

ISSN 1229-6112

제18권 2호 2009

# 통일정책연구

제18권 2호 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 12월 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](mailto: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

포스트 김정일 북한에 대한 전망:

국가급변사태 사례 비교분석을 중심으로 / 주용식 . . . . . 1

북한의 집권엘리트(Centralized Power Elites)와 Post 김정일시대 /

박영자 . . . . . 33

북한의 뉴테러리즘과 대응책 / 김상겸 · 이대성 . . . . . 67

6자회담의 다자적 제도화:

초기조건과 결정요인 / 임을출 . . . . . 97

정보기술과 발전, 그리고 북한 정보기술 개발지원 / 고경민 . . . . . 125

고난의 행군기 이후 북한당국의 여성담론 분석 / 김석향 · 권혜진 . . . . 153

북한이탈주민 취업보호제도에 대한 고용주의 인식 실태 연구:

고용지원금을 중심으로 / 노경란 · 전연숙 . . . . . 187

남성북한이탈주민의 초기 심리적 적응 수준에 영향을 미치는 요인 연구 /

최영아 · 이주용 · 김정규 . . . . . 215



■ General Articles

**A Prospect of North Korea's Future During Post-Kim Jong Il Era:**

**A Comparative Case Analysis of Drastic Changes  
in States**

*Yong- Shik Choo*

**The Centralized Elites of Political Power**

**and Post-Kim Jong-II' Period in North Korea**

*Young-Ja Park*

**New Terrorism of North Korea and Countermeasures**

*Sang-Kyum Kim & Dae-Sung Lee*

**Multilateral Institutionalization of the Six-Party Talks:**

**Initial Conditions and Decisive Factors**

*Eul-Chul Lim*

**Information Technology, Development,**

**and IT Development Assistance to North Korea**

*Kyung-Min Ko*

**Analysis on the Women's Discourse in DPRK**

**after the Arduous March Time**

*Seok-Hyang Kim & Hye- Jin Kwon*

**The Research on Investigating Employers' Subjective Cognition**

**about Policy Instruments to Boost North Korea Defectors' Employment:**

**Focused on the Financial Policy Instrument for Facilitating**

**North Korea Defectors' Employments** *Kyung-Ran Roh & Youn-Suk Jeon*

**Psychological Factors on PAI of the Masculine North Korean Refugee**

*Young-Ah Choi, Joo-Yong Lee & Jung-Kyu Kim*

# 포스트 김정일 북한에 대한 전망: 국가급변사태 사례 비교분석을 중심으로

주 용 식\*

- I. 서론
- II. 사례 분석
- III. 포스트 김정일 북한의 급변사태  
가능성에 대한 분석
- IV. 결론

## 국문요약

북한 붕괴론은 1990년대 초 공산권 붕괴와 함께 설득력 있게 거론되었으나 북한정권의 오랜 생존력으로 북한연구는 개혁·개방과 변화에 초점을 두고 진행되어왔다. 최근 김정일의 건강 악화와 후계자 문제로 북한의 급변 사태에 대한 예측과 더불어 붕괴론이 다시 거론되고 있다. 본 논문은 알바니아, 루마니아, 유고슬라비아, 아이티, 예멘 등 국가붕괴에 대한 사례를 비교 분석하고 찰스 틸리의 국가붕괴 요인인 외적환경의 급변, 경제위기와 급성장, 선도그룹의 출현, 엘리트집단의 구심력 상실과 분열 네 가지 요인이 각각 어떠한 양식으로 국가 또는 체제 붕괴를 가져왔는지 분석한다. 본 논문은 또한 비교분석적 시각에서 네 가지 요인의 북한 적용해본다. 북한의 경우 틸리의

네 가지 요인이 모두 잠재적으로 존재하고 있다. 극심한 경제난으로 암시장이 확산되고, 가족제도가 붕괴되고, 공직자들의 부정부패가 증가하는 등 사회 기강이 무너지고 국가의 사회장악력이 약화되고 있다. 더구나 권력승계 이후 북한 엘리트의 통제력은 약화될 것으로 전망된다. 그러나 중국의 지원으로 외적요인의 충격은 비교적 완화될 가능성이 높다. 북한은 당분간 중국의존적인 버티기 전략으로 체제유지와 경제 개혁의 딜레마를 임시적으로 해결해 나갈 수 있으나 급변사태의 가능성은 상존해 있다.

**주제어:** 북한, 통일, 국가붕괴, 체제붕괴

## I. 서론

1990년 초 공산권 붕괴에 의한 냉전종결로 한반도 전문가들은 북한붕괴가 멀지 않았다고 예견했다. 소련과 동구공산권이 붕괴된 상황에서 북한 붕괴론은 설

\* 중앙대학교 국가전략연구소 부소장, 존스홉킨스대학 한미연구원 부원장

득력을 지니고 있었다. 1996년 당시 주한미군사령관 개리럭 (Gary Luck) 장군은 미 의회에서 “북한이 해체되느냐가 문제가 아니고, 어떻게 해체될 것인가가 문제”라고 증언하였고, 미중앙정보부국장 존더치 (John Deutch)는 상원정보위원회에서 북한은 2, 3년 내에 전쟁을 도발하거나, 평화를 추구하거나 혹은 내파(implosion)할 것이라고 예견했다.<sup>1</sup> 이러한 붕괴론은 북한이 대량살상무기 개발로 국제사회를 지속적으로 긴장시키고 극심한 경제난에도 존속하자 신뢰성을 잃게 되었고 전문가들은 주로 북한의 개혁·개방과 버티기 전략(muddling through)에 연구 초점을 두기 시작했다. 그러나 최근 김정일의 건강악화와 후계구도의 공식화로 북한 급변사태에 대한 관심이 다시 높아지고 있다. 리더십 승계 혹은 세습 과정에서 발생할 수 있는 정치지각 변동의 하나의 가능성으로 북한 체제 및 국가 붕괴에 대한 연구의 필요성이 제시되고 있다. 북한붕괴는 그 가능성 여부를 떠나 한반도와 동북아에 큰 충격을 줄 수 있는 사안으로 그에 대한 예측과 대응책에 대한 심층 연구는 남북관계나 대북정책에 대한 입장을 떠나 반드시 숙고해야 할 과제이다.

국가붕괴의 주요인은 무엇인가? 사회가 붕괴하기 때문에 국가가 붕괴하는 것인가? 전통적인 국가·사회 붕괴 이론은 도시화나 산업화와 같은 구조적 변화를 주요인으로 지목한다. 근대화 과정에서 형성된 새로운 가치체계와 전통적 사회 통제체계간의 격차가 심화되면서 대중들은 새로운 사회에 적응할 수 있는 방법을 찾지 못하고 불확실성과 불안감에 싸이게 된다. 이러한 집단 심리 상황에서 내외적 충격이 가해지면 반사회적, 폭력적 집단행동 혹은 사회반란 등 사회 혼란이 확산되고 국가의 통제력이 약화된다는 주장이다.<sup>2</sup> 이러한 전통적 시각은 북한 상황을 잘 설명할 수 없다. 왜냐하면, 북한의 문제는 도시화나 산업화와 같은 사회급변에 의한 것이라기보다는 국가의 퇴보 혹은 실패에 기인한 것이기 때문이다. 하지만, 전통적 이론은 북한의 하는데 유용한 추론을 제시한다. 욕망과 성취도간의 격차가 대중들의 불만을 낳고 그 불만을 해소하기 위해 대중들은 더 많은 요구를 하게 된다는 점이다.<sup>3</sup> 에밀 듀크하임에 따르면, 전통적 지배체제가 권위를 잃게 되면, 대중들은 점점 더 국가 통제에서 벗어나려고 하고 그들의 요

<sup>1</sup> Robert A. Manning and James Przystup, “Starve North Korea—or Save it? Right Now We’re Doing Both,” *The Washington Post*, June 23, 1996, “Korea’s Twin Crises,” *The Economist*, February 22, 1997, p. 42.

<sup>2</sup> Charles Tilly, *A Time of Rebellion* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1975), pp. 4-16.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 5.

구는 더 증가하게 된다. 대중들의 격앙심이 억제될 수 없는 상황에서 국가의 통제 불능과 그에 따른 아노미 상태는 더 깊어지며, 사회갈등과 대립은 과격해지고 계층간, 계급간의 경쟁은 격화된다.<sup>4</sup> 북한의 상당수 시민들은 아노미 상태에서 살고 있다고 할 수 있다. 사회 각 분야에 국가가 개입했던 과거 전체주의 체제는 국가의 개입이 제한적일 수밖에 없는 실패한 국가로 대체되었다. 대도시 밖에서 국가와 사회는 최소한의 관계만을 갖고 있고, 시민들은 자구적인 방법으로 생활을 영위해나가고 있다. 암시장의 확산은 많은 북한 시민들이 국가에 의지하고 있지 않다는 증후이다.<sup>5</sup> 북한 시민들은 국가의 통제 밖에서 생계를 유지하는 방법을 찾고 있고, 새로운 삶의 양식을 통해 삶에 대한 희망을 품기 시작했다고 볼 수 있다. 문제는 이러한 새로운 삶의 양식을 파괴하는 내외적 충격으로 기대와 성취도간의 격차가 심화되어 반사회적 집단행동이 확산될 수 있는가 하는 점이다. 대중들의 불만을 반정부, 반사회적 행동으로 발전하게 하는 정치사회 메커니즘은 무엇인가?

찰스 틸리(Charles Tilly)는 좀 더 정교한 분석틀을 제시한다. 그는 전통이론과 같은 맥락에서 전통사회의 근대화 과정에서 나타나는 사람들의 욕망/기대 그리고 성취도/만족감 사이의 격차로 인해 사회 불만이 누적되어갔고, 그 불만을 해소하기 위한 더 많은 정치적·경제적 요구로 혼란과 무질서가 확대 심화되었으며, 급기야 국가붕괴(state collapse)를 가져 왔다고 주장한다. 틸리는 과거 유럽의 사례를 분석하면서 불안정한 외부 환경, 경제위기 혹은 급성장으로 인한 사회혼란, 대중지지에 기반을 둔 선도그룹(advance group)과 대체정치세력의 부상, 엘리트그룹의 구심력과 통제력 상실 등을 국가 붕괴의 주요인으로 작용했다고 주장한다.<sup>6</sup> 첫째, 한 특정국가에 대한 국제사회 개입의 규모, 형식, 강도가 변화하면서 국내 정치의 불안정과 혼란이 야기된다는 것이다. 둘째, 경제가 급성장하는 가운데 신계층이 부상하면서 새로운 기대와 요구가 급증하여 기존 정치체제가 사회욕구를 충족시키지 못 할 경우나 경제위기 시 제한된 자원에 대한 계층간, 계급간의 갈등이 심화될 경우에 대중 불만이 고조되고 사회 혼란이 격화된다는 것이다. 셋째, 선도 그룹의 등장으로 사회지도세력이 재형성되어 반정부

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

<sup>5</sup> Kwang Baek Lee, "Cannot Stop the Jangmadang: Markets Threaten the Despot Kim Regime," *The Daily NK*, November 20, 2007.

<sup>6</sup> Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States AD 990-1992* (Malden, MA: Blackwell Publishers Inc, 2000).

운동이 조직화되고 확산되면서 정치엘리트와의 갈등이 증폭되고 엘리트 그룹 내의 분열이 조장된다는 것이다. 넷째, 지배엘리트 그룹이 반대세력을 흡수하거나 통제하지 못하여 극한 대립 상황으로 발전하고 국가의 사회 통제력이 상실된다는 것이다.<sup>7</sup> 톨리는 위 네 가지 요인이 존재할 때 외적, 내적 충격이 가해지면 국가 혹은 체제 붕괴 현상이 일어난다고 주장한다. 여기서 구별해야 할 개념은 실패한 국가(failed state), 국가 붕괴(state collapse), 그리고 약한 국가(weak state)다. 실패한 국가는 “늘 긴장되어 있고, 갈등이 깊고, 정파들 간의 정쟁이 심한 상태”로 정의된다.<sup>8</sup> 국가 붕괴는 실패한 국가의 극단적인 경우로 “사적인 수단에 의해서 정치가 좌우되고, 치안은 강자의 논리에 의해 유지되어 권위의 공백”이 생기는 경우다.<sup>9</sup> 약한 국가는 사회에 대한 정부의 통제력과 장악력이 미약한 국가다.<sup>10</sup> 이 세 가지 개념은 상호 관련성이 깊은 것으로 약한 국가가 실패한 국가가 되고 또 붕괴하는 경우와 같이 일직선상에서 순차적으로 진행되는 경우와 독일의 경우와 같이 세 가지 상황이 복합적으로 발생하는 경우가 있다. 또 하나 고려해야 할 사항은 체제 붕괴(regime collapse)다. 체제 붕괴는 국가의 공권력이 마비되고 비공식적인 정치사회 네트워크에 의해서 권력이 장악되는 경우다. 따라서, 체제 붕괴와 국가 붕괴는 동시에 진행될 수 있으나 국가라는 정치체제가 존속되는 경우에는 체제붕괴라는 개념이 더 적절하다고 봐야 한다. 본 논문은 알바니아, 루마니아, 유고슬라비아, 아이티, 예멘의 과거 국가붕괴 사례를 비교 분석하고 찰스 톨리의 네 가지 국가 붕괴요인이 각 사례별로 어떠한 양식으로 국가 또는 체제 붕괴를 가져 왔는지 분석한다. 본 논문은 또한 비교 분석적 시각에서 톨리의 모델을 북한에 적용해보고 북한급변사태의 가능성에 대해 전망해 본다.

<sup>7</sup> 윌리엄 자트만(William Zartman)은 선도그룹의 활동과 외부환경의 변화가 국가 붕괴의 가장 결정적인 변수라고 강조한다. William Zartman, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder: Lynne Rienner 1995).

<sup>8</sup> Robert I. Rotberg ed., *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004), p. 5.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 4.

## II. 사례 분석

### 1. 알바니아<sup>11</sup>

1985년 4월 11일 사회주의 자주원칙을 주장한 알바니아 지도자 에베르 호자(Enver Hoxha)가 사망하자 라미크 알리아(Razmiz Alia)가 당서기로 선출되어 부분적인 개혁정책을 추진했다. 특히, 고립정책에서 탈피해 유고슬라비아와 그리스와 관계를 개선하고 서방세계에 대해서도 개방정책을 시도했다. 1989년 공산권 붕괴 특히 루마니아의 차우체스크 정권의 몰락은 알바니아를 혁명적 상황으로 몰아넣었다. 국민영웅이었던 문인 이스마일 카다레(Ismail Kadare)를 시작으로 지식인들을 중심으로 정부의 인권침해에 대한 비판이 거세게 일어났고 대정부항쟁은 무력시위로 번져나갔다. 정부의 강압진압으로 시위는 점점 더 폭력화되었고, 정치개혁에 대한 대중들의 요구는 확산되었다.<sup>12</sup> 정부의 강압진압-시위확대 및 폭력화-대중 불만고조의 연쇄반응으로 알리아 정권은 노동당의 분권화, 식량 및 소비재 공급증대, 잉여생산품의 비공식적 시장거래 허용, 종교의식 허용, 그리고 인권관련 법제 개선 등을 포함한 개혁정책을 단행했다. 외교적으로도 소련, 영국과 관계를 개선하고 미국과의 관계정상화를 시도했으나 미국은 다당제와 국민투표를 조건으로 내세웠다. 1990년 10월 카다레의 망명을 기점으로 정당설립 합법화에 대한 요구는 전국적으로 퍼져나갔고 민주당이 합법적으로 설립되게 되었다. 민주당정강에는 헬싱키 조약과 파리 헌장에 근거하여 다당제와 국민투표를 통한 그러나 알바니아의 정치사회 경제 불안정은 지속되었다. 특히, 식량부족과 경제악화로 약 2만여 명이 이탈리아로 이주하는 현상까지 나타났다. 정부는 사회혼란을 진정시키기 위해 선거를 실시하였다. 민주당이 도시지역에서는 압승했으나 지방에 거점을 둔 노동당이 다수당이 되었다. 양당 간의 정쟁은 더욱 치열해졌고 정책대결로 제도화 되어갔다. 노동당은 반공산주의

<sup>11</sup> 알바니아 사례 분석은 다음 문헌들을 종합적으로 참조했음. Miranda Vickers, and James Pettifer, *Albania: From Anarchy to Balkan Identity* (New York, NY: NYU Press, 2000); Raymond Zikel and Walter Iwaskiw, *Albania: A Country Study* (Washington D. C.: Federal Research Division, Library of Congress, 1992); Mario Bléjer, *Albania, from Isolation toward Reform* (Washington D. C.: International Monetary Fund, 1992); Sharon Johnson-Cramer, "End of a Nation? Why Albania Fell Apart: A Difficult History Led to the Current Crisis in This Unique Balkan Nation," *The Christian Science Monitor*, March 20, 1997; Christine Spolar, "New World Disorder: Flung Out of Isolation and Into Chaos, Swindled Albanians Vent Their Rage," *The Washington Post*, March 11, 1997.

<sup>12</sup> Miranda Vickers, *Albania*, pp. 210-220.

기치를 든 젊은 당원들과 남부출신의 보수노년층을 중심으로 한 공산주의자들 간의 대립으로 거의 분열되어 있는 상태였다. 더욱 악화되는 경제난으로 인플레이션이 260%에 달했고, 실업률은 70%나 되었다. 도시는 지방에서 찾아드는 시위대로 치안부재 상태가 되었다.<sup>13</sup> 1992년 3월 선거에서 민주당이 압승을 거둬 공산 정권은 종식되었으나, 정치권력의 급속한 몰락으로 실질적인 통치가 이루어지지 않았다.

1997년 알바니아 체제 붕괴 요인은 국가라는 공적인 정치체제에 대한 사적인 지역 네트워크의 도전이었다. 국가는 영토의 일부를 점령당하였고 부족들(clan)은 국가의 핵심기능인 “독점적 폭력사용” 권한을 무력화시켰다. 결정적인 사건은 피라미드 사기(pyramid scheme 혹은 Ponze scheme)로 인한 도산이었다. 알바니아 시민의 약 3분의 2가 약 1.2억불 상당을 이 펀드에 투자했고 펀드의 도산은 무장봉기를 야기시켰다.<sup>14</sup> 특히 지역 파벌간의 무력충돌은 전국을 무정부상태로 만들었다. 남부무장시위대는 수도로 난입하여 살리 베리샤(Sali Berisha) 수상의 사퇴를 요구하면서 남부에 독립정부를 수립하겠다고 협박했다.<sup>15</sup> 사실상 남부지역에 있어서 정치적 권위는 사회당원들이 장악하고 있었고, 정부의 권위체제는 붕괴되어 있는 상황이었다. 알바니아 사태해결을 위해 국제연합은 6,000여명의 평화유지군을 투입하였고, 2,000여명이 사망했다. 1997년 7월 선거로 사회당이 정권을 잡았으나, 정치사회의 혼란은 계속되었다.

알바니아 케이스는 체제 붕괴의 전형적인 예이다. 톨리가 제시한 국가붕괴를 일으키는 네 가지 조건이 다 구비되어 있었다. 공산권 몰락이라는 외부환경과 극심한 경제난 속에서 알리아 개혁은 사회적 욕구불만을 불식시키고 정치적 구심력을 장악하기에는 미약했다. 지식인들은 변화를 요구하는 선도그룹으로 나섰고, 지방파벌들은 대체세력화 되었다. 알바니아 체제붕괴가 주는 또 하나 시사점은 미혼적인 개혁은 오히려 대중들의 자유와 더 나은 삶에 대한 욕구를 증가시켜 사회 혼란, 리더십의 기능마비, 정부의 기능마비, 그리고 정권몰락을 가져왔다는 점이다.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 246.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 244.

<sup>15</sup> Johnson-Cramer, “End of a Nation?” and Spolar, “New World Disorder.”

## 2. 루마니아<sup>16</sup>

25년간 루마니아를 철권 통치한 니콜라이 차우체스크(Nicolae Ceausescu)는 초기 루마니아 자유화를 외치며 탈소련 자주정책을 추진했고, 경제적으로는 소비재산업을 육성시키며 시민들의 삶을 개선하였다. 1968년 소련의 체코공격을 평화에 대한 위협이라 비난하며 민족주의자, 개혁주의자로 대중의 지지를 확보하고 정권을 확립했다. 그러나 1971년 7월 테제부터 공포정치를 통한 강압통치를 시작하였다. 경제적으로는 중앙통제를 강화하여 1985년까지 국영기업이 무려 총생산의 90%를 차지했고, 80%의 농지가 국가와 집단농장의 소유가 되었으며, 공적분야에 대한 투자가 총투자의 90%나 되었다. 수평적 수직적 통합으로 거대 국가소유 기업들이 설립되었나, 중공업분야는 확대된 반면 경공업분야는 위축되었다.<sup>17</sup>

1989년은 동유럽에 공산권붕괴 도미노현상이 일어났다. 마치 프랑스혁명 이후 나폴레옹의 제국주의가 자유사상을 유럽에 퍼뜨렸던 것과 같이 자유화, 민주화의 도미노는 폴란드, 헝가리, 동독, 체코, 불가리아를 강타했고 1989년 말 알바니아와 루마니아만이 공산주의 섬으로 남아있었다. 차우체스크는 “20세기 말까지 루마니아는 공산주의를 완성할 것이고, 루마니아인들은 기꺼이 희생을 할 것”이라고 단언했다.<sup>18</sup> 또한 14회 전당대회에서 공산당 서기로 재선되었으나 루마니아 역시 제3의 물결의 힘에서 벗어날 수는 없었다. 국내 경제 상황은 열악했다. 루마니아 혁명 전 배급 상황은 1인당 1킬로그램의 밀가루, 설탕, 육류와 0.5킬로그램의 마가린과 5개의 달걀이 고작이었다.<sup>19</sup> 1985년 가구당 전력소비량은 1978년의 20% 정도였고, 가계지출은 5년간 평균 37%가 감소했다. 위생환경은 약 17%, 교육 문화

<sup>16</sup> 루마니아 사례 분석은 다음 문헌들을 참조함. Martyn Rady, *Romania in Turmoil* (London: IB Tauris & Co. Ltd, 1993); Siani-Davies Peter, *The Rumanian Revolution of December 1989: The Causes of the Revolution* (Cornell, NY: Cornell University Press, 2005); Vlad Georgesc, “Romania in the 1980s: The Legacy of Dynastic Socialism,” *Eastern European Politics and Society*, Vol. 2 (December 1987); Ionescu Dan, “The Black Market Flourishes” (Washington DC: Radio Free Europe Research, Romanian Situation Report, 1985); Horst Brezinski and Paul Petersen, “The Second Economy in Romania” in Maria Los (ed), *The Second Economy in Marxist States* (London: St. Martin’s Press, 1990); Richard Andrew Hall, “Theories of Collective Action and Revolution: Evidence from the Romanian Transition of December 1989,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 52, No. 6; Mark Almond, *The Rise and Fall of Nicolae and Elena Ceausescu* (London: Chapman’s Publishers, 1992) (September 2000).

<sup>17</sup> Martyn Rady, *Romania*, pp. 37-43.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>19</sup> Siani-Davies Peter, *The Rumanian Revolution*, p. 11.

환경은 질적으로 53%가 떨어졌다.<sup>20</sup> 경제난을 더 악화시킨 것은 외채부담이었다. 1982년 루마니아 총외채는 11억불 상당이었고, 1986년에는 5.5억불 그리고 1989년까지 대부분의 외채가 변제되었다.<sup>21</sup> 그렇지만 경제난이 바로 정치사회 혼란으로 발전하지는 않았다. 루마니아인들이 전통적으로 수동적이고 운명주의적인 점도 있으나, 당시 기아가 만연하지는 않았고 암시장을 통해 지구책으로 찾을 수 있었기 때문이다. 1980년 중반 암시장거래는 루마니아인들의 총수입의 35~40%를 차지하고 있었다.<sup>22</sup> 또한 혁명적인 상황은 절대적 빈곤이 아닌 상대적 빈곤에 의해서 일어나는 경우가 많다. 상당기간의 경제, 사회 발전 이후 급속한 경기 하락이나, 다른 이웃 국가 등 준거 국가들과의 비교가 가능할 때 상대적 박탈감에서 기대와 현실 사이의 괴리가 커지고 사회 불만이 고조되어 혁명적인 상황으로 발전한다는 것이다.<sup>23</sup> 루마니아는 1980년과 1983년 사이에 국내소비가 17%나 감소하는 불황을 겪은 이후 80년대 중반까지 경제가 조금 향상되었고 그 이후 1989년까지는 1970년 경제수준의 88%에 머물렀으나 급락하지는 않았다.

역사적으로 다른 정치사회 혁명과 비교할 때 동유럽 경우의 한 특징은 비교적 폭력이 덜 수반되었다는 점이었으나 루마니아의 경우는 차우체스크가 처형되는 프랑스 혁명적인 변환을 보여 준다.<sup>24</sup> 1989년 동유럽혁명은 국가마다 다른 계기에 의해서 일어났다. 동독의 경우 헝가리 정부가 동독 여행자들의 송환을 거부한 것이 촉발제가 되었고, 체코의 경우 나치의 첫 학생희생자에 대한 추모식이 계기가 되었다. 불가리아의 경우 환경단체의 시위와 유럽안보협력회(CSCE)의 개최가 기점이 되었다. 루마니아의 경우는 헝가리 신부 라슬로 토케쉬(Laszlo Tokes) 추방 문제가 기폭제가 되었다. 토케쉬 신부는 해외 통신에 정부를 비난하고 종족간의 증오 문제를 폭로했다는 비난을 받았다. 이 사건으로 티미쇼아라(Timisoara)에서 시작된 시위는 전국적으로 번져나갔고, 부카레스트에서 절정을 이루었다. 루마니아 사태에 있어서 주목할 사항은 군대의 이탈이었다. 시위 초기 군대는 무력진압으로 시민들에게 충격을 가했으나 수일 내로 군을 이탈하여 시위에 가담하는 병사들이 증가했고 반차우체스크 세력이 되었다. 군의 반란과 더불어 민족구원전선

<sup>20</sup> Vlad Georgescu, "Rumanian the 1980s," pp. 78-79.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>22</sup> Ionescu Dan, "The Black Market Flourishes," pp. 13-16; Horst Brezinski, "The Second Economy in Romania," p. 75.

<sup>23</sup> James C. Davies, "Towards a Theory of Revolution," *American Sociological Review*, Vol. 27, No. 1 (February 1962), pp. 5-19.

<sup>24</sup> Richard Andrew Hall, "Theories of Collective Action," pp. 1069-1093.

(National Salvation Front)이라는 일종의 엘리트 쿠데타로 차우체스크는 실각하고 외국으로 망명한 후 1989년 12월 25일에 사형선고를 받고 처형되었다.

차우체스크 이후 루마니아는 불가리아를 제외한 다른 동유럽 국가와는 달리 민주화가 아닌 신공산주의(neocommunism)의 길을 갔다. 사민당의 이온 일리에스크(Ion Iliescu) 대통령은 실질적으로 로멘클라투스 계층과 밀접한 관계 속에서 극단적인 민족주의자와 좌파 세력과 연합해가면서 유약한 정권을 이어나갔다. 일리에스크 정권은 개혁에 대한 확실한 어젠다도 없었다. 또한 시민들 역시 개혁의 필요성에 대한 인식이 분명하지 않았다. 49%의 시민들이 개혁이 너무 천천히 진행되고 있다고 생각한 반면 개혁이 너무 급진적으로 진행된다고 생각한 사람들이 38%나 되었다. 미온적인 개혁의 수혜자가 전 공산주의 엘리트들이었던 관계로 개혁정책은 시민들의 지지를 얻지 못했다. 특히 경제상호원조회의(COMECON)의 붕괴로 대외 무역이 급감하자 경제는 큰 타격을 받았다. 기업들의 체납을 위한 과다한 부채조달, 마이너스로 떨어진 실질 이자율, 비경쟁분야의 구조적 가격인상으로 1993년 물가상승률은 300%나 되었다. 산업 분야에 있어서는 1989년과 1993년 사이 전 분야에 있어서 생산이 저하되었다. 상대적 가격하락과 루마니아 생산품에 대한 수요급락으로 자본금의 가치가 땅에 떨어졌다. 국영기업의 사유화와 구조조정 등 일련의 개혁조치는 정부의 지속적인 시장개입으로 실효를 거두지 못했다. 개혁이 성공하지 못한 이유는 근본적으로 개혁정책에 대한 정치적 공감대가 형성되지 못했고 공산주의자들의 정치 기반인 노멘클라투스 계층이 기득권 유지를 위해 개혁정책의 정당성을 손상시켰기 때문이다. 더구나 자본가 계층은 아직 유약하여 개혁을 위한 사회정치적 동력을 만들어 낼 수 없었다.

일리에스크 정권의 뒤를 이은 빅토르 치오르베아(Victor Ciorbea) 연립정권은 세계은행과 국제통화기금의 원조로 변동환율채택, 가격통제폐지, 정치적으로 민감한 석탄산업 구조조정 등 광범위한 개혁을 단행했다. 국영기업의 사유화가 진행되었고 농업분야의 수출은 향상되었다. 그러나 연립정권이 내분으로 약화되면서 개혁도 추진력을 잃게 되었다. 또한 차우체스크 시절부터 석탄, 석유, 천연가스의 주공급원인 러시아의 경제위기는 루마니아의 경제에 상당한 타격을 안겨 주었다. 차우체스크 정권의 정치적·경제적 유산은 루마니아에 큰 부담을 남겼고, 민주화를 통한 혁명적 전환보다는 공산체제의 연장과도 같은 점진적 전환으로, 과감하고 전면적인 개혁·개방은 구조적으로 어려웠다. 루마니아는 다른 동유럽국가들 보다 경제나 정치적으로 낙후되었고 차우체스크의 불합리한 경제정책은 거시경제의 불균형을 가져와 지속적인 실질성장을 어렵게 만들었다. 루마니아 경우도 알바니아

경우처럼 공산권 붕괴, 경제성장 둔화, 엘리트 대체그룹의 출현, 차우체스크 정권의 구심력 상실의 네 가지 조건이 정도에 차이는 있으나 급진적 변화를 가져왔다. 그러나 정치체제의 변화가 없는 개혁조치는 성공하지 못했다. 다시 말하면 본질적인 정치체제 변화가 없는 시장경제로의 전환은 한계가 있고 개혁의 실효성도 낮아 버티기 전략(muddling through)으로는 정권의 정통성을 확립해 나가기가 어렵다는 것이다.

### 3. 유고슬라비아<sup>25</sup>

2차 대전 당시 전제군주제가 몰락한 유고슬라비아에서는 1943년 보스니아, 헤르제고비나, 세르비아, 크로아티아, 마케도니아, 몬테니그로, 슬로베니아 등 7개국으로 구성된 사회주의연방공화국이 설립되었다. 유고연방은 1991년 분열되기까지 50여 년간 존속했다. 1945년부터 1980년까지 유고연방은 조시프 티토(Josip Broz Tito)의 전체주의적 통치 하에 있었다. 티토는 스탈린식의 사회주의에 반대하여 공산체제 하에 자율적인 풀뿌리 정치체제가 존재하는 독특한 티토체제를 형성시켰다. 그러나 이러한 이중적 구조는 궁극적으로 국가체제의 붕괴를 가져오게 된다.<sup>26</sup> 티토의 경제정책 실패와 그의 사후 슬로보단 밀로세빅(Slobodan Milosevic)의 등장은 유고연방 분열의 배경이 되었다. 밀로세빅은 세르비아 헤게모니 하에서 유고연방이 존속되기를 원했으나 크로아티아와 슬로베니아의 강한 반발을 불러일으켰다. 특히 바르샤바체제의 붕괴는 유고연방의 지정학적 의미에 근본적인 변화를 가져왔다. 소련의 위협이 사라진 상황에서 연방을 유지할 외적요인이 없어진 것이다.<sup>27</sup> 외부의 개입 가능성이 없어지자 밀로세빅과 세르비아는 헤게모니 확보를 위한 종족주의 운동을 자유롭게 전개할 수 있게 되었다.

티토는 카리스마로 유고연방을 유지했다. 티토는 정치제일주의와 중앙통제경제체제로 경제정책을 반시장적, 관료적, 전체주의적인 방식으로 이끌어 갔다.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> 유고슬라비아 사례는 다음 자료를 참조함. Glenn E. Crutis, *Yugoslavia: a Country Study* (Washington DC: Federal Research Division, Library of Congress, 1992); Christopher Bennett, *Yugoslavia's Bloody Collapse: Causes, Course and Consequences* (New York: New York University Press, 1995); Viktor Meier, *Yugoslavia: A History of Its Demise* (New York, NY: Routledge, 1999); Stefano Bianchini and Paul Shoup (eds), *The Yugoslavia War, Europe and the Balkans: How to Achieve Security* (Ravenna: Longo, 1995); Norman Naimark and Holly Case (eds), *Yugoslavia and Its Historians: Understanding the Balkan Wars of the 1990s* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2003).

<sup>26</sup> Glenn E. Crutis, *Yugoslavia*, p. 172.

<sup>27</sup> Christopher Bennett, *Yugoslavia's Bloody Collapse*, p. 11.

1973년 오일쇼크에도 불구하고 유고의 GNP는 사실상 증가하였다. 그렇지만 비효율적 경제정책은 물가상승을 불러왔고 1980년 이후 지속된 경제 불황의 원인이 되었다. 은행 대출을 줄이고 예산 지출을 삭감하는 등 물가상승압력을 약화시키는 정책을 택하지 않은 결과 1989년부터 초인플레이션(hyperinflation)에 시달리게 되었다. 중앙집권적 국가주의 하에 각 연방국들은 재정정책 중 일부 제한된 분야를 제외하고는 지역특성에 맞는 경제정책을 추진할 수 없었다. 극심한 물가 상승 속에 지역경제효율성마저 떨어지자 공화국들 사이에 불만이 고조되었고 지역이 기주의가 확산되면서 연방은 내적으로 분열되어가기 시작했다. 사회주의체제 붕괴로 중앙통제체제가 무너지면서 연방은 경제적으로 더욱 분열되었고, 연방해체는 가속화 되었다.<sup>29</sup>

경제상황의 악화와 더불어 연방해체 요인으로 크게 작용한 것은 종족갈등이었다. 경제난이 반정부 대체세력과 선도그룹이 출현하는 배경이 되었다면, 이질적인 종족관계는 연방해체의 구조적 요인이 되었다. 세르비아는 인구나 영토적으로 가장 큰 공화국이었고 세르비아인들은 유고연방 내에 가장 널리 분포되어있었다. 따라서 세르비아는 자신의 지배하에 중앙집권적 정치체제와 연방정부를 구성하려고 하였던 것이다. 크로아티아인이었던 티토는 모든 공화국들에게 동등한 지위를 부여하여 세르비아의 지배적 위치를 견제하였다.<sup>30</sup> 1974년 연방헌법이 개정되어 모든 공화국 의회에 컨센서스 원칙이 적용되자 세르비아 내 비슬라브계 지역인 코소보 등이 세르비아 의회 내에서 비토권을 갖게 되었다. 특히, 알바니아계 분리주의는 코소보에 대한 세르비아의 통제력을 위협했고, 밀로세빅은 세르비아 종족주의를 주창하면서 실력자로 부각하기 시작했다. 1980년대 후반까지 밀로세빅은 슬로베니아를 제외한 전 지역에 대중시위와 언론캠페인으로 반코소보, 반분리주의 정서를 조장해 나가면서 세르비아 내에서 정치권력을 장악했다. 하지만 밀로세빅의 종족주의에 위협을 느낀 다른 공화국들은 연방관련 문제나 이슈 대해 지속적으로 세르비아에 반대하는 입장을 취했다. 크로아티아와 슬로베니아를 비롯한 대부분의 공화국들은 사실상 연방을 유지하려고 하였으나 티토와 같이 통합력이 있는 지도자가 부재한 상황 하에 세르비아의 헤게모니에 위협을 느껴 독립을 택하게 된 것이다.

알바니아와 루마니아 경우와 마찬가지로 유고연방의 해체과정에서도 소련의

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 110-111.

<sup>30</sup> Glenn E. Crutis, *Yugoslavia: a Country Study*, p. 202.

몰락과 사회주의체제의 붕괴라는 외적환경, 밀로세빅과 같은 선도그룹과 대체세력의 형성, 인종 청소와 내전 같은 국가의 통제력 상실, 그리고 경제악화와 사회 혼란 등 툴리의 네 가지 요인이 복합적으로 작용하였다. 유고슬라비아의 경우 주목해야 할 사항은 종족 갈등으로 근대국가인 유고연방이 탈근대적 종족 개념의 국가들로 분리되었다는 점이다. 종족주의가 국가 해체, 분리 및 새로운 국가형성의 주요인이 되었다는 것은 독일 통일, 예멘 통일과 함께 북한의 근대국가체제 붕괴나 해체로 인해 한반도에서도 종족 개념의 통합력과 결속력이 통일의 원동력이 될 수 있다는 것을 시사한다.

#### 4. 예멘<sup>31</sup>

예멘은 1918년부터 북쪽의 자치지역과 남쪽의 영국 시민지 보호령으로 분리되어 있었으나 실질적으로 분단이 확립된 것은 1967년 북부에 예멘아랍공화국이, 남부에는 예멘인민민주주의공화국이 공식적으로 설립된 때부터였다. 1990년 통일되기까지 두 예멘 간의 관계는 아랍의 지정학, 냉전, 양국 간의 예멘민족대표성에 관한 경쟁이라는 세 가지 요인에 의해서 규정되었다. 사우디아라비아는 국경문제로 북예멘에 친사우디 정권을 지원하면서 영향력을 행사하려 했고, 남예멘은 공산주의체제로 쿠바, 중국, 소련 등 동구권과 친교관계를 가졌다. 특히 소련은 예멘 항구에 대한 접근성을 위해 남예멘을 지원했고 공산권의 후원을 바탕으로 남예멘은 사회주의식 통일노선을 추구했다. 반면에 북예멘은 외교적으로 중립적인 입장을 취하면서 반영독립운동에 그 정통성을 두고 민족주의 통일노선을 추구했다.

1990년까지 남북예멘의 관계는 1972년과 1979년 두 번에 걸친 전쟁이 보여주듯 적대적 갈등 관계였다. 양국은 남예멘의 남예멘해방전선, 북예멘의 민족민주전선과 같은 반정부 세력을 서로 지원하는 등 각각 자기 방식대로의 통일을 추구했다. 양국간의 국경은 명확하지가 않았고 국경을 사이에 둔 남북 간의 국경분쟁과 상대지역 지방토족과의 연대 형성은 중앙정부를 지속적으로 위협했다. 1972년 전쟁은 양국 대통령들 간 통일에 대한 합의로 일단 종전되었으나 양국 간 관계는

<sup>31</sup> 예멘 사례는 다음 문헌들을 참조함. Robert Burrows, "The Yemen Arab Republic's Legacy and Yemen Unification," *Arab Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 4 (Fall 1992), pp. 41-69; Paul Dresch, *A Modern History of Yemen* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001); Sheila Carapico, "Elections and Mass Politics in Yemen," *Middle East Report*, No. 185 (November-December, 1993); Rex Smith, *The Yemens: the Yemen Arab Republic and the People's Democratic Republic of Yemen* (Santa Barbara, CA: Clío Press, 1984).

개선되지 않았다.<sup>32</sup> 1979년 남예멘은 국경분쟁을 전면전으로 확대하여 북예멘을 침입하였고 민족민주전선은 주요 도시를 점령하여 북예멘 전복을 기도하였다. 전쟁은 아랍리프, 시리아, 이라크, 요르단의 개입으로 3주 만에 종전되었고 1972년과 같이 통일에 대한 합의가 다시 이루어졌다. 당시 통일에 대한 합의는 남예멘의 대통령을 명목적 수반으로 하나의 국가로 통합한다는 것이었고 통일양식과 과정을 논의하기 위한 남북예멘위원회가 구성되었다. 또한 합의내용은 반남예멘세력 축출, 사우디아라비아 영향력 배제, 민족민주전선인사들의 북예멘정부 유입 등 남예멘에 유리한 조건으로 되어있었다. 민족민주전선인사들의 북예멘정부 참여는 북에 대한 남예멘의 영향력을 제도화했으나 살리(Salih) 대통령은 타고난 통치력으로 자신의 정치적 입장을 확고히 해나갔다. 1982년 민족민주전선의 쇠퇴로 북예멘에 대한 남예멘의 영향력이 약화되기 시작하자 남북예멘의 관계는 새로운 시기로 접어들었다. 국경분쟁은 지속되었으나 살리와 남예멘 대통령 무하마드(Muhammad)는 점진적으로 협력관계를 만들어 나갔다. 그러나 남예멘의 극심한 정쟁으로 통일논의는 진전되지 못했다. 무하마드는 북으로 망명하였고 남예멘 난민 문제는 남북관계 개선에 저해 요인이 되었다.

남북관계 개선에 촉진제가 된 것은 유전개발과 석유생산이었다. 1980년 초부터 북예멘은 서방석유회사들의 투자자금을 활용하여 경제 사회 발전을 이룩해나갔다. 특히, 1987년 운송, 생산 인프라가 설립되면서 석유생산이 급속히 증가하였다.<sup>33</sup> 반면에, 남예멘 경제는 정쟁으로 인해 점점 악화되고 있었다. 석유개발은 남북예멘관계를 서서히 바꿔나갔다. 샤브와-마리브 국경지역의 유전개발은 남북경제협력의 단초가 되어 양국은 1986년 석유광물 공동탐사 및 생산에 관한 합의를 체결하게 된다. 1987년 후반 샤브와-마리브 지역의 국경문제와 지속되는 남예멘 난민 문제로 양국 간의 긴장이 고조되었으나 양 정부는 1988년 5월 4일 예멘통일을 위한 실질적 조치에 합의하게 된다. 이 합의서는 1968년에 설립되었던 최고예멘협의회회의 부활, 통합정치조직 구성을 위한 공동위원회 결성, 남북간의 자유로운 왕래를 위한 공동신분증 발급, 샤브와-마리브 지역의 비무장화를 포함한 관계개선과 통일준비를 위한 현실적 조치 내용이 포함되었다. 1988년 후반 남북예멘은 전력시스템 연결에 합의하는데 이어 예멘석유광물자원투자회사를 설립하였다. 그리고 1989년에는 최고예멘협의회가 개최되는 등 통일실현을 위한 실질적인 진

<sup>32</sup> Robert Burrows, "The Yemen Arab Republic's Legacy," *Arab Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 4 (Fall 1992), pp. 55-60.

<sup>33</sup> Paul Dresch, *A Modern History of Yemen*, pp. 157-163.

전이 이루어지고 있었다.<sup>34</sup>

1989년 후반 남북공동위원회가 개최되어 통일에 대한 제반 절차적 문제들이 논의된 뒤 11월 30일 통일에 대한 공식적인 성명이 발표되었고 살리 대통령과 남예멘의 알바이드 대통령은 통일헌법 제정, 양국의회 의 헌법심의, 국민투표를 통한 최종 승인 등 통일절차에 관하여 대략적인 합의를 보았다. 1989년 말 1990년 초 통일논의는 계속 진전되어 남북예멘의 실질적인 단일화는 1990년 5월까지로 하고 30개월 행정적 과도기를 두며 통일입법부 구성을 위한 선거는 과도기 후에하기로 합의했다. 특히 단일국가로의 통일에 합의함으로써 연방 혹은 연합 형식의 통일에 대한 개연성을 배제하였다.<sup>35</sup> 1990년 5월 22일 예멘공화국이 공식적으로 수립되었다. 북예멘 대통령이 통일국가의 대통령, 남예멘 대통령이 부통령이 되었고 내각과 입법부는 일대일 통합되었다. 그리고 1년 뒤에 통일의회 구성을 위한 국민투표를 실행하기로 결정하였다.<sup>36</sup>

예멘통일은 양국지도자들 간의 통일에 대한 전격적인 정치적 합의, 신속한 통일과정, 조직적 저항세력의 부재가 특징적으로 나타났다. 예멘 통일이 전격적으로 이루어질 수 있었던 것은 세 가지 요인에 의해서 가능했다고 볼 수 있다. 첫째, 남북예멘간의 관계를 규정한 냉전체제의 해체로 남예멘은 소련 의존도에서 벗어나 경제, 사회적으로 더 발전한 북예멘과 독자적으로 경쟁해야만 했다. 또한 예멘 분단으로 이익을 극대화 해온 사우디아라비아가 냉전의 해체로 예멘통일에 융화적인 정책을 취함으로써 지역적 장애요인이 제거되었다. 즉 분단의 외적규정요인이 제거됨으로써 통일을 위한 민족차원의 논의와 실행이 본격화될 수 있었다. 둘째, 살리와 무하마드의 정치력 약화이다. 무하마드는 정쟁으로 무력화 되어가고 있었고, 무하마드 이후에도 남예멘은 정쟁으로 강력한 리더십이 나타나지 않았다. 살리의 경우 석유개발로 인해 자신의 입지를 굳혀 나갔으나 국경분쟁은 지속되었고 내륙지역의 토족들까지 완전히 장악하지는 못했다. 따라서 양국지도자들 간에 통일예멘이라는 신국가를 세워 정치권력을 유지하자는 합의가 가능했었다고 볼 수 있다.<sup>37</sup> 셋째, 통일은 경제적 목적을 달성하는 수단이 되었기 때문이다. 통합경제는 국경지대 유전개발에 대한 남북 간의 갈등을 극복하고 공동의 경제부흥을 이룰 수 있는 궁극적인 대안이었기 때문이다.

<sup>34</sup> Robert Burrows, "The Yemen Arab Republic's Legacy and Yemen Unification," pp. 42-45.

<sup>35</sup> *Ibid*

<sup>36</sup> Sheila Carapico, "Elections and Mass Politics in Yemen," pp. 2-6.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 3; Paul Dresch, *A Modern History of Yemen*, p. 182.

1993년 선거는 평화롭게 진행되었다. 북예멘에 지지 세력을 둔 전인민의회와 남예멘의 사회당 그리고 범국가적 부족장 조직인 이슬라(Islah)를 중심으로 연합 정부가 수립되었으나, 곧 분리주의를 선택한 사회당과 통합을 유지하려는 북예멘 간의 갈등이 증폭되었고 내전으로 발전하였다. 결국 북예멘군과 사회당간의 무력 충돌은 북쪽의 승리로 남예멘이 북예멘으로 흡수되는 북예멘의 패권통일 형식으로 예멘통일은 이루어졌다. 남예멘의 국가붕괴는 냉전 해체로 인한 자주적 발전의 불가피성, 경제난, 정쟁으로 인한 국가 통제력 약화, 그리고 대체세력으로서의 북예멘의 존재 등 네 가지 요인이 모두 작용한 결과라 할 수 있다. 예멘 케이스가 시사하는 바는 국가 혹은 체제 붕괴 시 선도그룹이나 대체세력이 국가의 정치적 영토 밖에 존재했다는 점이다. 동일종족이라는 인식과 통일에 대한 욕구와 필요성은 남북예멘을 하나의 역사적, 문화적 영토로 묶는 남북 간에 공유된 인식이었다.

## 5. 아이티<sup>38</sup>

1804년 프랑스로부터 독립한 아이티는 1843년부터 1915년까지 22번에 걸쳐 정국이 급변하는 정치 혼란과 체제 붕괴의 과정을 겪었다. 정치적, 경제적 혼란 상황은 1915년 미국의 군사개입을 불러왔고 28년이 지난 1943년이 되서야 아이티는 주권을 되찾았다.<sup>39</sup> 미군정이 끝난 후 정치권력은 멀래투우(mulatto)라는 흑백혼혈 집단의 손에 있었다. 소수인 멀래투우와 다수인 흑인들 간의 갈등이 지속되는 가운데 1946년 흑인 두마르사이 에스티메(Dumarsais Estime)가 대통령에 선출되었다. 그러나 에스티메의 경제정책은 경제난을 더욱 악화시켰고, 결국 1950년 군사 쿠데타로 인해 정권에서 물러나게 되었다. 그 후, 아이티는 프랑코이스 두발리에(Francois Duvalier)의 공포정치에 의해 통치되었다. 1971년 프랑코이스의 사망 후 아들인 진클라우드 두발리에(Jean-Claude Duvalier)가 1986년 추방될 때까지 집권하였으나 정치적 혼란과 경제적 파탄은 만성화되고 구조화되어 갔다. 두발리에의 추방 이후 군부는 임시 대통령을 세워 강압통치를 계속하다 국제사회

<sup>38</sup> 아이티 사례분석은 다음 자료를 참조함. U.S. State Department “Background Note: Haiti,” <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1982.htm>> (Accessed August 30, 2007); Ian Martin, “Haiti: International Force or Compromise?,” *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, No. 3. (October, 1999), pp. 711-734; Federal Research Division of the Library of Congress, “Country Studies: Haiti - Jean-Claude Duvalier, 1971-86,” <<http://countrystudies.us/haiti/18.htm>> (Accessed September 3, 2009).

<sup>39</sup> U.S. State Department, “Background Note.”

의 압력으로 문민정부가 출범하게 된다. 1990년 좌익계 로만캐톨릭 신부 진베르 란드 아리스티드(Jean-Bertrand Aristide)는 60%의 지지도로 아이티 정치역사 상 처음으로 공정한 자유선거에 의해 대통령에 선출되었다.<sup>40</sup> 하지만 정치 불안은 불식되지 않았고 군부와 반목 대립한 아리스티드는 1991년 군부에 의해 해외로 추방되었다.

아이티의 정치 불안과 빈번한 체제붕괴의 내적요인은 리더십과 대중간의 괴리였다. 지배층의 사치스럽고 호화스러운 삶과 부정부패는 대중들의 상대적 박탈감과 불만을 고조시켰다. 그리고 가난과 경제 파탄으로 반정부 정서가 만연해있었다. 외적인 요인으로는 1983년 교황 요한 바오르 2세의 방문과 미국의 역할이다. 교황은 공정한 분배, 평등한 사회, 대중의 복지에 관한 엘리트 집단의 배려와 시민들의 공공생활 참여 확대를 강조하면서 정치사회의 변화를 강력하게 권고했다. 이러한 교황의 메시지는 대정부 불만을 확산시켰고 대중들의 정치사회 동력화를 자극하였다.<sup>41</sup> 한편, 아이티의 정치사회 혼란으로 인해 난민들이 미국 해안으로 입주하기 시작하자 레이건 행정부는 두발리에의 사퇴와 해외망명을 종용했다. 두발리에의 거부로 미국의 정치적, 경제적 원조가 중단되자 대중 봉기가 확산되었고 군부의 압력으로 두발리에는 망명길에 올랐다.

경제파탄과 만성적 빈곤의 근원은 프란코이스 두발리에 정권의 제도화된 부정부패와 사적인 목적으로 정부의 자원을 후원하는 관행(personal patronage)에 있었다. 두발리에는 흑인대중들의 요구들 무시한 채 권력유지를 위해 군부와 비밀경찰조직을 관리하기 위한 가렴주구를 서슴지 않았고 권력자들의 농민 약탈은 일상사가 되었다. 진클라우드 통치하에서는 아이티의 구조적 모순은 더욱 심화되었다. 마약 거래, 해외원조의 불법전용, 정부계약위조, 국민연금횡령 등 부정부패가 고착화되었다. 1950년대 1960년대 아이티 경제는 실질 성장이 없었고 1970년대는 외국원조, 외국인투자, 고물가로 인하여 약간의 성장은 있었으나 1980년대는 더욱 악화되었다.<sup>42</sup>

1990년대는 아이티 민주화를 위한 국제사회의 적극적인 개입의 시기였다. 1994년 미국의 지도하에 국제연합 평화유지군은 아이티에 상륙하여 군부쿠데타로 축출된 아리스티드를 복귀시켰고 1996년에는 그의 피후견인 르네 프레발(Rene Preval)이 대통령에 당선되었다. 2000년 평화유지군은 물러갔으나 아이티는 만성

<sup>40</sup> Ian Martin, "Haiti: International Force or Compromise?," p. 712.

<sup>41</sup> Federal Research Division, "Country Studies: Haiti."

<sup>42</sup> *Ibid.*

적 경제 파탄에서 벗어나지 못했고 서인도제도 국가들 중에 에이즈 발병률, 영양 부족, 유아사망률이 가장 높았다. 2000년 아리스티드가 다시 대통령에 당선되지만 선거 의혹으로 국제사회는 민주적 절차를 강화할 것을 요구하면서 제재 압력을 가했다. 하지만 민주주의 신봉자로 여겨졌던 아리스티드는 점점 권위주의적으로 되어갔다. 대중들의 불만은 2004년 1월 대규모 폭력 시위로 나타났고 미국, 프랑스 등의 압력으로 아리스티드는 추방되었다. 질서 회복을 위한 미국주도하의 평화유지군이 다시 투입되어 과도정부가 수립되었으나 안정은 회복되지 않았고 무장민병들로 인해 일부 지역에서는 정부의 통제력이 완전히 상실되었다. 2006년 2월 9,000여명의 유엔평화유지군의 감시와 후원 하에 선거가 실시되어 프레발이 대통령에 다시 당선되어 1943년 이래 63간 지속된 체제 붕괴는 어느 정도 안정기로 들어서기 시작했다. 아이티 케이스의 특이점은 군부와 엘리트 집단 간의 기득권 유지를 위한 유착관계와 외세의 개입이 주기적으로 체제붕괴를 가져왔다는 점이다. 즉, 만성적 경제 파탄과 부정부패로 대중 불만은 아이티 사회에 내재화되었고, 군부의 개입으로 수립된 대체세력이 통제력을 잃으면 군부나 외세에 의해 새로운 정권이 형성되는 악순환적인 구조가 형성되었던 것이다. 이러한 악순환 속에서 경제개혁은 불가능 하였고 선 정치개혁만이 문제를 해결할 수 있었던 것이다.

### III. 포스트 김정일 북한의 급변사태 가능성에 대한 분석

위 다섯 사례에서 살펴본 바와 같이 극심한 경제 악화로 인한 사회 혼란, 외부 환경의 변화, 선도그룹의 정치 동력화와 대체세력의 형성, 엘리트그룹의 통제력과 구심력 약화가 국가 혹은 체제 붕괴의 기본요인이 되었다면 구소련의 해체과정에서 나타난 시스템 불능(system malfunction), 리더십마비(leadership dysfunction), 지배이데올로기의 정통성 상실, 계급구조의 붕괴 등은 국가급변사태의 작동 메커니즘으로 작용하였다고 할 수 있다.<sup>43</sup> 구소련의 경우 불능화된 국가시스템은 경제 사회 여건을 더욱 악화시켜 대중들의 소외감을 증폭시키고 정치혁명의 환경을 조성했다.<sup>44</sup> 또한 정치사회개혁과정에서 두 지배 계급인 정치계층과 행정관료 계층

<sup>43</sup> Yong Shik Choo, "Foreseeing Drastic Changes in North Korea," 『21세기정치학회보』, 제 19집 2호 (2009), pp. 289-293.

<sup>44</sup> Alexander Dallian, "Causes of Collapse of the Soviet Union," In Alexander Dallian and Gail Lapidus (eds), *The Soviet System: From Crisis to Collapse* (Boulder, CO:

간의 경쟁, 알력, 파워투쟁은 사회주의체제에 대해 적대적인 자본가계층이 정치 동력화 할 수 있는 기회를 주었다.<sup>45</sup> 급진적인 리더십 교체는 권력의 공동화를 초래했다. 극한 권력투쟁으로 정치체제와 지배이데올로기는 그 정통성을 상실하였고 국가의 사회에 대한 장악력과 통제력이 불능화되어 국가붕괴사태가 일어났다. 다시 말하면, 극심한 경제난과 적대적 혹은 비우호적 외부환경 속에 대중 불만과 사회혼란이 고조되면서 기존 정치엘리트에 대한 대체세력이 등장하고 지배엘리트의 구심력이 약화되면서 국가의 기능이 마비되고 리더십과 지배이데올로기의 정통성이 상실되며 계급구조가 붕괴되는 현상이 나타나게 되고 정치·경제·사회 혼란이 가속화되면서 국가 혹은 체제 붕괴가 일어난다는 것이다.

## 1. 내적 잠재요인

틸리의 네 가지 국가 혹은 체제 붕괴 요인들이 북한에 잠재적으로 존재하는지 관해 북한의 경제, 사회 현상을 중심으로 내부 요인을 분석해 보고 외부 환경 요인에 대해 북중관계, 미중관계를 중심으로 한 동북아 질서, 남북관계로 나누어 분석해보겠다.

### 가. 경제난

북한의 경우 2002년 7월 소비자물가 상승, 임금인상, 화폐 평가절하, 분배시스템의 분권화, 외국인 투자유치를 위한 신의주, 개성 등지에 경제특구 설치 등 일련의 경제개선조치를 단행하였다. 특히, 가격경제를 일부 도입하여 모든 물가를 현실화하는 데 초점을 두었으며, 임금도 ‘노동의 결과에 따른 분배원칙’을 바탕으로 차등지급하게 되었다. 원화환율도 달러당 150원 수준으로 현실화하고 수입관세를 2배로 인상하였다. 또한 일련의 후속 조치로 경제자율화를 부분적으로 추진하였다. 계획경제의 범위를 축소하여 지배인 권한을 강화하는 기업 자율화, 협동농장의 자율권 강화 및 영농인센티브 확대 등을 통해 생산성 향상을 추구했다. 상업부문에서도 종합시장을 중심으로 국영·일반상점 등 유통망을 다양화했고, 사회주의

Westview Press, 1995) pp. 673-694.

<sup>45</sup> Anders Aslund, *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed* (Washington DC: Peter Peterson Institute for International Economics, 2007); David Hoffman, *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia* (New York, NY: Public Affairs, 2002).

물자교류시장, 수입물자교류시장도 허용하였다. 대외무역 활성화를 위해 무역 분권화와 조직 정비 등 무역관리 체계를 개편하여 무역권한을 시·군 기업소 단위까지 확대하였다. 또한 대외경제관련 법규와 제도를 개선하여 대외경제관계 확대와 외자유치를 적극 모색해 오고 있다.<sup>46</sup> 그러나 북한의 이러한 경제개선조치는 중국, 베트남과 같은 전면적인 개혁·개방에는 미치지 못하는 것이었다.<sup>47</sup> 베트남의 경우 소련의 원조가 갑자기 중단되자 수출 지향적 성장 정책을 추진하였으나 북한의 경우는 외국원조의존도는 높아지고 무역적자가 증가하고 있는 추세다.<sup>48</sup> 중국의 경우 농업분야의 성공적인 개혁으로 식량문제를 해결하고 농업분야의 잉여 노동력을 제조업 분야로 투입하여 노동집약적 수출 경쟁력을 높일 수 있었으나 북한은 과거 50여년 이상 중공업위주의 경제정책을 추진해온 결과 근본적인 경제 개혁을 위해서는 대규모의 산업구조 전환이 필요하다.

일련의 개혁조치에도 불구하고 북한경제는 구공산권 국가붕괴와 같은 파탄상태는 아니나 상당히 열악한 상황이다. 2002년 개혁조치 이후 경제 성장은 지속적으로 둔화되었다. 북한의 GDP는 2005년 3.8%의 성장률을 보였으나, 2006년, 2007년에는 1.1%, 2.3%로 떨어졌다. 2007년 농업, 어업, 산림 분야의 생산성은 9.4%, 건설 분야는 1.5% 하락했다. 광산과 제조업 분야의 성장률은 각각 0.4%, 0.8%로 둔화되었다.<sup>49</sup> 2000년대 북한의 일인당 GNI 1,200불을 넘지 못하고 있다.<sup>50</sup> 북한에서 가장 당면한 문제는 식량부족이다. 1995년 대홍수로 북한 경작지의 약 4분의 1이 피해를 입었고 대략 1.5백만 톤에 달하는 곡식의 손실이 있었다.<sup>51</sup> 2007년 여름 수해로 40만 톤 정도의 곡물수확이 부족하였다. 식량부족으로 식량을 찾아나서는 꽃제비들이 점점 늘어났고, 식량 값은 급등하여 10년 전 대홍수때와 비슷한 경제적·사회적 재해를 입혔다.<sup>52</sup> 배급제도도 평양시 밖에서는 제

<sup>46</sup> 통일연구원, 『2009 북한개요』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 188.

<sup>47</sup> Marcus Noland, *Korea After Kim Jong-il* (Washington DC: Institute for International Economic Policy, 2004), pp. 46-57; Nicholas Eberstadt, *The North Korea Economy* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007), pp. 300-304.

<sup>48</sup> 북한의 무역적자는 2003년 8.3억불에서 2008년 15.6억불로 증가했다. 한국은행, “북한경제통계” (2008) <<http://www.bok.or.kr/>> (검색일: 2009.7.30).

<sup>49</sup> 한국은행, “북한경제통계.”

<sup>50</sup> 통일연구원, 『2009 북한개요』, p. 226.

<sup>51</sup> United Nations Department of Humanitarian Affairs Report, “UN Consolidated Interagency Appeal for Flood related Emergency Humanitarian Assistance to the Democratic People’s Republic of Korea, 1 July 1996 – 31 March 1997” (1996), p. 1.

<sup>52</sup> 1995년부터 1997년까지 식량난으로 인한 기아와 아사가 확대되면서 약 100만명에서 250만명이 사망한 것으로 보고되고 있다. Good Friend, *North Korea Today* (96th ed.) (Seoul: 2007,

대로 작동되고 있지 않은 상황이다. 평양시 내에서도 대동강 주변 지역은 배당량이 반으로 절감되었다.<sup>53</sup> 식량난속에 북한주민들의 평균 수명은 1993년 73.2세에서 2000년 66.8세로 감소하였고, 영유아 사망률은 1천 명당 27명에서 48명으로 급증하였다.<sup>54</sup>

식량 부족을 해결하기 위해 장마당이라는 암시장이 발생하였다. 경제난을 국가가 해결 해주지 못하는 상황에서 암거래가 성행하기 시작한 것이다. 암거래되는 쌀의 가격은 2007년 수해이래로 급등하여 신의주의 경우 킬로그램 당 980원에 거래되었던 것이 1,400원에 거래되었다.<sup>55</sup> 또한, 튀밥, 가내수공업, 되거리 무역, 변경 무역, 돈주, 외환암거래과 같은 불법경제행위도 번져가고 있다. 개인들은 불법 거래를 묵인해주는 대가로 당 하급 혹은 중간 간부에게 뇌물을 주는 암거래를 매개로한 당원과 일반시민들 간의 암시장 네트워크가 형성되고 있다. 이와 같은 현상은 두 가지 측면에서 주의해야 할 필요가 있다. 암거래를 둘러싼 네트워크는 장기적으로 북한의 통제경제체제를 잠식시켜갈 수 있는 가능성이 있다. 그리고 암거래 관행은 자본가계층을 형성시켜 구소련의 경우처럼 새로운 정치동력으로 발전할 수도 있다.

#### 나. 사회 기강의 붕괴와 국가통제체제 누수현상

경제난에 따라 사회 기강과 질서가 무너지는 현상도 관측되고 있다.<sup>56</sup> 생존을 위한 임시 혼인이 흥행하고, 출산을 거부하는 젊은 부부가 늘어나고 있으며, 고아와 노약자가 증가하는 등 가족의 결속력이 무너지고 있다. 정치적 무관심과 지도자에 대한 불만이 늘어나고 있고, 외부세계에 대한 관심이 높아지고 있으며, 식량 부족으로 인한 범죄 행위가 증가하고 있다. 당 중간 간부들은 경제적 영리만을 추구하며 외국으로 부터의 원조로 수익을 보려하고 있고, 대중들은 생존에 집착해

November) b; 이성우, “북한의 인권현황과 한국의 인권외교정책,” 『JPI 정책포럼』, No. 2009-7 (2009), p. 8.

<sup>53</sup> 북한은 주민을 정치적 성향에 따라 핵심계층, 동요계층, 적대계층으로 구분하여 핵심계층에게만 정상적으로 배급을 제공하고 있다. Jeong Hyun Kwon, “Pyongyang Citizens, ‘Life Has Gotten Tougher Since the Inter Korean Summit,’” *The Daily NK*, November 28, 2007; 이성우, “북한의 인권현황,” p. 8.

<sup>54</sup> 위의 글, p. 8.

<sup>55</sup> Lee, Sung Jin, “Market Prices are Skyrocketing in North Korea,” *The Daily NK* (October 19).

<sup>56</sup> 법륜스님의 증언 (2007년 9월, 미국존스홉킨스대학 강연).

있다. 이와 같은 인식의 변화는 리더십의 정통성에 대한 대중들의 지지가 서서히 침식되고 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

국가통제력이나 구심력이 붕괴된 흔적은 전국 규모로 나타나고 있지는 않다. 그러나 암시장의 성행, 북한정부의 불법적 외화획득, 당원들과 군인들의 부정부패, 정치범들에 대한 인권 탄압 등은 북한정권의 통제력에 누수현상이 생겼다는 증후이다.<sup>57</sup> 북한은 2007년 10월부터 장마당 등 불법 상거래 단속을 강화하고, 상행위 연령 및 품목 등을 제한함으로써 상업·유통분야에 중앙통제를 다시 강화하고 있다. 2009년에 들어서는 내부자원 동원을 극대화하기 위한 중앙집권적 경제관리를 강조하면서 150일 전투라는 50~60년대식 속도전을 전개하여 북한 내 시장부문에 대한 통제를 더욱 강화하고 있다. 중앙통제의 강화는 북한 정권의 통치력의 누수 현상을 방지하려는 의도로 볼 수 있다.<sup>58</sup>

북한 정권은 1970년대 초부터 마약 밀매를 시작하여 1980대 중반에는 아편을 재배, 가공, 수출하였고, 1990년대 중반에는 메탐페타민을 제조·수출하였다. 아이티의 두발리에처럼 김정일의 사적생활과 정권유지를 위해 엘리트집단, 보위대 및 군부를 지원하기 위한 목적으로 공권력이 불법적 상거래를 직접 관장하는 퇴행적인 행태이다. 김정일 정권이 선군정치를 내세웠지만 변방이나 국경지대에 근무하는 군인들의 경우 일반 시민들과 상황이 크게 다르지 않다. 2007년 회령에서 탈북자들로부터 뇌물을 받고 묵인해준 사건으로 조사를 받던 국경수비대 20여명이 중국으로 집단 탈북한 사실은 평양 정부의 통제력이 누수되고 있다는 단적인 예이다.<sup>59</sup> 당 간부들의 부정부패도 팽팽해지고 있다. 2007년 순천 비닐공장의 매니저는 기제와 기구를 팔아 평안남도 당위원회책임비서, 순천시 당위원회책임비서 등과 수익을 나눠 챙긴 죄로 15만여 명의 군중 앞에서 공개 처형되었다.<sup>60</sup> 동년 대동강지역 당책임비서는 외화벌이 사업담당자와 10여 년간 방수피복 사업으로 벌어들인 수익금을 횡령한 사실이 밝혀졌다. 평안북도 운전지역 당위원회책임비서는 공공건설 사업비를 횡령하여 파직되기도 했다.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> Yang Shik Choo, "Foreseeing Drastic Changes in North Korea," pp. 297-299.

<sup>58</sup> 통일연구원, 『2009 북한개요』, p. 188.

<sup>59</sup> Young Jin Han, "1 Platoon of Border Guards Escape North Korea," *The Daily NK*, February 5, 2007.

<sup>60</sup> Hyun Min Park, "Suncheon Incident Revealed: The Execution of Park Gi Dok," *The Daily NK*, November 28, 2007.

<sup>61</sup> Kwon Ho Jung, "Widespread Embezzlement among Party Officials," *The Daily NK*, December 3, 2007.

북한의 인권 상황 역시 최악의 상태에 있다. 국가가 운영하는 구금시설로는 관리소, 교화소, 교양소, 집결소, 노동단련소 등이 있으며 1999년 기준으로 정치범 수용소인 관리소에만 20만 7천여 명이 변경 10여개 지역에 분산 수감되어있다.<sup>62</sup> 프리덤하우스는 1972년 이래로 정치적 권리와 시민의 자유 두 가지 측면서 북한을 최악의 국가로 평가하고 있다.<sup>63</sup> 열악한 경제, 인권 상황 하에 20~30만여 명이 중국으로 탈북한 것으로 알려져 있다.<sup>64</sup>

북한의 경우 털 리가 지적하는 경제난으로 인한 사회 혼란과 국가의 통제력 상실 두 가지 요인은 단시일 내 국가나 체제붕괴를 야기 시킬 만큼은 아니라 할지라도 북한 급변 사태를 유발할 잠재적 요인으로 존재하고 있다고 볼 수 있다. 국가나 체제 붕괴를 이끌어갈 실질적인 선도그룹과 대체세력은 가시적으로 형성되어 있지는 않은 상황이다. 그러나 외부압력이나 리더십 부재에 의해 국가 통제력이 상실될 경우 북한 내 상당수 반체제 인사들이 선도그룹이나 대체세력화 할 수 있는 잠재성은 존재한다.

## 2. 외부 환경

### 가. 중국의 대북 영향력

위에서 분석한 외국사례들의 경우는 동구권 붕괴(알바니아, 루마니아, 유고슬라비아의 경우), 냉전해체(예멘의 경우), 미국 등 외세 개입(아이티의 경우)이라는 외적환경요인이 체제 붕괴와 국가붕괴에 결정적인 요인이 되었다. 북한은 국제사회에서 가장 고립되어 있는 국가 중 하나로 국제사회로부터 대량살상무기개발 포기 압력을 거세게 받고 있다. 그러나 중국으로부터의 경제적 원조로 극한 경제 파탄은 면하고 있고 체제유지를 위한 최소한의 생존전략인 버티기전략으로 지탱해 나가고 있다. 이점은 루마니아 경제개혁이 경제상호원조회의의 붕괴로 도산되는 상황과는 대조가 된다. 북한의 경우는 체제유지와 개혁·개방의 딜레마 속에서 중국의존적 버티기 전략(Sino-dependence muddling through)을 계속할 개연성이 높다고 전망해 볼 수 있다. 1990년 후반 마커스 놀란드(Marcus Noland)는 북한이 버티기 전략으로 생존해 나갈 수 있는 이유로 세 가지를 제시했다.<sup>65</sup> 첫째, 북

<sup>62</sup> 이성우, “북한의 인권현황,” p. 7.

<sup>63</sup> Freedom House, “Freedom in the World: Comparative and Historical Data” (2009), <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439>> (검색일: 2009.11.28).

<sup>64</sup> 이성우, “북한의 인권 현황,” p. 7.

한 경제의 자생력이다. 북한의 경제가 열악한 상황이나 외부의 원조 없이 최소한의 생존은 할 수 있는 적응력이 있다는 것이다. 둘째, 북한은 개혁의 의지가 없고 경제개혁이 가져올 수 있는 정치적 불안과 혼란으로 근본적인 개혁·개방은 하지 않을 것으로 예견했다. 셋째, 주변국가들이 북한의 급변 사태를 원하지 않는다는 것이다. 10년이 지난 지금 북한은 북으로는 중국경제원조에 남으로는 남북경제협력에 의존하여 버티기 전략으로 생존해 오고 있다. 놀란드의 예견 중 주시해야 할 부분은 중국은 만약의 사태에 일어 날 수 있는 만주 지역의 조선족들의 분리주의 또 그로인한 국경지대의 무력 충돌, 미국 등 외세의 개입을 우려하여 북한을 친중적인 완충지대화 하기 위해 동북3성의 경제개발과 동시에 북한 안정화를 위한 대북 경제개입과 원조를 지속적으로 할 가능성이 높다는 것이다.<sup>66</sup> 북한의 대중국 경제의존성과 중국의 대북한 경제레버리지는 양국 간의 교역관계만 보아도 쉽게 알 수 있다. 2008년 북중교역은 2,787백만 달러로 전대 대비 41.2%나 증가해 북한 총 무역량의 49.5%를 차지했다. 이는 남북경제교류를 제외한 북한의 대외총무역량의 73%나 된다. 반면 남북교류는 2008년 1,820백만 달러로 북한의 대외총무역량의 32.3% 그리고 북중 무역량의 65%였다.<sup>67</sup> 중국의 대북투자는 2005년부터 본격화되어 2006년 1,451만 달러였다. 대북 투자는 주로 무산탄광 등 지하 자원광산 개발에 집중되어 있으며, 점진적으로 제조업, SOC 개발, 유통, 운수업, 수산업 분야로 확대되고 있다. 2006년에는 향후 대북 경제지원을 국가주도에서 민간주도로 변경하기로 했다.<sup>68</sup>

중국의 대북 경제협력과 원조의 궁극적인 목적은 동북공정의 일환으로 동북3성의 소수민족 분리주의를 사전에 방지하고 영토의 통합성을 유지하려는 것이라고 볼 수 있다. 동북3성 개발계획으로 북한과 동북 3성간 운송, 물류 인프라 연결, 자원의 공동 개발 및 활용 등을 통해 북한 북부지역을 중국의 경제권으로 편입시켜 만주지역과 북한북부지역을 경제적 문화적으로 통합하고 동북지역의 안정을 이루겠다는 것이다. 중국에는 약 60여개의 소수민족이 있다. 그 중 국경 인근에

<sup>65</sup> Marcus Noland, "Why North Korea Will Muddle Through," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4 (1997), pp. 105-118.

<sup>66</sup> 일례로 동북3성과 북한경제개발은 조선족과 북한을 둘러싼 한중간의 지정학적인 갈등구조가 잠재적으로 내재되어있다. Carla Freeman, "In Pursuit of Peaceful Development in Northeast Asia: China, the Tumen River Development Project, and Sino-Korean Relations," *The US-Korea Institute at SAIS Working Paper Series*, WP2 (March 2008).

<sup>67</sup> 대한무역투자진흥공사, 『북한의 대외무역동향』 (서울: 대한무역투자진흥공사, 2008), pp. 25, 49.

<sup>68</sup> 최수영, "북한의 대중 경제의존 현황과 전망," 『수은북한경제』, 가을호 (2009), pp. 19-21, 27.

모국이 있는 소수민족은 조선족과 몽골족이다. 따라서 한반도 통일에 따른 한민족 민족주의가 동북3성에 파급되어 조선족 분리주의 내지 고구려 영토 회복주의로 발전하면 중국 전역에 소수민족 이탈주의가 도미노 현상으로 퍼져갈 수도 있다. 따라서 중국은 동북공정이라는 역사, 문화적 공략과 동북개발이라는 경제실용주의로 북한을 포괄적 의미에서 자신들의 경제·문화로 영토화 하려는 의도라고 볼 수 있다. 중국의 대북한 영향력은 또한 국제사회에서 북한 핵문제 등 현실적인 문제해결에 있어서 자신들의 입장을 강화하여 외교적 위상을 높일 수 있으며 동북아에서 대북한 레버리지를 한국, 미국, 일본에 대한 레버리지로 활용할 수 있는 다목적용 전략 카드이기도 하다. 근본적으로 중국의 대북한 영향력은 북한체제 유지에 관한 북중간의 이해가 일치된데 기인한 것이다.

## 나. 미중관계

북한 내에 급변 사태를 조성시킬 수 있는 외부요인은 북한 핵 문제 해결을 위한 국제사회의 압력과 그로 인한 북한의 고립이다. 북핵문제가 6자회담이라는 다자구도 하에서 다루어지고 있으나 북한 핵문제에 대해 비핵화와 확산방지라는 단호한 입장을 견지해 온 초강국 미국과 대북 레버리지를 어느 정도 행사할 수 있는 중국 간의 관계가 가장 결정적인 구조적 요인이라 할 수 있다. 이러한 점은 2009년 10월 원자바오-김일성 회동 시 중국의 6자 회담 복귀 촉구에 대해 북한이 선 북미양자회담을 제시한 것으로만 봐도 알 수 있다. 북한은 북미양자회담으로 미국과 관계를 개선해 나가며 안보를 보장받고 외부 위협을 제거하면서, 중국의존의 생존전략을 모색하려는 것이다. 하지만 미국과 중국 사이에서 실리를 챙기려는 북한의 양면전략은 미중관계와 그에 따른 동북아 질서라는 외부규정 요인에 의해 좌우될 수밖에 없다. 미국과 중국은 북핵 문제를 대하는 입장이 근본적으로 다르다. 미국은 핵확산 방지와 북핵 폐기를 우선으로 하고 있는 반면, 중국은 북한체제의 안정화를 통해 자국의 안보 불안을 요소를 해소하려는데 우선순위를 두고 있다.<sup>69</sup>

미중관계가 악화되고 갈등관계가 깊어지면 미국 그리고 미국과 양자동맹관계를 국가 안보의 축으로 하고 있는 한국, 일본의 대중국 및 대북한 정책도 상당 부분 경직 될 수밖에 없다. 그리고 북한이 핵무기를 포기하지 않는 한 미국은 강경

<sup>69</sup> 이동률, “원자바오 총리의 북한 방문과 북중관계,” 『정세와 정책』, 2009년 11월호, pp. 14-16.

정책으로 선회할 것이 자명하다. 따라서 북한은 대중국 의존도가 높아지면서 국제 사회에서 더욱 고립될 것이다. 미중관계의 구조적 갈등요인은 중국의 부상이 갖는 지정학적 의미에 있다. 미중관계에 대해 비관적인 관점은 중국의 근본적 전략 목표는 지역대국 혹은 지역 패권을 이루는 것으로 단기적으로는 동아시아에서 미국의 앞도적인 위상을 수용할 것이나 장기적으로 양국 간의 이해관계는 충돌할 수 없다고 보는 입장이다.<sup>70</sup> 반면, 낙관론은 중국이 미국의 지역패권을 견제하는 것은 사실이나 글로벌화로 인한 상호의존성의 증가로 인해 주변국가들과 국제사회와의 관계를 우호적으로 유지하려 할 것이라는 전망이다.<sup>71</sup> 비관론은 중국을 지역 패권을 추구하는 수정주의 국가(revisionist state)로 인식하고 있고, 낙관론은 평화적 부상을 추구하는 현상유지 국가(status quo state)로 보고 있다. 2009년 11월 오바마 대통령의 중국 방문 시 북한의 6자회담 복귀와 한반도 비핵화 등에 양국이 공통된 의견을 보였으나, 이란 핵, 위안화 환율, 인권 문제에 있어서 중국은 단호한 입장을 취했다. 이는 도광양희, 유소작위, 화평굴기로 표현되는 중국의 패권국가에 대한 열망을 암시해주는 것이라고 볼 수 있다.

미중간의 갈등 구조는 양국의 동북아 전략에서도 나타난다. 중국의 팽창에 대해 미국 부시행정부는 한국과 일본과의 동맹관계를 강화하고 중국의 군사적 부상에 대해 동아시아에 친미적인 안정, 균형을 유지하는 전략을 세웠다. 중국을 포위, 억제하는 전략으로 뱅골만에서 동해에 이르는 이른바 신 딘 에치슨 라인을 중심으로 동아시아를 중국대륙과 연안지역으로 양분하고 태평양 연안 동맹국들과의 관계를 강화해 중국을 견제하는 전략을 구상하였다.<sup>72</sup> 또한, 9.11 테러 이후 아프가니스탄 대테러전 지원을 명분으로 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄에 미군을 주둔시켰다. 중국에 대한 전방위 포위 전략이었다. 이에 대해 중국은 미국이 분리주의자들을 고무시키고 대만을 독립시켜 중국의 부상을 무력화시키기 위한 의도로 인식하고 대만영구독립방지, 미사일방어체제구축저지, 한반도 안정유지, 일본 군비증강방지, 동지나해와 남지나해 분쟁 대처 등을 안보목표로 군사적으로

<sup>70</sup> Robert Sutter, "China's Regional Strategy and Why It May Not Good for America," in David Shambaugh, ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Berkeley, CA: University of California Press, 2005), pp. 289-305.

<sup>71</sup> David Lampton, "China's Rise in Asia Need Not Be at America's Expense," in David Shambaugh (ed.), *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Berkeley, CA: University of California Press, 2005), pp. 306-326.

<sup>72</sup> US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report (2001)*, <<http://www.comw.org/qdr/qdr2001.pdf>> (검색일: 2009.11.25).

적극방어 전략을 구사하면서, 중국 위협론을 타파하기 위해 강대국들과 국제사회와의 우호증진 외교를 꾸준히 해왔다. 또한, 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄을 중심으로 상하이협력체제(SCO: Shanghai Cooperative Organization)를 구축하여 미국의 포위 전략에 대응하고 있다.<sup>73</sup>

동북아 질서는 미중관계 이외도 ASEAN+3, APEC, AFR, ASM 등 지역 다자간 협력관계와 민족주의 등 다양한 요인에 의해서 결정된다. 그렇지만 미중관계는 동북아 G-2체제를 구축하면서 동북아 지배구조를 규정하는 요인으로 크게 작용할 것이다. 따라서 북한의 버티기 전략 역시 미중관계의 전개 상황에 따라 그 가능성과 효용성의 많은 부분이 결정된다고 봐야한다.

#### 다. 남북관계

남북관계는 북한의 정치, 경제에 영향을 미치는 기본적인 요인이다. 하지만 여기서 강조하고자 하는 사항은 북한의 국가 혹은 체제 붕괴의 동기 내지는 유발요인으로 남북관계가 갖는 의미다. 분단 상황 하에 남과 북은 민족대표성을 놓고 서로 간에 사활을 건 경쟁을 해왔다. 누가 한민족을 대표할 권한이 있는가? 누가 통일을 주도할 정통성을 보유하고 있는가? 어느 체제가 더 우월하며, 누구 방식으로 통일이 되어야 하는가? 이러한 대표성과 정통성을 둘러싼 갈등구조는 남북 간에 서로 자기 방식으로 패권적 통일을 이루려는 정치, 군사 대립구조로 전개 되어왔고 그 과정에서 분단구조는 고착되었다. 패권통일은 상대방 체제를 자신의 체제로 변화시켜 흡수하려는 것으로 궁극적으로는 상대방 대해 정복 내지는 괴멸의 의미를 갖는다. 따라서 패권통일은 상대방 지배엘리트와 국가의 안보에 근본적인 위협이 되었고, 남북대결을 구조화시키는 요인이 되었다.<sup>74</sup>

이러한 종족주의에 의한 패권통일이 북한의 급변사태를 유발하는 직접적인 동기가 되기는 어렵다. 왜냐하면 남한에서는 극소수를 제외하고는 대부분의 시민들이 무력충돌이 수반되기 쉬운 무리한 패권주의를 지지하지 않아 밀로세비크와 같이 정치적으로 강경하게 종족주의를 추진할 리더가 나타나기가 어렵기 때문이다. 그러나 예멘과 독일 통일의 경우와 같이 북한에서 국가 혹은 체제 붕괴가 일어났을

<sup>73</sup> 임혁백, 『신유목적 민주주의: 세계화, IT 혁명시대의 세계와 한국』 (서울: 나남, 2009), pp. 85-87.

<sup>74</sup> Yong Shik Choo, "Rethinking Ethnic Homogeneity: a Dilemma Between Reconciliation and Unification in Korea" (Ph. D. diss. The Johns Hopkins University), pp. 39-50.

경우 남한의 존재가 선도 그룹 내지 대체세력이 될 수가 있다. 북한붕괴가 통일로 이어질 경우 분단구조의 특성상 패권통일이라는 작동원리에 의해 한반도 통일을 이루려는 민족주의가 강렬히 작용하여 남북 간의 통일을 이루는 과정에서 남한 정치체제가 북한 정치체제의 대체세력화 될 수 있다.

#### IV. 결론

북한의 경우 톨리가 제시하는 국가 혹은 체제 붕괴의 네 가지 요인이 모두 잠재적으로 존재하고 있고, 외적 충격이나 리더십 부재와 같은 내적충격에 의해 국가 혹은 체제 붕괴의 유발요인으로 등장할 가능성은 항상 내재되어 있다. 일련의 경제개선조치에도 불구하고 지속되는 경제난은 대외원조의존구조를 생산하고 있다. 자력갱생을 강조하나 근본적인 경제구조 개혁이 없이는 외부충격에 의한 경제 위기가 지속적으로 재현될 수밖에 없다. 또한 경제난, 식량난으로 인한 암시장과 같은 불법 상거래가 확산되고, 가족제도가 붕괴되고, 공직자들의 부정부패가 증가하는 등 사회기강이 약화되고 국가의 사회 장악력에 누수 현상이 나타나고 있다. 체제 붕괴를 주도할 선도그룹이나 대체세력은 가시적으로 조직화 되어있지 않으나, 향후 권력승계 과정에서 리더십이 정통성을 상실하거나 권력 내 정쟁이 일어날 경우 국가기능 마비와 통제력 상실로 반체제인사들이 대체세력화할 수 있는 요인은 존재한다. 북한의 경우 여기서 분석한 외국 사례와 가장 큰 차이점은 외부환경이다. 북한의 급변 및 붕괴를 원하지 않는 중국의 경제 지원으로 북한은 상당기간 버티기 생존전략으로 체제를 유지할 가능성이 높다. 그러나 미중간에 갈등이 심화될 경우 동북아질서가 급랭되면서 북한에 대한 국제사회 압력 역시 강해질 수 있다.

호사, 차우체스크, 티토의 철권 정치 당시 알바니아, 루마니아, 유고슬라비아의 국가 혹은 체제 붕괴는 예상을 못했다. 하지만 국가, 체제 붕괴에 대한 내적 요인은 잠재하고 있었고 역사의 종말이라는 공산권 붕괴는 그 잠재적 요인들을 불러 일으켰다. 따라서 구공산권 국가들의 붕괴는 “내파”(implosion)라기 보다는 “외파”(explosion)라고 할 수 있다. 북한은 현재 상황에서 외파보다는 리더십 계승으로 인한 내파에 의한 국가, 체제 붕괴의 가능성이 더 높다. 김정일 사후 김정운으로 세습적 권력이양이 이루어지든 군부의 집단지도체제가 사실상 권력을 행사하게 되든 포스트 김정일 체제는 그 정통성에 있어서나 통치력에 있어서 현 정권보

다 유약할 수밖에 없다. 킬리의 모델은 북한의 경제, 사회적 상황이 지속적으로 악화되어 대중 불만이 누적되어 가면 지배그룹의 정통성이 약화되고 통제력이 상실되면서 지배층 분열에 의한 국가 혹은 체제 붕괴가 일어 날 수 있다는 하나의 가능성을 제시한다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 11월 20일 ■ 채택: 12월 7일

## 참고문헌

대한무역투자진흥공사. 『북한의 대외무역동향』. 서울: 대한무역투자진흥공사, 2008.  
 이동률. “원자바오 총리의 북한 방문과 북중관계.” 『정세와 정책』. 2009년 11월호.  
 이성우. “북한의 인권현황과 한국의 인권외교정책.” 『JPI 정책포럼』. No. 2009-7 (2009).  
 임혁백. 『신유목적 민주주의: 세계화, IT 혁명시대의 세계와 한국』. 서울: 나남, 2009.  
 최수영. “북한의 대중 경제의존 현황과 전망.” 『수은북한경제』. 가을호, 2009.  
 타나카 야끼히코. 『새로운중세: 21세기 세계시스템』. 서울: 지정출판사, 2006.  
 통일연구원. 『2009 북한개요』. 서울: 통일연구원, 2009.  
 한국은행. “북한경제통계.” 2008 <<http://www.bok.or.kr/>> (검색일: 2009.7.30).

Almond, Mark. *The Rise and Fall of Nicolae and Elena Ceausescu*. London: Chapman Publishers, 1992.

Aslund, Anders. *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed*. Washington DC: Peter Peterson Institute for International Economics, 2007.

Bennett, Christopher. *Yugoslavia's Bloody Collapse: Causes, Course and Consequences*, New York: New York University Press, 1995.

Bianchini, Stefano and Paul Shoup (eds.), *The Yugoslavia War, Europe and the Balkans: How to Achieve Security*. Ravenna: Longo, 1995.

Bléjer, Mario. *Albania, from Isolation toward Reform*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1992.

Burrows, Robert. “The Yemen Arab Republic's Legacy and Yemeni Unification.” *Arab Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 4, 1992.

Brezinski, Horst and Paul Petersen. “The Second Economy in Romania.” In edited by Maria Los. *The Second Economy in Marxist States*. London: St. Martin's Press, 1990.

Carapico, Sheila. “Elections and Mass Politics in Yemen.” *Middle East Report*, No. 185, 1993.

