 가치를 가지게 된다는 것을 보여주고 있다. 자산효과의 관점에서 보면 자산이 많은 국가는 손실의 증가나 이익의 획득에 대해서 둔감하다는 것을 알 수 있다. 반면

자산이 부족한 약소국은 작은 변동 양에 대해서도 매우 민감하게 반응하게 된다. 따라서 자산효과를 복한 협상형태에 활용해 보면 북한과 같은 약소국은 협상에서 양보하는 것에 매우 민감한 반응을 보이게 되고 양보하지 않으려는 강경한 입장을 취할 가능성이 높다.



인간의 선택행위에서 가치에 대한 체계적인 왜곡뿐만 아니라 확률에 대한 계산에서도 체계적인 왜곡이 발생한다. 인지심리학의 확률에 대한 다양한 실험은 “확률이 작을 때는 과대평가되고, 확률이 중간 정도부터는 과소평가된다.”는 사실을 밝히고 있다. 즉 가치함수와 마찬가지로 확률가중함수에서도 민감도에 대한 체감성이 성립된다. 즉 0에서 0.1로, 또는 0.9에서 1.00으로 변하는 것은 0.3에서 0.4로 변하는 것과 0.6에서 0.7로 변하는 것보다 심리적으로 더 큰 영향을 미친다. 즉 중간 정도 확률의 변화에서는 민감도가 작지만 확률이 0이나 1과 같은 극단적 수치 부근에서는 민감도가 매우 커진다. 이는 “불가능”과 “가능”, “확실”과 “가능” 사이에는 상당한 격차가 있다는 것을 예시하는 것이다. 이는 확실성 효과(certainty effect)를 의미한다.

확실성 효과의 대표적인 사례로 러시아인 룰렛 게임을 들 수 있다. 6개의 총알이 들어가는 권총으로 하는 러시아 룰렛 게임에서 총알을 넣지 않고 게임하는 것과 한발의 총알을 넣고 게임하는 것은 큰 차이가 있다. 또한 5개의 총알을 이미 장전한 상태에서 1개의 총알을 마저 장전하는 것은 큰 의미 변화를 가지고 있다. 또한

총알을 빼내는 상황도 마찬가지다. 6개의 총알이 장전된 권총에서 하나를 빼내는 것, 그리고 1개의 총알이 장전된 권총에서 마지막 한발을 제거하는 것은 큰 의미를 가질 수밖에 없다. 마지막 총알을 제거하는 것을 가치로 친다면 그 값은 총알 2개가 장전된 총에서 1개를 빼는 것보다 훨씬 더 높은 가치로 평가될 수 있다는 것을 알 수 있다.

확실성 효과에 따르면 북한으로서는 핵무기를 가지지 않는 것보다는 핵을 보유할 수 있는 능력을 가지고 있는 것이 더 확실한 국가이익이 되고, 핵을 보유할 능력보다는 실제로 핵실험을 통해 핵능력을 과시하는 것이 더 큰 가치를 가지게 된다. 즉, 북한이 미국의 군사행동을 억제할 목적이라면 nuclear hedging (필요하다면 빠른 시간 내에 핵무기를 제조하고 배치할 수 있는 능력을 보유하고 있으면서 단지 핵실험만 하지 않는 상태) 만으로도 충분한 억지가 가능하지만 핵실험을 감행한다는 것(aquisition-with-testing)은 보다 확실한 핵능력을 과시한 것이다.

2. 전략적 상호작용(strategic interaction)의 함의

한편, 국제관계는 전략적 상호작용이다.³³ 전략적 상호작용은 목적성과 상대성의 원칙이 중요한 영향을 미친다. 먼저 전략적 상호작용의 목적성은 모든 국가는 주어진 상황에서 최종게임(end game)의 조건을 자신에게 가장 유리한 상황으로 만들기 위해서 노력한다는 것이다.³⁴ 북한의 입장에서 가장 유리한 최종게임은 핵무기를 보유하지 않는 것보다 보유하는 것이다. 왜냐하면 이를 통해 핵보유국으로 인정받을 수 있고, 핵을 폐기해야 하는 상황이라면 더 많은 보상을 미국에 요구할 수 있다.

미국이 1차 걸프전을 수행하는 방식은 북한과 같이 미국의 이익에 대항하는 국가들에게 중요한 교훈을 남겼다. 첫째, 재래식 무기로는 미국의 도전을 막을 수 없다는 것이다. 둘째, 대량살상무기를 확보해야만 정권의 생존을 보존할 수 있다는 것이다. 왜냐하면 점령당한 국가의 최고정책결정자의 입장에서 보면 “더 이상 잃을 것이 없는” 상태가 되고, 이 경우 매우 극단적인 위협도 감수하는 경향이 등

³³ 국제관계의 전략적 상호작용에 대해서는 David A. Lake and Robert Powell, *Strategic Choice and International Relation* (Princeton:Princeton Univ. Press, 1999), Chapter 1; Bruce Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics* (Washington D.C.: CQ Press, 2006)를 참조.

³⁴ 최종게임의 개념에 대해서는 Raymond Cohen, *Negotiating Across Culture* (Washington D.C: Institute of Peace Press, 1999), p. 163과 9장을 참조.

상황 수 있기 때문이다. 국제정치가 상호의존의 전략적 상황이라면 이 상황을 점령하려는 국가도 충분히 이해하고 있을 것이다. 셋째, 생화학무기가 미국의 “격퇴 후 점령”을 억지했다면, 생화학무기보다 더 큰 파괴력을 가진 핵무기는 미국의 행위를 억지할 수 있는 중요한 수단이 된다는 것이다. 1차 걸프전쟁을 목격한 북한은 핵무기 보유가 생존을 위해 필요하다는 것을 더욱 확신했을 것이다.³⁵

같은 맥락에서 핵을 운반할 수 있는 미사일도 더 정교할수록 유리한 최종게임 상황을 만들 수 있다. 북한의 장거리 미사일 시험 발사는 1999년 북미 베를린 합의 이후 개선되어 가던 북미 양자관계를 다시 곤란에 빠트리는 결과를 낳았다. 그러나 북한의 대포동 미사일 시험 발사도 전략적 상호작용에서 최종게임을 유리하게 조성하기 위한 노력으로 이해 할 수 있다.

또한 북한의 지속적인 중동지역에서 미사일 판매도 최종게임을 유리한 조건으로 만들려는 노력으로 볼 수 있다. 1987년에만 90~100기의 스킵 미사일을 이란에 판매 했는데, 북한은 미사일 수출로 매년 10억불의 경제적 이익을 얻었을 것으로 평가받고 있다.³⁶ 북한이 미사일 수출로 얻는 이익이 증가하면 할수록 협상력을 높일 수 있다. 미국이 북한 미사일 개발 프로그램을 중단시키기 위해서는 북한이 그동안 미사일 수출로 얻은 이익을 보상해야만 한다. 또한 북한의 미사일 개발수준이 높으면 높을수록 미국과의 보상 협상에서 더 많은 보상을 받을 수 있다. 미사일 개발에 투자된 비용뿐만 아니라 미사일 수입이 많으면 많을수록 미국으로부터 더 많은 보상을 보장받을 수 있기 때문이다. 실제로 미국에 미사일 프로그램의 폐기를 전제로 기존 미사일 수출수익에 대한 보상을 요구하기도 하였다.³⁷ 따라서 북한은 미국으로부터 만족할만한 부상을 얻어내기 위해 가능한 많은 미사일을 판매하려 할 것이고, 또 더 많은 수출 대상국을 확보하기 위해서 노력할 것이다.

북한이 핵개발과 핵확산을 끊임없이 추구할 수밖에 없는 것도 최종게임으로 이해할 수 있다. 피버와 뉴(Peter D. Feaver and Emerson M.S. Niou)는 NPT 레짐에 관련된 미국의 딜레마를 언급하였다. 미국이 NPT 레짐을 엄격하게 적용할 경우, 핵무기의 대량 확산을 막을 수 있겠지만 일부 위협추구적인 국가들의 비밀 핵개발 노력은 오히려 강화될 것이다. 이때 안전하지 못한 핵이 확산되어 세계 안

³⁵ 걸프전쟁이 불량국가에 미친 전략적 함의에 대해서는 Pau Bracken, “Risks and Promises in the Two Koreas,” *Obris*, Vol. 39, No. 1 (1995), p. 55; 임수호, “불량국가와 확장여지의 실패?,” pp. 311-312를 참조.

³⁶ Jung-Hoon Lee, and Il Hyun Cho, “The North Korean Missiles,” p. 137.

³⁷ *Ibid.*, pp. 138-140, 152.

보를 위협할 수 있다. 또 다른 상황은 미국이 실용적인 접근을 통해 안전한 핵확산을 제한적으로 추구한다면 핵확산 레짐 자체가 붕괴될 수 있는 요인이 된다. 이것이 피버와 뉴가 언급한 미국의 핵확산 딜레마이다. 미국의 비확산 노력은 핵개발 당사국의 핵기술정도와 국력의 크기, 그리고 우호정도에 따라 2가지 형태의 확산 모델이 있음을 제시하고 있다. 첫째는 미국의 우호적인 국가나 소련과 같이 강대국의 확산노력에는 실용주의적인 접근을 통해 안전한 핵이 확산되는 것을 선호한 반면에, 미국에 적대적이고 국력이 약한 국가의 확산노력에 대해서는 강경한 정책과 실용적인 정책이 병용되었다는 점이다. 특히 두 번째 모델에서 개발 당사국의 핵무기 개발 기술이 “무기화 단계”에 이르러서는 강경한 정책이 선호되지만, “무기화 단계”를 넘어 “배치(deploying) 단계”에 이르면 실용적인 접근을 선택할 가능성이 있음을 제시하고 있다.³⁸

피버와 뉴의 관점에서 보면, 미국과 적대적인 관계를 유지하고 있는 북한의 입장에서는 조속히 “무기화 단계”를 넘어가는 것이 자신의 안보에 도움이 된다. 이 때 북한의 입장에서는 미국을 압박하기 위해서 핵확산 노력을 공공연히 과시하는 것도 미국의 실용주의자들의 입장을 강화시키는 수단이 될 수 있다. 이 측면에서 핵무기 보유의 “전략적 모호성”을 유지하는 것보다는 핵실험을 통해 확실한 핵보유국으로 인정받는 것이 필요하다. 또한 핵보유국으로 인정받게 되면 미국을 핵군축 협상 테이블에 끌어들일 수도 있고, 안전한 핵개발을 선호하는 미국을 이용하여 안전한 핵 기술을 지원받을 수도 있다. 이 측면에서 북한의 핵보유국 선언과 핵군축 선언은 합리적인 성격을 가진 것이다. 그러나 북한의 핵전략은 위험한 선택이다. 왜냐하면 북한의 기술이 “무기화 단계”에 머물러 있고, 국제사회의 사찰을 통해 이 사실이 알려진다면 미국은 무기화 단계에 있는 약소국에게 강압적인 정책이나 군사적 행동을 통해 기존 핵시설을 파괴하는 것을 선호하기 때문이다. 따라서 미국의 군사적 행동을 막기 위해서 북한으로서는 조속한 시간 내에 “배치 단계”의 기술을 개발하려 할 것이다. 최근에 지속되는 미사일 시험발사는 이 측면에서 이해될 수 있다. 또한 미국의 사찰과 핵 신고를 지연시키는 것도 “배치단계”에 이를 만큼 충분한 기술을 보유하기 전까지 미국과의 대화를 지연하려는 합리적인 목적이라고 볼 수 있다.

그러나 최종게임은 북한의 희망이나 전략만으로는 설정되지 않는다. 북한의 목표

³⁸ Peter D. Feaver and Emerson M.S. Niou, “Managing Nuclear Proliferation: Condemn, Strike, or Assist?,” *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 2 (1996), pp. 209-233.

와 수단의 설정은 다른 관련 당사자들의 대응에 따라 그 수준이 결정될 수 있다. 이 측면은 전략적 상호작용의 상대성이다. 전략적 접근의 상대성이란, 참가자들이 자신의 이익을 극대화하기 위해서는 같은 게임에 참가하고 있는 상대방의 정책선택과 기대를 고려해야만 한다는 것이다.³⁹ 즉, 전략적 상호작용의 상대성은 자국의 이익을 극대화하기 위해서는 자국의 목표와 수단의 선택에서 상대국들이 어떻게 반응할 것인가를 예측하고 이를 바탕으로 자신의 선택을 결정한다는 것이다. 북한의 최종게임의 상황도 관련 당사국들의 대응에 따라 유동적으로 바뀔 수 있다. 즉 북한은 자신이 원하는 최종게임 상황을 만들기 위해 다양한 수단을 선택하겠지만, 관련 당사국들이 북한이 선택한 수단에 대한 비용을 높이고 이익을 줄인다면 높은 비용이 요구되는 정책을 택할 수 없게 된다는 것이다. 이는 주변 국가들의 정책 공조가 높아지고, 압박의 수준이 높아지면 특정 정책의 비용이 증가하기 때문에 북한으로서는 정책 수단을 포기하고 최종게임의 상황도 수정하게 된다는 것이다.

결론적으로, 전략적 상호작용의 논의를 종합하면 북한으로서는 자신이 원하는 최종게임을 만들기 위해 다양한 수단들을 활용하려고 노력하겠지만, 최종게임은 북한 스스로 결정하는 것이 아니라 주변 국가들의 정책과 의지에 따라 유동적으로 바뀔 수 있다는 것으로 요약된다.

3. 약소국 외교정책의 함의

다음으로 북한 외교정책의 분석에서 기존 연구가 간과한 요소는 북한 외교정책이 약소국의 외교정책이라는 측면이다. 북한이 상대하는 국가들은 북한보다 국력이 월등한 강대국이다. 비대칭 관계(asymmetric relations)에서 약소국의 군사모험주의는 주변 강대국의 무력사용 가능성에 큰 영향을 받는다. 또한 약소국이 선제적으로 무력을 사용하는 경우에도 강대국의 사활적 이익(survival interests)을 침해하지 않는다는 것이다. 즉 약소국이 강대국을 상대로 군사적 행동을 취하는 경우에도 강대국의 본토를 직접 공격하지는 않으며, 전면전 보다는 기습적인 국지전을 선호한다.⁴⁰

³⁹ 전략적 상호작용의 상대성이 가장 잘 나타내는 것은 게임이론(game theory)이라고 할 수 있다. 수인의 딜레마(Prisoner's Dilemma)에서 보이듯이 자신에게 최적의 선택을 하기 위해서는 상대의 선택도 고려해야 한다.

⁴⁰ 약소국이 강대국을 상대로한 무력 사용의 특징에 대해서는 Thazha V. Paul, *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994)을 참조.

또한 북한은 한편으로는 군사모험주의를 활용한 벼랑끝 외교를 통해 미국의 양보를 얻어내려는 극단의 노력을 다하지만, 위기상황이 자신들이 정한 임계선을 넘어 파국으로 치닫지 않도록 노력한다. 파국으로 치닫는 가능성이 높아질 경우 북한은 강대국인 미국과 공식 및 비공식 접촉을 총동원하여 제한적 양보와 유화적 태도를 통해 미국을 대화 테이블로 유도하여 위기를 평화적으로 해결하려고 한다.⁴¹

VI. 결론: 북한 외교정책에 대한 가설

기존 북한 외교정책에 대한 논의들은 비합리적이라는 주장과 합리적이라는 주장으로 대변된다. 비합리적인 면을 부각하는 논의들은 “불량국가”논의와 북한 최고정책결정자인 김정일 국방위원장의 일관되지 못한 인식에서 비합리성이 비롯되었음을 주장하고 있다. 이 논의는 스미스(Smith)의 주장대로 지나치게 북한 외교정책을 안보적인 관점에서 이해하려는 경향에서 비롯되었다. 또한 비합리적이라는 시각은 북한의 정권교체만이 유일한 대안임을 부각하는 경향이 있다.

북한 외교정책의 합리성과 규칙성을 주장하는 논의는 공세적 관점과 수세적 관점의 두 가지 논의로 나뉜다. 공세적 관점은 북한 외교정책이 공격적 합리성을 가지는 원인으로 국제정치적인 특성과 북한의 주체사상을 지적하고 있다. 그러나 공세적 합리성의 논의는 북한이 끊임없이 군사모험주의를 채택하는 것을 설명할 수는 있지만, 북한의 합리적 선택이 비합리적인 결과를 초래하는 메커니즘을 구체적으로 설명하지는 못하고 있다. 한편 수세적 합리성을 주장하는 논의들은 국제관계의 전략적 상호작용을 간과하여 북한의 목표와 수단의 선택이 단기간 고정된 것으로 상정하고 있다. 이로 인해 북한이 일정부분 목표를 충족하였음에도 여전히 공세적인 전술을 택하는 것을 설명하지 못하는 경향을 가지고 있다.

기존 연구의 한계를 바탕으로 본 연구는 인지심리학의 다양한 함의와 국제관계의 전략적 상호작용의 특성 및 약소국 외교정책이라는 측면을 중심으로 북한 외교정책에서 비합리적으로 보이는 행위들에서 규칙성과 합리성을 설명하였다. 본 연구의 논의를 종합하여 다음과 같은 북한 외교정책의 합리성에 대한 가설을 수립할 수 있다.

⁴¹ 약소국 북한이 강대국의 임계선을 넘지 않는다는 경향은 북한 위기관리 특징에 관한 연구에서 나타나고 있다. 이에 대한 논의는 윤태영, 『동북아 안보와 위기관리』 (서울: 인간사랑, 2005), pp. 234-236; 정희태, “북핵 위기” 사례를 통해 본 북한의 위기관리 연구: 제1, 2차 북핵 위기를 중심으로, 『정치·정보연구』, 제10권 1호 (2007), pp. 115-117을 참조.

북한 군사모험주의의 합리성에 관한 가설

- H1: 핵무기가 없는 것보다는 보유하는 것이 안보측면에서 혹은 최후 협상에서 더 많은 이익을 획득할 수 있다(확실성 효과).
- H2: 핵무기나 정밀 미사일 체제가 많으면 많을수록 안보측면에서 혹은 최후 협상에서 더 많은 이익을 획득할 수 있다(전략적 상호작용의 목적성).
- H3: 무기의 파괴력이 크면 클수록 또한 미사일의 기술이 정밀하면 할수록 안보측면에서 혹은 최후 협상에서 더 많은 안보와 경제적 보상 이익을 기대하게 된다(전략적 상호작용의 목적성).
- H4: 핵과 미사일의 확산은 현재의 경제적 어려움에 도움이 될 뿐만 아니라, 최후협상에서 더 많은 경제적 보상을 요구할 수 있다. 따라서 북한은 핵과 미사일 확산 노력은 지속할 가능성이 높다(전략적 상호작용의 목적성).
- H5: 약소국 북한은 자신이 보유한 핵무기나 미사일에 대한 양보의 조건으로 미국을 비롯한 주변 국가와 강대국이 지불할 의사가 있는 비용보다 더 많은 비용을 요구할 가능성이 높다(손실회피효과와 자산효과).
- H6: 약소국 북한은 자신의 협상 목표치가 충족되지 않을 때, 손실영역에 처하게 되어 위협추구적인 성향을 보일 가능성이 높다(위협추구효과).
- H7: 약소국 북한은 주변 관련국들의 무력사용 가능성이 낮을 때, 더 큰 목표치를 갖게 된다(약소국의 전략적 상호작용의 상대성).
- H8: 북한의 협상 목표치는 시간의 경과에 따라 높아진다. 즉 핵과 미사일의 기술이 향상되면 될수록 더 큰 목표치를 가지게 된다. 따라서 북한은 시간이 자신의 편이라고 판단할 가능성이 높고 협상을 지연시키거나, 기존 합의를 파기할 가능성이 높다(전략적 상호작용의 목적성).
- H9: 북한의 군사모험주의는 강대국의 사활적 이익을 침해하지 않으면서, 주변국의 가장 민감한 부분을 대상으로 감행될 가능성이 높다 (약소국의 외교정책).

상기 제시된 가설들은 기존의 북한 행위형태를 인지심리학과 전략적 상호작용, 약소국 외교정책이라는 측면에서 정리한 것이다. 따라서 본 가설은 귀납적이고, 사후적 성향을 지니고 있다는 비판을 벗어나기 어렵다. 그러나 가설의 적실성에 대한 평가는 이후 현실, 즉 북한 외교정책에 의해 평가받아야 할 것이다. 이 측면에서 본 연구는 기존 북한의 행위형태를 연구하는 학문적 기반을 마련할 수 있다는 의미를 가진다.

■ 접수: 4월 22일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 3일

참고문헌

- 강정인. “북한 연구방법론: ‘내재적 접근법’에 대한 비판적 성찰.” 『동아 연구』. 26권, 1993.
- 곽승지. “안보전략.” 『북한의 국가전략』. edited by 세종연구소 북한연구센터. 서울: 한울아카데미, 2003.
- 구영록. “대외정책의 핵심개념으로서의 국가이익.” 『한국과 국제정치』. 제10권 1호, 1994.
- 김근식. “북한의 체제보전과 대외정책 변화: 진영외교에서 전방위외교론.” 『국제정치논총』. 제42권 4호, 2002.
- _____. “세계체제의 압박과 약소자로서 북한의 대응.” 『실천문학』. 통권 83호, 2006.
- 김연각. “북한 국가의 성격: 기존 논의의 검토와 제언.” 『북한연구학회보』. 10권 2호, 2006.
- 김용호. “북한 외교정책의 결정요인.” 『북한외교정책』. edited by 양성철·강성학. 서울: 서울프레스, 1995.
- 김태운. “최고 정책결정권자의 대외인식과 북한 외교정책.” 『한국동북아논총』. 34권, 2005.
- 놀랜드 마크스. 『김정일 이후의 한반도』. 서울: 시대정신, 2004.
- 미찌시마 나루시게. “북한외교와 군사력의 역할.” 『북한군사문제의 재조명』. 서울: 한울아카데미, 2006.
- 박상현. “후세인의 전쟁 선택요인에 대한 인식론적 고찰: 1차 걸프전쟁과 사담후세인의 선택을 중심으로.” 『한국중동학회논총』. 25권 2호, 2005.
- _____. “비대칭분쟁과 약소국의 선택: 전망이론의 관점에서 본 포클랜드 전쟁.” 『국제정치논총』. 47권 1호, 2007.
- 박재규. 『북한의 신외교와 생존전략』. 서울: 나남출판, 1997.
- 박휘락. “정책의 합리성과 북한 이해의 함정.” 『전략논단』. 2007년 12월호.
- 서보혁. “탈냉전기 북미관계 연구의 쟁점과 과제.” 『북한연구학회보』. 8권 2호, 2004.
- 양호민. “북한의 벼랑끝 핵외교의 이데올로기와 진술.” 『북한학보』. 31집, 2006.
- 윤덕룡·박순찬. 『북한의 경제회복을 위한 자본수요 추정과 적정 투자방향의 모색』. 서울: 대외경제연구원, 2001.
- 윤태영. 『동북아 안보와 위기관리』. 서울: 인간사랑, 2005.
- 이성봉. “북한의 대외정책과 남북한 관계.” 『북한연구학회보』. 제8권 1호, 2004.
- 이성한. “북한 군사노선 변화의 합리성 고찰과 변화 전망.” 『한국과 국제정치』. 제9권 1호, 1993.
- 임수호. “불량국가와 확장여지의 실패?: 북한 핵정책에 관한 공격적 군사 목적설 재검토.” 『한국정치연구』. 제16집 1호, 2007.
- 정성장. “북한정치 연구와 남한 중심주의.” 『정치-정보 연구』. 10권 1호, 2007.
- 정성장·임재형. “대외전략.” 『북한의 국가전략』. edited by 세종연구소 북한연구센터. 서울: 한울아카데미, 2003.
- 정세진. “메아리 없는 ‘러브콜’과 북핵.” 『통일뉴스』. 2002년 10월 21일.
- 정세현. “정세현의 정세토크 14: 인민군 총참모부 ‘전면 대결태세’ 발표 유감.” 『프리티안』. 2009년 1월 19일.

- 정희태. “북핵 위기’ 사례를 통해 본 북한의 위기관리 연구: 제1,2차 북핵 위기를 중심으로.” 『정치·정보연구』. 제10권 1호, 2007.
- 최완규. “북한 국가 성격의 이론과 쟁점: 비교 사회주의적 관점.” 『현대북한연구』. 제4권 1호, 2001.
- 한용섭. “북한의 대량살상무기 정책.” 『북한군사문제의 재조명』. 서울: 한울아카데미, 2006.
- 허문영. 『북한외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- _____. 『북한외교의 특징과 변화 가능성』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 황지환. “전망이론을 통해 본 북한의 핵 정책 변화.” 『국제정치논총』. 제46권 1호, 2006.
- Bilgin, Pinar and Adam David Morton. “Historicising Representations of ‘Failed States’: beyond the Cold-War Annexation of the Social Science?.” *Third World Quarterly*. Vol. 23. No. 1, 2002.
- Bracken, Pau. “Risks and Promises in the Two Koreas.” *Obris*. Vol. 39. No. 1, 1995.
- Bueno de Mesquita, Bruce. *Principles of International Politics*. Washington D.C.: CQ Press, 2006.
- Cha, Victor D. “Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula.” *International Security*. Vol. 27. No. 1, 2002.
- _____. “North Korea’s Weapons of Mass Destruction: Badges, Shields, or Swords?” *The Academy of Political Science*. Vol. 117. No. 2, 2002.
- Cohen, Raymond. *Negotiating Across Culture*. Washington D.C.: Institute of Peace Press, 1999.
- Clinton, Bill. “Remarks to Future Leaders of Europe in Brussels, January 9 1994.” *Public papers of the Presidents*. Vol. 1. Washington D.C.: Government Printing Office, 1994.
- Cumings, B. *North Korea: Another Country*. N.Y.: New Press, 2004.
- Dror, Yehezkel. *Crazy States: A Counterconventional Strategic Problem*. Lexington, MA: Heath Lexington Books, 1971.
- Eberstadt, Nicholas. “Hastening Korean unification.” *Foreign Affairs*. Vol. 76. No. 2, 1997.
- Feaver, Peter D. and Emerson M. S. Niou. “Managing Nuclear Proliferation: Condemn, Strike, or Assist?” *International Studies Quarterly*. Vol. 40. No. 2, 1996.
- Foster-Carter, Aidan. *North Korea: Peace, War or Implosion?* Seoul: Jardine Fleming Securities, 1997.
- Harkavy, Robert E. “Pariah States and Nuclear Proliferation.” *International Organization*. Vol. 35. No. 1, 1981.
- Harrison, Selig. *Korea Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- Henriksen, Thomas H. “The Rise and Decline of Rogue States.” *Journal of*

- International Affairs*. Vol. 54. No. 2, 2001.
- Jeon, Kyoungmann. "The Likelihood and Implications of a North Korean Attack on the South." In edited by Marcus Noland. *Economic integration of the Korean Peninsula*. Washington DC: Institute for International Economics, 1998.
- Kalman, Herbert C. "The Role of the Individual in International Relations." *Journal of International Affairs*. Vol. 24. No. 1, 1970.
- Kang, David. "IR Theory and the Second Korean War." *International Studies Quarterly*. Vol. 47. No. 3, 2003.
- Labs, Eric J. "Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims." *Security Studies*. Vol. 64. No. 4, 1997.
- Lake, Anthony. "Confronting Blacklash States." *Foreign Affairs*. Vol. 73. No. 2, 1994.
- Lake, David A. and Robert Powell. *Strategic Choice and International Relation*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1999.
- Lee, Jung-Hoon and Il Hyun Cho. "The North Korean Missiles: A Military Threats or a Survival Kit?" *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 12. No. 1, 2000.
- Lynn, Gillian Goh Hui. "Seeing Beyond the Security Imperative: Rethinking North Korea's Motivations for a Nuclear Program." Working Paper of Lee Kuan Yew School of Public Policy in National University of Singapore #SPP 11-06. 2006.
- Manning, Robert A. "The United States in North Korean Foreign Policy." in edited by S. Kim. *North Korean Foreign Relations in the post-Cold War era*. Oxford University, 1998.
- McDermott, Rose. *Risk Taking in International Politics: Prospect Theory in American Foreign Policy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
- Mearsheimer, John. J. *The Tragedy of Great Power Politics*. N.Y.: W. W. Norton and Company, 2001.
- Michishita, Narushige. "Calculated Adventurism: North Korea's Military-Diplomatic Campaigns." *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 16. No. 2, 2004.
- O'Neill, Barry. *Nuclear Weapons and National Prestige*. New Haven, Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University, 2006.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. N.Y.: Addison-Wesley, 1997.
- Paul, Thazha V. *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Perry, William. Speech at a North American Luncheon in New York. 1996.
- Piazza, James A. "Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote

- Transnational Terrorism?" *International Studies Quarterly*. Vol. 52. No. 3, 2008.
- Pinkston, Daniel A. and Phillip C. Saunders. "Seeing North Korea Clearly." *Survival*. Vol. 45. No. 3, 2003.
- Rosenau, James N. "Pre-theories and Theories of Foreign Policy." *The Foreign Policy*. New York: Nichols Publishing Company, 1980.
- Rubin, Barry. "US Foreign Policy and Rogue States." *Middle East Review of International Affairs*. Vol. 3. No. 3, 1999.
- Sagan, Scott D. "Why Do States Build Nuclear Weapons?" *International Security*. Vol. 21. No. 3, 1996/97.
- Sigal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998.
- Smith, Hazel. "Bad, Mad, Sad or Rational Actor? Why the 'Securitization' Paradigm Makes for Poor Policy Analysis of North Korea." *International Affairs*. Vol. 76. No. 3, 2000.
- Snyder, Scott. *Negotiating on the Edge: North Korean negotiating behaviour*. US Institute of Peace, 1999.
- Walt, Stephen M. "Revolution and War." *World Politics*. Vol. 44. No. 3, 1992.
- Waltz, Kenneth. "More May be Better" in edited by Scott D. Sagan and Kenneth Waltz. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. N.Y.: W. W. Norton, 1995.

Abstract

On the Rationality of North Korea's Foreign Policy: The Cognitive Implication of Weak State's Strategic Interactions

Sang-Hyun Park

Understanding the regularity and rationality of North Korean foreign policy is the key factor to predict North Korea's foreign behavior. Previous studies, such as defensive rationality and offensive rationality, do not answer the question of "what kind of cognitive mechanism is in North Korea's foreign policy?" Offensive rationality can give a good explanation on the reason that North Korea should take offensive military adventures, but can not answer why the rational choice of North Korea produces irrational and unfavorable outcome to North Korea. Defensive rationality ignores strategic interaction in international relations and assumes the goal and means available to North Korea unchangeable. Ignorance and unrealistic assumptions lead defensive rationalism not to answer why North Korea continues to keep offensive militarism after having sufficient outcomes.

With combined effect of cognitive science, strategic interaction, and foreign policy of a weak state, this study produce several hypothesis to explain previous and future North Korea's behaviors

- H1: A nuclear weapon is better than no nuclear weapon in the end game.
- H2: More weapons and better delivery system, better in the end game.
- H3: More destructive power of weapons, better in the end game.
- H4: The proliferation of nuclear weapons and missile is good for economic benefits as well as for asking compensation in the end game
- H5: As for the volume of compensation for weapons and missiles, North Korea, as a weak state, is easy to ask more compensation than other countries want to pay.
- H6: North Korea, weak state in loss frame is easy to take a risky choice(military adventurism) when it does not satisfy with agreement.
- H7: North Korea, weak state, is easy to ask more when others would not want to use military power to coerce it.
- H8: North Korea tries to make time on its side with continuous development and improvement of weapons. North Korea would not agree with others easily.
- H9: North Korea, as a weak state, is very sensitive to other's military options.

Key Words: Prospect Theory, Strategic Interaction, Weak State, Foreign Policy, North Korea, Rationality

이명박 정부 출범 이후 북한의 대남 공세: 시기별 내용과 요인 분석

신 석 호*

- I. 서론
- II. 이론적 자원과 가설
- III. 대남 공세 조치의 시기별 내용과 특징
- IV. 북한 대남 공세 조치의 요인 분석
- V. 결론

국문요약

북한은 2008년 이명박 정부 출범 이후 남북관계를 지속적으로 제한, 차단했다. 이를 위한 대남 공세 조치는 시기에 따라 열 단계로 나눌 수 있다. 북한의 대남 공세에는 북한 내부요인과 남한 요인, 그리고 두 요인의 결합요인 및 미국 요인이 다음의 시기 순서대로 작용했다. 남한의 비핵·개방 3000구상 등 대북정책은 북한 입장에서는 수용하기 힘든 것이었다(남한 요인). 특히 2008년 8월 이후 북한 김정일 국방위원장의 건강 이상 이후 대남 공세가

강화됐다(내부 요인). 남한 민간단체들이 대북 전단(빠라)을 살포하고 개성공단을 통해 자본주의 사조가 유포된 것도 대남 공세의 원인이 됐다(내부요인과 남한요인의 결합). 2009년 이후에는 북미관계가 악화되면서 북한의 무력시위가 증가됐다(미국 요인).

주제어: 북한의 대남 공세, 내부 요인, 남한 요인, 미국 요인

I. 서론

이 글은 2008년 이명박 정부 출범 이후 북한의 대남 공세의 내용과 요인을 살펴보는 것을 목적으로 한다.¹ 여기서 대남 공세란 “북한이 말과 행동을 통해 남한

* 동아일보 정치부 기자

¹ 이 논문을 심사해 주신 익명의 심사위원 세 분께 감사드립니다. 필자는 2008년 12월 22일 통일연구원 통일문제연구협의회와 콘라드 아데나워재단이 개최한 ‘2008년 남북관계 평가 및 2009년 전망’ 토론회에서 이 논문을 시론적인 형태로 발표했다. 필자는 당시 발표문을 수정해 논문의 초고를 작성한 뒤 2009년 4월 30일 제출했으며 제출 직후인 5월 1일 대통령직속자문기구인 민주평화통일자문회의가 주최한 ‘언론인이 희망하는 대북정책 추진방향’ 토론회에서 발표하고 토론자들의 의견을 구했다. 최종 원고는 여기서 나온 의견과 심사위원들의 지적사항, 그리고 추가로 진행된 상황을 반영해 6월 11일 제출했다.

당국과 민간 등에 보낸 남북관계 현상 타파의지와 대북정책 전환요구, 그리고 남한 안보 위협의 메시지”라고 정의한다. 이미 나와 있는 거시적 분석들²과의 차별성을 가지기 위해 2008년 1월 1일부터 2009년 5월까지 1년 5개월 동안 북한이 남한에 전달한 중요 공세 메시지 72건을 분석 대상으로 한다.³ 주요 공세 조치들의 성격에 따라 10구간으로 시기를 구분하고 각 시기별 내용과 특징을 설명한 뒤 각 시기별로 어떤 요인이 지배적이었는지 학문적인 추정(academic guessing)을 해 본다.

북한은 2007년 12월 19일 대통령 선거에서 한나라당 이명박 후보가 당선된 이후 남한과의 관계를 지속적, 단계적으로 차단해 왔다. 김대중 노무현 정부가 10년 동안 대북 ‘화해·협력’ 및 ‘평화·번영’ 정책(이하 햇볕정책)을 실시하는 동안 가까워진 남한과의 거리를 다시 띄우는 작업을 진행한 것이다. 햇볕정책이 진행된 10년 중에도 북한은 종종 남한과의 거리 띄우기를 시도했지만 일시적이었고 다시 복원되었다. 이에 비해 2009년 5월 말 현재까지 북한은 ‘남한과의 거리 띄우기’를 한 번의 후퇴도 없이 일관되게 실행했다.

그 과정은 단계적이었으며 10개 구간으로 나눌 수 있다.⁴ ① 남한 새 정부 대북 정책 관망(2008년 1월 1일~3월 23일) ② 당국간 관계 단절 이후 대남 불만 제기(3월 24일~7월 10일) ③ 금강산 관광객 피격 사망 사건(7월 11일~8월 중순) ④ 김정일 국방위원장(이하 김 위원장)의 건강 이상(8월 중순~9월 30일) ⑤ 개성공단 통행 제한 및 차단(10월 1일~12월 31일) ⑥ 대남 정치 군사적 도발 위협(2009년 1월 1일~3월 2일) ⑦ 개성공단 통행 전면 차단 및 현대아산 근로자 A씨 억류(3월 2일~3월 30일) ⑧ ‘인공위성 광명성 2호’ 장거리 로켓 발사 전후 긴장 유발(3월 30일~4월 18일) ⑨ 개성공단 당국간 접촉(4월 16일~5월 15일) ⑩ 2차 핵 실험 강행 전후 긴장 유발(4월 29일~5월 30일) 등이 그것이다.⁵

² 이 주제에 대한 기존 연구로는 최진옥, “북한의 대남 비방·협박과 남북관계 전망” (통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의 발표문, 2009.4.8); 유호열, “2009년 북한의 위협 행태와 의도” (2009 국가안보전략연구소 학술회의 발표문, 2009.4.2); 고재홍, “북한의 대남정책과 우리의 대응 방안: 최근의 대남 ‘군사위협’ 공세를 중심으로” (북한연구학회 및 동국대 북한연구소 춘계 학술회의 발표문, 2009.3.27) 등이 있다.

³ 분석 대상은 북한의 말과 글(중요도의 순으로 사실, 성명, 담화, 논평, 보도, 문답)과 실제 행동(중요도 순으로 무력행사, 실력행사, 대면통지, 유선통지) 중에서 남한 당국과 여론에 파급력이 컸던 것을 엄선한 것이다.

⁴ 필자가 엄밀한 학문적 기준을 세우고 시기를 구분한 것은 아니다. 그러나 독자들은 한 시기가 다른 시기와 내용적으로 구분된다고 인식할 수 있을 것이다.

⁵ 이슈의 연속성과 단절성에 따라서 일부 겹치는 기간도 있고 작위적으로 구분한 기간도 있다.

북한이 다양한 대남 공세를 취하게 된 것에는 몇 가지 원인과 목적이 있다. 이를 통칭해 요인이라고 한다. 이에 대해서는 전통적으로 세 가지 설명이 존재해 왔다. 바로 ‘내부 요인’과 ‘남한 요인’, ‘미국 요인’ 등이 그것이다. 북한의 대남 공세를 추동한 원인과 또 북한이 대남 공세로 노리는 목적이 내부에 있거나 남한에 있거나 미국에 있다는 것이다. 더 쉽게 말해 ‘(내부, 남한, 미국) 때문에 대남공세를 했다’거나 ‘(내부, 남한, 미국)에 대한 정책적 효과를 위해 대남공세를 폈다’는 식의 설명이다.

이 논문은 상기 요인론을 대체로 받아들이는 입장에서 세 가지 문제의식을 제시한다. 첫 번째로 그동안 세 요인론이 ‘귀에 걸면 귀걸이, 코에 걸면 코걸이’ 식으로 어느 시기에나 똑같이 작용하는 것처럼 상용돼 왔다는 것이다. 다음으로 세 요인론은 전문가들에 따라 ‘이념적’으로 사용된 측면을 부정할 수 없다. 일부 북한에 ‘유화적인’ 측에서는 ‘대남 요인’을 강조했다. 북한의 대남 공세는 남한의 대북정책에 반대하고 이를 수정하기 위한 것이라는 설명이다. 반대로 북한에 ‘비판적인’ 측에서는 ‘내부 요인’을 강조했다. 북한의 대남 공세는 흐트러진 내부 기강 때문이며 이를 다잡기 위한 외부적 조치라는 것이다. 실제로 분석 기간 동안 양측의 논쟁은 ‘남남갈등’ 수준으로 비화되기도 했다. 세 번째로 개별 요인들의 상호 침투 가능성이 배제되어 왔다. 한 가지 요인이 다른 요인에 영향을 주고 그 역도 성립하는 경우를 배제해 왔다는 것이다.

II. 이론적 자원과 가설

북한의 대남 공세는 적극적으로 표현되는 대남정책의 일부분이라고 할 수 있다. 남북관계가 국가간의 관계이면서 동시에 민족간의 관계라는 특수성을 감안하더라도 북한의 대남정책은 보편적인 국가의 대외정책으로 볼 수 있으며 따라서 외교정책 결정요인에 관한 이론적 자원들을 활용할 수 있을 것이다.⁶ 그러나 북한의 경우 내부적인 정책결정 구조와 논의 과정을 경험적으로 관찰할 수 없다는 근본적인 한계가 있다. 따라서 북한의 대남정책 결정요인을 논하기 위해서는 북한 정치의 특수성을 먼저 고찰하고 이에 적합한 분석의 틀을 고안하는 작업이 선행되

⁶ 로즈노우(James N. Rosenau)는 대외정책에 영향을 미치는 요인을 개인차원, 역할차원, 정부차원, 사회차원, 국제체계 차원 등 다섯 가지 차원으로 나눠 설명했다. 정종욱·김태현, “외교정책의 이론,” 이상우·하영선 편, 『현대국제정치학』 (서울: 나남, 1992), p. 415.

어야 한다.

우선 1990년대 동유럽 사회주의 국가들의 체제전환에 따라 극심한 경제적 위기를 겪고 있는 북한의 입장에서 모든 정책의 가장 큰 목표는 체제의 유지라고 할 수 있다. 따라서 다른 모든 국가 정책과 마찬가지로 대남 정책은 체제유지라는 국가의 전략적 목표(strategic objective)를 달성하는데 필요한 하나의 수단이라고 할 수 있다.⁷ 그런데 북한의 체제는 김 위원장이라는 최고지도자 1인에게 정치 경제적 권력이 고도로 집중된 변질된 사회주의 체제다. 황장엽 전 노동당 비서는 이를 ‘수령 절대주의 독재체제’라고 규정했다.⁸ 황 비서에 따르면 이 체제에서 국가의 모든 정책은 수령의 권위를 높이고 수령의 지배권을 확대하는데 사용된다.⁹ 이런 논의에 따르면 북한의 대남정책의 목표는 김 위원장 개인유일체제의 안보이다. 북한체제 안보의 주체는 김 위원장 개인이며 안보의 객체는 김정일 정권의 이익 자체라는 것이다.¹⁰

이상과 같은 북한 체제의 특수성을 감안하면 북한의 국가 정책을 분석함에 있어서 엘리트론(elitism)의 관점이 유용하다.¹¹ 이 관점은 정책을 극소수인 통치 엘리트들의 선호(preference) 또는 가치의 표현으로 본다. 다시 말해 국가 정책은 대개의 경우 엘리트의 이익과 가치의 반영에 불과하다는 것이다. 이 논문은 북한의 대남정책은 자유민주주의 국가인 남한처럼 유권자와 지배 여론이 결정하는 것이 아니라 김 위원장과 소수 지배엘리트들이 북한이라는 국가의 전체 이익이 아니라 자신들의 이익을 추구하기 위해 입안해 실행한다고 가정한다. 여기서 중요한 것은 최고지도자와 지배엘리트, 인민대중을 나눠 고찰한다는 것이고¹² 대남정책에 대한 최고지도자의 이익, 지배엘리트의 이익, 인민대중의 이익이 서로 상충

⁷ 칼 폰 클라우제비츠(C.V. Clausewitz)에 따르면 전쟁에서 전략적 목표란 전쟁의 정치적 목적, 즉 평화를 뜻한다. 전술적 목표(tactical objective)는 전략적 목표에 이바지하지만 즉각적으로 평화를 가져오지는 않는 부수적인 것을 말한다. Carl von Clausewitz, *On War*, ed. and trans. by Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), p. 128.

⁸ 황장엽, 『황장엽의 대 전략: 김과 전쟁하지 않고 이기는 방법』 (서울: 조선일보사, 2003), pp. 17-20.

⁹ 황장엽, 경남대 극동문제연구소 민족공동체지도자과정 특강 (2007년 4월 30일).

¹⁰ 전현준 등, 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 224-225.

¹¹ 채경석, 『정책학원론』 (서울: 대왕사, 2005), pp. 55-57.

¹² 사회주의 국가에서도 행위자들이 가진 권력에 따라 제도적 이해관계가 다르다. Steven Saxonberg, *The Fall* (London & New York: Routledge, 2001), p. 40; 서재진, “북한의 체제 위기와 지배엘리트의 행위양식과 변화,” 서재진 외, 『사회주의 지배엘리트와 체제변화』 (서울: 생각의 나무, 1999), p. 165.

될 수 있다고 본다. 물론 권력의 서열에 따라 최고지도자-지배엘리트-인민대중의 순으로 이익이 우선 반영된다.

이상의 논의를 토대로 이 논문의 분석 대상인 2008년 1월부터 2009년 5월까지의 대남 공세를 낳은 요인에 대해 다음과 같은 가설을 제시할 수 있다. 첫째, 북한은 체제유지라는 전략적 목표를 달성하기 위해 내부, 남한, 미국을 고려해 대남 공세를 단행했다. 둘째, 그러나 북한이 처한 상황과 지도부의 전략적인 판단에 따라 각 시기별로 더 비중이 높은 요인이 존재하며 다른 요인들은 부수적일 수 있다. 셋째, 세 요인간의 상호작용이 존재하며 특히, 외부요인(남한 및 미국요인)의 침투로 인한 내부요인의 강화 현상이 있을 수 있다. 넷째, 대남공세의 원인과 목적이 된 내부 요인은 최고지도자-지배엘리트-인민대중의 차원으로 나눠 설명할 수 있다는 것이다.

<표 1> 2008년 북한의 중요 대남 공세 조치

시기	날짜	내 용	주체(매체 등)	형식
I	1. 1	신년 공동사설	당(노동신문 등)	사설
	3. 6	남한의 인권개선촉구 비난	당(조국평화통일위원회 대변인)	담화
II	27	경협사무소 납축 당국자 11명 추방	내각(민족경제협력위원회)	실력행사
	28	서해상에 단거리 미사일 3발 발사	군	무력행사
	28	“북방한계선(NLL)은 유령선”	군(인민군 해군사령부 대변인)	담화
	29	“당국간 남북대화와 접촉중단” 시사	군(장성급 회담 북측 단장)	유선통지
	30	“선제 타격 시 잿더미” 위협	군(조선중앙통신 군사논평원)	논평
	4. 1	비핵·개방 3000 구상 등 대북정책 전면 거부	당(노동신문 논평원)	논평
	3	“군사적 대응조치를 취할 것”	군(장성급회담 북측 단장)	유선통지
	5. 8	“제2의 6·25전쟁” 위협	군(조선중앙통신 군사논평원)	논평
	30	남한의 실용주의 비난	당(노동신문 논평원)	논평
	30	빼라 살포 행위 비난	군(군사실무회담 북측 단장)	유선통지
	30	서해상에 단거리 미사일 3발 발사	군	무력행사
	6. 22	“개성 및 금강산 사업 위기” 천명	군(군사회담 북측대표단 대변인)	담화
	7. 8	“6·15 및 10·4선언 입장 밝혀라”	당(조국평화통일위원회 대변인)	담화

시기	날짜	내 용	주체(매체 등)	형식
Ⅲ	12	“금강산 관광객 피격 사망 사건 책임은 남측에 있다”	내각(명승지개발지도국 대변인)	담화
	8. 3	“금강산 내 불필요한 남측인원 추방”	군(조선인민군 금강산지구 부대변인)	담화
	9 8월 10일부터	금강산 남측인원 제한	군(북남관리구역 군사실무 북한측 책임자)	유선통지
	10	금강산 남측 인원 제한 실시	군	실력행사
Ⅳ	9. 3	“여간첩 원정화 사건은 모략극” 주장	당(조국평화통일위원회 대변인)	담화
	5	김 담화	당(최고지도자)	담화
	8	공화국 창건 60돌 경축 중앙보고대회	당(엘리트 일체)	담화
Ⅴ	10. 2	“군사분계선 통행 제한 가능성”	군(군사실무회담 북측 대표단)	대면통지
	7	서해에서 단거리 미사일 2발 발사	군	무력행사
	9	“해상충돌 위기일발 사태 조성”	군(인민군 해군사령부 대변인)	담화
	16	“북남관계의 전면 차단을 포함해 중대결단”	당(노동신문 논평원)	논평
	21	빼라 살포 등 비난	내각(민주조선 개인필명)	논평
	21	빼라 살포 등 비난	당(노동신문 개인필명)	논평
	27	“군사분계선 통행 제한”	군(군사실무책임자 접촉 북측 대표단)	대면통지
	28	“우리 군대는 빈말을 하지 않는다”	군(군사회담 북측대표단 대변인)	문답
	11. 6	개성공단 현장 조사	군(국방위원회)	대면접촉
	12	“관문점 경유한 모든 남북전화 단절”	당(조선적십자회 중앙위원회)	성명
	12	“12월 1일부터 군사분계선 통한 육로통행 엄격 제한 차단”	군(장성금회담 북측 대표단 단장)	유선통지
	13	관문 경우 남북전화 단절	당(조선적십자회 중앙위원회)	실력행사
	24	개성공단 상주인력 철수와 개성관광 중단 등 통보	내각(민경협 중앙특구개발 지도총국 등)	대면통지
	30	개성공단 상주인원 880명 제한 등	내각(상동)	유선통지
	12. 1	육로 통행 제한 차단조치 단행	군	실력행사
17	개성공단 현장 조사	군(국방위원회)	대면접촉	

※6자회담 관련 통상적인 위무성 발표는 제외.

<표 2> 2009년 북한의 중요 대남 공세 조치

시기	날짜	내 용	주체(매체 등)	형식
VI	1. 1	신년 공동사설	당(노동신문 등)	사설
	17	전면대결 등 군사조치 3개항 발표	군(조선인민군 총참모부 대변인)	성명
	30	남북합의 무효 및 NLL 조항 폐지	당(조국평화통일위원회 대변인)	성명
	2. 2	남조선 비핵화 주장	군(조선인민군 총참모부 대변인)	문답
	16	“반통일 호전세력에게 철추”	당(엘리트 일체)	담화
	19	“우리군대가 전면대결상태 진입”	군(조선인민군 총참모부 대변인)	문답
	21	“역적패당과 결판”	당(조국평화통일위원회 대변인)	담화
	24	대포동 2호 시험발사 예고	당(조선우주공간기술위원회 대변인)	담화
	26	“도발자의 아성까지 초토화”	당(조국평화통일위원회 대변인)	문답
	28	“군사분계선(MDL) 도발에 대응”	군	유선통지
	3. 2	이명박 대통령 3.1절 기념사 비판	당(조국평화통일위원회 대변인)	담화
	VII	2	북한-유엔사 장성급 회담	군
5		“남측 민항기 안전담보 못해”	당(조국평화통일위원회 대변인)	성명
6		북한-유엔사 장성급 회담	군	대면통지
9		“동해선 군 통신 차단”	군(조선인민군 총참모부 대변인)	성명
9		“무자비한 징벌 명령 하달”	군(조선인민군 최고사령부)	보도
9		개성공단 통행 전면차단(1일차)	군	실력행사
11		“자주권 수호 위해 필요 조치”	내각(외무성)	문답
13		개성공단 통행 전면차단(2일차)	군	실력행사
14		개성공단 통행 부분차단	군	실력행사
14		“대화하려면 남측 정부 사과해야”	당(조국평화통일위원회 서기국)	보도
15		개성공단 통행 부분차단	군	실력행사
16		개성공단 통행 부분차단	군	실력행사
20		개성공단 통행 전면차단(3일차)	군	실력행사
30		개성공단 근로자 A씨 억류	내각(출입국사무소)	실력행사

시기	날짜	내용	주체(매체 등)	형식
Ⅷ	30	“남한 PSI 참여는 선전포고”	당(조국평화통일위원회 대변인)	담화
	4. 2	“미사일 요격 움직임에 보복타격”	군(조선인민군 총참모부)	보도
	5	광명성 2호 장거리 로켓 발사	당·군·정	무력행사
	18	“서울이 군사분계선에서 50km” 위협	군(조선인민군 총참모부 대변인)	문답
Ⅸ	21	“개성공단 조항 및 계약 재검토”	내각(중앙특구개발지도총국)	대면통지
	5. 15	“개성공단 법규 및 계약 무효”	내각(중앙특구개발지도총국)	유선통지
Ⅴ	25	북한, 2차 핵실험 실시	당·군·정	무력행사
	27	서해상 무력 도발 위협	군(조선인민군 판문점대표부)	성명
	27	“실제적인 행동조치로 대응”	당(조국평화통일위원회)	성명

※6자회담 관련 통상적인 의무성 발표는 제외.

Ⅲ. 대남 공세 조치의 시기별 내용과 특징

1. 보편적인 특징

가. 대남 공세의 지속적인 강도 증가

이 논문의 분석 대상은 <표 1> 및 <표 2>와 같다. 공세 조치는 I(관망), III(금강산 관광객 피격 사망 사건), IV(김 위원장 건강 이상)시기를 제외하고 지속적으로 단행됐다. 특히 V 시기 이후 공세 조치의 밀도와 강도가 지속적으로 높아졌다. 대남 공세의 총 횟수도 늘어났고 말이나 글(중요도의 순으로 사실, 성명, 담화, 논평, 보도, 문답)이 아닌 실제 행동(중요도 순으로 무력행사, 실력행사, 대면통지, 유선통지)으로 자신들의 의사를 표현하는 경우가 늘어난 것을 경험적으로 관찰할 수 있다. 이를 <표 3>과 <표 4>로 나타낼 수 있다.

대남 공세가 양적으로 집중된 시기는 2008년 3월부터 7월까지의 II시기와 2008년 10월부터 12월까지의 V 시기, 그리고 2009년 1월부터 3월까지의 VI, VII 시기다. 세 시기별 조치의 건수는 13건, 16건, 25건(11건+14건)으로 늘어난 것을 알 수 있다. 또 대남 공세 조치의 질적 수준을 파악하기 위해 월별로 지수화한 결과 2008년 3월이 465점, 2008년 10월이 580점, 2009년 3월이 1,270점으로 각각 고점을 높여가고 있다는 것을 알 수 있다. 이를 <그림 1>로 나타낼 수 있다.

<표 3> 북한 대남 공세 조치 기간별 주요 내용

항목/시기	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	계	
기 간	2008. 1~3	3~7	7~8	8~10	10~12	2009. 1~3	3	3~4	4~5	4~5		
총 건수	2	13	4	3	16	11	14	4	2	3	72	
주체 별	당	2	3	0	3	4	7	2	2	0	2	25
	군	0	9	3	0	9	4	10	2	0	1	38
	내각	0	1	1	0	3	0	2	0	2	0	9
방법 별	말·글	2	10	3	3	9	11	5	3	1	2	49
	행동	0	3	1	0	7	0	9	1	1	1	23

* 행동은 무력행사, 실력행사, 대면통지(접촉) 포함

<표 4> 북한 대남 공세 월별 지수

월	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5
건수	1	0	6	2	4	1	2	3	3	8	6	2	3	7	16	4	4
지수	80	0	465	150	315	70	120	250	210	580	480	185	230	460	1270	490	715

* 지수 계산식

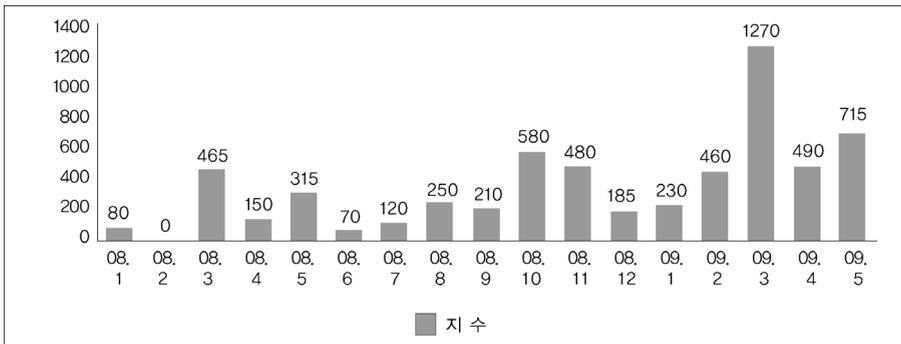
북한의 대남공세 건당 최고 100점을 부여해 월 단위로 합산

▽주체별 점수=당(50), 군(50), 내각(30)

▽방법별 점수=무력행사(50), 실력행사(45), 대면통지(40), 유선통지(35), 사설(30), 성명(25), 담화(20), 논평(15), 보도(10), 문답(5)

▽한반도를 직접 위협하는 장거리 로켓 발사는 3000점, 2차 핵실험은 500점 부여.

<그림 1> 북한의 대남 공세 월별 지수 그래프



북한의 공세가 양적 질적으로 집중된 세 시기의 양태를 다시 <표 5>로 비교할 수 있다. 북한은 II시기에 당국과의 관계를 단절한 뒤 민간관계는 그대로 유지하면서 자신들이 불만스럽게 생각하는 의제들을 병렬적으로 내놓는다. 이 때는 행동보다는 말이 더 중요한 수단이었다. VI시기에 들어서는 민간 관계도 제한적으로 차단했으며 말 뿐이 아니라 ‘12·1’조치라는 적극적인 행동화를 단행했다. VI시기 이후에도 적극적인 행동화가 특징이다. VI시기 이후에는 군이 직접 현장에 모습을 드러내기 시작했으며 결국 장거리 로켓 발사와 2차 핵실험이라는 극단적인 무력시위에 이른다.

<표 5> 북한 대남 공세 집중 시기별 양태 변화

항 목	II시기	V시기	VI, VII, VIII시기
공세의 내용	남북 당국간 관계 단절 및 남북 갈등 의제 제기	육로를 통한 개성공단 등 민간 통행 제한 및 차단	대남 무력 충돌 및 장거리 로켓 발사 등을 통한 국제적 무력시위
압박의 형태	남한 대북정책에 대한 불만을 다양하게 열거	행동화의 목표를 제시하고 단계적 압박	행동화의 목표를 제시하고 단계적 압박
압박의 수단	말 위주	행동 위주	행동화
민간 관계	유지	제한적 차단	전면적 차단
내부 긴장 조성	시장 단속 위주	정보 유통 단속 강화	전쟁 대비 훈련 강화

나. 퇴행적 단절과 공세적 군사력 강화

북한은 대남 공세를 통해 능동적으로 새로운 관계를 만들어 나가는 것이 아니라 기존에 형성된 관계를 제한, 차단하는 퇴행적인 행태를 나타냈다. 북한은 성명이나 언어로는 남한에 대한 무력 도발을 예고했지만 2009년 5월 말 현재까지 실행하지 않았다. 실력행사의 대부분은 대부분 남북의 거리를 띄우는 퇴행적인 내용이었다.¹³ 북한의 무력시위¹⁴ 역시 특정국을 향한 무력 도발은 아니지만 핵 폭발

¹³ △남한 당국자 추방(2008년 3월 27일) △금강산 남측 인원 일부 추방(2008년 8월 10일) △판문점 남북 당국간 전화 단절(2009년 11월 12일) △개성공단 육로통행 제한 차단조치(2008년 12월 1일) △개성공단 통행 전면차단(2009년 3월 9~20일) △개성공단 근로자 연행 및 억류(2009년 3월 30일) 등이다.

¹⁴ △서해안 미사일 발사(2008년 3월 28일 및 5월 30일, 10월 7일) △‘인공위성 광명성 2호’ 장거리 로켓 발사(2009년 4월 5일) △2차 핵실험(2009년 5월 25일) 등이다.

력 강화와 이를 운반하는 장거리 미사일 능력 강화를 보여주었다는 점에서 한반도에서의 군사적 헤게모니를 장악하려는 적극적 조치라고 평가할 수 있다.

다. 주체별, 방식별 특징

대남 공세의 주체를 당-군-정으로 나눌 경우 거의 모든 시기에 군이 당을 앞섰다. 구체적으로는 38건-25건-9건의 순이다. 이는 남한의 정권 교체 이후 과거 대남 협상을 담당했던 노동당 통일전선부가 몰락하고 군부가 대남 공세의 전면에 나선 것을 반영한다. 조선인민군 총참모부가 가장 많은 6건 등장했다. 특히 총참모부 대변인은 올 1월 17일과 3월 9일 조선중앙TV에 출연하는 등 모두 5차례 등장했다. 조선인민군의 최고 작전기관인 최고사령부(사령관 김정일)도 3월 9일 등장해 “무자비한 징벌 명령을 하달했다”고 위협했다. 국방위원회 간부들도 2차례나 모습을 드러냈다.

그러나 가장 많은 조치를 내놓은 단일 기관은 노동당 대남기구인 조국평화통일위원회(조평통)다. 조평통은 지난 해 3월 6일 남한 새 정부의 북한 인권문제 제기에 반발하는 담화를 발표한 것을 시작으로 총 11건의 대남 공세 조치를 발표했다. 조평통 대변인은 이 가운데 9건을 발표했다.¹⁵ 내각에서는 개성공단을 담당하는 중앙특구개발지도총국이 3차례 나왔다.

북한의 공세 조치의 형식은 말과 글(49건)이 행동(23건)보다 많았다.¹⁶ 그러나 시간이 흐를수록 행동이 늘어났다. 북한이 실제 행동으로 남한을 압박한 사례는 공세가 집중된 II기간이 3건, V기간이 7건, VII기간이 9건으로 늘어났다.

2. 각 시기별 특징

가. 제 I 기간

북한은 2008년 1월 1일자 노동신문 등에 게재한 신년 공동사설에서 한 해 대남

¹⁵ 조평통은 당 외곽단체로 남한 및 해외 한국인을 포섭해 통일전선을 만들고 남한 내 국론 분열 및 친북여론 조장을 위한 선전 공세가 주요 임무다. 유영옥, “최근 북한의 위협에 대한 우리의 대응책” (2009 국가안보전략연구소 학술회의 발표문, 2009. 4. 2).

¹⁶ 행동을 통한 공세는 중요도 순으로 △무력행사(5건) △실력행사(11건) △대면접촉 및 통지(8건) △유선통지(8건) 순이었다. 말과 글은 중요도 순으로 △사설(2건) △성명(7건) △담화(15건) △논평(7건) △보도(3건) △문답(6건) 등으로 나타났다. 행동은 말과 글이라는 간접적인 방법이 아니라 자신들이 원하는 것을 직접적으로 전달하는 것이어서 강도가 더욱 세다고 할 수 있다.

정책의 목표를 천명했다.¹⁷ 주요 내용은 6·15공동선언과 그 실천 강령으로서의 10·4선언의 이행, 우리민족끼리의 원칙 등으로 북한이 2000년도부터 새롭게 추구한 대남 정책의 목표와 동일하다.¹⁸ 북한은 이후 3월 하순까지 이렇다 할 대남 메시지를 내놓지 않으며 2월 출범한 이명박 정부를 관찰하는 모습을 나타냈다. 동시에 기존 당 통일전선부 소속 대남 협상라인에 대한 숙청을 단행했다.

나. 제Ⅱ기간

북한은 3월 24일 개성공단 내에 있는 남북경제협력협회사무소(경협사무소)에 있는 남한 당국자 11명에게 사실상 추방 명령을 내려 남측 당국간 관계를 단절했다.¹⁹ 이후 민간과의 관계만 유지하는 ‘통민봉관’ 정책을 시작했다.²⁰ 북한은 이어 4월 1일자 노동신문 ‘논평원의 글’을 통해 이명박 대통령에 대한 실명 비난을 시작했다.²¹ 이어 대략 7월 초순까지 남한의 대북정책과 군사훈련 등을 조목조목 비판했다. 북한의 비난 대상은 △비핵·개방 3000구상과 상생 공영 대북정책 △북한 인권문제 제기 △남한의 해상 북방한계선(NLL) 고수 정책 △실용주의 △한미 합동 군사 훈련 등이다. 북한 군부는 이미 5월 30일 군사 실무회담 북측 단장의 전화 통지문을 통해 남측 민간단체의 대북 전단(빠라) 살포 행위를 비난했다. 북한은 또 6월 22일에는 군사회담 북측대표단 대변인 명의로 3통 이행 지연을 문제로 삼아 개성공단과 금강산 사업의 위기론을 들고 나왔다.

다. 제Ⅲ기간

2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격 사망 사건이 발발한 이후 북한은 이 사건에 대한 남한 측의 공세에 대응하면서 이전과 같은 적극적인 대남 공세를 잠시

¹⁷ 북한은 2008년 신년 공동사설을 통해 “북남관계 발전과 평화번영을 위한 10·4 선언은 민족의 자주적 발전과 통일을 추동하는 고무적 기치이며 6·15 공동선언을 구현하기 위한 실천적 강령”이라고 규정했다. 이어 “10·4 선언을 철저히 이행함으로써 북남관계를 명실 공히 우리민족끼리 관계로 전환시키고 평화번영의 새로운 역사를 창조해 나가야 한다”고 주장했다.

¹⁸ 북한의 대남정책 목표는 건국 초기의 ‘무력 적화통일 추구’에서 2000년 6·15공동선언 이후에는 ‘공존·실용주의’로 변화하였다. 양무진, “2000년 이후 북한의 대남정책: 지속과 변화” (미공개 내부 보고서, 2008).

¹⁹ 이 조치는 3월 26일 있었던 남한 통일부의 대통령 업무보고를 겨냥해 시기를 조율한 것으로 보인다. 당국자들이 철수한 것은 3월 27일 새벽이었다.

²⁰ 『동아일보』, 2008년 5월 14일.

²¹ “남조선당국이 반복대결로 얻을 것은 파멸뿐이다,” 『노동신문』, 2008년 4월 1일.

중단했다. 이 기간 동안 북측의 대응은 7월 12일 명승지개발 지도국 대변인 명의
로 사건에 대한 유감을 표시하고 책임을 남측에 전가하는 담화를 발표한 것과 8월
3일과 9일 각각 군부 명의로 금강산 내 상주인원 철수 등의 조치를 밝힌 뒤 10일
부터 실행하는 등 4건에 불과하다. 금강산 남측인원 추방 조치는 남한 당국이 북
측에 진상규명 및 재발방지를 요구하며 금강산 관광을 중단한 것에 대한 대응이
어서 의도적이고 적극적인 제한 및 차단 조치는 아니다.

라. 제Ⅳ기간

김 위원장은 2008년 8월 중순 뇌졸중으로 쓰러져 치료를 받은 것으로 추정된다.
그의 공개 활동 보도는 8월 14일 군부대 시찰을 이후로 중단된다. 김 위원장이
정부 수립 60주년이 되는 9·9절 행사장에 나타나지 않아 국내외의 관심이 온통
그의 건강 문제에 쏠린 가운데 북한의 대남 공세는 거의 중단됐다. 북한은 8월 중
순부터 9월 말까지 여간첩 원정화 사건에 대한 조국평화통일위원회 성명 1건 등
총 3건의 대남 메시지를 내놓고 일체 대남 공세를 하지 않았다. 북한 언론은 이
기간 이명박 대통령에 대한 비난의 빈도를 줄였다.

이 기간 동안 김 위원장 명의의 담화(9월 5일자)와 당·정·군 5대 권력기관 명의
의 공화국 창건 60돌 경축 중앙보고대회 문건(9월 8일자)이라는 중요한 내부 문건
이 외부로 공개되었는데 이 문건 중 남한에 대한 비난의 비중과 강도가 매우 낮았
다는 사실은 시사하는 바가 크다. 구체적으로 김 위원장의 담화에는 남한에 대한
비난의 내용이 전혀 없다. 대신 “역사적인 6·15북남공동선언과 10·4선언에 대한
입장과 태도는 북과 남의 화합과 대결, 통일과 분열을 가르는 시금석”이라는 원칙
적인 입장만 강조했다.²² 중앙 보고대회 문건도 다소 비판적인 내용을 담고 있지
만 남한의 대북정책을 조목조목 반박하는 식의 서술은 없다.²³

마. 제Ⅴ기간

10월 4일 김 위원장이 축구경기를 관람했다는 북한 언론 보도가 나온 것과 동
시에 북한의 대남 공세가 다시 강화됐다. 북한은 10월 2일 열린 남북 군사실무회

²² 김, “조선민주주의인민공화국은 불패의 위력을 지닌 주체의 사회주의 국가이다,” 『조선중앙방송』, 2008년 10월 10일.

²³ “공화국 창건 60돌 경축 중앙보고대회 보고문,” 『조선중앙방송』, 2008년 9월 8일.

담에서 남측 민간단체들의 대북 전단(빠라) 살포 문제를 본격적으로 거론하고 나왔다. 이들은 남측의 사과와 책임자 처벌, 재발방지 약속 등을 요구했다. 그렇지 않을 경우 개성공단 사업에 나쁜 영향을 미치고 남측 인원의 군사분계선 통행이 제대로 실현될 수 없으며 개성과 금강산지구 내 남측 인원의 체류가 불가능해 질 수 있다고 ‘12·1조치’를 예고했다.

북한 노동신문은 10월 16일 세번째 ‘논평원의 글’을 통해 “북남 관계의 전면 차단을 포함한 중대 결단”을 예고했다.²⁴ 글은 △북한 급변사태 및 대응 방안 논의 △통일안보 교육 강화 △금강산 관광객 피격 사망 사건에 대한 강경 대응 △여간첩 사건 적발 △한·미 합동군사훈련 등을 “반 공화국 책동”으로 규정했다. 이어 북한의 당·정·군 등 지배엘리트 집단 모두가 돌아가며 남측 민간단체의 대북 전단(빠라) 살포에 대한 비난을 하며 개성공단 통행 제한 및 차단 조치를 예고했다. 11월 13일부터 판문점을 통한 남북 통신선도 차단했다. 이어 12월 1일부로 개성공단 통행의 제한 및 차단 조치를 단행했다.²⁵

바. 제Ⅵ기간

북한은 2009년 들어 1월과 2월까지 남한에 대한 직접적인 무력 도발 가능성을 들고 나왔다. 1월 17일 조선인민군 총참모부 대변인을 조선중앙TV에 출연시켜 “(남한에 대한) 전면 대결태세”를 강조했다. 북한 조국평화통일위원회 대변인은 1월 30일 서해 북방한계선(NLL) 부근에서의 대남 무력 도발을 시사하는 성명을 발표했다. 2월 28일에는 군 통지문을 우리 측에 보내 “군사분계선(MDL) 도발에 대응하겠다”고 위협했다.

사. 제Ⅶ기간

이 기간의 대남 공세는 한국뿐만 아니라 미국을 포함한 한미동맹에 대한 공세라고 할 수 있다. 북한은 3월 9일부터 20일까지 진행된 ‘키 리졸브’와 ‘독수리’ 등 한미 군사연습이 자신들에 대한 전쟁연습이라며 “무자비하게 징벌하겠다”고 위협했다(3월 9일). 또 북한은 훈련 기간 동안 개성공단 통행을 총 3일 전면 차단

²⁴ “어리석은 망상을 추구하는 자들과는 끝까지 결판을 볼 것이다.” 『노동신문』, 2008년 10월 16일.

²⁵ 이 조치의 주요 내용은 ①공단 관리직 축소 ②입주사 직원 축소 ③경의선 동해선 육로 통행 제한 ④개성관광 중단 ⑤경협사무소 폐쇄 ⑥경의선 운행 중단 등이다. 『동아일보』, 2008년 12월 25일.

했다. 북한은 이 기간 동안 주민들을 상대로 전쟁 대비 훈련을 강화하며 전시상태를 연출했다.²⁶ 그리고 3월 30일 현대아산 근로자 A씨를 억류했다.

아. 제Ⅷ기간

북한은 2월 24일 동해에서의 장거리 미사일 발사를 예고했고 남한 정부가 이에 대한 대응으로 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 전면 참여 의사를 밝히자 3월 30일 이를 ‘선전포고’라고 선언했다. 4월 5일 국제사회의 반대에도 장거리 로켓인 ‘인공위성 광명성 2호’를 발사한 이후 국제사회의 제재를 핑계로 한국과 미국 등 국제사회를 동시에 위협하는 전술을 들고 나왔다. 4월 18일 남한에 대한 군사적 위협인 ‘서울 50km’ 발언이 나왔다.

자. 제Ⅸ기간

북한은 4월 16일 오후 남한에 통지문을 보내 돌연 당국간 접촉을 제의했다. 21일 개성공단에서 열린 남북 당국간 접촉에서 북한은 개성공단 입주 기업들에게 제공했던 특혜 조항과 공단과 관련된 기존 계약을 재검토하겠다고 일반적으로 선언했다.²⁷ 남북 당국간 접촉을 재개하고 북한의 대남 공세 조치의 이슈에 정치 군사 이외에 경제 이슈를 추가했다는 점은 이전 기간과 확연하게 구분되는 특징이다. 대화 국면은 5월 15일 북한의 기존 법규와 계약에 대한 일방적인 무효 선언으로 일단 단절됐다가 6월 이후 재개됐다.²⁸

차. 제Ⅹ기간

북한은 장거리 로켓 발사에 대한 국제사회의 제재에 반발하면서 4월 29일 추가 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 시험을 예고했다. 북한은 5월 25일 2차 핵실험을 감행했고 남한 정부가 이에 대응해 5월 26일 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 전면 가입을 선언하자 이를 비난하며 군사적 도발위협을 했다.

²⁶ 『동아일보』, 2009년 1월 28일 및 2월 4일.

²⁷ 북한은 특혜조치 재검토와 관련해 공단 토지임대차계약을 다시 하고 10년간의 유예기간을 두어 2014년부터 지불하게 된 토지사용료를 6년으로 앞당겨 지불하도록 하겠다고 주장했다. 또 북측 노동자들의 임금을 현실에 맞게 다시 조정하겠다고 밝혔다. 북한 주장이 구체적으로 무엇을 뜻하는지와 이에 대한 남측의 입장에 대해서는 『동아일보』, 2009년 4월 27일.

²⁸ 남북 당국간 2차 실무회담은 6월 11일 개성공단에서 열렸다.

IV. 북한 대남 공세 조치의 요인 분석

이상과 같은 역사적 사실에 따라 이 장에서는 시기별로 북한 대남 공세 조치에 영향을 미친 요인들을 살펴보기로 한다. 필자가 앞선 시기 순으로 주된 영향을 주었다고 주장하는 요인 순서로 나열하면 남한 요인→내부 요인→미국 요인의 순서다.

1. 남한 요인

이명박 정부는 출범 이후 선거 공약이던 남한의 ‘비핵·개방 3000구상’을 대북정책의 주요 골간으로 제시했다.²⁹ 이 구상은 북한에 이로운 것이다. 남한이 북한의 비핵화와 개방화, 그리고 10년 내에 1인 당 국민소득을 3,000달러로 높이는 것을 돕겠다는 것이 골자다. 이후 제시된 ‘상생·공영’ 대북정책 등 남한의 새 대북정책은 북한이 비핵화·개방화, 그리고 경제 개발을 이뤄 국제사회의 건전한 일원이 되도록 돕겠다는 마스터플랜이자 비전인 것이다.

그러나 북한은 2008년 4월 1일자 노동신문 논평원의 글에서부터 이 구상으로 대표되는 남한의 새 대북정책을 거부하기 시작했다. 그 이유를 ‘수용능력’이라는 개념으로 설명할 수 있다.³⁰ 북한은 남한이 제시한 비전을 달성하는데 수반되는 엄청난 변화를 감당할 의사와 능력을 가지지 못하고 있기 때문에 거부할 수밖에 없다는 논리다. 자신들이 남한을 비롯한 국제사회가 요구하는 변화의 요구를 수용할 의사도 능력이 없다는 것을 잘 아는 북한 지도부는 비핵화하고 개방화하면 체제, 구체적으로는 김정일 정권을 유지할 수 없다고 보기 때문에 이 공약을 받아들이기 힘든 것으로 보인다.

실제로 북한은 미국 부시 행정부와 6자회담을 계속하면서도 내부적으로 절대 핵을 포기하지 않을 것이라고 선전했고³¹ 2차 핵실험 감행으로 핵보유국이 되겠다는 뜻을 명확하게 했다. 북한이 10년 내에 1인 당 국민소득을 3,000달러로 끌어올리려면 개방을 해 외부 지원을 받는 것 외에 현재의 정치·경제 체제를 대대적으로 개혁해야 한다. 북한 지도부는 자칫 수령 절대주의 체제의 유지라는 전략적 목

²⁹ 이 글에서 남한의 새 대북정책을 구체적으로 다루지는 않는다. 새 대북정책의 핵심 내용인 비핵·개방 3000구상의 자세한 내용에 대해서는 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방3000정책의 이론적 체계 연구』(서울: 통일연구원, 2008) 참조.

³⁰ 북한의 ‘수용능력’을 검토한 것으로 박형중, “오바마 행정부의 대북정책과 북한의 수용 능력 그리고 남-북-미 관계 전망,” 『미국 신정부 출범과 대북·통일정책 추진 방향』(서울: 통일연구원, 2008), pp. 25-38.

³¹ 오동룡, “핵무기 절대 포기 안 한다,” 『일간조선』, 2008년 9월호.

표에 위협이 될 수 있는 대대적인 변화를 원치 않을 것이 분명하다. 따라서 북한이 2008년 상반기에 대남 공세의 수위를 높인 것은 주로 남한 요인 때문이라고 할 수 있다. 남한의 새 대북정책에 대한 불만을 표시하고 향후 정책의 전환을 요구하기 위해 대남 공세를 강화했다는 것이다.

실제로 북한은 제Ⅱ시기 이후 적극적으로 남한 새 정부 길들이기 및 대북정책 전환 책동을 벌였다. 북한은 이를 통해 남남갈등 유발을 통한 남한 내부 분열도 노렸다. 전략론에 따르면 공격자가 전략적·전술적 목표를 달성하기 위해서는 상대방의 ‘힘의 중심부(center of gravity)’에 모든 자원을 집중해야 한다.³² 북한은 대의 민주주의 국가인 남한의 대북정책을 좌우하는 힘의 중심부는 정부가 아니라 정부를 선택할 수 있는 유권자와 여론에 있다는 사실을 잘 알고 있을 것이다. 따라서 북한은 남남갈등을 조장해 남한 내 보수 여론을 약화시키고 진보 여론을 키우기 위해 대남 공세를 지속적으로 폈다고 본다.³³

2. 내부 요인

그러나 남한 요인이 모든 것을 설명하지는 못한다. 특히 금강산 관광객 피격 사망 사건과 김 위원장 건강 이상 기간 동안 대남 공세의 감소와 2008년 10월 이후의 공세 강화를 설명하지 못한다. 왜냐하면 남한의 대북정책은 이명박 정권 출범 이후 크게 변화하지 않았기 때문이다. 이에 따라 제Ⅴ기간 이후의 대남공세 강화는 북한의 내부 요인을 중심으로 설명할 수 있다는 것이 이 논문의 핵심적인 주장이다.³⁴ 우선 내부 요인 자체를 설명하고 그 다음으로 남한 요인과 내부 요인의 상호작용의 측면을 다룬다.

북한 최고지도자이자 북한의 체제 그 자체라고 할 수 있는 김 위원장의 건강 이상은 2008년 10월 이후 북한이 대남 공세를 강화하는 결정적인 원인이었다고 할 수 있다. 이는 앞에서 제기한 ‘최고지도자’ 레벨에서의 분석에 해당한다. 북한 내부 정보에 따르면 김 위원장이 쓰러진 이후 북한 체제는 급속도로 경직됐다. 북한은 2008년 10월 중순 조선노동당 내 비서국이 임명한 고위 간부들의 동향을 24시간 파악해 보고하도록 체제유지 담당 기관인 국가안전보위부에 지시한 것으로

³² Carl von Clausewitz, *On War*, p. 209.

³³ 북한 조선노동당 통일전선부 소속 대남 선전선동 조직인 반제민전(반제국주의민족민주전선)은 한국 내 촛불시위가 최고조에 달했던 6월 10일 3개항의 시국선언을 발표하고 한국 내 친북 세력들을 상대로 반정부 및 반미 투쟁을 선동했다. 『동아일보』, 2008년 6월 19일.

³⁴ 북한 대남 공세의 내부요인과 혼합요인에 대해서는 『신동아』, 2009년 4월호에 상세하게 기술했다.

알려졌다.³⁵ 김 위원장에 대한 절대 충성이 약화될 것을 우려한 핵심 측근들이 엘리트들에 대한 단속을 강화하기 위한 것으로 분석된다. 북한은 또 외국 정보기관들이 대북 정보활동을 벌이고 있는 중국지역에서 내부 비밀 누설자 색출활동을 벌였다. 또 내국인의 해외출장을 제한하고 외국인들의 방북을 선별적으로 허용하는 등 외부정보의 유입과 유언비어 확산 방지에 부심했다.

김 위원장의 건강 이상에 따라 북한 지도부는 후계자 지명 문제를 서둘렀고 이로 인한 체제의 불확실성 증가 및 내부 단속 필요성도 2009년 이후 대남 공세 강화의 결정적인 요인이었다고 할 수 있다. 남한의 국가정보원은 2009년 6월 1일 김 위원장이 3남 김정운을 후계자로 지명했다는 첩보가 최종 확인됐다고 판단하고 국회 정보위원회 위원들에게 통보했다.³⁶ 정보 소식통들에 따르면 김 위원장은 ‘3대 세습’을 기정사실화하고 2009년 초부터 후계체제 구축에 박차를 가해 왔다. 국정원은 5월 28일 북한이 해외공관에 관련 전문을 보낸 것을 확인하고 김정운 지명설을 최종 확인했으며 북한의 핵실험 등 일련의 대외 강경 정책이 새 후계자의 ‘업적쌓기’의 성격이 강하다고 관측했다. 이 기간 동안 북한 내부에 김정운 후계자 지명설이 광범위하게 확산됐고³⁷ 이에 반대하는 대중들의 불만도 나타나 북한 지도부로서는 후계문제 논의로 이완된 내부를 단속하기 위해 대남 및 대외 공세를 강화할 필요성이 컸던 것으로 분석된다.

한편 ‘엘리트 레벨’과 ‘인민대중 레벨’에서도 북한 지도부가 대남 공세를 강화할 내부 요인이 있었다. 먼저 2005년 이후 북한 내부에 엘리트 재편이 있었다. 북한이 2002년 7·1경제관리개선조치와 2003년 종합시장 도입 등 제한적인 개혁·개방 정책을 폈던 2000년부터 2005년까지 영향력을 발휘했던 일부 엘리트들이 2005년 하반기 이후 장성택 당 중앙위 행정부장을 핵심으로 하는 보수적인 엘리트 그룹으로 재편됐다는 것이다.³⁸ 이에 따라 남한 햇볕정책의 파트너였던 최승철 통전부 부부장 등이 자리에서 물러나고 대신 군부가 대남 정책 실행의 전면에 나섰으며 이들은 김 위원장의 지휘 아래 대남 협력에서 대남 공세로 정책을 전환했다는 것이다.

인민대중들 사이에서 시장 메커니즘 및 개혁·개방 요구가 확산됐다는 점도 무

³⁵ 『동아일보』, 2008년 12월 3일.

³⁶ 『동아일보』, 2009년 6월 2일.

³⁷ 『동아일보』, 2008년 3월 2일.

³⁸ 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라보며” (통일연구원 온라인시리즈, 2008.12.23).

시할 수 없다. 북한에서는 1990년대 경제위기 속에서 아래로부터의 시장화, 화폐화, 분권화 현상이 나타났다. 국가가 제한적인 개혁정책을 단행한 2000년대에 시장을 근거로 생활하는 세력은 더욱 활성화되었다. 이로 인한 부작용이 커지자 북한은 2005년 하반기부터 시장에 대한 보수적인 정책기조로 돌아섰으며 2007년부터 규정을 어긴 시장 활동과 불법 폐기발 경작 등 상거래 활동을 집중적으로 단속하고 있다.³⁹

이와 관련해 북한은 2008년 신년 공동사설을 통해 “사회생활의 모든 분야에서 주체성과 민족성을 고수하고 혁명적 원칙, 계급적 원칙을 철저히 지키며 사회주의의 본태를 살려나가기야 한다”며 ‘본태’라는 용어를 사용했다.⁴⁰ 김 위원장은 2008년 6월 “시장은 자본주의 요소의 서식지”라고 강하게 비난한 것으로 알려졌다. 공장과 기업소 근로자는 물론 교원과 의사들까지 제 살길 찾기를 위해 직장을 내팽개치고 장사에 몰두하자 북한 지도부는 시장이 외부정보의 유입과 유언비어 유포의 온상이라고 판단했다고 한다.⁴¹ 2008년 8월 열린 베이징 올림픽을 계기로 북한 내부에 개혁·개방에 성공한 중국에 대한 동경심이 퍼지고 있다는 점도 북한 지도부를 곤혹스럽게 하고 있다.⁴²

3. 내부 요인과 남한 요인의 결합

가. 남한 대북 정책 변화에 따른 최고지도자 권위 상실

북한은 1990년대 소련 등 동유럽 사회주의 국가들의 붕괴라는 대외적 위기에 직면, 체제유지를 위해 대남 정책에서 ‘민족’을 강조하기 시작했다. 이는 1990년대 ‘민족대단결론’에 대한 강조를 시작으로 2000년대에는 ‘우리민족끼리’라는 담론으로 정착되었으며 이 연장선에서 2000년 제1차 남북정상회담에서의 6·15공동선언과 2007년 제2차 남북정상회담에서의 10·4정상선언이 나왔다.⁴³ 이명박 정부 등장 이후 남한 내 지배적 여론이 북한의 민족담론에 등을 돌린 것은 북한 지도부의 입장에서 볼 때 최고지도자가 내세운 대남 전략과 정책의 실패를 의미하는 것이

³⁹ 평화재단, “북한 당국의 통제강화와 주민생존권” (제21차 전문가포럼 발표 자료, 2008).

⁴⁰ 『노동신문』, 2008년 1월 1일.

⁴¹ 『동아일보』, 2008년 12월 3일.

⁴² 서재진, “한반도 평화증진 및 상생·공영을 위한 대북정책” (제2회 국정과제 세미나 발표문, 2009.3.10).

⁴³ 양무진, “2000년 이후 북한의 대남정책: 지속과 변화.”

다. 즉 수령의 권위가 실추된 상황에 해당한다.

나. 남한 민간단체들의 대북 전단(빠라) 발송

이런 가운데 김 위원장의 건강 이상설이 2008년 9월 한국 등 세계 언론을 통해 알려졌다. 특히 김 위원장의 건강 이상 소식을 담은 남한 민간단체들의 대북 전단(빠라)이 북한 전역에 살포됐다.⁴⁴ 남북자 가족 모임(회장 최성용)이 만든 전단에는 “우리와 대화를 거부하고 있는 김은 자유세계의 언론에 의하면 막내아들 김정운(25살)의 치명적인 사고와 병으로 충격을 받고 풍을 만나 움직이기 힘든 반신불수 상태라고 합니다. 당신들의 ‘위대한’ 독재자의 말로가 다가오고 있습니다. 그 독재자가 병들어 쓰러져 있습니다”라고 적시했다. 이를 통해 인민들 사이에 김 위원장의 건강 이상설이 퍼져나간 것으로 알려졌다. ‘유일사상 10대 원칙’ 등에 따라 최고지도자의 권위를 자신의 생명보다 더 중요하게 여기도록 훈련을 받은 북한 엘리트들이 김의 건강과 사생활 문제를 직접적으로 거론한 대북 전단 문제를 그냥 앉아서 말로 대응할 수 없었을 것이 분명하다. 민간단체들은 노무현 정권 시절에도 전단을 살포했으나 북한은 이에 대해 말로 대응해 왔다. 북한이 2008년 행동으로 이를 반대하고 나선 것은 김 위원장의 건강 이상이라는 새로운 요인 때문이라고 할 수 있다.