Choo, Yong Shik. “Rethinking Ethnic Homogeneity: a Dilemma Between Reconciliation

- and Unifiction in Korea.” Ph. D. diss. The Johns Hopkins University. 2003.
- \_\_\_\_\_. “Foreseeing Drastic Changes in North Korea.” 『21세기정치학회보』, 제19집 2호, 2009.
- Crutis, Glenn E. *Yugoslavia: a Country Study*. Washington DC: Federal Division Library of Congress, 1992.
- Dallian, Alexander. “Causes of Collapse of the Soviet Union.” In edited by Alexander Dallin and Gail Lapidus. *The Soviet System: From Crisis to Collapse*. Boulder, CO: Westview Press, 1995
- Dan, Ionescu. “The Black Market Flourishes.” Washington DC: Radio Free Europe Research, Romanian Situation Report, 1985.
- Davies, James C. “Towards a Theory of Revolution.” *American Sociological Review*, Vol. 27, No. 1, 1962.
- Dresch, Paul A *Modern History of Yemen*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Eberstadt, Nicholas. *The North Korea Economy*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007.
- Federal Research Division of the Library of Congress. “Country Studies: Haiti–Jean–Claude Duvalier, 1971–86.” <<http://countrystudies.us/haiti/18.htm>> (Accessed September 3, 2009).
- Freeman, Carla. “In Pursuit of Peaceful Development in Northeast Asia: China, the Tumen River Development Project, and Sino–Korean Relations.” *The US–Korea Institute at SAIS Working Paper Series*, WP2 (March 2008).
- Friedrichs, Jörg. “The Meaning of New Medievalism.” *European Journal of International Relations*. Vol. 7, No. 4, 2001.
- Georgesc, Vlad. “Romanian in the 1980s: The Legacy of Dynastic Socialism.” *Eastern European Politics and Society*. Vol. 2, 1987.
- Good Friends. *North Korea Today*. 96th ed. Seoul: 2007.
- Hall, Richard Andrew. “Theories of Collective Action and Revolution: Evidence from the Romanian Transition of December 1989.” *Europe–Asia Studies*. Vol. 52, No. 6, 2000.
- Han, Young Jin. “1 Platoon of Border Guards Escape North Korea.” *The Daily NK*. February 5, 2007.
- Hoffman, David. *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*. New York, NY: Public Affairs, 2002.
- Johnson–Cramer, Sharon. “End of a Nation? Why Albania Fell Apart: A Difficult History Led to the Current Crisis in This Unique Balkan Nation.” *The Christian Science Monitor*. March 20, 1997.
- Jung, Kwon Ho. “Widespread Embezzlement among Party Officials.” *The Daily NK*. December 3, 2007.
- Kwon, Jeong Hyun. “Pyongyang Citizens, ‘Life Has Gotten Tougher Since the

- Inter-Korean Summit.” *The Daily NK*. November 28, 2007.
- Lampton, David. “China’s Rise in Asia Need Noe Be at America’s Expense.” In David Shambaugh (ed.). *Power Shift: China and Asia’s New Dynamics*. Berkely, CA: University of California Press, 2005.
- Lee, Kwang Baek. “Cannot Stop the Jangmadang: Markets Threaten the Despotic Kim Regime.” *The Daily NK*. November 20, 2007.
- Lee, Sung Jin. “Market Prices are Skyrocketing in North Korea.” *The Daily NK*. October 19, 2007.
- Manning, Robert A. and James Przystup. “Starve North Korea—or Save it? Right Now We’re Doing Both.” *The Washington Post*. June 23, 1996.
- Martin, Ian. “Haiti: International Force or Compromise?” *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, No. 3, 1999.
- Naimark, Norman and Holly Case (eds.). *Yugoslavia and Its Historians: Understanding the Balkan Wars of the 1990s*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2003.
- Noland, Marcus. “Why North Korea Will Muddle Through.” *Foreign Affairs*. Vol. 76, No. 4, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Korea After Kim Jong-il*. Washington DC: Institute for International Economic Policy, 2004.
- Park, Hyun Min. “Suncheon Incident Revealed: The Execution of Park Gi Dok.” *The Daily NK*. November 28, 2007.
- Peter, Siani-Davies. *The Rumanian Revolution of December 1989: The Causes of the Revolution*. Cornell, NY: Cornell University Press, 2005.
- Rady, Martyn Rady. *Romania in Turmoil*. London: IB Tauris & Co. Ltd, 1993.
- Rotberg, Robert I. (ed). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- Smith, Rex. *The Yemens: the Yemen Arab Republic and the People’s Democratic Republic of Yemen*. Santa Barbara, CA: Clio Press, 1984.
- Spolar, Christine. “New World Disorder: Flung Out of Isolation and Into Chaos, Swindled Albanians Vent Their Rage.” *The Washington Post*. March 11, 1997.
- Sutter, Robert. “China’s Regional Strategy and Why It May Not Good for America.” In David Shambaugh (ed.). *Power Shift: China and Asia’s New Dynamics*. Berkely, CA: University of California Press, 2005.
- Tilly, Charles. *A Time of Rebellion*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Coercion, Capital and European States AD 990-1992*. Malden, MA: Blackwell Publishers Inc, 2000.
- United Nations Department of Humanitarian Affairs Report. “UN Consolidated Interagency Appeal for Flood related Emergency Humanitarian Assistance

- to the Democratic People's Republic of Korea, 1 July 1996 – 31 March 1997.” 1996.
- US Department of Defense. Quadrennial Defense Review Report (2001). <<http://www.comw.org/qdr/qdr2001.pdf>>.
- U.S. State Department. “Background Note: Haiti.” <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1982.htm>>.
- Vickers, Miranda and James Pettifer. *Albania: From Anarchy to Balkan Identity*. New York, NY: NYU Press, 2000.
- Zickel, Raymond and Walter Iwaskiw. *Albania: A Country Study*. Washington D. C.: Federal Research Division, Library of Congress, 1992.
- Zartman, William. *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner, 1995.

## Abstract

# A Prospect of North Korea's Future During Post-Kim Jong Il Era : A Comparative Case Analysis of Drastic Changes in States

*Yong- Shik Choo*

In the early 1990s' the argument for North Korea's collapse has been persuasive with the demise of communist regimes. However, as the regime sustained for many years it was discredited. Most studies has been focused upon the opening and reforms of North Korea. Recently, as Kim Jong Il's health problem and the nation's leadership succession became a salient issue, arguments for drastic changes in North Korea and its collapse has reemerged. Charles Tilly maintained that historically, four external and internal factors played key roles in case of a state or regime collapse, which are inconsistent external environment, economic crisis or swift growth, mobilization of advance groups and poor reciprocal assimilation of the elite group and its disintegration. This article analyzes state or regime collapse cases in Albania, Romania, Yugoslavia, Haiti, Yemen and examines how the four factors worked in each nation. From a comparative perspective this article also discusses whether the four factors can adequately explain the North Korean case. In North Korea, the Tilly's four factors are latent. Under severe economic deterioration, black markets are spreading, family bonds are weakened and government officials' corruption is expanding, which degrade a social morale and enfeeble state's control over society. Moreover, it is expected that the North Korean elites' position will be further weakened after a power transfer. Yet, China's economic supports would alleviate the shock of external factors on the nation. North Korea, by following the path of Sino-dependence muddling through, looks like to overcome the dilemma created by the complexity of relationship between a regime survival and an economic reform and openness. However, it stands to reason that the contingency of drastic changes always remains there.'

**Key Words:** North Korea, Unification, State Collapse, Regime Collapse

# 북한의 집권엘리트(Centralized Power Elites)와 Post 김정일시대

박 영 자\*

- I. 서론
- II. 개념과 방법론
- III. 김정일과 집권엘리트
- IV. 집권엘리트 내의 네트워크 분석
- V. Post 김정일시대 집권엘리트 구조 전망
- VI. 결론: 네트워크 변동 가능성과 후계체제

## 국문요약

본 논문은 북한의 정치엘리트 중 2009년 현재 김정일의 근접에서 당·군·정 두 곳 이상 겸직하거나 그 경력을 가지고 주요 정책 결정과 집행에 영향력을 행사하며, 후계체제와도 긴밀히 관련된 것으로 추론되는 고위직 정치엘리트들을 '집권엘리트'로 개념화하고, 정치엘리트 이론과 네트워크 분석 방법론에 따라 '북한의 집권엘리트와 네트워크'를 분석하여, 'Post 김정일시대 집권엘리트 구조'를 전망하였다. 첫째, 2009년 김정일의 '현지지도'와 '연회정치' 등에 근거한 근접성과 존속, 그리고 북한체제 운영에 핵심 직책, 겸직/이력 상황에 기초해 2009년 북한의 집권엘리트를 밝혔다. 둘째, 중첩성과 지속성이라는 분석도구를 활용하여 북한 집권엘리트의 네트워크를 분석하였다. 중첩성은 혈연·학연·세대연의 중첩과 당·군·정 겸직에 기초하여, 지속성은 '당·군·정' 권력을 가진

집권엘리트의 임기/경력 기간에 기초하여 규명하였다. 셋째, 북한 집권엘리트의 네트워크에 기초하여 Post 김정일시대 집권엘리트 구조를 전망했고, 마지막으로 2009년 헌법개정과 Post 김정일시대 집권엘리트 구조를 전망하였다. 결론에서는 집권엘리트 구조의 변동 가능성과 후계체제 양상을 다루었다. 이 분석에 따라 Post 김정일시대를 전망할 때, 가장 유력한 체제는 '상징적 수령'으로 김정일의 카리스마를 구축하는 과정에서, 현 집권엘리트가 '실질적 집단지도 체제'로 국정을 운영하는 '인권위와 집단지도의 공존체제'일 것이다.

**주제어:** 북한의 집권엘리트, 네트워크 분석, 중첩성과 지속성, 포스트 김정일시대, 후계체제

## I. 서론

2009년 1월 1일 북한은 “총진군의 나팔소리 높이 울리며 올해를 새로운 혁명적 대고조의 해로 빛내이자”라는 「신년공동사설」을 밝힌 후, 대내외적으로 강수를

\* 이화여자대학교 통일학연구원 연구교수

두며 2012년 김일성탄생 100주년을 기념한 강성대국 건설의 기치로 체제재정비를 본격화했다. 속도전과 사상전을 두 축으로 하는 ‘150일전투’와 ‘100일전투’ 및 대대적인 비사회주의의 검열, 2002년 이후 북한당국이 부분적으로 시도했던 개혁노선의 조정/후퇴와 일심단결/내부결속을 강화하고 있다. 그리고 4월 제12기 최고인민회의를 통해 1998년 이후 11년 만에 헌법을 개정했다. 대외적으론 핵과 북미관계 정상화를 매개로 한 미국 오바마 행정부와 의 적극적 정치적 거래추진, 최소 경제지탱과 중국과의 경협 및 교류는 지속하며, 남북교류를 통해 얻었던 외화의 부분보충 및 차기 권력승계를 위한 조총련 지원관리 등을 하고 있다.

이처럼 2009년 북한정권은 대민정치에선 사상전과 속도전으로 국내정치의 강경책을, 대외적으론 대미·대중 관계의 실리주의, 그리고 대일관계 개선 등을 모색하며, 정권 내부적으론 권력승계의 틀을 마련하고 있다. 이렇듯 역동적인 2009년 북한정치의 중심에는 김정일을 중심으로 한 정치엘리트들이 있다. 정치권력이 불균등하게 배분되는 현실 사회에서 “타인보다 더 많은 정치권력을 가진 정치엘리트”<sup>1</sup>는, ‘중요한 결정을 도출해 낼 수 있는 고위직 정치활동 성원’을 지칭하나, 그 범위와 유형에 대해선 의견차이가 존재한다.<sup>2</sup> 일반적으로 현실 사회주의 국가에서 상층부 정치엘리트 구조는 당과 국가기관의 간부를 겸직하며 밀집된 양상을 보였다. ‘당·국가 일체화’ 뿐 아니라 ‘절대권력자 1인 지배’와 ‘장기지배’, 나아가 대내외적 위기를 군대를 앞세워 극복하려는 ‘선군정치’ 체제인 북한의 경우, 1960년대 유일 지배체제 수립이후 현재까지 소련이나 중국에 비해 고도로 집중화된 엘리트 구조를 유지하고 있으며, 정치엘리트 범위에 군(軍)간부까지 포괄된다.

본 논문은 북한의 정치엘리트 중 2009년 현재 김정일의 측근으로 당, 군, 정 상층부 두 곳 이상의 지위를 겸직(兼職)하거나 겸직이력을 가지고, 고도로 집중화된 정치권력을 행사하고 있는 이들을 ‘집권엘리트’로 개념화하고 주 연구대상으로 한다. 연구목적은 2009년 북한의 집권엘리트와 네트워크를 분석하여 ‘Post 김정일시대’ 집권엘리트 구조를 전망하는 것이다. 연구방법은 ‘네트워크 분석(network analysis)’ 방법론에 기초하여, 절대권력자와의 관계 속에서 근접(近接)과 존속(存續), 직위 중요도, 네트워크 및 권력의 중첩성(重疊性)과 지속성(持續性)을 분석도구로서 사용하고, 그 외 문헌분석과 북한 고위직출신 탈북자 면접자료를 활용한다.

<sup>1</sup> Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1976), p. 5.

<sup>2</sup> John Higley and Michael G. Burton, “The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns,” *American Sociological Review* 54 (1989), pp. 17-32.

## II. 개념과 방법론

본 논문에서 사용하는 ‘집권엘리트’ 개념은 일반적으로 ‘선거 등을 통해 정치권력을 잡은 집권(執權, Grasping Political Power)’ 엘리트를 의미하는 것이 아니다. ‘개별 정치엘리트가 당·군·정 주요 정책결정들에 권력을 행사할 수 있는 지위/경력을 두 분야 이상 가지고 있어, 정치권력이 집중되었다는 의미의 집권(集權, Centralized Political Power)’ 엘리트이다.<sup>3</sup> 연구방법인 ‘네트워크 분석’이란 개별 행위자들을 연결 짓는 관계망(networks)을 통해 그들의 행위나 과정을 해석하는 방법<sup>4</sup>으로, 고전적 엘리트연구자들로부터 신엘리트주의자(neo-elitist)들까지 정치엘리트 연구에서 보편적으로 사용되고 있다.<sup>5</sup> 네트워크 분석의 특징은 크게 두 가지이다. 하나는 행위자 개개인의 개별특징 보다는 그들 사이에 구조화된 관계를 중시하는 것이다. 또 다른 하나는 사회 전체를 하나의 거대한 ‘네트워크들의 네트워크’로 보고 미시적 수준과 거시적 수준을 연결하여 해석하는 것이다.<sup>6</sup> 그러므로 정치엘리트 개인의 능력/특성보다는 관계망에 따라 이들의 임용/교체 등을 설명하거나 예측하곤 한다. 이런 점에서 네트워크 분석은 미래를 전망하는 데 적실성 있는 엘리트 분석방법으로 평가된다.

한편 네트워크 분석은 ‘사회적 자본’ 분석으로 확대되어 그 범위가 상당히 광범위하다.<sup>7</sup> 따라서 본 논문에서는 네트워크 분석방법 중 관계망에 초점을 맞춘 전통적인 정치엘리트 네트워크 분석법을 활용한다. 정치엘리트의 네트워크 분석법은 대개 관계분석(relational analysis)과 지위분석(positional analysis)으로 분류할 수 있다.<sup>8</sup> 네트워크 분석에서 가장 많이 활용하는 관계분석은 혈연, 학연, 지연 등 연고와 관련된 네트워크의 결합력과 외부에 대한 폐쇄성을 다룰 뿐 아니라, 이들

<sup>3</sup> 본 논문에서 사용하는 집권엘리트는 ‘集權官僚’, ‘Centralized Elites of Political Power’로 번역 가능하다.

<sup>4</sup> Mustafa Emirbayer and Jeff Goodwin, “Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency,” *American Journal of Sociology* 99, No. 6 (1994), p. 1417.

<sup>5</sup> George Moyser and Margaret Wagstaffe, “Studying Elites: Theoretical and Methodological Issues,” in Moyser and Wagstaffe (eds.), *Research Methods for Elite Studies* (London: Allen & Unwin, 1987), pp. 5-6.

<sup>6</sup> Mark S. Granovetter, “The Strength of Weak Ties,” *American Journal of Sociology* 78, No. 6 (1973), pp. 1360-1380.

<sup>7</sup> Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon, 2000); Schuster. Badescu, Gabriel and Eric M. Uslander (eds.), *Social Capital and the Transition to Democracy* (London: Routledge, 2003).

<sup>8</sup> Emirbayer and Goodwin, “Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency,” pp. 1419-1424.

연고에 기초한 네트워크들이 정치엘리트들의 정치행위에 어떠한 영향을 미치는지, 어떠한 관계성을 드러내는지 등 상호작용하여 권력구조에 미치는 관계성을 분석하는 것이다. 즉, 관계분석은 정치엘리트 상호 간 결합력을 중시하며 그들의 네트워크 구조를 해석하는 것으로, 결합력의 정도에 따라 ‘강한 연계(strong ties)’와 ‘약한 결합(weak ties)’의 의미를 규명하기도 한다.<sup>9</sup> 반면 지위분석은 조직 내 정치엘리트가 위치하는 지위를 기초로 엘리트 행위의 구조적 유사성을 밝히는 것으로,<sup>10</sup> 조직 네트워크 속에서 엘리트들이 차지하는 지위에서 도출되는 상호작용과 구조 등을 밝히는 것이다.

본 논문은 이 중 관계분석에 초점을 맞춘다. 지위분석의 경우 연구대상들의 구체적 심리까지를 포괄하므로 더 많은 자료와 실증조사가 필요한 데 현실적으로 자료수집이 불가능하며, 정치엘리트 네트워크 분석의 출발인 관계분석조차 북한의 경우 충분히 다루어지지 않았기 때문이다. 2009년 현재까지 북한 정치엘리트에 대한 연구는 전체적으로 김일성과 김정일 가계에 대한 충성, 노·장·청 배합, 항일빨치산 세력 재생산구조, 혈족/가문중시, 측근안배, 군출신 인물들의 부상과 후계문제, 권력기구 간 상호견제, 비공식 모임 활용, 감시와 처벌, 정치적 탈락의 활용, 상층 권력엘리트의 높은 결속력, 최고인민회의 선거결과별 인물변동, 당·군·내각 인사변동에 따른 권력우위 해석, 세대교체 의미 등 주로 그 개별적 특징이나 주요 계기/시기와 관련된 해석을 위해 다루어지곤 했다.<sup>11</sup> 즉, 고위직 엘리트의 네트워크나 관계를 이론적 자원에 기초하여 본격적으로 분석한 연구는 많지 않다.

본 논문은 북한의 정치엘리트 중 2009년 현재 김정일의 근접에서 당·군·정 두 곳 이상에서 겸직하거나 경력을 가지고 주요 정책결정과 집행에 영향력을 행사하며, 후계체제와도 관련된 것으로 추론되는 고위직 정치엘리트들을 개념화하고 구체화하는 것으로부터 출발해, 정치엘리트 이론과 네트워크 분석 이론/방법론으로

<sup>9</sup> Mark S. Granovetter, “The Strength of Weak Ties,” p. 1360.

<sup>10</sup> John F. Padgett and Christopher K. Ansell, “Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434,” *American Journal of Sociology* 98, No. 6(1993), p. 1275.

<sup>11</sup> 근래에 발표된 주요연구는 다음과 같다. 정창현, “북한 지배 엘리트의 구성과 역할,” 『북한의 당·국가기구·군대』 (서울: 한울, 2007); 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』 (서울: 선인, 2007); 정성장, “김정일 시대 북한의 국내정치: 선군정치와 권력엘리트의 변동을 중심으로”, 한국정치학회 연례학술회의 발표논문(2007.12.14); 전현준, 『최근 북한 권력엘리트 변동 분석』, 통일정책분석 2008-03(서울: 통일연구원, 2008.4); 전현준·정영태·최수영·이기동, 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망』, 통일연구원 연구총서 08-08 (서울: 통일연구원, 2008.12); 전현준, 『북한 제12기 최고인민회의의 대의원 선거결과 분석』, Online Series co 09-23 (서울: 통일연구원, 2009).

북한 정치엘리트를 규명하려는 분석적 시도라 할 수 있다. 분석도구는 크게 두 방향에서 추출되었다. 하나는 절대권력자와의 관계이다. 이때 사용되는 분석도구는 ‘김정일과의 근접성과 관계 존속’이다. 이 분석도구는 2009년 북한의 집권엘리트를 보다 구체적으로 파악하기 위함이다. 그 외 ‘직위 중요도’가 부가되었다. 다른 하나는 정치권력의 집중성 정도를 파악하기 위한 중첩성과 지속성이다. 이 둘은 상호 긴밀한 상관성이 있으나 그 주요 특성을 고려 할 때, 중첩성은 ‘한 행위자(사람/집단)가 다른 행위자와 맺고 있는 관계의 중복성’이, 지속성은 ‘한 행위자가 다른 행위자와 맺고 있는 관계의 정도로 대개 임기/시간공유’가 중요하다.<sup>12</sup>

### III. 김정일과 집권엘리트

한 사회에 권력이 한정되어 있듯이 정치엘리트들도 동일한 정치권력을 행사하진 못한다. 따라서 그들 내부도 역학관계, 직위 중요도, 세력/영향력 등에 따라 권력엘리트와 직무엘리트, 핵심엘리트와 주변엘리트 등으로 구분하곤 한다.<sup>13</sup> 또한 법·제도상 지위와 실질 정치적 영향력이 반드시 일치하진 않는다. 정치행위가 수량화되기 어렵고 행위자 관계가 중요하기 때문에 지위와 영향력이 서로 다른 경우도 상당하다.<sup>14</sup> 이 같은 제도와 현실의 차이는 특히 정치엘리트들의 관계가 위계적이며 권력집중성이 높은 체제에서 많이 드러난다.

2009년 북한의 정치엘리트를 고위직으로 한정시킬 때, 이들 네트워크의 중심에는 김정일이 있다. 일반적으로 네트워크는 수직적/수평적 네트워크로 구분하는데,<sup>15</sup> 북한은 절대권력자를 중심으로 한 수직적 네트워크로 연고조직과 같은 “강한 대인관계적 연계(strong interpersonal ties)”에 기초해 있다.<sup>16</sup> 따라서 절대권

<sup>12</sup> 중첩성과 지속성이 아닌 중첩성과 집중성을 분석틀로 제3공화국 이후 1994년까지 한국 정치엘리트 네트워크 구조를 연구한 논문, 황종성, “한국 정치엘리트의 구조 분석,” 『한국정치학회보』, 제30집 2호 (서울: 한국정치학회, 1998), pp. 141-163 참조.

<sup>13</sup> Richard Lachmann, “Class Formation Without Class Struggle: An Elite Conflict Theory of the Transition to Capitalism,” *American Sociological Review* 55 (1990), pp. 402-404.

<sup>14</sup> Ursula Hoffmann-Lange, “Surveying National Elites in the Federal Republic of Germany,” in Moyser and Wagstaffe (eds), *Research Methods for Elite Studies* (London: Allen & Unwin, 1987).

<sup>15</sup> Robert Putnam with Robert Leonardi and Raffaella Nanefi, *Making Democracy Work. Civic Transitions in Modern Italy* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1993).

<sup>16</sup> 일반적으로 수직적(위계적) 네트워크는 강한 개인적 연계 때문에 집단 간 유대가 결여되어 신뢰와 협력이 증진되지 못한다고 한다. Mark S. Granovetter, “The Strength of Weak Ties,” p. 1380.

력자 개인과의 관계정도에 따라, 정치엘리트의 영향력이 크게 좌우된다. 보편적으로 선출직 대통령제 국가에서도 고위직 정치엘리트의 중심에는 언제나 대통령이 있고, 대통령의 통치스타일이나 그와의 관계가 정치엘리트의 구조를 결정하는 일차적 요인이다.<sup>17</sup> 여기에 더하여 북한은 북한당국이 누누이 강조하는, “김일성민족”, “김일성조국”이다. 따라서 ‘김일성과 대를 이은 김정일’은 북한 정치엘리트의 출발이며 존재이유이기도 하다. 따라서 본 장에서는 김정일의 ‘현지지도’와 ‘연회정치’ 등에 근거한 ‘근접성’과 ‘존속’, 그리고 북한체제 운영에 핵심적인 주요 직책책임자, 즉 ‘직위 중요도’에 기초하여, 고위직 정치엘리트 중 김정일을 중심으로 당·군·정 주요 직책을 두 곳 이상 겸직/이력이 있는 2009년 북한의 집권엘리트를 규명한다.

## 1. 근접성·존속·중요도

2009년 김정일은 2008년 건강문제로 인한 내외적 불안을 잠재우고, 속도전과 사상전을 두 축으로 하는 2012년 강성대국건설과 후계체제 준비까지를 포괄하는 체제재정비를 위해, 각종 언론보도에서 확인 가능하듯 마르고 피로한 모습으로도 왕성한 현지지도를 수행하고 있다. 김정일의 현재 건강상태가 많이 회복되었다곤 하나 물리적으로 잦은 현지지도와 반드시 참여해야 하는 주요 행사 외 정치일정을 소화하긴 어려운 상황이다. 따라서 2009년 김정일의 주요 정치활동은 현지지도 과정에서 이루어졌다고 예측할 수 있다. 현지지도 수행 과정(이동, 휴식, 식사 등)에서 주요 국정에 대한 정보를 보고 받고 의논/결재하는 것이다. 그러므로 2009년 현재 북한의 주요 정책결정에 영향력을 행사하는 집권엘리트를 선별하는 주요 판단기준 중 하나는 김정일과의 객관적 근접성을 보인, 즉, 현지지도 수행빈도가 높은 중앙 고위직 엘리트이다.

2009년 1~9월 말 현재까지 <조선중앙통신>에 김정일 현지지도 수행인물로 3회 이상 등장한 당·군·정 고위직 중앙엘리트는 총 18인으로,<sup>18</sup> 당에 주요 직책을

<sup>17</sup> 그러나 이 사실이 핵심 정치엘리트의 네트워크 구조를 운용함에 있어 대통령에게 아무 제약이 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 제도적 대표성이나 효율성에 따른 정치적 합리성과 기술적 합리성을 고려해야 하기 때문이다. 황중성, “한국 정치엘리트의 구조 분석,” pp. 144-145.

<sup>18</sup> 통일연구원, 『월간 북한동향』, 제3권 제1호 (2009년 1·2월호) (서울: 통일연구원, 2009.3); 통일연구원, 『월간 북한동향』, 제3권 제2호(2009년 3·4월호) (서울: 통일연구원, 2009.5); 통일연구원, 『월간 북한동향』, 제3권 제3호(2009년 5·6월호) (서울: 통일연구원, 2009.7); 통일연구원, 『월간 북한동향』, 제3권 제4호(2009년 7·8월호) (서울: 통일연구원, 2009.9); 통일연구원, 『주간 통일정세』, 9월 1~2주차; 9월 3~4주차.

두고 있는 엘리트는 김기남(당 역사연구소 소장, 당 비서국 비서), 장성택(당 조직지도부 제1부부장 공안, 당 행정 및 수도권건설부 부장), 박남기(당 계획재정부장), 리제강(당 조직지도부 제1부부장 중앙당), 리재일(당 선전선동부 제1부부장), 김경희(당 경공업부장/김정일 여동생), 김양건(당 통일선전부장), 최익규(당 선전선동부장)이다. 군에 주요 직책을 두고 있는 엘리트는 현철해(인민군 총정치국 조직부국장, 인민군 대장), 리명수(국방위원회 행정국장, 인민군 대장), 김영춘(국방위원회 부위원장, 인민군 차수), 김원홍(인민군 대장, 최고인민회의 자격심사위원회 위원), 김정각(국방위원회 위원, 인민군 총정치국 제1부국장, 인민군 대장), 리영호(인민군 총참모장, 인민군 대장), 우동측(국방위원회 위원, 인민군 상장), 한동근(인민군 총정치국 선전부 소장, 인민군 상장), 내각에 주요 직책을 두고 있는 엘리트는 최태복(최고인민회의 의장, 당 중앙위 비서, 당 정치국 후보위원), 강석주(외무성 제1부상)이다. 가장 빈번히 수행한 엘리트는 노동당 역사연구소 소장인 김기남, 노동당 조직지도부 제1부부장으로 공안·행정을 담당하는 장성택, 노동당 계획재정부장 박남기이다.<sup>19</sup>

한편 이미 상당한 증언과 연구를 통해 밝혀졌듯, 김정일은 회의체가 아닌 비상설적인 모임이나 ‘연회정치’ 등을 통해 각종 주요 정책을 토의하고 결정하는 것으로 알려져 있다. 공식적 제도보다 비공식적 모임을 통한 정보수집과 정책결정을 선호한다는 것이다.<sup>20</sup> 10년 이상 이렇듯 ‘은둔적 정치활동’을 했으며 더욱이 건강도 좋지 않고 현지도 중심의 ‘상징적 대중정치’ 활동에 치중해야 하는 상황에서 소위 식사내각(kitchen cabinet)이라고도 불리어지는 측근과의 ‘연회정치’는 선호를 떠나 불가피할 수밖에 없을 것이다. 일반적으로 최고 정치권력자와의 사적 만남이나 식사의 빈도/지속은 신뢰를 높일 뿐 아니라, 그들이 정치엘리트일 경우 대개 임명/정책결정의 중요요인으로 작용하며, 독재정권일 경우 그 영향은 더욱 크다. 따라서 2009년 현재 북한의 주요 정책결정에 영향력을 행사하는 집권엘리트를 선별하는 주요 판단기준 중 또 다른 하나는, 김정일의 측근

<sup>19</sup> 이 중 2008년도에 비해 2009년 3월말 3개월 동안에만 19차례에 달할 정도로 가장 수행횟수가 급증한 인물은 장성택이다. 통일부 김호년 대변인은 1분기에 김정일위원장이 공개활동을 42번 했다면서 “경제가 20번으로 제일 많았고 군이 13번, 외교가 1번, 기타 대의원선거 참가나 공연관람 등이 10번 정도 된다고 발표했다. 『연합뉴스』, 2009년 4월 8일.

<sup>20</sup> 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, pp. 384-396. 연회정치는 측근 엘리트들의 결집력과 국정의 이면을 자연스럽게 소통할 수 있는 장점과 함께, 과다한 충성경쟁으로 최고통수권자가 사회현실을 제대로 인식하지 못하게 하는 문제와 배제된 이들이 반대세력을 형성할 수 있는 잠재적 빌미를 제공할 수 있다.

으로 식사/연회 등을 통해 개인적 신뢰와 친분을 지속하고 있는 중앙 고위직 엘리트이다.

그렇다면 김정일과의 잦은 식사/연회를 통해 정보를 교환하고 개인적 친분이 두터운 엘리트들은 누구인가? 북한 고위직출신 탈북자와 소식통의 정보를 취합하여 2006년 7월 21일자 『조선일보』가 발표한 자료를 재구성한 연구에 따르면, 2006년 7월 현재 당에 주요 직책을 두고 있는 엘리트는 김양건, 황병서, 이용철, 전병호, 주규창, 강관주, 오극렬, 허명욱, 김기남, 김국태, 김시학이다. 군에 주요 직책을 두고 있는 엘리트는 김명국, 김영춘, 김일철, 이명수, 이용무, 박재경, 장성우, 현철해이고, 내각에 주요 직책을 두고 있는 엘리트는 김영일, 강석주이며, 친인척으로는 김경희, 장성택이다. 김정일을 근접보좌하는 엘리트로는 강상춘, 김동운, 임상중, 김창선, 김충일, 이명재, 이수영, 이재일, 이제강, 염기순이다.<sup>21</sup> 이 중 앞서 밝힌 2009년 김정일의 현지지도를 3회 이상 수행한 고위직 인물은 총 10인으로 ‘당’에 주요 포지션을 두고 있는 김기남, 장성택, 리제강, 리재일, 김경희, 김양건, ‘군’에 주요 포지션을 두고 있는 현철해, 리명수, 김영춘, ‘내각’의 강석주이다. 이들은 김정일과의 관계 근접성과 존속에서 그 신뢰성과 영향력이 일차적으로 검증된 북한의 집권엘리트들로 이후 네트워크 분석에서 자세히 살펴볼 것이다.

그 외 북한 집권엘리트의 또 다른 선별기준은 무엇인가? 2009년 북한 집권엘리트 선별의 세 번째 기준은 직책 중요도이다. 북한 고위층 엘리트출신 탈북자로 현재에도 관련분야에 종사하고 있는 구술자들에 따르면, 북한체제 운영에서 가장 중요한 정치엘리트들은 조선노동당의 부부장들이고, 그 중 조직지도부, 선전선동부, 간부부가 핵심이며,<sup>22</sup> 군 사업 관련해서는 총정치국과 총참모부가 가장 중요하다.<sup>23</sup> 그리고 내각 총리나 최고인민회의 의장 정도가 중요하나 당이나 군의 이력/경직을 중시해야 한다.<sup>24</sup> 2009년 10월 현재 조선노동당 조직지도부 부장은 김정일이고 ‘조직지도부’에는 4개 부서가 있는 데 제1부부장들은 리제강(중앙당책임), 장성택(공안/행정), 리용철(군사), 김경옥(지방당)<sup>25</sup>이다. 선전선동부장은 올해 3월 22일 새로 임명된 최익규이며, 제1부부장은 김정일 측근인 리재일이다. 간부부

<sup>21</sup> 전현준, “최근 북한 권력엘리트 변동 분석,” p. 7 <표 2-1> 김정일의 ‘식사내각’(추정).

<sup>22</sup> J00, 외무성 중앙간부 출신, 2006년 탈북.

<sup>23</sup> B00, 인민보안성 중앙간부 출신, 2005년 탈북.

<sup>24</sup> J00, 외무성 중앙간부 출신, 2006년 탈북.

<sup>25</sup> 노동당 조직지도부는 북한의 당·군·정 모두를 통제하는 데, 제1부부장으로 김경옥이란 이름을 올해 처음 보도되었다. 김경옥은 공석이던 지방 당조직 총괄임무를 맡은 것으로 전해진다. 『연합뉴스』, 2009년 1월 3일.

부장은 김국태이다. 인민군 사업 관련해서 총정치국은 군내 정치사업을 조직/집행하는 부서로 주요 엘리트는 국장 조명록(차수), 부국장 현철해(대장)이다. 총참모부는 군령권을 행사하고 군사작전을 총지휘하는 부서로 주요 엘리트는 총참모장 2009년 2월 11일자로 신임된 리영호(대장, 전 평양방어사령부 사령관 출신), 총참모부 작전국장 김명국이다. 최고인민회의 의장은 최태복(당비서 겸직), 내각 총리는 김영일이다. 이들이 2009년 북한 집권엘리트 세 번째 선별 기준인 ‘직책 중요도’를 충족시키는 고위층 엘리트들이다.

그렇다면 앞선 2006년 김정일의 ‘연회정치’ 구성원이었으나 2009년 현재 현지도나 주요 직책 등에서 확인되지 않는 이들이나, 2008년까지 주요 직책 책임자였으나 2009년 행적이 확인되지 않은 고위급 엘리트들은 어떻게 판단할 것인가? 북한정권이 ‘혁명화’라는 이름으로 1960년대 이후 주기적 하방/충성도 시험 등을 하며, 정치엘리트들의 충성 긴장감과 충성경쟁을 유도하며 체제를 유지하고 있다는 것은 익히 밝혀진 것들이다. 즉, 유일지배체제 지속을 위한 “정치적 탈락”의 활용이다.<sup>26</sup> 가까운 예로는 2006년 이후 북한의 보수화정책으로 대남·경제 분야 고위층 정치엘리트들이 숙청당한 것이다. 그리고 노령화 등으로 인한 사망·휴직 등을 고려할 때, 이들 중 2009년 현재까지 김정일의 현지도 수행에 보이지 않거나 당·정·군 내 주요 직책을 맡고 있지 않는 엘리트들은 건강문제건 정치적 문제건 정치엘리트로서 영향력이 축소되었거나 없어진 것이다.

그러므로 김정일 정치활동과의 근접성, 존속성, 직책 중요도를 가진 정치엘리트가 2009년 북한체제를 움직이는 고위급 정치엘리트들이다. 그리고 이 세 가지 기준 중 2가지 이상이 충족되는 고위급 정치엘리트들이 집중된 정치권력을 가진 2009년 북한의 집권엘리트이다. 마지막으로 서론에서 밝혔듯이, 본 논문이 개념화한 집권엘리트가 권력의 집중성을 의미하는 것이기에, 앞서 밝힌 2009년 현지도 수행빈도·연회정치 멤버·현 핵심 고위직 정치엘리트를 교차 비교하여, 두 곳 이상 교차성이 인정된 고위직 정치엘리트를 집권엘리트로 정의하는 한편, 고위직 정치엘리트 중 당·군·정 두 곳 이상에서의 주요직책 겸직/겸직이력이 2009년 북한의 집권엘리트를 규정하는 또 다른 중요 기준이다.

<sup>26</sup> 전현준, “최근 북한 권력엘리트 변동 분석,” 통일정세분석 2008-03 (서울: 통일연구원, 2008.4), p. 7.

## 2. 2009년 북한의 집권엘리트

앞서 밝힌 2009년 김정일의 현지지도와 연회정치, 고위직 탈북자 증언 등에 근거한, ‘근접성’과 ‘존속’, 그리고 북한체제 운영에 ‘직책 중요도’를 기준으로, 당·군·정 두 곳 이상에 지위를 가지고 겸직하거나 그 경력에 기초하여 정치권력을 행사하는 고위직 정치엘리트들을 대상으로 교차분석한 결과, 2009년 북한의 ‘집중화된 권력을 점유/행사하고 있는 집권엘리트’를 당·군·정 중 주요 정치활동 공간 중심으로, 직책·주요 겸직·주요 경력/비고 사항을 연령이 높은 순으로 정리하면 <표 1>, <표 2>, <표 3>과 같다.<sup>27</sup>

<표 1> 2009년 북한의 집권엘리트: 조선노동당

성명 (출생년도, 나이)	당내 직책	주요 겸직	주요 경력·비고
김국태 (1924, 85)	당 중앙위 비서(간부), 간부부장, 중앙위원	4~5기, 7~12기 (최고인민회의) 대의원	만경대·김일성종합대·모스크바대, 중앙당학교 지 도부 부부장, 인민군 총정치국 부국장, 당 선전선 동부 부장, 당 문화예술부 부장, 김일성고급대학교 교장, 에티오피아 대사(77년 6기대의원선거시)/김 책부수상 아들, 당·군·정
김기남 (1926, 83)	당 중앙위 비서(당 역사), 역사연구소 소장, 조국평화통 일위원회 부위원장	6~12기 대의원	만경대·김일성종합대·모스크바국제대, 당 과학교 육부 부부장, 선전선동부 부장, 근로자·노동신문 책임주필, 당중앙위 부장/당·정
리제강 (1930, 79)	당 조직지도부 제1부부장 (중앙당)	11~12기 대의원	김일성종합대, 당 조직지도부 부부장, 김정일 서기 실 서기(수행측근)/당·정
오극렬 (1931, 78)	당 작전부 부장, 중앙위원	국방위원회 부위 원장, <sup>28</sup> 4~12기 대의원	만경대·김일성종합대, 공군사령관, 인민군 총참모 장/당·군·정
리용철 (1932, 77)	당 조직지도부 제1부부장 (군사), 당 중앙군사위원회위 원, 중앙위원	10~12기 대의원	당 조사부장, 조직지도부 부부장, 당 중앙군사위 위원/당·군·정
최익규 (1933, 76)	당 선전선동부장 (2009.3.11 임명)	국가영화위원장, 5 기, 12기 대의원	김형직사범대, 당 선전선동부 부부장, 조선문학예 술총연맹 부위원장, 문화상/당·정, 본명: 최상근

<sup>27</sup> 통일부, 『2009 북한의 주요인물』 (서울: 통일부, 2009); 국가정보원 포털정보검색시스템, <[http://portal.nis.go.kr/app/north/majorperson/view?midArr=&fieldArr=p\\_name&keyWord](http://portal.nis.go.kr/app/north/majorperson/view?midArr=&fieldArr=p_name&keyWord)> (검색일: 2009.9.28~10.6); 통일연구원, 『월간 북한동향』, 제3권 제1호~4호, 2009년 교차 비교 조사.

<sup>28</sup> 2009년 2월 19일자 임명.

성명 (출생년도, 나이)	당내 직책	주요 겸직	주요 경력·비고
박남기 (1934, 75)	당 계획재정부장, 중앙위원	8~12기 대의원	김책공대·레닌그라드공대·체코프라하공대, 국가계획위원회 부위원장, 당중앙위 제2경제사업부 부장, 국가계획위원회 부위원장, 당중앙위 중공업부장, 당비서국 비서, 평양시 행정경제위원회/당·정
리재일 (1935, 74)	당 선전선동부 제1부부장	12기 대의원	평양신문사 부주필, 노동당 중앙위 부부장, 출판지도국 국장/당·정
김양건 (1938, 71)	당 통일선선부장	9~12기 대의원	김일성종합대, 당 국제부 부장, 중앙위 부장, 국방위원회 참사/당·정
김경희 (1946, 63)	당 경공업부장, 중앙위원	9~12기 대의원	김일성종합대, 모스크바대, 당 국제부 부부장, 당 경제정책 검열부장/김정일 여동생, 당·정
장성택 (1946, 63)	당 조직지도부 제1부부장 (공안·행정), 당 행정 및 수도 건설부 부장, 중앙위원	국방위원회 위원 8~12기 대의원	김일성종합대·김일성고급당학교, 당 청소년사업부 제1부장, 3대혁명소조부 부장/형 장성우·장성길 인민군 차수·장성(시방)/당·정·군
김경옥 (?)	당 조직지도부 제1부부장 (지방당)	12기 대의원	당·정

<표 1> 중 김국태, 김기남, 리제강, 오극렬, 리용철, 리재일, 김양건, 김경희, 장성택은 김정일의 오랜 ‘연회정치’ 멤버인 고위직 정치엘리트들이다. 김국태와 김기남은 당비서로 김정일이 1997년 당 총비서로 추대되고 비서국 라인을 중심으로 북한정치를 운영하면서부터 당중앙 측근이었고, 리제강과 리재일은 조직지도부와 선전선동부 지도원 시절부터 김정일을 근접 보좌하던 당중앙 측근이다. 리용철과 오극렬은 군사정치 관련 당중앙 측근이고, 김양건은 국제와 통일 관련, 장성택은 공안 및 행정 관련 당중앙 측근이다. 그리고 김경희는 이력과 관계로 보아 김정일 가계관리와 당경제정책 검열(38호실·39호실 김정일 가계자금 검열)에 관여할 것으로 추정된다.

2006년까지 주요 직책이나 연회정치 등의 멤버로 확인되지 않다가, 새롭게 두각을 나타낸 집권엘리트가 2009년 임명된 당 선전선동부장 최익규와 올해 초 처음 공식석상에 자리를 드러내어 2008년 말 임명된 것으로 추측되는 조직지도부 제1부부장(지방당) 김경옥이다. 최익규는 선전선동부 부부장과 문화상 출신으로 그 이력이 드러났으나, 공식적이었던 지방당 부문 조직지도부 제1부부장 김경옥은 그 이력이 아직 불투명하다. 그러나 대내외적 환경과 배경으로 볼 때, 이들의 임명은 사상전과 속도전, 대대적인 비사회주의 검열과 체제재정비, 그리고 후계체제와 관련이 깊다. 한편 조선노동당 내 집권엘리트로 2009년 김정일의 현지도를 3회 이상 수행한 중앙 고위직 간부는 김기남, 장성택, 리제강, 리재일, 김경희, 김양건, 최익규, 박남기이다.

<표 2> 2009년 북한의 집권엘리트: 조선인민군

성명 (출생년도, 나이)	군내 직책	주요 겸직	주요 경력·비고
현철해 (1934, 75)	인민군 총정치국 상무 부국장, 인민군 대장	당중앙위원, 10~12기 (최고인민회의) 대의원	만경대·김일성종합대·루마니아공대, 김일성 호위중대 호위병, 군 총정치국 행정/상무/조 직 부국장, 후방군관학교 교장, 인민무력부 후 방총국장/당·군·정
김영춘 (1936, 73)	인민무력부 부장, <sup>29</sup> 인민군 차수	국방위원회 부위원장, 당중앙 군사위원회위원, 7~12기 대 의원	만경대·김일성군사종합대·소련프론제아카데 미, 당중앙위 부부장, 인민군 작전국 국장, 군 수동원총국 총국장, 6군단 군단장, 인민군 총 참모장/당·군·정
리명수 (1937, 72)	인민군 대장	국방위원회 행정국장, 10~11 기 대의원	혁명승리기념관 관장, 인민군 총참모부 부총 참모장, 총참모부 작전국 대장/군·정
김원홍 (1946, 63)	인민군 대장	최고인민회의 자격심사위원 회 위원, 10~12기 대의원	김정일 군부대 시찰시 주 동행/군·정
김정각 (1946, 63)	인민군 총정치국 제1 부국장, 인민군 대장	국방위원회 위원, 당 중앙위 원, 10~12기 대의원	김일성군사종합대학, 인민무력부 부부장/당· 군·정
리영호 (?)	인민군 총참모부장, <sup>30</sup> 인민군 대장	11~12기 대의원	평양방어사령관, 2009년 김정일 군부시대 시 찰시 동행/군·정
우동측 (?)	국가안전보위부 수석 부부장, 인민군 상장	국방위원회 위원, 11~12기 대의원	미국 여기자 석방관련 주요 역할 한 것으로 알 려짐. 09년 8월 클린턴 전 미국대통령 방북시 김정일수행/군·정

<표 2> 중 현철해, 리명수, 김영춘은 김정일의 오랜 ‘연회정치’ 멤버인 군내 고위직 정치엘리트들이다. 특히 현철해와 리명수는 군내에서 후계자 수업을 받고 있는 것으로 알려진 ‘김정은’의 후계지도와 관련된 것으로 추정된다. 그리고 <표 2>의 조선인민군 내 북한 집권엘리트 7인 모두는 2009년 김정일의 현지지도를 3회 이상 수행한 인물들이며, 2009년 북한의 헌법개정과 함께 국방위원회의 위상/역할이 한층 강화된 점과 ‘김정은’이 군내에서 후계자 수업을 하며 150일전투와 100일전투를 지휘하고 있는 점을 고려할 때, 향후 이들의 정치적 영향력은 더욱 강화될 가능성이 높다. 더욱이 이들은 무력을 가지고 있을 뿐 아니라 당내 집권엘리트들에 비해 상대적으로 젊은 세대들이다.

<sup>29</sup> 2009년 2월 11일자로 국방위원회 위원이며 인민무력부 제1부부장, 당중앙군사위원, 인민군차수인 김일철(1933년생)에서 김영춘 인민군 차수로 교체 임명.

<sup>30</sup> 2009년 2월 11일자로 기존 인민군 총참모부 참모장을 김격식(대장)에서 리영호(대장)로 교체 임명.

&lt;표 3&gt; 2009년 북한의 집권엘리트: 정·내각

성명 (출생년도, 나이)	직책	주요 겸직	주요 경력/비고
최태복 (1930, 79)	최고인민회의 의장	당 중앙위 비서(국제·교육), 당정치국 후보위원, 중앙위원, 7~12기(최고인민회의) 대의원	만경대·김일성종합대·라이프치하공대, 당 교육부 부부장, 정무원 고등교육부 부장, 김책공업대학 학장, 정무원 교육위 위원장, 당 과학교육부 부장, 당 국제부 부장/당·정
강석주 (1939, 70)	외무성 제1부상	당 중앙위원, 8~12기 대의원	평양외국어대(영어)·국제관계대(불어), 당 국제부 과장, 외교부 제1부부장/국제통, 강석승(사망) 전 당 역사연구소 소장 동생, 당·정
김영일 (1944, 65)	내각 총리	10~12기 대의원	나진해운대학, 육해운부 부총국장, 정무원 해운부 부장, 내각 육해운상/73~75년 김정일이 3대혁명운동지휘시 3대혁명소조원, 연회정치 지속멤버로 사적 측근, 정

<표 3>의 최태복, 강석주, 김영일 역시 김정일의 오랜 ‘연회정치’ 멤버인 고위직 정치엘리트들이다. 최태복은 최고인민회의 의장인 동시에 당비서로 국제·교육 관련 당중앙 김정일 측근이며, 강석주는 영어와 불어에 능숙한 국제통으로 대외사업 측근이다. 내각 총리인 김영일은 내각 육해운상 출신으로 김정일에게 실력을 인정받아 박봉주<sup>31</sup>가 내각총리로 있던 시절에도 김정일의 측근인 ‘연회정치’ 멤버였으며 김정일의 신뢰가 두터웠다.

김정일과의 근접성, 존속, 직책 중요도, 당·정·군 겸직/이력 등을 전체적으로 고려하여 판단할 때, 위 도표로 정리한 22명이 김정일을 제외하고 확인 가능한 2009년 북한의 집권엘리트들이다. 이들 중 유일하게 김영일만이 내각총리와 최고인민회의의 대의원 외에 당이나 군 등 다른 권력기구에 겸직이나 세력정도/경력을 확인할 수 없었다. 그러나 내각총리라는 직책 중요도와 김영일이 김정일의 오랜 ‘연회정치’의 멤버였다는 점, 그리고 73~75년 김정일이 3대혁명운동 지휘시 그가 3대혁명소조원이었다는 점을 고려할 때, 청년기 김정일의 조직멤버로서 긴밀한 사적 네트워크를 형성하고 있을 가능성 등을 고려하여 최종 포함시켰다.

2009년 전반적 북한정치 행보와 절대권력자 김정일과의 근접성 및 연회정치 멤버로서 존속, 직위 중요도 등을 고려 할 때, 이들의 중심에는 김정일이 있지만 좌

<sup>31</sup> 김영일 이전 내각총리였던 박봉주는 2007년 중반 나라의 경제를 자본주의화 시켰다는 죄로 혁명화 책벌을 받아 순천비날론연합기업소 지배인으로 강등되었다. 유사한 일이 90년대 경제전문가로 알려진 김달현 부총리에게도 있었다. 현장에 내려오면 중앙간부도 아무리 직위가 있어도 구석으로 몰린다고 한다. 북한인들이 만드는 북한전문잡지 『임진강』, 2009년 9월 5호 (서울: 임진강출판사), pp. 68-69.

우로 현지도 등 거의 모든 김정일의 움직임에 함께 한 김기남과 장성택이 있다. 1926년생 83세로 김정일과 같은 만경대혁명학원·김일성종합대 출신으로 실질적인 김정일의 특사로 김대중 전대통령 조문사절단 대표로 한국을 방문하여 이명박 대통령을 만나기도 한 김기남은, ‘김일성의 대를 이은 김정일 충신’으로 김정일을 가장 가까이에서 육친과 같이 돌보아주며 조언해주는 ‘오른팔 역할’을 하고 있는 것으로 판단된다.

한편, 김정일의 여동생 김경희의 남편인 장성택은 1946년생 63세로, 1942년생 67세인 김정일과 같은 세대이며 정치적 능력과 세력이 커, 김정일의 최측근인 동시에 견제대상이기도 한 ‘왼팔 역할’을 하고 있는 것으로 판단된다. 김정일 이후 후계체제 관련 여러 의견과 정보가 분분하였고 그 중심에 있었던 장성택은 북한에서 김정일 다음으로 자기 세력이 큰 인물이다. 김정일의 가계/자금을 관리하는 김경희의 남편으로 김일성의 사위이며, 당 청소년사업과 3대혁명소조사업으로 김일성으로부터 인정을 받았을 뿐 아니라, 형들이 인민군 차수(장성우, 사망)와 장성(장성길, 사망)으로 군대 내 가문의 입지도 크고, 행정과 공안통으로 국내정치 경험과 노하우가 풍부하며 전국적으로 자기 세력도 곳곳에 포진한 것으로 알려져 있다.<sup>32</sup>

마지막으로 2009년 상반기 새로 임명된 이력이 확인되지 않는 몇몇 정치엘리트들과 특히 군부의 정확한 이력을 확인할 수 없는 젊은 층의 등장이 눈에 띈다. 전체적으로 김정일과의 근접정치를 하며 당·군·정 두 곳 이상에 걸직을 통해 높은 권력 집중성을 보여주고 있는 이들 2009년 북한의 집권엘리트들은, 향후 더욱 구체화될 것으로 예측되는 북한의 3세대 후계체제 수립과 긴밀한 상관성이 있는 것으로 판단된다.

#### IV. 집권엘리트 내의 네트워크 분석

2장에서 밝혔듯 본 논문에서는 정치엘리트 네트워크의 분석도구로써 중첩성과 지속성을 활용한다. 중첩성이란 한 정치엘리트/집단이 다른 정치엘리트/집단과 맺는 관계의 중복성을 의미한다. 구체적으로 두 정치엘리트의 관계가 친척이며, 같은 대학출신이고 같은 지역출신이라면 이들의 관계는 삼중 네트워크가 중복되어 있기에 아주 높은 중첩성을 가지고 있다. 반면 혈연이나 학연도 없고 출신지역

<sup>32</sup> J00, 외무성 중앙간부 출신, 2006년 탈북자 증언; B00, 인민보안성 중앙간부 출신, 2005년 탈북자 증언, 각종 정보를 종합할 때, 장성택은 여러 모색과 고려 끝에 2009년 김정일의 3남인 김정은을 후계자로 내세우고 체제재정비의 중심에 있는 실질 권력서열 2위의 북한 내 집권엘리트이다.

도 다르다면 결국 아무런 연고가 없는 것으로 네트워크가 형성되지 않았거나 약하다고 할 수 있다. 개념적으로 중첩성은 행위자/네트워크 간 결합강도나 거리를 보여주는 관계분석에 해당하며, 이를 통해 한 체제 내 권력구조의 기초적 지형을 확인할 수 있다.<sup>33</sup>

네트워크의 지속성은 정치엘리트들이 권력을 행사하는 시간정도, 즉 영향력을 행사하는 정도를 개념화한 것이다. 가장 대표적 측정지표는 재임/경력 기간으로, 한 조직에 오래 재임하거나 경력이 오래될수록 행위자나 행위자와 관련된 네트워크는 지속성이 높고 그만큼 영향력도 크다. 한 조직에 특히 지위가 상승하면서 오래 있을수록 정치엘리트의 권력과 네트워크는 강화된다. 그러므로 지속성은 정치엘리트 권력 네트워크의 집중성 정도를 보여주는 것이며 보다 직접적으로 권력관계를 드러내 준다. 고위직 정치엘리트의 지속성이 강한 네트워크일수록 권력이 불균등하게 배분되고, 소수의 그들이 더 많은 권력을 보유하게 되는 것이다.<sup>34</sup>

## 1. 중첩성: 3대연고와 겹집

이 절에서는 3장에서 규명한 김정일을 중심으로 한 총 23명의 2009년 북한 집권엘리트들을 대상으로 이들의 연고특성들, 직책, 경력 등에 기초하여, 이들 내부 네트워크의 중첩성을 규명하고자 한다. 먼저 관계분석의 3대연고로 한국에서는 혈연·학연·지연을 고려하는 데, 북한은 1960년대 이후 종파주의를 배격하며 지역화를 엄벌하고, 고위직 정치엘리트들은 시기적으로 단행된 검열을 통과하며 평양에서 살았기 때문에, 고위직 내에 지역적 연고로 인한 네트워크는 거의 영향력이 없다고 판단된다. 그러나 혈통과 세대, 조직사업을 중시한 전통과 정책으로 ‘혈연’·‘학연’·‘세대연’은 여전히 유효한 관계이다. 네트워크의 중첩성을 볼 수 있는 또 다른 기준은 당·군·정 겹집, 즉 정치권력의 중첩성이 높은 정도이다.

집권엘리트 내부 유일한 혈연은 김정일, 김경희, 장성택이다. 학연 중 가장 중요한 곳은 생전에 김일성이 110여 차례나 현지도하고 김정숙이 친자식들처럼 돌보았다는 혁명가유자녀 학교이며 김정일가계 친위대 양성소인 만경대혁명학원이다.<sup>35</sup> 그 인맥은 김정일과 김국태, 김기남, 오극렬, 현철해, 김영춘, 최태복이다. 또

<sup>33</sup> Emirbayer and Goodwin, “Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency,” pp. 1419-1422.

<sup>34</sup> John Skvoretz and David Willer, “Exclusion and Power: A Test of Four Theories of Power in Exchange Networks,” *American Sociological Review* 58 (1993), pp. 801-803.

<sup>35</sup> 이와 관련하여 김정일이 만경대혁명학원 창립 50돌을 기념해 학원 교직원, 학생들에게 보낸 편

다른 주요 학연은 김일성종합대 인맥으로 김정일과 김국태, 김기남, 리제강, 오국렬, 김양건, 김정희, 장성택, 현철해, 최태복이다. 그 외 소련·모스크바 유학 출신으로 김국태(모스크바대), 김기남(모스크바국제대), 박남기(레닌그라드공대), 김정희(모스크바대), 장성택(모스크바유학), 김영춘(소련프룬제아카데미)이 있다. 또한 김정일 3남 김정은이 군관련 후계수업을 받은 것으로 알려진 군사엘리트양성소인 김일성군사종합대학 출신으로 김영춘과 김정각이 있다.<sup>36</sup>

세대연은 북한 정치엘리트 변동과 후계체제와 관련하여 가장 중요한 요소로 주목되고 있다. 2009년 현재까지 북한은 인민들을 북한식 사회주의 혁명시기에 따라 대개 4세대로 구분하는 데, 혁명1세대는 항일빨치산 세대, 2세대는 5~60년대 전후복구와 천리마운동을 통해 성장한 세대, 3세대는 7~80년대 김정일이 주도한 3대혁명소조운동과 3대혁명붉은기쟁취운동을 통해 성장한 세대, 4세대는 90년대 ‘고난의 행군’ 시기를 거치면서 99년부터 본격화된 ‘제2의 천리마대진군운동’ 시기 자라난 세대이다. 즉, ‘사회주의 대중운동’의 변화에 따라 북한의 세대를 나눌 수 있다.<sup>37</sup> 이들 중 항일투쟁 혈통, 김일성가계에 대한 충성, 북한체제 수립/발전/유지 업적 등을 인정받은 엘리트 가문의 자손들이 각 세대별 북한의 정치엘리트로 재생산되는 구조이다.

혁명2세대 엘리트들은 상대적으로 외국유학 경험도 풍부하며 체계적으로 사회주의 시스템을 습득한 세대로 3세대와 결합하면서 정치기반을 형성했고, 7~80년대 노동당 중앙위원에 진출하면서 고위직 정치엘리트층으로 부상하며 현재까지 북한 정치엘리트의 중추를 담당하고 있다. 3세대는 7~80년대 국가무상으

---

지(1997년 10월 12일) 중 주요내용을 인용해 보면 다음과 같다. “위대한 수령님께서서는 만경대혁명학원을 110여차례나 현지지도하시고 수백차례의 강령적교시를 주시어 혁명발전의 매 시기, 매 단계마다 학원이 나아갈 앞길을 환히 밝혀 주시었으며 학원을 유자녀교육의 전당으로 훌륭히 꾸리기 위하여 나라의 천만재부도 아낌없이 돌려 주시었습니다. 어버이수령님께서서는 혁명가유 자녀들을 사랑의 한포에 안아 주시고 육친의 정으로 보살피 주시었으며 혁명의 후비로 씩씩하게 자라는 혁명가유자녀들의 모습에서 더 없는 기쁨을 찾으시고 그들이 아무런 불편없이 배우며 생활하도록 온갖 배려를 다 베풀어 주시었습니다…항일의 녀성영웅 김정숙어머님께서서는 위대한 수령님의 높은 뜻을 받드시고 언제나 만경대혁명학원 원아들속에 계시면서 친부모도 다하지 못할 뜨거운 사랑과 은정으로 원아들의 학습과 생활을 세심히 돌보아 주시었습니다.” 김정일, “만경대혁명학원은 주체의 혈통을 이어 나갈 핵심공간양성기지이다.” 『김정일 선집』 14 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 379-380.

<sup>36</sup> 김정은은 2002년부터 2007년 4월까지 김일성군사종합대학 특설반에서 ‘주체의 영군술’을 비롯해 군사학을 교육받았으나, 등학교하지는 않은 채 집에서 노동당 조직지도부 부원으로 등록한 이 대학 교수들로부터 개인교습을 받는 방식으로 졸업한 것으로 알려져 있다. 『연합뉴스』, 2009년 7월 8일.

<sup>37</sup> 정창현, “북한 지배 엘리트의 구성과 역할,” p. 572.

로 국내에서 주로 교육받은 엘리트층으로 김정일 주도 70년대 3대혁명소조운동을 통해 세력이 강화되어 현재 노동당 중앙위 부부장, 과장급, 각 도당위원회의 비서급, 내각의 상(장관)·국장급, 인민군의 상장·중장급에 포진해 있다. ‘고난의 행군 세대’라고 하는 4세대 엘리트 중에는 김일성종합대학, 김책공업종합대학, 평양외국어대학을 나와 과학기술/정보화시대에 맞는 실력과 어학능력을 갖춘 이들이 상당하여, 실력과 실적, 실리 등 3실주의가 인사에 반영된 신세대 엘리트층으로, 이들은 항일빨치산의 손자/전·현직 정치국원의 아들 등이 주류를 형성하고 있다.<sup>38</sup>

그러나 이 분류는 전체적인 북한의 세대별 분류에 기초한 것임에 반해 본 논문의 연구대상은 최상위의 소수 집권엘리트이며 연령대가 높은 이들이다. 이들의 연령대와 이력을 보면 평균적으로 2.5세대에 해당한다. 좀 더 세분화해 보면 80대, 70대, 60대로 구분해 볼 수 있다. 80대로 마지막 정치력을 발휘하고 있는 것으로 판단되는 이들은 김국태와 김기남이고, 70대로 2.5세대의 중심에 있는 집권엘리트들은 당 중앙에 리제강, 오극렬, 리용철, 최익규, 박남기, 리재일, 김양건, 군 중앙에 현철해, 김영춘, 리명수, 국가기구/내각 중앙에 최태복, 강석주이다.

가장 왕성한 정치력을 발휘하고 2009년 현재 북한이 김일성 탄생 100주년을 목표로 선전하고 있는, ‘2012년 주체100년 강성대국 건설’ 시기에도 큰 변동이 없는 한 북한 집권엘리트의 중심에 있을 것으로 예측되는, 60대로는 당 중앙에 김정희, 장성택, 군 중앙에 김원홍, 김정각, 내각에 김영일이 있다. 그 외 생년월일이 확인되지 않는 당 조직지도부 제1부부장 김경옥, 인민군 총참모장 리영호, 국가안전보위부 수석부부장 우동측은 높은 지위에 비해 최고인민회의의 대의원 경력이 11기~12기 내에 한정되는 것으로 볼 때, 60대이거나 그 아래 연령대로 추정된다.

다음으로 네트워크의 중첩성을 볼 수 있는 또 다른 기준인 당·군·정 겸직, 즉 정치권력의 중첩성 정도를 살펴보자. 먼저 김정일을 제외하고 ‘당·군·정’ 모두에 겸직/이력으로 중첩성이 가장 높은 집권엘리트들은 총 7인으로 2009년 10월 현재 이들의 당·군·정 내 주요 직책과 경력을 정리하면 <표 4>와 같다.

<sup>38</sup> 이들은 향후 제7차 당대회가 열릴 경우 당중앙위원회에 진출해 지배 엘리트층으로 본격 진입할 것으로 예상되는 엘리트 층이라고 평가된다. 위의 글, pp. 573-574.

<표 4> 북한의 겸직 중첩성 높은 집권엘리트

성명 (출생년도, 나이)	당	군	정
김국태 (1924, 85)	중앙위 비서·간부부장 (현직)	인민군 총정치국부국장(전직)	4기~5기, 7~12기대의 원(전현직), 김일성고급 대학교장·에티오피아 대 사(전직)
오극렬 (1931, 78)	작전부 부장(현직)	국방위원회 부위원장(현직), 공 군사령관·인민군총참모장(전직)	4~12기 대의원(전현직)
리용철 (1932, 77)	조직지도부 제1부부장 (군사)(현직)	당중앙 군사위원회위원(현직)	10~12기 대의원(전현직)
장성택 (1946, 63)	조직지도부 제1부부장 (공안·행정), 행정 및 수도건설부 부장(현직)	국방위원회 위원(현직)	8~12기 대의원(전현직)
현철해 (1934, 75)	중앙위원	총정치국 행정/조직 부국장·후방 군관학교교장·인민무력부 후방 총국장(전직), 인민군 총정치국 상무부국장·인민군 대장(현직)	10~12기 대의원(전현직)
김영춘 (1936, 73)	당중앙위 부부장 (전직), 당중앙 군사위 원회위원(현직)	작전국국장·군수동원총국국장· 6군단장·총참모장(전직), 인민 무력부 부장·인민군 차수·국방 위원회 부위원장(현직)	7~12기 대의원(전현직)
김정각 (1946, 63)	중앙위원	인민무력부 부부장(전직), 국방 위원회위원·총정치국 제1부국 장·인민군 대장(현직)	10~12기 대의원(전현직)

이들은 권력 집중도가 가장 높은 집권엘리트들로, ‘당·군·정이 일체화된 김정일 시대 선군정치의 중앙 수뇌부’들이라고 할 수 있다. 다음으로 ‘당·정’과 ‘군·정’에 겸직/경력을 가지고 있는 집권엘리트들이다. ‘당·정’에 중첩성을 가지고 있는 집권 엘리트는 김기남, 리제강, 최익규, 박남기, 리재일, 김양진, 김경희, 김경옥, 최태복, 강석주이고, ‘군·정’에 중첩성을 가지고 있는 집권엘리트는 리명수, 김원홍, 리영호, 우동측이다. 한편 앞서 설명했듯 내각 총리로 고위직 직책에 있으며 오랜 세월 김정일 측근으로 충성도와 실력을 인정받은 김영일 만이 당이나 군에 겸직/경력

을 확인할 수 없었다.<sup>39</sup>

## 2. 지속성(continuance)

앞서 개념화했듯이 지속성은 북한 집권엘리트들의 권력 집중성을 규명하기 위한 것으로, 본 연구에서는 조직 내 경력을 포함하는 재임기간으로 권력/영향력 정도를 규명하려 한다. 대개 조직과 집단, 그리고 관계가 지속될수록 그 네트워크는 강해지고 행위자의 장악력과 영향력이 상승하므로, 권력 집중성 또한 커질 수밖에 없다. 더욱이 지위가 상승하면서 임기가 지속되었다면 권력 집중성은 높아졌다고 판단할 수 있다.

지속성을 북한 집권엘리트 대상으로 실증분석하기 위해 본 논문에서는 앞서 설명했듯이 재임/경력 기간을 활용한다. 구체적으로 첫째, 집권엘리트의 주요 정치 활동 공간인 ‘당·군·정’ 모두에 지속적인 고위직 정치엘리트로서 겸직 중첩성이 높은 집권엘리트의 경력·재임 기간, 둘째, ‘당·정’, ‘군·정’에 고위직 정치엘리트로서 겸직 중첩성을 가진 집권엘리트의 경력·재임 기간을 살펴본다. 이를 통해 2009년 북한 집권엘리트 네트워크의 지속성을 규명하고자 한다.

먼저 앞서 규명한 ‘당·군·정’ 모두에 고위직 직책/겸직 경험을 가지고 있어, 권력 집중도가 가장 높은 집권엘리트 즉, 삼중 집권엘리트 총 7인의 당·군·정 별 재임(경력 포함) 기간을 가장 객관적 근거가 되는 최고인민회의의 대의원 재임기간(1기 당 임기 5년)을 기준 축으로 하여, 통일부와 국가정보원에서 밝힌 2009년 10월 현재 주요 경력에 기초하여 추정해보면 <표 5>와 같다.

<sup>39</sup> 3장에 <표 1>, <표 2>, <표 3> 참조.

<표 5> '당·군·정' 삼중 집권엘리트의 재임기간

성명 (출생년도, 나이)	정 (근거)	당 (근거)	군 (근거)
김국태 (1924, 85)	42년~ (67년 4기~5기, 7~12 기 대의원, 77년 6기 대 의원 선거시 에티오피 아대사)	47년~ (62년 중앙당학교 지도부 부부장 ~현재 중앙위 비서·간부부장)	15~20년 추정 (63년 인민군 중장·총정치국 부국장)
오극렬 (1931, 78)	42년~ (67년 4~12기 대의원)	39년~ (70년 당 중앙위 위원~)	45년~ (64년 인민군 소장, 공군대학 학장~)
리용철 (1932, 77)	11년~ (98년 10~12기 대의원)	23년~ (86년 당 조사부장~)	13년~ (96년 당중앙 군사위원회위원~)
장성택 (1946, 63)	23년~ (86년 8~12기 대의원)	27년~ (82년 당 청소년사업부 부부장~)	1년~ (2009년 국방위원회위원 임명, 형 장성 우·장성길 군 고위직 엘리트출신)
현철해 (1934, 75)	11년~ (98년 10~12기 대의원)	18년~ (91년 당 중앙위 후보위원~)	59년~ (6.25당시 김일상 호위중대 호위병~)
김영춘 (1936, 73)	27년~ (82년 7~12기 대의원)	49년~ (60년 평안남도 당비서~)	23년~ (86년 인민군 중장, 작전국 국장~)
김정각 (1946, 63)	11년~ (98년 10~12기 대의원)	18년~ (91년 당 중앙위 후보위원~)	17년~ (92년 인민군 상장, 인민무력부 부 부장~)

<표 5>에서 확인할 수 있듯이 '당·군·정' 모두 고위직 경력으로 권력 집중도가 가장 높은 집권엘리트 총 7인의 당·군·정 별 재임기간을 보면, 북한 집권엘리트 네트워크가 지속성 높은 구조로 이루어져 있고, 특히 당과 군 조직에서의 고위직 현장 경험이 가장 많은 것을 알 수 있다. 예외적 인물은 2009년 4월 9일 개최된 북한 제12기 최고인민회의 제1차 회의에서 국방위원회 위원으로 임명된 장성택으로 군 조직에서의 경험이 두드러지지 않으나, 앞서 설명했고 각종 정보와 고위직 탈북자 증언들에서도 확인 가능하듯, 인민군 차수출신인 큰형 장성우와 인민군 중장출신인 작은 형 장성길과의 혈연 및 인맥관계로 군대 내 오랜 네트워크를 형성하고 있는 것으로 분석되어 지속성이 있는 것으로 판단된다.

대표적 국내 북한소식통신 연합뉴스 통일외교부 기자 장용훈에 따르면, 북한당국이 2009년 주요 직책조정에서 김영춘 국방위원회 부위원장을 인민무력부장에 임명하고, 리영호 평양방어사령관을 총참모장에 기용한 데 이어, 오극렬 노동당 작전부장을 국방위 부위원장에 기용했는데, 이들은 모두 김정일에게 충실성을 인정받

고 있을 뿐 아니라 장성택의 측근으로 알려져 있다.<sup>40</sup> 더욱이 앞서 규명했듯 김영춘, 리영호, 오극렬은 2009년 북한의 집권엘리트로 권력 집중성이 높음과 동시에, 장성택을 중심으로 진행되고 있는 군내 후계·후견 네트워크로 추론된다.

당·군·정 모두에 권력 집중성을 가진 이들 7인 집권엘리트의 고위직 평균 재임 기간은 당 경력이 32년 이상, 군 경력이 25년 이상, 정 경력이 24년 이상이다. 재임 기간과 권력/세력 구조의 상관성을 볼 때, 당이 가장 중요하고 군이 다음으로 중요함을 알 수 있다. 또한 절대권력자인 김정일 뿐 아니라 북한의 당·군·정에 고도의 권력 중첩성을 가진 2009년 북한 집권엘리트 네트워크의 지속성은 동시대 어느 정치체제의 정치엘리트 네트워크 구조에서도 보기 힘든 높은 지속성을 보유하고 있음을 확인할 수 있다. 다음으로 ‘당·정’에 권력 중첩성을 가지고 있는 이중 집권엘리트의 재임기간을 2009년 10월 현재 주요 고위직 경력에 근거하여 인물별로 살펴보면 아래 <표 6>과 같다.

<표 6> ‘당·정’ 이중 집권엘리트의 재임기간

성명	재임 기간	근 거
김기남	당경력 48년~, 정경력 37년~	1961년 당 과학교육부 부부장~, 1972년 근로자 부주필~, 1977년 6기 대의원~
리제강	당경력 36년~, 정경력 6년~	1973년 당 조직지도부 지도원~, 2003년 11기 대의원~
최익규	당경력 40년~, 정경력 37년~	1969년 당 선전선동부 문화예술과장~, 1972년 5기 대의원~
박납기	당경력 25년~, 정경력 37년~	1984년 당 중앙위 제2경제사업부 부장~, 1972년 금속공업성 부상~, 1986년 8기 대의원~
리재일	당경력 17년~, 정경력 20년~	1992년 당 중앙위 부부장~, 80년대 평양신문사 부주필~, 2009년 12기 대의원~
김양건	당경력 23년~, 정경력 23년~	1986년 당 국제부 부부장~, 1986년 조선외교협회 부회장, 1990년 9기 대의원~
김정희	당경력 34년~, 정경력 38년~	1975년 당 중앙위 국제부 1과 과장~, 1971년 여맹 중앙위 집행부 임원~, 1990년 9기 대의원~
최태복	당경력 50년~, 정경력 48년~	1959년 당 교육부 지도원~, 1961년 함흥공업대학 교무부장~, 1982년 7기 대의원~
강석주	당경력 29년~, 정경력 28년~	1980년 당 국제부 과장~, 1981년 주 프랑스 유네스코 대표부 3등서기관~, 1986년 8기 대의원~

<sup>40</sup> 장용훈, “북한 후계체제 논의와 함의,” 『통일전략포럼 보고서』 (경남대 극동문제연구소, 2009), pp. 43-44.

이 중 경력이 밝혀지지 않아 재임기간을 확인할 수 없는 인물은 2008년 말 당 중앙위 조직지도부 제1부부장(지방당)으로 임명된 김정옥이다. 이들의 평균 재임 기간은 당 경력 34년, 정 경력 30년 이상이다. 이들의 경우에도 네트워크의 지속성이 높으며 특히 당 경력 지속성이 여타 국가기구 관련부서 네트워크 지속성보다 더 중요함을 추론할 수 있다. 따라서 지속성 높은 네트워크 구조를 확인할 수 있다.

다음으로 ‘군·정’에 권력 중첩성을 가지고 있는 이중 집권엘리트로 이들은 모두 군부 정치엘리트들이다. 이들의 2009년 10월 현재 기준 재임기간을 주요 고위직 경력에 기초하여 인물별로 살펴보면 아래 <표 7>과 같다.

<표 7> ‘군·정’ 이중 집권엘리트의 재임기간

성 명	재임 기간	근 거
리명수	군경력 29년~, 정경력 29년~	1980년 혁명승리기념관 관장~, 1992년 인민군 중장~, 1998년 10기 대의원~
김원홍	군경력 6년~, 정경력 11년~	1998년 10기 대의원~, 2003년 인민군 상장~
리영호	군경력 7년~, 정경력 6년~	2002년 인민군 중장~, 2003년 11기 대의원~
우동측	군경력 18년~, 정경력 6년~	1991년 인민군 총정치국 선전부 부장/소장~, 2003년 11기 대의원~

이들은 유일하게 당관련 경력을 확인할 수 없고 1998년 김정일 시대와 선군정치가 대내외적으로 공식 체제화 되었을 때 대의원 등으로 두각을 나타낸 인물들이다. 특히 리영호와 우동측은 군내 후계체제와 관련되어 있다는 정보가 제기되고 있으나 정확한 생년월일이나 교차 비교할 만한 정보/이력들을 확인할 수 없다. 확인 가능한 이들의 고위직 재임기간은 평균적으로 군 경력 15년, 정 경력 13년 이상이다. 이들은 군 경력이 정 경력 보다 더 많고, 현실적으로 북한의 최고인민회의 대의원이 당, 정, 군/노, 장, 청/정책적 방향과 대내외적 실리 등을 고려한 정치적 안배를 중시한다는 점을 고려한다면, 일상적인 내각·인민정치 관련 경험은 그리 높지 않을 것으로 판단된다.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> 그러나 1995년 이후 2009년 현재까지 선군정치 하에서 군대가 각종 공장, 농장, 건설 등에 앞장 서며 속도전의 전위대로 나선 시대이기에, 국가경제나 인민경제, 사회적 변화 현실을 모른다고 예단할 수는 없다.

## V. Post 김정일시대 집권엘리트 구조 전망

### 1. 네트워크 구조로 본 Post 김정일시대

중첩성과 지속성 개념이 권력구조를 전망할 수 있게 하는 특성과 앞서 분석한 2009년 북한 집권엘리트 네트워크 분석을 통해 Post 김정일시대 집권엘리트 구조를 전망하면 다음과 같이 요약될 수 있다. 네트워크 구조의 분석도구인 중첩성과 지속성은 다음과 같은 의미에서 권력구조를 보여줄 뿐 아니라 전망하게도 하기 때문이다. 중첩성 개념으로는 소수의 핵심 정치엘리트들이 중첩적 관계로 충원되어 집중적이고 융합된 권력구조가 형성되어 있는지, 또는 서로 다른 충원구조가 작용하여 정치엘리트들의 권력이 분산적이거나 세력균형의 양상을 보이고 있는지, 상이한 인물들에 의해 권력구조가 분화될 수 있는지 등을 확인하고 전망할 수 있다.

정치엘리트 네트워크 중첩성이 높은 구조의 경우 소수의 집중적 권력을 소유한 집권엘리트 내부 결속력/응집력이 강한 만큼, 아래로부터의 대중봉기나 이의 영향을 받은 집권엘리트 내부균열에 의한 쿠데타가 발생하지 않는다면 현재 존재하는 엘리트 네트워크 구조를 유지할 가능성이 가장 높으며, 대중봉기나 내부균열을 막고 기존 권력구조를 유지하는 것이 집권엘리트들에게 가장 안정적인 권력유지 방안이다. 북한이 2009년 대중적으로 김정일의 3남 김정은을 중심으로 ‘150일 전투’와 ‘100일전투’를 대대적으로 전개하고, ‘만경대의 혈통’/‘백두의 혈통’을 선전하며 사상전과 속도전 속에서 체제재정비를 하고 있는 것은, 이와 같은 집권엘리트 네트워크의 높은 중첩성과 그 구조의 지속과 관련되어 있다.

2009년 현재 김정일과 북한 집권엘리트들은 평균 2.5세대이다. 1920년대 출생자로 80대인 김국태와 김기남을 제외하고 모두 6~70대 1930~1940년대 출생자들로 예민한 청소년기 6.25전쟁과 전후복구를 경험하고, 청·장년기 천리마운동과 유일지배체제 수립, 그리고 3대혁명소조운동과 김정일 세습체제 수립을 현장에서 지휘하거나 경험한 이들이다. 따라서 혁명2세대와 3세대가 혼합된 형태이나 좀 더 세밀히 표현할 때, 혁명2세대와 3세대의 과도기인 2.5세대가 주축을 이루고 있다.

이들의 특징은 첫째, 경제/군사체제 모델이 되었던 소련 및 동유럽과 사상적 영향(모택동사상)을 받은 중국이 70년대 중반이후 사회주의 계획경제의 문제가 드러나고 80년대 이에 대한 수정정책으로 개혁·개방이 실시되면서, 외국 유학경험이 2세대에 비해 상대적으로 적은 편이다. 둘째, 체제위기감이 높고 북한식 사회

주의체제를 유지하려는 보수적 사고를 가지고 있다. 셋째, 주체성과 충성심은 2세대보다 강하지만, 혁명성과 대외접촉, 국제정세 흐름 이해도는 2세대보다 떨어진다. 넷째, 조국애와 민족애, 집단주의와 사상성은 3·4세대에 비해 강하지만, 실력과 전문성·창발성은 3·4세대에 비해 떨어진다.<sup>42</sup>

그러므로 고위직 엘리트로서 지위를 유지할 수 있는 실력과 전문성, 창발성은 부족하다. 이럴 경우, 자신과 가문의 지위/안녕을 보장받기 위한 최선의 방안 중 하나는 ‘네트워크 구조를 개선’하여 새로운 기회를 창출하는 것이 아니라, 기존 ‘네트워크 구조를 유지’하여 현재의 지위와 안녕을 지키기 위해 최선을 다하는 것이다. 이는 유일지배체제인 북한 정치체제의 연장을 선택하는 것이 된다.

다른 한편 지속성 개념으로는 고위직 정치엘리트들이 오랜 시간 고위직을 점유하고 권력구조의 집중성과 불균등성이 높은지, 또는 임기가 제한되어 있거나 권력순환 구조가 원활히 작동하는지 등 재임기간을 통해 권력구조의 존속/변화 정도 등을 분석하고 전망할 수 있다. 고위직 정치엘리트의 지속성이 강한 네트워크일수록 권력이 불균등하게 배분<sup>43</sup>되어 있는 만큼 엘리트 상층내부에서 새로운 충원구조를 형성할 가능성은 적다. 앞선 4장 2절 ‘지속성’ 분석에 기초할 때, 북한은 절대권력자 뿐 아니라 집권엘리트들 역시 한 세대를 넘어서는 권력 지속성을 보이고 있다.

2009년 북한 집권엘리트 중 이력을 추적할 수 없는 김경옥을 제외하고, 확인 가능한 정보에 따른 당·군·정 고위직 재임/경력을 기준으로, 당 고위직 경력을 가진 집권엘리트 16인의 총 임기는 523년으로 1인당 평균 33년 이상이라는 권력 지속성을 보여주고 있다. 다음으로 정 고위직 경력을 가진 집권엘리트 20명의 총 임기는 493년으로 1인당 평균 25년 이상, 마지막으로 군 고위직 경력을 가진 집권엘리트 11명의 총 임기는 238년으로 1인당 평균 22년 이상이라는 높은 권력 지속성을 보여주고 있다.

권력기구로 볼 때 2009년 북한 집권엘리트들의 권력 지속성과 집중성이 가장

<sup>42</sup> 이와 관련하여 김정일은 조국애와 민족애가 희박하여 “제국주의자들과 반동의 동요에 쉽게 넘어갈 수” 있는 혁명의 3, 4세대 사상교양을 집중해야 함을 강조하였다. 김정일, 『김정일 선집』 14, pp. 17-18; 또한 3, 4세대 사이에 팽배한 개인이기주의 상황을 지적하곤 했다. 대표적 담화를 인용하면 다음과 같다. “국가와 사회, 집단의 리익보다 개인의 리익을 먼저 생각하며 무슨 일을 하나 하여도 나라의 주인으로서, 공민으로서 마땅히 하여야 할 사업으로 여기고 책임적으로 하지 않고 있습니다.” 김정일, “공민적 자각을 안고 공화국공민의 본분을 다해나가자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 2002년 9월 5일, 8일),” 『김정일 선집』 15 (2000-2004)(평양: 조선로동당출판사, 2005), pp. 308-309.

<sup>43</sup> Skvoretz and Willer, “Exclusion and Power: A Test of Four Theories of Power in Exchange Networks,” pp. 801-803.

높은 조직은 조선노동당이며, 정 고위직 활동의 일차적 기준을 객관적으로 확인 가능한 최고인민회의 대의원으로 했고 이 지위가 다분히 형식성이 높음을 고려할 때, 조선노동당 다음으로 권력 집중성이 높은 조직은 조선인민군이다. 이는 3장 주요 활동공간을 중심으로 본 2009년 북한 집권엘리트에서 규명된, 김정일을 제외한 조선노동당 12인, 조선인민군 7인, 정·내각 3인이라는 결과와도 일치한다. 이 결과로 볼 때, 2009년 현재 북한에서 중요한 집권엘리트 활동공간은 조선노동당과 조선인민군이며, 이는 2009년 헌법개정시 국방위원장과 국방위원회 위상 강화, 그리고 김정일이 군에서 후계자 수업을 받는 것과도 연계되어 있다.

이러한 권력 지속성으로 볼 때, 북한의 집권엘리트들이 21세기 근대 국민국가에서 보기 힘든 ‘장기지속적 권력집중의 네트워크 구조’로 이루어져 있음이 실증된다. 따라서 북한 정치체제는 단지 김일성/김정일 1인의 절대권력만이 장기지속된 독재사회라고 단정하기 어렵다. 왜냐하면 집권엘리트들의 권력 집중성이 1인 절대권력 지속과 공존하기 때문이다. 따라서 조선노동당 활동경력 기준으로 33년 이상을 고위직 집권엘리트로서 권력을 행사하던 그들과 그들의 가문/세력을 고려할 때, 이들이 새로운 정치엘리트 충원구조를 창출할 가능성은 적다. 권력집중의 장기 지속성이 평균 30년 이상으로 세대성을 초월할 경우, 이는 이미 구조화되어 그들 내부에서 변화를 추동할 수 있는 ‘네트워크의 통로’ 자체가 폐쇄되었을 확률이 크기 때문이다. 앞서 전망한 네트워크의 중첩성 전망과 유사하게, 기존 ‘네트워크를 지속’하여 현재의 지위와 안녕을 유지/발전시키기 위한 방안을 모색할 것이다. 이 역시 유일지배체제인 북한 정치체제의 연장을 선택하는 것이 된다.

## 2. 2009년 헌법개정과 Post 김정일시대

2009년 북한 집권엘리트와 네트워크 분석을 통해 Post 김정일시대 집권엘리트 구조를 전망하는 데, 중요하게 점검할 사안이 북한의 헌법개정이다. 북한은 2009년 4월 제12기 최고인민회의 제1차 회의를 통해 김정일체제가 대중적으로 공식화된 1998년 이후 11년 만에 헌법을 개정했다. 이번 개정 헌법<sup>44</sup>은 북한체제 운영현실과 권력승계를 포함한 차세대 북한 정치체제를 전망하게 하는 것으로 그 주요 특징은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 주체사상만을 지도적 지침으로 명시한 이전 헌법과 달리 새 헌법은 “주체

<sup>44</sup> 통일부, 『북한 제9차 개정 헌법』 (서울: 통일부, 2009년 9월 28일).

사상, 선군사상을 지도적 지침으로 삼는다(제3조)”고 명시했다. 그리고 종전 헌법 3개 조문에 있던 “공산주의” 단어를 삭제하였다. 국가의 기능을 담은 제8조에서 “국가는 노동자, 농민, 군인, 근로인테리를 비롯한 근로인민의 인권을 존중하고 보호한다”면서 기존 헌법에 없던 ‘군인’과 ‘인권’을 포함시켰다. 한편, 신헌법 제11조에서 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다”는 그대로 유지하였다.

국가의 기능에서 인민의 ‘인권’ 포함은 국제적 공세와 대응을 의식한 조치이고 ‘조선로동당의 영도성’은 전통적 원칙이다. 주목할 점으로는 이전부터 교육법 등에서 드러났던 공산주의 단어를 삭제함으로써 현 집권엘리트들의 특성인 보수적인 ‘독자노선을 가겠다’는 의식을 헌법에서도 분명히 하고, 김정일이 창조했다는 선군사상을 김일성이 세웠다는 주체사상과 나란히 병렬하여 사상적 입지를 동등하게 한 것이다. 이미 북한 집권엘리트들은 2000년대 초부터 맑스(K. Marx)의 공산주의와 노동계급론에 대해 공공연하게 비판하였고, 혁명의 주력군을 군인으로 정의하였다. 이에 대해 2003년 1월 29일 김정일이 ‘조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화’의 일부를 인용하면 다음과 같다.

“한 세기 반전에 맑스가 내놓은 이론과 공식이 오늘의 현실에 맞을 수 없습니다. 사회환경, 계급관계, 노동계급 처지가 크게 달라졌습니다… 과학기술과 정보산업 발전과 함께 노동계급 인테리화, 부르조아 사상 범람으로 노동계급의 계급적 각성이 억제되었습니다… 시대적 환경으로 보나 노동계급의 노동과 사회적 처지, 노동운동의 실태로 보나 오늘의 노동계급을 산업자본주의시대나 프롤레타리아 혁명시기의 노동계급과 결코 같이 볼 수 없습니다… 우리당이 선군정치를 펴면서 노동계급이 아니라 인민군대를 혁명의 주력군으로 내세운 것은 혁명의 주력군 문제, 혁명과 건설에서 군대의 역할문제에 대한 새로운 견해와 관점에서 출발한 것입니다. 혁명의 주력군 문제는 고정불변이 아니라 계급관계의 기초해서만 해결될 수 있습니다.”<sup>45</sup>

둘째, 최고권력자 위상과 임기 관련, ‘최고영도자로서 국방위원장’(제100조)은 ‘최고인민회의 임기(5년)와 같다’(제101조)고 규정하고, 임무 및 권한(제103조) 관련 ‘국가의 전반사업 지도, 국방위원회 사업 직접지도, 국방부문 중요간부 임명/해임, 외교 조약 비준/폐기, 특사권 행사, 나라의 비상사태·전시사태·동원령 선포 등 6개항을 적시했다. 국방위원회는 1998년 헌법에서 ‘국가주권의 최고군사지도기관

<sup>45</sup> 김정일, “선군혁명로선은 우리 시대의 위대한 혁명로선이며 우리 혁명의 백전백승의 기치이다,” 『김정일 선집』 15 (평양: 조선로동당출판사, 2005), pp. 356-359.

이며 전반적 국방관리기관(제100조)이었으나, 새 헌법에서는 ‘국가주권의 최고국방지도기관(제106조)’으로 규정됐다. 권한과 관련, 이전 헌법은 국가의 전반적 무력과 국방건설사업 지도 등 군사관련 사항만 있었지만, 새 헌법은 선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 중요정책 수립, 국방위원장 명령·국방위원회 결정 등 감독 및 대책 수립, 국방위원장 명령·국방위 결정 및 지시에 어긋나는 국가기관의 결정·지시의 폐지 등 국정 전반에 대한 정책 기능을 부여했다.