다. 내부 대남 의존 세력의 소탕과 개성공단 위협

북한에게 시장 메커니즘의 확산은 필연적으로 남한 요인과 결합되어 있었다. 이에 따라 북한은 이미 2007년부터 진행해 온 시장 및 대남 경제 협력 사업에 대한 재검토 작업도 강화해 온 것으로 알려졌다.⁴⁵ 북한은 이명박 정부가 출범한 이후 쌀과 비료 등 대북 지원이 중단되자 주민들의 대남 기대감을 없애기 위해 사상교육을 강화해 왔다.⁴⁶ 정보 당국에 따르면 북한 당국은 2008년 “최근 악화된 식량 사정은 남측의 대북 강경정책 때문”이라고 책임을 전가하고 “미제(美帝)도 쌀을 50만t이나 주는데 같은 민족이 겨우 옥수수 5만t을 준다고 해서 거절했다”며 주민

⁴⁴ 남한 언론이 민간단체들의 대북 전단(빠라) 발송 이슈를 대대적으로 다루기 시작한 것은 2008년 10월 7일부터다. 『연합뉴스』, 2008년 10월 7일.

⁴⁵ 이명박 정부 출범 이후 북한의 대남 공세가 햇볕정책 10년 동안 내부에 확산된 ‘남한 냄새 지우기’와 관련이 있다고 본 첫 연구는 서재진, 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방3000 정책의 이론적 체계 연구』, pp. 78-80.

⁴⁶ 『동아일보』, 2008년 12월 3일.

들을 상대로 사상교육을 실시했다. 노동당과 국가안전보위부 등은 ‘특별검열단’을 구성해 한국 TV 드라마 등 동영상을 보거나 유포하는 주민에 대한 색출작업을 벌여왔다. 지난 10년 동안 한국과 ‘거래’를 한 대남담당 부서(통전부나 민경련 등), 각급 기관의 외화벌이 일꾼 등을 집중적으로 조사한 것으로 알려졌다. 북한 지도부에게 개성공단은 ‘남한 풍’의 온상이었다. 북한이 남한풍의 차단을 위해 이미 2007년부터 개성공단 사업을 재검토 해왔다는 증언이 잇따랐다.⁴⁷

4. 미국 요인

한편 북한은 2008년 미국 부시 재임 당시 6자회담에 참여하며 미국과 갈등과 대화를 반복했다. 이 시기의 북미관계와 대남 공세는 크게 상관관계가 없다고 할 수 있다. 그러나 2009년 미국 오바마 행정부 등장 이후의 대남 공세의 강화는 대미관계의 악화와 정비례하고 있다고 할 수 있다. 아래 <표 6>에 따르면 북한은 오바마 행정부가 출범한 1월 20일 이후 미국에 대한 압박을 강화했다. 실제로 북한은 4월 5일 장거리 로켓 발사와 5월 25일 2차 핵실험을 통해 핵 기술과 운반능력을 가진 핵 보유국가가 되려는 궁극적인 목적을 추구함과 동시에 한반도 안보 환경을 악화시켜 한국과 미국을 동시에 압박하는 수단으로 활용했다고 평가할 수 있다. 따라서 2009년 북한의 대남공세는 위에서 제기한 남한 요인과 내부 요인에 더해 미국 요인이 결합된 것이라고 주장할 수 있다. 그러나 한 가지 유의할 대목은 북한이 2009년 4월 이후 대미 공세를 강화하면서 구체적인 대남 공세의 가짓수가 대폭 줄었다는 것이다. 북한은 4월 16일부터 시작된 개성공단 협상 국면 이후 다양한 이익단체들의 성명과 담화를 통해 남한을 비난했지만 내용에 있어서 과거의 반복으로 큰 의미가 없다. 이를 제외하면 의미가 있는 대남 공세 메시지는 개성공단 관련 내용과 장거리 로켓 발사, 핵실험 자체를 제외하고는 단 3건에 불과하다. 이는 대미 공세에 집중하기 위해 대남 공세의 가짓수는 줄여 나가는 것이라고 할 수 있다. 북한이 대미 공세를 강화하기 위해 남한과는 회담 등을 병행하면서 ‘전략적 위기관리’를 하는 것이 아니냐는 분석도 나왔다.⁴⁸

⁴⁷ 북한 노동당 고위 간부, 『데일리엔케이』, 2008년 11월 14일; 조봉현, 『동아일보』, 2008년 11월 16일.

⁴⁸ 이에 대한 자세한 논의는 『주간동아』, 2009년 5월 12일.

<표 6> 2009년 북한의 대 국제사회 공세(유엔, 미국, 일본 등)

날짜	내 용	주체(매체 등)	형식
1.13	“조선반도비핵화” 주장	내각(외무성 대변인)	담화
17	“북미 관계정상화와 핵문제는 별개”	내각(외무성 대변인)	문답
2. 24	대포동 2호 시험발사 예고	당(조선우주공간기술위원회 대변인)	담화
3. 3	북한-유엔사 장성급 회담	군	대면접촉
6	북한-유엔사 장성급 회담	군	대면접촉
9	“무자비한 징벌 명령 하달”	군(조선인민군 최고사령부)	보도
11	“자주권 수호 위해 필요 조치”	내각(외무성)	문답
24	“인공위성 제재 시 6자회담 없어”	내각(외무성)	담화
26	“(제재) 상정 논의만 해도 회담 없어”	내각(외무성 대변인)	문답
4. 2	“미사일 요격 움직임에 보복타격”	군(조선인민군 총참모부)	보도
5	광명성 2호 장거리 로켓 발사	당·군·정	무력행사
14	“6자회담 참여하지 않을 것”	내각(외무성)	성명
25	“폐연료봉 재처리 작업 시작”	내각(외무성 대변인)	문답
29	“핵과 대륙간탄도미사일 시험” 예고	내각(외무성 대변인)	성명
5. 8	“미국의 대조선적대시정책 변화 없다”	내각(외무성 대변인)	문답
25	2차 핵실험 실시	당·군·정	무력행사
29	“안보리 적대행위는 정전협정 파기”	내각(외무성 대변인)	담화

※일부 조치는 <표 2>와 겹침.

V. 결론

북한은 이명박 정부 출범 이후 지속적이고 단계적으로 대남 공세 조치를 실행했다. 그 내용은 기본적으로 기존의 관계를 제한, 차단하는 퇴행적인 조치였으며 동시에 핵과 장거리 미사일 능력을 강화하는 등 한반도에서의 군사적 헤게모니를 장악하기 위한 일련의 과정이었다고 할 수 있다.

북한의 대남 공세에는 남한 요인과 내부 요인, 미국 요인이 모두 작용했다. 2008년 상반기에는 남한 새 정부의 대북정책 전환이라는 ‘남한 요인’이 가장 지배

적이었지만 2008년 하반기 이후에는 김정일 건강이상과 후계자 지명 등 북한의 '내부 요인'이 강화되었다. 여기에 2009년에는 미국 오바마 새 행정부와의 갈등 심화에 따른 '대미 요인'이 추가됐다.

상기 요인 분석은 북한이 체제유지라는 전략적 목표를 위해 대남 공세라는 전술적 수단을 사용하고 있다는 '전략론'의 관점에서 잘 설명할 수 있다.

우선 '남한 요인'에 있어서 이명박 정부의 새로운 대북 정책과 남한의 보수적 지배여론은 북한의 대남 공세를 강화시켰다. 남한 새 정부를 길들이고 대북 정책을 자신들의 체제 유지에 유리하게 변화시키는 것은 북한 대남 공세의 전술적 목표라고 할 수 있다.

'내부 요인'에 있어서 2008년 8월 이후 김 위원장의 건강 이상은 북한의 대남 공세를 강화시키는 결정적인 요인이었다. 김 위원장의 건강 내지는 후계 문제의 안정적인 해결은 북한의 체제 유지라는 전략적 목표 그 자체다. 최고지도자의 건강 이상에 이어 후계자 지명논의가 시작되면서 북한 체제의 불확실성이 커졌고 김 위원장과 지배엘리트들은 내부 단속 등을 위해 대남 관계를 차단하고 긴장국면을 조성할 필요성을 강하게 느꼈을 것이다.

2005년 하반기 이후 반 시장, 반 개방 성향의 보수적인 지배엘리트들이 전면에 등장해 대남 정책을 조정했으며 이들은 1990년대 경제난과 2000년대 초반 제한적인 개혁, 개방 정책에 따라 인민대중 사이에 확산된 시장 메커니즘과 자본주의 사조를 막고 경제난에 따른 내부 동요를 단속하는데 대남 공세를 활용한 것으로 관측된다. '미국 요인'에 있어서 북한이 세계 유일 강대국인 미국에 대해 군사적 자위력을 강화하고 향후 핵보유국의 지위에서 협상을 하려는 것은 북한의 체제 유지라는 전략적 목표를 위한 중대한 전술적 목표다.

끝으로 이 논문은 '남한 요인'과 '내부 요인'의 결합에 따른 새로운 요인을 밝혀냈다. 우선 최고지도자 차원에서 남한 보수 세력의 집권에 따른 대북 정책 변화는 2000년 이후 '우리민족끼리'라는 통일 전략을 내세운 최고지도자의 정책 실패에 해당한다. 이는 최고지도자의 권위라는 전략적 목표를 위협하는 것으로서 북한 지배엘리트들은 최고지도자의 권위 실추를 막기 위해 그 책임을 전적으로 남한에 전가할 필요가 있었다.

최고지도자와 지배엘리트의 입장에서 보면 2008년 9월 이후 남한 민간단체들의 대북 전단(빠라) 살포는 인민대중에게 김 위원장의 사생활과 건강 이상이라는 진실을 유포함으로써 체제 유지라는 전략적 목표를 위협한 것이다. 최고지도자와 지배엘리트는 개성공단 등을 통한 '남한 풍'과 자본주의 사조 유포가 북한 체제

및 김정일 정권 유지라는 전략적 목표를 위협하는 요인으로 간주했으며 이런 인식이 개성공단 위협에 반영된 것으로 보인다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 3일

참고문헌

- 고재홍. “북한의 대남정책과 우리의 대응 방안: 최근의 대남 ‘군사위협’ 공세를 중심으로.” 북한연구학회 및 동국대 북한연구소 춘계 학술회의 발표문. 2009. 3. 27.
- 박형중. “오바마 행정부의 대북정책과 북한의 수용능력 그리고 남-북-미 관계 전망.” 통일연구원 세미나 발표문. 2008. 12. 2.
- _____. “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라보며.” 통일연구원 온라인시리즈, 2008. 12. 23.
- 서재진. “북한의 체제위기와 지배엘리트의 행위양식과 변화.” 서재진 외. 『사회주의 지배 엘리트와 체제변화』. 생각의 나무, 1999.
- _____. “한반도 평화증진 및 상생·공영을 위한 대북정책.” 제2회 국정과제 세미나 발표문, 2009. 3. 10.
- _____. 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방3000 정책의 이론적 체계 연구』. 통일연구원, 2008.
- 양무진. “2000년 이후 북한의 대남정책: 지속과 변화.” 미공개 내부 보고서, 2008.
- 유영욱. “최근 북한의 위협에 대한 우리의 대응책.” 2009 국가안보전략연구소 학술회의 발표문, 2009. 4. 2.
- 유호열. “2009년 북한의 위협 행태와 의도.” 2009 국가안보전략연구소 학술회의 발표문, 2009. 4. 2.
- 전현준 등. 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망』. 통일연구원, 2008.
- 정종욱·김태현. “외교정책의 이론.” 이상우·하영선 편. 『현대국제정치학』. 나남, 1992.
- 채경석. 『정책학원론』. 대왕사, 2005.
- 최진욱. “북한의 대남 비방·협박과 남북관계 전망.” 통일연구원 개원 18주년 기념학술회의, 2009. 4. 8.
- 평화재단. “북한 당국의 통제강화와 주민생존권.” 제21차 전문가포럼 발표 자료, 2008.
- 황장엽. 『황장엽의 대 전략: 김정일과 전쟁하지 않고 이기는 방법』. 조선일보사, 2003.
- Clausewitz, Carl von. *On War*. ed. and trans. by Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- Saxonberg, Steven. *The Fall*. London & New York: Routledge, 2001.
- 『데일리엔케이』.

- 『동아일보』.
- 『로동신문』.
- 『신동아』.
- 『연합뉴스』.
- 『월간조선』.
- 『조선중앙방송』.
- 『주간동아』.

Abstract

North Korea's Offensive against South Korea's Lee Myung-bak Government: Changing Factors and Analysis

Suk-Ho Shin

North Korea has restricted and at times entirely cut off inter-Korean relations since South Korean President Lee Myung-bak took office in February 2008, as part of a multi-faceted campaign aimed against Seoul. This offensive has been driven by three factors: South Korea's conservative government, internal jitters caused by North Korean leader Kim Jong-il's reportedly failing health and a state of diplomatic limbo with the United States. In the beginning of 2008, South Korean policies were the chief factor behind the North's use of increasingly bellicose rhetoric: Pyongyang viewed the introduction of President Lee's "Denuclearization, Openness, 3000" campaign as an insult to its communist system. Later that year in August, as rumors that Kim had suffered a stroke spread around the globe, the North stoked tension on the Korean Peninsula in an attempt to solidify domestic unity. Concerns about a propaganda campaign being carried out by South Korean activists and the slow leak of capitalist ideas through the joint industrial complex in Kaesong also fed Pyongyang's anger. Amid all of this, North Korea's relations with the United States slid to a stalemate, leading its military to take more aggressive action.

Key Words: North Korea's offensive against South Korea, internal factors, South Korea factors, U.S. factors

북한의 2009 천리마운동과 강성대국 전략

김 보 근*

- I. 서론
- II. '2009 천리마운동'과 '1957 천리마운동'
- III. '2009 천리마운동'의 목표
- IV. '2009 천리마운동' 평가
- V. 결론

국문요약

북한은 2008년 12월 24일 김정일의 천리마제강련 합기업소 현지지도를 시발로 새로운 천리마운동을 벌이고 있다. 북한은 올해 신년공동사설 등을 통해 이 '2009 천리마운동'이 '2012년 강성대국 진입'에서 핵심적인 기제라고 선전하며, 주민들에게 천리마운동 참여를 독려하고 있다. 이 '2009 천리마운동'은 비록 과학성을 강조하고 있지만, 운동의 핵심기제가 '사상성 강화'라는 점에서 '1957 천리마운동'과 기본적인 공통성을 가지고 있다.

북한은 이 '2009 천리마운동'에서 '강성대국 진입'을 위한 필수 요소인 '높은 경제성장률 달성'과 '계획경제시스템 강화'라는 경제적 성과를 주요한 목표로 제시하고 있다. 하지만, 이 두 목표 달성은 정치·사회적 요소인 '당 조직의 강화' 및 '시장 허용정책에 따른 부작용 축소'와 긴밀히 관련돼 있다. 따라서 '2009 천리마운동'은 경제적 목표와 정치·사회적 목표를 함께 지니고 있는 것이다.

그러나 '2009 천리마운동'의 경제적 목표인 '높은

경제성장률 달성'과 '계획경제시스템 강화'는 실제로는 성취하기가 쉽지 않다. 자본의 부족과 높지 않은 과학수준, 식량의 부족, 자본주의 중심의 대외 경제 상황 등은 이들의 경제적 목표 달성을 어렵게 만든다. 따라서 '2009 천리마운동'에서, 표면화되지 않은 목표인 '당 조직의 강화' 및 '시장 허용 정책의 부작용 축소'가 오히려 주된 목표일 수 있다.

'2009 천리마운동'의 주된 목표가 '당 조직의 강화' 및 '시장 허용 정책의 부작용 축소'라고 할 때, 당분간 북미관계와 남북관계에서는 '대결적 요소'가 강화될 것임을 전망할 수 있다. 왜냐하면 북한은 이 두가지 정치·사회적 목표를 효율적으로 추진하기 위해 '외부와의 대결'이라는 요소를 효율적으로 활용하고자 할 것이기 때문이다.

주제어: 2009 천리마운동, 강성대국, 7·1 경제관리개선조치, 계획경제시스템, 당 조직 강화

* 한겨레평화연구소 연구위원

I. 서론

2009년은 북한에게 매우 중요한 변화의 해이다. 대외적으로는 미국에서 버락 오바마 행정부가 출범을 했고, 대내적으로는 ‘김정일 3기 체제’를 맞았다. 남한에서는 기존의 ‘햇볕정책’과 다른 정책을 취하는 이명박 정부가 취임 2년차를 맞이하고 있다.

북한이 처해 있는 이런 대내외적 상황의 중요한 교착점 중 하나가 북한의 ‘2012년 강성대국 진입’ 주장이다. 2012년은 북한으로서는 김일성 탄생 100돌, 1980년 제6차 대회 이후 열리지 않았던 제7차 북한 노동당 전당대회가 열릴 것으로 예상되는 해, 더 나아가 북한의 후계체제가 공식화될 것으로 예상되는 해이기도 하다. 더욱이 이 해는 미국의 오바마 행정부의 임기 마지막 해이면서, 남한의 새 정부가 출범하는 해이기도 하다. 이 과정에서 남북한과 미국 그리고 중국 등 주변 강대국들은 다양한 대화와 갈등을 거치면서 한반도 문제의 해법을 향해 나아갈 것이다.

이런 대화와 갈등의 핵심 당사자라 할 수 있는 북한은 2012년까지의 국면을 이끌어갈 나름의 ‘마스터 플랜’을 준비하고 있을 것이다. 정치부문에서는 지난 4월 최고인민회의를 통한 ‘김정일 3기 체제’의 출범과 국방위원회 강화, 헌법 개정 등이 이를 위한 본격 준비라면, 경제부문에서는 ‘천리마 운동’이 이 기간을 관통하는 주요한 경제전략으로 입힌다. 대표적 예로 북한은 올해 신년 공동사설을 통해서 ‘천리마운동’을 통해 2012년 강성대국에 진입할 수 있도록 하자고 주민들을 추동하고 있다.

이 ‘천리마운동’은 김정일이 지난해 12월 24일 천리마제강연합기업소(옛 강선제강소)를 방문한 것을 출발점으로 하고 있다. 북한은 김정일이 천리마제강연합기업소를 방문한 자리에서 노동자들에게 1950년대 천리마운동 때처럼 다시 한번 봉화를 올려줄 것을 요청했고, 노동자들이 이에 응답해 생산에서 혁신을 일으켰다고 밝히고 있다. ‘강선의 봉화’로 불리는 이 노동자들의 혁신 운동은 곧 여러 차례의 캠페인을 통해 북한 전역, 전 분야로 확산돼나가고 있다.

이 논문은 이렇게 진행중인 ‘2009 천리마운동’¹이 과연 ‘2012년 강성대국 진

¹ 북한에서는 ‘천리마운동’이라는 이름으로 진행한 대중 증산 운동은 세차례 존재한다. 첫 번째는 1957년에 진행된 ‘천리마운동’이며, 두 번째는 1997년 말 김정일의 성진제강연합기업소 현지지도를 계기로 벌인 ‘제2 천리마운동’이다(김상기 외, “신년공동사설 경제부문 비교(2000~2009),” 『KDI 북한경제리뷰』, 2009년 1호 (2009), p. 29.). 그리고 김정일의 2008년 12월24일 천리마제강연합기업소 방문을 계기로 진행되고 있는 ‘천리마운동’이 세 번째 천리마운동이다. 이 논문에서는

입' 목표에서 어떤 구실을 하게 될 것인지를 주요한 분석 대상으로 삼는다. 이 논문은 이를 위해 2절에서는 '2009 천리마운동'이 어떻게 시작되고 전파됐는지를 살펴본 뒤, 이를 '1957 천리마운동'과 비교해본다. 이어 3절에서는 강성대국 추진 과정에서 '2009 천리마운동'이 어떤 목표를 가지고 있는지 분석한다. 이 절에서는 이에 따라 '높은 경제성장률 달성'이라는 경제적 목표 뒤에는 '당 조직의 복원과 강화'라는 정치적 목적이, '계획경제시스템 강화'라는 경제적 목표 뒤에는 '시장 허용에 따른 부정적 현상 축소'라는 정치적 목표가 있는 것으로 보고 이를 분석한다. 제4절에서는 '2009 천리마운동'이 북한의 주요한 경제전략이라는 점을 감안해서, 이 두 운동의 경제적 효과의 실현 가능성 여부를 분석한다. 논문은 이를 통해 이 운동이 지닌 진짜 목적이 경제적인 것이 아닌 정치적인 것일 수 있음을 밝혀나간다. 마지막 5절에서는 이상의 논의를 정리하고 올해 북한 경제전략을 평가한다.

II. '2009 천리마운동'과 '1957 천리마운동'

1. '2009 천리마운동'의 발단과 전개과정

가. 운동의 발단

'2009 천리마운동'은 김정일이 2008년 12월 24일 천리마제강연합기업소(옛

이들을 구분하기 위해, '천리마운동' 앞에 각 운동의 시작 연도를 붙여 '1957 천리마운동', '1998 천리마운동(제2 천리마운동)', '2009 천리마운동'으로 부르기로 한다. 이 세가지 천리마운동을 비교해보면 다음과 같다.

	1957 천리마운동	1998 천리마운동	2009 천리마운동
발 단	김일성의 '강선제강소' 방문	김정일의 '성진제강소' 방문	김정일의 '천리마제강연합기업소' 방문
주요 배경	소련의 급격한 원조 감소 북한 최대의 정치격변인 '8월 중파사건' 발생 뒤 4개월 뒤	고난의 행군 이후 사회 재건 김정일 체제 출범 4개월 뒤 시작	강성대국 문턱서 맞는 대내외적 어려움 제3기 김정일 체제 출범 직전에 시작
주요 목표	보수주의 타파, 사회주의의 빠른 완성	강계정신 등을 토대로 고난의 행군 극복, 강성대국 건설	2012년 강성대국 건설의 주요한 실천방법

김정수, "북한 경제관리체계의 변화에 관한 연구" (대구: 영남대 대학원 박사학위논문, 2004), p. 179-181.
김보근, "북한 '천리마 노동과정' 연구-소련식 테일러주의의 도입·변질 과정" (서울: 고려대학교 박사학위논문, 2006), p. 149-151.

강선제강소)를 현지지도한 데서 출발한다. 강선제강소는 김일성이 1945년 10월 부터 47차례 방문한 곳이며, 특히 1956년 12월 김일성이 이곳을 현지지도함으로써 ‘1957 천리마운동’의 출발점이 되기도 한 곳이다.² 따라서 천리마제강연합 기업소는 새로운 천리마운동을 시작하는 상징으로서 여러 이점을 가지고 있는 곳이다.

김정일은 당시 현지지도에서 ‘강선’이 새로운 천리마운동에서 깃발을 들어올려 줄 것을 강조했다. 김정일은 “천리마의 고향인 강선이 끊어야 온 나라가 들끓고, 강선의 로동계급이 소리치며 내달려야 전국의 로동계급의 발걸음이 빨라질 수 있다”며, “천리마제강연합기업소에서 새로운 혁명적 대고조의 봉화를 세차게 지펴올릴 것”을 당부했다.³

이때 가장 핵심적인 상징이 ‘초고전력전기로’였다. 이 초고전력전기로는 철강 증산을 위해 천리마제강연합기업소가 2008년도에 중점 사업으로 추진해오던 것이었는데,⁴ 북한은 특히 “강철공업의 정수”인 “우리식의 초고전력전기로”를 “자력으로 훌륭히 건설”한 점을 강조했다.⁵ 김정일도 천리마제강연합기업소 방문 당시 “우리식의 초고전력전기로를 자력으로 건설한 기적적 성과는 온 나라를 격동시키는 새로운 총진군의 불씨”라고 높이 평가했다.⁶ 이 초고전력전기로를 “우리의 힘과 기술로 일떠세우면서 ‘하면 된다!’는 자력갱생의 진리를 새겨안게 됐다”는 것이다.⁷

김정일의 현지지도와 초고전력전기로에 대한 높은 평가는 우선 천리마제강연합기업소 노동자들의 호응을 이끌어냈다. 천리마제강 노동자들은 김정일의 현지지도 4일 뒤인 2008년 12월 27일 켈기대회를 열고⁸ 김정일의 12월 현지지도를

² 『로동신문』, 2008년 12월 25일, “위대한 령도자 김정일 동지께서 천리마제강연합기업소를 현지지도하시면서 새로운 혁명적 대고조의 봉화를 지펴주시었다.”

³ 위의 신문, 2008년 12월 25일.

⁴ 『중앙방송』, 2008년 7월 15일, 임강택 외, 『2008년 북한경제 종합평가 및 2009년 전망』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 23에서 재인용.

⁵ 『로동신문』, 2008년 12월 25일, “위대한 령도자 김정일 동지께서 천리마제강연합기업소를 현지지도하시면서 새로운 혁명적 대고조의 봉화를 지펴주시었다.”

⁶ 『로동신문』, 2008년 12월 29일, “전체 인민이 선군조선의 천리마를 타고 강성대국의 대문을 향하여 질풍같이 달려나-천리마제강연합기업소 종업원켈기모임 진행.”

⁷ 『로동신문』, 2009년 1월 20일, “주체철 생산기지에 나래치는 혁신의 기상-보산제철소에서.”

⁸ 이 켈기모임에 천리마제강 노동자 및 지배인 김형남 등과 함께 내각총리 김영일, 조선로동당 중앙위원회 비서 김중린, 금속공업상 김태봉, 평안남도당위원회 책임비서 리태남, 평안남도인민위원회 위원장 안극태 등이 참여했다는 점은 이 켈기모임이 북한에서 어떤 중요도를 지니는지 잘 보여준다. 『로동신문』, 2008년 12월 29일, “전체 인민이 선군조선의 천리마를 타고 강성대국의 대문을 향하여 질풍같이 달려나-천리마제강연합기업소 종업원켈기모임 진행.”

“역사적인 12월 호소”이며 “온 나라 전체 인민이 전후시기 천리마를 타고 내달리던 기세로 다시 한번 비약의 열풍을 일으켜야 하며, 이 시대의 부름에 마땅히 우리 강선로동계급이 선참으로 떨쳐나서야 한다는 크나큰 믿음”으로 규정했다. 켈기대회 당시 리성권 천리마제강 당위원회 책임비서는 보고를 통해 “전후 어려웠던 시기 어버이수령님께서 강선의 로동계급을 찾으시고 천리마의 대고조를 마련하시었던 그때처럼 오늘의 강성대국 건설에서 새로운 전환의 계기를 열어놓은 역사적 사변으로 되었다”고 평가했다.⁹ 김형남 천리마제강 지배인도 2009년 1월 20일자 『로동신문』과의 인터뷰에서 “강성대국 건설을 위한 총공격전에 앞장에서 다시 한번 강선의 본태를 과시하겠다”¹⁰고 강한 의지를 드러냈다.

천리마제강 노동자들은 이어 전국의 노동자들에게도 “필승의 신념과 열렬한 애국정신을 안고 새로운 혁명적 대고조를 일으키기 위한 역사적인 투쟁에 용약 뛰어들어야 한다”고 ‘2009 천리마운동’에 적극 동참할 것을 호소했다.¹¹

나. 운동의 전개과정과 성과

천리마제강연합기업소 노동자들이 전국 노동자에게 호소함으로써 서서히 달구어지던 ‘2009 천리마운동’은 2009년부터 본격적으로 북한 전역으로 전파되기 시작했다. 무엇보다 북한은 2009년 신년공동사설에서 ‘천리마운동’을 언급함으로써, 이 운동이 올해 북한 경제전략에서 중요한 부분을 차지함을 강조했다.

“총진군의 나팔소리 높이 울리며 올해를 새로운 혁명적 대고조의 해로 빛내이자”는 제목으로 발표된 2009년 신년공동사설은 김일성 탄생 100주년이 되는 2012년에 “강성대국의 문을 여는” 데 초점을 맞추고 있다. 신년공동사설은 이를 위해 올해를 “전인민적인 총공세로 강성대국 건설의 모든 전선에서 역사적인 비약을 이룩하여야 할 새로운 혁명적 대고조의 해”라고 규정하고, “전후 천리마대고조를 일으키던 그 때처럼 온 나라 전체 인민이 당의 두리에 한 마음 한 뜻으로 굳게 뭉쳐 강성대국의 대문을 열기 위한 진군의 나팔을 불며 총공격전을 과감히 벌려나가야” 한다는 김정일의 어록을 내세우고 있다.¹² ‘2009 천리마운동’을 “강

⁹ 『로동신문』, 2008년 12월 29일, “전체 인민이 선군조선의 천리마를 타고 강성대국의 대문을 향하여 질풍같이 달려가-천리마제강연합기업소 종업원 켈기모임 진행.”

¹⁰ 『로동신문』, 2009년 1월 20일, “위대한 장군님의 크나큰 믿음안고 전국의 앞장에서 힘차게 전진-천리마제강연합기업소에서.”

¹¹ 『로동신문』, 2008년 12월 29일, “전국의 근로자들에게 보내는 편지-천리마제강연합기업소 종업원 켈기모임 참가자 일동.”

성대국의 대문을 열기 위한” 주요한 수단으로 제시하고 있는 것이다.

이런 신년공동사설의 ‘방향제시’는 전국적인 주민·노동자 쉼기대회를 통해 각 공장과 지역으로 확산된다. 우선 2009년 1월 4일에는 10여만 주민이 참여한 가운데 평양시 군중대회가 열렸다. 대회 참석자들은 “우리 식으로 새롭고 발전적인 것을 창조하자!” “강선의 본때로 사회주의 건설의 모든 전선에서 새로운 혁명적 대고조를 일으키자!”는 구호를 내세우며 ‘강선의 봉화’를 따를 것을 다짐했다.¹³ 또 1월 7일에는 자강도, 황해남도, 강원도, 량강도 군중대회¹⁴가, 1월 8일에는 평안남도, 평안북도, 황해북도, 함경남도 군중대회가 진행되는 등 쉼기대회¹⁵가 전국으로 확산돼나갔다. 도 단위 쉼기대회 뒤에는 각 시 차원의 쉼기대회가 뒤를 이었다.¹⁶

이런 쉼기대회를 통해 북한 주민들과 노동자들은 다양한 방식으로 ‘2009 천리마운동’에 참여하게 된다. 대표적인 것이 천리마제강을 방문하거나 지원하는 캠페인에 동참하는 것이다. 2009년에 접어들면서 “직충 중앙로동자 예술선전대원들이 재담 등으로 공연”하는 등 전국 방방곡곡에서 수많은 사람들이 “성의 있는 지원물자와 힘있는 경제선동자료들을 준비해가지고 강선을 찾”았다. 이렇게 방문하는 이들이 늘어남에 따라 강선제강소의 “초고전력 전기로 앞은 매일이다 싶이 지원자들로 흥성이게” 됐다.¹⁷

또한 단순한 방문뿐만 아니라 파철 등을 강선제강소에 보내주는 캠페인도 전국적으로 진행됐다. 경공업성과 같은 내각 기구에서도 “수십 톤의 파철과 수많은 지원물자들을 성의껏 마련”해 강선에 보내줬으며, 평안북도에서는 일반 주민들이 파철모으기사업에 뛰어들어 파철을 모은 뒤 여러 금속공장들에 보내주었다고 한다.¹⁸

이에 더하여 김정일의 현지지도도 ‘2009 천리마운동’ 확산에 큰 구실을 했다.

¹² 백학순, “북한의 2009년 신년공동사설 분석,” 『세종논평』, 128호 (2009), p. 1.

¹³ 『로동신문』, 2009년 1월 6일, “천리마제강연합기업소 종업원들의 편지에 호응하며 올해 공동사설에서 제시된 전투적 과업을 철저히 관철하기 위한 평양시 군중대회 진행.”

¹⁴ 『로동신문』, 2009년 1월 8일, “혁명적 대고조의 위대한 전통을 계승하여 선군조선의 빛나는 전성기를 펼쳐나가자.”

¹⁵ 『로동신문』, 2009년 1월 9일, “선군시대 혁명적 대고조로 모든 전선에서 일대 비약의 폭풍을 일으켜나가자.”

¹⁶ 『로동신문』, 2009년 1월 11일, “당의 부름따라 21세기의 새로운 대고조력사를 창조하자-시, 군들에서 군중대회 진행.”

¹⁷ 『로동신문』, 2009년 1월 4일, “전기로의 붉은 쇠물은 세차게 끓어번진다.”

¹⁸ 『로동신문』, 2009년 1월 28일, “강철전선을 힘있게 지원 -평안북도에서.”

이 둘의 상관관계는 올해 초부터 지난 3월 23일까지 김정일의 현지도 빈도가 지난해 같은 기간의 3배를 넘고 있다는 점에서 유추할 수 있다. 올해 김정일은 이날 현재까지 총 40차례나 현지도에 나서, 2.05일에 한번 꼴로 현지도를 수행한 것으로 나타났다. 이는 12회에 그친 지난해 같은 기간의 3.3배에 이르는 수치이며, 김정일이 노동당 총비서를 맡은 1997년 이후 매년 같은 기간과 비교해도 가장 많은 수준이다.¹⁹

북한은 천리마제강이, 이런 북한 전 주민의 호응과 참여에 대해 ‘증산’으로 화답했다고 밝히고 있다. 천리마제강 노동자들은 새해 첫날에 ‘8차지’의 쇠물을 뽑아내는 등, 연일 철강재생산성과를 확대해나갔다.²⁰ 이에 따라 하루 강철 생산량이 지난해에 비해 비약적으로 높아졌는데,²¹ 올해 1월 계획을 매우 높게 설정했음에도 불구하고 공업총생산액은 103%, 주요지표인 강철은 109%, 압연강재는 101%를 달성했다고 한다.²²

또한 운동의 성과는 천리마제강을 넘어 4대 선행부문을 비롯한 전 분야로 확대됐다. 우선 제철분야에서는, 천리마제강을 선두로 성진제강소, 황해제철소 등이 2009년 첫 보름 동안에만도 지난해 같은 시기에 비하여 2배의 강철을 생산하는 등 큰 증산효과를 나타냈다. 또 화력발전소들의 전력생산량은 1.4배 이상, 철도화물 수송량은 3만 톤 이상 높아졌다.²³ 또 1월 29일 현재 철도화물 수송량은 지난해 같은 기간에 비하여 104.7%로 늘어난 상태다.²⁴

이에 따라 북한은 “조선은 또다시 천리마를 탔다”고 강조했다,²⁵ 북한 최고 인민회의 상임위원회는 2009년 4월 23일 ‘정령’을 통해 ‘2009 천리마운동’의 핵

¹⁹ 이런 현지도 증가의 또다른 이유로는 △최고인민회의 제12기 대의원 선거(3월8일)를 계기로 한 ‘김정일 체제 3기’의 출범을 앞두고 내부 결속 다지기 △미국 오바마 행정부와와의 협상을 앞두고 견제 과시하기 등의 의도도 있는 것으로 해석된다. 통일부 자료. 『연합뉴스』, 2009년 3월 23일, “김정일 현지도 빈도 작년의 3.3배.”

²⁰ 『로동신문』, 2009년 1월 19일, “선군의 불길 속에서 다져진 천만군민의 정신력을 남김없이 발동하여 21세기의 새로운 대고조력사를 창조하자-인민경제 중요부문에서 새해 첫 보름동안에 이룩된 성과.”

²¹ 『로동신문』, 2009년 1월 20일, “위대한 장군님의 크나큰 믿음안고 전국의 앞장에서 힘차게 전진-천리마제강연합기업소에서.”

²² 『로동신문』, 2009년 1월 5일, “새로운 혁명적 대고조가 안아온 빛나는 결실-천리마제강연합기업소에서 1월계획 강철 109%, 압연강재 101%로 수행.”

²³ 『로동신문』, 2009년 1월 31일, “총진군의 진두에서 승리를 안아오시는 불세출의 선군령장 기자 김성남.”

²⁴ 『로동신문』, 2009년 1월 31일, “강선의 봉화를 높이 들고 오늘의 총진군에 더욱 박차를 가하자-선행부문, 기초공업부문이 대고조의 앞장에서 달린다.”

²⁵ 『로동신문』, 2009년 1월 26일, “정론-선군조선의 천리마여 세기를 주름잡으라.”

심 상징인 ‘초고전력전기로’를 설계한 천리마제강의 연구사 리재경에게 노력영웅 칭호를 수여하는 등 운동을 사회적으로 확산하기 위해 지속적으로 노력해나가고 있다.²⁶

2. ‘1957 천리마운동’과의 비교

가. ‘1957 천리마운동’의 발단과 전개

북한에서 ‘1957 천리마운동’은 영원한 이상이다.²⁷ 북한은 이후 어려울 때마다 이 천리마운동을 다시 불러내는 전략을 취해왔다. 1997년 말 김정일의 성진제강소 방문을 계기로 진행됐던 ‘1998 천리마운동(제2 천리마운동)’이나 현재 진행되고 있는 ‘2009 천리마운동’이 그 대표적 사례다. 그렇다면, ‘1957 천리마운동’은 어떤 조건에서 시작해서 어떻게 진행되었고, 어떤 성과를 냈기에 이렇게 북한 정권이 위기 때마다 다시 대중들 앞에 이 운동을 불러내는 것일까. 이 소절에서는 이를 간략히 살펴보자.

북한은 ‘1957 천리마운동’의 시발점으로 김일성의 강선제강소(현 천리마제강연합기업소) 현지지도를 꼽는다. 강선제강소를 방문한 김일성은 북한이 처해 있는 어려움을 노동자들에게 설명한 뒤 “우리가 누구를 믿겠는가. 당신들밖에 믿을 사람이 없다”며 “1만 톤의 강재만 더 생산하면 나라가 허리를 펴겠다”고 호소했다. 강선제강소 노동자들은 김일성의 호소에 따라 6만 톤의 공칭능력을 가진 분괴압연기에서 12만 톤을 생산했으며, 제강소 강철직장 용해공들도 생산실적을 4만 톤에서 6만 톤으로 높였다.²⁸

²⁶ 『조선중앙방송』, 2009년 4월 25일, 통일연구원, 『주간통일정세』, 2009-17 (2009), p. 3에서 재인용.

²⁷ 앞에서 밝혔듯이, 북한에는 지금까지 세 차례의 천리마운동이 있었다. 하지만, 거의 모든 북한문헌들은 ‘2009 천리마운동’을 ‘1957 천리마운동’과 직접 비교하고 있으며, ‘1998 천리마운동’에 대해서는 거의 언급하지 않고 있다. 이는 ‘1957 천리마운동’이 성공한 운동으로 북한 주민들에게 각인돼 있으며, 그에 반해 ‘1998 천리마운동’은 눈에 띄는 성과를 내지 못한 탓이 큰 것으로 추정된다. 이에 따라 이 논문에서도 ‘2009 천리마운동’과 ‘1957 천리마운동’을 주로 비교하고자 한다.

²⁸ 당시 강선제강소의 분괴압연기의 ‘공칭능력’은 연 6만이었지만, 각종 산업현장에서의 철강 수요가 크게 늘어남에 따라 8만t 생산을 목표로 하고 있었다. 특히 이 분괴압연기는 당시만해도 북한에 하나밖에 없는 것이었기 때문에 강선제강소의 증산은 바로 나라 전체의 증산으로 이어지는 것이었다.

북한은 6만t 공칭능력의 분괴압연기에서 12만t을 생산한 비결을 다음과 같이 설명한다. ① 우선 시간당 산출량을 늘렸다. 강선제강소 노동자들은 “시간당 14t을 생산하던 것을 기술 수준을 높여 16t을 생산”할 것을 결의했다. ② 로의 안전관리를 잘하는 등의 방법으로 기계가 서 있는 시간을 절반 이상 단축했다. 이를 연간으로 따지면 생산시간을 총 337시간 더 늘린 것에 해당한

김일성의 강선제강소 현지지도는 이에 앞서 열린 노동당 중앙위원회 전원회의(1956년 12월11~13일) 결정을 홍보하기 위해 이루어진 것이다. 당시 전원회의는 “소극성과 보수주의에 반대하는 투쟁을 계속 완강하게 진행해야 한다”고 결의했다. 이 전원회의에서 김일성은 ‘사회주의건설에서 혁명적 대고조를 일으키기 위하여’라는 보고를 통해 “인민대중의 혁명적 열의를 조직동원하여 사회주의경제건설에서 새로운 양양을 일으켜야 한다”고 강조했다.²⁹ 김일성은 이어 ‘천리마를 탄 기세로 달리자!’라는 전투적 구호를 내걸고 직접 대중속으로 들어가 그들에게 혁신을 호소한 것이다.³⁰

북한은 하지만 이 천리마운동이 ‘선택’이 아니었다고 강조한다. 당시 북한 내·외부의 상황 탓에 “어쩔 수 없이” 시작한 운동이라는 게 북한의 설명이다. 당시 북한에게 천리마운동을 ‘강요’한 요인 가운데 하나는 ‘원조체제’의 중단이었다. 북한은 해방 이후 소련으로부터 많은 지원금과 원료·기계 등을 들여왔다. 그러나 이런 원조물품에 의지한 성장방식은 1957년부터 더 이상 지속될 수 없었다. 왜냐하면 이때부터 소련의 원조가 급감했기 때문이다.³¹ 이는 여러 요인이 있지만, ‘탈스탈린 노선’을 취하던 당시 후르시초프 소련 지도부와 ‘스탈린 노선’을 고집하던 북한의 충돌에 기인한 탓이 크다.³²

원조의 감축은 북한 지도부에게 북한 경제 건설의 패러다임을 바꿔놓을 정도로 중요한 문제로 다가왔다. 무엇보다 북한은 이렇게 원조가 감소함에 따라 “제1차 5개년계획(1957~1961) 과업들을 자체의 내부 원천에 의하여 수행”해야만 했다. 내부원천에 의한 경제 건설은 “모든 부문에서 노동생산능률을 급속히 제고하고, 내부예비를 남김없이 동원하며, 엄격한 절약제도를 실시하는 것”을 의미했다.³³ 특히 원자재 부족은 북한 경제발전을 심각하게 위협했다. 가령 ‘5개년 계획’의 첫째인 1957년의 경우 북한은 수입하기로 했던 강재를 절반밖에 들여올

다. ③ 설비 보수기일을 연 90일에서 75일로 줄였다. 이에 따라 연간 가동 일수는 275일에서 290일로 늘어났다. 결국 노동시간 연장이 증산의 큰 요인으로 작용한 것을 알 수 있다. 리태희, “기술혁신의 기발을 높이 추켜들고,” 『인민들속에서』, 6권 (1967), p. 66.

²⁹ 사회과학원 력사연구소, 『조선전사』 (평양: 과학백과사전출판사, 1981), p. 19.

³⁰ 위의 책, p. 21.

³¹ 과학원 경제법학연구소, 『우리나라에서의 사회주의 경제건설』 (평양: 과학원 출판사, 1958), p. 59-60.

³² 김보근, “북한 ‘천리마 노동과정’ 연구-소련식 테일러주의의 도입·변질 과정” (서울: 고려대학교 박사학위논문, 2006), pp. 149-151.

³³ 조선로동당출판사, 『조선민주주의 인민공화국 인민경제발전 제1차 5개년(1957-1961) 계획에 관한 보고 및 결정서』 (평양: 조선로동당출판사, 1958), p. 58.

수 없었다.³⁴

따라서 이런 현실에서 벗어나자면 “보통 걸음걸이로는 안되었다.” 북한은 이에 따라 “더 빨리 걷고 더 많이 일해야 하였으며 다른 나라 사람들이 걸어갈 때 우리는 달려나가야 하였다”³⁵고 당시를 돌아본다. 천리마운동은 이런 상황에서 ‘내부원천 동원’을 극대화하는 기제였던 셈이다. 다시 말해 ‘천리마’는 난관에 빠진 북한이 이를 극복해내려는 희망의 화두였던 셈이다.

천리마운동의 결과는 실제로 놀라웠다. 우선 성장속도를 살펴보면, 계획 마지막해인 1961년에 가면 공업 총생산액은 1956년에 비하여 2.6배로 높아진다. 이것은 이 기간 중 연평균 공업생산액이 21.5%씩 성장해야 이를 수 있는 것이었다.³⁶

나. 두 천리마운동의 공통점과 차이점

북한은 ‘2009 천리마운동’이 기본적으로는 ‘1957 천리마운동’과 같지만, 오히려 그보다 뛰어난 요소도 가지고 있다고 주장한다. 북한은 그 유사성은 이 두 운동이 똑같이 어려운 상황에서 시작돼 높은 성취를 이루어낸다는 점에 바탕을 두고 있으며, 그 차이점은 ‘2007 천리마운동’이 높은 과학성과 선군정치의 근본 정신인 ‘혁명적 군인정신’으로 무장돼 있다는 점을 꼽고 있다.

북한은 우선 두 운동의 공통점을 강조한다. ‘2009 천리마운동’의 출발점인 김정일의 천리마제강 현지지도가 “전후 어려웠던 시기 아버지 수령님께서 강선의 로동계급을 찾으시고 천리마의 대고조를 마련하시었던 그때와 같이 새로운 전환의 계기를 열어놓은 위대한 력사적 사변”이라는 것이다.³⁷

북한은 또 두 운동이 어려운 대내외적 환경에서 시작됐다는 공통점을 지니고 있다고 강조한다. ‘1957 천리마운동’이 대내적으로는 소련으로부터의 원조격감이라는 위기에서 출발했듯이, ‘2009 천리마운동’도 결코 쉽지 않은 대내외적 상황에서 시작됐음을 강조한다. “우리가 허리띠를 졸라매면서 최근 몇해 동안에

³⁴ 김보근, 『북한 ‘천리마 노동과정’ 연구-소련식 테일러주의의 도입·변질 과정』, p. 152.

³⁵ 김일성, “체스꼬슬로벤스꼬방송뫼텔레비준위원회 위원장과 한 담화,” 『김일성저작집』, 12권 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 446-447.

³⁶ 과학원 경제법학연구소, 『해방후 우리나라의 인민경제발전』 (평양: 과학원출판사, 1960), p. 161. 이에 따라 1961년의 공업생산수준은 해방 직전인 1944년 생산수준보다 5.7배 높아졌다. 같은 글.

³⁷ 『로동신문』, 2008년 12월 25일, “위대한 령도자 김정일 동지께서 천리마제강련합기업을 현지 지도하시면서, 새로운 혁명적 대고조의 봉화를 지펴주시었다.”

많은 일을 해놓았지만, 이제 우리가 내세운 높은 목표를 점령하자면 난관도 한 두가지가 아니며 부족한 것도 적지 않다”는 것이다.³⁸ 미국과의 관계개선이 쉽게 풀리지 않는 대외상황이나, 식량난 해소가 어려운 대내 경제 상황 등이 이런 어려운 환경의 대표적인 예일 것이다.

두 운동은 이런 어려움을 극복하기 위해 ‘사상성’과 ‘자력갱생’을 강조한다는 점에서도 닮았다. 이에 대해 김정일은 “혁명적 대고조의 봉화는 자력갱생의 혁명정신으로 지펴올려야 한다”며 “남에 대한 의존과 기대는 자멸의 길”이라고 힘주어 말하고 있다.³⁹ ‘1957 천리마운동’과 ‘2009 천리마운동’에서는, 50년 이상의 시간 차이를 뛰어넘어, 노동자들이 『항일 빨치산 참가자들의 회상기』를 읽으면서 “항일 빨치산 투사들이 발휘한 자력갱생의 혁명정신을 우리 생활에서 어떻게 구현할 것인가를 토론”하는 모습도 닮아 있다.⁴⁰

하지만, ‘2009 천리마운동’이 과학성을 강조하고 있다는 점에서 ‘1957 천리마운동’과 구별된다. 왜냐하면, ‘1957 천리마운동’의 특징 중 하나가 ‘공칭능력’을 파괴해 생산성을 높이자는 것인데, 이는 ‘과학적 성과’를 뛰어넘어 빠른 속도로 사회주의를 건설해나가자는 것을 의미한다. 왜냐하면, 이때 ‘공칭능력’이란 과학적 방법으로 계산한 예상 생산량을 가리키기 때문이다. 이에 반해 2009 천리마운동은 운동에서 과학기술을 중요한 위치에 놓고 있다. 가령 2009 천리마운동에서 북한은 “첨단기술은 결코 발전된 나라들의 독점물이 아니다”며 “우리 식으로 새롭고 발전적인 것을 창조하자”고 과학에 바탕을 둔 발전을 강조하고 있다.⁴¹

이와 함께 북한은 고난의 행군을 극복한 경험도 ‘2009 천리마운동’을 과거의 천리마운동과 다르게 만드는 요소라고 주장한다.

³⁸ 『로동신문』, 2008년 12월 29일, “전국의 근로자들에게 보내는 편지-천리마제강련합기업소 종업원 켈기모임 참가자 일동.” 북한이 느끼는 대내외적 어려움은 “오늘을 위한 오늘에 살지 말고 래일을 위한 오늘에 살자!”는 구호가 다시 등장하고 있는 데서도 확인된다. 『로동신문』, 2009년 2월 6일, “사실-오늘을 위한 오늘에 살지 말고 래일을 위한 오늘에 살자! 이 구호를 더 높이 들고 나가자.”

³⁹ 『로동신문』, 2009년 1월 5일, “대고조의 전위투사 당원들은 앞으로.”

⁴⁰ 정충화·리형우 편저, 『천리마작업반(4)』 (평양: 직업동맹출판사, 1963), p. 74.

⁴¹ 『로동신문』, 2008년 12월 29일, “전국의 근로자들에게 보내는 편지-천리마제강련합기업소 종업원 켈기모임 참가자 일동.”

Ⅲ. ‘2009 천리마운동’의 목표

현재 북한 지도부는 김일성 탄생 100돌이 되는 2012년에 “강성대국 대문을 여는” 것을 목표로 하고 있으며, 이를 달성하는 데 ‘2009 천리마운동’이 큰 기여를 할 것이라는 기대감을 밝히고 있다. 왜냐하면, 앞서도 살펴봤지만, ‘2009 천리마운동’은 ‘1957 천리마운동’과 그 발단이나 전개과정이 비슷하기 때문이다. 따라서 ‘1957 천리마운동’이 소련으로부터의 원조가 급격히 삭감되는 어려운 상황 속에서도 높은 경제성장률을 기록했듯이, ‘2009 천리마운동’도 강성대국의 문턱에서 겪고 있는 대내외적인 어려움을 극복할 수 있는 기제가 되기를 기대하는 것이다.

북한이 ‘2009 천리마운동’을 ‘2012년 강성대국 진입’을 위한 수단으로서 강조하고 있는 것은, 북한이 ‘강성대국 진입’을 위한 여러 목표 중에서 경제적 목표 달성의 중요성을 강조하고 있는 것과도 깊은 관련이 있다.⁴² 북한은 특히 천리마운동을 통해 △ 높은 경제성장률의 달성과 △ 계획경제시스템의 강화를 주문하고 있다.

하지만, 그렇다고 북한이 ‘2009 천리마운동’을 통해 달성하고자 하는 것을 ‘경제적 목표’로 한정할 수 있을까. 어느 나라에서도 어떤 경제정책을 그 사회의 정치·사회적 맥락을 도외시킨 채 결정하지는 않을 것이다. 따라서 북한도 △ 높은 경제성장률의 달성과 △ 계획경제시스템의 강화라는 ‘경제적 목표’에는 ‘정치·사회적 함의’가 함께 포함돼 있을 것이라고 추정할 수 있을 것이다.

우선 높은 경제성장률 달성이라는 목표를 살펴보자. 북한은 이를 “자력갱생”⁴³과 “비상한 열의와 투쟁”⁴⁴을 통해 이루어진다고 밝히고 있다. 이렇게 자력갱생과 비상한 열의와 투쟁이 높은 경제성장률의 수단이 된다는 것은 ‘사상적 요소’가 강조됨을 의미한다. 이는 다시 말하면 당이 전면에서 나서야 한다는 것을 의미하는 것이다. 따라서 ‘높은 경제성장률의 달성’이라는 목표에는, 이를 책임져야 할 주체로서 ‘당의 강화’라는 목표가 숨어 있다고 봐야 할 것이다.

또 ‘계획경제시스템의 강화’는 국가의 재원을 시장에서 계획부문으로 옮기는

⁴² 위의 신문, 2008년 12월 29일, “우리 조국은 이미 정치사상강국, 군사강국의 지위에 당당히 올라섰다. 이제는 경제강국을 일떠세워야 한다.”

⁴³ 『로동신문』, 2009년 1월 21일, “비약의 룡마는 실천가형의 일군들을 부른다!”

⁴⁴ 『로동신문』, 2008년 12월 25일, “위대한 령도자 김정일 동지께서 천리마제강련합기업을 현지 지도하시면서 새로운 혁명적 대고조의 봉화를 지펴주시었다.”

정책이라는 점에서 사회적인 수혜 대상에 변화를 주게 되는 정책이다. 이는 특히 기존 시장허용 정책에서 이득을 봤던 쪽에 불리하게 적용될 수 있는 사회적 문제인 것이다.

따라서 이 절에서는 강성대국 건설을 위한 ‘천리마운동’의 목표를 북한이 표면적으로 주장하는 경제적 목표와 함께 이를 수행하기 위한, 혹은 여기서 파생되는 정치·사회적 문제로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 강성대국 건설의 수단으로서의 ‘천리마운동’

북한은 ‘2009 천리마운동’이 2012년 강성대국 진입의 주요한 수단이 될 것이라고 강조하고 있다. 북한은 우선 김정일이 천리마제강을 방문했을 때도 이 점을 강조했다. “2012년까지 강성대국의 대문을 활짝 열어제끼기 위해서는 우리 당과 인민의 확고한 결심과 의지와, 비상한 열의와 투쟁이 요구”된다고 지적했다.⁴⁵ 이때 ‘2009 천리마운동’과 같은 대중운동이야말로 ‘인민의 비상한 열의와 투쟁’을 담을 수 있는 기제라는 것이다. 이는 2008년 12월 26일 로동신문에서 “전당, 전군, 전민이 필승의 신념과 불굴의 투지를 안고 새로운 혁명적 대고조의 불길을 세차게 지펴올림으로써 2012년까지 기어이 강성대국 대문을 활짝 열어제끼”자고 요구하면서 좀더 명확해진다.⁴⁶ 이어 올해 신년공동사설에서는 2012년 강성대국 건설을 위해 2009년을 “전인민적 총공세로 강성대국건설의 모든 전선에서 력사적인 비약을 이룩하여야 할 새로운 혁명적대고조의 해”로 규정하면서 ‘2009 천리마운동’과 ‘2012년 강성대국 진입’의 관계를 정식화하고 있다.⁴⁷ 1998년 처음 언급된 강성대국 건설론이 지난해 신년공동사설을 통해 2012년이라는 건설 시한을 얻은 데 이어,⁴⁸ 올해는 그 구체적인 방법론으로 ‘천리마운동’이 더욱 강조되고 있는 셈이다.

북한은 특히 이후 로동신문 등 선전매체를 통해 강성대국의 진입이 목전에 다가왔음을 강조하면서 천리마운동을 통해 마지막 남은 고비를 넘을 것을 반복적으로 강조하고 있다.⁴⁹ 북한은 이 마지막 고비에는 많은 난관이 존재할 것이지

⁴⁵ 위의 신문, 2008년 12월 25일.

⁴⁶ 『로동신문』, 2008년 12월 26일, “정론-선군조선의 천리마여 세기를 주름잡으라.”

⁴⁷ 김상기 외, “신년공동사설 경제부문 비교(2000~2009),” 『KDI 북한경제리뷰』, 2009년 1호(2009), p. 29.

⁴⁸ 임강택 외, 『2008년 북한경제 종합평가 및 2009년 전망』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 68-69.

⁴⁹ “시련의 언덕을 넘고넘어 우리는 마침내 강성대국의 문 어구에 들어섰으며 이제 몇걸음만 더

만, ‘고난의 행군’을 극복한 북한 주민들로서는 이를 충분히 이겨낼 것이라고 주장하고 있다. “강성대국 대문을 열 기간은 이제 불과 4년 밖에 남지 않았고 또 허다한 난관과 시련을 이겨내야 하지만, 자력갱생을 체질화한 우리 인민의 무궁무진한 창조력과 새 기술로 장비된 강유력한 주체공업의 뒷받침이 있는 한 우리의 승리는 확정적”⁵⁰이라는 것이다. 북한은 그리하여 마침내 “지난 세기 50년대의 대고조로 천리마조선의 대문에 사회주의 문패를 달았다면 우리는 21세기의 새로운 대고조를 일으켜 가까운 년간에 선군조선의 대문에 강성대국문패를 달아야 한다.”⁵¹ ‘21세기의 새로운 대고조’를 불린 ‘2009 천리마운동’을 통해 강성대국을 건설하겠다는 것을 명확히 한 것이다.

2. 천리마운동의 ‘경제적 목표’

가. 높은 경제성장률

북한은 강성대국을 건설하기 위해서는 무엇보다도 “인민경제 모든 부문에서 최고생산수준을 결정적으로 돌파하는” 것이 중요하다고 지적한다. 그리고 2012년까지 이것을 달성하기 위해서는 “지난 시기와는 대비조차 할 수 없는 높은 경제장성(성장)속도를 보장하여야 한다”고 지적한다.⁵² 북한은 이 높은 경제성장속도를 “선군시대의 총진군 속도”라고 일컫고 있다.⁵³

북한은 ‘지난 시기와는 대비조차 할 수 없는 높은 경제성장속도’를 달성하는 두 축으로 ‘과학’과 ‘자력갱생’을 꼽고 있다. 이 가운데 ‘높은 과학수준’은 북한이 ‘2009 천리마운동’과 ‘1957 천리마운동’을 구별짓게 하는 요소라고 주장하고 있는 것이며, ‘자력갱생’은 두 운동을 공히 관통하고 있는 핵심주제 중 하나다.

북한은 이 가운데 특히 ‘2009 천리마운동’에서 과학이 생산성 향상에 큰 역할

역세계 내짚는다면 부강번영의 큰 문이 활짝 열린다. 지금껏 우리가 바라마지 않던 념원과 이상이 빛나게 실현된다는 것은 얼마나 가슴벅찬 일이며 우리 세대가 강성대국의 대문을 여는 세대로 조국청사에 기록되게 된다는 것은 얼마나 영광스러운 일인가… 그러나 가는 앞길에 시련과 난관이 크다는 것을 우리는 잘 알고 있다.” 『로동신문』, 2008년 12월 29일, “전국의 근로자들에게 보내는 편지-천리마제강련합기업소 종업원 꺾기모임 참가자 일동.”

⁵⁰ 『로동신문』, 2008년 12월 25일, “위대한 령도자 김정일 동지께서 천리마제강련합기업소를 현지 지도하시면서 새로운 혁명적 대고조의 봉화를 지펴주시었다.”

⁵¹ 『로동신문』, 2008년 12월 29일, “전국의 근로자들에게 보내는 편지-천리마제강련합기업소 종업원 꺾기모임 참가자 일동.”

⁵² 『로동신문』, 2009년 1월 31일, “현시기 경제건설에서 나서는 중요한 과업.”

⁵³ 『로동신문』, 2009년 1월 6일, “사실-올해를 새로운 혁명적 대고조의 해로 빛내이기 위하여 총공격 앞으로.”

을 할 것으로 기대하고 있다. 이에 따라 북한은 “최신과학기술에 기초한 인민경제의 현대화를 다그치는 데 큰 힘을 넣어야 한다”고 주장하고 있다.⁵⁴ 북한은 더 나아가 ‘오늘날의 대고조’, 즉 ‘2009 천리마운동’이 “기술혁명의 대고조, 현대화의 대고조”이며, “새것의 창조가 없는 자력갱생, 과학기술을 떠난 자력갱생은 오히려 퇴보”라고 주장한다.⁵⁵

이에 따라 북한은 ‘2009 천리마운동’의 핵심구호의 하나로 과학기술을 바탕으로 한 “우리 식으로 새롭고 발전적인 것을 창조하자!”는 구호를 내세우고 있다. 북한은 이 구호가 “당의 과학기술 중시 로선을 일관하게 틀어쥐고, 모든 문제를 새로운 안목과 높이에서 보고 과학기술의 위력으로 풀어나가”는 것을 의미한다고 설명한다.⁵⁶

북한은 2009 천리마운동에서 초고전력 전기로 건설은 바로 이 과학성의 핵심 상징이라고 주장한다.⁵⁷ 이에 대해 김정일은 “강철공업의 정수라고 할 수 있는 우리식의 초고전력전기로를 자력으로 건설한 기적적 성과는 온 나라를 격동시키는 새로운 총진군의 불씨”라고 이를 추어올리고 있다.⁵⁸

‘과학’과 ‘자력갱생’이라는 이 두 요소는 모두 대규모 자본투자와는 무관하게 생산성을 높일 수 있다는 공통점을 가지고 있다. 이렇게 북한이 이 두 가지 요소를 성장동력으로 제시하는 것은 아마도 대규모 자본 투자가 불가능한 현재의 상황에서 북한이 취할 수 있는 대안적 방안이라는 판단에 따른 것으로 보인다.⁵⁹

⁵⁴ 『로동신문』, 2009년 1월 31면, “현시기 경제건설에서 나서는 중요한 과업.”

⁵⁵ 『로동신문』, 2008년 12월 29일, “전국의 근로자들에게 보내는 편지-천리마제강연합기업소 종업원 켈기모임 참가자 일동.”

⁵⁶ 『로동신문』, 2009년 1월 21일, “사설-강선의 본때로 모든 전선에서 일대 비약의 폭풍을 일으키자.”

⁵⁷ 『로동신문』, 2009년 1월 25일, “위대한 령도자 김정일 동지께서 천리마제강연합기업소를 현지 지도하시면서 새로운 혁명적 대고조의 봉화를 지펴주시었다.”

⁵⁸ 『로동신문』, 2008년 12월 29일, “전체 인민이 선군조선의 천리마를 타고 강성대국의 대문을 향하여 질풍같이 달리자-천리마제강연합기업소 종업원켈기모임 진행.” 북한은 초고전력 전기로의 장점에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. “용해시간이 대폭 줄어들고 전력원단위와 전국원단위 소비기준, 내화물소비기준이 훨씬 낮으며 구동장치들이 유압화된 초고전력전기로는 모든 생산 공정들이 정보화되어 있다. 또한 로백과 로천정의 생각을 새로운 방법으로 진행하며 로체의 해체조립이 매우 단순하여 로보수기일은 종전시기에 대비할 수 없을 정도로 짧다.” 『로동신문』, 2008년 12월 27일, “과학기술중시로 변혁의 돌파구를.”

⁵⁹ 북한이 제12기 1차 최고인민회의에서 확정된 2009 회계연도 예산을 살펴보면, 수입은 지난해 결산금액보다 5.2% 증액된 4,826억원(북한원)으로, 지출은 지난해에 비해 7% 늘어나게 됐다. 하지만, 지출 중 경제성장률과 관계가 높을 것으로 보이는 4대 선행부문의 지출계획은 지난해에 비해 8.7% 늘어난 것으로 발표됐다(조명철 외, “제3기 김정일체제의 특징과 2009년 예산평가,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, 9권 9호 (2009), p. 5.). 이런 규모의 재정지출 증가로는 북한 산업의 시설 현대화를 빠르게 진행하기 어려울 것으로 판단된다.

나. 계획경제시스템의 강화

이번 ‘2009 천리마운동’은 또 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후 진행된 ‘시장 용인’ 정책에 일정 정도 변화를 가져올 것으로 평가할 수 있다. 올해 신년공동사설에서도 “경제사업에서 사회주의원칙을 확고히 고수하고 경제관리를 실리가 나게 우리식대로 해나가야 한다. 인민경제의 균형적 발전을 이룩하고 경제적 공간을 옹계 활용하는 데 깊은 관심을 돌려야 한다”고 주장하고 있다. 신년공동사설은 이밖에도 경제건설에 대한 국가의 지도 강화, 계획화사업 개선, 주요 대상들에 역량과 자원 집중, 각종 규율 강화, 내부예비동원사업과 절약투쟁 전개, 경제관리의 정보화·과학화 등도 주문하고 있다.⁶⁰ 이는 경제관리에서 계획경제시스템을 강화할 것을 예고하고 있는 것이다.

북한은 이와 관련해 올해 들어 좀더 직설적으로 “사회주의경제는 계획경제이며 경제건설의 성과는 그 우월성을 얼마나 높이 발양시키는가 하는 데 따라 좌우되게 된다”며 사회주의계획경제의 우월성은 “경제가 생산자대중을 위하여 복무하고 국가의 통일적인 지도 밑에 계획적으로, 균형적으로 빨리 발전시키는 데 있다”고 주장한다. “계획경제의 우월성에 의거하여야 모든 부문, 모든 단위의 잠재력과 가능성을 남김없이 동원하여 생산을 끊임없이 높은 속도로 장성시킬 수 있다”는 것이다.⁶¹

이런 주장들은 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후 이어져오던 시장용인 정책이 일정 부분 수정될 것임을 예고하는 것으로 판단된다. 북한의 대 시장화정책이 보수적 기조로 선회한 것은 이미 2005년부터 시작된 변화다.⁶² 북한은 2005년 10월에 식량전매제(배급제 재도입 시도)를 실시하고 장마당을 억제하려고 시도했으며, 2006년 3월에는 개인고용금지령을 내렸다. 2006년 이후 장사활동에 대한 제한이 점진적으로 증가하면서 장사 허가 연령이 도입되었다.⁶³ 하지만, ‘2009 천리마운동’이 시작된 올해 초에는 “종합시장을 폐쇄하고 과거 농민시장 형태로 전환”하는 안까지 검토되는 등 그 강도가 훨씬 세졌다.⁶⁴ 7·1 조치 이후

⁶⁰ 최진욱 외, “북한의 신년 공동사설 분석,” 『통일연구원 Online Series』, CO 09-04 (2009), p. 5.

⁶¹ 『로동신문』, 2009년 1월 31일, “현시기 경제건설에서 나서는 중요한 과업.”

⁶² 국가안보전략연구소, 『2008년도 정세평가와 2009년도 전망』 (서울: 국가안보전략연구소, 2008), pp. 78-79.

⁶³ 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택,” 『통일연구원 Online Series』, CO 08-72 (2008), p. 1.

⁶⁴ 임강택 외, 『2008년 북한경제 종합평가 및 2009년 전망』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 68.

북한 경제의 한 핵으로 자리 잡았던 ‘시장’이 그 존재자체가 위협받고 있는 상황이 된 것이다.

이렇게 계획경제시스템을 강화하려는 노력은 우선 강철 등 선행부문에 대한 강조에서도 확인할 수 있다. 북한은 “1950년대의 불굴의 투쟁정신과 기백으로 인민경제 선행부문, 기초공업부문을 결정적으로 추켜세우고 농업혁명, 경공업혁명의 불길을 세차게 지펴올려야 한다”며 ‘선행부문에 재원을 집중할 수 있는 것’을 사회주의 계획경제의 장점이라고 설명하고 있다.⁶⁵

북한의 계획경제시스템 강화움직임은 ‘2009 천리마운동’ 과정에서 ‘후방공급’이 크게 강조되고 있는 데서도 확인할 수 있다. 후방공급은 북한 기업체계에서 기업이 노동자의 후생복지를 책임지는 시스템을 말하는데, ‘고난의 행군’ 이후 최근까지 제대로 시행되지 못하고 있는 것으로 알려져 있다. 하지만, 이 후방공급은 계획경제를 강화해 노동자를 공장으로 다시 돌아오게 하기 위해서는 필히 시행해야 하는 제도로 평가할 수 있다.

김정일의 천리마제강 현지도는 이러한 후방공급 강화를 향한 상징적인 모습도 담고 있다. 김정일은 천리마제강 현지도에서 “오랜기간 근무하면서 많은 일을 한 일군들과 로동자, 기술자들도 만나주시며 그들이 발휘한 애국정신을 높이 평가해주”면서 “후방사업을 비롯한 기업소 앞에 나선 과업들도 제시”했다.⁶⁶ 특히 김정일은 천리마제강 용해공 식당을 찾아가서 노동자들의 식사에 깊은 관심을 보여줬다. 김정일은 “로동자들의 식사질이 높다는 보고를 받”았으면서도 안색이 흐려졌다는 것이다. 식당의 온도가 너무 낮았기 때문이다. 그는 “로동자들이 추운데서 밥을 먹으면 아무리 식사질이 높아도 소용이 없다”⁶⁷며 “식사칸의 온도를 양력설전까지 정상 상태로 올려놓”도록 구체적인 개선시기까지 지시했다.⁶⁸

⁶⁵ 『로동신문』, 2008년 12월 27일, “사실-당의 선군령도따라 우리식 사회주의의 위력을 더 높이 떨치자.”

⁶⁶ 『로동신문』, 2008년 12월 27일, “천리마대고조 시기의 그 본때로 총진군의 나팔소리 높이 울리자.”

⁶⁷ 『로동신문』, 2008년 12월 30일, “정론-강선의 본때로 용감무쌍하게 앞으로.”

⁶⁸ 『로동신문』, 2009년 1월 22일, “혁명일화-강선의 붉은 노을.”

3. 천리마운동의 ‘정치적 목표’

가. 당 조직의 강화

북한은 ‘2009 천리마운동’을 진행하면서 앞서 높은 경제성장률을 달성할 수 있는 두가지 기제로 ‘과학성’과 ‘자력갱생’ 정신을 꼽고 있다. 이 가운데 ‘자력갱생’ 정신은 인간의 태도와 자세에 따라 달라지게 되는데, 이는 곧 정치적 선전에 조용하여 반응하게 됨을 의미한다. 즉 누군가가 강하게 정치적 선전을 한다면 이 ‘자력갱생’ 정신이 높아지게 되고, 그런 강한 정치선전이 없는 경우, 이 정신이 약해진다는 것이다. 따라서 북한의 ‘2009 천리마운동’ 아래서는 ‘정치선전’은 생산력과 관련한 주요 변수가 된다.

그런데 북한에서는 이 ‘정치선전’의 주체가 당이라는 점을 고려하면, 이는 곧 당의 조직력이 생산력의 변수가 됨을 뜻하게 된다. 이에 따라 북한은 ‘2009 천리마운동’ 기간 동안 당 조직력 강화를 강하게 주문하고 있다. 『로동신문』은 사설을 통해 “강성대국 건설을 위한 총진군을 힘있게 다그쳐나가도록 하자면 당조직들이 사상교양사업, 정치사업을 진공적으로 벌려야 한다”고 정치사업의 중요성을 강조했다.⁶⁹

사실 북한이 당조직 강화에 나선 것은 이번이 처음이 아니다. 북한은 2006년 이후 시장통제 상황과 맞물려, 다양한 검열을 통해 당의 조직기강 해이현상을 바로잡기 위해 노력해왔다. 2007년의 경우 중앙당 검열그루빠가 두 차례(3~4월, 9~10월)에 걸쳐 신의주세관에 대한 집중검열을 시행하였으며, 2008년 5월에는 20여 년 만에 처음으로 중앙검찰소가 전국 주요 도시의 보위부·보안서·재판소·도당·시당·인민위원 등 책임자급에 대한 검열을 단행하기도 했다.⁷⁰

그러나 ‘2009 천리마운동’과 함께 진행되고 있는 것은 단순한 ‘검열’이 아니다. 북한은 ‘2009 천리마운동’과 맞물려 교육과 선전 등을 병행하면서 당의 조직을 ‘강화’해나가고 있는 것으로 판단된다. 천리마운동과 함께 평양시 안의 당조직들에서는 “모든 당세포를 충성의 세포로 만들자!”는 구호를 내세우면서 모든 당세포들을 당에 충직한 세포로 만들기 위한 투쟁을 벌리고 있다.” 또 당조직들에서는 당 세포비서들의 정치·실무적 수준을 높이기 위하여 당 규약과 당 생활규범

⁶⁹ 『로동신문』, 2009년 2월 6일, “사설-오늘을 위한 오늘에 살지 말고 래일을 위한 오늘에 살자! 이 구호를 더 높고 들고 나가자.”

⁷⁰ 임강택 외, 『2008년 북한경제 종합평가 및 2009년 전망』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 1.

에 대한 학습, 당 생활조직과 지도를 비롯한 세포사업에서 제기되는 여러 가지 실무적 문제들도 실천활동에서 적극 구현하도록 하고 있다. 이는 “당세포들이 강성대국의 대문을 열기 위한 총공격전에서 남먼저 어깨를 들이밀고 돌파구를 열어나가도록” 하기 위한 것이다.⁷¹

북한은 이런 당조직 강화활동을 촉진하기 위해 지난 2월 26일 평양에서 ‘4차 선동원대회’를 개최하기도 했다. 이날 최태복 노동당 비서는 “선전·선동원들이 2012년 강성대국의 문을 열기 위해 당원·근로자들의 정신력을 발양시키기 위한 선전선동사업”에 주력할 것을 촉구했다.⁷²

‘1957 천리마운동’도 이런 과정을 거치면서 북한 공장 내에서 확고한 당 우위 전략을 만들었다는 점에서 이런 당 조직 강화 정책이 어떤 결과를 맺을지 주목된다. ‘1957 천리마운동’이 공장에서의 당 우위체제를 확립한 것은 당시 천리마운동의 특징인 ‘공칭능력 파괴’나 ‘보수주의 타도’와도 관련이 깊다. 이 핵심 목표들의 달성을 위해서는 지배인의 ‘합리성’보다는 당위원장의 ‘정치성’이 더욱 필요한 것이었기 때문이다. 이는 천리마운동이 시작되면서 김일성이 해방 이후와는 반대로 “당 조직의 행정조직 장악”을 강조한 데서도 확인할 수 있다. 김일성은 1959년 황해제철소를 찾은 뒤 “공장 안에서나 직장 안에서나 당의 령도가 미약하다”며 이를 지배인의 관료주의 탓으로 돌리고 있다. “유일관리제라고 하니 행정책임자가 당조직까지도 타고 앉아 관료주의를 부리게 된 것 같다”는 것이다.⁷³

이런 당조직 강화 움직임은 북한이 강성대국의 대문을 여는 해라고 규정한 2012년에 제7차 당대회가 열릴 것이라는 관측과 맞물리며, 그 배경에 대해 더욱 더 관심을 끌리게 한다. 이는 1980년 제6차 당대회 이후 열리지 못하고 있는 당대회를 2012년에 열어 후계문제 등을 해결하려한다는 분석과 맞물려 있는데, ‘고난의 행군’ 이후 무너진 당조직으로는 당대회를 열기 어려운 것 아니냐는 분석에 기초한다.

⁷¹ 『로동신문』, 2009년 1월 23일, “총공격전의 전위대로 내세워-각지 당조직들에서.”

⁷² 『조선중앙통신』, 2009년 2월 26일; 통일연구원, 『주간통일정세』, 2009-09 (2009), p. 6에서 재인용.

⁷³ 김일성, “사회주의경제건설에서 나서는 당면한 몇가지 과업들에 대하여-조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 결론,” 『김일성저작집』, 12권 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 507-508.

나. 시장 허용정책의 ‘부작용’ 축소

북한이 내세우는 ‘계획경제시스템 강화’ 또한 순전히 경제적 목적으로 이루어진 것으로 파악하긴 어렵다. 왜냐하면 북한의 주장과는 달리, 일반적으로 계획경제시스템을 강화하는 것이 경제적 효율성을 담보하는 것이라고 확신할 수 없기 때문이다. 그렇다면 북한이 ‘계획경제시스템 강화’를 주장하는 이면에는 경제적 효율성을 넘는 정치·사회적 요소가 있다고 판단할 수 있다.

그렇다면 어떤 것이 ‘경제적 효율성을 넘는 정치·사회적 요소’인지 고찰해보자. 북한당국은 시장경제 확산에 대해 우려하는 것은 주로 다음 3가지 이유 때문이다. 첫째, 경제적으로 볼 때 일반 주민들의 공식경제부문 활동 기피에 따라 ‘계획경제 부문’의 생산활동이 저해되는 것이다. 하지만, 이와 함께 시장이 부정·부패의 온상이 되고 있으며, 신흥부자들의 출현으로 계층간 빈부격차가 확대됨으로써 사회적 갈등을 심화되고 있다는 것도 북한 당국이 시장을 경계하는 큰 이유 중 하나이다. 마지막으로 시장은 또 남한의 영화나 드라마 CD나 DVD가 유통되는 통로가 됨으로써 사회불안을 일으키기도 한다.⁷⁴

이에 따라 시장용인정책은 경제적으로 볼 때 긍정적인 효과를 줄 수는 있지만, 정치·사회적으로 볼 때 내부 양극화를 진척시키고, 외부사조의 유입을 증가 시킴으로써, 북한 내부의 불안요인을 증폭시키는 것으로 간주될 수 있다.⁷⁵

여기서 특히 주목해야 할 점은 시장확대에 따른 피해계층이 북한의 핵심지지층과 상당부분 겹친다는 점이다. 다시 말하면, 이런 시장확대로 인한 빈부격차 확대과정에서 빈곤층으로 몰리는 것은 다름 아닌 노동자나 지식인 계층 등 북한이 ‘2009 천리마운동’을 통해 당의 주변에 결집시키려고 하는 계층이라는 점이다.

북한에서 핵심 계층의 지위 하락은 예전에는 노동당원이 좋은 신랑감이었으나 이제는 돈 많은 신랑감이 인기가 더 좋다는 새터민들의 증언에서도 확인된다. 또 예전에 최하층 적대 계층이던 이산가족, 일본 귀국자, 탈북자 가족들이 시장 확산과 함께 중상류층으로 신분 변동을 경험하게 됐다. 왜냐하면, 이들은 ‘외국 친척’을 통해 달러를 송금 받을 수 있고 이에 따라 시장에서 주도적 역할을 해나갈 수 있기 때문이다.

또 시장은 돈 많은 기업가들을 양산해내는데 이들의 영향력이 무시할 수 없는

⁷⁴ 임강택 외, 『2008년 북한경제 종합평가 및 2009년 전망』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 3.

⁷⁵ 박형중 외, 『향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 23.

정도까지 이르게 되었기 때문에, 북한 당국으로서는 일정 정도 이들을 제어할 필요가 있는 것으로 판단된다. 대표적인 경우가 ‘청진 남강판매소의 리홍춘 대표’를 들 수 있다. 외화별이사업체 남강판매소 대표인 리홍춘은 사업수완을 발휘해 큰 부를 축적했으며, “홍춘이가 쌀을 안낸다”라는 소문이 들리면 청진시 쌀값이 올라갈 정도로 시장 지배력을 갖추고 있었다고 한다. 한 새터민은 이에 대해 “오늘 밤 홍춘이가 내일 쌀 내지 말라고, 내일 일단 쌀을 출하시키지 말라고 하면 그 다음날이면 가격이 오른다”며 그 이유로 리홍춘이 가진 독점력을 들었다. 남강판매소가 청진 인근의 쌀을 독점해버리고 있는 탓에, “시장의 장사꾼들도 오늘 남강판매소가 쌀을 안낸다고 하면 이것이 오른다고 생각을 해서 700원에 팔던 것을 750원, 800원 막 부른다”는 것이다.⁷⁶

이런 거상들은 외화별이 사업을 하거나, 종합시장에서 판매가 잘되는 종목의 판매업을 하면서 부를 축적해왔다. 이렇게 시장을 통해 부를 축적하는 사람들이 늘어나면서, 당·정의 일부 간부들도 시장에서 뇌물을 받기도 하고 국가 물건을 시장에 팔아 부를 축적하게 됐으며 이에 따라 시장을 옹호하는 세력으로 변해갔다는 것이다.⁷⁷ 이는 당 조직을 강화하고자 하는 북한의 의도와 상충되는 것으로, 북한은 시장경제 확산에 따라 만연되기 시작한 이런 정치·사회적 현상을 통제할 필요가 있었을 것으로 판단된다. 이에 따라 북한은 ‘계획경제시스템 강화’라는 이름으로 시장 확산에 따른 부정적 효과 차단에 나선 것으로 판단된다.

IV. ‘2009 천리마운동’ 평가

이상에서 살펴본 대로 ‘2009 천리마운동’은 경제적 목표(‘높은 경제성장률’과 ‘계획경제시스템의 강화’)와 정치사회적 목표(‘당조직 강화’와 ‘시장 허용정책의

⁷⁶ 청진 외화별이사업체에서 근무하던 새터민 인터뷰. 그런데, 이렇게 큰 재력을 갖춘 리홍춘 소장 등 남강판매소 관련 일꾼 총 5명이 2008년 7월 15일 비공개 처형됐다. 좋은벗들, “청진, 리홍춘 사건으로 분위기 냉랭,” 『오늘의 북한소식』, 198호 (2008). 홍춘 사장 등은 이미 2008년 4월초 비사그루빠(비사회주의 검열그룹) 검열에 걸려 구속되었으며, 2008년 6월에는 “중앙에서 남강판매소장을 ‘역적 취급 하라’”는 지침이 내려와 처형이 예견됐었다고 한다. 문성휘, “북 무역회사 간부, 쌀값 폭등 주변 몰려 처형 위기,” 『데일리엔케이』, 2008년 6월 17일자, <<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk06000&num=57566>> (검색일: 2009.4.19). 남강판매소는 북한 인민군 7총국 산하 남강무역총국 무역지사이다. 남강무역총국은 청진 이외에도 남포, 함흥 등 각 도에 무역지사들을 두고 있으며, 광물자원과 통나무, 해산물들을 수출해 건설자재를 들여오는 것이 기본 임무라고 한다. 인민군 7총국은 ‘공병국’이라고도 불리며 군사시설 건설을 기본으로 하는 전문 건설 부대라고 한다.

⁷⁷ 하태경, 『북한 시장화 보고서』 (서울: 자유기업원, 2009), p. 2.

부작용 축소')라는 이중적 목표를 가지고 있는 운동이다. 이 절에서는 이 가운데 '경제적 목표'에 대해 그 실현가능성을 평가해보고자 한다. 이런 분석을 통해 북한이 '2009 천리마운동'을 통해 얻고자 하는 것을 좀더 명확하게 이해하게 될 것이다. 왜냐하면, 만일 우리가 북한 당국이 표면적으로 내세우는 경제적 목표가 실현 가능하다는 평가를 내린다면, 이는 북한이 '2009 천리마운동'을 통해 경제적 목표와 정치적 목표를 동시에 추진하는 것으로 해석할 수 있게 한다. 그러나 만일 경제적 목표가 실현가능하지 않은 것으로 판단된다면, 북한은 비록 경제적 목표를 앞에 내세우고는 있지만, 그 정치·사회적 목표 실현에 보다 큰 비중을 두고 '2009 천리마운동'을 기획했다고 판단할 수 있을 것이기 때문이다.

가. '높은 경제성장률' 목표에 대한 평가

북한이 2009 천리마운동을 통해 목표로 내세운 높은 경제성장률을 달성할 수 있는 방법은 대략 세가지로 구분할 수 있다. 첫째, 자본 투입을 확대하는 것이고, 둘째, 과학기술수준을 높여 생산성을 증대시키는 것이다. 그리고 마지막 세 번째 길은 사상성을 고양시킴으로써 경제성장률을 높이는 것이다.

이 가운데 자본 투입을 확대하는 것은 북한 스스로도 거의 언급하지 않는 방식이다. 왜냐하면 북한 스스로 판단하기에도 현재 상황에서 자본 투입을 확대하는 것은 쉽지 않은 과제라고 판단하기 때문인 것으로 파악된다. 한 예로 북한의 올해 예산 증가율은 수입 5.2%, 지출 7%인데,⁷⁸ 이 정도 예산 증대로는 현재 크게 낙후된 상태인 설비투자들을 현대화하기엔 크게 부족한 것으로 보인다. 자본 투입에 의한 경제성장률 향상은 북미관계 정상화 등에 따른 국제사회로부터의 대규모 자본 유입이 이루어지기 전에는 기대하기 힘든 것으로 판단된다.

그렇다면 남은 것은 '과학기술'과 '사상성'이다. 이 둘은 나름대로 북한의 경제성장률 향상에 기여할 여지가 있다. 하지만, 성장률에 기여하는 방식은 매우 상반된 것이다. 특히 노동의 측면에서 볼 때, '과학기술' 향상에 의한 성장률 제고는 추가적인 노동지출 없이, 혹은 이를 최소화한 상태에서 이루어지게 하지만, '사상성' 강화를 통한 성장률 제고는 바로 노동강도나 노동시간의 증가에 의해 이루어지는 것이기 때문이다.

⁷⁸ 조명철 외, "제3기 김정일체제의 특징과 2009년 예산평가," 『KIEP 오늘의 세계경제』, 9권 9호 (2009), p. 5.

이 가운데 우선 과학기술에 대해 살펴보자. 이 절에서는 북한의 과학기술 전반을 다루기보다는 북한이 이번 ‘2009 천리마운동’의 최대 상징으로 내세우고 있는 초고전력 전기로를 중심으로 살펴보고자 한다. 결론적으로 말해, 초고전력 전기로는 북한이 내세우는 것과는 달리, 첨단과학기술이 그다지 크게 투영된 것으로 보이지 않는다.

초고전력전기로의 과학기술을 높지 않게 평가하는 첫 번째 이유는 이 전기로의 ‘설계 수준’ 때문이다. 북한은 이 전기로 설계는 설계사 리재경이 중심이 돼서 이루어졌는데, “그는 수백장의 도면을 그리느라 도수높은 안경을 3번이나 갈아대며 새 세대 설계원들과 사무실에서 밤을 밝히면서 남들 같으면 몇 년이 걸릴 전기로 설계를 단 몇 달 안에 끝내여 짧은 기간에 새 전기로를 건설할 수 있는 길을 열어놓았다”고 밝히고 있다.⁷⁹ 이렇게 ‘몇 년이 걸릴 설계를 단 몇 달 안에 끝냈다’는 북한의 주장은, 그 자체로 설계에 많은 실수와 문제점을 담고 있다는 고백과 같은 것이다.

실제로 초고전력 전기로는 시동된 지 얼마 되지 않아 수리를 받아야 하는 상태에 처하게 된다. 이에 천리마제강 내의 수리노동자들은 “초고전력 전기로의 주요부분품 제작전투를 또다시 벌리”게 된다. 하지만, 이 수리노동자들의 보수 공수마저도 과학성을 강조하기보다는 노동강도의 강화를 설명하는 듯하다. “일군들도 직접 제관공, 용접공이 된 전투현장은 불도가니마냥 끓어번지였다. 용접공 계성현, 리강남, 로영길 동무들은 용접면을 손에서 놓지 않고 80~100m의 용접속도를 창조하며 위훈을 떨치었다. 기능높은 제관공 진정일 동무는 다른 작업반의 제관물 재단과 현장조립을 스스로 맡아 설치작업을 앞당기는 데 이바지하였다. 밥술을 뜨는 시간도 아까와 교대로 식사를 하고 별들도 잠든 깊은 밤에도 용접의 불보라를 멈추지 않은 이들이었다.”⁸⁰

이런 단편적인 노동신문 보도를 통해 초고전력전기로의 기술수준을 완전히 파악하는 것은 어려운 일이다. 하지만, 이런 보도를 통해 확인할 수 있는 것은 초고전력전기료가 북한이 주장하는 바와는 달리 그리 높은 수준의 전기료가 아

⁷⁹ 『로동신문』, 2009년 2월 4일, “래일을 위한 오늘의 투쟁은 기적을 낳는다-천리마제강련합기업소 전망현대화연구실 기술자들.”

⁸⁰ 이어진 공장 풍경도 “20일이 걸린다면 대천개 제작은 4일 만에, 4일이 걸린다면 소천개 제작전투는 단 하루동안에 끝나게 되었다.” “자동화과의 기술자들은 강철생산공정의 현대화를 높은 수준에서 실현하기 위한 기술준비를 위해 뜬눈으로 새날을 맞고보내고 있다”는 등 대부분 기술수준을 강조하는 것이 아니라 노동강도를 강조하고 있다. 『로동신문』, 2009년 1월 20일 3면 “위대한 장군님의 크나큰 믿음안고 전국의 앞장에서 힘차게 전진-천리마제강련합기업소에서.”

닐 수 있다는 것이며, 초고전력 전기로의 보수와 관련된 작업도 높은 과학성을 담보하고 있기보다는, 높은 노동강도를 드러내고 있는 것으로 보인다. 이는 점이다.

따라서 이상의 논의에 기초해 볼 때, 잠정적으로나마, 북한의 생산성 향상의 두 기제 중 ‘과학성’보다는 ‘사상성’이 더 크게 영향력을 행사하는 것으로 판단할 수 있다. 이렇게 ‘사상성’을 통한 생산성 향상 방식은 필연적으로 노동시간 및 노동강도의 증가를 수반된다. 이런 노동강도 강화는 천리마제강의 노동과정을 묘사하는 로동신문 기사 곳곳에서 확인할 수 있다. 가령, 소성작업반의 로동자, 기술자들은 “내화물의 질을 최대 높이는 전투를 벌이는 속에서도 교대가 따로 없이 생산능력 확장공사에 떨쳐나서”⁸¹고 있으며, 모든 천리마제강 노동자들은 “자기 교대 작업을 마치고는 의례히 2시간 이상 작업장을 뜨지 않고 도와주는 것이 이제는 어길 수 없는 하나의 일과”⁸²가 됐다고 한다. 모두 노동강도 강화를 의미하는 것들이다.

따라서 북한이 주장하는 높은 경제성장률은 다른 무엇보다 ‘노동강도 강화’를 통해 이루어질 가능성이 높으며, 이는 또한 그것의 실행 주체로서 당 조직의 강화를 전제로 하게 된다.

나. ‘계획경제시스템 강화’에 대한 평가

북한이 ‘계획경제시스템을 강화’한다고 공언했을 때 가장 핵심적으로 살펴야 하는 것은 이것이 7·1 경제관리개선조치를 총체적으로 부정하는 것인가, 아니면 7·1 경제관리개선조치와 공존하면서 시장에 대한 통제를 강화하는 것인가 하는 것이다. 왜냐하면 7·1 조치를 부정한다는 것은 북한이 ‘고난의 행군’ 이전의 ‘시장 없는 계획경제’를 추구한다는 것을 의미하며, 7·1 조치와 공존한다는 것은, 시장에 대해 일정한 통제를 하지만 ‘시장을 계획경제 존속에 활용’하는 방식을 여전히 유지하는 것을 의미하기 때문이다.

북한은 “2009 천리마운동”을 진행하면서 지속적으로 “사회주의 계획경제의 우월성에 의거하여 생산정상화와 현대화를 밀접히 결합시켜나감으로써 최고생산 수준을 결정적으로 돌파해야 할 것”을 강조하고 있다.⁸³ 이는 북한이 계획경제

⁸¹ 『로동신문』, 2009년 1월 20일, “위대한 장군님의 크나큰 믿음안고 전국의 앞장에서 힘차게 전진-천리마제강연합기업소에서.”

⁸² 『로동신문』, 2009년 2월 8일, “새로운 혁명적 대고조의 앞장에서 힘차게 달리는 강선오 당원들-천리마제강연합기업소에서.”

⁸³ 『로동신문』, 2009년 1월 9일, “선군시대 혁명적 대고조로 모든 전선에서 일대 비약의 폭풍을

시스템을 다시 강화해나가겠다는 의미로 해석된다. 이는 또 북한이 2005년 이후 지속해오고 있는 시장에 대한 통제 정책과도 궤를 같이하고 있다. 북한은 특히 ‘2009 천리마운동’의 본격 실행을 앞두고 종합시장을 없애고 10일 단위의 농민 시장으로 되돌리겠다는 방침을 정하기까지 했다. 하지만, 이의 실행을 6개월 연기한 데서 알 수 있듯이 시장의 축소는 이미 북한 경제에서 쉽게 결정되고 처리될 사안이 아니다.⁸⁴

결론부터 말하자면, 이 논문은 북한이 계획경제시스템의 강화를 주장하고 있는 것은 시장과 공존하면서 상대적으로 계획부문에 힘을 실어주겠다는 의미이지, 시장을 없애고 고난의 행군 이전의 사회주의 계획경제 체제로 돌아가겠다는 것을 의미하는 것은 아니라고 해석한다. 이런 해석에는 몇가지 이유가 존재한다.

우선 계획경제시스템이 지닌 비효율성을 북한도 알고 있다는 점이다. 북한은 2002년 7·1 경제관리개선조치를 취하면서 기존의 계획화 체계에 대해 “현실성을 무시하고 기계적으로 숫자를 짜맞추는 식”이며 “아무런 소용도 없을 뿐 아니라 오히려 경제운용에 커다란 부정적 영향을 준다”고 비판한 바 있다.⁸⁵

두 번째는 ‘자본주의 국가와의 무역’을 특징으로 하는 세계 경제 시스템이 2002년 이후 큰 변화가 없다는 점을 꼽을 수 있다. 북한이 시장을 용인하는 정책을 펼 중요한 이유 중 하나가 사회주의 국가들의 체제 전환으로 ‘사회주의 경제권’이라고 부를 영역이 존재하지 않게 됐다는 점이다. 이에 따라 북한은 자본주의 국가와 교류하며, 자본주의 세계 시장에 진출해야 한다고 자기 정리를 한 바 있다. 이런 대외적인 경제상황이 변하지 않은 상황에서 북한은 ‘고난의 행군’ 이전의 ‘시장없는 계획경제’ 상황으로 돌아가지는 않을 것이라고 볼 수 있다.

또 무엇보다도 북한의 국내 경제상황, 특히 식량문제 등을 고려할 때 완전한 계획경제로의 복귀는 어렵다고 판단된다. 북한의 계획경제는 식량과 생필품의 배급과 함께 이루어져왔다. 따라서 계획경제시스템을 완전히 복구하기 위해서는 이를 감당할 만한 충분한 식량이 있어야 한다. 하지만, 북한은 올해도 큰 폭의 식량 부족을 경험할 것으로 예상되고 있다. 세계식량농업기구(FAO)는 지난 4

일으켜나가자-평안남도, 평안북도, 황해북도, 함경남도 군중대회.”

⁸⁴ 김용호, “세계 경제위기가 북한의 경제와 대남전략에 미치는 영향,” 『주요국제문제분석』 (2009), p. 5.

⁸⁵ 서재영 외, 『우리 당의 선군시대 경제사상 해설』 (평양: 조선로동당출판사, 2005), p. 296; 장용석, “북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로” (서울: 성균관대학교 박사학위논문, 2009), p. 209에서 재인용.

월 25일 발간한 ‘수확 전망과 식량상황’ 보고서에서 북한이 올해 178만 톤의 식량을 유입해야 할 것으로 추정했으며,⁸⁶ 통일부도 지난 2월 19일 올해 북한의 식량 부족량이 117만 톤에 달할 것으로 추정했다.⁸⁷ 이런 상황에서는 시장을 무시한 전면적인 계획경제의 복원은 불가능하다.

그렇다면 북한이 경제적 효율성도 떨어지는 계획경제시스템을 강화한다고 밝히는 이유도 경제적인 데서보다 정치·사회적인 측면에서 찾는 것이 옳바를 것이다. 앞서 밝혔듯이, 시장경제가 북한의 핵심지지계층의 경제적 소외를 심화시키면서 이들의 충성도가 낮아지자, 북한은 계획경제시스템을 일정 정도 강화하면서 이들 핵심적인 지지층에 대해서는 배급제도 등을 실시해 동요를 막고, 당 조직을 강화하는 데 힘을 모으려는 것으로 해석할 수 있다.

V. 결론

이상으로 이 논문은 북한이 올해 대대적으로 벌이고 있는 ‘2009 천리마운동’에 대해 고찰해보고 북한이 이 운동을 통해 이루고자 하는 목표가 무엇인지 살펴보았다. 논문은 우선 북한이 2008년 12월 24일 김정일의 천리마제강련합기업소 현지도도를 시발로 새로운 천리마운동을 벌이고 있음을 지적하고, 이 운동과 ‘1957 천리마운동’이 지닌 유사점과 차이점을 살펴보았다. 논문은 ‘1957 천리마운동’과 ‘2009 천리마운동’이 ‘과학성’에 대한 강조의 차이가 있음에도 불구하고, “사상성 강조”라는 기본적인 공통성을 가지고 있음을 확인했다.

또 북한이 이 운동을 통해 얻고자 하는 목적이 북한이 내세우는 표면적인 목표인 ‘높은 경제성장률’, ‘계획경제시스템 강화’ 외에, 이 두 목적과 연관된 또다른 목표들인 ‘당 조직의 강화’, ‘시장 허용정책에 따른 부작용 축소’가 존재함을 설명했다.

논문은 더 나아가 북한이 표면적으로 내세우는 목표들인 ‘높은 경제성장률’, ‘계획경제시스템 강화’ 등은 실제로는 성취하기가 쉽지 않은 과제들을 밝히고, 따라서 ‘2009 천리마운동’은 표면화되지 않은 목표인 ‘당 조직의 강화’, ‘시장 허용 정책의 부작용 축소’가 오히려 주된 목표일 수 있음을 지적했다.

이제 ‘2009 천리마운동’에 대한 이상의 분석들을 토대로 최근의 한반도 상황

⁸⁶ 통일연구원, 『주간통일정세』, 2009-17 (2009) p. 6.

⁸⁷ 『연합뉴스』, 2009년 02월 19일, 17:16 송고.

을 검토해보면, 당분간 북미관계와 남북관계에서는 ‘대결적 요소’가 강화될 것임을 전망할 수 있다. 왜냐하면 이 논문의 결론대로 ‘2009 천리마운동’의 주된 목표가 ‘당 조직의 강화’, ‘시장 허용 정책의 부작용 축소’라 할 때, 북한은 이 두 가지 정치·사회적 목표를 효율적으로 추진하기 위해 ‘외부와의 대결’이라는 요소를 효율적으로 활용하고자 할 것이기 때문이다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 3일

참고문헌

- 과학원 경제법학연구소. 『우리나라에서의 사회주의 경제건설』. 평양: 과학원 출판사, 1958.
- _____. 『해방후 우리나라의 인민경제발전』. 평양: 과학원출판사, 1960.
- 국가안보전략연구소. 『2008년도 정세평가와 2009년도 전망』. 서울: 국가안보전략연구소, 2008.
- 권영경. “김정일 시대 북한 경제정책의 변화 추이와 전망.” <<http://hri.co.kr/>> (검색일: 2009.4.5).
- 권태진. 『2009년 북한의 식량수급 전망과 남북한 협력과제』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2009.
- 김보근. “북한 ‘천리마 노동과정’ 연구-소련식 테일러주의의 도입·변질 과정.” 서울: 고려대학교 박사학위논문, 2006.
- 김상기 외. “신년공동사설 경제부문 비교(2000~2009).” 『KDI 북한경제리뷰』. 2009년 1호. 서울: 한국개발연구원, 2009.
- 김용호. “세계 경제위기가 북한의 경제와 대남전략에 미치는 영향.” 『주요국제문제분석』. 2009년 3월23일. 서울: 대외경제정책연구원, 2009.
- 김일성. “사회주의경제건설에서 나서는 당면한 몇가지 과업들에 대하여-조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 결론.” 김일성저작집』. 12권. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____. “체스꼬슬로벤스꼬방송밋텔레비죤위원회 위원장과 한 담화.” 『김일성저작집』. 12권. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- 김정수. “북한 경제관리체계의 변화에 관한 연구.” 대구: 영남대 대학원 박사학위논문, 2004.
- 리태희. “기술혁신의 기발을 높이 추켜들고.” 『인민들 속에서』. 6권. 평양: 조선로동당출판사, 1967.
- 박인근·김형길. 『자주시대의 위대한 수령 김일성 동지 2-주체형의 혁명적 당건설의 위대한 령도자』. 평양: 사회과학출판사, 1988.
- 박형중. “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택.” 『통일연구원 Online Series』.

- CO 08-72. 서울: 통일연구원, 2008.
- _____. “남북관계 1년의 평가와 과제,” 『통일연구원 Online Series』. CO 09-20. 서울: 통일연구원, 2009.
- 박형중 외. 『향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오』. 서울: 통일연구원, 2008
- 배명렬. 『2008년 북한의 대중 무역동향』. 서울: 농수산물유통공사, 2009
- 백학순. “북한의 2009년 신년공동사설 분석.” 『세종논평』. 128호. 서울: 세종연구소, 2009.
- 변상정. “북한의 21세기형 자립갱생 추진 전략.” <http://www.inss.re.kr/app/board/view.act?metaCode=r_nk&boardId=419e8529535fd6d3339ea97f&pkey=6> (검색: 2009.4.7).
- _____. 『금년 북한의 경제강국 건설-과학기술 중시노선 동향 평가와 시사점』. 서울: 국가안보전략연구소, 2008.
- 북한연구실. 『2009년 북한의 신년 공동사설과 대내외 정책전망』. 서울: 통일연구원, 2009
- 사회과학원 력사연구소. 『조선전사』. 평양: 과학백과사전출판사, 1981.
- 임강택 외. 『2008년 북-중무역의 주요 특징』. 서울: 통일연구원, 2009,
- _____. 『2008년 북한경제 종합평가 및 2009년 전망』. 서울: 통일연구원, 2009,
- 장용석. “북한의 국가계급 균열과 갈등구조 : 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로.” 서울: 성균관대학교 박사학위논문, 2009.
- 정충화·리형우 편저. 『천리마작업반(4)』. 평양: 직업동맹출판사, 1963.
- 조명철. “2009년도 북한의 대외경제 전망.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 9권 5호. 서울: 대외경제정책연구원, 2009.
- 조명철 외. “제3기 김정일체제의 특징과 2009년 예산평가.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. 9권 9호. 서울: 대외경제정책연구원, 2009.
- 조선로동당출판사. 『조선 민주주의 인민공화국 인민경제발전 제1차 5개년(1957-1961) 계획에 관한 보고 및 결정서』. 평양: 조선로동당출판사, 1958.
- 조정아. “2000년대 북한 지식인계층의 일상생활.” 『2008년 북한연구학회·통일연구원·고려대 북한학연구소 공동학술회의 발표문』. 서울: 북한연구학회, 2008.
- 최수영 외. 『북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석』. 서울: 통일연구원, 2009
- 최진옥 외. “북한의 신년 공동사설 분석.” 『통일연구원 Online Series』. CO 09-04. 서울: 통일연구원, 2009.
- 통일연구원. 『주간통일정세』. 2009-17. 서울: 통일연구원, 2009.
- 하태경. 『북한 시장화 보고서』. 서울: 자유기업원, 2009.
- 『데일리 엔케이』.
- 『로동신문』.
- 『연합뉴스』.
- 『오늘의 북한소식』.
- 『조선신보』.

Abstract

North Korea's 'Chollima Movement in 2009' and 'Strong and Prosperous Nation' Strategy

Bo-Geun Kim

North Korea has pursued new 'Chollima Movement' since last year's December 24 when its leader Kim Jong-il visited Chollima Steel Works located near Pyongyang.

North Korea has encouraged its people to participate in the movement by saying that the movement could be a good measure to make it a strong and prosperous nation through media outlets including new year's joint editorial.

Even though this new Chollima Movement, named "Chollima Movement in 2009" has emphasized the scientific method, this is similar one of "Chollima Movement in 1957," the original Chollima Movement in that both of them emphasize the importance of will of people.

North Korea repeatedly say that it could achieve high economic growth rate and strengthen the plan economy system through new Chollima Movement. However, these two economic goals are closely related to the political goals such as strengthening ruling Labor Party and minimizing the side effects from permitting market economy since 2002.

Further more, the economic goals seem to be difficult to achieve due to their not high-qualified scientific level, food shortage and international economic situation. Therefore, the political goals such as strengthening ruling Labor Party and minimizing the side effects from permitting market economy, even though which are not obvious goals, might be its real goals.

In light of these facts, we could anticipate that the relations between North Korea and the U.S. or between the North and South Korea would be a confrontation one. Because the confrontation is a necessary one to pursue the political goals.

Key Words: Chollima Movement, market economy, plan economy system, strengthening Labor Party.

북한 노동신문의 독도기사 (1948~2008년) 현황 분석: 북일관계 및 한일관계 상관성을 중심으로

배진수* · 양주**

- I. 서론
- II. 북한 노동신문의 독도 기사 현황
- III. 한일 수교회담 시기 북한의 독도 기사 경향: 1960년대
- IV. 북일 수교교섭 시기 북한의 독도 기사 경향: 1970년대~1990년대 후반
- V. 김정일 제1기 북한의 독도 기사 경향: 1990년대 후반 이후
- VI. 결론

국문요약

본 연구는 북한정권 수립 이래 2008년까지 노동신문에 나타난 총141건의 독도 관련 기사 경향을 시기별 및 이슈별로 한일관계와 북일관계 맥락에서 분석하였는데, 시기별로는 크게 세 시기로 구분될 수 있다. 첫째 시기는 1960년대 한일기본조약 체결에 즈음하여 독도 이슈가 북한 노동신문에 처음으로 등장한 시기로서 그 내용은 한일 접근에 대한 북한의 견제와 비난이 특징이며, 두 번째 시기는 1970년대로부터 1990년대 후반에 이르기까지 독도 관련 기사가 거의 나타나지 않는 소강상태로서 북일 관계의 접근 시도 등 정치적 고려가 반영되고 있으며, 그리고 세 번째 시기인 1990년대 후반 이후에는 일본 외무성 외교청서와 일본 방위성 방위백서 그리고 문부성 교과서 학습지도요령 해설서 등의 독도영유권 기술 및 일본 시마네현의 '죽도의 날' 조례 제정 등 일본의 독도 영유 도발이슈의 다양화 등에 따른 북한의 독도 관련 기사가 급증한 시기로 특징된다. 이슈별 현황을 보면, 가장 많이 다루어진 이슈는 '일본의 독도침탈 또는 독도강탈 야욕'을 비난하는 기사로서 전체의 1/4에 해당하는 35건에 달하고 있으며, 그 다음 순으로 일본 교과서에서의 독도 영유권 기술(22건), 한일어업협정 관련 일본의 도발(14건), 2005년 일본 시마네 현의 '죽도(다케 시마: 독도의 일본식 명칭)의 날' 조례 제정 관련(12건), 1965년 한일기본조약 체결 관련(12건), 일본 관리의 독도망언 관련(11건), 독도우표 관련 4건, 일본 외무성의 『외교백서』에서의 독도 기술

관련 3건, 일본 방위성의 『방위백서』에서의 독도 기술 관련 2건 등 독도 관련 일본의 영유 도발에 관한 모든 이슈를 망라하고 있음을 알 수 있다. 한일관계 및 북일관계 등의 맥락에서 종합적으로 분석한 결과, 북한의 독도 인식은 한·미·일 3국 간 협력체제의 결속을 저지하고 방해하기 위하여 한국 국민들에 대해 반일감정을 선동하고, 한국 정책담당자들의 무능과 비리를 우선 비난하는 것이었으며, 공산주의 혁명 전략인 정부와 국민의 이반, 그리고 연합국과 한국정부의 협력을 파탄시키는 것이 주된 목적이자 의도인 것으로 분석된다. 결국, 남북한 공동분모로서의 하나로 간주될 수 있는 '독도 이슈'가 남북한 관계개선의 활로를 개척할 수 있는 순기능으로 역할을 하기에는 아직까지 여러 한계가 있다고 할 수 있다. 따라서 향후 독도 이슈를 남북한 공동의 카드로 활용하는 방안에도 신중을 기할 필요가 있을 뿐만 아니라, 나아가서는 중장기적으로 북한의 독도 이슈 제기가 이러한 정치적 도구에 머무는 한계를 극복하여 남북한 관계개선의 활로 개척을 위한 진정한 공동분모가 될 수 있도록 남북한 독도 전문 학자들 간 공동연구 내지 소통의 장이 필요할 것이다.

주제어: 독도, 북한, 노동신문, 북일관계, 북일수교, 한일관계, 한일수교, 통일전선전술

* 동북아역사재단 수석연구위원
** 연변과학기술대학 객원교수

I. 서론

본 연구는 북한의 정부수립 이래 현재까지 북한 노동신문에 나타난 ‘독도’ 관련 기사 140여 건¹의 내용 분석을 통해 일본의 독도 영유권 도발에 대한 북한의 인식 성향을 시기별 및 이슈별로 어떠한 특징이 있는지, 북한의 의도와 그 배경이 무엇인지, 그리고 북한의 독도 이슈 제기가 ‘북한-일본 관계’나 ‘한국-일본 관계’ 등과 혹 관련성이 있는지, 있다면 어떠한 연관성이 있으며 이러한 점이 향후 남북관계 또는 한반도 정세에 긍정적인 기여를 할 수 있을 것인지 등을 살펴 보고자 한다.

이러한 연구는 최근 한국과 미국의 새 정부 출범에 따른 한반도 및 남북관계의 답보 상태, 특히 최근 북한의 미사일(인공위성)발사를 계기로 개성공단 등 거의 대부분의 남북관계 활로의 경색을 초래하기도 했던 상황에서, 과연 ‘독도 이슈’가 남북한 공통분모의 하나로서 남북한 관계개선 타개의 여지로 기능할 수 있을 것 인지를 모색해 본다는 점에서 중요한 의의가 있을 것이다.

이와 같은 남북한의 독도 인식이 남북한 공통분모의 하나로서 남북한 관계개선 및 협력 창구로서 만약 활용되고자 할 경우 어떠한 점에 유의해야 되는지 등 정책적 시사점도 도출해 보고자 한다. 특히 북한이 경제적 곤경에 처하였을 뿐 아니라 급변하는 주변국들의 정치, 경제, 사회, 문화적 상황을 감안하면, 북한 정권이 주변의 원조만으로 생명을 연명할 수는 없는 것이다.

비록 독도문제는 한일 간의 영유권에 관한 문제이지만 이 또한 남과 북의 체제 경쟁은 물론, 과거 일본의 주권침탈로 형성되었던 국정 혼돈의 문제, 그리고 서구의 제도 유입과 전통의식의 공존에 따른 가치관의 문제 및 역사에 대한 정의 문제 등과 관련하여 많은 문제점들을 안고 있는 실정이다. 그러므로 변화하는 시대의 독도 관련 북한 주장도 차츰 변하지 않을 수 없는 것도 사실이다. 본 연구에서는 지면 한계 상 독도 현안 그 자체에 대한 구체적 언급에 대해서는 가급적 줄이기로 하고,² 그 대신 북일관계 및 한일관계 차원에서의 독도 이슈 제기 연관성에 대해

¹ 북한 노동신문의 독도 관련 기사 중 2007년 6월까지의 기사 자료 100건 내외의 조사는 동북아역사재단의 연구 지원에 의하여 6개월간의 작업으로 파악 가능하였으며, 그 이후 시기로부터 2008년 12월까지의 독도 관련 기사 40건 내외는 연구자들에 의해 2009년 초에 추가 업데이트된 후 연구자들에 의해 최종적으로 시기별, 이슈별 코딩후 분석되었다.

² 독도문제에 관한 전반적인 사항은 배진수, 『세계의 도서분쟁과 독도 시나리오』 (한국군사문제연구원, 1997); 배진수 외, 『독도문제의 학제적 연구』 (서울: 동북아역사재단, 2009); 김병렬, 『독도 자료집』 (서울: 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 2005); 송병기 편, 『독도영유권자료선』 (한림대학교 출판부, 2004); 신용하, 『신용하의 독도 이야기』 (서울: 살림출판사, 2004); 김영구,

보다 많은 부분을 할애하고자 한다.

북한의 독도 관련 주장은 시대의 변천뿐만 아니라 북일관계, 남북관계, 그리고 한일관계 등 주변국 관계에도 영향을 받는 시스템 내의 게임이라 할 수 있는 것이다. 이 문제는 또한 한국의 미래와도 직접적으로 관련 있는 문제이기도 한 만큼 한 번은 짚고 넘어가야 될 문제라고 할 수 있다. 아마도 본 연구는 북한연구 분야와 한일간 독도이슈 분야를 접맥하여 처음 분석해 본 시도로서 북한연구 뿐만 아니라 독도연구 분야에서도 새로운 연구영역을 개척하였다는 점에서 학술적·정책적 시사점 및 기여도가 매우 클 것으로 기대된다.

이러한 맥락에서, 다음 제2장에서는 북한 정부 수립 이래 최근 2008년까지 북한의 노동신문에 나타난 총 141건의 독도 관련 기사를 시기별 및 이슈별로 그 현황을 살펴보는 한편 북일관계와 한일관계 차원에서도 그 추이를 개괄적으로 비교해 볼 것이다. 이어 제3장부터 제5장까지는 한일 수교회담 시기, 북일 수교회담 시기 등 각 주요시기를 중심으로 각각 북일관계 및 한일관계 등이 북한의 독도 인식 경향과 어떠한 연관성이 있으며 그 배경과 의도가 무엇이었는지 등을 노동신문의 관련 기사 내용을 통해 구체적으로 살펴보고자 한다.

II. 북한 노동신문의 독도 기사 현황

1. 노동신문 독도 기사의 연도별 및 이슈별 현황

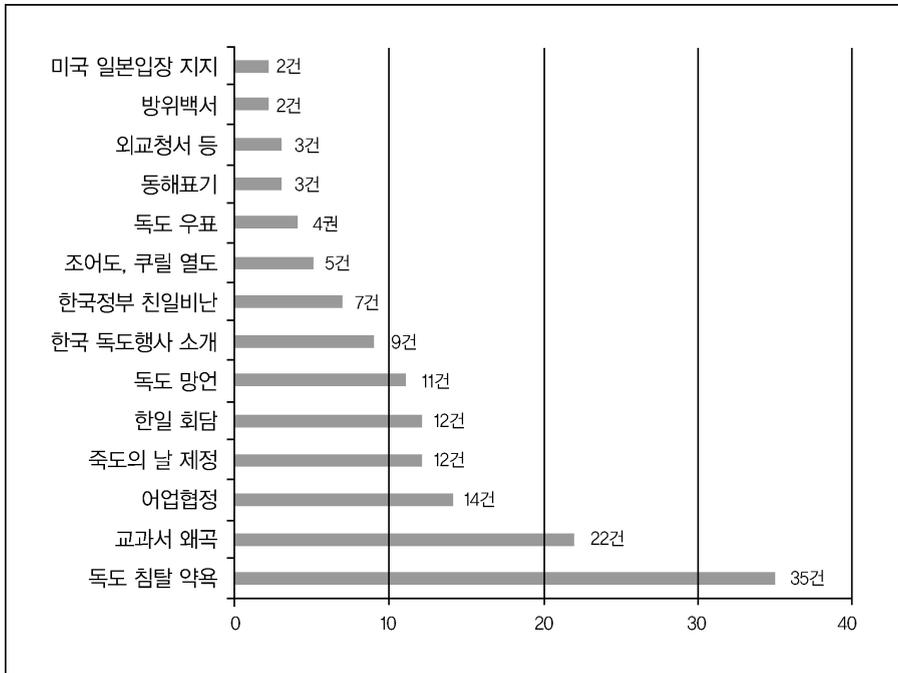
북한 정권 수립 이래 2008년까지 북한의 노동신문에 나타난 독도 관련 기사는 총 141건으로 집계되는데, 이슈별 현황 분포를 정리하면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1>에 의하면, 북한의 노동신문에 게재된 독도 관련 기사 총 141건 가운데 가장 많이 다루어진 이슈는 ‘일본의 독도침탈 또는 독도강탈 야욕’을 비난하는 기사로서 전체의 1/4에 해당하는 35건에 달하고 있다. 그 다음 순으로 일본 교과서에서의 독도 영유권 기술(22건), 한일어업협정 관련 일본의 도발(14건), 2005년 일본 시마네 현의 ‘죽도(다케 시마: 독도의 일본식 명칭)의 날’ 조례 제정 관련(12건), 1965년 한일기본조약 체결 관련(12건), 일본 관리의 독도망언 관련(11건) 등의 순으로 나타난다. 또한 독도우표 관련 4건, 일본 외무성의 『외교백서』에서의 독도 기술 관련 3건, 일본 방위성의 『방위백서』에서의 독도 기술 관련 2건 등 독도 관련

『한국과 바다의 국제법』 (부산: 효성출판사, 2002) 등 참고.

일본의 영유 도발에 관한 모든 이슈를 망라하고 있음을 알 수 있다. 특히 한국 정부의 독도 관련 소극적 입장 및 대일 유화입장을 비난하는 기사가 7건이고 미국의 독도 개입 및 일본입장 지지를 비난하는 기사도 2건에 이르는 등 ‘독도 이슈’ 역시 북한의 기존 대남 및 대미 적대정책의 일환으로 활용되고 있음을 보여준다.

<그림 1> 북한 노동신문 독도 기사의 이슈별 현황: 1948~2008년(총141건)



이상 북한 노동신문에 나타난 총 141건의 독도 관련 기사를 연도별 및 이슈별로 비교한 다음 <표 1>을 보면 시기별로 독도 관련 이슈의 변화 흐름을 대략 파악할 수 있다. 우선 시기별 현황을 간단히 살펴보면 대략 다음의 세 시기로 구분될 수 있을 것 같다: (1) 1960년대 한일기본조약 체결 시점의 ‘독도 기사 등장 시기’, (2) 1970년대~1990년대 후반의 ‘독도 기사 소강상태 시기’, (3) 1990년대 후반 이후의 ‘독도 기사 재등장 및 급증 시기’.

한일기본조약이 체결되던 시기인 1965년에 처음으로 북한 노동신문에 11건의 독도 기사가 등장한 것을 시작으로 1967년에 5건, 1968년에 1건, 1969년에 2건으로 계속 게재되던 독도 기사가 1970년대 이래 1990년대에 이르기까지는 거의 소강상태로 접어들면서 1978년, 1983년, 1986년, 1992년 등 간헐적으로 한, 두 건씩

계재되는 정도에 불과한 것으로 나타난다. 이후 2000년도 이후부터는 독도 기사가 본격적으로 집중 거론되기 시작하는데 2000년도에 2건, 2001년 2건, 2002년 2건, 2004년 9건, 2005년 41건, 2006년 18건, 2007년 8건, 2008년 34건 등으로 최근 올수록 급증하는 추세를 보여준다.

<표 1> 북한 노동신문 독도 기사의 연도별 및 이슈별 현황 비교

연도 (기사)	한일회담 (12)	어업협정 (14)	독도망언 (11)	동해표기 (3)	외교청서 (3)	독도우표 (4)	죽도의날 (12)	교과서 (22)	방위백서 (2)	한국친일 (7)	미국친일 (2)	독도침탈 (35)	조쿠어릴도 (5)	한국소식 (9)
1965 (11)	7	2								2				
1966														
1967 (5)	1	3										1		
1968 (1)		1												
1969 (2)		2												
1970														
1971														
1972														
1973														
1974														
1975														
1976														
1977														
1978 (1)		1												
1979														
1980														
1981														
1982														
1983 (2)			2											
1984														
1985														
1986 (1)			1											
1987														

연도 (기사)	한일 회담 (12)	어업 협정 (14)	독도 망언 (11)	동해 표기 (3)	외교 청서 (3)	독도 우표 (4)	죽도의 날 (12)	교과서 (22)	방위백서 (2)	한국 친일 (7)	미국 친일 (2)	독도 침탈 (35)	조쿠 어릴도 열도 (5)	한국 소식 (9)
1988														
1989														
1990														
1991														
1992 (1)				1										
1993														
1994														
1995														
1996														
1997														
1998 (1)		1												
1999														
2000 (2)			1		1									
2001 (2)												2		
2002 (2)		1												1
2003														
2004 (9)	1		3			3						1	1	
2005 (41)	2	1	4		1	1	10	2			1	14	3	
2006 (18)	1	1					2	5	2		1	4	1	1
2007 (8)				2			1					5		
2008 (34)					1			14		5		7		7
계 141건														

구체적으로, 북한 노동신문에서 독도 관련 기사가 처음으로 등장한 시기는 1965년부터인데, 이는 1951년 이래 진행되어 오던 한일수교회담 교섭이 1964년 12월 3일의 제7차 한일회담을 계기로 거의 타결 직전까지 이르렀기 때문에 이에 대한 북한의 조바심과 반발에 따른 것으로 그 배경이 분석된다. 이 시기의 기사들은 주로 한국과 일본의 독도 거래, 미국의 방조 등 한·미·일 3국의 대북한 안보협력 구도에 대한 북한의 강한 거부감을 표시하는 기사들로 이루어져 있는 것이 특징이다. 예를 들면 노동신문 1965년 8월 5일자 “독도는 흥정으로 될 수 없다”라

는 기사, 동년 12월 17일자 “매국문서교환 놀음과 함께 연방 벌리는 <회담>극” “미제와 일제의 더러운 개 박정희도당은 인민의 준엄한 심판을 면치 못할 것이다” 등의 기사들을 들 수 있다.

비슷한 시기에 또 다른 주요 이슈로서 ‘한일어업 관련’ 기사들이 많이 등장하고 있는데, 1967년 6월 10일자 노동신문의 “일본 배에 밀려 고기잡이를 못하는 어민들”, 1968년 1월 18일 “물고기를 못 잡아 파산몰락의 길을 걷는 남조선어민들” 등의 기사들은 한일기본조약 체결이라는 한일수교로 인해 남한의 어민들만 피해를 보고 있다는 식으로 한일 양국을 동시에 비난하고 있는 것이다. 1978년의 독도 관련 기사는 당시 『한국의 영해 및 접속 수역법』(1977.12.31) 및 시행령(1978.9.20)을 둘러싼 한일 간 접근에 대한 북한의 반발에 따른 것이며, 1986년의 독도 관련 기사는 당시 일본 국회에서 행한 일본 문부상의 독도 망언에 대한 비난 기사인데, 전반적으로 1970년대와 1980년대의 이 시기는 북한 노동신문에서 독도 관련 보도가 빈번하지 않았던 시기에 해당된다. 1980년부터는 반복적으로 발생하는 일본 관리의 독도 망언 관련 기사들이 간헐적으로 나타나다가, 1992년 한국의 유엔 가입을 계기로 한국 정부가 국제사회에서의 ‘일본해’ 표기 부당성 및 ‘동해표기’의 정당성을 주장한 이래 북한 노동신문에서도 ‘동해표기’ 이슈가 등장하기 시작하였다.³

2000년도에 접어들면서 일본의 독도 영유 도발에 대한 북한 노동신문의 이슈도 더욱 구체화 되어 가는데, 2000년부터는 일본 외무성의 『외교청서』에 기술된 독도 영유 주장을 비난하는 기사가 나타나기 시작하는가 하면, 2004년에는 한국의 독도우표 발행을 둘러싼 일본의 항의를 비난하는 기사들이, 그리고 2005년에는 일본 시마네 현의 ‘죽도의 날’ 조례 제정을 비난하는 기사들 및 일본 교과서에서의 독도 기술을 비난하는 기사들이 봇물처럼 쏟아져 나왔으며, 또한 2006년에는 일본 방위성의 『방위백서』에서 독도를 일본 땅이라고 기술한 것에 대한 비난 기사들이 나타나는 등 거의 모든 이슈들이 망라되어 있는 것으로 나타난다.

그런데 여기서 하나 주목할 것이 있다. 일본 외무성의 『외교청서』 관련보도는 이미 1971년 이래 “한국의 독도 불법점거”로 기술되다가 1990년부터는 “독도가 일본의 고유영토”라는 표현까지 등장했음에도 불구하고, 북한의 노동신문에서는 뒤늦게 2000년경부터 거론하기 시작했다는 사실이다. 그리고 같은 맥락에서 일본

³ 한국과 북한이 ‘일본해’의 부당성에 대해서는 일치된 견해이나, 다른 한편으로 한국에서는 ‘동해’ 명칭을 선호하는 데 반해 북한에서는 ‘조선해’ 명칭을 더 선호하는 것으로 알려져 있다.

방위성의 『방위백서』에서 독도 관련 최초 기술이 1978년이었고 이후 19년 뒤인 1997년에 재언급되기 시작했음에도 불구하고, 북한의 노동신문에서 이 같은 사실이 본격 거론된 것은 한참 뒤인 2006년경이라는 점이다. 이러한 사실은 2000년도에 접어들면서 북한이 ‘독도’ 이슈를 북일관계 등 여러 측면에서 광범위하게 활용하기 시작한 것임을 의미한다고도 볼 수 있다. 이 부분에 대해서는 다음 절에서 각 사안별로 구체적으로 살펴보기로 한다.

2. 노동신문 독도 기사 현황과 한국-일본-북한 관계

북한 노동신문의 연도별 독도 기사 현황과 북일관계 및 한일관계 일지를 정리하면 다음 <표 2>와 같은데, 이하에서는 노동신문 독도 기사의 연도별 현황을 북일관계 및 한일관계의 맥락에서 그 연관성을 개괄적으로 살펴보려고 한다.

가. 노동신문의 독도 기사와 북일관계

전반적으로 북일 수교 접촉 시기에는 북한이 독도 관련하여 일본을 비난하는 행위를 대체로 자제하는 편인 반면, 북일 수교 교섭이 결렬되기 직전 또는 직후에는 북한이 일본의 독도 영유주장을 다시 비난하는 경향이 있는 것으로 분석된다. 1950년대 북일관계의 주요 사건으로는 1956년 3월 6일의 ‘일북 무역회’ 결성, 1959년 2월 25일의 조총련 귀국선 북한 향발을 들 수 있으며, 이러한 북일 접근 시기에는 아직까지 노동신문에서 독도 관련 이슈가 제기되지 않았던 것으로 파악된다.

<표 2> 연도별 노동신문 독도기사와 한국-북한-일본 관계일지

연도	기사 건수	북일관계	한일관계
1956		일북 무역회 결성(3.6)	
1964			7차 한일 회담(12.3)
1965	11		한일기본조약 체결(6.22)
1966			
1967	5		
1968	1		
1969	2		

연도	기사 건수	북일관계	한일관계
1970			
1971		일북우호축진의원연맹 결성(11.16)	
1972		일북 무역축진 합의서 채택(1.23)	
1973			
1974			
1975			
1976			
1977			
1978	1		한국, 영해및접속수역법(77.12.31), 시행령(78.9.20)
1979			
1980			
1981			
1982			
1983	2		일본총리(나카소네) 최초 공식 방한(1.11~12)
1984			
1985			
1986	1		일본국회, 문부상 독도기술 방침 언급
1987			
1988			
1989			
1990			
1991		북일 수교회담	
1992	1	1차(91.1)~8차(92.11)	
1993			
1994			
1995			
1996			
1997		북일 수교 예비회담(심의관 급,8.21)	
1998	1		한일어업협정 교섭 타결(9.25)
1999			
2000	2	북일 수교회담(제9차) 개최(4.4~8) 북일 수교회담(10차, 5.22~26) 연기	일본 외교청서 '독도' 명기(00.7) 일본 모리총리 독도방언(00.11)

연도	기사 건수	북일관계	한일관계
2001	2		일본 역사교과서 검정결과 발표(01.4.3)
2002	2	日 고이즈미 총리 제1차 방북(9.17)	
2003			
2004	9	日 고이즈미 총리 제2차 방북(5.22)	
2005	41		日 ‘죽도의 날(2.22)’ 조례 제정안 가결(3.16)
2006	18		
2007	8	1차 일북 관계 정상화 w/G회의(3.7~8) 2차 일북 관계 정상화 w/G회의(9.5~6)	
2008	34	1차 공식 실무협의(6.11~12,북경) 2차 공식 실무협의(8.11~12,심양)	日 문부성 학습지도요령 해설서 독도명기(7.14)

북일 수교회담은 1991년 1월부터 시작하여 8차 회담까지 실시되었다가 이은혜 문제로 인해 1992년 11월에 북측에 의해 일방적으로 중단된 바 있었다. 1992년 11월에 북일 수교회담 중단을 예상하기라도 한 듯, 그간 1987년 이래 1991년까지 단 한 차례도 독도관련 보도가 없다가 1992년 10월 1일 노동신문에서, “조선 사람들은 자기나라의 동쪽바다를 <일본해>라고 부르지 않았다”는 제목의 기사를 통해 러시아 주간지 내용을 인용하면서 “조선반도의 동쪽에 있는 바다를 <일본해>라고 하는 것은 조선반도에 대한 일본의 과거 식민지 지배와 관련된 명칭이므로 변경되어야 한다”고 지적하는 한편 “조선민주주의인민공화국 지도에는 조선동해로, 남조선 지도에는 동해”라고 소개하는 등 ‘일본해’ 명칭 주장의 부당성을 제기하였다.⁴

비록 1992년 말에 북일 수교회담이 중단되긴 했지만 이후 수년 간 양측 간에는 북일 수교 재개를 위한 접촉이 다각도로 시도되었고,⁵ 이후 2000년 4월 4~8일 평양에서 제9차 북일 수교교섭 본회담이 개최될 때까지의 기간 동안에는 북한의 노동신문에서 독도 관련하여 일본을 자극하는 기사가 거의 나타나지 않는다.⁶ 그

⁴ 『노동신문』, 1992년 10월 1일 참고.

⁵ 1992년말 이래 북일 수교교섭 재개의 여러 시도로서는, 1995.3 연립여당 대표단의 방북 및 수교교섭의 조기 재개를 권고하는 ‘4당 합의서’ 서명, 1997.8.21~22 일·북한 심의관 협의를 통해 제9차 수교교섭 본회담 조기 개최 및 적십자간 연락협의회 조속 설치 합의, 1997.9.6~9 일·북한 적십자 간 연락협의회 개최, 1999.12 일·북한 국장급 예비교섭 개최 등을 들 수 있다.

⁶ 다만 1998년 8월 31일 북한의 대포동 미사일 발사를 계기로 익일인 9월 1일에 일본은 대북한 제재조치를 발표하게 되는데, 이 때 북한은 1998년 10월 13일자 노동신문 기사를 통해 당시 한일 어업협정의 잠정수역 체결을 비난하는 전문가 글을 한 편 게재한 바 있을 뿐이다. “독도는 불가

러나 2000년 5월 동경에서 개최될 예정이던 제10차 북일 수교회담이 연기되자, 북한은 7월 26일 및 11월 11일 노동신문 기사를 통해 다시 일본의 독도 억지주장을 비난하기 시작했다. 2000년 7월 26일자 노동신문 6면에서 김종손은 “독도강탈 행위를 짓 부셔 버려야한다” 제목의 기고문을 통해 당시 일본의 『외교청서』에 기술된 독도 주장을 비난하였으며, 2000년 11월 11일자 북한 노동신문은 5면에서 조선중앙통신을 인용하면서 일본 모리총리의 독도 망언을 비난하는 기사를 게재하고 있다.⁷

일본 고이즈미 총리의 제1차 방북 및 평양선언이 발표된 2002년 9월 17일 이래 2003년 말까지에 이르는 기간 동안에도 북한의 독도 관련 일본 비난 기사는 거의 찾아 볼 수 없다. 그러다가 2004년에 들어 일본이 한국의 독도우표 발행 중지를 요구하는 망언을 하게 된 것을 계기로 2004년 5월 일본 고이즈미 총리의 제2차 방북 이전까지 무려 8건의 독도 관련 기사를 노동신문에서 다루고 있다.

비록 2004년 5월 22일 일본 고이즈미 총리의 제2차 방북을 계기로 북한의 독도 기사는 다시 소강상태로 접어든 듯했으나, 이듬해인 2005년 3월 16일에 일본의 시마네 현에서 ‘죽도(다케시마: 독도의 일본식 명칭)의 날(2.22)’ 조례를 제정함에 따라 북한의 독도 관련 기사는 2005년 한 해에만 무려 41건으로 급증하였다. 뿐만 아니라 2008년 7월 14일에는 일본 문부성의 중학교 교과서 학습지도요령 해설서에 독도가 기술되는 등 일본의 독도영유 주장이 새로운 국면에 접어들어 따라,⁸ 2008년도에도 북한 노동신문에 무려 34건의 독도 관련 기사가 언급되고 있다.

나. 노동신문의 독도 기사와 한일관계

전반적으로, 한일 접근 시기에는 한일접근에 따른 북한 소외 우려와 견제의 필요에서 북한의 독도 관련 기사가 증가되는 경향을 보이는 것으로 파악된다. 앞서 언급한 바와 같이, 북한 노동신문에서 독도 관련 기사가 처음으로 나타나기 시작한 시기는 한일회담이 거의 타결되어 가던 1964년 12월 3일의 제7차 한일회담 이

분리의 우리나라 영토이다.” 『노동신문』, 1998년 10월 13일 5면 참고.

⁷ 『노동신문』, 2000년 7월 26일 6면, 2000년 11월 11일 5면 참고.

⁸ 일본의 김인정 교과서에서 독도가 기술된 것은 이미 그 전부터였으나, 일본 문부성의 중학교 사회과 교과서 학습지도요령 해설서에서 독도 관련 기술이 공식적으로 포함되었다는 사실은 정부의 공식발간물이라는 점에서 기존 김인정 교과서의 독도 기술보다는 일본의 독도 영유 주장이 한 차원 높아진 것으로 봐야 한다. 이에 관한 구체적 논거는 배진수, “국제사법재판소, 아시아 영유권분쟁에서 공식간행물 기록에 주목,” 『월간조선』 (2008.7), pp. 232-234; 배진수, “독도보도와 국익,” 『신문과 방송』 (2008.9), p. 55 등 참고.

후부터이다.⁹ 1965년 2월 23일자 및 2월 24일자 북한 노동신문은 각각 “독도문제-남조선에 대한 일제의 령토적 야망, 나라 령토까지 내여주는 친일 주구, 교활한 미제”라는 제목 및 “동해의 진주-독도”라는 제목의 기사를 통해, 한국의 박정희 정권과 일본과의 독도거래 의혹을 제기하면서 한국과 일본을 동시에 비난하고 있다. 또한 1965년 3월 5일자 노동신문은 “독도를 폭파해 버리려는 음모”라는 제목의 기사에서 조선중앙통신이 김종필-오히라 독도밀약을 보도하면서 한국과 일본의 독도 거래 의혹을 집중 제기하는 한편 한일기본조약의 체결을 저지하고자 애 쓰고 있음을 알 수 있다.

북일 수교교섭을 위한 접촉이 시도되던 1987년 이래 1997년까지의 근 10년 동안 북한의 노동신문에서 독도 관련 기사가 거의 나타나지 않다가 1998년 9월 25일에 한일간 한일어업협정 교섭이 타결되자, 근 10년간의 침묵을 깨고 북한은 1998년 10월 13일자 노동신문에서 비로소 “독도는 불가분리의 우리나라 영토이다”라는 전문가 정남용의 기고를 통해 한일어업협정의 공동규제수역에 대해 비난하고 있다.¹⁰ 비슷한 시기인 1998년 8월 31일에 북한이 대포동 미사일을 발사하고 이에 대해 일본이 9월 1일에 대북한 제재조치를 발표하였을 때에도 북한은 일본을 비난하는 독도 기사를 언급하지 않았음에 비추어 보면, 일본의 대북한 관계악화 보다는 한일관계개선에 대한 견제의 카드로서 ‘독도’ 주장을 활용하는 경향이 더 강한 것이라고 볼 수 있다.

또 다른 특징으로서, 한국의 독도 관련 기사들에 비해 북한의 독도 관련 기사에서는 일본의 독도 관련 군사적 도발 가능성을 훨씬 더 많이 강조하고 있음을 볼 수 있다. 2006년도 일본 『방위백서』의 독도 기술을 비난하면서 북한 노동신문 2006년 9월 21일자 6면에는 독도에 대한 일본의 군사적 도발 가능성도 다음과 같이 강조하고 있다. “지금과 같이 일본반동들의 독도강탈책동이 날로 우심해지고 있는 조건에서 독도를 둘러싼 군사적 충돌이 일어나지 않으리라는 담보는 없다… 독도는 군사적으로도 매우 중요한 위치에 놓여있다. 일본은 독도를 틀어쥐면 200mile 경제수역권을 통해 조선동해의 넓은 해상을 자기의 경제수역으로, <자위대>의 군사작전지역으로 만들 수 있다고 보고 있다. 간특하기 그지없는 일본군국주의자들은 이것을 노리고 독도를 <일본 땅>이라고 강짜를 부리면서 의도적으로 령토분쟁을 야기시키고 있다.”¹¹

⁹ 『노동신문』, 1965년 2월 23일 3면, 1965년 2월 24일, 1965년 3월 3일 3면 참고.

¹⁰ 『노동신문』, 1998년 10월 13일 5면 참고.

¹¹ “엄중한 단계에 이른 독도강탈야망,” 『노동신문』, 2006년 9월 21일 6면.

특히 북한의 노동신문에서 일본의 독도침탈 야욕을 언급할 때 거의 대부분 인용되는 구절이 있는데, “위대한 수령 김일성동지께서는 다음과 같이 교시하시었다”라고 시작하여 바로 이어서 <일본군국주의의 침략적 본성은 변하지 않았으며 결코 변하지 않을 것입니다.>라는 교시 내용이 인용된다는 것이 공통적인 특징이다.

이 외에 최근에 와서 두드러진 특징으로서, 2008년 한국에서 현 정부 출범 이후에는 주로 현 정부의 대북정책에 대한 불만의 표시로서 현 정부의 한일접근 경향을 친일정책으로 매도하면서 ‘독도’ 기사를 활용하는 측면도 간혹 나타나고 있다.¹²

Ⅲ. 한일 수교회담 시기 북한의 독도 기사 경향: 1960년대

1. 한일 수교회담 시의 북일관계

먼저 1965년 한일기본조약 체결 직전 시기의 북한과 일본 관계를 잠깐 살펴보기로 한다. 중국이 일본에게 관계정상화를 제의한 데 이어 북한도, 1955년 2월 25일에 일본과의 관계개선 의사를 표명한 바 있다. 이 때 북한은 대일무역은 물론, 문화교류 등의 분야에서 상호 간의 관계를 수립하고 발전하는 데에 관해 일본과 토의할 용의가 있음을 표명하였다.¹³ 이와 같은 적극적인 노력의 결과로 1955년 5월에 북한은 조선노동당 직접통제 하에 조총련을 결성하였고, 1956년 3월에는 조일무역회 간판을 내걸고 대일 경제교류를 시작하였다. 이와 같은 대일외교의 성과로서, 북한과 일본 양 측 대표는 1959년 8월에 인도 캘커타에서 재일교포 북송 협정에 조인하고 93,300여 명에 달하는 재일교포 및 일본인 처를 북송하였다.¹⁴

그러나 1960년대 초에 소련 지도부의 개편에 이어 베트남 민족해방전선(NLF)

¹² 이를테면 『노동신문』, 2008년 5월 27일 5면의 “독도강탈야망을 부태질하는 친일매국노,” 2008년 7월 22일 5면의 “령토야망을 주채질한 친일굴욕행위” 등의 기사들을 들 수 있다.

¹³ 이재형, “북·일관계의 역사적 조명 및 양국관계 정상화 전망,” 『평화연구』 (2003/2004, 겨울호), p. 40; 印美蘭, “脫冷戰 時代 北韓의 對日關係 變化研究” (서울대학교 대학원 석사학위논문, 2005년) 참고.

¹⁴ 북한의 적극적인 대일 접촉의 배후에는 소련의 전략적 판단과 사전 조직과의 협력에 도움이 컸던 것으로 미루어 짐작할 수 있다. 자세한 내용은 김계동, 『북한의 외교정책』 (서울: 백산서당, 2002), pp. 18-23; 『로동신문』, 1950년 4월 10일; 『로동신문』, 1950년 5월 9일; 『로동신문』, 1955년 2월 26일; 이재형, “북·일관계의 역사적 조명 및 양국관계 정상화 전망,” pp. 44-48; 辛允錫, “조선로동당과 일본공산당의 관계변화 연구” (경남대학교 북한대학원 석사학위 논문, 2000), pp. 36-42; 金翰庸 역/山崎豊子 저, 『不毛地帶』 (大邱: 現代文化史, 1986), 1·2권 참고.

의 대미투쟁이 격화되었을 뿐만 아니라 한일 수교협상에 따른 한일국교정상화가 이 지역에서 한·미·일 간 군사협력 강화의 기반이 될 수 있다는 우려가 팽배해졌을 당시, 소련 수상 코시킨은 중국과 하노이를 방문한 후 귀국길에 북한을 들렀다. 그는 1965년 2월 13일, 평양 시민 군중대회 연설에서 북한으로 하여금 한일수교협정에 대해 적극 반대 및 저지할 것을 촉구하고자 “사회주의의 이익에 대한 그 어떠한 침해도 단호히 반대하여야 한다”라고 강조하는 한편, “우리는 모든 형제적 국가들과 당들의 통일, 마르크스-레닌주의와 프롤레타리아 국제주의 원칙에 기초한 통일이 강화되리라는 것을 확신하고 있다”라고 연설하였다.¹⁵ 코시킨의 이 연설은 한일수교협상을 파탄내기 위한 반대와 성토, 그리고 이를 저지할 것을 촉구하는 소련정부의 북한에 대한 지령인 셈이었다.¹⁶

2. 한일 수교회담 시 북한의 독도인식

소련 코시킨 수상의 평양 연설에 맞추어 북한은, 한일수교란 일본과 한국 간 기본관계 정상화를 위한 결탁의 기초이지만 불법행위라고 규정하고 한국 국민들이 불법한 정권과 일본의 군국주의적 침략에 맞서 수교회담에 반대하고 이를 분쇄할 것을 촉구하였고,¹⁷ 북한의 중요도시인 평양, 해주, 함흥, 개성 등 수도권은 물론 지방에서도 이와 같은 북한당국의 논지에 따라 한일회담을 반대하는 군중대회가 즉각적으로 개최되었다.¹⁸

가. “일본과 야합하여 독도를 내어주고 있다”

북한은 1965년 2월 23일, “한일회담의 현안 문제 독도문제”라는 제하에 한일회담에 반대하는 글을 아래와 같이 게재하였다.

¹⁵ 『로동신문』, 1965년 2월 13일.

¹⁶ 북한의 이데올로기는 통일전략을 포함한 주요전략에 큰 영향을 미치고 있다. 사회주의를 실현하고 전 세계 공산화라는 마르크스-레닌주의의 교조는 한반도 전체에서 조선혁명의 완전한 승리를 요구하고 있으며, 남조선혁명을 위한 남한학생들의 반정부데모를 적극 지지하는 것이 그 중요한 관건이다. 이와 같은 체제적 특성은 북한엘리트에게 비타협적 태도를 낳는 직접적인 요인이 되었다. 자세한 대응은 이흥구·스갈라피노 공편, 『북한과 오늘의 세계』 (서울: 법문사, 1986), pp. 28-33; 김계동, 『북한의 외교정책』, pp. 13, 140-141 참조.

¹⁷ 『로동신문』, 1965년 2월 20일.

¹⁸ 權珍姬, “韓·日 國交正常化 反對運動과 朴正熙政府의 對應樣式에 관한 分析” (이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 1996), pp. 64-71; 『로동신문』, 1965년 2월 21일; 『로동신문』, 1965년 2월 23일; 『로동신문』, 1965년 2월 23일 등 참고.

<독도문제>는 원래 <현안문제>에 포함되어 있지 않았으며 <한일회담>의 정식 일정으로도 되어 있지 않았다. 그러나 일본 군국주의자들은 …… 이 섬에 대한 영토적 야망을 실현해 보려는 타산 밑에 이 문제를 <한일회담>에 들고 나와 그것이 마치 저들의 영토인 것처럼 주장해 나왔다. …… 일본 군국주의자들이 이러한 당치도 않은 구실을 붙이는 것은 단지 흥정 거리로 내세우는 데 그치려는 것이 아니라 이것을 통하여 <한일회담>에서 독도문제가 해결되지 못 해도 <국교 정상화>의 경우 <미결 문제>로 확인해 둬으로써 장차 기회를 보아 독도를 차지하자는 데 속셈이 있다. …… 요시다를 비롯한 일본 역대 수상들과 일본 군국주의자들은 대내적으로는 독도문제를 일본 인민들 속에서 배타적 민족주의를 고취하고 재군비와 군국주의를 강화하는 재료로 리용하여 왔다. …… 미제는 이른바 샌프란시스코 미일 단독 강화 조약에서 독도의 위치를 고의로 애매하게 하여 놓았다. 그 후에도 미제는 침략적인 미일 합동 위원회에서 독도를 저들의 연습 구역에서 <해제>한다느니 뭐니 하면서 제 멋대로 일제와 공모하였다. 미제의 이와 같은 사측은 일본 군국주의자들로 하여금 <독도 문제>를 제기하게 하는 구실로 되었다. …… <독도 문제>란 바로 미제의 아세아 침략과 전쟁정책의 산물이다. …… 남조선 인민들은 흥악한 일제에게 내어 맡기는 범죄적 흥책을 단호히 분쇄해야 한다.¹⁹

북한은 한일 수교교섭을 저지하기 위해 한국의 지도자에 대한 비난과 매도로 한일회담 반대 및 성토를 시작하였다. 그와 같은 비난은 시청자들의 흥미와 관심을 끄는 가장 효과적인 선전술이면서 또한 상대에 대한 기선을 제압하는 화술이었다. 이 같은 공산 측의 선전술에 따라 북한은 한국의 정치지도자를 “독도마저 일본 군국주의자들에게 팔아넘기는 음모를 추진하고 있다”라고 매도하였다. 그런데 북한의 “독도문제를 제3국에 의한 중재에 의하여 해결하자”라는 주장은 일본 측 참사관이 먼저 제안하였던 것이었는데, 이를 마치 한국 정부당국에서 제안한 것처럼 주장한 것은 자신들의 목적 달성을 위하여 허위사실을 유포하는 음해성 선전선동이였다.²⁰

그리고 과거 한일 간 관계에 있어서 한국 측에게는 대일청구권 문제가 일본 측

¹⁹ 『로동신문』, 1965년 2월 23일.

²⁰ 공산측은 대화 장소와 절차, 그리고 의제를 결정하는 예비 대화 성격의 대화 초기부터 공세적이고 투쟁적인 태도로 주도권을 확보하여 기선을 제압하려는 행태를 보인다. 또한 공산 측은 협상에서 주도권 확보를 위한 수법으로서 기선제압, 결론이 삽입된 의제 제시, 사건조작의 방법 등을 사용하였다. 자세한 내용은 김영수, 『독도 영유권에 대한 한일 및 주변국의 인식과 정책 비교연구』 (서울: 한국해양수산개발원, 2007), pp. 13-14; 洪良浩, “脫冷戰時代 北韓의 協商形態에 관한 研究” (단국대학교 대학원 박사학위논문, 1997), pp. 11-28; 국사편찬위원회, 『한일회담 관계 미 국무부문서 2: 1952~1955 -주한·주일 미국대사관 문서철- 한국현대사자료집성 61』 (서울: 동방문화인쇄사, 2007), pp. 9-10을 참조.

에게 폭발성 있는 쟁점인 평화선문제에 관한 압박용 카드였으나, 수교협상 시에는 반대로 대일청구권에 관한 압박용으로 어업 및 어로에 관한 협상관련 문제가 사용되고 있었다.²¹ 그럼에도 불구하고 북한은 우선 일본 측의 잘못을 드러내기 위하여 한일어로수역과 독도 영유권 주장의 배경과 목적을 폭로하였다. 미국에 대하여도 독도 관련 미비하였던 점을 모두 미국의 의도적인 행위로 매도하고 이를 아시아침략을 위한 것이라고 비난하였다. 이처럼 북한은 미국과 일본의 침략성을 비난하고 한국 당국자에 대해 비난하면서 이를 단호하게 분쇄할 것을 한국 국민에 대해 선동하였다.

일본 측이 독도문제를 한일수교 협상 테이블에 내 놓은 이유를 폭로한 북한측의 분석력과 기도 파악의 민첩성은 주목할 만하였고 또한 일본의 외교적 기만을 폭로한 점도 대단히 중요한 지적으로 평가할 만하다. 그러나 북한이 현실을 부정하고, “일본과 야합하여 독도를 내어주고 있다”라고 한일 수교교섭 자체를 부인한 것과 미국에 대하여 그 허점만을 부각시켜 매도하면서, 독도를 일본에 내어 맡기는 정권당국의 범죄적인 흥책을 국민들이 일어나 단호히 분쇄해야 한다고 선동한 것은 한미 간, 그리고 한일 간 협력을 차단하고, 한국의 국민들을 정부로부터 떼어내기 위한 통일전선전술의 일환이었다.²²

나. “일본의 끈돈을 구걸하여 정권을 연장하는 대가로 미국의 침략 앞잡이로 나서고 있다”

1965년 3월 5일, 북한 노동신문은 ‘독도를 폭파해 버리려는 음모’라는 제목의 기사에서 서울 동아방송이 보도한 “<김 총리-오히라 메모>라는 한일간 소위 ‘독도 밀약설’이라는 것을 유포함으로써 한국과 일본 양측을 비난하고자 했다.²³ 이

²¹ 박진희, 『한일회담』 (서울: 선인, 2008), pp. 159-166.

²² 통일전선전술은 마르크스가 공산혁명이 기성정권 공권력에 대항하는 대중의 폭력에 의해서만 타도된다는 경험과 혁명의 성취를 위하여 대중을 획득하여야만 된다는 점을 강조하여 노동계급의 해방을 위한 혁명투쟁에 있어서, 각종 중간계급을 대변하는 자본가계급의 제 분과 및 제 소시민세력들의 힘이 공산주의자들의 힘보다 강한 현실에서는 다수의 대중을 혁명적 행동으로 끌어들이는 전술이다. 자세한 내용은 민정구, 『통일전선론』 (서울: 백산서당, 1987), pp. 12-19; 자유사, 『極秘指令! 中共의 『日本解放(赤化)』 工作要綱-日本潜伏工作員에 指令한 『日本解放』 第二期工作命令文書-』 (서울: 백산서당, 1987), pp. 35-92; 한승주, 『남과 북 그리고 세계』 (서울: 나남출판, 2000), pp. 395-403; 金洪喆, 『戰爭과 平和의 研究』 (서울: 博英社, 1987), pp. 317-326 등 참고.

²³ 독도폭파설이란 독도를 <한일 두 나라 해·공군의 연습장으로 하고 결국 해면상의 부분을 폭파해서 없애 버리기로 함의>한 것이라는 일부 주장을 말한다. 한일회담에서의 독도 이슈와 관련해서는 최희식, “한일회담에서의 독도 문제: 한일회담 관련 일본 외교” (서울: 논형, 2008),

어서 북한은 “박정희 도당이 매국적인 <한일회담>에서 그 누구도 침해할 수 없는 전체 조선 인민의 민족적 권리인 일제에 대한 배상청구권을 단돈 몇 억 달러에 팔아먹으며,²⁴ 100만 남조선 어민들의 생명선인 남조선 연해의 어장들을 팔아먹는 것도 부족하여 력사적으로 우리나라 령토인 독도까지 일제 침략자들에게 떠넘기려고 흉악한 음모 책동을 해 왔다는 것은 주지의 사실이다”라고 한국의 정부지도자를 직설적으로 비난하였다.

북한은 “사실 상 오늘 일본 군국주의자들은 추악한 주구 박 정희 도당을 길잡이로 남조선의 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 부문에 침투하여 <한국 안의 일본>을 협정해 놓고 있으며, 군사적인 침략도 발광적으로 획책하고 있다”라고 일본을 비난하고, “이미 폭로된 바와 같이 일본 방위청의 <방위계획에는 한국 문제가 포함>되어 있으며, 일본 군국주의자들은 <일한 군사협력계획>을 작성하여 남조선 괴뢰군의 병기 수리 및 비상시에 조선해협을 공동으로 봉쇄하는 데 대한 문제 등 광범한 침략적 계획을 꾸미고 있다. 이것이 전적으로 미제의 극동침략계획의 일환으로서 그들의 지지 하에 감행되는 것임은 더 설명할 필요조차 없다”라고 언급하면서 자신들을 표적으로 하여 결성되고 있는 미국 및 일본과의 군사협력을 시도하고 있는 한국의 지도자를 매도하였다.²⁵

이와 같은 “일본의 푼돈을 구걸하여 정권을 연장하는 대가로 미국의 침략의 앞잡이로 나서고 있다”라고 한 북한의 한국정부 매도는 한국 정부의 사기를 손상시키고 또한 국민들을 정부당국으로부터 이반케 하기 위한 선동이였다. 북한의 최후의 공격대상은 미국과 일본이었는데, 이것은 북한이 자신들의 목표인 조선혁명 완수를 위한 허위사실 조작 및 선전선동을 한 것으로서 동맹외교노선에 따른 책략으로 볼 수 있다.

다. “일본은 독도의 풍부한 해저 및 수산자원을 강탈하기 위한 흥계를 꾸미고 있고 남조선 정권은 이 같은 일본의 야망을 충족시켜주려고 날뛰고 있다”

한국정부가 1965년 6월 22일에 일본과 한일기본관계조약을 체결함에 따라 1965년 8월 5일, 북한 노동신문은 “박정희 도당이 괴뢰 국회에서 강다짐으로 꾸며

pp. 134-141 참고.

²⁴ 『로동신문』, 1965년 2월 24일; 『로동신문』, 1965년 12월 17일.

²⁵ 『로동신문』, 1965년 3월 5일.

내려 하고 있는 <한일조약>과 <협정>들 가운데는 일한 양국 간 분쟁의 평화적 처리에 관한 <교환공문>이라는 것이 들어 있다. 이 소위 <교환공문>은 남조선통신들이 지적한 바와 같이 <독도의 이름을 내놓지 않고 일반적 분쟁이라는 문구로 독도 문제를 처리>하기 위하여 꾸며진 것이다”라고 하면서, “이미 독도를 넘겨주며 넘겨받을 데 대한 배속을 맞춰 놓은 남조선 괴뢰와 일제는 이른바 <독도 문제>를 사후에 해결할 <분쟁문제>로 남겨 두는 형식을 취함으로써 그들이 말하는 바와 같이 <적당한 시기>를 기다려 어물쩍 처리해 버리자는 것이다”라고 지도자 매도 및 일본의 속셈을 폭로하였다.

그리고 북한은 “간악한 일본이 지하자원 및 수산자원이 풍부한 독도에 대한 영토적인 야망을 가지고 독도를 일본의 영토로 표기한 지도를 새로 발간하기도 하였고, 일본은 순시함을 보내 독도에서 어로 중이던 어부들을 강제 추방하였으며, 그 곳에 ‘일본 시마네 현 다게시마’라는 뜻말을 세우기도 하는 등 오래 전부터 책동해 왔다”고 주장하였다.²⁶ 또한 북한은 한일기본조약이라는 것은 미국이 일본에게 독도를 넘겨주어 일본으로 하여금 해외침략에의 길로 나서도록 내 몰고자 하기 위한 것이며, 독도 문제는 미일 양국과 그 하수인들이 결탁한 침략과 매국 음모의 산물일 뿐이라고 매도하였다.

북한은 일본과 한국정부 간 조약과 협정들이 전적으로 불법적이며 무효라고 주장하고, 이 조약의 조인을 반대 및 저지할 것을 촉구하면서 한일기본조약을 절대로 허용하지 않을 것이라고 협박하였다.²⁷ 이 같은 북한의 선동 및 협박은 조선에서의 완전한 승리를 긴급한 과업으로 삼고 있던 당 규약에 맹목적인 추종을 위한 통일전선전술을 지속하겠다는 선언이었다.²⁸

²⁶ 김영수, 『독도 영유권에 대한 한일 및 주변국의 인식과 정책 비교연구』, pp. 14-18; 최희식, “한일회담에서의 독도 문제: 한일회담 관련 일본 외교,” pp. 135-136을 참조.

²⁷ 『로동신문』, 1965년 8월 5일.

²⁸ 김일성은 1945년 10월 13일, 각 도당 책임일군들 앞에서 행한 “새 조선 건설과 민족통일전선에 대하여”라는 제목의 연설에서 “우리나라의 통일 독립을 주장하는 당파와는 서슴지 않고 합작하여야 합니다. 공산당은 언제나 그들과 합작하면서 독자성을 고수하여야 합니다. … 양심적인 민족 자본가들과는 연합할 수 있으며, 또 그렇게 해야 한다. … 이러한 통일전선을 형성하여야만 민주주의인민공화국을 건설할 수 있으며, 대중을 우리의 붉은 기발 밑에 집결할 수 있다. … 공산당은 소극적이며 피동적이어서는 안 되고 가장 적극적이며 능동적인 역할을 수행할 것을 기대하고, 선두에 서서 그들을 이끌고 나가야 한다.”라고 강조한 바 있다. 조선로동당출판사, 『김일성 선집』 (1) (평양: 학우서당, 1963), pp. 4-7; 전득주 외, 『남북한 통일정책 비교』 (송실대학교출판부, 2000), pp. 358-360 참조.

IV. 북일 수교교섭 시기 북한의 독도 기사 경향: 1970년대~1990년대 후반

1. 북일 수교교섭 제1기의 북일관계

한일수교가 성사된 후 북한은 한편으로는 일본을 계속 적대시하면서, 다른 한편으로는 민간인 교류 또한 추진해 왔다고 볼 수 있다. 1970년대에 들어서서 미국과 중국 간 화해분위기가 조성되고 또한 남북한 간에도 대화분위기가 조성되자, 북한과 일본은 1972년 1월에 “북일 무역촉진에 관한 합의서”를 채택한 후에 1974년에는 북일 간 무역을 재개하였다. 북한은 1977년 9월에는 일본 측과 잠정어업협정에 조인하는 등 북일관계를 유지해 왔으며, 이 시기에는 노동신문에서도 독도 관련 기사가 거의 나타나지 않는다.²⁹

그러나 한국과 북한 간에는 침예한 대립관계가 지속되고 있었으므로 종종 북한의 군사적 돌출행동으로 인해 교류가 중지되곤 하였다. 1970년 3월 31일 요도 호가 납북된 이후 북한은 테러 지원국으로 악명이 높았는데, 1970년대 말부터 1980년대 초에 일본인 납치가 급증하였다. 동구권이 몰락하는 사태를 계기로 일본은 1990년 9월에 가네마루 신 등 고위 정치지도자들을 북한에 보내 북일 교섭을 시도하였다. 일본과 북한은 1995년 3월 및 1997년 7월에 각각 국교정상화 교섭 재개와 북측 일본인 처 고향방문 허용과 관련하여 관계 개선에 합의하였다. 그러나 그와 같은 노력도 한일 간 경제 수역 분쟁 및 여중생 요꼬다 메구미 납북문제로 또 다시 중단되고 말았다.³⁰

2. 북일 수교회담 시기 북한의 독도인식

가. “대표성도 없는 정권이 미국과 일본의 2중식민지로 나뉘었다. 우리는 이를 절대로 허용하지 않을 것이다”

1977년 12월 3일 한국에서는 일본과의 한일기본조약에 근거한 영해 및 접속수역법이, 그리고 1978년 9월 28일에는 동 시행령이 통과되었다. 북한 노동신문은

²⁹ 朴昌熙, 『新北韓政治論』 (서울: 일신사, 1944), pp. 245-250.

³⁰ 서대수, “북한의 외교정책과 일본,” 『월간 통일경제』 (서울: 1955년 4월호), p. 78; 이재형, “북·일관계의 역사적 조명 및 양국관계 정상화 전망,” 『평화연구』 (2003/2004 겨울호), pp. 55-58; 배진수, “미일의 대북수교 파급효과와 우리의 대응방안,” 『정책연구』 제120호 (1995.12), pp. 145-174 등 참고.

1978년 9월 8일에 일본의 보도를 인용하여 “독도문제를 놓고 흐지부지하는 그 어떤 행동도 용납될 수 없다”라는 제하에 한일 정기 각료회의에서 독도를 둘러싼 흥정이 벌어졌다고 전하면서, 다음과 같이 보도하였다.

지금 일본신문들은 남조선 당국이 독도의 영유권을 양보했다고 내놓고 선전하고 있으며 그러한 양보에 대해 일본반동들이 남조선괴뢰들에게 감사전문을 보냈다는 소식도 전해지고 있다. 박정희괴뢰도당의 더러운 사대매국행위로 하여 오늘 남조선은 미국뿐 아니라 일본의 2중의 식민지로 굴러 떨어졌으며 괴뢰들은 …… 독도는 그 누구의 농락물로도 될 수 없다. 조선이 신성한 영토인 독도를 놓고 일본반동들이 조선인민 그 누구도 대표할 수 없는 남조선 괴뢰도당과 흥정판을 벌리는 자체가 용납될 수 없는 일이다. 독도의 영유권문제를 가지고 흐지부지하면서 불순한 정치적 목적을 추구하는 자들은 그가 침략자이건, 매국노이건, 우리 인민의 준엄한 심판과 역사의 징벌을 면치 못 할 것이다. 전체 조선인민은 우리나라의 신성한 영토를 떼어내려 하거나 그것을 매국과 침략을 위한 흥정의 미끼로 삼으려는 그 어떤 시도도 절대로 허용하지 않을 것이다.³¹

북한은 “대표성도 없는 정권이 미국과 일본의 2중식민지로 나섰다”라는 구호를 내세워 한국정치지도자를 부인하고 나섰다. 이와 같은 북한의 정부비난 배경은 대일 수교회담이 난관에 봉착해 있는 형편과 대비되는 한일 간 조약 발효를 비난 및 매도하는 것이었다.³² 북한은 한국정부에 대한 비난과 함께 한국이 미국과 일본의 2중식민지로 나서는 것을 심판하기 위해 조선민주주의 인민공화국 정부가 이를 징벌하며 침략자를 몰아낼 것이라고 협박하였는데, 이와 같은 한일 간 영해 및 접속수역법과 동 시행령 통과 등 한일협력관계 발전에 대하여 한국 정치지도자 비방과 일본의 영토강탈 기도 비난은 조선혁명의 완성이라는 목표 달성을 위한 북한의 진영외교의 일환으로 볼 수 있다.

³¹ 북한은 1977년 9월, 일본과 잠정어업협정에 조인하였는데, 이 협정 결과로 제2차 7개년계획과 그 조정기에 도움이 되었다. 자세한 내용은 洪良浩, 『脫冷戰時代 北韓의 協商形態에 관한 研究』, pp. 56-63; 『로동신문』, 1978년 9월 8일. 참고.

³² 북한 김일성이 등소평 주취 연회석에서 한국에서 혁명 운운한 일화는 그가 아직도 대남 무력통일을 염두에 두고 있었다는 증거이다. 그와 같은 정세분석과 판단을 가지고 있었기에 일본과의 관계가 원활하지 못 하였던 것은 당연지사인 것이다. 1976년 8월 18일 판문점 도끼만행사건은 북한의 저의가 무엇인지를 알려주는 사건이다. 자세한 내용은 전인영, 『북한의 외교 정책』 (서울: 을유문화사, 1990), pp. 263-271 참고.

나. “일본이 독도를 일본 고유영토라고 주장하는 것은 우리 민족의 영예와 자주성을 유린하는 참을 수 없는 모독이며, 우리에게 대한 또 하나의 도전이다”

1983년 1월 11일부터 이틀간 실시된 나카소네 일본 수상의 방한을 계기로 한일 양국의 협력관계가 강화될 것을 우려한 북한은, 1983년 3월 4일에 “최근 나카소네를 괴수로 하는 일본군국주의자들은 저들의 <각의>라는 데서 우리나라의 불가분의 령토의 한 부분으로 존재하여 온 독도를 <일본 고유의 영토>라는 견해를 <승인>케 하는 날강도행위를 서슴없이 감행하고 있다”라고 폭로하였다. 북한은 또한 “일본군국주의자들의 이러한 책동은 우리 민족의 영예와 자주성을 유린하는 참을 수 없는 모독이며 우리 인민에 대한 또 하나의 도전인 동시에 신성한 우리 령토에 대한 로골적인 강탈행위이다”라고 일본의 독도 영유권 주장을 비난하였다.

북한은 이어서 “교활한 일본의 지방령주인 대마도령주는 울릉도와 우산도의 수산자원과 산림자원을 탐내어 울릉도에는 죽도(다게시마)라는 이름을, 독도에는 송도(마쯔시마)라는 이름을 제멋대로 붙여놓고 섬 이름들에 혼란을 조성하는 방법으로 울릉도와 독도가 제놈들의 섬이라고 주장하여 나섰다”라고 주장하면서, “사태는 바로 이러함에도 불구하고 전두환 괴뢰매국도당은 이에 아랑곳하지 않고 나카소네가 던져주는 40억 달러의 군사 <원조>에 눈이 어두워 놈들에게 더욱더 아부굴종하면서 항변 한마디 제대로 하지 못하고 있다”라고 일본정부와 한국의 정치지도자를 동시에 비난하였다.³³

이처럼 북한이 한일관계를 저지하고자 한 것은 일본의 기만적인 영토 강탈책동에 대한 비난이기도 하지만, 한일 양국 정부 당국을 매도함으로써 한국 국민들을 정부로부터 떼어내고자 한 책략이었다.

다. “독도가 공동규제수역 내에 위치하는 것은 독도의 존재를 무시하고 그 법적 소속을 부정하는 데에 따른 불평등·굴욕적인 것이다”

한일 간에 어업협정 조인을 앞두고 있던 1998년 10월 13일에 북한은, 독도주변 수역에 다각형모양의 공동규제수역을 규정한 한일어업협정이 철두철미하게 예측적이고 굴욕적인 매국협정이라고 다음과 같이 매도하였다.

³³ 『로동신문』, 1983년 3월 4일.

폭로된 바와 같이 남조선괴뢰들은 지난 9월 25일 일본상전과의 그 무슨 <회담>이란 것을 벌려놓고 우리나라의 불가분리의 령토인 독도의 령유권을 포기하며 기존 남조선수역의 많은 부분을 일본에 떼 넘길 데 대한 매국문서에 도장을 찍는 천추에 용납 못할 죄악을 저질렀다. 이로써 독도 주변수역을 다각형 모양의 <공동규제수역>을 규정하며 거기에서 일본과 남조선 어민들이 어로활동을 <자유롭게> 한다는 데 대한 이른 바 <어업협정>이 체결되었다. …… 이번 일본, 남조선<어업협정>에서는 우리나라의 고유영토인 독도가 위치하고 있으며 우리 인민들이 수 천 년을 두고 체계적으로 이용하여 온 전통적인 어장이 있는 수역을 <공동규제수역>으로 그 법적 지위를 규정하였다. 이 법적 규제는 독도의 존재를 무시하고 그의 법적 소속을 부정하였으며, 우리나라의 전통적인 어장을 떼내는 극히 불평등하고 굴욕적인 것이다. ……³⁴

북한은 북일간의 수교회담이 파경에 이른 데 반하여 한일간에는 오히려 한일어업협정이 체결됨에 따라 한국을 비난하면서, 한국의 정부당국자들이 일본과의 회담에서 독도를 배제한 채로 협상을 벌인 것이며 따라서 양 측은 그에 기초하여 합의에 도달한 것이라고 주장하였다. 이처럼 북한이 한국정부 당국의 국제법 인식 부족과 영토사수 의식의 결여를 비판한 것 역시 한국 정부의 시책을 시정시키고자 한 것이라기 보다는 북한의 국가목표 달성을 위해 한국국민들로 하여금 한일어업협정에 반대하여 정부에 대한 비판여론을 조성케 함으로써 내부 소요를 선동하고자 한 이른바 통일전선전술의 일환으로 볼 수 있다.³⁵

V. 김정일 제1기 북한의 독도 기사 경향: 1990년대 후반 이후

1. 김정일 제1기의 북일관계

북한은 광명성 1호 발사 후인 1998년 9월 5일의 김정일 국방위원장 취임을 계기로, 중국의 개혁·개방노선 전환 등 새로운 주변 환경 가운데에서 선군정치의 깃발 아래 주체사상으로 일치단결하여 우리식으로 총진군할 것을 선언하였다. 북일관계는 북한의 광명성 1호 발사 이후 악화되었으나,³⁶ 1999년에 북미 미사일협상

³⁴ 서동만, “북일 수교의 전망과 대응,” 『統一 經濟 63』 (서울: 외교안보연구원, 2000), p. 20; 『로동신문』, 1998년 10월 13일 참고.

³⁵ 김명기, 『독도 강의』 (서울: 책과 사람들, 2007), pp. 34-39, 225-232 참고.

³⁶ 이재형, “북·일관계의 역사적 조명 및 양국관계 정상화 전망,” 『평화연구』 (2003/2004, 겨울호),

의 부분적 타결을 계기로 일본은 1999년 12월에 무라야마 전 총리를 단장으로 하는 의회 대표단을 평양에 파견하고, 양국 수교교섭 재개에 합의하여 적십자회담 및 정부 간 예비회담에 임하여 수교교섭을 재개하였다.³⁷

일본은 또한 2002년 9월 및 2004년 5월, 양 차례의 고이즈미 수상 평양 방문 등의 노력을 통하여 2004년 8월 11일부터 같은 해 11월 9일까지 3차에 걸쳐 북일 수교를 위한 회담 및 일본인 납치문제 해결, 그리고 북일관계 정상화 등의 현안문제 해결을 시도하였다.³⁸ 그러나 일본 측에서 전제조건으로 내세운 납치사건 문제와 미국과의 사이에 진행 중인 미사일문제는 양국 간 노력으로 해결할 수 없었다. 다만 양 측은 서로 상대측의 요구조건을 확인하는 선에서 교섭을 타결하지 못한 채 중단된 상태로 머무르게 되었다.³⁹

북한은 미국으로부터 정권을 보장받기 위한 수단으로서 우라늄 재처리 및 핵 개발이라는 비상수단을 채택하였다. 그 결과 이 지역에서는 북한의 불안정성을 최소화할 수 있는 방안으로 6자회담을 마련하였다.

2. 김정일 제1기의 북한의 독도인식

가. “일본은 우리나라를 해외침략의 첫 번째 대상으로 선정하고 있으며, 그 중에서도 먼저 침략의 발자국을 찍어 놓으려 하고 있는 곳이 독도이다”

북한은 2000년 7월 26일에 일본 외무성에서 발간한 2000년판 『외교청서』가 발표되었다고 보도하고, 그 책에는 독도가 저들의 고유한 영토라고 기록되어 있음을 폭로하였다.

p. 52; 印美蘭, 『脫冷戰 時代 北韓의 對日關係 變化研究』, p. 40.

³⁷ 서동만, “북일 수교의 전망과 대응,” 『統一 經濟 63』, p. 20.

³⁸ 박철희, “한·미·일의 대북 정책과 일북 관계의 진전 전망,” 외교안보연구원 정책연구시리즈 2003-07 (2003), pp. 20-32; 박철희, “일본인 납치문제와 북·일 관계 전망,” 외교안보연구원 주요국제문제 분석 (2004), pp. 1-12.

³⁹ 북한 측 요구조건은 일본 정부 최고책임자 명의의 법적 구속력 있는 문서로 사죄를 명기할 것, 인적 및 물질적 손실에 대한 피해자의 납득 가능한 수준의 보상을 할 것과 문화재의 반환 및 보상, 그리고 재일조선인의 법적 지위 보증 등이었다. 자세한 내용은 서동만, 위의 글, pp. 21-25; 이정룡, “납치문제문턱 넘지 못하는 북일 수교협상-아베 내각, 정치적 이슈 포기 못해 … 북은 한·미·일 공조 균열 노려-,” 『자유공론』 (2007년 4월호), pp. 30-33; 이재형, “북·일관계의 역사적 조명 및 양국관계 정상화 전망,” 『평화연구』 (2003/2004, 겨울호), pp. 57-64; 박철희, “한·미·일의 대북 정책과 일북관계의 진전 전망,” pp. 20-25 등 참고.

최근에는 독도와 그 주변에 천연가스가 많이 매장되어 있다는 것이 밝혀졌다. 오늘 전 세계가 인정하듯이 공업의 주되는 원동력이며 피라고 불리우는 원유가 지금처럼 심각한 문제로 제기된 때는 일찌기 없었다. 그것은 원유매장량에 한계가 있고 날이 갈수록 그 바닥이 드러나고 있기 때문이다. 이로부터 21세기에 원유를 대신할수 있는 것이 천연가스라고 하고 있다. 세계 여러 나라들이 <천연가스전략>에 관심을 돌리고 있는 것은 결코 우연하지 않다. 이러한 <천연가스전략> 실현에서 일본반동들이 눈독을 들이고 있는 곳이 다른 아닌 독도인 것이다.⁴⁰

북한은 일본 육·해·공 자위대가 최근 이오지마에서 비밀리에 독도접수훈련이라는 명칭의 훈련을 한 사실을 보도하고, 일본 측이 평화적인 점령방안과 함께 군사적인 점령방안, 또는 이 두 가지 방법을 배합하는 수법을 동원하려는 것이라고 주장하였다. 또한 이와 같은 일본의 조선침략 기도는 “독도를 차지한 다음 이 곳을 일본해상안보권으로 선포하여 군사 활동을 강화하고자 하는 것”이라고 주장하고, “이러한 수법으로 조선의 고유의 섬들을 하나씩 빼앗아 군사적 재침을 실현하려 하는 것”이라고 비난하였다.

북한은 “일본은 우리나라를 해외침략의 첫 번째 대상으로 선정하고 있으며, 그 중에서도 먼저 침략의 발자국을 찍어 놓으려 하고 있는 곳이 독도이다”라고 일본의 영토침략정책을 비난하였다.

나. “미국은 도발자인 일본의 편역만을 들면서 독도문제를 야기시켜 동북아시아 지역정세를 긴장격화에도 몰아가려고 꾀하고 있다”

노동신문은 미 국무장관 라이스의 한국과 일본 방문을 기화로 미국이 독도 등 현안 관련하여 일본을 편들면서 동아시아정세를 긴장 격화시키려 한다고 주장하였다.

실제로 최근 독도문제를 둘러싸고 남조선과 일본 사이에 마찰이 표면화되고 있음에도 불구하고 미국은 도발자인 일본의 편역만을 들고 있다. … 독도문제에서 길으로는 중립적인 입장을 취하는 척하면서 은근히 일본의 역성을 드는 것은 일본 반동들의 령도팽창 야망을 부추기는 행위이며, 우리 민족의 영토주권에 대한 사실 상의 침해행위이다. … 이런 가운데 독도문제가 제기되자 미국은 일본의 편역을 극성스레 들면서 독도문제를 야기시켜 동북아시아지역

⁴⁰ 『로동신문』, 2000년 7월 26일.