명목상 대외적으로 국가를 대표하는 최고인민회의 상임위원장(김영남)의 권한은 특별사면권과 ‘중요조약’에 대한 비준·폐기 권한이 국방위원장에게 넘어감에 따라 상당히 위축되었다. 새 헌법의 내용을 보면 당과 군 중심의 집권엘리트 상황을 그대로 반영하고 있다. 앞선 분석 결과에서 나오듯이 김영남은 북한의 주요 정책결정에 영향을 미치는 집권엘리트도 아니기에 그 자체는 큰 의미가 없다. 오히려 현실을 반영한 것이다. 가장 주목할 점은 국방위원회 강화이다. 새 헌법에서 국방위원회가 국가기관의 결정 및 지시 폐지까지 국정 전반에 대한 정책기능을 할 수 있다는 것은, 군의 민간정치 활동 범위와 영향력이 커진다는 것을 의미한다. 이것은 앞선 혁명의 주력군으로 군대와 군인이 법제도적으로 공식화된 점과 함께 Post 김정일시대 부각될 집권엘리트층이 당과 군에 중첩적인 경력을 갖추었거나 군부출신 정치엘리트일 가능성이 높다는 전망을 가능하게 한다.

후계체제<sup>46</sup>와 관련하여 2009년 집권엘리트로 가장 주목되는 인물들은 당·군·정 모두에 권력 집중성을 가지고 김정일과의 높은 근접성을 보이고 있는 당 조직지도부 공안/행정 제1부부장이며 국방위원회 위원 장성택, 당 조직지도부 군사 제1부부장이며 당 중앙군사위원회 위원 리용철, 인민군 총정치국 상무부국장 현철해, 국방위원회 부위원장이며 인민무력부 부장인 김영춘, 국방위원회 위원이며 인민군 총정치국 제1부국장인 김정각이다. 이들의 중장기적 권력전망과 관련하여 세대로 볼 때, 장성택과 김정각이 1946년생 63세 동갑으로 정치권력과 세력결집의 절정기에 있고 다른 이들은 70대 중반인 점을 고려할 필요가 있다.

그리고 이번 헌법개정과 관련하여 주목할 점은 혁명의 주력군을 군인으로 공식화한 것과 국방위원회가 국정 전반에 대한 관리 뿐 아니라 정책 기능을 강화한 것이다. 이것은 후계자로 지목되고 있는 김정은이 군에서 후계자 수업을 받고 있다는 것과도 연계되어 있지만, 본 논문의 초점인 향후 예측되는 엘리트 네트워크

<sup>46</sup> 김정일의 후계체제 관련한 체계적 연구는 이교덕, “김정일의 후계체제와 북한의 진로,” 『안보학술논집』 (국방대 안보문제연구소, 2006), pp. 207-262 참조.

전망과 관련하여, 향후 고위직으로 충원될 정치엘리트나 집권엘리트들이 군인신분을 가지고 군수공업이나 외화벌이 등에서 두각을 나타낸 군 엘리트출신으로, 충성심과 혈통 뿐 아니라 기술과 능력을 갖춘 이들일 가능성이 높다는 점이다.

Post 김정일시대 집권엘리트 전망과 관련해 이론적으로 살펴볼 때, 대개 임명권자 개인의 권한이 아무리 크다고 해도 정치체제가 유지되기 위한 임명 구조는 대개 세 가지 유형으로 구분된다. ‘대표성(representative)에 의한 임명’, ‘신임(confidence)에 의한 임명’, ‘기술성(technical)에 의한 임명’이다. 대개 임명권자나 최고권력자 측근직은 신임, 정당성을 중시하는 제도적 권력기구인 입법부와 정당은 대표성, 그리고 정책행정을 총괄해야 하는 행정부는 기술성이 각각 중요한 임명기준으로 작용한다.<sup>47</sup> 정도에 차이는 있으나, 이 엘리트 이론을 북한의 오랜 간부정책과 2009년 북한 집권엘리트 현실에 기초해서 이후 전개될 Post 김정일시대 집권엘리트 전망에 적용해 볼 때, 대표성·신임·기술성은 모두 고려될 것이고 그 중 신임이 가장 중시될 것이다.

그럼에도 체제운영의 전통성과 합리성을 배제할 수 없기 때문에 이를 고려하여 전망해 보면, 대표성은 전통적인 노·장·청 배합에 따라 조선노동당과 최고인민회의의 고위직 임명에 주요 기준이 될 것이다. 신임은 차기 최고권력자의 측근직에 큰 영향을 미칠 것이며 김정일의 선례에 기초해 볼 때, 조선노동당 내 비서국과 전문부서 및 조선인민군의 총정치국/총참모부/인민무력부 고위직 임명에 주요 기준이 될 것이다. 특히 김정일의 신뢰와 차기 최고권력자의 신뢰 중 차기 최고권력자로 언급되는 김정은의 정치경력과 나이, 그리고 현재 집권엘리트 네트워크로 볼 때 김정일의 신뢰가 더 크게 작용할 것이다. 기술성은 전체적으로 충성경력이 인정된 것을 전제로, 실력과 업적이 중요한 임명기준이 될 것이다.

그리고 대표성이나 신임과 달리 기술성은 3·4세대 젊은 층 정치엘리트들의 임명에 중요한 기준이 될 것이다. 특히 2009년 현재 북한 집권엘리트 내 군부출신 엘리트들이 높은 권력집중성에 비해 비교적 젊다는 점, 개정헌법에서 국방위원회의 국정전반 관리기능이 강화된 점, 후계자로 주목받는 김정은이 군에서 후계자 수업을 받으며 ‘150일전투’와 ‘100일전투’를 진행하고, 군의 인민사업이 일층 강화되고 있는 점 등을 전반적으로 고려 할 때 군이나 군경력을 매개로 한 Post 김정일시대 집권엘리트 충원이 전망된다.

<sup>47</sup> Ben Ross Schneider, *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil* (Pittsburgh: Pittsburgh Univ. Press, 1991), pp. 79-82.

## VI. 결론: 네트워크 변동 가능성과 후계체제

본문에서는 북한의 정치엘리트 중 2009년 현재 김정일의 근접에서 당·군·정 두 곳 이상 겸직하거나 그 경력을 가지고 주요 정책 결정과 집행에 영향력을 행사하며, 후계체제와도 긴밀히 관련된 것으로 추론되는 고위직 정치엘리트들을 ‘집권엘리트’로 개념화하는 것으로부터 출발해, 정치엘리트 이론과 네트워크 분석 방법론에 따라 ‘북한의 집권엘리트와 네트워크’를 분석하고, 이에 기초하여 ‘Post 김정일시대 집권엘리트 구조’를 전망하였다. 구체적으로 첫째, 2009년 김정일의 ‘현지지도’와 ‘연회정치’ 등에 근거한 근접성과 존속, 그리고 북한체제 운영에 핵심 직책, 겸직/이력 상황에 기초해 2009년 북한 집권엘리트 상황을 밝혔다. 둘째, 중첩성과 지속성이라는 분석도구를 활용하여 북한 집권엘리트의 네트워크를 규명했다. 중첩성은 혈연·학연·세대연의 중첩과 당·군·정 겸직 상황에 기초하여, 지속성은 ‘당·군·정’ 권력을 가진 집권엘리트의 임기 및 경력 기간에 기초하여 규명하였다. 그리고 셋째, 북한 집권엘리트의 네트워크에 기초하여 Post 김정일시대 집권엘리트 구조를 전망했고, 마지막으로 2009년 헌법개정과 Post 김정일시대 집권엘리트 구조를 전망하였다.

결론적으로 2009년 북한 집권엘리트 네트워크의 중첩성과 지속성 구조를 통해 Post 김정일시대 집권엘리트 구조를 전망할 때, 현 집권엘리트의 네트워크가 그 내부에서 해체되거나 붕괴될 가능성은 희박하다. 5장 1절에서 밝혔듯이, 현재 북한 집권엘리트의 중첩성과 지속성 높은 네트워크 구조로는 그 내부에서 ‘새로운 충원기회 창출’이 어렵기 때문이며, ‘집권엘리트들과 절대권력자의 권력 집중성’이 공존하고 있기 때문이다. 조선노동당 경력기준 평균 33년 이상을 고위직 집권엘리트로서 권력을 행사하던 그들과 그 폐쇄적 네트워크가 새로운 정치엘리트 충원구조를 창출할 가능성은 적다. 세대성을 초월한 ‘장기 지속적 네트워크 구조’가 순환 회로를 폐쇄시켰을 가능성이 높기 때문이다.

현 집권엘리트 네트워크의 변동이 가능하려면, 첫째, 전쟁을 통한 물리적 정치체제 변동에 의한 것이 아니면, 둘째, 인민봉기 형태의 아래로부터의 집권엘리트 네트워크 파열 계기가 산발적으로라도 지속되거나, 셋째, 인민저항/봉기의 영향을 받은 중간층 정치엘리트 중 물리력을 가진 군부 정치엘리트들의 쿠데타, 넷째, 집권엘리트 내부에 구심으로 작용하는 전통성/영향력있는 인물이 아래로부터의 변화요구의 담론을 선점하고 중간층 정치엘리트의 동요를 세력화하여 체제의 비전을 제시해야 한다.

전쟁을 제외하고 현 집권엘리트 네트워크의 변동 가능성을 고려할 경우, 가장 큰 변수는 아래로부터의 변화<sup>48</sup>와 인민봉기의 수위/빈도이며, 다음으로 이 영향이 중간층 엘리트와 군부 엘리트의 이해 및 네트워크와 연결되는 것이다. 전자의 경우 무질서한 저항이나 인민봉기에 대한 대대적인 군의 진압이 있을 것이고, 사태가 확대될 경우 외부와의 연계 가능성 등을 포함해 상당한 물리적 충돌이 있을 것이다. 후자의 경우에도 수위의 차이는 있겠지만 물리적 충돌은 피할 수 없을 것이다. 또 다르게 상상해 볼 만한 시나리오로 아래로부터의 변화욕구가 증폭되어 현 체제의 지속이 불가능하다고 판단될 경우, 현 집권엘리트 중 중간층 엘리트와 군부 엘리트 네트워크와 연계되어 있는 당·정·군의 실력자로 중간층 간부들의 저항이나 요구를 빠르게 정책 비전으로 제시할 수 있는 집권엘리트와 그 세력들의 네트워크 작동이다.<sup>49</sup>

마지막으로 고민해야 할 점은 차기 후계자로 지목되고 있는 김정은의 정치경력이 너무나 짧다는 점이다. 소위 “만경대 혈통”과 “백두의 혈통”이 공존할 수밖에 없는 북한 집권엘리트의 네트워크 구조를 고려한다고 해도, 또 다르게 고려할 점이 김일성과 김정일을 포함해 북한 집권엘리트 네트워크의 지속이 평균 30년 이상이라는 점이다. 1984년생으로 현 집권엘리트들의 손자뻘이거나 그 보다 어린 세대인 김정은으로의 후계세습은, 북한 집권엘리트 네트워크의 지속성에 비추어 볼 때 향후 여러 문제가 파생될 것으로 예측된다. 오랜 북한 집권엘리트 네트워크의 지속성 구조 때문이다.

현실적으로도 이론적으로 모든 임명권을 가진 권력자(임명권자)는 업무처리 및 의사소통의 원활화를 위해 자신의 경험을 통해 신뢰가 획득된 인물을 임명하고자 한다. 즉, 거래비용(transaction costs)을 줄이기 위해 가능한 한 자신과 강한 결합관계에 있는 사람을 임명하고자 하며, 이것은 혈연·학연·세대연·경력 등과 같은 1차적 관계와 사업/관계 경험이 있는 사람들의 임명/추천으로 나타난다.<sup>50</sup> 북

<sup>48</sup> 이에 대한 최근 연구로, 박영자, “2003년 <종합시장제> 이후 북한의 ‘주변노동’과 ‘노동시장’: 노동일상의 상황과 구조,” 『한국정치학회보』, 제43집 제3호 (서울: 한국정치학회, 2009), pp. 149-171 참조.

<sup>49</sup> 현재 그 만한 세력을 가진 가장 유력한 인물은 장성택이나, 그는 김정일 가계의 일원이며 당·정·군 모두에 중첩적이고 지속적인 권력 네트워크를 갖추고 있다. 따라서 그와 그의 세력에게 현재의 안정적인 지위와 안녕을 건 ‘생사의 도박’, 체제 붕괴직전의 거대한 선택을 해야 하는 상황이 아니라면 쉽게 현실화되기 어려운 시나리오이다.

<sup>50</sup> 그러나 이러한 선호는 정치적 전통성과 체제운영의 효율성 때문에 임명권자의 의지대로 이루어 지지는 못한다. Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: The Free Press, 1985).

한이 “김일성 민족”의 정통성과 정당화를 위해 “백두의 혈통”으로서 김정은을 후계로 절대권력체제를 지속하려 할 때, 그의 권한은 절대적이며 그 또한 자신의 절대권력을 발휘해야 3대 수령으로서 지위를 굳힐 수 있을 것이다. 그런데 그에게 가장 큰 장애는 빈약한 네트워크이다. 여기에 북한 집권엘리트 네트워크 구조와 후계체제의 딜레마가 있다.

그에겐 김정일과 같은 권력투쟁/세력화의 경험이 미약할 뿐더러, 현재 상황론 무엇보다 네트워크를 형성할 시간이 부족하다. 물론 김정일의 절대권력 또한 김일성과 동일하지 않았기 때문에 김정은의 절대권력이 이루어지지 않을 것이라고 단정할 순 없다. 그러나 김정일의 조직화 능력이나 수많은 당·군 경력, 유일사상체제를 세우기 위한 과정 등을 제외하고라도, 최소한 김정일은 1994년 김일성이 사망하기 전까지 30년 동안 김일성과 매일 전화로 사업을 토론했다고 한다.<sup>51</sup> 그럼에도 김정일의 절대권력은 김일성보다 훨씬 약하다는 것이 중론이다.

따라서 김정은이 절대권력을 구축하기 위해 임명권을 행사하려 해도 그의 빈약한 네트워크와 사업경험은 자신의 의지와 무관하게 아버지의 충신들에게 기댈 수밖에 없게 할 것이며, 2009년 현재 북한의 집권엘리트들이 그 축이 될 것이다. 이 경우 ‘상징적인 수령’과 ‘실질적인 집단지도체제’로서 집권엘리트의 권력유지가 가장 유력한 Post 김정일체제가 될 것이다. 현 집권엘리트의 네트워크가 그 내부에서 해체되거나 붕괴될 가능성은 희박하다. 그러므로 2009년 북한의 집권엘리트 네트워크로 볼 때, 가장 유력한 후계체제 양상은 김정일의 후계로 김정은을 준비시키며 카리스마를 구축하는 과정에서, 현 집권엘리트가 실질적인 집단지도체제로 국정을 운영하는 방안일 것이다. 또한 이것이 2009년 현재 북한 집권엘리트의 네트워크가 가장 안정적으로 지속되는 방안이다.

■ 접수: 10월 14일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 23일

<sup>51</sup> 김정일, “당의 두리에 굳게 뭉쳐 새로운승리를 위하여 힘차게싸워 나가자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과한 담화 1995년 1월 1),” 『김정일 선집』 14, p. 1.

## 참고문헌

- 김정일. “선군혁명로선은 우리 시대의 위대한 혁명로선이며 우리 혁명의 백전백승의 기치이다.” 『김정일 선집』. 15. 평양: 조선로동당출판사, 2005.
- \_\_\_\_\_. “공민적 자각을 안고 공화국공민의 본분을 다해나가자.” 『김정일 선집』. 15. 평양: 조선로동당출판사, 2005.
- \_\_\_\_\_. “당의 두리에 굳게 뭉쳐 새로운 승리를 위하여 힘차게 싸워 나가자.” 『김정일 선집』. 14. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- \_\_\_\_\_. “만경대혁명학원은 주체의 혈통을 이어 나갈 핵심골간양성기지이다.” 『김정일 선집』. 14. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 박영자. “2003년 <종합시장제> 이후 북한의 ‘주변노동’과 ‘노동시장’: 노동일상의 상황과 구조.” 『한국정치학회보』. 제43집 제3호. 서울: 한국정치학회, 2009.
- 이교덕. “김정일의 후계체제와 북한의 진로.” 『안보학술논집』. 서울: 국방대 안보문제연구소, 2006.
- 전현준. 『북한 제12기 최고인민회의의 대의원 선거결과 분석』. Online Series co 09-23. 서울: 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『최근 북한 권력엘리트 변동 분석』. 통일정세분석 2008-03. 서울: 통일연구원, 2008.4.
- 전현준·정영태·최수영·이기동. 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망』. 통일연구원 연구총서 08-08. 서울: 통일연구원, 2008.12.
- 정성장. “김정일 시대 북한의 국내정치: 선군정치와 권력엘리트의 변동을 중심으로.” 한국정치학회 연례학술회의 발표논문(2007.12.14).
- 정창현. “북한 지배 엘리트의 구성과 역할.” 『북한의 당·국가기구·군대』. 서울: 한울, 2007.
- 통일부. 『2009 북한의 주요인물』. 서울: 통일부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『북한 제9차 개정 헌법』. 서울: 통일부, 2009.9.28.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트』. 서울: 선인, 2007.
- 황종성. “한국 정치엘리트의 구조 분석.” 『한국정치학회보』. 제30집 제2호. 서울: 한국정치학회, 1998.
- Emirbayer, Mustafa, and Jeff Goodwin. “Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency.” *American Journal of Sociology* 99, No. 6, 1994.
- Granovetter, Mark S. “The Strength of Weak Ties.” *American Journal of Sociology* 78, No. 6, 1973.
- Higley, John, and Michael G. Burton. “The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns.” *American Sociological Review* 54, 1989.
- Hoffmann-Lange, Ursula. “Surveying National Elites in the Federal Republic of Germany.” in Moyser and Wagstaffe (eds). *Research Methods for Elite Studies*. London: Allen & Unwin, 1987.

- Lachmann, Richard. "Class Formation Without Class Struggle: An Elite Conflict Theory of the Transition to Capitalism." *American Sociological Review* 55, 1990.
- Moyser, George, and Margaret Wagstaffe. "Studying Elites: Theoretical and Methodological Issues." in Moyser and Wagstaffe (eds). *Research Methods for Elite Studies*. London: Allen & Unwin, 1987.
- Padgett, John F., and Christopher K. Ansell. "Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434." *American Journal of Sociology* 98, No. 6, 1993.
- Putnam, Robert D. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1976.
- Putnam, Robert with Robert Leonardi and Raffaella Nanefi. *Making Democracy Work. Civic Transitions in Modern Italy*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1993.
- Putnam, Robert. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon, 2000.
- Schneider, Ben Ross. *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh: Pittsburgh Univ. Press, 1991.
- Schuster. Badescu, Gabriel and Eric M. Uslander, eds. *Social Capital and the Transition to Democracy*. London: Routledge, 2003.
- Skvoretz, John and David Willer. "Exclusion and Power: A Test of Four Theories of Power in Exchange Networks." *American Sociological Review* 58, 1993.
- Williamson, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

『연합뉴스』.

『입진강』. 2009년 9월 5호.

통일연구원. 『월간 북한동향』. 제3권 제1호(2009년 1·2월호). 서울: 통일연구원, 2009. 3.

\_\_\_\_\_. 『월간 북한동향』. 제3권 제2호(2009년 3·4월호). 서울: 통일연구원, 2009. 5.

\_\_\_\_\_. 『월간 북한동향』. 제3권 제3호(2009년 5·6월호). 서울: 통일연구원, 2009. 7.

\_\_\_\_\_. 『월간 북한동향』. 제3권 제4호(2009년 7·8월호). 서울: 통일연구원, 2009. 9.

\_\_\_\_\_. 『주간 통일정세』. 9월 1~2주차; 9월 3~4주차.

국가정보원 포털정보검색시스템 <[http://portal.nis.go.kr/app/north/majorperson/view?midArr=&fieldArr=p\\_name&keyWord](http://portal.nis.go.kr/app/north/majorperson/view?midArr=&fieldArr=p_name&keyWord)>.

## Abstract

### **The Centralized Elites of Political Power and Post-Kim Jong-II' Period in North Korea**

*Young- Ja Park*

This article examines the centralized elites of political power, their networks and the prospects of post-Kim Jong-II' period in North Korea. Chapter 2 deals with fundamental notion, theory and methodology: centralized elites of political power, elite theories, and network analyses. Chapter 3 seeks to estimate relations between Kim Jong-II and the centralized elites of political power in 2009. Chapter 4 looks into the network of them. Chapter 5 is outlooks for the centralized elites of political power in post-Kim Jong-II' period. Chapter 6 deals with potentialities of the network changing and scenarios of North Korean regime in post-Kim Jong-II' period with a summary.

**Key Words:** North Korea, Centralized Elites of Political Power, Network Analyses, Post-Kim Jong-II' Period, Succession.

# 북한의 뉴테러리즘과 대응책

김 상 겸\* · 이 대 성\*\*

- I. 서론
- II. 북한의 뉴테러리즘에 대한 이론적 검토
- III. 북한의 뉴테러리즘 가능성에 대한 논의
- IV. 북한의 뉴테러리즘의 유형
- V. 결론
- VI. 북한의 뉴테러리즘에 관한 대응책

## 국문요약

미국의 9·11테러사건 이후에 발생하고 있는 테러리즘은 과거에 비하여 상이한 특징을 보이고 있다. 이 시점에서 한국은 국제 사회에서 한국을 대상으로 한 테러범죄에도 주의를 기울여야 하겠지만 북한에 의한 뉴테러리즘의 발생 가능성에 대한 논의도 필요할 것으로 판단된다. 북한은 한국 전쟁 이후부터 현재까지 적화 통일의 야욕을 달성하기 위하여 지속적으로 무력도발과 테러리즘 전술을 병행하고 있다.

현재 북한은 핵무기를 포함한 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)를 개발하고 있기에 국제 사회의 심각한 난제(難題)로 대두되고 있다. 특히 대량살상무기 중에서 화학·생물무기·방사능물질 및 핵무기(CBRN: chemical, biological, radiological, nuclear)와 사이버 공간을 활용한 뉴테러리즘의 발생 가능성이 있기에 그 우려는 크다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 북한의 뉴테러리즘에 대응하기 위하여 첫째, 외교적 측면에서 핵확산금지조약

(NPT)·핵물질방호협약(CPPNM)·생물무기협약(BWC)·화학무기금지협약(CWC)에 북한이 가입할 수 있도록 하여 국제연합(UN)·아시아태평양경제협력체(APEC)·경제협력개발기구(OECD) 등의 다양한 국제기구들과 유기적인 외교적 공조체제를 유지함과 동시에 한국과 북한이 사이버범죄 방지조약에 조속히 가입하여야 할 것이다. 둘째, 북한이 국내에서 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)를 활용한 뉴테러리즘과 사이버 테러리즘을 자행할 것에 대비하기 위하여 관련된 법률의 재정비를 하여야 할 것이다. 셋째, 북한의 핵·생화학·사이버 테러리즘에 대응하기 위하여 대테러 전문요원을 양성하여야 할 것이다. 그리고 대테러 전문요원을 양성하기 위해서는 장기간에 걸쳐 전문적이고 체계적인 교육을 하여야 할 것이다.

**주제어:** 테러리즘, 무력도발행위, 뉴테러리즘, 국가 지원 테러리즘, 대테러정책

## I. 서론

냉전체제가 종식된 후, 강대국에 의한 전면전 가능성은 현저히 감소되었으나 민족·종교·영토·환경·자원 등의 다양한 분쟁요인들에 의한 지역분쟁 또는 테러리

\* 동국대학교 법과대학 교수  
\*\* 동의대학교 법정대학 조교수(교신저자)

증 가능성은 점진적으로 증가하고 있다. 2001년 9월 11일 미국 뉴욕의 무역센터가 테러리즘 공격으로 붕괴된 이후, 국제 사회는 테러리즘에 대한 직간접적인 위기감과 동시에 대테러 전쟁의 수행을 통하여 새로운 국제 질서를 형성하려는 움직임이 있다. 테러리즘은 “충성 없는 전쟁으로써 전후방이 없는 공격”이라고 할 수 있다. 특히 미국의 9·11, 영국의 7·7 등의 테러리즘은 “뉴테러리즘”이라는 신조어를 탄생시키는 계기가 되었다. 이러한 뉴테러리즘은 “첫째, 요구조건이나 공격주체가 불분명하여 추적의 곤란, 둘째, 전쟁 수준의 무차별 공격으로 인한 피해 확산, 셋째, 그물망 조직으로 인한 무력화의 곤란 넷째, 테러행위의 긴박성으로 인한 대처기간의 부족, 다섯째, 테러행위에 대응할 장비의 부재로 인한 방어의 어려움, 여섯째, 대량 살상무기 사용으로 인한 새로운 대응방식의 필요, 일곱째, 발달한 언론매체를 활용한 공포 확산의 용이 여덟째, 테러리즘의 대형화로 인한 정치적 부담 증대, 아홉째, 중산계층 또는 인텔리의 충원으로 테러리즘의 지능화 또는 전문화” 등의 경향을 보이고 있다.<sup>1</sup> 최근에 한국도 이라크, 아프가니스탄, 예멘 등지에서 민간인 피해의 발생이 증가하고 있는 추세이다. 과거 한국을 대상으로 발생한 테러리즘은 북한에 의한 직접적인 테러행위가 주류를 이루고 있었다. 그러나 1990년대 후반을 기점으로 남북 관계에 화해 분위기가 형성되면서 북한에 의한 직접적인 테러행위가 발생하지 않을 것이라는 인식이 확산되는 추세에 있었다. 그러나 2009년 7월 7일 미국과 한국을 대상으로 동시다발적으로 발생한 ‘DDoS 공격’의 배후로 북한이 지목됨으로써 이러한 기대감도 없어졌고, 북한에 의한 테러리즘 가능성이 조심스럽게 대두되고 있는 상황이다. 이 사건의 직접적 당사자인 북한이 뉴테러리즘의 한 범죄유형인 사이버 테러리즘(cyber-terrorism)을 감행하였다는 직접 증거가 국가정보기관에 의하여 밝혀짐으로써 북한에 의한 뉴테러리즘 가능성은 높다고 할 것이다. 그러나 실질적으로 사이버 테러리즘과 같은 뉴테러리즘의 특성상 직접적 증거를 찾기에 많은 한계가 있지만 이를 검거하기도 매우 어려운 것이 현실이다.<sup>2</sup> 북한은 한국전쟁 이후부터 현재까지 적화 통일의 야욕을 달성하

<sup>1</sup> 국가정보원, 『뉴테러리즘의 특징과 외국의 대테러 강화 동향』 (서울: 국가정보원, 2001), pp. 1-5.

<sup>2</sup> 전통적 사이버 테러리즘(cyber-terrorism)의 특징은 첫째, 범행의 광역성과 익명성 둘째, 범행의 예측가능성에 대한 기대 불가능 셋째, 전후방의 전선의 구분 없는 발생 등이 있고 신종 사이버 테러리즘의 특징은 첫째, 독자적인 공격보다는 동시다발적으로 우회 공격 방법이 증가하고 둘째, 네트워크의 성능 저하 또는 시스템 마비 공격을 감행하며 셋째, 개인적 목적보다는 정치·군사·사회·산업 등의 목적을 달성하기 위한 해커비즘(hackivism)의 경향을 보이고 넷째, 범죄의 기법이 자동화·지능화·대중화, 분산화·대규모화·은닉화 되기에 증거수집 또는 범인의 검거보다는 사전예방의 중요성이 강조되고 있는 상황이다. : 남길현, “사이버테러와 국가안보,” 『국방연구』, 제 45권 제1호 (2002), pp. 168-170.

기 위하여 지속적으로 무력도발과 테러리즘 전술을 사용하였으며, 남북 관계가 경색된 현실을 감안할 때 뉴테러리즘을 감행할 가능성도 배제할 수는 없다. 또한 북한은 2009년을 기점으로 김정일의 아들 ‘김정운’을 권력승계의 대상으로 지목했고 내부적으로 승계 작업을 진행 중에 있다. 또한 경제 상황이 악화되고 있는 현실 속에서 북한은 내부의 관심을 외부로 돌리기 위하여 한국을 대상으로 한 뉴테러리즘을 자행할 가능성이 크다고 볼 수 있다.<sup>3</sup> 이에 본 연구에서는 북한에 의해 발생 가능한 뉴테러리즘의 유형을 분석하고 그에 대한 효과적인 대처방안을 제시하고자 한다.

## II. 북한의 뉴테러리즘에 대한 이론적 검토

### 1. 북한의 뉴테러리즘에 대한 개념

현재 북한에 의해 발생 가능한 뉴테러리즘은 이론적 측면에서 마르크스·레닌의 폭력혁명론, 파농의 폭력론, 마리겔라의 게릴라 전술 등에서 그 연혁을 찾을 수 있다. 북한 뉴테러리즘의 이론적 기원을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 마르크스·레닌(Karl Marx·V. I. Lenin)의 혁명론은 부르주아(bourgeois) 계급을 타도하기 위한 수단으로써 무산 계급이 선택한 수단이 폭력이라는 것을 의미하며, 이는 곧 계급투쟁을 성공적으로 이끌기 위해 폭력이 정당화된다는 것을 의미한다. 우선 마르크스(Karl Marx)는 그의 저서 『자본론』을 통하여 “폭력이란 새로운 사회의 가능성을 잉태하고 있는 낡은 사회에 있어서 산파매개체이며, 하나의 경제적 활력”이라고 정의하고 있다. 또한 정치 폭력의 필요성에 대하여서는 “낡은 사회에서의 피비린내 나는 고통과 새로운 사회의 탄생에 있어서 극심한 진통을 줄일 수 있는 유일한 방법이 공산주의의 혁명적인 테러리즘”이라고 주장하면서 테러리즘의 중요성을 강조하였다. 전통주의적 공산주의 혁명 전략을 체계적으로 발전시킨 레닌(V. I. Lenin)은 공산주의 혁명의 조건인 혁명적 상황을 “주관적 조건”과 “객관적 조건”으로 구분하면서 주관적 조건은 인위적으로 창출될 수 있으나 객관적 조건은 인위적으로 창출될 수 없는 정치·경제·사회적 결과들의 산물이라고 보았다. 레닌은 폭력투쟁과 정치투쟁의 연계성을 강조하면서도 폭력투쟁의

<sup>3</sup> 최진태, “미래 북한의 대남 테러 양상 전망,” 『2009년 국가위기관리학회 창립기념 학술회의』, (2009), p. 1.

중요성을 더 중요시 하였다. 또한 객관적 조건의 가속화를 위해 폭력적 수단의 배양과 사용이 필수적인 혁명 전략이라고 강조하였다. 궁극적으로 레닌에게 테러리즘의 가치는 순수하게 실용적이며 전술적 차원의 수단으로 프롤레타리아 혁명의 필수적인 일부분으로써 긍정적으로 수용되었다.<sup>4</sup> 이를 통하여 테러리즘(terrorism)은 공산주의 혁명 전력에서 근원적 위치를 차지하고 있으며, 현대 사회에도 다수의 테러범과 테러단체들이 마르크스·레닌주의(Marx·Leninism)에 상당히 많은 영향을 받은 것으로 판단된다.<sup>5</sup> 북한의 정치 이념인 사회주의 노동당 규약은 마르크스·레닌주의를 계승하고 있으며, 이러한 마르크스·레닌주의는 폭력적 방법에 의한 혁명을 목표로 하고 있다.<sup>6</sup> 만약에 북한이 마르크스·레닌주의의 폭력적 방법에 의한 혁명 완성을 거부한다면, 이는 북한 스스로가 마르크스·레닌주의에 근거한 김일성 주체사상을 포기하는 것이기 때문에 북한은 “한반도 공산화”라는 목표를 달성하기 위한 수단의 한 유형으로써 테러리즘을 지속적으로 활용할 것으로 전망된다.

둘째, 파농(Frantz Fanon)의 폭력론은 1945년 독일·이탈리아·일본 등의 국가들이 2차 세계대전에서 패전한 이후에 서구 열강의 식민 지배하에 있던 민족들의 독립 및 해방 운동의 유일한 수단이 폭력이라는 것에 기반을 둔 이론이다. 1961년 파농은 그의 대표적인 저서 『지상의 가엾은 사람들(The Wretched of the Earth)』을 통하여 “식민지 체제에서 기인되는 식민 지배자에 의한 식민 착취자에 대한 억압, 착취, 불평등을 해소하기 위한 수단으로 폭력 사용이 유일한 방법이라고 제시하면서 민족해방이라는 정치 목적 달성을 위한 물리적 폭력 사용의 수용을 정당화·합리화시키는 이론적 배경”을 제공하였다. 파농은 민족해방이 탈식민지화의 당연한 결과로 이해되어야 하며, 폭력만이 식민주의를 제거할 수 있는 유일한 방법이고, 폭력 사용을 통해 식민지의 여러 국가들이 해방될 수 있다고 주장하였다. 또한 이러한 폭력은 단순히 식민통치에서 해방되는 방법일 뿐만 아니라 피압박 민족의 열등감과 절망 그리고 나태를 해소시킬 수 있으며, 두려움을 해소시킴으로써 자존심을 회복할 수 있는 정화의 수단이라는 점을 강조하였다.<sup>7</sup> 이러한 측면에서 북한의 대남한 테러리즘은 북한 인민의 불만 해소와 응집을 위한 수단이 되고

<sup>4</sup> 주수기, “북한 테러이념의 이론적 근원과 현실적 배경,” 『정치정보연구』, 제2권 1호 (1999), pp. 152-155.

<sup>5</sup> Samuel T. Francis, *The Soviet Strategy of Terror* (Washington, D. C.: The Heritage Foundation, 1981), pp. 62-63.

<sup>6</sup> 장수련, “북한 통일전략전술 무엇을 의미하는가,” 『북한』 (1996), p. 46.

<sup>7</sup> 한중광, “북한 테러행위와 대응책,” 『국방연구』, 제28권 제1호 (1985), p. 30.

있는 것으로 분석된다.

셋째, 테러리즘의 현대적 활용을 주장한 또 하나의 학자는 마르쿠제(Herbert Marcuse)이다. 1898년 독일에서 태어난 그는 베를린 대학에서 철학을 전공한 후에 1922년 헤겔의 『존재론』으로 박사학위를 취득하였다. 마르쿠제는 히틀러에 의한 통치에 반대하여 미국으로 건너가 1965년 캘리포니아 주립대학교에서 강의한 이후부터 “신좌익(new left)의 선봉학자로서 세계적으로 논란의 대상”이 되었다. 그는 전통적인 마르크스 이론을 비전통적인 방법으로 방어하면서 마르크스주의를 더욱 발전시키려고 노력하였다. 마르쿠제는 미국 사회의 억압의 본질을 철학적·심리학적으로 분석하였고, 이를 통하여 선진국의 사회 구조와 인간 목표 및 태도에 혁명적 변화가 필요하다고 역설하였다. 마르쿠제는 서방국가들의 고의적인 낭비와 소비의 축진이 엄청난 수요를 창출한 것도 사실이지만, 이로 인하여 국가 또는 개인 간에 빈부의 격차가 심화되었다고 분석하였다. 그는 학생과 지식인을 혁명의 잠재세력으로 보았으며, 이들이 힘없고 소외된 하층민을 혁명에 가담하도록 인도하는 역할을 하여야 한다고 보았다. 이에 학생, 지식인, 하층민 등은 기존 체제를 폭력적 수단을 통하여 혁명을 완성하도록 준동하는 이론을 주장하였다.<sup>8</sup> 마르쿠제의 신좌익론은 한국 대학생들의 반전운동·노동쟁의·빈익빈 부익부 현상 등에 대한 논의에 영향을 주었다. 또한 북한은 통일전략전술을 통하여 한국의 학생운동 또는 시민운동이 폭력적 성향을 갖는데 일조하고 있으며, 이는 곧 한국의 국론 분열에 한 몫을 하고 있는 것으로 분석할 수 있다.

넷째, 마리겔라(Carlos Marighella)는 브라질에서 혁명집단을 직접 지휘하면서 얻은 경험과 지식에 근거한 그의 저서 『게릴라(Minimanual of the Urban Guerrilla)』에서 테러리즘 전술을 구체적으로 제시하고 있다. 마오쩌둥(毛澤東), 체 게바라(Che Guevara), 카스트로(Fidel Castro), 마리겔라(Carlos Marighella)는 테러리즘의 구체적인 행동 지침으로 습격, 점령, 매복, 처형, 납치, 무장 선전, 심리전 등을 강조하고 있다. 그러나 마오쩌둥(毛澤東), 체 게바라(Che Guevara), 카스트로(Fidel Castro)는 농촌 거점 전술을 활용하였고, 마리겔라(Carlos Marighella)는 도시 거점 전술의 활용을 주장하였다. 도시 거점 전술을 통하여 마리겔라는 ① 선전과 이념을 통하여 인민들에게 확신을 주고, ② 전향을 권유하는 것이 아니라 무자비한 극단적 폭력과 급진적 해결을 강조하며, ③ 도시 지역에서 정부·미제국주의자·대토지소유주 등과 같은 적(敵)이 정치적 상황을 군사적 상황으로 전환시키

<sup>8</sup> 최진태, 『테러·테러리스트 & 테러리즘』 (서울: 대영출판사, 1997), pp. 55-56.

도록 혁명 활동을 증가시키고, ④ 이러한 행위는 일반 시민들을 죽이거나 불안하게 하여 두려움과 공포의 확산을 통한 위협을 증가시키는 것이 아니라, 인민에 대해서 독재자가 행하는 폭력에 저항하는 것을 의미한다.<sup>9</sup> 북한은 38도선 이남의 한국 전체를 공산화하기 위한 수단으로 테러리즘 대상지역으로 선정하고 이를 완성하기 위하여 지속적인 게릴라 활동을 획책하고 있다.<sup>10</sup>

위에서는 과거 북한의 전통적 테러리즘과 현재 뉴테러리즘의 이론적 기원으로 검토하였고, 이를 근거로 하여 북한의 뉴테러리즘을 학술적으로 논의하고자 한다.

뉴테러리즘은 미국의 9·11 테러사건 이후에 발생한 신조어이며 이에 대한 다양한 견해가 있다. 이에 본 연구에서는 전통적 테러리즘과 뉴테러리즘을 요구조건, 공격수준, 집단 및 조직, 대응시간, 수단 및 무기, 언론매체의 활용, 사건의 규모를 중심으로 살펴보았다. <표 1>의 비교 분석에 근거하여 북한의 뉴테러리즘을 “북한의 국가지원 테러리즘에 그 공격 수단적 측면이 변화한 것”이라고 정의할 수 있다. 즉, 이는 과거 북한의 국가지원 테러리즘이 “상징적 선전 효과를 기대하기 위하여 칼, 총기류, 폭발물 등과 같은 재래식 전쟁 무기를 이용한 요인암살, 인질 납치, 주요시설 파괴, 항공기 폭파 등과 같은 유형의 테러리즘”이라면, 미국의 9·11 테러리즘 이후에 발생 가능한 북한의 뉴테러리즘은 “북한 국가지원 테러리즘의 공격 수단적 측면이 대량살상무기(WMD) 및 사이버 등과 같은 유형으로 변화된 테러리즘”이라고 정의할 수 있다.

<sup>9</sup> John W. Sloan, “Political Terrorism in Latin America: A Critical Analysis,” In *The Politics of Terrorism*, ed. by Michael Stohl (New York: Marcel Dekker, Inc, 1979) pp. 310-322.

<sup>10</sup> 북한에 의한 게릴라 활동을 살펴보면 첫째, 1947년 8월에 남조선 노동당원에 의한 빨치산 활동 둘째, 1948년부터 1950년 6·25 전쟁 발발 이전까지 10여 차례의 게릴라 침투 사건 셋째, 1968년 1월에 무장공비 31명의 청와대 기습 및 대통령 암살 미수 사건 넷째, 1968년 10월에 올진·삼척 120여명의 무장공비 침투 사건 다섯째, 1996년 9월에 강릉 북한 잠수함 무장간첩 26명 침투 사건, 여섯째, 1998년 6월에 북한 잠수정이 간첩 9명을 침투시키려다 실패한 사건 등과 같이 대남한 무력화를 위한 폭력 수단의 일환으로 게릴라 활동과 테러리즘을 병행하고 있음을 알 수 있다. <<http://www.encyber.com/>> (검색일: 2009.9.27).

<표 1> 뉴테러리즘과 전통적 테러리즘에 대한 비교 분석

구분	뉴테러리즘	전통적 테러리즘
요구조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 요구조건·공격주체가 불명확</li> <li>* 테러범·테러조직 추적의 어려움</li> <li>- 서구 열강·미국에 대한 반감</li> <li>- 종교·문화적 저항과 이질감</li> <li>- 공포·두려움의 확산과 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 뚜렷한 목적의식을 가지고 있으며 설명을 통하여 주체를 밝힘</li> <li>- 탈식민주의와 민족해방</li> <li>- 반자본주의</li> </ul>
공격수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 현대 대량살상무기·항공기 등과 같은 장비를 활용하기에 전쟁수준의 피해 발생</li> <li>* 무차별적인 대량살상이 목표이기에 피해의 확산</li> <li>- 항공기 납치가 1차적 목표</li> <li>- 납치한 항공기를 도구화하여 2차 목표를 타격</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 상징적인 선전효과를 기대할 수 있는 대상의 선정</li> <li>- 요인암살</li> <li>- 인질납치</li> <li>- 항공기·주요시설·기관</li> </ul>
집단 및 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 정보통신기술을 활용하여 세계 전 지역을 Net-Work로 연결하여 조직을 관리</li> <li>* 다양한 국가에 분산된 결사체 조직으로 인터넷 전자메일·대화방을 이용한 조직</li> <li>- 조직 파악과 무력화 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 일정한 거점의 지도자를 통한 피라미드 조직체 운영</li> <li>* 무력에 의한 진압과 소탕 가능</li> </ul>
대응시간	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 수개월·수년간의 준비 기간을 통하여 테러리즘을 준비하지만 폭력행위는 돌발적이고 신속하게 자행되기에 대응시간 부족</li> <li>* 돌발적인 테러 공격과 테러범의 사망 등으로 인하여 테러리즘 대응 실체가 존재하지 않거나 긴박성으로 인하여 대응 실패</li> <li>- 사전예방 이외의 대응방안이 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 공격시간의 협상 또는 공격 후 협상 등으로 인하여 협상이나 현장 소탕 가능</li> </ul>
수단 및 무기	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 공격 수단의 다양화로 인하여 예방과 대응에 한계가 발생</li> <li>- 대량살상무기(WMD) 등을 활용</li> <li>- 미사일 등을 사용</li> <li>- 사이버 공간을 대상으로 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 칼·총기류·폭발물 등과 같은 재래식 무기와 전쟁 무기 사용</li> <li>- 사전예방과 훈련의 가능</li> </ul>
언론매체의 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 테러리즘 현장을 실시간 공개 또는 생중계하여 공포·두려움 확산 효과를 극대화 함</li> <li>* 테러리즘의 수사의 한계 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 대중·언론매체를 테러리즘의 목적이나 협상조건 제시 등의 수단으로 활용</li> </ul>
사건의 규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 국가적 재난으로 발전</li> <li>* 정치·경제적 부담과 파탄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 국지적 해결 가능</li> <li>- 훈련에 의한 진압</li> <li>- 협상팀과 복구요원 활용 가능</li> </ul>

자료: 국가정보원, 『테러정세』 (2002); 강민완, “테러리즘의 효율적 대응에 대한 협력방안,” 『한국경찰학회보』, 제10권 제2호 (2008), pp. 6-7의 내용을 재구성.

## 2. 북한 뉴테러리즘의 추이변화

우리는 북한의 대남한 테러리즘 전략을 평화적 통일전략과 비평화적 통일전략으로 구분하여 설명할 수 있다. 우선 전자는 대남 위장평화공세의 일환으로 1차적으로 한국에 공작원을 남파하여 지하당을 구축하고, 2차적으로 그 지하당이 현지 작전 참모부가 되어 통일전선전술을 구사하며, 3차적으로 한국 국민들을 동원하여 소위 민중봉기를 유도한 후에, 4차적으로 공산당이 정권을 장악함으로써, 5차적으로 자연스럽게 북한의 사회주의 체제에 흡수 통일시키게 하는 것을 의미한다. 후자는 전통적 방법에 의한 테러리즘과 무력도발을 이용하여 한국 내에 혼란과 긴장을 가중시키거나 또는 이를 통하여 한국의 국제적 신인도를 하락시킴으로써 국제 사회에서 정치·외교적으로 고립시키는 것이다. 현재 북한에 의한 테러리즘 위협이 2000년대를 기점으로 잠시 중단된 것처럼 보이고 있으나 이는 북한의 위장평화공세로 보는 것이 타당하다고 판단된다. 왜냐하면 북한은 1960년대 이후부터 1990년대 후반까지 평균 6~7년을 주기로 위장평화공세와 테러리즘 및 대남 무력도발행위를 병행하고 있기 때문이다. 특히 북한은 2000년 남북 정상에 의한 6·15 공동 선언 직후에도 군부대에 전투 의지를 확인하는 지시를 하달함으로써 그들의 대남 무력도발 및 테러리즘 의지가 정책의 변화에 상관없이 이용될 수 있음을 시사해 주었다. 이러한 북한의 국가지원 테러리즘이 본격화된 시기는 “김일성에 의한 1961년 9월의 제4차 노동당대회 결의서, 1964년 2월의 노동당 제4기 8차 전원 회의의 지시, 1965년 노동당 창설 20주년의 축하, 1966년 제4기 14차 전원 회의” 등을 그 기점으로 보고 있다.<sup>11</sup> 이에 북한에 의한 대남 위장평화공세와 테러리즘 및 무력도발을 비교하여 분석해보면 다음과 같다.<sup>12</sup>

첫째, 혁명추구기 북한의 위장평화공세는 “남북연방제통일방안, 남북통일문제 협상, 남북평화문제 조정을 위한 유관국회의소집”과 같은 평화통일방안을 제의하였다. 이에 반하여 “경주호 납북기도, 반정부·반미 공작간첩사건, 청와대 기습, 푸에블로(Pueblo)호 납북, 울진·삼척 무장공비 침투사건”과 같은 군사력을 동원한 국지도발을 자행하였다.

둘째, 양면전술기 북한의 위장평화공세는 “남북평화통일 8개방안, 7·4 공동성명발표, 남북적십자 조절위원회 회담, 대미평화협상, 정치협상, 남북군사당국자회

<sup>11</sup> 이현경, “북한의 테러동향과 미국의 대테러 대북전략,” 『북한연구학회보』, 제7권 제1호 (2003), p. 67.

<sup>12</sup> 조영갑, “북한의 테러전과 심리전략,” 『군사논단』, 제17호 (1999), pp. 98-101.

의”와 같은 남북회담 또는 대미협상을 제의하였다. 반면에 “KAL 항공기 납북미수, 한국 침투용 지하갱도 작업지시, 대통령저격, 1사단 무장공비침투, 판문점 도끼 만행, 지하갱도 3개 구축”과 같은 한국 침투용 지하갱도와 대남 또는 대미 테러리즘을 감행하기도 하였다.

셋째, 대화추구기 북한의 위장평화공세는 “고려민주연방공화국 창립방안, 남·북·미 3자회담, 수해물자지원, 남북국회회담, 남북부총리회담, 남북고위급정치·군사회담”과 같은 고려연방제 및 고위급회담을 제의하였다. 이 반면에 “미얀마 아웅산 폭파, 다대포 간첩 침투, 대구 무장간첩 침투, 김포 공항 폭파, KAL 858항공기 폭파”와 같은 무장간첩 침투 및 테러리즘을 자행하였다.

넷째, 방어추구기 북한의 위장평화공세는 “남북기본합의서채택, 남북화해 및 불가침 선언, 한반도 비핵화 공동선언, 남북고위급회담진행, 미·북 제네바핵합의, 미·북 미사일회담, 나진·선봉지역 투자 설명회”와 같은 남북회담 또는 대미협상을 제의하였다. 이 반면에 “고정간첩 김낙중 외 1명 침투 후 복귀, 3사단 무장간첩 침투, 정전체제의 유명무실화 행동, MDL월경 5회 및 NLL월선 10회, 1사단 무장 북한군 침투, 부여 무장공비 침투, 강릉 잠수함 침투”와 같은 전쟁 위협 또는 테러리즘을 자행하였다.<sup>13</sup>

다섯째, 실리추구기 북한의 대남 위장평화공세로는 “6·15 공동선언, 남북장관급회담, 금강산개발, 개성공단개발” 등이 있다. 이 반면에 “반잠수정 침투, 서해교전, 중장거리 미사일 개발, 핵개발, 일심회 간첩단 사건” 등을 자행하였다.<sup>14</sup> 위의 내용을 살펴보면 북한은 위장평화공세를 테러리즘 및 무력도발행위를 은폐하기 위한 수단으로 활용하였고, 만약에 발각되었을 경우에는 이를 긴장 완화의 수단으로 활용하였다.

여섯째, 이러한 결과를 분석해보면 북한은 위에서 언급한 바와 같이 전통적

<sup>13</sup> 북한의 대남 테러리즘을 제1기 정권수립기는 1945년 8월 15일부터 1950년 6월 24일까지, 제2기 전후회복기는 1950년 6월 25일부터 1960년 4월 19일까지, 제3기 혁명추구기는 1960년 4월 20일부터 1970년 8월 15일까지, 제4기 양면전술기는 1970년 8월 16일부터 1980년 12월까지, 제5기 대화추구기는 1981년부터 1990년까지, 제6기 방어추구기는 1991년부터 현재까지로 구분하였다. 이러한 측면에서 북한의 김일성에 의한 대남 테러리즘 의지를 천명한 시기는 제3기 혁명추구기로 볼 수 있다.; 노호래·이대성, “북한에 의한 테러유형과 대응방안,” 『통일정책연구』, 제13권 1호 (2004), pp. 138-145; 그러나 본 연구에서는 제6기 방어추구기를 1991년부터 1996년까지로 범위를 제한하여, 1997년부터 현재까지를 제7기 실리추구기로 재분류하고자 한다.

<sup>14</sup> 1997년부터 현재까지를 ‘실리추구기’라고 분류한 것은 북한 김정일 체제의 불안정성, 공산주의 경제체제의 붕괴, 홍수 및 가뭄으로 인한 기근, 미국의 대북 제재 조치 등의 위기 상황을 극복하기 위하여 미사일·핵 등을 개발하였고, 이를 통하여 미국 및 동북아 국가들과 협상을 통하여 북한이 추구하고자 한 정치·경제·외교 등의 이익을 추구하고자 하였기 때문이다.

테러리즘을 재개할 가능성도 있지만, 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)와 사이버 테러리즘(cyber-terrorism)을 통한 뉴테러리즘의 가능성도 배제할 수 없다. 왜냐하면 북한은 현재 핵무기 개발을 통하여 일정량의 농축우라늄을 비축하였으며, 생화학무기도 다량으로 생산 및 보유하고 있는 것으로 분석되고 있다. 또한 북한은 2000년 이후 IT 산업을 집중적으로 육성해 최근에 상당한 성과를 거두었고 이를 통하여 사이버 테러리즘을 감행할 가능성이 있다고 판단된다. 무엇보다도 북한은 전통적으로 특수전 부대 특수공작원을 해외로 파견하여 테러리즘 교관으로 활동하게 하거나 또는 한국을 대상으로 한 테러리즘에 직접 참여하게 하였기에 이들을 통한 원자력 발전소 등과 같은 국가중요시설을 대상으로 한 뉴테러리즘을 자행할 가능성도 있다고 본다.

### 3. 북한 뉴테러리즘의 특징

북한은 6·25 전쟁 이후에 적화 통일의 야욕을 달성하기 위하여 한국을 대상으로 지속적인 테러리즘을 자행하고 있다. 북한의 테러리즘은 국제 사회에서 발생하고 있는 테러리즘과는 상이한 차이점을 보이고 있다. 이를 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 북한의 테러범죄는 국가지원 테러리즘으로 분류할 수 있다. 이는 북한의 테러리즘은 국가가 직접 지원하는 형태를 보이고 있기에 “국가지원 테러리즘”이라는 신조어를 탄생시키기도 하였다. 북한은 국가가 정책적으로 특수 공작원을 양성하고 이들로 하여금 임무를 수행하도록 하고 있다.<sup>15</sup>

둘째, 북한은 국제혁명 역량을 강화하기 위하여 해외에 특수 공작원을 수출하는 것이다. 북한은 1960년대 후반부터 무력 적화 통일 전략의 한 유형으로 국제적 역량을 확대하기 위하여 세계 36개국 56개 테러조직 및 제3세계 반정부 단체들을 지원하였다. 특히 1966년부터 북한은 중남미·아프리카 등 35개국에 테러범 훈련단과 고문단을 파견하여 게릴라전 및 테러리즘 훈련을 실시하였고, 1994년 9월까지 해외에 파견한 북한의 훈련·고문단으로부터 교육받은 테러범의 수는 5,000~8,000명으로 밝혀졌다. 또한 북한은 1969년부터 북한 내에 훈련소를 설치하여 사회주의 및 제3세계 국가의 특수요원, 반정부 게릴라, 국제 테러단체 등에 소속된 테러범을 입북시켜 교육·훈련을 지속적으로 하였으며, 1966년 베네수엘라 민족해방무장군(FAIN)과 1971년 4월 스리랑카 인민해방전선(JVP) 등 22개국 테러단체

<sup>15</sup> 최운수, “북한의 대남한 테러리즘의 정책적 배경 및 특성에 관한 고찰,” 『한국공안행정학회』, 창간호 (1991), pp. 126-137.

에 무기와 자금을 지원하였다.

셋째, 북한 테러리즘의 직접적인 대상은 한국이다. 북한의 궁극적인 목표는 한국의 정치·경제·사회 등의 혼란을 조장함과 동시에 이를 통하여 한국의 국력 소진과 미국과의 여론 악화 등을 이용하여 미국의 한국에 대한 지원 억제와 주한 미군 철수를 하고자 한다.<sup>16</sup>

넷째, 북한의 모든 권력은 노동당과 군의 최고위층 소수에게 집중되어 있다. 이러한 권력은 김정일을 정점으로 하는 수직적 위계질서 하에서 철저하게 지켜지고 있다. 이와 같이 북한의 대남한 테러리즘은 북한의 모든 권력이 노동당과 군의 최고위층 소수에게 집중되어 있고 모든 자원도 집권층에 의해 자유롭게 동원될 수 있다. 또한 북한의 대남한 테러리즘 정책결정은 관료부처 내에서 극비리에 수행되고 있기에, 북한의 다른 기관이나 부서는 이 과정에서 완전히 배제되는 경향을 보이고 있다.<sup>17</sup> 이는 북한의 대남한 테러리즘에 대한 정책결정이 내부와 외부의 장애로부터 영향을 받지 않고 독자적으로 수행될 수 있다는 것을 의미한다.

### Ⅲ. 북한의 뉴테러리즘 가능성에 대한 논의

북한은 극심한 식량난과 경제난에도 불구하고 군사 제일주의 노선을 통하여 지속적으로 국방력을 강화하고 있으며, 이는 궁극적으로 북한이 대남 적화 통일 야욕을 달성하기 위한 수단으로 분석하고 있다. 그러나 이러한 국방력 강화도 문제이지만, 이보다 더 심각하게 고려하여야 할 것은 북한이 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 보유에 주력하는 것이다. 왜냐하면 이와 같은 대량살상무기가 테러리즘에 이용될 경우에 발생하게 되는 피해는 그 상상을 초월하기 때문이다.

#### 1. 핵-테러리즘의 가능성과 그 피해

북한에 의해 발생 가능한 뉴테러리즘의 유형은 핵-테러리즘의 가능성이다. 북한은 6·25 전쟁 당시 미국의 핵공격 위협에 직접적으로 노출되었으며, 이로

<sup>16</sup> 박갑동, “오사마 빈라덴은 북한의 테러교관이 훈련시켰다,” 『한국논단』 (2002), pp. 54-68; 김태준, “북한의 테러와 테러리즘,” 『국방연구』, 제45권 제1호 (2002), pp. 211-212.

<sup>17</sup> 최윤수, “북한의 대남한 테러리즘에 관한 연구: 테러리즘의 원인이론을 중심으로,” 『한국공안행정학회보』, 제3호 (1994), pp. 93-102.

인하여 1950년대 후반부터 군사적 목적을 위하여 핵개발에 착수했다. 이를 실질적으로 실천한 것은 1960년대 영변에 핵개발을 위한 대규모 단지를 조성하고 또한 구소련에서 연구용 원자로, 가동연료, 핵관련 전문가 양성 등의 단계를 통하여 핵관련 기술을 축적하기 시작했다.<sup>18</sup> 북한은 1970년대에는 연료의 정련, 변환, 가공기술을 집중 연구하여 자체기술로 연구용 원자로의 출력 확장에 성공하였다. 1980년대에는 핵개발 체계를 완성하고 영변에 대규모 재처리 시설의 건설에 착수하였다. 1990년대에는 핵실험의 전단계인 완제품 고풍 장치에 대한 실험을 실시한 것으로 보인다.<sup>19</sup> 최근에 와서는 2006년 미국의 과학국제안보연구소(ISIS)는 북한이 46~64kg의 플루토늄을 확보한 것으로 추정하였으며, 2008년 8월 북핵 6자회담 의장국인 중국에 제출한 핵 신고서에서 30.9kg의 플루토늄을 추출하였다고 보고하였으나 축소 보고하였을 가능성이 제기되기도 하였다.

국방부는 북한이 3차례의 재처리 작업을 통하여 40여kg의 플루토늄을 확보한 것으로 추정하고 있다.<sup>20</sup> 이에 북한의 “핵능력”에 대한 평가는 한·미 정보당국과 각 국가의 핵 전문가에 따라 견해가 상이하지만, 북한이 40~50kg 정도의 플루토늄을 추출하였으며 이를 바탕으로 핵무기 6~8개 정도를 생산할 수 있을 것이라는 견해는 일치하고 있다.<sup>21</sup> 특히 미국의 9·11 이후, 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency)는 2001년 10월 29일부터 11월 2일까지 핵-테러리즘의 발생 가능성과 그 대책 방안의 논의를 위한 특별회의를 개최하였다. 여기서 IAEA 사무총장인 모하메드 엘 바라데이(Mohamed El Baradei)는 “테러범들이 자신들의 사악한 목적을 달성하기 위해 목숨도 기꺼이 희생할 수 있다는 의도를 보여줌으로써 대테러(counter-terrorism) 활동의 새로운 장이 열렸다”고 말하면서 핵-테러리즘에 대한 우려와 발생 가능성을 언급하였다. 핵-테러리즘은 핵무기 공격, 원자력 시설에 대한 공격, 방사능 물질 밀반입<sup>22</sup> 등과 같은 재래식 방법을 활용할 것이다.<sup>23</sup> 이러한 측면에서 북한은 1차적으로 핵

<sup>18</sup> 함형필, “북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰,” 『국방정책연구』, 제25권 제2호 (2009), pp. 97-102.

<sup>19</sup> 국방부, 『국방백서 2000』 (서울: 국방부, 2001), p. 44; 국방부, 『대량살상무기(WMD) 문답백과』 (서울: 국방부, 2001), p. 93.

<sup>20</sup> 국방부, 『국방백서 2008』 (서울: 국방부, 2009), pp. 28-29.

<sup>21</sup> <<http://www.mediagon.or.kr/jsp/search/popup/newsvievwpopup/>> (검색일: 2009.9.29).

<sup>22</sup> 2001년부터 2006년까지 구소련 지역에서 적발된 핵·화학·세균무기 관련 불법거래 건수는 총 183건 발생하였다; 전성훈, 『확산방지구상(PSD)과 한국의 대응』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 15.

<sup>23</sup> 신경섭, “테러리즘에 대한 국제법적 규제에 관한 연구” (경희대학교대학원 박사학위논문, 2002),

확산금지조약(NPT: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)에 1985년 12월 12일에 가입하였다가, 2차적으로 1993년 3월 12일 탈퇴를 선언하였고, 미국과 북한의 합의로 탈퇴를 보류하였으나, 최종적으로 2003년 1월 10일 핵확산금지조약을 완전히 탈퇴하였다.<sup>24</sup> 이로써 북한은 핵확산금지조약에 가입한 187개 국가 중에 최초로 핵확산금지조약에서 탈퇴하였으며, 국제원자력기구의 감시를 벗어난 현실을 감안한다면 핵물질 또는 핵관련시설에 대한 테러리즘 가능성이 높다고 판단된다.

특히 한국은 현재에 고리 원자력본부의 4기, 영광 원자력본부의 6기, 울진 원자력본부의 6기, 월성 원자력본부의 4기를 포함해 총 20기의 원자로를 가동 중에 있다. 또한 건설 중인 원자력발전소는 신고리 원전 1·2호기, 신월성 1·2호기, 신고리 3·4호기, 신울진 1·2호기로 총 8호기가 있다.<sup>25</sup> 원자력 발전소에 의한 자원은 우리에게 친환경 에너지로써 인간의 삶을 윤택하게 하는 고마운 자원이다. 그러나 원자력 발전소를 대상으로 하여 인위적으로 방사능을 누출하는 사태가 발생한다면 그 폐해는 엄청날 것이다. 이와 같은 현실 속에서 우리는 북한 특수 공작원에 의한 한국 원자력 발전소의 방사능 누출을 노린 핵-테러리즘 가능성이 있다고 판단된다.

현재까지 핵-테러리즘에 의해 직접적인 피해가 발생한 사례는 공식적으로 보고된 바는 없다. 그러나 핵-테러리즘에 대한 위협과 발생 가능성에 대한 논의는 지속적으로 제기되고 있는 상황이므로 핵-테러리즘이 발생할 경우와 유사한 피해 사례를 살펴볼 필요성이 있다. 핵 또는 방사능 물질의 누출로 인한 대표적인 피해 사례로는 1986년 4월 26일 구소련 우크라이나 지역의 체르노빌 원자력 발전소 방사능 누출 사고가 있다. 이 사고로 인하여 구소련 사고 처리 종사자 86만 명 중에서 5만 5천명이 이미 사망하였으며, 우크라이나와 그 인근 지역에서 방사능에 노출된 3백 4십 2만 7천 명 중에서 86.9%가 병이 걸린 상태라고 보고되고 있다. 특히 1990년 9월 생물학적 또는 방사선 의학적 관점의 국제회의에 참석한 소련 과학자 보고에 의하면 체르노빌 원자력 발전소로부터 10km 구역에서 방사능 강하물의 레벨은  $4.81\text{GBq}/\text{m}^2$ 이며, 대량의 방사능으로 인하여 고사해 적갈색으로 보이는 나무와 숲은 세계에서 가장 오염된 지역 중의 하나가 되고 있다고 한다. 또한 이 지역들과 인근 지역들은 현재까지 생태계가 복원

pp. 46-48.

<sup>24</sup> 『조선일보』, 2009년 10월 5일.

<sup>25</sup> <<http://www.khnp.co.kr/nuclear/020100/jsp/02010000>> (검색일: 2009.9.29).

되지 않고 있다.<sup>26</sup> 이와 같은 현실을 감안하여 한국은 북한의 직접적인 핵 공격에도 대비하여야 하겠지만, 한국 내에 가동 중인 고리 원자력본부의 4기, 영광 원자력본부의 6기, 울진 원자력본부의 6기, 월성 원자력본부의 4기를 포함한 총 20기의 원자로에 대한 북한 공작원에 의한 테러리즘 피해에도 대비하여 그 피해 규모를 예측하고 이에 대한 실질적이고 체계적인 대응방안을 모색하여야 할 것이다.

## 2. 생화학 테러리즘의 가능성과 그 피해

생화학 무기는 저비용 고효율의 매혹적인 수단이기에 테러범 또는 테러단체들은 이러한 무기 사용을 선호한다. 생화학무기는 그 공격 대상과 목표가 무엇이든 지 그 피해는 상상을 초월한다. 만약에 생화학무기가 사용된다면 그 피해 대상은 사람, 각종 동물과 식물, 그리고 자연환경에도 심각한 파괴를 가져 올 것이다. 우선 탄저균과 같은 생물무기는 도심 1평방킬로미터를 파괴하는데 비행기의 폭격은 2,000달러가 필요하고, 핵무기 800달러, 화학무기 600달러, 생물무기 1달러라고 한다.

북한은 1980년대에 세균 배양 실험에 성공하여 1980년대 말부터 생체 실험까지 완성한 것으로 분석되고 있다.<sup>27</sup> 미국 국무부 차관 존 볼튼(John R. Bolton)은 제네바에서 개최된 생물무기협약 제5차 평가회의 기조연설에서 “북한은 세균전 무기를 지속적으로 개발 및 생산하고 있으며 군사적인 목적으로 사용할 수 있는 생물무기의 대량생산 능력을 갖고 있다”고 경고하고 있다.<sup>28</sup> 북한은 1961년 김일성의 화학전 선언에 따라 연구 및 생산시설을 통한 화학무기 개발을 시작하였으며 1980년대부터 “독가스 및 세균무기를 생산하여 전투에 사용하는 것이 효과적”이라는 김일성 교시에 따라 화학무기 개발에 주력하여 화학무기 대량 생산 능력을 보유하고 있다. 화학무기의 경우 신경성, 수포성, 혈액성, 구토 및 최루성가스 등 약 2,500~5,000톤을 보유하고 있는 것으로 추정되고 있으며, 또한 8개의 생산시설과 6개소의 저장시설에 분산 저장되고 있는 것으로 분석하고 있다.<sup>29</sup> 이처럼 북한은 생화학무기를 제조할 수 있는 충분한 능력을 갖추고 있

<sup>26</sup> <<http://www.wikipedia.org/wiki/>> (검색일: 2009.10.1).

<sup>27</sup> 서원석, “테러리즘과 북한의 테러전력,” 『국방저널』, 제336호 (2001), p. 53.

<sup>28</sup> 김태준, “북한의 테러와 테러리즘,” pp. 203-204.

<sup>29</sup> 오테곤, “뉴테러리즘 시대 북한 테러리즘에 관한 공법적 검토,” 『법학연구』, 제21집 (2006), p. 386.

으며, 또한 이를 이용하여 한국에 막대한 피해는 물론 주한미군의 인명과 재산에도 치명적인 피해를 줄 수 있다. 이러한 가능성 때문에 미국은 미국 시민인 주한미군의 안전을 이유로 주한미군 철수에 대한 공감대가 형성될 경우에는 언제든지 철수시킬 가능성이 있다. 이와 같이 북한은 간접적인 방법으로 배후에서 테러리즘을 지원 및 조정하여 미군이나 미국의 시설물에 대한 위협을 할 수 있다. 이러한 생화학 테러리즘은 직접적인 증거를 찾는데 한계가 있으며 또한 국제적 책임과 비난으로부터 제한적으로 자유로워 이를 활용할 가능성이 더욱 크다고 할 것이다.

특히 미국의 9·11 테러 사태에서 탄저균을 이용한 생화학 테러리즘이 발생함으로써 국제 사회는 큰 충격을 받았다. 뉴욕, 워싱턴 DC 등에 우편으로 배달된 봉투 속의 흰색 가루에 노출된 사람 중에서 최소 16명이 감염되었으며 이 중에서 5명이 사망하였다. 그리고 우편물로 전달된 탄저균 봉투를 열어서 오염되었던 워싱턴 DC의 상원 건물을 소독하는데 1달 동안 2,300만 달러의 비용이 소비되었다.<sup>30</sup> 미국의 버락 오바마(Barack Hussein Obama) 대통령 당선자의 취임식을 앞두고 세계 각국의 미국 대사관에 백색가루가 든 우편물이 연속적으로 배달되어 미국무부를 긴장하게 하였다. 이러한 상황에서 2008년 12월 8일부터 독일 베를린, 벨기에 브뤼셀 등의 18개국 미국 대사관에는 텍사스주 소인이 찍힌 백색가루 편지가 배달되었으며, 체코 프라하와 일본 도쿄의 미국 대사관에 배달된 편지에는 독성물질이 검출된 것으로 보도되었다. 또한 2008년 12월 24일 한국의 미국대사관에도 백색가루가 든 우편물이 발견되었다. 경찰과 소방당국에 의한 사건의 경위를 살펴보면 서울 종로구 세종로 주한 미국 대사관측이 2008년 12월 24일 오전 9시 44분 X-Ray 우편물 검색대에서 백색가루가 든 국제우편물을 발견하였고, 문제의 우편물은 미국 텍사스주 소인이며, 보낸 사람은 제리 마틴(Jerry Martin)이고 수신인은 미국 대사관이라고만 기재되었다고 밝히고 있다. 미국 대사관은 최초로 청와대를 경비하는 수도방위사령부 측에 제독(除毒) 부대를 보내달라고 요청하였으나, 현장에는 종로소방서 소속하의 화생방차 1대와 구급차 1대 등 차량 4대와 대원 21명이 출동한 것으로 보고되었다. 화학 약품 처리 전문요원 2명은 오전 11시40분경에 산소마스크와 흰색 안전장비를 착용하고 별관으로 진입하여 흰색 가루를 수거하였다. 백색가루는 대략 15~20g 정도의 분량이었으며 현장 소방관들이 유해물질 탐지 키트를 사용해 약식검사를 한

<sup>30</sup> <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2002092501011938083006>> (검색일: 2009.10.2).

결과는 무해(無害)한 것으로 밝혀졌다. 그러나 소방서 관계자는 정확한 성분 조사를 위해 백색가루를 밀봉 처리하여 서울시 보건환경연구원에 보냈고, 이를 분석한 서울시 보건환경연구원은 탄저균 등 6종의 생물학 세균 검사를 하였으며, 세균은 검출되지 않은 것으로 나타났다. 미국질병통제센터(CDC: Centers for Disease Control and Prevention)에 의하면 리신은 가루나 분무·환약 형태로 제조되고 인체에 들어가면 세포가 필요로 하는 단백질 생성을 방해하여 심하면 사망에 이르게 할 수 있다고 지적하였다. 또한 미국에서는 지난 2003년 11월 백악관에 소량의 리신이 포함된 편지가 발견되는 등 2001년 이후 수차례 리신 가루가 든 편지가 발견되었다.<sup>31</sup> 그리고 미국질병예방센터(CDC: Centers for Disease Control and Prevention)는 겨자탄에서 파라티온(parathion)에 이르기까지 20여 종류의 화학물질을 테러범들이 공격무기로 사용할 수 있다고 경고하고 있다.

화학무기 테러리즘의 위력은 1995년 일본의 신흥 종교단체인 옴진리교에 의해 입증되었다. 1995년 3월 20일 일본 도쿄 지하철의 출근시간대에 옴진리교 신도들이 신경가스인 사린(sarin)가스를 방출하여 수천 명이 병원으로 후송되었으며 12명이 사망하였다.<sup>32</sup> 이를 통하여 우리는 북한에 의한 생화학 테러리즘이 발생할 경우에 대비한 논의가 필요하다고 판단되며, 실질적으로 2008년 생화학 테러리즘에 대하여 한국이 무방비로 노출되어 있다는 지적이 제기되기도 하였다. 2008년 10월 14일 국회 보건복지가족위원회에서 민주당 전해숙 의원은 질병관리본부가 공개한 「생물테러 의약품·보호 장비 비축현황 및 향후계획」의 자료를 통하여 탄저균과 같은 생물무기를 활용한 테러리즘에 대비한 치료제가 7만명이 7일간 사용할 수 있는 치료제가 비축되어 있다고 밝혔다. 그리고 생화학 테러리즘과 관련하여 국가기관이 향후 50만명의 치료제를 추가 생산 및 비축할 것이라고 밝히고 있지만 이것으로는 부족하다고 언급하고 있다. 또한 전의원은 한국 내에서 탄저균 테러리즘 등이 발생할 경우에 대비하여 어느 정도 범위의 치료제를 비축하고 있어야 하는지에 대한 정확한 내용을 파악하지 못하고 있다고 지적하였다. 무엇보다도 예방접종만이 유일한 해법인 천연두 백신도 5,000만명 기준에 많이 부족한 450만명분만이 비축되어 있다고 언급하였다. 이는 국내 인구의 9%

<sup>31</sup> <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2008/12/25/2008122500902.htm/1](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2008/12/25/2008122500902.htm/1)> (검색일: 2009.10.2).

<sup>32</sup> <[http://weekly.donga.com/docs/magazine/weekly/2005/01/03/200501030500029/200501030500029\\_1.html/](http://weekly.donga.com/docs/magazine/weekly/2005/01/03/200501030500029/200501030500029_1.html/)> (검색일: 2009.10.2).

분에 불과하고 미국, 일본, 프랑스와 같은 국가들의 인구 대비 70~100% 보유와 비교하여도 큰 차이를 보인다고 밝히고 있다.<sup>33</sup>

### 3. 사이버 테러리즘의 가능성과 그 피해

북한의 김정일은 인터넷을 국가보안법을 무력화할 수 있는 특별한 공간이라고 강조하면서 한국의 인터넷을 적극 활용하라는 교시를 내렸다. 이에 북한은 최고 권력기관인 노동당과 국방위원회 등에서 국가차원의 사이버전을 수행할 수 있는 역량을 갖추고 있다. 북한은 사이버전에 대비하여 500~600명 규모의 사이버 테러리즘 전문 인력을 보유하고 있으며, 이들은 컴퓨터망 해킹 및 지휘통신체계 무력화 임무를 수행하고 있다. 그리고 이들은 미국·일본·한국 등의 민·관·군의 전산망에 피해를 입힐 수 있는 수준이다. 특히 북한의 사이버 테러범들을 국가 차원에서 전문적인 교육기관에서 양성되고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.<sup>34</sup> 북한은 사이버 테러리즘 교육기관으로 1981년 김일성의 지시로 설립된 미림대학이 있으며, 이 대학은 1986년 이후에 평양 자동화 대학으로 개칭되면서 구소련 국방부의 지원을 받았다. 1990년대 초기에 김일 군사 대학으로 또 다시 개칭된 후에 매년 100여명의 사이버전 전문가를 양성하고 있다. 현재의 김일 군사대학은 북한의 컴퓨터 관련 대학 중에서 가장 수준이 높은 대학으로써 자체 개발한 소프트웨어가 일본에서도 통할 정도로 실력을 인정받고 있다. 또한 북한이 개발하고 있는 장거리 미사일은 고도의 컴퓨터 제어시스템을 필요로 하기 때문에 북한의 사이버 테러리즘 능력은 사이버 공간에서 선제공격을 가능하게 하고 있다.<sup>35</sup> 북한은 사이버 테러리즘을 감행하기 위하여 교육기관을 통하여 전문적인 요원을 양성하고 있다.

<sup>33</sup> 이 외에도 한국 정부가 생물 테러리즘 여부를 확인하는 간이테스터기인 “다중진단키트”도 기준치의 63%만 보유하여 생물 또는 화학 테러리즘에 대비한 장비도 제대로 보유하지 못하고 있다고 밝혔다. <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2008101401070923116002>> (검색일: 2009.10.2).

<sup>34</sup> 『한국일보』, 2006년 7월 5일; 『동아일보』, 2004년 5월 28일.

<sup>35</sup> 박상서, “정보전 개념 및 무기체제,” 합동참모본부 지휘통제 심사분석회의 발표자료 (1999), p. 14.

<표 2> 북한의 사이버 테러리즘 교육기관

학 교 명	미림 대학 → 평양 자동차 대학 → 김일 군사대학
설립년도	1981년 설립 → 1986년 개칭 → 1990년대 초기 개칭
설립취지	군장비의 현대화 및 사이버전 전력의 확보를 위한 전문가 양성
소속 및 인원	인민무력부 산하 5년제 대학으로 매년 100명씩 배출
교육과목	컴퓨터와 관련된 과목 이외에 김일성·김정일 혁명사상
교육 수준	하드웨어는 인민무력부는 동구권에서 제작한 486급 이상의 컴퓨터를 사용하며 그 예하부대는 386급과 286급을 혼용하여 사용하고 있다. 소프트웨어는 해킹, 크래킹, 바이러스, 시스템 침입·파괴 기술 등을 학습하고 있다.
졸업 후 진로	각 군부대 자동차 참모, 사이버전 지휘 체계 수립 부서, 노동당 비서국 조사부 35호실 및 연락부, 인민무력부 경찰국 121부대 및 심리부대인 적공국 등의 군관으로 임용

자료: Lee Dae Sung, "A study on the possibility of North Korean Cyber-Terrorism and its Countermeasures," *Korean Terrorism Studies Review*, Vol. 2, No. 2 (2009), p. 13.

체계적인 정예요원 양성 시스템을 갖춘 북한의 사이버전 능력을 모의 실험한 결과, 그 수준은 미국의 CIA(Central Intelligence Agency) 수준으로 평가되고 있다. 북한의 대표적인 사이버 테러리즘 조직은 노동당 비서국 조사부 산하 35호실, 군기관인 인민무력부 경찰국의 직속부대인 121부대, 심리전 부대인 적공국이 있다.<sup>36</sup> 노동당 비서국 조사부 산하 35호실과 연락부는 대·내외 사이트를 개설 및 운영하고 있으며 인터넷을 통하여 세계 각 국의 정보 수집·분석의 임무를 수행하고 있다. 인민무력부 경찰국의 121부대와 적공국은 전산·정보 전송체계의 개발, 암호개발, 해킹, 크래커(cracker), 바이러스(virus), 시스템 침입·파괴 등의 임무를 수행하고 있다.<sup>37</sup> 특히 2009년 7월 7일 국내의 청와대와 국방부 등과 미국의 26개 인터넷 사이트를 집중적으로 공격한 DDoS(분산서비스거부) 공격경로를 추적한 결과, 중국에서 임대해 사용하는 북한 체신청 IP로 밝혀졌다.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> 『조선일보』, 2006년 7월 11일.

<sup>37</sup> 박종화, "미래전은 정보 과학전이다," 『국방저널』, 제334호 (2001), p. 10.

<sup>38</sup> <[http://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_200910300858351768](http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_200910300858351768)> (검색일: 2009.10.30).

## IV. 북한의 뉴테러리즘에 관한 대응책

### 1. 외교적 측면

북한에 의해 발생 가능한 테러리즘의 유형으로 핵-테러리즘, 생화학 테러리즘, 사이버 테러리즘을 논의하였다. 이와 관련한 국제조약 및 협약은 다음과 같다. 핵확산금지조약(NPT: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons), 핵물질방호협약(CPPNM: Convention on the Physical Protection of Nuclear Material), 생물무기협약(BWC: Biological Weapons Convention), 화학무기금지협약(CWC: Chemical Weapons Convention)이 있다.

첫째, 핵확산금지조약(NPT: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)은 1968년 워싱턴, 런던, 모스크바에서 각각 조인하여 1970년 3월 5일 발효되었다. 실질적으로 이 조약의 평가회의는 5년마다 개최되고 있으며 다음 평가회의가 개최되기 전까지 매년 준비회의를 하도록 명시하고 있다. 그리고 핵 비확산·핵군축에 관한 원칙은 핵보유국들이 1996년까지 포괄적 핵실험금지조약(CTBT: Comprehensive Test Ban Treaty)을 체결하고 핵물질 생산금지협상을 즉각 개시할 것 등을 내용에 포함하고 있다. 이로 인하여 핵확산금지조약(NPT)은 항구적이고 지속적인 조약이 되었다. 한국은 1975년 4월 23일 86번째로 비준국이 되었으며 북한은 1985년 12월 12일에 이 조약에 가입하였다가 2003년 1월 10일 핵확산금지조약을 완전히 탈퇴하였다.

둘째, 핵물질방호협약(CPPNM: Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)은 ① 평화적 목적을 위하여 원자력을 개발하고 응용할 모든 국가의 권리와 원자력의 평화적 활용으로부터 파생되는 잠재적 혜택에 대한 정당한 이익을 인정하고, ② 원자력의 평화적 이용에 있어서 국제적인 협력을 촉진하고, ③ 핵물질의 불법적 취득과 사용에 의해 발생할 수 있는 잠재적인 위험을 방지하고, ④ 핵물질 관련 범죄행위에 대한 예방·탐지·처벌을 확보하고, ⑤ 각 당사국들은 이 협약에 의거하여 효과적인 조치를 확립함과 동시에 핵물질 안전 이용을 촉진하기 위한 합의이다.<sup>39</sup>

셋째, 생물무기협약(BWC: Biological Weapons Convention)은 1972년 4월 미국·영국·러시아의 주도로 체결된 국제 군축 협정으로 생물·독소 무기의 개발, 생산, 비축 금지와 파기를 규정하고 있다. 그러나 이 협약은 현장검증과 협약이행

<sup>39</sup> 경찰청, 『대테러국제협약집』 (서울: 경찰청, 1999), pp. 232-234.

을 강제할 수 있는 구체적 검증절차가 마련되어 있지 않아 한계가 있다. 협정내용의 불이행에 대한 제재방안이 없어 그 실효성이 미흡하다는 지적이 있기에 이 협약은 상징적인 의미가 있다고 할 수 있다. 미국은 이 협정을 강화하는 내용의 의정서 서명에 거부하는 움직임을 보인 바 있으나, 2001년 9·11 테러사건 이후부터는 변화된 모습을 보이면서 서명하려는 모습을 보이고 있다.

넷째, 화학무기금지협약(CWC: Chemical Weapons Convention)은 1993년 미국의 주도하에 체결된 협정이며 현재 164개국이 서명하였다. 이 협약에 가입한 회원국은 다른 회원국에 국제사찰 팀을 파견할 수 있도록 하고 있으며, 합법적인 활동을 하는 국제사찰팀은 그 국가에 무한정 체류하거나 현장에 있을 수 있도록 하고 있다. 이로 인하여 이 협약이 국가 주권과 관련하여 한계는 내포하고 있지만 화학 무기를 제한하는데 효과가 있다고 보고 있다.<sup>40</sup> 이에 한국은 핵확산금지조약(NPT: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons), 핵물질방호협약(CPPNM: Convention on the Physical Protection of Nuclear Material), 생물무기협약(BWC: Biological Weapons Convention), 화학무기금지협약(CWC: Chemical Weapons Convention)에 북한이 가입할 수 있도록 국제 사회와 함께 적극적으로 노력하여야 할 것이다.

다섯째, 국제 사회는 전 세계로 사이버 테러리즘이 확산되는 것을 사전에 차단하는 것이 가장 중요한 대책이라고 판단하고 있다. ① 사이버 테러범들은 각 국가를 온라인(on-line)과 오프라인(off-line)을 통하여 자유로이 왕래하면서 테러행위를 자행하고 있으며 지구촌 전 지역에 악영향을 미칠 수 있다. 이에 국제연합(UN), 북대서양조약기구(NATO), 서방7개국정상회담(G7), 미주기구(OAS), 아시아태평양경제협력체(APEC), 경제협력개발기구(OECD) 등의 다양한 국제조직들이 국제적 또는 지역적인 수준에서 유기적으로 밀접한 외교적 공조체제를 형성해 나가고 있다. ② 북한의 사이버 테러리즘은 국경과 국적을 초월하기에 국제적인 협력 없이는 사전예방을 위한 정보수집 및 수사가 불가능한 상태이다. 이에 한국도 2002년 발효된 사이버범죄 방지조약에 조속히 가입함과 동시에 북한도 가입하도록 유도하여야 할 것이다.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> 이현경, “북한의 테러동향과 미국의 대테러 대북전력,” pp. 78-79.

<sup>41</sup> 김정태·이현우, “사이버 테러리즘에 대한 국제적 대응에 관한 연구” (한국경영과학회 2004년 추계학술대회논문집, 2004), pp. 645-646.

## 2. 법률적 측면

북한 뉴테러리즘의 양상은 최첨단 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)를 이용함과 동시에 고도로 숙련되고 전문화된 북한의 특수공작원을 적극 활용할 가능성이 높다고 분석된다. 그리고 과거 북한의 국가지원 테러리즘의 직접적인 피해 대상은 특정인(hard target)이었으나, 현재 북한에 의해 발생 가능한 뉴테러리즘의 직접적인 피해 대상은 불특정 다수(soft target)의 무고한 시민들이다.

첫째, 국내에서 최첨단 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)를 활용한 뉴테러리즘과 관련된 법률의 재정비가 시급하다고 할 것이다. 무엇보다도 원자력 발전소, 국제공항, 항만 시설 등과 같은 국가중요시설 또는 다중이용시설을 대상으로 뉴테러리즘을 자행할 가능성이 있어 그 피해는 더욱 크다고 할 수 있다. 특히, 북한 특수공작원이 경비가 취약한 한국의 원자력발전소 등과 같은 국가중요시설을 테러범죄의 대상으로 할 가능성이 있기에 대책이 시급하다고 할 수 있다. 이러한 국가중요시설의 경비는 중요시설의 손실방지 및 새로운 자원생산의 보장, 평시·전시를 불문하고 전투력의 확보·보호, 국력과 국가기밀로써 정치·경제·사회·문화 등의 각 분야와 밀접한 관계, 테러리즘 또는 재난이 발생할 경우에 수많은 인명 피해와 국가의 안녕과 질서가 침해되므로 그 중요성이 부각되고 있다.<sup>42</sup> 현재 국가중요시설의 경비관련 법적 근거는 통합방위법, 경찰관직무집행법, 청원경찰법, 경비업법 등의 적용을 받고 있다. 우선 ① 통합방위법 제1조와 제2조는 적의 각종도발·침투·위협으로부터 인원·시설·장비의 피해를 방지하고 제반 기능을 정상적으로 유지할 수 있도록 보호하는 작전활동을 할 수 있도록 하고 있다.<sup>43</sup> ② 경찰관직무집행법 제2조 제2호는 경비·요인경호 및 대간첩작전 수행을 규정함으로써 일반 경비 업무 및 국가중요시설의 경비업무는 중요한 경찰활동의 영역으로 분류되고 있다.<sup>44</sup> ③ 청원경찰법 제2조는 관련기관의 장 또는 시설·사업장 등의 경영자 등이 소요경비를 부담하는 조건으로 관리관청인 경찰에게 관련경

<sup>42</sup> 국가중요시설이란 ‘통합방위법’ 및 ‘경비업법’ 등에 의거하여 적의 공격으로부터 파괴 또는 기능이 마비될 경우에 국가적으로 중대한 영향을 끼치는 시설로써 국가정보원에서 국가보안목표로 지정한 시설과 중앙부처의 장 또는 시도지사가 시설보안상 필요하다고 인정한 기타의 중요시설을 의미한다. 최선우, 『민간경비론』 (서울: 진영사, 2008), pp. 535-536.

<sup>43</sup> <<http://www.law.go.kr/LSW/LsTrmSc.do>> (통합방위법, 법률 제8852호, 2008년 2월 29일 개정 및 시행).

<sup>44</sup> <<http://www.law.go.kr/LSW/LsTrmSc.do>> (경찰관직무집행법, 법률 제7849호, 2006년 2월 21일 개정, 2006년 7월 1일 시행).

비시설에 근무할 청원경찰을 신청할 수 있도록 하여 청원주가 신청하고 배치한 청원경찰은 국가중요시설의 경비업무를 담당할 수 있다.<sup>45</sup> ④ 경비업법 시행령 제2조의 국가중요시설로는 경비업법 제2조 제1호 마목에서 말하는 대통령령이 정하는 국가중요시설로써 공항·항만, 원자력발전소 등의 시설 중에서 국가정보원장이 지정하는 국가보안목표시설과 통합방위법 제15조의 2 제4항의 규정에 의하여 국방부장관이 지정하는 국가중요시설을 말한다<sup>46</sup> 라고 밝히고 있다.<sup>46</sup> 여기서 문제점은 가동 중인 원자력발전소의 실질적인 시설방호를 청원경찰이 담당하고 있다는 사실과 원자력발전소 내에 보안팀에서는 국가정보원과 지식경제부의 지침에 의거하여 국가기밀, 문서, 통신, 출입 및 통제 등을 통하여 산업보안 등의 업무를 수행하고 있는데, 이에 대하여 다음과 같은 논의가 필요할 것으로 판단된다. 이를 위하여 ① 통합방위법 제2조의 6 ‘갑중사태’, 7 ‘을중사태’, 8 ‘병중사태’, 9 ‘침투’, 10 ‘도발’, 11 ‘위협’ 등의 사태가 발생하기 이전에, 이를 사전에 차단할 수 있는 방호체제를 구축할 수 있도록 관련 법률의 개정이 필요하다. 또한 이를 통하여 원자력발전소의 시설방호를 담당하는 청원경찰을 유사시에 군(軍) 또는 경찰력으로 대체 활용하는 방안을 모색할 필요성이 있다. ③ 국가정보원과 지식경제부의 지침 내용을 명시적으로 법률로 제정할 필요성이 있다고 본다. 이를 위하여 북한의 사이버 테러리즘과 관련하여 가칭 ‘국가사이버안전관리법’을 제정하여야 할 것이다.