정세를 긴장격화어로 몰아가려고 꾀하고 있는 것이다. 미국은 독도문제와 관련하여 입김을 불어넣어 일본반동들의 영토팽창책동을 비호조장하고 …… 일본은 미국에 빌붙어 유엔안보리 상임리사국 자리를 얻고 정치대국으로 될 수 있다고 생각하는 것은 어리석은 망상이며, 저들의 고립만을 가져올 뿐이라는 것을 명심하고 군국주의 부활과 영토팽창 야망을 버려야 한다. 독도문제는 우리 민족이 미일 두 침략세력에 대한 경계심을 높이고 그에 단호히 대처해 나가야 한다는 교훈을 주고 있다.⁴¹

북한은 미국과 일본이 연대하여 독도에 대한 영향력을 행사할 것이라고 우려하였다. 이는 일본과의 외교상 문제인 독도를 두고 과거에는 우선적으로 조선혁명 완수를 겨냥하여 한국 국민을 선전 선동하는 통일전선전술을 일삼아 왔었으나, 이제는 우선적으로 북한 정권에 대한 미국과 일본의 군사적 위협을 의식하게 된 데 따라 논의의 중점을 바꾼 것이다.

이와 같은 변화는 북한에 대한 미국과 일본의 압력이 강화되었음을 의미하는 것일 수도 있다. 북한은 이 처럼 일본의 대북 압박 수준이 높아진 데에 대한 반작용으로 그 주장이 바뀌고 있고, 예전과 달리 한국국민에 대한 선전선동보다 미국 및 일본의 공세에 대한 견제가 먼저 임을 나타내고 있다. 결과적으로 북한은 자신들의 통일전선전술의 대상으로 오랫동안 동조해 왔던 한국 내 친북세력과 연대하여 외세를 배제하자는 “우리민족끼리”구호는 북한정권안보 차원에서 표출된 것으로 보아야 할 것이다.⁴²

다. 일본반동들에게 아부 굴종하는 역도를 단죄 규탄하면서 반정부 투쟁에 쫓기해 나가고 있는 것은 너무도 당연하다

북한은 일본 문부과학성이 중학교 사회과목의 『신 학습지도요령 해설서』에 독도를 일본의 고유영토로 표기할 방침이라고 밝힌 데 대하여 2008년 5월 27일, “독도강탈야망을 부채질하는 친일매국노”라는 제하에 다음과 같이 주장하였다.

일본이 독도강탈 책동을 더욱 로골적으로 감행하기 시작한 2006년 문부과학성은 중학교교과서에 독도가 일본땅임을 명확히 쫓아 박으라고 지시한 데 이

⁴¹ 『로동신문』, 2005년 4월 1일.

⁴² 북한은 2005년 10월, 자신들의 정권안보의 차원에서 핵실험을 감행하였다. 자세한 내용은 김연수, “북핵 사태 이후 북한외교의 진로진단,” 『북핵 사태와 한반도의 진로』, 2006년 북한연구학회 동계학술회의 (서울: 북한연구학회, 2006), pp. 47-51 참고.

어 지난해에는 독도문제를 저들의 립장에 맞게 서술하지 않은 고등학교교과서 출판사들에 수정지시를 내렸다. 독도를 빼앗으려는 일본반동들의 날강도적인 주장과 행위는 지금에 와서 더욱 파렴치한 것으로 되었으며 보다싶이 이제는 소, 중학교교과서들에 독도가 저들의 <고유령토>라고 공공연히 표기하려는 지경에 까지 이르렀다. … 우리 민족의 존엄과 자주권을 건드리는 일본 반동들의 독도강탈 책동은 실로 엄중한 단계에 이르고 있다. …… 더우기 문제 시하지 않을 수 없는 것은 반역도당이 일본을 행각하며 일본당국의 력사외국 책동과 독도강탈시도에 대해 한 마디도 언급하지 않은 것이다. …… 지금 남조선 인민들이 재침 야망을 로골적으로 드러내는 일본반동들에게 아무 굴종하는 역도를 단죄 규탄하면서 반<정부>투쟁에 쫓겨 나가고 있는 것은 너무도 당연하다.⁴³

북한은 일본 문부과학성에서 일본 소, 중학교 사회과목의 『신 학습지도요령 해설서』에 독도에 대한 일본의 영토 야망을 드러냈음에도 불구하고, 일본의 이와 같은 야욕에 대해 단호한 입장을 보이지 않은 한국 지도자를 비난하고 모독하였다. 북한은 한국국민들에 대해 이와 같은 친일매국정부에 대해 성토하고 반대하여 일어설 것을 선동하였는데, 이와 같은 북한의 선전과 선동은 앞으로도 조선혁명을 완수하기 위해 노력을 지속할 것이라는 태도의 표명인 것이다.

북한의 “우리민족끼리”라는 구호는 이제 한국문제가 막다른 골목으로 치닫는 형국에서 이 땅에서의 주도권 경합을 앞에 두고 있음을 나타내고 있는 것이다.⁴⁴

VI. 결론

이상에서 본 연구는 북한정권 수립 이래 2008년까지 노동신문에 나타난 총 141건의 독도 관련 기사 경향을 시기별 및 이슈별로 분석하였는데 이를 요약하면 다음과 같다. 시기별로는 크게 세 시기로 구분될 수 있는데, 첫째 시기는 1960년대 한일기본조약 체결에 즈음하여 독도 이슈가 북한 노동신문에 처음으로 등장한 시기로서 그 내용은 한일 접근에 대한 북한의 견제와 비난이 특징이며, 두 번째 시기는 1970년대로부터 1990년대 후반에 이르기까지 독도 관련 기사가 거의 나타나

⁴³ 『로동신문』, 2008년 5월 27일.

⁴⁴ 북한은 1948년 한국문제를 해결하기 위해 국제연합에서 남북 총선을 결의하였으나, 이를 거부하고 끝까지 미국에 반대하였던 소련의 외교정책을 답습하여 조선반도에서의 공산혁명을 완성한다는 북한 초기 헌법의 이념에 충실하고자 하는 것이다. 자세한 내용은 梁 宙, “1948年 平壤 ‘南北朝鮮 諸 政黨 社會團體代表者連席會議’와 北韓의 統一戰線戰術에 關한 研究”(단국대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2005), pp. 33-41.

지 않는 소강상태로서 북일관계의 접근 시도 등 정치적 고려가 반영되고 있으며, 그리고 세 번째 시기인 1990년대 후반 이후에는 일본 외무성 외교청서와 일본 방위성 방위백서 그리고 문부성 교과서 학습지도요령 해설서 등의 독도영유권 기술 및 일본 시마네현의 ‘죽도의 날’ 조례 제정 등 일본의 독도 영유 도발이슈의 다양화 등에 따른 북한의 독도 관련 기사가 급증한 시기로 특징된다.

북한의 독도 관련 주장은 한일 국교 정상화를 눈앞에 두었던 1965년 2월 13일, 체제외교라는 한계 아래에서 한국 정치지도자들에 대한 음해와 비난 및 비방으로 시작하였고, 북일관계와 한일관계, 그리고 미국과 소련이 그 배후요인으로 작용하였다. 당시 베트남의 대미항쟁 격화로 인해 아시아지역 내에 동맹외교논리가 팽배하였으므로 한일수교교섭 기간 중에 북한은 소련이 강조한 형제적 국가들과 당들의 통일, 프롤레타리아 국제주의 원칙이라는 명분에 얽매어 한반도 전체에서 조선혁명의 완전한 승리를 추구하였다. 따라서 북한의 독도에 관한 인식은 한·미·일 3국 간 협력체제의 결속을 저지하고 방해하기 위하여 한국국민들에 대해 반일감정을 선동하고, 한국 정책담당자들의 무능과 비리를 우선 비난하는 것이었으며, 공산주의 혁명 전략인 정부와 국민의 이반, 그리고 연합국과 한국정부의 협력을 파탄시키는 것이 주된 목적이자 의도인 것으로 분석된다.

1970년대에 진입하여 미국과 중공의 관계가 화해로 바뀌게 되자, 일본과 북한은 상호 탐색 및 실용적 목적의 단계로서 수교를 위한 노력을 기울이게 되었다. 그러나 베트남 식 공산혁명의 성공을 염두에 두고 있었던 북한지도층의 무력통일 욕망은 대남 및 대미 도발 책동을 지속하여 이 지역에 냉전적 분위기를 고조시켰고, 이에 따라 쌍방의 수교교섭은 결실을 보지 못하였다. 북한은 광명성 1호를 발사한 직후인 1998년 9월 5일에 김정일이 국방위원장에 취임함과 동시에 “선군정치와 주체사상의 보루를 보위하고, 우리 식대로 사회주의노선을 견지할 것”을 천명하였다. 이는 아무리 주변이 변하더라도 북한은 변함없이 타계한 김 주석의 유훈을 따라 통치이념을 바꾸지 않겠다는 주장이었다. 따라서 비록 일본 측에서 북한과의 수교협상을 수차례 시도하여 보았으나, 성사되지 못하고 중단되고 말았다.

북한의 주장은 비록 북한정권 생존을 의식하여 미국과 일본의 적대시 정책에 맞서 “우리민족끼리”를 강조하게 되었다. 그러나 북한의 독도 관련 주장은 여전히 미국과 일본, 그리고 한국을 이간시키고 또 한국정부당국자를 비난하는 것이었다. 최근 2008년도에 한국에서 이명박 새 정부가 출범된 것을 계기로, 북한은 한국의 대북정책에 대한 불만의 표출로서 노동신문의 독도 관련 기사에서도 한국 정부지도자에 대한 인신공격이 되살아 난 것도 최근의 특징이다. 그 치열함은 북한이 아

직 조선혁명의 완수를 포기하지 않았다는 점을 암시한다. 그러나 미국과 일본 간의 미일방위협력지침으로 인해 북한에 대한 위협이 높아지자, 기존의 한국 국민 대상의 선전선동보다 이제는 미국의 위협을 경계하는 쪽으로 변화를 보인 것도 또 다른 특징으로 주목된다.

결론적으로 북한의 독도 관련 주장은 체제외교라는 굴레 아래 프롤레타리아 국제주의 원칙과 한반도 전체에서 조선혁명의 완전한 승리를 위한 대남통일선전선술로 설명될 수 있다. 북한의 주장은 한일 수교교섭을 반대하고, 한·미·일 협력 체제를 분쇄할 것을 주장하였고, 북일 수교의 파경에 처하여서는 한일 간 협력에 반대하는 독도관련 대일비방과 한국정부를 비난, 그리고 미일 연합체계에 의한 독도를 위요한 대북공세를 경계하였다.

결국, 남북한 공통분모로서의 하나로 간주될 수 있는 ‘독도 이슈’가 남북한 관계 개선의 활로를 개척할 수 있는 순기능으로 역할을 하기에는 아직까지 여러 한계가 있다고 할 수 있다. 따라서 향후 독도 이슈를 남북한 공동의 카드로 활용하는 방안에도 신중을 기할 필요가 있을 뿐만 아니라, 나아가서는 중·장기적으로 북한의 독도 이슈 제기가 이러한 정치적 도구에 머무는 한계를 극복하여 남북한 관계 개선의 활로 개척을 위한 진정한 공통분모가 될 수 있도록 남북한 독도 전문가들 간 공동연구 내지 소통의 장이 필요할 것이다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 3일

참고문헌

- 權珍姬. “韓·日 國交正常化 反對運動과 朴正熙政府의 對應樣式에 관한 分析.” 이화여
 자대학교 대학원 석사학위논문, 1996.
- 국사편찬위원회. 『한일회담 관계 미 국무부문서 2: 1952~1955 -주한·주일국대사관 문서
 철- 한국현대사자료집성 61』. 서울: 동방문화인쇄사, 2007.
- 김계동. 『북한의 외교정책』. 서울: 백산서당, 2002.
- 김명기. 『독도 강의』. 서울: 책과 사람들, 2007.
- 김병렬. 『독도자료집』. 서울: 동북아의 평화를 위한 바른역사정립기획단, 2005.
- 김연수. “북핵 사태 이후 북한외교의 진로진단.” 『북핵 사태와 한반도의 진로』. 북한연구
 학회 동계학술회의. 서울: 북한연구학회, 2006.
- 김영구. 『한국과 바다의 국제법』. 부산: 효성출판사, 2002.
- 김영수. 『독도 영유권에 대한 한일 및 주변국의 인식과 정책 비교연구』. 서울: 한국해양수
 산개발원, 2007.
- 金鐘煥. 『策略』. 서울: 신서원, 2000.
- 김한용 역/山崎豊子 著. 『不毛地帶』. 1권 및 2권. 大邱: 現代文化史, 1986.
- 金洪喆. 『戰爭과 平和의 研究』. 서울: 博英社, 1987.
- 민정구. 『통일전선론』. 서울: 백산서당, 1987.
- 박진희. 『한일회담』. 서울: 선인, 2008.
- 朴昌熙. 『新北韓政治論』. 서울: 일신사, 1944.
- 박철희. “한·미·일의 대북 정책과 일북관계의 진전 전망.” 외교안보연구원 정책연구시리
 즈 2003-07, 2003.
- _____. “일본인 납치문제와 북·일 관계 전망.” 외교안보연구원 주요국제문제분석. 2004.
- 배진수. 『세계의 도서분쟁과 독도 시나리오』. 한국군사문제연구원, 1997.
- _____. “국제사법재판소, 아시아 영유권분쟁에서 공식간행물 기록에 주목.” 『월간조선』.
 2008년 7월호.
- _____. “독도보도와 국익.” 『신문과 방송』. 2008년 9월호.
- _____. “미일의 대북수교 파급효과와 우리의 대응방안.” 『정책연구』. 제120호 (1995.12).
- 배진수 외. 『독도문제의 학제적 연구』. 서울: 동북아역사재단, 2009.
- 서대숙. “북한의 외교정책과 일본.” 『월간 통일경제』. 1955년 4월호.
- 송병기 편. 『독도영유권자료선』. 한림대학교 출판부, 2004.
- 신용하. 『신용하의 독도 이야기』. 살림출판사, 2004.
- 辛允錫. “조선로동당과 일본공산당의 관계변화 연구.” 경남대학교 북한대학원 석사학위
 논문, 2000.
- 梁 宙. “1948年 平壤 ‘南北朝鮮 諸 政黨·社會團體代表者連席會議’와 北韓의 統一戰線
 戰術에 關한 研究.” 단국대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2005.
- 이재형. “북·일관계의 역사적 조명 및 양국관계 정상화 전망.” 『평화연구』. 2003/2004.
 겨울.

- 이정룡. “납치문제문턱 넘지 못하는 북일 수교협상-아베 내각, 정치적 이슈 포기 못해…북은 한·미·일 공조 균열 노려-.” 『자유공론』. 2007년 4월.
- 이흥구·스칼라피노 공편. 『북한과 오늘의 세계』. 서울: 법문사, 1986.
- 印美蘭. “脫冷戰 時代 北韓의 對日關係 變化研究.” 서울대학교대학원 석사학위논문. 2005.
- 자유사. 『極秘指令! 中共의 ‘日本解放(赤化)’ 工作要綱-日本潛伏工作員에 指令한 ‘日本解放’ 第二期工作命令文書-』. 서울: 백산서당, 1987.
- 전인영. 『북한의 외교 정책』. 서울: 을유문화사, 1990.
- 조선로동당출판사. 『김일성 선집』. (1). 평양: 학우서당, 1963.
- 崔 錫. 『韓國 統一問題에 對한 摸索』. 서울: 新文化社, 1968.
- 최희식. “한일회담에서의 독도 문제: 한일회담 관련 일본 외교.” 서울: 논형, 2008.
- 한승주. 『남과 북 그리고 세계』. 서울: 나남출판, 2000.
- 洪良浩. “脫冷戰時代 北韓의 協商形態에 관한 研究.” 단국대학교 대학원 박사학위논문, 1997.
- 『로동신문』.

Abstract

**Content Analysis on News Articles(1948-2008)
of a North Korean Newspaper, Rodong Sinmun on Dokdo Issue:
In the Context of DPRK-Japan and ROK-Japan Relationships**

Chin-Soo Bae & Ju Yang

This study analyzes 141 news articles on Dokdo Island which had been on a North Korean Newspaper, Rodong Sinmun up until 2008 since the day of DPRK's establishment in the lights of the interrelationship between DPRK-Japan and ROK-Japan relationships. It is divided into the following three time periods: The first period is the 1960s, the period that the Dokdo dispute first began appearing on Rodong Shinmun by the time of "the 1965 Treaty of Basic Relations between South Korea and Japan." It characterizes North Korea's containing tactics and blames against Korea-Japan reconciliation moves. There was little mention of the Dokdo issue on the North Korea's state-run newspaper during the second period - the 1970s to the late 1990s - reflecting the North's political consideration on its conciliatory attempts towards Japan. After the late 1990s, categorized as the third period, there was a significant increase in the North Korea's top newspaper articles regarding the Dokdo dispute in the wake of the intentional mention of Japan's territorial claims to Dokdo in Diplomatic Bluebook of the Ministry of Foreign Affairs of Japan, Japanese National Defense White Paper of the Japanese Defense Agency, and the Japanese education guidelines. An ordinance establishing "Jukdo Day" approved by the Shimane Prefecture Assembly also greatly stimulated the hands of North Korean Journalists. Putting in order issue-wise, the number one subject is 35 blame articles against the Japanese imperialistic ambition to Dokdo island, which accounts for a fourth of the total articles. The second most talked-about issue is the mention of Japan's territorial claims to Dokdo in Japanese textbooks, which amounts to 22 articles, etc. The comprehensive analysis of this study in the context of the interrelationship between DPRK-Japan and ROK-Japan relationships suggests that North Korea has thus far been using the Dokdo issue to its political and diplomatic advantage as hindering ROK-US-Japan partnership by instigating anti-Japan sentiment in Korea, blaming South Korean officials for their incompetence and corruption, alienating the Korean government and people, and holding back the cooperation between South Korea and its allies.

Key Words: Dokdo, Tokdo, North Korea, Rodong Sinmun, North Korea-Japan, South Korea-Japan

남북한 인도협력의 호혜성 제고 방안

김 정 수*

- I. 서론
- II. 남북한 인도협력의 필요성-호혜적 관점에서
- III. 대북 정책과 남북한 인도협력의 관계
- IV. 남북한 인도협력의 호혜성 제고 방안
- V. 결론 및 향후 과제

국문요약

향후 대북 인도적 지원은 남북한 상호 호혜적인 쌍방향으로 추진되어야 한다. 그동안 대북 인도적 지원은 남한이 북한을 일방적으로 '지원'하는 형식으로 진행되어 나왔다. 성과도 있었지만 개선해 나가야 할 과제도 많이 남겼다. 가장 중요한 것은 국민합의를 바탕으로 대북정책을 추진하기 위해서는 남북한이 인도 분야에서 상호 '협력' 차원으로 접근해 나가야 한다는 점이다.

남북한이 인도협력을 지속적으로 추진할 수 있는 방안은 무엇일까?, 이에 대해 본 논문에서는 '남북한 인도협력 기본 합의서' <가칭>를 국내외에 공포할 것을 제안한다. 남북한이 인도 분야에서 제도화를 통해 보다 안정된 협력을 도모해가자는 것이다. 합의서에

는 남북한이 협의를 통하여 4-5년 단위로 지속하되 그 규모와 방법은 매년 갱신하며, 분배투명성 확보, 이산가족의 전면적인 생사확인, 80세 이상 고령 이산가족의 고향방문 허용, 금강산 면회사무소의 완공에 맞추어 '상시상봉체계' 구축 등의 내용이 포함되어야 한다. 이에 따라 남북한의 인도협력이 호혜적인 차원에서 지속적으로 이루어진다고 가정하면, 인도협력을 효율적이고 전문적으로 추진하기 위해 통일부 내에 '남북한인도협력사업단' <가칭>을 설립하여 추진할 필요가 있다.

주제어: 인도지원, 인도협력, 호혜성, 남북한인도협력기본합의서

I. 서론

향후 대북 인도적 지원은 남북한 상호간 '협력'¹적이고 호혜적인 입장에서 '쌍방향'으로 추진되어야 한다.² 그동안 대북 인도적 지원이 남한에서 북한으로 '일방

* 통일연구원 초빙연구위원

¹ '협력(Cooperation)'은 "협의를 통한 정책의 조정에 의한 공동이익의 실현"으로 정의할 수 있다. Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 1984), pp. 51-54.

² 본 논문에서 '인도지원(humanitarian assistance)' 개념은 남한에서 북한으로의 유무형의 자원과 기술이 이전되는 개념으로 사용되었으며, '인도협력(humanitarian cooperation)'은 남북한 상호간에 유무형의 자원과 지식의 교류가 이루어지는 개념으로 사용하고 있다. 따라서 지원과 협력

향'으로 추진됨으로써 국민합의 형성에 장애로 작용하였으며, 소위 '남남갈등'의 주요 원인이 되기도 하였다. 그 연장선에서 퍼주기 논란, 분배투명성 확보, 북한의 개혁·개방 등에 대한 많은 문제제기가 있었다.

대북 인도적 지원의 추진과정에서 '호혜성'³에 대한 많은 논란이 있었음에도 불구하고, 구체적인 정책 대안을 제시하기 보다는 대북 인도지원과는 '연계성'⁴이 떨어지는 문제로 상호 공방하는 경우가 많았다. 예를 들면, 대북 인도적 지원의 지원자들은 북한에 대한 쌀과 비료 등 인도적 지원으로 인하여 “북한이 대남의존도와 시장화의 정도가 강화되어 남쪽이 원하는 방향으로 변화되는 결과를 가져왔다”고 주장하였다.⁵ 반면 반대론자들은 “북한의 개혁·개방을 유도하는데 실패하였다”고 평가하였다.⁶

흥미로운 것은 대북 인도적 지원에 대해 상반된 입장과 평가를 내리고 있는 양자 모두가 인도지원에 대해 '연계성'과 '상응성'에서 부적절한 조응을 보여주고 있다는 점이다. 그것은 대북 인도적 지원과 북한의 시장화 또는 개혁·개방으로의 연결고리를 확대하고 있다는 점이다. 북한의 변화는 경제 분야의 교류협력을 통하여 보다 더 실효적으로 유인하는 효과가 있을 것이다. 양자 모두 대북 인도적 지원에 대한 영향력⁷을 올바로 평가하지 못한 것으로 보인다. 대북 인도지원에 대한 일차적인 평가는 북한 주민들의 삶의 질 개선과 남한 국민들의 아픔인 이산가족·남북자·국군포로 문제 등에서 얼마나 긍정적이었나 하는 데 초점이 맞추어져야 하기

의 개념을 분리해서 사용하고 있음을 미리 밝혀 둔다. 이러한 개념은 최근 들어 논의되고 있는 개발지원과 개발협력의 개념적 차이에서 아이디어를 차용하였다. 윤대규·임을출 편저, 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임』 (서울: 한울, 2006), p. 24.

³ 본 논문에서 '호혜성'은 학술적으로는 상호주의(reciprocity)를 뜻한다. '호혜성'이라는 용어는 김영삼 정부부터 이명박 정부에 이르기까지 정책적 표현으로 사용되고 있다. 정부차원에서는 '상호주의'라는 용어를 북한의 강한 반발을 의식하여 사용을 자제해 왔다.

⁴ 상호주의의 구성요소는 행위의 연계성(contingency)과 질적, 양적인 상응성(equivalence)을 말한다. 동시성(시간), 등가성(가치), 대칭성(분야) 등이 존재할 때 상호주의적 상황이라고 정의할 수 있다. 이 두 요소를 엄격하게 적용할 경우 구체적 상호주의(specific reciprocity), 보다 느슨하게 적용될 경우 포괄적 상호주의(diffuse reciprocity)라고 부른다. Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization* 40, 1 (Autumn 1986), p. 8.

⁵ 김근식, “대북포용정책의 개념, 평가, 과제: 포용의 진화 관점에서,” 『한국과 국제정치』, 제24권 제1호 (서울: 극동문제연구소, 2008), p. 12; 배성인, “대북 인도적 지원과 북한의 변화,” 『2004 북한 및 통일관련 신진연구 논문집』, 2권 (서울: 통일부, 2004), p. 48.

⁶ 유호열, “정부의 대북지원정책과 북한 개혁·개방의 상관성,” 『NK VISION』, 제2호 6/7월 (서울: 민주화네트워크, 2007), pp. 16-18.

⁷ 대북 인도적 지원에 대한 객관적이고 체계적인 분석으로는 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』 (서울: 통일연구원, 2003) 참조.

때문이다. 가장 중요한 핵심은 인도분야는 인도 분야끼리 연계시킴과 함께 북한에 성의 있는 태도를 요구하는 것이 보다 바람직해 보인다는 점이다. 이명박 정부도 남북한 사이의 인도 분야의 호혜성을 강조하고 ‘행복공동체’⁸를 비전으로 제시하였지만, 아직까지 구체적인 방안은 제시하지 못하는 상황이다.

본 논문은 향후 대북 인도협력은 국민합의를 바탕으로 정치·안보가 중심인 남북관계의 단속(斷續)과는 무관하게 지속적으로 추진 가능한 방안을 제시하는 데 있다. 이를 위해 남북한의 인도협력이 왜 필요한지를 살펴보고, 김대중-노무현-이명박 정부의 대북정책의 차이와 인도협력의 관계를 검토하고자 한다. 그리고 구체적인 정책방안을 제시하고자 한다. 이러한 정책 제안의 미래 현실화는 남북한 주민들 사이에 심리적 거리감을 좁혀줄 뿐만 아니라 서로에 대한 공동체 의식을 길러 ‘행복공동체’로 나아가는 밑거름이 될 것이므로 의미 있는 작업이다. 이러한 연구결과를 통하여 대북 인도적 지원이 남북한 사이의 인도협력 사업으로 진화되는 정책적 계기가 마련되기를 기대한다.

II. 남북한 인도협력의 필요성-호혜적 관점에서

1. 북한의 입장에서 본 필요성

북한은 1990년대 접어들어 경제적인 빈곤과 열악한 식량사정, 취약한 보건의료 환경 등으로 국제사회에 지속적인 인도적 지원을 요청하게 되었다. 북한의 취약한 식량사정 및 보건의료, 산림 등의 실상은 다음과 같다.

가. 구조적·지속적인 식량난

대북 인도적 지원의 필요성을 주장하는 논거는 가장 먼저 북한의 식량난의 심각함에 있다. 사실 북한은 10년 동안 만성적인 식량난에서 벗어나지 못하고 있는 상황이다. <표 1>에서 나타난 바와 같이 북한은 매년 100만~200만 톤의 식량이 부족한 상황이다.

⁸ 통일부의 자료에 따르면 ‘평화공동체’를 통하여 한반도 비핵화와 남북한의 군사적 신뢰구축을, ‘경제공동체’를 통하여 북한의 발전과 국제사회의 참여를 돕고 남북 모두에게 이익이 되는 경제 협력을, ‘평화공동체’를 통하여서는 남북한의 인도적 문제를 해결하고 남북 주민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 내세우고 있다. 통일부, 『상생과 공영의 대북정책』(서울: 통일부, 2008), p. 3.

이러한 원인은 북한의 경제위기와 농업 생산성의 부진에서 찾을 수 있지만, 북한의 식량난이 극심하게 나타난 원인을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 북한의 낙후한 식량의 생산성에 달려 있다. 식량생산이 낙후한 원인은 ① 비료, 농약, 비닐, 농기계 등의 농업 생산재의 부족, ② 자연재해에 대한 대응체계 미비, ③ 다락 밭 개간 등으로 인한 산림황폐화, ④ 집단 농업체제의 비효율성 등을 들 수 있다. 이와 같이 북한의 식량부족 요인은 구조적인 것이므로 경제회생 없이는 식량문제 해결이 어렵다는 것을 보여준다.

<표 1> 북한의 식량 수급상황

(단위: 만 톤)

양곡년도	생산량	최소소요량	국내수급
94 / 95	413	512	-99
95 / 96	345	515	-170
96 / 97	369	517	-148
97 / 98	349	521	-172
98 / 99	389	523	-134
99 / 00	422	526	-104
00 / 01	359	529	-170
01 / 02	395	531	-136
02 / 03	413	533	-120
03 / 04	425	539	-114
04 / 05	431	542	-111
05 / 06	454	548	-94
06 / 07	403	523	-120

자료: 생산량(94~06년 통계청, 07년 북한), 최소소요량(94~07년 농촌진흥청, 07년 북한)

* 국내수급은 양곡년도(당해년도 11월~익년도 10월) 기준

* 최소소요량은 세계식량계획(WFP)의 기초 대사량 수준 에너지 섭취량을 적용하여 산정, WFP는 세계보건기구(WHO)에서 권장하는 1인당 1일 2,130kcal의 75%인 1,600kcal를 기준으로 산정

둘째, 북한의 식량 분배체계의 마비 문제이다. 북한의 식량 수요에 턱없이 모자라는 생산량은 계획부문의 체계 속에서 식량 분배를 불가능하게 만들었다. 북한에서 배급제의 마비와 분배체계가 왜곡되어 지역간, 계층간에 따라 식량 확보의 불균형이 발생해 기아의 위협에 노출된다는 것이다. 이러한 과정에서 시장을 통한 매점매석의 행태가 더해지면서 북한의 식량난은 더욱 심각한 상황에 놓이게 되었다.

셋째, 국제사회의 지원이 현격하게 줄어들었다. 특히 주요 공여국인 미국과 일본의 지원이 급감하였다. 미국은 북한의 2002년 제2차 핵문제를 계기로 식량지원

을 대폭 축소하였으며, 일본은 자국민의 ‘납치자 문제’에서 진전이 없는 한 북한에 대한 식량지원을 지속할 수 없다는 강경한 입장을 견지하고 있다. 특히 2006년 10월 북한이 핵실험을 한 이후 국제사회로부터 북한에 대한 인도적 지원은 눈에 띄게 감소하였다. 그리고 2008년 남한으로부터 지원이 예정되었던 옥수수 5만 톤을 비롯하여 예년에 지원되었던 40여만 톤 정도가 지원되지 않음으로써 북한의 식량사정은 더욱 어렵게 되었다.

넷째, 국제 곡물가격이 급등하여 북한에 대한 지원국의 부담이 급증하고 있다. 예를 들면 태국산의 국제시세는 2000/2001 양곡년도 평균 톤당 184달러에서 2008년 3월 현재 520달러까지 급등하였다. 옥수수 가격도 동기간 동안 82달러에서 219달러까지 급상승하였다. 또한 국제 해상운임도 상승하여 추가적인 가격부담으로 작용하고 있어서 제한된 예산으로는 지원의 규모가 줄어들 수밖에 없다.

북한의 식량사정은 국내외적인 요인으로 심각한 어려움을 겪고 있다. 북한 스스로의 힘으로 단시간에 해결될 가능성은 매우 낮아 보인다. 남한을 비롯한 국제사회의 협력과 도움이 절실하지만, 북핵문제, 북미관계 등 국제환경은 결코 낙관하지가 않다.

2008년 6월 북한지역의 식량상황을 조사한 WFP는 북한의 전반적인 식량상황은 불안정한 단계로써, 북동부 지역(함경북도, 량강도 등)은 식량상황이 3단계이며 조금 더 악화될 시 4단계로 진행될 가능성을 경고한 바 있다.⁹

나. 취약한 보건의료 실태

북한의 부족한 식량상황은 어린이, 노약자, 임산부 등 취약계층의 보건의료 실태에 심각한 영향을 미쳤다. 다음은 북한의 취약계층이 식량부족 상황에서 겪는 어려움을 잘 보여주고 있다. 1993년 대비 1999년 북한의 복지지표가 상당히 악화되었다. 평균수명은 73.2세에서 66.8세로 감소하였고, 신생아 사망률은 1,000명당 14명에서 22.5명으로 8.4명 증가하였고, 5세 이하 영유아 사망률은 1,000명당 27명에서 48명으로 21명 증가하였다.¹⁰ 또한 북한의 취약계층인 모성 사망비

⁹ WFP는 북한의 식량상황을 5단계로 구분하고 1단계는 안정, 2단계는 약간 불안정, 3단계는 불안정, 4단계는 매우 불안정, 5단계는 기아(famine)로 나누어 북한의 도를 기준으로 실태조사를 실시하였다. 이러한 식량실태조사를 근거로 우리 정부에 ‘긴급식량지원프로그램’(EMOP)을 요청해 온 바 있으나, 우리정부는 북한의 식량사정이 ‘식량을 지원할 긴급상황이 아니다’고 판단하여 지원을 유보하였다. 『연합뉴스』, 2008년 12월 9일.

¹⁰ 2001년 5월 15일 북경에서 개최된 제5차 아동보호 아시아·태평양 각료급 회의에서 북한의 최수

(maternal mortality ratio)는 2007년 110명(UNICEF, 2007)¹¹으로 남한의 13명에 비해¹² 월등히 높은 편이다. 최근 한 국제 NGO는 “식량난 때문에 북한 어린이는 남한 어린이와 비교해 키가 20cm, 몸무게는 10kg이나 작다”고 발표한 바 있다.¹³

그리고 대표적인 후진국 질병인 결핵과 말라리아의 발병도 심각한 수준으로 알려져 있다. 결핵의 사망률은 인구 10만 명당 13명, 유병율은 179명으로 남한의 135명보다 1.3배 높은 수준이다(WHO Report, 2007). 그리고 말라리아 발생자수는 2003년 6만 명에서 지속적으로 감소하고 있으나 북한의 논경지 관개수로방식으로 볼 때 북한주민의 약 40%가 말라리아 감염위험에 노출되어 있다고 추정하고 있다.(WHO, 2003)¹⁴

북한의 취약계층이 이렇게 열악한 건강상태를 보여주는 것은 식량문제로 인한 영양상태가 해결되어야 개선될 것으로 보인다. 그리고 의약품 및 의료시설 확충을 위해서는 외화가 필요하므로 경제가 회복되어야 한다. 북한의 경제상황과 식량문제를 고려할 때 보건의료분야의 빠른 시일 내 획기적인 개선은 힘들 것으로 판단된다.

다. 황폐한 산림

국립산림과학원의 분석자료(1999)에 의하면, 북한의 산림면적은 9,166천 ha로서 국토면적의 96%를 차지하고 있으며, 이 가운데 임목지가 7,534천 ha(82%), 황폐산지가 1,632천 ha(18%)로 나타났다.¹⁵ 이러한 공식적인 발표 이외에 북한을 직접 방문하여 보면 눈에 들어오는 대부분의 북한 산림은 거의 민둥산이다. 따라서 실제 상황은 공식 통계보다 훨씬 심각하며, 더구나 산들이 사막화되어 가고 있다는 점이다.

헌 대표(당시 외무성 부상)의 주요 발언 내용임. 『동아일보』, 2001년 5월 16일.

¹¹ 2002년 10만 명당 103명(WHO, 2003), 67명(UNFPA, 2004)으로 국제기구에 따라 큰 격차를 보이고 있다.

¹² 한영자 외, 『2002-3 영아모성사망조사』 (서울: 한국보건사회연구원, 2005), pp. 98-100.

¹³ 캐나다의 북한 어린이 구호단체인 ‘퍼스트스텝’(First Steps)의 주장으로 『조선일보』, 2008년. 12월 4일.

¹⁴ 황나미 외, 『북한보건의료 현황과 대북 보건의료사업 접근 전략』 (서울: 한국보건사회연구원, 2007), p. 34에서 재인용.

¹⁵ 최인화·우중춘, “한반도의 산림현황과 북한의 산림 황폐지 실태,” 『북한 산림황폐지 복구방안 전략화 심포지엄』 (산림포럼, 강원대학교 산림과학연구소 공동 학술세미나 자료집, 2007.1.26), p. 38.

북한의 산림 황폐화의 원인은 근래 북한의 식량난, 에너지난, 외화난 등 총체적인 극심한 경제난으로 무분별한 산지의 개간¹⁶과 과도한 벌채¹⁷ 등이 복합적으로 작용하여 발생되었다.

북한은 산림황폐지의 많은 면적과 규모로 인해 사실상 산림복구를 방치해 놓고 있다. 남한의 관심과 도움 없이는 북한의 산림복구는 불가능하다고 해도 과언이 아니다. 특히 산림분야는 이명박 정부에서도 많은 관심을 가지고 협력을 추진하려는 계획을 갖고 있으나, 남북관계의 경색으로 말미암아 걸음마도 옮기지 못하고 있는 상황이다. 북한의 삼림황폐화가 가속화되어 사막화되어 가고 있어서 빠르게 복구가 이루어지지 않을 경우 비용¹⁸과 노력은 기하급수적으로 늘어날 것으로 보인다.

2. 남한의 입장에서 본 필요성

1945년 8.15해방과 연이어 남북으로 갈라진 남북한은 6·25전쟁을 겪으면서 민족적인 큰 상처를 남겼다. 전쟁의 폐해는 수많은 사상자를 불러왔으며, 가족들의 생사조차 모른 채 반 세기 이상을 가족과 헤어져 생활하는 아픔을 안고 살아가는 사람들이 수십만을 헤아린다. 부문별로 그 실상은 다음과 같다.

가. 이산가족

남북 분단이 장기화되면서 가족을 만나지 못한 채 유명을 달리하는 고령 이산가족들이 늘어나는 등 이산가족¹⁹ 문제는²⁰ 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제로 대두된 지 오래 되었지만, 이산가족의 규모에 대한 정확한 통계자료는 존재하지

¹⁶ 북한은 1976년 10월 노동당 제5기 12차 전원회의에서 ‘자연개조 5대 방침’을 결정하고 이에 따라 다락밭 개간을 본격 추진하였다.

¹⁷ 북한은 1995~7년 ‘고난의 행군’ 시기에 화물차량을 목탄차로 개조하는 사업이 대대적으로 이루어지면서, 그리고 량강도와 자강도 지방에서는 외화획득을 위하여 남벌이 이루어 졌다.

¹⁸ 북한 지역의 산림복구 비용은 약 26조 5천억 원으로 추정되고 있으며, 유형별로는 일반사방지가 21조원(80%)으로 대부분을 차지하고 있다. 유역별로는 서해안이 18조 6천억(70%), 동해안 유역이 7조 9천억 원 (30%)을 차지하고 있다. 자세한 것은 농림부, “북한의 농업기반 특성과 정비 방안 연구,” (서울: 농림부, 2002), pp. 315-323.

¹⁹ 이산가족의 정의는 “이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 남북으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친,인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자” 로 규정하고 있다. 통일부, 『이산가족교류경비지원에 관한 지침』 (통일부 훈령 제357호, 2005.12.12개정). 제2조 정의.

²⁰ 이산가족 문제의 발생원인 및 그동안의 경과, 정부의 해결 노력 등에 대해서는 통일부, 『이산가족 찾기 60년』 (서울: 통일부, 2005) 참조.

않는다. 정부차원에서 몇 차례에 걸쳐서 그리고 여러 기관에서 조사한 바 있으나 누락되기도 하고, 실효성에 의문을 가지고 비협조하기도 하여 정확한 실태조사가 이루어지지 못하였다. 그동안의 조사한 바의 추정치들은 <표 2>와 같다.

<표 2> 이산가족 규모 추정치

이산가족 규모	근거	조사기관	조사 시기
63만 5천명 (12만 7천명 × 5명)	이산가족정보통합센터 등록자	통일부	2008년
71만 6천명	2005년 인구주택총조사 (북한에 가족이 있는 인구)	통계청	2005년
70만 1천명	호적 발체자료 (이북5도민 DB)	이북5도위원회	2001년
35만 5천명	인구센서스(이북출생자)	통계청	2000년
62만 6천명	이북출신자	법원행정처	2000년

자료: 통일부

통일부의 이산가족정보통합센터에는 총 127,308명 등록(사망 38,249명, 생존 89,059명)되어 있으나, 정확한 이산가족의 규모를 파악하기는 불가능한 게 현실이다. <표 2>를 바탕으로 남한에 거주하고 있는 이산가족의 규모는 약 70만 내외로 추정된다. 이산가족의 연령분포는 <표 3>과 같이 70세 이상이 약 74%를 차지하고 있어서 고령화가 빠르게 진전되고 있음을 알 수 있다. 하루에도 10~20명씩 1년에 약 5천 명 정도가 유명을 달리하고 있다는 점을 고려할 때, 이산가족 문제는 10년 내에 해결하지 않으면 별 의미가 없어질 것으로 보인다.

<표 3> 이산가족 연령대별 분포

구 분	90세 이상	89~80세	79~70세	69~60세	59세 이하	계
인원수(명)	3,172	26,297	36,302	14,647	8,641	89,059
신청비율(%)	3.6	29.5	40.8	16.4	9.7	100

자료: 통일부

나. 납북자

북한 당국에 의해 우리 국민들이 비인도적인 행위로 납북된 경우는 두 가지 유형이 있다. 하나는 6.25전쟁 기간 중에 납북된 경우이고, 다른 하나는 전쟁 이후 납북된 경우이다. 물론 북한은 양자 모두를 극구 부인하는 상황이다.

전시 납북자 문제는 전쟁기간 동안 발생하여 그 유형과 실태 파악에 어려움이²¹ 있는 것이 사실이다. 이 분들의 가족들은 전후 납북자들과 비교할 때 상대적으로 더욱 소외되었다고 주장한다. 전후 납북자들에게는 ‘전후납북피해보상법’이 제정되어 일정한 보상이 이루어지는 등 그동안 진전된 상황²²이었으나, 전쟁 중 납북자에 대한 명예회복 차원의 어떠한 노력도 진행되지 못하는 상황에서 정부차원의 관심이 보다 요구된다.

<표 4> 전시 납북자 현황

구 분	출 처	인 원
서울시피해자명단	공보처 통계국, 대한민국통계연감(1950)	2,438명
6.25사변피납치자명부	공보처 통계국, 대한민국통계연감(1952)	82,959명
6.25사변피납치자명부	공보처 통계국, 대한민국통계연감(1953)	84,532명
6.25사변피납치자명부	내무부 치안국(1954)	17,940명
실향사민등록자명단	대한적십자사(1956)	7,034명

자료: 통일부

* 7,034명의 명단을 북한적십자회에 전달, 이중 337명 북한 생존 확인 통보 ('57.10.24~11.7 인도 뉴델리, 제19차 ICRC 대회 기간 중, 11.2 인권위에서 ICRC로 제출)

6.25전쟁 이후 납북자는 3,821명으로 그 중 3,318 명(87%)은 귀환하였다. 귀환자는 1999년 이전에 3,310명이 귀환하고, 2000년 이후 8명이 귀환하여 현재 503

²¹ 전시 납북은 전쟁 상황에서 대량으로 발생하여 시간이 많이 경과하였으며, 특정 부처의 업무 영역을 넘어서는 사안이어서 실태조사가 매우 어려운 상황이다. 따라서 국회 또는 범정부차원에서 추진을 결정해야 가능할 것으로 보인다.

²² 전후 납북자들은 2007년 4월 2일 국회 임시회 본 회의를 통과하여 보상의 길이 열렸다. 그 주요 내용은 피해위로금으로 최고 3,300만원 지급, 귀환자 정착금은 최고 2.4억원의 보상이 주어지게 되었다. 그리고 여기서 “납북자”라 함은 대한민국 국민으로서 1953년 7월 27일 한국 군사정전에 관한 협정이 체결된 이후에 본인의 의사에 반하여 남한(군사 분계선 이남지역)에서 북한(군사분계선 이북지역)에 들어가 거주하게 된 자를 말한다. 『군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률안』, 제2조 정의.

명이 체류하고 있는 것으로 파악하고 있다.

전후 납북자들은 일부이지만 이산가족 상봉시 '특별가족 상봉'²³의 형태로 만나기도 하였을 뿐만 아니라, 남북피해자지원단이 2007년 11월 5일부터 피해자 보상 신청을 받은 결과 '09년도 2월 현재 214건 신청에 약 75억 9천만 원 정도가 피해 보상금으로 지급 결정되었다.

<표 5> 남북 귀환·역류 현황

구분	계	어선원	KAL기	군·경	기타	
					국내	해외
피납자	3,821	3,719	50	26	6	20
귀환자	3,318	3,271	39	-	-	8
미귀환자	503	448	11	26	6	12

자료: 통일부

다. 국군포로

6.25전쟁 이후 국군포로 송환이 이루어졌으나, 깔끔하게 마무리되지 못하였다. 1994년 조창호 소위가 북한을 탈출하여 남한 내로 귀환함에 따라 국군포로의 존재가 국내에 알려지게 되었다. 그러나 북한은 국군포로의 존재 자체를 지금까지 강력 부인해 오고 있다.

국군포로 현황은 <표 6>과 같이 정전당시 유엔군사령부에서 국군실종자를 82,000여명으로 추정, 최종 송환된 국군포로는 8,343명이었다. 국방부는 6.25전쟁 중 전사 및 실종자를 41,971명으로 파악하고 있었으나, 이 중 유가족 신고 및 관련 자료에 의해 전사 처리자 22,562명을 제외한 19,409명을 실종자로, 생존확인 국군포로는 560명(탈북자·귀환국군포로 증언)으로 추정하고 있다.

<표 6> 국군포로 생사확인 결과

총인원	생존	사망	행방불명
1,770	560	910	300

자료: 통일부

²³ 북한이 납북자를 인정하지 않으므로 현재 이산가족 상봉 때 납북자 가족을 일부 포함시켜 상봉의 기회를 갖도록 하고 있다. 현재 16차까지 진행되는 동안 14명이 가족을 상봉하였다.

Ⅲ. 대북 정책과 남북한 인도협력의 관계

1. 김대중 정부의 대북 정책과 남북한 인도협력

김대중 정부의 대북 인도적 지원의 적극적인 추진 배경은 「평화와 화해·협력을 통한 남북관계 개선」을 대북정책의 목표로 설정하고 대북화해협력정책을 추진하기 위한 구체적인 추진과제로 이산가족문제의 우선적 해결과 북한 식량문제 해결을 위한 대북지원이 포함된 데 있었다.²⁴

김대중 정부는 1999년 비료지원 이후 매년 북한의 공식적인 지원 요청에 따라 지원해 왔으며, 식량지원은 2000년과 2002년 두 차례 차관방식으로 지원하였다. 2000년의 식량 차관은 제2차 남북장관급 회담에서 북측이 식량차관 제공 요청을 해 옴으로써 제1차 남북경협실무접촉을 통하여 차관제공 합의를 체결함으로써 이루어졌다. 2001년에는 국내외적인 사정으로 식량지원은 성사되지 못하였으나 2002년 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서 합의함으로써 대북식량 지원이 재개되었다.

한편, 2000년의 남북인도협력 진행은 8·15를 계기로 고향방문단을 교환하고 비전향 장기수들을 송환하는 것에 남북한은 합의하였다.²⁵ 그리고 이를 계기로 남북한 당국간 회담은 이전과 비교하여 다양하고 빈번하게 이루어지게 되었다.²⁶ 이러한 성과의 표면적인 이유는 남북정상회담에서 김대중 대통령이 이산가족 문제의 시급성과 함께 해결방안을 제시하면서 김정일 위원장의 호응을 촉구하여 이루어진 성과로 설명 가능하지만, 남한이 식량차관 및 비료지원에 대한 제안을 통하여 북한의 이산가족 상봉에 대한 협조를 이끌어내었다고 보는 것이 좀 더 설득력을 갖는다.

2001년 3월부터 9월까지, 그리고 11월부터 다음해 5월까지 약 11개월 동안 남북한 당국간 회담의 중단상황은 2002년 4월 임동원(당시 대통령 외교안보통일 특별보좌관)을 특사로 파견하여 복원시켰다.²⁷ 북측은 비료 20만 톤을 요청하였으

²⁴ 이 외에도 정경분리 원칙, 상호주의, 대화를 통한 문제해결 등 5개를 주요과제로 설정하였다. 통일부, 『통일백서 2000』 (서울: 통일부, 2000), pp. 28-30.

²⁵ 통일부, 『통일백서 2001』, p. 188.

²⁶ 통일부, 『통일백서 2003』, pp. 44-45.

²⁷ 2001년의 남북관계는 「2000 국방백서」에서 북한을 주적으로 표현한 데 대한 북한의 비난, 11월 개최된 제4차 남북장관급 회담에서 북한이 요청한 전력지원에 대한 남한 측의 냉담한 반응, 그리고 2001년 미국의 9.11 테러발생으로 인한 남한의 비상 경계조치 강화 등 복합적인 요인으로 예정되었던 장관급 회담 및 이산가족 상봉행사가 취소·연기되는 사태가 벌어졌다.

며, 우리 측은 이산가족 방문단 교환 이행과 장관급 회담 및 군사당국자 회담 등을 연계하여 합의를 도출하였다.

2002년의 남북관계는 제2차 경제협력추진위원회에 북한이 불참의사를 통보해 옴으로써 특사파견 당시 합의한 사항들이 미이행된 채 남북관계가 또 다시 중단 상황에 빠졌다.²⁸ 더구나 6월에는 서해교전이 발생함으로써 군사적 긴장감이 고조되어 정상회담 이후 최악의 남북관계가 형성되었다. 북한이 7월말에 서해교전 관련 유감을 표시해 오고, 장관급 회담 실무접촉을 거쳐 7차 장관급회담(8.12~14)이 개최되어 남북관계는 정상화되었다.

<표 7> 김대중 정부의 대북 인도적 지원과 인도협력 현황

구분		연도	'99	'00	'01	'02
인도 지원	식량	차관 규모		50만 톤		40만 톤
		지원 시기		'00.10~'01.3		'02.9~'03.1
	비료	지원 규모	15.5만 톤	30만 톤	20만 톤	30만 톤
		지원시기	3.30~6.5 6.8~6.25	5.18~6.28 8.1~8.28	5.2~6.9	4.25~6.11 9.13~10.26
인도협력	상봉규모		203가족 200가족	200가족	199가족 199가족	
	상봉시기		8.15~18 11.30~12.2	2.26~28	4.28~5.3 9.13~18	

김대중 정부시기 대북 인도적 지원과 남북한간 인도협력은 다음과 같이 그 특징이 요약된다. 첫째, 대북 인도적 지원에 대하여 초기엔 ‘연계적 상호주의(tit-for-tat reciprocity)’를 표방하였으나 ‘포괄적 상호주의(diffuse reciprocity)’로 전환하여 남북한간의 상호신뢰를 구축하려 하였다. 김대중 정부 출범 직후인 1998년 4월 북경차관급 회담에서 북한의 ‘선 비료지원’ 요구에 우리측은 ‘이산가족 상봉’을 주장하여 회담이 중단되었으나, 1999년에는 당국차원의 비료 10만 톤, 적십자의 모금으로 5.5만 톤을 먼저 지원하였다.²⁹ 이는 종전의 남북관계에서

²⁸ 4월 최성홍 외무부 장관의 방미 시에 이른바 ‘채찍론’ 발언과 북한의 임남담 안전 관련 금강산담 안전대책 발표('02.5.3) 등에 대한 불만 표출이 주요 원인이었다.

²⁹ 원래 남북한은 「6·3합의」시 6월 20일까지 비료 10만 톤을 지원하고, 6월 21일 북경에서 남북차

한발 물러나 북한을 보다 더 관대하게 포용하려는 정책전환을 의미하는 것이었다. <표 7>과 같이 이산가족 상봉이 성사되지 못하고, 연평해전(6.15)이 발발하였지만 비료지원을 계속 추진하여 일부로부터 비판을 받기도 하였다.

둘째, 대북 인도적 지원을 남북관계의 대북지렛대로 활용하였다. 당시 통일부도 “식량지원 및 비료지원이 인도주의와 동포애 차원에서 지원할 필요성과 함께, 국제기구를 통한 간접지원보다 이산가족 문제 해결 등 남북관계 차원에서 직접지원이 바람직하다는 판단에서 추진”하였다.³⁰

셋째, 정경분리 원칙 하에서 일관되게 추진하였다. 2001년 3월부터 국방백서의 주적 명기, 장충식 한적 총재의 발언³¹ 등으로 제5차 장관급 회담에 북한이 불참하겠다는 통보를 해왔지만, 4월 19일 북측이 비료지원을 요청해 온 것을 수용하여 20만 톤을 지원하였다. 김대중 정부 시기의 대북 인도적 지원은 다양한 정치적 악재에도 불구하고 대북 인도적 지원을 이와 직접 연계시키지는 않았다.

2. 노무현 정부의 대북 정책과 남북한 인도협력

노무현 정부의 대북정책은 출범직후 ‘남북정상회담 관련 대북비밀송금 의혹사건 등의 진상규명을 위한 특별검사’ 제도의 공포와 북핵문제로 상당한 진통을 겪었다. 특히 북핵문제는 노무현 정부의 임기 동안 롤러코스트를 타는 듯 극심한 변화를 경험하였다.³² 이러한 환경 속에서 노무현 정부는 전 정부에서 추진해 왔던 대북 화해협력의 성과를 계승함과 2000년 남북정상회담의 합의 내용이 유효함을 거듭 확인하였다.

노무현 정부는 초반기에는 정경분리 원칙에 따라 대북 인도적 지원을 여러 정치·안보적인 악조건에서도 비교적 일관성을 유지하였다.³³ 그러나 노무현 정부는

관급 당국회담을 개최하여 이산가족 문제를 우선 협의한 후 7월말까지 10만 톤을 지원하기로 합의하였으나 북측이 약속을 지키지 않아 무산 되었던 것이다. 더구나 비료 10만 톤의 전달시키는 북한이 연평해전(6.15)을 일으킨 시기에도 지원이 계속되었으며, 약속 불이행에 대한 강한 책임도 묻지 않았다. 반면 북한은 “6월 20일까지 10만 톤의 전달분 가운데 2.2만 톤이 전달되지 않은데 대하여 남측 대표들에게 항의하고 잔여분의 도착시까지 회담을 연기하겠다”며 버티기도 하였다. 통일부, 『통일백서 2000』, pp. 159-162.

³⁰ 위의 책, p. 6.

³¹ 2000년 10월 당시 장충식 대한적십자사 총재가 『월간 조선』과의 인터뷰에서 제1차 이산가족 교환방문과 관련해 ‘북은 자유가 없다’고 발언한 것을 북한이 문제 삼은 것이다.

³² 이에 대한 상세한 설명은 이종무, “남북관계와 인도주의 지원,” 『북한사회의 북한 인권 인식과 과제』 (국가인권위원회 국제학술세미나 자료집, 2008.10), p. 141 참조.

³³ 2004년 7월 8일 김일성 10주기를 맞이하여 민간 추모대표단의 방북을 불허하자 북한은 우리 정부를 강하게 비난하면서 예정되어 있던 회담에 불참하였다. 더구나 탈북자 468명이 7월말

2005년 대북 인도적 지원을 남북관계 재개와 연계하여 수단화 하였다. 북한이 2005년 1월 13일 조선적십자 명의로 대한적십자사에 비료 50만 톤을 요청하였고, 이에 우리 측은 당국회담의 개최를 제의하여 북한이 동의하면서 남북관계는 재개되었다. 당시 정부는 이러한 일련의 과정에 대하여 “비료지원을 매개로 2005년 5월 남북 차관급 회담을 성사시켜 남북 당국간 회담 재개의 토대를 마련하고 이후 남북 장관급 회담 개최와 인적 교류 확대의 단초를 제공하였다”고 회담 의의를 설명하였다.³⁴ 이는 김대중 정부보다 대북지원과 남북관계를 보다 긴밀하게 연계한 정책으로 평가할 수 있다.

2006년도의 남북관계는 북한의 도발에 대하여 남한을 비롯한 국제사회가 압박함으로써 단절되었다. 당시 정부는 7월 5일 북한이 미사일을 발사하자 ‘대북 쌀·비료 지원 유보’ 입장을 발표하였다. 연이어 열린 제19차 장관급회담에서 북측이 “선군정치가 남한의 안전을 도모해 주고 있다”고 발언하자 우리측 수석대표는 “북측이 미사일을 발사하면 그 사정거리만큼 남북간의 거리도 멀어 진다”고 서로 공방하였다. 결국 제19차 장관급회담이 파행으로 이어지면서 북한은 이산가족면회소 건설 및 상봉행사 중단 등의 조치로 대응해 왔다. 특히 10월 9일 북한이 핵실험을 강행하면서 남북관계는 최악의 상황으로 빠져 들었다. 북한에 대해 쌀·비료 지원 유보조치 지속, 금강산 체험학습 경비지원 중단, 그리고 제62차 유엔총회 북한 인권결의안에 찬성 입장을 표명하는 등 강경한 대응 분위기를 이어나갔다.

북한의 미사일 발사와 핵실험으로 촉발된 경색국면은 2006년 11월에 북한이 6자회담에 복귀하고, 2007년 초에 북한과 미국의 베를린 접촉, ‘2.13 합의’ 등 북핵 문제 해결의 단초가 마련되었다. 이를 계기로 노무현 정부는 북한에 대해 회담재개의 필요성을 여러 경로를 통하여 설득하였다. 이에 북한이 제20차 장관급회담에 호응해 오면서 남북관계는 복원되었다.

입국, 그리고 9월 ‘총무계획’의 언론 유출 등 추가적인 장애 요인이 발생하였다. 북핵문제는 또 다른 고비를 맞게 되었다. 북한이 2005년 2월 외무성 대변인을 통해 “핵무기 보유와 6자회담 무기연기”를 선언하였다. 이러한 과정 속에서 남북관계는 약 9개월 동안 공전하였다. 남북관계의 경색 과정에서도 그 이전에 지원 약속한 대북 식량지원과 비료지원은 지속되었다.

³⁴ 통일부, 『통일백서 2006』, p. 174.

<표 8> 노무현 정부의 대북 인도적 지원과 인도협력 현황

구분		연도	'03	'04	'05	'06	'07
인도 지원	식량	차관 규모	40만 톤	40만 톤	50만 톤		40만 톤
		지원 시기	'03.7~12	'04.7~'05.2	'05.7~'06.1		'07.7~12
	비료	지원 규모	30만 톤	30만 톤	35만 톤	35만 톤	30만 톤
		지원시기	5.29~7.30 11.1~12.1	4.16~6.23 11.16~12.21	5.21~6.21 6.29~7.25	2.28~4.10 5.15~7.10	3.27~6.23
인도협력	상봉규모	198가족 200가족 200가족	200가족 200가족	198가족 198가족	199가족 395가족	198가족 190가족	
	상봉시기	2.20~25 6.27~7.2 9.20~25	3.29~4.3 7.11~16	8.26~31 11.5~10	3.20~25 6.19~30	5.9~14 10.17~22	

노무현 정부시기 대북 인도적 지원과 남북한간 인도협력은 다음과 같이 그 특징이 요약된다. 첫째, 대북 인도적 지원을 정치·안보문제와 연계하여 추진하였다. 북한의 미사일 발사로 대북 식량지원이 중단된 상태에서 발생한 북한의 수해복구를 위한 순수 인도적 차원에서 대한적십자사, 민간의 긴급구호 및 수해복구 지원을 결정하고 쌀 10만 톤, 자재장비, 긴급구호 물품 등을 지원하였다. 그러나 북한의 핵실험으로 인해 대한적십자사를 통한 대북 수해 복구 지원은 잠정 유보되었다.³⁵

둘째, 대북 협상수단화 등의 복합적인 목적으로 추진하였다. 노무현 정부 초기에 발행한 쌀 지원 해설 자료에는 식량지원의 의미를 네 가지로 제시하였다.³⁶ 즉 ① 남북대화를 유지시켜 한반도 상황의 안정적 관리에 기여, ② 북한을 남북대화로 유도, ③ 북한의 개혁개방 유도, ④ 한국정부의 정책목표를 달성하는 수단 강화 등이다. 이를 두고 한 연구자는 “한국정부의 대북식량지원이 일반적으로 ‘인도 지원’이라 인식되었던 것과 큰 차이를 보여 준다”고 지적하였다.³⁷

³⁵ ‘대한적십자사를 통한 지원 계획 및 실적’은 통일부, 『통일백서 2007』, p. 143 참조.

³⁶ 통일부, “대북 쌀 제공 관련 해설자료,” (2003.5)

³⁷ 박형중, “대북지원과 대북정책,” 『북핵문제 해결방향과 북한체제의 변화 전망』 (서울: 통일연구

3. 이명박 정부의 대북 정책과 남북한 인도협력

이명박 정부의 대북정책의 기본 입장은 김대중-노무현 정부와는 다르다. 이는 지난 정부에 대한 평가에서 잘 나타난다. 즉 “지난 시기 대북정책은 여러 가지 좋은 성과에도 불구하고 북한의 핵실험 등 북핵문제 해결에 기여하지 못했고, 남북간 상호 호혜적 협력을 이루지 못했으며, 일방적으로 추진되어 남남갈등을 유발함으로써 국민적 비판이 제기되었다”고 평가하였다.³⁸ 여기서 이명박 정부의 대북정책은 북핵문제 최우선 해결, 보다 강력한 상호주의 요구, 국민합의 추진 등으로 요약된다. 이에 따라 남북대화, 대북 인도적 지원, 남북 경험 등에서 속도, 폭, 추진방식 등을 조정해 나갈 것으로 보인다.

이명박 정부의 대북정책의 기본 구상은 북한이 출범 직후인 2008년 3월말부터 대남강경조치에³⁹ 부딪힘으로써 구체적인 실현의 기회를 갖지 못하였다. 대표적으로 2007년 말에 지원하기로 남북이 합의하였던 옥수수 5만 톤의 지원을 위한 두 차례(2008년 5월과 6월)의 대북 제안은 북한의 호응이 없어서 실현되지 못한 경우를 들 수 있다.⁴⁰

이명박 정부는 남북경색 국면 속에서 대북 인도적 지원과 관련하여 이른바 ‘3대 원칙’을 발표하였다. 그것은 첫째, 순수 인도적 차원의 대북지원은 북핵문제 등 정치적 문제와 관계없이 보편적 인도주의 차원에서 추진, 둘째, 북한이 지원을 요청할 경우 이를 검토해서 직접 지원, 셋째, 북한 주민의 식량 상황이 매우 심각하다고 확인되거나 심각한 재해가 발생할 경우 등을 제시하였다.⁴¹ 여기서도 나타나듯이 보다 ‘철저한 원칙’을 적용해 나갈 것임을 내비치고 있다.

이명박 정부는 임기 초반이라 대북 인도적 지원에 대한 특징을 구체적으로 논의하기는 이른감이 없지 않다. 그럼에도 불구하고 지난 약 1년 6개월여의 기간 동안 언론 인터뷰, 정책자료, 기념식 등에서 발표한 자료들을 검토해 보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 상호주의 원칙을 보다 엄격하게 적용할 것으로 보인다. 2008년 통일부 업

원, 2009), p. 59.

³⁸ 통일부, “최근 남북관계의 이해 - 북한의 강경 위협 조치, 당장 중단 되어야-,” (2009.6), p. 11.

³⁹ 이에 대한 상세한 전개과정은 위의 글, pp. 1-4.

⁴⁰ 북한이 남한의 대북 식량지원 제안을 거부한 배경에는 2008년 5월 초순 미국과 식량 50만 톤 지원협상이 원만히 진행되고 있었던 요인도 작용하였던 것으로 보인다. 북미간 식량제공 합의는 5월 17일에 타결되었다.

⁴¹ 『연합뉴스』, 2009년 5월 19일

무보고에서 북한의 인도적 문제해결에 대한 기본적인 입장으로 “북한 주민들의 어려운 식량상황을 그들의 삶의 질 개선 차원에서 협력 하지만, 북한도 이산가족·국군포로·납북자 문제의 개선에 성의 있는 태도를 보여 줄 것을 요구”한 것을 이를 증명한다.⁴²

둘째, 인도지원의 목적에 부합하는 방식을 채택하고 있다. 대북 식량지원은 김대중-노무현 정부 시기는 차관 형식으로 진행되었으나, 인도주의에 2009년도는 충실하게 무상지원으로 전환하여 남북협력기금을 배정해 두고 있다.⁴³ 지난 정부에서는 대북 인도지원에서 가장 큰 비중을 차지하는 식량을 차관형식으로 지원한 이유는 남한이 북한에 ‘일방적으로 지원한다’는 비판을 누그러뜨리고 무상지원의 규모를 축소하는 효과를 의식하여 추진한 것으로 보인다. 그러나 이명박 정부는 식량지원이 인도주의와 동포애를 표방하면서 추진되어 온 상황을 고려하여 무상 지원으로 전환하였다. 이에 따라 분배 투명성 확보를 향후 보다 엄격하게 요구할 수 있게 되었다.

셋째, 대북 인도적 지원차원에서도 북핵문제의 진전 상황은 강조되었다. 이명박 정부는 임기 초반부터 “순수한 대북 인도적 지원은 정치·안보 문제와 관계없이 추진할 것임”을 밝힌 반면, 대규모 인도적 지원은 “북핵문제의 진전 상황, 남북관계 상황, 북한 식량사정, 국민 여론 등을 종합적으로 고려하여 결정해 나갈 것”임을 밝혔다.⁴⁴

이상의 논의들을 바탕으로 김대중-노무현-이명박 정부의 대북 인도적 지원정책의 특징을 비교해서 도표로 나타내 보면 <표 9>와 같이 요약 정리할 수 있다.

⁴² 통일부, “2008년 통일업무 보고” (2008.3.26)

⁴³ 노무현 정부 시기인 2006년 12월 말 대북 인도적 지원에 대한 방법과 원칙을 재검토하면서 식량 차관 방식의 지원을 무상지원 방식으로의 전환을 검토하였으나, 당시 북한의 핵실험 직후 남북 관계가 단절된 상황, 국제사회로부터 북한이 제재를 받는 환경 등을 고려하여 진전된 논의가 없었다. 『연합뉴스』, 2007년 1월 8일.

⁴⁴ 통일부, “김하중 통일부장관 기자 간담회 자료” (2008.3.11).

<표 9> 김대중-노무현-이명박 정부의 대북 인도적 지원 정책 상호 비교

	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
상호주의	△	○	□
정경분리	□	○	△
인도주의와 지원방식 부합	△	○	□
북핵문제와 남북관계 병행	□	○	△

* △(약), ○(중), □(강)

IV. 남북한 인도협력의 호혜성 제고 방안

1. 기본방향

지난 10여 년 동안 대북 인도적 지원에 대해 많은 문제제기가 있었다. 앞서서도 언급하였지만 북한에 대한 일방적 지원과 북한의 변화 유도 노력이 미흡했다는 비판으로 요약할 수 있다. 따라서 향후 남북한 인도협력 분야에서 미래지향적인 ‘행복공동체’를 효과적으로 구축해 나가기 위해서는 다음과 같은 점들이 기본방향으로 준수되어야 한다.

첫째, 남한으로부터 북한으로의 ‘일방성’ 지원은 개선되어야 한다. 즉, 남북한은 인도분야에서 ‘협력’ 차원에서 ‘호혜적’인 관계를 형성해 나가야 한다. 호혜적 관계란 일대일 상응관계를 의미하는 것은 아니지만, 북한도 인도문제 해결에 성의 있는 자세와 협력적인 태도를 보여주어야 함을 뜻한다. 이와 같은 의미에서 대북 인도 지원은 물질적인 측면뿐만 아니라 인적교류에서도 남에서 북으로의 방북이 대부분을 차지하고 있는 현재와 같은 상황은 개선되어 나가야 한다.⁴⁵ 만약 향후 방남의 수가 늘어난다면, 북한이 개방에 유연한 태도를 보인다는 의미로 해석 가능하므로 중요한 지표가 될 수 있다.

둘째, 인도분야는 정치안보 상황 등과 독립하여 지속적으로 진행하여야 한다.

⁴⁵ 예를 들면 2008년도의 경우 방북은 449건 4,648명이었는데 반해 방남은 5건 82명에 지나지 않았다. 사업 건수로 보면 약 1%, 인원으로 보면 0.5%에 불과한 현상은 향후 본격적인 인도협력의 시대에는 상호 방문의 수를 늘려나가는 것이 바람직하다.

남북관계는 국내외적인 환경으로 인해 단속(斷續)의 반복을 경험해 나왔다. 김대중 정부에서는 5회 34개월, 노무현 정부에서는 2회 16개월, 이명박 정부는 출범 이후 남북 당국간 대화는 실질적으로 열리지 못하고 있는 상황이다. 분단국의 속성상 잠재적 갈등관계가 내포되어 있어서 인도지원을 정치·안보 상황과 분리하여 추진하기란 결코 쉬운 일은 아니지만, 긴장 국면에서도 지원할 수 있는 방법과 분야가 있을 수 있다. 따라서 남북한의 인도협력을 지속하기 위해서는 국민합의와 남북한 사이의 합의를 통한 ‘선언문’의 공포 절차가 필요하다.

셋째, 중장기적으로 대북 인도지원은 긴급구호에서 개발지원으로 전환해 나가야 한다. 북한과의 인도지원은 한시적으로 이루어져야 하며, 북한이 스스로 자생력을 키워나갈 수 있도록 개발지원의 우선순위⁴⁶ 등을 포함한 종합적인 계획(master plan) 속에서 추진해 나가야 한다. 그러기 위해서는 대북 인도지원에서 점차 공적개발원조(ODA)의 원칙들을 적용해 나갈 필요가 있다. 특히 ODA 평가체계와⁴⁷ 결과중심의 관리방식(Result Based Management: RBM) 등을 도입해 나가야 한다. 물론 이러한 정책방향의 전제는 국제사회와 민간단체 등과의 협력체계를 구축하여 북한의 복합적 위기상황(Complex Emergencies)에 대한 정확한 분석에 토대하여 지원의 목표와 분야를 적실성 있게 수립하여야 한다.

2. ‘남북한 인도협력 기본 합의서’ <가칭> 공포

대북 인도적 지원문제는 북핵문제 등 정치적 고려와 관계없이 북한의 식량사정, 우리의 재정부담 능력, 국민 여론 등에 따라 추진되는 것이 가장 이상적이다. 그러나 한반도는 분단체제라고 하는 ‘특수성’이 존재하는 것도 부정할 수 없는 사실이다. 6.25 전쟁 이후 남북대결 구도는 어느 국가에서도 경험하지 못한 상대방에 대한 강한 적대의식을 남북한 주민들에게 강요해 왔다.

남북한은 정치·안보 측면에서 대립과 반목하는 한편, 인도적인 차원에서는 서로 양보와 타협을 하지 않으면 안 되는 상황에 놓여 있다. 북한의 가장 큰 어려움

⁴⁶ 이종무, “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진 방법,” 『북한 개발지원의 과제와 추진전략』 (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터·한국국제협력단 공동 주최 정책토론회, 2005.10.25), pp. 30-42.

⁴⁷ OECD DAC는 ‘5대 평가 기준(criteria for evaluation)’으로 적절성(relevance), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 파급효과(impact), 지속가능성(sustain ability) 등을 제시하고 있다. 상세한 것은 권율, “우리나라 ODA 사업의 효과성 제고방안: 모니터링과 평가체제를 중심으로,” 『국제개발협력』, 3월호 (서울: 한국국제협력단, 2006), p. 23 참조.

이 ‘식량난’이라고 한다면, 남한의 가장 큰 상처는 이산가족 문제이다. 뿐만 아니라 6.25전쟁 시기 동안 그리고 그 이후 발생한 국군포로·납북자 문제도 중요한 이슈들이다. 이와 같이 남북한이 동시에 안고 있는 인도적인 문제들을 어떻게 해소해 나갈 것인가? 하는 문제는 시급하면서도 매우 중요한 과제이다. 남북한 정책당국자들의 전향적인 의지와 노력이 전제되어야 가능할 것이다.

남북한은 이러한 인도적 상황을 해소하기 위한 당국간 회담에서 ‘남북한 인도협력 기본 합의서’ <가칭>를 공동으로 만들고, 적절한 시점에 장관급 회담이나 차기 정상회담을 통하여 국내외에 선포할 필요가 있다. 여기에는 다음과 같은 내용들이 포함되는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 우리의 대북 쌀·비료 등 인도적 지원은 북한의 수요와 우리의 재정부담 능력을 고려하되 4~5년 단위의 중장기적으로 정치적인 문제와 관계없이 지원을 지속한다. 규모와 지원 방식에 대해서는 남북한 당국이 매년 협의 하에 결정한다.

둘째, 쌀·비료 등 대북 인도적 지원 물품에 대한 분배투명성 및 효과성 측정은 국제사회의 기준에 부합하는 수준에서 진행한다. 단, 실행단계부터 실사가 곤란하다면 점진적이고 단계적으로 그 수준을 점차로 높여 나간다.

셋째, 북한도 우리의 인도적 지원에 성의를 보인다는 차원에서 남북관계에 관계없이 이산가족의 전면적인 생사확인⁴⁸과 희망하는 때에 상봉할 수 있도록 협력한다. 80세 이상의 이산가족에 대해서는 고향방문을 허용하는 조치로 응답한다. 이와 함께 국군포로·납북자 문제에 대하여 전향적인 태도를 보여야 한다.

넷째, 금강산면회소의 완공(’08.7)에 따른 상시상봉체계의 구축에 대한 방안이 포함되어야 한다. 이산가족의 기대감을 감안하여 상시상봉체계를 구체화 하는 한편, 북한의 행정체계를 고려할 때 상시상봉은 행정적인 부담이 될 수 있으므로 북한의 행정체계 현대화에 대한 구체적이고 세부적인 협의가 필요하다.

남북한의 인도협력이 남에서 북으로의 일방향으로 추진된다거나, 국내외적인 정치상황에 휘둘리는 상황으로 가서는 안 된다. 남북한이 인도협력에 대한 인도주의 차원의 확고한 공감대 속에서 호혜적인 ‘상생’의 길을 적극 모색해야 한다. 시간이 많지 않다.

⁴⁸ 만약 현재와 같이 1년에 2-300가족씩 상봉이 이루어진다면, 9만여 명의 이산가족은 4-50년이 걸려야 상봉이 가능한 숫자이다. 연간 4~5,000명씩 운명을 달리하는 상황이므로 근본적인 대책을 시급히 마련해 나가야 한다.

3. 분배투명성 확보 방안⁴⁹

대북 식량지원이 진행되면서 정부는 분배투명성을 개선하고자 하는 노력을 기울여 왔으나 국민의 눈높이에는 미흡하였다. 대북 식량 지원에 따른 인도요원을 북한에 파견하고 현장 모니터링을 실시하였으나,⁵⁰ WFP, UNFPA 등과 같이 국제기구가 북한에서 추진하고 있는 분배투명성 확보 수준과는 현실적으로 차이가 있다. 물론 남한의 대북 식량지원이 차관형식이고, 국제기구의 지원은 무상지원이라는 지원의 성격 차이가 존재하지만, 가장 큰 문제는 북한에 상주하면서 식량분배 현장을 방문하여 분배상황을 확인하고 분배과정을 관찰하지 못하고 있다는 것이다.

WFP가 북한에 식량지원을 추진하면서 분배투명성을 어떻게 추진하고 있는지를 그 방법과 절차를 살펴보기로 하자. WFP의 분배모니터링은 다음과 같이 세 단계로 추진되고 있다. 1단계는 항구, 지역, 지방의 식량 창고, 식량 공급소 등으로부터 식량지원 관련 보고서를 접수받아 분석하고, 2단계는 식량공급소를 방문하여 실제 재고 기록을 조사하며, 3단계는 식량 분배 현장을 방문하여 분배 상황을 확인하고 분배 과정을 관찰하는 순으로 추진되고 있다.⁵¹

WFP는 북한사무소에 55명의 국제직원(International Staff)이 근무하고 있으며, 평양의 본사와 지방의 5개의 사무소(혜산, 청진, 원산, 함흥, 해주)를 설치하고 있다. WFP의 북한 상주 직원은 식량의 항구 반입부터 최종 수혜자에 이르는 전 과정을 직접 모니터링 하고 있다. 2008년 8월 현재 131개 군에 식량지원이 이루어지고 있으며, 각 군에 1개월에 2회 정도 방문하며, 국내사무원(National Staff)들의 보조를 받으면 월평균 1,000회의 모니터링이 가능하다. 한국어를 구사하는 국제직원의 상주가 실시되기도 하였다.

이와 같이 WFP 등의 국제기구가 대북식량지원에서 실행하는 모니터링 방안은 향후 우리의 대북지원 과정에서는 두 가지 측면에서 시사하는 바가 있다. 하나는 지원유형별 모니터링 체계를 개발할 필요가 있다. 즉 긴급구호 성격의 물자지원,

⁴⁹ 분배투명성 확보는 지금까지 대북 인도적 지원에 대한 전용가능성을 차단하여 효과성을 높인다는 측면에서 이해되어 왔으나, 남한 내의 국민함의 도출에 중요한 변수라는 측면도 고려되어야 한다. 따라서 본 논문에서는 분배투명성 확보를 남북한의 호혜성 제고 방안의 하나로 다루었다.

⁵⁰ 2000년 식량차관을 제공한 이후 북한의 '식량공급소'를 직접 방문하여 분배체계를 직접 확인해 오고 있다. 횟수는 년도 별로는 1회('00년) → 2회('02년) → 12회('03년) → 20회('05년) 등으로 매년 조금씩 개선되고 있지만, 국제사회의 분배현장 확인과는 다소 거리가 있다.

⁵¹ 권태진, "대북 지원 분배투명성 확보 방안" (통일부 전문가 토론회 자료집, 2008.2.21), p. 2.

일반구호 성격의 물자지원 등 분야별 모니터링 체계를 개발해 나가야 한다는 것이다. 여기에는 지원물자의 전용가능성, 긴급성, 현실성 등을 종합적으로 고려한 모니터링 매뉴얼을 수립해 나가야 한다. 다른 하나는 북한의 수용 가능성을 고려하여 단계별 협의 추진 전략을 수립할 필요가 있다. 모니터링 확보를 고려할 때 지금까지는 지원의 분배과정에 많은 관심을 갖고 북한에 개선을 요구해 왔으나, 향후에는 분배의 전 과정에서 체계적으로 추진해 나가야 한다. 즉, 항구→지역 양정배급소→지방 식량공급소에서 물자와 서비스의 투입(inputs)뿐만 아니라, 실행(activities), 결과(outputs), 성과(outcome), 효과(impact) 등 각 단계에 걸맞는 모니터링이 필요하다.

물론, 이러한 추진 과정에서 북한을 설득하여 합의를 어떻게 도출해 낼 것인가? 하는 문제는 낙관하기 어렵다. 따라서 북한의 수용가능성을 고려하여 단계별 협의를 추진해 나가는 것이 바람직하다. 1단계에서는 인도적 지원물품 전달기간동안 한시적으로 지원물품이 도착하는 항구⁵²에 인원을 장기 거주시켜 분배의 전 과정을 확인 가능하도록 하는 시스템을 구축한다. 2단계는 북한 내에서 식량이 지원되는 동안 장기 체류시켜 희망하는 지역을 접근할 수 있도록 제도화해 나간다. 3단계는 지원효과의 객관적인 평가를 위하여 남·북·국제사회가 공동으로 평가하기 위해 상주사무소를 개설하고, 다음해 지원 시에 보완(환류)해 나갈 수 있도록 한다.

아울러 국제기구 또는 민간단체와 협력체계를 강화해 나가야 한다. 식량지원은 남북 당국간 추진하더라도, 민간단체 및 국제기구 등과 그 분배 과정에 대한 직간접적인 경과를 서로 확인하기 위한 국제 거버넌스를 구축할 필요가 있다.

V. 결론 및 향후 과제

향후 대북 인도적 지원은 국민의 지지 속에서 남북한이 협력하는 차원에서 진행되어야 한다. 그동안의 대북 인도적 지원은 일정한 성과에도 불구하고 개선해야 할 과제도 많이 남겼다. 미래지향적인 남북한의 인도협력을 위하여, 나아가

⁵² 북한 지역에 남한으로부터 전달경로는 육로(개성, 고성)와 해로(남포, 원산, 청진, 흥남, 해주 등)를 병행 추진하고 있다. 육로·해로를 통한 국내산 쌀 지원시 수송계약 및 도정·포장 등 준비기간은 30~35일, 해로를 통한 외국산 쌀은 65일 정도 소요된다. 비료의 경우는 해로와 육로를 병행 하되 문산-개성간 철도를 활용하기도 하였다. 정부 지원 방침 결정 이후 구매·수송계약 등 업무 준비에 약 30일정도, 운송에 약 60일 정도가 소요된다.

‘행복공동체’⁵³를 지향해 나가기 위하여 다음과 같은 사항들을 적극 고려할 필요가 있다.

첫째, ‘남북한 인도협력 기본 합의서’<가칭>을 국제사회에 공포할 수 있도록 노력해 나가야 한다. 남북한이 인도협력 분야에서 제도화를 통한 안정적이고 지속적인 협력관계를 추진하자는 것이 기본 취지이다. 남한사회는 이산가족 문제를 비롯한 6.25전쟁 시기를 포함한 그 이후의 국군포로·납북자 문제를 안고 있으며, 북한사회는 부족한 식량사정을 비롯한 열악한 보건의료, 산림 황폐화 문제 등을 만성적으로 겪고 있다. 이러한 인도분야 사안들에 대하여 남북한은 ‘대타협’의 결과를 도출해 나가자는 것이다. 여기에는 남북한이 안고 있는 인도협력 분야의 제 문제에 대하여 상호 협조하여 정치 상황과 관계없이 추진하는 등의 내용을 담을 필요가 있다. 공포시점은 장관급회담이나 정상회담 등 적절한 시기를 채택하면 될 것이다.

둘째, 국민합의를 기반으로 인도협력 분야는 정치·안보 분야와 독립하여 지속적으로 추진해 나가야 한다. 앞에서도 살펴보았듯이 김대중-노무현-이명박 정부에 모두 남북한 당국간 대화가 중단되는 역사를 경험하였다. 남북한 당국간 대화가 중단될 시 인도협력이 함께 중단되는 경우도 있었고, 지속되는 경우도 있었다. 향후에도 남북관계는 분단체제라는 현실을 고려하면 중단 가능성이 열려져 있으므로 이에 대한 국민적인 합의가 필요하다. 여기서 고려할 점은 현재 남북한이 안고 있는 인도 분야의 상황은 일정한 제약된 시간 안에 획기적인 전기를 마련하지 않으면 어느 시기에는 별 의미가 없어질 수도 있다는 점이다.

셋째, 분배투명성을 확보해 나가야 한다. 분배투명성은 북한사회에 대한 분배의 확인 차원의 소극적 의미뿐만 아니라, 남한 주민들의 지원에 대한 의지를 새롭게 강화시킨다는 적극적인 의미가 포함되어 있다. 따라서 국민합의 도출에 매우 긍정적인 역할을 할 것이다. 이러한 당위적인 측면이 있지만, 북한사회의 현실을 고려할 때 단계적 점진적 접근이 필요할 것으로 보인다.

넷째, 통일부 내에 ‘남북한인도협력사업단’<가칭>을 설립할 필요가 있다. 남북한의 인도협력이 호혜적인 차원에서 지속적으로 이루어진다고 가정하면, 인도협력을 효율적이고 전문성을 담보한 기구를 설립해 추진할 필요가 있다. 그 기능과 역할은 종합적인 대북지원 계획을 수립하고, 집행, 평가 등 남북한 인도협력 사업

⁵³ 이 외에도 군사안보 분야는 ‘평화공동체’, 경제 분야는 ‘경제공동체’가 제시되었다. 통일부, 『상생과 공영의 대북정책』, p. 3.

을 총괄하는 기구이다. 장기적으로는 북한의 ‘개발협력’을 담당할 수 있도록 기능과 역할을 전환해 나가야 한다. 북한은 여타 제3세계와 많은 차이가 있으므로, 북한의 특수성에 대한 이해를 바탕으로 북한의 경제개발과 사회개발을 이끌어 낼 수 있는 준비된 논리와 노련한 인력의 양성이 필요하다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 3일

참고문헌

- 권을. “우리나라 ODA 사업의 효과성 제고방안: 모니터링과 평가체제를 중심으로.” 『국제개발협력』. 서울: 국제협력단, 2006. 3.
- 권태진. “대북 지원 분배투명성 확보 방안.” 통일부 전문가 토론회 발제문. 2008. 2. 21.
- 김근식. “대북포용정책의 개념, 평가, 과제: 포용의 진화 관점에서.” 『한국과 국제정치』. 제 24권 제1호. 2008.
- 농림부. “북한의 농업기반 특성과 정비방안 연구.” 서울: 농림부, 2002.
- 박형중. “대북지원과 대북정책.” 『북핵문제 해결방향과 북한체제의 변화 전망』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 배성인. “대북 인도적 지원과 북한의 변화.” 『북한 및 통일관련 신진연구 논문집』. 서울: 통일부, 2004.
- 유호열. “정부의 대북지원정책과 북한 개혁·개방의 상관성.” 『NK VISION』. 제2호, 2007, 6/7.
- 윤대규·임을출 편저. 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임』. 서울: 한울, 2006.
- 이금순. 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이종무. “남북관계와 인도주의 지원.” 『북한사회의 북한 인권 인식과 과제』. 국가인권위원회 국제학술회의 자료집. 2008. 10.
- _____. “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진 방법.” 『북한 개발지원의 과제와 추진전략』. 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터·한국국제협력단 공동 주최 정책토론회, 2005. 10. 25.
- 최인화·우종춘. “한반도의 산림현황과 북한의 산림 황폐지 실태.” 『북한 산림황폐지 복구방안 전략화 심포지엄』. 산림포럼. 강원대학교 산림과학연구소 공동주최, 2007. 1. 26.
- 통일부. “대북 쌀 제공 관련 해설자료.” 2003. 5.
- _____. 『상생과 공영의 대북정책』. 서울: 통일부, 2008.
- _____. 『이산가족 찾기 60년』. 서울: 통일부, 2005.
- _____. “2008년 통일업무 보고.” 2008. 3. 26.
- _____. “최근 남북관계의 이해 - 북한의 강경 위협 조치, 당장 중단 되어야.” 2009. 6.

- _____. 『통일백서 2000』. 서울: 통일부, 2000.
- _____. 『통일백서 2001』. 서울: 통일부, 2001.
- _____. 『통일백서 2003』. 서울: 통일부, 2003.
- _____. 『통일백서 2006』. 서울: 통일부, 2006.
- _____. 『통일백서 2007』. 서울: 통일부, 2007.
- 황나미 외. 『북한보건의료 현황과 대북 보건의료사업 접근 전략』. 서울: 한국보건사회연구원, 2007.
- 한영자 외. 『2002-3영아모성사망조사』. 서울: 한국보건사회연구원, 2005.

Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____. "Reciprocity in International Relations." *International Organization*. Vol 40, No.1, Autumn 1986.

- 『동아일보』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선일보』.

Ways to Enhance Reciprocity of Inter-Korean Humanitarian Cooperation

Jung-Soo Kim

South Korea's humanitarian assistance for North Korea should be mutually beneficial. Thus far, the humanitarian assistance has been rendered in a way in which Seoul has unilaterally supported Pyongyang. Many achievements have been made, but much remains to be improved. It is most important that the two Koreas should approach humanitarian area "in a reciprocally-cooperating way" in order for the South to carry out its North Korea policy based on public consensus.

What will be the ways to continue humanitarian cooperation? This dissertation proposes a tentatively named 'Basic Agreement of Inter-Korean Humanitarian Cooperation.' The agreement aims that the two Koreas institutionalize humanitarian efforts to put in place a more stable cooperation. Key features of the agreement are as follows: Cooperation continues on a 4-to-5 year basis and its volume and method are annually renewed, humanitarian assistance is distributed in a transparent manner, whereabouts of all the separated families is completely confirmed, separated families aged over 80 is allowed to visit their hometown, 'Constantly Reunion System for Separated families' is established in line with completion of reunion office in Mt. Keumkang.

Accordingly, on the assumption that humanitarian cooperation continues in a mutually beneficial way, it is necessary to set up an 'Inter-Korean Humanitarian Cooperation Task force' (tentatively named) under the Ministry of Unification to pursue the cooperation in an effective and professional manner.

Key Words: humanitarian assistance, humanitarian cooperation, reciprocity, 'Basic Agreement of Inter-Korean Humanitarian Cooperation'

지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로*

양 현 모* · 강 동 완**

- I. 서론
- II. 이론적 논의: 정책네트워크의 개념 및 적용의 유용성
- III. 지자체의 남북 교류·협력사업 배경 및 평가
- IV. 지자체 남북 교류·협력사업의 정책네트워크 분석
- V. 지자체 남북 교류·협력사업 정책네트워크 발전방안
- VI. 결 론

국문요약

지난 1999년 제주도의 대북 감귤지원을 계기로 시작된 지방자치단체의 남북 교류·협력사업이 올해로 10여년을 맞고 있다. 2000년 남북정상회담 이후 본격적으로 남북 교류·협력사업을 추진한 지방자치단체는 지난 10년 동안 남북간 교류협력의 중요한 역할을 수행하고 있다. 본 연구는 지난 10년간 추진한 지방자치단체 남북 교류·협력사업의 성과와 문제점을 종합적으로 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다. 본 연구는 정책네트워크 분석을 통해 행위자간 관계를 중심으로 상호 협력방안을 마련하

는데 주안점을 둔다. 즉, 지자체의 남북 교류·협력사업에 참여하는 행위자의 정책목표와 입장, 상호작용 형태 및 이들이 형성한 네트워크의 구조적 특성에 따라 정책추진의 효과가 다를 것이라는 전제하에, 이러한 상황을 분석하여 갈등요인 및 문제점을 도출하고 이에 대한 발전방안을 모색한다.

주제어: 지방자치단체, 남북교류협력, 정책네트워크, 거버넌스, 대북지원

I. 서론

지난 1999년 제주도의 대북 감귤지원을 계기로 시작된 지방자치단체(이하 지자체

* 이 글은 양현모·강동완 외, 『대북·통일정책 결정과정에서의 정책네트워크 분석』(서울: 한국행정연구원, 2008) 연구 중 일부를 수정·보완한 것임을 밝힙니다.
 ** 한국행정연구원 수석연구원
 *** 통일연구원 책임연구원

체)의 남북 교류·협력사업이 올해로 10여년을 맞고 있다. 2000년 남북정상회담 이후 본격적으로 남북 교류·협력사업을 추진한 지자체는, 지난 10년 동안 중앙정부 및 대북지원NGO와 더불어 남북간 교류협력을 담당하는 3대 축으로 기능하였다고 볼 수 있다. 지원 초기 한 두 개 광역자치단체에 불과하였던 지자체의 참여는 2009년 현재 기초자치단체 등을 비롯하여 여러 지자체가 각 지역의 특성과 여건에 맞는 다양한 사업을 추진하고 있다.

북한은 남한을 상대하는 과정에서 공식적인 정부부문 보다는 비정치적 성격의 민간부문과 시장을 상대적으로 선호하는 경향을 보이고 있다. 이에 지자체들은 뒤늦게 남북관계라는 새로운 영역에 진출하여, 중앙정부뿐만 아니라 민간단체나 기업 등과 협력하면서 대북사업을 추진하는 협력체계를 구축하고 있다. 이러한 양상은 최근 대북 거버넌스라는 용어를 사용할 수 있을 정도로 지자체의 대북 교류협력사업을 추진하는 바람직한 협력모델로 보편화되고 있다.¹

그동안 특정 부처, 또는 정부의 독점적 영역으로 인식되어 왔던 대북·통일정책 결정과정에서도 다양한 정책행위자들의 참여가 확대되면서 이들 정책행위자 간에 복합적인 상호작용이 발생하는 이른바 정책네트워크(policy network) 현상이 나타나고 있다. 대북·통일정책의 추진과정에서 여러 행위자들이 관여하는 정책네트워크가 활성화될수록 정책의 투명성과 민주성의 확보 가능성도 커진다. 특히 행정기관 또는 민간단체 등 관련 행위자 간 협력적 분위기가 정착되어 활발한 정보교환 및 체계적인 조정체계가 구축될 경우 대북·통일정책의 효과성과 효율성도 높아진다. 그러나 반대로 정책과정에서 다양한 행위자들이 관여하면서 관할권 경쟁이 치열해 지거나 나아가 행위자들의 정책목표 또는 입장이 크게 다를 경우 이들 사이에 심각한 갈등이 표출되어 정책 실패의 가능성도 커지게 된다.

지자체 남북 교류·협력사업의 경우 중앙정부의 대북정책 기조라는 큰 틀과, 민간단체 및 지역주민 등의 협력과 지지를 바탕으로 이루어진다는 점에서 이들 행위자 간의 네트워크를 어떻게 운영할 것인가의 문제는 사업의 효과성 제고를 위해 매우 중요한 사항이다. 즉, 중앙정부와 지자체, 지자체 상호 간, 지자체와 민간단체 간의 협력체계 구축을 통해 상호 갈등을 조정하고 협력을 통한 시너지 효과를 극대화하는 것이 필요하다.

본 연구는 이같은 인식에서 지자체의 남북 교류·협력사업에 참여하는 다양한

¹ 이시형, “남북관계의 변화과정에서 지자체의 대북사업에 관한 연구,” 『한국동북아논총』 제48집(2008), p. 224.

행위자 간의 상호작용과 네트워크 관계를 살펴보고, 이들 행위자간 상호 협력관계를 모색해 보는 데 목적이 있다. 즉, 지자체의 남북 교류·협력사업에 참여하는 행위자의 정책목표와 입장, 상호작용 형태 및 이들이 형성한 네트워크의 구조적 특성에 따라 정책추진의 효과가 다를 것이라는 전제하에, 이러한 사항을 분석하여 갈등요인 및 문제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 모색하는 것이다. 아울러 본 글에서는 네트워크를 국내 행위자뿐만 아니라, 북한의 행위자들과 연계하는 방안도 검토해 보고자 한다. 이는 중앙정부에 비해 정치적 사안으로부터 상대적으로 자유로운 지자체의 특성 상 남북 교류·협력사업 분야에서 북한과의 채널을 다양화하고 이를 통해 남북간 접촉면을 확대해 나갈 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

한편, 현재 남북관계가 경색되고 당국간 대화가 중단되면서 지자체의 남북 교류·협력사업 역시 일부 단체를 제외하고 거의 중단된 상태라 할 수 있다. 이는 역설적으로 당국간 중심의 남북교류협력의 취약성을 반증하는 것으로, 오히려 정치적 관계를 배제할 수 있는 지자체의 역할이 그만큼 더 확대되어야 한다는 점을 시사하는 것이라 할 수 있다.

II. 이론적 논의: 정책네트워크의 개념 및 적용의 유용성

1. 정책네트워크의 개념

과거 국가에 집중되었던 권력이 다방면에 걸친 행위자에게 점차 분산되면서 국가 정책결정형태에 변화가 나타나고 있다. 특히 정부 이외의 민간부문을 비롯한 여러 공식·비공식적 행위자의 역할과 기능이 강화됨에 따라 정부의 정책결정 과정이 변화되고 있다. 민간부문의 역량강화와 사회이슈의 다변화로 인해 다양한 행위자의 이해관계가 얽히면서 정책결정과정도 다층적이고 복합적인 관계를 갖게 되었으며, 이에 따라 정부와 민간의 협력체계 구축이 필수적으로 요구되기에 이르렀다.

정책네트워크는 네트워크 분석의 일반론에 정책과정의 구조에 대한 분석을 적용한 것인데, 정책네트워크에 대한 개념정의는 물론 이론적 쟁점, 이에 대한 접근 방법 등은 학자들마다 다소 차이가 있다. 정책네트워크의 여러 구성요소 중 어떤 요인을 선택하느냐에 따라 특정 정책네트워크의 분석결과가 상이한 형태로 나타난다. 즉, 정책네트워크에 대한 분석이 정책변화의 역동적 과정을 면밀하게 파악

하기 위한 방법론적 수단임을 감안할 때, 정책네트워크의 구성요소를 파악하는 것이 정책변화과정에서 행위자 간 인과관계를 분석하는 핵심이라 해도 과언이 아니다.

정책네트워크에 대한 학자들의 개념 정의 및 설명은 다양하지만, 대부분 학자들은 정책네트워크를 형성하는 요건이 정책과정에 참여하여 다양한 이해관계를 갖는 행위자, 그리고 이들 행위자간 상호작용을 바탕으로 한 관계구조라는 점에 대해서는 인식을 같이하고 있다. 구체적으로 정책네트워크는 행위자(actor)와 그들 간의 연계(linkages)로 이루어져 있다는 점이 강조된다. 행위자들 간의 연계(linkages)는 의사소통과 전문지식, 정보, 그리고 여타 자원을 교환하는 통로로서 작용하며, 하나의 정책네트워크의 경계(boundary)는 단지 공식기관들에 의하여 결정되는 것이 아니라 기능적 적합성과 구조적인 틀에 의존하는 상호인지(mutual recognition)의 과정으로부터 결정된다는 것이다.²

본 글에서는 이러한 관점에서 정책네트워크를 ‘특정 정책과정에 참여하는 다양한 정책행위자들의 상호작용 및 네트워크 구조’로 정의하기로 하며, 이하에서는 정책네트워크 개념에서 제시하고 있는 3개의 주요 구성요소에 대해 자세히 알아보기로 한다.

가. 정책행위자

정책과정에 참여하는 개인 또는 집단들을 통칭하여 정책행위자라 한다. 정책행위자 분석은 여러 측면에서 가능하지만, 일반적으로 누가, 어떤 정책목표를 추구하며, 그 역할은 무엇인가에 대한 분석이다. 즉, 정책과정에 참여하는 주체는 누구이며, 이들은 어떠한 정책목표 또는 의도를 가지고 정책과정에 참여하며, 정책과정에서 어떠한 역할을 수행하는가를 분석하는 것이다. 이런 점에서 정책행위자에 대한 분석은 정책네트워크 분석에 있어 가장 핵심적인 단계라 할 수 있다.

정책목표란 행위자가 정책을 통하여 달성하고자 하는 ‘바람직한 미래의 상태’³를 의미하는데, ‘바람직한 미래의 상태’에 대하여 정책행위자들마다 다른 견해가 있을 수 있기 때문에 정책목표는 극히 주관적이며 규범적인 성격도 갖는다. 따라

² G. Jordan & K. Schubert, “A Preliminary ordering of policy network labels,” *European Journal of Political Research*, 21 (1992), p. 12.

³ 박호숙, 『정책결정과 정책집행』 (서울: 조명문화사, 2005), p. 5.

서 정책목표를 둘러싸고 행위자 간 다양한 견해가 표출될 수 있고 경우에 따라서 는 대립과 충돌을 가져올 수도 있다.

정책행위자 분석에서 정책목표 분석 못지않게 중요한 것은 정책행위자 역할에 대한 분석, 즉 정책행위자가 정책네트워크 내에서 어떤 역할을 수행하는가에 대한 분석이다. 정책네트워크에 참여하는 행위자들은 각기 동일한 자원 또는 정보를 보유한 것이 아니기 때문에, 정책과정 단계별로 그 역할이 각기 다르게 나타날 수 있다. 예를 들어 권력자원이 약하거나 정보수집에 어려움을 겪는 정책행위자보다 정책과정에서 권력자원을 보유하고 있거나 많은 정보를 가지고 있는 정책행위자의 경우 주도적인 역할을 수행할 가능성이 크기 때문이다.

나. 상호작용

정책네트워크는 특정한 정책영역에 참여하는 정책행위자 간의 상호의존성에 토대를 둔 연결고리를 의미하기 때문에 이러한 상호의존성, 즉 상호작용을 파악하는 것이 정책네트워크의 성격을 파악하는 중요한 변수이다. 상호작용의 구체적 내용에 대해서는 학자들마다 다양한 의견을 제시하고 있으나, 크게 상호작용의 성격과 방법으로 나누어 구분할 수 있다.

상호작용의 성격에 대한 분석이란 정책행위자 간 교환되는 자원이나 정보가 무엇인가를 고찰하는 것이다. 상호작용의 방법에 대한 분석이란 각 행위자가 보유하고 있는 정보나 자원이 어떠한 형태나 제도를 통해 교환되는가를 살펴보는 것이다.

다. 네트워크 구조

네트워크의 구조는 행위자들 간 ‘관계의 유형(pattern of relations)’으로서, 어떠한 모습 또는 형태로 네트워크가 구성되는가를 살펴보는 것이다.⁴ 네트워크 구조 역시 여러 가지 지표를 통해 살펴볼 수 있으나 일반적으로 네트워크에 참여할 수 있는 진입구조의 개방성 정도, 정책네트워크 행위자 간의 권력구조 특성 등을 들 수 있다.⁵

⁴ F. Waarden, “Dimension and types of policy networks,” *European Journal of Political Research* (1992), p. 34.

⁵ 강동원, “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구,” 『국제정치논총』, 제48집 1호 (2008), p. 137.

진입구조의 개방성 정도 분석은 참여자들이 얼마나 손쉽게 네트워크에 참여할 수 있는가에 대한 분석으로서, 정책네트워크의 유형을 결정짓는 중요한 분석변수이다.

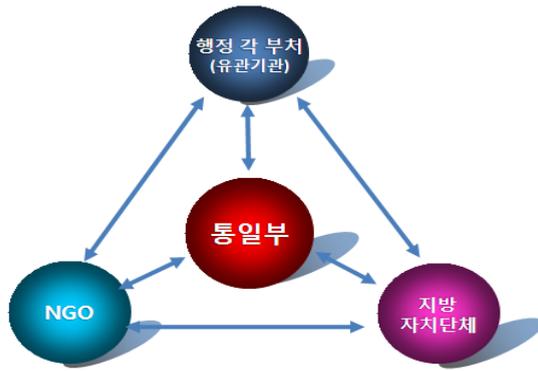
개방성 정도 분석이 네트워크라는 구조에 접근할 때 나타나는 외적 관계의 특성을 파악하는 것이라면, 행위자 간 자원 또는 권력보유에 따른 위계서열 분석은 네트워크에 참여하고 있는 행위자 간 내적 구조의 특성을 파악하는 것이라 할 수 있다. 즉, 네트워크를 형성하는 정책행위자는 상호의존성에 기인하여 연계 구조를 형성하는데, 이러한 연계유형이 수직적인가 아니면 수평적인가를 살펴보는 것이다.

2. 정책네트워크 이론의 대북·통일정책 분야 적용의 유용성

정책과정에서 행위자들 간의 갈등과 대립은 당연히 수반될 수밖에 없지만, 대북·통일정책의 경우 관련 행위자들 간의 갈등양상이 정책목표나 이해관계에 따른 차이점 외에도 북한 정권에 대한 관점, 즉 행위자 자신의 주관적인 대북인식이 정책과정에 영향을 미치기도 한다. 문제는 이 과정에서 소위 보·혁 간 대립으로 인한 남남갈등이 사회적 문제로 대두되기도 하며, 나아가 국론 분열로 인해 사회적 통합이 저하되기도 한다는 점이다. 북한이라는 특정한 상대가 있는 정책이기에 여느 사회적 갈등과 달리 고질적 갈등(intractable conflict)으로 전환되는 경우가 많다.

다음의 <그림 1>에서 보는 바와 같이 대북·통일정책은 행정부처 간, 정부-비정부부문 간, 중앙정부-지자체 간 다양한 행위자들의 이해관계가 복합적이며 중층적으로 얽혀 있으며, 여러 이유로 인하여 이들 행위자 간에 갈등과 대립이 나타나고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 정책과정에 참여하는 다양한 행위자들의 이해관계를 사전에 파악하고 이들 간의 구조를 면밀히 분석하여 갈등을 조율, 조정할 수 있는 협력체계의 구축이 필요한 것이다.

<그림 1> 대북·통일정책네트워크 정책행위자 간 갈등 및 이해관계



이러한 점에서 행위자 간 갈등 조정과 협력체계 구축을 위한 방안 중 하나로서 대북·통일정책네트워크 분석의 유용성이 있다고 볼 수 있다. 정책네트워크 분석은 먼저 대북·통일정책 결정과정에 참여하는 다양한 행위자가 누구인지를 면밀히 파악하며, 이러한 행위자 간 상호작용을 분석함으로써 갈등 및 협력요인을 추출해 낼 수 있는 장점이 있다. 또한 행위자 간 네트워크 구조를 통해 실제로 정책과정의 역동적 흐름을 파악하여 정책변동 요인을 파악함으로써 정책추진의 효율성을 제고할 수 있는 것이다. 아울러 대북·통일정책 결정과정에 참여하는 다양한 행위자들의 이해관계를 적절히 조율할 수 있는 협력적 조정기제 구축을 통해, 행위자들이 보유하고 있는 자원을 총체적으로 집약하여 시너지 효과를 극대화할 수 있다는 장점이 있다.⁶

한편, 정책네트워크에 대한 국내 연구는 1980년대 후반부터 정책과정에 참여하는 행위자의 연계구조를 분석하는 연구를 중심으로 시작되어, 2000년 이후부터는 정책네트워크 이론을 실제 공공정책의 개별사례에 적용하는 연구가 주를 이루고 있다. 지금까지 정책네트워크의 실제 적용 사례연구는 주로 경제, 산업, 보건복지, 노동, 환경, 여성, 정보통신 등 주로 공공정책 분야의 사례에 집중되었다. 대북·통일정책 분야에 정책네트워크를 적용한 연구는 아직까지 활발히 이루어지지 않고 있다. 다만, 거버넌스를 부분별로 연구하는 ‘거버넌스 연구회’와 국책연구기관인 ‘통일연구원’에서 수행한 거버넌스 관련 일부 연구들에서 정책네트

⁶ 강동원·양현모, “대북 인도적 지원사업의 민관협력체계 개선방안,” 『정책연구』, 통권 161호 (2009 여름) 참조.

워크 이론을 적용하여 행위자 간 상호작용 및 관계유형을 분석하는 연구가 이루어졌다.⁷ 그런데 이러한 연구 역시 정책네트워크 모델을 직접 사례에 적용하기보다, 구성요소 중 일부를 분석변수 정도로 사용하는 한계를 보였다. 본 연구는 정책네트워크 모델 자체를 지자체 남북 교류·협력사업 분야에 실제로 적용하여 정책 과정에 참여하는 행위자 간의 상호작용과 네트워크 구조를 면밀하게 파악하고자 한다.

Ⅲ. 지자체의 남북 교류·협력사업 배경 및 평가

1. 추진배경 및 경과

지방 차원에서 남북 교류·협력사업이 본격적으로 추진될 수 있었던 계기는 2000년 남북정상회담 및 6·15 남북공동선언이었다. 정부는 남북공동선언 정신에 따라 중앙정부 차원만이 아닌 지자체 차원의 남북교류협력도 대북사업의 한 분야로 포함시켰으며, 지자체들도 민족적 사안인 통일문제에 어떤 형태(방식)로든 참여해야 한다는 인식을 갖고 사업을 추진하게 되었다.

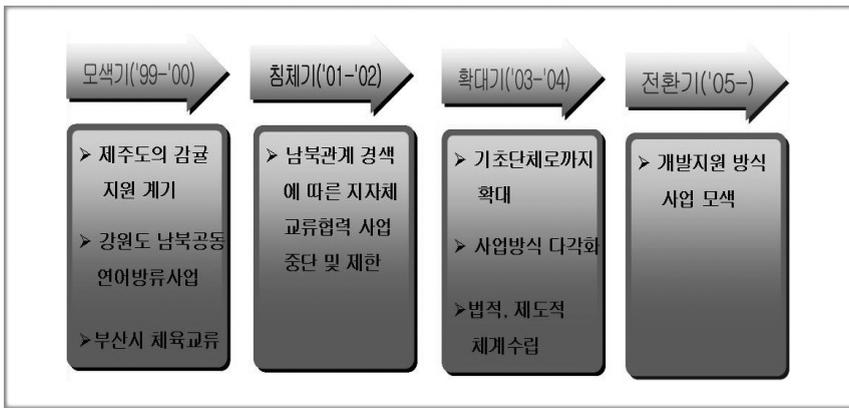
그런데 2000년 남북정상회담으로 급진전되는 듯이 보였던 남북관계는 2001년 하반기 이후 다시 경색국면을 맞게 되었다. 이는 2001년 출범한 부시행정부가 출범과 함께 대북정책에 대한 재검토에 착수하면서 북한과의 대화를 전면 중단하였고, 북한은 미국의 대북 강경태도에 대하여 비난하는 한편, 남북관계 또한 동결시켰기 때문이다. 2002년 4월 특사 방북을 통해 남북관계 복원에 합의하였으나, 6월 북한의 서해 무력도발로 인해 남북관계의 경색국면은 연장되었다. 이같은 남북관계 경색은 지자체의 남북 교류·협력사업에도 영향을 미쳐 이 기간 동안 남북 교류·협력사업은 다소 침체되었다. 2001년 당시 일부 지자체에서 사업을 추진하기는 하였으나 그 성사율은 높지 못했으며, 지자체의 사업을 심사하는 행정자치부 심사위원회도 개최되지 않았다.

2003년 이후 지자체 남북 교류·협력사업은 다시 확대되었다. 각 지자체는 다양

⁷ 대표적인 연구로는 통일연구원이 2006년부터 2008년까지 3개년 사업으로 추진한 경제·인문사회 연구회 협동연구를 들 수 있다. 이에 대한 상세한 논의는 황병덕 외, 『한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사』 (서울: 통일연구원, 2006); 김국신 외, 『한반도 평화·변영 거버넌스 개선 및 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007); 김국신 외, 『한반도 평화·변영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안』 (서울: 통일연구원, 2008) 등 참조.

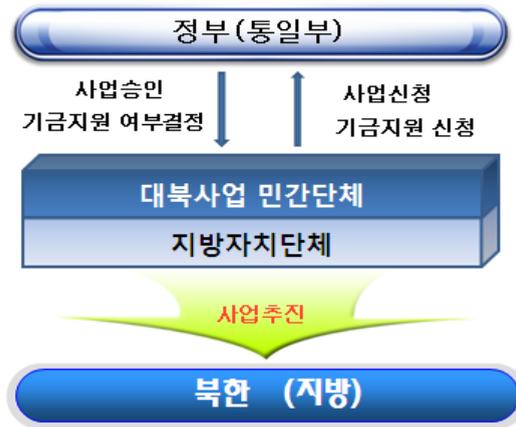
한 분야의 사업을 추진하기 위해, 대북지원NGO와 협력하여 공동사업을 추진하였다. 또한 기존의 광역자치단체에 국한되었던 점과 비교할 때, 기초자치단체로까지 참여의 폭이 확장되었고 사업내용 역시 다각화 되었다. 무엇보다 지자체별로 남북 교류·협력사업을 위한 전담 부서 설치 및 조례를 제정하는 등 법적, 제도적 체계를 구축하였다. 2005년 이후 북한이 공식적으로 개발지원으로의 전환을 요청함에 따라 각 지자체 역시 기존의 단순 물자 지원 방식을 지양하고, 북한의 농업생산성 향상을 위한 개발지원 방식으로의 사업전환을 모색하고 있다<그림 2 참조>.

<그림 2> 지자체 남북 교류·협력사업 시기 구분



한편, 정부의 협력사업자 승인체계에도 변화가 있었다. 2003년 이전까지만 해도 지자체가 정부로부터 협력사업자로 승인을 받아 직접 사업을 추진하였다. 그러나 2003년 이후 통일부는 지자체를 협력사업자로 승인하지 않고 있다. 즉, 지자체가 독자적으로 남북 교류·협력사업을 추진하지 못하도록 한 것이다. 대북 정보가 부족한 지자체가 사업 주체가 되어 독자적으로 북한과 사업을 추진하는 것이 긍정적이지 않다는 취지이다. 대신 정부는 남북 교류·협력사업을 추진하고자 하는 지자체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력해서 사업을 추진하는 것은 반대하지 않고 있다. 따라서 지자체는 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 협력하여 민간단체를 후원하는 형식으로 사업을 추진하고 있다. 남북 교류·협력사업을 추진하고자 하는 지자체는 먼저 협력사업자 승인을 받은 민간단체를 찾아 사업에 대해 협의하고, 이 민간단체를 통해 통일부로부터 사업승인을 받은 후 사업을 추진하고 있다.

<그림 3> 지자체 남북 교류·협력사업 추진체계



2. 지자체 남북 교류·협력사업의 중요성 및 지난 10년의 평가

지자체 남북 교류·협력사업은 지금까지 중앙정부 또는 특정 기업 중심의 남북 관계를 보다 유연하게 운영하고, 복합적이며 다원화된 채널을 통하여 북한사회의 폐쇄성과 경직성을 이완시킨다는 점에 그 의의가 있다. 특히, 지자체의 능동적인 참여는 대북지원 활동이 수도권 편중 현상에서 벗어나 전국적으로 확산되는 계기가 된다는 점에서 지원 활성화의 새로운 물줄기로 평가할 수 있다.⁸ 즉, 중앙정부 또는 특정 기업의 전유물처럼 여겨졌던 남북 및 통일문제에 대한 접근채널과 교류방식의 다양화를 의미하여, 단선적이고 추상적으로 여겨졌던 남북교류가 다원적이고 구체화하는 계기가 되었다.⁹

또한 지자체의 남북 교류·협력 사업은 주로 비정치적, 비군사적 분야에 제한된다는 점에서 중앙정부 차원의 교류보다 사업의 지속성을 유지할 수 있다는 장점이 있다. 지자체간의 실질적인 교류협력은 거시적인 국가수준에서의 사업과는 달리 이데올로기 대결의식을 배제하고 보다 실질적이고 유용한 사업을 추진할 수 있어 교류·협력사업에 대한 신뢰성과 지속성을 유지할 수 있다.

지자체의 대북교류협력 사업의 참여는 중장기적으로는 북한의 행정 현대화에

⁸ 최대석, “긴급구호에서 개발지원으로: 국내 NGO의 지원경험과 향후과제,” 『북한연구학회보』 제 10권 1호 (2006), p. 326.

⁹ 양현모, “지자체 남북 교류·협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구,” 『통일연구』 제6권 2호 (2002), p. 3.

기여할 것으로 보여 완전한 통일국가 형성과정에서 비용을 크게 줄여줄 것으로 보인다.¹⁰ 통일 이후 지방자치의 실시와 지역통합을 위한 중요한 경험이 될 수 있다. 남북한 지역간의 갈등이 존재할 수 있음을 고려할 때 사전적인 교류작업의 추진은 통일 후 지역간에 초래될 많은 갈등해소 비용을 사전에 줄일 수 있다는 점에서 매우 의미 있는 작업이라 할 수 있다.¹¹

지자체 남북 교류·협력사업의 성공적이며 효과적인 추진을 위한 전제 조건은 우선 사업의 지자체가 성사 가능한 사업을 선정하고, 합리적인 계획 하에 사업을 추진할 경우에 가능하다. 또한 중앙정부도 이에 합당한 계획을 수립하여 지자체가 추진한 사업을 여러 면에서 지원하여야 한다. 이밖에 사업을 추진하는 지자체 간 활발한 정보교류와 의견조율, 그리고 지자체와 대북사업 민간단체의 긴밀한 협조 또한 지자체 남북 교류·협력사업의 효율적 추진에 중요한 전제 조건이다.¹²

그러나 이같은 성과와 중요성에도 불구하고 지금까지 추진된 지자체 남북 교류·협력사업의 실태를 보면 사업의 성공적 추진을 위한 여러 조건이 충족되지 못하고 있는 상황이다. 지자체들은 사업을 성사시키려는 의욕만 앞세워 사업의 선정, 추진과정, 성과에 대한 세밀한 대책 없이 무리하게 사업을 추진하는 경향을 보이기도 하였다. 또한 정부가 지자체 남북 교류·협력사업에 대한 지원·조정업무를 만족할 수준만큼 수행하지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다. 이밖에 사업을 추진하는 지자체 간 상호 정보교류 및 의견소통 체제가 원활히 작동하지 못해 중복지원의 문제, 평양 등 북한 일부 지역에만 지원이 집중되는 문제 등도 발생하고 있다. 또한 전시성, 이벤트성 행사로 전락되거나 단체장의 치적으로 활용되는 한계를 노정하였다. 일부 지자체의 경우 지원역량을 초과한 과다지원 및 중복지원의 문제를 초래하였으며, 이벤트성 사업을 성사시키기 위한 목적으로 사업에 참여하는 등 이른바 전시행정의 한계를 보이기도 하였다. 이러한 문제들은 결국 중앙정부와 지방간의 갈등적 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

¹⁰ 김정수, “지자체 대북교류협력의 현황과 추진방향,” 『한반도 평화체제 구축을 위한 남북 지자체 간 교류협력』 (한스자이텔재단-강원도-통일문제연구협의회 공동학술회의, 2007.6.15), pp. 2-3.

¹¹ 채경석, “남북한 지자체의 교류협력에 관한 탐색연구,” 『정치·정보연구』 제7권 2호 (2004), pp. 51-52.

¹² 물론 이들 사항 못지않게 중요한 요인은 남측의 추진의사에 대한 북한의 긍정적인 반응 및 태도이다. 남측에서 사업추진에 대한 강한 의지를 보이고 이를 적극적으로 추진하더라도 북측이 남측의 제의에 소극적인 태도를 보이거나 거부할 경우 사업의 성사가 어렵기 때문이다. 그러나 우리의 통일정책에 대한 북한의 태도변화에 대한 사항은 정책적 문제가 아닌 정치적 문제로서 단계적으로 기대할 사항이 아니기 때문에 본 논의에서는 제외시켰다.

IV. 지자체 남북 교류·협력사업의 정책네트워크 분석

1. 정책행위자

지자체 남북 교류·협력사업의 추진과정에는 중앙정부를 비롯하여 지자체, 민간단체(NGO) 이외에 기업, 지방의회, 지자체 자문기구, 일부 관련 연구기관 등 다양한 행위자들이 참여하고 있다. 그러나 이들 행위자들 중에서 정책결정과정에서 중요한 역할을 담당하는 정책행위자는 중앙정부와 지자체 그리고 민간단체이다. 나머지 행위자는 지자체에 대한 자문제공, 홍보 등 일부 제한된 역할만을 수행한다고 볼 수 있다.

가. 정책행위자 및 주요역할

지방에서 추진되고 있는 남북 교류·협력사업의 일차적 정책행위자는 당연히 지자체들이다. 지자체는 사업계획을 세우며 사업추진에 필요한 예산 확보와 정보 수집 등 핵심적인 역할을 수행한다. 남북 교류·협력사업을 추진하는데 있어 지자체의 종류에 대한 제한은 없다. 즉, 광역자치단체는 물론 기초자치단체도 지역사정과 자치단체의 역량에 따른 사업을 선정하여 추진할 수 있다.

현재 지방에서 추진되고 있는 남북 교류·협력사업의 실질적 주체인 지자체의 역할은, 사업의 내용과 방법, 대상 지역 등을 결정한다. 사업 내용을 결정할 때 지자체는 가능하면 그 지역의 특색 또는 장점 등을 고려하는 것이 일반적이다. 사업의 내용은 크게 사회문화교류사업과 지원사업으로 구분할 수 있는데, 대부분은 북한에 대한 농업지원, 의료지원 등 지원사업이며, 인적·사회문화적 교류사업은 그리 많지 않은 편이다.

지자체는 사업 과정에서 다양한 행위자를 참여시키고, 이들 간의 역할과 행위를 조정한다. 지자체는 다양한 행위자와의 관계에서 방향을 설정하고 목표를 구체화시키며, 이들 간의 연결고리가 되기도 한다. 남북 교류·협력사업 추진 시 지자체와 가장 긴밀한 관계를 유지하고 있는 일차적 행위자는 대북지원사업의 경험이 많은 민간단체이다.

민간단체 이외에 지자체와 협력관계를 형성하는 또 다른 주요 정책행위자는 중앙정부이다. 중앙정부는 ‘남북교류협력법’에 따라 지자체가 추진하고자 하는 사업을 심사·승인하는 역할을 담당하며, 기타 사업추진에 필요한 정보도 제공하고 있다. 또한 남북 교류·협력사업에 대한 재정지원 여부 및 지원액도 결정한다.

지방의회 또한 지자체가 사업을 추진함에 있어 관심과 협조를 구하여야 하는 대상이다. 지방의회의 경우 지자체가 교류·협력사업 추진을 뒷받침하기 위한 사업의 승인, 조례의 제정, 예산의 심의·의결 등 다양한 측면에서 밀접하게 관련된다. 특히 지방의회는 교류협력사업 정책결정과정에 직접 참여하기보다는 지자체를 지원하는 동반자의 입장에 있다.

지자체의 역할 중 중요한 사항은 사업에 필요한 자원과 정보의 확보이다. 남북 교류·협력사업은 북한에 대한 지원 위주로 추진되고 있기 때문에 이를 위해서는 기본적으로 재정적 기반이 요구된다. 재정보호는 주로 지자체의 예산에서 충당되고 있으나 현재 지자체의 재정적 상황을 고려해 볼 때 사업에 필요한 예산을 모두 지자체 고유 예산으로 충당하기에는 어려움이 있다. 따라서 지자체는 자원을 확보하기 위해 모금을 하기도 하며, 기금을 조성하기도 한다. 사업 추진을 위해 필요한 정보는 지자체가 여러 경로를 통해 수집하는데, 주로 정부 또는 대북접촉 경험이 많은 민간단체를 통해 수집한다. 이 결과 사업 초기 대북관련 정보의 부족으로 많은 어려움을 겪었지만, 최근에는 독자적으로 사업을 추진할 수 있을 정도로 사업에 대한 노하우와 경험을 축적한 지자체도 있다.

한편, 지방에서 추진되는 남북 교류·협력사업에서 민간단체의 역할 중 가장 중요한 것은 지자체를 대신해서 정부로부터 사업승인을 받아 북한을 대상으로 사업을 추진한다는 점이다. 이미 언급한 바와 같이 2003년 이후 정부는 지자체를 협력사업자로 승인하지 않고 있으며, 이 결과 지자체는 독자적으로 남북 교류·협력사업을 추진할 수 없다. 따라서 지자체는 우회적인 방법을 써서 협력사업자 승인을 받은 민간단체를 내세워 사업을 추진하고 있다. 지방에서 이루어지고 있는 남북 교류·협력사업의 형식상 주체는 지자체가 아닌 민간단체인 셈이다. 사업추진에 필요한 남북협력기금 지원 역시 민간단체를 통해 받고 있다.

지자체 남북 교류·협력사업과 관련된 중앙행정기관은 통일부를 비롯해 행정자치부, 농림부, 문화체육관광부 등 다양하지만, 무엇보다도 중심이 되는 기관은 통일부라고 할 수 있다. 다른 부처의 경우 부처와 직접적으로 관련된 사항에 대해서만 관여하고 있지만, 통일부는 정책 전반에 걸쳐 관여하며, 특히 사업에 대해 심의·승인하고 남북협력기금 지원 여부 및 기금액에 대해 결정하기 때문이다. 지금까지 언급한 지자체 남북 교류·협력사업의 주요 정책행위자의 역할을 종합하면 다음과 같다.

<표 1> 지자체 남북 교류·협력사업의 주요 정책행위자와 역할

주요 정책행위자	역할
지자체	- 남북 교류·협력사업의 실질적 주체로서 민간단체와 협력하여 사업의 내용과 대상지역을 선정하고 사업을 추진함. 이 과정에서 지방의회와 유관단체의 협조를 구하고 지역 주민에 대해 홍보하고 지지를 이끌어 냄.
민간단체	- 지자체를 대신하여 남북 교류·협력사업의 형식상 주체적 역할을 함. 중앙정부로부터 사업승인을 받고 재정적 지원을 받음. 지자체와 북한 간 협의 채널의 역할을 하며 지자체에 대해 사업정보를 제공함.
중앙정부 (통일부)	- 지자체의 남북 교류·협력사업을 심사하고 승인하며, 전체적인 지자체의 사업을 조정하는 역할을 담당함. 남북협력기금법에 따라 사업에 대해 기금 지원여부 및 금액을 결정함

나. 주요 정책행위자의 정책목표 및 입장

지방 차원에서 추진되고 있는 남북 교류·협력사업에 대한 지자체, 민간단체 그리고 중앙정부의 공식적이며 표면적인 정책목표와 입장은 비슷하다. 이들 정책행위자들은 모두 “지방의 남북 교류·협력사업이 남북교류를 활성화시키고 남북 간의 이질감을 극복하며 민족동질성 회복에 긍정적으로 기여한다”는 입장을 취하고 있다. ‘상생과 공영의 남북관계’를 정책목표로 하고 있는 이명박 정부는 지자체를 포함해서 다양한 주체들이 추진하는 남북 교류·협력사업이 “남북 주민간 적대감 해소와 신뢰감 구축에 기여하고 전반적인 남북관계 발전에 큰 추동력이 되고 있다”는 공식 입장을 견지하고 있으며 이를 계속적으로 추진한다는 계획이다.¹³

지자체들도 남북 교류·협력사업이 중앙정부 또는 민간단체 그리고 일부 기업들만 해당되는 것이 아니라 지자체들도 중심이 되어 추진할 수 있는 것이라고 판단하고 있으며, 남북 교류의 활성화와 민족동질성 회복에 도움이 될 것이라고 기대하고 있다. 민간단체들의 입장 역시 통일부 또는 지자체와 크게 다르지 않다. 남북한 교류협력은 한반도의 평화 안정, 나아가 통일을 위해 현실적으로 택할 수 있는 가장 유용한 수단이라고 판단하고 있다.

이렇듯 지자체 남북 교류·협력사업에 대한 정책행위자들의 공식적·표면적 정책

¹³ 남북 사회문화교류에 대한 통일부의 입장. 통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr /kr/KUL/KUL010103.jsp>>.

목표 및 입장은 비슷하지만 내면적 입장은 약간씩 차이가 있다. 우선 통일부의 경우 지자체 남북 교류·협력사업의 활성화에는 반대하지 않으나, 국내·외 환경 변화 및 대북 전략적 차원에서 사업추진을 제한·규제할 필요가 있으며, 이 역할을 정부가 맡아야 한다는 입장이다. 특히 정부는 많은 지자체가 사업의 주체가 되어 경쟁적으로 남북 교류·협력사업을 추진하는 것에 대해 부정적인 입장이다.

통일부는 지자체에 대한 직접적인 재정지원에 대해서도 역시 부정적인 입장이다.¹⁴ 지자체가 남북협력기금의 지원을 받기 위해서는 통일부 장관으로부터 우선 협력사업자 승인을 받고 그 이후 사업을 추진할 때 사업계획서와 함께 남북협력기금 지원 신청을 해야 하는데, 협력사업자 승인 자체를 하지 않고 있다. 결국 지자체는 사업을 추진하면서 정부로부터 재정지원을 받지 못하고 있는 상황이다. 다만 지자체가 민간단체와 연합해서 민간단체의 이름으로 사업을 추진할 경우 민간단체에게는 재정적 지원을 해 줄 수 있다는 입장이다.

종합하면 통일부는 지자체가 독자적으로 북한과 직접 교류하는 것에 대해서도 부정적 입장을 견지하고 있으며, 직접적인 재정지원에 대해서도 역시 부정적인 입장이다. 결국 남북 교류·협력사업을 추진하는 지자체는 민간단체를 내세워 사업을 추진할 수밖에 없는 구조이며, 재정지원도 민간단체의 이름으로 받을 수밖에 없다.

이같이 지자체 남북 교류·협력사업을 규제·제한하는 통일부 입장의 배경에는 지자체들이 앞 다투어 남북 교류·협력사업을 추진할 경우 정부로서 조정·통제하기 어려울 뿐만 아니라, 이로 인해 예기치 못한 결과도 발생할 수 있다는 우려가 있다. 즉, 대북·통일정책의 경우 국내·외적 상황에 따라 전략적으로 대응할 필요가 있는데, 만약 모든 지자체가 독자적으로 사업을 추진할 경우 중앙정부와 지방의 갈등이 발생할 수 있으며 나아가 북한에 대한 전략적 대응이 어려워질 수 있다는 판단이다.

통일부의 이러한 입장에 대해 지자체들은 당연히 부정적인 인식을 보이고 있다. 지자체들은 남북 교류·협력사업이 민족동질성 회복과 한반도 평화정착에 기여하는 사업으로서 더욱 확대할 필요가 있다고 강조한다. 남북 교류·협력사업은 중앙정부가 하여야 할 사업인데 지자체가 일부 대신하고 있기 때문에 정부가 이를 규제하고 통제하기 보다는 적극적으로 지원하여야 한다고 주장한다. 지자체들의 입장에서 볼 때 정부가 지방의 남북 교류·협력사업을 규제하고 제한하는 것은 이해할 수 없는 조치인 것이다. 지자체들은 중앙정부가 정책의 콘트롤 타워(control

¹⁴ 현재 대북 인도적 지원사업을 추진하는 민간단체는 사업 추진시 ‘남북협력기금법’과 ‘대북사업 지원규정’에 따라 남북협력기금의 지원을 받고 있다.

tower)가 되어 남북 교류·협력사업을 조율·조정하는 것은 당연하나, 지자체에게 협력사업자 승인 자체를 하지 않으며, 남북협력기금의 지원도 배제하는 등 소극적으로 대처하고 있는 것에 대해서는 부정적으로 인식하고 있다.

물론 지자체들이 남북 교류·협력사업을 추진하는 요인 중에는 자치단체장의 정치적 목적 등이 있다는 점을 부정할 수는 없다. 민선 자치단체장의 입장에서 보면 남북 교류·협력사업의 추진은 지역 주민의 관심과 지지를 받을 수 있는 정치적 수단이며, 이를 통해 자신의 정치적 역량을 높일 수 있는 방법이기 때문이다. 이러한 이유에서 많은 자치단체장, 특히 지역이 분단되어 있고 실향민이 많이 거주하고 있는 지역과 접경지역인 경우 자치단체장들이 남북 교류·협력사업에 적극적인 의지를 보이고 있는 것은 당연하다.

그렇다고 해서 지자체가 남북 교류·협력사업을 추진하는 이유를 정치적인 이유로만 국한하는 것은 잘못된 판단이다. 많은 지자체가 남북 교류·협력사업에 대해 적극적인 태도를 보이고 있는 것은 정치적 목적에 따른 자치단체장의 개인적 의욕 이외에도 다른 목적이 있기 때문이다. 우선 남북교류협력을 통한 ‘지역경제의 활성화’를 꾀할 수 있다. 많은 지자체들은 인도적 지원 등을 통해 북한과 관계를 개선하고, 이후 점차 경제교류로 확대하여 지방 차원에서 남북 공동이익을 창출한다는 원칙을 세워놓고 있다.¹⁵ 지자체가 남북관계에 관심을 갖고 참여하려는 것은 국가 및 공공기관으로서의 당연한 의무라는 관점에서 접근하고 있지만, 다른 한편으로는 지역사회 및 지자체의 이익과 발전이라는 관점에서 출발하고 있다. 지자체가 남북관계에 참여하는 동기와 목표는 지방화의 논리와 남북관계 논리 등이 복합적으로 반영되어 있는 것이다.¹⁶ 이밖에 지역 주민의 정서와 요구 등도 사업이 추진되는 요인 중 무시할 수 없는 요인이다. 특히 강원도 등 남북으로 분단되어 있는 지역에서는 지역 주민들의 요구와 호응도가 다른 지역에 비해 매우 높다.

한편, 지자체와 공동으로 남북 교류·협력사업을 추진하는 민간단체의 정책목표 및 입장은 기본적으로 지자체의 입장과 비슷하다. 우선 전국적 차원에서 대북사업을 추진해 왔던 민간단체의 경우 남북 교류·협력사업이야말로 한반도의 평화 안정, 나아가 통일을 위해 현실적으로 택할 수 있는 가장 유용한 수단이라고 판단하면서 사업이 확대되어야 한다는 입장이다. 또한 정부는 지방 차원에서 추진되는 남북 교

¹⁵ 전라북도에서 발간한 『전라북도의 남북교류·협력사업 중장기 추진계획(안)』(2008), 강원도에서 발간한 『남북 강원도의 화해와 협력』(2006) 등의 자료 참조.

¹⁶ 이시형, “남북관계의 변화과정에서 지자체의 대북사업에 관한 연구,” 『한국동북아논총』 제48집(2008), p. 218.

류·협력사업에 대해 좀 더 관심을 가지고 이를 지원하여야 한다는 입장이다.

그러나 사업 추진과정에서 상호 협력체계를 구축하고 있는 지자체와 민간단체 사이에는 작은 입장 차이 및 갈등도 존재한다. 우선 민간단체는 지자체들이 주장하는 지자체에 대한 협력사업자 승인과 기금 지원에 관한 문제에 대해서는 유보적인 입장이다. 만약 지자체가 협력사업자 승인과 기금지원을 받게 될 경우 지자체들은 민간단체를 제외하고 독자적으로 사업을 추진할 가능성이 크며, 이 경우 민간단체가 사업에 참여할 수 있는 가능성과 역할이 작아질 수 있다는 우려 때문이다.

이밖에도 민간단체는 북측과 직접 접촉하는 자신들이 사업을 주도하려는 경향이 강한 반면, 지자체도 자신들이 사업의 실질적 주체인 만큼 사업을 주도하려는 경향이 강하다. 또한 민간단체의 경우 북한의 요구사항에 대해 가능하면 북측의 의견을 수렴하여 사업을 일단 성사시키려는 경향이 강한 반면, 지자체의 경우 여러 법적·제도적 제한과 여론의 통제를 의식하지 않을 수 없기 때문에 북한이 제시·요구하는 사항을 무조건 수용할 수는 없다는 입장이다. 지금까지 언급한 지자체 남북 교류·협력사업 정책행위자의 정책목표 및 입장을 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 지자체 남북 교류·협력사업 정책행위자의 정책목표 및 입장

정책행위자	정책목표	입 장
중앙정부 (통일부)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 활성화에는 찬성하나, 정부(통일부)가 국내·외 환경 변화 및 정부의 대북 전략적 차원에서 사업의 추진을 제한하여야 함. - 대북·통일정책의 경우 국내외적 상황에 따라 통일부가 전략적으로 대응할 필요가 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체가 독자적으로 북한과 직접 교류하는 것에 대해 반대하고 있으며, 지자체에 대한 직접적 재정지원에 대해서도 부정적인 입장임.
지자체	<ul style="list-style-type: none"> - 민족동질성 회복과 한반도 평화정착에 기여하고 있는 사업으로서 더욱 확대할 필요가 있음. - 남북 교류·협력사업의 추진은 지역 주민의 관심과 지지를 받을 수 있는 정치적 수단이며, 이를 통해 자신의 정치적 역량을 높일 수 있는 방법임. 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부가 사업을 전반적으로 조정하는 것은 당연함. 그러나 정부가 이를 규제하고 통제하기 보다는 적극적으로 지원하여야 함. - 민간단체와 공동으로 사업을 추진할 경우 지자체가 사업을 주도해야 함.
민간단체	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 교류·협력사업이야말로 한반도의 평화 안정, 나아가 통일을 위해 현실적으로 택할 수 있는 가장 유용한 수단임. 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체에 대한 협력사업자 승인과 기금 지원문제에 대해서는 유보적인 입장임. - 북측과 사업을 추진할 때는 경험이 많은 민간단체가 사업을 주도해야 함.

그러나 이러한 정책목표 및 입장 차이가 강한 갈등으로까지 확대되지는 않고 있다고 볼 수 있다. 이는 일차적으로 관련 정책행위자들이 상호 보유한 권력자원을 필요로 하기 때문이다. 우선 지자체들은 민간단체의 의견을 적극 수렴할 수밖에 없는데, 이는 자신들이 협력사업자로 선정되지 못하고 있고 기금 지원도 직접 받지는 못하고 있는 상황에서 민간단체를 통하지 않고서는 사업을 추진할 수 없다는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 민간단체 역시 지자체에서 제안하는 사업은 큰 재정적 부담 없이 사업을 추진할 수 있고 결과적으로 민간단체의 역량을 강화할 수 있는 기회라고 판단하기 때문에 지자체와의 협력을 유지하면서 사업을 추진하고 있다. 결과적으로 현재 지자체 남북 교류·협력사업은 관련 정책행위자의 입장 차이에도 불구하고 기본적으로 이해관계가 일치하기 때문에 큰 갈등 없이 사업이 추진된다고 볼 수 있다. 하지만 지자체들은 현재의 남북 교류·협력사업 추진체계에 대해 개선을 원하고 있다. 특히 최근 남북관계가 경색되어 지자체 남북 교류·협력사업이 축소되고 있는 상황에서 지자체들은 이럴 때일수록 지자체의 역할이 중요하다고 강조하면서 추진체계의 변화를 요구하고 있다.

2. 상호작용 분석

가. 상호작용의 형태

지자체의 남북 교류·협력사업은 사업의 주체인 지자체가 사업의 목적, 내용, 북한의 교류희망 지역, 예산, 추진방법, 예상 성과 등 세부계획을 수립하면서 시작된다. 물론 이 단계에서 북측과 접촉하여 사업의사를 타진하고 구체적 일정 등에 대해서도 협의한다.

중요한 점은 사업의 추진 초기부터 협력사업자 승인을 받은 민간단체와 접촉하여 사업에 대해 협의하고, 이들 단체를 북측과의 협의채널로 이용한다는 점이다. 결국 지자체로서는 무엇보다도 협력 민간단체와의 파트너십이 중요한데, ‘민족화해협력범국민협의회(민화협)’ 또는 ‘우리민족서로돕기운동본부’ 등의 민간단체들과 협력하는 지자체가 있는가 하면, 남북 교류·협력사업을 추진하기 위해 별도로 민간단체를 설립하기도 한다.

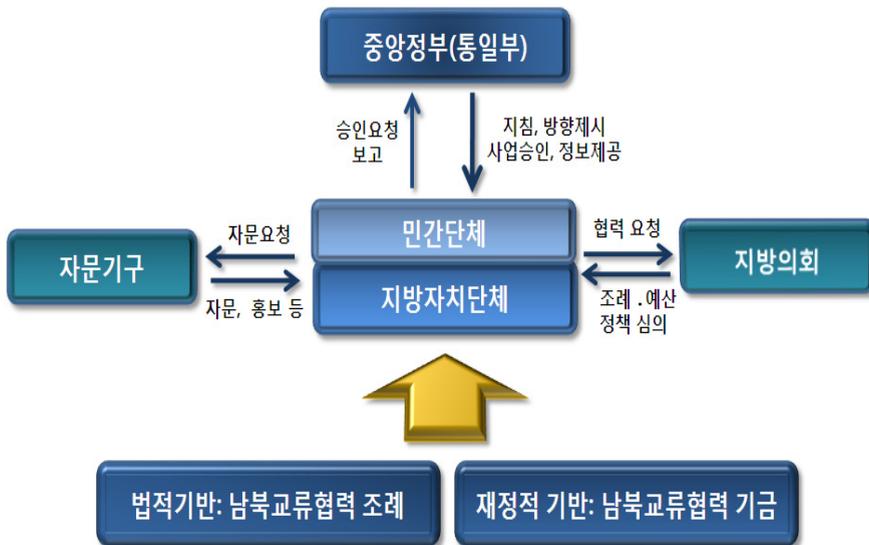
남북 교류·협력사업을 추진하려는 지자체는 준비단계에서 지방의회와 협조하여 남북교류협력에 관한 조례를 제정하기도 하며, 재정적 뒷받침을 위하여 기금을 설치하기도 한다. 또한 ‘남북교류협력위원회’ 또는 ‘남북 교류·협력사업추진위원회’ 등의 기구를 구성·운영하기도 하는데, 이 기구는 민-관 협력기구로서 통상 지

자체장을 위원장으로 하며, 사업의 심의 및 자문을 수행하는 역할과 지방 주민에 대한 홍보기능을 수행한다. 한편 정부와 지자체들은 지자체 상호간 협력과 정보공유 및 정부와의 협조체제를 강화하기 위해 지난 2006년 ‘지자체남북교류협의회’를 구성하였다.

사업에 대한 계획이 완료되고 북측도 남측의 사업의사에 대해 긍정적인 입장을 표명하면 지자체와 협력한 민간단체는 최종 의결된 사업계획서를 기초로 하여 통일부에 사업승인 신청을 한다. 2003년까지는 통일부 심사에 앞서 행정자치부의 사전 심사가 있었으나, 2003년 이후 통일부 심사로 일원화 되었다. 사업승인 신청과 동시에 남북교류협력기금 지원 신청도 한다.

통일부는 민간단체가 신청한 사업에 대해 ‘남북교류협력법’에 의거하여 심사하고 승인 여부를 최종 결정하며, 동시에 기금의 지원 여부도 결정한다. 통일부로부터 남북 교류·협력사업을 최종 승인받은 민간단체는 지자체와 공동으로 남북 교류·협력사업을 추진하며, 사업 완료 후 추진결과 및 성과를 통일부에 보고한다. 지금까지 살펴본 지자체 남북 교류·협력사업의 상호작용체계를 도식화하면 다음과 같다.

<그림 4> 지자체 남북 교류·협력사업 상호작용체계



나. 주요 정보 및 자원의 흐름

남북 교류·협력사업 시행 초기 단계에 대부분의 지자체들은 사업을 추진한다는 의욕은 있었지만 실제로 어떤 사업을 어떻게 추진해야 할 지 명확히 인식하지 못했다. 남북 교류·협력사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 교류대상 지역에 관한 정보, 대북창구의 선정에 필요한 정보, 추진절차에 대한 정보, 재정지원에 관한 정보 등 많은 정보를 필요로 하였다. 그러나 현실적으로 지자체는 이러한 정보가 없었으며, 자체적으로 수집할 능력이 없었다고 볼 수 있다.

특히 지자체들은 누구 또는 어떤 단체를 통해 북한과 접촉하여 자신들의 사업 의지를 타진할 지도 알지 못하였다. 그때까지만 해도 남북한 관련 업무는 중앙정부가 거의 독점하였기 때문이다. 결국 지자체들은 사업을 추진하기 위해 북한과의 접촉·교류경험이 있는 개인과 국내외 사업체 또는 연구단체 등에 그 중재역할을 의뢰할 수밖에 없는데, 이 과정에서 여러 문제점이 나타나기도 했다. 가령, 많은 경비가 소요되는 것은 물론 협의과정에서 아무런 결과도 얻어내지 못하는 경우도 발생하였으며, 극한 경우 지자체가 북한을 잘 알고 있다는 개인 또는 단체에게 사기를 당하는 경우도 발생하기도 했다. 당시 이러한 문제점이 발생했던 일차적인 이유는 대북 접촉창구를 확보하지 못했음에도 불구하고 지자체들이 사업을 무리하게 추진하려는데 있었다.

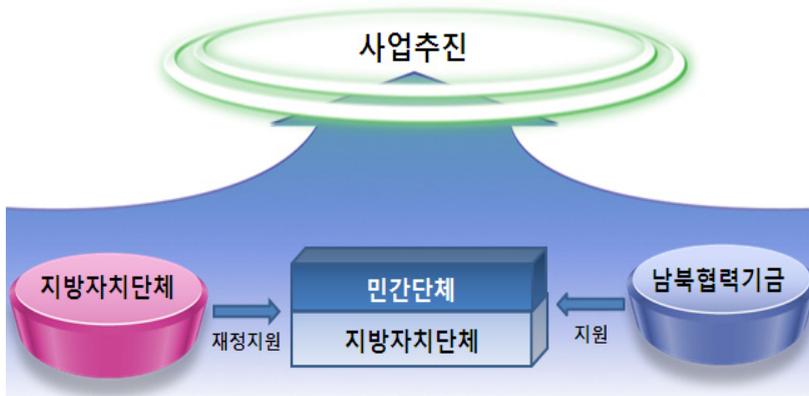
이후 남북 교류·협력사업이 점차 활성화되면서 지자체의 정보수집 능력도 확대되었다. 특히 2003년 이후 지자체가 직접 남북 교류·협력사업을 수행하지 못하고 민간단체를 통해서만 사업이 가능하다는 정부의 방침이 정해진 이후 상황은 변하였다. 지자체에 대한 협력사업자 불승인 조치로 인해 지자체는 사업 경험이 많은 민간단체와 연합할 수밖에 없었으며, 이 결과 민간단체를 통해 점차 사업에 대한 노하우를 배우게 되었다.

민간단체들은 지자체와 협력하여 남북 교류·협력사업을 추진하게 되면서 대북 접촉창구 역할만 담당하는 것이 아니라, 그동안 북한과 교류협력하면서 축적했던 정보를 공유하였다. 이들 민간단체는 북한 대남사업의 전략, 북한의 대남창구 현황 등 중요한 정보는 물론 북한 인사와의 협상과정에서 유의해야 할 사항 등 세세한 사항까지도 공유하였다. 그 결과 현재 많은 지자체들은 독자적으로 남북 교류·협력사업을 추진할 정도로 많은 정보와 역량을 축적해 놓고 있다. 특히 강원도, 전라남도, 제주도 등 지자체가 자체적으로 민간단체를 설립하여 사업을 추진하고 있는 곳은 독자적으로 사업을 추진할 수 있을 만큼 다양한 정보를 축적하고 사업

역량을 갖추고 있다.

한편, 사업에 대한 정보 확보 못지않게 남북협력기금 지원에 대한 문제 또한 지자체에게는 중요한 문제이다. 현재 사업 추진에 필요한 경비는 주로 지자체 예산과 남북협력기금에서 충당되고 있는 실정이며, 기금지원은 매칭펀드(Matching Fund) 방식으로 지원하고 있다. 즉, 사업에 대해 기금에서 중앙정부가 일정 부분을 지원하고 일정 부분은 지자체에서 담당하는 형식이다. 물론 지자체 정부로부터 지원을 받아 사업을 추진하는 주체는 형식상 민간단체이다. 이밖에 소규모의 기업 후원 또는 기타 재원 등이 있으나 큰 비중을 차지하지는 않는다. 지자체 남북 교류·협력사업의 자원의 흐름을 보면 다음의 <그림 5>와 같다.

<그림 5> 지자체 남북 교류·협력사업 자원 흐름도



3. 네트워크 구조 분석

가. 권력구조의 특성

지자체 남북 교류·협력사업 시행 초기 관련 정책행위자 간의 권력구조는 정부를 중심으로 한 수직적 형태를 띠고 있었다. 당시 사업의 추진체계를 보면 모든 사업이 중앙정부의 승인 하에 추진되었기 때문에 중앙정부의 결정이 그만큼 중요시 되었다. 당시 지자체가 사업을 추진하기 위해서는 일차적으로 행정자치부에 설치되어 있는 「지자체 남북 교류·협력사업 심사위원회」의 승인을 받아야 하며, 이후 통일부로부터 최종 승인을 받아야 했다.

당시 교류협력사업이 추진되기 위해서는 원칙적으로 5가지 요건을 충족해야 했다. 즉, 교류·협력사업은 ① 민족의 동질성 회복과 ② 남북관계 개선에 기여

하여야 하며, ③ 이미 추진되고 있는 사업에 영향을 미치지 않아야 하는 동시에 ④ 영리목적 추구 및 과도한 대가 지불이 없어야 한다. 마지막으로 ⑤사업의 실현가능성과 타당성이 있어야 한다. 사업을 추진하는 지자체의 입장에서 볼 때 모두 충족시키기에 쉽지 않은 기준이다. 이 결과 사업 승인을 역시 그리 높지 않았는데, 2000년부터 2001년 8월까지 16개 지자체가 31건의 사업에 대해 승인 신청을 하였는데, 이중 19건만이 승인을 받았으며 나머지 16건은 승인되지 않았다.¹⁷

그런데 현재 지방 차원에서 추진되고 있는 남북 교류·협력사업 정책행위자 간의 권력구조를 보면 당시와 비교해서 훨씬 수평적인 형태를 띠고 있음을 알 수 있다. 즉, 중앙정부와 지자체의 관계가 수직적인 형태에서 수평적으로 변화였으며, 지자체와 민간단체, 중앙정부와 민간단체의 권력구조도 수평적인 형태를 띠고 있다. 정부와 지자체의 관계가 수직적 형태에서 수평적 형태로 바뀐 것은 지자체에 대한 협력사업자 승인 불허 방침에 기인한다. 2003년 이전만 해도 정부는 지자체를 남북 교류·협력사업자로 인정하는 대신, 사업 추진 지침을 마련하고 사업을 심사·승인하는 등 실질적인 조정·통제기능을 수행하였다. 이에 따라 지자체는 정부의 지침에 따라야 했으며 승인 기준을 준수하여야만 했다.

그러나 2003년 이후 정부가 지자체에 대한 협력사업자 승인 불허 방침을 정하면서 사업에 대한 승인·통제권도 사실상 없어진 것이다. 결국 정책행위자 간의 권력구조가 수평적 형태로 변한 것은 정부와 지자체간 관계를 재정립하려는 정부와 지자체의 노력에 의한 것이 아니라, 단지 정부 정책영역의 축소에 의한 것이라고 보는 것이 타당하다.

한편, 현재 네트워크 구조를 보면 사업 초기와 비교해서 훨씬 많은 행위자가 참여하며, 그 관계 또한 동태적이라는 것을 알 수 있다. 사업 초기 네트워크 구조는 비교적 단순한 연계형태였다. 당시 행위자는 지자체와 정부로 한정되었으며, 지자체는 사업을 추진하는 주체로서 기능을 담당하였고, 정부는 사업을 승인하는 한정적인 역할을 담당하였다. 그러나 현 추진체계에서는 여러 공식적·비공식적 행위자가 복잡하고 동태적인 연계를 형성하고 있다. 통일부를 중심으로 한 중앙정부와 지자체, 지자체에서 남북 교류·협력사업을 추진하기 위한 기구로 설립한 남북교류협력위원회, 주민대표기관으로서의 지방의회, 민간단체, 민간기업과 교육연구기관, 언론기관에 이르는 다양한 행위자가 네트워크를 구축하고 상호 다층적 관계를

¹⁷ 양현모, 『지자체의 바람직한 남북교류협력사업 추진방안』 (서울: 한국행정연구원, 2001), p. 67.

형성하고 있다.

나. 네트워크의 개방성 정도

앞서 언급한 바와 같이 지방 차원에서 추진되고 있는 남북 교류·협력사업의 추진과정에서는 많은 행위자가 참여하고 있으며, 이들은 사업추진에 직접 참여하기도 하며 부분적으로 정보를 제공하거나 재정지원을 하기도 한다. 그러나 이러한 이유로 지자체 남북 교류·협력사업 정책행위자 간의 네트워크가 개방적인 형태를 띠고 있다고는 볼 수 없다.

그 이유로는 첫째, 지자체들이 남북 교류·협력사업을 추진하는 과정에 여러 제한과 어려움이 있기 때문이다. 현행법과 규정에 따르면 모든 지자체들은 민간단체와 협력하여 사업을 추진할 수 있다. 즉, 지자체의 사업 추진에 관한 제한 규정은 없지만, 현실적으로 많은 제약이 있기 때문에 사업을 추진하는 지자체는 일부 광역자치단체에 한정되며, 대부분의 기초자치단체는 재정적 부담, 정보력 부족 등 여러 이유로 해서 남북 교류·협력사업을 적극적으로 추진하지 못하고 있다.

민간단체들의 참여가 아직까지 활발하지 못하다는 점이 지자체 남북 교류·협력사업의 정책행위자 간의 네트워크가 개방적이지 못한 두 번째 이유이다. 현재 많은 민간단체들이 북한·통일문제에 관해 활동하고 있으나, 지자체가 주도하는 남북 교류·협력사업 정책과정 전반에 참여하는 민간단체는 그리 많지 않다. 현재 지자체와 공동으로 남북 교류·협력사업을 추진하고 있는 민간단체는 약 15개 정도인데, 이 중 대부분은 지자체에서 사업을 위해 인위적으로 설립한 단체이며, 기존에 활동하던 단체로는 ‘우리민족서로돕기운동본부’, ‘우리겨레하나되기운동본부’ 등 극히 일부 단체에 불과하다.

이들 민간단체들이 사업에 참여하기 위해서는 지자체의 심사를 거쳐 공동사업자로서의 위탁계약을 체결한 경우에만 가능하다. 민간단체들이 사업에 참여하기 위해서는 우선 사업신청서를 지자체에 제출하여야 하며, 지자체는 이들 민간단체의 정보력, 사업추진력, 활동실적 등을 고려하여 민간단체를 선정한다. 결국 이러한 과정을 거치면 대부분의 민간단체들은 제외되고 경험이 많은 몇 개의 대형 단체만이 사업에 참여하는 결과를 낳게 된다.

V. 지자체 남북 교류·협력사업 정책네트워크 발전방안

1. 정책행위자간 갈등 요인 및 정책네트워크의 문제점

남북 지자체간 교류·협력사업의 활성화는 남북 교류의 다양화를 실현할 수 있으며, 교류의 지속성을 유지시켜 궁극적으로 북한사회의 개혁·개방을 유도할 수 있다는 장점이 있다. 이명박 정부 출범 이후 정부 차원의 남북관계가 급속히 냉각되어 대화가 단절되고 있음에도 불구하고 지방 차원에서는 남북 대화의 끈이 이어지고 있는 것도 이러한 기대감이 있기 때문이다.¹⁸

그러나 이같은 효과는 사업의 주체가 되는 남한의 지자체가 합리적인 계획 하에 사업을 추진할 경우에 한해 기대할 수 있다. 특히 지자체 남북교류·협력사업의 성공적인 수행의 필수적 조건은 주요 정책행위자인 지자체와 중앙정부 그리고 민간단체 상호 간의 협력체제 구축이다. 그러나 지자체 남북 교류·협력사업의 정책네트워크를 분석한 결과 정책행위자 간의 정책목표와 입장이 다소 상이하어 향후 갈등이 발생할 가능성이 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 통일부의 경우 지자체들이 경쟁적으로 남북 교류·협력 사업을 추진할 경우 이에 따른 부작용이 나타날 수 있으며, 북한에 대해 정부가 전략적으로 대응하기도 어렵다는 점에서 지자체들이 앞 다투어 남북 교류·협력 사업을 추진하는 것에 대해 부정적인 입장이다. 반면, 지자체의 경우 단체장의 당적 또는 중앙정부의 대북정책의 방향과 관계없이 대부분 남북 교류·협력사업에 적극적인 입장을 취하고 있다. 따라서 이들 지자체들은 통일부의 입장에 반대하고 있다. 정부와 지자체간 큰 갈등이 지금 당장은 없다 하더라도 지자체는 현재와 같은 방식이 아닌 지자체가 직접 사업을 추진할 수 있도록 하는 개선안이 마련되어야 한다는 입장이다. 또한 지자체가 추진하는 남북 교류·협력사업에 중앙정부는 좀 더 적극적인 자세로 지원해야 한다고 주장하고 있다.

한편, 지자체와 민간단체 간에도 의견 차이가 존재하며, 특히 네트워크 구조의 폐쇄성으로 인해 일부 민간단체들만이 여러 사업에 중복적으로 참여하는 문제점이 있다. 이로 인해 다른 민간단체의 참여를 제한하는 결과를 낳게 되며, 이 경우 사업의 효율성과 효과성에는 물론 그 공정성에도 문제가 제기될 가능성

¹⁸ 남북 당국간 대화가 중단된 상황에서, 지자체의 남북 교류·협력은 일정부분 지속되고 있다. 2008년 5월 31일 김문수 경기지사를 포함한 170여명의 경기도 대표단이 방북하여 개성시 개풍동에 있는 양묘장 준공식에 참석하였다. 또한 강원도 관계자는 2009년 2월 18일 평양을 방문하여 북측 민화협과 경제교류 확대 방안을 논의하고 공동사업에 관한 합의를 체결하였다.

이 있다.

이외에도 정책행위자 간 상호작용 시스템 미비를 문제점으로 지적할 수 있다. 지자체 남북 교류·협력사업의 행위자 간 상호작용이 활발히 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 가장 밀접한 상호작용을 해야 하는 행위자가 정부와 지자체인데, 정부는 지자체를 대신해서 사업을 추진하는 민간단체에게 재정적 지원을 하고 이를 사후 평가하는 것 이외에 특별한 기능을 담당하지 않고 있다. 지자체와 민간단체 간 상호작용을 보더라도 일부 사례를 제외하고는 활성화된 네트워크를 구축하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 정부와 지자체, 지자체 상호 간 정책조정과 정보교환을 위해 설치한 ‘지자체남북교류실무협의회’가 사실상 제 역할을 수행하지 못하고 있는 점이 이러한 주장을 뒷받침하고 있다.

따라서 정책행위자 간의 상호작용이 활성화되기 위해 무엇보다도 필요한 것은 전체적인 네트워크가 안정화되고, 행위자 네트워크를 원활하게 조정하는 것이다. 대북·통일정책 네트워크의 조정기제가 작동되기 위해서는 중심적 행위자가 전체 네트워크를 관리하고 각 행위자 간의 분쟁을 해결할 수 있는 능력이 필요한데, 이러한 조정기제로서 무엇보다도 통일부 역할의 활성화가 더욱 요구된다. 즉, 통일부가 다른 부처들은 물론 지자체와 민간 행위자들의 서로 다른 요구들을 효율적이고 공평하게 조정·관리함으로써 바람직한 정책네트워크로 유도하는 역할을 할 필요가 있다.

2. 지자체 남북 교류·협력사업 정책네트워크 발전방안

현재 정부는 지자체 남북 교류·협력사업의 중요성을 간과하고 있을 뿐만 아니라 지원과 조정 역할도 축소하고 있다. 특히 정부는 지자체를 남북 교류·협력사업을 추진할 수 있는 사업자로 승인하지 않고 있어, 사실상 지자체들이 독자적으로 사업을 추진하지 못하게 하고 있다. 이 결과 지자체는 실질적으로 남북 교류·협력사업을 계획하고 예산을 지출하면서도 공식적으로는 민간단체의 명칭으로 사업을 추진하고 있는 실정이다. 즉, 지역주민의 세금을 바탕으로 추진되는 지자체의 사업이 민간의 사업으로 포장되어 추진되는 모순이 발생하고 있는 것이다. 이 과정에서 지자체와 민간단체와의 갈등이 발생하기도 하며, 법과 원칙에 따라 투명하게 추진되어야 할 대북사업이 실적 위주로 무리하게 추진되는 경우도 없지 않다.

정부는 지자체를 남북 교류·협력사업의 주체로 인정하지 않고 있는 이유로 사업

의 조정·통제의 어려움, 북한에 대한 전략적 대응의 어려움 등을 들고 있다. 또한 지자체들이 ‘지방정부’의 자격으로 사업을 추진할 경우 북한이 이를 거부할 가능성이 많다는 점도 이유로 들고 있다.¹⁹ 그러나 이러한 이유보다는 아직도 정부는 대북·통일정책을 정부가 주도하여야 한다고 생각하는 경향이 크기 때문이라 할 수 있다. 이러한 문제인식을 바탕으로 정부와 지자체 정책네트워크 활성화를 위한 몇 가지 대안을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 정부는 지자체가 독자적으로 남북 교류·협력사업을 추진할 수 있도록 지원체계를 개선할 필요가 있다. 정부는 대북·통일문제가 중앙정부만의 과제이며 지자체가 주체가 되어 전면에 나서는 것은 곤란하다는 인식을 바꿀 필요가 있다. 정부는 지자체가 추진하는 남북 교류·협력사업을 지원하고 후원하여 지자체가 남북 교류의 활성화는 물론 남북한 통합과 통일의 당위성을 전달하는 주체로서의 역할을 수행할 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다.

일부 지자체들이 남북 교류·협력사업에 적극적인 태도를 취하는 데에는 자치단체장의 정치력 강화 등 다른 목적이 있다하더라도 정부는 지자체가 남북 교류·협력의 주체로서 역할을 수행할 수 있도록 적극적으로 지원체계를 확대할 필요가 있다. 정부는 남북한 통합과 통일시대를 준비해 가는 과정에서 남북한 지자체 교류를 통해 주민간 직접 접촉면을 확대하고 이를 통해 통합의 기틀을 마련할 수 있다는 전략적 면에서 지자체의 역할을 확대해 나가야 한다.

둘째, ‘지자체남북교류실무협의회’의 활성화가 시급하다. 언급한 바와 같이 2006년 지자체 남북 교류·협력사업의 활성화를 위해 정부가 16개 광역자치단체 및 민간전문가가 참여하는 협의회를 구성하였다. 그러나 지금까지 그 활동실적은 매우 미미한 실정이다. 지자체가 각 지역의 특성과 환경에 맞는 사업을 발굴, 추진한다 하더라도 일정부분 사업내용이나 북한 지역의 중복현상이 발생할 수밖에 없다. 따라서 지자체의 남북 교류·협력사업의 효율성을 제고하기 위해서는 사업 방식 및 내용에 대한 조정이 필요하며, 지자체 간의 정보공유 및 네트워크 연계를 통해 이러한 문제를 해결하는 노력이 필요하다.

셋째, 지자체가 독자적으로 추진하는 사업이지만 중앙정부의 중재와 종합적 계

¹⁹ 일부 지자체의 담당자들도 지자체가 직접 사업을 추진할 경우 북한 당국이 사업을 거부할 것이라는 주장에 동의하고 있다. 그러나 2003년 이전 지자체가 직접 사업을 추진할 당시 북한이 이를 거부하지 않고 사업이 순조롭게 추진되었다는 사실을 볼 때 이러한 주장은 설득력이 없다. 즉, 현재와 달리 모든 지자체가 직접 사업을 추진할 경우 북한도 이를 모두 거부할 수는 없을 것이다.

확하에 사업을 추진할 필요가 있다. 분단국의 지방간 교류는 지방의 주도하에 진행되지만 독단적이며 무질서하게 추진되는 것이 아니라, 정부의 중재와 협조를 바탕으로 추진되어야 한다. 특히, 종전의 대북지원이나 일회성의 사회문화 교류를 벗어나, 향후 한반도 통일시대를 준비해 가는 과정에서 중장기적 사업추진이 요구되는데 이 경우 중앙정부의 종합적 계획을 바탕으로 한 전략적 접근이 요구된다.

넷째, 지자체간 상호협력 및 정보교환을 강화하기 위한 협의체를 형성하고 이를 상시적으로 운영할 필요가 있다. 지자체, 지자체 연구원, 민간단체, 유관단체 등 사업주체들의 네트워크 연계를 강화하여, 자율적으로 정기모임 및 워크숍을 개최하여 상호 사업내용 및 정보를 교환하는 것이 중요하다. 이 경우 중앙정부는 재정적 지원이나 후원을 통해 이러한 ‘정보교환의 장’이 활성화 될 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 주목할 만한 사례로 지난 2009년 3월에 경기도와 강원도가 공동주최한 “남북협력사업 지자체 워크숍”을 들 수 있다. 이 워크숍에는 중앙부처(통일부, 국정원), 지자체(13개 광역단체, 3개 기초단체), 지자체 연구원, 대북지원민간단체, 유관단체 등 실질적인 사업주체들이 한 자리에 모여 사업사례 발표를 통해 상호 정보를 공유하고 향후 사업방향을 논의하는 자리를 가졌다. 이같이 행위자간 협력네트워크 강화를 위한 협의체 및 모임이 정기적이며 상시적으로 개최될 수 있도록 제도화 할 필요가 있다.

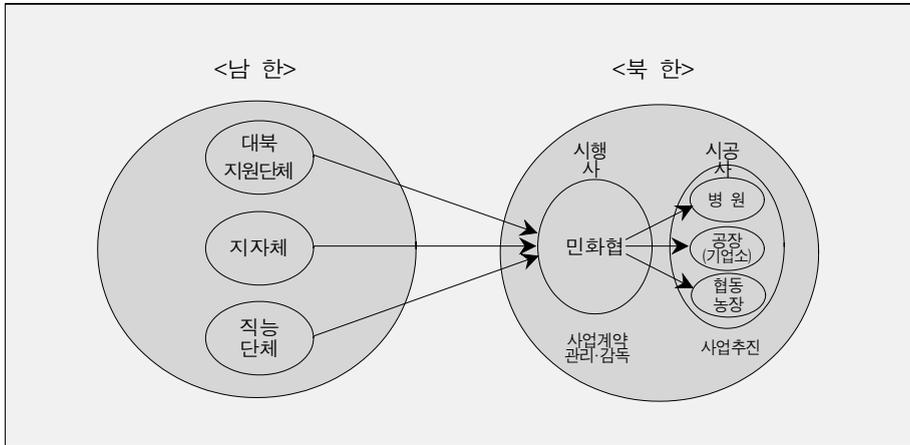
3. 남북한 네트워크 연계를 통한 접촉면 확대

지금까지 지자체의 남북 교류·협력사업과 관련하여 국내 행위자간 정책네트워크를 살펴보았다. 국내 행위자간 정책네트워크 활성화와 더불어 중요하게 고려해야 할 것은 향후 지자체의 남북 교류·협력사업의 지속성과 효과성을 제고하기 위해 남북한 지자체 간의 네트워크 연계를 통해 접촉면을 확대하는 방안을 강구하는 것이다.

즉, 네트워크 구조로 볼 때 단순히 북한을 블랙박스로 간주한 기존의 인식으로부터 벗어나, 북한당국(통전부) 뒤에 있는 행위자들을 발굴하고 이들간 접촉면을 확대할 필요가 있다. 현재 지자체의 남북 교류·협력사업의 채널은 북한의 민화협이나 민경련, 명승지개발총국 등을 통해 주로 이루어지고 있다. 그런데 민화협은 철저히 통전부 소속의 인력으로 구성되어 있다. 민경련은 내각 소속이지만 이는 위장단체라 할 수 있으며, 명승지개발총국 역시 관광총국 산하 기관이지만 실질적인 대남정책이나 남북관계 사안을 결정할 권한은 거의 없고 통전부가 일방적으로

지시하는 체계이다.²⁰ 따라서 북한의 통전부가 사전에 시나리오를 만들고, 민화협·민경련·명승지개발총국 등이 이를 바탕으로 남한 행위자들과 접촉하여 사업계약을 체결하며, 그 이하 개별기관이나 사업장은 체결된 계약대로 단순히 사업을 시공하는 구조라 할 수 있다(그림 6 참조).²¹

<그림 6> 남북한 민간분야의 접촉형태(북한의 시행사와 시공사 관계)



이러한 현행방식으로는 북측의 다양한 행위자들과 접촉하여 교류의 폭을 넓히는데 분명한 한계가 있다. 남측의 대북지원물자를 전달하는 방식은 접촉점이 한정될 수밖에 없으며, 이러한 물자 역시 북한 당국에 의해 조정되기 때문에 투명성과 효율성을 담보할 수 없는 문제가 발생한다. 이러한 차원에서 남북한 네트워크 연계강화는 상당한 유용성이 있다. 즉, 북한 당국의 일원화된 창구가 아닌 북한의 다양한 행위자들을 발굴, 접촉하여 남북한 행위자간 네트워크를 활성화함으로써 사업의 효과성을 제고함은 물론 남북한 상호 이질감을 극복할 수 있는 것이다. 이는 전략적으로 지자체의 지역간 교류협력 추진을 통해 지금까지 존재하지 않았던 북한 사회 내부의 동맹세력을 확보할 수 있다는 의미가 있다.²²

이같이 남북 교류협력 방식의 변화를 통해 행위자의 다양성을 제고할 수 있는 구체적인 방안으로, 최근 경기도와 우리민족서로돕기운동이 공동으로 주관한 평

²⁰ 장00(북한 통전부 소속 고위급 탈북자), 통일연구원 원내 자문회의, 2008년 8월 26일.

²¹ 최진욱·임순희·강동완, 『북한의 국가-사회관계와 통일정책 거버넌스』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 105.

²² 최용환, “남북교류의 구조적 특징과 지자체의 역할,” 『북한연구학회보』 제11권 1호 (2007), p. 4.

양시 강남군 당곡리 농촌현대화사업 사례를 들 수 있다. 이 사업은 기존의 특정 분야 지원에 치중하던 방식에서 벗어나, 특정지역을 중심으로 여러 분야의 패키지 지원을 통해 사업의 효율성을 제고한 사례이다. 즉, 벼농사시범사업을 계기로 온실설치·농로포장·주택개보수·육아원·진료소·학교보수 등 여러 가지 사업으로 확장하면서 다양한 행위자의 참여를 유도하였다. 이같은 과정을 통해 남북 주민간 직접접촉이 확대될 수 있었으며, 북한 주민이 직접 농기계를 운영하고 선진 기술을 습득하는 과정에서 대남인식이 변화되는 긍정적 효과가 있었다고 평가할 수 있다.

4. 남북 교류·협력사업의 지속성: 개발협력으로의 전환을 통한 중장기 사업 추진

지자체의 남북 교류·협력사업의 초기에는 단순한 물자지원 방식과 일회성·이벤트성 위주의 사회문화 교류협력이 주로 이루어졌다. 무엇보다 지금까지의 지자체 남북 교류·협력사업은 주로 ‘지자체간 교류협력 기반 조성기’에 해당하는 물자지원 및 일회성 교류방식의 사업이었다고 볼 수 있다(다음 <그림 7> 참조).

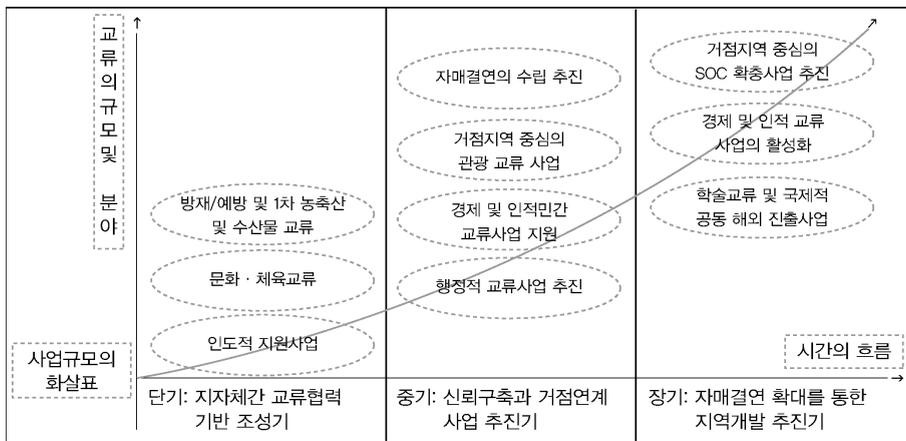
그런데 대북정책의 기초가 변화하고 남북 교류협력 추진환경이 변화됨에 따라 지자체의 남북 교류·협력사업은 이제 단순물자지원 방식으로는 정부를 설득할 수 없으며 무엇보다 지역주민의 정책지지를 받기 어려운 실정이다. 이제 대북지원 방식이 전반적으로 인도적 지원에서 개발지원으로의 전환이 요구됨에 따라 지자체 대북지원 역시 기존의 물자지원 방식에서 벗어나, 중장기적인 북한 개발지원으로 사업방식을 전환해 나갈 필요가 있다. 특히, 지자체의 남북 교류·협력사업은 정부의 대북정책 기초에 영향을 받을 수밖에 없는데, 향후 이명박 정부가 추진할 비핵·개방·3000 구상은 북한의 경제, 사회 개발을 목적으로 하는 개발지원의 성격이 강하다는 점을 고려할 필요가 있다. 이를 위해 기존의 프로젝트 방식의 지원이 아닌 지자체별 프로그램 방식을 통해 남북한 지자체간 협력과 시너지 효과를 제고해야 한다.²³

한편, 중앙정부 역시 민간단체 및 지자체와 적극 협력하여 중소기업의 대북 인

²³ 프로젝트 방식의 지원은 특정 활동을 중심으로 전문가의 파견과 기자재 제공, 학교건설, 도로정비 등 사람과 물건, 서비스를 통하는 방식이 주를 이루며, 일정한 목적, 기간, 예산, 조직 등에 기초한다. 프로그램 방식 지원은 어떤 특정 부문에 관한 전반적인 정책 또는 개발전략 등 보다 포괄적 목표에 대한 쌍무적 합의에 기초한다. 이에 대한 상세한 논의는 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조』(서울: 해남, 2007), pp. 88, 93참조.

도·개발지원성 사업에 어떠한 것이 있는지, 어떻게 사업이 진행될 수 있는지에 대해 적극 협력해야 한다. 이러한 중소규모의 인도·개발지원성 사업은 궁극적으로 그 지속성과 효과성에 의문이 있는 것은 사실이나, 상호 신뢰구축, 경험 축적, 북한 실태 파악 등의 목적에서 얼마든지 가치 있는 사업이다. 이러한 사업이 잘 진행되어야 언젠가 정부간 관계에 의해 대규모 인도·개발지원 협력 사업이 진행될 때 순조로울 수 있을 것이다.²⁴

<그림 7> 지자체의 남북 교류·협력관련 단계별 추진전략



출처: 황지욱, “델파이기법을 활용한 남북한 지자체의 교류·협력 전망과 접경지역의 기능변화,” 『국토계획』 제39권 1호 (2004), p. 161.

아울러 지난 2005년 이후 개발지원에 대한 인식이 확대되면서 병원현대화나 농촌현대화 그리고 의약품공장 등의 지원이 추진되었다. 그런데 이같은 하드웨어식 지원사업은 외형상 건물은 존재하지만, 실제로 이를 가동할 수 있는 원료가 지속적으로 공급되지 못한다는 한계가 있다. 따라서 지자체가 추진해야 할 바람직한 남북 교류·협력 사업의 방향은 단기적으로는 북한의 실질적 수요가 요청되는 인도적 지원사업을 추진하되, 점차 북한 스스로 자생력을 제고할 수 있는 개발협력 사업으로 전환하는 것이 필요하다. 특히, 어느 한쪽의 일방적인 지원과 수혜의 관점이 아니라 남북한 주민 모두의 윈-윈(WIN-WIN) 효과를 극대화할 수 있는 사업방식이 이루어져야 한다. 이를 위해 현재의 하드웨어를 운영할 수 있는 경제협

²⁴ 박형중, “대북지원과 대북정책,” 『북핵문제의 해결 방향과 북한체제의 변화 전망』 (서울: 통일연구원 학술회의총서 09-01, 2009), pp. 79-80.

력사업을 모색하는 것도 한 방안일 수 있다. 대북지원단체의 경우 경제협력 사업을 할 수 있는 제약요건이 있지만, 지자체의 경우 지역기업의 다양한 참여를 통해 남북한 주민 모두의 상생을 위한 전략을 마련해야 한다.