둘째, 북한은 해킹이나 바이러스 등의 정보전 공격무기를 이용하여, 한국의 국가기관과 중요시설 등의 컴퓨터 기능을 마비시키고 컴퓨터 내에 자료를 입수·변경·파괴하거나 정보 통신 기능을 무력화할 수 있는 능력이 충분하다. 이에 ① 형법, 전기통신기본법 등 10여개에 분산된 컴퓨터 범죄 관련 법체계를 일원화함과 동시에 보안장치 개발 등의 방화벽뿐만 아니라 보안전문가 육성 등을 통하여 적극적인 방지대책을 수립하여야 할 것이다.<sup>47</sup> ② 1991년 제정된 국제형사사법공조법은 실질적으로 북한의 사이버 테러리즘과 같은 범죄 현실에 부합하지 못하는 법률이다. 이러한 현실을 극복하기 위하여 새로운 국제형사사법 공조모델이 필요하다. 이를 위하여 국제기구와 국가 상호간에 요청·실시할 수 있는 형사사법공조의 범위를 폭 넓게 인정할 필요성이 있다. ③ 범죄인인도법에는 인도 청구 시에

<sup>45</sup> <<http://www.law.go.kr/LSW/LsTrmSc.do>> (청원경찰법, 법률 제8852호, 2008년 2월 29일 개정 및 시행).

<sup>46</sup> <<http://www.law.go.kr/LSW/LsTrmSc.do>> (경비업법, 법률 제9579호, 2009년 4월 1일 개정 및 시행).

<sup>47</sup> 강원식, “북한의 정보화 가능성과 사이버시대 남북한관계,” 『북한연구학회보』, 제4권 제1호 (2000), pp. 69-70.

특별사법경찰관의 공조사항 및 공조경로에 대한 규정이 없다. 오직 외교 채널을 통해 요청토록 함으로써 인도대상자의 인권 보장적 측면에서는 합리적이거나 실무 차원에서는 효율성이 떨어진다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 한국이 외국과 체결한 범죄인 인도조약 중 긴급을 요하는 경우 긴급인도구속청구서를 특별사법경찰관을 통해서 송부할 수 있도록 명시하여야 한다. 또한 향후 범죄인 인도법 개정 및 조약 체결시에 범죄인 인도청구서를 특별사법경찰관을 통해서도 송부 가능하도록 하고 긴급인도 구속청구서에 특별사법경찰관 활용에 관한 조항을 범죄인 인도법 및 조약에 명시할 필요가 있다. ④ 현행 국내법은 미수·교사·방조·법인 처벌, 바이러스 소지행위 처벌, 정보통신 서비스 제공자의 접속기록 보존의무조항, 다른 국가에서 접속 기록 요구시 제출 의무 조항 등을 규율하고 있지 않기에 시급히 이를 제정하여야 한다. 그리고 사이버범죄 방지 조약에서 제시되고 있는 저장된 컴퓨터 자료의 신속한 보존, 저장된 컴퓨터 자료의 접속에 관한 공조, 저장된 자료의 초국경적 접속, 전송자료의 실시간 수집에 관한 공조, 콘텐츠 자료의 감청에 대한 공조, 1주일 24시간 네트워크 구축 등의 조항은 공동으로 대응하기 위해 필수적으로 요구되는 국제공조 수단들이기에 한국도 반영하여야 할 것이다.<sup>48</sup> ⑤ 컴퓨터를 매개로 이루어지는 행위에 대한 법적 증거자료 확보를 위하여 컴퓨터 시스템과 네트워크로부터 자료를 수집·분석·보존하여 법적 증거물로서 제출할 수 있는 행위인 컴퓨터 포렌식스(computer forensics) 제도를 적극 활용하여야 할 것이다.<sup>49</sup>

### 3. 정책적 측면

북한의 뉴테러리즘의 양상은 국제 사회에서 발생하고 있는 형태와 유사할 것으로 예측할 수 있다. 특히 핵-테러리즘은 교육과학기술부, 생물 테러리즘은 환경부, 화학 테러리즘은 보건복지가족부 등에서 담당하도록 되어있다.<sup>50</sup> 이로 인하여 불특정 다수의 국민들이 생활하는 국가중요시설, 다중이용시설 등을 대상으로 발생 가능한 화학·생물무기·방사능물질 및 핵무기(CBRN: chemical, biological, radiological, nuclear)에 대한 종합적이고 체계적인 대처방안이 부재하다고 판단

<sup>48</sup> 경찰청, 『국외도피사범 실태분석 및 송환방법』, (서울: 경찰청, 2002), pp. 34-37.

<sup>49</sup> 한국정보보호진흥원, 『Computer Security-그 지평의 확장』 (서울: 한국정보보호진흥원, 1999), p. 19.

<sup>50</sup> 강대철, “테러방지법안에 관한 입법적 검토,” 『대테러정책 연구논총』, 제6호 (2009), pp. 35-36.

된다. 무엇보다도 현재 한국에서 가동 중인 고리 원자력본부의 4기, 영광 원자력 본부의 6기, 울진 원자력본부의 6기, 월성 원자력본부의 4기를 포함한 총 20기와 그리고 건설 중인 원자력발전소는 신고리 원전 1·2호기, 신월성 1·2호기, 신고리 3·4호기, 신울진 1·2호기로 총 8호기에 대한 경계와 경비를 강화할 필요성이 있다.

첫째, 북한의 핵·생화학·사이버 테러리즘에 대처하기 위한 대테러 전문요원을 양성하여야 할 것이다. 대테러 전문요원을 양성하기 위해서는 장기간에 걸쳐 전문적인 지식과 기술을 체계적으로 교육할 필요성이 있다. 그러나 현실적으로 대테러 전문 요원을 양성할 수 있는 전문교육기관과 전문교관의 부재로 인하여 많은 한계가 있다. 미국의 9·11 테러사건 이후, 일본은 경찰청 내에 화학방 공격에 대비한 “국가테러대책본부”를 설치하였으며, 방위청은 기존의 방위력 증강계획 중에서 “게릴라 공격 대처를 위한 특수부대 창설 계획” 등을 조기에 시행한다는 방침을 확정하였다. 중국도 미국의 9·11 테러사건 이후, 미국의 델타 포스(Delta Force)와 같은 “대테러 특수부대”를 창설하여 헬기 조종, 낙하 등의 전술훈련은 물론이고 소수민족 언어 및 영어 숙련 등을 통해 최우수 전문요원을 양성할 계획을 추진 중에 있다.<sup>51</sup> 이러한 시점에 한국도 북한의 뉴테러리즘에 대비하여 전문적인 대테러요원을 양성함과 동시에 대테러 관련 우수 교관을 확보할 수 있는 방안을 검토하여야 할 것이다.

둘째, 북한의 뉴테러리즘에 대응하기 위하여 국가기관의 업무에 적합한 매뉴얼 또는 모의훈련이 병행되어야 할 것이다. 즉, 생물 테러리즘은 보건복지가족부 전염병대응센터 생물테러대응팀과 식품의약품안전청 생물의약품국, 화학 테러리즘은 환경부 화학물질평가부와 국군화생방 방호사령부, 핵·방사능 물질에 의한 테러리즘은 교육과학기술부 원자력국, 사이버 테러리즘은 경찰청, 국가정보원 등에서 발생 가능한 유형을 예측하고 또한 이에 근거하여 상황별 대응 매뉴얼(manual)을 개발하여야 할 것이다. 또한 발생 가능한 북한의 뉴테러리즘에 대한 가상모의 훈련을 실시함으로써 돌발 상황에서 발생할 수 있는 문제점을 지적하고 이에 대한 개선방안을 모색하여야 할 것이다. 무엇보다도 북한의 사이버 테러리즘을 사전에 예방하고 정보통신망을 보호하기 위해서는 방화벽(Firewall)과 침입차단시스템의 전체적 보안을 확보할 수 있는 방어, 탐지, 대응의 각 단계에 해당하는

<sup>51</sup> 노호래·김창훈, “뉴테러리즘의 특징과 예방대책에 관한 연구,” 『민간경비학회보』, 제1호 (2002), p. 227.

보안장치 도입이 확대되어야 한다.<sup>52</sup> 그리고 데이터 암호화를 통하여 관련 자료의 해독성을 어렵게 함으로써 자료를 보존하도록 하여야 할 것이다.

셋째, 미국에 의한 확산방지구상(PSI)<sup>53</sup>은 2003년 5월에 부시(George Walker Bush) 대통령이 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)와의 전쟁을 승리로 이끌기 위한 수단으로 발표한 정책적 구상을 의미한다.<sup>54</sup> 이에 근거하여 UN은 대북 결의안의 내용에 화물검색, 무기금수, 금융제재 등에 대한 내용을 포함하였다. 최종적으로 확정된 UN 대북 제재 결의안의 핵심적 내용은 북한을 출입하는 모든 의심스러운 선박을 정선(停船)시켜 검색할 수 있고, 모든 UN회원국은 합리적 이유가 있을 경우에 기국(旗國·flag state·대북 수출입 품목을 싣고 있는 선박의 소속 국가)의 동의하에 공해상에서 북한에 대한 수출입 금지품목을 포함했다고 판단되는 화물을 실은 선박에 대한 조사를 할 수 있으며, 또한 기국이 해상 검색에 동의하지 않을 경우 배를 가까운 항구로 돌려 검색할 수 있게 하였고, 물품에 대해서는 압류와 처분도 가능하게 하였다. 이러한 확산방지구상(PSI)은 중국 등이 제외된 95개국에 참여하지만 안보리 결의는 중국까지 포함된 192개 회원국이 모두 적용되게 하였다. 특히 기존의 1718호 결의안과 이번에 확정된 UN 대북 제재 결의안의 차이점은 다음과 같다. ① 무기금수의 경우 전자는 “대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)와 미사일”로 그 대상이 한정되었으나 후자는 “모든 무기, 모든 관련된 물자”로 그 대상이 확대되었다. 이로 인하여 북한의 주요 외화획득원인 무기 수출이 원천적으로 차단되었다고 분석할 수 있다. ② 금융재제재의 경우 전자는 “별도로 지정한 개인·단체에 대한 금융거래”만을 제한하였으나 후자는 “북한의 대량살상무기(WMD)와 미사일 프로그램에 기여할

<sup>52</sup> 한국정보보호진흥원, 『Firewall 시스템총서』 (서울: 한국정보보호진흥원, 1996), pp. 16-21.

<sup>53</sup> 대량살상무기 확산방지구상(Weapons of Mass Destruction Proliferation Security Initiative)은 무기나 무기 관련 물자의 이동을 제한하는 정책이다. 핵무기, 화학무기, 생물학무기 등 대량살상무기와 관련 물자들이 확산되는 것을 막으려는 목적으로 도입되었다. 이를 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)이라는 약어로 사용하기도 한다. 그리고 대량살상무기 확산방지구상(Weapons of Mass Destruction Proliferation Security Initiative)의 차단원칙과 참여국의 의무규정은 다음과 같다. 첫째, 2003년 발의된 차단원칙은 ① 참여국들이 대량살상무기 및 관련 물질 유통 차단을 위한 효과적인 조치 강구, ② 관련 정보 수집·교환·촉진·기밀유지·재원배정, ③ 원활한 활동을 위한 관련 국내외법 정비, ④ 국내외법 허용범 위내 구체적 행동수행 등이다. 둘째, 의무 규정은 ① 참여국 상호 간에 정보가 공유되며, ② 관련된 훈련이나 실제 작전이 벌어질 때 물자나 군대지원 같은 협조를 해야 하고, ③ 확산방지구상(PSI) 체제와 일관되게 자국의 법을 손봐야 하며, ④ 확산방지구상(PSI)과 관련된 국제법이 논의될 때 확산방지구상(PSI)이 강화되는 방향으로 의견을 제출하여야 한다.; <<http://ko.wikipedia.org/wiki>> (검색일: 2009.10.2).

<sup>54</sup> 전성훈, 『확산방지구상(PSI)과 한국의 대응』, p. 3.

수 있는 모든 금융거래”를 통제하도록 함으로써 북한에 대한 경제원조도 인도적 목적과 비핵화 목적 외에는 모두 금지된 것으로 이해할 수 있다.<sup>55</sup> 한국도 북한의 제2차 핵실험 다음 날인 2009년 5월 26일 확산방지구상(PSI)에 전면 참여를 선언하였다. 이를 통하여 한국은 핵무기, 생화학무기 등을 차단하기 위한 국제 협력체로써 한국 영토와 수역에서 대량살상무기를 운송하는 것으로 의심되는 선박과 항공기를 검색하고 또한 영해나 영공 통과를 거부할 수 있게 되었다.<sup>56</sup> 여기서 한국은 추가적으로 동북아에서 중국과 러시아를 UN 대북 제재에 적극 동참하도록 하는 외교적 노력을 지속적으로 하여야 할 것이다. 또한 북한의 무기 수입과 관련하여 소형무기에 한하여 예외적으로 “UN회원국이 이를 북한에 판매하거나 공급 또는 이전할 경우에 5일 전까지 안보리에 관련 사실을 통보”하도록 하고 있는 규정을 수정·보완하여 북한의 재래식 무기에 대한 제재도 더욱 강화하여야 할 것이다.

## V. 결론

북한은 한국전쟁 이후부터 현재까지 적화 통일의 야욕을 달성하기 위하여 지속적으로 무력도발행위와 테러리즘 전술을 사용하고 있다. 그리고 북한은 2009년을 기점으로 김정일 자신의 아들 김정운을 권력승계의 대상으로 지목하고 이를 달성하기 위하여 북한 내부와 중국 등의 국가로부터 지지와 동의를 받는 절차를 진행하고 있다. 이러한 과정에서 북한은 북한 내부의 갈등 또는 관심을 외부로 돌리기 위하여 한국을 대상으로 하여 전통적 테러리즘과 뉴테러리즘을 병행할 가능성이 있다. 이러한 북한의 뉴테러리즘의 양상은 최첨단 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)를 이용함과 동시에 고도로 숙련되고 전문화된 북한의 특수공작원을 적극 활용할 가능성이 높다고 분석된다. 과거 북한의 국가지원 테러리즘의 직접적인 피해 대상은 특정인(hard target)이었으나, 북한에 의해 발생 가능한 뉴테러리즘의 직접적인 피해 대상은 불특정 다수(soft target)의 무고한 시민들이기에 그 대책이 시급하다고 할 것이다. 북한이 생산 및 보유하고 있는 대량살상무기(WMD)는 국제 사회에 심각한 우려를 낳고 있다. 우선 국제 사회가 북한의 대량살상무기(WMD)에 대하여 심각한 우려를 표명하는 원인은 이

<sup>55</sup> <[http://srchdb1.chosun.com/pdf/\\_service/pdf\\_ReadBody.jsp?ID=2009061100199&srchCol=pdf&srchUrl](http://srchdb1.chosun.com/pdf/_service/pdf_ReadBody.jsp?ID=2009061100199&srchCol=pdf&srchUrl)> (검색일: 2009.10.3).

<sup>56</sup> <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2009/10/05/2009100500194.html?srchCol=news&srchUrl=new](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2009/10/05/2009100500194.html?srchCol=news&srchUrl=new)> (검색일: 2009.10.3).

러한 대량살상무기가 국제 테러단체 또는 테러범에게 수출되어 악용될 여지가 있기 때문이다. 그리고 북한의 대량살상무기(WMD) 중에서 화학·생물무기·방사능 물질 및 핵무기(CBRN: chemical, biological, radiological, nuclear)의 직접적인 피해 국가는 한국이 될 가능성이 높다. 또한 북한은 사이버 공간에서 한국과 미국의 국기기관 등을 대상으로 2009년 7월 7일 동시다발적인 'DDoS 공격'을 감행하였기에 그 위협은 더욱 크다 할 것이다. 이에 본 연구에서는 첫째, 외교적 측면에서 북한이 핵확산금지조약(NPT: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons), 핵물질보호협약(CPPNM: Convention on the Physical Protection of Nuclear Material), 생물무기협약(BWC: Biological Weapons Convention), 화학무기금지협약(CWC: Chemical Weapons Convention), 사이버범죄 방지조약 등에 가입하여야 하는 필요성에 대하여 논의하였다. 둘째, 법률적 측면에서 국내에서 최첨단 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)를 활용한 뉴테러리즘과 관련된 통합방위법, 경찰관직무집행법, 청원경찰법, 경비업법 등의 개정을 논의하였다. 그리고 북한의 사이버 테러리즘과 관련하여 형법, 전기통신기본법, 국제형사사법공조법, 범죄인인도법 등에 대한 논의도 하였다. 셋째, 정책적 측면에서 북한의 핵·생화학·사이버 테러리즘에 대처하기 위한 대테러 전문요원 양성에 대하여 논의하였다. 그리고 북한의 뉴테러리즘에 대응하기 위하여 국가기관의 업무에 적합한 매뉴얼 또는 모의훈련이 병행 등에 대하여도 논의하였다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 11월 14일 ■ 채택: 12월 7일

## 참고문헌

- 강대출. “테러방지법안에 관한 입법적 검토.” 『대테러정책 연구논총』. 제6호, 2009.
- 강원식. “북한의 정보화 가능성과 사이버시대 남북한관계.” 『북한연구학회보』. 제4권 제1호, 2000.
- 경찰청. 『국외도피사범 실태분석 및 송환방법』. 서울: 경찰청, 2002.
- \_\_\_\_\_. 『대테러국제협약집』. 서울: 경찰청, 1999.
- 국가정보원. 『뉴테러리즘의 특징과 외국의 대테러 강화 동향』. 서울: 국가정보원, 2001.
- 국방부. 『국방백서 2000』. 서울: 국방부, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『국방백서 2008』. 서울: 국방부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『대량살상무기(WMD) 문답백과』. 서울: 국방부, 2001.
- 김정태·이현우. “사이버 테러리즘에 대한 국제적 대응에 관한 연구.” 『한국경영과학회

- 2004년 추계학술대회논문집. 2004.
- 김태준. “북한의 테러와 테러리즘.” 『국방연구』. 제45권 제1호, 2002.
- 남길현. “사이버테러와 국가안보.” 『국방연구』. 제45권 제1호, 2002.
- 노호래·김창윤. “뉴테러리즘의 특징과 예방대책에 관한 연구.” 『민간경비학회보』. 제1호, 2002.
- 노호래·이대성. “북한에 의한 테러유형과 대응방안.” 『통일정책연구』. 제13권 1호, 2004.
- 박갑동. “오사마 빈라덴은 북한의 테러교관이 훈련시켰다.” 『한국논단』. 2002.
- 박종화. “미래전은 정보 과학전이다.” 『국방저널』. 제334호, 2001.
- 서원석. “테러리즘과 북한의 테러전력.” 『국방저널』. 제336호, 2001.
- 신경섭. “테러리즘에 대한 국제법적 규제에 관한 연구.” 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2002.
- 오태곤. “뉴테러리즘 시대 북한 테러리즘에 관한 공법적 검토.” 『법학연구』. 제21집, 2006.
- 이현경. “북한의 테러동향과 미국의 대테러 대북전략.” 『북한연구학회보』. 제7권 제1호, 2003.
- 장수련. “북한 통일전략전술 무엇을 의미하는가.” 『북한』. 1996.
- 전성훈. 『확산방지구상(PSI)과 한국의 대응』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 조영갑. “북한의 테러전과 심리전략.” 『군사논단』. 제17호, 1999.
- 주수기. “북한 테러이념의 이론적 근원과 현실적 배경.” 『정치정보연구』. 제2권 1호, 1999.
- 최선우. 『민간경비론』. 서울: 진영사, 2008.
- 최윤수. “북한의 대남한 테러리즘에 관한 연구: 테러리즘의 원인이론을 중심으로.” 『한국 공안행정학회보』. 제3호, 1994.
- 최윤수. “북한의 대남한 테러리즘의 정책적 배경 및 특성에 관한 고찰.” 『한국공안행정학회』. 창간호, 1991.
- 최진태. “미래 북한의 대남 테러 양상 전망.” 『2009년 국가위기관리학회 창립기념 학술회의』. 2009.
- 최진태. 『테러·테러리스트 & 테러리즘』. 서울: 대영출판사, 1997.
- 한국정보보호진흥원. 『Computer Security-그 지평의 확장』. 서울: 한국정보보호진흥원, 1999.
- 한국정보보호진흥원. 『Firewall 시스템총서』. 서울: 한국정보보호진흥원, 1996.
- 한중광. “북한 테러행위와 대응책.” 『국방연구』. 제28권 제1호, 1985.
- 함형필. “북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰.” 『국방정책연구』. 제25권 제2호, 2009.
- Francis, Samuel T. *The Soviet Strategy of Terror*. Washington, D. C.: The Heritage Foundation, 1981.
- Sloan, John W. “Political Terrorism in Latin America: A Critical Analysis.” *In The Politics of Terrorism*. ed. by Michael Stohl., New York: Marcel Dekker, Inc, 1979.
- Lee, Dae Sung. “A Study on the possibility of North Korean Cyber-Terrorism and its Countermeasures.” *Korean Terrorism Studies Review*. Vol. 2, No. 2, 2009.

<[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2008/12/25/2008122500902.htm/1](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2008/12/25/2008122500902.htm/1)>.  
<[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2009/10/05/2009100500194.html?srchCol=news&srchUrl=new](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2009/10/05/2009100500194.html?srchCol=news&srchUrl=new)>.  
<[http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/pdf\\_ReadBody.jsp?ID=2009061100199&srchCol=pdf&srchUrl](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/pdf_ReadBody.jsp?ID=2009061100199&srchCol=pdf&srchUrl)>.  
<[http://weekly.donga.com/docs/magazine/weekly/2005/01/03/200501030500029/200501030500029\\_1.html/](http://weekly.donga.com/docs/magazine/weekly/2005/01/03/200501030500029/200501030500029_1.html/)>.  
<<http://www.encyber.com/>>.  
<<http://www.khnp.co.kr/nuclear/020100/jsp/02010000>>.  
<<http://www.law.go.kr/LSW/LsTrmSc.do>>.  
<<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2002092501011938083006>>.  
<<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2008101401070923116002>>.  
<<http://www.wikipedia.org/wiki/>>.  
<<http://www.mediagon.or.kr/jsp/search/popup/newsviewpopup/>>.

## New Terrorism of North Korea and Countermeasures

*Sang-Kyum Kim & Dae-Sung Lee*

Terrorism since the 9-11 terrorism incident of the United States is showing characteristics different from before. At this point, Korea should pay attention to crimes of terrorism on Koreans in international society, but there is also a need to discuss the possibility of new terrorism developments by North Korea. Since the Korean War, North Korea has continued to develop military power and terrorism tactics to reach its ambition of communist unification.

The nationally supported terrorism of North Korea is analyzed to be theoretically based on or be influenced by the violent revolution theory of Karl Mark and V. I. Lenin, the violence theory of Frantz Fanon, the neo left-wing theory of Herbert Marcuse, and the guerilla war of Carlos Marighella. The terrorism strategy of North Korea against South Korea can be explained in two categories, as a peaceful unification strategy and a non-peaceful unification strategy. In addition, the terrorism of North Korea from August 15, 1945 to the present day can be divided as follows. First, the first period is the administration establishment period and is from August 15, 1945 to June 24, 1959. The second period is the recovery after war period and is from June 25, 1950 to April 19, 1960. The third period is the revolution pursuit period and is from April 20, 1960 to August 15, 1970. The fourth period is the duplicity strategy period and is from August 16, 1970 to December, 1980. The fifth period is the dialogue pursuit period and is from 1981 to 1990. The sixth period is the defense pursuit period and is from 1991 to 1996. The seventh period is the actual benefits pursuit period and is from 1997 to the present day.

North Korea is currently developing weapons of mass destruction, including nuclear weapons, and thus international society is faced with serious difficulties. There are concerns that weapons of mass destruction using chemical, biological, radiological and nuclear factors are being developed for new terrorism, raising concerns further. In order to effectively counteract to the new terrorism of North Korea, this study discussed anti-terrorism and counter-terrorism dimensions.

**Key Words:** terrorism, stimulation of military power, new terrorism, nationally supported new terrorism, counter-terrorism policy

# 6자회담의 다자적 제도화: 초기조건과 결정요인\*

임을출\*\*

- |                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| I. 서론                  | 동북아의 인식과 대응            |
| II. 다자적 제도화의 초기조건      | IV. 6자회담의 다자적 제도화 결정요인 |
| III. 6자회담의 다자적 제도화 논의: | V. 결론                  |

## 국문요약

이 논문은 6자회담이라는 기존의 국제규범과 관련한 다자적 제도화 논의들을 중심으로 동북아 국가들의 인식과 정책을 다루고 있다. 또한 6자회담의 제도화를 위한 그간의 노력, 성과 그리고 제도적 한계점 등도 살펴보았다. 이런 현실을 고려하여 유럽에서의 다자적 제도화를 가능하게 했던 초기 조건들에 대한 고찰을 토대로 6자회담의 다자적 제도화를 가능하게 하는 결정요인들을 도출해 보았다.

유럽의 경험은 다자간 안보협력의 제도화는 지속적으로 보완발전시켜 나가는 과정이지, 실효성과 법적 구속력을 높은 수준으로 갖추기는 어렵다는 점을 실증하고 있다. 실효성, 포괄성, 제재 체계의 불안정성, 상호존중성, 공개성 등의 측면에서 살펴본 유럽에서의 다자간 안보협력체제의 제도화의 경험은 동북아 수준의 6자회담의 제도화에도 적지 않은 정책적, 이론적 함의를 주고 있다.

동북아 국가들의 인식과 정책을 토대로 판단해 볼 때 6자회담의 다자적 제도화와 관련해서는 북한의 적극적인 참여여부가 가장 중요한 변수다. 단기적으로 6자회담의 다자적 제도화로의 진전은 북미

관계 정상화가 선행되어야 할 것으로 보이며, 핵문제 외 인권문제가 6자회담의 다자적 제도화로 나아가는 데 있어 중요한 도전과제가 될 것이다.

6자회담의 진전은 핵문제 외에도 인권문제, 경제협력 등의 진전을 수반하게 될 것이므로 제도화가 진전될 경우 동북아차원뿐 아니라 북한 체제전환에도 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다. CSCE 규범체제가 동구 사회주의 국가들의 체제변화에 심대한 영향을 미쳤듯이 동북아 차원의 다자적 규범들이 형성될 경우 이를 준수하고 실행하기 위해서는 북한의 개혁과 개방이 수반될 수밖에 없다. 북한의 동북아 다자간 안보협력체제의 편입은 체제 안전보장, 민주주의 진영과의 교류협력으로 서구적 근대화의 촉진, 경제통합으로 인한 경제개발 등의 효과를 기대할 수 있다.

**주제어:** 6자회담, 다자적 제도화, 초기 조건, 결정요인, 체제전환, 유럽안보협력회의(CSCE), 헬싱키 프로세스, 다자안보협력체제

\* 이 논문은 2008년 정부재원(교육과학기술부)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음 (KRF-2008-005-J01502).

\*\* 경남대 극동문제연구소 연구교수

## I. 서론

동북아 지역은 세계 4강(미국, 중국, 일본, 러시아)의 군사력, 외교력이 교차하고 가장 역동적인 경제발전지역이면서도 다자 안보협력협의체가 존재하지 않는다. 동북아 지역은 한국-미국, 일본-미국 등 미국을 중심으로 한 양자 동맹축과 중국 러시아 북한 등 세 나라간 느슨한 협력축 등이 혼재돼 있다.<sup>1</sup> 이런 구도는 단기적인 현상유지에는 도움이 될 수 있다. 하지만 한반도와 동북아의 안정적이고도 지속가능한 평화를 담보할 수 있을지는 여전히 미지수다. 그만큼 한반도를 둘러싼 정세는 복잡하다. 그럼에도 불구하고 현재 동북아의 경제적 유기성과 인적, 물적 교류수준은 이를 뒷받침할 최소한의 안보적 협력틀을 절실히 요구하고 있다.

마침 이명박 대통령, 원자바오(溫家寶) 중국 총리 및 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 일본 총리는 2009년 10월 10일 발표한 ‘한·중·일 정상회의 10주년 기념 공동성명’에서 “앞으로 3국 협력을 전략적 관점에서 바라보고 다뤄 나갈 것이며, 협력을 보다 높은 단계로 발전시키기 위해 노력할 것”이라고 밝혔다. 이전의 ‘포괄적’ 동북아 3국의 협력 체제가 ‘전략적’ 협력 체제로 강화되었다. 세 정상은 이날 “3국의 교역량이 세계 전체의 6분의 1에 달하고 GDP(국내총생산)는 동아시아 전체의 70%에 달한다”는 점을 강조하며 지역내 협력 강화를 강조했다. 또한 세 정상은 “안보대화를 강화하고 국방·군사분야 인적교류 협력을 촉진해 나갈 것”이라고 밝혔다. 1999년 ‘아세안(ASEAN)+3’ 정상회의에 맞춰 ‘번외 이벤트’ 성격으로 출발한 3국 정상회의가 국방 담당자들의 교류 협력을 논의하는 단계로까지 진전된 것이다. 북핵이란 큰 안보 위협에 직면해 있으면서도 안보문제를 논의하는 다자기구가 없는 동북아에서 3국 국방 담당자들의 교류 협력은 기초적인 군사적 신뢰 구축 방안의 출발점이 될 수도 있다.<sup>2</sup>

동북아 안보적 협력틀에 영향을 미치는 변수는 다양하지만 북한 핵문제가 가장 중요한 영향을 미치고 있다. 특히 북한이 6자회담을 거부하고, 핵 활동 재개에 나서면서 6자회담에서의 북핵 문제 해결을 위한 2·13 합의 이후 고조된 바 있는 새로운 동북아질서 형성의 기대감을 낮추고 있다. 하지만 북한을 제외한 다른 5개

<sup>1</sup> 문정인, “동북아 지역안보와 제주프로세스,” 제주평화연구원 창립 3주년 기념 학술회의의 기조연설문 (2009년 3월 20일), p. 3.

<sup>2</sup> 공동성명에는 이밖에 ▲상호 유익한 협력 증진(무역·재정·투자 등 협력수준 격상) ▲인적교류 확대(청소년 만남 및 대학 간 교류 확대 등) ▲아시아의 평화 안정 및 번영 증진(6자회담 조속 재개, 지역협의체 발전 증진 등) ▲범지구적 문제 적극 대응(기후변화·금융위기·에너지안보·테러 등 문제 협의 강화) 등이 포함됐다. 『연합뉴스』, 2009년 10월 10일.

나라들은 6자 다자회담의 유용성을 강조하고 있고, 현단계에서의 최선의 대화 및 협상 기제라는 인식이 공유되고 있어 과도기적으로 우여곡절을 겪더라도 6자회담의 대화들은 유지될 가능성이 높고,<sup>3</sup> 중장기적으로 이를 토대로 한 다자적 제도화로의 발전도 전망할 수 있다. 즉, 단기적으로 6자회담의 진로가 불투명하지만, 동북아 질서 내 가장 어려운 문제 가운데 하나인 북핵 문제를 다룬 경험과 역량을 토대로 보다 안정적이고 공고한 발전이 가능할 것이다. 한국의 이명박 정부도 외교안보분야의 비전과 전략으로서 북한이 참여하는 동아시아 안보협력대회를 촉진하며, 비핵 한반도와 평화적 통일여건 조성이라는 공동목표 달성을 위해 동북아시아 다자간 안보협력체제가 더욱 활성화되도록 앞장설 것이라고 밝히고 있다.<sup>4</sup> 일본의 하토야마 유키오 일본 총리도 동아시아 공동체를 의욕적으로 추진할 뜻을 여러 차례 밝히고 있다.

이 논문에서는 이런 정세변화를 고려하여 우선 다자적 제도화의 측면에서 그동안 추진해온 6자회담의 성과와 한계를 점검하고, 더불어 동북아 국가들의 다자적 제도화와 관련한 인식과 대응을 살펴보고자 한다. 그런 뒤 6자회담의 다자적 제도화로의 진화와 관련해 의미 있는 정책적, 이론적 시사점을 제공하는 유럽의 경험을 기초로 다자적 제도화를 가능케 하는 초기 조건들을 규명하고, 이를 6자회담에 적용해 초기 단계에서 제도화로 진화하는 데 필요한 요인들을 도출하고자 한다. 결론으로 6자회담의 다자적 제도화를 통한 지역협력이 북한의 체제전환에 어떤 함의를 갖는지를 강조했다.<sup>5</sup>

그간 헬싱키 프로세스의 동북아 적용 가능성에 대한 연구들은 적지 않게 이뤄져 왔고,<sup>6</sup> 제도화가 필요하다는 원론적인 주장들은 많이 제기되었으나,<sup>7</sup> 다자적

<sup>3</sup> 6자회담의 유용성과 유지 필요성은 북한을 제외한 5개국 모두가 동의하고 있다. 핵심 플레이어 역할을 하는 미국과 중국은 특히 6자회담 존속의 필요성에 동의하고 있다. U.S. Department of State, U.S.-China Strategic and Economic Dialogue Meeting, Joint Press Conference, July 28, 2009.

<sup>4</sup> 청와대, 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』(2009년 3월), pp. 16-26.

<sup>5</sup> 동북아에서의 다자적 안보제도의 수립은 한반도평화체제의 수립을 전제로 한다는 측면에서 한반도 평화협정 체결과 불가침을 보장하는 제도적 장치들을 먼저 검토하는 것이 필요하다. 즉 한반도 평화체제의 법제도적 기본조건으로서 정전협정의 평화협정으로의 대체 문제 등이 주요 연구 대상이 된다. 일반적으로 한반도 평화체제는 지난 50년간 한반도 질서를 규정해온 정전상태가 평화 상태로 전환되고, 안보, 남북관계, 대외관계에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태로 정의된다. 그러나 이 논문은 동북아 차원의 제도에 초점을 맞추고 있기 때문에 한반도평화체제에 대한 논의는 하지 않는다.

<sup>6</sup> 대표적인 문헌으로 The Jeju Peace Institute and the East Asia Foundation (eds.), *Peace and Prosperity in Northeast Asia: Exploring European Experiences*, Vol. 1 (Jeju: Jeju Peace Institute, 2008), Part IV and Part VI.

제도화라는 법제 구축 측면에서 제도화를 가능하게 하는 초기조건 혹은 결정요인 등에 초점을 맞춘 연구는 거의 없었다.

## II. 다자적 제도화의 초기조건

6자회담의 다자적 제도화에 대한 논의를 보다 생산적이고 구체적으로 하기 위해서는 우선 다자적 제도화의 개념을 고찰하고, 제도화를 가능하게 했던 초기 조건들을 도출하기 위해 유럽의 경험을 살펴볼 필요가 있다.

### 1. 다자적 제도화의 개념적 고찰

근대 국제사회는 다자주의를 비롯해 양자주의, 국제법, 외교, 강대국에 의한 관리 등과 같은 근본적 제도(fundamental institution)에 의해 유지되어 왔다.<sup>8</sup> 근본적 제도는 무정부상태에서 공존을 위한 협업(collaboration)과 조율(coordination)의 문제를 해결하기 위해 국가들이 만든 기초적인 실천규칙을 의미한다.<sup>9</sup> 이 근본적 제도를 토대로 국제기구 또는 국제레짐과 같은 형식을 갖춘 제도가 탄생한다. 특화된 문제영역에서는 이런 국제사회의 제도가 특정 국가의 제도를 구속하게 된다. 현재의 동북아지역에는 다자적 제도화가 진전되지 못한 상태이기 때문에 양자주의가 국가간 관계를 지배하고 있다고 할 수 있다.

양자관계는 상대적으로 힘이 약한 나라에게 불리하게 작용하는 경우가 많고, 다수의 양자관계로 얽혀 있는 국제관계에서는 어떤 협력을 위해 많은 거래비용을 필요로 한다. 따라서 국제협력이 필요한 특화된 문제영역에서 국가들은 다자주의에 기초하여 국제레짐을 형성한다. 결국 이 레짐의 규범 및 규칙이 참여국의 행위를 결정하는 기준이 된다. 다자주의(multilateralism)는 일반화된 행위 원칙을 토대로 셋 혹은 그 이상의 국가들 사이의 관계를 조율하는 제도적 형태(institutional form)이다.<sup>10</sup> 이 다자주의는 국제적 법제화 혹은 다자적 제도화를

<sup>7</sup> 동북아 다자안보협력을 주제로 다룬 국내 거의 모든 연구들이 제도화의 원론적 수준의 필요성만을 역설하고 있다.

<sup>8</sup> 김학성, 『남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 60 참조.

<sup>9</sup> Christian Reus-Smit, "The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institution," *International Organization*, Vol. 51, No. 4 (1997), p. 558; 김학성, 『남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』에서 재인용.

<sup>10</sup> John G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in J. Ruggie (ed.),

통해 보다 공고해진다.

국제적 법제화(international legalization)는 의무(obligation), 정확(precision) 그리고 대표위임(delegation) 세 차원으로 구성된 제도화의 한 형태이다. 의무는 국가들이 규칙이나 공약에 의해 법적으로 구속력을 갖는 것이고, 정확은 규칙들이 명확해야 하고, 이들 규칙들이 요구하고, 권한을 위임하며, 설명하는 행위들을 모호함이 없이 규정하여야 한다. 위임은 규칙의 해석과 적용, 분쟁 해결 그리고 나아가 규칙 제정 등을 포함하여 규칙의 이행을 위해 제3자에게 권한을 부여하는 것이다.<sup>11</sup>

다자주의는 신제도주의적 관점에서 주로 논의되어 왔으며 최근 구성주의적 관점이 제시되고 있다. 특히 신자유주의적 제도주의와 구성주의적 시각을 포함하는 신제도주의는 다자주의 제도에 대한 이론적인 토대를 제공하고 있다. 신자유주의적 제도주의는 포괄적 상호성과 기존 제도에 의한 협력을, 구성주의는 집합적 정체성에 의한 협력의 발생을 주장한다. 신제도주의적 관점에서 다자주의는 여러 국가들간의 이익이 조정되고 협의될 수 있는 공통의 제도를 창출하고, 이 제도가 작동하는 기제가 공식화되는 과정과 결과로서 형식성을 중요시한다. 이는 제도의 출현과 창출이라는 다자적 제도(multilateral institution)를 의미한다.<sup>12</sup> 다자제도의 형식성이 존재하기 때문에 다자적 기구가 존재하고 이 기구의 협력영역이 분명하고, 사무국을 통해 국가간 협의가 공식화되며, 공식화된 협의는 규칙으로서 국가들에게 비차별적으로 적용된다.<sup>13</sup>

6자회담 등을 통한 동북아 안보협력도 국제관계에서 다자주의(multilateralism)에 기초하고 있다. 다자주의는 3자 이상의 국가나 국제기구가 참여해서 참여자 모두에게 적용되는 행위규범을 창출하여 공동의 목표를 달성하려는 상호 행위패턴이다. 러기(Ruggie)는 다자주의를 “어떠한 원칙들에 따라 국가들간의 관계를 조율하는 것”이라고 설명하기도 한다.<sup>14</sup> 공통의 행위규범으로 형성되는 다자적 제도(multilateral institutions)는 일반화된 원칙의 공동적용, 호혜성(reciprocity), 복

*Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993).

<sup>11</sup> J. Goldstein, M. Kahler, and A. Slaughter, *Legalization and World Politics* (Cambridge: The MIT Press, 2001).

<sup>12</sup> Robert Kohane and Lisa Martin, “The Promise of Institutional Theory,” *International Security*, Vol. 20. No. 1 (Summer 1995), pp. 39-51.

<sup>13</sup> 최종건, “동아시아 다자협력의 현황과 특징: 제주평화프로세스 현실화를 위한 함의,” 『제주프로세스의 추진: 이상과 현실』 (제주: 제주평화연구원, 2009), p. 38.

<sup>14</sup> John G. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” p. 8.

지의 불가분성(invisibility of welfare) 등의 원칙에 기초한다.<sup>15</sup> 여기서 ‘불가분성’이란 이익과 손실이 다자주의 관계를 구성하는 행위자 사이에서 공유되는 것을 뜻한다. 다자적 제도는 국제기구나 레짐과 같은 조직적 형태를 갖춘 경우가 대부분이다.

공동의 규범 및 타자의 이익을 절차적으로 보호할 수 있을 뿐만 아니라 협상을 통한 합의의 구속력을 확신시켜 줄 수 있는 제도적 조건이 갖춰진다면 공동이익을 증대시킬 수 있을 것이다. 신고전학과 경제학자인 코오즈(Coase)는 이른바 ‘코오즈 정리(Coase Theorem)’를 통해 합리적 행위자들은 중앙의 권위가 존재하지 않더라도 법적 안정성, 행위자들간의 의사소통, 낮은 수준의 거래비용이라는 세 가지 제도적 기반만 조성된다면 자발적인 합의를 통해 공동이익을 증대시킬 수 있다고 주장한다.<sup>16</sup> 오늘날 다자적 제도의 형성도 이런 전제조건들을 충족시키는 과정으로 파악할 수 있을 것이다.

다자적 제도화는 유럽통합 사례가 잘 보여주듯이 대체로 기능적이며 진화론적 개념으로 설명되어 왔다. 결국 다자안보협력의 성립과 성공은 동북아 내 모든 이해 당사국간의 협력을 필요로 할 것이다. 다자주의의 성공여부는 협력이 발생하고 지속되어 제도화의 단계로까지 나아가느냐에 달려있다.

## 2. 다자적 제도화의 초기조건

여기서는 6자회담의 다자적 제도화에 적용될 수 있는 이론적, 정책적 함의들을 도출하기 위해 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)가 제도화될 수 있었던 초기조건들을 검토한다.

유럽은 집단안전보장체제(collective security system)와 같은 강력하고도 완전한 안보공동체를 구축하지는 못했지만 지구상에서 역내 안보협력이 가장 활성화되어 있다는 평가를 받고 있다. 특히 이러한 협력이 가능했던 것은 헬싱키 최종 의정서와 이에 기초한 ‘헬싱키 프로세스’<sup>17</sup> 때문이라는 평가를 받고 있다.<sup>18</sup> 따라

<sup>15</sup> John G. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” pp. 3-49.

<sup>16</sup> Manfred Efinger, Volker Rittberger, Klaus Rittberger, Klaus Dieter Wolf, & Michael Zum, “International Regime und Internationale Politik,” *Theorien der Internationalen Beziehungen* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990), p. 270.

<sup>17</sup> 헬싱키 최종의정서 체결 이후 유럽 국가들이 지난 35년간 지속해온 안보 분야의 대화와 협의, 그리고 자발적 협력의 과정을 통상 ‘헬싱키 프로세스’라고 칭한다. 문정인, “동북아 지역안보와 제주프로세스,” p. 5.

<sup>18</sup> Brian McDonald, “The Experience in Multilateral Cooperation for Conflict Prevention

서 오늘날 다자적 제도화의 모범적 사례로 유럽안보협력기구(OSCE)가 거론된다. 특히 OSCE는 이전의 CSCE가 더욱 제도화된 다자적 기구로 진화된 사례라 할 수 있다.<sup>19</sup> 동북아 다자간 안보협력에 관한 국제레짐의 필요성이 부각될 때마다 거론되는 CSCE는 실제로 안보협력레짐으로서 그렇게 효율적이지 않다는 평가도 일부 존재하나,<sup>20</sup> 본 논문 주제인 다자적 제도화와 관련해 여전히 유용한 시사점을 주고 있음은 다수의 연구자가 동의하는 부분이다. OSCE는 지난 30년간 레짐의 출현(emergence), 동요(fluctuation), 이행(transition), 전환(transformation)이라는 일련의 진화과정을 거쳐왔다. 국제레짐은 외부적 환경요인의 변화와 내부적 갈등요인으로 인해 끊임 없이 변화하는 동태적인 존재라는 점에서 CSCE는 매우 흥미로운 연구사례로 평가받고 있다.<sup>21</sup> 물론 동북아는 유럽과 안보맥락이 다르기 때문에 유럽 모델을 동북아 지역에 기계적으로 적용해서는 안 될 것이다.<sup>22</sup>

일반적으로 ‘헬싱키협정 혹은 협약’이라고 불리는 ‘최종의정서(Final Act)’는 동서 냉전 시기 유럽 국가들의 규범 코드 구실을 했다는 평가를 받고 있다.<sup>23</sup> 또한 최종 의정서는 CSCE의 기본 정신과 원칙을 포함하고 있기도 하다. 결과적으로 헬싱키 프로세스가 가능했던 것은 주권 존중, 무력 불사용, 영토 주권의 보장, 분쟁의 평화적 해결, 내정 불간섭 그리고 국제법 준수 원칙 등이 잘 준수되었기 때

and Its Relevance for Northeast Asia,” *Challenge and Response in Northeast: Fulfilling the Jeju Process, 2007-2008* Jeju Peace Institute-Friedrich Naumann Foundation for Liberty Joint Workshops, Friedrich Naumann Foundation, 2008. p.15.

<sup>19</sup> 유럽안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe)는 1995년 1월 1일부터 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe)로 개칭되었다. OSCE는 이전의 CSCE가 제도화된 다자적 기구라 할 수 있다.

<sup>20</sup> 또한 실제로 1975년 헬싱키 최종의정서 체결이후에도 유럽의 안보는 상당기간 불안정했다. 소련의 재래식 군비증강으로 인한 새로운 위기가 10년 이상 지속되었고, 이는 유럽에서 매우 높은 수준의 정치, 군사적 긴장을 초래했다. Stephen J. Blank, “Helsinki in Asia?: Towards a Multilateral Asian Order,” *The Journal of East and West Studies*, Vol. 23, No. 1 (April, 1994), p.112.

<sup>21</sup> 홍기준, “헬싱키와 제주: 그리고 핵 프로세스,” 『제주 프로세스의 추진: 이상과 현실』 (제주: 제주평화연구원, 2009), p. 12.

<sup>22</sup> 유럽과 동북아의 안보적 맥락의 차이점으로는 첫째, 당시 유럽은 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바 조약기구(Warsaw Pact)를 축으로 양분되어 있었다는 점 둘째, 주적이 분명했다는 점 셋째, 외부세력으로서 미국이 유럽에서의 분쟁을 방지하기 위해 주요한 역할을 한 점 등을 꼽는다. Brian McDonald, “The Experience in Multilateral Cooperation for Conflict Prevention and Its Relevance for Northeast Asia,” p. 16.

<sup>23</sup> 헬싱키협정 체결 과정을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 즉 1972년 11월부터 1973년 6월까지 7개월간의 준비회담을 거쳐 1973년 7월 핀란드 헬싱키에서 35개국 외무장관 회담이 개최되었다. 다시 약 2년(1973.9~1975.7) 제네바에서의 세부협상을 거쳐 1975년 8월 1일 헬싱키에서 미국, 캐나다, 전유럽을 포함한 35개국 정상들이 모여 최종의정서에 서명하였다. 이 문건은 A4 크기 59쪽의 분량에 이른다.

문이다. 최종의정서는 상이한 체제의 국가들 간의 △정치·군사, △경제, 그리고 △인본주의라는 3대 범주(basket)에서 폭넓은 협력 방안을 포함하고 있었다.<sup>24</sup>

여기서 다자적 제도화가 가능했던 초기 조건들을 CSEC의 기본정신과 여러 원칙을 담고 있는 헬싱키 최종의정서의 주요 특징(변수) 중심으로 정리하고자 한다. 이런 특징들은 때로는 장점이면서도, 제도적 한계점으로 지적되고 있다. 한계점은 CSCE/OSCE의 적응력(adaptability)에 관한 문제로서, 합의 및 결정사항을 이행할 수 있는 재정적, 군사적 능력 그리고 법적 구속력을 갖고 있지 못하다는 점이다.<sup>25</sup>

첫째, 실효성 혹은 법적 구속력 측면에서 보면 헬싱키 최종의정서는 국제법적 효력을 갖는 조약은 아니고, 참여국들의 제안들을 다듬어 정리한 협정문이었다. 이런 이유로 서명 초기에는 최종의정서의 실효성이 의문시되었다. 그러나 결과적으로 1970, 80년대 유럽의 안보와 협력을 강화하고, 이념적 대립을 완화하는 역할을 했으며, 실제로 여러 합의들을 일련의 후속 회의<sup>26</sup> 개최를 통해 실효성을 강화하였다. 이런 맥락 때문에 헬싱키 프로세스의 결과물이 제도화된 OSCE라는 평가가 나온다.<sup>27</sup> 즉, CSCE/OSCE는 수많은 정부간 회의와 협상, 그리고 민간 전문가 집단의 연구와 토의를 거쳐서 제도화는 물론 이론화, 조직화되었다.<sup>28</sup> CSCE는 지

<sup>24</sup> 범주 I (유럽의 안전에 관한 문제)은 ‘회원국간의 관계를 규정하는 10대 원칙’과 ‘신뢰구축방안 및 군축에 관한 문건’으로 구별된다. 전자는 조항 1(주권의 평등 및 주권의 존중), 조항 2(무력 사용의 금지), 조항 3(국경불가침), 조항 4(영토의 보전), 조항 5(평화적인 분쟁해결), 조항 6(내정 불간섭), 조항 7(인권 및 기본적 자유 존중), 조항 8(민족의 자결권), 조항 9(국가간 협력), 조항 10(국제법적 의무의 성실한 수행) 등이 있다. 이 가운데 인권 및 기본권 존중의 원칙이 오늘날까지 헬싱키 프로세스를 상징하는 대표적 요소로 간주되고 있다(정은숙, “헬싱키 프로세스와 남북관계,” 『북한경제리뷰』, 2008년 2월호, p. 5). 한편 후자는 대규모 군사훈련시 사전통보 등 신뢰구축방안과 정치적 데탕트의 보완 및 유럽안보 강화수단으로서의 군축을 강조하고 있다. 범주 II(경제, 과학기술, 환경 부문에서의 협력)는 교역, 산업, 과학기술, 환경, 기타 경제활동에서의 협력이 평화와 안전에 기여한다는 전제 아래 체제의 차이를 불문한 상호협력의 증진을 강조하고 있다. 동시에 협력의 조건으로서 상호성을 강조하고 있다. 교역, 산업협력, 공동프로젝트, 과학기술 및 환경협력, 기타 교통, 관광, 이주 노동 및 직업 교육 등이 제시되었다. 범주 III(인도주의 부문에서의 협력)은 체제의 성격과 무관하게 회원국 국민 모두 인간으로서의 정신적 풍요로움을 느낄 수 있도록 하자는 것이다. 인적접촉(이산가족 접촉 및 정기적 상봉, 재결합, 국제결혼, 사적·공적 여행, 개인이나 단체의 관광조건 향상, 젊은이들의 만남, 스포츠, 기타 접촉 확산, 정보, 출판, 방송, 기사 등에의 접근 및 언론인 근로환경 개선), 문화교류, 체육교류 등의 협력을 포함하고 있다. Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki 1975 <<http://www.osce.org/about/19298.html>>.

<sup>25</sup> 박인휘, “제주 프로세스: 실현가능성과 주요 과제,” 『제주프로세스의 추진: 이상과 현실』 (제주: 제주평화연구원, 2009), p. 70.

<sup>26</sup> 베오그라드(1977년 10월~1978년 3월), 마드리드(1980년 11월~1983년 9월), 비엔나(1986년 11월~1989년 1월) 및 이 기간 사이에 개최된 수차례의 중간회담 등이 대표적인 사례들이다.

<sup>27</sup> 문정인, “동북아시아안보와 제주프로세스,” p. 5.

속적으로 이뤄졌던 회의와 전문가 회동 등을 통해 명시적 혹은 묵시적인 원칙들, 규범들, 행동양식 및 결정도출 관련 규정들을 만들어 내고, 이를 참여국들이 지키는 가운데 하나의 규정집합체(Regelwerk)로 발전시켰다는 평가를 받고 있다. 이러한 평가에 따라 CSCE는 하나의 국제레짐으로 인정되고 있다.<sup>29</sup>

CSCE는 애초부터 하나의 회의체로서 국제법적 구속력을 갖지 않는 것이 참가국들이 만나 갈등적이고 논쟁적인 문제를 논의하는데 보다 유리할 것으로 판단되었다. CSCE의 제도화 문제는 초기부터 제기되었으나 한참 뒤인 1990년에 참가국들은 CSCE의 상설조직화에 동의하였다. CSCE의 제도화는 오직 지속적인 회의의 개최, 즉 참가국의 회동과 다음 회의에 대한 개최 합의 등을 통해 다음 회의를 지속시키는 형태로 진전되었다. 따라서 헬싱키 프로세스는 소규모이면서 덜 공개적인 전문가들의 회합을 통해 충분히 사전 준비될 때만 긍정적인 결과를 낳았다는 평가도 있다.<sup>30</sup> 즉 대내외 환경의 변화를 효율적으로 수용하면서 지속적으로 다자적 제도화의 완결성을 높이려 노력한 것이다. 정상회의, 외무각료회의, 고위 관료위원회 등을 통해 현안의 검토 및 결정사항의 이행 임무를 부여하였고, 사무국을 신설하여 긴급 사항 발생에 대한 대처능력을 강화하였으며 정치적 구속력에 버금가는 사후 평가메커니즘을 동원하여 참여국들의 외교적 책임감을 높이는 등 사후 노력에 충실하였다는 점이 특징이다.<sup>31</sup>

유럽의 사례는 단계적, 점진적인 접근의 유용성을 보여준다. 결과적으로 CSCE와 같은 초기 구속력이 약한 회의체가 OSCE라는 기구로 격상(1995년)되어 제도화되기까지는 상당한 시간이 소요되었다. 대화의 습관화에서 규범을 만들고 제도적 장치를 구축할 때까지 많은 시간과 노력, 인내와 타협의 자세가 필요했던 것이다.

CSCE 발전 과정에서의 합의내용들이 사실상 국제법적으로 구속력을 갖지 못해<sup>32</sup>

<sup>28</sup> 특히 1990년 파리 정상회의를 계기로 기존의 협의구조에서 벗어나 의결 및 실행기구를 갖춘 조직체로 발전하였다. 손기웅, 『CSCE/OSCE의 분석과 동북아 안보협력에 주는 시사점』(서울: 통일연구원, 2004), p. 34. 회의기구들로는 정상회의, 의회, 각종 이사회, 전문가회의, 안보협력포럼(FSC) 등이, 상설기구로는 의장, 사무국 및 사무총장, 소수 민족담당 고등판무관(HCNM), 분쟁방지센터(Conflict Prevention Center), 인권사무소(ODIHR), 분쟁중재조정재판소, 공동중재그룹, 영공개방조약협의위원회(OSCC) 등이 있었다. The Secretariat, *CSCE Facts* (Vienna: CSCE, 1994), pp. 2-7; The Secretariat, *Towards a Genuine Partnership in a New Era*, CSCE Budapest Document 1994 (Vienna: CSCE, 1994), pp. 1-4 참조.

<sup>29</sup> 손기웅, 『CSCE/OSCE의 분석과 동북아 안보협력에 주는 시사점』, p. 57.

<sup>30</sup> Stephen J. Blank, "Helsinki in Asia?: Towards a Multilateral Asian Order," *The Journal of East and West Studies*, Vol. 23, No. 1 (April, 1994), p. 112.

<sup>31</sup> 박인휘, "제주 프로세스: 실현가능성과 주요 과제," p. 67.

합의가 준수되지 못한 경우도 많았다. 이는 해석상의 불화(Interpretationsdissens), 집행상의 결여(Vollzugsdefizit), 완전성의 결여(Komplettierungsdefizit)<sup>33</sup> 등이 내재되어 있었기 때문이다. 여기서 우리는 실효성과 연관된 다자적 제도화의 초기 조건들로 관련 조항의 포괄성, 제재 체계의 불안정성 등을 추가로 지적할 수 있다.

둘째, 조항의 포괄성이다. 1975년에 체결된 헬싱키최종의정서는 법적 구속력을 갖지는 않지만 정치적 구속력을 갖는 것으로 알려져 있다. 이는 다른 한편으로 최종의정서에 규정된 규범들이 포괄적으로 조문화되어 있어 실효성을 더욱 떨어뜨리는 요인으로 작용했다. 이는 다양한 해석의 가능성을 열어 놓는 측면에서 장점이 될 수도 있지만 각 경쟁적인 조항 간의 명확한 한계를 규정하지 못한 단점이 있다. 대표적인 사례로 인권 준수를 위해 허용된 타국에 대한 영향력 행사(개입)와 규범과 상충되는 내정 간섭 사이의 관계 설정이 명확하지 않았다. 어느 특정 국가에 인권이나 소수민족문제 등이 발생할 경우 회원국들이 합의를 통해서만 어떤 특정한 조치를 취할 수 있기 때문에 비효율적이라는 비판을 받았다. 그러나 오히려 이런 조항의 포괄성이 추후 협상과정에서 참가국들에게 유연하게 협상할 수 있는 기회를 제공함으로써 냉전기에도 협상이 가능했고, 냉전 후의 급격한 변화에 적응하는 데도 도움을 준 긍정적인 측면도 있었다.

셋째, 제재 체계의 불완전성이다. 어느 특정 참여국이 규범을 준수하지 않을 경우에 대한 조항이 포괄적이고 불명확할 뿐 아니라, 제재 체계도 존재하지 않았다는 점이다. 특히 사회주의 국가들에 대한 협약의 실효성이 매우 낮았던 것으로 밝혀지고 있다. 예를 들어 동구 사회주의 국가들이 CSCE 규범을 준수하지 않더라도 이에 대해 서구 국가들이 제재할 수 있는 법제도적 근거가 없었다. 이는 서구의 동유럽 사회주의 국가들에 대한 변화를 촉진하는 데 한계 요인으로 작용하였다.<sup>34</sup>

넷째, 각 조항간의 상호존중성이다. 모든 규범조항들은 동등한 비중을 갖고 있었고, 각 규범은 서로를 존중하도록 합의되어 있다. 즉 기본 규범들 사이의 위계질서를 설정하지 않았다.

다섯째, 공개성이다. 앞서 언급한 바와 같이 초기 단계에는 CSCE의 합의 사항

<sup>32</sup> 손기웅, 『CSCE/OSCE 의 분석과 동북아 안보협력에 주는 시사점』, p. 58.

<sup>33</sup> Wilhelm Bruns, "Bilanz und Perspektiven des KSZE-Prozesses," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10 (1988), p. 31.

<sup>34</sup> Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt, Wirkungen einer internationalen Institution* (Frankfurt/New York, 1999), p. 320.

이행에 대한 실효성, 구속성이 매우 취약했다. 하지만 CSCE는 가능한 모든 회의와 합의 내용을 공개함으로써 참가국들이 합의사항을 이행하도록 만들었다. 공개성은 CSCE의 다자적 제도화를 가능하게 한 주요한 초기 변수였다.

여섯째, 포괄안보개념의 도입이다. 최종의정서는 처음으로 회원국간 정치, 군사적 측면 외에 경제, 환경, 인권문제 등도 안보의 일부로 수용하는 ‘포괄안보개념’을 도입하였다. 이는 어느 한 영역의 안보 추구만으로 국가(혹은 지역) 전체의 안보가 확보될 수 없다는 차원에서 다양한 이익들 간의 연계성을 강조하고 있는 개념이다.

포괄안보개념의 도입 및 적용은 정치, 군사적 측면 외의 비정치, 비군사적 교류 협력이 결과적으로 안보분야의 제도화를 촉진시켰다고 해도 과언이 아닐 정도로 큰 역할을 했다.

헬싱키 최종의정서에 안보의제들을 포괄적으로 포함시킨 것은 당시 동서 간 이념대결 아래에서도 유럽 각국들이 CSCE에 참여하도록 만든 제도적 유인장치였다. 이후 특정 분야에서 갈등이 발생하더라도 다른 분야에서의 협력 때문에 쉽게 이탈하지 못하도록 만든 요인으로 작용하였다. 또한 정치·안보, 경제·환경, 문화·인도 등 이슈 간 연계를 용이하게 만들어 특정 참여국의 일방적인 요구를 억제함으로써 CSCE가 일정한 제도적 틀 속에서 지속적으로 유지되도록 하였다.<sup>35</sup>

### Ⅲ. 6자회담의 다자적 제도화 논의: 동북아의 인식과 대응

유럽의 경험에 비춰볼 때 동북아 수준에서의 6자회담의 다자적 제도화를 위한 노력은 아직 매우 초기적인 단계라고 평가할 수 있을 것이다. 특히 6자회담을 활용한 협력의 제도화를 통해 단계적 협력의 수준을 높이는 ‘행동 대 보상’의 선순환 구조를 정착시키려는 당사자들의 노력이 북미간, 남북간, 그리고 북일간 갈등 구조로 인해 가시적 성과를 내지 못하고 있는 현실이다.

그간의 6자 회담에서는 북한 핵문제 해결에 초점을 맞춰 논의가 발전되어 왔기 때문에 동북아 다자안보협력체제 구축과 관련된 논의는 상대적으로 낮은 비중으로 다루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 6자회담의 목표는 단기적으로 북한 핵문제 해결에 있었지만, 중장기적으로 동북아 다자안보협력체제의 구축, 다자적 제도화의 실현에 있다. 실제 6자회담과 관련된 합의문들에도 이런 목표는 일관성있게 추진

<sup>35</sup> 박인휘, “제주 프로세스: 실현가능성과 주요 과제,” p. 69.

되어 왔고, 명문화되어 있기도 하다. 여기서는 6자회담의 다자적 제도화를 위한 그간의 노력과 성과 그리고 제도적 한계점들을 살펴보고자 한다.

## 1. 다자적 접근의 성과와 제도적 한계

2005년 중반부터 2007년 말까지 중국 베이징에서 주기적으로(periodically) 개최된 6자회담은 일부 한계점에도 불구하고 다자적 접근의 잠재적 성과를 보여주었다.<sup>36</sup> 동북아에서 다자주의는 지금까지 안보협력을 위한 조직적 형태를 만들어 내지 못했지만 6자회담에서 9·19 공동선언 이행을 위한 초기 조치 즉, ‘2·13 합의’에 따른 6자 외무장관 회담의 상설화와 기존의 실무 회의들을 역내 협력체제로 전환하는 방안이 논의되면서 활성화되기 시작했다.

6자회담을 다자적 제도화로 발전시키려는 논의의 출발점은 ‘9·19 공동성명’<sup>37</sup>이다. 이전의 1~3차 6자회담은 북한의 핵포기만을 겨냥한 북핵 회담으로 규정되기도 한다. 4차 6자회담에서 도출된 9·19 공동성명을 통해 처음으로 한반도비핵화를 넘어 한반도 및 동북아시아 전반의 평화와 안정을 회담의 다른 목표로 제시되었다는 측면에서 주목할만하다. 또한 한반도 및 동북아 지역에서 안보문제를 포함해 경제협력 문제 등 보다 폭넓은 의제에 대한 논의 가능성을 열어 둔 측면도 긍정적으로 평가할 수 있다. 더구나 이 공동성명에는 다자안보협력체제의 기본적 토대가 되는 국제규범의 준수 및 신뢰구축과 관련된 조치들이 포함되어 있다. 공동성명 제2항은 “6자는 상호관계에 있어 국제연합헌장의 목적과 원칙 및 국제관계에서 인정된 규범을 준수할 것을 약속하였다”고 규정하였다.

결국 9·19 공동성명은 동북아시아에서의 다자적 안보협력체제의 제도화 형성이라는 측면에서의 발전 가능성을 보여주었다. 공동성명의 제4항에 따르면 6자는 동북아의 항구적 평화와 안정을 제도화하기 위해 6자가 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색할 것을 공약하고, 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다. 또한 ‘핵폐기 대 보상’이라는 원칙을 수립하였고, 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 위한 별도의 포럼을

<sup>36</sup> Kent E. Calder and Francis Fukuyama, “East Asian Multilateralism: Introduction,” Kent E. Calder and Francis Fukuyama (ed.), *East Asian Multilateralism: Prospects for Regional Stability* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008), p. 10.

<sup>37</sup> Ministry of Foreign Affairs and Trade, Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks(9.19 Joint Statement), *Major International Documents on Disarmament and Nonproliferation*, 2008, pp. 193-194.

구성하기로 하였다.

후속적으로 이뤄진 ‘9·19 공동선언 이행을 위한 초기 조치(이하 2·13 합의)’<sup>38</sup>와 ‘9·19 공동선언 이행을 위한 2단계 조치(이하 10·3 합의)’<sup>39</sup>로 북핵 문제 해결 논의가 어느 정도 진전된 바 있고, 북미간 관계정상화를 위한 양자대화를 개최하였으며, 동북아 평화·안보체제와 관련된 실무협상도 세 차례 열렸다. 2·13 합의 제3항은 참가국들은 상호 신뢰를 증진시키기 위한 긍정적인 조치를 취하고, 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동 노력을 하기로 하였다. 특히 2·13 합의에서 경제에너지협력, 동북아평화안보체제, 한반도비핵화, 북미관계정상화, 북일관계정상화 등 5개 실무그룹(working group)이 만들어진 것은 커다란 진전이라는 평가를 받아왔다.<sup>40</sup> 또한 제5항에서 초기조치가 이행되는 대로 6자는 9·19 공동성명의 이행을 확인하고 동북아안보협력 증진방안 모색을 위한 장관급 회담을 신속하게 개최하기로 처음으로 합의했다. 또한 6항에서 참가국들은 상호신뢰를 증진시키기 위한 긍정적인 조치를 취하고 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 할 것을 재확인하였다. 10·3 합의의 제4항에서는 참가국들이 적절한 시기에 베이징에서 6자외교장관 회담 개최를 재확인하였다.

2·13 합의에 따라 구성된 ‘동북아 평화안보 실무그룹’은 2007년 3월 첫 회의를 개최하여 장기적으로는 다자안보협력체 구축을 목표로 동북아지역의 정체성을 확립하고 대화와 협력의 관습과 규범을 형성하고 단기적으로 이를 촉진시킬 수 있는 의제를 발굴한다는 기본방향을 설정하였다. 현재 동북아 평화안보 실무그룹은 러시아가 의장국을 맡고 있으며, 비전통적인 안보위협에 대한 협력 등 공감대 형성이 쉬운 의제부터 협의하도록 하고 있다. 이러한 동북아평화안보실무그룹의 활동은 미래 동북아다자간안보기구를 형성하는 방향으로 나아갈 것으로 기대를 모았다.<sup>41</sup>

또한 2·13 합의에 따른 초기단계 이행조치가 완료되면 6자회담 참가국의 외교

<sup>38</sup> Ministry of Foreign Affairs and Trade, Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement (2.13 Initial Action Agreement), *Major International Documents on Disarmament and Nonproliferation*, 2008, pp. 195-196.

<sup>39</sup> Ministry of Foreign Affairs and Trade, Second Phase Actions for the Implementation of the Joint Statement (10.3 Second Phase Actions), *Major International Documents on Disarmament and Nonproliferation*, 2008, pp. 197-198.

<sup>40</sup> Wu Chunsi, “The Next U.S. Administration and its Policies toward East Asia and the Korean Peninsular: A Chinese Perspective,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 17, No. 2 (2008), p. 12.

<sup>41</sup> 동북아시아대위원회 자료(2007년 3월) 참조.

장관 회담개최가 예정되어 있었다. 2·13 합의 제5항은 미국측의 요구로 삽입된 것으로 “초기 조치가 이행되는 대로 6자는 9·19 공동성명의 이행을 확인하고 동북아 안보협력 증진방안 모색을 위한 장관급 회담을 신속하게 개최한다”고 규정하고 있다. 6개국 외교장관회담이 성사될 경우 이는 본격적으로 안보현안을 다루는 첫 고위급 안보협력회의가 된다. 6개국 외교장관회의가 북핵문제의 완전한 해결시까지 정례화되고, 점차 다른 현안까지 다룰 수 있게 되면 실질적인 동북아안보협력회의로 발전될 수 있다는 점에서 주목을 받았다.

또 제6차 6자회담 수석대표회의(2008.7.12, 베이징)에서 언론발표문 형식으로 나온 합의사항에 따르면 6자는 ‘동북아 평화·안보체제의 지도원칙(guiding principles)’에 대해 계속 논의할 것이고, ‘적절한 시기에 베이징에서’ 6자 외교장관회담을 개최할 것임을 재확인하였다. 또한 6자회담 과정을 포괄적인 방법으로 계속 진전시키며, 동북아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동노력하기로 하였다.

실제로 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아 등 6자회담 참가국들은 동북아 평화안보체제 실무그룹에서 논의하고 있는 ‘동북아 평화안보 기본원칙’을 외교장관회담을 열어 채택하는 방안을 추진한 바 있다.<sup>42</sup> 기본원칙의 중요한 부분에 대해 합의까지는 아니더라도 개략적인 양해가 이뤄졌으며, 합의가 이뤄지면 채택은 최소한 6자 수석대표나 각료급 회의를 열어 채택돼야 한다는 것이 한국이나 의장국인 러시아의 구상이었다. 이에 따라 동북아 평화안보 기본원칙 채택을 위한 6자 외교장관회담이 조만간 추진될 가능성이 높은 것으로 예상되었다. 동북아 평화안보 기본원칙은 법적 구속력이 없는 정치적 선언이지만 동북아 수준에서는 처음 시도되는 것이었다.

실제 관련 당사국들은 2008년 말 9·19 공동성명의 이행을 위한 2단계 조치를 마무리하고 이를 토대로 6자외교 장관회담을 개최하기로 의견을 모았으나 당시 미국 대선이 임박한 상태였고, 북미 간 검증의정서 문제 해결이 늦어지면서 무산되었다.

6자회담의 제도적 한계는 다자간 안보협력체의 일반적 특성<sup>43</sup>에 기인한 보다

<sup>42</sup> 6자는 2009년 2월 19~20일 러시아 모스크바에서 동북아 평화안보체제 실무그룹 3차 회의를 열고 러시아측이 제안한 ‘기본원칙’ 2차 초안에 대해 의견을 교환했다. 이번 회의 결과를 토대로 러시아가 3차 초안을 작성해 2009년 5월까지 회담시키기로 했다. 이번 회의에는 한국측에서 허철 외교부 평화외교기획단장이, 북측에서는 정태양 외무성 미국국 부국장이 각각 수석대표로 참석했다. 『연합뉴스』, 2009년 2월 23일.

<sup>43</sup> 우중순, “동북아 다자안보협력체제의 형성 가능성에 관한 연구” (고려대 정책대학원 석사학위논문, 2007년), pp. 58-61.

근본적인 한계점과 유사한 측면이 많다. 9·19 공동성명은 비록 조약과 같은 법적 구속력은 없으나 정치, 도덕적 구속력을 갖춘 것으로 평가되고 있으나, 이마저도 자국의 이해관계와 충돌할 때는 합의 이행을 담보할 수 없는 구조적 결함이 발견된다. 유럽의 경험도 입증하고 있듯이 다자간 안보협력체는 관련 당사국의 참여와 지속적인 영역 확장을 위해 강제성이 수반되는 조치보다 자발적인 참여와 준수를 운영의 원칙으로 하는 경우가 일반적이다. 따라서 6자회담도 실제로 구체적인 이행방안을 마련하거나, 실효성 있는 조치를 강구하는 데는 한계를 드러내보였다. 또한 6자회담 참가국들 사이에 논란이나 이견이 예상되거나 분쟁 내지 갈등 가능성이 내포되어 있는 민감한 사안은 논의 대상에서 배제되는 경우가 일반적이다. 이로 인해 사태의 실질적 진전에 상당한 시일이 소요되는 경우가 많고, 근본적 해결보다는 봉합차원에 머무르게 된다. 6자회담이 보다 즉각적이고 적극적인 대응 능력 및 수단이 결여되어 있다는 점도 한계로 지적된다. 6자회담은 참여 당사국 모두의 합의제로 운영되고 있기 때문에 합의 도출에 장시간이 소요되고, 합의가 도출되더라도 이를 시의적절하게 동원할 수 있는 자원이 부족하기 때문에 실질적인 문제 해결이 늦어지는 경우가 많다. 또한 6자회담은 북한 핵문제의 실질적인 해결을 위해 만들어진 틀이라는 점과 포괄적인 의제를 다루거나 효과적인 진전을 이루지 못하고 있다는 점 등이 한계로 지적된다. 즉, 6자회담은 북한 핵문제 해결에 우선적인 초점을 맞추고 있기 때문에 보다 광범위한 지역현안이나 미래 현안들을 다루는 지역 안보협력체제 모델로는 한계가 있다.

## 2. 동북아의 인식과 대응

북한을 제외한 5자 동북아 국가들은 우선 북한 핵문제 해결을 위한 제도적 장치로서 6자회담의 유용성을 인정하고 있다. 즉 북핵 문제 해결을 위한 6자 다자대화를 매개체로 한 동북아의 협력적 다자안보체제 구상이 제도화될 수 있는 가능성을 높이 평가하고 있는 것이다.<sup>44</sup> 동북아 국가들은 기본적으로 다자안보체제가 지역내 국가들 간의 긴장을 완화시키고, 신뢰를 구축하며, 군사적 투명성을 강화하는 보완적 메커니즘으로 작용할 것으로 기대했다.

미국의 오바마 행정부는 기본적으로 동북아에서의 한국을 비롯해 일본, 호주 등과의 전통적인 동맹관계의 중요성을 강조하면서도 기존의 동맹관계를 뛰어넘는

<sup>44</sup> 고성운, 『제주 프로세스 구상과 OSCE와의 협력방안에 대한 고찰』, JPI Working Paper, 2007년 10월, p. 5.

다자주의적(Multilateral)인 안보체제 구축을 강조한 바 있다.<sup>45</sup> 아시아지역에서 미일동맹과 같은 효과적인 양자구조가 존재하고 있지만 미국의 국가이익은 다자적 프레임워크도 보다 진지하게 검토할 것을 요구하고 있다는 것이다.<sup>46</sup>

미국의 민간 연구기관에서도 유사한 지적들을 해왔다. 아틀랜틱 카운슬(Atlantic Council)은 유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 동북아 다자평화안보 메커니즘과 6자회담 당사국간의 외교장관 회담 정례화 등을 권고한 바 있고,<sup>47</sup> 외교정책분석연구소(IEPA)는 북핵 6자회담이 비핵화 검증 등 3단계에서 예상되는 과제에 더욱 효과적으로 대처하기 위해 서방선진 7개국(G7)이나 G8(G7+러시아)을 모델로 낮은 수준의 제도화를 이뤄야한다고 주장했다.<sup>48</sup>

6자회담의 다자적 제도화로의 진전은 북미관계 정상화가 선행되어야 할 것으로 보이며, 이는 미국의 오바마 행정부가 내세우고 있는 북미관계 정상화를 위한 4가지 전제조건으로 설명할 수 있다. 미국은 북미관계 정상화를 위해서는 북한이 핵 무기 개발을 완전하고 검증가능한 방식으로 제거하고, 플루토늄 생산, 우라늄 농축, 핵확산 활동 및 인권침해 문제 등에 대한 해명 등이 이뤄져야 한다고 밝히고 있다.<sup>49</sup>

오바마 행정부의 다자주의 강조는 그간 아시아 지역 지역주의 형성에 소극적인 부시 행정부에 대한 국내적 비판을 고려한 측면도 있어 보인다.<sup>50</sup> 그동안 부시 전임 행정부의 국무장관 등 고위 관료가 ASEAN 지역포럼(ARF) 참석을 몇 차례나 빠지는 등 진정성을 보여주는 데 실패했다는 평가가 있어 왔으나 후임 오바마 정부는 아세안 국가 등과의 적극적인 관계 개선을 도모하고 있다.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> 국회입법조사처, 『2008 미국 대선후보의 주요 정책 비교와 시사점』, 입법정책분석 제1호 (2008년 10월 10일), p. 16.

<sup>46</sup> Kent E. Calder and Francis Fukuyama, "East Asian Multilateralism: Introduction," p. 10.

<sup>47</sup> James Goodby, Jack N. Merritt(Co-Chairs), "A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia," *Policy Paper*, The Atlantic Council of the U.S. (April 2007).

<sup>48</sup> 『연합뉴스』, 2008년 5월 16일.

<sup>49</sup> 클린턴 힐러리 미 국무장관 후보자의 존 케리 상원 외교위원장과 딕 루거 상원의원의 서면질의에 대한 답변서, 『연합뉴스』, 2009년 1월 14일; 알렉산더 버시바우 전 주한 미국대사도 한국국 제교류재단 초청 초찬강연에서 "미북 관계 정상화 과정에서 북한 인권문제는 반드시 다뤄져야 한다"고 밝힌 바 있다. 『연합뉴스』, 2008년 9월 3일.

<sup>50</sup> East-West Center, Council Warns of Danger of Ignoring East Asia Regionalization, Nov. 4 (2005).

<sup>51</sup> 2009년 7월 23일 태국 푸켓에서 열린 아세안지역안보포럼(ARF) 기자회견장. 미국 힐러리 클린턴 국무장관은 6분 30초 회견 동안 '파트너'라는 단어를 무려 9차례나 반복했다. 그는 워싱턴과 아세안을 잇는 외교대표부를 신설하겠다고 밝히면서 "미국은 이제 동남아시아로 되돌아왔다"고 선언했다. 전임 조지 W 부시 미 행정부가 아세안 관련 국제회의에는 아예 불참하는 등 노골적

지난 부시 행정부는 동북아에서의 지역주의의 발전에 대해서 소극적인 태도를 보였다.<sup>52</sup> 미국은 지역통합과정에서 미국이 배제되는 일이 생기지 않도록 경계하면서도, 동북아에서의 안보협력의 다자적 제도화에 대해 소극적 접근을 해왔다. 미국은 동맹시스템이 동북아에서의 향후 지역협력 제도화의 기초가 되어야 한다고 인식해 왔다. 다자적 협력은 소프트한 문제를 다루는 데 적합하고, 동맹만이 안보위협을 저지하고, 방어할 수 있다는 것이다. 따라서 양자간 동맹과 다자간 협력은 각자의 공통된 리더십을 공유하기 어렵다는 판단에 의해 제약을 받아 왔다.<sup>53</sup> 이런 이유 때문에 미국이 동북아 안보협력의 다자적 제도화에 대한 기존 인식을 바꾸는 것이 어려울 것으로 예상되어 왔다.

그러나 미국은 특히, 부시 대통령의 집권 말기 북한 핵문제를 해결하기 위한 6자회담을 추진하는 과정에서 구체적으로 동북아다자안보체제에 대해 관심을 갖기 시작한 것으로 분석된다.<sup>54</sup> 다른 한편으로 미국 의회에서는 북한 인권을 동북아 안보 및 평화문제로 다루는 동북아관 헬싱키 협약체제를 만들자는 움직임이 구체화된 적이 있다.

중국은 일단 6자회담이 관련 당사국들이 모여 동북아 안보문제를 논의하는 협의체수준에 머물러 있기는 하지만, 이 자체만으로 긍정적인 발전으로 보고 있다. 중국은 6자회담이 향후 다자간 지역안보체제로서 역내 평화와 안보를 보장해줄 수 있는 효과적 방안이 될 수 있다는 입장이다. 이는 무엇보다 중국이 6자회담을 주도해온 데서도 그들의 적극적인 의지를 읽을 수 있다. 중국은 이미 2000년 이후 상하이협력기구(SCO), 동아시아정상회의(EAS) 등 다자안보협력 기구 발족을 주도하고 역할을 강화해온 경험을 갖고 있다. 중국은 아시아태평양지역전략의 목표로 일종의 전략적 주도권(strategic initiative)을 갖는 것을 설정해 놓고, 이 지역의 현재와 미래 상황을 관리하는 능력을 키워왔다.<sup>55</sup>

---

으로 동남아 무시 정책을 펴온 것과 180도 달라진 모습이다. 클린턴 장관은 이 지역에 중국보다 더 많은 투자를 하겠다고 약속하기도 했다. 『동아일보』, 2009년 7월 29일.

<sup>52</sup> Wu Chunsi, "The Next U.S. Administration and its Policies toward East Asia and the Korean Peninsular: A Chinese Perspective," p. 13; 특히 부시 행정부 8년 임기 동안은 대부분 테러와의 전쟁과 이라크 문제에만 매달렸다는 평가를 받고 있다. Yoichi Funabashi, "Keeping Up With Asia: America and the New Balance of Power," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 5, September/October 2008.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>54</sup> 알렉산더 버시바우 당시 주한 미 대사는 한 강연회에서 "6자회담은 관련 국가들이 북핵문제를 외교적으로 해결하겠다는 의지의 표명으로서 이 모임 자체가 다자 안보체제로 발전할 수 있다"고 말한 바 있다. 『연합뉴스』, 2006년 4월 28일.

<sup>55</sup> Stephen Blank, "Violins with a touch of Brass: The Soviet Design for Collective Security

일본은 미일양자동맹을 우선시하면서 다자안보협력을 보완수단으로 간주하고 있는 듯하다. 6자회담의 다자적 제도화와 관련된 적극적인 입장은 아직 발견되지 않고 있고, 다만 우선 과제인 북한 핵문제 해결의 진전을 지켜보면서 제도화와 관련된 보다 분명한 입장이 드러날 것으로 보인다. 러시아는 다자간 안보협력체제에 대해 가장 적극적이며, 일관된 태도를 보여주고 있는 것으로 평가받고 있다. 러시아는 동북아 평화안보체제 실무그룹 의장국을 맡고 있으면서 동북아평화안보기본원칙의 초안 작성 등에 가장 적극적인 태도를 보이고 있다.

한국의 이명박 정부는 상생과 공영의 남북관계를 구축한다는 전략목표 아래 중점과제로서 6자회담을 통한 긴밀한 국제공조를 통해 북한 핵 프로그램의 신고, 검증, 그리고 폐기과정을 진전시킨다는 구상을 갖고 있다. 그리고 북한이 참여하는 동아시아 안보협력대화를 촉진하며, 관련국들과의 대화와 협력을 확대하여 비핵 한반도와 평화적 통일여건 조성이라는 공동목표 달성을 위해 동북아시아 다자간 안보협력체제가 더욱 활성화되도록 앞장설 것이라고 밝히고 있다.<sup>56</sup>

북한은 6자회담 진행과정에서 6자회담의 동북아안보협력체제 혹은 다자적 제도화와 관련해서 명시적인 반대 의사를 표명한 적은 없다. 더구나 9·19 공동성명, 2·13 합의, 10·3 합의에 서명한 것을 고려하면 다자 안보협력체제에 대해 긍정적인 인식을 갖고 있을 것으로 유추할 수 있다. 다만 북한은 기본적으로 미국과의 양자간 회담을 선호하고 있고, 보조적으로 6자회담이라는 다자적 틀을 소극적으로 인정하고 있다.

미국과 함께 동북아 다자안보체제 형성의 핵심 변수 역할을 하게 될 북한은 기본적으로 동북아시아의 새로운 평화안보체제 수립 문제는 핵무기 문제와의 관련 속에서 논의해야 한다는 입장을 갖고 있다. 북한은 제4차 6자회담에서 발표된 2005년 9·19 공동성명의 이행을 위한 10·3 합의인 제2단계 행동조치를 마무리하고, 3단계로 진입하는 전환점에서 있다고 인식하고, 2008년 7월 10일~12일에 베이징에서 열린 6자회담 단장회의 이후 동북아시아의 평화안보체제의 지침에 관한 논의를 계속하고 적절한 시기에 6자 외상(외무장관)회담을 개최하는 데 대해 긍정적인 평가를 한 바 있다. 그러면서 3단계 논의의 초점이 북한의 핵신고에 대한 검증과 핵시설의 해체 및 핵물질(플루토늄) 포기에 상응하게 미국과 한국이 확인한 핵무기 부재에 대한 검증과 북미, 북일관계 정상화 그리고 미국을 비롯한 5개

in Asia," *Conflict*, Vol. X, No. 4 (1991), pp. 87-88.

<sup>56</sup> 청와대, 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』, 2009년 3월, pp. 16-26.

국에 의한 북한에 대한 경수로의 제공, 한반도를 비롯한 동북아의 새로운 평화안보체제 수립 등이 진행될 것으로 예상했다.<sup>57</sup>

북한은 미국이 대북한 적대시 정책을 포기하는 것은 한반도 정세 완화와 안전보장을 위해 필수적인 것으로 남북한은 물론 주변 나라들의 공동이익에도 부합된다고 주장하고 있다.<sup>58</sup> 즉 한반도 비핵화와 북미관계 정상화 → 한반도 평화협정 체결 → 동북아 평화안보체제 구축이라는 장기적 목표를 지향하고 있는 것으로 보인다. 북한은 1993년 북미공동성명, 1994년의 북미제네바기본합의서와 빌 클린턴 당시 대통령의 담보서한, 2000년 북미 공동코뮤니케 등을 기초로 “미국이 자기의 공약을 그대로 행동에 옮겼더라면 조선반도와 아시아태평양지역의 평화와 안전보장에 중요한 변화가 일어났을 것”이라고 주장하고 있는 것이 이를 뒷받침한다.<sup>59</sup> 북한입장과 태도를 고려했을 때 6자회담의 다자적 제도화를 가능하게 하는 우선적인 관건은 북한의 적극적인 참여이고, 이는 북한 핵 양보와 미국의 대북한 적대시 정책의 교환이 얼마나 순조롭게 이뤄지느냐에 달려 있다고도 볼 수 있다.

#### IV. 6자회담의 다자적 제도화 결정요인

지금까지 살펴본 유럽의 경험 및 6자 회담의 성과와 한계 등을 고려하면 6자회담의 다자적 제도화를 가능하게 하는 주요 결정요인들은 도출할 수 있다. 여기서는 유럽에서 다자적 제도화를 가능하게 했던 초기조건들을 중심으로 6자회담의 과거와 현재 상황을 감안하여 6자회담의 다자적 제도화를 가능하게 하는 초기단계에서의 결정요인들을 논의해보고자 한다. 결국 2장에서 설명한 법제도 측면의 실효성, 포괄성, 제재 체계의 불안정성, 상호존중성, 공개성 등이 6자회담의 제도화의 초기 조건분석틀로서 유용해 보인다.

현실적으로 6자회담의 다자적 제도화로의 진화여부는 북핵 문제 해결 여부에 달려 있다. 이는 상당 부분 미국과 북한의 타협과 실천 의지에 의존하고 있는 문제이기도 하다. 제도화는 북한 핵 폐기 과정이 최종 단계에 진입할 경우 6자 외교장관 회담과 정상회담을 거쳐 동북아판 헬싱키 최종의정서와 같은 규범력을 가진 합의 문건을 통해 가시화될 수 있다. 이 문건은 우선 동북아 차원의 냉전을 종결

<sup>57</sup> 북한 통일전선부 강연자료, “핵무기 절대 포기 안 한다,” 『일간조선』, 29권 9호, 통권 342호 (2008년 9월), p. 126.

<sup>58</sup> 『노동신문』, 2008년 7월 28일.

<sup>59</sup> 위의 신문.

짓는 평화조약의 성격을 내포하면서, 동북아 다자안보협력의 기본 정신과 여러 원칙을 담을 것이다. 따라서 우선 기본원칙을 관련 당사국 사이에 합의하는 것이 다자적 제도화를 향한 중요한 첫 단계가 될 것으로 보인다. 특히 제도화를 본격적으로 논의하고, 구체화시키는 협의 틀로서 6자 외교장관 회담의 정례화가 우선적으로 요구될 것이다. 여기서 유럽의 헬싱키 최종의정서와 같은 문건 초안을 만들 수 있다.<sup>60</sup>

동북아 안보협력은 북한 핵문제 해결의 어려움을 비롯해 지역 국가 간 정부체제 및 경제발전 단계의 차이 등은 물론 상호불신과 의혹 등 역사적 유산과 현재적 긴장 등을 고려하여 점진적인 접근을 원칙으로 해야 한다. 동북아에서의 다자안보협력체제가 형성되기까지는 많은 시간이 소요될 것이다. 따라서 단계적, 점진적 접근이 불가피한데, 단기적으로는 동북아에 적용할 수 있는 새로운 원칙과 규범에 대한 연구와 합의가 먼저 이뤄져야 할 것으로 보인다. 앞서 언급했듯이 현 단계에서는 우선적으로 동북아지역에서 효과적인 다자 간 안보협력메커니즘을 구축하기 위한 방안과 관련해 관련국들 사이의 논의를 촉진시키기 위한 공동의 지도원칙을 채택할 필요성이 요구되고 있다. 이 원칙은 외교장관급수준에서 논의되는 것이 바람직하다는 동북아 국가 간의 공감대가 형성되어 있다.<sup>61</sup>

또한 6자회담의 다자적 제도화는 현재의 현상유지를 근간으로 출발되어야 할 것이다. 동북아 다자안보협력의 심각한 문제 중 하나로 현상타파에 대한 동북아 국가들의 우려를 들 수 있다. 특히 역내 국가들의 양자동맹관계 또는 안보협력관계가 지배하고 있는 동북아 안보환경을 감안하여 6자회담의 다자적 제도화는 양자동맹과 다자간 안보협력의 양 축을 병행해 발전해야 할 것이다. 또한 초기 단계에서는 서로에 대한 견제와 불신, 역내 국가간 공통적인 안보위협에 대한 인식의 결여, 전략적 비대칭성 등을 고려할 때 지역 국가간 초보적인 대화와 신뢰구축에 역점을 두면서 협력의 제도화를 추진해야 할 것이다.

다자적 제도화를 위해서는 단기적으로 실효성을 담보하지 못하더라도 6자회담의 지속적 개최와 토의 과정이 중요해 보인다. 기본원칙 등을 담은 의정서에 6자가 서명하더라도 유럽사례와 같이 후속 회의를 통해 실효성을 강화하는 지속적인 노력들이 필요하다. CSCE의 형성 과정은 그 자체가 갈등을 관리하는 과정일 뿐

<sup>60</sup> 문정인, “동북아지역안보와 제주프로세스,” p. 6.