VI. 결 론

지금까지 논의한 바와 같이 지자체의 남북 교류·협력사업 과정에서 발생할 수 있는 문제점으로는 정부와 지자체 간의 네트워크에서 갈등이 내재되어 있다는 점이다. 그 대표적인 예로 지자체 남북 교류·협력사업에 대해 정책행위자인 지자체와 정부와의 입장 차이가 크다는 점을 들 수 있다. 지자체들은 남북 교류·협력사업에 적극적인 입장을 취하고 있는 반면, 정부는 많은 지자체가 사업의 주체가 되어 경쟁적으로 남북 교류·협력사업을 추진하는 것에 대해 부정적인 입장이다. 지자체들은 남북 교류·협력사업자로 선정하여 지자체가 직접 사업을 추진할 수 있도록 하여야 한다고 요구하고 있다. 또한 지자체가 추진하는 남북 교류·협력사업에 정부가 좀 더 적극적인 자세를 보이고 이를 지원하여야 한다는 주장을 하고 있다.

이와 관련하여 지자체의 남북 교류·협력사업에 대한 정부의 입장 변화가 요구된다. 정부는 지자체가 추진하는 남북 교류·협력사업을 지원하고 후원하여 지자체가 남북교류의 활성화와 나아가 통일의 기반을 조성하는 주체로서의 역할을 활발히 수행하도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 지자체 역시 지역 차원의 다양한 행위자들의 참여를 확대하고 이들과의 시너지 효과를 제고해야 한다. 남북 교류·협력사업은 지자체, 즉 행정기관 단독으로만 추진할 경우 뜻하지 않은 관료제적 오류에 빠질 수도 있다. 따라서 행정기관과 민간단체가 상호 협력할 경우 그 효과를 배가시킬 수 있다.²⁵

지난 10년간의 남북관계를 새롭게 정립해 가는 남북관계 조정기를 지나면서 간과하지 말아야 할 것은 남북 교류·협력사업은 특정 행위자의 주도가 아닌 정부와 민간단체, 그리고 지자체의 협력체계를 통해 상호 시너지를 창출할 때 정책의 효과성과 효율성을 담보할 수 있다는 점이다. 우리 내부의 협력 네트워크가 긴밀히 연계되고, 이러한 형태가 다시 북한의 다양한 행위자와 연계되어 접촉면을 확대해

²⁵ 황병일, “강원도의 남북교류협력 추진사례,” 『한반도 평화체제 구축을 위한 남북 지자체간 교류협력』 (한스자이텔재단-강원도-통일문제연구협의회 공동학술회의, 2007.6.15), p. 3.

나갈 때 남북한 통합과 통일의 기반을 마련해 나갈 수 있다. 남북관계가 경색되고 남북한 당국의 갈등과 대립이 격화되고 있는 상황에서, 남북한을 연결하는 가교로서 지자체의 역할이 그 어느 때 보다 강조되고 있다. 지자체의 남북 교류·협력 사업의 활성화를 통해 한반도에 새로운 평화구조의 기반이 조성되기를 기대해 본다.

■ 접수: 4월 29일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 3일

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 강동완. “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구.” 『국제정치논총』 제48집 1호, 2008.
- _____. “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스” 『북한의 지속가능한 개발과 경제협력』. (평화재단 제25차 전문가포럼, 2008.9.30).
- 강동완·양현모. “대북 인도적 지원사업의 민관협력체계 개선방안.” 『정책연구』. 제161호 (2009 여름).
- 고성준. “제주도의 남북교류: 현황과 전망.” 남북협력제주도민운동본부. 『제주특별자치도의 국제-대북교류 협력 증진방안』. 제주: 온누리, 2007.
- 김국신 외. 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김수암 외. 『남북협력기금 평가 모델 개발(사회·인도분야)』. (통일부 용역과제, 2009).
- 김영운. “지방자치단체의 대북 교류·협력: 현황과 과제.” 『통일정책연구』. 14권 1호, 2005.
- 김영중. “정책결정제도의 변화가 정책네트워크형성에 미치는 영향에 관한 연구.” 『한국정책과학학회보』. 제10권 1호, 2006.
- 김정수. “지자체 대북교류협력의 현황과 추진방향.” 『한반도 평화체제 구축을 위한 남북 지자체간 교류협력』 (한스사이텔재단-강원도-통일문제연구협의회 공동학술회의, 2007.6.15).
- 김학성. “남북 지자체간 교류·협력의 효율적 추진방안.” 『동향과 논단』. 2007 겨울호.
- 류지성. “다원적 남북교류 활성화를 위한 지자체의 역할에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제37집, 2005.
- 박광기·박정란. “한국의 대북·통일정책 60년.” 『한국행정 60년: 법질서 및 대외정책』. 한국정책학회·한국행정연구원 공동학술세미나 발표자료집, 2008.
- 박종철. “대북포용정책과 상생공영정책의 비교.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박형중. “대북지원과 대북정책.” 『북핵문제의 해결 방향과 북한체제의 변화 전망』. 서울: 통일연구원 학술회의총서 09-01, 2009.

- _____. 『구호와 개발 그리고 원조』. 서울: 해남, 2007.
- 박호숙. 『정책결정과 정책집행』. 서울: 조명문화사, 2005.
- 손기웅 외. 『한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전방향』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 양문수. “북한에 대한 인도적 지원의 경제·사회적 효과,” 『동향과 전망』. No. 70, 2007.
- 양현모. 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』. 서울: 한국행정연구원, 2006.
- _____. “지자체 남북 교류·협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구.” 『통일연구』. 제6권 2호, 2002.
- 여인곤 외. 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이금순. 『대북지원민간단체의 남북교류협력 연구』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이교덕 외. 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 이수석. “이명박 정부의 대북정책 형성배경.” 2008 한국국제정치학회 추계학술회의 발표자료집. 2008. 10. 24.
- 이시형. “남북관계의 변화과정에서 지자체의 대북사업에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제48집, 2008.
- 이우영·최수영. 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』. 서울: 한국행정연구원, 2002.
- 이종무. “북한 개발지원에서의 민관협력 방안.” 한국국제보건의료재단 주최 세미나, 2008. 7. 28.
- 진행남. 『이명박 정부의 대북정책 변화와 지자체 남북교류의 특징 및 고제』. 제주: 제주평화연구원, 2008.
- 주성수. 『한국 민주주의와 시민참여』. 서울: 아르케, 2007.
- 채경석. “남북한 지자체의 교류협력에 관한 탐색연구.” 『정치·정보연구』 제7권 2호, 2004.
- 최대석. “긴급구호에서 개발지원으로: 국내 NGO의 지원경험과 향후과제.” 『북한연구학회보』. 제10권 1호, 2006.
- _____. “인도적 대북지원의 과거, 현재 그리고 미래: 국내 NGO의 지원경험과 향후과제.” 『한반도 평화와 통일미래』. 민화협·북민협 공동주최 국제학술회의, 2008. 10. 23.
- 최용환. “남북교류의 구조적 특징과 지자체의 역할.” 『북한연구학회보』. 제11권 1호, 2007.
- 최진욱·김학성. 『남북한 지자체간 교류·협력 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 최진욱·임순희·강동원. 『북한의 국가-사회관계와 통일정책 거버넌스』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 통일부. 『남북관계 현황과 대북정책 추진방향』. 2008.
- 황병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 황병일. “강원도의 남북교류협력 추진사례,” 『한반도 평화체제 구축을 위한 남북 지자체간 교류협력』. (한스사이텔재단-강원도-통일문제연구협의회 공동학술회의, 2007.6.15).
- Atkinson, M. and Coleman, W. “Policy networks, policy communities and the problems of governance. Governance.” *An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 5, No. 2(2005).
- Bloom-Hansen, Jens. “A ‘New Institutional’ Perspective on Policy Networks.” *Public Administration* 75(winter), 2005.

- Jordan, G. & K. Schubert. "A Preliminary ordering of policy network labels." *European Journal of Political Research*, 21, 1992.
- Kenis, Patrick & Schneider, Volker. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox" in Berned Marin and Renate Mayntz(eds.), *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1991.
- Marsh, David & Rhodes, R.A.W. *Policy Network in British Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham Philadelphia: Open University Press, 1997.

Abstract

**Plans to Assess and Develop Inter-Korean Exchanges and
 Cooperative Projects by Local Governments:
 Focus on the Relationship of the Involved Actors through
 Policy Network Analysis**

Hyun-Mo Yang & Dong-Wan Kang

This year marks the tenth anniversary of inter-Korean exchanges and cooperative projects which started with Jeju Province's offering of tangerines to North Korea in 1999. Since the historic inter-Korean summit in 2000, the local governments have carried out inter-Korean exchanges and cooperative projects, playing a crucial role in exchanges and cooperation for the past decade. This study aims at comprehensively analyzing the achievements and problems of the local governments' exchanges and cooperative projects over the past decade and makes some suggestions for the improvement of the projects. The study focuses on establishing mutual cooperative plans with emphasis on the relationship of the involved actors through policy network analysis. That is, under the premise that the effect of policy would be different in accordance with the policy goals, the stances of the involved actors who participate in inter-Korean exchanges and cooperative projects by local governments, their interaction patterns, and the structural features of their network, the study examines conflicting factors and problems and present plans to further develop the projects.

Key Words: inter-Korean local governments, cooperation between North and South Korea, policy network, governance, aid to North Korea

국제사회 M&E 제도의 남북협력기금 적용 방안과 과제

임 을 출*

- | | |
|--|------------------|
| I. 서론 | IV. 남북협력기금에의 M&E |
| II. M&E의 주요 개념 및 제도화 | 적용 방안 |
| III. 효과성 제고와 M&E 사례:
쟁점과 과제 그리고 시사점 | V. 결론 |

국문요약

최근 북핵 문제가 답보 상태를 보이고 있지만 향후 비핵화가 진전될 경우 기금수요가 크게 증대할 것이고, 이때를 대비한 보다 효과적인 기금 활용을 위한 모니터링 및 평가(M&E) 시스템에 대한 담론 형성과 점진적 제도화가 필요하다. 특히 국제사회의 재원조달까지 고려할 경우 국제 표준에 부합하는 평가시스템 수립은 필수적인 과제일 것이다. 이때 결국 초점은 국제사회의 모범관행(best practices)과 남북관계 특수성에 부합하는 새로운 모니터링 및 평가 시스템 개발에 맞춰질 것이다. 이 시스템의 점진적 도입을 통해 투명성을 높이고, 사업의 성과를 제고시켜야 한다.

이 글은 남북협력기금 지원 사업 중 특히 남북협력계정의 남북경제협력사업과 용자지원 사업에 적절한 시사점과 평가방법을 제시해 줄 수 있는 적절한 국제사회의 평가 모범사례에 대한 비교분석에 초점을 맞췄다. 이 검토를 통해 시사점을 도출하고, 국제사회의 경험에서 나온 교훈을 토대로 남북협력기

금 사업에 적용할 M&E 제도의 기본 모델을 설계해 보았다. 이를 통해 국제사회의 모범관행(best practices)들을 부분적으로 반영하면서 남북관계 특수성에 부합하는 새로운 모니터링 및 평가시스템 개발을 위한 이론적, 실제적 논의를 진전시키는 데 기여하기를 기대한다.

앞으로 후속 연구를 통해 남북협력기금의 특수한 성격을 감안한 구체적인 사업별 표준화된 평가지표를 개발하고, 지속적으로 보완발전시키는 것이 중요하다. 이는 예를 들면 △지원의 적정성, △정책적 효과, △남북관계 기여도, △효과성 등을 정량, 정성 평가할 수 있는 구체적인 지표를 발굴하고, 보다 효과적인 측정 방법론을 제시하는 것을 의미한다.

주제어: 남북협력기금, 모니터링 및 평가(M&E) 제도, 평가기본모델, 한반도 비핵화, 남북관계 특수성

* 경남대 극동문제연구소 연구 조교수

I. 서론

최근 북한의 비핵화 과정이 후퇴하면서 남북관계와 미북관계가 모두 정체 상태에 있다. 그러나 비핵화 이후, 혹은 남북관계의 미래를 대비하는 일은 평상시의 중요한 과제이다. 이 글은 기본적으로 북핵 문제 진전과 병행하여 이명박 정부의 대북 경제사업이 본격화될 경우, 막대한 재원이 소요될 것으로 예상된다. 이 때 남북협력기금의 규모 및 역할이 확대될 것이며, 이에 비례하여 보다 강화된 투명성이 요구될 뿐만 아니라 최소 비용으로 최대 효과를 거두기 위한 효과성 문제가 주요 현안으로 부상할 것이다. 국제사회의 대북지원이 본격화될 경우에도 마찬가지다. 특히 글로벌 금융 및 경제위기는 국제사회에서 지원성 사업의 효과성 제고를 위한 노력을 더욱 촉구하고 있다. 원조의 효과성 평가와 “결과중심관리”는 보다 중요시되고 있는 것이다. 이는 글로벌 금융 위기와 함께 더욱 귀해진 귀중한 자원의 낭비를 줄이기 위한 노력의 일환이기도 하다.¹

남북협력기금은 그간 대북정책 추진을 위한 중요한 재정적 수단으로 활용, 한반도 평화조성과 공동번영에 기여해 왔다. 그러나 북한이라는 특수한 지역을 대상으로 하는 남북협력기금의 성격상 기금지원의 결정 및 집행단계에서 투명성, 효과성 문제가 지속적으로 제기되어 있다. 북한에 대한 접근 가능성 제약으로 인한 모니터링 문제 등 정치적으로 퍼주기 논란이 지속되었다. 또한 장기간에 걸친 기금지원에도 불구하고 북한변화를 유도하는 데 미흡하였다는 평가도 있어 왔다.²

여기서 주목할 대목은 투명성 및 효과성은 적절한 모니터링 및 평가(이하, M&E: Monitoring and Evaluation) 제도와 밀접한 관계가 있다는 점이다. 국제사회는 공적개발원조(ODA)의 효과성을 높이기 위해 이미 오래 전부터 양자간, 혹은 다자간 노력을 지속적으로 경주해오고 있다.

이 글은 국제사회의 M&E의 발전과정을 검토함으로써 남북협력기금에 주는 시사점을 발견하고 남북협력기금의 향후 발전 방향을 제시하는 데 목적이 있다. 기본적으로 북한을 대상으로 한 남북협력기금의 특수성과 국제사회의 ODA의 일반성 사이에는 차이점이 존재할 것이고, 당장 국제사회의 규범을 남북협력기금에 적용하기는 어렵겠지만, 중장기적 관점에서 단계적으로 남북협력기금의 투명성과

¹ Bruce J. Tolentino, “Foreign aid and the Global Economic Crisis,” *Asia Foundation Weekly Insight and Features from Asia* (Asia Foundation, April. 1, 2009), pp. 3-4.

² 김남중, “남북협력기금 투명성 제고방안,” 『수는 북한경제』, 2008년 여름호 (서울: 수출입은행, 2008), pp. 62-63.

효과성을 높이기 위한 M&E 제도의 도입과 확대발전은 불가피한 과제로 인식되고 있다.

국제사회에서 M&E는 개발 원조 효과를 높이는 핵심 수단으로서 시스템 안에 편입되는 경향성이 강화되고 있다. 특히 새천년개발목표(MDGs)에서는 측정 가능한 지표에 따른 목표가 설정되어 M&E를 전제로 한 목표 설정이 이루어지고 있다. 평가방식 및 제도가 국제사회에서 주목받게 된 것은 주요 공여국의 재정사정이 악화되어 원조 자원을 효과적으로 활용할 필요성이 지적되었기 때문이다. 또한 평가는 국민에 대한 설명책임(accountability)을 완수할 수 있는 수단으로서 중요성이 높아져 왔다. 이것이 원조에 대한 결과/성과중심의 관리(RBM)가 국제사회의 화두로 부각된 배경으로 작용하고 있다. 국제사회의 현 평가제도는 지속적인 진화, 발전 노력의 산물이며, 향후 부단한 개선 노력이 필요한 분야이고 실제 원조의 효과성을 측정하고 향상시키기 위한 노력들이 지금도 계속되고 있다.

그러나 국제사회에서 평가의 중요성이 높아지고 있고, 평가의 대상도 많아지고 있으나 북한과 같은 나라에 대해서는 투자의 부족, 조율의 부족, 수원국의 수용능력 부족 등으로 어려움을 겪고 있다. 더구나 취약국가에 대한 평가방법은 여전히 낮은 수준에 머물러 있고, 취약국가의 평가실행능력을 개선시키는 문제는 매우 어려운 과제로 남아 있는 상황이다. 이에 따라 부족한 평가능력을 향상시키기 위하여 모니터링과 평가와 관련된 기술훈련을 제공하고, 자료를 수집하고 분석하기 위한 공동협력틀을 구축하기 위한 노력들을 기울이고 있다.

따라서 이 논문은 국제사회의 모니터링 및 평가의 주요 개념들과 제도화 과정 그리고 모범 사례를 검토한 뒤 교훈 및 시사점을 도출하고, 이를 토대로 남북협력기금사업에 대한 평가기본모델을 제시하고자 한다. 이를 통해 국제사회의 모범관행(best practices)들을 부분적으로 반영하면서 남북관계 특수성에 부합하는 새로운 모니터링 및 평가시스템 개발을 위한 이론적, 실제적 논의를 진전시키는 데 기여하고자 한다.

II. M&E의 주요 개념 및 제도화

1. M&E의 주요 개념

국제사회의 평가 및 모니터링 제도를 검토하기 위해서는 우선 주요 개념에 대한 충분한 이해가 선행되어야 한다. 평가와 관련된 주요 개념에 대해 충분히 이

해하지 못하거나 유사 개념과 혼동하는 경우 등이 존재하기 때문이다.

평가는 그 대상을 종합적이고 상세하게 검토(review)하는 것으로, 설정된 지표를 계속적으로 측정하는 모니터링이나 실적을 개관하는 검토(review)와는 일단 구별된다. 평가는 모니터링으로 집적된 데이터를 활용하여 상세한 분석을 실시하는 것으로 이들은 서로 보완 관계에 있다. 감사나 회계 감사는 주로 합규성을 판단하는 것으로 평가와는 구별되지만, 평가와 같이 특정 활동의 과정 및 성과를 검증하고 있어 명확한 구별이 어려운 경우도 있다.³ 이처럼 평가와 관련해 유사 개념이 존재하지만 여기서는 평가(evaluation)를 다른 개념과는 구별해 사용한다.

모니터링(monitoring)은 실시 중인 개발 개입 관리 부문이나 주요 이해관계자에 대해서 목표의 달성도 및 진척 정도, 배분된 자금의 활용 상황에 관한 정보를 제공하기 위해서 특정의 지표에 관한 데이터를 체계적으로 집적한 것을 이용해 실시하는 계속적인 기능이다. 세계은행은 ‘목표, 결과, 그리고 영향의 달성을 향한 진행 경과를 평가하기 위한 체계적인 정보의 수집’으로 정의하고 있다. 검토(review)는 정기적 혹은 임의적으로 실시되는 개발 개입의 실적을 검토하는 것이고, 감사(audit)는 조직의 업무 가치를 높이거나, 개선을 목적으로 계획된 독립되고 객관적인 확인 활동, 엄밀한 위험 관리, 통제, 조직 운영 과정의 효과를 검토, 개선하기 위한 계통적, 규율 있는 접근법을 이용하여 조직이 목표를 달성할 수 있도록 지원한다.

OECD는 지난 2002년 원조의 효과성 평가 및 성과중시관리를 위해 관련 용어 자료집을 발간하여 국제사회에서 용어의 통일성을 기하기 위해 노력하고 있다.⁴ 또한 OECD 개발원조위원회(DAC) 산하의 평가소위원회(Evalunet)를 중심으로 평가관련 제도연구 및 우량 사례 등을 발굴하고 있다. 최근에는 모니터링 및 평가에 덧붙여 교훈학습을 함께 고려하는 M & E & L(모니터링·평가·교훈학습)이 도입되어 널리 활용되고 있다. 즉 국제사회는 최근 세 가지 요소의 상호 연관성을 중요시해 한꺼번에 묶어서 M & E & L이라는 용어를 사용하고 있다.

국제사회에서 널리 수용되는 평가에 대한 개념은 현재 실시 중이거나 이미 종료한 프로젝트, 프로그램, 정책 및 그 계획, 실시, 결과에 대한 체계적이고 객관적인 검토(review)이다. 목표의 타당성 및 달성도, 개발의 효율성, 유효성, 영향, 자

³ 日本 外務省 經濟協力局 開發計劃科, 『ODA 評價가이드라인』, 2006年 5月, pp. 14-15.

⁴ OECD, *Evaluation and Aid Effectiveness*, No. 6 - Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management/L'évaluation et l'efficacité del'aide n° 6 - Glossaire des principaux termes à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, 2002.

립 발전성(지속 가능성) 판단을 목적으로 한다. 평가는 이를 통해 얻을 수 있는 교훈이 피인조국측, 공여기관측 쌍방의 의사결정 과정에 활용되는 신뢰성 및 유용성 높은 정보를 제공하는 것이어야 한다. 또한, 평가는 활동, 정책, 프로그램의 가치나 의의를 결정하는 과정으로 계획 중, 실시 중 또는 이미 종료한 개발개입(development intervention)에 대한 체계적이고 객관적인 검토를 지칭한다. 평가는 표준의 정의, 표준 대비 실적 검증, 실제 결과, 예측 결과 및 관련 교훈을 찾아낸 것을 판별하는 것이다. 세계은행은 진행중이거나 완료된 프로젝트, 프로그램 또는 정책과 입안, 이행과 성과의 체계적이고 객관적인 평가로 정의하고, 프로젝트의 영향과 지속가능성을 주시하는 경향이 있다.

<표 1> 모니터링과 평가의 비교

	모니터링	평가
목적	초기 상황에서 목표된 결과로의 변화 추적	성취한 결과 및 결과발생의 원인 및 과정에 대한 보고
초점	초기 상황에서 목표로 삼은 결과로의 변화 추적	사업수행의 결과가 어떤 전략 및 투입과 산출 및 요인에 의해 달성되었는지 평가 적절성, 효율성, 효과성, 지속가능성 및 변화
방법	사업수행 모든 과정에서의 지표의 분석 및 비교를 통해 사업수행(결과를 향한 과정)추적과 평가	모니터링과 외부 정보를 기반으로 한 사업수행의 전후 지표 비교를 통해 결과의 수행을 판단
수행	사업수행자 및 핵심파트너와의 지속적이고 체계적인 수행	일정한 기간 내 정기적으로 외부평가자 및 파트너와 공동수행
사용	사업 수행의 문제점 보고 보다 바람직한 사업수행 옵션 제공 책임성 증대에 기여	사업수행자에게 전략 및 정책의 옵션을 제고하고 학습의 기초를 제공

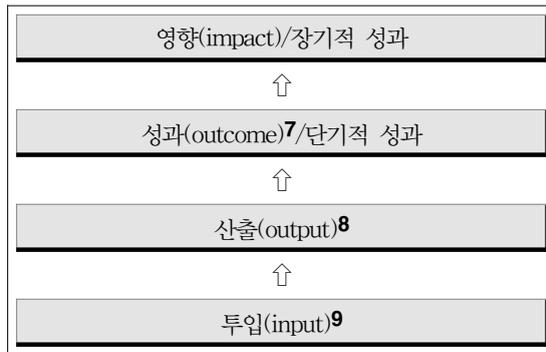
자료: UNDP, Handbook on Monitoring and Evaluating for Results, 2002; 권을, “UNDP의 모니터링 및 평가체제에 관한 고찰,” 『국제기구저널』, 제2권 1호 (서울: 국제기구포럼, 2007) 재인용.

UN 차원의 개발도상국에 대한 원조사업에 있어 핵심적인 역할을 하고 있는 유엔개발계획(UNDP)은 1999년 이후 RBM(Result Based Management)방식을 채택하고, 기존의 사업수행과정을 산출중심에서 사업의 성과와 파급효과 중심으로 전환하였다. 국제적으로 큰 관심을 모으고 있는 UNDP의 결과중심관리를 기반으로 한 모니터링과 평가체제는 수행전략 및 수단-목적(goal)-성과-파급효과라는 사업효과발생의 고리를 염두에 두고 마련된 접근법으로서 모니터링과 평가의 상호보완관계가 ODA 사업의 모든 단계에 걸쳐 유기적 연관성을 갖고 있음을

보여주고 있다.⁵

결과중심관리(RBM: Results-Based Management)는 실적 및 산출물, 성과, 영향 달성에 초점을 둔 관리 전략으로서, 민간부문에 비해 상대적으로 성과 측정 및 평가가 곤란한 공공부문에 적합한 관리 방법으로 투입요소(input)보다는 성과(output/outcome)에 중점을 두고 성과 달성을 이끌어 내는 조직성과 관리방법이다.⁶ 여기서 결과는 개발 개입의 산출물(output), 성과(outcome), 또는 효과(effect)를 지칭한다. 효과는 의도한 것과 아닌 것, 긍정적인 것, 부정적인 것 등을 모두 포함한다.

<그림 1> RBM의 논리 흐름



RBM에서는 투입, 산출, 성과, 영향이라는 논리적 흐름에서 효과가 발현된다고 상정하고 있다. 이 논리에 근거해 행정 활동의 목표와 그 달성도를 측정하기 위한 지표가 설정된다(<그림 1> 참조). 설정된 지표의 동향은 정기적으로 모니터링되어 필요에 따라 평가라는 상세한 검증 작업이 실시된다. 이러한 결과에 따라 활동 내용이 수정 또는 보완된다. RBM에서는 이와 같이 목표·지표의 설

⁵ 권을, “UNDP의 모니터링 및 평가체제에 관한 고찰,” 『국제기구저널』, 제2권 1호 (서울: 국제기구포럼, 2007), pp. 51-52.

⁶ 미국의 행정개혁 이론이 된 게블러(Gaebler)와 오스본(Osborne) 두 사람은 공동으로 집필한 『행정 혁명』(1992년)에서 정부가 도입해야 할 10가지 원칙의 하나로 결과중시정부를 지적하고 있다. David Osborn and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (PLUME, 1992).

⁷ 개입의 산출물에 의해서 달성될 것으로 기대되거나 또는 달성된 단기적 및 중기적인 효과.

⁸ 개입의 결과로서 생산된 생산물, 자본재 및 서비스. 개입에서 발생한 변화로 성과달성에 관련한 변화를 포함하기도 함.

⁹ 개발 개입에 사용되는 재정적, 인적 및 물질적 자원.

정, 모니터링·평가를 통해서 행정 활동이 관리된다. 여기에서는 무엇보다 결과(산출, 성과, 영향)와 행정활동의 실적이 중시되고 있다.¹⁰ RBM에서는 실적이나 결과에 관한 정보를 관련 공무원들과 공유해 결과에 대한 설명 책임을 확보하도록 노력한다.

여기서 지표의 개념이 중요하게 부각된다. 지표(indicators)는 양적 또는 질적인 요소 또는 변수로, 개입의 달성도를 측정하거나 지원에 의해서 생긴 변화를 명시하거나 또는 개발 관계자의 실적을 검토하는데 도움이 되는 간결하고 신뢰할 수 있는 수단이 선택된다. 하나의 프로젝트나 프로그램 또는 전략의 계획된 투입량, 산출량, 성과물, 영향에 대한 진행 경과를 측정 가능한 방법으로 개발 노력의 양적, 질적 효과를 평가할 수 있다. 필요한 시간, 수단, 자료는 실제 사용할 수 있어야 된다는 것이 지표를 선택하는 데에 가장 중요한 기준이다. 이러한 지표는 SMART 범주 즉, Specific(구체성), Measurable(측정가능성), Achievable(달성가능성), Relevant(관련성), Timebound(시간구속성)에 적합해야 한다.¹¹ 일반적으로 국제사회의 빈곤감소전략(PRS: Poverty Reduction Strategy)의 이행을 모니터링하기 위해 현재의 수용 능력 내에서 쉽게 측정할 수 있고 적절한 단계에서 올바른 논점을 다룰 수 있는 우수한 지표들이 선택되고 있다.

한편 교훈(lessons learned)은 프로젝트, 프로그램, 정책에서 평가 경험에 근거하는 귀납적 결과이며, 특정의 상황에서 도출되어 보다 광범위한 상황에 적용된다. 교훈은 준비, 계획, 실시라고 하는 각각의 단계에 있고, 수시로 실적, 성과 및 효과에 영향을 주는 장점이나 단점을 명확하게 조명하는 것이다.

이런 여러 개념들을 세계은행의 M&E 매뉴얼¹²을 통해 보다 분명하게 이해할 수 있다. 예를 들면 빈곤 모니터링 시스템을 구축하기 위해서는 특정 전략이 어떤 빈곤감축 목적(goal)을 달성하기를 원하는지에 대해 사회적 합의를 도모하고,

¹⁰ OECD DAC Working Party on Aid Evaluation, Result Based Management, *In The Development Co-operation Agencies: A Review of Experience* (2000); DAC Working Party on Aid Evaluation, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Result Based Management* (2002); Wholey. J. S., "Results oriented management: Integrating evaluation and organizational performance incentives," In G. J. Sstahler & W. R. Tash (Eds.), *Innovative approaches to mental health evaluation* (Academic Press, 1982); Wholey. J. S., *Evaluation and effective public management* (Little, Brown, 1983).

¹¹ Governance and Social Development Resource Center(GSDRC), *Monitoring and Evaluation Topic Guide*, International Development Department (University of Birmingham, September 2007), p. 4.

¹² The World Bank, "Chapter 3: Monitoring and Evaluation," *A Source Book for Poverty Reduction Strategy*, 2002.

주요 지표들(indicators)을 선택하고 이러한 지표들을 위한 목표(target)를 설정해야 한다. 이 개념들을 아래 <표 2>와 같이 비교·정리할 수 있다.

<표 2> 목적, 지표, 목표의 개념과 예시

구분	개념	예시
목적(Goal)	- 국가나 사회가 성취하기를 원하는 목적(objective).	- “기아의 퇴치”나 “빈곤의 감소”와 같이 비전문적이고, 질적인 용어들
지표(Indicator)	- 목적을 향한 과정을 측정하기 위해 사용되는 변수.	- 기아를 퇴치하기 위한 과정측정: 1년 동안 하루 세끼 식사를 하지 못한다고 말하는 가족들의 수 측정
목표(Target)	- 국가나 사회가 주어진 시간 안에 성취하고자 원하는 지표들의 수량화된 정도.	- 2015년까지 1년의 12달 모두 하루에 세끼 식사를 할 수 있도록 하는 것

특히 세계은행은 지표의 선택을 위해서는 목적을 정한 후 목적을 향한 과정·절차를 측정하도록 지표를 설정해야 한다고 강조하고 있다. 지표는 중간지표와 최종지표로 구분되는데, 전자는 결과를 결정하거나 결과를 성취하는 과정에 기여하는 요소 즉 투입(input)지표와 산출(output)지표로 구별되며, 최종지표는 성과(outcome) 지표와 영향(impact)지표로 나뉜다. 보편적인 초등교육의 성취를 목적으로 설정할 경우 아래 표와 같은 최종 및 중간 지표로 표시한 투입-산출-성과-영향 관계를 설명할 수 있다.

예시) 목적: 보편적인 초등 교육의 성취

- 영향[최종 지표] 행복/삶의 질 측면의 효과(문맹률 감소)
- ↑
- 성과[최종 지표] 서비스에 대한 접근, 사용 그리고 만족도 (입학, 중퇴비율, 활발한 학부모 조직과의 공유)
- ↑
- 산출 [중간 지표] 재화와 서비스의 생산(많은 학교 건설, 교과서 제공)
- ↑
- 투입[중간 지표]자원의 금융적, 물질적 지표의 제공(초등 교육의 지출)

2. M&E의 목적 및 기준

평가의 목적은 일반적으로 교훈을 배워 향후 프로그램 및 프로젝트 등의 개선과 연결시킨다고 하는 관리(management)의 측면과 설명책임(accountability)의 측면이 있다. 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)는 1991년에 발표한 ‘개발원조 평가원칙’ 평가 목적을 첫째, 교훈의 피드백을 통해 향후 원조정책·프로그램·프로젝트를 개선하는 것, 둘째, 국민에 대한 정보 제공이라는 설명책임의 기초를 제공하는 것이라고 명시했다. 또한, DAC에 따르면 평가의 중요한 역할은 정책의 결정자나 실시자에게 필요하고 정확한 정보를 제공하고, 개발 과정과 관련된 관계자 사이의 대화를 촉진하는 것이다. 여기서 말하는 설명책임은 개발 결과나 효과에 관한 것을 의미하며, 법적 책임에 관한 설명책임과는 성격이 다르다.

평가는 계획·실시·결과에 대해 검토하는 것으로, 검토를 위한 기준을 필요로 한다. OECD DAC는 1991년 주요 평가 항목들을 발표하였고, 이 가운데 타당성, 유효성, 영향, 효율성, 자립 발전성이 DAC 평가 5개 항목으로서 넓게 활용되고 있다. 다만, 이러한 기준은 평가 목적이나 대상에 따라 선별적으로 이용된다. 또한 이 5개 항목 이외에도 다른 기준이 존재할 수 있음을 유의할 필요가 있다.

<표 3> OECD DAC의 5개 평가항목 및 내용

5개 평가항목	내용
타당성	개발 개입(활동)의 목표가 수익자의 요구, 대상국의 요구, 글로벌 차원의 우선 과제 및 파트너나 공여기관의 정책과 합치하는 정도.
유효성	개발 개입의 목표가 실제로 달성되었거나 지금부터 달성된다고 전망되는 정도로 목표의 상대적 중요도도 감안하여 판단.
영향	개발 개입(활동)에 의해 직접 또는 간접, 의도적으로 또는 의도하지 않고 일어난 긍정적, 부정적 및 일차적, 이차적인 장기적 효과.
효율성	자원 및 투입(자금, 전문기술(지식), 시간 등)이 얼마나 경제적으로 결과를 낳았는지를 나타내는 척도.
자립 발전성	개발개입(활동) 종료시 개발개입(활동)에 의한 편익의 지속성. 장기적 편익이 지속될 전망. 시간 경과에 수반하는 순익 유출의 위험에 대한 회복력.

3. 국제사회의 M&E 도입과 제도화

오늘날 평가제도의 선구는 1960년대 말 미국 연방회계감사원(GAO)¹³의 연방 정부 프로그램¹⁴에 대한 평가로 알려져 있다.¹⁵ 당시 프로그램 평가를 위해서 유효성, 목표 달성도를 평가하고 그 결과를 의회에 보고하여 정부의 설명책임(accountability)을 추궁하는 것을 주된 목적으로 설정했다.¹⁶ GAO에서 실시되는 프로그램 평가는 프로그램에 의해 발생하는 효과를 사전에 예측하는 것보다 실제로 발생한 효과를 사후에 조사·측정하는 것에 역점을 두었다. 그리고 현재 정책 평가나 프로그램 평가라고 불리는 것은 이러한 연구나 조사 방법이 1960년대 후반에 행정 분야에 도입되어 발전한 것이다.¹⁷ 그간 이뤄진 국제사회의 평가제도와 관련된 주요 경향, 특징을 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 평가가 주목받게 된 배경에는 주요 공여국의 재정사정이 악화되어 원조자원을 효율적으로 활용할 필요성이 높아졌기 때문이다. 또, 평가는 국민에 대한 설명책임(accountability)의 완수 수단으로서 중요성이 높아진 것도 평가에 관한 논의가 활발해진 이유다.

둘째, 1970년대부터 1980년대에 걸쳐 평가는 행정 조직의 책임 확보라고 하는 목적에 더해 행정 활동 관리 목적도 갖게 되었다. 즉, 평가 실시에 의해서 프로그램의 품질관리나 비용 삭감과 결부되어 프로그램 관리(management) 수단의 의미를 포함하게 되었던 것이다. 미국에서는 당초 설명책임 확보를 목적으로 평가를 도입했지만, 1970년대에는 연방 정부의 재정 적자를 배경으로 관리로서의 측면이 중시되었다.

셋째, 이와 같이 실무에서 평가를 활용하는 인식이 높아짐에 따라 종래 사후 평가가 중심이었던 평가는 프로그램의 결정, 실시, 종료라고 하는 주기에 대응하여 실시하게 되었다. 예를 들면, 프로그램 결정 또는 실시 중에는 형성평가(formative evaluation), 프로그램 실시 및 운영 단계에서는 과정평가(process evaluation)¹⁸, 또 프로그램 종료 시에는 총괄평가(summative evaluation)¹⁹ 등

¹³ 미국 연방회계감사원(GAO)의 프로그램 평가에 대해서는 GAO 홈페이지 참조 <<http://www.GAO.gov/about/history/>> (검색일: 2008.5.3).

¹⁴ 당시 프로그램 개념은 특정의 목표를 달성하기 위해 행해지는 복수의 활동으로 규정되었다.

¹⁵ 1967년 경제기획법 수정에 의한 빈곤 대책 프로그램 평가 등. 도입 초기에는 평가(evaluation)와 감사(audit)를 구별 하지 않고 「프로그램 감사」라고 부르기도 했다.

¹⁶ 日本 外務省 經濟協力局 開發計劃科, 『ODA 評價가이드라인』, 2006年 5月, pp. 1-12 참조.

¹⁷ 山谷清志, 『政策評價 理論과 그 展開』 (日本 東京: 晃洋書房, 1997).

¹⁸ 실시를 담당하는 조직 내부의 역학, 정책 수단, 서비스 제공의 메커니즘, 운영 실시, 또는 이러한

이 이뤄졌다.

넷째, 1990년대에는 새로운 개발 원조에 대응할 필요성이 부각되었다. 이러한 상황 속에서 1990년대 중순부터 2000년에 걸쳐서 이른바 DAC 신개발 전략, 포괄적 개발 체제(CDF), 밀레니엄 개발 목표(MDGs)등이 순차적으로 등장했다. 이들은 기존의 개별 프로젝트에 의한 원조 체계를 넘어 그것들을 포괄하는 장기적인 체계에 의한 개발 원조를 목표로 하고 있으며 부문(sector)마다 포괄적인 개발 목표와 그 달성 정도를 측정하기 위한 지표가 설정되어 있다. 이러한 포괄적인 개발 관점의 등장에 수반하여 모니터링·평가의 대상도 확대하고 있어 각 프로젝트뿐만 아니라 부문별이나 국가별 개발 원조 활동 전반을 모니터링·평가하는 작업이 시작되었다.

III. 효과성 제고와 M&E 사례: 쟁점과 과제 그리고 시사점

1. 국제사회의 원조 효과성 제고 노력과 M&E

국제사회의 평가 제도 도입과 지속적인 개선 노력은 원조 효과성 제고와 밀접한 연관을 맺고 있다. 1991년 12월 구소련연방의 붕괴로 냉전체제가 해체됨에 따라 개발도상국에 대한 경쟁적인 원조가 필요없게 되고, 지속적인 원조에도 불구하고 원조공여의 효과가 명확히 나타나지 않는 원조피로(aid fatigue) 현상을 겪으면서 국제원조사회의 개발도상국에 대한 원조규모가 크게 감소하였다. 2000년대 접어들면서 국제원조사회는 원조의 양적 확대와 더불어 원조의 질적 수준, 즉 원조 효과성 제고를 위해 적극적인 노력을 기울였다. 이에 따라 원조 효과성 제고를 위한 국제사회의 일치된 노력이 이뤄지고, 정형화된 평가 시스템도 점차 도입되기 시작하였다.

과거 10년 간 개발 평가에 영향을 준 국제 구상과 협약으로 △ 과다채무빈곤국(HIPC)과 빈곤감소전략보고서(PRSP) 구상 △ 새천년 개발목표(MDGs) △ 몬테레이 선언(2002) △ 로마선언(2003) △ 파리 선언(2004) 등이 있다.²⁰

제후 상황의 평가.

¹⁹ 개입의 종료 시(혹은 개입의 특정 단계), 당초 전망된 성과가 어느 정도 실현되었는지를 판단하기 위한 조사. 총괄 평가는 프로그램의 가치에 대한 정보를 제공하는 것을 의도하는 것이다.

²⁰ Governance and Social Development Resource Center(GSDRC), *Monitoring and Evaluation Topic Guide*, p. 4.

2003년 2월 로마에서 처음 열린 고위급포럼(High Level Forum)에서 2000년 UN의 새천년개발목표(MDG) 및 2002년 몬테레이합의(Monterrey Consensus)의 효과적 실천을 위해 원조의 조화(aid harmonization)를 강조한 로마선언(Rome Declaration)을 발표하였다. 로마선언은 '원조의 효과성 제고'에 대해 처음으로 언급하였으며 원조 공여국들 간의 공동원조 실행, 원조정책의 조화 등을 강조하고 있다. 다양한 공여국의 서로 다른 원조절차 및 시스템이 수원국의 업무 중복과 과도한 인적자원 소모를 초래하여 개발지원의 효과성을 약화시킨다고 지적하였다. 이 문제점을 개선하기 위해 수원국 중심의 원조 및 평가시스템 개선 작업을 촉구하기 시작하였다.

다자간 개발원조기구들은 2002년 6월과 2004년 2월 두 차례에 걸쳐 원조효과 극대화를 위한 결과중심관리(RBM: Results-Based Management)를 추진하기로 결의하였다. 유엔개발계획(UNDP)은 1999년 RBM을 새로운 경영 과제로 도입하였고, 이어 주요 선진국과 국제개발기구들이 잇따라 도입하였다. 2002년 6월 세계은행, 경제협력개발기구(OECD) 등은 원조의 효과성을 제고하기 위해서 결과중심의 관리가 필요함을 인식하고 이를 도입하기로 합의(제1차 성과회의: the 1st Int'l Roundtable on Managing for Developing Results)하였다. 이어 2004년 2월 다자간 개발원조기구들은 모로코 마라케시에서 성과중심 관리의 도입 및 시행을 위한 각서에 서명(제2차 성과회의: the 2nd Int'l Roundtable on Managing for Developing Results)하였다. 마라케시 각서(Marrakech Memorandum)는 5대 기본원칙과 실행계획을 포함하고 있다. 이 원칙과 계획은 국제사회의 원조 평가제도 도입을 위한 노력의 귀중한 결과물이고, 오늘날에도 중요한 지침으로 역할을 수행하고 있다.

이어 2005년 3월 프랑스 파리에서 개최된 고위급포럼에서는 기존의 국제원조 사회의 합의사항들을 모두 포괄하여 원조 효과성 제고를 목표로 하는 파리선언(Paris Declaration)을 채택한다.²¹ 파리선언의 5대 과제는 원조의 효과성 제고를 위해 반드시 필요한 수원국의 주인의식(Ownership), 수원국의 개발전략과 공여국의 원조정책의 일치(Alignment), 원조 공여국간 원조정책의 조화(Harmonization), 개발성과 중심의 관리(Managing for Results), 수원국과 공여국의 상호책임공유(Mutual Accountability) 등이다.

²¹ 파리선언은 2000년 9월 UN 새천년선언과 새천년개발목표, 2002년 2월 몬테레이합의, 2003년 2월 로마선언, 2004년 2월 마라케시 각서 등의 합의사항을 모두 포함하고 있다.

경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)는 파리선언의 5대 과제의 이행을 점검하기 위해 5개 과제와 연계된 12개 진도지표와 각각의 수량목표를 설정하고 있다. 파리선언에 참가한 각국 고위급 정부대표는 OECD DAC 내에 이행실태 점검 및 평가를 담당할 하부조직(Working Party)을 신설하고 동 조직에게 12개 진도지표의 기준값(Baseline)을 도출하여 이를 점검하는 업무를 부여하였다.

한편 OECD와 세계은행은 2006년과 2008년에 파리선언 이행상황에 대한 중간 점검을 공동 실시하기로 합의한 바 있다. 이에 따라 OECD DAC는 세계은행과 공동으로 2006년 중 31개 국가를 대상으로 파리선언 이행상황에 대한 조사를 실시하였으며, 이를 통하여 2005년 8월의 1차 기준값에 대한 검증작업 및 이행상태를 모니터링한 바 있다. 파리 선언은 공여자들에게 개발 주기의 모든 단계에서 협력과 화합을 강조하고 있다. 합동 평가는 다수의 기관들이 비슷한 결과를 추구하거나 특정 분야를 넘는 모든 개입의 공동 효과를 낼 필요가 있을 때 필수적이다.

<표 4> 파리선언 5대 과제와 12개 진도 지표

5대 과제	12개 진도 지표	
수원국의 주인의식	1	실행가능한 국가개발전략
공여국과 수원국의 일치	2	신뢰할 수 있는 국가재정관리시스템
	3	수원국 예산계획에 편성되는 원조
	4	능력개발활동의 조정
	5	수원국 정부시스템의 활용
	6	원조실행체제 중복을 방지함으로써 수원국의 역량 강화
	7	원조의 예측가능성
	8	원조의 언타이드화
	공여국간 원조의 조화	9
10		공동분석의 장려
개발성과의 관리	11	결과지향적 체제
상호 책무성	12	상기 원조효과에 관한 합의사항 이행실태에 대한 상호평가를 실시

자료: 한국수출입은행, 『국제ODA동향』, 2006년 11월호.

주요 선진국의 공적개발원조 기구들도 다자개발기구와 유사한 모니터링 및 평가제도를 도입하여 활용하고 있다. 주요 양자간 선진국 공여기관의 경제협력사업에 대한 평가의 특징, 차이 및 공통점 등을 비교정리하면 아래와 같다.

첫째, 일반적으로 평가는 경제협력을 담당하는 정부 부서 및 이행기관이 하고 있다.

둘째, 평가기준에 대해서는 OECD/DAC에서 정한 평가 기준, 즉 타당성(relevance), 유효성(effectiveness), 효율성(eficiency), 영향(impact), 지속 가능성(sustainability)의 5개 기준에 입각해서, 이 기준을 그대로 적용하거나, 자국 정책 체계나 개별 평가 성질에 따라 독자적인 기준을 마련하는 것이 일반적이다. 이 점에 대해서 주요 공여국/기관 간의 큰 차이는 발견할 수 없다.

셋째, 대부분의 선진국들이 정성/정량 평가 방식을 혼합하여 실시하고 있으나, 정량평가는 매우 제한적인 범위 내에서 실시하고 있다. 미국은 정량적 평가를 위해 계량모형을 이용하는 것이 아니라, 지표의 추이·변화를 평가하는 것이 일반적이다. 영국은 정량적·정성적 평가를 실시하나 거시적 수준에서의 정량적인 영향 평가는 어렵다고 인식하고 있다. 프랑스와 일본도 대동소이한 실정이다. 독일의 경우, 정량적·정성적 평가를 실시하여 거시적 수준에서 정량적인 영향 평가 방식을 실시할 것을 검토하고 있으나 효과적인 평가 방법은 개발하지 못한 상황이다.

넷째, 평가 목적과 관련해서는 각국 간 다소의 차이를 발견할 수 있다. 모든 나라가 OECD/DAC을 중심으로 ODA의 투명성에 대한 요구가 높아지는 가운데, 자국의 원조 활동에 대해 설명 책임완수의 관점에서 목적의 타당성이나 원조 효과 등을 평가하고 있다. 일부 국가는 자국 이익증진에 대한 공헌도를 중시한다. 예를 들면, 프랑스는 프랑스어 교육의 전파나 프랑스 유학생이나 연구자 유입 촉진을 목적으로 하는 원조를 실시하고, 국익 관점에서 평가하고 있다.

또한, 원조 계획 자체가 자국 기업들의 해외 진출을 목적으로 하고 있는 경우에는 진출 촉진을 위한 기여도 관점에서 평가한다. 예를 들면 프랑스의 경제·재정·산업성 국고경제재정총국(DGTPE)이나 미국의 무역개발청(USTDA)은 이러한 관점으로부터 평가를 실시하고 있다.

다섯째, 평가 결과 공개와 관련해서는 자국 기업의 지원을 목적으로 한 원조를 평가하는 경우, 특히 개별프로젝트와 관련된 민간 부문의 활동과 관련되어 있는 내용을 공개하는 데는 소극적인 것이 일반적인 경향이며, 이들 기관의 평가보고서는 대외 공개되지 않고 있다. 평가 결과는 대부분 내부 조직 내에서 폭넓게 공유되고 있으면서, 평가결과에 따른 제언이 나오면 이를 위한 후속조치를 취할 수 있는 체계가 구축되어 있다. 일본에서는 외무성에 대해 평가보고서에서 나온 제언을 정기적으로 참조해 후속조치를 취하는 것을 의무로 규정하고 있다.

<표 5> 주요 선진 공여국의 ODA 정책 평가제도 비교

	미국	영국	독일	프랑스	일본
경제 협력 평가 실시 주체	국제개발청 (USAID) 무역개발청 (USTDA)	국제개발성(DFID)	연방경제협력성 (BMZ) 독일기술개발공사 (GTZ) 부흥금융공사 (KfW)	외무성 경제·재정·산업성 프랑스개발청 (AFD)	외무성 재무성 경제산업성 JICA JBIC
경제 협력 평가 방식	OECD/DAC 평가 지침에 준거 정량·정성평가를 실시. 정량적 평가는 계량모형을 이용하는 것이 아니라, 지표의 추이 변화를 평가하는 것이 일반적임.	OECD/DAC 평가 지침에 준거 정량적·정성적 평가를 실시하나 거시적 수준에서의 정량적인 영향 평가는 어렵다는 인식.	OECD/DAC 평가 지침에 준거 정량적·정성적 평가를 실시하여 거시적 수준에서의 정량적인 영향 평가 방식의 실시도 검토하고 있으나 효과적인 평가 방법은 개발되어 있지 않음	OECD/DAC 평가 지침에 준거 정량적·정성적인 평가를 실시하나, 거시적 수준에서의 정량적인 영향 평가는 곤란하다는 인식.	OECD/DAC 평가 지침에 준거 정량적·정성적 평가를 실시하지만, 정책 평가 수준에서 치밀한 정량적인 영향 평가는 행해지지 않고 있음.
평가에 있어서 국익·자국 상업 이익 공헌에 대한 취급	<ul style="list-style-type: none"> USAID 평가는 주로 개발 목적·성공에 중점 USTDA 평가는 개발 효과에 더하여 미국 기업에 대한 이익 평가(USTDA 연차보고서) 	<ul style="list-style-type: none"> 개발 목표·성공에 관한 항목에 대해서 평가를 실시한다. 국익·상업 이익에 걸친 시점은 평가 항목에 포함되지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> BMZ, GTZ, KfW 모두 ODA 정책·안건 평가에 있어서는 기본적으로 개발 목적·성공에 대한 평가를 실시한다. 국익·상업 이익에 관한 시점은 평가 항목에 포함되지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> 외무성의 평가는 개발 목적·성공에 중점. 단, 프랑스 문화 촉진 등의 항목에 대한 평가 실시. 경제·재정·산업성은 자국 기업 지원을 목적으로 하는 원조 계획에 대해 그 효과에 관한 평가를 실시. 	<ul style="list-style-type: none"> 외무성, JICA, JBIC는 각각 정책·프로그램·프로젝트 레벨로 역할 분담이 있지만, 기본적으로 평가는 개발 관점에서 실시. 단, 최근 ODA 정책 평가에서는 「우리나라의 안전과 번영의 확보에 이바지한다」라고 하는 대강의 목적에 합치하며 그 달성에 공헌하고 있는가 하는 점도 평가 항목에 포함.
평가 결과 공표	<ul style="list-style-type: none"> USAID의 평가는 원칙적으로 공개 USTDA의 평가는 공개하지 않음(적어도 Internet에서는 입수 불가능) 	<ul style="list-style-type: none"> 평가 결과를 적극적으로 공표 	<ul style="list-style-type: none"> 모든 기관이 평가 결과를 적극적으로 공표 	<ul style="list-style-type: none"> 외무성의 평가는 원칙적으로 공개(대부분은 불어만). 경제·재정·산업성의 자국 기업 지원 계획에 관한 평가보고서는 비공개. AFD는 과거 개별 프로젝트 평가보고서는 공개하지 않고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 외무성, JICA, JBIC 모두 평가 결과를 적극적으로 공표.

	미국	영국	독일	프랑스	일본
평가 결과 활용/ 후속 조치	<ul style="list-style-type: none"> 평가보고서의 공표 공유 내부적 제언 (recommendations) 	<ul style="list-style-type: none"> 내부적 제언 후속 조치 이행체제 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 내부적 제언 후속 조치 이행체제 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 내부적 제언 후속 조치 이행체제 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 각 기관 모두 후속 조치 체제 구축. 외무성에서는 평가 보고서에서 나온 제언은 정기적으로 후속조치를 취할 의무가 있음.

자료: 주요국의 대외원조 담당 부서 및 관련 기관 홈페이지 참조, 日本 經濟産業省, 『2006年 經濟協力評價事業: 經濟協力追進에 관한 政策評價(調査報告書)』, 2007年 3月, p. 206 등 참조 재구성.

2. M&E 제도개선을 위한 과제

국제사회(국제기구 및 개별국가)의 평가제도를 비교분석하면 개발지원사업 평가와 관련된 과제를 보다 분명하게 도출할 수 있다. 일반적 M&E 모범 사례를 보면 책임성, 투명성, 그리고 성과가 공통적으로 강조된다.²² 이는 무엇보다 공여국과 공여기관들은 책임성, 투명성, 그리고 성과를 보여줘야 하는 대내외적 압력의 증대에 직면해 있기 때문이다. 따라서 우선 M&E를 위해서는 우수한 실행능력이 가장 중요하다. 즉 필수적인 모니터링 평가 활동을 기획하고 조직하기 위한 전략 수립이 필요한 것이다. 예를 들면 국제사회의 빈곤감소전략에 대한 모니터링은 국가적 빈곤 감소 목표를 향한 경과가 모니터링 및 평가되고 있다. 빈곤 모니터링 제도의 수립 목적은 목표, 지표, 대상을 규정하고, 누가 어떻게 자료를 수집할 것인지를 결정하는 것이기 때문에 빈곤감소전략 모니터링을 위한 제도 수립이 필요한 것이다. 빈곤모니터링 시스템은 전형적으로 넓은 범위의 행위자, 즉 정부와 공여자(donors), 컨설팅 회사, 연구소, 그리고 시민사회의 자료 생산자와 분석가 그리고 사용자를 포함하고 있다. 소모적 논란을 피하고 관련 정보를 효과적으로 정책수립에 유입하기 위해 일관되고 투명한 시스템, 역할 분담과 책임감 부여와 정교한 메커니즘의 구축이 필수적이다. 그러나 빈곤감소전략의 모니터링은 투자 부족, 조율(coordination)의 부족, 그리고 수원국의 수용능력 부족으로 어려움을 겪고 있다. 빈곤감소전략 모니터링 시스템은 점진적 변화를 위해 갑자기 새로운 것을 도입하기 보다는 기존의 구성요소 위에 구축되어야 한다는 점을 고려해야 한다.

²² Governance and Social Development Resource Center(GSDRC), *Monitoring and Evaluation Topic Guide*, International Development Department (University of Birmingham, September 2007) 참조.

빈곤감소전략 이행을 향상시키기 위해서는 빈곤감소전략 모니터링의 과제들로
 는 첫째, 최근의 신뢰할 만한 최신 정보를 제공하고, 둘째, 빈곤감소전략 이행과정
 과 성과/결과물 모두를 포함하며, 셋째, 공여국/기관(donors)에게 정보의 질을 확
 인시키는 문제 등이 제시되고 있다. 또한 시민 사회 참여를 유도하는 것도 중요한
 과제로 부각되고 있다. 시민사회는 정부가 국가적 차원의 빈곤감소 목표를 향해
 나아가는 과정을 보여주도록 감독하고 돕는 데에 중요한 역할을 수행할 수 있다.
 그리고 국가의 통계적 수용력(역량) 강화를 통해 우수한 통계자료를 확보하는 것
 은 개발 프로그램과 전략의 효과적인 모니터링을 위해, 궁극적으로는 정책수립을
 지원하기 위해 중요하다. 그러나 현재 많은 개발도상국들이 자료 수집을 위한 제
 도적 역량이나 효과적 체계가 미흡한 실정이다. 기존의 많은 통계 체계들은 장기
 적 자료보다 즉각적 자료가 필요한 경우를 충족시키기 위해 설계되었기 때문에
 조율(coordination)이 부족하다.²³

보다 양호한 영향 평가를 위해서는 많은 유용한 사례 분석이 필요하다. 사실 개
 발개입 과정에서 어떤 변화가 어떤 개입에 따른 결과인지를 파악하기 위한 범위
 (한계)를 결정하는 것은 쉽지 않다. 영향(impact)은 개발 개입에 의해서 직접 또
 는 간접적, 의도적으로 또는 의도하지 않고 일어난 긍정적, 부정적 및 일차적, 이
 차적인 장기적 효과로 정의되고 있는데, 세계은행(World Bank)은 ‘예산, 시간,
 자료가 제한된 상황에서의 고급 영향 평가 수행’에 대한 가이드라인을 만들어 영
 향 평가를 수행하고 가장 엄밀한 방법을 선택하기 위한 가이드라인을 제공하고
 있다.²⁴

이처럼 시간, 예산 그리고 자료가 제한된 상황 아래서의 평가제도를 도입하고
 운영하기 위해서는 고려해야 할 사항들이 많다. 때로는 과학적 접근은 비용이 많
 이 들고, 많은 시간을 필요로 하기 때문에 현실적이지 않을 수 있다. 또한 모니터
 링 및 평가 구조는 조직의 역량, 인적/재정적 자원, 그리고 정치적 맥락을 염두에
 두고 설계되어야 한다. 오직 양적 평가 설계들이 주도면밀하다는 전제에 바탕을
 두지만, 실제로 효과적인 평가는 질적·양적 성과 분석 모두를 요구한다. 즉 혼합
 평가 설계가 필요한 것이다. 정량평가가 중요하지만, 항상 평가가 가능하고 적절

²³ Holvoet, N., and Robrecht, R., “Putting the New Aid Paradigm to Work: Challenges for Monitoring and Evaluation” (Antwerp: Institute of Development Policy and Management, 2006), p. 31.

²⁴ Bamberg, M., *Conducting Quality Impact Evaluation Under Budget, Time, and Data Constraints* (Washington D.C., World Bank, 2006), p. 53.

하며 주도 면밀한지 여부는 여전히 논란거리이다. 정량 및 정성 분석 모두를 실시하는 것은 즉, 혼합적 접근을 사용하는 것은 한 가지의 분석방법만을 취할 때의 취약점을 극복하기 위해서다. 즉 각기 별도로 단독으로 적용될 시에는 장단점을 내포하고 있지만 혼합 평가를 통해 두 가지 접근을 시도하면 보다 폭넓은 정치적 지지를 받을 수 있다. 세계은행은 효과적인 평가를 위해서는 재정·정치적 지원, 초기의 신중한 기획, 투자자들의 참여 유도, 여러 방법론의 적용, 구성원 간의 의사소통이 필요하다고 지적하고 있다.

모니터링과 평가에 있어 방법론적 주도 면밀성, 윤리적 실행과 능률적인 관리를 위해 국제적 기준을 세우는 작업이 현재도 계속되고 있다. 초점은 원조단체들이 평가를 어떤 방식으로 감독하는지, 어떻게 제한된 역량 아래에서 실시하는 모니터링 및 평가 과정에서 주인의식을 구축하는지, 그리고 어떻게 합동공여프로그램에 대한 평가를 효과적으로 조정하는지 등이다. 모니터링과 평가 활동은 보통 기획 → 실행 → 분석 → 확산 → 사용의 단계로 추진된다. 최종적으로 평가에 대한 품질 점검을 하게 되는데, 평가 품질의 확인은 개발에 있어 무엇이 쓸만하고, 무엇이 그렇지 않은지에 대해 정확하고 신뢰할 만한 결론에 도달하기 위해 매우 중요하다. 품질 보증(Quality Assurance)은 개발 개입의 장점, 가치 혹은 표준 정합성을 검토 및 개선하는 것과 관련된 활동을 포함하는 것이다. 품질을 보증하기 위한 업무에는 심사, RBM(결과 중시관리), 실시 중인 검토, 평가 등이 포함된다.

국제적 기준은 공명정대, 평가를 수행하는 적절히 숙련된 전문가, 참여, 국가 주인의식과 시기 적절성이 필요함을 강조하고 있다. 또한 평가가 각 정보제공자의 익명성과 비밀유지를 보호하는 문화적으로 신중을 요하는 방식 내에서 윤리적으로 수행된다는 것을 확실히 할 필요가 있다. 평가는 기술적 과정 이상으로 자금과 프로그램 자금 운용을 결정하는 영향력을 발휘한다. 그래서 평가는 때로는 민감한 사항을 언급하지 않기도 하고, 긍정적 평가를 이끌어내기 위해 여러 공여자들로부터 정치적 압력을 받는 경우도 있다.

모니터링과 평가 결과는 궁극적으로 향상된 정책과 실행으로 이어져야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 공여국과 수원국 모두의 M&E 역량 강화가 중요하다. 개발 프로그램의 평가는 역사적으로 주로 자신들의 책임과 필요를 만족시키기 위해 공여자(donors)에 의해 설계되었지만, 수원국의 주인의식 또한 중요하다. 현실적으로 모니터링 및 평가는 전형적으로 외부 전문가들에 의해 이뤄지고 있다. 특히 평가는 매우 자주 외부 컨설턴트에 의해 수행되기 때문에 통제의 한 형태로 간주할 수 있다.

최근에는 분쟁 국가와 취약 국가 내에서의 모니터링 및 평가가 주요 현안으로 부상하고 있다.²⁵ 분쟁국가와 취약국가 내에서는 극단적으로 불확실한 상황이 존재하고, 특히 정보 수집에 있어 여러 난관에 봉착하게 된다. 이같이 취약한 환경 내에서는 프로그램을 모니터링하고 평가할 새로운 적절한 수단을 선택하는 것이 중요하다고 전문가들은 지적하고 있다.

3. 남북협력기금 평가제도 도입에 주는 시사점

앞에서 살펴본 것처럼 M&E는 개발 원조 효과를 높이는 핵심 수단으로서 시스템 안에 편입되는 경향이 점차 강화되고 있다. 평가방식 및 제도가 국제사회에서 주목받게 된 것은 주요 공여국의 재정사정이 악화되어 원조 자원을 효율적으로 활용할 필요성이 지적되었기 때문이다. 또한 평가는 국민에 대한 설명책임(accountability)의 완수 수단으로서 중요성이 높아져 왔다. 이는 원조에 대한 결과/성과중심의 관리(RBM)가 국제사회의 화두로 부각된 배경이기도 하다. 그러나 국제사회의 현 평가제도는 지속적인 진화, 발전 노력의 산물이며, 향후 부단한 개선 노력이 필요한 분야이고, 실제 원조의 효과성을 측정하고, 향상시키기 위한 노력들이 지금도 계속되고 있음을 유의할 필요가 있다. 평가와 관련한 주요 규범들이 국제원조사회에 본격적으로 도입되고 통용된 시점은 앞서 살펴본 바대로 2000년대 초반 이후이다. 국제사회에서 평가의 중요성이 높아지고 있고, 평가의 대상도 많아지고 있으나 투자의 부족, 조율의 부족, 수원국의 수용능력 부족 등으로 어려움을 겪고 있다. 더구나 취약국가에 대한 평가방법은 여전히 낮은 수준에 머물러 있고, 취약국가의 평가실행능력을 개선시키는 문제는 매우 어려운 과제로 남아 있는 상황이다. 이 때문에 국제사회는 부족한 평가능력을 향상시키기 위하여 모니터링과 평가와 관련된 기술훈련을 제공하고, 자료를 수집하고 분석하기 위한 공동협력력을 구축하기 위한 노력들을 기울여 왔다. 평가기준 및 제도의 북한 적용과 관련해 고려할 사항과 과제들을 도출해보면 다음과 같다.

첫째, 모니터링·평가는 개발 원조 효과를 높이는 핵심 수단으로서 정착되고 있기 때문에 우리도 모니터링 및 평가를 시스템 안에 편입할 필요가 있다. 모니터링 및 평가구조는 조직 역량, 인적/재정적 자원, 그리고 정치적 맥락을 염두에 두고

²⁵ Catherine Elkins, *Monitoring and Evaluation for Development in Peace-Precarious Situations*, Prepared for The North-South Divide and International Studies 47th Annual ISA Convention, March 22-25, 2006.

설계되어야 하기 때문에 총괄적인 평가제도는 점진적으로 개선하는 것이 바람직해 보인다.

평가시스템을 어떻게 구축하고, 이를 감독하며, 어떻게 제한된 역량 아래에서 실시하는 모니터링 및 평가 과정에서 북한의 주인의식을 구축할 수 있을지 등에 대한 지속적인 관심과 개선 노력을 통해 평가제도의 선진화를 도모할 수 있을 것이다. 향후 남북관계가 개선되어 추진 환경이 마련되면 북한의 부족한 평가능력을 향상시키기 위하여 모니터링과 평가와 관련된 기술훈련을 제공하고, 자료를 수집하고 분석하기 위한 전담 부서 설치와 공동협력들의 구축을 도모할 수 있을 것이다. 대부분의 주요 선진국의 평가 담당 부서는 일반적으로 경제협력을 담당하는 정부 부서 또는 경제 및 이행기관이다. 다만 이들 선진국들은 평가 전문인력으로 구성된 상시 조직인 전담팀을 두고 있고, 지속적인 평가를 위한 제도적 개선 노력을 기울이고 있다.

둘째, 평가기준과 관련해서는 OECD/DAC에서 정한 기준, 즉 타당성(relevance), 유효성(effectiveness), 효율성(eficiency), 영향(impact), 지속 가능성(sustainability)의 5개 기준에 입각해서, 이 기준을 그대로 적용하거나, 자국의 정책 체계나 개별 평가에 대한 성격에 따라 독자적인 기준을 마련하는 것이 일반적이다. 이는 남북협력기금 지원사업에 대한 평가시에도 국제적으로 통용되는 일반적 기준과 남북관계의 특수성을 반영한 독자적인 기준의 배합이 합리적인 접근 방식이 될 수 있음을 보여주고 있다.

한편 앞에서 살펴본 것처럼 실제로 효과적인 평가는 질적, 양적 성과에 대한 분석 모두를 요구하고 있고, 대부분의 선진국들이 정성/정량 평가 방식을 혼합하여 실시하고 있으나, 정량평가는 매우 제한적인 범위 내에서 실시하고 있다. 기금 지원사업 평가시에도 우선 정성 평가에 치중하되, 단계적으로 그리고 지속적으로 정량평가 방법을 개발할 필요가 있음을 시사하고 있다. 예를 들면 우선 미국처럼 지표의 추이·변화를 우선 평가하는 방법을 채택하는 것도 한 방법이다.

셋째, 평가 목표와 관련해서는 각국이 다소의 차이를 보여주고 있기는 하나, 대체적으로 국민에 대한 설명책임의 완수 등이 강조되고 있다. 남북협력기금 평가의 목표도 주요 선진국에서 설정한 경제협력사업 목표와 크게 다르지 않을 것이다. 다만 남북경제협력사업의 경우 개별 기업들의 이익 창출도 중요한 만큼, 이와 관련된 추가 목표 설정이 필요해 보인다.

넷째, 평가 결과는 국제사회의 추세에 발맞춰 기본적으로 모두 공개하는 것이 바람직하다. 다만, 공개와 관련해서는 일부 선진국 사례가 보여주는 바와 같이 기

업의 경영상 불이익을 줄 수 있는 경우 등 비즈니스 이익과 관련이 있는 내용은 공개하지 않도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다. 평가 결과는 대부분 내부 조직 내에서 폭넓게 공유되고 있으면서, 평가결과에 따른 제언이 나오면 이를 위한 후속조치를 취할 수 있는 체계가 구축되어 있다. 평가에만 그치지 않고 그 결과를 토대로 나온 제언(recommendations)에 대한 후속조치를 관련 부서/기관이 취하도록 법제화가 필요하다.

이런 시사점을 반영하여 다음 장에서 남북협력기금의 투명성과 효과성 제고를 위한 M&E 제도 구축방안을 논의하고자 한다.

IV. 남북협력기금에의 M&E 적용 방안

남북협력기금은 1990년 8월 남북협력기금법(법률 제4240호)에 따라 1991년 3월 설치되었다. 그 이후 18년간 조성된 기금은 총 9조 3,225억 원으로, 이 가운데 8조 2,267억 원이 집행됐다.²⁶ 여기서는 이런 기금 사용과 관련된 법령과 제도를 개관하면서, 남북협력사업에 대한 현행 평가체계의 문제점을 지적한다. 그리고 국제사회의 M&E 운용 경험을 토대로 남북협력기금 지원사업에 대한 평가제도의 개선 방향을 검토하고 이를 추진하기 위한 과제들을 논의한다. 다만 여기서는 구체적인 적용사례가 아닌 기본평가모델만 제시하고자 한다.

1. 현행 평가체계의 문제점 및 개선방향

남북경제협력 분야 남북협력기금 지원과 관련된 법률은 남북교류협력에 관한 법률 및 동 시행령과 시행규칙, 남북협력기금법 및 동 시행령과 시행규칙이다. 그 아래로 남북협력기금운용 관리규정, 경제교류협력 지원지침 등이 있다. 경제협력

²⁶ 여기서 대북 경수로 제공 등에 투입된 4조 3405억 원 등을 빼고 순수하게 남북 간 교류협력사업에 쓰인 액수는 3조 8483억 원이다. 기금사용과 관련한 내역을 보면 남북관계가 활발하지 못했던 시기에는 인도적 지원이 대부분을 차지했으나, 이후 경제사업 비중이 증가하는 추세다. 전체 사업비 대비 경제사업 비중은 2001년 24.5%, 2004년 32%, 2006년 46.3%, 2007년 42.7%로 지속적으로 증가해 왔다. 액수를 보면 2000년 164억 9,400만원에서 2007년 2,291억 7,100만원으로 불과 7년 만에 14배가 증가하였다. 이처럼 남북관계의 발전에 따라 지원규모도 크게 증가하여 2007년에는 12월 말 기준으로 총 4조 2,688억 원을 조성하여 모두 3조 6,937억 원을 사용한 바 있다. 그러나 2008년 이후 남북관계 경색으로 남북협력기금 사용 규모는 크게 줄었다. 이명박 정부 출범 첫해인 2008년 11월 말까지 사용계획 1조 3,000억여 원 중 3,500억 원이 집행 승인되었다. 특히 이 가운데 800억 원은 사업 유보로 올해로 이월돼 실제 지난해 집행 비율은 20.7%에 불과하였다. 통일부, 『2008 남북협력기금 백서』, 2008년 11월.

분야에 지원되는 남북협력기금의 선정·집행·평가 관련 행위 주체는 통일부(교류협력국)와 한국수출입은행, 그리고 남북교류협력추진협의회이다. 남북교류협력에 관한 법률에 따라 설치된 남북교류협력추진협의회(제4조)는 협력기금의 심의의결 기구이다(기금법 제7조 4항). 이 기구는 기금의 운용 관리에 관한 기본정책, 기금운용계획, 결산보고사항 등을 심의한다.

남북협력기금 지원 대상 사업과 관련해, ‘남북협력기금법’ 제8조는 기금의 용도로서 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북 교류·협력을 증진하기 위한 사업을 지원한다고 규정하고 있다. ‘남북관계 발전에 관한 법률’에서도 ‘남북경제공동체구현’에 관한 사항을 규정하고 있다. 즉 ‘남북경제공동체 구현’(제7조)에 따르면 정부는 민족경제의 균형적 발전을 통하여 남북경제공동체를 건설하도록 노력해야 한다. 정부는 남북경제협력을 활성화하고 이를 위한 제도적 기반을 구축하는 등 남한과 북한 공동의 경제적 이익을 증진시키기 위한 시책을 수립·시행하게 되어 있다. ‘남북협력기금 운용관리규정’ 제7조 업무의 종류에서는 구체적인 남북경제교류협력 지원 대상과 종류를 나열해 놓고 있다.

지원 대상 사업 선정과 관련해서는 ‘남북협력기금 운용 관리규정’ 제8조의 1(사업심사위원회의 설치)에서 사업심사위원회를 설치하여 운영하도록 규정되어 있다. 통일부 장관은 필요한 경우 분야별 신청사업 심의, 지원대상 사업 선정, 사업평가 등 지원사업 관련 사항을 심사하기 위하여 사업심사위원회를 구성할 수 있다. 위원장 1인을 포함한 10인 이내 위원으로 구성, 위원장은 사업담당 국장으로 하고, 위원은 사업담당과장(간사), 기금담당 과장, 담당자, 관계부처 공무원 또는 외부전문가 중에서 위원장이 위촉하는 6인 이내의 선정할 수 있다.

기금 사용계획 및 사용결과는 ‘남북협력기금법’ 제11조(보고 및 환수)에 따라 대통령령이 정하는 바에 따라 사용계획 및 사용결과를 통일부장관에게 보고하게 되어 있다. ‘남북협력기금법 시행령’ 제17조(기금의 사용계획·결과보고)는 기금의 지원 신청시 기금사용계획서, 기금의 지원을 받아 사업을 시행한 경우 기금사용결과보고서를 각각 통일부 장관에게 제출하도록 규정하고 있다.

사업대상 선정 절차는 남북협력기금법 시행령 제7조(기금의 지원등의 절차)에 따라 기금지원신청서 제출 → 통일부 장관이 관계행정기관의 장과 협의 후 기금지원 결정 → 중요한 사항에 대해서는 협의회에서 의결하는 순으로 이뤄진다.

여기서 주목할 대목은 인도적 대북지원사업 처리에 관한 규정 제4조(분배투명성의 확인) 등과 달리 경협지원사업에 대한 평가 관련 별도의 규정은 없다는 점이다.

다. 민간지원단체에 대한 평가 외 남북경협사업에 대한 체계적인 평가는 이뤄진 적이 없다.

평가와 관련된 현행 남북협력기금 지원 사업에 대한 문제점과 향후 개선을 위한 방향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 앞서 언급한 대로 남북협력기금 지원 사업에 대한 통합된 평가체계가 없는 데다, 평가 자체가 제대로 이뤄진 바 없다. 지금까지는 기금지원 사업에 대해 주로 감사원 등의 감사가 회계 및 재정효율성 평가 위주로 추진되었다.²⁷ 따라서 앞으로는 기금 사업의 효과성 등에 대한 평가와 피드백 시스템을 정비하면서, 프로젝트 중심의 시범적 평가를 시작으로, 단계적으로 정책 및 프로그램평가가 이뤄져야 한다.

둘째, 경제협력 지원사업에 대한 평가 지표가 존재하지 않았다. 투입(input)과 산출(output)중심의 단순한 관리 체제도 존재하지 않았고, 모니터링도 체계적으로 이뤄지지 않으면서 축적된 정보가 거의 없다. 앞으로 성과 중심의 관리를 위해 세부 지표 개발이 필요하다. 초기에는 정성 지표를 개발하여 운영하면서, 점차 정량적으로 측정 가능한 지표를 개발해 이를 도입하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 인력과 예산부족으로 독립적이고 체계적인 평가가 이뤄지지 않았다. 이와 관련된 연구조사활동도 미흡했다. 향후 독립적이고 체계적인 평가체계를 구축해야 하고, 이를 위해서는 인력과 예산이 뒷받침되어야 한다. 더불어 앞서 소개한 RBM 관련 선진평가기법에 대한 지속적 조사 및 연구가 필요하다.

넷째, 외부평가가 미흡하여 투명성과 객관성이 결여되어 있었다. 앞으로 모니터링 등 사업관리를 강화시키기 위해 3자 평가 등 외부 평가 강화방안이 검토되어야 한다. 이와 관련해 통일부는 사회·인도 및 경협 분야 등 2개 분야로 구분하여 관계부처·민간전문가로 구성된 ‘기금사업평가단’을 신설하기로 결정한 것은 바람직해 보인다.²⁸

다섯째, 효과성 측정 및 향상 방안도 마련되지 않았다. 향후 특히 기금지원에 대한 국민적 동의와 이해를 구하기 위한 정책적 효과 제고 방안이 모색되어야 할 것이다. 궁극적으로 우리의 제도적 결함도 문제이지만 보다 나은 모니터링과 평가가 이뤄지기 위해서는 북한의 협조가 필수적이다. 현재 평가과정에 북한의 참여가 거의 이뤄지지 않아 실효적인 M&E에서 필수적으로 중요시되고 있는 주인의식을

²⁷ 김남중, “남북협력기금 투명성 제고방안,” p. 66.

²⁸ 통일부, 『새로운 남북관계로의 전환을 위한 2009년 통일업무 추진계획』 (2008.12.31).

발견하기 어렵다. 또한 기금 심사단계에서 북한 당국과 평가관련 합의가 부족하여 사업시행에 대한 책임감 부여 효과가 적고, 실제 평가단계에서는 북한으로부터 평가 관련 정보입수 등이 곤란한 문제에 직면하였다.

이런 기본방향을 고려할 때 남북협력기금 평가제도 도입 및 운영시 초기에는 시행 가능한 부분부터 단계적으로 추진할 필요가 있다. 특히 북한의 취약한 역량 등을 고려해 점진적이고 탄력적인 운용이 필요해 보인다. 그러나 중장기적으로 북한 당국과 사전 협의 및 협력 아래 북한이 평가과정에 적극적으로 참여하고, 결과를 공유할 수 있도록 추진해야 할 것이다. 그리고 남북관계의 특수성을 고려하지 않을 수 없을 것이다. 남북관계의 발전단계가 사업현장 방문 등 일반 공적개발원조(ODA) 원칙인 국제기준을 그대로 적용하기 어려운 점을 고려하고, 남북관계의 특수성을 감안하여 추진할 필요가 있다.

심사-집행-평가의 유기적 연계체제를 구축하는 것도 중요한 과제다. 기금 지원 사업 심사-집행-평가 및 피드백에 이르는 전 과정을 유기적으로 연계할 수 있도록 평가시스템을 구축해야 한다. 그리고 평가의 신뢰성, 유용성 확보를 위한 지속적인 노력이 필요하다. 평가는 전문성을 갖춘 평가자가 수행하며, 다양한 견해를 반영토록 하고 평가과정 및 결과에 용이하게 접근할 수 있도록 허용해야 한다. 무엇보다 향후 북한이 단계적으로 주인의식을 갖도록 유도하는 것이 핵심 과제가 될 것이다.

2. 평가 제도의 기본 설계

우선 목적 설정과 관련해서는 남북협력기금 지원사업에 적용할 M&E 제도의 도입은 국제사회에서 널리 수용되고 있는 관리 개선과 투명성 및 책임성 강화에 초점을 맞춰야 할 것이다. 과거 실시되었거나, 현재 실시 중인 지원사업에서 교훈을 얻어 이를 학습하고, 적용함으로써 향후 기금지원의 질적 개선을 도모할 수 있다. 또한 지원 성과와 관련된 정보 공개를 통해 국민에게 기금사업의 투명성을 제고하고 지지기반을 확보하는 데 활용할 수 있을 것이다.

평가지기와 관련해서는 시기별로 사전평가, 중간평가, 종료평가, 사후평가로 구분해 초기에는 사업 종료 후 6개월 내 시행하는 종료평가부터 실시하고, 사후평가는 지원실적과 경험이 축적된 사업부터 단계적으로 추진하는 방안을 고려할 수 있다. 사전평가는 심사로, 중간평가는 모니터링(서류심사 및 면접, 현지실사)으로 대체할 수 있다. 지원기간(지원결정시점~집행완료시점)이 6개월 이하인 사업은

모니터링을 생략하고, 종료되지 않은 사업 중 국민적 관심을 받고 있는 사업에 대해서는 우선적으로 중간평가를 실시하는 방안을 고려해야 한다. 평가단에서 평가한 결과는 남북교류협력추진협의회에 보고하여 다음 연도 기업지원 심의시 그 결과를 반영해야 한다.

사업선정 시스템 개선과 관련해서는, 사업 시작 전에 성과지표 작성 등을 통해 사업계획서의 타당성에 대한 심사·평가 시스템의 개선이 필요하고, 경험사업에 대한 기금 지원사업자 선정 과정에서 정보의 공유와 평가에 대한 국민의 인식을 제고하기 위해 공개 발표가 이뤄져야 할 것이다.

한편, 사업의 추진상황 점검을 통하여 지속 여부를 판단하고 효과적으로 완료할 수 있도록 중간평가 제도를 도입할 필요가 있다. 중간평가는 사업계획을 심사한 평가단이 모니터링 등을 통해 작성한 경험사업 추진 주체의 중간결과보고서에 대한 서류심사와 면접조사를 병행할 수 있다. 필요시 민관 공동 현지조사 등을 실시하되 평가단에서 지침 및 작성 양식을 제시하는 것이 바람직할 것이다.

사업결과 평가시 사업선정과정에서 경험추진 주체가 제출한 사업계획서의 내용에 근거하여 평가가 이루어질 수 있도록 사업계획서와 사업결과보고서/자체평가보고서의 연계가 강화되도록 평가시스템을 구축해야 한다. 이때 사업결과보고서와 함께 경험추진주체로 하여금 자체평가보고서를 추가하여 제출하도록 요구할 수 있다.

현행 평가제도는 사업결과 평가에 대한 시스템이 취약할 뿐만 아니라 평가 결과의 피드백 및 활용시스템이 제대로 갖추어져 있지 않은 상황이다. 내부평가와 외부 평가를 병행하고 이를 토대로 매년 연례평가보고서를 발간하되, 평가보고서는 비용 대비 효과와 영향, 주요 결점, 주된 성취, 성공과 실패 요인, 대안, 학습된 교훈, 권고 사항 및 후속조치(follow-up) 등으로 내용을 구성하도록 한다. 특히 평가결과가 관련 부처 내에서 폭넓게 공유되고, 필요한 후속조치가 취해질 수 있도록 피드백 시스템을 구축해야 한다. 경험추진 주체는 전년도 사업에 대한 평가를 통하여 성과와 제약요인, 강점과 약점 등을 분석하여 향후 자신들의 프로젝트 기획 및 집행과정에 반영하도록 유도해야 한다. 특히 사업계획 수립 시 전년도 평가 결과의 반영 여부를 반드시 기술해야하는 항목을 설정할 필요가 있다. 다년도 사업의 경우 처음 사업계획서를 제출할 때 전체 기간에 대한 사업계획을 제시하고 이를 기준으로 기금 지원 여부를 평가한다. 다년도 사업의 경우 전년도 사업결과 및 완성도에 대한 평가 비중치를 확대하고, 전년도 사업의 성과가 일정 기준을 충족하지 못하였을 경우, 다년 단위 사업의 경우 평가 결과가 일정 수준 미달일

경우 후속 조치 방안을 마련한다.

우선 평가 자체도 중요하지만 그 결과를 제대로 활용하는 것이 중요한 과제다. 특히 평가결과를 제도개선, 계획수립 등에 반영할 필요가 있다. 평가 결과에 포함된 개선사항을 지원제도 개선, 지원계획 수립 등에 반영하여 기금지원의 질적 향상, 효과성을 제고할 수 있다.

국제사회에서 강조되고 있는 설명책임을 완수하기 위한 대국민 홍보를 보다 적극적으로 할 필요가 있다. 재원 부담자인 국민에 대한 설명 책임을 이행하기 위하여 매년 평가결과를 연차보고서 형태로 작성하여 국민에게 공개해야 한다.

평가결과는 북한의 협력을 견인하기 위한 수단으로 활용할 수도 있다. 남북간의 신뢰가 상당수준으로 진전된 경우, 평가 결과를 남북회담 등을 통해 제시하여 북한의 협조를 유도할 수 있다. 중장기적으로 북한과의 공동 워크숍, 세미나 등도 추진하는 것이 바람직할 것이다. 지속적인 제도개선 연구도 빼놓을 수 없는 과제다. 평가지침 제정, 평가편람 작성 등 평가시스템 구축 및 정착을 위한 후속 조치가 필요하다.

이 모든 과제들과 관련해 평가시스템이 원활히 구축될 수 있도록 기금관리비, 용역비 등 소요예산의 확보가 요구된다. 특히 기금 실무 부서인 통일부 및 수출입은행 내 평가조직 강화 및 전문인력 양성방안 마련이 시급하다. 평가 역량 강화를 위한 교육·훈련·연수 프로그램 등이 제공되어야 한다. 사업기획, 평가의 효율성을 제고하기 위해 정부 및 경험추진 주체의 역량을 강화할 수 있도록 설명회 개최 및 교육훈련 프로그램 운영이 요구되는 것이다. 경험추진주체의 자체평가역량 제고를 위한 방안 수립도 필요한 과제다. 더불어 단계적으로 북한의 자체평가 능력 제고를 위한 역량강화 지원 방안도 마련되어야 한다. 초기에는 국제기구와 협력하여 역량 강화를 지원하되, 중장기적으로 남북한 공동평가 시스템의 구축을 목표로 삼아야 할 것이다.

모니터링 및 평가(M&E)가 제대로 수행되기 위해서는 대북사업 추진기업의 협력이 필수적이다. 따라서 협력기금지원을 받은 남한 기업들이 M&E와 관련해 사업추진과정에서 유의해야 할 사항을 준수토록 유도함으로써 M&E 제도의 조기 정착을 도모할 필요가 있다. 이는 결과적으로 기금지원 사업의 효율성을 높이는 데도 기여할 뿐 아니라 북측의 경험 관행을 개선시키는 효과도 기대할 수 있다. 또한 경험추진 기업들이 대북사업 검토, 사업협의, 계약서 체결 및 사업실행단계에서 유의해야 할 사항들을 중심으로 지원 계획을 수립하는 것이 바람직하다. 점검표(checklist)의 활용을 통한 기금집행 적정성 확인 등 사업자(기업)의 자체 모

니터링 제도도 도입할 필요가 있다. 평가 결과를 등급화하여 문제점을 진단하고 성과를 향상시키기 위한 인센티브를 제공하는 방안도 마련해야 한다. 인센티브의 예로서 기금지원 지속, 추가 지원, 평가 생략 혹은 절차 간소화 등의 혜택 부여가 가능할 것이다. 마지막으로 경험분야 남북협력기금과 관련된 법규 제개정을 통하여 평가시스템 구축과 평가제도의 운영과 관련한 조항을 삽입하여 평가 제도의 안정성과 지속성을 담보할 필요가 있다.

V. 결론

공적 기금인 남북협력기금 지원을 받는 남북 경제협력사업에 대한 M&E 제도 도입은 이제 우리에게 보다 현실적인 과제로 부각되고 있다. 남북관계의 특수성을 고려하더라도, 기금 지원을 받는 남북경협업의 지속가능성을 확보하기 위해서도 상당 수준의 투명성 확보는 피할 수 없는 과제로 부각되고 있다. 더구나 글로벌 금융위기 등의 영향을 받으면서 국제사회는 물론 우리도 국민의 세금인 공적 자금을 보다 효율적, 효과적으로 사용하는 노력을 더욱 강화할 시점에서 있다. 국제사회는 오래 전부터 공적개발원조와 관련해 결과중심관리를 핵심 원칙으로 설정해 놓고, 이를 실현하기 위한 다양한 노력을 전개해왔다.