<sup>61</sup> Chun Yung-woo, *Keynote Speech, Challenge and Response in Northeast: Fulfilling the Jeju Process, 2007-2008* Jeju Peace Institute·Friedrich Naumann Foundation for Liberty Joint Workshops, Friedrich Naumann Foundation, 2008, p. 10.

아니라, 긴장완화 정책의 지속과 이행의 과정이었다는 점을 고려할 때 6자회담의 다자적 제도화 역시 참가국들의 지속적인 관심과 참여가 필수적인 조건으로 간주된다. CSCE의 가장 중요한 성과로는 냉전시대 적대적 양 진영에 속했던 참여국들 간의 지속적, 점진적인 접근 그리고 갈등의 축소로 지적되고 있다.<sup>62</sup> 같은 맥락에서 6자회담 본회담과 관련 실무 회담의 지속적 개최는 북한과 적대적 관계에 있는 미국, 일본 그리고 남한과의 상호 이해를 촉진하면서 갈등의 완화에도 적지 않은 도움이 될 것이다. 다만 6자회담은 참가국 수가 많고, 선택과 집중을 통한 현안 타결이 어렵다는 점에서 반드시 전체 회의 형식이 아니라 소그룹별 회의를 수시로 개최하고, 각국 대표 단장은 가능하면 결론이 날 때까지 회의를 계속하는 방식으로의 개선이 필요해 보인다. 우선, 2·13 합의에 따라 만들어진 동북아평화안보체제 실무회담은 6자회담의 다자적 제도화와 관련해 의미 있는 역할을 수행할 수 있다.

6자회담의 다자적 제도화를 규정하는 의정서는 초기에는 국제적 조약은 아니지만 정치적 구속력을 갖는 합의의 포괄적 성격을 갖게 될 수 밖에 없을 것이다. 6자회담을 통해 만들어질 각종 규범들은 초기 단계에서는 포괄적으로 조문화하는 것이 합의도출을 용이하게 만들 것으로 보인다. 유럽의 경험이 입증하듯이 조항의 포괄성이 추후 협상과정에서 참가국들에게 유연하게 협상할 수 있는 기회를 제공할 수 있고, 급격한 변화에 적응하는 데도 도움이 될 것이다. 또한 6자회담에서의 모든 합의사항은 투명하게 공개하는 것이 참가국들의 규범 이행을 촉진할 수 있다.

헬싱키 최종의정서에 안보의제들을 포괄적으로 포함시킨 것은 당시 동서간 이념대결에도 불구하고 유럽 각국들이 CSCE에 참여하지 않을 수 없도록 만든 제도적 유인장치였으며, 이후 특정한 분야에서 갈등이 발생하더라도 다른 영역에서의 협력 때문에 쉽게 이탈하지 못하도록 만든 하나의 요인으로 작용하기도 하였다. 또한 정치·안보, 경제·환경, 문화·인도 등 이슈 간 연계를 용이하게 함으로써 특정 참여국의 일방적인 요구를 억제함으로써 CSCE가 일정한 제도적 틀 속에서 지속적으로 존속할 수 있게 하였다.<sup>63</sup>

비슷한 맥락에서 6자회담의 틀도 포괄적 안전보장의 모델로 발전시켜 동북아

<sup>62</sup> Thomas M. "Wandinger, Friedenssicherungsmechanismen und der KSZE," in: SWP ed., *Stabilität, Gleichgewicht und die Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschlands, Analyse und Interpretationen*, Bd. 2 (Ebenhausen, 1991), p. 339.

<sup>63</sup> 박인휘, "제주 프로세스: 실현가능성과 주요 과제," p. 69.

안보와 관련된 경제, 사회, 환경 문제 등에 대한 지속적인 협력을 도모할 필요가 있다. 6자회담이 다자적 제도로 발전할 경우 관련 법규는 군사안보문제를 포함한 정치, 경제, 사회, 인권 등 여러 분야에서의 협력관계를 포괄해서 구성할 필요가 있다. CSCE 사례는 비군사적 분야에서의 자유로운 문화적, 인적, 사상적 접촉과 교류가 긴장완화, 신뢰구축 및 평화정책을 실현하는 데 중요한 바탕이 된다는 점을 강하게 시사한다. 이는 동북아 차원에도 충분히 적용할 수 있는 것으로서 동북아에서의 평화 구축 및 확산 뿐만 아니라 동북아 시민들의 삶의 질 향상에도 기여할 수 있을 것이다.

한편 과도기적 단계로서 안보협력포럼 등을 6자회담 안에서 가동하여 비확산 협력, 역내 국가들간의 행위규범(Code of Conduct) 설정 및 이행, 분쟁방지 및 검증활동 등 군비통제, 군축 등 안보협력 전반에 걸쳐 상시적으로 자문하고 협력하는 역할을 맡길 수 있다. 나아가 여건이 허용되는 대로 동북아 핵·미사일 비확산 문제협력을 비롯해 참여국들 간의 협력강화와 정기적인 자문, 분쟁위험 감소 노력, 민주주의와 안보 강화를 위한 새로운 협력을 추진할 수 있다.

## V. 결론

이 글은 동북아 수준에서 기능하고 있는 6자회담이라는 기존의 국제규범과 관련한 다자적 제도화 논의들을 중심으로 동북아 국가들의 인식과 정책을 검토하였다. 또한 6자회담의 제도화를 위한 그간의 노력과 더불어 성과 그리고 제도적 한계점 등도 살펴보았다. 이런 현실을 고려하여 유럽에서의 다자적 제도화를 가능하게 했던 초기 조건들에 대한 고찰을 토대로 6자회담의 다자적 제도화를 가능하게 하는 결정요인들을 도출해 보았다.

유럽의 경험은 다자간 안보협력의 제도화는 지속적으로 보완·발전시켜 나가는 과정이지, 실효성과 법적 구속력을 높은 수준으로 갖추기는 어렵다는 점을 실증하고 있다. 실효성, 포괄성, 제재 체계의 불안정성, 상호존중성, 공개성 등의 측면에서 살펴본 유럽에서의 다자간 안보협력체제의 제도화의 경험은 유럽보다 훨씬 제도화 수준이 낮은 동북아 수준의 6자회담의 제도화에도 적지 않은 정책적·이론적 함의를 주고 있다. 결국 6자회담의 다자적 제도로의 진화는 단기적으로 법제도적 완결성이 부족하더라도 본회담, 전문가회담 등의 공식·비공식 회담의 지속적인 개최를 통해서 이뤄질 것으로 보인다.

동북아 국가들의 인식과 정책을 토대로 판단해볼 때 6자회담의 다자적 제도화와 관련해서는 북한의 적극적인 참여여부가 가장 중요한 변수다. 단기적으로 6자회담의 다자적 제도화로의 진전은 북미관계 정상화가 선행되어야 할 것으로 보이며, 핵문제 외 인권문제가 6자회담의 다자적 제도화로 나아가는 데 있어 중요한 도전과제가 될 것이다. 미국은 북한이 미국을 비롯한 국제 사회와 정상적인 관계를 맺기 위해서는 북한의 인권 상황 개선이 필요하다는 입장이다. 따라서 6자회담의 진전은 핵문제 외에도 인권문제, 경제협력 등의 진전을 수반하게 될 것이므로 제도화가 진전될 경우 동북아차원뿐 아니라 북한 체제에도 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다. 궁극적으로 북한이 동북아 다자안보협력 체제의 일원으로 진입한다면 이는 북한의 정상국가로 전환하는 중요한 계기로 평가할 수 있을 것이다. 북한의 동북아 질서예의 편입은 사회구조와 국가이익, 국가 제도의 변화의 자극제이자, 동력으로 작용하는 등 많은 정치, 경제, 사회적 변화가 통합과정의 직접적인 결과로 나타날 수 있다.

CSCE 규범체제가 동구 사회주의 국가들의 체제변화에 심대한 영향을 미쳤듯이 동북아 차원의 다자적 규범들이 형성될 경우 이를 준수하고 실행하기 위해서는 북한의 개혁과 개방이 수반될 수밖에 없을 것이다. 북한의 동북아 다자간 안보협력체제에의 편입은 체제 안전보장, 민주주의 진영과의 교류협력으로 서구적 근대화의 촉진, 경제통합으로 인한 경제개발 등의 효과를 기대할 수 있다.<sup>64</sup>

이런 맥락에서 우리는 6자회담의 다자적 제도로의 발전 과정에서 북한의 체제 전환이 수반될 가능성이 있음에 주목해야 하며, 구체적으로 다자적 제도로의 이행이 북한의 체제전환에 어떤 영향을 미칠 수 있는 지에 대해 지속적으로 연구할 필요가 있다.

북한이 체제전환 과정에서 한국을 비롯한 동북아 국가들로부터 제도구축과 지식이전에 대한 효과적인 지원을 받을 경우 해외직접투자(FDI)를 비롯한 국제금융기구들로부터 차관(loan) 등 보다 용이하게 자원을 확보할 수 있고, 국가 신용도를 높이면서 자본시장에 본격적으로 접근할 수 있을 것이다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 11월 19일 ■ 채택: 11월 23일

<sup>64</sup> 이전의 사회주의 동유럽 국가들의 경우 EU 가입을 적극적으로 추진하였는데, 이는 다음과 같은 기대효과 때문이었다. 첫째, EU에의 가입은 나토(NATO) 가입과 더불어 동유럽의 안보를 보장 해줄 것이라는 점 둘째, 민주주의 진영에 합류함으로써 서구적 근대화를 이루는 것. 셋째, 단일 시장으로의 경제통합이 유럽연대를 형성할 것이라는 기대 등이었다. 윤덕희, “동유럽의 체제전환-유럽통합 관계에 관한 연구,” 『국가전략』, 제14권 1호 (성남: 세종연구소, 2008), p. 187.

## 참고문헌

- 김학성. 『남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 고성윤. 『제주 프로세스 구상과 OSCE와의 협력방안에 대한 고찰』. JPI Working Paper, 2007년 10월.
- 손기용. 『CSCE/OSCE 의 분석과 동북아 안보협력에 주는 시사점』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 우종순. “동북아 다자안보협력체제의 형성 가능성에 관한 연구.” 고려대 정책대학원 석사 학위논문, 2007년.
- 문정인. “동북아 지역안보와 제주프로세스.” 제주평화연구원 창립 3주년 기념 학술회의 기 조연설문. 2009년 3월 20일.
- 박인휘. “제주 프로세스: 실현가능성과 주요 과제.” 『제주프로세스의 추진: 이상과 현실』. 제주: 제주평화연구원, 2009.
- 최종건. “동아시아 다자협력의 현황과 특징: 제주평화프로세스 현실화를 위한 함의.” 『제주프로세스의 추진: 이상과 현실』. 제주: 제주평화연구원, 2009.
- 청와대. 『이명박 정부 외교안보의 비전과 전략: 성숙한 세계국가』. 2009년 3월.
- 홍기준. “헬싱키와 제주: 그리고 핵 프로세스.” 『제주 프로세스의 추진: 이상과 현실』. 제주: 제주평화연구원, 2009.
- 북한 통일전선부 강연자료. “핵무기 절대 포기 안 한다.” 『월간조선』. 29권 9호, 통권 342호, 2008년 9월.
- Blank, Stephen J. “Helsinki in Asia?: Towards a Multilateral Asian Order.” *The Journal of East and West Studies*. Vol. 23, No. 1, April, 1994.
- \_\_\_\_\_. “Violins with a touch of Brass: The Soviet Design for Collective Security in Asia.” *Conflict*. Vol. X, No. 4, 1991.
- Bruns, Wilhelm. “Bilanz und Perspektiven des KSZE-Prozesses.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 10, 1988.
- Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act. Helsinki 1975. <<http://www.osce.org/about/19298.html>>.
- Calder, Kent E. and Francis Fukuyama. “East Asian Multilateralism: Introduction.” Kent E. Calder and Francis Fukuyama (ed.). *East Asian Multilateralism: Prospects for Regional Stability*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008.
- Chun, Yung-woo. Keynote Speech, *Challenge and Response in Northeast: Fulfilling the Jeju Process*. 2007-2008 Jeju Peace Institute·Friedrich Naumann Foundation for Liberty Joint Workshops. Friedrich Naumann Foundation, 2008.
- Chunsi, Wu. “The Next U.S. Administration and its Policies toward East Asia and

- the Korean Peninsular: A Chinese Perspective.” *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 17, No. 2, 2008.
- Funabashi, Yoichi. “Keeping Up With Asia: America and the New Balance of Power.” *Foreign Affairs*. Vol. 87, No. 5, September/October 2008.
- Goldstein, J., Kahler, M. and Slaughter, A. *Legalization and World Politics*. Cambridge: The MIT Press, 2001.
- Goodby, James. & Merritt, Jack N. “A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia.” *Policy Paper*. The Atlantic Council of the U.S., April 2007.
- Kohane, Robert. and Martin, Lisa. “The Promise of Institutional Theory.” *International Security*. Vol. 20. No. 1, Summer 1995.
- Manfred Efinger, Volker Rittberger, Klaus Rittberger, Klaus Dieter Wolf, & Michael Zum. “International Regime und Internationale Politik.” *Theorien der Internationalen Beziehungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990.
- McDonald, Brian. “The Experience in Multilateral Cooperation for Conflict Prevention and Its Relevance for Northeast Asia.” *Challenge and Response in Northeast: Fulfilling the Jeju Process. 2007-2008 Jeju Peace Institute·Friedrich Naumann Foundation for Liberty Joint Workshops*, Friedrich Naumann Foundation, 2008.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade, Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks(9.19 Joint Statement). *Major International Documents on Disarmament and Nonproliferation*. 2008.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade, Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement (2.13 Initial Action Agreement). *Major International Documents on Disarmament and Nonproliferation*, 2008.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade, Second Phase Actions for the Implementation of the Joint Statement (10.3 Second Phase Actions). *Major International Documents on Disarmament and Nonproliferation*. 2008.
- Reus-Smit, Christian. “The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institution.” *International Organization*. Vol. 51, No. 4. 1997.
- Ruggie, John G. “Multilateralism: The Anatomy of and Institution.” John G. Ruggie ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Schlotter, Peter. *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkungen einer internationalen Institution*. Frankfurt/New York, 1999.
- The Jeju Peace Institute and the East Asia Foundation (eds.). *Peace and Prosperity in Northeast Asia: Exploring European Experiences*, Vol. 1. Jeju: Jeju Peace Institute, 2008.
- The Secretariat. *CSCE Facts*. Vienna: CSCE, 1994.

The Secretariat. *Towards a Genuine Partnership in a New Era*. CSCE Budapest Document 1994 (Vienna: CSCE, 1994).

Thomas M. “Wandinger, Friedenssicherungs mechanismen und der KSZE,” in: SWP (ed.). *Stabilität, Gleichgewicht und die Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschlands. Analyse und Interpretationen*. Bd. 2. Ebenhausen, 1991.

U.S. Department of State, U.S.–China Strategic and Economic Dialogue Meeting, Joint Press Conference. July 28, 2009.

『노동신문』.

『동아일보』.

『연합뉴스』.

『문화일보』.

## Abstract

# Multilateral Institutionalization of the Six-Party Talks: Initial Conditions and Decisive Factors

*Eul-Chul Lim*

This thesis deals with the perspective and positions of Northeast Asian countries focusing on the discourses of the multilateral institutionalization related to the Six-Party Talks (6PT). This thesis examines the efforts that have been made so far to institutionalize the Six-Party Talks, identifies the institutional limits and assesses the results. Considering the reality in Northeast Asia (NEA) and based on a study of the initial conditions that enabled multilateral institutionalization in Europe, the author identifies decisive factors that would make possible the multilateral institutionalization of the 6PT in NEA.

European experience proves that the institutionalization of multilateral security cooperation is a process of supplement and development. It also reveals the difficulty of attaining a high-level of efficiency and legal binding force of such multilateralism. Experiences for the institutionalization of the multilateral security cooperation system in Europe—which were examined in terms of efficiency, comprehensiveness, instability of the sanctioning system, mutual respect and openness—provide substantial implications at the policy and theoretical levels for the possible institutionalization of the 6PT in NEA.

As progress of the Six-Party Talks will come with progress in the human rights and economic cooperation issues—let alone the nuclear issues—one can expect that the institutionalization of the 6PT would have a substantial influence not only on the region, but on North Korea's system itself. As the normative system of the Conference for Security and Cooperation in Europe (CSCE) had a considerable systemic-level influence on the Eastern European socialist states, reform and opening must accompany North Korea for it to be able to observe and implement any framework of multilateral norms established in NEA. If North Korea were incorporated into a multilateral security cooperation system in Northeast Asia, it could expect greater security for its system, promotion of western modernization through exchanges and cooperation with the democratic camp, and economic development through greater economic integration.

**Key Words:** Six-Party Talks, Multilateral Institutionalization, Initial Conditions, Decisive Factors, Conference for Security and Cooperation in Europe(CSCE), Helsinki Process, multilateral security cooperation system



# 정보기술과 발전, 그리고 북한 정보기술 개발지원

고 경 민\*

- I. 서론
- II. 개발도상국의 발전과 정보기술:  
비판적 검토
- III. 정보기술 개발지원 및 국제협력 사례
- IV. 대북 정보기술 개발지원 및  
협력의 시사점
- V. 결론: 실천적·이론적 함의

## 국문요약

이 글의 목적은 정보기술과 개발도상국의 발전의 관계를 비판적으로 검토하고 대북 개발지원에 관한 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위해 정보기술과 발전(경제발전과 정치발전)의 관계 및 두 가지의 사례를 검토한다. 하나는 정보기술의 경제적 효과의 맥락에서 추진되고 있는 개발도상국의 발전을 위한 국제협력, 특히 선진국들의 공적 개발원조(official development assistance: ODA) 사례이고, 다른 하나는 정보기술의 정치적 영향이라는 관점에서 정보기술 이전을 통해 민주주의의 확산을 꾀하고자 하는 미국의 수출통제정책 완화 사례이다. 이러한 분석을 통해서 이 글은 다음과 같은 대북 정보기술 개발지원에 관한 몇 가지 시사점을 제시한다.

첫째, 정보기술 활용의 경제적·문화적 토대와 정부의 의지 및 전략 등을 고려한 지원이 필요하다. 둘째, 북한의 요구와 필요를 반영한 수원국의 시각에서 구체적인 지원이 이루어져야 한다. 셋째, 북한 사회체제의 특수성을 고려하여 신중하고 점진적으로 접근해야 한다. 넷째, 정보기술의 정치적 효과로서 북한의 민주화에 대한 과도한 낙관론을 경계해야 한다. 마지막으로, 정보기술의 민주적 효과와 관련한 남한 내부의 갈등, 즉 진보와 보수 세력간의 남남갈등을 고려해야 한다.

**주제어:** 정보기술, 개발도상국, 발전, 북한, 개발지원, 공적개발원조, 수출통제정책

## I. 서론

1995년부터 시작된 대북 지원이 10년을 경과하면서 ‘개발지원’(development assistance)이라는 새로운 패러다임에 대한 논의가 시작되었다. 장기간에 걸친 식량 지원 중심의 인도적 지원에 대한 피로와 지원 방식 및 효과를 둘러싸고 논란이

\* 제주대학교 정치외교학과 BK21 계약교수

일면서 글로벌 스탠더드에 입각한 지원 방식이 논의되기 시작한 것이다.

일반적으로 개발지원은 선진국에서 개발도상국으로 자원과 기술이 이전(transfer) 되는 것을 의미한다. 기술지원은 개발지원의 한 축을 구성하지만, 아직까지 북한의 개발지원과 관련하여 이에 관한 구체적인 논의에는 이르지 못하고 있다. 특히 정보기술의 경우는 대북 개발지원의 우선순위에서 농업 및 사회경제적 인프라 구축에 밀릴 뿐만 아니라 기술적 특성, 즉 경제적·군사적 이중 용도의 민감기술에 대한 국제적 제약 때문에 논의의 대상에조차 포함되지 못하고 있다. 그러나 국제 개발협력 공동체에서 정보기술은 개발도상국의 경제발전뿐만 아니라 빈곤해소를 위한 개발지원의 핵심 수단으로 활용되고 있다.<sup>1</sup> 특히 선후진국 간의 정보격차가 기존의 경제적 격차를 더욱 확대한다는 우려가 확산되면서 정보기술 이전은 주요 원조 부문으로 자리 잡고 있다.

이 글은 향후 남북 및 북미관계가 개선되면서 북한의 대내외 정세가 안정화되고 본격적인 정보기술 개발지원이 추진될 경우, 어떤 관점에서 정보기술을 통한 북한의 발전 및 남북협력의 문제를 볼 것인가에 관한 새로운 인식 틀의 필요성을 제기하고자 한다. 이를 위해 이 글은 정보기술과 개발도상국의 발전에 관한 기존의 통념화된 가정을 바탕으로 추진되는 국제사회의 정보기술 개발지원 및 국제협력에 관한 인식 전환의 필요성을 제기한다.

1990년대 중후반부터 정보기술은 새로운 민주적 질서, 그리고 국제적으로 조화와 협력의 새로운 질서를 가져온다는 데 대한 광범위한 가정이 형성되었다. 그러나 최근 이러한 가정은 비판에 직면하고 있는데, 그 핵심은 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 시각의 편향으로, 정보기술과 사회의 관계에서 정보기술의 일방적 영향 및 지나치게 긍정적인 효과 내지는 바람직한 효과만을 강조하는 기술결정론적 시각이라는 비판이다. 그리고 다른 하나는 근거의 취약성으로, 미래학적 예견과 그를 기반으로 한 추측적 논리, 단편적으로 나타나는 현상을 토대로 근거가 희박한 낙관론적 시각을 지향한다는 비판이다. 그런데 이러한 이론적·실증적 취약성에 대한 비판에도 불구하고, 정보기술의 효과에 대한 낙관론적·기술결정론적 시각은 개발도상국에 대한 정보기술 지원 및 협력의 이론적 토대가 되고 있다.

따라서 이 글의 목적은 정보기술의 정치적·경제적 효과에 대한 편향된 인식과 맹신적 주장을 벗어나 보다 객관적이고 합리적인 시각에서 정보기술 개발 지원

<sup>1</sup> 예를 들면, Roger W. Harris, *Information and Communication Technologies for Poverty Alleviation* (Kuala Lumpur, Malaysia: UNDP-APDIP, 2004).

및 협력 추진의 필요성을 제기하고, 향후 대북 정보기술 개발지원 및 협력을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

이 글은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 우선 개발도상국의 발전이라는 맥락에서 논의되고 있는 정보기술의 정치적·경제적 효과에 대한 비판적 검토에서 출발한다. 다음으로, 이러한 시각이 배태되어 있는 두 가지의 정책 사례를 검토한다. 하나는 정보기술의 경제적 효과의 맥락에서 추진되고 있는 개발도상국의 발전을 위한 국제협력, 특히 선진국들의 공적 개발원조(official development assistance: ODA) 사례이고, 다른 하나는 정보기술의 정치적 영향이라는 관점에서 정보기술 이전을 통해 민주주의의 확산을 꾀하고자 하는 미국의 수출통제정책 완화 사례이다. 마지막으로, 이상의 정보기술과 발전(경제발전과 정치발전)의 관계에 대한 비판적 검토와 이와 연관된 두 가지 사례 분석을 바탕으로 정보기술을 매개로 한 대북 개발지원 및 협력 방향에 대한 시사점을 도출한다.

## II. 개발도상국의 발전과 정보기술: 비판적 검토

### 1. 정보기술 발전의 경제적 효과

지난 20년 동안 급속한 기술혁신으로 정보기술은 “현대적 발전을 위한 아이콘”<sup>2</sup>이 되었다. 그리고 새로운 실천적·학문적 영역으로 개발도상국의 발전을 위한 정보기술, 즉 ICT4D(Information Communication Technology for Development)라는 분야가 새롭게 등장했다.<sup>3</sup> 그런데 이에 관한 초기 연구들 중에는 ‘정보기술 발전은 곧 경제발전’이라는 양자의 등식화를 가정하는 경향이 있었고, 그에 따라 정보기술이 개발도상국들의 저급한 기술 수준을 비약적으로 발전시킴으로써 그들의 통상적인 발전 경로나 속도, 성장 단계를 단축할 수 있다는 이른바 ‘도약 담론’이 등장했다.

정보기술 도약 담론의 출처는 주로 개발도상국의 경제발전을 지원하는 세계은행이나 IMF 같은 국제기구, 마이크로소프트 같은 민간 기업들이며, 이들은 개발

<sup>2</sup> Richard Heeks, “ICTs and the MDGs: On the Wrong Track?” *i4d* (informatics for development) (February 2005), p. 15, <<http://www.i4donline.net/feb05/perspective.pdf>>.

<sup>3</sup> Heejin Lee, Seungkwon Jang, Kyungmin Ko, and Richard Heeks, “Analysing South Korea’s ICT for Development Aid Programme,” *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, Vol. 35 (2008).

도상국의 정보기술 이용과 개발을 강조하는 다양한 정책들과 프로그램들을 진행하고 있다.<sup>4</sup> 특히 2000년 오키나와에서 개최된 G-8 정상회의에서 채택된 ‘정보사회에 대한 오키나와 헌장’(Okinawa Charter on Global Information Society)은 개발도상국의 발전을 위한 정보기술의 다양한 역할을 주문하면서 국내외 사회 전반에서의 도약·발전 가능성을 암시한 바 있다.<sup>5</sup>

그러나 정보기술 도약 담론은 1990년대 초반부터 현실적으로 많은 한계를 보인다는 비판에 직면해 왔다. 정보기술을 기반으로 구축된 네트워크의 경제적 중요성에 대해서는 이론의 여지가 거의 없지만, 개발도상국을 비롯한 모든 국가에 보편적으로 통신 네트워크의 경제적 효과가 나타나는지에 대해서는 신중한 논의가 필요하다라는 지적들이 제기되었다. 즉 통신 인프라가 잘 구축되고 적절한 규제의 틀을 갖추고 있는 선진국들에서는 긍정적 효과가 나타나지만 개발도상국의 경우는 그 효과가 제한적이기 때문이다.<sup>6</sup> 경제성장, 인적자본, 교육 같은 사회경제적 지표와 관련된 통계자료들을 이용하여 정보기술 효과를 분석한 경우에도 전체적으로는 긍정적 관계를 보이지만 이들 간의 상관관계는 불확실하고 모호한 것으로 분석되었다.<sup>7</sup> 또한 개발도상국 전체적으로 볼 때 정보기술에 대한 접근이 경제성장과 물질적 삶의 질을 향상시키기는 하지만 국가간 정보격차로 인해 개발도상국의 정보기술 역량이 위협 받고 있으며 장기적으로는 정보기술을 통한 개발도상국의 발전에 대해 회의적으로 평가되기도 한다.<sup>8</sup>

이러한 정보기술과 발전의 모호하고 불분명한 상관관계에도 불구하고 정보기

<sup>4</sup> UNDP, “Driving Information and Communications Technology for Development,” *A UNDP Agenda for Action 2000-2001* (2000), <[http://www.ictdevlibrary.org/downloads/undp\\_driving\\_ict\\_development\\_agenda.pdf](http://www.ictdevlibrary.org/downloads/undp_driving_ict_development_agenda.pdf)>; York W. Bradshaw, Kathleen M. Fallon and Jocelyn Viterna, “Wiring the World: Access to Information Technology and Development in Poor Countries,” *Research in Social Stratification and Mobility*, Vol. 23 (2005), pp. 369-392.

<sup>5</sup> G-8, “Okinawa Charter on Global Information Society,” 23 July 2000, <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/pdfs/charter.pdf>>.

<sup>6</sup> Seth W. Norton, “Transaction Costs, Telecommunications and the Microeconomics of Macroeconomic Growth,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 41, No. 1 (1992), pp. 175-196.

<sup>7</sup> Samia Satti O. M. Nour, “The Impact of ICT on Economic Development in the Arab World: A Comparative Study of Egypt and the Gulf Countries,” Paper Prepared for the Ninth Annual Conference of the Economic Research Forum(ERF), 26-28 October 2002, Sharjah. UAE.

<sup>8</sup> Bradshaw et al., “Wiring the World: Access to Information Technology and Development in Poor Countries.”

술은 개발도상국의 성장동력이 될 수 있는 혁신적인 기술로 간주되어 왔고,<sup>9</sup> 그것은 신화가 되고 있다. 예를 들면, 개발도상국의 발전 속도를 가속화할 수 있다는 신화, 경제의 동맥 역할을 함으로써 경제적 거래를 촉진한다는 신화, 개발도상국을 세계경제와 연계시키는 역할을 한다는 신화 등이 정보기술과 연관되어 퍼져 있는 신화이다.<sup>10</sup>

이러한 정보기술 도약담론을 기반으로 추진되는 개발도상국에 대한 정보기술 개발지원은 개발도상국의 특수성을 가정하지 않는 경향도 비판의 대상이 되고 있다. 즉 개발도상국들의 빈곤과 저발전 문제의 원인은 다양할 수 있음에도 이를 해결하기 위한 가장 좋은 해결책으로 정보기술을 제시한다는 것이다.<sup>11</sup> 사실, 정보기술의 채택과 활용, 그에 따른 경제적 효과의 창출은 국가별로 차이를 보이는 사회적·문화적·경제적 요인들에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 그런 만큼 빈곤해소와 경제발전을 위해서는 다양한 처방과 해결책이 필요하다.

결국, 정보기술 발전을 통한 경제문제의 해결을 꾀하는 개발도상국의 경제정책이나 단순한 정보기술 지원에 초점을 맞추는 개발도상국 발전 지원 프로그램들은 정보기술과 경제발전의 관계에 대한 과도한 낙관주의적·기술결정론적 시각을 토대로 하면서 양자의 관계에 대한 근거가 모호하거나 희박한 가설이나 주장들에 기초해 있다는 것이 비판적 논의들의 공통된 핵심이라고 할 수 있다.

## 2. 정보기술 확산의 정치적 영향

정보기술과 정치발전의 관계에 대한 논의는 1980년대 초반으로 거슬러 올라간다. 1983년 스톤이어(T. Stonier)는 소련이 위협을 무릅쓰고 이 신기술을 채택한다면 소련의 정치와 경제를 자유화할 수밖에 없을 것<sup>12</sup>이라고 주장함으로써 정보기술의 정치적 영향을 언급했다. 숄츠(G. Shultz) 전 미국 국무장관도 유사한 맥

<sup>9</sup> Pippa Norris, *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2001), p. 6.

<sup>10</sup> J. P. Singh, *Leapfrogging Development: The Political Economy of Telecommunications Restructuring* (New York, Albany: State University of New York Press, 1999), pp. 203-214.

<sup>11</sup> Irma Adelman, "Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy," in G. M. Meier and J. E. Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2001), pp. 103-134.

<sup>12</sup> Tom Stonier, "The Microelectronic Revolution: Soviet Political Structure and the Future of East/West Relations," *The Political Quarterly*, Vol. 54, No. 2 (April-June 1983), pp. 137-151.

락에서 정보기술의 도입을 통한 발전과 그에 따라 전체주의적 통제의 침식 간의 딜레마를 지적했다.<sup>13</sup> 레이건 대통령도 1989년 6월 14일 런던 길드홀 연설에서 “전체주의라는 골리앗은 마이크로칩이라는 다윗과의 싸움에서 결국 쓰러지게 될 것”이라는 언급을 했다.<sup>14</sup>

이와 같은 정보기술 확산의 정치적 영향에 대한 주장들은 1990년대 초부터 강화되었는데, 이는 많은 공산주의 및 권위주의 체제들이 정보기술이 확산되던 것과 비슷한 시기에 붕괴되었기 때문이다. 특히 케지(C. Kedzie)는 이러한 당시 상황에 착안하여 광범위한 데이터를 이용하여 정보기술과 민주화의 관계를 분석했고, 이를 바탕으로 정보기술의 정치적 영향에 따른 ‘독재자의 딜레마’(dictator’s dilemma)라는 화두를 제기했다.<sup>15</sup> 케지의 연구 이후 정보기술 확산은 정보에 대한 더 많은 접근을 가져오고, 또 이는 민주주의에 대한 더 많은 요구로 나타난다는 가설로 정립되어 널리 확산되기 시작했다.

이와 같은 주장들은 권위주의적 개발도상국의 정보기술 보급 수준이 높아질수록 체제는 점점 더 위협에 직면하게 될 것이라는 낙관적 시각을 견지한다. 그러나 이에 대한 비판적 주장들은 정보기술 확산의 결과로 나타나는 민주적 가능성뿐만 아니라 전체주의적 가능성도 고려해야 한다고 지적한다.<sup>16</sup> 또 비판론자들은 유사한 연구방법을 통해 케지의 주장에 대해 반박한다. 노리스(P. Norris)는 민주화와 인터넷 사용자수 간에 의미 있는 상관관계를 발견했지만, 정치변동이 인터넷 확산의 결정요인이었는지 인터넷 확산이 정치변동을 가져온 것은 아니었다고 주장한다.<sup>17</sup> 고경민·송효진은 인터넷 확산은 민주주의 발전과 정의 관계를 가지는 것으로 나타났지만, 양자의 관계는 단선적인 결정론적 관계는 아니라고 지적한다. 즉 경제자유화, 경제발전, 교육 등의 사회경제적 요인과 지리·역사·종교적 유산을 공유하는 지역별 특성에 따라 인터넷 확산과 민주주의 발전의 관계 경향 및 정도는 차별적으로 나타나고 있다는 것이다.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> George P. Shultz, “New Realities and New Ways of Thinking,” *Foreign Affairs*, Vol. 63, No. 4 (1985), p. 716.

<sup>14</sup> Shanthi Kalathil and Taylor C. Boas, *Open Networks, Closed Regimes: The Impact of the Internet on Authoritarian Rule* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2003), p. 1; 고경민·이지용·장성훈·김일기·박성진 역, 『권위주의적 지배와 인터넷, 그리고 민주주의』 (서울: 인간사랑, 2009), pp. 17-19.

<sup>15</sup> Christopher R. Kedzie, *Communication and Democracy: Coincident Revolutions and the Emergent Dictator’s Dilemma* (Santa Monica, Calif.: RAND, 1997).

<sup>16</sup> David Ronfeldt, “Cyberocracy is Coming,” *The Information Society*, Vol. 8, No. 4 (1992).

<sup>17</sup> Norris, *Digital Divide*, p. 6.

이와 같은 같은 통계 분석 이외에 국가별 사례연구나 비교연구를 통해서도 정보기술 확산의 정치적 영향이 민주적 효과로만 귀결되는 것은 아니며, 오히려 정보기술을 이용하여 체제를 강화하는 권위주의적 효과로 나타나고 있다는 주장들도 제기되고 있다. 칼라틸과 보아스는 중국과 쿠바를 비롯한 중동 및 아시아 권위주의 국가들에 대한 광범위한 사례연구를 통해 인터넷의 권위주의적 효과를 지적한다. 나아가 권위주의 체제들도 정보기술을 차단과 통제의 대상으로만 인식하지 않고 체제선전과 상업적 이익을 실현하는 효과적인 수단으로 활용하고 있다는 지적까지 덧붙인다.<sup>19</sup>

정보기술의 민주적 효과를 주장하는 연구들은 인터넷에 대한 미래학적 예견을 추종하면서 다분히 추측적인 논리나 몇몇 일화적(anecdote) 현상들을 토대로 한 전망적 기대에 의존하는 인식론적 주장이었다는 점에서 많은 비판을 받았다. 결국, 정보기술과 정치발전, 특히 민주주의의 관계는 전자의 후자에 대한 단선적이고 결정론적인 관계가 아니라 국가별로 상이한 정치·경제·사회적인 특수한 맥락에 따라 달라질 수 있다는 것이 비판론자들이 공통적으로 지적하는 핵심이라고 할 수 있다.<sup>20</sup>

### Ⅲ. 정보기술 개발지원 및 국제협력 사례

#### 1. 정보기술 발전의 경제적 효과와 IT ODA 사례

ODA는 선진국과 개발도상국간 또는 개발도상국간의 개발격차가 다양한 경제적·사회정치적 요인들에서 기인한다는 인식 하에, 선진국들이 국가별로 또는 국제기구들을 통해 개발도상국의 개발을 지원하는 국제협력 사업이다. 정보기술이 ODA에 포함된 것은 2000년대 들어서면서 선진국과 개발도상국 사이의 국제 정보격차(digital divide)가 기존의 개발격차를 더욱 가속화시킨다는 국제적 관심이 커지게 되면서부터이다. 정보기술 부문의 ODA는 개발도상국의 정보기술 역량 강화 및 국내 정보격차 해소를 목적으로 한 선진국의 정보기술 이전에 초점이 맞

<sup>18</sup> 고경민·송효진, “인터넷 확산과 민주주의의 관계: 사회경제적·지역적 요인별 비교연구,” 『국가전략』, 13권 3호 (2007.9), pp. 113-141.

<sup>19</sup> Kalathil and Boas, *Open Networks, Closed Regimes*.

<sup>20</sup> 고경민, “비교 사회주의적 시각에서의 인터넷 딜레마와 인터넷 전략 진화과정,” 『한국정치학회보』, 제40집 제3호 (2006), pp. 291-313.

추어진다.

개발도상국을 대상으로 한 IT ODA는 정보기술 인력 교육과 인프라 구축을 중심으로 추진되고 있다. 정보접근센터나 텔레센터(tele-center) 구축 사업은 대표적인 IT ODA 사업의 하나로, 이 사례가 이러한 문제의식의 단초를 제공한다. 세계은행이 주도한 멕시코 농촌지역의 ‘MCTs’(Multipurpose Community Telecenters) 사업은 다양한 정보통신서비스에 대한 대중적 접근을 촉진하기 위한 사업이다. 이 사업을 통해 23개의 텔레센터가 구축·운영되기 시작했지만 2년이 지난 후에도 운영되고 있었던 것은 5개뿐으로 80%의 실패율을 보였다.<sup>21</sup> 인도 Gyandoot 프로젝트는 인도의 중부 지역인 다르(Dhar)의 농촌 주민들을 위한 정부서비스를 공중전화처럼 온라인으로 제공하는 인트라넷 구축 사업으로, 정보격차가 심각한 취약 농촌지역의 거버넌스 수준을 높여주는 효과를 목표로 추진되었다.<sup>22</sup> 그러나 사업 종료 2년 뒤 상당수의 키오스크는 버려졌거나 폐쇄되었고, 고작해야 2~3일에 한 번 사용되는 데 그치는 실패 사례로 평가되고 있다.<sup>23</sup> UNDP도 “아프리카, 남미, 인도 등에서 이루어진 … 수많은 텔레센터 구축 사업들은 … 당초의 기대와 달리 … 근본적인 문제점과 한계가 있는 것으로 드러났다”<sup>24</sup>고 평가한다. 한국의 경우도 정보접근센터 구축 사업에 대한 연례적 평가보고서에서 많은 부분이 시스템 구축으로 끝나고 지속적으로 이를 유지·발전시키기 위한 여타 사업과의 연계 정도는 미흡한 수준인 것으로 평가되고 있다.<sup>25</sup>

물론 이러한 텔레센터에 관한 몇 가지 사례를 가지고 IT ODA 사업 전체를 평가할 수는 없을 것이다. 그러나 UNDP 평가보고서의 지적처럼 텔레센터 같은 동일한 사업에서 유사한 문제점과 한계가 반복적으로 발생한다는 것은 중대한 문제이다. 세계은행이나 UNDP 모두 이러한 문제를 인식하고 있다. 세계은행은 “충분치 못한 유지비, 부적절한 정치적 관심과 의지, 텔레센터에 대한 관심을 제약하는

<sup>21</sup> Wade, Robert Hunter, “Bridging the Digital Divide: New Route to Development or New Form of Dependency?” *Global Governance*, Vol. 8 (2002).

<sup>22</sup> 이 사업은 2000년 스톡홀름 챌린지상(Stockholm Challenge Award)과 인도 컴퓨터협회 IT 상(CSI National IT Award)을 수상하는 등 세계적 주목의 대상이었다. Gyandoot, “A Community-Owned, Self Sustainable and Low Cost Rural Intranet Project,” <<http://gyandoot.nic.in/gyandoot/intranet.html>> (검색일자: 2009.9.11).

<sup>23</sup> Heeks, “ICTs and the MDGs: On the Wrong Track?” p. 11.

<sup>24</sup> UNDP, “Information Communications Technology for Development,” *Essentials*. Evaluation Office, UNDP, No. 5 (2001), p. 23.

<sup>25</sup> 한국정보문화진흥원, 『2006년도 개도국 정보접근센터 구축·지원사업 결과보고서』 (2007), pp. 40-43.

지역공동체의 문화”<sup>26</sup>를 그 원인으로 제시하고 있다. UNDP는 원조기관들의 텔레센터 사업이 센터의 향후 운용 및 유지를 고려한 전화나 팩스보다 컴퓨터, 이메일, 인터넷 같은 최신 설비 중심으로 구축함으로써 지속적인 이용은 물론 유지·관리도 어렵게 한다고 한다. 뿐만 아니라 개발도상국 이용자들의 정보의 중요성에 대한 인식 미흡도 텔레센터의 이용을 저하시키는 요인이라고 지적한다.<sup>27</sup>

이러한 비판적 평가에 덧붙여 보다 근본적인 두 가지 문제가 지적될 필요가 있다. 우선 지적할 수 있는 것이 기술결정론적 인식의 문제이다. 기존의 반복된 실패를 보이고 있는 IT ODA 사업들은 정보기술이 경제발전을 가져올 것이라는 기술결정론의 가정에 의존하고 있다. 예를 들면, “국제 정보격차는 개발도상국에 대한 정보기술 공급을 늘림으로써 완화될 수 있다”라든가 “정보기술은 제도적 장애물이나 인프라의 문제를 우회하거나 건너뛸 수 있는 메타 테크놀로지이다”라는 것이 그러한 풍조의 일례이다.<sup>28</sup> 기술결정론은 오로지 기술만이 사회 발전과 그 방향을 결정하는 독립변수로 간주한다는 점에서 인간의 의지와 노력 또는 사회구조가 기술 발전이나 사회 변화에 미치는 영향을 부인한다. 기술결정론은 또한 기술 발전을 수용하는 사회의 특수한 맥락을 고려하지 않는다. 그 사회가 어떤 사회였든 새로운 기술을 수용하게 되면 모든 사회가 동일한 형태로 수렴된다는 주장은 기술결정론의 설명력을 근본적으로 의문시하게 만든다. 사회문화적 또는 역사적 맥락에 따라 국가나 조직들은 기술을 서로 다르게 사용할 수 있다는 점도 인정하지 않는다.<sup>29</sup>

정보기술의 발전과 확산에 대한 이해는 보편적 시각과 특수한 시각의 적절한 조화가 필요하다. 세계적인 수준에서 나타나는 정보기술혁명은 우연의 결과가 아니라 자본주의의 재구조화를 위한 필수적인 수단으로 등장하여 확산되고 있다는 점에서 보편적 시각에서 정보기술의 발전과 확산에 대한 이해가 필요하다. 그러나 정보기술의 확산, 특히 개발도상국으로의 정보기술 이전은 특수한 시각으로 바라보아야 한다. 까스텔이 지적하듯이, “국가의 역사·문화·제도, 그리고 지구적 자본주의와 정보기술에 대한 국가 나름대로의 관계에 따라 국가마다 서로 상당히 다른 역사적 변이를 보이고”<sup>30</sup> 있기 때문이다. 이런 측면에서 정보기술 이전은 개

<sup>26</sup> Wade, “Bridging the Digital Divide,” p. 445.

<sup>27</sup> UNDP, “Information Communications Technology for Development,” p. 23.

<sup>28</sup> Wade, “Bridging the Digital Divide,” p. 460.

<sup>29</sup> Thomas P. Huges, “Technological Momentum,” in Merritt and Smith and Leo Marx (eds.), *Does Technology Drive History? The Dilemma of Technological Determinism* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1994), pp. 101-113.

발도상국이 처해 있는 특수한 맥락을 고려하지 않고서는 성공하기 쉽지 않을 것이다.

더욱이 개발도상국으로 이전되는 정보기술은 선진국의 요구와 필요에 따라 설계되고 사용되어온 기술이다. 그렇기 때문에 정보기술에는 그들의 사회문화적 가치와 규범들이 내재되어 있기 마련이다.<sup>31</sup> 그런 정보기술이 이전될 때는 개발도상국 현지의 필요와 요구는 물론 가치와 규범들까지 고려한 또 다른 관점에서의 접근이 필요하다. 정보기술은 하드웨어와 소프트웨어로 조합된 단순한 도구나 장비가 아니라 그것을 이용하는 사람들과 그들이 처한 사회문화적 환경이나 조건과 상호작용을 통해 작동하는 사회시스템<sup>32</sup>이기 때문이다. 기술의 발전 과정은 예정된 경로를 따르는 것이 아닐뿐더러 기술의 사용조차도 이용자들의 필요와 요구, 가치와 규범에 따라 달라질 수 있다. 이를 고려하지 않은 정보기술이 무용지물이 될 수 있다는 것은 텔레센터 구축의 실패사례를 통해서 확인할 수 있다.

다음으로 지적할 수 있는 것이 낙관론적 인식의 문제이다. 현재 많은 IT ODA 사업들은 정보기술이 개발도상국의 발전을 보장한다는 막연한 믿음에 근거를 두고 추진되고 있다. 그렇기 때문에 수원국인 개발도상국의 필요와 요구는 적절하게 반영되지 못하고 있다. 오히려 공여국인 선진국의 필요와 요구에 따라 일괄적으로 이루어짐으로써 효과성의 문제점과 한계를 보이고 있다. IT ODA의 효과성을 높이기 위해서는 당연히 개발도상국 국민들의 교육 수준이나 정보기술 활용 수준에 따른 차별적 지원이 필요하다.<sup>33</sup> 컴퓨터와 인터넷 등의 정보기술을 활용하기 위해서는 문자해독은 물론이고 정보기술 능력도 필요하기 때문이다.<sup>34</sup> 그리고 텔레센터 구축 사업같은 경우에는 이후에도 지속적인 유지 및 관리를 위한 노력이 필요하다. 그러나 대부분의 사업들은 이러한 고려보다 선진국의 최신 정보기술들을 이전하면 그 효과가 나타날 것이라는 가정 하에 추진되고 있으며, 시설 구축 이후의

<sup>30</sup> Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, 2nd ed. (Oxford: Blackwell, 2000), p. 13.

<sup>31</sup> Eric Baark and Richard Heeks, "Donor-Funded Information Technology Transfer Projects: Evaluating the Life-Cycle Approach in Four Chinese Science and Technology Projects," *Information Technology for Development*, Vol. 4, No. 4 (1999), pp. 185-197.

<sup>32</sup> Jonathan Liebenau and James Backhouse, *Understanding Information: An Introduction* (London: Macmillan, 1990).

<sup>33</sup> 예컨대, 개발도상국의 교육률은 IT ODA 사업 차별화의 필요성을 가장 잘 보여주는 지표라고 할 수 있다.

<sup>34</sup> 이희진·장승관·고경민, "정보통신기술은 개발도상국 발전을 가져올까? 한국의 ICT4D 프로그램 수립을 위한 고찰," 『국제·지역연구』 (서울대 국제학연구소), 16권 4호 (2007 겨울), pp. 133-134.

유지관리는 수원국에 맡기는 경우가 많다. 최신 정보기술만이 최선의 ODA 사업이 될 수 있다는 발상이나 기술능력이 취약한 수원국에 지속적인 관리를 맡기는 방식은 공여국 중심의 사고의 반영이다.

수원국의 시각, 특히 정보기술을 이용할 수원국 국민들의 시각에서 가장 필요한 정보기술이 무엇인지를 고려하는 것이 필요하다. 수원국 중심적인 시각에서 IT ODA를 바라보면, 천편일률적인 텔레센터보다는 국가별 교육수준과 정보기술 능력 등을 고려하여 라디오나 TV, 기본통신 같은 미드테크(mid-tech)에서 PC와 인터넷, 위성 같은 하이테크까지 다양한 지원 분야를 고려할 수 있을 것이다. 이는 국가별 정보기술능력 수준에 맞는 적정기술(appropriate technology), 혹은 적정제품(appropriate product)을 지원해야 한다는 논리이다.<sup>35</sup>

이와 같은 정보기술의 경제적 효과에 대한 낙관론적·기술결정론적 시각에 따라 이루어지는 IT ODA는 새로운 관점에서의 접근의 필요성을 제기한다. 정보기술이 개발도상국의 발전에 실질적으로 기여하도록 하기 위해서는 해당 수원국의 제도나 문화에 대한 이해와 그에 따른 차별적 ODA사업 추진을 통해 개발도상국의 사회적 맥락 속에서 IT ODA를 바라보아야 한다. 또한 개발도상국의 요구와 필요를 반영한 수원국 중심적인 접근이 필요하다. 이는 곧 IT ODA 수원국들의 기술능력에 대한 객관적이고 합리적인 분석을 바탕으로 기술능력의 단계를 설정하고, 그에 부합되는 사업을 차별화할 필요성을 지적하는 것에 다름 아니다. 수원국의 정보기술 발전을 위해 최첨단 기술을 이전해 준다하더라도, 실제로 현지에서 이를 활용할 수 있는 능력과 지속적인 유지·보수, 나아가 이를 모방 또는 응용한 개발 등 기술역량과 현지의 사회·문화적 요소들을 고려하지 않는다면 텔레센터 실패 사례의 경우처럼 무용지물이 될 수 있다.

## 2. 정보기술 확산의 정치적 영향과 미국의 정보기술 수출통제 완화 사례

정보기술의 세계적 확산과 때를 맞춰 미국에는 정보기술의 민주적 잠재력에 대한 낙관론이 만연하기 시작했다. 미국의 정계·재계·업계 등으로 확산된 낙관론은 미국이 지속적으로 견지해 온 민주주의의 세계적 확산이라는 미국의 전략적 이익과 맞물려 미국의 정보기술 수출통제 정책의 새로운 토대로 진화했다.

<sup>35</sup> Jeffrey James, *Information Technology and Development: A New Paradigm for Delivering the Internet to Rural Areas in Developing Countries* (London and New York: Routledge, 2004), p. 43.

미국의 정보기술 부문 수출통제 정책은 클린턴 행정부 들어서부터 변화되기 시작했다. 상무부와 국방부가 국제안보협력센터와 스탠포드대학교에 의뢰하여 수행된 연구는 고성능 컴퓨터(High Performance Computers: HPCs)의 수출통제는 군사적 이용 가능성에 기초해야 한다고 권고했다.<sup>36</sup> 이에 따라 상무부는 1996년 3월 25일 수출관리규정(Export Administration Regulations: EAR)을 개정하여 현재까지 수행되고 있는 HPCs의 허가제도를 확립했다. 바로 여기서 컴퓨터의 경우는 수출통제 과정에서 예외적 사항(License Exceptions)으로 규정되었다. 1996년 HPC에 대한 EAR의 완화로 중국과 러시아 등의 민간 사업자들은 엄격한 미국의 수출허가 과정을 거치지 않고서도 HPCs를 구매할 수 있게 되었다.<sup>37</sup> 그리고 1999~2003년 사이 다시 한 번 HPC의 수출통제를 완화하는 조치를 취했다.<sup>38</sup> 결국, 1995~2003년 사이 HPC에 대한 정의의 지속적인 완화를 통해 정보기술 관련 EAR 완화 조치가 이루어졌으며, 이와 함께 암호화 기술의 수출도 적극적으로 이루어지기 시작했다.

이와 같은 HPCs의 수출통제 완화는 변화하는 기술 환경에서 강력하게 제기된 업계의 정부에 대한 요구와 압력, 그리고 당시 급속하게 부상하고 있던 신경계의 활력을 더욱 확장시키고자 했던 미국 정부의 시장확대 정책과 같은 경제적 요인의 영향을 간과할 수 없을 것이다. 그러나 이러한 정책변화가 이루어지게 된 또 다른 보다 실질적인 배경을 이해할 필요가 있다.

많은 학자들이 소련과 동구체제의 붕괴에 자유로운 정보의 흐름이 지대한 영향을 미쳤다는 분석을 제기했고, 당시 정보기술에 관한 미래주의적 담론과 맞물리면서 정보의 흐름을 다양하고 자유롭게 하는 정보기술의 역할에 주목하기 시작했다. 이에 자극 받은 미국 정부는 쿠바를 대상으로 정책실험에 착수했다. 미국 정부는 1990년대 이후 대쿠바정책의 초점을 외부 세계와 연결된 쿠바의 커뮤니케이션 수단을 발전시킴으로써 폐쇄적인 쿠바사회를 개방하는 데로 전환했다.<sup>39</sup> 기존의

<sup>36</sup> Seymour E. Goodman, Peter Wolcott and Grey Burkhart, "Building on the Basics: An Examination of High-Performance Computing Export Control Policy in the 1990's," Working Paper, CISAC (Center for International Security and Arms Control) at Stanford University (November 1995), <<http://iis-db.stanford.edu/pubs/10215/buildingbasics.pdf>>.

<sup>37</sup> Glenn J. McLoughlin and Ian F. Fergusson, "High Performance Computers and Export Control Policy: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, Order Code RL31175 (January 25, 2006), pp. 8-9.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 12-14.

<sup>39</sup> Taylor C. Boas, "The Dictator's Dilemma? The Internet and U.S. Policy toward Cuba," *The Washington Quarterly*, Vol. 23, No. 3 (Summer 2000), pp. 57-67; Bert Hoffmann,

대쿠바 경제봉쇄는 유지 또는 강화하면서도 통신 서비스에 대해서만 예외적으로 자유로운 교류를 허용하는 것을 핵심 내용으로 하는 1992년 쿠바민주주의법(Cuban Democracy Act)의 통과는 이러한 새로운 사고의 발전이 정책에 반영된 결과였다.

이러한 미국의 대쿠바정책 변화의 배경에는 미 국방성의 위탁연구를 받은 RAND연구소의 의미 있는 정책보고서들이 있었다.<sup>40</sup> 여기서 수행된 쿠바에 관한 연구들은 커뮤니케이션의 증가가 현 체제에 반대하는 시민사회 구조의 출현을 촉진할 것이며, 따라서 전화나 우편만이 아니라 모든 새로운 디지털 정보기술을 이용한 커뮤니케이션이 가능하도록 해야 한다고 주장했다. 이러한 주장은 신기술의 파급이 시민사회의 형성과 함께 반체제 세력의 등장을 가져옴으로써 민주화의 동력을 제공한다는 점에서 기술결정론의 시각을 반영하고 있다. 또한 모든 가능한 커뮤니케이션 수단을 통해 자유롭고 다양한 정보의 제공이 시민사회 형성과 반체제 세력의 등장, 민주화의 촉발로 이어질 것이라는 낙관론을 바탕에 깔고 있다.

그러나 쿠바 당국은 정보기술 확산을 통해 쿠바를 민주화시키려고 하는 미국의 전략을 “트로이 목마”<sup>41</sup>로 간주했을 뿐만 아니라 이로 인해 쿠바 내에서 강경파의 득세를 가져왔고, 더 나아가 정보기술 확산의 정치적 영향을 직접적으로 차단하기 위해 인터넷을 접근 단계에서부터 제한하는 강력한 통제정책의 발미가 되었다. 미국의 낙관론적·기술결정론적 시각을 기반으로 미국의 대쿠바 정책은 오늘날 까지도 쿠바에 커뮤니케이션 혁명을 가져오지 못하고 있다.

정보기술의 정치적 영향에 대한 낙관론적·결정론적 시각에 입각한 수출통제 완화의 의도하지 않은 효과가 보다 극적으로 나타난 사례는 중국이다. 중국처럼 인터넷 통제를 체제의 사활적 이해로 간주하는 국가에서 인터넷 검열과 통제 시스템 구축은 인터넷 확산의 전제조건이라고 할 수 있다. 중국 정부는 확고한 기술적 검열체제를 확립하기 위해 국가 차원의 황금방패(Golden Shield) 프로젝트를 추진하는 과정에서 ‘Security China 2000’ 무역 쇼를 개최하여 서방 기업들의 선진

---

*The Politics of the Internet in Third World Development: Challenges in Contrasting Regimes with Case Studies of Costa Rica and Cuba* (New York & London: Routledge, 2004).

<sup>40</sup> Edward González and David Ronfeldt, *Cuba Adrift in a Postcommunist World* (Santa Monica, CA: RAND, 1992); John Arquilla, *A Decision Modeling Perspective on U.S.-Cuba Relations* (Santa Monica, CA: RAND, 1994); Edward González, *Cuba: Clearing Perilous Waters?* (Santa Monica, CA: RAND, 1996).

<sup>41</sup> Boas, “The Dictator’s Dilemma?” p. 60.

적인 네트워크 보안기술을 도입하려고 했다. 정보기술 관련 EAR의 완화 조치로 미국 기업은 물론 다른 서방 기업들의 중국 및 기타 권위주의적 개발도상국 시장에 진출할 수 있는 교두보가 마련된 상태였기 때문이다. 이 무역 쇼에는 16개국에서 300여 개의 서방 기업들이 중국 정부의 전국적인 디지털 감시망 구축 사업에 참여하기를 열망했고,<sup>42</sup> 이 중에 미국의 시스코(Cisco Systems)나 캐나다의 노텔 네트워크(Nortel Networks) 같은 일부 서방 기업들이 중국 정부의 비즈니스 파트너로 선정되었다. 이들 서방 기업들과의 협력으로 중국은 기술적 아키텍처와 그 아키텍처의 어플리케이션과 이용의 측면, 특히 모니터링과 감시 도구 같은 인터넷 통제를 가능케 하는 확고한 기술체제를 구축할 수 있었다.

사실, 이러한 EAR 규정의 완화 조치는 낙관론적·기술결정론적 시각을 바탕으로 자유롭고 다양한 정보의 흐름을 통한 중국의 민주화를 염두에 둔 것이다. 이는 1990년대 이후 2000년대 초반 사이에 이루어진 미국과 대응조치를 통해서도 그 일단(一端)을 확인할 수 있다. 예를 들면, 미국은 중국내에서 정보기술 확산을 더욱 촉진하기 위해 2000년에 중국과 민간산업기술협약(Civil Industrial Technology Initiative: CITI)을 체결하고 과학 및 경제 부문에서 공동기업(joint venturers)을 만들었다. 미국은 또 미국의 소리(Voice of America) 방송을 통해 수십만 명의 중국인 가입자들에게 이메일 뉴스레터를 발송할 뿐만 아니라 중국의 소수민족 집단들을 위한 웹사이트를 개설하기도 했다. 더 나아가 미국의 소리 산하기관인 국제방송국(International Broadcasting Bureau: IBB)에서 중국인들이 정치적으로 민감한 정보에 접근할 수 있도록 보장해주는 프록시 서버 네트워크를 개발하기 위해 2001년 세이프웹(Safeweb)이라는 기업을 설립하여 정부가 재정지원을 하기도 했다.<sup>43</sup>

그러나 이러한 미국 정부의 조치가 기대한 효과로 구체화되고 있는지에 대해서는 아직까지 불분명하다. 중국 내에서는 정부 관료와 학자들은 서구의 문화적 생산물인 정보기술 미디어가 중국을 새로운 형태의 문화적 식민주의에 노출시킬 것이라고 주장하면서 정부의 감시·감독의 강화를 요구했다.<sup>44</sup> 뿐만 아니라 정보기술

<sup>42</sup> Greg Walton, *China's Golden Shield: Corporations and the Development of Surveillance Technology in the People's Republic of China*, International Centre for Human Rights and Democratic Development (2001), p. 6.

<sup>43</sup> Randolph Kluver, "US and Chinese Policy Expectations of the Internet," *China Information*, Vol. 14, No. 2 (2005), pp. 311-312.

<sup>44</sup> Mu Bai, "Foreign Winds Invade China," *Chinese Sociology and Anthropology*, Vol. 31, No. 4 (1999), pp. 58-67.

도입에 따른 서구의 사회문화적·정치적 영향을 차단하기 위해 미국 기업들에게 일종의 ‘주문설계’(custom-design) 방식을 요구하고 있으며, 포털 및 검색엔진들에게는 자국 인터넷 기업들에 적용되는 자기규율(self-discipline) 서약을 요구하고 여러 가지 서비스의 제한 규정을 부과하고 있다. 이러한 중국의 대응전략 때문에 미국의 수출통제 완화는 당초 정책결정자들의 의도와는 다르게, 오히려 중국의 인터넷 아키텍처와 확고한 통제시스템 구축을 위한 핵심적 솔루션을 제공하고 있다.

오늘날 인터넷 부문에서 중국은 인터넷 검열 강국인 동시에 2008년 2월 말 미국을 제치고 세계 최대의 인터넷 이용자수를 보유한 인터넷 시장이 되었다.<sup>45</sup> 결과적으로 민주주의의 세계적 확산이라는 장기적인 미국 정부의 정치적 목표는 중국시장 진출이라는 보다 단순한 경제적 수단에 그치고 있으며, 더 나아가서는 정보기술 확산의 민주적 효과를 침식하는 방향으로 나아감으로써 민주주의의 세계적 확산 전략의 목표와 반대의 방향으로 나아가고 있다. 미국의 수출통제 완화정책 사례를 통해서 볼 때, 국가별로 차이를 보이는 경제발전의 경험이나 정치체제의 성격 등은 기술 이용의 성격과 방향에 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용하며,<sup>46</sup> 특히 중국과 같이 시장과 사회가 정치에 의해 통제되는 국가에서는 오히려 비민주적 효과를 가져 올 수도 있다는 함의를 갖는다고 할 수 있다.

#### IV. 대북 정보기술 개발지원 및 협력의 시사점

앞에서 살펴본 기존 연구동향 및 사례연구를 통해서 볼 때, 개발도상국에 대한 정보기술 개발지원이 그 효과성을 반감시키는 가장 중요한 요인 중의 하나가 공여국으로서 선진국의 정보기술의 특성 및 정보기술과 사회 발전의 관계에 대한 지나친 낙관론적·기술결정론적 인식이라고 할 수 있다. 물론 이외에도 좀 더 세부적인 문제점들이 보다 심도 깊은 실증적 사례연구를 통해 제기될 수 있을 것이다. 그러나 국내에서의 대북 개발지원이 초기 논의 단계인 점을 감안할 때, 보다 구체적인 논의에 대한 접근은 추후의 과제로 하고, 여기서는 앞의 논의들을 바탕으로 대북 정보기술 개발지원 및 협력을 추진하기 위한 정책 수립과정에서 정책결정자

<sup>45</sup> 고경민, “발전지향적 권위주의 체제의 인터넷 발전모델? 중국과 베트남의 인터넷 확산과 정보 통제,” 『한국정치학회보』, 제43집 2호 (2009).

<sup>46</sup> Castells, *The Rise of the Network Society*, p. 13.

및 기타 정보기술 지원기관들이 경계하고 염두에 두어야 할 몇 가지 시사점들을 제시할 것이다.

## 1. 정보기술의 경제적 효과에 대한 시사점

대북 개발지원을 위한 정보기술의 경제적 효과에 대한 시사점으로 다음의 세 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 정보기술을 경제적으로 활용할 수 있는 경제적·문화적 토대나 정부의 의지와 전략 등에 대한 고려 없이 단순히 공여국의 시각에서 북한에 정보기술을 ‘주입’하는 것은 그 효과를 장담할 수 없을 것이다. 북한은 정보기술 산업의 전략적 육성을 공표한 직후인 2002년 7·1 경제관리 개선조치를 실시하면서 경제회생을 위해서도 노력했다. 그러나 북한 핵문제로 불거진 대외관계의 불확실성으로 인해 해외 자본의 유치와 기술 협력이 제한됨으로써 북한의 정보기술 육성은 본격적인 궤도에 진입도 하지 못했다. 이러한 제약으로 인해 2002년 이후 강조되었던 ‘경제와 과학기술 일체화’를 통한 정보기술 산업화 및 그 효과의 실질적인 경제적 성과로의 전환에서도 별반 성과가 없었다.<sup>47</sup> 결과적으로 북한은 정보기술 육성을 위한 거창한 비전은 내세웠지만 이를 전략적으로 추진하기 위한 당국자의 마인드, 정보기술을 발전시킬 수 있는 경제적 토대의 취약성으로 의미 있는 성과를 거두지 못한 것이다. 이와 함께 사회주의체제의 제한적인 인센티브 및 상업화 체제는 창의성이 크게 요구되고 시장의 수요를 반영한 정보기술 상품의 개발을 제약하는 요인으로 작용했다.<sup>48</sup>

이런 과거 북한의 경험을 고려할 때 정보기술 개발을 지원하는 공여국의 일방적 시각은 2000년대 초반의 실패를 되풀이할 수 있다. 따라서 중요한 문제는 정보기술을 경제적으로 활용할 수 있는 경제적 토대와 정보기술 개발에 창의성을 유도할 수 있는 인센티브 체계, 정보기술 상품의 개발을 위한 상업화 마인드 등의 사회적·문화적 토대의 구축이 필요하며, 정부 또한 전략적 시각을 토대로 시장경제적 요소의 도입을 확대하는 것과 함께 외국의 자본과 기술을 보다 적극적으로 유치하기 위한 전향적인 인식이 필요하다. 한마디로 북한이 개발지원을 수용할 수 있는 제도적·인적 역량의 구축이 전제 또는 병행되어야 함을 의미한다. 이런 측면

<sup>47</sup> 고경민, “2000년 이후 북한의 과학기술정책: 생산·경영·산업 부문의 중점사업에 대한 평가와 전망,” 『평화학연구』, 제7권 1호 (2006).

<sup>48</sup> 이춘근, 『북한의 과학기술』 (서울: 한울아카데미, 2005); 이종희 외, 『북한의 정보통신기술』 (서울: 생각의 나무, 2003) 참조.

에서 스티글리츠(Joseph Stiglitz) 전 세계은행 부총재는 경제개발이란 단지 기술적인 문제가 아니라 개인과 사회의 보다 근본적인 변화를 요구하는 것이며 그러한 변화는 개인과 사회 스스로가 주도권을 쥐고 실천해야 한다고 지적한다.<sup>49</sup> 이처럼 보다 효과적인 정보기술 개발지원을 위해서는 수원국인 북한 내부의 변화, 그리고 발전에 대한 자각 등 정보기술 발전을 위한 북한의 적극적인 주인의식(ownership)을 갖도록 하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

둘째, 수원국의 시각에서 북한의 요구와 필요를 반영한 개발지원의 필요성을 지적할 수 있다. 대북 정보기술 개발지원은 북한이 가장 절실하게 필요로 하는 분야, 그리고 북한의 정보기술 역량에 맞는 정보기술이 선정되어야 할 것이다. 도시 지역을 중심으로 한 개발지원은 일반적인 IT ODA 사업이라고 할 수 있는 텔레센터 구축을 통해 북한 내부에서 운용 중인 인트라넷 접근을 강화할 필요도 있으나 농촌지역은 TV나 기본통신 같은 미드테크(mid-tech)의 지원을 고려할 필요가 있을 것이다. 이와 같은 북한 주민을 대상으로 한 개발지원은 사회개발의 측면에서 이루어지는 개발지원 사업이라고 할 수 있다.

그러나 다른 한편으로 북한의 경제발전을 위한 정보기술 개발지원 역시 중요한 문제이다. 주지하듯이, 그동안 북한 당국이 집중적으로 육성하고자 했던 정보기술 부문은 소프트웨어 산업이다.<sup>50</sup> 북한은 정보기술 산업을 당면 경제난으로부터 벗어나기 위한 돌파구로 인식했지만, 사실상 열악한 기술·자본 여건 하에서는 인프라 구축이나 하드웨어 부문에 대한 육성은 어렵다고 판단하고 있기 때문이다. 또한 북한은 인도의 성공에 자극받아 국가 차원의 집중적인 연구개발을 통해 수많은 소프트웨어들을 개발해 왔다. 북한을 대표하는 정보기술 관련 연구기관들 대부분이 소프트웨어 개발을 목표로 하고 있으며,<sup>51</sup> 소프트웨어산업을 내수용으로 뿐만 아니라 수출산업화의 수단으로 적극 육성하려는 노력도 보였다. 특히 북한은 정보기술 관련법으로는 유일하게 소프트웨어 관련 법률인 ‘소프트웨어산업법’(2004. 6. 30)과 ‘컴퓨터소프트웨어보호법’(2003. 6. 11)을 제정하면서까지 소프

<sup>49</sup> Joseph E. Stiglitz, “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes,” 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, October 19, 1998; 임을출·최창용, “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계,” 『통일정책연구』, 제14권 2호(2005), p. 69 재인용.

<sup>50</sup> 남성욱, 『북한의 IT산업 발전전략과 강성대국 건설』(서울: 한울아카데미, 2002); 고경민, 『북한의 IT전략: IT산업, 전자정부, 인터넷』(서울: 커뮤니케이션북스, 2004) 참조.

<sup>51</sup> 김일성종합대학, 김책공업종합대학, 평양컴퓨터기술대학 등 대학과 국가과학원(DPRK Academy of Sciences), 평양정보센터(PIC), 조선컴퓨터센터(KCC), 그리고 지금은 KCC에 통합된 은별컴퓨터기술연구소(Silver Star) 등의 연구소가 대부분 소프트웨어 개발에 중점을 두고 있다.

트웨어산업의 발전에 지대한 관심을 보여 왔다.<sup>52</sup> 따라서 대북 정보기술 개발지원 은 과거에 또는 기존에 추진되고 있는 소프트웨어 협력 사업과 연계한 개발지원 이 북한 당국의 필요와 요구를 가장 잘 반영하는 사업부문이라고 할 수 있을 것이 다. 물론 낙후된 하드웨어 부문 역시 기술·자본 도입 여건이 성숙할 경우 북한의 수요가 많아질 것이라는 점도 장기적으로 고려되어야 할 것이다.

셋째, 대북 정보기술 개발지원을 통한 새로운 정보시스템의 도입 과정에서는 북 한 사회체제의 특수성을 고려한 신중하고 점진적인 접근이 필요하다. 북한은 세계 에서 가장 폐쇄적인 체제로서 세계에서 유일하게 인터넷을 개방하지 않은 국가이 다. 이와 같은 북한의 인터넷에 대한 폐쇄적인 입장은 북한의 정보기술에 대한 인 식을 단적으로 보여주는 사례이다.

북한이 서구의 정보기술 도입에 대해 폐쇄적인 입장을 갖는 데는 적어도 두 가 지 이유 때문인 것으로 보인다. 하나는 정보보호의 문제와 사회적 영향에 대한 우 려이다. 북한이 인터넷을 개방하지 않고 있는 가장 큰 이유도 바로 이 문제 때문 이다.<sup>53</sup> 다른 하나는 대미 기술종속에 대한 우려이다. 북한은 컴퓨터 운영체제에 있어 미국 MS의 윈도우즈(Windows)에 의한 기술종속을 우려하여 이른바 ‘우리 식 프로그램 개발도구’를 개발하고 있다. 북한은 윈도우와 같은 미국 소프트웨어 에 의존하지 않는 북한의 독자적인 ‘우리식’ 운영체제를 개발해야 세계 소프트웨 어 시장에서 차지하는 미국의 독점적 지위로 인한 기술종속과 안보적 위협에 대 응할 수 있다고 인식하고 있다.<sup>54</sup> 이와 같은 문제에 대처하기 위해 북한은 독자적 으로 리눅스 기반 운영체제를 개발하여 이용하고 있고, 글로벌 인터넷은 차단한 채 국내망인 ‘광명’을 통해 인터넷 시스템을 운용하고 있다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 대북 정보기술 개발지원은 적어도 초기에는 이러한 북한이 우려하는 문제 들을 고려한 신중한 접근이 불가피할 것이다.

## 2. 정보기술의 정치적 영향에 대한 시사점

대북 개발지원을 위한 정보기술의 정치적 영향에 대한 시사점으로 두 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 정보기술의 정치적 효과로서 북한의 민주화에 대한 과도한

<sup>52</sup> 고경민, “북한의 소프트웨어 관련법 제정 의의와 소프트웨어 산업의 발전 과제,” 『평화연구』, 제19권 2호 (2009).

<sup>53</sup> 김홍광, “인터넷 개발을 위한 북한의 로드맵과 추진현황,” 『북한과학기술연구』, 제5권 (2007).

<sup>54</sup> 고경민·이희진·장승권, “북한의 IT딜레마와 이중전략: 인터넷 정책과 소프트웨어 산업정책을 중 심으로,” 『정보화 정책』, 제14권 제4호 (2007년 겨울).

낙관론을 경계해야 할 것이다. 인터넷은 정보기술 확산의 민주적 효과를 가장 잘 보여주는 대표적인 매체로 간주된다. 그런데 쿠바와 중국의 경우를 보면, 인터넷에 대한 사회주의 국가들의 대응방식이 확연한 차이를 보인다는 것을 알 수 있다. 미국으로부터의 거의 상시적인 체제위협에 직면한 쿠바는 인터넷의 경제적 혜택을 포기하고 체제유지를 확고히 하기 위해 인터넷에 대한 정치적 통제에 중점을 둔 정책을 채택했다. 반면 대외적인 상시적 위협이 없는 중국은 인터넷의 경제적 혜택을 누리면서 인터넷을 통해 가해질 수 있는 정치적 위협을 차단하는 정책, 즉 인터넷의 경제적 활용과 정치적 통제를 병행하는 정책을 채택했다. 이처럼 인터넷은 그것을 도입하는 국가에 따라 적극적인 통제의 대상이 될 수도 있고 활용의 대상이 될 수도 있다. 그에 따라 인터넷의 민주적 가능성 또한 국가에 따라 차별적으로 나타날 수밖에 없다.

이러한 쿠바, 중국 및 외국 사례들과 비교할 때, 아직까지도 인터넷을 개방하지 않고 있는 북한의 선택은 자명한 듯하다. 대외적 위협과 국제사회로부터의 고립, 남한과의 관계 악화 등과 같은 요인들을 고려할 때, 북한은 쿠바보다 강력한 인터넷 통제를 채택하고 있으며, 인터넷 개방을 선언하더라도 중국 사례와 같은 급격한 전환보다는 쿠바와 같은 방식의 선택적인 통제로 전환할 가능성이 더 높아 보인다. 이와 같이 사회주의 국가들의 인터넷에 대한 대응 방식은 국가별로 처해 있는 다양한 대내외적 환경과 조건의 차이에서 기인한다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 강력한 통제정책을 채택한 국가나 다소 완화된 통제정책을 채택한 국가 모두 아직까지 인터넷으로 인한 체제위협을 겪은 국가는 없다.<sup>55</sup>

정보기술 부문의 남북경협이 시작되던 2000년 대 초반 국내에서는 정보기술의 민주적 효과를 가정하면서 정보기술 부문의 남북경협의 성숙될수록 북한 체제가 위기에 직면할 것이라는 지적들이 있었다. 만약 향후 진행될 대북 정보기술 개발지원 사업이 추진될 경우, 이러한 정치적 의도를 가지고 지원사업을 시행한다면 그러한 의도가 빛나가는 것은 물론이고 사업 효과도 달성하기 어려워 질 수 있다. 뿐만 아니라 단순히 정보기술의 일반적인 정치적 효과를 기계적으로 적용하는 것은 오히려 정보기술을 권위주의 국가의 통치도구로 활용할 수 있는 계기만 제공할 수도 있다. 더 나아가 북한 당국이 체제를 강화하기 위한 수단으로 정보기술이 활용된다는 논란이 제기될 경우, 장기적 맥락에서 추진되어야 할 대북 정보기술 개발지원 사업은 위기를 맞을 수도 있다. 정보기술의 양면적 가능성, 즉 민주적

<sup>55</sup> Kalathil and Boas, *Open Networks, Closed Regimes*.

가능성과 함께 권위주의적 가능성을 동시에 상정하는 가운데, 보다 현실적인 시각에서 그리고 보다 장기적인 맥락에서 어떻게 점진적으로 민주적 가능성을 강화하기 위해 대북 정보기술 개발지원 사업을 추진해 나갈 것인가를 고려해야 할 것이다.

둘째, 정보기술의 민주적 효과와 관련한 남한 내부의 갈등, 즉 진보와 보수 세력 간의 남남갈등도 중요한 고려 요인이다. 2000년을 전후하여 남북관계 및 통일문제는 가장 이데올로기적 논쟁이 첨예화된 영역 중의 하나라고 할 수 있다. 이를 상징적으로 보여주었던 것이 이른바 ‘퍼주기’ 논쟁이었다. 인터넷 상에서의 남북 교류협력과 관련해서도 유사한 논쟁이 벌어진 바 있다. 즉 남북관계에서 인터넷이 갖는 의미와 활용 가치에 대한 시각차로 인해 서로 엇갈린 주장들이 팽팽하게 맞섰던 것이다. 인터넷을 남북한의 교류협력 활성화와 북한의 개방 유도를 위한 수단으로 적극 활용하자는 주장과 북한이 인터넷을 대남 선전·선동 전략의 수단으로 활용하고 있기 때문에 이에 대한 엄격한 규제와 대책 마련이 필요하다는 주장이 그것이다. 즉, 한편에서는 인터넷상에서의 북한주민 접촉승인제 폐지 운동과 ‘사이버 원 코리아’(Cyber One Corea) 운동을 벌였고, 다른 한 편에서는 북한의 대남 사이버심리전(e-psychological warfare) 차단을 위한 대응방안을 모색해야 한다고 주장했다.

이러한 과거의 논란을 통해서 보면 정보기술, 특히 인터넷은 남북교류 활성화와 북한의 개방 유도라는 긍정적 가능성을 갖고 있는 동시에 북한의 대남 선전·선동 전략의 효과적인 수단이자 채널로 활용될 수 있는 가능성도 있다. 최근 국내 및 미국의 일부 정보기관들은 2009년 7·7 사이버테러의 배후로 북한을 지목한 바 있다. 이에 대해 구체적인 증거도 없는 추측성 주장이라는 반론이 만만치 않았다. 더 이상 이 문제가 확대되지는 않았지만 정보기술의 정치적 효과에 대한 추측과 예단은 불필요한 정치적·사회적 논란으로 발전할 가능성이 있음을 보여주는 또 다른 사례라고 할 수 있다.

사실, 인터넷의 정치적 효과는 미국뿐만 아니라 국내에서도 사회 통념화되어 있다. 특히 2002년 대통령선거와 최근 촛불시위에서 휴대용 정보기기 및 인터넷 등의 정보기술이 정치적 동원화의 효과적인 수단으로 활용되면서 우리 사회도 미국 사회 못지않게 인터넷의 민주적 효과에 대한 낙관론이 팽배해 있는 듯하다. 대북 정보기술 개발지원이 시작될 경우, 그 대상이 북한이기 때문에 기존의 보수와 진보 간의 이념적 균열에 따라 대북 개발지원의 민주적 효과를 둘러싸고 심각한 갈등을 유발할 가능성을 경계하지 않을 수 없다. 이 문제 역시 정보기술에 대한 이

해의 부족뿐만 아니라 정치적 이데올로기를 토대로 정보기술의 가능성을 편향적으로 인식하는, 즉 정보기술의 정치적 효과를 정치적으로 이용하려고 하는 데서 비롯되는 문제라고 할 수 있다.

## V. 결론: 실천적·이론적 함의

이 글은 정보기술 개발지원 및 협력을 통해 개발도상국 또는 권위주의 국가의 경제발전과 정치발전을 달성할 것인가에 대한 이론적 논의와 사례연구를 바탕으로 보다 효과적인 대북 정보기술 개발지원과 협력을 위한 시사점을 도출하고자 했다. 정보기술과 발전에 관한 기존의 통념적 가정에 대한 분석을 통해 낙관론적이고 기술결정론적인 가정을 넘어 정보기술의 성격에 대한 객관적 접근과 개발도상국이나 권위주의 국가의 다양한 정치·경제 및 사회·문화·역사적인 특성들을 고려한 개발지원 정책의 수립·추진의 필요성을 제기했다. 그리고 이러한 논의를 바탕으로 향후 대북 정보기술 개발지원이 추진될 경우 북한의 특수한 대내외적 상황과 연계하여 고려되어야 할 몇 가지 시사점을 제시했다.

이 글에서 도출한 시사점들이 그동안 남북 IT협력 관련자 및 연구자들이 인식하지 못했던 완전히 새로운 문제라고 할 수는 없을 것이다. 그러나 과거에 추진되어 왔던 남북 IT협력 사업들은 개발지원 사업과는 성격이 다소 다른 사업들이었다는 점에서 대북 정보기술 개발지원을 위해 인식 전환의 필요성이 요청된다. 그동안 남한의 민간기업들이 참여했던 협력사업들은 임가공, 소프트웨어 공동개발 및 재판매, IT 인프라 구축, 제3국을 이용한 합작사업 등이 주축을 이루었고,<sup>56</sup> 정부 차원에서는 과학기술협력이나 IT협력단지 조성 등에 관심을 보였다. 이러한 사업들은 국제사회에서 통용되는 개발지원과는 다른 관점과 시각에서 추진되었고 그 한계도 분명했다. 이로 인해 그간의 남북 IT협력 사업들에 대한 일반적 평가도 비판적이었다. 개발지원 방식이 새로운 대북지원 방식으로 등장한 것도 그간의 남북협력 및 대북지원 사업의 한계를 극복하기 위한 새로운 접근이라고 할 수 있다. 따라서 이 글에서 도출한 시사점들을 현실에서 실천할 수 있는 성격의 사업들이 부재했거나 본격적인 정보기술 개발지원 사업이 추진된 적이 없었다는 점에서 여전히 중요한 문제로 남아 있다고 할 것이다.

<sup>56</sup> 양승원, “남북 IT 경험 현황과 전망 분석,” IT FOCUS, 소프트뱅크 리서치, SBR-01-3-001 (2001.4.1); 이종희 외, 『북한의 정보통신기술』 참조.

한국 정부는 그동안의 비약적인 정보기술 발전의 경험을 바탕으로 국제사회에서 정보기술 개발지원을 지속적으로 늘려왔다.<sup>57</sup> 그리고 대북 지원이 과거와는 다른 개발지원 방식으로 이루어질 경우, 정보기술 부문에서의 국제 개발협력 공동체의 경험은 효과성을 높이기 위한 유용한 시사점이 될 수 있다. 대북 정보기술 개발지원에 북한이 적극적으로 나서도록 하기 위한 가장 기본적인 전제는 정보기술의 정치적 효과에 기반한 체제위협 압력을 최소화하는 것이다. 이를 위해서는 남남갈등의 해소가 중요한 관건이 될 수 있다. 또 실제 정보기술 개발지원 과정에서도 초기에는 북한 사회체제의 특수성을 고려한 신중한 사업들을 제안해야 할 것이며, 특히 북한의 요구와 필요를 반영한 사업의 선정이 필요할 것이다. 그리고 중요한 문제가 개발지원을 통해 북한이 스스로 정보기술 역량을 강화할 수 있는 제도적 개선을 병행하는 문제이다. 앞서 지적한 바처럼, 정보기술의 경제적 활용이나 정보기술 상품의 개발을 위한 상업화의 마인드, 인센티브 체계, 정보기술의 유지·보수를 위한 인력 양성 등이 병행되지 않고서는 개발도상국의 실패 경험을 되풀이 할 수 있기 때문이다. 결국, 정보기술 개발지원은 과거의 남북 IT협력 사업과 달리, 보다 장기적인 시각에서 수원국의 문화적·사회적·기술적 요구와 필요도 수용하지만, 공여국의 지원 조건과 요구를 병행시켜 나갈 수 있는 토대를 구축해 나가는 장기적 프로젝트로 추진해야 할 필요가 있다.

이 글은 이상과 같은 실천적 함의 이외에도 이론적 측면에서 의미 있는 함의를 찾을 수 있다. 돌이켜 보건대, 정보기술과 발전의 관계에 대한 낙관론적이고 기술 결정론적인 시각은 1950~60년대의 근대화 이론의 논리와 주장을 거의 그대로 답습하는 듯하다. 근대화 이론은 개발도상국의 빈곤 감소, 경제성장, 민주주의를 위해 서구적인 모델의 적용이 어느 곳에서나 보편적으로 가능하며, 이는 암묵적으로 그들의 발전 모델이야말로 가장 바람직한 이행 경로를 보여준다고 가정했다. 차이가 있다면 정보기술을 새로운 매개요인으로 고려하고 있다는 정도이다. 그리고 그에 대한 비판 역시 과거 근대화 이론에 대한 비판적 논지에서 크게 벗어나지 못하는 듯하다. 확산이론에 근거한 서구 모델의 단선적 적용에 대한 비판의 핵심은 특정 지역이나 국가 고유의 정치·경제적 환경, 문화적 차이, 사고방식과 행동양식을 고려하지 않는다는 것이다. 비판적 주장에서도 다른 것이 있다면 정보기술의 본질

<sup>57</sup> 한국의 대표적인 ODA기관인 한국국제협력단(KOICA)의 활동을 통해서 볼 때, 1990년대 초반 전체 ODA 사업 대비 IT ODA의 비중은 3~5% 수준이었으나, IT ODA 사업이 지속적으로 증가하여 2000년대에는 10% 내외의 수준에 이르고 있다. KOICA 통계사이트(<http://stat.koica.go.kr/>) 참조.

적 속성에 대한 객관적 고려의 필요성을 제기하고 있다는 정도이다. 이런 맥락을 고려할 때, 정보기술의 정치적·경제적 효과에 대한 기술결정론적이고 낙관론적인 시각은 정보화 시대에 정보기술의 등장과 확산에 따라 산업화 시대의 근대화론을 정보기술을 매개로 새롭게 업그레이드하면서 등장한 새로운 버전의 근대화론, 즉 ‘신근대화론’(new modernization perspective)으로 부를 수 있을 것이다.

이 글의 논의는 적어도 두 가지 측면에서 중요한 이론적 의미를 찾을 수 있을 것이다. 하나는 역사 속으로 사라진 것으로 간주되었던 근대화 이론의 자취와 흔적이 오늘날 정보화 시대에 까지도 개발도상국의 원조 공여를 논의하고 추진하는 국제 개발공동체는 물론이고 미국의 고위관료들 사이에도 여전히 잔존하고 있다는 점을 파악할 수 있었다는 것이다. 그리고 다른 하나는 더 나아가서 정보기술의 확산으로 새로운 세계와 시대가 등장하고 있다는 기술결정론적 낙관론, 세계은행과 IMF 같은 개발협력력을 위한 국제기구의 도약담론, 미국의 세계전략 차원에서 추진되는 민주주의의 세계적 확산이 서로 맞물리면서 근대화 이론이 새롭게 업그레이드되면서 이론적 부활의 기미를 보여 주고 있다는 것을 지적하고 있다는 점이다. 물론 앞으로 이에 대한 논의는 보다 심도 깊은 실증 및 비교분석을 바탕으로 보다 심화된 연구가 이루어져야 하겠지만, 그런 가능성의 단초를 제기했다는 데서 이 글이 이론적 의미를 갖는다고 하겠다.

신근대화론의 함의는 대북 정보기술 개발지원과 관련해서도 나름의 의미를 갖는다고 할 수 있다. 신근대화론에 대한 비판은 남한의 대북 지원이 개발지원으로의 전환이 이루어졌을 때 과거 근대화의 가정을 바탕으로 이루어졌던 개발원조의 실패를 답습하지 않는 것은 물론이고, 실제 개발지원 과정에서 어떤 요인들을 중요하게 고려하면서 지원의 효율성을 담보해 나갈 것인가에 대한 새로운 인식의 필요성을 제기하고 있기 때문이다. 따라서 대북 정보기술 개발지원에 관한 논의는 북한의 기존 제도와 문화, 북한체제의 특수성, 북한의 요구와 필요 등에 대한 심도 깊은 논의로부터 시작되어야 할 것이며, 국내 일각에서 재현될 수 있는 정보기술의 정치적 영향을 둘러싸고 벌어질 수 있는 남남갈등의 문제를 어떻게 조정·관리할 것인가도 반드시 검토되어야 할 문제라고 할 수 있다.

마지막으로, 서론에서도 지적했듯이, 이 글은 본격적인 대북 정보기술 개발지원에 관한 글이라고 할 수는 없다. 단지 향후 대북 정보기술 개발지원이 전개될 경우 어떤 관점과 시각에서 사업을 추진해야 할 것인지를 외국 사례의 경험을 통해 도출하고자 했기 때문이다. 따라서 그동안 추진되었던 수많은 남북한 IT협력 사업들에 대한 체계적인 검토를 바탕으로 이 글의 시사점을 실천적으로 적용하는

데까지 이르지 못하는 못하고 있다. 따라서 이 글에서 도출한 시사점들이 대북 정보기술 개발지원과 관련하여 그간의 남북 IT협력의 경험을 토대로 어느 정도나 실질적 유용성이 있는지를 검토하는 문제나 그러한 유용성을 갖기 위한 구체적인 방안 모색의 문제는 향후의 연구과제로 남기고자 한다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 23일

## 참고문헌

- 고경민. “2000년 이후 북한의 과학기술정책: 생산·경영·산업 부문의 중점사업에 대한 평가와 전망.” 『평화학연구』. 제7권 1호, 2006.
- \_\_\_\_\_. “발전지향적 권위주의 체제의 인터넷 발전모델? 중국과 베트남의 인터넷 확산과 정보 통제.” 『한국정치학회보』. 제43집 2호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “북한의 소프트웨어 관련법 제정 의의와 소프트웨어 산업의 발전 과제.” 『평화학연구』. 제19권 2호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “비교 사회주의적 시각에서의 인터넷 딜레마와 인터넷 전략 진화과정.” 『한국정치학회보』. 제40집 제3호, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 IT전략: IT산업, 전자정부, 인터넷』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2004.
- 고경민·송효진. “인터넷 확산과 민주주의의 관계: 사회경제적·지역적 요인별 비교연구.” 『국가전략』. 13권 3호, 2007.
- 고경민·이희진·장승권. “북한의 IT딜레마와 이중전략: 인터넷 정책과 소프트웨어 산업정책을 중심으로.” 『정보화 정책』. 제14권 제4호, 2007.
- 고경민·이지용·장성훈·김일기·박성진 역. 『권위주의적 지배와 인터넷, 그리고 민주주의』. 서울: 인간사랑, 2009.
- 김홍광. “인터넷 개발을 위한 북한의 로드맵과 추진현황.” 『북한과학기술연구』. 제5권, 2007.
- 남성욱. 『북한의 IT산업 발전전략과 강성대국 건설』. 서울: 한울아카데미, 2002.
- 양승원. “남북 IT 경험 현황과 전망 분석.” IT FOCUS, 소프트뱅크 리서치. SBR-01-3-001, 2001. 4. 1.
- 이종희 외. 『북한의 정보통신기술』. 서울: 생각의 나무, 2003.
- 이춘근. 『북한의 과학기술』. 서울: 한울아카데미, 2005.
- 이희진·장승권·고경민. “정보통신기술은 개발도상국 발전을 가져올까? 한국의 ICT4D 프로그램 수립을 위한 고찰.” 『국제·지역연구』. 16권 4호. 서울대 국제학연구소, 2007.
- 임을출·최창용. “북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계.” 『통일정책연구』. 제14권 2호, 2005.

- 한국정보문화진흥원. 『2006년도 개도국 정보접근센터 구축·지원사업 결과보고서』. 2007.
- Adelman, Irma. “Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy.” in G. M. Meier and J. E. Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2001.
- Arquilla, John. *A Decision Modeling Perspective on U.S.-Cuba Relations*. Santa Monica, CA: RAND, 1994.
- Baark, Eric and Richard Heeks. “Donor-Funded Information Technology Transfer Projects: Evaluating the Life-Cycle Approach in Four Chinese Science and Technology Projects.” *Information Technology for Development*. Vol. 4, No. 4, 1999.
- Bai, Mu. “Foreign Winds Invade China.” *Chinese Sociology and Anthropology*. Vol. 31, No. 4, 1999.
- Boas, Taylor C. “The Dictator’s Dilemma? The Internet and U.S. Policy toward Cuba.” *The Washington Quarterly*. Vol. 23, No. 3, Summer 2000.
- Bradshaw, York W. Kathleen M. Fallon and Jocelyn Viterna. “Wiring the World: Access to Information Technology and Development in Poor Countries.” *Research in Social Stratification and Mobility*. Vol. 23, 2005.
- Castells, Manuel. *The Rise of the Network Society*, 2nd ed. Oxford: Blackwell, 2000.
- González, Edward and David Ronfeldt, *Cuba Adrift in a Postcommunist World*. Santa Monica, CA: RAND, 1992.
- González, Edward. *Cuba: Clearing Perilous Waters?* Santa Monica, CA: RAND, 1996.
- G-8. “Okinawa Charter on Global Information Society.” 23 July 2000. <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/pdfs/charter.pdf>>.
- Goodman, Seymour E., Peter Wolcott, Grey Burkhardt. “Building on the Basics: An Examination of High-Performance Computing Export Control Policy in the 1990’s.” Working Paper, CISAC(Center for International Security and Arms Control) at Stanford University (November 1995). <<http://iis-db.stanford.edu/pubs/10215/buildingbasics.pdf>>.
- Gyandoot. “A Community-Owned, Self Sustainable and Low Cost Rural Intranet Project.” <<http://gyandoot.nic.in/gyandoot/intranet.html>>.
- Harris, Roger W. *Information and Communication Technologies for Poverty Alleviation*. Kuala Lumpur, Malaysia: UNDP-APDIP, 2004.
- Heeks, Richard. “ICTs and the MDGs: On the Wrong Track?” *i4d* (informatics for development), February 2005. <<http://www.i4donline.net/feb05/perspective.pdf>>.
- Hoffmann, Bert. *The Politics of the Internet in Third World Development:*

- Challenges in Contrasting Regimes with Case Studies of Costa Rica and Cuba*. New York & London: Routledge, 2004.
- Huges, Thomas P. "Technological Momentum," in Merritt and Smith and Leo Marx (eds.). *Does Technology Drive History? The Dilemma of Technological Determinism*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1994.
- James, Jeffrey. *Information Technology and Development: A New Paradigm for Delivering the Internet to Rural Areas in Developing Countries*. London and New York: Routledge, 2004.
- Kalathil, Shanthi and Taylor C. Boas. *Open Networks, Closed Regimes: The Impact of the Internet on Authoritarian Rule*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- Kedzie, Christopher R. *Communication and Democracy: Coincident Revolutions and the Emergent Dictator's Dilemma*. Santa Monica, Calif.: RAND, 1997.
- Kluser, Randolph. "US and Chinese Policy Expectations of the Internet." *China Information*. Vol. 14, No. 2, 2005.
- Lee, Heejin, Seungkwon Jang, Kyungmin Ko, and Richard Heeks. "Analysing South Korea's ICT for Development Aid Programme." *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*. Vol. 35, 2008.
- Liebenau, Jonathan and James Backhouse. *Understanding Information: An Introduction*. London: Macmillan, 1990.
- McLoughlin, Glenn J. and Ian F. Fergusson. "High Performance Computers and Export Control Policy: Issues for Congress." *CRS Report for Congress*. Order Code RL31175, January 25, 2006.
- Norris, Pippa. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2001.
- Norton, Seth W. "Transaction Costs, Telecommunications and the Microeconomics of Macroeconomic Growth." *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 41, No. 1, 1992.
- Nour, Samia Satti O. M. "The Impact of ICT on Economic Development in the Arab World: A Comparative Study of Egypt and the Gulf Countries." Paper Prepared for the Ninth Annual Conference of the Economic Research Forum(ERF), 26-28 October 2002, Sharjah. UAE.
- Ronfeldt, David. "Cyberocracy is Coming." *The Information Society*. Vol. 8, No. 4, 1992.
- Shultz, George P. "New Realities and New Ways of Thinking." *Foreign Affairs*. Vol. 63, No. 4, 1985.
- Singh, J. P. *Leapfrogging Development: The Political Economy of Telecommunications Restructuring*. New York, Albany: State University of New York Press, 1999.

- Stiglitz, Joseph E. "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes." 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, October 19, 1998.
- Stonier, Tom. "The Microelectronic Revolution: Soviet Political Structure and the Future of East/West Relations." *The Political Quarterly*. Vol. 54, No. 2, April-June 1983.
- UNDP. "Driving Information and Communications Technology for Development." *A UNDP Agenda for Action 2000-2001*, 2000. <[http://www.ictdevlibrary.org/downloads/undp\\_driving\\_ict\\_development\\_agenda.pdf](http://www.ictdevlibrary.org/downloads/undp_driving_ict_development_agenda.pdf)>.
- UNDP. "Information Communications Technology for Development." *Essentials*. Evaluation Office, UNDP. No. 5, 2001.
- Wade, Robert Hunter. "Bridging the Digital Divide: New Route to Development or New Form of Dependency?" *Global Governance*. Vol. 8, 2002.
- Walton, Greg. *China's Golden Shield: Corporations and the Development of Surveillance Technology in the People's Republic of China*. International Centre for Human Rights and Democratic Development, 2001.

## Abstract

# Information Technology, Development, and IT Development Assistance to North Korea

*Kyung-Min Ko*

This paper critically reviews the relationship between information technology(IT) and development of developing countries, and then draws out implications for the South Korean development assistance to North Korea. In order to achieve this aim, this paper examined regarding the relationships between IT and economic and political development and based on this examination, critically reviewed two cases. One is IT ODA (official development assistance) which being carried out by developed countries in the context of IT impact on the economic development of the developing countries. And the other is U. S. policy of License Exceptions for computer exports which adjusted in the context of IT impact on the political development of the authoritarian developing countries. Based on this analysis, this paper suggests some following implications for IT development assistance to North Korea. First, it needs to assistance considered economic and cultural basis of IT utilization, and the will of the government and its strategy. Second, it should be reflect what is North Korea's needs and demands in recipient country perspective. Third, it need to careful and gradual approach to the distinctiveness of North Korean regime. Fourth, it should be beware overoptimism, that is IT impact on democratization of North Korea. Finally, it should be beware the South-South conflict between conservative and progressive views around the democratic potential of IT.

**Key Words:** information technology, developing country, development, North Korea, development assistance, official development assistance (ODA), export control policy

# 고난의 행군기 이후 북한당국의 여성담론 분석

김 석 향\* · 권 혜 진\*\*

- I. 문제의 제기
- II. 이론적 자원 논의
- III. 분석대상 자료의 개관
- IV. 노동신문에 등장하는 여성관련 구호 분석
- V. 노동신문 사설에 등장하는 여성 담론 분석
- VI. 요약 및 결론

## 국문요약

고난의 행군기에 이어 최근까지 북한당국이 우 리식 사회주의를 고수함에도 불구하고 북한사회 전반은 식량난과 경제난, 자생적 시장의 분화와 발전 현상으로 다양한 변화가 일어났다고 증언하는 자료들이 많다. 특히 공식적 경제운영체제의 근간을 이루던 배급제도가 사실상 붕괴된 상황에서 사회적 약자계층인 여성이 남성을 대신하여 장사를 통해 생계를 유지해야 하는 여건이 10년 이상 이어져 온 만큼 북한여성의 생활여건은 변화를 겪었을 가능성이 크다. 본 연구는 이처럼 북한여성의 생활 여건이 변화의 가능성에 노출되어 있는 상황에서 북한당국의 여성담론은 어떤 내용으로 구성되어 있는가 하는 의문에서 출발하였다.

이를 위하여 본 연구는 노동신문에서 10년간 117개의 여성관련 구호와 247개의 사설을 수집한 뒤 표준이야기(standard stories) 유형을 추출하고 그 유형을 적용하여 내용을 분석해 보았다. 구호 및 사설내용을 표준이야기(standard stories) 형태로 정리해 보았더니, 김정숙에 대해서는 '투사-아내-어머니'의 유형을 찾을 수 있었으며 일반여성에게 대하

여서는 '투사-장군님 모시는 여성-어머니'의 유형으로 범주화할 수 있었다. 또한 북한당국은 여성의 역할을 여성문제와 후대교육교양의 문제로 이원화시켜 다루고 있는데 두 가지 범주에서 고르게 우수한 역할을 수행한 여성에게 영웅칭호를 수여하는 것이 아니라 두 분야 중 하나를 특출나게 모범이 되도록 수행한 여성에게 영웅칭호를 수여하고 있다고 보여진다. 한편 북한당국의 여성담론은 수령을 결사옹위하는 선군사상의 기본 핵에 기반한 사상교양의 한 방법이고 여성에게 강성대국건설의 한 축의 책임을 담당시키는 노력동원운동의 모습을 보여준다. 따라서 고난의 행군기 이후 10년동안 북한여성의 가치관이 어떻게 변화했는지 반영하지 못하고 있으며, 반영할 수도 없음을 확인하였다. 왜냐하면 북한당국의 여성담론은 여성을 주체가 아닌 객체로 보고 수령을 위해서 모든 것을 수행해야 하는 존재로 설정하고 있기 때문이다.

**주제어:** 북한당국의 공식담론, 여성담론, 표준이야기, 구호, 사설

\* 이화여자대학교 북한학협동과정 교수  
\*\* 이화여자대학교 북한학협동과정 박사수료

## I. 문제의 제기

최근 김정일의 건강악화설에 따라 김정은<sup>1</sup>으로 3세대 세습의 가능성에 대해 논란이 이어지는 가운데 김일성 사후 김정일이 북한체제를 운영해 온 과정에 대한 결과론적 분석의 필요성이 다시 대두하고 있다. 본 연구는 고난의 행군기 이후 김정일체제의 공식 출범을 알린 1998년부터 2007년까지 10년간 이어져 온 북한당국의 여성담론을 분석해 보고자 한다.

고난의 행군기에 이어 최근까지 북한당국이 우리식 사회주의를 고수함에도 불구하고 북한사회 전반은 식량난과 경제난, 자생적 시장의 분화와 발전 현상으로 다양한 변화가 일어났다고 증언하는 자료들이 많다. 특히 공식적 경제운영체제의 근간을 이루던 배급제도가 사실상 붕괴된 상황에서 사회적 약자계층인 여성이 남성을 대신하여 장사를 통해 생계를 유지해야 하는 여건이 10년 이상 이어져 온 만큼 북한여성의 생활여건은 큰 변화를 겪었을 가능성이 크다. 본 연구는 이처럼 북한 여성의 생활여건이 변화의 가능성에 노출되어 있는 상황에서 북한당국의 여성담론은 어떤 내용으로 구성되어 있는지 분석하고자 한다.

본 연구에서 북한당국의 여성담론을 연구하고자 하는 이유는 담론이 정책을 주민에게 전달하는 효과적 수단이기 때문이다. 이와 같이 담론을 연구한다는 측면에서 본 연구는 북한의 여성문제를 다루는 선행연구와 차별성을 지닌다.

근래에 들어 북한의 여성문제를 논의한 선행연구는 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 그 하나는 북한당국의 여성정책이나 남녀평등 정책의 변화 과정을 분석하는 것이다.<sup>2</sup> 이런 유형의 연구는 북한당국이 해방 후 정권의 초창기에는 남녀평등 정책을 추진하지만 점차 정권이 안정기에 들어가면서 여성정책은 변화와 굴절을 거쳐 결국 여성의 지위와 권리는 향상되지 않았다는 결론을 내린다. 다음으로 북한의 여성정책을 관찰하되 정책의 내용변화보다는 정책을 시행한 결과, 여성의

<sup>1</sup> 『중앙일보』, 2009년 10월 6일; 통일부가 윤상현의원에 제출한 국정감사 비공개 자료에서 김정일 국방위원장의 후계자에 내정된 셋째 아들 김정은(25)이 현재 노동당 조직 관련 부서에 '부국장급'으로 근무하는 것으로 확인됐다고 보고.

<sup>2</sup> 김석향, "남녀평등과 여성의 권리에 대한 북한당국의 공식담론 변화: 1950년 이전과 1979년 이후 조선녀성 기사를 중심으로," 『북한연구학회보』, 제10권 1호 (2005); 박영자, "북한의 여성 정치 '혁신적 노동자-혁명적 어머니'로의 재구성," 『사회과학연구』, 제13권 1호 (2005); 이미경, "북한의 모성이데올로기: 조선녀성의 내용분석을 중심으로," 『한국정치외교사논총』, 제26집 1호 (2005); 박현선, 『현대북한사회와 가족』 (서울: 한울아카데미, 2003); 장하용 외, "로동신문을 통해 본 북한의 여성: 국가 건설기부터 수령제 성립기까지를 중심으로," 『언론과학연구』, 제5권 2호 (2005).

사회적 지위나, 여성의 인식, 여성관, 여성의 현실에 어떤 현상이 나타나는지 분석하는 유형의 연구가 있다.<sup>3</sup>

두 가지 유형의 선행연구를 비교해 보면 결국 북한여성의 현실을 놓고 그 원인의 측면으로 북한 여성정책 내용을 분석하거나 결과적으로 나타나는 여성현실을 분석하는 양상을 보인다. 반면 이번 연구는 북한당국에서 여성을 대상으로 제시하는 여성담론의 내용이 무엇이며, 여성담론 내의 논리적 위계체계는 어떻게 구성되어있는 지 분석하고자 한다.

노동신문은 2005년 개최된 3차 어머니대회 개최 의의를 “고난의 행군기의 엄혹한 현실 속에서도 녀성들과 어머니들의 사회적 존엄을 최상의 높이에 올려세우고 그들의 운명과 미래를 전적으로 책임지고 보살펴주는 우리당의 위대성의 뚜렷한 증시”라고 주장하였다.<sup>4</sup> 따라서 본 연구에서는 북한당국이 공식담론에서 주장하는 “녀성들과 어머니들의 사회적 존엄”은 무엇이며 여성들의 운명과 미래를 책임지고 보살펴주는 정책적 배려는 어떤 내용을 의미하는지 살펴보고자 한다.

본 연구에서는 분석을 위한 주요수단으로 북한 노동당 중앙위원회 기관지로서 북한당국의 공식적 담론을 유통하는 매체인 노동신문을 채택하였다. 북한당국이 발행하는 공간문헌은 내용의 객관성 및 역사적 사실성 측면에서 의문의 여지가 많지만 그 반면에 북한 지도부의 목소리를 일관성있게 전달하기 때문에 통치의도를 파악하는 데는 유용한 연구수단이라는 장점을 지니고 있다. 특히 노동신문과 같은 자료는 공식적으로 특정 주제에 대한 시기별 분석이 가능하며 중앙에서 일방적으로 의도되고 통제된 담론을 전달하는 매체로 다른 분야와 마찬가지로 김정일 시대를 대표하는 북한당국의 여성담론을 분석하는 자료의 원천으로 가치를 지닌다. 북한에서 신문은 단순히 새로운 소식을 기동적으로 전달하는 수단이 아니라 본질적으로 정치적인 도구로 당국의 공식적 담론을 전달하는 중요한 수단으로 기능한다. 따라서 노동신문에 지난 10년간 등장했던 여성관련 구호와 사설의 내용을 분석한다면 북한당국의 여성담론을 분석하는 것과 같은 효과를 추출할 수 있을 것으로 기대한다.

<sup>3</sup> 안인해, “김정일 체제의 경제와 여성,” 『한국정치학회보』, 제35권 2호 (2001); 이상경, “북한 여성 작가의 작품에 나타난 여성 정체성에 대한 연구,” 『여성문학연구』, 제17권 (2004); 조정아 외, 『북한주민의 일상생활 연구』 (서울: 통일연구원, 2008).

<sup>4</sup> 『노동신문』, 2005년 11월 22일; “제3차 전국어머니대회를 열렬히 축하한다.”

## II. 이론적 자원 논의

담론의 사전적 의미는 담화(談話)하고 논의하는 것을 뜻한다. 본래 담론이란 용어는 논리적 체계를 갖춘 이론이나 주장에 널리 사용되어 왔지만 최근에는 이미지나 기호 등 의사를 표현하는 방식으로 확대되는 경향을 보인다. 다시 말해 담론은 특정한 법칙, 단어, 개념을 가진 언어로 이해되지만 푸코는 특정한 지위를 접하고 있는 지배적 관계에서 역사적 실천의 결과물로서 만들어진 지식체계라고 정의내렸다.<sup>5</sup> 말하자면 푸코는 담론을 (내용이나 표상을 지시하는 요소들을 의미화하는) 구호군에서 머무르는 것이 아니라 이야기의 대상이 되는 내용을 체계적으로 연결해 주는 행위의 실천으로 간주<sup>6</sup>하고 있다. 그런 의미에서 담론적 실천(discursive practice)은 특정 담론들의 접합과 그러한 담론들이 자신의 정체성을 획득하는 제도적 맥락으로 구성된다.

한 걸음 더 나아가 탈리(Charles Tilly)는 사람들이 사회적 경험을 판단하고 기억하게 만들기 위해서 담론의 생산자는 표준이야기(standard stories)의 형태로 내용을 제시한다고 보았다. 이는 곧 아동기의 학습이나 문화적 주입, 또는 인간 내면에 자리 잡은 사회적 경험은 표준이야기(standard stories)의 형태로 열거하고, 분석하며, 판단하고, 기억하며, 그리고 재편성할 때 효율적인 사회화의 도구로 자리잡을 수 있다는 뜻이다.

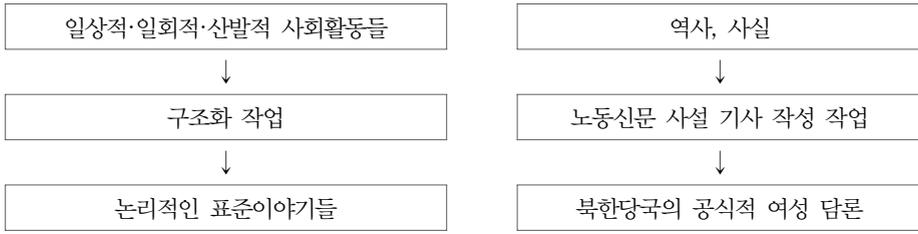
일반적으로 표준이야기는 <그림 1>에 제시한 바와 같이 일상적이고 산발적으로 벌어지는 일회성 이야기를 구조화 작업을 거쳐 논리성을 부여하는 과정을 거쳐 만들어지게 된다. 그런 의미에서 한 사회에서 표준이야기를 만들어내고 전파하는 행위는 중요한 사회적 작업이며 일상적인 삶의 과정을 포괄하는 행위로 볼 수 있다.

북한당국이 여성에게 요구하는 역할과 이상적인 여성상을 제시하는 과정도 표준이야기(standard stories)의 형태로 유통되고 있다. 노동신문의 여성 관련 구호와 사설을 분석해 보면 일차적으로는 북한당국의 여성담론을 이끌어 가는 인물인 김일성과 김정일, 김정숙, 강반석을 비롯하여 여성영웅으로 등장하는 정성옥, 현영라, 박옥희 등과 여성혁명가인 엄복순의 이야기가 일회적이고 산발적인 형태로 등장하지만 시간이 지나면서 점차 구조화 단계를 거쳐 북한당국의 논리를 포함하는 표준이야기의 형태로 표현되어 나타난다.

<sup>5</sup> Michel de Certeau, "Writings and Hisories," Tamsin Spargo (ed), 2000.

<sup>6</sup> M. Foucault, *The Archaeology of Knowledge* (London, 1972), p. 49.

<그림 1> 표준이야기 틀-노동신문 기사 집필 요강<sup>7</sup>



### Ⅲ. 분석대상 자료의 개관

본 연구는 김정일 시대가 공식적으로 개막된 1998년도부터 2007년까지 10년의 기간 동안 노동신문에 등장하는 여성관련 구호를 117개와 3.8 부녀절 기념사설을 비롯하여 7.30남녀평등권법 제정기념일 사설, 그리고 2건의 어머니대회 개최기념 사설과 정성옥선수 세계육상선수권 마라톤 제패기념사설, 김정숙 탄생 90주년 기념사설을 포함하여 총 24건의 여성관련 사설을 분석 자료로 활용하였다.

노동신문은 일간지로 1년 365일 발행을 하고 있으며 노동신문에서 내세운 정책은 각 하급기관에서 실천될 수 있도록 정책해설과 학습이 강요되는 정치지도서의 역할을 수행하고 있다. 이른바 “당보”로 알려진 노동신문은 조선노동당의 기관지로서 당의 입장과 견해를 표명하는 당의 목소리, 당의 대변자로 설명된다.

본 연구에서 노동신문의 구호에 주목한 이유는 사상교양에서 선전·선동을 강조하는 북한에서 구호가 차지하고 있는 위치 때문이다. 북한은 선전의 국가, 구호의 나라라고 해도 무방할 정도로 주민들의 일상적인 생활현장에 각종 구호가 넘쳐나는 곳이다. 이처럼 곳곳에 등장하는 구호에 대해 북한은 “국가, 정당, 사회단체 등이 자기의 정치적 목적의 실천으로 대중을 조직 동원하기 위하여 그의 지도적 사상, 과업, 요구 등을 간결한 형식으로 나타낸 짙막한 호소, 또는 이것을 표현한 글”<sup>8</sup>이라고 그 역할을 강조하고 있다.

특히 노동신문에 등장하는 구호의 경우, 당이 전체주민을 대상으로 강조하고 있는 중심적 위치를 점유하는 절대우위의 담론이기 때문에 그 의의가 크다고 하겠다. 신문에 있어서 표제(기사의 제목)나 직관물(구호)들의 배열은 기사나 면의 열

<sup>7</sup> 이 그림은 표준이야기 틀을 북한의 실무언론서인 『기사집필수업』의 기사작성 과정과 대비해 연구자가 작성하였다.

<sup>8</sup> 『조선말사전』 (평양: 사회과학원출판사, 1990), p. 397.

굴이며 안내자 일뿐 아니라 편성형식의 필수적 구성부분의 하나이다. 표제들은 큰 활자로 편집되어 독자들의 시선을 제일 먼저 끌어당긴다. 따라서 독자들은 제목들을 훑어보며 그것을 통하여 당일호의 중심사상과 전반적 내용뿐 아니라 신문기사의 내용과 중요성을 대체적으로 파악할 수 있도록 돕는 역할을 하고 있다. 그런데 신문에서 표제는 그 날 당이 강조하는 정책적 요구와 구호, 그에 기초한 당일호의 편집 중심과 방향에 따라 달며 편집자료의 내용이 한눈에 안겨오게 명료하고 선동성 있게 달고 배열해야 한다<sup>9</sup>는 것이 북한당국의 설명이다.

그러므로 노동신문에 등장하고 있는 구호들은 당이 강조하고 있는 공식담론을 가장 정제된 형태로 볼 수 있다. 본 연구에서는 김정일 시대 여성관련 구호를 시계열적으로 살펴봄으로써 시기별 북한의 여성담론을 추론해 보고자 한다. 여성관련 구호를 수집할 때 ‘녀성’, ‘세계유술녀왕’ 등 여성이나 여왕과 같이 여성을 표현하는 구체적인 단어나 ‘김정숙’, ‘강반석’, ‘정성옥’ 등 특정여성의 이름이 등장한 구호에 한정하였다.

그러나 구호는 그 형태가 본질적으로 짧고 간략하기 때문에 북한당국이 제시하고자 하는 공식담론의 세부적이고 심층적인 내용을 전달하기 어렵다는 한계를 지닌다. 따라서 본 연구는 동일한 기간 동안 3월 8일 국제부녀절이나 7월 30일 남녀평등권에 관한 법령 제정 기념일 사설을 비롯하여 노동신문에 게재된 여성관련 사설을 수집하여 분석하였다.

노동신문의 기사 중에서 특히 강조되는 기사형식이 바로 사설이다. 『신문학개론』이라는 북한 언론인 실무서는 사설에 대해 “당보의 사설은 당의 지시서와 같다. 당원들과 근로자들에게 행동방향과 과업을 제시해주는 사설은 당보에서 특히 중요한 의의를 지닌다. 당보사설의 내용은 당과 수령의 사상과 의도로 일관시키며 매 시기 제시되는 당의 방침과 전투적 구호를 실현하기 위한 중요한 담보가 된다”라고 설명한다.<sup>10</sup> 사설은 주제영역과 사실에 대한 일반화의 폭이 매우 넓다는 특성이 있다. 다른 기사가 특정 사건을 반영하는 반면 사설은 모든 분야의 당정책과 현실을 포괄적으로 반영하며 혁명과 건설 전반의 견지에서 사실과 사건을 폭넓게 일반화하는 특성을 가지며 비록 개별적인 사실이나 사건을 반영하거나 일정한 단위를 취급하는 경우에도 전국적, 전사회적인 견지에서 폭넓게 일반화하는 특성을 지닌 기사형식이다.

<sup>9</sup> 조형창 외, 『기사집필수업』 (평양: 김일성종합대학출판사, 1984), p. 211.

<sup>10</sup> 엄기영, 『신문학개론』 (평양: 김일성종합대학출판사, 1989), p. 99.

본 연구에서 분석한 여성관련 사설들은 대부분 정례적인 기념일과 세계대회 제패나 김정숙 탄생 90주년이란 특별기념일, 행사개최를 축하하는 기념사설의 범주에 들어가며, 기능과 서술형식의 측면에서 보면 선전교양사설과 조직동원사설의 성격을 지닌다.

<표 1> 1998년~2007년 노동신문에 등장하는 여성관련 구호

연번	연도	일자	구호
1	1998	3/8	사회주의건설에서 녀성들의 역할을 높이자
2			《녀성들은 혁명과 건설을 떠밀어나가는 힘있는 부대입니다.》 김정일
3		7/30	당의 령도따라 조선녀성운동을 더욱 강화발전시키자
4		9/29	모든 어머니들은 자녀들을 주체혁명위업의 역센 기둥으로 키우며 사회주의 강성대국건설에 적극 이바지하자
5		12/23	위대한 공산주의혁명투사 김정숙동지를 따라배우자!
6			《비범한 군사전략가》, 《인민의 마음속에 영생하시는 녀사》
7			위대한 김정숙동지께 인민은 뜨거운 경의를 드린다
8			력사에 영원히 아로새겨질 백두산 녀장군의 한생
9	1999	3/8	녀성들은 내 조국의 강성부흥에 적극 이바지하자
10			강성대국 건설에서 조선녀성의 기개를 남김없이 떨치자
11		7/30	제2의 천리마대진군에서 조선녀성의 기개를 떨치자
12			혁명의 한쪽 수레바퀴를 떠밀어 나가는 조선녀성들의 궁지로운 생활
13		9/1	백두의녀장군 김정숙동지의 숭고한 뜻 더욱 활짝 꽃피워나가자
14		9/14	백두의녀장군 김정숙동지의 높은 뜻을 더욱 활짝 꽃피워나가자
15			조국의 영예를 온 세상에 떨친 김정숙동지의 혁명업적은 길이 빛날것이다.
16		9/21	항일의 녀성영웅 김정숙동지는 인민의 심장속에 영생하신다
17			위대한 공산주의 혁명투사 김정숙동지의 혁명업적은 길이 빛날것이다
18			민족의 심장속에 영생하시는 백두의 녀장군 김정숙 녀사
19			김정숙동지는 남녘민중의 가슴속에 빛나는 태양의 전사로 영생하신다
20		9/22	항일의 녀성영웅 김정숙동지를 따라배우자
21			백두의 녀장군 김정숙동지의 거룩한 영상과 불멸의 업적 만대에 빛나리
22			붉은기와 더불어 영생하시는 전설적 녀성영웅
23			김정숙 녀사는 혁명가의 위대한 귀감
24			《항일의 녀성영웅 김정숙 어머니님은 영원히 붉은기와 함께 계신다》
25			위대한 공산주의 혁명투사 김정숙 동지를 따라배우자
26		9/23	백두산녀장군의 숭고한 모범을 본받아 수령의 위업에 끝까지 충성다하자

연번	연도	일자	구호
27			위대한 공산주의 혁명투사 김정숙 동지는 혁명가의 위대한 귀감이시다
28			온 나라 인민이 정성옥 선수처럼 달리자!
29			장군님만을 생각한 정성옥 선수처럼 사상의 강자, 신념의 강자가 되자!
30			위대한 공산주의 혁명투사 김정숙 동지의 불멸의 업적 길이 빛나리
31			영원한 태양의 해발
32		12/15	《백두산 녀장군》
33	12/20	《조선의 어머니》	
34	12/22	위대한 김정숙동지의 혁명생애와 투쟁업적은 영원불멸하리라!	
35		《백두산에 출현한 녀장군》	
36	12/23	《김정숙 어머니님은 우리모두의 어머니》	
37	2000	3/8	당의 위업에 충실한 조선여성들의 혁명적기개를 떨치자
38			당의 령도따라 주체의 조선여성운동을 더욱 강화발전시켜 나가자
39		7/30	강성대국건설에서 여성들의 역할을 더욱 높이자
40		12/10	《조선의 전설적 여성 영웅》
41		12/16	백두밀림에서 창조된 수령옹위전통을 더욱 빛내이자
42		12/17	《조선의 전설적 영웅 김정숙 녀사》
43		12/23	만대에 빛나라 조선의 영광 떨친 백두의 녀장군
44		2001	3/8
45	봄빛처럼 따사로운 해빛아래 사는 조선여성들, 우리는 조선여성이다!		
46	7/30		부흥강국건설에서 여성들의 역할을 높이자
47	12/23	항일의 여성영웅 김정숙동지의 혁명업적은 만대에 빛날것이다	
48		충성으로 한생을 빛내이신 친위전사	
49	2002	3/8	여성들은 강성대국건설의 힘있는 역량이다
50			선군시대를 꽃피워 가는 여성들의 자랑 끝없다
51			위대한 장군님의 령도따라 붉은기를 지켜 가는 조선여성들
52		4/21	조국광복과 여성해방을 위해 쌓으신 불멸의 업적 길이 빛나리!
53		6/11	조국광복위업에 쌓으신 백두산녀장군의 불멸의 업적 길이 빛날것이다
54		6/26	백두산녀장군의 수령결사옹위정신 선군시대 더욱 나래친다
55		7/30	선군시대의 요구에 맞게 여성들의 역할을 더욱 높이자
56		11/28	백두산녀장군의 불멸의 업적 길이 빛내여 나가자
57		12/22	백두산녀장군의 혁명생애 길이 전하리
58		12/23	백두산녀장군의 수령결사옹위정신 천만군민의 심장에 불 탄다
59			전설적 여성영웅의 위대한 혁명생애와 업적은 조국처럼 영원히 빛날것이다

연번	연도	일자	구호	
60			위대한 김정숙동지의 불멸의 혁명업적 선군시대에 더욱 빛난다	
61			전설적 여성영웅의 위대한 혁명생애와 업적은 조국처럼 영원히 빛날것이다	
62			12/25 조선의 미래를 키우신 민족의 위대한 어머니	
63	2003	3/8	선군시대 조선녀성의 혁명적기개를 힘있게 떨치자	
64			선군시대 여성혁명가로 살며 투쟁하는 긍지와 행복 끝없다	
65		7/30	선군시대를 빛내이는 여성혁명이 되자	
66			여성들도 자주통일시대의 주인이 되자	
67			위대한 장군님을 높이 모시여 존엄한 조선여성들의 긍지와 행복	
68		12/23	항일의 여성영웅의 존엄과 업적은 길이 빛날것이다	
69			역사에 길이 빛날 항일의 여성영웅의 영광스러운 혁명성과	
70		2004	2/7	백두산녀장군의 해빛같은 미소 2월의 강산에 빛난다
71			3/8	우리 여성들은 강성대국건설의 힘있는 역량
72	절세의 위인을 모시여 존엄과 행복 끝없는 선군조선의 여성들			
73	선군령장 모신 조선녀성의 영광 끝없다			
74	7/30		여성들은 선군위업을 충직하게 받드는 참된 혁명가가 되자	
75	9/22		백두산녀장군의 불멸의 업적 선군시대와 더불어 영원하리	
76	12/23		선군혁명의 거세찬 전진과 함께 영원할 백두산 녀장군의 빛나는 업적	
77	2005		3/8	위대한 장군님 모시여 여성들의 존엄과 영예 끝없이 빛난다
78		오늘의 총진군에서 여성들의 역할을 높이자		
79		7/30	조국의 번영을 위한 투쟁에서 여성들의 역할을 높이자	
80			선군혁명의 한길우에 빛나는 조선녀성의 존엄과 긍지	
81		9/22	《세계유술녀왕》처럼 조국과 민족의 존엄을 떨치는 애국자가 되자	
82			총대와 더불어 별처럼 비치는 백두산녀장군의 불멸의 업적	
83			수령결사옹위로 한생을 빛내이신 친위전사	
84		12/23	우리 조국의 어머니	
85	2006	3/8	여성들은 조국의 강성번영에 적극 이바지하자	
86			위대한 선군령장의 품속에서 존엄과 긍지를 떨쳐나가는 조선여성들	
87			《여성존중의 새 사회에서 살기 위해 자주통일운동에 과감히 떨쳐 나서자!》	
88	3/9	사회주의강성대국건설에서 선군시대 조선녀성의 영웅적 기개를 떨치자		
89		강성대국건설에서 조선녀성의 영웅적 기개를 떨치자!		
90	7/30	여성들은 선군혁명총진군을 떠미는 힘있는 역량이다		
91		위대한 김정일동지의 선군령도따라 혁명의 한쪽수레바퀴를 힘있게 떠밀어나가자		

연번	연도	일자	구호	
92			여성들을 투쟁과 위훈의 길로 이끌어주신 위대한 은인, 수령님, 고맙습니다!	
93			절세의 위인들의 품속에서 존엄과 행복을 꽃 피워온 조선여성들	
94		9/22	백두산녀장군의 수령결사옹위정신 선군시대에 끝없이 빛난다	
95			겨레의 심장속에 영생하시는 백두의 녀장군	
96		12/23	조선혁명의 명맥을 만대에 이어놓으신 불멸의 업적 영원하리	
97		3/8	선군시대 조선여성의 혁명적기개를 힘있게 떨치자	
98			선군조선여성의 혁명적기개를 높이 떨쳐 조국변영의 일대 전성기를 열어나가자	
99		3/9	선군조선여성의 혁명적기개를 높이 떨쳐 조국변영의 일대 전성기를 열어나가자	
100			강성대국건설에서 조선여성의 영웅적 기개를 떨치자!	
101		7/18	항일의 여성영웅 김정숙동지를 따라 배우자!	
102			백두산 녀장군의 불멸의 업적을 영원히 빛내리	
103		7/30	강성대국건설에서 조선여성의 혁명적기개를 높이떨치자	
104			사회주의강성대국건설을 힘있게 떠밀어가는 선군조선의 여성들	
105		12/12	항일의 여성영웅 김정숙동지의 불멸의 업적 만대에 빛내여가리	
106		12/14	항일의 여성영웅 김정숙 장군	
107	2007	12/21	항일의 여성영웅 김정숙 어머님께 최대의 경의를 드립니다	
108				위대한 김정숙동지의 혁명생애와 투쟁업적은 영원불멸하리라!
109			항일의 여성영웅 김정숙동지의 혁명업적 만대에 길이 빛나리!	
110		12/23	그 이름 빛나라, 김정숙 장군!	
111				불멸의 여성영웅 김정숙동지를 따라 배우자!
112			12/25	항일의 여성영웅 김정숙동지의 혁명업적은 우리 군대와 인민의 마음속에 영원히 빛날것이다
113				항일의 여성영웅 김정숙동지의 위대한 혁명생애와 투쟁업적은 만대에 길이 빛날것이다
114				항일의 여성영웅 김정숙어머님께 최대의 경의를 드립니다
115				백두산 녀장군 김정숙동지는 진보적 인류의 추억속에 영생하신다
116				민족사에 쌓으신 불멸의 공적과 더불어 영생하시는 백두의 녀장군
117				조국의 부강변영에 쌓아올리신 불멸의 혁명업적 영원하리

<표 2> 1998년~2007년 노동신문에 등장하는 여성관련 사설 리스트

번호	구분	연도	사설명
1	3.8 부녀절 기념사설	1998	사회주의 건설에서 여성들의 역할을 높이자
2		1999	여성들은 내 조국 강성부흥에 적극 이바지하자
3		2000	당의 위업에 충실한 조선여성들의 혁명적 기개를 떨치자
4		2001	새 세기 진군에서 여성들의 역할을 높이자
5		2002	여성들은 강성대국건설의 힘있는 역량이다
6		2003	선군시대 조선녀성의 혁명적기개를 힘있게 떨치자
7		2004	우리 여성들은 강성대국건설의 힘있는 역량
8		2005	위대한 장군님 모시여 여성들의 존엄과 영예 끝없이 빛난다
9		2006	여성들은 조국의 강성변영에 적극 이바지하자
10		2007	선군시대 조선녀성의 혁명적기개를 힘있게 떨치자
11	7.30남녀평등권법 제정일 기념사설	1998	당의 령도따라 조선녀성운동을 더욱 강화발전시키자
12		1999	제2의 천리마대진군에서 조선녀성의 기개를 떨치자
13		2000	강성대국건설에서 여성들의 역할을 더욱 높이자
14		2001	부흥강국건설에서 여성들의 역할을 높이자
15		2002	선군시대의 요구에 맞게 여성들의 역할을 더욱 높이자
16		2003	선군시대를 빛내이는 여성혁명가가 되자
17		2004	여성들은 선군위업을 충직하게 받드는 참된 혁명가가 되자
18		2005	조국의 번영을 위한 투쟁에서 여성들의 역할을 높이자
19		2006	여성들은 선군혁명총진군을 떠미는 힘있는 역량이다
20		2007	강성대국건설에서 조선녀성의 영웅적기개를 떨치자!
21	어머니대회개최 기념사설	1998	제2차 전국어머니대회를 열렬히 축하한다
22		2005	제3차 전국어머니대회를 열렬히 축하한다
23	정성옥 형상화 사설	1999	조국의 영예를 온 세상에 떨친 정성옥선수의 투쟁정신을 따라배우자
24	김정숙 형상화 사설	2007	항일의 여성영웅 김정숙동지의 혁명업적은 우리 군대와 인민의 마음속에 영원히 빛날것이다

## IV. 노동신문에 등장하는 여성관련 구호 분석

### 1. 연도별·월별 구호의 분포 현황 분석

본 연구의 분석대상인 117건의 여성관련 구호는 연도별로 등장 빈도수에서 편차를 나타낸다. 1999년은 28건으로 전체 117건 중에서 23.93%를 차지하여 가장 많았고 2007년은 21건으로 17.95%로 구호의 등장 빈도에서 2위를 기록하였다. 반면 2001년에는 5건으로 전체 117건 중에서 4.27%로 등장 빈도가 가장 낮았다.

<표 3> 연도별 구호의 분포 현황

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	총계
빈도수	8	28	7	5	14	7	7	8	12	21	117
비중	6.84%	23.93%	5.98%	4.27%	11.97%	5.98%	5.98%	6.84%	10.26%	17.95%	100.0%

연도별 편차를 만들어 내는 원인은 구호의 내용에 따라 확연하게 다르다. 여성관련 구호의 내용은 크게 북한당국의 여성담론을 알리는 내용과 김정숙과 관련된 내용의 두 범주로 구분된다. 그런데 여성관련 구호의 경우 10년의 기간 동안 꽤 큰 편차가 없이 일정한 등장빈도를 유지한다. 반면 김정숙 구호는 해마다 등장빈도의 진폭이 큰 것으로 나타난다. 여성관련 구호가 최고치를 기록한 1999년은 김정숙 서거 50돌이었고, 2007년에 21건이 된 것도 김정숙 탄생 90돌 기념이 반영된 결과이다. 2002년은 김정숙 탄생 85주기로 여성관련 구호의 빈도가 3위를 기록했다. 이처럼 10년간 여성관련 구호 빈도가 높았던 상위 1~3위 연도가 김정숙의 탄생 및 서거 행사를 반영한다는 점은 북한당국의 공식적인 여성담론에서 김정숙이 차지하는 위치를 시사해 준다.

북한당국의 여성담론에서 김정숙이 차지하는 위치는 <표 4>에 제시한 월별 구호 빈도 분석을 보면 더욱 뚜렷해진다. 1998년 이후 2007년까지 10년 동안 여성관련 구호가 등장하는 빈도를 월별로 분석해 보면 김정숙의 출생(12월)과 서거(9월), 3.8 부녀절이 있는 3월, 남녀평등권법이 제정된 7월에 집중되는 양상을 보인다. 전체 117건의 구호 중 김정숙 관련 구호는 총 68건으로 58.1%의 비중을 차지하고 있다. 그 이외에 북한의 일반여성과 관련된 구호는 총 49건으로 41.9%를 기록한다.

<표 4> 월별 구호의 분포 현황

연도	범주	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	총계
12월	김정숙 관련	4	5	4	2	6	2	1	1	1	13	39 33.3%
		1	16	0	0	0	0	1	2	2	2	24 20.5%
		0	0	0	0	4 (4, 6, 11월)	0	1 (2월)	0	0	0	0
7월	일반 여성 관련	1	2	1	1	1	3	1	2	4	2	18 15.4%
3월		2	2	2	2	3	2	3	2	5	4	27 23.1%
기타		0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	4 3.4%
합계		8	28	7	5	14	7	7	8	12	21	117 100.0%
비고			9월: 정성옥 구호			4월: 강반석구호/ 6월, 11월 김정숙구호		2월: 김정숙 구호	9월: 계순희 구호			

## 2. 표준이야기(standard stories) 유형을 적용한 구호의 범주화

노동신문에 등장하는 여성관련 구호 117개가 크게 김정숙 관련 유형과 일반여성 관련 유형으로 구분되는 만큼 이 부분에서는 각 범주의 표준이야기가 어떤 내용으로 구성되어 있는지 살펴보고자 한다. 먼저 58.1%의 비중을 차지하는 김정숙 관련 구호 68개의 주요 내용을 살펴보면 ‘위대한 공산주의 혁명투사’, ‘항일의 녀성영웅’, ‘백두의 녀장군’과 같은 ‘투사’와 ‘영원한 태양의 해발’, ‘친위전사’, ‘백두밀림에서 창조된 수령옹위전통’으로 나타나는 김일성의 충실한 ‘아내’, 마지막으로 ‘김정숙어머님은 우리 모두의 어머님’, ‘조선의 어머니’같은 ‘어머니’의 개념으로 김정숙을 묘사하는 것으로 나타난다. 한편 41.9%의 비중을 차지하는 일반여성 관련 구호 49개의 내용을 살펴보면 ‘투사’와 ‘어머니’의 이미지는 김정숙의 경우와 비슷하다. 그러나 김정숙이 맡았던 ‘아내’의 역할을 대신하여 일반여성들은 ‘선군령장을 모신 조선녀성의 영광 끝없다’, ‘당의 령도따라 조선녀성운동을 더욱 강화



## 1. 내용 분석

### 가. 3.8 부녀절 사설

3.8 부녀절 사설은 내용적인 측면에서 기념사설로 매년 3월 8일 행사의 의의를 기념하기 위해 노동신문 지면에 등장한다. 노동신문은 1998년 이후 2007년에 이르는 10년 동안 매해 3월 8일에 기념 사설을 게재하였는데 그 내용을 표준이야기의 형태로 요약해 보면 다음과 같다. 먼저 글의 첫 머리에 3.8 부녀절의 의의를 제시하고 곧 이어 김정일의 어록이 등장한다. 그리고 김일성이 북한여성사에 미친 영향, 그리고 반일부녀회를 만든 강반석의 업적과 남녀평등권법 제정, 김정숙의 역할, 여성문제에 있어서 김정일의 영도와 같은 순서로 서술된다. 10년의 기간 동안 3.8 부녀절 사설에 나타난 표준이야기의 유형은 큰 변화가 없다. 다만, 강반석과 김정숙의 수식어나 이들의 행적을 표현하는 서술방식이 조금씩 변하고 김정일이 그의 아버지인 김일성의 이미지를 차용해가는 모습을 보이는 변화가 나타난다.

3.8 부녀절 사설에서는 김정숙의 표준이야기 유형인 투사-아내-어머니의 이미지가 잘 나타난다. 우선 김정숙을 투사로 묘사한 내용을 찾아보면 “녀성운동의 력사적 로정우에”서 여성의 사회정치적 해방과 여성조직사업 및 후대교육사업에서 큰 힘을 쏟았다고 서술하였다.

김정숙동지께서는 항일혁명투쟁과 새 조국건설의 그 준엄하고 복잡한 시기에 녀성운동의 앞장에 서시여 녀성들의 사회정치적 해방과 주체적인 녀성조직건설사업, 후대교육사업에 자신의 모든 것을 다 바쳐오시었다.<sup>11</sup>

둘째, 김정숙을 아내로 묘사하면서 “혁명의 수뇌부를 목숨바쳐 보위하여” 수령 결사옹위의 숭고한 모범을 보여주었다고 서술하였다. 또한 김정숙은 혁명의 수뇌부를 목숨바쳐 견결히 지켜내었다고 설명한다.

우리녀성들은 위대한 공산주의 혁명투사 김정숙동지를 따라배우는 사업을 적극 벌려 언제 어떤 환경속에서도 경애하는 장군님을 위하여 한목숨 서슴없이 바쳐 싸울줄 아는 참된딸로 튼튼히 준비하여야 한다.<sup>12</sup>

셋째, “백두산3대장군의 위업에 끝없이 충실해야 한다”는 표현을 통해 김일성

<sup>11</sup> 『노동신문』, 1999년 3월 8일.

<sup>12</sup> 『노동신문』, 1999년 3월 8일.

의 아내인 동시에 김정일의 어머니인 김정숙의 역할을 혈연관계로 서술하였다. 김정숙을 두 수령과의 관계 속에서 드러내어 대를 이어 수령복을 누리게 해준 역할을 소개하였다.

백두산 3대장군의 위업에 끝없이 충실하여 온 조선여성들의 자랑스러운 전통을 이어 위대한 장군님 따라 혁명의 천마리길을 역세게 걸어갈 굳센 각오를 가져야 한다.<sup>13</sup>

한편 일반여성은 투사-장군님 모시는 여성-어머니의 유형으로 그 역할을 서술하고 있다. 우선 투사의 모습을 서술하면서 조국해방전쟁시기, 사회주의건설시기 배출되었던 수많은 여성혁신자들처럼 자기의 본분을 다하여 부강조국 건설구상을 실현해나가야 한다고 촉구하였다.

가열 치열한 조국해방전쟁시기에 안영애, 조옥희, 신평향과 같은 우리당과 조국이 잊지 않은 수많은 여성영웅들이 나오고 전후복구건설시기와 사회주의 건설시기에도 여성 혁신자, 여성 선구자들이 수없이 많이 배출된 것은 여성들을 내세워주고 참다운 혁명가로 키워준 당과 수령의 은혜로운 사랑을 떠나 생각할수 없다. … 우리 여성들은 우리 혁명의 한쪽수레바퀴를 밀고 나가는 위력한 부대이다. … 모든 여성들은 경애하는 장군님의 부강조국 건설구상을 실현해나가는데서 자기의 본분을 다하며 당이 준 혁명과업을 언제 어디서나 책임적으로 수행하여야 한다.<sup>14</sup>

다음으로 3.8 부녀절 사설은 여성들이 “장군님 모시는 여성”으로 살아가야 하는 이유를 먼저 제시한다. 사설에 따르면 북한여성은 누구나 “우리식 사회주의” 아래에서 남녀차별 없이 존엄하게 지내며 많은 사회적 시책들을 누리고 있다는 것이다. 따라서 이런 행복을 누리게 해준 김정일을 위해 “장군님의 위업을 받들고 결사옹위”해야 하는 것이 여성의 역할이라고 강조한다.

세상에는 우리 여성들처럼 당과 국가의 크나큰 혜택을 받으며 남자들과 똑같은 권리를 가지고 값높은 삶을 누리고 있는 궁지높은 여성들은 없다. 우리의 전체여성들은 지금 자본주의가 복귀된 나라 여성들의 비참한 처지를 목격하면서 위대한 령도자의 품속에서 살며 혁명하는 영광과 행복이 얼마나 큰가 하는것을 심장으로 절감하고 있다. … 혁명적 지조를 지킨 항일의 녀투사들처럼

<sup>13</sup> 『노동신문』, 2002년 3월 8일.

<sup>14</sup> 『노동신문』, 1998년 3월 8일.

우리의 운명이시고 삶의 태양이신 경애하는 장군님을 위하여 한목숨 서슴없이 바칠 줄 아는 참된 당의 딸이 되어야 한다.<sup>15</sup>

마지막으로, 조국의 미래에 대한 책임감을 안은 어머니로서 여성의 역할을 서술하고 있다. 이런 흐름에 따라 사설은 아이들을 다산하고 자식들을 잘 양육하여 장군님만을 위해 목숨까지 버릴 줄 아는 총대투사로 키워야 하는 것이 여성의 역할이라고 강조한다.

여성들은 조국과 민족의 래일에 대한 숭고한 책임감을 안고 아들딸들을 많이 낳아 영웅동이, 견결한 총대투사로 키워야 한다.<sup>16</sup>

엄복순 군인가정과 같은 총대가정들이 수없이 생겨나고 군관의 안해, 병사의 안해, 영예군인의 한생의 길동무가 되려는것이 하나의 보편적인 풍조로 되고 있다.<sup>17</sup>

이상 3.8 부녀절 사설에 나타나는 김정숙과 북한여성의 역할을 표준이야기 유형에 맞추어 정리한 내용은 <표 6>과 같다.

<표 6> 3.8 부녀절 사설에 나타난 표준이야기: 김정숙 vs. 일반여성

이미지	투사	아내(김정숙) /장군님 모시는 여성(일반여성)	어머니
김정숙	‘위대한 공산주의 혁명투사’, ‘항일의 여성영웅’, ‘불요불굴의 혁명투사’	수령결사옹위정신의 숭고한 모범, 백두산3대장군	강반석 어머니, 백두산3대장군
일반여성	정성옥, 박옥희, 현영라와 같은 시대의 영웅, 안영애, 조옥희, 신평향과 같은 수많은 여성영웅	장군님을 결사옹위하는 것이 조선녀성운동의 최대의 사명	아들딸들을 많이 낳아 영웅동이, 견결한 총대투사로 키워

<sup>15</sup> 『노동신문』, 1999년 3월 8일.

<sup>16</sup> 『노동신문』, 2003년 3월 8일.

<sup>17</sup> 『노동신문』, 2005년 3월 8일.

### 나. 7.30 남녀평등법 관련 사설

7월 30일 남녀평등권법령 공포 기념 사설을 표준이야기의 형태로 분석해 보면 다음과 같다. 먼저 남녀평등권법령에 관한 의의가 나오고 김정일의 평가가 반영된 어록, 강반석의 반일부녀회 창립 또는 일제시대 여성들이 겪은 어려움, 김정숙 또는 김일성이 북한 여성사에 대한 헌신 사례 등을 언급 후 다시 김정일의 영도사로 구성된다.

7.30 남녀평등권법령 기념 사설에서 김정숙은 2003년 한해를 제외하고 매해 “수령결사옹위의 귀감”, “김정숙형의 수령결사옹위투사”, “승고한 모범을 따라배워” 등 북한여성이 본받아야 할 대상으로 묘사된다. 김정숙이 등장하지 않았던 2003년에는 사설의 내용이 봉건시대와 일제시대 여성들의 어려움을 서술하면서 김일성의 은덕을 강조하고 있다. 2003년을 제외한 다른 해에는 김정숙에 대한 묘사는 투사-아내-어머니의 유형으로 세밀하고 자세하게 등장한다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 김정숙을 투사로 묘사한 내용을 찾아보면 “항일혁명” 시기와 “새 조국 건설의 나날에” 어떻게 투쟁하면서 공적으로 쌓았는지 서술하였다.

김정숙동지께서는 위대한 수령님의 높은 뜻을 받들어 준엄한 항일혁명전쟁과 복잡한 새 조국건설의 나날에 여성들의 사회정치적해방과 후대교육사업, 주체적인 여성조직건설사업을 위해 모든 것을 다 바치시었다.<sup>18</sup>

둘째, 김정숙은 아내의 위치에서 수령을 결사옹위했다는 것을 서술하고 있다. 특히 수령에 대한 충실성과 혁명적 동지애, 그리고 백절불굴의 동지애 등은 김정숙의 “고결한 품성”에서 비롯되었다고 설명하고 있다.

… 오늘 우리 여성들이 참다운 충신으로 한생을 빛내어나가는데서 위대한 공산주의혁명투사 김정숙동지의 승고한 모범을 따라 배우는 것은 매우 중요하다. … 모든 여성들은 김정숙동지께서 지니셨던 수령에 대한 무한한 충실성과 승고한 혁명적동지애, 백절불굴의 투쟁정신과 고결한 품성을 적극 따라배우고 사업과 생활에 철저히 구현하여야 한다. 그리하여 경애하는 장군님을 위해서라면 한목숨 기꺼이 바칠줄 아는 투철한 수령결사옹위투사, 당의 참된 딸이 되어야 한다.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> 『노동신문』, 2001년 7월 30일.

<sup>19</sup> 『노동신문』, 1998년 7월 30일.

셋째, 어머니로서 김정숙의 위치는 북한 주민이 오늘날 최대의 존엄을 누릴 수 있도록 “대를 이어 수령복을 누리게” 해 준 인물로 표현된다.

우리 인민들은 위대한 장군님을 모신 시대에 녀성의 존엄이 최상으로 빛나고 있는 현실을 통하여 대를 이어 수령복을 누리는 크나큰 행운을 가슴뿌듯이 느끼고 있다.<sup>20</sup>

한편 7.30 남녀평등권법령 제정일 기념사설에 등장하는 일반 여성을 묘사하는 내용도 투사-아내-어머니로 이어지는 표준이야기의 형태를 벗어나지 않는다. 그 중에서도 여성들이 혁명가나 영웅, 혁신자, 전사 등 투사의 위치에서 “힘차게 싸워” 나가는 모습을 묘사하는 사례가 많다.

최희숙, 안영애, 신포향을 비롯하여 당과 수령, 조국을 위하여 헌신적으로 투쟁한 수많은 녀성혁명가들의 위훈과 공로가 새겨져 있다. … 위대한 장군님께서 시대의 영웅으로 내세워 주신 정성옥, 박옥희, 현영라 같은 위훈의 창조자들도 있고 …<sup>21</sup>

다음으로 김정숙이 수령결사옹위정신을 실천한 것처럼 여성들은 “김정일장군님을 결사옹위”할 것을 촉구하고 있다. 이는 결국 북한의 여성들은 정치사상적인 아내의 위치에서 김정일을 목숨으로 옹위해나가야 한다는 것을 의미한다.

모든 녀성들은 위대한 수령님을 정치사상적으로, 목숨으로 견결히 보위한 백두의녀장군 김정숙동지의 숭고한 모범을 따라 배워 경애하는 김정일장군님을 결사옹위해 나가야 한다.<sup>22</sup>

마지막으로, 여성들이 가정의 혁명화를 이뤄내는 총대가정을 꾸리는 어머니의 역할을 하는 것으로 서술하고 있다. 여기서는 엄복순과 방옥성 등 다산하여 자식들을 모두 군인으로 만든 여성들을 모범적인 사례로 제시해 놓았다.

엄복순 동무처럼 가정혁명화를 적극 다그쳐 후대들을 충성동이, 영웅전사로 키워나가야 한다.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> 『노동신문』, 2006년 7월 30일.

<sup>21</sup> 『노동신문』, 2000년 7월 30일.

<sup>22</sup> 『노동신문』, 2000년 7월 30일.

<sup>23</sup> 『노동신문』, 2000년 7월 30일.

자식들을 많이 낳아 선군조선의 훌륭한 역군으로 키워 내세우는것은 여성들의 책임적인 본분이다.<sup>24</sup>

이상 7.30 남녀평등권법 제정 기념사설에 등장하는 김정숙과 북한여성의 역할을 표준이야기 유형에 맞추어 정리한 내용은 <표 7>과 같다.

<표 7> 7.30 남녀평등권법 제정기념일 사설에 나타난 표준이야기:  
김정숙 vs. 북한여성

이미지	투사	아내(김정숙) /장군님 모시기(일반여성)	어머니
김정숙	위대한 공산주의 혁명투사/ 항일의 여성영웅	수령을 결사옹위한 여성혁명가의 최고 귀감/ 위대한 수령님을 정치사상적으로, 목숨으로 견결히 보위한 백두의 녀장군	대를 이어 수령복을 누리는 크나큰 영광
일반여성	정성옥, 박옥희, 현영라 같은 위훈의 창조자, 시대의 영웅/ 최희숙, 안영애, 신평향을 비롯한 당과 수령, 조국을 위하여 헌신적으로 투쟁한 수많은 여성혁명가	여성들은 여성혁명가로서 혁명적 인생관을 가져야 ... 장군님을 결사옹위하며 장군님의 구상과 의도를 무조건 결사관철 하겠다는	엄복순 동무처럼 가정혁명을 적극 다그쳐 후대들을 충성동이, 영웅전사로 키워나가야/ 엄복순 동무의 가정과 같은 혁명적 군인가정의 본보기/ 엄복순 군인가정과 같은 총대가정

#### 다. 어머니 대회 사설(1998년, 2005년)

북한은 1961년 개최된 제1차 어머니대회를 이후로 30여년이 넘도록 개최하지 않다가 1998년 9월 김정일 시대가 공식 개막되자마자 같은 달 28일에 제2차 어머니대회를 개최하였다. 한편 제3차 어머니대회는 2005년 11월 22일에 개최하였다. 어머니대회를 개최하면서 북한당국은 관련 사설에서 “우리 당의 부강조국건설구상을 실현하는데서 어머니들이 노는 역할은 매우 크다”라고 제시하였다.

먼저 사설에 등장한 어머니 대회 개최 의의를 살펴보면, 자녀양육과 사회주의 건설에서 끝없는 헌신성을 발휘한 여성들을 발굴하여 이들의 경험과 모범을 따라 배우는 운동을 확산시켜 나가기 위해 어머니대회를 개최했다고 밝혀 놓았다. 또 어머니대회에서 다루는 문제로 “여성문제”와 “후대교육보양”으로 구분하고 해당 사안에 대해 토론하고 있다.

<sup>24</sup> 『노동신문』, 2004년 7월 30일.

제2차 전국어머니대회는 우리 조국의 부강변영과 사회주의위업을 전진시키기 위한 투쟁에서 중요한 의의를 가진다. … 대회는 무엇보다도 여성문제해결과 후대보육교양에 대한 우리 당 정책의 정당성과 생활력을 과시하는 중요한 계기로 된다.<sup>25</sup>

혁명의 한쪽수레바퀴를 감당한 우리 여성들이 맡고있는 임무는 대단히 무겁다. 선군혁명의 후비대를 튼튼히 키우는 문제도, 강성대국건설을 힘있게 다그쳐나가는 문제도 중요하게 여성들에게 달려있다.<sup>26</sup>

어머니대회 사설에 나타나는 김정숙 관련내용을 표준이야기의 투사-아내-어머니로 찾아보면, 김정숙의 “무한한 충실성”과 “수령결사옹위”를 따라배워 장군님의 “참된 충신”이 되어야 한다고 서술하였다. 어머니대회 사설에서 나타나는 김정숙은 아내의 역할로 부각될 뿐이며 투사와 어머니의 모습은 나타나지 않는다.

우리 여성들과 어머니들은 수령결사옹위의 최고화신이신 김정숙어머님께서 지니셨던 수령에 대한 무한한 충실성을 적극따라배워 그 어떤 천지풍파가 닥쳐와도 경애하는 장군님만을 믿고 따르며 장군님을 위해서라면 한몫씩 기꺼이 바칠줄 아는 참된 충신이 되어야 한다.<sup>27</sup>

반면 일반여성의 경우에는 어머니대회 사설에서 표준이야기가 제시하는 유형인 투사-장군님 모시는 여성-어머니의 역할이 잘 나타난다. 먼저 모든 여성들과 어머니들은 조국을 부강시키기 위해 “불굴의 헌신성”과 “혁명 과업을 철저히 수행”하라고 제시하여 투사의 모습을 촉구하고 있다.

오늘 우리 당은 모든 여성들과 어머니들이 내 나라, 내 조국을 더욱 부강하게 하기 위한 투쟁에서 불굴의 헌신성을 남김없이 발휘할것을 바라고 있다.<sup>28</sup>

모든 여성들은 농업과 경공업을 비롯한 사회주의건설의 모든 분야에서 자기 앞에 맡겨진 혁명과업을 철저히 수행하여야 하며 오늘의 장엄한 투쟁에서 누구나 다 혁신자, 영웅이 되어야 한다.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> 『노동신문』, 1998년 9월 28일.

<sup>26</sup> 『노동신문』, 2005년 11월 22일.

<sup>27</sup> 『노동신문』, 1998년 9월 28일.

<sup>28</sup> 『노동신문』, 1998년 9월 28일.

<sup>29</sup> 『노동신문』, 2005년 11월 22일.

둘째, 여성들은 “경애하는 장군님”을 위해 목숨도 서슴없이 바치는 수령결사옹위정신을 실천해야 한다고 촉구한다. 모든 여성들과 어머니들은 “수령결사옹위정신의 최고 화신인” 김정숙을 따라배워 선군시대의 혁명가가 되어야 한다는 것이다.

우리 녀성들과 어머니들은 수령결사옹위의 최고화신이신 김정숙어머님께서 지니셨던 수령에 대한 무한한 충실성을 적극 따라배워 … 참된 충신이 되어야 한다.<sup>30</sup>

셋째로, “후대교육보양”에서 어머니의 역할을 강조하고 있다. 어머니들은 주체혁명위업을 달성하는 “애국의 정신”으로 다산할 것을 장려하고 있다. 그리고 가정에서 어머니는 “첫째가는 교양자”란 사명감을 갖고 자녀들을 “충성동이, 효자동이”로 키워내라고 강조한다. 장성한 자녀들이 “총폭탄”이 되고 조국의 재능있는 인재로 되도록 키워내는 것이 여성이 어머니의 책임과 역할을 훌륭히 수행하는 길이라고 강조한다.

모든 어머니들은 뜨거운 애국의 정신을 가지고 아이를 많이 낳아 잘 키워야 한다. 우리 어머니들은 자신들이 어린이들의 첫째가는 교양자라는 것을 언제나 깊이 명심하고 모든 어린이들을 충성동이, 효자동이로 키워야 한다. 그리하여 그들이 자라서 총대를 잡으면 리수복, 길영조같은 당과 수령을 결사옹위하는 총폭탄이 되게하고 마치고 낮, 붓을 잡으면 온 나라가 다 아는 창조와 건설의 영웅, 재능있는 인재가 되게 하여야 한다.<sup>31</sup>

특히 어머니대회 사설은 여성들이 자신의 가정을 총대가정, 혁명적군인가정으로 만들뿐 아니라, 사회주의 대가족의 정신에 부합되도록 부모 없는 고아와 돌볼 사람 없는 늙은이, 더 나아가 인민군대까지 원호하는 행동으로 승화시킬 것을 촉구하기도 한다.

이상 어머니대회 사설에 등장하는 김정숙과 북한여성의 역할을 표준이야기 유형에 맞추어 정리한 내용은 <표 8>과 같다.

<sup>30</sup> 『노동신문』, 1998년 9월 28일.

<sup>31</sup> 『노동신문』, 1998년 9월 28일.

&lt;표 8&gt; 어머니대회 사설에 나타난 표준이야기: 김정숙 vs. 일반여성

이미지	투사	아내(김정숙) /장군님 모시는 여성(일반여성)	어머니
김정숙	-	수령결사옹위의 최고화신	-
일반여성	조국의 부강번영과 후대 육성사업에서 자기의 책 임과 역할을 훌륭히 수행	김정숙어머님께서 지니셨던 수령에 대한 무한한 충실성 을 적극따라배워	모든 어린이들을 충성동아, 효 자동이로 키워야, 선군혁명의 후비대를 튼튼히 키우는 문제

## 라. 김정숙 관련 사설(2007년)과 정성옥 관련(1999년) 사설

2007년 12월 25일자 노동신문은 김정숙 탄생 90주년을 기념하여 “항일의 녀성 영웅 김정숙 동지의 혁명업적은 우리 군대와 인민의 마음속에 영원히 빛날 것이다”라는 제목의 사설을 실었다. 이 사설은 분석대상 자료인 총 24편의 사설 중에서 유일하게 김정숙의 이름을 제목에 명시한 사례인데 형식상 김정숙의 일생을 연대순으로 서술해 놓았으나 그 내용을 살펴보면 투사-아내-어머니로서 김정숙의 업적과 역할에 대해 자세히 기술하고 있다. 그러나 일반여성에 대한 표준이야기 유형은 이 사설에 등장하지 않는다.

이 사설은 투사로서 김정숙에 대해 “애국애족의 정신”과 “무한한 헌신성”으로 한생을 살았다고 서술하였다. “항일혁명” 시기의 전투와 “새 조국건설의 나날”에 혁명학원과 공장, 어촌 등을 방문하며 온갖 풍상고초를 다 겪으면서도 인민들을 장엄한 투쟁에서 승리하도록 고무하였던 한 생이었다는 것이다.

위대한 김정숙동지는 숭고한 애국애족의 정신을 지니시고 조국과 인민을 위한 성스러운 위업에 모든 것을 다 바치신 열렬한 애국자이시다. 위대한 김정숙동지의 한생은 조국과 민족에 대한 뜨거운 사랑과 무한한 헌신성으로 일관되어있다. … 어버이 수령님의 선군사상을 철저히 구현하기 위하여 혁명학원과 군부대들, 군수공장들을 수없이 찾으시고 … 로고를 바치신분이 김정숙동지시였다.<sup>32</sup>

둘째, 아내로서 김정숙에 대해 이 사설은 “수령결사옹위의 빛나는 귀감을 창조”한 위인으로 묘사하였다.

<sup>32</sup> 『노동신문』, 2007년 12월 25일.

위대한 수령 김일성동지와 함께 백두의 녀장군이신 김정숙동지를 모신것은 우리 인민이 20세기에 받아안은 최대의 행운이다. 위대한 김정숙동지는 투철한 수령관을 지니시고 수령결사옹위의 빛나는 귀감을 창조하신 불굴의 혁명 투사이시다.<sup>33</sup>

셋째, 어머니로서 김정숙에 대해서 “대를 이어 수령복, 장군복을 누리도록”하고 “혁명이 대를 이어 빛나게 계승”될 수 있는 토대를 마련하여 김일성민족의 만년담보가 이뤄지도록 하여 민족 앞에 큰 업적을 이루었다고 설명한다.

위대한 김정숙동지의 한생은 우리민족이 대를 이어 수령복, 장군복을 누리도록 하여주시 불멸의 업적으로 하여 더욱 찬연히 빛나고 있다. 일찍히 항일의 나날에 우리 혁명을 대를 이어 빛나게 계승완성해나갈수 있는 만년담보가 마련된것은 우리 민족의 최대의 경사였으며 대행운이었다.<sup>34</sup>

한편 1999년 9월 14일자 노동신문은 “조국의 영예를 온 세상에 떨친 정성옥선수의 투쟁정신을 따라배우자”는 제목 아래 정성옥 선수가 제7회 세계육상선수권 마라톤대회에서 금메달을 차지한 성과에 대한 기념사설을 실었다. 분석대상 자료인 총 24편의 사설 중에서 사람의 이름을 제목에 명시한 사례는 김정숙 탄생 90주년 기념사설을 제외하면 이 글이 유일한 사례에 해당한다. 그만큼 정성옥은 긍정적 모범의 전형이었다. 이러한 긍정감화의 효과 때문에 2004년에 열린 ‘선군시대 숨은영웅, 숨은 공로자회의’에서 정성옥 선수는 북한 최고의 영예인 ‘공화국 영웅’ 칭호와 ‘인민체육인’ 칭호를 받았고 ‘시대의 영웅’으로 선정되었다.

정성옥 기념사설의 내용에는 김정숙에 대한 표준이야기 유형이 등장하지 않는다. 정성옥과 “장군님”의 관계를 강조하면서 전 인민은 정성옥의 모범을 따라배워야 한다고 서술했을 뿐이다. 이 사설의 내용을 일반여성의 표준이야기 유형인 투사-장군님 모시는 여성-어머니를 적용하여 분석해 보면 다음과 같다. 우선 투사로서 정성옥 선수가 보여준 혁명정신과 애국적 헌신성을 따라배워야 한다고 강조하고 이를 통해 투쟁에서 새로운 전환을 이끌어내야 한다고 주장한다.

정성옥선수의 혁명정신을 따라배우는것은 위대한 김정일동지의 참다운 혁명 전사, 제자로서 본분을 다하기 위한 중요한 요구이다. ... 정성옥선수의 투쟁 정신을 따라배우는것은 강성대국건설을 위한 오늘의 장엄한 투쟁에서 새로운

33 『노동신문』, 2007년 12월 25일.

34 『노동신문』, 2007년 12월 25일.

전환을 일으키기 위한 성스러운 사업이다. … 우리는 또한 내 나라, 내 조국을 끝없이 사랑하고 한몸 다 바쳐 조국의 영예와 존엄을 온 세상에 떨친 정성옥 선수의 애국적 헌신성을 따라배워야 한다.<sup>35</sup>

둘째, 정성옥은 마라톤 대회에서 금메달을 딸 수 있었던 이유는 장군님의 모시는 투철한 수령관이 있었기에 가능했다고 서술하였다.

정성옥선수는 이러한 투철한 수령관을 지녔기에 35도의 무더위속에서도 비상한 정신력을 발휘할수 있었고 세계적인 강자들을 물리치고 여자마라톤의 패권을 당당히 질수 있었다. 《나는 우리 인민의 위대한 령도자 김정일동지를 마음속에 그려보면서 달렸다. 이것이 오늘 나를 크게 고무하였으며 내 힘의 원천으로 되었다.》 … 철석의 신념을 언제나 깊이 간직하고 장군님을 결사옹위하는 참된 혁명전사가 되어야 한다.<sup>36</sup>

그러나 이 사설에서 표준이야기 유형의 하나인 어머니로서 정성옥에 대한 묘사는 나타나지 않는다. 이상 두 개의 기념 사설에 등장하는 김정숙과 정성옥의 역할을 표준이야기 유형에 맞추어 정리한 내용은 <표 9>와 같다.

<표 9> 김정숙·정성옥 사설에 나타난 표준이야기

이미지	투사	아내(김정숙) /장군님 모시는 여성	어머니
김정숙	결연히 총을 잡으시고 항일무장대오에 서시였으며	아버이 수령님의 선군사상을 철저히 구현, 수령결사옹위의 빛나는 귀감을 창조	대를 이어 수령복, 장군복을 누리는 행운 부여
정성옥	정성옥선수의 투쟁정신을 따라배우는것은 강성대국 건설을 위한 오늘의 장엄한 투쟁에서 새로운 전환을 일으키기 위한	장군님을 결사옹위하는 참된 혁명전사가 되어야	-

이와 같이 김정숙에 관한 표준이야기에서는 투사-아내-어머니의 역할이 나타나지만 정성옥의 경우에 표준이야기의 주요 유형의 하나인 어머니의 역할이 등장하지 않는 이유는 무엇인가? 그 이유는 1999년 당시 정성옥의 혼인상태를 반

<sup>35</sup> 『노동신문』, 1999년 9월 14일.

<sup>36</sup> 『노동신문』, 1999년 9월 14일.

영한 것이기도 하지만 보다 근본적으로는 해당 사설이 “장군님을 결사옹위하는 참된 혁명전사”인 정성옥의 역할을 강조하려는 목적을 지닌 글이기 때문에 나타나는 결과로 분석된다. 다음 부분에서 분석대상인 총 24편의 사설에 등장하는 김정숙의 모습과 북한의 여성 중에서 영웅의 칭호를 받았던 인물 10명의 역할을 비교해 보면 그 차이가 선명하게 드러나는 것을 볼 수 있다.

## 2. 김정숙과 일반여성 영웅의 표준이야기(standard stories) 유형 비교

사설에서 묘사하는 김정숙에 대한 서술에 표준이야기 유형을 적용해 보면 투사-아내-어머니의 역할로 구분할 수 있다. 먼저 투사로서 김정숙은 “혁명가로서 불멸의 업적을 달성”했으며 어머니로서 김정일을 낳아 “후손만대에 값높은 유산과 업적을” 남긴 인물로 그려진다. 이처럼 김정숙이 투사와 어머니로서 결실을 맺을 수 있었던 것은 수령의 아내로서 “수령이 없이는 조국의 해방도 민족의 번영도 없다는” 것을 깨닫고 “수령결사옹위정신을 창조”하고 몸소 실천하여 후대들이 혁명의 수뇌부인 김일성과 김정일을 충성으로 보위할 수 있는 토대를 마련해준 업적에 따른 결과로 설명한다.

이와 같이 투사-아내-어머니의 역할을 구사한 김정숙과 비교해 볼 때 북한의 일반여성으로서 영웅 칭호를 받은 사람들은 어떤 역할을 수행하고 있는지 이 부분에서 비교해 보고자 한다. 분석대상 자료인 24편의 사설에는 북한의 여성 중에서 영웅 칭호를 받은 사람 10명이 등장한다. 여성영웅 10명이 누구이며 어떤 활동을 했는지 소개하면 다음과 같다.

<표 10> 일반여성 영웅 10인

이름	영웅 선정사유	영웅 부각 방법	비고
엄복순	군관인 남편과 두 딸이 병사로 복무, 두 딸의 복무지가 자신이 근무했던 부대인 해안포중대였고 김정일이 이 해안포중대를 현지지도 나갔다가 직접 “동무네는 혁명적 군인가정의 창시자”라고 치하	‘우리 집은 군인가정’이라는 노래가 창작	선군시대의 숨은 영웅·공로자
정성옥	1999년도 제7회 세계육상선수권 마라톤을 제패한 육상선수	텔레비전 실화극 ‘장군님을 그리며 달렸다’, 극영화 ‘달려서 하늘까지’ 제작, 최고인민회의 대의원으로 선출	공화국 영웅, 인민체육인 칭호, 선군시대의 숨은 영웅·공로자로 선정, 시대의 영웅으로 ‘따라배우기’의 전형
박옥희	자강도 장강군 읍협동농장 관리위원장으로 3모작 농법을 실현한 농업전문가, ‘3별농사의 장원(壯元)’으로 불릴 정도로 북한사회에 잘 알려져 있음. 90년대 애국농민으로 ‘북방의 장강땅에 세별농사를 정착시킨 인물’로 소개	단편실화문학집 ‘의지의 나래’에서 ‘선구자’란 소설로 게재	2001년 전국농업부문일꾼회의에서 노력영웅, 선군시대의 숨은 영웅·공로자
현영라	과학원 유색금속연구소 연구사(박사)로 재직하면서 음성녹음을 영구 보존할 수 있는 금속레코드판을 발명	단편실화문학집인 ‘의지의 나래’ 중 ‘생은 아름답다’라는 소설로 형상화	노력영웅, 시대의 영웅
안영애	한국전쟁시기 간호원으로 참전하여 수많은 부상병들에게 자신의 피를 수혈하며 치료	여성전사로서의 롤모델로 혁명기극 ‘당의 참된 딸’의 실존 모델	공화국 영웅
신평향	1952년 6월 락원기계제작소(현 락원기계연합소)의 주물직장에서 일했던 여성노동자, 당시 김일성주석이 참석한 가운데 열린 당세포총회에서 김주석이 전후복구문제를 걱정하자 “너무 근심하지 말라”며 강한 자신감과 결연한 의지를 표시한 여성당원임.	신평향을 훗날 김 주석이 “일생을 통해 잊을수 없다”라고 회고, 2005년도에 김정일은 평안북도 신의주시 락원기계연합소 신평향주철공장을 방문	여성전사
조옥희	일제식민지시절 빨치산활동을 한 여성	연고지에 동상 건립, 2003년 해주교원대학이 조옥희대학으로 개명	북한 첫 여성영웅이자 공화국 영웅
서혜숙	‘고난의 행군’기에 “나라의 부담을 덜어주려는” 생각으로 부모 잃은 어린이 33명을 스스로 맡아 키우고, 이들 중 15명을 양육하여 군대에 보냄.	영화, ‘저 하늘의 연’으로 제작되었고 제11차 평양국제영화제에서 특별상영상을 수상	2004년 노력 영웅, 선군시대의 모성 영웅, 공산주의적 미풍을 실현한 전형
방옥성	이들 8형제를 군대로 입대시켜 총포탄 용사로 자녀들을 양육		모성영웅
최희숙	일제시대 조선인민혁명군의 작식대원으로 활동	함흥제1교원대학이 2003년 최희숙대학으로 개명	여성전사

전체적으로 24편의 사설에 등장한 여성영웅 중에서 등장빈도가 가장 많았던 사람은 엄복순으로 6번 나왔고 그 뒤를 이어 정성옥이 5번, 박옥희와 현영라가 각각 3번 등장하였다. 또한 노동신문은 북한 전역에서 1995년 이후 90여명의 여성에게 최고의 명예인 ‘영웅’ 칭호를 받았다고 하면서 그 중의 대표적인 인물로 정성옥, 박옥희, 현영라를 언급하였다.<sup>37</sup>

이상 10명의 여성영웅의 활동 상황에 표준이야기 유형을 적용해 보면 우선 투사에 해당하는 ‘영웅’을 찾을 수 있다. 북한에서 ‘영웅’칭호는 1950년 6월 최고인민회의 상임위원회 정령으로 제정되었는데 ‘공화국영웅’과 ‘노력영웅’으로 구분된다. 선군정치가 본격 시작된 1995년 이래 ‘영웅’칭호를 부여받은 대표적 여성은 정성옥, 현영라, 박옥희 등이 꼽히며<sup>38</sup> 지난 50년 동안 공화국영웅의 칭호를 받은 여성으로 안영애, 조옥희, 정성옥을 소개하였다. 북한당국은 선전교양의 방법으로 “따라배우기”라는 긍정감화교양을 내세우고 있다. 이것은 일반인들을 특정사안에 대해서 영웅의 전형을 내세우며 해당 모범사례를 전 인민에게 확산시키고자 노력하는 것이다. 이를 위해 2004년도에 ‘선군시대 숨은 영웅, 숨은 공로자회의’를 개최하였다. 이 대회에서는 가장 어려웠던 고난의 행군 시기에도 맡겨진 업무를 충실히 수행한 사람들을 시대의 영웅으로 뽑았는데 대표적인 영웅으로 정성옥, 현영라, 박옥희가 선정<sup>39</sup>되었다.

그 밖에 정전협정 체결(1953.7.27) 53주년을 기념하여 당시 북한군으로 활동하며 적군에 큰 타격을 준 ‘여성전사’<sup>40</sup>들 역시 투사의 유형에 해당하는 영웅으로 분류할 수 있다. 이들 여성전사들은 여성비행사, 간호사, 그리고 후방물품 수송 및 전시생산을 맡은 여성들이 해당된다.

한편 어머니의 유형에 해당하는 ‘모성영웅’을 찾을 수 있다. 북한은 1990년대 중반이후 심각한 경제난, 식량난으로 인해 급격한 저출산율을 보이고 있다. 북한당국은 이 문제의 심각성을 인지하고 출산장려정책을 펴고 있는데 여성들의 출산을 장려하고 선군시대 부족한 군인수요를 해소하는 차원에서 ‘모성영웅’이라는 새로운 호칭을 부여하고 있다. 1998년도부터 다산여성에게 ‘(노력)영웅’의 칭호까지 수여하며 출산을 장려하고 있다. ‘모성영웅’이란 다산여성에 그치지 않고 자녀를 잘 양육해 군대나 주요산업현장에 일하도록 한 여성에게도 부여된다. 북한당국은

<sup>37</sup> 『노동신문』, 2003년 6월 16일.

<sup>38</sup> 『노동신문』, 2003년 6월 16일.

<sup>39</sup> 『조선중앙통신』, 2004년 10월 13일.

<sup>40</sup> 『조선중앙통신』, 2006년 7월 26일.

“모성영웅은 말 그대로 아이를 많이 낳아 훌륭히 키운 어머니들에게 차례지는 노동당과 국가의 크나큰 혜택”이라고<sup>41</sup> 설명하고 있다.

이상 10명의 여성 행적을 표준이야기 유형을 적용하여 분석해 보면 <표 11>과 같이 투사에 해당하는 영웅이나 여성전사에 해당하는 인물이 7명이고 어머니에 해당하는 모성영웅이 3명인 것으로 나타난다. 반면 장군님 모시는 여성에 해당하는 역할은 10명의 여성이 공통적으로 수행하는 현상을 관찰할 수 있다.

<표 11> 표준이야기 유형을 적용한 일반여성 영웅의 활동상

	투사	장군님 모시는 여성 (수령결사옹위정신)	어머니
조국해방전쟁시기 영웅 (빨치산활동/6.25전쟁)	조옥희, 최희숙(빨치산)	영웅의 기본적 토대 (10명 모두 해당됨)	-
	안영해(간호사), 신포향(주물공장 직원)		
고난의 행군기 영웅	정성옥(체육인), 박옥희(지배인), 현영라(과학자)		엄복순, 서혜숙, 방옥성 (모성영웅)

말하자면 10명의 여성영웅은 예외없이 장군님 모시는 여성 유형에 해당하며 “수령결사옹위정신”을 창조한 김정숙을 따라배우는 인물이라는 점에서 예외가 없다. 그러나 이들은 근본적으로 김정숙과 다른 면을 지니고 있다. 김정숙은 표준이야기의 유형인 투사-아내-어머니의 역할을 동시에 수행하면서도 탁월한 업적으로 내는 인물로 묘사된다. 반면 10명의 여성영웅은 장군님 모시는 여성이라는 점에서는 공통성을 지니지만 그 중의 7명은 투사의 역할을 수행하되 어머니의 모습은 나타나지 않는다. 또한 나머지 3명은 모성영웅에 해당하지만 투사의 역할은 찾아볼 수 없다.

24편의 사설에 등장하는 10명의 여성영웅 중에서 김정숙처럼 표준이야기의 주요 유형인 투사-장군님 모시는 여성-어머니의 역할을 훌륭하게 충족한 것으로 묘사되는 사례는 찾을 수 없었다. 반면 이들과 달리 김정숙은 “백두산 3대장군”으로서 항일혁명과 공산주의 혁명을 완수한 투사이면서도 김일성의 아내와 김정일의 어머니라는 역할을 완벽히 수행한 것으로 24편의 사설은 묘사하고 있다.

<sup>41</sup> 『조선여성』, 2001년 11월호.

## VI. 요약 및 결론

본 연구는 1998년 이후 2007년에 이르는 김정일 통치 기간 동안 북한당국이 공식적으로 제시하는 여성담론의 내용이 무엇인지 찾아보려는 시도에서 출발하였다. 이를 위하여 본 연구는 노동신문에서 10년간 117개의 여성관련 구호와 24개의 사실을 수집한 뒤 표준이야기(standard stories) 유형을 추출하고 그 유형을 적용하여 내용을 분석해 보았다.

일차적으로 구호와 사실을 수집하여 빈도 분석을 실시한 결과 북한 여성관련 구호 및 사실내용의 상당부분이 김정일의 어머니인 김정숙에 관한 논의로 이뤄지고 있음을 알 수 있었다. 수집된 구호의 58.1%가 김정숙과 관련된 구호였으며 24개의 사실들에서 김정숙은 여성들의 귀감으로 등장하였다. 북한여성에 대한 담론의 양에서 김정숙에 대한 분량이 절대적으로 많은 양을 차지하고 있음을 확인할 수 있었다.

둘째, 구호 및 사실내용을 표준이야기(standard stories) 형태로 정리해 보았더니, 김정숙에 대해서는 ‘투사-아내-어머니’의 유형을 찾을 수 있었으며 일반여성에게 대하여서는 ‘투사-장군님 모시는 여성-어머니’의 유형으로 범주화할 수 있었다. 이와 같이 표준이야기가 제시하는 범주화의 형태는 유사하지만 각각의 유형에 따라 김정숙과 일반여성이 해야 할 역할의 내용에서는 차이를 보였다. 먼저 김정숙은 표준이야기의 유형을 적용해 보면 “아내”로서 수령을 결사옹위했다면 일반여성들은 자신의 남편이 아닌 “장군님을 모시는 여성”으로 령도자인 수령을 결사옹위해야 한다. 또 김정숙은 “어머니”로서 김정일을 낳아 대를 이어 수령복을 누리게 해준 민족의 어머니이지만, 일반여성들의 “어머니”의 역할은 장군님을 위해 충성하는 충성동이, 총폭탄을 양육하는 것이다.

셋째, 김정숙과 여성의 표준이야기인 투사-아내/장군님 모시는 여성/어머니에서 범주간 위계관계를 찾아낼 수 있었다. 김정숙은 “항일투쟁” 및 “새조국 건설의 나날” 속에서 수령 없이는 조국해방도 민족번영도 없다는 신념을 바탕으로 수령을 결사옹위함으로써 “수령결사옹위정신”을 창조해 낸 인물로 묘사된다. 따라서 김정숙은 “수령결사옹위정신의 최고화신이자 귀감”으로 몸소 후대들에게 그 본을 보였다고 칭송을 받는다. 수령결사옹위정신을 근간으로 김정숙은 “항일의 녀성영웅”, “불요불굴의 공산주의 혁명투사”로 투사의 역할을 수행해낸다. 동시에 수령결사옹위정신으로 북한 인민들이 대를 이어 수령복을 누리게 되는 혁명업적도 이뤄내었다. 다시 말해 김정숙은 수령결사옹위정신을 창조해내었으며 이 정신을 토

대로 “투사”로서 조국에 무한한 헌신을 바친 한생으로 빛날 수 있었고 동시에 “어머니”로서 대를 이어 혁명을 계승할 수 있는 만년담보를 쌓을 수 있었다.

반면 일반여성에 대한 표준이야기의 범주간 위계관계를 살펴보면, 김정숙이 창조한 수령결사옹위정신을 따라배워 영웅이 될 수 있는 기본을 갖춘 후, 자신에게 맡겨진 전장이나 일터에서 “백전불굴의 투지”를 갖고 위훈을 창조해내는 투사가 되거나 어머니로서 후대보육교양을 통해 수령을 결사옹위할 수 있는 자녀들을 양육하는 모성영웅이 되는 길이 있다. 결국 일반여성은 김정숙과 달리 “장군님을 모시는 여성”이라는 범주를 기본 토대로 갖춘 후, 성공적인 투사가 되거나 어머니 역할을 훌륭하게 수행해야 영웅이 될 가능성을 지니게 된다. 이것은 북한당국이 여성의 역할을 여성문제와 후대보육교양의 문제라고 이원화시켜 다루고 있는데 기인한다고 추정된다. 북한당국은 두 가지 범주에서 고르게 우수한 역할을 수행한 여성에게 영웅칭호를 수여하는 것이 아니라 두 분야 중 하나를 특출나게 모범이 되도록 수행한 여성에게 영웅칭호를 수여하고 있다고 보여진다.