이명박 정부도 투명하고 보다 생산적인 방향으로의 남북협력기금 운영시스템 개선을 2008년 통일부 통일업무 쇄신과제로 선정한 바 있고,²⁹ 경험분야 남북협력기금 지원 사업에 대한 내실 있는 평가의 필요성을 지속적으로 강조하고 있다. 또한 기금의 투명성 강화를 위해 만들어진 남북협력기금 평가단의 정식 출범에 따라 기금지원 경험사업에 대한 정형화된 평가 모델의 제시가 필요한 시점이기도 하다.

최근 부핵 문제가 담보 상태를 보이고 있지만 향후 비핵화가 진전될 경우 기금 수요가 크게 증대할 것이고, 이때를 대비한 보다 효과적인 기금 활용을 위한 모니터링 및 평가 시스템에 대한 담론 형성과 점진적 제도화가 필요하다. 특히 국제사회의 재원조달까지 고려할 경우 국제 표준에 부합하는 평가시스템 수립은 필수적인 과제일 것이다. 이때 결국 초점은 국제사회의 모범관행(best practices)과 남북관계 특수성에 부합하는 새로운 모니터링 및 평가시스템 개발에 맞춰질 것이다. 이 시스템의 점진적 도입을 통해 투명성을 높이고, 사업의 성과를 제고시

²⁹ 통일부, 『2008년도 통일업무 보고』, 2008년 3월 26일.

켜야 한다.

이 글은 남북협력기금 지원 사업 중 특히 남북협력계정의 남북경제협력사업과 용자지원 사업에 적절한 시사점과 평가방법을 제시해 줄 수 있는 적절한 국제사회의 평가 모범사례에 대한 비교분석에 초점을 맞췄다. 이 검토를 통해 시사점을 도출하고, 국제사회의 경험에서 나온 교훈을 토대로 남북협력기금 사업에 적용할 M&E 제도의 기본 모델을 설계해 보았다.

M&E 제도 도입에 따른 기대효과는 적지 않다. 첫째, 결과 중심의 효과성 증대를 도모할 수 있다. 국제사회의 모니터링 및 평가 실태와 선진국의 모범관행을 참조하면서 남북관계의 특수성을 반영한 남북협력기금 모니터링 및 평가 시스템을 개발하고, 북한이 적극적으로 참여할 경우 남북 모두에게 이익이 되는 경제 협력 추구에 기여할 수 있다. 특히 진행 중인 경협사업을 보다 내실화하고, 불합리한 점을 개선하며 추진할 수 있는 최적 지침을 제공할 수 있다. 둘째, M&E는 보다 원활한 자원조달에 유리하다. 선진 평가제도 도입은 국내외적으로 기금 사용에 대한 신뢰도를 증대시킴으로써 향후 필요시 국제사회로부터 소요 재원을 보다 원활하게 확보할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 셋째, 재정의 효율화 도모도 가능하다. 체계적인 평가시스템 도입을 통해 제한된 정부 재정의 효율적 사용을 기대할 수 있는 것이다. 넷째, 단계적인 북한의 주인의식 제고가 가능하다. 단계적으로 북한 당국과 사전 협의와 협력 아래 평가 시스템을 운영하여 북한의 주인의식 제고에 기여할 수 있다.

앞으로 후속 연구를 통해 남북협력기금의 특수한 성격을 감안한 구체적인 사업별 표준화된 평가지표를 개발하고, 지속적으로 보완 발전시키는 것이 중요하다. 이는 예를 들면 △지원의 적정성, △정책적 효과, △남북관계 기여도, △효과성 등을 평가할 수 있는 구체적인 지표를 발굴하고, 보다 효과적인 측정 방법론을 제시하는 것을 의미한다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 3일

참고문헌

- 김남중. “남북협력기금 투명성 제고방안.” 『수은 북한경제』. 2008년 여름호. 서울: 수출은행, 2008.
- 통일부. 『2008 남북협력기금 백서』. 2008년 11월.
- 통일부. 『2008년도 통일업무 보고』. 2008년 3월 26일.
- 한국수출입은행. 『국제ODA동향』. 2006년 11월호.
- Bamberg, M. *Conducting Quality Impact Evaluation Under Budget, Time, and Data Constraints*. Washington D.C., World Bank, 2006.
- Elkins, Catherine. *Monitoring and Evaluation for Development in Peace-Precarious Situations*. Prepared for The North-South Divide and International Studies 47th Annual ISA Convention. March 22-25, 2006.
- Governance and Social Development Resource Center(GSDRC). *Monitoring and Evaluation Topic Guide*. International Development Department, University of Birmingham, September 2007.
- Holvoet, N. and Robrecht, R. “Putting the New Aid Paradigm to Work: Challenges for Monitoring and Evaluation.” Antwerp: Institute of Development Policy and Management, 2006.
- Kusek, Jody Zall & Rist, Ray C. *Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System, A Handbook for Development Practitioners*. The World Bank, 2004.
- OECD, Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 - Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management/L'évaluation et l'efficacité de l'aide n° 6 - Glossaire des principaux termes à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, 2002.
- OECD DAC Working Party on Aid Evaluation. *Result Based Management In The Development Co-operation Agencies. A Review of Experience*, 2000.
- OECD DAC. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. 1996.
- Osborne, David and Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. PLUME, 1992.
- Tolentino, Bruce J. “Foreign aid and the Global Economic Crisis.” *Asia Foundation Weekly Insight and Features from Asia*. Asia Foundation, April. 1, 2009.
- World Bank. *A Source Book for Poverty Reduction Strategy*, 2002.
- Wholey, J. S. “Results oriented management: Integrating evaluation and organizational performance incentives.” In G. J. Sstahler & W. R. Tash (Eds.). *Innovative approaches to mental health evaluation*. Academic Press, 1982.

Wholey. J. S. *Evaluation and effective public management*, Little, Brown, 1983.

日本 外務省 經濟協力局 開發計劃科. 『ODA 評價ガイドライン』. 2006. 5.

日本 經濟産業省. 『2006年 經濟協力評價事業: 經濟協力追進에 관한 政策評價(調査報告書)』. 2007. 3.

山谷清志. 『政策評價 理論과 그 展開』. 日本 東京: 晃洋書房, 1997.

<<http://www.GAO.gov/about/history/>>.

<<http://web.worldbank.org/website/external/projects/strategies/cdf>>.

<<http://webnet1.oecd.org/en/home>>.

<<http://www.undp.org/mdg>>.

Abstract

Plans and Tasks for Applying an International M&E Framework to the Inter-Korean Cooperation Fund

Eul-Chul Lim

It is currently necessary to undertake discourse on the feasibility of a Monitoring and Evaluation (M&E) framework for the Inter-Korean Cooperation Fund, and to gradually institutionalize such a system in order to maximize this fund's utility. Now is the time to prepare for possible progress in the North Korean denuclearization issue, which would increase demand for the fund, despite the fact the North Korean nuclear issue is currently at a standstill. In particular, establishment of an evaluation system meeting international standards would be invaluable when seeking financing from the international society. This can be done by identifying the best practices of the international society while approaching the development of a new M&E framework in the context of the distinctive inter-Korean relationship. We must enhance transparency and increase business performance through the gradual introduction of such a framework.

This article presents a comparative analysis of the international society's most successful cases of evaluation, and based on this, suggests methods of evaluation that could most appropriately and effectively support the Inter-Korean Cooperation Fund. In addition, it introduces an M&E framework that is applicable to the fund's business activities, and proposes tasks and strategies for the implementation and successful realization of such a framework. This study contributes to the progression of both theoretical and practical discussion on the development of a new M&E framework that corresponds with the unique aspects of inter-Korean relations, reflecting the best components of the international society's M&E mechanisms.

Key Words: Monitoring and Evaluation (M&E), International M&E Framework, Inter-Korean Cooperation Fund, North Korean denuclearization, inter-Korean relations

입국 초기 북한이탈주민 대상 단기 진로개발교육 효과 연구: 학습자의 진로인식 수준 변화를 중심으로

노 경 란* · 전 연 숙**

- | | |
|-----------------|------------------|
| I. 연구의 필요성 및 목적 | IV. 프로그램 설계 및 개발 |
| II. 이론적 배경 | V. 연구결과 |
| III. 연구방법 | VI. 결론 및 제언 |

국문요약

이 연구는 입국 초기 북한이탈주민이 남한의 직업세계로 원활하게 진입하는 것을 목적으로 개발된 진로개발교육에 참여한 북한이탈주민의 진로인식 변화 수준을 분석하고 북한이탈주민 대상 프로그램 개발에서의 시사점을 도출하는데 목적을 둔다. 이를 달성하기 위하여 하나원 수료 직전의 입국 초기 북한이탈주민 31명을 대상으로 프로그램 참여 전후의 진로미결정과 진로탐색장애에서의 변화를 차이 검증하였다. 그 결과 첫째, 교육에 참여한 북한이탈주민의 진로미결정 및 진로탐색장애 상태가 개선되었다. 이로부터 단기간의 교육을 통한 입국 초기 북한이탈주민 진로개발의 가능성을 발견할 수 있었으며 따라서 적극적인 교육적 지원이 필요함을 알 수 있다. 둘째, 진로개발모형으로 전형적 모형의 하나인 인지적 진로정보처리모형(자기이해-직업세계이해-의사결정)을 활용하였으나 입국 초기 북한이탈주민의 진로탐색장애를 개선하는데 역부족이었다. 상술하면 교육 실시 결과 입국 초기 북한이탈주민이 직업선택에의 흥미 제고에서 낮은 수준의 변화가 발견되었다. 즉, 입국 초기 북한이탈

주민을 대상으로 한 교육프로그램 개발에 있어 북한과 다른 진로개발과정을 경험해야 할 직업선택의 필요성과 중요성을 이해할 수 있고 직업선택으로 관심을 집중시킬 수 있는 단계가 삽입되어야 함을 알 수 있다. 셋째, 입국 초기 북한이탈주민을 대상으로 한 교육프로그램의 내용 및 활동 개발에 있어 북한이탈주민이 직면하는 특정 과제에 초점을 맞춰 이를 지원하는 구체적 도구의 개발이 요구됨을 알 수 있다. 상술하면 대인관계 어려움, 중요타인과의 갈등, 경제적 어려움 등이 입국 초기 북한이탈주민의 진로탐색을 저해하는 요소로 쉽게 완화되지 않는 과제임을 충분히 고려해야 할 것이다. 넷째, 입국 초기 북한이탈주민을 대상으로 한 진로개발 교육프로그램을 개발하고 운영함에 있어 특히 학력에 따른 학습자에 대한 배려가 필요함을 알 수 있다.

주제어: 입국 초기 북한이탈주민, 진로개발교육, 진로미결정, 진로탐색장애

* 한국고용정보원 부연구위원
** 통일부

I. 연구의 필요성 및 목적

2000년 이후로 북한이탈주민의 입국 규모가 급증하고 있는 가운데 북한이탈주민 대상 국가 지원 정책이 ‘보호’에서 ‘자립지원’으로 중심 이동되면서¹ 특히 북한이탈주민의 성공적인 취업을 통한 경제적 자립이 북한이탈주민의 성공적 정착을 갈음하는 척도라 해도 과언이 아니다. 따라서 낮은 남한사회에서 북한이탈주민이 새롭게 직업세계에 진입하고 직업생활을 안정적으로 유지하기 위해서는 이러한 과제 해결에 구체적으로 도움을 줄 수 있는 교육프로그램이 절실히 필요하다. 특히 2000년 이후 입국한 북한이탈주민의 연령구성을 보면 30대가 33.9%로 가장 많고 20대(26.7%), 10대(13.1%), 40대(12.9%)로, 학령기에 해당하는 10대를 제외한 73.5%가 남한사회에서의 직업 선택·진로개발이라는 과업에 직면하고 있음을 알 수 있다. 또한 관련 전문가 총 41명²을 대상으로 실시한 델파이 조사 결과에서도 하나원 수료 후 북한이탈주민에게 가장 필요한 사회적응교육으로 진로개발 교육프로그램을 들고 있다는 것³으로부터도 관련 교육프로그램이 필요함을 알 수 있다. 이와 같이 교육의 필요성에 대해서는 쉽게 논의할 수 있으나 실제 적용에 있어서는 면밀한 논의가 필요하다. 입국 초기 북한이탈주민을 대상으로 필요로 하는 교육의 주제가 다양하고 분량도 많은데 비하여 입국 초기 북한이탈주민을 대상으로 교육을 추진할 수 있는 물리적 시간은 하나원 재원기간(12주)과 거주지 적응교육기간(3주)으로 한정적이기 때문이다. 즉, 진로개발을 주제로 교육프로그램을 제공한다고 하더라도 현실적으로 단기 프로그램만이 가능한데, 단기간의 교육으로 입국 초기 북한이탈주민의 진로개발이 가능할 것인가에 대하여 논의해야 할 필요성이 제기된다.

입국 초기 북한이탈주민의 진로개발을 위한 우리 사회의 노력을 살펴보면 비록 소수에 불과하지만 북한이탈주민의 취업지원이나 진로개발을 목적으로 한 북한이탈주민 특화 프로그램이 운영되고 있다. 대표적으로 우선 하나원을 들 수 있는데 사회적응교육의 일환으로 직업 및 진로탐색을 위한 교육과정이 운영되고 있다. 그러나 하나원이라는 사회와 격리된 공간에서 이루어지는 진로개발은 현실과의 괴

¹ 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 (1997.7.)」의 제정이 계기가 됨.

² 구성: 대학과 연구기관의 이론전문가, 북한이탈주민 지원 사업 관련 정부기관과 관련 민간단체의 실천전문가.

³ 윤여상·이금순·한선영, 『하나원 운영 혁신을 위한 진단 및 장기발전 방향 모색』 (서울: 북한인권정보센터, 2007).

리감이 발생할 수밖에 없고, 짧은 시간에 많은 내용을 다뤄 학습자에게 의미없는 정보의 일방적 전달 수준에 그치고 있다.⁴ 또한 하나원 수료 이후에는 북한이탈주민후원회 지원 민간단체협의회 소속 단체들을 중심으로 경제적 자립을 위한 프로그램들이 다수 개발되어 제공되고 있다.⁵ 이와 같이 지역의 민간기관을 중심으로 북한이탈주민의 요구를 반영하여 특색있는 교육프로그램을 개발·제공하고 있는 것은 상당히 고무적이다. 그러나 프로그램 개발 과정을 보면 현장 실천가들의 주관적 판단에 기초하여 프로그램의 내용과 구성이 결정되고 있어 체계적으로 내용을 구성하지 못하고 있는 현실이다.⁶ 또한 현장에서 북한이탈주민 지원 업무를 담당하고 있는 일선에서 북한이탈주민 관련 전문 인력의 부재가 지적되고 있어⁷ 북한이탈주민 대상 교육프로그램의 질 또한 확보되기 어려운 상황이다.

단순히 현장에서의 프로그램 개발 및 운영에서의 한계뿐만 아니라 기존의 진로개발 이론 및 모형을 북한이탈주민에게 그대로 적용할 수 있는가에 대한 고민도 필요하다. 북한이탈주민의 한국 사회 적응과 관련된 선행연구에 따르면 북한이탈주민은 경제체제의 이해, 문화의 차이, 의사소통의 차이, 심리적 긴장감 등 우리 사회의 일반 구성자들과는 다른 특수성을 지니고 있는 것으로 거론되고 있다.⁸ 이는 기존 남한 사람의 진로개발을 목적으로 적용되어온 기존의 프로그램 모형을 북한이탈주민에게도 적용할 수 있는가에 대한 논의의 필요성을 뒷받침한다. 더불어 구체적인 프로그램의 내용을 구성함에 있어서도 북한이탈주민의 특성과 요구를 반영하고자 하는 세심한 노력이 요구된다.

이에 이 연구에서는 하나원에 재원 중인 입국 초기 북한이탈주민이 단기의 진로개발교육에 참여한 후 변화된 진로인식 수준을 분석하고 이를 바탕으로 북한이탈주민 대상 프로그램 개발에서의 시사점을 도출하는데 목적을 둔다.

⁴ 위의 글.

⁵ 이금순 외, 『북한이탈주민 사회적응프로그램 연구』 (서울: 통일연구원, 2005).

⁶ 노경란 외, 『북한이탈주민 취업지원프로그램 개발 연구』 (서울: 한국고용정보원, 2007).

⁷ 노경란 외, 『북한이탈주민 노동시장 진입촉진을 위한 제도 개선 방안: 거주지 적응교육 프로그램 도입 중심』 (서울: 통일부, 2008a).

⁸ 김성윤, “북한이탈주민 정착의 실태와 문제점 및 개선방안,” 『한국동북아논총』, 제38권 (2006), pp. 249-269; 북한이주민센터, “북한이탈주민(북한이탈주민)의 지역사회 정착서비스 현황과 개선 방안,” 『통일문제연구』, 제27권 (2005), pp. 153-181; 윤인진, “탈북자의 취업 및 직장부적응 생활,” 2000년도 후기 사회학대회 제3분과 소수자자분과 발표자료 (2000.12.8), 2000.

II. 이론적 배경

진로상담의 중요한 목표 중에 하나는 내담자들로 하여금 자신의 진로나 직업에 대해서 만족할만한 선택과 결정을 도와주고,⁹ 진로발달적 측면에서 경력개발의 일관성을 유지하도록 조력하는 것이다. 특히 진로탐색장애는 최근 사회인지진로 이론에서 맥락적 변인으로 진로발달과 개발과정에 영향을 미치는 것으로 주목받고 있으며,¹⁰ 진로미결정은 직업세계로의 이행과정에서 직업선택과 결정을 해야 하는 내담자들이 직면할 때 다양한 변인에 영향을 미친다.¹¹ 따라서 진로개발프로그램에서 진로탐색장애와 진로미결정의 속성을 파악하고 그것을 인지하는 수준을 개선하여 주는 것은 내담자가 만족할 만한 진로선택과 결정에 매우 중요한 기여가 된다. 특히 입국 초기 북한이탈주민은 급격한 진로단계의 변화상황에 직면하게 되며, 특히 짧은 기간에 진로개발과 발달과정을 경험하게 된다. 따라서 직업 흥미 탐색, 목표 설정, 목표 수행을 동반하는 진로개발 및 발달과정에서 진로선택과 결정에 영향을 미치는 진로탐색장애와 진로미결정은 입국 초기 북한이탈주민의 진로개발에서 중요하게 다루어져야 할 변인이다.

1. 진로탐색장애

진로탐색장애는 진로탐색장애,¹² 진로장벽¹³과 함께 혼용되고 있다. 여기서는 입국 초기 북한이탈주민이 사회정착교육기관인 하나원으로 부터 직업세계로 이행하는 과정이 김은영(2001)이 제시한 대학생이 대학에서 직업세계로의 이행과정과 유사한 것으로 간주하고 진로탐색장애라는 요구를 사용하고자 한다. 진로탐색장애(Career barrier)란 직업이나 진로계획에 있어서 자신의 목표실현을 방해하거

⁹ 김봉환·김계현, “진로미결정에 관한 연구 동향과 향후의 연구과제,” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』, 제7권 제1호 (1995), pp. 20-43.

¹⁰ 이성식, “여대생이 인식한 진로장벽과 진로결정자기효능감 및 진로결정수준의 인과모형” (서울대학교 박사학위논문, 2007).

¹¹ 이현주, “대학생의 진로결정수준에 따른 인지양식 차이,” 『교육학연구』, 제38권 제1호 (2000), pp. 235-257.

¹² 김은영, “한국 대학생 진로탐색 장애검사의 개발 및 타당화 연구” (이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2001).

¹³ 손은령, “여자대학생이 지각한 진로장벽과 개인·심리적 변인의 관계,” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』, 제14권 제2호 (2002), pp. 415-427; Swanson, J. L., & Tokar, D. M., “Development and initial validation of the career barriers inventory,” *Journal of vocational behavior*, 39 (1991), pp. 344-361.

나 가로 막는 내적, 심리적요인과 외적, 환경적 요인들¹⁴로 개인이 진로발달과정에서 경험하는 진로선택 및 진로행동을 포괄적으로 설명해 줄 수 있는 개념이다. 즉 어떤 진로장벽을 어떻게 인식하느냐에 따라 진로선택과 진로결정과정¹⁵이 달라질 수 있고 그에 따른 대처방식도 달라질 수 있기 때문이다.

Brown Lent & Hackett(1994)가 제시한 ‘사회인지 진로이론’(Social Cognitive Career Theory: SCCT)에서는 성향, 성, 인종·민족, 신체장애, 건강상태와 같은 개인 요소들은 맥락적 요인에 영향을 미치며, 이러한 맥락적 요인은 개인의 진로흥미가 진로목표 설정 및 수행으로 전환되는 과정을 증재하고 있는 것으로 제시되고 있다. 이때 맥락적 요인에 진로탐색장애가 포함된다. 개인의 흥미-목표의 일치는 기회구조, 지지체제, 사회화 과정 등의 차이뿐만 아니라 진로장벽의 인식에 따라 차이가 나타나며, 여성이 남성에 비해서 더 많은 차이가 나타난다.¹⁵ 선행연구에서는 진로탐색장애를 많이 느낄수록 진로준비행동이 낮고, 진로성숙도가 낮아지며, 남성보다는 여성에서 더 많은 차이가 나타나며,¹⁶ 진로포부, 진로결정효능감, 진로결정수준, 진로준비행동 등과 같은 진로행동변인이 낮아진다¹⁷고 보고하고 있다. 또한 진로탐색장애는 심리적 변인인 내외통제성과 특성불안에 정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.¹⁸ 직업적 흥미와 진로목표로, 진로목표가 수행으로 발전하는 과정에서 지각하는 진로탐색장애에 의해 영향을 받을 수 있기 때문이다. 특히 부정적인 환경요인들이 자신의 노력을 방해할 것으로 지각하였을 때, 직업흥미, 진로목표, 진로행동의 전환과정¹⁹이 변형될 수 있기 때문에¹⁹ 북한이탈주민이 지각하는 여러 진로탐색장애의 인식수준을 파악하고 분석함과 동시에 진로탐색장애의 현실성, 발생가능성을 구체적으로 평

¹⁴ 손은령, “여자대학생이 지각한 진로장벽과 개인·심리적 변인의 관계,” pp. 415-427.

¹⁵ 이성식, 여대생이 인식한 진로장벽과 진로결정자기효능감 및 진로결정수준의 인과모형: Lent, R. W., Brown, S. D., & Hackett, G., “Toward a unifying social cognitive theory of career and academic interest, choice, and performance,” *Journal of Vocational Behavior*, 45 (1994), pp. 79-122.

¹⁶ Luzzo, D.A., & Hutcheson, K. G., “Casual attributions and sex differences associated with perceptions of occupational barrier,” *Journal of Counseling and Development*, 75 (1996), pp. 124-130.

¹⁷ 손은령·손진희, “한국 대학생의 진로결정 및 준비행동: 사회인지적 진로이론을 중심으로,” 『한국 심리학회지: 상담 및 심리치료』, 제17권 제2호 (2005), pp. 399-417.

¹⁸ 김은영, 한국 대학생 진로탐색 장애검사의 개발 및 타당화 연구: 손은령, “여자대학생이 지각한 진로장벽과 개인·심리적 변인의 관계”; Luzzo, D.A., & Hutcheson, K. G., “Casual attributions and sex differences associated with perceptions of occupational barrier,” pp. 124-130.

¹⁹ 이성식, “여대생이 인식한 진로장벽과 진로결정자기효능감 및 진로결정수준의 인과모형.”

가해보고, 이에 대비할 수 있도록 돕는 것이 북한이탈주민 진로교육프로그램의 중요한 과제이다.

2. 진로미결정

진로미결정(career indecision)은 자신이 어떤 직업을 선택해야 할지 결정하지 못하는 능력²⁰으로 입국 초기 북한이탈주민에게는 현실적으로 매우 절실한 문제이다. 선행연구에서는 진로미결정이 진로결정효능감에 부적인 영향,²¹ 진로태도 성숙에 부적인 영향, 직업탐색행동에 부적인 영향이 있다고 주로 보고하고 있다. 즉 진로미결정의 인식수준이 높을수록 진로결정효능감과 진로태도성숙도는 낮아지며 진로탐색행동에 소극적이고, 진로미결정의 인식수준이 낮을수록 진로결정효능감과 진로태도성숙도는 높아지며 진로탐색행동에 적극적으로 대처한다는 것이 대부분 선행연구들의 일관된 보고다. 또한 탁진국(1996)은 ‘자기명확성 부족’, ‘자신과 직업 간의 부조화’, ‘직업선택에 대한 무관심’, ‘우유부단함’, ‘직업에 대한 정보부족’ 등의 진로미결정요인이 부적응 변인과 유의한 관련이 있으며, ‘직업선택에 대한 무관심’을 제외한 모든 변인에서 남학생보다 여학생의 점수가 높은 것으로 보고하고 있다. 국내 진로미결정에 관한 연구는 초중등학생, 대학생을 대상으로 진로발달과정의 여러 가지 변인들에 미치는 영향을 밝히고 있으나 성인 대상의 연구는 거의 없는 실정으로 주로 성인대상의 연구주제는 아니다. 그러나 입국 초기 북한이탈주민의 경우는 비록 성인이라 할지라도 이질적 사회의 북한과 중국 등 제3국에서의 경력의 상이함, 경력 수준의 차이뿐만 아니라 경력단절로 인한 노동시장에서의 격리로 인한 불안 등 심리적 요인까지 가세하여 직업선택과 결정의 어려움이 심각하다. 따라서 입국 초기 북한이탈주민의 1차적 학습기관이라고 할 수 있는 하나원에서 직업세계로의 이행을 준비 시점으로 진로미결정의 인식 수준을 진로상담에서 다루는 문제는 그들의 진로발달과정에서 매우 중요한 이슈이다. 이들의 진로미결정의 인식의 정도는 선행연구의 결과와 같이 진로결정효능감, 진로성숙도 및 부적응에 직접 또는 간접적인 영향을 미칠 것으로 가정할 수 있기 때문이다. 따라서 진로미결정 수준을 낮게 인식할 수 있도록 진로상담에서 조력한

²⁰ Callanan, G. A., & Greenhaus, J. H., “The career indecision of managers and professionals: development of a scale and test of a model,” *Journal of Vocational Behavior*, 37 (1990), pp. 79-103; 탁진국, “경력미결정과 부적응 간의 관계,” 『한국심리학회지: 산업 및 조직』, 제9권 제2호 (1996), pp. 81-94 재인용.

²¹ 이현주, “대학생의 진로결정수준에 따른 인지양식 차이,” pp. 235-257.

다는 것은 결국 진로결정효능감, 진로성숙도에 정적인 효과를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 부적응에 부적의 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구대상 및 프로그램 실시

본 연구는 통일부 하나원에서 8주간의 사회적응교육을 받고 있는 북한이탈주민 가운데 수료 직전의 원생을 대상으로 하였고, 현재 하나원 교육이 본원(주로 여성 교육생)과 분원(전원 남성 교육생)으로 분리되어 진행되고 있어 본원에서만 프로그램을 진행한 결과 참여자가 모두 여성이다. 연구 참여의 모집은 하나원 관계자가 프로그램의 취지를 설명하고 교육프로그램 실시를 공지하였으며 자발적으로 참여의사를 밝힌 신청자들만이 교육에 참여하였다. 본 연구는 ‘사전검사-진로개발교육프로그램 실시-사후검사’ 등의 순으로 진행되었고, 이 활동 중심 교육프로그램의 특성을 살려 15명 내외의 소규모 집단을 대상으로 진행하여 신청자 총 31명을 2회차로 나누어 교육프로그램을 실시하였다(1차: 18명, 2차: 13명). 교육프로그램 실시 전일에 사전검사를 실시하였고(1차 집단: 2008년 5월 16일, 2차 집단: 2008년 5월 23일), 교육프로그램 실시 후 다음날 사후검사를 실시하였다(1차 집단: 2008년 5월 18일, 2차 집단: 2008년 5월 25일). 특히 사후검사에서는 프로그램 참여 소감을 익명으로 자유롭게 기술하도록 함으로써 참여자들의 반응을 탐색할 수 있는 기회를 마련하였다. 교수자는 관련 전공의 박사과정 수료자로 이론적 전문성과 함께 북한이탈주민 대상 진로개발 교육경력 10년으로 실천적 전문성을 갖춘 사람으로 본 프로그램의 개발과정에도 참여하여 프로그램에 대하여 충분히 숙지한 전문가에 의하여 프로그램이 제공되었다. 연구 대상자의 인구학적 특성은 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구대상자의 인구학적 특성

구분		인원(명)	비율(%)
연령	20~29세	12	38.7
	30~39세	10	32.3
	40~49세	9	29.0
학력	고등중졸이하	24	77.4
	전문대졸이상	7	22.6
자녀유무	없음	10	32.3
	있음	21	67.7
제3국체류 기간	1년미만	4	12.9
	1년~3년미만	4	12.9
	3년이상	23	74.2
가족과의 입국	모두 함께 입국	2	6.5
	일부 가족 입국	2	6.5
	단독 입국	18	58.1
	가족없음	9	29.0
기입국가족	유	7	22.6
	무	24	77.4

2. 조사도구

가. 진로미결정척도

진로미결정척도는 Jones(1989)가 개발한 24개 문항을 탁진국(1996)이 요인분석하여 한국화한 19개 문항을 사용하였다. 이 검사는 자기명확성 부족(4문항), 자신과 직업 간의 부조화(6문항), 직업선택에 대한 무관심(4문항), 우유부단함(3문항), 직업에 대한 정보부족(2문항) 등 5개 하위요인으로 구성되어 있다. 기존 도구는 리커트 8점 척도(1=전혀 그렇지 않다, 8=확실히 그렇다)로 이루어져 있으며, 점수가 높을수록 자신의 경력에 대한 결정을 못한 정도가 높음을 의미한다. 북한 이탈주민 교육전문가 1인과 상담심리전문가 1인의 자문을 받고 문항을 다듬은 후, 북한이탈주민을 대상으로 2회차(1차: 4명, 2차: 3명)에 걸쳐 예비조사를 실시한 결과 북한이탈주민들이 8점 척도로 구분하는 것에 어려움을 호소하였다. 이에 5점 척도(1=전혀 그렇지 않다, 5=확실히 그렇다)로 수정하였고, 북한이탈주민을 대상으로 본 검사를 실시하여 신뢰도를 측정된 결과 Cronbach's α 가 0.692였다.

나. 진로탐색장애검사

Swanson 등(1991, 1995, 1996)이 개발한 진로탐색장애 척도(Career Barrier Inventory: CBI)를 한국화하여 한국 대학생용으로 개발한 김은영(2001)의 한국 대학생 진로탐색장애검사(Korean Career Barrier Inventory: KCBI)를 활용하였다. 북한이탈주민 교육전문가 1인과 상담심리전문가 1인의 자문을 받고, 북한이탈주민이 이해 곤란한 어휘 및 문항은 예비조사를 통해 문항의 의미를 손상하지 않는 범위 내에서 수정하였다. 이 검사는 대인관계 어려움, 자기명확성 부족, 경제적 어려움, 중요한 타인과의 갈등, 직업정보부족, 나이문제, 신체적 열등감, 흥미부족, 미래불안 등 9개 하위요인으로 구성되었다. 기존 검사도구는 리커트 4점이었으나 진로미결정척도 도구와의 일관성을 위하여 리커트 5점 척도로 변경하였으며 점수가 높을수록 진로장애를 더 많이 지각하는 것으로 해석한다. 북한이탈주민을 대상으로 본 검사를 실시하여 신뢰도를 측정된 결과 Cronbach's α 가 0.914였다.

3. 분석방법

본 연구에서는 분석을 위해 SPSS for windows 12.0 통계프로그램을 사용하였으며, 자료의 분석은 다음과 같은 과정을 거쳐 처리하였다. 교육 참가 전후에 진로미결정과 진로탐색장애의 긍정적 변화가 있는지 알아보기 위하여 사전·사후설문 응답결과에 대한 paired comparison t-test를 실시하였다. 또한 교육 참여자의 개인적 특성과 참여 전후의 변화 폭 사이의 관계를 분석하기 위하여 참여자 특성별(학력별, 연령별, 제3국에서의 체류기간, 가족과의 입국여부, 남한가족 동거여부) 진로인식 수준의 변화에 대한 t-test, ANOVA 등을 실시하였다. 한편 사후검사를 실시할 때 참가자의 소감 내용을 자유롭게 기술하도록 요청하여 얻은 질적 자료에 대한 분석도 병행하였다.

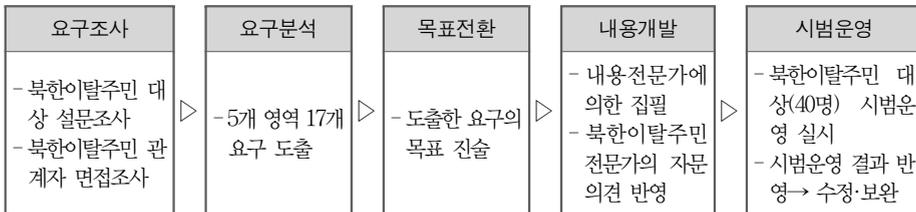
IV. 프로그램 설계 및 개발

1. 프로그램 개발 과정

입국 초기 북한이탈주민 취업지원 프로그램은 다음과 같이 다섯 단계를 거쳐 개발되었다. 첫째, 요구조사 단계로 북한이탈주민의 진로개발 요구를 파악하고자 양적으로는 북한이탈주민 대상 설문조사(유효표본 수: 212부)를 실시하였다. 이와

더불어 질적으로는 북한이탈주민 고용주, 북한이탈주민 동료, 직업훈련기관이나 취업보호담당관, 신변보호담당관 등 북한이탈주민 취업지원 실무 담당자, 북한이탈주민 관련 이론 전문가 등을 대상으로 면접조사(조사 대상 인원: 20명)를 실시하였다. 둘째, 요구분석단계로 ‘자기이해’, ‘직업세계 이해’, ‘경력계획 수립’, ‘남한 사회 적응 능력’, ‘자기관리’ 등 총 5개 영역에 걸쳐 17개의 요구를 도출하였다. 셋째, 목표전환 단계로 도출된 요구를 목표 전환함으로써 모듈별 목표를 명확하게 제시하였다. 이 때 단기 프로그램으로 개발되어야 하는 현실적 제한성을 고려하여 인지적 정보처리 모형을 프로그램 개발 모형으로 적용하였다.²² 넷째, 내용개발 단계로 제시된 목표를 달성하는데 적합한 내용을 개발하였다. 내용개발에 있어서는 영역별 내용전문가가 집필을 맡았고, 집필한 내용을 북한이탈주민 관련 이론·실천 전문가, 그리고 남한 사회에 성공적으로 직업생활을 영위하고 있는 북한이탈주민 등의 자문을 구하여 3회차에 걸쳐 수정·보완하였다. 다섯째, 북한이탈주민 40명을 대상으로 시범운영을 실시하여 실제 적용에서의 문제점을 도출한 후, 이를 반영하여 프로그램 내용을 수정·보완하였다.

<그림 1> 북한이탈주민 진로개발 프로그램 개발 과정



프로그램의 전개에 있어서 다양한 삶의 경험체이며 학습에서의 자기주도성이 강한 성인학습자의 특성을 고려하여²³ 참여식·소그룹 토론식 방법을 주로 도입하였다. 이와 더불어 학습동기를 촉진·유지하기 위한 기제로서 국내외 교수학습 상황에서 학습자들의 동기수준 제고에 긍정적인 효과를 가져 오는 것으로 논의된 ARCS 모형²⁴을 모든 소활동의 내용 전개에 적용하였다. 예를 들어 문제해결능력

²² Sampson, J. P., Jr et al., "A cognitive approach to career services: Translating concepts into practice," *Career development quarterly*, 1992, pp. 67-74.

²³ Knowles, M. S., *The Modern Practice of Adult Education. Andragogy versus pedagogy* (Englewood Cliffs: Prentice Hall/Cambridge, 1980); Knowles, M. S. et al., *Andragogy in Action. Applying modern principles of adult education* (San Francisco: Jossey Bass, 1984).

을 학습할 때, 첫째 단계 문제해결능력의 필요성과 중요성을 간접적으로 체험할 수 있는 시뮬레이션 게임을 실시함으로써 주의집중(Attention)을 촉진한다. 이어서 북한이탈주민 대상 요구 조사 결과 안정적인 직업생활 유지를 위하여 북한이탈주민이 선결해야 할 문제 1순위인 ‘북 또는 제3국 거주 가족문제’ 해결에 적용해 봄으로써 자신과의 관련성(Relevance)을 높인다. 자신이 직면한 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대하여 전문가의 도움을 받아가면서 구체적으로 생각해 보는 기회를 가짐으로써 할 수 있다는 자신감, 자신에 대한 신뢰감(Confidence)을 획득한다. 또한 타인과 해결 방법에 대하여 이야기 나누고 서로 지지·격려해 줌으로써 해결에 대한 만족감(Satisfaction)을 느낀다. 이러한 동기 모형을 개별 활동 전개에 적용시킴으로써 동기를 촉진할 수 있도록 하였다.

2. 프로그램 개요

이 프로그램의 교육대상은 입국 초기 북한이탈주민이며, 학습자가 자신의 진로 탐색 및 직업 결정을 위한 일련의 과정을 경험하고, 각 단계에서 해야 할 구체적인 과업을 인식하고 문제해결의 실천력을 향상시키는데 목적을 둔다. 프로그램 내용 구성에서는 진로의사결정 인지적 정보처리 피라미드 모형²⁵을 적용하여 진로개발 교육프로그램의 전형적인 구성인 ‘자기이해→직업세계이해→의사결정’을 기본틀로 하였다. 또한 입국초기 북한이탈주민 200여 명을 대상으로 실시한 교육요구분석 결과²⁶ 입국초기 북한이탈주민이 노동시장 진입과 유지에 어려움을 경험하는 큰 원인으로 의사소통과 비즈니스 매너의 차이, 자기관리의 미흡 등이 제기되어 관련 주제의 교육 내용을 추가하였다. 기존 제공되고 있던 하나원에서의 진로교육 내용 구성이 내용 구성의 기반 이론 없이 지식의 단순 나열식이었던 점과

²⁴ 강명희, “교육용소프트웨어에 적용된 ARCS 동기유발모델의 효과측정,” 『교육공학연구』, 제10권 제1호 (1994), pp. 135-155; 김민경, “예비초등교사의 학습동기 전략에 관한연구,” 『초등수학교육』, 제6권 제2호 (2002), pp. 55-64; 김성완·윤종성, “전산수업에서 ARCS 모형이 인지양식에 따라 학습동기와 학업성취도에 미치는 영향,” 『컴퓨터교육학회 논문지』, 제9권 제5호 (2006), pp. 1-11; Keller, J. M., “The use of the ARCS model of motivation in teacher training,” In K. Shaw & A. J. Trott(Eds.), *Aspects of Educational Technology, 17: staff Development and Career Updating* (1984); Visser, J. & Keller, J. M., “The clinical use of motivational messages: An inquiry into the validity of the ARCS model of motivational design,” *Instructional Science*, Vol. 19 (1990), pp. 467-500.

²⁵ Sampson, J. P., Jr et al., “A cognitive approach to career services: Translating concepts into practice,” pp. 67-74.

²⁶ 노경란, “입국 초기 새터민의 취업지원 교육요구 진단과 연령에 따른 차이 분석,” 『한국교육학연구』, 제14권 제2호 (2008), pp. 61-83 참조.

달리 이 프로그램은 단기 교육을 통한 진로개입에서 자주 활용되는 인지적 정보 처리론을 프로그램 내용 구성틀로 채택함으로써 구성된 내용의 체계를 마련하고 내용간 균형을 맞추었다는 점에서 차별화된다. 또한 기존의 교육이 지식의 전달이라는 차원에서 주로 강의식 수업으로 이루어진 것과 달리 이 프로그램에서는 성인학습자의 특성을 고려하여 자신의 경험을 교육 내에서 최대한 활용하고 자신의 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공하는 집단 참여식 교육방법을 도입함으로써 내용 전달의 효과를 높이고자 노력하였다. 한편 입국하는 북한이탈주민의 학력 수준이 높지 않고 초기 입국자들의 경우 남한사회에 대한 이해수준이 높지 않아 직업세계와 같은 복잡한 내용을 받아들이는데 한계가 있음을 고려하였다. 그 결과 이미 정착한 북한이탈주민의 사례를 분석하여 재연드라마식의 동영상 제작하여 남한에서의 경력개발 과정을 구체화하여 전달하거나 새터민용 직업카드를 제작함으로써 초기 입국자들의 이해를 높이고자 하였다.

<표 2> 북한이탈주민 진로개발 교육프로그램 개요

모듈	목표	주요 활동(내용)	시간
여는 장	<ul style="list-style-type: none"> ① 참가자는 전체 프로그램에 대하여 이해할 수 있다. ② 참가자는 서로에 대하여 이해하고 래포를 형성할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ① 프로그램 소개 ② Ice-breaking(구인광고 게임) 	0.5
자기이해의 장	<ul style="list-style-type: none"> ① 참가자는 자신의 현재와 미래 경제적 상황을 분석하고 이에 대한 계획을 수립할 수 있다. ② 참가자는 기초직업능력의 의미·종류 등을 이해하고, 남한사회에서 요구하는 수준과 자신의 현재 수준을 비교해 볼 수 있다. ③ 참가자는 자신의 직업가치관을 탐색하고 이해할 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ① 나의 경제 상황 돌아보기: 미래 생활 계획, 가계부 작성하기 ② 기초직업능력 이해: 기초직업능력 맞추기 게임 ③ 직업가치관 탐색: 직업카드 게임 	4
직업세계 이해의 장	<ul style="list-style-type: none"> ① 참가자는 남한의 노동시장 및 직업동향 현황을 파악할 수 있다. ② 참가자는 기업에 대하여 이해할 수 있다. ③ 참가자는 다양한 매체를 활용하여 직업정보를 찾을 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> ① 선배 북한이탈주민 취업진입과정 동영상 시청 및 남한 노동시장 이해하기 ② 북한이탈주민 고용주·동료·선배 북한이탈주민의 인터뷰 동영상 시청 및 기업 이해하기 ③ 직업정보 찾기 실습 	8

모듈	목표	주요 활동(내용)	시간
경력계획 수립의 장	① 합리적으로 의사결정을 내릴 수 있다. ② 자신의 경력개발계획을 수립할 수 있다.	① 의사결정의 의미 및 유형 이해 ② 합리적 의사결정과정 이해 및 실습 ③ 자신에게 맞는 경력개발 계획 수립하기(평생경력개발설계, 목표 달성하기, 차이점 극복하기)	6
함께 살아가는 장	① 대인관계의 중요성을 인식하고, 효과적인 언어전달법을 적용할 수 있다. ② 합리적으로 문제를 해결하는 방법을 익히고 적용할 수 있다. ③ 직장에서 필요한 예절을 체험하여 숙지한다.	① 의사소통기술 : ‘나-전달법’, ‘너-전달법’ ② 문제해결능력(사막생존게임) ③ 가족문제해결 적용해보기 ④ 직장예절 익히기	6
자기관리의 장	① 체계적인 시간관리 방법을 이해하고 실제 생활에 적용할 수 있다. ② 이미지 메이킹 노하우를 익혀 한국 사회에서의 적응능력을 향상시킬 수 있다. ③ 건강관리법을 실천하여 건강한 삶을 유지할 수 있다.	① 시간관리법 ② 이미지 메이킹 ③ 건강관리법 ④ 구직네트워크 구축	4
여미는 장	① 전체 프로그램을 되돌아보며, 프로그램을 정리한다. ② 참가자는 자신감을 얻을 수 있다.	① 전체 프로그램 돌아보기 ② 장점폭격: 자신감 향상	0.5

V. 연구결과

1. 교육 참가 전후 진로인식 수준 변화 비교

가. 교육 참가 전후 진로미결정 변화

교육 참가를 기점으로 입국 초기 북한이탈주민의 진로미결정 수준에 변화가 있는지 살펴보기 위하여 paired t-test를 실시하였다. <표 3>에서 보는 바와 같이 입국 초기 북한이탈주민은 교육 참가 전(평균: 3.65, 표준편차: 0.39)과 비교하여 이수 후(평균: 2.55, 표준편차: 0.57) 진로미결정 수준이 낮아졌다($p < 0.01$). 이로부터 단기의 교육적 개입으로도 입국 초기 북한이탈주민의 진로미결정 수준을 완화하는데 긍정적인 효과를 획득할 수 있음을 알 수 있다. 각 하위척도별로 상세하게 살펴보면 ‘자기명확성 부족’, ‘자신과 직업간의 부조화’, ‘우유부단’, ‘직업에 대한 정보 부족’ 등의 하위 요인에서는 프로그램 참여 전과 비교하여 통계적으로 유의

미한 수준의 긍정적인 변화가 있었다($p < 0.01$).

한편 ‘직업선택에서의 무관심’의 요인에 있어서는 프로그램 참여 전(평균: 2.31, 표준편차: 0.93)에 비하여 참여 후(평균: 2.23, 표준편차: 0.73)에 그 정도가 약간 낮아지긴 하였지만 통계적으로 유의미한 수준은 아니었다. 이러한 결과를 초래한 이유를 다음과 같이 유추할 수 있다. 첫째, 개발된 교육프로그램이 입국 초기 북한 이탈주민의 직업선택을 위한 동기를 제고시키기 위한 기제가 부족하였기 때문으로 볼 수 있다. 실제 이 교육내용을 개발함에 있어 북한이탈주민의 자립을 촉구하는 방향으로의 국가 정책의 변화가 입국 초기의 북한이탈주민이 직업을 갖고 찾는 것에 관심을 이미 형성시킨 것으로 가정하고 출발하였다. 따라서 교육프로그램의 세부 내용으로 직업선택을 위한 동기화는 제외되었고, ‘직업세계의 이해’라는 내용을 통하여 암묵적으로 직업선택의 과제를 강요한 것이 입국 초기 북한이탈주민에게는 부담으로 작용하였을 수 있다. 즉, 입국 초기 북한이탈주민의 진로개발 교육프로그램의 개발에 있어 직업세계에 대한 이해를 다루는 구체적 내용으로 들어가기에 앞서 북한과 다른 진로개발과정이 남한사회에 적용되고 있음을 공감하고 직업선택의 중요성과 필요성을 내용적으로 다루어야 할 필요성이 제기됨을 알 수 있다.

둘째, 입국 초기 북한이탈주민이 처한 심신의 상태를 지나치게 낙관한 결과일 수 있다. 대부분의 북한이탈주민이 입국 과정에서 심신의 건강상태가 좋지 않고 새로운 사회에의 적응 부담감과 불안감도 매우 큰 것으로 알려져 있다. 그러나 이러한 심신의 안정을 위한 적극적 조치 없이 ‘직업선택’과 같이 복잡한 인지적 노력을 요구하는 학습내용이 부담으로 작용했을 가능성을 배제할 수 없다. 이는 일반적인 진로개발모형인 진로의사결정 인지적 정보처리 피라미드 모형을 입국 초기 북한이탈주민에게 그대로 적용하는데 한계가 있음을 시사한다. 즉, 북한이탈주민 대상 진로개발 교육프로그램 개발에 있어 ‘직업선택’이라는 과제에 몰입할 수 있는 ‘동기부여’의 단계, 심리적 불안감을 완화할 수 있는 ‘안정’의 단계 등 기존의 모형에서 다루지 않은 신규 단계의 삽입이 요구됨을 알 수 있다.

<표 3> 프로그램 참여 전후 진로미결정 수준의 변화

측정변인	사전검사		사후검사		t 값	p 값
	평균	표준편차	평균	표준편차		
진로미결정 전체	3.65	0.39	2.55	0.57	10.325	.000
자기명확성 부족	4.64	0.35	2.98	1.00	8.652	.000
자신과 직업간의 부조화	4.06	0.65	2.41	0.79	9.062	.000
직업선택에서의 무관심	2.31	0.93	2.23	0.80	.481	.634
우유부단	3.12	0.85	2.48	0.73	3.943	.000
직업에 대한 정보 부족	3.90	0.74	2.81	1.02	5.179	.000

나. 교육 참여 전후 진로탐색장애 변화

입국 초기 북한이탈주민의 진로탐색장애 수준이 교육 참여를 통하여 변화하였는가를 살펴보기 위하여 paired t-test를 실시하였다. <표 4>에서 보는 바와 같이 교육에 참여한 입국 초기 북한이탈주민이 교육 참가 전(평균: 2.62, 표준편차: 0.47)과 비교하여 참가 후(평균: 2.28, 표준편차: 0.47) 진로탐색장애 수준이 통계적으로 유의미한 수준으로 낮아진 것으로 나타났다($p < 0.01$). 이를 통하여 단기의 교육과정으로도 입국 초기 북한이탈주민의 진로탐색장애 수준을 완화시키는데 긍정적 효과를 기대할 수 있는 가능성이 있음이 증명되었다.

<표 4> 프로그램 참여 전후 진로탐색장애 수준의 변화

측정변인	사전검사		사후검사		t 값	p 값
	평균	표준편차	평균	표준편차		
진로탐색장애 전체	2.62	0.47	2.28	0.47	5.100	.000
대인관계 어려움	2.58	0.81	2.39	0.84	1.863	.072
자기명확성 부족	2.66	0.65	2.29	0.53	3.957	.000
경제적 어려움	3.05	0.71	2.93	0.66	1.360	.184
중요한 타인과의 갈등	2.01	0.66	1.80	0.51	1.697	.100
직업정보 부족	3.47	0.67	2.31	0.68	7.496	.000
나이문제	2.55	1.12	2.33	1.00	1.578	.125
신체적 열등감	2.31	0.91	2.11	0.96	2.278	0.03
흥미부족	2.13	0.55	1.94	0.49	1.672	.105
미래불안	2.74	0.62	2.29	0.62	4.463	.000

세부적으로 하위척도에서의 변화를 살펴본 결과 모든 하위척도에서 진로탐색 장애의 정도가 교육 참여 전과 비교하여 참여 후에 낮아진 것으로 나타났으나 총 9개 하위요인 중 ‘자기명확성 부족’, ‘직업정보 부족’, ‘신체적 열등감’, ‘미래불안’ 등에서만 변화값이 통계적으로 유의미하였다. 바꾸어 말하면 교육에 참여한 북한 이탈주민이 참여하기 전과 비교하여 자기명확성이 증가하고 직업에 대한 정보를 더 많이 습득하였으며 일정 수준 신체적 열등감과 미래불안이 완화되었다. 즉, 교육 참여 후 진로탐색 활동을 전개하는데 상기 제시한 요인에 의한 방해를 적게 경험하는 것으로 나타났다.

교육프로그램의 세부 내용과 연계하여 살펴보면 ‘자기이해의 장’을 통한 자신에 대한 주관적·객관적 이해 제고가 ‘자기명확성 부족’을 감소시키는데 도움이 된 것으로 판단된다. ‘직업세계의 이해’를 통한 남한 직업세계에 대한 학습이 ‘직업정보 부족’을 감소시키는데 기여한 것으로 해석된다. ‘직업이해의 장’에서 학습한 직업에서 요구하는 신체적 능력 수준에 대한 이해와 ‘자기관리의 장’에서 다뤄진 건강관리의 내용이 ‘신체적 열등감’을 완화시키는데 도움이 된 것으로 보인다. 끝으로 교육프로그램 전반을 통한 남한사회에 대한 이해, 선배 북한이탈주민의 생생한 진로개발 과정의 간접체험, 자기자신 및 직업세계에 대한 이해 향상이 막연한 ‘미래불안’을 감소시키는데 기여했을 것으로 판단된다.

한편 ① ‘대인관계 어려움’에서는 산술적으로는 사전(평균: 2.58, 표준편차: 0.81)대비 사후(평균: 2.39, 표준편차: 0.84)에 낮아지는 효과가 있었지만 통계적으로 유의미하지는 않았다. 교육내용에서 ‘함께 살아가는 장’을 통하여 ‘의사소통기술’과 ‘남한의 직장예절’ 등을 구체적으로 다루고 있기는 하지만 입국 초기 북한이탈주민이 접해 보지 않은 남한 사람들과의 대인관계에서 자신감을 갖도록 하는데 한계가 있었다. ② ‘경제적 어려움’을 진로장벽으로 인식하는 것에 있어서 교육 참여 전후 약간의 변화(평균: 3.05, 표준편차: 0.71 → 평균: 2.93, 표준편차: 0.66)가 있었지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 교육내용에서는 ‘자기이해의 장’을 통하여 자신의 경제 상황을 돌아보면서 남한사회에서의 경제적 생활 계획을 수립하는데 도움을 주고자 하였다. 세부 활동을 보면 국가로부터 지원받는 정착지원금 대비 남한사회의 물가가 높고 정착에 소요되는 지출액이 적지 않다는 것을 스스로 가상 가계부를 작성해 봄으로써 자신의 경제적 상황을 객관적으로 이해하도록 돕는 것이다. 이 활동이 자신의 경제적 상태를 객관적으로 인식하는데 도움이 되는 부분도 있지만 오히려 큰 꿈을 안고 입국한 남한사회에서 자신이 경제적으로 쉽지 않은 상황에 직면해 있음을 강하게 인식

하는 계기를 마련했을 가능성도 있을 것으로 보인다. ③ ‘중요한 타인과의 갈등’ 요인을 살펴보면 교육 전후 약간의 개선이 나타났지만(평균: 2.01, 표준편차: 0.66 → 평균: 1.80, 표준편차: 0.51) 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 교육적 개입이 있었음에도 불구하고 중요한 타인과의 갈등이 여전히 북한이탈주민의 진로탐색을 저해하는 요인으로 작용하고 있었다. 교육내용에서는 ‘경력계획수립의 장’을 통하여 직업을 선택하고 의사결정하는 과정에서 가족 등의 중요 타인과의 갈등 요인이 개입할 수 있음을 ‘진로의사결정 가치대차대조표 활동’을 통해서 공유한다. 그러나 중요 타인과의 진로 갈등을 어떻게 해결해야 하는가에 대하여 충분히 생각해 볼 시간적 여유가 없어 ‘중요한 타인과의 갈등’ 요인에서의 변화가 뚜렷하지 않은 것으로 유추된다. ④ ‘나이문제’ 요인을 살펴보면 교육 참여 전 대비(평균: 2.55, 표준편차: 1.12) 참여 후(평균: 2.33, 표준편차: 1.00)가 개선된 것으로 보이지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 북한이탈주민의 입국 연령이 다채로워지고 있는 현상이 현저하게 나타나고 있으나(통일부, 2008) ‘나이문제’에 대한 내용이 교육프로그램에서 구체적으로 다뤄지지 않은 것에서 기인한 것으로 보인다. ⑤ ‘흥미부족’ 요인에서도 교육 참여 전 대비(평균: 2.13, 표준편차: 0.55) 참여 후(평균: 1.94, 표준편차: 0.49)가 개선된 것으로 보이지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 이는 전문적인 진로미결정 요인 중 ‘직업선택에서의 무관심’ 요인에서 통계적으로 유의미한 긍정적 변화가 나타나지 않은 것과 일맥상통한다.

다. 프로그램 참가자 소감 내용 분석

프로그램 종료 후 사후검사를 실시할 때 참여하면서 느낀 점이나 소감을 자유롭게 기술하도록 참여자에게 요청하여 수집한 자료를 분석한 결과 입국 초기 북한이탈주민이 진로개발이라는 주제에 있어 변화를 체감하고 있었다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 프로그램 참여를 통하여 직업선택의 과정 전반을 이해할 수 있었음을 알 수 있다. 사례 [1]로부터 알 수 있듯이 북한이탈주민들이 성인임에도 불구하고 직업선택이라는 주제에 접해본 경험이 많지 않은 것이 현실이다. 이를 고려할 때 프로그램을 통하여 구체적인 직업선택 과정을 이해한 것이 북한이탈주민들로 하여금 스스로 진로를 개발할 수 있는 실제적인 능력을 향상시킬 수 있는 계기가 되었음을 알 수 있다(사례 [2] 참조).

[1] 이OO (44세)

“이 프로그램을 통하여 직업선택을 한 번도 해보지 못했던 우리들이 어떤 식으로 직업을 구해야 한다는 신심이 섰고 또 자기의 능력재능을 발견하게 되었습니다.”

[2] 홍OO (27세)

“직업선택방법과 나도 노력하면 할 수 있다는 자신심, 취직 후 한국 사람들과의 사이를 어떻게 유지하며, 어떻게 행동해야 하는지에 대하여 많이 배웠습니다.”

둘째, 전술한 바와 같은 직업선택 과정의 이해와 더불어 자기 자신에 대한 이해를 기반으로 북한이탈주민이 남한에서의 진로개발에 있어 자신감을 얻고 있다는 점이 큰 성과라 할 수 있다. 참여자 홍OO(27세)씨가 기술한 것처럼 ‘나도 노력하면 할 수 있다는 자신심’([사례 2] 참조)에 대한 언급, ‘노력하면 성공할 수 있다는 자신감’이 생겼다는 참여자 신OO(32세)씨의 표현으로부터 이를 유추할 수 있다. 특히 성공이라는 것이 남에 의하여 주어지는 것이 아니라 자신의 노력에 의하여 성취해야 한다는 생각과 남한 사회에서도 내가 노력하면 잘 살 수 있을 것이라는 확신을 가졌다는데 의미를 둘 수 있다(사례 [4]참조). 또한 한OO(26)씨의 경우 “중국에서 10년 동안 살아서 한국에서 못할 일이 없다고 자만하였는데…(중략)…나와 직업에 대하여 다시 생각을 정리하게 되었습니다.”라고 기술하여 진로개발 과정의 흐름을 구체적으로 이해하고 있음을 알 수 있다.

[3] 신OO(32세)

“이 프로그램 전에는 직업문제로 머리를 많이 쓰고 있었는데 참가하고 나니 마음이 어느 정도 놓입니다. 어느 방향으로 나가야 하는지 선이 서고 직업정보와 선택의 방법도 이해하게 되었습니다… 중간 생략 …프로그램을 통해서 자신이 무엇을 바라는지, 내가 어떤 사람인지, 내가 바라는 직업에 대하여 확신이 섰으며 노력하면 성공할 수 있다는 자신감이 생겼습니다.”

[4] 홍OO(42세)

“오늘 이 자리에서 배운 점은 한국에는 정말 별의별 직업이 많구나! 직업 때문에 걱정할게 없구나 하는 신심이 생기고 살아가는데 자신만 열심히 살게 되면 대한민국 사람들처럼 잘 살아볼 수 있다는 확신을 가지게 되었습니다.”

셋째, 특히 프로그램 참여를 통하여 직업정보가 무엇인지 알고 어떻게 얻는가를 이해하는 것이 입국 초기 북한이탈주민에게 ‘직업’과 관련하여 부딪치게 되는 과제를 해결하는데 실제적인 도움을 주고 있음을 알 수 있다. 앞서 제시한 사례 [4]

에서 나타난 바와 같이 직업의 다양성을 이해하거나 이미 남한사회에 정착한 북한이탈주민의 사례를 담은 동영상이 남한의 직업세계를 이해하는데 도움을 주었음을 알 수 있다(사례 [7] 참조). 나아가서 참여자 김OO(31세)씨의 “직업이라는 것이 돈에 의해서만 좌지우지되는 것이 아니라...”라는 소감으로부터 직업에 대한 개념 자체의 변화도 일어났음을 알 수 있다.

넷째, 이와 같은 자신감, 노력하면 성취할 수 있다는 확신, 진로개발에 필요한 자신과 직업세계에 대한 이해가 미래에 대한 불안감을 완화시키는데 효과가 있었음을 알 수 있다. 사례 [3]에서 나타난 바와 같이 직업문제로 고민하였지만 마음의 안정을 찾았다거나 갈팡질팡했던 심정이 완화되거나(사례 [5], 사례 [7]참조) 결심을 내리지 못했던 문제들이 뚜렷해졌음(사례 [6])을 알 수 있다.

[5] 이OO(45세)

“저 자신이 남한사회와 부딪치지 않은 상태에서 갈팡질팡하였던 심정이 정확히 목표를 세워주었기 때문에 감사한 시간이었고 정착 시 많은 도움이 될 것으로 기대가 됩니다.”

[6] 허OO(26세)

“그 전에 생각을 했어도 결심을 내리지 못하고 있던 문제들을 구체적으로 실습에 들어가니 목표가 아주 뚜렷해집니다.”

[7] 정OO(29세)

“인터뷰 등 동영상을 통하여 기업주, 동료, 같은 북한이탈주민의 취업과 직업 상황을 이해 할 수 있어서 좋았습니다. 갈팡질팡하는 우리에게 더 가깝고 현실감 나게 다가왔습니다.”

다섯째, 프로그램 사전-사후 변화에 대한 양적인 비교에서는 대인관계의 어려움이나 중요 타인과의 갈등을 해결하는 것에 있어 긍정적인 변화가 통계적으로 유의미하게 나타나지는 않았지만 이러한 과제에 도움을 얻은 참여자들도 있었다. 취직해서 “어떤 자세와 립장에서 행동해야 되겠다”는 것을 알게 되었다거나(사례 [8]), “회사에 들어가면 어떻게 받아들일 것인가”를 적용할 수 있을 것 같다는(사례 [9]) 의견 등을 예로 들 수 있다.

[8] 김OO(41세)

“저는 프로그램에 참가하면서 직업카드 시간에 직업에 대하여 방향과 계획을 세웠으며, 취직해서도 어떤 자세와 립장에서 행동해야 되겠다는 결심이 확고

해졌습니다.”

[9] 최OO(29세)

“이 프로그램에 참가하면서 앞으로 직업에서 무엇을 먼저 해야 되며, 회사에 들어가면 어떻게 받아들일 것인가를 적용할 수 있을 것 같습니다.”

그러나 한편으로는 이 프로그램의 내용이 젊은 사람에게는 도움을 주지만 나이 많고 장애가 있는 사람에게 도움을 주기에는 역부족이고(사례 [10]), 참여자 황 OO(27세)씨는 프로그램을 참여하고 나니 “조금 더 혼란스러워진 것 같다”라는 의견도 있어 참여자의 특성에 따라 내용의 세분화가 필요하고 프로그램 운영에 있어 집단활동이지만 개인에 대한 세심한 배려도 요구됨을 알 수 있다.

[10] 김OO(42세)

“이 프로그램은 젊은 사람에게 직업이 가능하고 희망을 주며 성공할 수 있다는 신심을 줍니다. 다만 나이 많고, 장애인 같은 북한이탈주민에게는 하고 싶으나 잘 할 수 있을지... 이런 사람들은 따로 교육을 시켜주시면 감사하겠습니다.”

2. 학습자 개인적 특성에 따른 교육 참여 전후 변화 비교

만약 학습자의 개인적 특성에 따라 교육 참여 전후의 효과가 다르다면 교육 참여 대상자의 특성에 따라 교육내용을 차별화하거나 운영에 있어 대상자를 세분화해야 할 근거를 찾을 수 있을 것이다. 따라서 학습자의 특성에 따라 교육 참여 전후의 변화에 차이가 있는가에 대하여 살펴보고자 한다. 일반적으로 노동시장에서 취업에 영향을 미치는 개인적 특성으로 학력,²⁷ 성,²⁸ 연령²⁹ 등이 제기된다. 이 연구에서 교육 참여자는 모두 여성이었으므로 성별에 의한 차이는 제외하고, 학력

²⁷ 정인수·남재량·이승우, 『고졸 이하 청년층 실업 실태 파악 및 정책 과제』 (서울: 한국노동연구원, 2006); 이정우, 『소득분배론』 (서울: 비봉출판사, 1999); Dore, R., *The diploma disease: Education, qualification, and development* (CA: University of California, 1976); Mincer, J., *Schooling, Experience and earnings* (NY: Columbia university press, 1974).

²⁸ 안주엽, 홍서연, “청년층의 첫 일자리 진입: 경제위기 전후의 비교,” 『노동경제논집』, 제25권 제1호 (2002), pp. 47-74; 조우현, “청년층 노동자의 고용문제와 실업확률의 결정 요인 분석,” 『노동경제논집』, 제18권 제1호 (1995), pp. 107-128; Bergmann, B., *The economic emergence of women* (NY: Palgrave, 1986); Braverman, H., *Labor and monopoly capital the degradation of work in the twentieth century* (NY: Monthly Review Press, 1974).

²⁹ 김상대, “대졸실업자의 발생원인과 대책,” 『노동경제논집』, 제17권 제2호(1994), pp. 55-87; 오세규, “대졸자의 취업확률 결정요인 분석” (연세대학교대학원 석사학위논문, 2003).

과 연령에 한정하여 이러한 변인에 따른 교육 참여 전후의 변화에 주목하고자 한다. 이에 덧붙여 여성이기 때문에 자녀의 유무와 가족 등이 진로개발에 중요하게 작용할 수 있으므로 ‘자녀의 유무’, ‘가족의 동반 입국 현황’, ‘남한 거주 중인 동거 가족 유무 현황’ 등을 변인으로 택하였다. 또한 다수의 입국 북한이탈주민이 탈북 이후 제3국가 체류를 경험하고 있다는 점을 고려하여 ‘탈북이후 제3국가에서의 체류기간’도 변인으로 채택하였다.

가. 학력에 따른 교육 참여 전후 변화 차이

학력구분을 고등중졸 이하 집단(남한의 중등교육에 해당)과 전문대졸 이상 집단(남한의 고등교육에 해당)으로 구분하여 교육 참여 전후에서의 차이를 살펴보고자 t-test를 실시한 결과 다음과 같다. 진로미결정에서의 변화는 통계적으로 유의미하지 않았으나 진로탐색장애에서는 학력에 따른 변화의 차이가 통계적으로 유의미하였다($p < .05$). 상술하면 고학력집단이 저학력 집단에 비하여 교육 참여 후 개선된 정도가 상대적으로 컸다. 특히 ‘자기명확성 부족’과 ‘대인관계의 어려움’을 개선하는데 있어 학력에 따른 차이가 드러났다. 이로부터 입국 초기 북한이탈주민을 대상으로 진로개발 교육프로그램을 개발할 때, 학력에 따른 세심한 배려가 필요함을 알 수 있다. 한편 현재 시점에서 보았을 때 북한이탈주민이 거주지로 분산되면 그 규모가 많지 않고 특히 학력분포에서 고학력집단이 소수일 가능성이 크므로 프로그램을 개발할 때 내용상 구분을 해도 교육실시에 문제가 발생할 가능성도 적지 않다. 그러므로 프로그램을 운영할 때, 활동에 있어 집단을 구분하거나 집단에 따른 맞춤형 과제를 부여하는 것이 보다 현실적인 대안일 수 있다.

<표 5> 학력에 따른 프로그램 효과 차이 분석

구분 사전사후 차이	고등졸이하 (N=24)		전문대졸이상 (N=7)		평균의 동일성에 대한 t-검정						
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	t	자유도	유의 확률 (양쪽)	평균차	차이의 표준오차	차이의 95% 신뢰구간	
										하한	상한
진로미결정 전체	-1.00	0.58	-1.47	0.54	1.925	29	.064	.47055	.24447	-.02944	.97054
자기명확성 부족	-1.44	1.09	-2.39	0.56	3.126	20.242	.005**	.95536	.30564	.31830	1.59242
자신과 직업간의 부조화	-1.61	1.08	-1.79	0.80	.395	29	.696	.17460	.44189	-.72916	1.07836
직업선택에서의 무관심	-0.06	0.90	-0.14	1.13	.197	29	.845	.08036	.40782	-.75372	.91444
우유부단	-0.49	0.86	-1.14	0.90	1.766	29	.088	.65675	.37194	-.10395	1.41745
직업에 대한 정보 부족	-0.90	1.20	-1.79	0.86	1.824	29	.079	.88988	.48794	-.10807	1.88783
진로탐색장애 전체	-0.27	0.33	-0.59	0.41	2.129	29	.042*	.32062	.15056	.01268	.62855
대인관계 어려움	-0.03	0.54	-0.74	0.32	3.290	29	.003**	.70952	.21568	.26842	1.15063
자기명확성 부족	-0.26	0.50	-0.73	0.41	2.263	29	.031*	.47279	.20894	.04546	.90012
경제적 어려움	-0.08	0.41	-0.26	0.67	.889	29	.381	.18214	.20496	-.23705	.60133
중요한 타인과의 갈등	-0.14	0.68	-0.46	0.75	1.053	29	.301	.31548	.29948	-.29703	.92798
직업정보 부족	-1.13	0.89	-1.29	0.82	.428	29	.672	.16071	.37566	-.60759	.92902
나이문제	-0.07	0.75	-0.71	0.65	2.043	29	.050	.64137	.31393	-.00069	1.28343
신체적 열등감	-0.17	0.48	-0.29	0.47	.259	29	.797	.07292	.28129	-.50238	.64821
흥미부족	-0.18	0.67	-0.25	0.61	.259	29	.797	.07292	.28129	-.50238	.64821
미래불안	-0.42	0.56	-0.55	0.58	.541	29	.593	.13095	.24203	-.36406	.62596

*p<.05

나. 연령에 따른 교육 참여 전후 변화 차이

학습자의 연령을 20대, 30대, 40대로 구분하여 프로그램 참여 전후의 변화가 연령에 따라 차이가 있는지 살펴보기 위하여 ANOVA를 실시한 결과 진로미결정과 진로탐색장애 모두에서 연령 집단별 학습효과의 차이는 나타나지 않았다. 이 결과로부터 입국 초기 북한이탈주민 대상 진로개발 교육프로그램 개발 및 운영에 있어 연령에 따른 세분화는 크게 고려하지 않아도 되는 것으로 보인다.

<표 6> 연령에 따른 프로그램 효과 차이 분석

사건 사후차이	구분		20~29세이하 (N=12)		30~39세이하 (N=10)		40~49세이하 (N=9)		MS	df	F	유의 확률
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차						
진로미결정 전체	-1.04	0.46	-0.97	0.80	-1.33	0.48	.338	2	.955	.397		
자기명확성 부족	-1.67	0.86	-1.45	1.15	-1.86	1.28	.402	2	.340	.715		
자신과 직업간의 부조화	-1.42	1.08	-1.62	1.06	-2.00	0.87	.883	2	.850	.438		
직업선택에서의 무관심	-0.15	0.74	0.08	1.31	-0.17	0.74	.180	2	.195	.824		
우유부단	-0.61	0.62	-0.40	1.37	-0.93	0.46	.660	2	.813	.454		
직업에 대한 정보 부족	-1.13	1.35	-1.00	1.05	-1.17	1.20	.074	2	.050	.952		
진로탐색장애 전체	-0.41	0.39	-0.23	0.45	-0.38	0.22	.099	2	.708	.501		
대인관계 어려움	-0.38	0.52	0.02	0.52	-0.18	0.68	.445	2	1.363	.272		
자기명확성 부족	-0.38	0.44	-0.30	0.72	-0.43	0.37	.041	2	.142	.868		
경제적 어려움	0.05	0.44	-0.18	0.55	-0.27	0.41	.288	2	1.299	.289		
중요한 타인과의 갈등	-0.20	0.64	0.04	0.76	-0.51	0.66	.721	2	1.530	.234		
직업정보 부족	-1.58	0.98	-0.83	0.73	-0.97	0.64	1.795	2	2.684	.086		
나이문제	-0.21	0.71	0.10	0.77	-0.58	0.76	1.107	2	1.999	.154		
신체적 열등감	-0.17	0.47	-0.28	0.62	-0.14	0.31	.051	2	.216	.807		
흥미부족	-0.46	0.69	-0.08	0.46	0.03	0.70	.711	2	1.804	.183		
미래불안	-0.49	0.66	-0.48	0.59	-0.35	0.39	.057	2	.172	.843		

다. 제3국가 체류 기간에 따른 교육 참여 전후 변화 차이

탈북 후 제3국가 체류 기간에 따라 프로그램의 참여 효과에 차이가 나타나는가를 살펴보기 위하여 제3국가 체류 기간을 1년미만 집단, 1년~3년미만 집단, 3년 이상 집단으로 구분하여 ANOVA를 실시하였다. 그 결과 진로미결정과 진로탐색장애 두 가지 측면에서 제3국가 체류 기간의 장단에 따라 프로그램 참여 전후 변화의 정도에 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 이러한 결과는 제3국가 체류기간의 장기화가 심신의 불안정 상태의 지속, 남한사회에 대한 왜곡된 정보의 획득 등의 이유로 북한이탈주민의 취업 및 남한사회 정착에 저해 요인이라

는³⁰ 기존 선행연구 결과와 불일치한다. 즉, 교육프로그램 참여라는 한정된 환경 내에서는 제3국가 체류기간의 장단에 따라 교육내용을 받아들이고 활동하는데 커다란 차이를 발생시키지 않음을 알 수 있다. 이 결과로부터 입국 초기 북한이탈주민 대상 진로개발 교육프로그램 개발 및 운영에 있어 제3국가 체류 기간별 세분화는 크게 고려하지 않아도 되는 것으로 보인다.

<표 7> 제3국가 체류 기간에 따른 프로그램 효과 차이 분석

구분 사전 사후차이	1년미만 (N=4)		1~3년미만 (N=4)		3년이상 (N=23)		MS	df	F	유의 확률
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차				
진로미결정 전체	-1.12	0.26	-0.97	0.26	-1.12	0.68	.038	2	.100	.905
자기명확성 부족	-2.50	0.41	-0.88	1.11	-1.64	1.05	2.647	2	2.585	.093
자신과 직업간의 부조화	-1.21	0.25	-1.92	0.42	-1.68	1.15	.544	2	.511	.605
직업선택에서의 무관심	0.00	0.87	0.19	0.55	-0.14	1.01	.199	2	.216	.807
우유부단	-0.50	0.58	-0.42	0.74	-0.70	0.98	.174	2	.205	.816
직업에 대한 정보 부족	-1.25	1.19	-1.50	0.58	-1.00	1.27	.480	2	.330	.722
진로탐색장애 전체	-0.41	0.35	-0.22	0.29	-0.35	0.39	.043	2	.296	.746
대인관계 어려움	-0.55	0.41	0.10	0.38	-0.18	0.61	.428	2	1.305	.287
자기명확성 부족	-0.39	0.43	-0.21	0.34	-0.39	0.57	.055	2	.192	.826
경제적 어려움	-0.05	0.66	-0.15	0.10	-0.12	0.50	.011	2	.047	.954
중요한 타인과의 갈등	0.05	0.57	-0.45	0.66	-0.22	0.73	.251	2	.497	.614
직업정보 부족	-1.69	1.14	-0.69	0.47	-1.15	0.85	1.004	2	1.384	.267
나이문제	-0.50	0.98	-0.25	0.20	-0.16	0.81	.196	2	.316	.731
신체적 열등감	-0.31	0.38	-0.06	0.24	-0.20	0.52	.063	2	.266	.768
흥미부족	-0.19	0.75	-0.06	0.59	-0.22	0.66	.041	2	.093	.912
미래불안	-0.33	0.49	-0.21	0.50	-0.51	0.58	.181	2	.569	.573

³⁰ 이금순 외, 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 방안』 (서울: 통일연구원, 2004); 이금순 외, 『북한이탈주민 사회적응프로그램 연구』.

라. 가족 동반 입국 상태에 따른 교육 참여 전후 변화 차이

입국 초기 북한이탈주민을 대상으로 조사한 결과에 따르면 북한이탈주민이 인식하는 가장 절실하고 시급한 해결 과제로 가족의 문제를 들고 있다.³¹ 따라서 가족 동반 입국 상태가 북한이탈주민의 심리적·정서적 안정에 영향을 미쳐 교육 참여에 영향을 미칠 수 있으므로 이를 변인으로 분석을 시도하였다.

<표 8> 가족 동반 입국 상태에 따른 프로그램 효과 차이 분석

구분 사전 사후차이	모두함께입국 (N=2)		일부가족입국 (N=2)		단독입국 (N=18)		가족없음 (N=9)		MS	df	F	유의 확률
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차				
진로미결정 전체	-1.45	0.11	-0.82	0.19	-1.09	0.55	-1.11	0.79	.135	2	.357	.785
자기명확성 부족	-1.88	1.24	-1.50	1.41	-1.68	1.15	-1.58	0.99	.068	2	.054	.983
자신과 직업간의 부조화	-2.25	0.12	-1.50	0.71	-1.56	1.17	-1.72	0.88	.314	2	.284	.837
직업선택에서의 무관심	-0.88	1.24	0.63	0.53	-0.13	0.81	0.03	1.16	.800	2	.908	.450
우유부단	-0.33	0.47	-1.00	0.00	-0.61	0.72	-0.67	1.35	.156	2	.178	.910
직업에 대한 정보 부족	-1.00	0.71	0.00	0.00	-1.17	1.28	-1.22	1.15	.885	2	.612	.613
진로탐색장애 전체	-0.28	0.24	-0.47	0.11	-0.28	0.34	-0.45	0.48	.073	2	.504	.683
대인관계 어려움	-0.30	0.14	-0.60	0.57	-0.07	0.63	-0.33	0.52	.273	2	.799	.505
자기명확성 부족	-0.43	0.20	-1.14	0.40	-0.19	0.45	-0.54	0.54	.680	2	3.045	.046
경제적 어려움	-0.20	0.00	-0.30	0.14	-0.17	0.44	0.04	0.63	.120	2	.504	.683
중요한 타인과의 갈등	-0.30	0.42	0.50	0.42	-0.22	0.66	-0.33	0.84	.388	2	.777	.517
직업정보 부족	-1.00	0.35	-0.75	0.35	-1.14	0.84	-1.33	1.09	.222	2	.277	.842
나이문제	-0.63	0.18	-0.13	1.94	-0.19	0.76	-0.19	0.69	.121	2	.189	.903
신체적 열등감	0.00	0.00	-0.38	0.18	-0.18	0.53	-0.22	0.48	.050	2	.207	.890
흥미부족	0.75	1.06	-0.13	0.18	-0.19	0.51	-0.42	0.76	.746	2	1.970	.142
미래불안	-0.33	0.47	-0.83	0.71	-0.29	0.49	-0.70	0.63	.459	2	1.566	.221

³¹ 노경란 외, 『북한이탈주민 취업지원프로그램 개발 연구』.

그 결과 진로미결정과 진로탐색장애 정도의 변화에 있어 가족과의 동반 입국 상태에 따른 교육 참여 전후의 변화에서 통계적으로 유의미한 차이를 나타내지 않았다. 이로부터 입국 초기 북한이탈주민 대상 진로개발 교육프로그램 개발 및 운영에 있어 가족 동반 입국 상태별 세분화는 크게 고려하지 않아도 되는 것으로 보인다.

한편 통계적으로 유의미한 차이는 아니었지만 일부 가족만 입국한 집단의 경우 ‘직업선택에서의 무관심(차이 평균: 0.63, 표준편차: 0.53)’ 요인과 ‘중요 타인과의 갈등(차이 평균: 0.50, 표준편차: 0.42)’의 경우 교육 참여 전보다 오히려 참여 후 부정적 인식 수준이 늘어난 것으로 나타났다. 이러한 결과를 단순히 교육 참여가 오히려 진로미결정 상태 및 진로탐색장애를 강화한 것으로 해석할 수도 있겠지만, 교육을 통한 인식의 변화 및 자신의 상황에 대한 객관적 파악 등을 통해서 관련 요인에 대한 고민이 늘어난 것으로 해석할 수도 있다.

마. 남한 거주 중인 동거 가족 유무에 따른 교육 참여 전후 변화 차이

남한 사회에 먼저 정착하여 생활하고 있는 동거 예정 가족의 유무는 생활의 안정적 시작과 관련되므로 학습자의 심리적·정서적 안정성에 영향을 줄 수 있다. 이에 남한에서 동거할 가족이 있는지 여부에 따라 교육 참여 후 변화에 차이가 있는가에 대하여 분석하였다. 그 결과 남한의 동거 예정 가족의 유무에 따른 교육 참여 전후 변화의 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 이로부터 입국 초기 북한이탈주민 대상 진로개발 교육프로그램 개발 및 운영에 있어 현재 남한에 거주 중인 동거 가족의 유무별 세분화는 크게 고려하지 않아도 되는 것으로 보인다.

통계적으로 유의미하지는 않았지만 변화의 방향성에서 대부분은 남한에 거주하고 있는 동거 예정 가족이 있는 집단이 없는 집단에 비하여 교육 참여 후 진로미결정 상태와 진로탐색장애를 인식하는 정도가 완화되었다. 그러나 진로미결정 척도에서는 ‘직업선택에서의 무관심’과 ‘직업에 대한 정보 부족’ 요인, 진로탐색장애 척도에서 ‘직업정보 부족’과 ‘흥미부족’ 요인에서 긍정적 변화의 크기가 동거할 가족이 없는 집단에서 크게 나타났다. 이에 대하여 해석해보면 이미 정착하고 있는 가족이 주는 안락함과 안정감이 직업선택에의 시급성을 완화시켜 교육 내에서의 변화 정도를 낮출 수 있을 것으로 보인다. 또한 직업정보의 부족감에서도 이미 정착하고 있는 친근한 가족이라는 정보획득경로가 가시화되어 있는 집단이므로 교육 참여에서 얻는 신선함이 희석될 가능성도 있을 것이다.

<표 9> 남한 거주 중인 동거 가족 유무에 따른 프로그램 효과 차이 분석

구분 사전 사후차이	동거가족유 (N=7)		동거가족무 (N=24)		평균의 동일성에 대한 t-검정						
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	t	자유도	유의 확률 (양쪽)	평균차	차이의 표준오차	차이의 95% 신뢰구간	
										하한	상한
진로미결정 전체	-1.35	0.61	-1.03	0.58	-1.287	29	.208	-.32487	.25251	-.84131	.19156
자기명확성 부족	-2.18	1.04	-1.50	1.04	-1.517	29	.140	-.67857	.44744	-1.59369	.23655
자신과 직업간의 부조화	-2.00	0.73	-1.55	1.07	-1.038	29	.308	-.45139	.43507	-1.34121	.43844
직업선택에 서의 무관심	-0.07	1.37	-0.08	0.81	.029	29	.977	.01190	.40809	-.82272	.84653
우유부단	-0.90	0.90	-0.56	0.90	-.905	29	.373	-.34921	.38601	-1.13869	.44028
직업에 대한 정보 부족	-1.00	1.15	-1.13	1.21	.243	29	.810	.12500	.51464	-.92756	1.17756
진로탐색장 애 전체	-0.46	0.43	-0.30	0.35	-.986	29	.332	-.15706	.15926	-.48278	.16866
대인관계 어려움	-0.20	0.82	-0.19	0.51	-.033	29	.974	-.00833	.25273	-.52523	.50856
자기명확성 부족	-0.61	0.72	-0.30	0.44	-1.437	29	.161	-.31463	.21898	-.76248	.13323
경제적 어려움	-0.43	0.47	-0.03	0.45	-2.083	29	.046	-.40357	.19374	-.79982	-.00732
중요한 타인과의 갈등	-0.34	1.04	-0.18	0.59	-.407	7.145	.696	-.16786	.41236	-1.13893	.80322
직업정보 부족	-1.04	0.34	-1.20	0.97	.691	27.740	.495	.16220	.23474	-.31884	.64324
나이문제	-0.25	0.96	-0.21	0.73	-.124	29	.902	-.04167	.33567	-.72819	.64486
신체적 열등감	-0.50	0.48	-0.10	0.44	-2.049	29	.050	-.39583	.19317	-.79092	-.00075
흥미부족	-0.11	0.78	-0.22	0.62	.397	29	.694	.11161	.28085	-.46279	.68601
미래불안	-0.60	0.60	-0.40	0.55	-.800	29	.430	-.19246	.24061	-.68456	.29964

VI. 결론 및 제언

입국 초기 북한이탈주민의 진로개발을 목적으로 개발된 단기 교육프로그램을 개발·실시한 후 교육 참여 북한이탈주민의 진로인식 변화 수준을 분석한 결과 입국 초기 북한이탈주민 대상 진로개발 교육프로그램의 개발 및 운영에 있어 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 단기간의 교육적 진로개입이 입국 초기 북한이탈주민의 진로개발에 도움이 된다는 점이다. 지금까지 진로발달이론에서는 수많은 경험적 연구를 토대로 진로발달이란 인간의 생애 주기별로 직면하는 발달과업을 해결하면서 획득된 삶의 과정적 산물이고, 각 단계별 과제를 무리없이 해결할 수 있도록 다양한 진로개입이 요구된다고 주장되어 왔다. 이러한 관점에서 보면 입국 초기 북한이탈주민을 대상으로 진로발달을 목적으로 단기간의 교육을 실시하는 것은 회의적일 수밖에 없다. 북한이탈주민을 대상으로 한 다양한 서비스가 정부의 직·간접적 지원에 의하여 이루어지고 있음을 고려할 때 만약 단기의 교육적 진로개입이 입국 초기 북한이탈주민의 진로개발에 도움을 주지 못한다면 정부지원 교육의 실시 여부는 정책의 효과 증진과 기회비용을 줄이기 위하여 신중한 의사결정이 필요한 주제이다. 이 연구에서 입국 초기 북한이탈주민을 대상으로 단기 진로개발 교육프로그램을 개발·실시한 후 교육 참여 전후 진로인식의 변화를 분석한 결과 진로개발의 주요 과제인 진로미결정과 진로탐색장애의 수준을 낮추는데 교육 참여가 기여한 것으로 나타났다. 즉, 입국 초기 북한이탈주민의 진로개발을 위한 진로개입의 일환으로 단기 교육프로그램이 유효함을 알 수 있다.

둘째, 남한에서 일반적으로 적용되는 진로개발모형을 입국 초기 북한이탈주민의 진로개발에 그대로 적용하는 것에 무리가 있음이 밝혀졌다. 이 연구에서는 진로개발 관련 교육프로그램을 개발함에 있어 내용적 구성의 기초가 되는 진로개발 모형 중, 가장 전형적인 ‘자기이해→ 직업세계 이해→ 의사결정’의 모형을 채택하여 적용해 보았다. 그 결과 기존의 모형을 기반으로 교육내용을 적용하였을 경우, ‘직업선택의 무관심’ 요인을 완화시키는데 한계가 있음이 밝혀졌다. 즉, 직업선택에 대한 무관심이 직업선택에 필요한 직업세계에 대한 정보와 지식, 관련 정보원천에 대한 이해와 활용 등으로 감소하지 않았다. 따라서 입국 초기 북한이탈주민에게도 ‘직업선택’이 우선순위 높은 관심의 대상이라는 가정을 적용시키기보다, 남한의 진로개발 과정에서 직업선택의 필요성에 대한 공감대 형성과 ‘직업선택’이라는 과제에 몰입할 수 있는 ‘동기부여’의 단계, 심리적 불안감을 완화할 수 있는

‘안정’의 단계 등 기존의 모형에서 다루지 않은 신규 단계의 삽입이 요구됨을 알 수 있다.