넷째, 북한당국의 여성담론이 북한여성에게 어떤 역할을 수행할 것을 요구하는지 확인해보았다. 기본적으로 북한당국의 여성담론은 수령을 결사옹위하는 선군사상의 기본 핵에 기반한 사상교양의 한 방법이고 여성에게 강성대국건설의 한 축의 책임을 담당시키는 노력동원운동의 모습을 보여준다. 따라서 고난의 행군기 이후 10년동안 북한여성의 가치관이 어떻게 변화했는지 반영하지 못하고 있으며, 반영할 수도 없음을 확인하였다. 왜냐하면 북한당국의 여성담론은 여성을 주체가 아닌 객체로 보고 수령을 위해서 모든 것을 수행해내야 하는 존재로 설정하고 있기 때문이다.

■ 접수: 10월 14일 ■ 심사: 11월 3일 ■ 채택: 11월 23일

## 참고문헌

- 김석향. “남녀평등과 여성의 권리에 대한 북한당국의 공식담론 변화-1950년 이전과 1979년 이후 조선여성 기사를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제10권 1호, 2005.
- 니콜리스 로일. 오문석 옮김. 『데리다의 유령들』. 서울: 알피, 2007.
- 박영자. “북한의 여성 정치 ‘혁신적 노동자-혁명적 어머니’로의 재구성.” 『사회과학연구』. 제13권 1호, 2005.
- 박현선. 『현대북한사회와 가족』. 서울: 한울아카데미, 2003.
- 안인해. “김정일 체제의 경제와 여성.” 『한국정치학회보』. 제35권 2호, 2001.
- 엄기영. 『신문학개론』. 평양: 김일성종합대학출판사, 1989.
- 위르겐 슐룸봄. 백승종의 옮김. 『미시사와 거시사』. 서울: 궁리, 2002.
- 이미경. “북한의 모성이데올로기: 조선여성의 내용분석을 중심으로.” 『한국정치외교사논총』. 제26집 1호, 2005.
- 이상경. “북한 여성 작가의 작품에 나타난 여성 정체성에 대한 연구.” 『여성문학연구』. 제17권, 2004.
- 장하용 외. “로동신문을 통해 본 북한의 여성: 국가 건설기부터 수령제 성립기까지를 중심으로.” 『언론과학연구』. 제5권 2호, 2005.
- 조정아 외. 『북한주민의 일상생활 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 조형창 외. 『기사집필수업』. 평양: 김일성종합대학출판사, 1984.
- 『조선말사전』. 평양: 사회과학원출판사, 1990.
- M. Foucault. C. Gordon (ed.). *Power-Knowledge*. Brighton: 1980.
- \_\_\_\_\_. *The Archaeology of Knowledge*. London: 1972.
- Michel de Certeau. “Writings and Hisories.” Tamsin Spargo (ed.). *Reading the Past*. New York: Palgrave, 2000.
- 『중앙일보』.
- 『노동신문』.
- 『조선여성』.
- 『조선중앙통신』.

## Abstract

### Analysis on the Women's Discourse in DPRK after the Arduous March Time

*Seok-Hyang Kim & Hye-Jin Kwon*

Since the arduous march time to the present, there is much evidence that says DPRK's society has gone through several changes due to food shortage, financial difficulties, and differentiation and development of indigenous market, even though DPRK authorities have insisted on their own of socialism. Especially, the collapse of its distribution system which used to be at the center of DPRK's official economic operation system has pushed the socially weak class - women - to go on the street to work to make a living. As it is the case, there is a large possibility that the living conditions of the DPRK women would have changed significantly. This research starts with the question of "What should the women's discourse be composed of under Kim Jong-il's regime when there is a huge possibility of changes in DPRK women's living conditions?"

This research has collected 117 women-related slogans and 24 editorials 'Roading Sinmun' of the last ten years, and extracted and analyzed the pattern of 'the standard stories'. After the analysis of slogans and editorials of 'the standard stories', there were two different kinds of patterns; 'Kim Jung Sook' type, combatant-wife-mother type, and the general women type combatant-wife who serves the general-mother. The DPRK authorities think of women's role as either 'women's issue' or 'Nursing and Upbringing of Children'. And instead of awarding 'the title of hero' to those who perform an excellent role in both areas, the authorities reward the title to women who play an outstanding role in one of the two areas. Women's policy in DPRK is just aimed at women but it is not for the sake of women.

Women's discourse in DPRK is a typical way of indoctrination which is based on the kernel of 'Military First Ideology'. Likewise, it seems that women were in charge of one part responsible for 'Mass Labor Service Campaign to Strong' and 'Prosperous Nation Building'. Therefore, under Kim Jung-il's leadership over the past ten years, women's policy in DPRK has failed to reflect the rapid changes in the sense of values among women since the last economic crisis. Women's discourse in DPRK makes the demand that women is not the subject but the object to do all for 'the Suryong'.

**Key Words:** Official discourse in DPRK, Women's discourse, Standard story, Slogan, Editorial



# 북한이탈주민 취업보호제도에 대한 고용주의 인식 실태 연구: 고용지원금을 중심으로

노 경 란\* · 전 연 숙\*\*

- I. 연구의 필요성 및 목적
- II. 정부의 취업지원제도 현황
- III. 연구방법
- VI. 연구결과
- V. 결론 및 제언

## 국문요약

이 연구의 목적은 고용지원금 제도의 정책수혜자인 북한이탈주민을 고용한 고용주를 대상으로 고용지원금 제도 적용에 대한 인식을 분석함으로써 현행 고용지원금 제도의 정책적 효과를 탐색하고 현실적인 개선 방안을 제시하는 것이다. 이를 달성하기 위하여 고용지원금을 수령한 기업체의 고용주(총 422명)를 대상으로 면접설문조사를 실시하여 고용지원금에 대한 이들의 인식을 북한이탈주민의 '고용가능성 향상·유지·개선' 등의 측면에서 분석하였다. 설문조사 결과에 대하여 빈도분석, 중다회귀분석, 교차분석을 실시한 결과 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 고용지원금 제도를 통한 금전적 지원이 고용주로 하여금 북한이탈주민의 일자리 창출의 계기를 만든 것으로 나타나 결국 북한이탈주민의 고용가능성을 향상시킨 것으로 나타났다. 둘째, 고용지원금 제도를 통하여 고용한 북한이탈주민에 대한 고용주의 고용만족감이 높다는(만족: 68.7%, 보

통: 24.4%, 불만족: 1.95%) 측면에서 고용지원금이 북한이탈주민의 고용가능성을 유지하는데 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 셋째, 고용지원금 제도가 북한이탈주민의 일자리 재창출 및 신규 창출 등 고용가능성 개선에 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 현행 고용지원금 제도의 효과적인 정책목표 달성을 위하여 ① 고용주를 대상으로 한 제도 홍보 및 교육의 강화, ② 북한이탈주민의 능력개발을 위한 후속적 지원의 체계 필요, ③ 북한이탈주민 채용의 긍정적 경험 확장을 위한 북한이탈주민 채용 전 직장적응프로그램의 제공 및 채용 후 발생할 수 있는 문제의 상담 창구 마련 등의 노력이 수반될 것을 개선 과제로 제언하였다.

**주제어:** 북한이탈주민 취업보호제도, 고용지원금, 북한이탈주민 고용주, 북한이탈주민의 고용가능성

\* 성신여자대학교 교육학과(제1저자)

\*\* 통일부 하나원(공동저자)

## I. 연구의 필요성 및 목적

지난 2000년을 기점으로 북한이탈주민 유입 규모가 급증한 이래로 증가 추세가 유지되고 있으며 이에 대응하는 정부의 정책 기조가 보호에서 자립으로 변화되면서 북한이탈주민의 노동시장 진입을 통한 성공적 정착에 대한 논의가 본격화되었다. 그러나 해방 이후 ‘분단’은 우리 사회가 직면하고 있는 엄연한 현실이었음에도 불구하고 분단의 역사가 장기화되면서 분단 상황에 대하여 둔감해져 온 것이 사실이다. 그 결과 북한이탈주민에 대한 동질감과 이질감의 공존, 처우에서의 특수성과 보편성의 대립, 방향성에서의 인도적 견해와 냉소적 견해의 부딪침 등으로 정책적 의사결정에 있어 의구심과 불확신이 상대적으로 존재함을 부정할 수 없다. 북한이탈주민의 성공적인 정착을 위한 전략으로서 노동시장으로의 진입을 위한 정책수단의 중요성에 대해서는 일정수준의 합의가 이루어진 것으로 보이지만<sup>1</sup> 촉진적 정책수단과 제재적 정책수단의 균형을 찾는 것이 여전히 정책적 과제임에 틀림없다.

이러한 맥락 속에서 우리 정부는 북한이탈주민의 성공적인 노동시장 진입이라는 목표를 달성하기 위한 촉진적 정책수단의 하나로 취업보호제도<sup>2</sup>를 마련하여 북한이탈주민이 최초로 취업한 날로부터 실제 취업일수를 기준으로 최대 3년까지 북한이탈주민을 고용한 사업주에게 임금의 1/2 범위 내에서 고용지원금을 지급하는 제도를 운영하고 있다. 특히 「새터민 정착실태 및 개선 대책(2007.4)」을 수립하여 북한이탈주민의 사회적 안전망에 대한 의존성과 도덕적 해이를 제재하기 위한 ‘자립유도형 복지 지원체계’와 취업을 촉진하기 위한 ‘지역사회 밀착형 지원’을 제시하였다. 이 가운데 노동시장에서 취약계층이라 할 수 있는 북한이탈주민의 고용촉진·유지를 위한 임금보조금(wage subsidy)제도로써 고용지원금 제도가 취업촉진을 위한 적극적 기제로 구체적으로 거론되었다. 이와 같이 고용지원금 제도가 북한이탈주민의 노동시장 진입 촉진 정책으로 자리매김하고 있는 데도 불구하고 직업능력개발<sup>3</sup>이나 취업보호관제도<sup>4</sup>와는 달리 고용지

<sup>1</sup> 김성운, “새터민 정착과 지원정책에 관한 연구,” 『한국동북아논총』, 제50집 (2009), pp. 244-245; 노경란, “입국 초기 새터민의 취업지원 교육요구 진단과 연령에 따른 차이 분석,” 『한국교육학연구』, 제14권 제2호 (2008a), pp. 61-83; 이금순 외, 『북한이탈주민의 사회적응 프로그램 연구』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 191-262; 최의철·김병로·이금순, 『북한인권 개선 및 북한이탈주민 지원 대책 방향』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 15-16; 이우영 외, 『북한이탈주민문제의 종합적 정책 방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 133-137.

<sup>2</sup> 관련근거: 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제17조, 제17조의2, 동법 시행령 제34조의2, 제35조, 2p 35조의2, 제49조, 동법 시행규칙 제3조의4, 북한이탈주민 취업보호지침.

원금의 정책적 의미를 탐색하는 논의는 본격화되지 않았다. 그러나 고용지원금의 활용도가 현저하게 증가하고 있는 현 시점에서 고용지원금 제도에 대한 논의는 정책의 실천적 측면에서나 정책개발을 위한 이론적 측면에서도 절실히 필요하다.

고용지원금 제도를 다룬 선행연구는 크게 두 가지 흐름으로 나눌 수 있는데 첫째, 이성재(2003)<sup>5</sup>와 같이 고용지원금의 활용 추이를 시계열별로 분석함으로써 정책수혜의 양적 규모를 효과의 판단근거로 삼기도 하였다. 그러나 정책 수혜 규모가 크다는 것이 정책수혜자에 대한 정책수혜자의 만족이나 효과의 질을 설명하지는 못하였다. 둘째, 선한승 외(2005)<sup>6</sup>와 북한인권정보센터(2005)<sup>7</sup> 등은 정책대상자인 고용주나 북한이탈주민을 대상으로 고용지원금 제도가 노동시장 진입 및 유지에 도움이 된 정도를 분석하였다. 이를 통하여 고용지원금의 노동시장 진입 촉진 여부를 규명하였지만 고용지원금제도로 창출된 일자리(노동력)의 질, 일자리(노동력)에 대한 정책수혜자의 주관적 만족 등의 논의로 확장되기에는 역부족이었다.

이에 본 연구에서는 고용지원금 제도의 정책수혜자인 북한이탈주민을 고용한 고용주를 대상으로 고용지원금 제도 적용에 대한 인식을 분석함으로써 현행 고용지원금 제도의 정책적 효과를 탐색하고 현실적인 개선 방안을 제시하는데 목적을 둔다.

<sup>3</sup> 강일규·고혜원, 『북한이탈주민의 취업촉진을 위한 직업능력개발 방안』(서울: 한국직업능력개발원, 2003); 박성재·김화순, “탈북이주민 직업훈련의 노동시장성과에 관한 연구,” 『직업능력개발 연구』, 제11권 제2호 (2008), pp. 71-96; 박정란·강동완, “새터민의 노동시장 진입을 위한 직업능력개발 지원 개선 방안,” 『한국직업능력개발 연구』, 제11권 제1호 (2008), pp. 45-70.

<sup>4</sup> 서윤환, “북한이탈주민 정착지원의 효율성 제고 방안,” 『대한정치학회보』, 제12집 제2호 (2004), pp. 265-286; 이금순 외, 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 방안』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 90-93; 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』(서울: 통일연구원, 2003), pp. 157-158.

<sup>5</sup> 이성재, “북한이탈주민 취업지원제도의 현황과 개선 방안” (서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문, 2003).

<sup>6</sup> 선한승 외, 『북한이탈주민의 취업실태와 정책과제 연구』(서울: 한국노동연구원, 2005), pp. 160-167.

<sup>7</sup> 북한인권정보센터, 『2005년도 새터민 정착실태 연구』(2005), pp. 56-63.

## II. 정부의 취업지원제도 현황

### 1. 고용지원제도

정부는 상대적으로 취업에 어려움을 겪고 있는 '94년 이후 보호 결정된 북한이탈주민을 대상으로 안정된 직장생활을 보장하기 위하여 북한이탈주민을 채용하는 민간부문의 사업주에게 임금보조금을 지급하여 북한이탈주민 고용의 유인과 고용의 기회를 확대하고자 고용지원제도를 실시하고 있다. 특히 고용지원제도는 우리나라 고용보험법상 고용안정사업의 고용촉진과 고용유지지원제도를 모태로 생성되어 북한이탈주민의 고용창출과 고용유지를 목적으로 하는 강력한 정부의 고용지원정책이라고 할 수 있다. 정부가 지원해주는 고용지원금 지원기간은 급여의 1/2 범위 내에서 최초 1년간은 월 50만원 이내, 2~3년차에는 70만원 범위 내에서 최대 3년간이다. 이 기간 동안 사업주와 북한이탈주민은 직무능력과 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 노력하여 보호기간이 끝난 후에 우리사회 노동시장에서 자립할 수 있도록 지원하고자 하는데 제도의 취지와 의의가 있다.

### 2. 고용촉진장려금과 고용지원금

우리나라의 고용보험법 상의 고용안정사업은 고용창출지원, 고용조정지원, 고용촉진지원, 건설 근로자 고용안정지원, 고용안정 및 취업촉진, 고용촉진시설에 대한 지원, 고용정보의 제공 및 고용지원기반 구축 사업으로 구성·시행되고 있다.<sup>8</sup> 그 중 고용촉진지원(고용보험법 제23조)은 노동시장의 통상적인 조건 하에서 취업이 특히 곤란한 고령자, 장기실직자, 여성 등 취약계층의 고용을 촉진하기 위하여 노동부가 주축이 되어 시행하는 사업이다.

<sup>8</sup> 유길상·민동세·조인호, 『고용안정사업 개편 방안』 (과천: 노동부, 2008), p. 30.

<표 1> 현행 고용촉진장려금 지급요건과 지원방법

종류	수급요건	지원방식·수준
고령자고용촉진장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 55세 고령자를 1년 이상 고용하는 사업주</li> <li>- 정년을 56세 이상으로 연장한 사업장에서 18개월 이상 정년연장으로 계속 고용 시</li> <li>- 정년을 57세 이상으로 정한 사업장에서 18개월 이상 계속 근무한 후 정년에 이른 고령자를 채용·재고용한 사업주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인당 분기 18만원 최대 5년간 (업종별 지원기준을 적용)</li> <li>- 1인당 월 30만원을 정년 연장기간의 1/2기간 동안</li> <li>- 1인당 월 30만원씩 6개월간 지급</li> </ul>
신규고용촉진장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고령자, 여성가장, 장애인, 청년, 장기구직자, 자활취업대상자 등을 직업안정기관의 알선을 통해 채용한 사업주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인당 15~60만원, 12개월간</li> <li>- 채용 전 3개월 채용 후 12개월 감원방지기간 있음.</li> </ul>
중장년훈련수료자 채용장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실업자 재취업훈련을 수료한 40세 이상자를, 훈련 수료 후 6개월 이내 신규로 채용한 사업주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 채용 후 6개월 간 월 60만원, 나머지 6개월은 월 30만원 지급</li> <li>- 채용 전 3개월, 채용 후 6개월 감원방지기간 있음.</li> </ul>
임금피크제보전수당	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노사합의로 임금피크제를 도입, 실시한 사업장에서 18개월 이상 근무한 일정연령의 근로자로서 임금이 10%이상 하락한 근로자 대상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해연도 임금과의 차액에 1/2 지급하되 연 600만원 한도</li> <li>- 2008년까지 한시적인 제도</li> </ul>
임신·출산 후 계속고용지원금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산전후 휴가 중이거나 임신 16주 이상인 기간제 등 여성근로자를 계속 고용한 사업주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 매월 40만원씩 6개월간</li> </ul>
육아휴직장려금, 육아기근로시간 단축장려금 및 대체인력채용장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로자에게 30일 이상 육아휴직 또는 육아기 근로시간 단축을 부여하고 휴직종료 후 30일 이상 계속 채용한 사업주</li> <li>- 육아휴직으로 인한 대체인력을 30일 이상 고용하고, 육아휴직이 끝난 근로자를 30일 이상 고용한 사업주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인당 월 20만원</li> <li>- 1인당 30만원</li> </ul>

자료: 유길상 외, 『고용안정사업 개편 방안』, pp. 35-39 재구성.

고용촉진지원제도에는 고령자고용촉진장려금, 신규고용촉진장려금, 중장년훈련수료자채용장려금, 임금피크제보전수당, 임신·출산 후 계속고용지원금, 육아휴직장려금, 육아기근로시간단축장려금 및 대체인력채용장려금이 있다. 이러한 점에서 볼 때 고용지원금은 취업이 특히 어려운 북한이탈주민의 고용을 촉진하기 위한 사업으로 고용촉진지원제도와 취지와 목적이 유사하다.

<표 1>과 <표 2>에서와 같이 북한이탈주민을 위한 고용지원금은 지급요건은

고용촉진지원금 지급요건보다 상당히 높은 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 고용지원제도의 북한이탈주민 고용촉진의 효과에 관한 진단은 부정적인 견해가 많다.

<표 2> 현행 고용지원금 지급요건과 지원방법

수급요건	지원방식·수준
취업보호대상 <sup>9</sup> 북한이탈주민을 채용한 사업주	최소 1개월 이상 임금(월 15일 이상 근무)을 지불한 경우, 취업 시 1년까지는 월 50만원 범위 내, 2년까지는 월 70만원 범위 내, 2년 계속 고용 시·장애인·50세 이상 채용사업자는 최대 3년 까지 지원

### 3. 기존 연구에서 평가한 고용지원제도

국내 고용안정사업도 적극적 노동시장정책사업의 효과가 매우 낮다는 논란이 계속 있어 왔듯이<sup>10</sup> 고용지원제도 또한 북한이탈주민의 고용촉진과 고용유지를 위한 기능의 효과성에 대한 의문과 활성화에 대한 문제점이 선행연구에서 지적되고 있다. 본 연구에서는 선행연구에서 지적한 고용지원제도의 문제점을 정리하여 개선방안을 도출하고자 한다.

#### 가. 미미한 취업촉진과 고용유지 효과

고용지원금은 지급실적이 매년 증가는 하고 있으나 취업촉진과 고용유지에는 효과가 미미한 것으로 지적되고 있으며, 그 이유로는 취업지원제도 참여 저조와 고용지원금의 낮은 활용도라고 할 수 있다. 북한이탈주민은 취업지원제도를 소극적으로 활용하고 있고 또한 각 지원 영역 간 연속성도 상당히 약한 것으로 나타나는데, 그 원인은 ① 취업지원제도에 참여하지 않는 것이 참여하는 것보다 경제적으로 유리하다는 것, ② 지원체계에서 북한이탈주민 개인별 특성이 고려되지 않고 일률적으로 지원이 이루어지기 때문이라는 것, ③ 직업지도, 취업보호제, 자격인정 등 법규에서 규정하고 있는 취업지원제도가 활성화되어 있지 않기 때문이다.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> 취업보호대상자 : 1994년 이후에 보호결정된 북한이탈주민으로 취업보호를 신청한 자. 북한이탈주민 본인이 지방노동관서장에게 취업신청서를 접수하고 지방노동관서장은 이를 통일부에 송부, 통일부는 당해 북한이탈주민이 취업보호대상자 여부를 통보함으로써 취업보호대상자로 결정.

<sup>10</sup> 유길상·민동세·조인호, 『고용안정사업 개편 방안』.

<sup>11</sup> 이성재, “북한이탈주민 취업지원제도의 현황과 개선 방안,” pp. 23-24.

통일부는 2000년부터 북한이탈주민 취업관련 업무를 노동부로 이관하여 고용지원금제도와 취업보호당당관제를 중심으로 한 적극적인 노동시장정책<sup>12</sup>으로 전환하여 북한이탈주민들을 적극적으로 노동시장에 통합하고자 하였다.<sup>13</sup> 이러한 정부정책의 의도는 사회복지에의 의존을 낮추고 적극적인 인력개발과 사회통합을 유도하는 방향으로 나아가는 과정이라고 긍정적으로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 고용지원제도가 북한이탈주민의 고용을 창출하는데 제대로 기능하지 못하며 활용도가 극히 낮다는 지적을 받고 있다. 그 이유로는 우선 북한이탈주민에 대한 홍보가 제대로 이루어지고 있는 점도 있지만 제도적 모순을 지적해야 한다. 즉 고용지원금 수혜를 받으면 소득수준이 노출되어 기초생계비를 받지 못하기 때문에 북한이탈주민이 고용지원제도 자체에 참여하지 않고 있다는 것이다. 게다가 설사 고용지원제도에 참여하였다 할지라도 동일 직장에서 근무하는 남한근로자들과의 위화감도 작용하고 있어서 한편으로 고용지원금이 직장적응을 저해하는 한 요인이 되기도 한다는 지적이다.<sup>14</sup> 북한인권정보센터(2005)<sup>15</sup>가 북한이탈주민 1210명을 대상으로 설문조사한 결과, 고용지원금을 받지 못한 사람이 84.1%로 받은 사람 15.9%보다 훨씬 높았으며, 그 중 직장을 다니거나 다녔던 사람들 392명의 58.5%가 고용지원금 수혜를 받지 못한 것으로 나타났다. 수혜 받은 기간도 6개월 미만이 58.1%, 7~12개월 수혜자가 23.1%로 대다수가 단기간 고용지원금 수혜에 그치고 있었다. 한편, 북한이탈주민은 실제 고용지원금 수혜 여부와 상관없이 고용지원금제도가 자신의 취업을 유리하다는 느낀다는 응답이 70.9%로 나타났으나 실제 고용지원금 혜택을 받은 비율은 15.9%에 불과하였다. 한편 배규식 외(2007)<sup>16</sup>의 연구에서는 북한이탈주민은 고용지원금을 입국 후 1~2년 이내에 활용하

<sup>12</sup> 적극적인 노동시장정책이란 실업자와 노동시장에서 배제된 사람들을 직업세계에 참여시키고 고용을 촉진하려는 목적으로 취해진 정책과 프로그램을 통틀어서 일컫는 용어임. 실업자의 생활안정을 위해 행해지는 실업급여, 실업부조, 기타 공적부조를 실업자에게 지급하는 것을 핵심내용으로 하는 소극적인 노동시장정책에 대비되는 개념임.

<sup>13</sup> 선한승·강일규·김영운·윤인진·이영훈·정성훈·김화순, 『북한이탈주민의 취업실태와 정책과제 연구』 (서울: 한국노동연구원, 2005), pp. 160-167.

<sup>14</sup> 선한승 외는 고용지원금으로 인해 직장 내에서 서로 다른 동료들과 사이가 멀어지는 경우가 자주 발생, 고용지원금은 갈등요인이 되기도 한다. 남한주민인 직장 내 동료들에 비해 50~70만 원 정도 더 많은 임금을 받게 되기 때문이다. 이러한 북한이탈주민의 직업능력에 기초하지 않은 임금격차에 대해 동료들은 위화감을 느끼게 된다. 선한승 외, 『북한이탈주민의 취업실태와 정책과제 연구』, pp. 165-166.

<sup>15</sup> 북한인권정보센터, “2005 새터민 정착실태 연구,” 통일부 용역과제 (2005), p. 56-64.

<sup>16</sup> 배규식·김화순·전연숙·박정란, 『북한이탈주민 노동시장 진입 방안』 (서울: 한국노동연구원, 2007, 미간행).

여 취업하나 평균 근속기간 8개월 만에 이직하며, 이직 후 27%만이 다시 활용하
 여 취업하고 있는 것으로 나타났다. 또한 고용지원금 활용 북한이탈주민의 90%
 이상이 3회 이상 잦은 이직을 반복하고 있어서 고용지원금의 활용도가 극히 저조
 한 것으로 나타났다. 2000~2002년 사이에 입국한 20~60세까지의 북한이탈주민
 고용지원금 활용도를 조사한 연구에 따르면<sup>17</sup> 조사년도인 2003년 말로 전체 입국
 자의 11.2%만이 고용지원금제도를 활용하고 있는 것으로 나타나 극히 저조한 실
 적을 보이고 있다. 물론 고용지원금은 사회편입 후 5년 이내에 지급되기 때문에
 더 많은 북한이탈주민이 향후 고용지원금을 활용할 가능성은 크다. 이금순 외
 (2004)<sup>18</sup>는 1996년부터 2002년까지 북한이탈주민 재정지원현황을 비교하였는데,
 지원체계가 북한이탈주민의 생활보호에 85%가 크게 치중되어 지출된 반면, 이들
 의 취업·교육과 같은 사회적응을 위해 지출된 자금의 규모는 전체 15%에 머무르
 고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 전체 응답자 677명을 대상으로 설문조사한
 바에 따르면, 남한사회에 적응하는데 가장 도움을 주었던 요인을 ‘한국정부의 지원’
 이라고 답한 비율이 40%인 반면 ‘본인의 노력’이라고 답한 비율은 전체의 27%에
 불과하였다. 우리의 지원체계는 재정을 통한 정부의 직접적 무상자금 지원에 의존
 하고 있어서 북한이탈주민으로 하여금 자신의 적극적인 취업을 위한 노력보다는
 무상으로 지원되는 제도의 혜택을 선택하도록 유도하는 측면이 있다고 할 수 있다.

#### 나. 공공직업안정기관(고용지원센터) 활용 저조

북한이탈주민은 공공직업안정기관인 고용지원센터의 활용을 기피하고 있는데,
 그 이유로 취업보호담당관의 업무과중으로 북한이탈주민 취업지원에 집중도가 떨
 어지는 점, 고용지원센터를 통하여 취업하면 자신의 취업사실이 노출되어 기초생
 계비가 중단되는 점이다.<sup>19</sup> 이요행(2002)이 153명의 북한이탈주민이 직업 정보를
 입수한 경로를 설문조사하고 빈도분석한 바에 의하면, 주위 친구나 친지가 34.8%
 로 압도적으로 많았고, 종교단체 등 민간후원회 15.5%, 노동부 고용지원센터
 11.9%로 나타났다. 그 외 취업보호담당자 4.4%, 신변보호담당자 5.9%로 나타나
 서 고용지원센터나 취업보호담당관의 역할은 미미한 것으로 나타났다. 또한 북한

<sup>17</sup> 이성재, “북한이탈주민 취업지원제도의 현황과 개선방안,” pp. 63-64.

<sup>18</sup> 이금순·최의철·임순희·김수암·이석·안혜영·윤여상, 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 방안』, pp. 59-60.

<sup>19</sup> 선한승 외, 『북한이탈주민의 취업실태와 정책과제 연구』, pp. 165-175.

이탈주민에게 직업선택에 영향을 준 사람에 대해 95명을 대상으로 설문조사하고 빈도분석한 바에 의하면, 취업보호담당관은 전혀 영향을 주지 못한 것으로 나타나<sup>20</sup> 북한이탈주민의 취업지원을 통한 고용지원의 효과에 공공직업안정기관인 고용지원센터가 기여하는 역할이 매우 미약함을 알 수 있다. 북한인권정보센터(2005)도 북한이탈주민 남녀 1,090명을 대상으로 노동부 고용지원센터의 취업보호담당관의 필요성을 묻는 질문에 전체적으로 필요하다는 의견이 57.4%, 필요하지 않다는 의견이 23.3%로 나타났다.<sup>21</sup> 이는 북한이탈주민들이 직업정보부족을 가장 염려하고 있으면서도 취업보호담당관의 필요성 인식은 전체 60%보다 낮아 취업보호담당관 제도의 실효성이 높지 않음을 보여주고 있다.

## 다. 정착지원체계의 분절 현상으로 인한 행정력 낭비 및 비효율성

북한이탈주민 정착지원에 관한 주무부처인 통일부는 실제적으로 하나원 외에 정착지원서비스를 직접 전달할 수 있는 서비스 전달체계를 가지고 있지 못하다. 현재 정착지원장려금을 비롯한 각종 장려금 및 고용지원금은 통일부에서 관할하고, 고용지원서비스나 훈련서비스 등은 노동부에서 제공하며, 지방자치단체는 기초생계를 지원하는 식으로 가기 분리되어 집행되고 있어서 북한이탈주민 정착지원업무의 효능성은 낮아지고 책임소재 또한 불분명한 상황이다.<sup>22</sup> 또한 북한이탈주민관련 정책의 주무부서인 통일부내에서도 북한이탈주민 정착지원업무가 통일정책국 정착지원과와 하나원으로 이원화 체제로 운영되고 있으며, 사후관리의 일부기능은 법정단체인 북한이탈주민후원회가 담당하고 있다. 이와 같은 업무 분담은 각 기능을 중심으로 편성한 것이지만 정책개발과 적응교육, 그리고 사후관리가 분리됨으로서 효율성에 문제가 야기될 수 있으며 상호보완 대책이 요구된다.<sup>23</sup> 예를 들어 취업관련 업무에서 노동부 각 고용지원센터의 취업보호담당관이 통일부와 업무협조 및 연계를 위해서는 북한이탈주민의 지원제도와 관련한 업무는 정착지원과와 각종 정착지원금 지급, 사회적응교육 연계 등은 하나원과 업무연계를 해

<sup>20</sup> 이요행, 『북한이탈주민의 직업의식 및 직업지도 실태: 북한이탈주민의 효과적인 직업상담을 위하여』 (서울: 한국고용정보원, 2003), pp. 58-59.

<sup>21</sup> 윤여상·이금순·안혜영·서윤한·엄홍석, 『2005 새터민 정착실태 연구』 (서울: 북한인권정보센터, 2005), pp. 51-52.

<sup>22</sup> 배규식·김화순·전연숙·박정란, 『북한이탈주민 노동시장 진입 방안』.

<sup>23</sup> 이금순·최의철·임순희·김수암·이석·안혜영·윤여상, 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 방안』, pp. 96-99.

야 하는 행정적 낭비와 비효율성을 생산하고 있는 실정이다.

### 라. 고용지원제도 홍보부족

북한이탈주민들은 고용지원제도가 취업하는데 유리하게 작용하고 있다고 생각하는 것(70.9%)으로 나타났으나 실제 고용지원금 혜택을 받는 비율은 15.6%로 불과, 고용지원제도가 높은 유용성을 갖고 있다는 인식에도 불구하고 관계자들에게 홍보가 제대로 되지 않아서 실효를 거두지 못하고 있다고 지적하고 있다.<sup>24</sup> 이러한 홍보부족은 기업주와 관계자들이 고용지원제도와 북한이탈주민에 대한 이해 부족으로 이어져 궁극적으로 기업에서 북한이탈주민의 채용을 꺼리는 차별과 편견의 원인으로도 작용할 수 있어서 더욱 우려된다고 할 수 있다.

### 마. 고용지원금의 기본 취지 퇴색 경향

고용지원금은 북한이탈주민의 취업보호를 위하여 기업주에게 최대 3년간 임금의 1/2 범위 내에서 지급하는 취업보호제도이지만, 실제 노동시장에서는 고용지원금이 임금으로 둔감하여 북한이탈주민에게 지급되는 등 고용촉진의 기능 외 일반 근로자의 불만요소와 북한이탈주민 근로자가 자신이 지급받아야 할 수당으로 인식하는 경향을 나타내고 있다.<sup>25</sup>

지금까지 선행연구결과를 토대로 요약하면, 고용지원제도가 고용창출과 유지에 높은 유용성을 갖고 있음에도 불구하고 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 한계를 극복하지 못하고 있다. 따라서 북한이탈주민의 전반적인 취업률제고와 사회적응 향상에 기여하는 바가 미비하다고 할 수 있다. 그러나 선행연구는 다음과 같은 점에서 문제점도 내포하고 있다. 첫째, 고용지원금에 관련된 연구가 집중적으로 이루어진 연구는 찾아보기 어렵다. 북한이탈주민 적용에 관련된 전반적인 연구에서 부적응의 원인 가운데 하나로 고용지원제도의 모순을 지적하고 있는 수준의 연구결과를 고용지원제도 전체에 일반화하는 데는 한계를 가지고 있다. 둘째, 한정된 연구대상의 문제이다. 그동안의 연구는 북한이탈주민 일부의 표본으로 이 역시 북한이탈주민 전체에 일반화하는 경향이 있어서 부정적 인식을 심화시킬 수 있는 위험성을 가지고 있다.

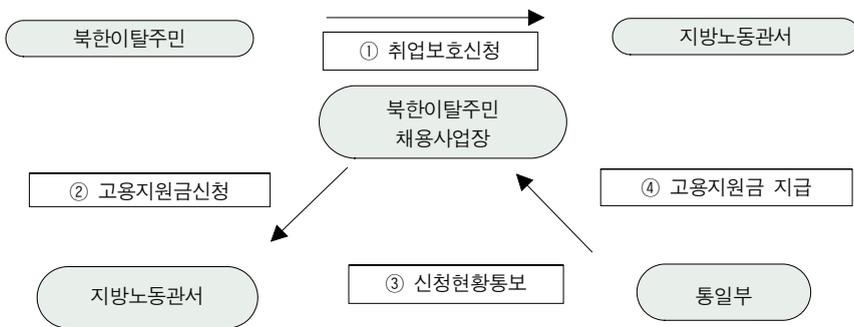
<sup>24</sup> 윤여상·이금순·안혜영·서운한·엄홍석, 『2005 새터민 정착실태 연구』, pp. 56-61.

<sup>25</sup> 서운한, “북한이탈주민 정착지원의 효율성 제고 방안,” 『대한정치학회보』, 제12권 제2호 (대구: 대한정치학회, 2004), pp. 265-286.

#### 4. 고용지원금 지급 현황

고용지원금은 노동부 고용지원센터의 취업보호담당관과 통일부 하나원의 공무원이 담당하고 있다. 고용지원센터의 취업보호담당관은 전국 52개 종합고용지원센터에 배치되어 있으며,<sup>26</sup> 분기별로 취합된 신청서를 하나원에 송부하면 통일부(하나원)에서 신청서류 확인 절차를 거쳐 지급하고 있는 절차이다. 업무처리 절차는 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 고용지원금 업무처리절차



현재 북한이탈주민을 위한 고용안정망은 정착금(기본금+주거지원금+장려금+가산금)과 국민기초생활보장제도의 생계지원을 양축으로 하고, 고용지원제도를 통하여 고용주의 고용을 촉진하는 일자리 창출프로그램을 운영하는 형태로 되어 있다. 북한이탈주민에게 5년의 보호기간을 지정하여 집중 지원하고, 그 이후는 일반 국민의 고용안정망에 편입되도록 하고 있다. 문제는 북한이탈주민이 5년의 보호기간 동안 일반국민으로 편입될 수 있는 일정수준의 직업능력과 적응능력이 갖추어져야 한다는데 있다.

고용지원금 지급현황 <표 3>을 살펴보면, 2001년부터 2004년까지는 300개 미만 기업과 300명 미만 수준에 지원되던 것이 2005년에는 446명, 2006년에는 497명으로 증가하는 현상을 보인다. 특히 2007에는 728명에게 지원되어 전년 대비 46.5%가 급증하는 현상이 나타났다. 2008년 8월 현재 741명의 북한이탈주민이 고용지원금을 수혜하여 2007년보다 지원수가 증가, 2008년 말에는 증가폭이 더 클 것으로 예상된다.

<sup>26</sup> 통일부, 『2009 북한이탈주민 업무편람』 (서울: 통일부, 2009).

<표 3> 고용지원금 지원 현황

(단위 : 개, 명, 천원)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.8
업체수	226	274	240	218	323	378	564	577
인 원	251	296	310	269	446	497	728	741
지급액	999,000	1,130,250	1,094,160	944,612	1,426,281	1,402,000	2,240,334	2,298,000

자료 : 통일부

고용지원금 지급현황이 2004년도까지는 소폭 증가와 감소를 반복하다가 2005년도에 급증하고 계속적으로 급증세를 유지하고 있다. 이러한 현상의 가장 큰 이유는 2005년 입국자부터 적용되는 취업장려금 제도<sup>27</sup>의 변화가 반영된 것으로 보인다. 즉, 북한이탈주민을 채용한 사업주에게는 고용지원금이, 취업한 북한이탈주민에게는 취업장려금이 지급되어 고용주에게는 고용유인과 북한이탈주민에게는 취업유인의 효과가 있는 것으로 보인다. 또한 사업주 지원제도인 고용지원금제도와 북한이탈주민 취업지원제도인 취업장려금의 양측이 균형을 이루어 돌아갈 때 그 효과가 증대될 수 있음을 보여주는 의미 있는 현상으로 평가된다.

### III. 연구방법

#### 1. 연구대상 및 자료수집 방법

본 연구에서는 고용지원금 제도를 활용한 고용주의 인식 실태를 분석하고자 한다. 따라서 2007~2008년 사이에 고용지원금을 수령한 고용주(총 1,141개 업체)를 대상으로 전화 접촉하여 조사를 수락한 고용주 총 422명을 대상으로 3회차에 걸쳐 면접설문조사를 실시하였다(조사기간: 2007년 6월~7월, 2008년 4월~5월, 2008년 7월~8월). 응답자 개요를 사업장 규모 및 종사산업으로 살펴보았다. 우선 기업 규모를 보면 종업원수 20~49명(22.5%) 규모의 사업장이 가장 많았고, 5~9명(20.6%), 10~19명(20.4%) 규모의 사업장이 그 뒤를 이었다. 전체 응답자 가운데

<sup>27</sup> 취업장려금은 정착금을 취업노력에 따라 차등을 주어 장려금으로 지급하는 제도로서 2005년부터 동일사업장에서 1년 이상 근무한 자에게는 450만원, 2년 이상 근무자는 500만원, 3년 이상 근무 시 550만원을 지급함.

데 75.6%가 50명 미만 규모인 것으로 나타나 설문에 응한 고용지원금을 수령한 업체가 대부분 소기업임을 알 수 있다. 다음으로 업체의 산업분포를 보면 제조업이 61.1%로 압도적으로 많았으며, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업에 속하는 업체가 전체의 17.1%로 그 뒤를 이었다.

<표 4> 고용지원금 수령한 고용주 기본 정보

구 분		인원(명)	비율(%)
사업장 규모	1~4명	51	12.1
	5~9명	87	20.6
	10~19명	86	20.4
	20~49명	95	22.5
	50~99명	24	5.7
	100~299명	44	10.4
	300명이상	8	1.9
	무응답	27	6.4
	합계	422	100.0
산업	건설업	5	1.2
	교육서비스업	1	0.2
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	72	17.1
	도매 및 소매업	31	7.3
	보건업 및 사회복지서비스업	9	2.1
	금융 및 보험업	3	0.7
	부동산업 및 임대업	2	0.5
	사업시설관리 및 사업지원서비스업	6	1.4
	숙박 및 음식점업	13	3.1
	예술, 스포츠 및 여가관련서비스업	20	4.7
	운수업	2	0.5
	제조업	258	61.1
	합계	422	100.0

## 2. 조사도구

‘고용지원금’과 ‘북한이탈주민 고용가능성의 향상, 유지, 개선’과의 관계를 규명하기 위한 목적으로 연구진에서 설문도구의 초안을 마련하고 북한이탈주민 취업 지원 및 구인처 발굴 업무 실무담당자 3인의 조언을 수렴하여 다음과 같이 설문도구를 최종 완성하였다. 첫째, 고용지원금이 북한이탈주민의 고용가능성 향상에 기여하였는가를 살펴보고자 고용주의 제도 인지 및 채용 결정에서의 고용지원금 고

려 여부, 고용지원금 금액의 적절성에 대한 인식 등을 조사하였다. 둘째, 채용한 인재의 능력에 대한 평가결과가 고용가능성의 유지에 영향을 미친다는 점을 고려하여 고용한 북한이탈주민의 능력과 태도에 대한 고용주의 평가와 그 결과로서의 만족도를 살펴봄으로써 북한이탈주민 고용가능성의 유지 여부를 판단하였다. 능력평가 및 태도평가 항목은 노경란 외(2007)<sup>28</sup>가 수행한 연구 결과 중 ‘고용주가 북한이탈주민의 채용을 주저하는 이유’ 결과에 기초하여 구성하였다. 셋째, 고용가능성의 개선 여부는 고용지원금의 종료와 북한이탈주민의 채용 지속 여부와 신규 추가 고용 의사를 조사함으로써 창출된 일자리의 지속성과 신규 일자리 창출의 가능성으로 판단하였다.

<표 5> 고용지원금 수령 업체 고용주 대상 설문도구 개요

구분	설문 내용		척도
고용가능성의 향상	채용 시점에서의 고용지원금 제도의 인지 여부 고용지원금의 채용 결정 영향 고용지원금 금액의 적정성 여부		예, 아니오
고용가능성의 유지	능력평가	업무수행능력에 대한 만족도 필요기술발휘에 대한 만족도 의사소통능력에 대한 만족도 대인관계능력에 대한 만족도	3점 리커트
	태도평가	성실성과 책임감	
	결과	현재의 고용만족도	
고용가능성의 개선	고용지원금의 종료와 고용유지 여부 신규 추가 고용 의사		예, 아니오

### 3. 분석방법

고용주를 대상으로 한 설문조사 결과 처리를 위하여 SPSS for windows 14.0 통계프로그램을 사용하였다. 자료 처리에 있어서는 고용지원금의 활용에 대한 고용주의 인식을 탐색하기 위하여 응답 내용에 대한 빈도분석을 실시하였다. 또한 고용주의 현 채용대상에 대한 평가결과와 향후 고용가능성의 개선 여부와의 관계, 북한이탈주민의 근로조건에 대한 이해와 직무 만족과의 관계 등을 규명하기 위하여 중다회귀분석과 교차분석을 실시하였다.

<sup>28</sup> 노경란 외, 『새터민 취업지원프로그램 개발 연구』 (서울: 한국고용정보원, 2007), pp. 67-69.

## IV. 연구결과

고용지원금 수령 업체 고용주의 고용지원금에 대한 인식 실태를 고용가능성의 향상, 유지, 개선 등의 순으로 분석한 결과 다음과 같다.

### 1. 고용가능성의 향상

고용지원금이 북한이탈주민의 고용가능성을 향상시켰는가를 살펴보기 위하여 첫째, 고용주가 채용 당시 고용지원금을 인지하고 있었는가를 조사하여 채용 과정의 시작점에서 고용지원금을 염두에 두었는지를 살펴보았다. 그 결과 전체 응답자의 63.5%(268명)가 고용지원금 제도에 대하여 알고 있었던 것으로 나타나 채용 과정의 시작점에서 고용지원금을 고려하고 있었음을 알 수 있다. 한편 전체 응답자 중 30.3%는 모르고 있었던 것으로 나타나 고용지원금 제도와 상관없이 북한이탈주민을 채용 대상으로 생각했음을 알 수 있다. 고용지원금을 수령한 기업의 고용주 중 다수가 채용 과정의 시작점에서 제도를 인식하고 있었던 결과로부터 고용지원금이 북한이탈주민의 일자리 창출에 일정 수준 기여하였다고 판단된다.

둘째, 고용지원금의 수령 여부를 북한이탈주민의 채용을 결정하는데 고려하였는가를 조사한 결과 ‘그렇다’고 답한 응답자가 전체의 59.6%(251명)이고, ‘고려하지 않았다’라고 답한 응답자가 전체의 31.8%(134명)이었다. 북한이탈주민의 채용 결정에 있어 고용지원금의 여부가 영향을 미쳤다는 응답이 현저하게 많았지만 여기서 흥미로운 것은 채용의 시작점에서 고용지원금 제도를 인지한 비율보다 실제 결정에서 고용지원금의 수령을 고려한 비율이 줄었다는 점이다(63.5%→59.6%). 즉, 고용을 결정하는데 고용지원금이 긍정적으로 작용한 것은 사실이지만 실제 결정에 있어서는 사람을 보고 채용하는 경우도 나타나고 있는 것이다. 따라서 고용지원금 제도를 통한 직접적인 고용 창출 효과뿐만 아니라 고용지원금을 통한 채용 장면으로의 유도 자체가 북한이탈주민의 고용가능성을 향상시킬 수 있다는 점에 의의를 둘 수 있다.

셋째, 지원 금액의 적정성에 대한 인식을 조사한 결과, 응답자의 87.4%(369명)가 적정하다고 답하였고, ‘적정하지 않다’는 답변(전체 응답자 중 4.7%)을 현저히 상회하고 있어 금액에 대한 인식이 긍정적임을 알 수 있다. 이 결과로부터 고용주들이 고용을 결정하는 측면에 있어서는 금전적 정책수단이 긍정적으로 작용했음을 부정할 수 없지만 그렇다고 해서 금액의 다소에 크게 좌우되지 않는다는 것을

알 수 있다. 일반적인 고용 관계에서와 같이 고용주가 지불하는 임금 금액과 근로자가 인적자원으로서 생산하는 가치에 만족 여부가 중요하다는 논리가 북한이탈주민의 고용관계에서도 동일하게 적용되고 있다는 점에서 의미있다. 다시 말하면 고용주가 무조건적으로 정부가 제공하는 금전적 수단의 증액을 요구하지는 않는다는 사실을 앞으로 정책내용을 수정·개선할 때 참조해야 할 것이다.

<표 6> 고용지원금에 대한 고용주의 인식

(단위 : 명, %)

구분	긍정		부정		무응답		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
채용 당시 고용지원금 인지 여부	268	63.5	128	30.3	26	6.2	422	100.0
고용지원금의 고용 유인 효과	251	59.5	134	31.8	37	8.8	422	100.0
지원액 적정성 여부	369	87.4	20	4.7	33	7.8	422	100.0

## 2. 고용가능성의 유지

채용한 북한이탈주민에 대한 고용주의 만족 수준을 능력 부문과 태도 부문, 그리고 종합적인 고용 만족도로 구분하여 살펴본 결과 다음과 같다. 첫째, 채용한 북한이탈주민의 능력과 태도에 대하여 대체적으로 ‘만족하다’는 의견이 ‘불만족’보다 현저하게 높은 것으로 나타났다(<표 7> 참조). 이것으로부터 고용지원금으로 창출된 일자리에 진입한 북한이탈주민의 근로능력에 대한 평가가 긍정적이고, 현재 고용한 결과에 대하여 만족스럽게 인식하고 있어(전체의 68.7%) 고용이 지속적으로 유지될 가능성이 높다고 유추할 수 있다. 이러한 측면에서 고용지원금이 북한이탈주민의 일자리 창출 및 유지에 긍정적으로 기여한 것으로 판단된다. 그러나 만족의 정도가 ‘보통’이라고 답한 비율이 상당히 높은 것으로 나타나 기 채용된 북한이탈주민을 대상으로 한 교육적 지원이 필요함을 알 수 있다. 즉, 고용지원금의 지급이라는 금전적 정책수단과 더불어 채용한 북한이탈주민의 능력을 고용주의 기대수준까지 향상시킬 수 있는 교육적 지원이 수반되어야 함을 알 수 있다.

<표 7> 채용한 북한이탈주민에 대한 만족도

(단위 : 명, %)

구분	업무수행능력		필요기술발휘		의사소통능력		대인관계능력		성실성과 책임		현재의 고용만족	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
불만족	4	0.9	9	2.1	19	4.5	9	2.1	2	0.5	8	1.9
보통	162	38.4	175	41.5	134	31.8	134	31.8	83	19.7	103	24.4
만족	235	55.7	217	51.4	248	58.8	257	60.9	317	75.1	290	68.7
무응답	21	5.0	21	5.0	21	5.0	22	5.2	20	4.7	21	5.0
합계	422	100.0	422	100.0	422	100.0	422	100.0	422	100.0	422	100.0

둘째, 북한이탈주민의 능력 및 태도에 대한 평가가 고용만족도에 미치는 영향을 분석한 결과 북한이탈주민의 태도(성실성과 책임감)에 대한 평가를 제외한 모든 능력평가 결과가 고용주의 고용만족에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 분석과정을 상술하면 북한이탈주민의 능력에 대한 평가 결과(업무수행능력, 필요기술발휘, 의사소통능력, 대인관계능력)와 태도에 대한 평가(성실성과 책임)를 독립변수로 하고, 고용주의 현재 고용만족도를 종속변수로 하여 중다회귀분석을 실시하였다. 그 결과 업무수행능력 평가 결과만 고려한 경우 고용만족도를 30.1% 설명, 업무수행능력과 대인관계능력에 대한 평가 결과를 고려하면 고용만족도를 39.2% 설명, 업무수행능력·대인관계능력·필요기술발휘 등 세 가지가 투입되어 고용만족도를 42.0% 설명, 업무수행능력·대인관계능력·필요기술발휘 그리고 의사소통능력에 대한 평가 결과 등 네 가지가 투입되어 고용만족도를 42.7% 설명하는 것으로 나타났다.

이 결과로부터 ① 업무 수행 과정에서 드러나는 북한이탈주민의 업무수행능력, 필요기술발휘, 의사소통능력, 대인관계능력 등 각각 능력의 발휘 여부가 고용주의 고용만족감에 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. ② 특정 능력에 대한 부문별 평가보다 북한이탈주민에 의하여 발휘되는 능력에 대한 고용주의 종합적인 평가 결과가 고용주의 고용만족도에 영향을 미친다는 것을 알 수 있다(설명값: 42.7%). ③ 성실성과 책임감 등과 같은 업무에 임하는 태도에 대한 평가는 고용주의 고용만족도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이 결과를 고용주의 고용만족감이 북한이탈주민의 근무태도보다는 가시적인 성과를 창출할 수 있는 능력을 갖추었는지 여부에 의하여 더 크게 좌우된다고 해석할 수도 있을 것이다. 그러나 업무수행 결과만 뛰어나다면 일하는 태도가 좋지 않아도 된다고 속단할 수는 없다. 임금

근로자의 근로특성 상, 성실성과 책임감이 뒷받침 되지 않으면 동료들과 좋은 대인관계를 맺기 어려울 뿐만 아니라 실제 업무를 제대로 수행하기도 어렵기 때문이다. 즉, 성실성과 책임감이 중요하지 않은 것이 아니라 고용주의 입장에서 오히려 이러한 태도 능력은 기본이라고 생각했을 가능성도 크다. 또한 고용지원금이 고용에 개입된 것은 사실이지만 북한이탈주민의 채용과정이 엄연히 있었으므로 고용주의 면접심사를 통과하여 선발된 북한이탈주민들 사이에서 성실성과 책임감과 같은 태도에서의 차이는 확연하지 않았을 가능성도 배제할 수 없다.

<표 8> 북한이탈주민의 능력에 대한 평가 결과와 고용만족도 사이의 관계(N=396)

모형	종속변인	β	t	유의 확률	공선성통계량		R2	수정된 R2	F	유의 확률
					공차 한계	VIF				
1	(상수)		12.351	0.000			.302	.301	170.719**	.000(a)
	업무수행능력	0.550	13.066	0.000	1.000	1.000				
2	(상수)		7.004	0.000			.395	.392	128.292**	.000(b)
	업무수행능력	0.423	9.961	0.000	.853	1.173				
	대인관계능력	0.330	7.759	0.000	.853	1.173				
3	(상수)		5.723	0.000			.424	.420	96.286**	.000(c)
	업무수행능력	0.325	6.912	0.000	.665	1.504				
	대인관계능력	0.289	6.805	0.000	.814	1.229				
	필요기술발휘	0.209	4.463	0.000	.670	1.492				
4	(상수)		5.177	0.000			.433	.427	74.618**	.000(d)
	업무수행능력	0.306	6.454	0.000	.647	1.546				
	대인관계능력	0.260	5.932	0.000	.754	1.326				
	필요기술발휘	0.180	3.748	0.000	.629	1.589				
	의사소통능력	0.111	2.441	0.015	.700	1.429				

\*\*p<.01

- a 예측값: (상수), 업무수행능력
- b 예측값: (상수), 업무수행능력, 동료관계
- c 예측값: (상수), 업무수행능력, 동료관계, 기술습득정도
- d 예측값: (상수), 업무수행능력, 동료관계, 기술습득정도, 언어능력
- e 종속변수: 고용만족도

### 3. 고용가능성의 개선

고용지원금이 북한이탈주민의 고용가능성을 향상시키고 개선하는데 의미가 있었는지 살펴보고자 우선 고용지원금의 지원 중단 후 현재 채용하고 있는 북한이탈주민의 고용을 지속할 것인가에 대한 의견을 조사하였다. 그 결과, 고용지원금이 종료된 이후에도 채용할 것이라는 의견이 94.9%로 ‘채용하지 않는다(전체 응답자의 4.7%)’보다 현저하게 높았다. 이러한 결과로부터 고용주가 비록 고용지원금을 계기로 채용을 결정하였다 하더라도 ‘고용지원금의 중단=고용관계의 파기’라는 공식이 성립되지 않는다. 이는 고용지원금으로 창출된 일자리의 지속가능성을 의미하므로 고용지원금이 고용가능성의 개선에 긍정적인 효과가 있다고 판단할 수 있다.

<표 9> 고용지원금 지원 중단 후 북한이탈주민의 고용 지속 여부  
(단위 : 명, %)

	응답자수	비율
채용하지 않는다	20	4.7
채용한다	369	87.4
무응답	33	7.8
합계	422	100.0

다음으로 북한이탈주민에 대한 고용만족도와 고용지원금 중단 후의 고용관계 지속 여부와의 관계를 살펴보기 위하여 교차분석을 실시하였다. 그 결과, 고용만족도가 높으면 높을수록 고용지원금 종료 후에도 채용하겠다는 비율이 높아졌다(만족도→고용 지속: 상→98.9%, 중→88.0%, 하→28.6%). 반면 고용만족도가 낮으면 낮을수록 고용지원금 종료 후 채용을 하지 않겠다는 비중이 높아졌다(만족도→고용 중단: 상→1.1%, 중→12.0%, 하→71.4%). 일견 당연한 결과로 보일 수도 있지만 일반적인 노동시장에서의 원리가 고용지원금이 개입된 북한이탈주민의 고용관계에도 적용되고 있다는 점 자체가 의미 있는 정보라 할 수 있다. 구체적으로 설명하면 만약 고용지원금이 고용 결정의 주된 이유였으므로 고용지원금의 상실이 고용 중단으로 직결된다면 고용지원금은 일회성의 정책수단에 불과하다. 그러나 고용지원금이 단지 고용주가 제대로 모르는 북한이탈주민이라는 인적자원 집단에 대한 접근 가능성을 넓혀주는 기능을 하고, 실제 고용의 중단이나 지속 여부에 미치는 것은 북한이탈주민의 노력과 능력에 따라 변한다는 것은 정책수단으

로서 고용지원금의 의미를 ‘일시적 고용 창출’에서 ‘고용 창출의 가교’로 전환하는 계기를 마련한 것이라고 사료된다.

<표 10> 고용만족도와 고용지원금 중단 후 고용 지속과의 관계

		지원금 중단 후 고용지속		전 체		
		무	유			
고 용 만 족 도	하	빈도	5	2	7	
		기대빈도	.4	6.6	7.0	
		고용만족도의 %	71.4%	28.6%	100.0%	
		지원금종료후채용의사의 %	25.0%	.5%	1.8%	
		전체 %	1.3%	.5%	1.8%	
	중	빈도	12	88	100	
		기대빈도	5.2	94.8	100.0	
		고용만족도의 %	12.0%	88.0%	100.0%	
		지원금종료후채용의사의 %	60.0%	23.9%	25.8%	
		전체 %	3.1%	22.7%	25.8%	
	상	빈도	3	278	281	
		기대빈도	14.5	266.5	281.0	
		고용만족도의 %	1.1%	98.9%	100.0%	
		지원금종료후채용의사의 %	15.0%	75.5%	72.4%	
		전체 %	.8%	71.6%	72.4%	
전체	빈도	20	368	388		
	기대빈도	20.0	368.0	388.0		
	고용만족도의 %	5.2%	94.8%	100.0%		
	지원금종료후채용의사의 %	100.0%	100.0%	100.0%		
	전체 %	5.2%	94.8%	100.0%		

$\chi^2=82.074, p=.000$

셋째, 고용지원금이 추가적인 신규고용과 연결될 것인가를 살펴보기 위하여 현재 고용하고 있는 북한이탈주민 이외에 북한이탈주민을 추가 고용할 의사가 있는가 여부를 조사하였다. 그 결과 추가적으로 고용할 의사가 76.8%로 추가 고용의사 없음인 23.2%보다 상당히 높았다. 이러한 결과로부터 고용지원금을 통하여 고용주가 북한이탈주민의 고용을 경험할 수 있도록 촉진한 것이 북한이탈주민의 추가적인 신규 고용창출에 긍정적으로 작용했음을 알 수 있다.

<표 11> 북한이탈주민 추가 고용 의사

(단위 : 명, %)

	응답자수	비율
추가고용의사 없음	89	21.1
추가고용의사 있음	295	69.9
무응답	38	9.0
합계	422	100.0

넷째, 북한이탈주민에 대한 고용주의 고용만족도와 추가 고용의사와의 관계를 살펴보기 위하여 교차분석을 실시한 결과, 북한이탈주민에 대한 고용만족도가 낮으면 낮을수록 북한이탈주민의 추가 고용의사가 없어지는 것으로 나타났다(만족도→추가 고용 의사 없음: 상→15.6%, 중→38.0%, 하→100.0%). 또한 북한이탈주민에 대한 고용만족도가 높으면 높을수록 북한이탈주민의 추가 고용의사도 늘어났다(만족도→추가 고용 의사 있음: 상→84.4%, 중→62.0%, 하→0.0%). 즉, 북한이탈주민 고용주들은 현재 고용하고 있는 북한이탈주민의 고용만족 수준에 따라 추가적인 고용 여부에 대한 의사결정에 반영하는 경향이 있음을 알 수 있다. 따라서 고용지원금 제도의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 고용지원금 제도를 통한 북한이탈주민 고용창출에서 그치는 것이 아니라 직장 진입 후 북한이탈주민의 적응과 능력개발을 위한 후속 조치가 연계되어야 함을 알 수 있다.

<표 12> 고용만족도와 북한이탈주민 추가 고용 의사와의 관계

		북한이탈주민 추가고용의사		전체		
		무	유			
고 용 만 족 도	하	빈도	.8	0	8	
		기대빈도	1.9	6.1	8.0	
		고용만족도의 %	100.0%	.0%	100.0%	
		북한이탈주민추가고용 의사의 %	9.0%	.0%	2.1%	
		전체 %	2.1%	.0%	2.1%	
	중	빈도	38	62	100	
		기대빈도	23.2	76.8	100.0	
		고용만족도의 %	38.0%	62.0%	100.0%	
		북한이탈주민추가고용 의사의 %	42.7%	21.1%	26.1%	
		전체 %	9.9%	16.2%	26.1%	
	상	빈도	43	232	275	
		기대빈도	63.9	211.1	275.0	
		고용만족도의 %	15.6%	84.4%	100.0%	
		북한이탈주민추가고용 의사의 %	48.3%	78.9%	71.8%	
		전체 %	11.2%	60.6%	71.8%	
전체	빈도	89	294	383		
	기대빈도	89.0	294.0	383.0		
	고용만족도의 %	23.2%	76.8%	100.0%		
	북한이탈주민추가고용 의사의 %	100.0%	100.0%	100.0%		
	전체 %	23.2%	76.8%	100.0%		

$\chi^2=47.552, p= .000$

## V. 결론 및 제언

### 1. 결론

고용지원금 제도는 북한이탈주민의 고용촉진·유지를 위한 임금보조금적 성격의 제도로서 고용순효과가 크지 않다는 점에서 지속적인 논란이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 북한이탈주민 2만 명 시대를 앞두고 고용지원금의 규모는 갈수록 늘어나고 있으며 그 규모는 더욱 확대될 것으로 예상된다. 기존 북한이탈주민 정착지원제도에 관한 연구에서는 고용지원제도의 문제점을 단순비율이나 통계적 수

치로 제시하는 수준에 머물고 있으며 그 현실적인 개선방안을 제시하지 못하는 한계를 드러내고 있다. 본 연구에서는 고용지원금 제도의 직접적인 정책수혜자이자 고용창출의 결정권을 가지고 있는 고용주를 대상으로 그들의 제도 활용 경험에서 창출된 주관적 인식을 바탕으로 고용지원금 제도의 정책적 효과를 논의함으로써 정책 수요자 중심적 해석을 시도하였다는데 의의가 있다.

우선 고용지원금 제도의 지원을 받은 고용주를 대상으로 인식 조사를 실시하고 결과를 분석한 결과 다음과 같은 결론에 도달하였다. 첫째, 고용지원금 제도를 통한 금전적 지원이 고용주로 하여금 북한이탈주민의 일자리 창출의 계기를 만든 것으로 나타나 결국 북한이탈주민의 고용가능성을 향상시킨 것으로 나타났다. 이는 인식 조사 분석 결과 고용주가 북한이탈주민의 채용 시작 시점에서 이미 고용지원금에 대하여 인지하였고(인지: 63.5%, 비인지: 30.3%), 채용의 결정 과정에서 고용지원금의 수령 여부를 고려했다는(고려: 59.6%, 비고려: 31.8%) 사실로부터 알 수 있다.

둘째, 고용지원금 제도를 통하여 고용한 북한이탈주민에 대한 고용주의 고용만족감이 높다는(만족: 68.7%, 보통: 24.4%, 불만족: 1.95%) 측면에서 고용지원금이 북한이탈주민의 고용가능성을 유지하는데 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 또한 고용지원금을 통하여 채용한 북한이탈주민의 능력 및 태도에 대한 고용주의 평가 역시 긍정적으로 드러나(평가 평균: 만족 60.4%, 보통: 32.6%, 불만족: 2.0%) 북한이탈주민의 채용 경험으로 이들의 채용이 단순히 인도주의적 차원의 봉사가 아니라 좋은 인적자원으로서의 가치 평가로 이어졌다는데 의의를 둘 수 있다.

셋째, 고용지원금 제도가 북한이탈주민의 고용가능성 개선에 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 고용지원금의 중단이 현재 채용하고 있는 인력에 대한 고용유지 결정에 크게 영향을 미치지 않고(고용유지: 94.9%, 고용비유지: 4.7%), 북한이탈주민의 추가 고용의사가 높았던 결과(추가고용 의사 있음: 76.6%, 추가고용 의사 없음: 23.2%)가 이를 뒷받침한다.

## 2. 제언

전술한 바와 같이 현행 고용지원금 제도의 고용순효과에 대한 의구심을 제기한 선행연구결과와 달리 고용지원금의 직접 수혜자인 고용주를 대상으로 제도 활용에 대한 주관적 인식을 조사한 결과 북한이탈주민의 고용가능성 향상, 유지, 개선

에 도움을 준 것으로 나타났다. 그러나 현행 고용지원금 제도의 바람직한 정책 목표 달성을 위하여 몇 가지 개선점이 도출되었다. 첫째, 고용주를 대상으로 한 고용지원금 홍보 및 교육 강화가 필요함을 알 수 있다. 고용주 대상 인식 조사 결과로부터 알 수 있듯이 30% 남짓한 고용주들이 이 제도에 대하여 인지하고 있지 못하였다. 특히 노경란 외(2008b)에 따르면 실질적인 북한이탈주민을 채용할 가능성이 높은 중소기업이 오히려 고용지원제도에 대해 인지하지 못한 경우가 높은 것으로 지적되고 있다<sup>29</sup>는 점을 고려한다면 고용지원금 제도의 홍보 강화가 시급함을 알 수 있었다.

둘째, 정책대상자로서 북한이탈주민에 대한 정책적 접근 방식이 ‘보호’의 대상에서 ‘필요’의 대상으로 전환되어야 한다. 연구 결과로부터 알 수 있듯이 고용지원금이 개입되어 고용창출이 이루어지고 있다는 것은 사실이지만 그 이후의 고용유지와 추가적인 고용 창출은 일반적인 고용관계에서 적용되는 규범이 동일하게 북한이탈주민에게 적용되고 있다. 상술하면 북한이탈주민의 능력에 대한 고용주의 평가, 즉 북한이탈주민에게 투입되는 비용과 그들이 생산해 내는 산출물에 대한 가치 비교 결과에 의하여 좌우되고 있다. 즉, 인도주의적 차원에서 취약계층이므로 보호해 주어야 할 대상으로 접근하기 보다는 노동시장에서 충분히 개발 가능성이 있는 우리 사회의 중요한 인적자원으로서 필요하기 때문에 고용하는 대상으로 인식해야 할 필요성이 제기된다. 이러한 인식의 변화가 북한이탈주민의 인적자원적 가치를 개발하기 위한 교육·훈련 정책의 적극성, 교육·훈련 내용의 종류와 질 등을 변화시키는 계기가 될 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 고용지원금 제도를 통하여 채용한 북한이탈주민의 능력에 대한 고용주의 만족도를 제고시킬 수 있는 지원이 후속적으로 이루어지고 체계화되어야 한다. 즉, 고용지원금이라는 금전적 수단을 통하여 창출된 일자리에서 고용가능성을 유지하기 위해서는 직장 진입에 성공한 북한이탈주민을 대상으로 능력개발의 기회가 단계적·지속적으로 제공되어야 한다. 고용주 인식 조사 결과 채용한 북한이탈주민의 능력평가가 고용주의 고용만족감에 영향을 미치는 것(설명값: 42.7%)으로 드러나 이를 뒷받침한다. 만약 고용지원금의 상실이 북한이탈주민의 고용 탈락과 연결된다면 고용지원금은 일회성 정책수단에 불과할 것이다. 그러나 이 연구에서 나타난 바와 같이 고용주들은 인적자원으로서 북한이탈주민을 어떻게 인정하는가

<sup>29</sup> 노경란 외, 『북한이탈주민 노동시장 진입 촉진을 위한 제도 개선 방안: 거주지 적응교육 프로그램 도입 중심』 (서울: 통일부, 2008), p. 139.

에 따라 고용만족감을 달리 인식한다. 이는 고용지원금 제도가 고용 창출을 정책 수단의 결과물로 목표로 간주하는 것에 머무르지 않고 고용가능성이 지속적으로 유지될 수 있도록 사후관리까지 연결되어야 함을 의미한다.

넷째, 전술한 바와 같이 고용지원금의 사후관리 정책 프로그램의 개발 및 운영에 있어 북한이탈주민 고용 업체의 영세성을 고려해야 한다. 즉, 영세한 고용주에게 자체적으로 종업원의 능력개발을 위한 교육프로그램을 개발·운영하도록 기대할 수 없다. 따라서 북한이탈주민이 직업생활을 하면서 직면하는 부족한 능력이 구체적으로 무엇인지 요구를 분석하고 이를 기반으로 특화된 교육프로그램이 개발될 수 있도록 정책적 지원이 필요하다. 이와 더불어 교육프로그램의 운영에 있어서도 영세 기업의 특성을 고려해야 실제적인 도움이 될 것임을 간과해서는 안 된다. 일손의 여유를 가지기 힘든 영세 기업의 특성 상, 근로자가 교육프로그램의 참여를 목적으로 일터를 비우는 것 역시 고용주에게 부담 요인이 될 수 있다. 따라서 북한이탈주민이 능력개발을 위한 교육프로그램에 참여를 담보하기 위해서는 업무에 지장을 주지 않도록 교육운영 계획에 세심한 배려가 필요하다.

다섯째, 고용지원금으로 창출된 일자리가 유지되는 수준이 아니라 새로운 일자리의 재창출로 연결되기 위해서는 북한이탈주민에 대한 채용 경험이 긍정적으로 정착될 수 있도록 하는 정책적 지원이 동시에 수반되어야 한다. 즉, 고용지원금 제도를 통하여 취업한 북한이탈주민을 대상으로 사전 직장적응프로그램을 제공하거나 북한이탈주민의 채용으로 발생한 문제점을 상담할 수 있는 상담 창구를 마련하여 고용주의 편의를 도모하는 등의 노력이 이루어져야 할 것이다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 11월 13일 ■ 채택: 11월 23일

## 참고문헌

- 강일규·고혜원. 『북한이탈주민의 취업촉진을 위한 직업능력개발 방안』. 서울: 한국직업능력개발원, 2003.
- 김성윤. “새터민 정착과 지원정책에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제50집. 한국동북아학회, 2009.
- 노경란. “입국 초기 북한이탈주민의 취업지원 교육요구 진단과 연령에 따른 차이 분석.” 『한국교육학연구』. 제14권 제2호. 서울: 안암교육학회, 2008a.
- 노경란 외. 『새터민 취업지원프로그램 개발 연구』. 서울: 한국고용정보원, 2007.

- \_\_\_\_\_. 『북한이탈주민 노동시장 진입촉진을 위한 제도 개선 방안: 거주지 적응교육 프로그램 도입 중심』. 서울: 통일부, 2008b.
- 박성재·김화순. “탈북이주민 직업훈련의 노동시장성공에 관한 연구.” 『직업능력개발연구』. 제11권 제2호. 서울: 한국직업능력개발원, 2008.
- 박정란·강동완. “새터민의 노동시장 진입을 위한 직업능력개발 지원 개선 방안.” 『한국직업능력개발연구』. 제11권 제1호. 서울: 한국직업능력개발원, 2008.
- 북한인권정보센터. 『2005년도 새터민 정착실태 연구』. 서울: 북한인권정보센터, 2005.
- 서윤환. “북한이탈주민 정착지원의 효율성 제고 방안.” 『대한정치학회보』, 제12권 제2호. 대구: 대한정치학회, 2004.
- 선한승 외. 『북한이탈주민의 취업실태와 정책과제 연구』. 서울: 한국노동연구원, 2005.
- 유길상 외. 『고용안정사업 개편방안』. 과천: 노동부, 2008.
- 이금순 외. 『북한이탈주민 적응실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『북한이탈주민 사회적응프로그램 연구』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이성재. “북한이탈주민 취업지원제도의 현황과 개선 방안.” 서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문, 2003.
- 이요행. 『북한이탈주민의 직업의식 및 직업지도 실태: 북한이탈주민의 효과적인 직업상담을 위하여』. 서울: 한국고용정보원, 2002.
- 이우영 외. 『북한이탈주민문제의 종합적 정책 방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 최의철·김병로·이금순. 『북한인권 개선 및 북한이탈주민 지원 대책 방향』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 통일부. 『새터민 정착실태 및 개선 대책』. 서울: 통일부, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2008.

Abstract

**The Research on Investigating Employers' Subjective  
Cognition about Policy Instruments to Boost North Korea  
Defectors' Employment: Focused on the Financial Policy  
Instrument for Facilitating North Korea Defectors'  
Employments**

*Kyung-Ran, Roh, Youn-Suk, Jeon*

This study aims to demonstrate how employers those who were supported financially by the government because of employing the North Korea Defectors evaluate this financial policy instrument and employees' quality as human resources. The survey was conducted to investigate employers' cognition about this policy instrument in terms of keeping up, increasing or improving the North Korea Defectors' employability. All of answers(total 422) were given financial supports from the government. The collected data was analyzed using frequency analysis, multiple regression analysis, and cross tabulation.

Based on analysis results, first of all, it was revealed that this financial support made employers hire the North Korea defectors. It means this policy instrument increases employment opportunities for them Second, there were positive effects of this financial support to keep up their position because employers were satisfied(over 68%) with employments of the North Korean defectors even though they had decided to hire the North Korean defectors because of financial support at first. Third, it was found out that this policy instrument made good effects on creating jobs for the North Korean defectors.

**Key Words:** policy instruments for improving employment situation of North Korea defectors, financial policy instrument, employers, employability



# 남성북한이탈주민의 초기 심리적 적응 수준에 영향을 미치는 요인 연구

최영아\* · 이주용\*\* · 김정규\*\*\*

I. 서론

II. 연구방법

III. 연구결과

IV. 논의 및 제언

## 국문요약

본 연구는 남성북한이탈주민의 초기 심리적 적응수준에 영향을 미치는 요인에 관한 연구이다. 북한이탈주민의 초기 적응 수준에 영향을 미치는 요인은 다양하겠으나 본 연구에서는 선행연구를 토대로 연령, 학력, 탈북동기, 탈북횟수, 체류기간을 주요 요인으로 설정하였다. 단, 연령 요인은 선행연구에서 유의미성이 입증되어 있어 관련성만 입증하였다. 연구대상은 북한이탈주민정착지원사무소에 입소한 남성 227명 중 표본의 동질성을 확보하기 위해, 연령을 기준으로 단순임의추출법에 따라 최종 213명의 자료를 분석에 포함하였다. 측정도구로는 한국형 성격평가지질문지(PAI)를 사용하였다. 요인에 따른 PAI척도를 단변량분석한 결과, 학력에 따라서는 조증, 음주문제, 약물사용, 비지지척도에서 유의한 차이를 보였고, 체류기간에 따라서는 불안, 불안관련장애, 조증, 정신분열증, 경계선적 특성, 반사회적 특성, 자살관념, 스트레스, 치료거부 척도에서 유의한 차이를 보였다. 또한 연령 요인은

신체적 호소와 음주문제, 약물문제척도에서 정적 상관관을 나타냈고, 학력과는 불안, 음주문제, 약물사용이 부적상관을, 제3국 체류기간과는 신체적 호소, 불안, 불안관련 장애, 조증, 정신분열증, 경계선적 특성, 반사회적 특징 척도와 부적상관을 나타냈다. 북한이탈주민의 PAI척도의 중다회귀분석결과 연령, 학력, 체류기간 요인은 신체적 호소를 9%, 제3국 체류기간 요인은 불안, 조증, 경계선적 특성을 각각 5%, 7%, 7%, 나이, 학력, 탈북횟수 요인은 음주문제를 7%, 나이와 학력 요인은 약물문제를 7%, 학력 요인은 사회적 비지지와 치료거부를 각각 5%씩 설명하였다. 이상의 결과를 통하여 북한이탈주민들의 심리적 특성을 논의했으며, 남한사회에 안정적인 정착을 위한 제언 및 연구의 제한점을 논의했다.

**주제어:** 남성북한이탈주민, 성격평가지질문지(PAI), 탈북동기, 탈북횟수, 체류기간

\* 동국대학교병원 신경정신과 임상심리학자

\*\* 통일부 북한이탈주민정착지원사무소 임상심리전문가(교신저자)

\*\*\* 성신여자대학교 사회과학대학 심리학과 교수

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

북한이탈주민이란 북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등이 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자를 의미한다. 남북한이 냉전 이데올로기로 대치하던 1980년대부터 1990년대 초반까지 북한을 탈출하여 남한으로 입국한 북한이탈주민들은 주로 높은 교육수준과 중상층의 계층배경을 갖춘 북한 엘리트 계층으로, 이들은 남한체제의 우월성을 입증하기 위한 정치적 가치로서 남한 정부의 전폭적인 지원과 경제적 정착지원금으로 한국 사회에서 빠르게 적응할 수 있었다.<sup>1</sup> 그러나 1994년 김일성의 사망으로 인한 북한 내 체제의 변화, 1990년대 중반 수차례 자연재해로 악화된 식량난, 기존 탈북자에 의한 연쇄 탈북, 탈북 전문 브로커의 등장 등 다양한 요인으로 인하여 국내에 입국한 북한이탈주민의 수는 급속도로 증가되었다. 1990년대 초반 해도 한 해 10여명에 지나지 않았던 북한이탈주민의 수는 2001년을 기점으로 연간 1,000명 이상으로 증가하였고, 2008년에는 한 해에만 2,800명이 넘는 수가 국내에 입국하여 지금까지 남한에 정착한 북한이탈주민의 수는 1만 7천명이 넘는 것으로 보고되고 있다(통일부, 2009). 또한 이미 북한을 이탈하여 제3국에 머물고 있는 탈북자의 수가 적게는 3만명에서 많게는 10만명으로 추정되어,<sup>2</sup> 국내입국을 추진하는 북한이탈주민의 수는 앞으로도 상당할 것으로 예상된다.

지금까지 북한이탈주민의 안정적인 정착을 위하여 정부에서 다양한 지원 방안을 마련하고 제도적 환경을 제공하고 있음에도 불구하고, 실제 한국사회 적응에 대한 북한이탈주민들의 평가에는 긍정적인 대답보다는 부정적인 평가가 더 많았다. 2001년 북한이탈주민후원회의 조사에 따르면 ‘남한사람의 편견과 차별’이 사회생활에서 가장 어려운 문제점이라 지적하였으며, 2003년 통일연구원의 연구에서는 전체 응답자의 45.5%가 ‘잘 적응하지 못한다’고 응답하고 ‘자신의 노력 없이 기대가 큼(37.7%)’, ‘삶의 목표 불확실(22.5%)’, ‘생활적응교육 부족(15.1%)’ 등을 그 원인으로 보았다.<sup>3</sup> 남한사회에 적응하기 위하여 겪는 적응의 문제는 정치사상

<sup>1</sup> 통일부, “북한이탈주민들의 정서안정 및 초기 적응력 향상을 위한 집단상담 프로그램 개발,” 『통일부 정책연구 결과 보고서』 (서울: 통일부, 2009).

<sup>2</sup> 북한인권정보센터, “2007 북한이탈주민경제활동 동행-취업·실업·소득” (서울: 북한인권정보센터, 2008).

<sup>3</sup> 전우택·윤덕룡, “남한 내 북한이탈주민의 신체 및 정신건강이 경제적 자생력에 미치는 영향에 대

적 적응, 경제적 적응, 심리적 적응으로 구분되거나,<sup>4</sup> 정치사상적 적응, 경제적 적응, 문화적 적응, 사회관계적 적응, 심리적 적응, 건강 수준으로 구분되었다.<sup>5</sup> 다양한 적응상의 문제 중 심리적 적응을 어렵게 만드는 요인에는 북한이탈주민들의 고유한 심리적 특성이 있다. 이러한 특성에는 타인에 대한 의심과 불신, 극단적인 흑백논리를 주장하는 경직된 사고, 수동적이고 의존적인 성격, 공평한 대우를 받는 것에 대한 예민성 등이 있다.<sup>6</sup> 이밖에도 남한사회에 대한 기초 상식의 부족, 언어적 문제, 정치적 생각의 차이, 돈에 대한 이중적 태도와 감정, 자아정체성의 혼란, 의식구조의 차이에 따른 갈등, 집단주의적이고 의존적인 사고방식,<sup>7</sup> 이로 인해 정착과정에서 경험하게 되는 지역주민과의 갈등, 가족 구성원의 역할과 지위 변화에 따른 가족 내 갈등 증대, 아동·청소년의 학습 부진과 그로 인한 학교 내 갈등(안용완, 2007)과 같이, 북한이탈주민의 적응 문제는 많은 연구에서 지속적으로 보고되고 있는 중요한 주제로 대두되었다. 특히, 남한의 기존 저소득층과의 형평성 논란, 실업, 범죄율 증가도 제기되어 북한이탈주민의 증가와 더불어 이들의 정착에 대한 사회적인 관심과 우려는 갈수록 높아지고 있으며, 이에 따른 정부의 재정적 증가와 정착 지원제도의 고비용 저효율 문제도 함께 부각되고 있어, 이제 북한이탈주민의 적응에 관한 문제는 단순히 사회의 일부분에서 일어나는 현상으로만 치부하거나 학문적인 차원에서 그칠 것이 아니라, 사회·정책적 방향에서 정부와 함께 논의되어야 하는 중요한 시점에 이르렀음을 알 수 있다. 그러나 최근 입국한 북한이탈주민의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 노동자나 농장원, 무직과 같은 하위 계층의 탈북이 주를 이루고 있어, 이들이 남한사회에서 일정한 수준의 안정적인 생활을 하기까지는 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 생각된다. 이와 더불어 과거와 달리, 급속도로 증가한 북한이탈주민을 지원하는 데 정부 역시 사회적·재정적·정책적 한계를 겪을 수밖에 없을 것으로 예상되어, 이들의 남한사회 적응상의 문제를 해결하기까지 앞으로도 많은 시행착오를 거칠 것으로 전망된다.

북한이탈주민의 적응에 영향을 미치는 요소에는 사회 정책이나 지원, 개개인의

한 연구,” 『2004년도 통일부 연구용역 보고서』 (서울: 통일부, 2004).

<sup>4</sup> 전우택, “탈북자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 『통일연구』, 제1권 제2호 (서울: 연세대학교 통일연구원, 1997), pp. 109-168.

<sup>5</sup> 윤인진, “북한이탈주민의 사회적응과 정책과제,” 『KEDI 통일교육포럼』 (2009).

<sup>6</sup> 전우택·윤덕룡, “남한 내 북한이탈주민의 신체 및 정신건강이 경제적 자생력에 미치는 영향에 대한 연구,” 『2004년도 통일부 연구용역 보고서』; 통일부, “북한이탈주민들의 정서안정 및 초기 적응력 향상을 위한 집단상담 프로그램 개발.”

<sup>7</sup> 이재민, “북한이탈주민의 남한사회 문화적응에 영향을 미치는 요인” (경기대학교 박사학위 논문, 2008).

역량, 주변 환경 등 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 그 중 가장 중요한 역할을 하는 것은 정신건강일 것이다.<sup>8</sup> 북한이탈주민들이 정착하는 과정 중 초반에는 하나원에서의 심리적 개입이 어느 정도 이루어지고 있으나, 하나원 내에서도 여러 현실적인 여건으로 인하여 충분한 지원이 어려운 실정이다. 또한 정착 초반일수록 북한이탈주민들 스스로가 심리적 적응 지원에 대한 필요성을 자각하지 못하는 경우가 많고, 필요성을 자각하더라도 그 이후에 어떤 도움을 요청해야 하는지에 대한 정보가 부족해서 적응을 위한 개입을 충분히 지원받지 못하고 있는 실정이다. 게다가 북한이탈주민을 위한 여러가지 정책들이 현실 적응에 실제적으로 필요한 경제적 지원과 법률 교육 및 실생활에 필요한 교육들에 초점을 맞추고 있기 때문에 겉으로 드러나지 않는 심리적 지원은 아직 미비한 실정이다.<sup>9</sup> 또한 적응과 심리적 문제의 연관성을 명확하게 밝히는 연구가 충분하지 않아서 이에 대한 제도적 지원을 적극적으로 하지 못했던 점도 관련이 있다. 그러나 이들을 대상으로 하는 연구는, 대상군에 대한 접근이 어렵고, 남북한 언어와 표현의 차이뿐 아니라, 표집군의 다양한 교육적·사회적·경제적 배경, 다양한 탈북동기, 탈북경로나 탈북횟수, 남한 입국까지의 기간 등 탈북과정에 따른 개인차가 심하고, 탈북과정에서 경험하는 고통의 정도에 대한 개인차도 심하게 나타나고 있어 연구를 실시하고 결과를 도출하여 일반화하는데 많은 제한점을 지니게 된다. 그 결과 북한이탈주민들의 심리적·정서적 고통이 충분히 대변되지 못함은 물론, 이로 인해 사회·경제적, 직업적 교육에 비해 교육적 치료적 개입이 적은 비중을 차지하고 있는 상황이 반복되고 있다.

북한이탈주민의 적응상의 문제를 건설적인 방향으로 해결하기 위해서는 이들에 대한 명확한 이해를 바탕으로, 이들만의 고유한 특성을 고려한 연구가 필요하다. 이들은 일인독재체제 사회에서 태어나 반세기가 넘는 시간동안 외부와의 접촉이 차단된 문화적 환경에서 성장하고 교육을 받아왔으나, 다양한 이유로 북한에서의 삶을 포기하고 목숨을 건 위험을 감수하면서 탈북을 선택하였으며, 탈북과정에서 신분노출에 대한 불안, 체포와 강제송환에 대한 위협, 노동착취, 인신 매매, 정신적·신체적 위협 등, 심리적 외상과 관련된 부정적인 경험을 한 경우가 대부분이다. 이러한 문화와 환경 및 경험의 차이가 적응상의 문제를 야기하는 이들만의 고유한 특성으로 구분되어지기도 한다.

<sup>8</sup> 조영아, “남한 내 북한 이탈 주민의 자아방어기제 연구: 남한주민 및 재한 조선족과의 비교” (연세대학교 대학원 박사학위 논문, 2003).

<sup>9</sup> 통일부, “북한이탈주민들의 정서안정 및 초기 적응력 향상을 위한 집단상담 프로그램 개발.”

북한이탈주민의 공통특성에 대한 기존의 연구는 다음과 같다. 이상만(2000)<sup>10</sup>은 충동성, 자존심 손상에 대한 예민 반응, 통제를 싫어하는 것을 공통특성으로 보았고, 윤여상<sup>11</sup>은 심리 사회적 측면에서 행동주의적 성향, 이분법적 사고와 흑백논리, 과도한 기대수준, 정서적 불안정성, 극도의 생존을 위한 안전욕구가 이들의 공통적 특성이라 보았다. 또한 안재운<sup>12</sup>은 제한적 사고, 적극성·자발성·창의성 부족, 배타성, 독선성, 이익추구 무관심, 집단에 대한 의존성, 경쟁의식 결여를 제시하며 이러한 특성이 남한사회 부적응에 중요한 영향을 미친다고 주장하였다.

물론 북한이탈주민이 상기 언급한 공통특성들을 어느 정도 지니고 있겠다. 하지만 이들의 남한사회 적응상의 문제를 집단적이고 부정적인 측면과의 관련성으로 해석함으로써 이들의 긍정적 측면이나 개인의 고유한 특성을 무시하게 되면, 북한이탈주민들의 적응 문제를 이러한 특성에서 파생된 문제라 결론내리는 위험한 결과를 가져오게 된다. 이러한 측면에서 북한이탈주민은 북한에서의 삶을 포기하고 남한사회에서의 삶을 선택한 의지가 강한 사람이라는 박인아<sup>13</sup>의 주장은 매우 긍정적인 함의를 지닌다.

이처럼 고유한 성격적 특성을 토대로 하여 다양한 적응상의 문제를 나타내고 있는 북한이탈주민의 남한사회 적응을 돕기 위해서는 이들의 개인적 성격 특성을 형성하는데 중요한 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 우선 파악하고, 각 요인에 따라 어떤 심리적·정서적 문제가 파생되어 결국은 적응상의 어려움을 가중시키는 지 이해하는 것이 필요하다.

## 2. 북한이탈주민의 개인특성과 관련이 있는 요인에 대한 선행연구 고찰

북한이탈주민과 비교적 비슷한 특성을 지닌 난민 및 이주민에 대한 기존 연구에서는 개인특성과 가장 관련 있는 요인으로 성별, 연령, 학력, 강제압송, 가족동반, 동기를 제시하고 있다. 이러한 요인이 북한이탈주민에게도 동일하게 중요한 요소로 작용하는지를 알아보기 위해서 이와 관련된 국내연구를 살펴보았다.

<sup>10</sup> 이상만, “북이탈주민 남한사회 정착 교육 현황과 개선 방향: 하나원 사회 적응 교육 평가를 중심으로,” 『북한탐구 회보』, 3권 2호.

<sup>11</sup> 윤여상, 『북한이탈주민 적응실태와 과제』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 28-30.

<sup>12</sup> 안재운, “북한이탈주민 사회 일탈 실태와 관리정책에 관한 연구” (영남대 행정대학원 석사학위논문, 2005), pp. 50-61.

<sup>13</sup> 박인아, “북한이탈주민의 남한사회 적응실태 분석, 하나원 교육생과 사회 배출자 집단 비교를 중심으로” (한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004).

전우택, 윤덕룡<sup>14</sup>은 북한이탈주민이 남한사회에 성공적으로 정착하기 위해서는 경제적 자생력을 가지는 것이라 주장하며, 이를 위한 가장 기본적인 조건이 신체 및 정신 건강이라 했다. 이들은 하나원에 입소한 80명의 북한이탈주민을 대상으로 한 신체 및 정신건강을 평가함으로써, 탈출 전 기간의 사건들이 가진 의미, 탈출 전과 탈출 과정에서 있었던 문제, 탈출 기간, 피난처, 망명기간이 이들의 신체 및 정신건강에 중요한 영향을 미침을 강조하였다. 즉, 이들이 북한에서의 생활로 인한 파생된 흑백 논리적 사고, 타협을 비겁함이라고 보는 태도, 가치중립적 존재에 대한 인정을 못하는 사고를 지니게 되고,<sup>15</sup> 탈출을 결심하고 준비하는 과정 및 탈출과정에서 겪은 일들이 이들의 나머지 삶, 즉 남한사회를 이해하고 해석하는 태도는 물론 살아가는 적응양식을 결정하는데 중요한 영향을 미친다고 하였다. 또한 북한을 탈출하고 난 이후의 난민으로서 어려움을 겪는 기간과 어떤 곳에 은신처를 갖는지 역시 이들의 정신적 건강에 영향을 미치며, 남한사회에서의 망명이 처리되는 기간에서의 기대 차이도 이들의 심리적·정서적 안녕감에 영향을 미친다고 주장하였다.

또한 전우택, 윤덕룡은 성격평가질문지(PAI)를 통해 북한이탈주민의 정신건강을 살펴보면, 이들의 가장 큰 심리적·정서적 문제로 우울증, 외상후 스트레스 장애(PTSD), 기질성 뇌증후군, 신체화 장애, 정신분열증을 꼽았다. 특히 60점을 넘는 조증과 정신분열증의 척도 상승이 반영하는 심한 불안 초조감과 같은 하위 척도를 주목하며 이에 대한 정신건강 치료프로그램의 중요성을 강조했다. 더불어 이들은 개인의 직업 능력이 취업에 높은 영향을 미침을 강조하며 학력이 높을수록 취업률과 직업의 안정성이 높아지는 경향을 보인다고 하였다. 이는 Jackson(1972)의 “교육(학력)은 다른 어떤 요인보다 직업적 지위나 계급적 위치, 소득을 얻는데 더 많은 영향을 미치거나, 지배 권력과 통제에 접근할 수 있는 가능성을 더 많이 제공한다”는 교육의 중요성을 강조한 점과도 동일한 결과를 보여 준다. 이와 맥락을 같이하여 윤덕룡, 강태규(1998)<sup>16</sup>는 취업을 하지 못하면 사회 빈곤층이 되기 쉽고 빈곤은 사회 적응력을 저하시키고 사고 자체를 수동적으로 만드는 요인으로 작용한다고 주장하며, “북한이탈주민의 경우 이들은 남한의 전

<sup>14</sup> 전우택·윤덕룡, “남한 내 북한이탈주민의 신체 및 정신건강이 경제적 자생력에 미치는 영향에 대한 연구,” 『2004년도 통일부 연구용역 보고서』 (2004), pp. 8-11.

<sup>15</sup> 전우택, “탈북자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 『통일연구』 (1997), pp. 109-167.

<sup>16</sup> 윤덕룡·강태규, “탈북자의 실업과 빈부격차에 따른 갈등 및 대책: 탈북자들의 경제문제에 관한 설문조사 결과를 중심으로,” 『통일연구』, 1권 1호, pp. 169-220

체 학력에 비해 낮은 학력 조건을 지녔고, 비슷한 학력 수준이어도 교육의 질이 높지 않아 취업에 불리한 입장에 처하기 쉽다”고 언급하였다. 따라서 북한 이탈주민의 교육(학력) 수준에 이들의 심리적·정서적 건강을 적응능력을 가늠하는 중요 척도로 사용될 수 있겠다.

전우택, 윤덕룡<sup>17</sup>은 성별에 따른 차이를 주목하였다. 성별에 따라 직업의 안정성과 취업에 차이가 있었으며, PAI를 실시한 결과 남성이 알코올 문제가 높고, 사회적 지지가 낮으며, 더 온정적으로 나타났다고 하며, 심리적 문제를 호소하는데 남녀의 차이가 있음을 주장하였다. 그러나 유시연<sup>18</sup>은 1994년 이후 입국하여 6개월 이상 남한사회에서 생활을 한 20대 이상의 탈북자 98명(남자 58명, 여자 40명)을 대상으로 사회적응에 미치는 영향을 연구한 결과, 사회적응 수준에서의 남녀차이는 없다고 했으며, 노대균<sup>19</sup> 역시 북한이탈주민 84명(남자 61명, 여자 23명)을 대상으로 한 연구에서 적응 및 정신건강에 성별의 차이가 없다고 하였다. 비록 이들의 연구가 비교적 적은 수의 표본을 통해 나타난 결과라고는 하더라도, 성별 차이와 심리적 적응과의 연관성을 확정짓기에는 아직까지는 조심스러운 단계로 볼 수 있다.

한편, 김현아와 전명남은<sup>20</sup> 북한이탈주민의 개인차 특성을 MMPI를 통해 연구하면서 성별, 연령, 강제압송(재북송), 재남가족, 결혼여부, 탈북동기를 개인의 성격에 영향을 미치는 요인으로 설정하고 이에 대한 심리적 특성을 밝혔는데, 이때 탈북 동기를 제외한 모든 요인이 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 성별 요인에서는 여성북한이탈주민이 남성북한이탈주민에 비해 신체적 증상을 많이 호소하는 반면, 남성북한이탈주민은 여성북한이탈주민에 비해 빈약한 충동 통제력, 정서 폭발 경향성, 긴장, 도덕적 정당성 주장 경향을 강하게 나타냈다. 연령에 따라서는 Hs, D, Hy, Ma<sup>21</sup> 척도가 통계적으로 유의미했고, 재북송 경험으로 대치된 강제압송 요인에 따라 Ma척도에서 유의미한 결과를 보였다. 또한 재북송 경험이 없는 북한이탈주민에 비해 재북송 경험이 있는 북한이탈주민이 사고의 다양성, 비약,

<sup>17</sup> 전우택·윤덕룡, “남한 내 북한이탈주민의 신체 및 정신건강이 경제적 자생력에 미치는 영향에 대한 연구,” 『2004년도 통일부 연구용역 보고서』 (2004), pp. 36-37.

<sup>18</sup> 유시연, “북한이탈주민의 사회적응에 영향을 미치는 요인” (가톨릭대학교 일반대학원 석사학위논문, 2003).

<sup>19</sup> 노대균, “탈북자의 개인차 요인이 적응 및 정신건강에 미치는 영향” (중앙대 박사학위논문, 2001).

<sup>20</sup> 현아·전명남, “MMPI에 나타난 북한이탈주민의 개인차 특성,” 『통일연구』, 제7권 제2호 (2003), pp. 129-160.

<sup>21</sup> MMPI의 임상척도에서 Hs는 신체화, D는 우울, Hy는 히스테리 Ma는 경조증을 의미한다.

과장성(grandiosity), 정서적 불안정, 흥분성, 민감성 및 기분고양 경향성이 있으며, 가족동반여부에서는 단독으로 입국한 북한이탈주민이 가족을 동반한 북한이탈주민에 비해 정신적 스트레스를 바깥으로 표출하는 경향성이 있다고 주장했다. 그러나 Ma척도의 상승은 사고의 다양성, 비약, 과장성, 기분고양 보다는 탈북, 제3국 불법 체류, 강제송환 우려 등으로 인하여 법을 어기거나 타인을 경계하는 측면 또는 전우택, 윤덕룡<sup>22</sup>과 같이 심한 불안 초조로 해석하는 것이 보다 적합해 보여 Ma에 대한 구성척도에 대한 재분석이 필요하다. 또한 탈북동기에 따른 유의미한 차이는 없다고 밝혔으나 2000년을 넘어서며 탈북의 주된 동기가 식량난에서 자유 동경, 체제불만 등의 동기로 변화하고 있어서 시대의 변화에 따른 재연구가 필요하다. 더불어 이 연구는 각 요인의 수준에 따른 단순 차이를 밝히는 데에만 그쳤을 뿐, 개인의 심리적 특징에 영향을 미치는 요인과 심리적 문제의 상관을 파악하지 못하였으며, 어떤 요인이 어떤 심리적·정신적 문제와 관련성이 높은지에 대해 밝히지 못했다는 점이 가장 큰 제한점으로 남는다.

이에 본 연구에서는 선행 연구에 대한 고찰을 토대로 북한이탈주민의 특성에 영향을 미치는 주요 요인에 따른 심리적·정신적 특성을 파악하고, 각 요인이 PAI 척도와 어떤 관련이 있는지를 파악하여 각 요인들을 심리적·정신적 상태에 대한 예측 변수로 활용할 뿐만 아니라, 예측변수들 간의 상호 작용이 초기 PAI의 각 증상을 어느 정도 설명하는지를 파악하고자 한다. 이를 통해 북한이탈주민의 남한 사회 적응도를 예측하는 변수로 활용하고, 남한사회 초기 적응을 위한 교육 및 치료 계획을 세우는데 유용한 정보를 제공하며, 나아가 구체적인 사회·정책적 방향을 설정하는데 중요한 지표로 활용하고자 한다.

단, 본 연구는 전체 북한이탈주민이 아닌 남성북한이탈주민을 대상으로 하였다. 비록 성차에 따른 심리적 특성이나 적응의 차이에 대한 연구자들의 견해는 다양했음에도 불구하고, 남성북한이탈주민이 여성에 비해 단신으로 탈북하는 비율이 높고, 남성이 가족에 대한 정서적 의존도가 낮으며, 남한사회 정착 시 취업곤란에서 오는 좌절감을 여성에 비해 크게 경험할 뿐만 아니라,<sup>23</sup> 여성에 비해 심각한 정신병리를 지닌다는<sup>24</sup> 선행 연구를 토대로 하여 연구의 대상을 남성북한이탈주

<sup>22</sup> 전우택·윤덕룡, “남한 내 북한이탈주민의 신체 및 정신건강이 경제적 자생력에 미치는 영향에 대한 연구,” 『2004년도 통일부 연구용역 보고서』 (서울: 통일부, 2004).

<sup>23</sup> 서승희, “북한이탈주민의 성별에 따른 사회 적응 능력 연구” (서울: 서울대학교 아시아태평양 교육 연구단, 2002).

<sup>24</sup> 김현아·전명남, “MMPI에 나타난 북한이탈주민의 개인차 특성,” 『통일연구』, 제7권 제2호 (2003).

민으로 축소하고 이들을 집중적으로 조명할 필요가 있다고 판단하였다. 또한 남성 북한이탈주민들은 다양한 사회적 활동을 하는 과정에서 자신감의 저하, 대인관계 갈등, 충동적인 문제해결방식과 같은 적응의 어려움을 경험하기 쉬우며, 지금까지 이루어진 정책연구나 북한이탈주민 적응 프로그램의 개발과 같은 중요한 연구들은 대개 청소년과 여성을 중심으로 이루어져 왔기 때문에,<sup>25</sup> 남성북한이탈주민만을 대상으로 한 심층적 연구가 매우 드문 것도 사실이다. 따라서 본 연구에서는 성별의 차이로 인해 나타나는 심리적 특성보다는 여성에 비해 사회 부적응에 대한 취약성이 높은 남성북한이탈주민으로 범위를 한정함으로써 이들의 심리적 특성을 보다 면밀히 파악할 수 있게 하고, 이들의 건강한 정착을 위하여 교육과 치료의 과정에서의 목표와 구체적인 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

본 연구에서는 측정을 위한 도구로 성격평가질문지(PAI, Personality Assessment Inventory)는 MMPI나 SCL-90-R에 비해서는 비교적 새로운 성격 및 정신병리 검사 도구이다. 그러나 PAI는 기존의 MMPI나 SCL-90-R에 비해 더 다양한 하위척도를 가지고 있고, 이분법적 반응양식이 아닌 증상이나 행동의 강도, 지속기간에 관한 정보를 얻을 수 있으며(Helmes, 1993),<sup>26</sup> 한 척도가 상승하면 다른 척도 또한 상승하는 임상척도 패턴 경향성이 낮고, 모호하고 중복되는 문항이 MMPI에 비해 상대적으로 적다는 장점을 가진다. 또한 북한이탈주민에게 중요한 문제인 알코올 문제와 약물사용과 같은 물질의존 및 남용의 문제와 반사회적 특성과 경계선적 특성과 같은 인격의 문제를 검사에서 잘 반영하고 있다. 또한 학력과 언어 이해차이로 인한 수행 곤란을 줄이면서도, 북한이탈주민들이 경험할 수 있는 심리적 문제, 정서적 문제, 성격적 특징, 치료적 문제를 다루는 다양한 척도들이 포함되어 있어, 종합적으로 이해하고 평가하는데 유용한 도구를 사용하는 것이 적절하다고 판단함에 따라 PAI를 사용하였다.

<sup>25</sup> 통일부, “북한이탈주민들의 정서안정 및 초기 적응력 향상을 위한 집단상담 프로그램 개발,” 『통일부 정책연구 결과 보고서』 (서울: 통일부, 2009).

<sup>26</sup> E. Helmes, “A modern instrument for evaluating psychopathology: The Personality Assessment Inventory Professional Manual,” *Journal of personality Assessment*, 61 (1993), pp. 414-417.

## II. 연구방법

### 1. 연구대상

본 연구는 2008년 4월부터 2008년 9월까지 경기도 시흥시에 위치한 북한이탈 주민정착지원사무소(하나원)에 입소한 20세 이상 60세 미만의 성인 남성을 대상으로 하였다. 이들은 남한입국 직후 약 1개월 가량의 국정원 조사 기간을 거쳐 하나원에 입소하였으며, 평가는 하나원 입소 후 1주일이 되는 시점에서 시행되었다.

심각한 정신병리를 지닌 1인을 제외하고, 성실히 응답한 227명이 분석에 포함되었으며, 표본의 동질성을 확보하기 위해 연령을 기준으로 난수표를 생성하여 단순임의추출법에 따라 최종 213명의 자료가 분석에 활용되었다. 연령은 평균 35세 (SD=9.34)였고, 연령별 분석을 위해서 20대 70명, 30대 67명, 40대 이상 76명이 포함되었다. 학력은 고등중 중퇴 및 졸업이 171명으로 가장 많았고, 대학교 졸업이 30명, 인민학교 중퇴 및 졸업이 10명, 기타가 2명이었다. 직업군별은 노동자 및 농장원이 140명으로 가장 많았고, 무직 및 부양이 19명, 군인이 15명, 관리직이 11명, 전문직이 9명 등의 순서였다. 결혼 유무는 기혼 90명과 미혼 85명으로 유사한 비율이었고, 이혼 26명, 사별 10명이었다. 재남가족 여부는 있음이 104명, 없음이 108명으로 유사한 분포를 나타냈다. 탈북동기로는 생활고 95명, 처벌우려 36명, 체제불만 14명, 동반탈출 8명, 자유동경 10명, 중국정착 7명, 가정불화 2명의 순서였다. 제3국 체류국가로는 다른 나라에 체류하지 않고 제3국을 경유하여 1년 미만으로 입국하는 경우가 102명으로 가장 많았고, 조기 입국이 불가능하여 1년 이상 체류하는 경우에는 중국이 90명, 러시아 14명, 군사분계선을 곧장 통과한 경우도 5명, 기타가 1명이었다. 탈북횟수는 1회가 144명으로 가장 많고, 2회 28명, 3회는 17명, 4회와 5회 이상이 각각 12명이었고, 탈북 횟수는 평균 1.75회로 나타났다. 제3국 체류기간은 1년 미만이 73명, 1년이 63명, 2~4년이 35명으로 점차 감소되다가, 5년 이상은 45명으로 나타났고, 평균 2.38년으로 나타났다.

<표 1> 연구 대상자의 기본배경 (N=213)

변수	항목	빈도 (%)	변수	항목	빈도 (%)	
연령	20~29세 미만	70(32.9)	탈북동기	생활고	95(44.6)	
	30~39세 미만	67(31.5)		처벌우려	36(16.9)	
	40세 이상	76(35.7)		체제불만	14 (6.6)	
	평균 35.2세(SD 9.35)			동반탈출	9 (4.2)	
학력	무학	1 (0.5)		자유동경	10 (4.7)	
	인민학교 중퇴/졸	10 (4.7)		중국정착	7 (3.3)	
	고등중 중퇴/졸	171(80.1)		가정불화	2 (0.9)	
	대학교 중퇴/졸	30(14.1)		기타	39(18.3)	
	박사원(대학원)	1 (0.5)		무응답	1 (0.5)	
결혼 유무	미혼	85(39.9)		제3국 체류국가	중국	90(42.3)
	기혼	90(42.3)	러시아		14 (6.6)	
	이혼	26(12.2)	중동		1 (0.5)	
	사별	10 (4.7)	제3국 경유		102(42.9)	
	무응답	2 (0.9)	기타국가		1 (0.5)	
			군사분계선		5 (2.3)	
직업	무직/부양	19 (8.9)	탈북횟수	1회	144(67.6)	
	학생	9 (4.2)		2회	28(13.1)	
	노동자 및 농장원	140(65.7)		3회	17 (8.0)	
	관리직	11 (5.2)		4회	12 (5.6)	
	전문직	9 (4.2)		5회 이상	12 (5.6)	
	군인	15 (7.0)		평균 1.77회(SD 1.55)		
	봉사원	7 (3.3)				
	예술/체육	3 (1.4)				
재남가족 여부	없음	108(50.7)		제3국 체류기간	0년	73(34.3)
	있음	104(48.8)			1년	63(29.6)
	무응답	1 (0.5)	2~4년		35(16.4)	
			5년 이상		42(19.7)	
			평균 2.38년(SD 3.11)			

## 2. 측정도구

측정도구로는 김영환, 김지혜, 오상우, 임영란, 홍상황(2001)에 의해 표준화된 한국형 성격평가질문지(PAI)<sup>27</sup>를 사용하였다. PAI는 Morey(1991)가 개발한 객관형 성격검사로서 임상적으로 매우 중요한 변인들을 다루고 있는 자기보고형 질문지이다. 이 검사는 총 344문항으로 구성되어 있으며, 4개의 타당성척도, 11개의 임상척도, 5개의 치료고려척도, 2개의 대인관계척도 등 총 22개의 척도로 구성되어 있다. 타당도 척도는 수검자의 태도를 평가하기 위해 비일관성(ICN), 저빈도(INF), 부정적 인상관리(NIM), 긍정적 인상관리(PIM)로 구성되어 있다. 임상척도군은 다음과 같다. 신체 기능과 전반적인 건강 문제에 대한 호소와 염려를 반영하는 신체적 호소(SOM)척도이다. SOM은 60점 미만일 때는 신체적 증상의 호소가 없고 60~70점일 경우에는 건강에 대해서 어느 정도 걱정을 하고 있는 것으로 해석하며, 70점 이상인 경우는 신체적 기능에 대한 염려와 실제 기능상의 손상이 있을 가능성이 제기된다. 신체적 증상의 하위 척도로는 전환, 신체화, 건강염려 척도가 있다. 불안(ANX)은 인지적·신체적·행동적 요소를 포함하며, 60점 미만일 때는 불안과 긴장을 거의 호소하지 않는다. 그러나 60~70점은 어느 정도의 스트레스를 겪으며 정서적으로 불안정하고 감정적으로 반응할 수 있고, 70점 이상은 상당한 불안과 긴장을 경험함을 반영한다. 불안의 하위척도는 인지적 불안, 정서적 불안, 생리적 불안이 있다. 우울(DEP)은 60점 이하는 불행감이나 불편감이 없으나, 60~70점 정도의 중간정도 상승은 불행하다는 경험과 민감하고 비관적이고 자신을 신뢰하지 못한다는 것을 지적하고, 70점 이상은 불행감과 불쾌감을 경험하며 죄책감과 울적한 마음이 사로잡혀 자신의 삶에 만족을 느끼지 못함을 반영한다. 우울의 하위척도는 인지적 우울, 정서적 우울, 생리적 우울이 있다. 불안을 행동적으로 표현하는 방식을 반영하는 불안관련장애(ARD)는 60점 이하는 다양한 상황에서 불편을 경험하지 않음을 반영하고, 60~70점은 경미한 불안으로 불안을 통제하기 위해서 가끔 부적응적인 행동을 할 수 있고, 70점 이상은 구체적인 상황에 대한 공포로 인해 생활에 지장이 있음을 나타낸다. 불안관련장애의 하위척도로는 강박증, 공포증, 외상적 스트레스 장애가 있다. 과대성·활동성·초조성을 반영하는 조증(MAN)은 평균 55점 이상은 경조증이나 조증의 일부 특성을 지니고 있음을 반영하며, 65~75점은 안절 부절 못하고 충동적이며 이런 사람은 에너지 수준이 높고 성격이 불같이 보일 수

<sup>27</sup> 김영환·오상우·홍상황·박은영, 『PAI의 임상적 해석』 (2002), pp. 33-155.

있고, 75점 이상은 조증, 경조증, 순환성 기분장애일 가능성이 높다. 조증의 하위 척도는 활동 수준, 과대성, 초조성이 있다. 편집증성 성격부터 다양한 망상장애를 반영하는 망상(PAR)은 60점~70점은 민감하고 완고하며 회의적인 특성을 지니고, 70점 이상은 다른 사람을 공격적으로 의심하고 적대적일 가능성을 시사하며, 하위 척도로는 과경계, 피해의식, 원한이 있다. 정신분열증의 양성증상·음성증상·사고장애를 평가할 수 있는 정신분열병(SCZ)은 평균 60점 이하는 효율적인 사회적 관계를 형성할 수 있고, 60~70점은 사회적으로 관계가 위축되고 무관심하고 비관습적일 수 있다. 정신분열증의 하위척도는 정신병적 경험, 사회적 위축, 사고장애가 있다. 경계선 성격장애를 반영하는 경계선적 특징(BOR)에서 60점 이하는 안정적인 대인관계를 유지할 수 있음을 60~70점은 우울하고 예민하며 생의 목표가 불확실함을, 70점 이상은 충동적이고 정서적으로 불안정함을 의미한다. 경계선적 특성의 하위척도로는 정서적 불안정, 정체성 문제, 부정적 관계, 자기손상이 있다. 반사회적 행동 및 정서 특징을 반영하는 반사회적 특성(ANT)에서 60점 이하는 사려 깊고 온정적인 사람임을, 60~70점은 다소 충동적이고 위험한 행동을 할 수 있음을, 70점 이상은 무모하고 반사회적인 행동의 경험이 있을 가능성을 시사한다. 반사회적 행동의 하위척도는 반사회적 행동, 자기중심성, 자극추구가 있다. 알코올 사용과 남용 및 의존과 관련된 행동과 결과를 평가하기 위한 알코올문제(ALC)에서 60점 이하는 술을 마셔도 술로 인한 문제가 별로 없음을 의미하며, 60~70점은 정기적으로 술을 마시고 술로 인한 부정적인 결과를 경험하며, 70점 이상은 알코올 남용 준거에 부합하는 가능성이 높게 제기된다. 약물의 사용과 남용 및 의존에 관련된 행동과 결과를 평가하기 위한 약물문제(DRG)도 ALC와 유사한 기준으로 해석된다. 치료 고려척도 중 기질적 분노와 적대감 및 공격성과 관련된 태도와 행동에 대한 전반적인 특성을 평가하는 공격성(AGG)척도는 60점 이하는 분노와 적개심을 합리적으로 통제할 수 있음을, 60~70점 사이는 좌절감을 경험하면 쉽게 흥분하고 화를 낼 수 있음을, 70점 이상이면 언어적 신체적으로 분노를 표출할 수 있음을 시사한다. 공격성의 하위척도는 공격적 행동, 언어적 공격, 신체적 공격이 있다. 자살 및 자해의 신호반응을 할 수 있는 자살관념(SUD)척도에서 60점 이하는 자살관념을 부인하며, 60~70점은 자해에 대해서 생각하고 순간적인 자해경험이 있는 사람이며, 70점 이상은 반복적인 자살생각을 하는 경우이다. 또한 치료고려 척도 중에는 현재 경험하고 있거나 최근에 경험한 생활 스트레스를 평가하기 위한 스트레스(STR), 사회적 지지의 부족을 측정하는 비지지(NON), 치료동기를 평가하는 치료거부(RXR)가 있으며, 이 군은 치료 상황에서 중요하게 다뤄져야한다. 대인관

계척도군은 개개인이 상황적 측면과의 상호작용을 통해 바람직한 결과를 초래하거나 바람직한 결과를 얻지 못한 가능성을 예측해 볼 수 있는 지배성(DOM)과 온정성(WRM)이 있다. 이 중 임상척도 중 음주문제와 알코올 사용을 제외한 모든 척도는 복잡한 임상적 구성개념을 측정하기 위해 3~4개의 하위 척도를 포함하고 있다. PAI의 내적 합치도는 ICN, INF를 제외하고 .60~.88이다.

### 3. 실시방법

본 연구에서는 남북한 언어차이로 인한 측정오차를 줄이고자, PAI 실시 전 하나원 입소 교육생 3명을 대상으로 문항에 대한 이해 정도를 검증하기 위한 사전 평가를 실시하였다. 이 과정을 통하여 북한이탈주민이 이해하기 힘든 용어나 표현은 쉬운 말로 풀이하거나 북한식 표현으로 정리한 단어이해 용지를 작성하였고, 이를 검사용지와 함께 배부하였다. 검사 실시 전에는 사전 교육을 통해 가능한 무응답이나 이중응답이 없도록 하고, 검사가 진행되는 과정에서 이해되지 않는 용어나 표현에 대해서는 질문을 하도록 하였으며, 검사가 실시되는 전 과정을 지켜보며 그 밖의 어려움은 없는지 확인하였다. 검사는 매 기수별 입소 2주 이내에 실시되었으며, 검사의 실시 전 과정에서부터 평가, 해석에 이르기까지 하나원 임상심리전문가가 직접 담당하였다. 검사 매뉴얼 상에서는 검사에 소요되는 시간이 40~50분 정도로 소개되어 있었으나, 북한이탈주민의 경우 평균 1시간 20분 가량 소요되었다.

### 4. 자료처리 및 분석방법

SPSS 12.00를 사용하여 다음과 같이 분석하였고, 유의 수준은 0.05에서 검증하였다. 본 연구를 수행하기 위한 자료의 처리방법은 다음과 같다.

첫째, 인구 통계학적 변인 중 가장 기본적인 특성인 연령을 기준으로 난수표를 생성하고 단순임의추출법에 따라 최종 213명의 자료가 분석에 활용되었다.

둘째, 남성북한이탈주민의 기본배경(수검자의 인구 특성적 변인)을 알아보기 위해 빈도분석과 기술통계분석을 실시하였다.

셋째, 남성북한이탈주민의 각 변인 별 PAI의 특성을 알아보기 위해 일원변량분석(One-way ANOVA)을 실시하였으며, 변량분석 결과 유의미한 것에 대해서는 Scheffe를 통해 사후검증하였다.

넷째, 남성북한이탈주민의 각 요인(연령, 학력, 탈북횟수, 체류기간)에 따른 정신건강과의 관계성을 살펴보기 위해 상관관계분석과 회귀분석을 실시하였다.

### III. 연구결과

#### 1. 학력, 탈북동기, 탈북횟수, 체류기간과 남성 북한이탈주민의 PAI척도

학력에 따른 PAI척도를 단변량분석한 결과는 <표 2>, <표 3>, <표 4>에 제시하였다. 학력에 따른 PAI의 타당도척도에는 차이가 없었다. 임상척도 중 조증(F=3.30, p<.05), 음주문제(F=6.72, p<.01), 약물사용(F=6.93, p<.01)척도가, 치료고려척도에서는 비지지(F=5.10, p<.01)가 유의한 차이를 보였고, 학력에 따른 유의미한 차이는 없었지만 반사회적 특징과 스트레스는 모든 학력이 60점 이상으로 상승하였다.

<표 2> 학력에 따른 PAI 타당도 척도

항목	구분	M	SD	F	p	항목	구분	M	SD	F	p
비일관성	Elm	62.09	12.53	.743	.477	부정적 인상	Elm	59.55	11.94	.824	.440
	M&H	57.49	12.18				M&H	61.67	14.32		
	Univ	57.26	13.06				Univ	58.16	16.61		
저빈도	Elm	59.09	16.01	2.538	.081	긍정적 인상	Elm	48.36	10.72	.928	.397
	M&H	60.60	11.49				M&H	43.57	11.54		
	Univ	55.42	11.98				Univ	43.77	10.15		

<표 3> 학력에 따른 PAI 치료고려척도

항목	구분	M	SD	F	p	항목	구분	M	SD	F	p
공격성	Elm	56.82	11.71	.22	.80	비지지	Elm	61.55 a	10.68	5.10**	.01
	M&H	55.36	11.42				M&H	54.40 ab	10.30		
	Univ	54.16	15.83				Univ	50.19 b	10.70		
자살 관념	Elm	58.55	14.30	.80	.45	치료 거부	Elm	48.45	9.28	1.22	.30
	M&H	53.99	10.93				M&H	44.64	10.10		
	Univ	53.97	14.49				Univ	42.90	10.96		
스트레스	Elm	61.91	12.55	.60	.55	**p < .01, Scheffe test: a>b					
	M&H	64.58	10.99								
	Univ	66.13	12.30								

<표 4> 학력에 따른 PAI 임상척도

항목	구분	M	SD	F	p	항목	구분	M	SD	F	p
신체적 호소	Elm	56.82	10.10	1.54	.22	정신 분열증	Elm	54.18	6.88	1.01	.37
	M&H	58.77	13.75				M&H	57.41	11.28		
	Univ	54.23	12.57				Univ	54.94	10.71		
불 안	Elm	56.09	9.57	2.73	.07	경계선적 특성	Elm	58.45	9.17	.36	.70
	M&H	55.81	10.81				M&H	58.61	10.76		
	Univ	50.94	11.04				Univ	56.77	13.10		
불안관련 장애	Elm	55.45	1.030	.50	.61	반사회적 특징	Elm	65.09	11.11	.52	.59
	M&H	58.40	11.47				M&H	63.12	12.11		
	Univ	59.45	10.99				Univ	61.23	10.87		
우 울	Elm	56.91	9.99	1.21	.30	음주 문제	Elm	52.91	11.47	6.72**	.00
	M&H	56.92	10.23				M&H	58.44	11.43		
	Univ	53.77	11.64				Univ	50.74	11.28		
조 증	Elm	53.00	9.39	3.30**	.04	약물 사용	Elm	60.64	12.09	6.93**	.00
	M&H	62.35	12.45				M&H	65.33	12.62		
	Univ	63.97	13.63				Univ	56.77	8.87		
망 상	Elm	53.09	8.26	.74	.48	주	Elm = 인민학교 중퇴/졸 이하 M&H=중고등중퇴/졸 Univ=대학교 중퇴/졸이상. **p<.01				
	M&H	56.25	10.03								
	Univ	54.61	12.55								

탈북동기와 횡수에 따른 PAI척도는 <표 5>, <표 6>, <표 7>에 제시하였다. 탈북동기에 따라서는 타당도, 임상척도, 치료고려척도, 대인관계척도에서 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 그러나 조증과 약물사용척도는 탈북동기 가운데 생활고, 처벌우려, 체제불만 및 자유동경 항목에서 모두 60점 이상으로 상승했다. 또한 반사회적 특징척도에서는 체제불만 및 자유동경을 제외한 생활고, 처벌우려, 기타 항목에서 60점 이상으로 상승했다. 탈북횡수에 따라서는 타당도 척도에서 부정적 인상(F=6.08, p<.05)이 통계적으로 유의미한 결과를 나타냈으나, 임상척도에서는 유의미한 차이를 나타내는 척도가 없었다. 그러나 조증, 반사회적 특징, 약물 사용 척도는 탈북횡수와 무관하게 60점 이상으로 상승해 있다.

<표 5> 탈북동기에 따른 PAI 타당도 척도

항목	구분	M	SD	F	p	항목	구분	M	SD	F	p
비일관성	생활고	58.95	12.12	1.30	.28	부정적 인상	생활고	60.33	14.90	.89	.45
	차별우려	58.78	12.30				차별우려	62.47	15.47		
	체제불만 자유동경	54.67	11.06				체제불만 자유동경	57.54	15.71		
	기타	55.93	12.95				기타	62.67	12.92		
저빈도	생활고	60.20	12.48	.28	.84	긍정적 인상	생활고	42.71	12.36		
	차별우려	58.44	11.66				차별우려	43.31	10.30		
	체제불만 자유동경	59.00	14.84				체제불만 자유동경	47.38	11.62		
	기타	60.60	9.81				기타	44.77	9.79		

<표 6> 탈북횟수에 따른 PAI 타당도 척도

항목	구분	M	SD	F	p	항목	구분	M	SD	F	p
비일관성	1회	56.39	12.20	2.66	.07	부정적 인상	1회	59.33b	14.89	6.08*	.00
	2회	59.57	10.62				2회	69.57a	12.91		
	3회이상	61.00	13.24				3회이상	61.27b	12.52		
저빈도	1회	60.22	12.23	.34	0.71	긍정적 인상	1회	44.62	11.17	1.03	.36
	2회	59.12	13.10				2회	42.29	14.24		
	3회이상	58.59	9.86				3회이상	42.22	9.39		

<표 7> 탈북동기와 횟수에 따른 PAI 임상척도

항목	구분	M	SD	F	p	항목	구분	M	SD	F	p	
탈북 동기	조증	생활고	61.64	13.30	.18	.91	조증	1회	61.84	12.90	.10	.90
		차별우려	63.44	12.08				2회	62.89	12.69		
		체제불만 자유동경	62.33	14.59				3회이상	62.49	11.90		
		기타	61.88	11.28								
	반사회 적 특징	생활고	62.48	11.88	2.43	.07	반사회적 특징	1회	62.35	11.21	1.10	.33
		차별우려	67.42	10.16				2회	62.39	16.31		
		체제불만 자유동경	59.75	14.96				3회이상	65.41	10.47		
		기타	62.30	11.02								
	약물 사용	생활고	62.48	11.88	2.43	.07	약물 사용	1회	62.95	12.63	1.18	.31
		차별우려	67.42	10.16				2회	65.41	12.73		
		체제불만 자유동경	59.75	14.96				3회이상	66.07	11.60		
		기타	62.30	11.02								

체류기간에 따른 PAI척도를 단변량분석한 결과는 <표 8>, <표 9>, <표 10>에 제시하였다. 체류기간에 따른 타당성 척도는 부정적 인상(F=2.68, p<.05)이, 임상척도에 따라서는 불안(F=2.69, p<.05), 불안관련장애(F=3.80, p<.01), 조증(F=5.29, p<.01), 정신분열증(F=3.74, p<.01), 경계선적 특성(F=3.32, p<.05), 반사회적 특성(F=2.90 p<.05)척도에서 유의한 결과를 나타냈고, 치료고려척도 중에는 자살관념(F=6.52, p<.01), 스트레스(F=5.57, p<.01), 치료거부(F=3.79, p<.01) 척도가 유의하였으나, 대인관계 척도는 유의한 결과를 나타내지 않았다.

<표 8> 체류기간에 따른 PAI 타당도 척도

항목	구분	M	SD	F	p	항목	구분	M	SD	F	p
비일관성	0년	60.03	10.65	1.887	.133	부정적 인상	0년	64.81	14.96	2.680*	.048
	1년	57.70	12.68				1년	58.43	14.30		
	2~4년	56.54	14.25				2~4년	60.49	11.20		
	5년 이상	54.60	12.33				5년 이상	58.93	15.77		
저빈도	0년	59.64	12.54	1.706	.167	긍정적 인상	0년	41.99	11.54	1.919	.128
	1년	62.32	12.57				1년	44.21	11.40		
	2~4년	58.11	10.47				2~4년	43.17	9.48		
	5년 이상	57.52	10.42				5년 이상	47.12	11.76		

<표 9> 체류기간에 따른 PAI 임상척도

항목	구분	M	SD	F	p	항목	구분	M	SD	F	p
불안	0년	61.15	15.27	2.69*	.05	정신 분열증	0년	59.70a	12.12	3.74*	.01
	1년	57.79	13.72				1년	55.97ab	10.62		
	2~4년	56.06	10.02				2~4년	57.46ab	9.50		
	5년이상	54.48	11.27				5년이상	52.88b	9.68		
불안 관련 장애	0년	61.82	12.07	3.80*	.05	경계선적 특성	0년	60.99a	11.26	3.32	.02
	1년	57.48	11.25				1년	57.27ab	11.40		
	2~4년	56.49	10.54				2~4년	59.11ab	9.44		
	5년이상	55.43	9.47				5년이상	54.67b	10.33		
우울	0년	58.60	10.35	1.81	.15	반사회적 특징	0년	65.86	11.18	2.90*	.04
	1년	55.92	8.97				1년	62.52	13.38		
	2~4년	55.57	7.67				2~4년	61.86	10.72		
	5년이상	54.29	13.66				5년이상	59.43	10.64		
조증	0년	66.44a	11.63	5.29**	.00	음주 문제	0년	57.42	11.74	.41	.75
	1년	60.81ab	12.52				1년	57.16	12.19		
	2~4년	60.80ab	12.35				2~4년	58.03	11.80		
	5년이상	57.60b	12.88				5년이상	55.33	11.08		
망상	0년	55.89	9.95	.07	.98	약물 사용	0년	63.59	13.49	.32	.82
	1년	55.56	9.54				1년	65.03	10.91		
	2~4년	56.51	10.65				2~4년	63.54	12.62		
	5년이상	55.64	12.10				5년이상	62.74	12.96		

<표 10> 체류기간에 따른 PAI 치료고려척도

항목	구분	M	SD	F	p	항목	구분	M	SD	F	p
공격성	0년	56.07	12.80	.56	.64	비지지	0년	53.66	10.69	.25	.86
	1년	55.25	10.38				1년	54.24	10.17		
	2~4년	56.06	11.43				2~4년	55.49	10.55		
	5년이상	53.19	13.94				5년이상	53.81	11.28		
자살 관념	0년	58.71a	13.78	6.52***	.00	치료 거부	0년	41.44	10.43	3.79*	.01
	1년	52.97ab	8.51				1년	46.25	10.16		
	2~4년	52.20b	11.45				2~4년	45.40	9.00		
	5년이상	49.98b	9.61				5년이상	46.86	9.82		
스트 레스	0년	68.85a	9.97	5.57**	.00	*p<.05, **p<.01, ***p<.001, Scheffe test: a>b					
	1년	62.00b	12.90								
	2~4년	63.34ab	9.41								
	5년이상	62.50b	10.30								

## 2. 연령, 학력, 탈북횟수, 체류기간과 PAI척도의 상관

연령, 학력, 탈북횟수, 체류기간과 PAI척도의 상관은 <표 11>에 제시하였다. 연령에 따른 북한이탈주민의 심리적·정서적 특성을 반영하는 PAI척도 가운데, 임상척도는 신체적 호소가 .14, 음주문제가 .17, 약물문제가 .16의 정적상관을 보였다. 또한 임상척도의 상승은 없었지만 각 임상척도를 구성하는 하위척도 중 일부만이 상승한 척도는 생리적 우울이 .26, 자기중심성이 .14의 정적상관을, 인지적 불안이 -.17, 생리적 불안이 -.14, 과경계가 -.16, 정체성 문제가 -.15, 자극 추구가 -.14의 부적 상관을 보였다. 따라서 성인 남성북한이탈주민은 연령이 높을수록 다양한 신체적 증상을 호소하고 술과 약물에 대한 의존도가 높으나, 타인을 경계하거나 자신의 정체성의 문제로 인한 고민은 적은 것으로 나타났다.

학력에 따른 남성북한이탈주민의 심리적 특성은 불안이 -.16, 음주문제가 -.16, 약물사용이 -.18의 부적상관을 보였고, 임상척도의 상승은 없었지만 각 임상척도를 구성하는 하위척도 중 일부만이 상승한 척도는 강박증이 .20, 초조성이 .14, 정신병적 경험이 .15의 정적상관을, 공포증이 -.14, 인지적 우울이 -.20, 반사회적 행동이 -.20의 부적상관을 나타냈다. 즉, 학력이 높을수록 앞날에 대한 반복적 생각과 초조함을 보이거나 극도의 스트레스 상황에서 일시적인 정신증적 일화를 경험할 수 있지만, 불안 상황으로 인한 인지적 우울은 덜 경험하고 반사회적 행동을 적게 하며 술과 약에 대한 의존을 덜 보임을 알 수 있다.

<표 11> 나이, 학력, 탈북횟수, 체류기간과 PAI 임상척도의 상관관계

	연령	학력	탈북 횟수	체류 기간	신체적 호소	불안	불안 관련 장애	우울	조증	망상	정신 분열증	경계선 적특성	반사회 적특징	음주 문제	약물 사용
연령	1														
학력	.23***	1													
탈북횟수	-.03	-.18**	1												
체류기간	.15*	-.04	.12	1											
신체적 호소	.14*	-.12	.02	-.16*	1										
불안	-.11	-.16*	.10	-.15*	.64***	1									
불안관련 장애	-.03	.05	.03	-.20***	.56***	.67***	1								
우울	.07	-.13	.11	-.13	.57***	.66***	.54***	1							
조증	-.02	.13	.02	-.28***	.33***	.41***	.54***	.20**	1						
망상	-.01	-.02	.10	.00	.30***	.46***	.30***	.46***	.22**	1					
정신 분열증	-.05	-.03	.11	-.19**	.51***	.68***	.57***	.58***	.45***	.45***	1				
경계선적 특성	-.06	-.08	.11	-.19**	.50***	.65***	.50***	.49***	.53***	.41***	.59***	1			
반사회적 특징	.01	-.07	.11	-.23***	.35***	.41***	.35***	.27***	.54***	.30***	.45***	.53***	1		
음주문제	.17*	-.16*	.09	-.02	.36***	.37***	.19***	.33***	.22**	.31***	.38***	.33***	.36***	1	
약물사용	.16*	-.18*	.12	-.02	.33***	.34***	.13	.24**	.18*	.20*	.23***	.20**	.34***	.40***	1

\*p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001

남한사회에 오기까지 탈북횟수에 따른 주요 임상척도의 상승은 없었으나 이를 구성하는 하위척도 가운데에는 자기손상이 .20, 반사회적 행동이 .15, 자극추구가 .15의 정적상관을 보였다. 여기에는 탈북과정 자체가 북한의 실정법을 어기는 행동일 뿐 아니라, 폭력이 비교적 수용되는 문화적 형태, 간부에게 뇌물을 바치는 행위, 중국을 몰래 오가며 장사를 하거나 밀거래를 하는 것 등, 많은 수의 북한주민들이 생활·문화적인 관점에서 반사회적 행동을 빈번하게 해 왔음을 경험적으로 확인할 수 있었으며, 죽기를 각오하고 탈북이라는 위험한 상황을 선택한 이들의 심리적 상태를 자기손상이나 자극추구척도에서의 정적상관과 연관지어 생각할 수 있다.

북한을 탈출한 후 남한에 오기까지 제3국에 체류하는 기간에 따른 심리적·정서적 영향정도를 살펴본 결과, 체류기간이 길어질수록 신체적 호소와 -.16, 불안과 -.15, 불안관련 장애와 -.20, 조증과 -.28, 정신분열증과 -.19, 경계선적 특성과 -.19, 반사회적 특징과 -.23의 부적상관을 보였다. 임상척도를 세부적으로 살펴보면 신체적 호소척도에서는 전환이 -.15, 신체화가 -.18, 불안 척도에서는 생리적 불안이 -.15, 불안관련장애척도에서는 강박증이 -.25, 외상적 스트레스가 -.17, 조증척도에서는 활동수준이 -.22, 과대성이 -.14, 초조성이 -.29, 정신분열증척도에서는 정신병적 경험이 -.16, 사고장애가 -.19, 경계선적 특징척도에서는 부정적 관계가 -.23, 반사회적 특징척도에서는 자기중심성이 -.20, 자극추구가 -.27로 부적상관을 보였다. 하위척도 중에서는 원한항목이 .15의 정적상관을 보였다. 이러한 결과는 북한을 탈출한 후 체류기간이 짧을수록 대인관계에 대한 인식이 부정적이 되어 경계심이 높아지고, 스트레스에 대한 위급 반응으로 긴장, 불안, 초조함으로 인해 신체적 활동성이 증가하며, 스스로를 위협으로부터 보호하려는 기제가 작용하여 자기중심성이 증가하게 되는 것으로 해석할 수 있다. 치료고려 척도에 영향을 미치는 요인에는 학력과 비지지가 -.19, 치료거부와 -.14의 부적상관을 나타냈고, 이는 학력이 낮을수록 자신을 정서적으로 지지해 주는 사람이 많다고 느끼는 동시에, 심리적으로 힘든 상황에서 치료적 도움을 받으려는 경향이 높음을 나타낸다.

### 3. 연령, 학력, 탈북횟수, 체류기간과 PAI척도의 중다회귀

북한이탈주민의 심리적 특성이 PAI 척도에 미치는 영향을 알아보기 위해 중다회귀 분석을 실시하였다. 연령, 학력, 탈북횟수, 체류기간을 독립변인으로, 신체적 호소, 불안, 불안관련장애, 우울, 조증, 망상, 정신분열증, 경계선적 특징, 반사회적 특징, 음주문제, 약물사용, 공격성, 자살관념, 스트레스, 비지지, 치료거부를 종속변인으로 각각 중다회귀를 한 결과는 <표 12>에 제시하였다.

연구결과, 연령, 학력, 체류기간 요인은 신체적 호소에 대해 9%를 설명하였으며, 나이가 증가할수록, 학력이 낮을수록, 체류기간은 짧을수록 건강과 관련된 문제에 집착하고 신체적 불편감을 호소하는 것으로 나타났다. 제3국 체류기간 요인은 불안, 조증, 반사회적 특성을 각각 5%, 7%, 7% 설명하고 있는데, 체류기간이 1년 미만으로 짧을 때 인생에 대한 불확실감과 자신의 현실에 대한 걱정 및 복수에 대한 우려 등으로 인해 불안과 초조함이 증가하고 참을성이 부족해지며, 법을

어기거나 문제행동을 보이는 등 반사회적 행위가 증가하고, 대인관계가 불안정해져 타인을 불신하고 자기중심성도 증가하는 것으로 나타났다. 나이, 학력, 탈북횟수 요인은 음주문제를 7% 설명하고 있는데, 나이와 탈북횟수가 증가할수록, 학력은 낮을수록 음주문제도 높아지는 것으로 나타났다. 또한 나이와 학력 요인은 약물문제를 7% 설명하고 있는데, 나이가 증가할수록, 학력은 낮을수록 신체적으로 다양한 질병을 가질 뿐만 아니라 심리적 불편감을 약에 의존하려는 경향이 증가하는 것으로 나타났다. 마지막으로 학력 요인은 사회적 비지지와 치료거부를 각각 5%씩 설명하였고, 학력이 낮을수록 자신을 정서적으로 지지해주는 사람이 적다고 느끼고, 심리적으로 힘든 상황에서 적극적으로 주변의 도움을 받으려는 욕구가 적은 것으로 나타났다. 그러나 불안관련장애, 우울, 망상, 정신분열증, 공격성, 자살관념, 스트레스, 지배성, 온정성 척도는 회귀모델로 설명되지 않았다.

<표 12> 나이, 학력, 탈북횟수, 체류기간이 PAI척도에 미치는 영향

독립 변인	신체적 호소			불안			조증			경계선적 특징			반사회적 특징		
	B	β	t	B	β	t	B	β	t	B	β	t	B	β	t
(상수)	63.08		9.69***	66.79		12.46***	52.48		8.49***	60.16		11.07***	67.31		11.59***
나이	.34	.24	3.41**	-.08	-.07	-.93	-.01	-.01	-.12	-.00	-.00	-.03	.07	.05	.74
학력	-4.55	-.16	-2.30*	-2.58	-.11	-1.58	3.65	.14	1.94**	-.56	-.02	-.34	-1.95	-.08	-1.10
탈북횟수	-.48	-.06	-.83	.22	.03	.47	.51	.06	.92	.93	.13	1.91	.83	.11	1.61
체류기간	-.88	-.21	-3.04**	-.59	-.17	-2.45*	-.90	-.22	-3.25** *	-.69	-.20	-2.84	-.89	-.23	-3.42***
R <sup>2</sup>	.09			.05			.07			.05			.07		
F	5.13**			2.86*			3.80**			2.86*			3.71**		

독립 변인	음주 문제			약물 사용			비지지			치료 거부		
	B	β	t	B	β	t	B	β	t	B	β	t
(상수)	59.96		10.50***	69.17		11.35***	69.75		13.37***	49.10		9.74***
나이	.24	.19	2.75**	.27	.20	2.88**	-.08	-.07	-1.01	.14	.13	1.77
학력	-4.04	-.16	-2.32*	-4.94	-.19	-2.66**	-4.35	-.19	-2.73**	-3.16	-.14	-2.06
탈북횟수	1.04	.14	2.04*	.70	.09	1.28	.30	.04	.65	-.31	-.05	-.69
체류기간	-.31	-.08	-1.22	-.32	-.08	-1.15	.07	.02	.31	.42	.13	1.87
R <sup>2</sup>	.07			.07			.05			.05		
F	4.10**			3.84**			2.88*			2.72*		

\*p < .05, \*\*p < .01, \*\*\*p < .001

## IV. 논의 및 제언

### 1. 결과 논의

북한이탈주민의 남한사회 증가와 더불어 이들의 부적응이 중요한 사회 문제로 인식되고 있으나, 지금까지 이루어진 대부분의 연구는 이들의 적응실태조사에 초점을 맞추는데 그치고 있다. 또한 심리적 적응도를 가늠하기 위하여 북한이탈주민의 특성에 대한 연구들이 진행되었다 하더라도, 대부분의 연구가 단일 요인에 따른 단일 심리적 특성 연구에 그치고 있어 아쉬움이 따랐다. 따라서 북한이탈주민의 심리적 특성을 이해하고 설명하기 위해서는, 이러한 특성을 나타내게 된 다층적이고 다요인적인 종합적인 접근을 통한 요인연구가 필요하겠다. 이에 본 연구에서는 성격평가질문지(PAI)를 사용하여 북한이탈주민의 심리적 적응수준과 초기 적응상태를 파악하고, 이들의 심리적 상태에 영향을 미칠 수 있는 학력, 연령, 탈북동기, 탈북횟수, 체류기간을 주요 요인으로 하여 단변량 분석, 상관, 중다회귀를 통해 살펴보았다.

첫째, 단변량 분석의 결과는 다음과 같다.

북한이탈주민의 초기 심리적·정서적 적응수준에 대해 단변량 분석 결과, 학력과 체류기간과는 유의미한 차이가 있었으나, 탈북동기와 탈북횟수와는 유의미한 차이는 나타나지 않았다. 학력에 따른 PAI 임상척도 중에는 조증, 음주문제, 약물 사용 척도가, 치료고려 척도 중에는 비지지 척도가 유의한 차이를 나타냈고, 반사회적 특징척도와 스트레스 척도는 학력에 따라 유의미한 차이는 없었으나 모든 연령이 60점 이상으로 점수가 상승했다. 상기 결과를 해석함에 있어서 점수자체의 상승보다는 각 점수가 의미하는 바가 중요하다. 조증에서 55~60점 사이의 T점수는 자신감과 낙관적인 기대, 다양한 사고와 활동 수준의 증가로 요약할 수 있으며, 60~70점 사이의 T점수는 자기 고양감과 정서적 불안정성으로 요약할 수 있다. 연구결과, 인민학교졸업 이하의 소수의 남성북한이탈주민에 비해 약 95%에 달하는 고등중 중퇴 이상의 성인남성의 평균이 62~63점대로 높게 상승되어 있었다. 즉, 실제보다 자신의 능력을 확대해석하거나 필요 이상의 자신감을 보이고, 미래에 대한 과도한 기대를 표출하고 있으며, 불안정한 심리와 정서적인 초조감이 행동화(acting-out)를 유발하기 쉬운 상태임을 반영하고 있다. 결국, 남성북한이탈주민에게 있어 이 점수가 의미하는 바는, 자신의 능력이나 가치에 대해 필요 이상으로 이상화하거나 자신의 미래에 대해 ‘무조건 성공할 것이다’와 같은 다소 비현

실적인 측면에 초점이 맞춰지기 쉬운 한편, 참을성이 부족하고 짜증이나 분노를 행동으로 표현하기 쉬운 내적인 상태를 반영하고 있을 뿐 아니라, 남한 정착 과정에서 작은 실패나 좌절에도 큰 절망과 우울감에 빠지기 쉬운 취약성을 지니고 있는 것을 암시하기도 한다. 이러한 결과는 중요한 교육적·정책적 함의를 지니고 있다. 즉, 이들이 지니고 있는 과도한 기대를 적절한 수준으로 조절하고, 구체적이고 현실적인 수준에서 직업이나 진로를 선택할 수 있도록 하나원 교육 및 지역사회 정착 초반에 이와 관련된 교육 프로그램을 도입하고, 객관적인 근거를 바탕으로 한 다양한 정보를 제공하는 것이 필요하겠다.

음주문제는 모든 척도에서 60점 이하의 결과를 보이고 있다. 그러나 여기에서 우리는 점수가 지니고 있는 의미를 있는 그대로 보기 보다는, 이들의 사회·문화적인 측면을 고려해서 해석할 필요가 있다. 즉, 북한 사회는 음주 및 음주와 관련된 문제 행동에 매우 허용적이어서, 높은 도수, 잦은 음주, 1회 음주 시 비교적 많은 양의 알코올 섭취 하는 것에도 남한 사람들이 생각하는 것처럼 심각하게 받아들이지 않는 경우가 많다. 만약 이들이 남한사회의 시각으로 심리검사를 수행했다고 가정한다면, 꽤 높은 점수대가 나올 것으로 예상할 수 있을 것이다. 실제로 임상적 경험을 종합하더라도 검사 결과는 실제보다 낮게 측정되었을 가능성이 매우 높은 것으로 판단된다. 따라서 표본의 80%를 차지하는 고등중 중퇴 및 졸업 학력자들에게서 음주 문제가 가장 상승되어 있는 점은, 이들의 음주와 관련된 문제를 개개인의 문제로 치부하기 보다는 전체적인 수준에서 고려해야 함을 의미하고 있다.

약물문제 역시 마찬가지이다. 북한에서는 의료시설이 부족하고, 의료진에게서 진료를 받는다고 하더라도 약을 구하기가 어려워 적절한 치료를 받지 못하는 경우가 많다. 이와 관련해서 중국 등지에서 밀수되거나 자체 제작된 아편성분이 함유되어 있는 진통제를 장마당<sup>28</sup>등에서 뒷거래<sup>29</sup>를 통해 복용하는 것이 대부분의 북한주민들 사이에서 약물을 사용하는 방법이다. 한편으로는 빙두, 얼음 등으로 불리는 마약이 암암리에 퍼져있기도 하고, 소량의 양귀비는 뒷마당에서 재배할 수 있도록 허용하고 있어 약물문제는 탈북과정을 통해 보다 증가되는 경향이 있다. 이처럼, 사회문화적 인식의 차이에 따라 뿌리 깊게 체화되어 있는 남북 간의 차이는 단순히 교육적인 접근만으로는 해결하기 힘들다. 여기에 음주나 약물과 같이 중독성 경향을 띠게 되는 약물문제가 더해지게 되면, 문제는 보다 복잡해진다. 또

<sup>28</sup> 장마당: 시장

<sup>29</sup> 뒷거래: 보위부 단속 등을 피해 몰래 이루어지는 거래

한 이들이 북한에서 체화되어 있던 방식을 남한사회에 적응하는 과정에서 고스란히 반복하게 될 때, 개인의 건강은 물론 직업적 문제가 발생하고 더 나아가면 법률적인 문제에까지 이를 수 있으므로, 부정적인 결과를 미연에 방지할 수 있는 반복적인 예방 교육 및 증독관련 프로그램 마련이 필요하다.

한편, 인민학교 중퇴 및 졸업의 경우 대인관계가 적거나 만족스럽지 못함에 비해, 고등중학교 중퇴의 경우는 비교적 안정적인 대인관계를 지니고, 대학교 중퇴 및 졸업은 대인관계 갈등이 더욱 적고 사회적 지지자가 보다 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 학력이 안정적인 직업을 갖을 수 있는 기본적인 자원일 뿐만 아니라 대인관계를 호혜적인 방식으로 형성할 수 있는지를 예측할 수 있는 중요요인으로 작용함을 반영한다. 따라서 학력이 낮을 경우에는 이들의 직업적·대인관계적 경쟁력과 적응력을 키우기 위한 교육과 더불어 정서적 지지를 통해 동기를 강화시킬 수 있는 일대일 상담과 대인관계 네트워크를 형성할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다.

탈북동기에 따른 PAI척도에는 유의미한 상승은 없는 것으로 나타나, 탈북과 입국 목적에 따라 초기 적응에 분명한 차이를 보인다는 윤여상의<sup>30</sup> 주장과는 차이를 보이고 있다. 그러나 본 연구 결과를 탈북동기에 따라 심리적·정서적 문제를 호소하는 데에는 차이가 나타나지 않는다고 결론짓기 보다는 탈북동기가 매우 복잡적이고 다양화 된 것이 유의미한 상승이 나타나지 않은 원인으로 생각할 수 있다. 즉, 윤여상이 연구를 했을 시점에서 남한에 입국했던 북한이탈주민들의 탈북 동기는 지금에 비해 비교적 명확하고 단순하였다. 그러나 현 시점에서의 탈북동기는 매우 복잡하고, 또 동기들 간 상호작용을 하고 있는 경우도 많다. 예를 들어, ‘남한 사회에 관심을 가지고 있어 몰래 CD-R로 녹화한 남한 드라마를 보고 있다가 보위부에 걸렸다. 마침 몇 년 전 남한에 입국했던 누나에게서 전화(휴대폰)로 남한 입국을 권유받고 탈북하게 되었다’와 같이, 단일한 탈북동기를 갖지 않은 경우가 상당하여 탈북 동기의 경계를 명확히 구분하기란 쉽지 않다.

탈북횟수에 따른 PAI척도 차이는 없었으나 조증, 반사회적 특성, 약물 사용척도는 탈북동기와 횟수와 무관하게 전 항목에서 60점 이상으로 상승하고 있다. 앞서 언급했던 것과 마찬가지로, 북한의 빈약하고 치료약이 부족한 현실과 관련하여 건강에 대한 염려가 높고 약물에 대한 의존도가 높아진 점이 약물사용의 점수를

<sup>30</sup> 윤여상, 『북한이탈주민 적응실태와 과제』 (서울: 통일연구원, 2003).

상승시킨 결과를 보이고 있으며, 통증을 줄이기 위한 방편으로 마약류를 복용하기도 하는 등, 북한 사회에서 마약류를 비교적 손쉽게 구할 수 있고 중독성을 띤 물질을 사용하는 것에 대한 사회적인 인식이 낮은 것이 약물사용의 점수를 상승시킨 결과로 해석된다. 또한 조증과 반사회적 특성척도의 하위척도들을 살펴보면, 법을 어긴 일에 연루되는 경우와 초조성 부분이 상승하고 있다. 북한이탈주민에게 있어 탈북이라는 자체가 법을 어기는 일일뿐만 아니라, 도강을 통한 장사나 밀수 등 생활고와 관련된 불법이 자행되고 있으며, 핸드폰이나 라디오 사용과 같이 외부 세상과의 접촉 역시 북한에서는 불법에 속하는 일이 되므로, 이러한 불법적인 행위들이 이 영역의 점수를 상승시킨 데에 어느 정도 영향을 주었을 가능성을 생각해 볼 수 있다. 따라서 이러한 결과는 북한이탈주민이 준법의식이 부족하다고 선불리 판단하기에 앞서 북한의 사회와 문화를 이해하려는 노력이 선행되어야 함을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고, 실제 남한주민들의 범죄율에 비해 북한이탈주민의 범죄율이 상대적으로 높은 수준에서 나타나고 있는 점은, 권력이나 물리적인 힘, 경제력이 법에 우선시 되고 있고, 재북 시절 생활고를 극복하거나 탈북 과정에서 살아가기 위한 방편으로 범망을 피하여 살아가기 위한 눈치가 발달하게 된 점들이 이러한 영역에서의 점수를 상승시킨 것과 관련이 있을 것이다. 불과 한 두 달 전 130명이 넘는 탈북자들이 기초생활수급비를 타내기 위해 허위로 진단서를 발급 받은 것이 사회적인 이슈가 되기도 했던 것처럼, 실제로 남한사회에서 정착을 하는 과정에서 발생하게 되는 법적인 문제는 개인에게 뿐 아니라 북한이탈주민 전체에 부정적인 영향을 끼치게 되므로, 이에 대한 예방적인 조치는 매우 중요하게 다루어야 하겠다. 따라서 남한 입국 후 사회적응의 과정에서 약물사용뿐 아니라, 법치주의 국가로서의 남한의 생활법률에 대한 정보 제공과 준법의식 강화와 관련된 체계적이고 반복적인 교육을 제공하는 것이, 이들이 위협하고 불법적인 행위에 빠져드는 것을 방지하는데 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

체류기간에 따라서는 PAI 임상척도 중 불안, 불안관련장애, 조증, 정신분열증, 경계선적 특성, 반사회적 특징척도가 유의하였고, 치료고려 척도중에는 자살관념, 스트레스, 치료거부 척도가 유의하였다. 체류기간은 1년 미만인 경우에 불안, 불안관련 장애, 조증, 정신분열증, 경계선적 특성, 반사회적 특징척도가 가장 높게 상승하고, 1년 이상 체류하는 경우는 1년 미만인 경우보다 점수가 낮고, 2~4년의 경우는 1년 이상 체류하는 경우보다 낮았다. 이는 탈북이라는 과정 자체가 불안을 가중시키는 이 기간 동안은 심리적·정서적으로 매우 불안정하지만 체류 기간이 장기화되면서 정착지에서의 생활에 어느 정도 익숙해지면 심리적·정서적 문제가

줄어들을 시사한다.

둘째, 북한이탈주민의 심리적·정신적 특성을 상관 분석한 결과는 다음과 같다.

연령이 높을수록 신체적 호소 척도 중 건강염려, 생리적 우울, 자기중심성, 음주 문제, 약물사용이 증가하는 반면, 인지적 불안 및 생리적 불안, 과경계, 정체성 문제, 자극추구는 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 위에서 나타난 결과를 연령 증가에 따른 북한이탈주민의 특성이라 단정하기에는 어려움이 따른다. 연령이 증가함에 따라 젊은이보다는 건강에 대한 염려가 증가하고 수면이나 식욕이 감소하는 생리적 우울을 나타내며 건강 문제로 인한 약물사용량이 증가하는 것은 대부분의 사람들에게서 발견될 수 있는 특징이기 때문이다. 즉, 대부분은 나이가 들어감에 따라 무모하게 행동하려는 경향이 줄고, 대신에 삶에 대한 불확실성을 견뎌내는 내성이 증가하여 일상에서 일어날 수 있는 다양한 문제들에 차분하고 관조적인 자세를 보이는 태도로 변화하게 된다. 또한 행동적인 측면에서의 표현력은 감소하는 한편, 부정적인 상황이나 사건들을 신체화 하는 방식으로 전환하여 자신의 부정적인 감정을 표현하는 등 표현 방식의 변화를 나타내게 된다. 따라서 위의 결과는 북한이탈주민의 고유한 특성이라기보다는 연령에 따른 PAI 임상척도를 일반화 하는데 무리가 따른다. 연령이 높을수록 Hs, D, Hy, Ma가 높다는 김현아·전명남<sup>31</sup>의 주장이 있었지만, 상기 맥락에서 결과를 재해석한다면 이들이 보인 결과는 북한이탈주민의 고유한 특성이라 주장하기에는 임상적인 측면이 간과된 채 내려진 결론으로 보여진다.

학력에 따라서는 학력이 높을수록 강박적 행동, 초조성, 정신병적 경험이 증가하지만, 인지적 불안과 우울, 공포증, 반사회적 경험, 음주문제, 약물문제가 감소하는 것으로 나타났다. 하위 척도를 고려해서 살펴보았을 때, 학력이 높을수록 불안과 우울을 적게 경험하기보다 정서적으로 고통스러운 상황에서 경험할 수 있는 불안이나 우울과 같은 부정적인 정서를 억압하거나 부인하는 경향이 높은 것으로 나타났다. 자신의 감정을 억압하거나 부인하는 것은 자신의 감정을 솔직하게 표출하는 것에 비해 정신건강에 부정적인 영향을 미치게 된다. 즉, 강하게 억압된 부정적 정서는 지속적으로 스트레스 상태로 만들고, 이러한 내적 긴장감은 극도의 스트레스 상황에서 불안관련 장애 및 정신병적 경험을 유발시킬 가능성을 증가시킨다. 그러나 이 척도와 관련해서는 상관이 약하게 나타나고 있어, 여기에서 도출된

<sup>31</sup> 김현아·전명남, “MMPI에 나타난 북한이탈주민의 개인차 특성,” 『통일연구』, 제7권 제2호 (2003).

결론을 일반화 하는 데에는 한계가 있다.

탈북동기에 따라서는 유의미한 상관성이 없는 것으로 나타났다. 앞서 변량분석결과에서 언급했던 바와 마찬가지로, 최근의 탈북 동기는 매우 복잡하고 유기적으로 얽혀 있어 탈북동기를 세부적으로 구분하기란 매우 어려운 것이 이러한 결과를 가져오는데 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

탈북횟수에 따라서는, 탈북횟수가 증가할수록 자기손상, 반사회적 행동, 자극추구 경향성이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 북한을 탈출하는 과정이나 타 국가 체류 중 체포되어 복송을 당하고 재탈출을 하는 경우가 증가할수록 행동의 결과를 생각하지 않고 충동적으로 행동하려는 경향이 증가하고, 충동성·자기중심성·환경적 압력과 분노관리에 있어서의 어려움을 지닐 가능성이 증가함을 반영하기도 한다. 이러한 결과는 김현아·전명남의 연구에서 복송 경험이 있는 사람이 복송 경험이 없는 사람에 비해 사고의 다양성, 비약, 과장성, 정서적 불안정, 흥분성, 민감성, 기분고양 경향성이 높았다는 결과와는 다소 차이가 있으나, 탈북과정에서의 심리적 외상을 입을 수 있는 경험이 많을수록 심리적·정서적 취약성이 높아짐을 반영한다.

체류기간에 따라서는 체류기간이 증가할수록 원한이 증가하고 있으나, 체류기간이 짧을수록 전환증세, 신체화 증상, 생리적 불안, 강박증, 외상적 스트레스, 활동수준, 과대성, 초조성, 정신병적 경험, 사고장애, 부정적 관계, 자기중심성, 자극추구, 자살관념, 스트레스, 치료거부가 높아지는 것으로 나타났다. 이는 북한에서 탈출하면서의 충격적 경험과 타국에서 은신 및 정착에서 경험하는 정신적 스트레스가 1년 내에 가장 크지만, 중국 및 제 3국에 체류하는 기간이 증가할수록 심리적·정서적 적응이 어느 정도 이뤄지며 불안·초조를 기저로 한 다양한 심리적·정서적 고통이 다소 경감됨을 시사한다. 그러나 체류기간이 4~5년 정도로 장기화되면 다소 감소되었던 심리적·정서적 고통이 증가하여 스트레스, 불안, 우울, 초조, 공격성, 자살 사고 등이 상승하는 것으로 나타났다. 즉, 제3국에서 장기간 체류한 이들의 경우, 체류국에서의 심리적 고통을 감수하며 나름의 적응과정을 경험하였으나 또다시 남한에서의 적응을 되풀이 해야한다는 점에서 심리적·정서적 고통이 증가하였음을 반영한 결과로 볼 수 있다. 따라서 체류기간과 정신 건강에서 “U”자형 관계는, 체류기간이 매우 짧은 북한이탈주민의 경우와 마찬가지로 장기간 체류했던 사람들의 경우에도, 환경의 변화로 인한 심리적인 적응의 어려움을 경험하기 쉬울 뿐 아니라, 이미 정착했던 곳을 벗어나 새로운 곳에 적응하는데 대한 부담감이 크다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있겠다.

셋째, 중다회귀를 통해 북한이탈주민의 심리적·정서적 특성과 요인들과의 관련성은 다음과 같다.

연령, 학력, 체류기간은 신체적 호소에 영향을 미친다. 즉 나이가 증가할수록, 학력은 낮을수록, 체류기간은 짧을수록 건강과 관련된 문제에 집착하고 신체적 불편감을 호소함을 보였다. 특히, 북한을 탈출하여 1년 미만으로 남한에 입국을 한 경우 불안, 조증, 경계선적 특성이 높은 것으로 나타났는데, 이는 탈북 직후에 인생에 대한 불확실감과 자신의 현실에 대한 걱정으로 불안과 초조함이 높아지고 대인관계가 불안정해져 타인을 불신하는 경향이 높은 상태임을 반영하고 있다. 그러나 북한을 탈출 한 후 1년 이상이 되는 북한이탈주민의 경우에는 제3국에서의 심리적 고통에 어느 정도의 적응과정을 겪게 되고, 불안한 가운데서도 체류국에서 나름의 대인관계를 형성하여 사회적 지지망을 넓힘으로써 심리적 증상이 완화되기도 하는 긍정적인 측면을 지니고 있는 것을 알 수 있다. 또한 연령, 학력, 탈북횟수가 음주문제에 영향을 미치고 있었는데, 특히 나이와 탈북횟수가 증가하고 학력은 낮을수록 음주문제가 증가하였다. 또한, 나이와 학력은 약물문제에 영향을 미치는 것으로 나타나 약물의 빈번한 사용은 단지 연령뿐 아니라 학력의 영향도 받는 것으로 밝혀졌다. 학력이 낮을수록 자신을 정서적으로 지지해주는 사람들이 적다고 느끼고, 자신의 문제에 대해 주변의 도움을 얻어 해결하고자 하는 의지가 적은 것으로 나타났다. 그러나 고학력이며 고연령인 북한이탈주민의 경우, 사회적 지지망이 부족하다고 느낌에도 불구하고, 심리적으로 어려운 상황에서 치료적인 접근을 거부하려는 경향이 높게 나타났다. 이들은 인지적인 과정을 통해 보다 냉철하게 대인관계를 판단함으로써 자신을 정서적으로 지지해주는 친밀한 대상이 부족하다고 느끼고, 타인을 통해 문제를 해결하려고 하기 보다는 스스로의 판단에 의존하여 문제를 해결하려는 경향이 높아, 심리적 문제가 발생될 경우 오히려 증상을 악화시킬 수 있는 가능성을 지니고 있다. 이처럼 주변의 도움에 냉소적인 반응을 보이는 데에는 이들이 지니고 있는 상대적인 우월감이나 특권의식에서 생각해 보아야 할 일이다. 대개 이들은 재북시절 좋은 토대나 환경에서 성장한 특권계층이었던 경우가 많고 일반 노동자들에 비해 특권의식을 강하게 지니고 있기 때문에, 이들에게는 특유의 자존감을 유지시키면서 사회적인 지지망을 구축하고 자신의 심리적 문제를 해결하는데 필요한 치료적 동기를 높일 수 있도록, 정보를 제공하는 것이 적절하겠다. 그러나 불안관련장애, 우울, 망상, 정신분열증, 공격성, 자살관념, 스트레스, 지배성, 온정성 척도는 연령, 학력, 탈북횟수, 체류기간으로 설명되지 않았다.

체류기간은 신체적 증상, 조증, 불안, 경계선적 특성, 반사회적 특성 등 광범위한 심리적 특성에 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 특히 북한이탈 초기에 심리적 고통을 크게 겪는 것으로 나타났다. 탈북에서 입국까지의 소요기간이 1년 미만인 북한이탈주민들은 급격한 환경의 변화와 더불어 스트레스에 취약해져 있음을 알 수 있어, 이들에게 특히 치료적 개입과 심리적 안정감을 제공할 수 있는 다양한 정책들이 제공될 필요성이 시사되었다. 또한 학력 차이에 따라 심리적 고통을 표현하는 방식이 다르고 남한사회 적응에 대한 계획과 생활태도가 다른 것으로 나타나고 있어, 학력차이에 따른 차별화된 교육이 제공될 필요성이 제기된다. 연령은 신체적 호소문제, 음주문제, 약물의존과 관련이 깊은 것으로 나타나고 있어, 높은 연령층에게는 심리적 곤란이 신체적 증상이나 걱정을 통해 표현되기보다는 심리적·정서적 안정감을 유지할 수 있는 사회적 유대를 강화하고 심리적 고통을 음주나 약물 의존으로 해소하지 않을 수 있는 예방 교육이 도움이 될 것이며, 심리적·정서적 변화에 보다 적응적인 젊은 층에게는 남한사회에 빠르게 유입될 수 있는 경험을 제공하는 것이 필요하겠다.

## 2. 연구의 제한점 및 제언

북한이탈주민들이 지역사회에 정착하는 과정에서 악화되거나 새롭게 발생할 수 있는 다양한 심리적·정신적 문제들을 조기에 해소할 수 있도록, 이들의 정신건강을 위한 안전망을 확보하는 일이 무엇보다 시급하다. 이를 위해 폭넓은 연구도 필요한 만큼, 세부적이고 깊이 있는 연구도 필요하겠다. 본 연구는 남성북한이탈주민의 심리적 특성에 영향을 미치는 요인 중 선행연구가 입증하지 못한 요인의 유의미성을 밝히고, 각 요인과 심리적 특성과의 관련성 및 그 영향정도를 연구했다는 점에서, 기존의 연구들에 비해 한 단계 진전되었다고 볼 수 있다. 또한 연구의 대상을 성인 남성에게 초점을 두었으므로 이들을 집중적으로 조명하고, 이들이 보이고 있는 심리적 특성들을 보다 심도 있게 해석하는 과정을 통해 남한사회 부적응 문제를 최소화할 수 있는 차별화된 교육과 치료적 계획에 대한 구체적인 방향을 제시하고자 한 점에서 그 의의를 지니고 있다.

그러나 본 연구를 실시하고 해석하는데 있어 많은 아쉬움을 지니고 있다. 후속 연구들에서는 본 연구가 지니고 있는 한계를 보완할 수 있기를 기대하면서, 다음과 같은 제한점과 제언을 드리고자 한다.

우선, 본 연구는 남한 남성들과의 비교연구를 통해 이들 문제의 심각성 정도를

보다 명확하게 밝히지 못했다는 점이다. 비록 표준화된 검사를 통해 T점수를 근거로 하여 객관적으로 결과를 해석했다고 하더라도, 동일한 시점에서 실시한 남한 성인남성들의 PAI 결과에서도 유의미한 상승이 있다면, 이러한 결과는 북한이탈주민의 심리적 특성으로 해석하기가 보다 용이해 질 수 있으며, 이에 따라 이들의 초기적응을 높이는데 보다 구체적이고 확실한 대안을 마련하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 또한 북한이탈주민의 연구가 행해진 시점이 북한이탈주민들이 입국하여 약 1개월간의 국정원 조사를 거쳐 하나원에 입소한 지 1주일째에 시행되었다는 점, 그리고 통제된 정부기관에서 실시되었다는 점에서 심리적인 부담감을 가진 상황에서 실시되었을 가능성을 배제할 수 없다. 게다가 남한사회에 정착한 이후에는 어떠한 심리적·행동적인 양상을 보일지에 대해 예측하고 이러한 상태를 고스란히 정책에 반영하기에는 무리가 따른다. 따라서 이들에 대한 추적연구를 통해 북한이탈주민들의 심리적 특성의 변화 추이를 살펴보는 것도 필요하겠다. 또한 남북한 문화에 따른 개인차는 PAI척도만으로는 충분히 검증하기 어려워, 북한이탈주민의 성격적 경향성과 정신건강을 보다 정확하게 측정할 수 있기 위해서는 지속적인 연구를 통해 북한이탈주민에 맞는 기준을 마련하는 것이 필요하겠다. 더불어 개인의 심리적 특성이란 개인, 학력, 탈북횟수, 탈북동기, 체류기간 등으로만 설명하기 어려우므로, 남성북한이탈주민의 특성을 보다 잘 이해하기 위해서는 본 연구에서 제시하고 있는 요인들 외에, 어떠한 요인들이 이들의 심리적 특성을 결정하는데 중요한 영향을 미치는지 파악하기 위한 질적 연구가 중요하다. 마지막으로 북한이탈주민의 심리적 특성들이 남한사회에서 뿌리 내리는 과정에서 어떻게 변화하는지를 살피는 체계적인 종단 연구들이 지속적으로 나오기를 바란다. 이러한 다양한 후속연구들을 통해 북한이탈주민들이 밖으로부터의 적응이 아니라 안으로부터의 적응력을 키울 수 있도록 적절한 지원방안과 정책들이 마련될 수 있기를 바라는 바이다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 23일

## 참고문헌

- 김영한·오상우·황상환·박은영. 『PAI의 임상적 해석』. 2002.
- 김현아. “북한이탈주민의 품행장에 행동과 성격적 특성에 관한 연구.” 『사회과학연구』. 제12권 1호. 2004.
- 김현아·전명남. “MMPI에 나타난 북한이탈주민의 개인차 특성.” 『통일연구』. 제7권 제2호. 연세대학교 통일연구원, 2003
- 노대균. “탈북자의 개인차 요인이 적응 및 정신건강에 미치는 영향.” 중앙대 박사학위논문, 2001.
- 민성길·이만홍·이은설·전우택. “북한탈북자들의 남한사회 적응에 관한연구.” 『신경정신의학』. 36, 1997.
- 박미석·이종남. “탈북가족의 남한사회 적응시 겪는 어려움과 그에 따른 대처방안.” 『통일논총』 17. 숙명여대 통일문제연구소, 1999.
- 박인아. “북한이탈주민의 남한사회 적응실태 분석, 하나원 교육생과 사회 배출자 집단 비교를 중심으로.” 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004.
- 북한인권정보센터. “2007 북한이탈주민경제활동 동행-취업·실업·소득.” 북한인권정보센터, 2008.
- 서승희. “북한이탈주민의 성별에 따른 사회 적응 능력 연구.” 서울대학교 아시아태평양교육연구단, 2002.
- 안재운. “북한이탈주민 사회 일탈 실태와 관리정책에 관한 연구.” 영남대 행정대학원 석사학위논문, 2005.
- 유시연. “북한이탈주민의 사회적응에 영향을 미치는 요인.” 카톨릭대학교 일반대학원 석사학위논문, 2003.
- 윤여상. 『북한이탈주민 적응실태와 과제』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 윤인진. “북한이탈주민의 사회적응과 정책과제.” KEDI 통일교육포럼, 2009.
- . “탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근.” 『한국사회학』 33. 한국사회학회, 1999.
- 이기영. “탈북자의 정신건강을 위한 사회복지서비스 모색.” 『정신보건과 사회사업』 8. 1997.
- 이소래. “사회적 지지가 남한이주 북한이탈주민의 문화적응에 미치는 효과.” 『청소년 상담연구』. 5권 1호, 1997.
- 이우영, 이금순, 서재진, 전현준, 최춘흠. “북한이탈주민 문제의 종합적 정책방안 연구.” 인문사회연구회 협동연구총서 2000-06. 통일연구원, 2000.
- 이재민. “북한이탈주민의 남한사회 문화적응에 영향을 미치는 요인.” 경기대학교 석사학위논문, 2008.
- 전우택. “탈북자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구.” 『통일연구』. 제1권 제2호. 연세대학교 통일연구원, 1997.
- 전우택·민성길. “공산주의 국가에서 자본주의 국가로의 전환에서 나타나는 사회심리적 갈

- 등과 그 해소방안: 루마니아 사례를 중심으로.” 『통일연구』. 6(1). 연세대학교 통일연구원, 2002.
- 전우택·윤덕룡. “남한 내 북한이탈주민의 신체 및 정신건강이 경제적 자생력에 미치는 영향에 대한 연구.” 『2004년도 통일부 연구용역 보고서』. 통일부, 2004.
- 조영아. “남한 내 북한 이탈 주민의 자아방어기제 연구: 남한주민 및 재한 조선족과의 비교.” 연세대학교 대학원 박사학위 논문, 2003.
- 통일부. “북한이탈주민들의 정서안정 및 초기 적응력 향상을 위한 집단상담 프로그램 개발.” 『통일부 정책연구 결과 보고서』. 통일부, 2009.
- 차문석. “새터민 정착 현황과 과제.” 통일교육원 통일직무반강의자료집, 2008.
- 홍상환·김영환. “PAI 임상척도의 진단변별 기능.” 『한국심리학회지』. 제21권 3호, 2002.
- Fals-Stewart, W. “The ability of individuals with psychoactive substance use disorder to escape detection by substance-abusing individuals on the Personality Assessment Inventory.” *Psychological Assessment*. 8, 1996.

## Abstract

### Psychological Factors on PAI of the Masculine North Korean Refugee

*Young-Ah Choi, Joo-Yong Lee & Jung-Kyu Kim*

The purpose of this study is to make clear the factors influencing to psychological trait of masculine North Korean Refugee. There would be various factors influencing to psychological trait of them, however, Age, Education, Motivation of defect, Frequency of defect, and Duration abroad are set as factors in this study based on preceding studies. The subjects were 213 masculine North Korean Refugee who entered in Settlement Support Office Dislocated North Koreans and the measurement was Personality Assessment Inventory. As a result of PAI, Education is discriminated in manic, alcohol, and drug, and non-social support. Duration abroad is discriminated in anxiety, anxiety related disorder, manic, schizophrenia, borderline personality disorder, antisocial features. Age is positively correlated with physical complaint, alcohol, drug. Education is negatively correlated with anxiety, alcohol, and drug. Duration abroad is correlated with anxiety, anxiety related disorder, manic, schizophrenia, borderline personality disorder, antisocial features, and physical complaint. As a result of MANOVA of PAI of the masculine North Korean Refugee, Age, Education, and Duration explain 9% of physical complaint. Duration abroad explain 5% of anxiety, 7% of manic, and 7% of borderline personality disorder. Age, Education, and the Frequency of defect explain 7% of alcohol. Age and Education explain 7% of drug. Education explain 5% of non-social support and refuse of treatment.

**Key Words:** Masculine North Korean Refugee, Personalty Assessment Inventory, Motivation of defect, Frequency of defect, Duration abroad

연구총서

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	김수영	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(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영윤	외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한영	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 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 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	전병곤, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 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	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준	외 공저	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤	외 공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호	외 공저	10,000원

2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 접근방안: 인권외교의 방향	홍우택 외	공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택 외	공저	10,000원

### 학술회의총서

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 변영: 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
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향			5,500원

### 협동연구총서

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-변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화-변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화-변영을 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-변영을 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-변영 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 위한모색(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	권울 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
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	공저	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	공저	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	공저	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	공저	9,500원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	공저	8,500원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	공저	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	공저	5,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	공저	7,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	공저	8,500원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	공저	7,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	공저	6,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	공저	7,500원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	공저	8,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	공저	6,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	공저	6,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	공저	6,500원

## 논문

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외	공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	공저	20,000원

## 기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지도 동향		15,000원

## 연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망 2009~2010	7,000원

## 통일정세분석

## 비매품

2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 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, 김영윤, 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
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북·중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신

## KINU정책연구시리즈

## 비매품

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 폐기 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
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외 공저
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I) : 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외 공저
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토	손기웅 외 공저
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외 공저
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅

#### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

#### 월간 북한동향

비매품

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	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터

#### 한반도 평화체제 연구총서

비매품

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

- 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 Cheon Seong-Whun
- 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
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea:Scenario Workshop  
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,  
Cho Jeong-Ah Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'  
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Pyoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans  
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change  
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 만족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적인 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 인수동(419길 275) 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 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 인수동(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:

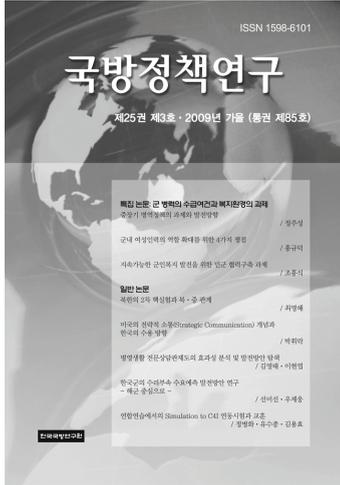
위의 인터넷 자료

*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』



제25권 제3호 · 2009년 가을(통권 제85호)

## 특집 논문: 군 병력의 수급여건과 복지환경의 과제

- 중장기 병역정책의 과제와 발전방향 / 정주성
- 군내 여성인력의 역할확대를 위한 4가지 쟁점 / 홍규덕
- 지속가능한 군인복지 발전을 위한 민군 협력구축 과제 / 조홍식

## 일반 논문

- 북한의 2차 핵실험과 북·중 관계 / 최명해
- 미국의 전략적 소통(Strategic Communication) 개념과 한국의 수용 방향 / 박휘락
- 병영생활 전문상담관제도의 효과성 분석 및 발전방안 탐색 / 김영태·이현엽
- 한국군의 수리부속 수요예측 발전방안 연구 - 해군 중심으로 - / 선미선·우재웅
- 연합연습에서의 Simulation to C4I 연동시험과 교훈 / 정병화·유수중·김용효

## 『국방정책연구』에의 투고를 환영합니다

『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 학술진흥재단의 국내학술지평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

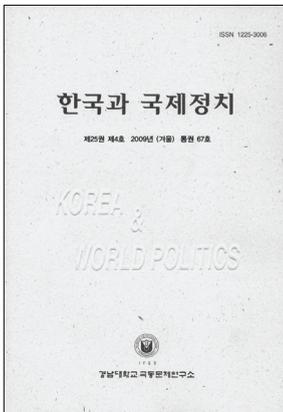
- A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
- B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

※ 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 KIDA Press 『국방정책연구』 담당  
주소/서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호: 130-650)  
E-mail/jdps@kida.re.kr 전화/02)961-1619, 1142 팩스/02)961-1171

# 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 제25권 제4호, 2009년(겨울) 통권 67호



## 목 차

- 한국에서의 중국 부상의 성격: 시각과 실제 / 이희옥
- 패권국 지위 변화와 동북아 질서 재편:  
동북아 다자협력질서의 특징을 중심으로 / 최종건
- 중추적 중견국가로서의 폴란드와 국제안보제도:  
안보딜레마 극복전략과 나토(NATO) 가입 결정 배경 / 이수형
- 북핵 문제의 성격과 해결을 위한 전략 구상 / 류길재
- 미국 연방의회의 의사진행방해(filibuster)제도의  
실증적 접근: 의사진행방해란 무엇이며, 왜 발생하는가? / 김준석
- 한국 야당의 영향력과 역할에 대한 제도적 평가 / 강원택
- 민주노동당의 '개방형 경선제' 논의과정과 정당 거버넌스 / 채진원
- 인터넷 감성이 온라인 항의 참여와 오프라인 시위  
참여에 미친 영향: 2008년 촛불집회 분석 / 정일준·김상돈

## 『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 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고 보내실 곳:  
(110-230) 서울시 종로구 삼청동 28-42 경남대 극동문제연구소  
『한국과 국제정치』 편집실 전화: (02) 3700-0702 (김혜경)  
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 4호 2009년 겨울호 (통권 제50호) ■



### 【논문】

1. 동북아 안보징서의 형성과 민족주의 / 김동성
2. 중국의 우주군사력 발전에 관한 연구 / 박병광
3. 인민폐 국제화의 정치경제: 배경과 전략을 중심으로 / 주장환·윤성욱
4. G20의 부상과 중견국가 한국의 금융외교 / 김치욱
5. 한일회담에서의 독도 영유권 문제 한국 외교문서의 분석과 그 현대적 의미 / 최희식
6. 선군정치와 위기관리체계의 변화 / 오경섭
7. 인사청문회, 미디어 그리고 정치적 신뢰: 프라이밍 효과(priming effects)를 중심으로 / 최준영·조진만
8. 4.29 재보궐선거와 정당: 정당전략적 관점에서의 중간평가모델 검토 / 유진숙

### 【서평】

20세기 전쟁사 / 강명세  
왜 아스쿠니문제는 반복되는가 / 이면우

## 『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 17 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 NRF(National Research Foundation of Korea)-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. 2 (2009)

**Feature Theme:**  
*North Korean Instability and Policy Options*

The Obama Administration and Preparations for  
North Korean Instability

*Scott Snyder & See-Won Byun*

Russia's Korea Policy in the 21st Century

*Alexander Lukin*

A Divided Korea and the Reunification Strategy

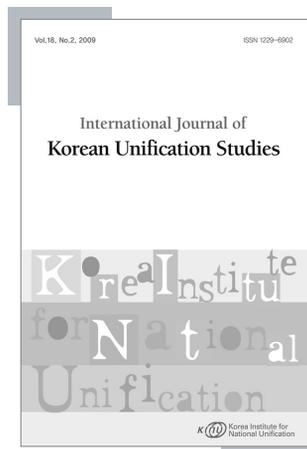
*Jae Chang Kim*

Demise of Russian-Chinese Arms Relationships and  
Its Korean Implications

*Richard Weitz*

Building a Security Community in Northeast Asia:  
Options and Challenges

*Raymund Jose G. Quilop*



**Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:**

Korea Institute for National Unification  
275, 4.19(Sailgu)-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>