셋째, 입국 초기 북한이탈주민의 진로개발 교육프로그램을 개발하는데 있어 남한사회에서 직면할 수 있는 문제를 구체화하고 이에 대한 예측과 해결 방안을 스스로 찾아보는 기회 제공이 필요함을 알 수 있다. 입국 초기 북한이탈주민을 대상으로 단기의 진로개발 교육프로그램을 개발·실시한 결과, 진로미결정 수준과 진로탐색장애 수준이 통계적으로 유의미하게 긍정적으로 변화하였지만 세부적으로 하위 요소별 변화에 주목해 보면 긍정적인 변화가 두드러지지 않은 요소들이 있다. 상술하면 프로그램 구성의 내용적 구성틀에서 분명하게 드러나는 ‘자기이해’와 ‘직업세계의 이해’와 밀접하게 연결되는 부분인 ‘자기명확성 부족’과 ‘직업정보 부족’으로 인한 진로탐색장애 수준은 현저히 감소하였다. 반면 진로개발 과정 중에 진로탐색활동을 저해하는 ‘대인관계의 어려움’, ‘경제적 어려움’, ‘중요한 타인과의 갈등’ 등은 직접적으로 프로그램 내용에서 다루고 있음에도 불구하고 아직 남한사회에 직접 부딪쳐보지 않은 북한이탈주민이 발생 가능한 문제 상황을 예측하고 만족스러운 해결 방안을 도출하기에는 어려움이 따르는 것으로 보인다. 즉, 대인관계의 어려움을 감소시키기 위한 방안으로 의사소통기술이나 직장예절을 다루는 기초적 능력을 향상시키기 위한 접근보다 대인관계에서 어려움이 발생한 구체적 사례를 역할연기 해 보는 등의 직접 체험해 보는 학습방법을 도입해 볼 것을 제안한다. 관점을 바꾸어 이와 같이 단기의 교육프로그램에서 긍정적 변화가 나타나지 않은 주제들은 사회 배치 후 지속적으로 교육프로그램이 운영될 수 있도록 지원하거나 직장내 교육으로 이루어질 수 있도록 장치를 마련할 필요성도 제기된다.

넷째, 입국 초기 북한이탈주민을 대상으로 진로개발 교육프로그램을 운영함에 있어 학력에 의한 특수성을 배려해야 할 필요성이 제기되었다. 실제 프로그램을 지역사회 중심으로 실시하고자 한다면 교육에 참여할 수 있는 인원 규모와 모집 상황 등을 고려하지 않을 수 없다. 이를 반영하면 진로개발 교육프로그램 자체를 개인적 특성에 따라 세분화하여 제공하는 것은 현실적이지 않다. 오히려 교육 참여 후 진로인식의 변화 정도에 차이가 나타난 학력에 의한 특수성은 소집단 활동 집단 형성이나 맞춤형 과제 부여 등과 같이 동일 프로그램 내에서 운영의 묘를 살리는 것이 현실적인 최선의 대안으로 사료된다.

그러나 하나원에 재원 중인 북한이탈주민을 연구 대상으로 연구를 추진하는데 있어 연구자가 통제할 수 없는 상황적 제한이 있었기 때문에 연구의 한계점이 있었음을 밝힌다. 첫째, 설문도구 개발에 있어 북한이탈주민을 대상으로 개발되고

검증된 도구를 활용했어야 하지만 예비 설문조사를 수차례 실시할 수 있는 기회가 허락되지 않아 3회차 이상의 전문가 의견 수렴을 통한 안면타당도를 확보하고자 하였다. 또한 북한이탈주민 총 7명을 대상으로 2회차에 걸쳐 문항의 이해 정도를 문답형식으로 타진하고 검토함으로써 북한이탈주민이 문항에 답변하는데 가능한 한 무리가 없도록 문항을 수정·보완하였다. 둘째, 하나원의 기본 교육과정 운영에 영향을 미치지 않는 조건으로 프로그램을 운영하다 보니 주말을 이용하여 자발적 참여자들만을 대상으로 프로그램을 운영할 수밖에 없었다. 결과적으로 프로그램 참여 인원이 31명에 그쳤고 이들이 입국 초기 북한이탈주민을 대표한다고 보기 어려우므로 연구 결과를 일반화하는데 제한적임을 밝힌다. 이를 보완하기 위하여 31명에 대한 양적 접근에만 의존하지 않고 참여자들의 참여 후기를 구체적으로 기술하여 제출하도록 하고 진행자가 이들의 참여과정을 세심하게 관찰·기록하는 등의 노력을 부가하였다. 입국 초기 새터민의 접근 가능성이 용이하지 않아 발생한 이 연구에서의 문제점들을 고려하여 하나원에서의 실행 가능성 협상, 프로그램 참여자 모집 및 선발, 설문도구의 정교한 개발 등의 측면에서 후속 연구를 추진할 때 정교하게 연구 설계할 것을 제안한다.

■ 접수: 4월 22일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 3일

참고문헌

- 강명희. “교육용소프트웨어에 적용된 ARCS 동기유발모델의 효과측정.” 『교육공학연구』. 제10권 제1호. 한국교육공학회, 1994.
- 김민경. “예비초등교사의 학습동기 전략에 관한연구.” 『초등수학교육』. 제6권 제2호. 한국수학교육학회, 2002.
- 김봉환·김계현. 진로미결정에 관한 연구 동향과 향후의 연구과제. 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』. 7(1), 1995.
- 김상대. “대졸실업자의 발생원인과 대책.” 『노동경제논집』. 제17권 제2호. 한국노동경제학회, 1994.
- 김성완·윤종성. “전산수업에서 ARCS 모형이 인지양식에 따라 학습동기와 학업성취도에 미치는 영향.” 『컴퓨터교육학회 논문지』. 제9권 제5호. 한국컴퓨터교육학회, 2006.
- 김성윤. “북한이탈주민 정착의 실태와 문제점 및 개선방안.” 『한국동북아논총』. 제38권. 한국동북아학회, 2006.
- 김은영. “한국 대학생 진로탐색 장애검사의 개발 및 타당화 연구.” 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2001.

- 노경란. “입국 초기 북한이탈주민의 취업지원 교육요구 진단과 연령에 따른 차이 분석.” 『한국교육학연구』. 제14권 제2호. 안암교육학회, 2008.
- 노경란 외. 『북한이탈주민 취업지원프로그램 개발 연구』. 서울: 한국고용정보원, 2007.
- _____. 『북한이탈주민 노동시장 진입촉진을 위한 제도 개선 방안: 거주지 적응교육 프로그램 도입 중심』. 서울: 통일부, 2008a.
- _____. 『청년층 뉴스타트 프로젝트의 효과적인 추진 방안 연구』. 서울: 한국고용정보원, 2008b.
- 북한이주민센터. “북한이탈주민(북한이탈주민)의 지역사회 정착서비스 현황과 개선 방안.” 『통일문제연구』. 제27권. 평화문제연구소, 2005.
- 선현승 외. 『북한 이탈주민의 취업실태와 정책과제 연구』. 서울: 한국노동연구원, 2005.
- 손은령. “여자대학생이 지각한 진로장벽과 개인·심리적 변인의 관계.” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』. 14(2), 2002.
- 손은령·손진희. 한국 대학생의 진로결정 및 준비행동: 사회인지적 진로이론을 중심으로. 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』. 17(2), 2005.
- 안주엽, 홍서연. “청년층의 첫 일자리 진입: 경제위기 전후의 비교.” 『노동경제논집』. 제25권 제1호. 한국노동경제학회, 2002.
- 오세규. “대졸자의 취업확률 결정요인 분석.” 연세대학교 대학원 석사학위논문, 2003.
- 윤여상·이금순·한선영. 『하나원 운영 혁신을 위한 진단 및 장기발전 방향 모색』. 서울: 북한인권정보센터, 2007.
- 윤인진. “탈북자의 취업 및 직장부적응 상황.” 2000년도 후기 사회학대회 제3분과 소수자 부분과 발표자료. 2000. 12. 8.
- 이금순 외. 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 『북한이탈주민 사회적응프로그램 연구』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이성식. “여대생이 인식한 진로장벽과 진로결정자기효능감 및 진로결정수준의 인과모형.” 서울대학교 박사학위논문. 2007.
- 이정우. 『소득분배론』. 서울: 비봉출판사, 1999.
- 이현주. “대학생의 진로결정수준에 따른 인지양식 차이.” 『교육학연구』. 38(1). 2000.
- 정인수·남재량·이승우. 『고졸 이하 청년층 실업 실태 파악 및 정책 과제』. 서울: 한국노동연구원, 2006.
- 조우현. “청년층 노동자의 고용문제와 실업확률의 결정 요인 분석.” 『노동경제논집』. 제18권 제1호, 한국노동경제학회, 1995.
- 탁진국. “경력미결정과 부적응 간의 관계.” 『한국심리학회지: 산업 및 조직』. 제9권 제2호, 1996.
- 통일부. 『통일백서』. 2008.
- Bergmann, B. *The economic emergence of women*. NY: Palgrave, 1986.
- Braverman, H. *Labor and monopoly capital the degradation of work in the twentieth century*. NY: Monthly Review Press, 1974.
- Callanan, G. A., & Greenhaus, J. H. The career indecision of managers and professionals: development of a scale and test of a model. *Journal of*

- Vocational Behavior*, 37, 1990.
- Dore, R. *The diploma disease: Education, qualification, and development*. CA: University of California, 1976.
- Jones, L. K. "Measuring a three-dimensional construct of career indecision among college students: A revision of the vocational decision scale the career decision profile." *Journal of counseling psychology*. Vol. 4, 1989.
- Keller, J. M. "The use of the ARCS model of motivation in teacher training." In K. Shaw & A. J. Trott(Eds.), *Aspects of Educational Technology. 17: staff Development and Career Updating*. London: Kogan Page, 1984.
- Knowles, M. S. *The Modern Practice of Adult Education. Andragogy versus pedagogy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall/Cambridge, 1980.
- Knowles, M. S. et al. *Andragogy in Action. Applying modern principles of adult education*. San Francisco: Jossey Bass, 1984.
- Lent, R. W., Brown, S. D., & Hackett, G. "Toward a unifying social cognitive theory of career and academic interest, choice, and performance." *Journal of vocational Behavior*. 45, 1994.
- Luzzo, D.A., & Hutcheson, K. G. "Casual attributions and sex differences associated with perceptions of occupational barrier." *Journal of Counseling and Development*, 75, 1996.
- Mincer, J. *Schooling, experience and earnings*. NY: Columbia university press, 1974.
- O'Higgins, N. *Youth unemployment and employment policy: A global perspective*. Geneva: ILO, 1989.
- Sampson, J. P., Jr et al. "A cognitive approach to career services: Translating concepts into practice." *Career development quarterly*, 1992.
- Swanson, J. L., & Tokar, D. M. "Development and initial validation of the career barriers inventory." *Journal of vocational behavior*, 39, 1991.
- Swanson, J. L., & Daniels, K. K. *The career barriers inventory-revised. Unpublished manuscript*. Southern Illinois university, Carbondale, 1995.
- Swanson, J. L., Daniels, K. K., & Tokar, D. M. "Measuring perceptions of career-related barriers: The career barriers inventory." *Journal of career assessment*. 4, 1996.
- Visser, J. & Keller, J. M. "The clinical use of motivational messages: An inquiry into the validity of the ARCS model of motivational design." *Instructional Science*. Vol. 19, 1990.

Abstract

**The Research on the Effectiveness
of a Short-term Career Development Program for North Korean
Defectors with Early Stage in their Entrance:
Focus on the Career Cognitive Change of Learners**

Kyung-Ran Roh & Youn-Suk Jeon

This study aims to analyze the cognitive change of learners who participate in a career development program for North Korean defectors with early stage in their entrance. To accomplish this goal, it was employed paired comparison t-test, t-test, ANOVA as statistical analysis tools to demonstrate the difference between pre-participation program and post-participation program. To achieve this objective, a career development program tailored to North Korean defectors was performed for 31 participants. And participants had taken assessment tests related to their career indecision and career barrier before and after performing a education program. Paired comparison t-test, t-test, ANOVA were used as statistical methods to demonstrate their change in terms of a career indecision and career barrier between pre-participation and post-participation. To sum up results of this study, first, North Korean defectors changed positively comparing pre-participation to post-participation. Through this result, it can be found possibilities that a kind of short education program will be effective for North Korean defectors' cognitive change of finding careers. Second, it should be reviewed to apply a typical career development model to North Korean defectors because there are some factors which have not changed significantly, for example to boost their interest about job-selection. It can be explained that they need to additional steps to motivate themselves to explorer careers and to understand why they have to develop their career development competency unlike North Korea. Third, contents and activities of education programs for North Korean defectors should be considered what problems are being faced by them urgently, such as families who remain in North Korea, broker fee, and so on. Fourth, it will be more effective if it is performed considering gaps according to their educational background when a education program is provided to North Korean defectors.

Key Words: North Korea defectors with early stage in their entrance, career development program, career indecision, career barrier

윤세평과 사회주의적 민족문학론의 향방

남 원 진*

- I. 서론
II. 사회주의적 민족문학론의 향방
III. 결론: 윤세평에 대한 단상

국문요약

1930년대 후반, 비평가 윤세평은 문단의 주변에서 문단의 중심에 위치한 지식인과 조선문단에 대해 강경한 어조로 비판한다. 그런데 해방 이후 그는 이복에서 정권이 수립되면서 해방 전 문단의 주변에서 문단의 중심으로 이동하면서 주변에 대한 비판을 본격화한다. 그러나 60년대 숙청이라는 그의 비극은 '공허한 중심을 향한 열망과 분열'의 그 선상에 놓여 있다. 이는 <남로당>이라는 배타적 타자를 소멸시킴으로써 중심이 되었지만 <북로당>이라는 중심의 분열로 다시 그는 배타적 타자가 되어 소멸되었던 것이다. 이런 사실은 공허한 중심이 쉽게 부패한다는 사실을 그는

인식하지 못했을 뿐만 아니라 중심에 대한 환상이 주체와 타자 모두를 파멸시킬 수 있음을 알지 못했다는 것을 역설한다. 이는 공허한 중심에 대한 질주는 일견 모순된 현실을 극복하는 듯한 착각을 불러일으키지만, 향후 기회만 주어진다면 이면에 잠복해 있던 그 폭력성을 여실히 드러낸다는 것이다. 공허한 중심을 향한 열망과 그 파국의 드라마

주제어: 윤세평, 사회주의적 민족문학론, 북조선중심주의, 평양중심주의, 김일성주의, 공허한 중심

I. 서론

1930년대 후반 평단의 주류(중심)에서 '웰컴! 휴머니즘'을 소리 높여 외치던 백철! 백철에 대해 '홍소(哄笑)'로 맞선 젊은 비평가! 중심을 향한 비판을 통해서 중심을 향한 열망을 역으로 읽을 수 있는 그의 평문!

휴머니즘논의(論議)는 '비에(悲哀)의성사(城舍)'에서 '인간탐구(人間探求)'의 망령(亡靈)에 사로잡혀나온 백철씨(白鐵氏)가 거년말(去年末) '휴머니즘의고조(高潮)로 금년일년간(今年一年間)이느지려는 동경문단(東京文壇)'을 망(望)한 나머지황급(遑急)히 그의조제품(粗製品)을 수입(輸入)해야 조선문단

* 성신여자대학교 인문과학연구소 전임연구원

(朝鮮文壇)의주류(主流)란 왕좌(王座)에까지 올리려는데서 시작(始作)되었
다. 여기에 있어서 가소(可笑)로운것은 오직 한설야씨(韓雪野氏)가 부분적(部
分的)으로 지탄(指彈)하였슬뿐 모두가 침묵(沈默)을직혔슴에불구(不拘)하고
백철씨(白鐵氏)가조잡(粗雜)한 독백(獨白)에 흥(興)을일헛는지 ‘조선문학(朝
鮮文學)의 전통적(傳統的)인것을 생각할제 휴머니즘을 문학(文學)의주류(主
流)로 마저드리는데 오히려 불안정(不安定)과회의(懷疑)를 늦기게된다’고스
스로 비명(悲鳴)을하고잇슴은실(實)로방관자(傍觀者)로하여금 흥소(哄笑)를
불금(不禁)하는바이다.¹

이북의 비평가, 윤세평(尹世平)의 본명은 윤규섭(尹圭涉)이다. 그는 1911년 8
월 10일 전라북도 남원군 운봉면 북천리에서 출생하며, 전주고보를 졸업하고, 사
회운동(전주여고보 사건)에 가담하여 3년 간 감옥 생활을 한 바 있다.² 위의 예문
에서 보듯, 그는 1930년대 후반 백철의 휴머니즘론을 비판한 첫 평론 「문단항변」
(『조선일보』, 1937.4.3, 6~9)을 발표하면서 전문적인 비평 활동을 시작하며, 확고
한 비평적 입장과 의식을 가지고 여러 편의 평문을 발표한다.³ 그는 당대의 여러
비평가들과 문학에 대한 논전을 벌이며, 지도 비평의 입장에서 작가나 작품을 평
가한 대표적인 비평가의 한 사람이다. 당시 그의 비평을 구성하는 핵심적인 것은
문학의 사상성 회복, 조선적인 특수성에 바탕을 둔 창작 방법의 확립, 지성의 행동
성을 전제로 한 휴머니즘의 적극적인 수용에 있다.⁴

해방기에 그는 완전한 자주 독립 국가의 건설을 주장하다가,⁵ 1946년 전 가족을
데리고 월북하며,⁶ 1946년 10월 <북조선문학예술총동맹> 산하 <북조선문학동

¹ 윤규섭, “문단항변(文壇抗辯) - 그사상적(思想的)혼미(昏迷)에대(對)하여,” 『조선일보』, 1937년 4월 7일

² “여학생중심의비사(秘社) 격문선포증발각 - 전주여고보사건진상,” “윤규섭은 경성에압송,” 『동아일보』, 1929년 8월 3일, “최성환은 경성에압송,” 『중외일보』, 1929년 8월 11일.

³ 윤규섭은 조선문단의 사상적 혼미 가운데서도 ‘어느 때나 역사를 응시하고 자기의식의 유지에 전력을 다해야’ 한다고 강조한다.(윤규섭, “문단항변,” 『조선일보』, 1937년 4월 9일) 이런 지적에서 그의 비평적 입장과 의식을 확인할 수 있다.

⁴ 신재기, “문학과 생활실천의 통일 - 1930년대말 윤규섭 비평의 의미,” 『예술논문집』 32 (1993. 12), p. 58.

⁵ 윤규섭, “연합군진주와 조선해방,” 『개벽』 73 (1946.1), p. 67.

⁶ 윤규섭은 1945년 12월 22일 작성한 평론 「민족문화론」을 1946년 7월 1일에 발간된 『신문에』 2호에, 윤절산이라는 필명으로 1945년 12월 27일 작성한 수필 「동해물」을 1946년 6월 15일 발행된 『신문학』 2호에 게재하며, 그 후 윤세평이라는 필명으로 1946년 10월 13~14일에 결성된 <북조선문학예술총동맹>에 참가하며, 1946년 11월 20일 발간된 『문화전선』 2집에 평론 「신민족문화수립을 위하여」를 발표한다. 이런 사실에 근거할 때, 그가 월북한 시기는 1946년 10월 13~14일 이전으로 짐작된다. 이는 박세영, 송영, 안택, 윤기정, 이동규 등의 제1차 월북에 해당된다.

맹> 중앙상임위원이 되며,⁷ 평론 「신민족문화수립을 위하여」(『문화전선』 2, 1946.11)를 발표한다. 월북 이후 그는 필명을 윤세평으로 개명한다. 그는 문화 운동의 실천적 이념을 제공하는 한편, 현장 비평과 이론적 실천에 나아가며, 고전문학의 체계적인 정리 및 주해를 하며, 문학작품을 발행하는 출판사에 재직하며, 김일성종합대학에서 문학을 가르치는 등의 여러 분야에서 왕성한 활동을 펼친다. 구체적으로, 월북 후 1948년까지 북조선 인민위원회 선전국, 민주조선사 등에서 재직하며, 1949년부터 1954년까지 김일성종합대학 조선문학 강좌장을 역임하며, 그 후 조선작가동맹 평론분과 위원장, 『문학신문』 주필 등을 거쳐 조선작가동맹출판사 단행본 주필, 조선작가동맹 중앙위원회 상무위원회 후보위원 등으로 활동했으나,⁸ 1962년 편지 「천 세봉 형에게」(『문학신문』, 1962.7.20)라는 글을 발표한 후 숙청되며, 그 이후 행적은 소상하게 알려져 있지 않다. 아마도 윤세평의 숙청은 1961년 9월 제4차 <조선로동당>대회 이후 전일적 혁명전통 수립(항일혁명문학)이라는 당 선전분야의 과제에 대해 카프 문학의 정통성을 주장한 한설야의 숙청이나 문학계 전반의 북고주의와 민족허무주의에 대한 비판과 관련된 것이 아닐까 짐작할 수밖에 없다.⁹

이 글에서는 이런 윤세평의 활동 가운데 월북 이후 그의 비평 활동에 주목한다.¹⁰ 해방 이후 이북에서는 ‘북조선중심주의’의 실현과 그것의 문학적 실천인 ‘진보적 민주주의 민족문화론’을 주장하며, 그 연장선상에 놓여 있는 전후 ‘민족적 특성론’이라는 논쟁이 활발히 진행된다. 따라서 이 글은 이에 대한 윤세평의 평론과 관련하여, 이북의 ‘사회주의적 민족문화(문학)론’¹¹의 전개 과정을 검토하는데 그

⁷ “북조선문학예술총동맹중앙상임위원기타위원명부,” 『문화전선』 2(1946.11), p. 50, p. 102.

⁸ 윤세평, “저자력력,” 『해방전 조선 문학』 (평양: 조선작가동맹출판사, 1958), p. 343.

⁹ 1961년 9월 제4차 <조선로동당> 대회 이후 ‘항일무장투쟁의 영광스러운 혁명전통’을 강조하던 시점에서, 한설야는 ‘<카프>의 작가들이 항일구국 투쟁의 일원으로 자기 임무를 수행했으며, 지금도 조국의 어두운 밤 속에서 밝음을 찾아 싸우던 그 빛나는 전통을 지키고 있음’을 역설한다. (한설야, “투쟁의 문학 - ‘카프’ 창건 37주년에,” 『문학신문』 1962.8.24).

¹⁰ 현재 윤세평에 대한 연구는 대부분 식민지 시대의 비평 활동을 중심으로 이루어졌고, 해방 이후에는 단편적으로 언급되고 있는 실정이다. 대표적인 성과로는 신재기, “문학과 생활실천의 통일 - 1930년대말 윤규섭 비평의 의미,” 『예술논문집』 32(1993. 12), 전영선, “북한의 민족문화이론가-문학평론가 윤세평,” 『북한』 345 (2000.9); 서경석, “카프(KAPF)에 대한 카프 주변부의 비판과 그 가능성,” 『어문론총』 (한국문학언어학회) 41 (2004.12); 김윤식, “광야와 청량리에 흐르는 민족문화론의 강물,” 『해방공간 한국 작가의 민족문화 글쓰기론』 (서울: 서울대학교출판부, 2006); 오하근, “김환태의 인상비평과 윤규섭의 경향비평,” 『한국언어문학』 57 (2006.6); 최명표, “인식의 비평과 비평의 인식-식민지시대 윤규섭의 비평론,” 『문예연구』 49 (2006 여름) 등이다.

¹¹ 한 효, “우리 문학의 개화 발전을 위한 조선 로동당의 투쟁,” 『조선어문』 (1957. No. 2), p. 8, 윤세평, “공산주의자의 전형 창조와 관련된 민족적 특성에 대한 약간의 고찰,” 『조선문학』 (1960.4), p. 108.

목적을 둔다.

여기서 임화, 이원조, 김남천, 이태준 등의 <남로당>계열이 상승과 파국의 한편의 드라마라고 가정한다면, 한설야, 한효, 안함광, 윤세평 등의 <북로당>계열도 또 다른 상승과 파국의 드라마이다. 이 드라마의 본질은 ‘공허한 중심을 향한 열망과 그 파국’에 대한 해답에서 찾아질 것이다. ‘중심’은 그 자체로는 ‘공허한 껍질’에 불과하며, 그 속에는 그 자신의 특별한 내용을 쏟아 붓는다. 그리고 중심의 특별한 내용은 쉽게 부패한다. <북로당>이라는 중심의 특별한 내용은 ‘북조선중심주의’로 요약되며, 그 중심이 ‘평양중심주의’이며, 그 핵이 ‘김일성주의’이다(북조선중심주의 → 평양중심주의 → 김일성주의). 이런 공허한 중심을 향한 윤세평의 돌진은 한편의 상승과 파국의 드라마를 연출한다.

II. 사회주의적 민족문화론의 향방

1. 진보적 민족문화론

1945년 8월 15일은 무엇인가? ‘자유를 향한 황홀한 열망의 실현’을 상징했던 역사적인 날이었지만, 해방은 ‘주어진 해방’이며 ‘좌절된 해방’이라는 근본적인 한계를 갖고 있었다. 이는 “한국을 일본의 독점적 지배에서 해방시켰으나 미·소의 이중 통제하에 둔 것은 해방을 우습게 만들었으며 1945년 8월에 모습을 드러내고 있는 것처럼 보였던 통일 국가를 하나의 환상”¹²이자 신화로 만들어 버린 것이었다. 해방기는 가능성의 정치 공간이었지만, 실질적인 의미에서는 국제질서의 재편성과정이면서 단지 민족에게는 체제의 공백기를 의미했다. 여기서 남북은 ‘자주독립국가의 건설’이라는 역사적 과제에 나름대로 충실했고, 이 과제에 대한 정치적 역학 관계에 따라 문학예술단체도 성립되었다.

해방 이후 이북에서는 1945년 8월 25일 소련군이 평양에 진주하여 사령부를 설치했으며, 9월 19일 김일성이 원산항을 통해 귀국했으며, 10월 13일 서울의 <조선공산당> 중앙과는 별개의 독자적인 당 기구로서 <조선공산당 북조선분국>을 조직할 것을 결정했다. 1946년 2월 8일 단독적인 개혁을 추진하기 위한, 김일성을 위원장으로 하는 ‘임시중앙주권기관’인 <북조선임시인민위원회>가 결성되었으며, 8월 28일에 <북조선공산당>과 <조선신민당>의 합동으로 <북조선로동당>

¹² B. Cumings, 김자동(역), 『한국전쟁의 기원』 (서울: 일월서각, 1986), p. 527.

이 창립되었다.

여기서 김일성과 김두봉을 대표로 하는 <북조선공산당>과 <조선신민당>은 현 시점의 혁명 단계가 인민민주주의 혁명의 초기 단계, 즉 부르주아 민주주의 혁명 단계로 인식했으며, 이런 인식의 일치로 양당이 합당되었다. 그런데 <북조선로동당>의 창립은 이북에서 강력한 단일 좌파 정당의 탄생을 상징했다. 다시 말해서, 이는 <북조선공산당>과 경쟁 가능성을 지닌 <조선신민당>이 공산당과 합당함으로써 이북 사회에서 노동당이라는 이름의 배타적 유일 정당이 출범한 것이었다. 이는 남한의 좌파에 대한 이북의 지도 의욕을 공개적으로 보여준 첫 시도로, 구체적으로 조선공산주의운동의 지도자가 이북뿐만 아니라 남한에서도 박헌영이 아니라 김일성이어야 한다는 인식과 연결되어 있었다.¹³

진정한 민주주의 방향으로 전진하고 있는 북조선, 반동 세력의 독점 하에서 또다시 반동적 반민중 반인민 방향으로 거꾸로 뒷걸음을 치고 있는 남조선, 오늘 조선은 서로 상극되는 두 가지 로선으로 걸어 나가고 있습니다. 오늘 조선 인민 앞에 엄중하게 제기되는 문제는 하루바삐 남조선의 반동적 로선을 극복하고 남조선에도 북조선과 같이 철저한 민주주의적 개혁을 실시하며, 그러므로써 통일적인 완전 독립 국가를 세우는 데 있는 것입니다.¹⁴

<북조선로동당>의 목적은 민주주의 민족통일전선을 바탕으로 한 조선의 완전한 민주주의 독립국가 건설이었다. 북조선의 민주주의란 “그전 자본주의 국가의 낡은 국회식 민주주의가 아니고 새로운 조선의 진정한 민주주의를 위한 투쟁이며 광범한 인민대중의 민주주의이며 진보적 민주주의이다.”¹⁵ 북조선은 조선의 민주주의 개혁의 책원지이며 민주주의 발원지의 역할을 하고 있는 곳이며, 토지개혁, 노동법령, 남녀평등권, 중요 산업기관 국유화, 인민 교육의 민주주의적 개혁이 실현된 곳이다. 그에 반해서 남조선은 반동 세력의 독점 하에서 또다시 반동적 반민주적 반인민적 방향으로 거꾸로 뒷걸음을 치고 있는 곳에 해당된다. 이러한 노선과 인식은 문예 단체에 그대로 이어져 진보적 민주주의에 입각한 민족문학론과 남조선중심주의 비판을 통한 북조선중심주의로 표현된다.

¹³ 이종석, 『(새로 쓴) 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), pp. 406-411; 이종석, 『조선로동당연구』 (서울: 역사비평사, 1995), p. 192.

¹⁴ 김일성, “북조선로동당 창립에 대한 보고(1946.8),” 돌베개 편집부(편), 『북한 ‘조선로동당’ 대회 주요 문헌집』 (서울: 돌베개, 1988), p. 19.

¹⁵ 위의 글, p. 21.

이런 인식에 따라 1946년 3월 ‘진보적 민주주의에 입각한 민족예술문화의 수립’¹⁶을 강령으로 내세운 <북조선예술총련맹>(1946.3.25)이 결성되며, 1946년 10월 이 단체를 재정비하여 위원장 이기영, 부위원장 안막, 서기장 이찬을 중심으로 한 <북조선문학예술총동맹>(1946.10.13~14)이 결성된다.¹⁷ 여기서 <북조선로동당>의 기본 노선에 입각해서 창립된 문학예술단체가 바로 <북조선문학예술총동맹>이다. 이런 기본적 입장에 따라, 이 문예 단체는 진보적 민주주의 민족문학론을 핵으로 하는 북조선중심주의 문예운동을 주장한다.

이 찬 : 이것은 우리 문화예술인 자신의 노력보다도 위대한 우리 김장군의 영명한 영도와 우리의 진정한 해방을 붙은 군대의 적극적 방조(幫助)로 인한 것이었음은 물론, 오늘 현재 그리고 또 명일엔 더욱 더 활발한 노력과 성장이 가져지고 있고 또 가져질 것임은 의심할 나위가 없는 것입니다.¹⁸

한설야 : 여기서 한가지 특히 지적해 둘 것은 ‘서울중심주의’의 극복문제인데, 이건 북조선의 독선적 견지에서가 아니라 ‘서울중심주의’의 사상적 근거를 구명함으로써 제기되는 문제입니다. (……) 현재에도 남조선에서는 인민의 정권을 잡지 못했으므로 해서 서울은 민주주의의 중심이 못됩니다. 또 나쁜 잔재를 청산해야 할 것은 누구나 다 아는 사실이고 보매 역시 서울은 문화의 중심도 될 수 없을 것입니다. 이와 반대로 북조선에서는 모든 국가 운전(運轉)에 인민들이 참가하고 있습니다. 민주주의화의 중요한 표현은, 국가를 운전하는 데와 국가의 모든 문제를 해결하는 데 인민들이 참가하는 정도에서 볼 수 있는 것입니다.¹⁹

안함광 : 북조선의 문학노선은 어떠하나? 한 말로 말한다면 진보적 민주주의에 입각한 민족문학을 창건, 수립하려는 것입니다. 남조선 문학자대회 회의록 가운데서 ‘근대적인 의미의 민족문학 창건’을 당면과업으로 하고 있는 글을 본 일이 있는데 이것은 옳지 못하다고 생각합니다. (……) 우리가 수립하려는 국가가 근대적인 의미의 민주주의 국가인 것이 아니라, 진보적인 의미의 민주주

¹⁶ 북조선예술총련맹, “강령,” 『문화전선』 1 (1946.7).

¹⁷ 해방 직후 평양에서는 최명익을 회장으로 한 순수문학단체인 <평양예술문화협회>가 발족된 이후 1946년 3월 <북조선예술총련맹>(1946.3.25)이 결성되며, 1946년 10월 이 단체를 재정비하여 이기영을 위원장으로 한 <북조선문학예술총동맹>(1946.10.13~14)이 결성된다. 1951년 3월 남북문화단체를 통합하여 한설야가 위원장이 된 <조선문학예술총동맹>(1951.3.10)이 결성되고, 1953년 <조선작가동맹>(1953. 3. 26)이 조직되고, 9월 26~27일에 제1차 <전국작가예술가대회>가, 1956년 10월 14~16일 제2차 <조선작가대회>가 개최되며, 1961년 3월 <조선문학예술총동맹>(1961.3.2)이 재결성된다.

¹⁸ 한설야(외), “북조선의 문화의 전모(『민성』, 1947.1~2),” 『문예중앙』 (1995 여름), p. 162.

¹⁹ 위의 글, p. 166.

의 국가인 거와 한가지로 우리가 수립하려는 문학도 근대적인 의미의 민족문학이 아니라 진보적 민주주의 민족문학을 수립하라는 것입니다.²⁰

<북조선문학예술총동맹>의 입장을 그대로 반영한 것이 『민성』 주최로 1946년 11월 23일 오후 3시부터 7시 30분에 걸쳐 평양 소재 예술가후원회 식당인 신영(新迎)에서 열린 좌담회이다. 여기서 북조선이 수립하려는 문학이 <남로당>계열의 근대적인 의미의 민족문학이 아니라 진보적 민주주의 민족문학 수립임을 강조한다. <북조선문학예술총동맹>은 남조선의 서울을 이조봉건사회의 중심지, 일본의 강도문화의 중심지, 나쁜 잔재가 가장 많은 곳으로 강하게 비판한다. 이들은 ‘서울중심주의’로 말해지는 ‘남조선중심주의’에 대한 비판을 통하여 조선에 있어서 민주주의의 책원지(策源地)이며, 민주주의 문화의 핵심이 되는 북조선, 즉 ‘평양중심주의’로 표방되는 ‘북조선중심주의’를 주장한다. 이들은 1960년대 북조선중심주의의 핵이 될 ‘위대한 김 장군의 영명한 영도’라는 김일성주의, 즉 ‘김일성 노선 위에 서서 사상·조직·행동·작품상 새로운 제고와 균센 통일을 가져오기 위하여 노력’²¹하는 것을 이북 문학의 원칙으로 설정한다.

윤세평이 지적하듯, ‘남조선중심주의’에 대한 비판과 ‘북조선중심주의’라는 인식의 현실적 힘은 ‘토지의 봉건적 관계와 노동의 노예적 관계의 청산 및 인권의 남녀 평등한 보장과 중요산업기관의 국유화 등의 제반 민주주의적 개혁’²²에서 온 것임은 분명하다. 이런 제반 민주개혁의 중심에 바로 ‘토지를 농민에게 값없이 나누어 주는 고금에 처음 듣는 말이며 꿈에도 생각할 수 없는’ ‘천지개벽’²³과도 같은 토지개혁(1946.3.5~8)이 놓여 있음은 자명하다.

민주주의 문화이니 신민족문화이니 운위하나 현단계 부과된 자산계급성민주혁명의 성격을 정당히 역사적 발전적으로 보지못한 소박한 정치이론을 그대로 문화에 직역하여 공소한 관념적 언사만을 되풀이하게 되므로 대중은 물론이오 문화이론가 그 자신까지도 현실적으로 견잡을 수 없는 혼란에 빠지고있다. … 가장 대표적이라고 할 수 있는 지도이론을 볼지라도 덮어놓고 ‘우리혁명계단은 푸로레타리아계단이 아니므로 건설될 신문화는 푸로레타리아적인 문화가 아니다’ ‘민족문화는 계급문화가 되어서는 아니된다’, ‘내용에 있어서 민주주의적이고 형식에 있어서 민족적인 신문화를 건설한다’는 상식적이며

²⁰ 위의 글, p. 173.

²¹ 안 막, “신정세와 민주주의문화예술전선강화의 임무,” 『문화전선』 2 (1946.11), p. 9.

²² 윤세평, “해방과 문학예술,” 『조선문학』 (1947.9), p. 293.

²³ 이기영, “개벽,” 『문화전선』 1 (1946.7), p. 171, p. 187.

용속한 관념적 인사로써 현실을 재단하고 있다.²⁴

윤세평도 ‘민주역량을 강압하는 남조선’과 ‘문학예술의 자유로운 발전이 보장되는 북조선’²⁵을 대비 상정하는 북조선중심주의를 주장하는 한편, <북조선문학예술총동맹>의 결성과 함께 그 산하단체인 <북조선문학동맹> 중앙상임위원회에 임명되면서부터 활발한 비평 활동을 전개하는데, 해방 직후의 정세와 신문화 건설을 다룬 「신민족문화수립을 위하여」를 발표한다. 위의 인용에서 보듯, 그는 <남로당>계열의 <조선문학가동맹>의 민족문화론에 대해서 소박한 정치 이론을 그대로 문화에 이식한 것으로 비판하면서, 신민족문화는 ‘무산계급이 영도하는 인민의 반제 반봉건의 문화이며, 세계무산계급의 사회주의적 문화혁명의 일부분에 속하는 것’이라고 주장한다.²⁶ 그의 ‘신민족문화론’을 체계화한 것이 「신조선 민족문화소론」이다. 여기서도 <남로당>계열의 ‘근대적인 의미의 민족문화론’²⁷을 ‘민족 문화를 주장하면서 계급적 문화를 부정’하는 것으로 비판하면서 반제 반봉건 문화는 ‘무산계급이 영도하는 인민의 민주주의적 문화’라고 반복한다.²⁸ 여하튼 윤세평의 주장은 마오쩌둥(毛澤東)의 「신민주주의론」을 참조하면서 ‘진보적 민주주의 민족문화론’을 주장하는 <북로당> 노선을 그대로 반영하고 있다.

여기서 마오쩌둥(毛澤東)의 ‘신민주주의론’에서는 현 단계의 혁명은 기본적으로 부르주아 민주주의 혁명 단계이며 그 객관적 요구는 자본주의의 발전을 위한 길을 닦는 것임을 지적한다. 신민주주의론은 현 단계가 아직 프롤레타리아 사회주의 혁명이 아니라 새로운 형태의 부르주아 민주주의 혁명이지만 이미 프롤레타리아 사회주의 세계혁명의 일부본임을 강조한 것이다. 민족적, 과학적, 대중적 문화가 바로 인민대중의 반제, 반봉건적 문화이며 신민주주의적 문화이며 중화민족의 새 문화이다. 신민주주의 문화는 민족적 특성과 서로 결합하여 일정한 민족적 형

²⁴ 윤세평, “신민족문화수립을 위하여,” 『문화전선』 2 (1946.11), pp. 51-52.

²⁵ 윤세평, “해방과 문학예술,” p. 293.

²⁶ 윤세평, “신민족문화수립을 위하여,” p. 56.

²⁷ 임화는 <조선문학가동맹> 결성 이후 현 단계에 건설될 민족문화의 구체적 내용으로 ‘제국주의의 흔적 일소’, ‘봉건적 잔재 청산’, ‘국수주의적 경향 배제’로 요약하며, 현 단계의 “민주주의적인 민족문화”은 일본제국주의 잔재의 소탕과 이 장애물을 제거하는 투쟁을 통하여 건설되는 “완전히 근대적인 의미의 민족문화”임을 주장한다. (임화, “조선민족문화건설의 기본과제에 관한 일반보고,” 조선문학가동맹, 『건설기의 조선문학』 (서울: 조선문학가동맹 중앙집행위원회서기국, 1946.6), pp. 41-42).

²⁸ 윤세평, “신조선 민족문화 소론(민주조선출판사, 1947),” 이선영·김병민·김재용(편), 『현대문학비평 자료집(1)』 (서울: 태학사, 1993), p. 216.

식에 민주주의적 내용을 담은 문화이다. 중국문화는 자신의 형식을 가져야 하는 바 그것이 곧 민족적 형식이다.²⁹ 스탈린이나 마오쩌둥의 유명한 명제는 ‘프롤레타리아적’ 내용이나 ‘신민주주의적’ 내용이 각 민족의 구체적 조건에 따라 표현된다는 것이다. 윤세평의 ‘신민주주의 문화론’은 마오쩌둥의 ‘신민주주의론’을 그대로 적용한 것에 해당된다.

현단계에있어서 논의되는 진보적민족문화의 건설은 진정한 의미에있어서 프롤레타리아계급문화를 건설하는데있어 찾을수있는것이며 제국주의적문화잔재의 소탕, 봉건문화잔재의 숙청, 국수주의문화의 배격등은 그러한 토대를 닦기 위한 당면의 행동으로-간이다.³⁰

‘제국주의의 흔적 일소’, ‘봉건적 잔재 청산’, ‘국수주의적 경향 배제’를 주장하는 임화의 ‘근대적인 의미의 민족문화론’에 대한 윤세평의 비판적 입장을 은밀히 담고 있는 위의 예문에서 보듯, 월북 이전 그는 ‘현단계에 있어서 논의되는 진보적 민족문화의 건설은 진정한 의미에 있어서 프롤레타리아계급문화를 건설하는 데에서 찾아야 한다’고 주장한다. 즉, 그의 주장은 현단계의 진정한 민족문화의 건설은 부르주아민족문화가 아니라 프롤레타리아계급문화의 건설이라는 것이다. 월북 이후 이런 주장에서 한 걸음 더 나아가 그는 임화나 이원조의 민족문화론을 <남로당>의 소박한 정치 이론을 그대로 문화에 이식한 것으로 강경하게 비판한다. 이는 마오쩌둥의 논의에 힘입어 ‘신민족문화론’을 강조하여 <남로당>계열의 문화론과의 차별성을 더욱 드러낸 것에 해당된다.

그런데 임화나 이원조가 주장하는 민족문화론은 안막이나 윤세평이 주장하듯 계급문화를 부정한 것은 아니다. 안막이나 윤세평과 마찬가지로 임화나 이원조가 주장하는 근대적 민족문화이나 인민적 민주주의 민족문화는 무산계급을 중심으로 농민, 지식인, 도시 소시민의 전 근로인민의 손으로 수행되는 민주주의를 기반으로 한 문화이다.³¹ 해방 이후 이런 <남로당>계열의 민족문화론에 대한 비판은 1953년 <남로당> 숙청 당시 다시 반복된다. 다시 말해서 1946년 당시 그들의 비판은 1953년에 현실화된 것이다. 그런데 <남로당>계열에 대한 비판의 힘은 1946

²⁹ 毛澤東, 신인사(역), 『신민주주의론』 (서울: 신인사, 1946), pp. 68-73; 毛澤東, 김승일(역), “신민주주의론(1940. 1),” 『모택동 선집(2)』 (박영사, 2002), pp. 418-421.

³⁰ 윤규섭, “민족문화론,” 『신문예』 1-2 (1946.7), p. 6.

³¹ 淸涼山人(이원조), “민족문화론 - 인민민주주의민족문화건설을 위하여,” 『문학』 (1948.4), p. 104.

년 <북조선임시인민위원회>의 제반 민주개혁과 <북조선로동당>의 창립이라는 이북의 현실에서 말미암은 것이다. 이들의 비판에 은밀히 내장되어 있던 것은 식민지 시대 평양이라는 주변에서 해방과 함께 대두된 ‘중심을 향한 열망’이다. 그것은 현실화된다. 그리고 주변은 배제된다. 결국 <남로당>계열은 역사적 비극을 맞는다. 이는 <남로당>계열을 배제한 <북로당> 중심의 역사의 서막이다. 공허한 중심에 대한 열망은 일그러진 억압과 배제의 역사를 낳는다.

이런 사실의 문학사적 반영은 윤세평의 『해방전 조선 문학』(1958)이나 사회과학원 언어문학연구소에서 펴낸 『조선 문학 통사』(1959)의 다음과 같은 진술에서 선명하게 드러난다.

같은 시기에 기성 문단의 일부에서 그 시기의 퇴폐적인 문학잡지 ‘백조’에서 분렬하여 나온 시인 리 상화를 비롯하여 김 복진, 리 의상 기타 등이 ‘파스큐라’라는 한 문학 그루뎀을 형성하였다. 이리하여 ‘백조’ 시인의 일부가 허무와 비탄의 나라에서 탈출하여 생동하는 현실의 세계로 내려왔다. 그들의 일부는 당당한 신경향파 문학 작가로 활동함에 이르렀다.

‘염군사’ 동인이 정치적 사상이 앞선 그루뎀이었다고 하면 ‘파스큐라’는 그들의 과거 경력으로 하여 정치적 이데올로기의 상대적 나약성을 가지고 있었다.³²

카프에 집결된 작가들은 3·1 운동 이후의 새로운 혁명적 현실 속에서 새로운 시대 사상에 접촉하고 자기의 창작 활동을 의식적으로 로동 계급의 해방 투쟁에 결부시켜 온 진보적 작가들이었으며 그들은 이미 카프 창건 이전부터 프로레타리아 문학의 가치를 들고 부르조아 반동 문학 예술과 자기를 날카롭게 대립시켰다.

즉 1922년에 ‘무산 계급 해방 문학의 연구 및 운동’을 목적으로 하는 ‘염군사(焰群社)’의 출현을 위시하여 부르조아 반동 문학의 진창으로부터 자기를 구별하여 나선 ‘신경향파’(新傾向派) 작가들이 활동하고 있었다.³³

우선 지적하여야 할 것은 1925년에 결성된 ‘카프’의 출현이다. 물론 ‘카프’ 결성 이전에도 이와 관련되는 중요한 문학적 사실들이 있었다. 그것은 1922년에 ‘염군사’가 출현하였으며, 그 영향하에 같은 시기에 ‘파스큐라’가 형성되었다는 사실 등을 들어야 한다. 이와 아울러 이 시기에 조 명희, 리 기영, 한 설야, 최 서해 등이 그 어느 그루뎀에도 속해 있지 않으면서 작품들을 통하여 역량 있

³² 안함광, 『조선문학사 (평양: 교육도서출판사, 1956)』 3 (연변: 연변교육출판사, 1957), p. 62.

³³ 윤세평, 『해방전 조선 문학』 (평양: 조선작가동맹출판사, 1958), p. 221.

는 작가적 실력을 보이면서 출현하였다는 사실도 들어야 한다. 이 문학들은 모두 부르주아 문학을 반대하며 무산 계급의 리익을 위하여 의식적으로 복무하려는 특징을 공통적으로 체현하였다. ‘카프’ 결성 이전 시기 가장 중심적 의의를 나타내면서 지도적 역할을 논 문학 단체는 ‘염군사’다. ‘염군사’의 선진성은 그의 강령 가운데 여실히 표현되었다. ‘염군사’는 1922년 11월에 ‘본사는 무산 계급 해방 문화의 연구 및 운동을 목적으로 함’이라는 강령을 채택하였다. 이 강령은 그대로가 ‘카프’ 결성 당시의 강령으로 되었다. (……) ‘카프’의 결성은 그 중에서도 거대한 역사적 의의를 갖는다.³⁴

1922년에 조직된 최초의 프롤레타리아 문학 단체인 <염군사(焰群社)>는 이적효, 이호, 김홍파, 김두수, 최승일, 심대섭, 김영팔, 송영 등이 중심이 된 단체인데, 이들은 잡지 『염군』을 2호까지 편집하여 출판한다.³⁵ 이들 좌파 청년 단체는 김기진과 박영희에게 합동하기를 제의했지만 거절당한다. 이후 김기진과 박영희는 <파스쿨라(PASKYULA)>라는 단체를 결성한다. 1924년 이후 두 조직의 구성원들은 두 단체를 합치기로 하고, 1925년 8월 23일에 <조선프롤레타리아예술동맹(KAPF)>의 창립총회를 개최한다.³⁶

그런데 이런 사실은 이북 문학사에서 달리 기술되기 시작한다. 안함광은 『조선문학사』(1956)에서 <파스쿨라>에 비해 <염군사>의 정치성을 강조하며, 윤세평은 『해방전 조선 문학』(1958)에서 <파스쿨라>에 대한 언급을 제외하고, ‘무산 계급해방문학의 연구 및 운동’을 목적으로 하는 ‘염군사(焰群社)’의 출현‘만’을 지적하며, 과학원 언어문학연구소의 집체작인 『조선 문학 통사』(1959)에 와서는 <카프> 결성 이전 <염군사>가 ‘가장’ 중심적 단체라는 사실을 표나게 드러낸다.

공허한 중심! 이에 대한 정리가 바로 좌파 청년 단체에 불과했던 <염군사>를 <카프> 결성 이전 가장 중심적 단체로 설정하는 것, <염군사>을 <파스큐라>보

³⁴ 조선민주주의 인민공화국 과학원 언어문학연구소 문학연구실, 『조선 문학 통사(하)』(평양: 과학원출판사, 1959), p. 24.

³⁵ 김윤식과 김영민의 아래의 저서에서는 『염군』 2호가 편집되었으나 출판되지 못한 것으로 기술하고 있으나, 한설야의 회상에서는 『염군』 2호가 출판된 것으로 기술되어 있다. “‘염군’ 첫호가 간신히 세상에 나온후 관현은 그 냄새와 빛깔을 알게되어 다음호가 세상에 나오는 일은 매우 어려운 일로 되었다. (……) 그래서 편집인들은 이 잡지를 토요일날 늦게 세상에 내보내어 관현들이 괴물과 술 처먹기에 룡탕치는 토요일 밤으로부터 월요일 아침까지의 사이에 이 잡지가 서점에서 독자들에게로 넘어가게 하였다. / 그리하여 월요일에야 이것을 발견한 관현들이 잡지를 몰수해 가려고 서점을 습격하면 벌써 다 나가버리고 없었다.”(한설야, “민촌과 나,” 『조선문학』(1955.5), p. 23)

³⁶ 김윤식, 『한국 현대문학 비평사』(서울: 서울대학교출판부, 1982), p. 56; 김영민, 『한국근대문학 비평사』(서울: 소명, 1999), pp. 47-49.

다 우위에 위치시키는 것, <염군사>의 영향으로 아래 <파스큐라>가 형성된 것으로 규정하는 것, 더 나아가 <카프>를 정점으로 설정하는 것이다. 그 문학사적 결정판이 바로 『조선 문학 통사』(1959)이다. 그런데 정치적 상황의 반영이기도 하지만, <남로당>이라는 중심의 외부가 제거되자 <북로당>의 내부 분열이 시작된다. 상승과 파열! 1950년대 후반부터 시작된 파열의 정점은 1960년대 한설야, 안함광, 윤세평 등의 숙청이다. 문학사적으로는 김일성을 중심으로 한 항일혁명문학을 정점으로 하는 새로운 문학사의 기술로 나아감이다. 결국 이북의 문학론은 계급문학을 부정하는 것으로 <남로당>계열의 ‘근대적 민족문학론’을 배제 한 후, 항일혁명문학을 정점으로 하는 ‘주체문예이론’으로 나아가는데, 그 과정에서 놓인 것이 ‘민족적 특성론’이다.

2. 민족적 특성론

1947년 3월 28일 <북조선로동당> 중앙위원회 상무위원회 제29차 회의 결정서인 『북조선에 있어서의 민주주의 민족 문화 건설에 관하여』에서 고상한 민족적 특성과 민족적 향기가 발향된 새롭고 우수한 민족 형식의 계승과 발전을 강조한다. 이런 인식의 연장선상에 놓인 것이 생기발랄한 민족적 품성을 가진 고상한 조선 사람을 형상화하는 방법인 ‘고상한 사실주의’이다.³⁷ 여기서 고상한 인물이란 국가와 인민과 민주주의 조국건설을 위하여 헌신적으로 투쟁하며 고상한 목표를 위하여 고난을 극복할 줄 아는 새로운 조선사람이다. 이는 조선사람의 노력과 투쟁, 승리, 영예를 고상한 사실주의적 방법으로, 고상한 사상성과 예술성을 가진 예술 작품을 창작하는 것이다. 민족적 품성을 가진 새로운 조선 사람을 형상화하는 방법인 고상한 사실주의란 바로 민족적 특성 논의의 구체적 발현 형태이다. 그러나 해방 이후 민족적 특성의 강조란 프롤레타리아 국제주의 사상에 기초한 계급성 우위의 입장이었으나, 50년대 후반에서 60년대 초반까지 있었던 ‘민족적 특성’ 논쟁³⁸은 계급성보다 민족성 우위의 논리로 수렴되었다. 그래서 이 논쟁은 주체문예이론으로 나아가는 길을 연 것이다.

김일성은 1952년 12월 <조선로동당> 중앙위원회 제5차 전원회의 보고에서 “맑스-레닌주의적 사상관점과 방법을 체득하여 그것을 우리 나라 실정에 맞게 적

³⁷ 한중모, “해방후 사회주의적 사실주의 문학의 발전과 혁신,” 『조선어문』 (1960. No.4), pp. 21-22.

³⁸ 권순공·정우택(편), 『우리 문학의 민족 형식과 민족적 특성』 (서울: 연구사, 1990).

용할”³⁹ 것을 지적하며, 1955년 12월 「사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여」를 발표하면서, 1956년 이후 그는 개인 숭배와 독단주의에 대한 비판을 통해서 반대파를 제거하고 주체 노선을 선택한다. 여기서 1955년 연설에서 의미하는 주체란 마르크스-레닌주의의 맹목적 답습이 아닌 창조적 적용을 강조한 것이다. 이후 1961년 제4차 <조선로동당> 대회에서 공식화되고, 1965년 4월 반동회의 10주년 행사차 인도네시아를 방문한 김일성의 연설을 통해 대내외적으로 공식적으로 표명된다.⁴⁰ 1956년 이후 주체 노선이란 소련이나 중국과 일정한 거리를 두는 독자적 노선을 의미한다. 민족적 자주성의 확립이 바로 ‘주체’로 가는 길이다. 문학예술분야에서 주체를 확립하는 문제는 민족적 자주성을 가진 주체적 공산주의자인 민족적 공산주의를 형상화하는 것으로 드러난다. 이런 주체의 공산주의자를 형상화하는 것이 바로 주체문예이론으로 나아가는 길이다. 이런 주체의 문제와 관련된 담론이 바로 민족적 특성론이다.

우리들은 프로레타리아문화를 건설하고 있다. 이것은 전혀 옳다. 그런데 내용에 있어서 사회주의적인 프로레타리아문화는 사회주의건설에 인입된 각이한 민족들에게 있어서 언어와 생활풍습등등의 상이에 따라 각이한 표현형식 및 표현방법을 가지게된다는것도 역시 옳다. 그내용에 있어서 프로레타리아적이며 형식에 있어서 민족적인 문화—이러한것이 사회주의가 지향하는 전인류적인 문화이다. 프로레타리아문화는 민족문화를 폐기하는것이 아니라 그것에다 내용을 주는것이다. 그와 반대로 민족문화는 프로레타리아문화를 폐기하는것이 아니라 그것에다 형식을 주는것이다.⁴¹

스탈린은, 1925년 5월 18일 동방 근로자 공산대학의 열성적인 일꾼들의 임무에 대해서 연설한 「동방민족대학의 정치적 제과업에 관하여」에서, 사회주의적 프롤레타리아 문화를 ‘내용은 프롤레타리아적이고(내용은 ‘사회주의적’이 아니라) 형식은 민족적’이라는 명제로 제시한다. 사회주의적 프롤레타리아 문화는 각 민족의 언어와 생활 풍습 등의 차이에 의해 다른 표현 형식과 표현 방법을 가진다. 사회주의가 지향하는 전인류적 문화란 내용은 프롤레타리아적이고 형식은 민족적인 문화이다. 소련의 문화 건설의 방침은 프롤레타리아를 주체로 한 소비에트 권력에

³⁹ 김일성, “당의 조직적사상적강화는 우리 승리의 기초 - 조선로동당 중앙위원회 제5차전원회의에서 한 보고 1952년 12월 15일,” 『김일성저작집(7)』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 427.

⁴⁰ 전영선, 『북한 문학예술 운영체계와 문예 이론』 (서울: 역락, 2002), p. 171.

⁴¹ I. V. Stalin, “동방민족대학의 정치적 제과업에 관하여(1925. 5. 18),” 『이·웨·쓰탈린 저작집(7)』 (평양: 외국문서적출판사, 1956), pp. 182-183.

의해 국가적 단결이 진행되는 과정에 부응하는 문화 형태를 건설하는 것이다. 즉, 과거 부르주아 국가의 단결을 위한 민족 문화가 아니라 프롤레타리아적 내용의 민족 문화인 것이다. “약간의 개별적 민족에 있을수있는 동화는 민족들의 민족문화가 전인류적인 프롤레타리아문화를 폐기하는것이 아니라 그것을 보충하며 풍부케하는것과 마찬가지로 프롤레타리아적인 전인류적인 문화가 민족들의 민족문화를 배제하는것이 아니라 그것을 전제로 하며 또 배양한다.”⁴² 여기서 스탈린은 전인류적인 사회주의적 문화는 민족 문화의 특수성을 배제하는 것이 아니라 인정하는 문화 형태임을 강조한다.

문학 예술이 인민의 심장을 울리며 인민에게서 사랑을 받기 위하여서는 그 사회주의적 내용과 슬기롭고 다양한 민족적 형식이 옹게 결합되어야 합니다. 찬란한 우리 민족 예술의 유산을 계승 발전시켜 선조들이 남겨 놓은 아름답고 진보적인 모든 것이 우리 시대에 활짝 꽃피도록 하여야 하겠습니다.⁴³

김 일성 동지는 문학 예술에서 인민들의 생활 감정과 정서, 기호 등에 깊은 관심을 돌릴 것을 강조하면서 항상 민족적 특성과 민족적 형식에 거대한 의의를 부여하였다.

그리 하여 이상과 같은 사회주의적 내용과 민족적 형식의 결합과 유기적 통일 은 문학 예술도 포함한 사회주의 문학의 기본 특징이며 민족적 특성은 민족 생활의 형식에서 표현된다.

그러나 민족적 특성은 그 대로 민족적 형식과 동의어가 아니다. 동시에 사회주의 문화의 한 구성 부분인 문학 예술에서도 내용은 사회주의적이며 형식은 민족적이라는 원칙이 규정적 의의를 가지고 있지만 문학 작품의 내용은 추상적인 것이 아니기 때문에 민족적 특성과 민족적 색채는 그 형식에만 고유한 것이 아니라 그 내용에서도 표현된다.

그리하여 문학 작품에서 민족적 특성 또는 민족적 특색의 표현 분야를 본다면 그것은 첫째로 민족어이며 둘째로 자연과 생활 풍습까지도 포함한 민족 생활의 제재이며 세째로 공통적인 심리적 성격 즉 ‘민족성’이며 끝으로 역사적으로 형성된 전통적인 문학 형식 등을 들 수 있다.⁴⁴

윤세평은 민족적 형식과 민족적 특성을 서로 동일시하거나 혼동하여 사용해서

⁴² 위의 글, p. 185.

⁴³ 김일성, “당 중앙위원회 사업 총화 보고 - 제4차 대회·1961년 9월,” 돌베개 편집부(편), 『북한 ‘조선로동당대회’대회 주요 문헌집』 (서울: 돌베개, 1988), p. 217.

⁴⁴ 윤세평, “사회주의적 내용과 민족적 형식,” 과학원 언어문학 연구소 문학연구실, 『우리 나라에서의 맑스-레닌주의 문예 이론의 창조적 발전』 (평양: 과학원출판사, 1962), p. 194.

는 안 된다고 강조하면서, 문학 작품의 내용에도 형식에도 적용되고 구현되는 민족적 특성은 모든 형상적 체계를 총괄하는 사회 과학적 범주인 민족적 형식의 개념에 포괄된다고 주장한다. 여기서 민족적 형식이란 문학 작품의 단순한 형식이 아닌 언어, 생활 환경, 풍습, 기질 등 민족적인 모든 특징들을 포괄하는 ‘민족적 구체성’⁴⁵을 의미하며 사회주의적 내용의 표현 형태이다. 사회주의적 내용이란 사회주의적인 여러 원칙들을 의미한다. 사회주의적 내용과 민족적 형식은 변증법적 통합을 통해서 각기 내용과 형식을 부여한다. 문학예술에서 민족적인 것이 사회주의적 내용에 표현되며 사회주의적 내용이 민족적인 것을 통하여 표현된다.

민족적 형식론은 사회주의 원리가 어떻게 민족 문화로 발현되는가의 문제이다. 문학예술에서의 민족적 형식은 구체적인 민족적 특성을 통해 형상화된다. “문학 작품에서 내용에도 형식에도 표현되는 민족적 특성을 발현시키고 있는 모든 형상적 체계는 총괄적으로 사회 과학적 범주인 민족적 형식의 개념에 포괄된다.”⁴⁶ 문학예술에서 민족적 형식의 구체적 형상화에 해당하는 민족적 특성은 대부분 민족적 형식의 하위 개념으로 사용된다. 이 민족적 특성은 고정불변의 것이 아니라 생활의 변화 발전과 역사적 조건에 따라 규정되는 생활의 구체적 발현 형태인 각 민족의 구체적 조건을 통해서 표현된다.

력사적으로 형성된 민족적 특성에 대하여도 특히 그것이 오늘의 우리 생활의 길을 열어 놓았고 또 전통으로서 무궁무진한 생활력을 가지고 있는 30년대 김일성 동지를 선두로 하는 항일 무장 투쟁의 빛나는 혁명 전통 속에서 이룩한 민족적 특성을 발현시키는 데 선차적인 주목을 돌려야 한다.⁴⁷

민족적 특성론은 공산주의자의 전형 창조 문제와 밀접한 관련을 맺는데, “민족적 특성은 민족적 성격에 가장 뚜렷하게 표현”⁴⁸되고, 민족적 성격은 주로 인물 형상 창조와 관련되어 사용된다. 여기서 윤세평은 인물의 성격에서 계급적인 것이 성격의 핵으로서 보편적인 것인데 반해, 민족적인 것, 개체적인 특징이 특수한 것으로서, 상호 유기적인 통일을 이루어 하나의 전일적이며 비반복적인 성격을 형성한다고 지적한다. 그리고 민족적 특성이 구현되는 모든 분야 중에서 가장 결정적인 것이 바로 긍정적 인물의 성격이다. 특히 공산주의자의 도덕적 특질은 구체적

⁴⁵ 김창석, “문학 예술의 민족적 특성에 대하여,” 『조선문학』 (1959.4), p. 125.

⁴⁶ 윤세평, “공산주의자의 전형 창조와 관련된 민족적 특성에 대한 약간의 고찰,” p. 110.

⁴⁷ 위의 글, pp. 119-120.

⁴⁸ 김창석, “문학 예술의 민족적 특성에 대하여,” p. 132.

인 민족적 특성을 통해서 표현된다.

문학 예술에서 주체의 확립은 우선 해방 전 카프 문학 예술과 항일 무장 투쟁 속에서 직접 창작된 혁명 문학 예술이 이룩한 빛나는 사회주의적 사실주의 전통을 광범히 계승하게 하였을 뿐만 아니라 혁명 전통의 교양과 더불어 1930년대 항일 빨찌산들의 불멸의 공산주의적 형상 창조에 새로운 박차를 가하였다. 전후 시기 혁명 전통 주제의 창작이 것처럼 활기를 띠고 1930년대 공산주의 투사들의 형상을 통하여 그들의 혁명 정신으로 우리의 젊은 세대들을 교양하고 있는 것도 주체를 확립하게 된 결과이다.⁴⁹

민족적 특성의 탐구는 그 자체에 목적이 있는 것이 아니라, 공산주의적 전형의 도덕적 특질을 생동하게 형상화하는 데에 있다. 더 나아가 민족적 특성론은 현 시대의 공산주의자의 전형인 ‘민족적 공산주의자’의 형상화가 핵심적인 문제로 부각된다.⁵⁰ 1930년대 항일 유격대를 중심으로 하는 민족적 공산주의자의 형상화란 주체 확립의 문제임은 당연하다. 이 문제가 강조되면 될수록 해방 전 카프 문학예술과 항일무장투쟁 과정에서 창작된 항일혁명문학의 불균형 상태가 심화될 것은 뻔한 사실이다. 따라서 이는 민족적 공산주의자인 김일성을 정점으로 하는 항일혁명문학의 기술로 나아감을 상징적으로 보여준다는 것이다. 여기서 윤세평 등의 논쟁은 <남로당>계열의 문학의 배제에서 더 나아가 카프 문학의 배제라는 파국을 맞게 될 것임은 자명하다. 결국 이북의 ‘사회주의적 민족문학론’에서 ‘주체문예이론’으로의 전개 과정은 남조선중심주의(서울중심주의)에 대한 비판에서 북조선중심주의(평양중심주의)의 핵이며 한 극단인 김일성주의로 수렴된다. 이는 북조선중심주의라는 공허한 중심의 핵이 바로 김일성주의가 된다는 말이다. 곧, 주체문예이론의 새로운 내용이 김일성주의로 채워진다는 것이다. 김일성주의로 채워진 주체문예이론에서의 주체는 모든 것을 배제함으로써만 주체로 기능한다. 그 과정이 남조선중심주의의 핵인 <남로당>계열의 문학을 삭제하는 것이며, 더 나아가 <북조선중심주의>에서 과거 핵을 차지했던 <카프중심주의>를 배제하는 것이다.

⁴⁹ 윤세평, “우리 나라에서 맑스-레닌주의 미학의 창조적 구현,” 『조선문학』 (1962.4), p. 103.

⁵⁰ 권순궁, “우리 문학의 민족형식과 민족적 특성,” 『역사와 문학적 진실』 (서울: 살림터, 1997), pp. 105-140.

Ⅲ. 결론: 윤세평에 대한 단상

윤세평은 1930년대 후반기 문단의 주변에서 문단의 중심에 위치한 지식인의 무력함과 사상적 혼미에 빠진 문단의 빈약성을 강경한 어조로 비판하면서 문단 활동을 시작한다.⁵¹ 그런데 해방 이후 이북에서 정권이 수립되면서 해방 전 문단의 주변에서 문단의 중심으로 이동하면서 주변에 대한 비판을 본격화한다. 그는 해방 이후 “조선 혁명의 심장”이며, “제국주의를 반대하는 세계 평화와 민주 진영 초소의 보루”⁵²로 ‘평양’을 평가한다. 이런 평양으로 상징되는 북조선중심주의는 해방 이후 이북에서 실현된다. 이 중심점에 위치한 인물이 한설야, 안함광, 윤세평 등이다. 이들의 북조선중심주의의 핵심 평양중심주의, 그것은 공허한 중심을 향한 열망의 다른 표현이다. 북조선중심주의의 문화적 실천이 ‘진보적 민주주의 민족문학론’의 실현과 그 연장선상에 놓여 있는 ‘민족적 특성론’이라는 논쟁 과정이다. 이북의 사회주의적 민족문학론은 주체의 특성을 정의하는 내적 규정과 타자의 특성과 주체의 특성을 차별화하는 외적 규정으로 이루어진다. 즉, 주체의 특성을 긍정적으로 의미화한 담론이 민족적 특성론이며, 타자의 본질을 부정적으로 의미화한 것이 <남로당>계열의 ‘근대적 민족문학론’에 대한 비판이다. 이들은 계급문학을 부정하는 것으로 <남로당>계열의 문학론을 배제한 후, 김일성을 중심으로 하는 민족적 공산주의자를 정점으로 하는 계급문학론을 만든다. 이것이 바로 이북의 ‘사회주의적 민족문학론’의 결론이다. 그러나 60년대 이들의 숙청이라는 비극은 ‘공허한 중심을 향한 열망과 분열’의 그 선상에 놓여 있다. 이는 <남로당>이라는 배타적 타자를 소멸시킴으로써 중심이 되었지만 <북로당>이라는 중심의 분열로 다시 한설야, 한효, 안함광과 마찬가지로 윤세평은 배타적 타자가 되어 소멸되었던 것이다. 결국 ‘기관차’로 표상되는 중심을 향한 돌진은 그 실현과 함께 파국을 맞은 것이다.

어느선배는 나에게 말하였다. 우리는 기차가 내뿜는 하-안연기가 아니라 모름지기 기관차가 되어야한다고. 사실 이제까지의 지도자들은 바람이 불면 언제 어느 곳으로 사라질지도 모르는 연기가 되었으며, 대중은 또한 그연기만을 바라보고서 연기가 사라지면 곧 환멸을 느껴왔다. 그러나 혁명의 주체요 그전위는 어느때나 기관차이다. 어둠을 헤치고 돌진하는 기관차 그것만이 객차와 화차를 능히 이끌고 갈수있는것이다. 혁명에의길—그것은 기차선로와도같이 우

⁵¹ 윤규섭, “문단항변,” 『조선일보』, 1937년 4월 3일.

⁵² 윤세평, “고도(古都) 평양,” 『조선문학』 (1957.10), p. 24.

리 눈앞에 뚜렷하다. 그러나 신속하는 기관차가 내뿜고간 연기만이 눈에 첩경
떠이는것은 웬일일까?⁵³

윤세평은 1920년대 말부터 사회운동을 시작하면서부터 혁명의 주체이자 그 전
위로 표상되는 기관차가 되기를 원했으나, 1960년대 초에 이르러 결국 연기로 화
한 것은 아닐까? 위의 글에서, 해방 이후 혁명의 지도자가 남기고 간 연기를 바라
보는 그의 안타까운 심정이 기술되어 있다. 그러나 여기서 연기는 그의 중심을 향
한 열망의 파국의 또 다른 표징을 읽을 수 있는 것은 아닐까? 그래서 해방 정국의
혼란 상황에서 그는 월북을 단행했고, 이북에서 어둠을 헤치고 돌진하는 기관차로
써 매진했다. 그러나 그는 60년대 숙청이라는 비극을 맞으며 연기가 된 것이었다.
이런 사실은 공허한 중심이 쉽게 부패한다는 사실을 그는 인식하지 못했을 뿐만
아니라 중심에 대한 환상이 주체와 타자 모두를 파멸시킬 수 있음을 알지 못했다
는 것을 역설한다. 이는 공허한 중심에 대한 질주는 일견 모순된 현실을 극복하는
듯한 착각을 불러일으키지만, 항용 기회만 주어진다면 이면에 잠복해 있던 그 폭
력성을 여실히 드러낸다는 것이다. 주변에 대한 폭력성을 동반한 중심을 향한 그
의 질주는 중심의 분열과 새로운 중심의 부상에 의해 여지없이 파괴된다. 그 중심
의 비극의 결정판이 김정일의 다음과 같은 지적이다. “반당반혁명분자들과 그 추
종분자들은 위대한 수령님께서 항일혁명투쟁시기에 이룩하신 영광스러운 혁명적
문화예술전통을 내세울 대신 일부 불건전한자들을 내세워 ‘카프’의 전통’을 계승
하여야 한다는 잡소리까지 치게 하였으며 민족문화유산계승에 있어서도 당의 로
선과 원칙을 어기고 복고주의와 민족허무주의의 편향을 나타냈습니다.”⁵⁴ (사후
적인 판단이 개입한 것이라 할지라도) 이런 김정일의 폭력적 비판에서 그의 비극
과 숙청의 진정한 이유를 확인할 수 있는 것이 아니겠는가.

■ 접수: 4월 29일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 3일

⁵³ 윤철산, “동해물(1945. 12. 27),” 『신문학』 2 (1946.6), p. 152.

⁵⁴ 김정일, “4·15문학창작단을 내올데 대하여 - 조선로동당 중앙위원회 선전선동부 책임일군들과
한 담화 1967년 6월 20일,” 『김정일선집(1)』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 242.

참고문헌

1) 기본 자료

- “북조선문학예술총동맹중앙상임위원기타위원명부.” 『문화전선』. 1946. 11.
- “여학생중심의비사(秘社) 격문선포증발각.”, “윤규섭은 경성에압송.” 『동아일보』. 1929년 8월 3일.
- “최성환은 경성에압송.” 『중외일보』. 1929년 8월 11일
- 김창석. “문학 예술의 민족적 특성에 대하여.” 『조선문학』. 1959. 4.
- 북조선예술총련맹. “강령.” 『문화전선』. 1946. 7.
- 안 막. “신정세와 민주주의문화예술전선강화의 임무.” 『문화전선』. 1946. 11.
- 윤규섭. “문단항변.” 『조선일보』. 1937년 4월 3일, 6~9일.
- _____. “연합군진주와 조선해방.” 『개벽』. 1946. 1.
- _____. “민족문화론.” 『신문예』. 1946. 7.
- 윤세평. “고도(古鄣) 평양.” 『조선문학』. 1957. 10.
- _____. “공산주의자의 전형 창조와 관련된 민족적 특성에 대한 약간의 고찰.” 『조선문학』. 1960. 4.
- _____. “신민족문화수립을 위하여.” 『문화전선』. 1946. 11.
- _____. “우리 나라에서 맑스-레닌주의 미학의 창조적 구현.” 『조선문학』. 1962. 4.
- _____. “해방과 문학예술.” 『조선문학』. 1947. 9.
- 윤절산. “동해물.” 『신문학』. 1946. 6.
- 이기영. “개벽.” 『문화전선』. 1946. 7.
- 청량산인. “민족문화론.” 『문학』. 1948. 4.
- 한설야. “민촌과 나.” 『조선문학』. 1955. 5.
- _____. “투쟁의 문학.” 『문학신문』. 1962. 8. 24.
- 한설야(외). “북조선의 문화의 전모.” 『문예중앙』, 1995. 여름.
- 한중모. “해방후 사회주의적 사실주의 문학의 발전과 혁신.” 『조선어문』. 1960. No.4.
- 한 효. “우리 문학의 개화 발전을 위한 조선 로동당의 투쟁.” 『조선어문』. 1957. No.2.
- 과학원 언어문학 연구소 문학연구실. 『우리 나라에서의 맑스-레닌주의 문예 이론의 창조적 발전』. 평양: 과학원출판사, 1962.
- 권순궁·정우택(편). 『우리 문학의 민족 형식과 민족적 특성』. 서울: 연구사, 1990.
- 돌베개 편집부(편). 『북한 ‘조선로동당대회’대회 주요 문헌집』. 서울: 돌베개, 1988.
- 안함광. 『조선문학사(3)』. 연변: 연변교육출판사, 1957.
- 윤세평. 『생활과 문학』. 평양: 조선작가동맹출판사, 1961.
- _____. 『해방전 조선 문학』. 평양: 조선작가동맹출판사, 1958.
- 이선영·김병민·김재용(편). 『현대문학 비평 자료집(1)』. 서울: 태학사, 1993.
- 조선문학가동맹. 『건설기의 조선문학』. 서울: 조선문학가동맹 중앙집행위원회서기국,

1946.

조선민주주의 인민공화국 과학원 언어문학연구소 문학연구실. 『조선 문학 통사(하)』. 평양: 과학원출판사, 1959.
최명표(편). 『인식론적 비평과 문학』. 서울: 새미, 2003.

2) 논문, 단행본, 기타

서경석. “카프(KAPF)에 대한 카프 주변부의 비판과 그 가능성.” 『어문론총』. 41, 2004. 12.

신재기. “문학과 생활실천의 통일.” 『예술논문집』. 32, 1993. 12.

오하근. “김환태의 인상비평과 윤규섭의 경향비평.” 『한국언어문학』. 57, 2006. 6.

전영선. “북한의 민족문학이론가·문학평론가 윤세평.” 『북한』. 345, 2000. 9.

최명표. “인식의 비평과 비평의 인식.” 『문예연구』. 49, 2006. 여름.

권순궁. 『역사와 문학적 진실』. 서울: 살림터, 1997.

김영민. 『한국근대문학비평사』. 서울: 소명, 1999.

김윤식. 『한국 현대문학 비평사』. 서울: 서울대학교출판부, 1982.

———. 『해방공간 한국 작가의 민족문학 글쓰기론』. 서울: 서울대학교출판부, 2006.

김일성. 『김일성저작집(7)』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.

김정일. 『김정일선집(1)』. 평양: 조선로동당출판사, 1992.

이종석. 『(새로 쓴) 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.

———. 『조선로동당연구』. 서울: 역사비평사, 1995.

전영선. 『북한 문학예술 운영체제와 문예 이론』. 서울: 역락, 2002.

毛澤東. 김승일(역), 『모택동 선집(2)』. 서울: 박영사, 2002.

毛澤東. 신인사(역), 『신민주주의론』. 서울: 신인사, 1946.

Cumings, B. 김자동(역), 『한국전쟁의 기원』. 서울: 일월서각, 1986.

Stalin, I. V. 『이·웨·쓰탈린 저작집(7)』. 평양: 외국문서적출판사, 1956.

Abstract

Yoon Sepyung and Socialist National Literature Theory

Won-Jin Nam

In the latter half of the 1930s, the critic called Yoon Sepyung criticized in a hard tone the intellectuals located at the center of Josun literary world and the world around it. But when the government was established in North Korea after the 1945 Liberation of Korea, he moved from around it before the liberation to its center and positively criticized its circumference. However, his tragedy of a cleanup in the 1960s was laid on the line of ‘passion toward an empty center and division’. It was central by extinguishing the exclusive others called ‘the Socialist Labor Party in South Korea’, but he was again extinguished as one exclusive other by the division of the center called ‘the Socialist Labor Party in North Korea’. Such a fact emphasizes not only that he did not recognize the fact that an empty center easily corrupted but also that he did not know that a fantasy for the center could ruin both the subject and others. A scamper for an empty center illusorily overcomes contradictory reality at a glance, but realistically reveals the violence hidden in the other side if given only a chance at all times. Passion toward an empty center and the drama of its catastrophe!

Key Words: Yoon Sepyung, Socialist national literature theory, North Josun centralism, Pyongyang centralism, Kim Il Sungism, an empty center

연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈 저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택 저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영 저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외존성과 한국경제의 영향력	이 석 저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운 저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅 저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태 저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕 저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진 저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민 저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠 저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호 저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외 공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희 저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암 저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아 저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱 저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암 저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진 저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈 저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅 저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외 공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영 저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외 공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태 저	6,000원
2007-10	평화변영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외 공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외 공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호 저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠 저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외 공저	10,000원
2007-15(11)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜 편저	10,000원
2007-15(11)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜 편저	10,000원
2007-15(11)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜 편저	10,000원
2007-15(11)-4	東北亞區域合作的新聯係	김규륜 편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원

2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [동행·통신·통관] 개선 및 정착방안에 관한 연구	김영윤 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 저	9,000원

학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망		9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원

협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략 (I): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략 (II): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외 공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외 공저	6,500원

2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외 공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외 공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외 공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외 공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화 번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외 공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외 공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화 번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호 저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외 공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외 공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한 모색(총괄보고서)	박형중 외 공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외 공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외 공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외 공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외 공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외 공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외 공저	8,000원
2008—35	동북아 4국에 대한 실용외교와 북핵문제	김국신 외 공저	10,000원

논총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 2008	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원

통일정세분석

비매품

2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한민국 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	「2·13합의」 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영운, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희

2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기(08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태

KINU정책연구시리즈

비매출

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내의 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기를 위한 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

월간 북한동향

비매출

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실

2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

비매품

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

비매품

2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim, Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho, Jeong-Ah
2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim, Soo-Am
2008-02	Internal and External Perceptions of the North Korean Army	Jeung, Young-Tai
2008-03	PSI and the Korean Position	Seongwhun Cheon
2008-04	Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy	Kim, Kook-shin, Yeo, In-kon, Kang, Han-koo
2008-05	Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins	Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
2008-06	Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea	Suh, Jae-Jean

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형 서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 가입기간

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다. (단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원의 특전

- 서울시 강북구 4,19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다

【글을 주실 분들에게】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 학술진흥재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고보내실 곳>

(142-728)

서울시 강북구 4-19길 275

통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2523(간사)

(02) 901-2532(대표)

Fax: (02) 901-2544

E-mail: iskim@kinu.or.kr

Homepage: http://www.kinu.or.kr

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), (2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627-640.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.

『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.

(4) 인터넷 자료:

<www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 책, p. 102.

Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 글, p. 137.

Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

Ibid., December 25, 1999.

(4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료

Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』

한국국방연구원은 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구자료를 수록하는 전문학술지 『국방정책연구』를 계간으로 발간 배포합니다.



통권 제83호 제25권 제1호 · 2009년 봄

특집 논문: 국가경제 회복과 국방

한국의 방위산업육성 정책: 평가와 발전방향 / 임치규·이훈영
군 주둔의 지역경제 효과 추정 및 기여도 증진방안 연구 / 강한구·백재욱·김상호

일반 논문

일본의 군사협력관계 구축 전략: 동맹확대 정책의 배경과 전망 / 김두승
중·일 경쟁구조의 고착화와 한국의 동북아 정책 / 김향해
육군 징집병 군사특기일치율의 저조 원인과 개선방안에 관한 실증적 연구 / 최창수·박복순
공익근무요원의 복무 실태와 과제 / 이정표·이금진·독고순
협상이론 관점에서 바라본 북지단 통합과정과 향후 발전방향 / 기노경
방산수출지원 서비스품질이 서비스가치와 고객반응에 미치는 영향에 관한 연구 / 박정환·주상호

『국방정책연구』에의 투고를 환영합니다

1. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
2. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 교료를 드립니다.
3. 원고는 워드프로세서 <한글>로 작성하되, 논문의 경우 200자 원고지 120매 내외, 자료의 경우 80매 이내, 서평의 경우 30매 이내로 제한합니다.
4. 기타 내용은 본지 말미 및 본원 홈페이지(www.kida.re.kr)의 기고 및 집필 요령을 참고하시기 바랍니다.

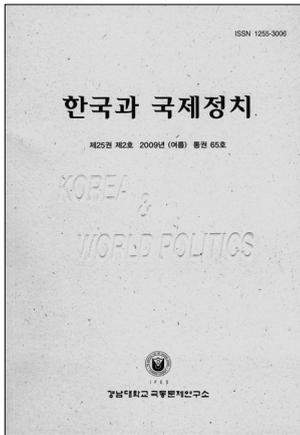
※ 문의 및 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 출판부 『국방정책연구』 담당
주소 : (130-650) 서울시 동대문구 청량우체국 사서함 250호
전화 : 02)961-1265, 1619 e-mail: jdps@kida.re.kr 팩스: 02)961-1171, 965-3295

한국과 국제정치

경남대 극동문제연구소는 남·북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일 전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책에 관한 학술 논문을 중심으로 연 4회 『한국과 국제정치』를 발간하고 있습니다. 본 학술지는 학술진흥재단의 등재학술지입니다.

한국과 국제정치 제 25권 제2호 2009 여름호 (통권 64호)

목 차



- 한반도의 냉전 엔드게임(Endgame)과 북미대립 / 장달중
- ‘한국체제’ 논쟁을 다시 생각한다: 87년 체제, 97년 체제, 08년 체제론을 중심으로 / 손호철
- 헬싱키 틀(Helsinki Framework)의 성립과정 연구: 미국, 소련, 서유럽의 전략적 삼각관계를 중심으로 / 서보혁
- 유럽연합 지역정책의 거버넌스 방식 / 김학노
- 유엔글로벌컴팩의 성격과 발전방향: ‘사회책임(CSR)’과 ‘기업시민(Corporate Citizenship)’ 되기’ 대한 쟁점 검토를 통해서 / 여현덕·박정민
- 중국의 조선족 인식: 용의 옆구리의 가시 / 김예경
- 러시아의 민주주의 발전과정과 주권민주주의의 자극요인 / 이영형
- 기업지배구조 수렴론 비판: 국제기준/모범기준의 역사적 및 규범적 함의 / 이왕휘



『한국과 국제정치』 원고모집 안내

『한국과 국제정치』는 경남대 극동문제연구소에서 연 4회 발간하는 전문학술지로 학술진흥재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 남북한의 대내외 정치와 한반도 주변정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책을 편집대상으로 하고 있습니다.

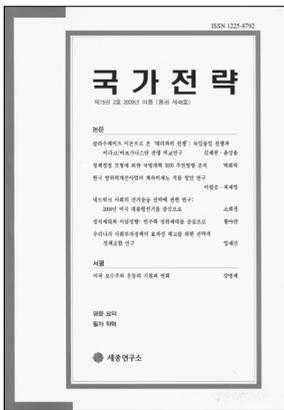
학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

- 원고분량: 200자 원고지 150매 이하
- 원고 보내실 곳: (110-230) 서울시 종로구 삼청동 28-42
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0702(김혜경)
팩스: 02) 3700-0707
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국학술진흥재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

▣ 제15권 2호 2009년 여름호 (통권 제48호) ▣



【논문】

1. 클라우제비츠 이론으로 본 ‘테러와의 전쟁’:
독일통일 전쟁과 이라크/아프가니스탄 전쟁 비교연구
/ 김재천·윤상용
2. 정책결정 모형에 의한 국방개혁 2020 추진방향 분석
/ 박휘락
3. 한국 방위력개선사업의 계속비제도 적용 방안 연구
/ 이필중·최재영
4. 네트워크 사회의 선거운동 전략에 관한 연구:
2008년 미국 대통령선거를 중심으로 / 조희정
5. 정치세대와 이념성향: 민주화 성취세대를 중심으로
/ 황아란
6. 우리나라 사회투자정책의 효과성 제고를 위한 전략적
정책조합 연구 / 양재진

【서평】

- 미국 보수주의 운동의 기원과 변화/강명세

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화 · 휴대폰 · 팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

International Journal of Korean Unification Studies

For over 18 years, KINU's International Journal of Korean Unification Studies (ISSN 1229-6902) has allowed for active exchanges of ideas and information among scholars and experts at home and international around the globe, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification on the Korean peninsula, as well as the issues on international relations.

As candidate for KRF(Korea Research Foundation)-registered biannual journal, The Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, unification of the Korean peninsula, etc.

Submission of a paper will be held to imply that it contains original unpublished work and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to review by relevant experts in the field before they are accepted for publication. We provide honorarium for the articles that have been chosen for publication.

American-English as standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliographies quoted throughout the footnotes. The length required for articles should be 6,500-7,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are as follows: April 15 for summer issue and October 15 for winter issue respectively.

Vol. 18, No. 1 (2009)

North Korea in Transition: Changes in Internal
Politics and the Logic of Survival *Andrei Lankov*

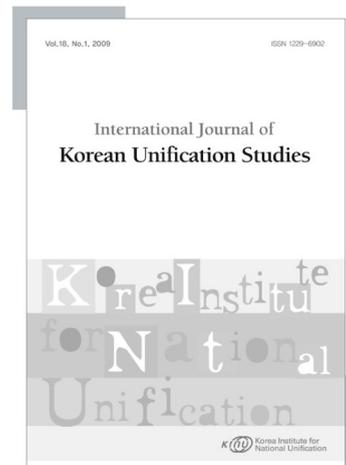
Shattering Myths and Assumptions:
The Implications of North Korea's Strategic Culture
for U.S. Policy *Balbina Y. Hwang*

A Japanese Perspective on North Korea:
Troubled Bilateral Relations in a Complex
Multilateral Framework *Heigo Sato*

Tension on the Korean Peninsula and Chinese Policy
Gong Keyu

Strategy Analysis for Denuclearizing North Korea
Wootae Hong

The Changing Party-State System and Outlook
for Reform in North Korea *Jinwook Choi*



Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:

Korea Institute for National Unification

275, 4.19(Saigun)-Gil, Gangbuk-Ku, Seoul 142-728, Korea

(Tel) (82-2) 9012 658 (Fax) (82-2) 9012 541

(E-Mail) kimmik@kinu.or.kr (Webpage) <http://www.kinu.or.kr>

