

# 통일정책연구

이익균형론을 이용한 한반도 평화체제 재론 • 1990년대 이후 남북 군사분야 회담 연구: 패턴과 정향 • 후진타오시  
기 중국의 대북정책 기조와 복핵 인식: 1·2차 핵실험 이전과 이후의 변화를 중심으로 • 민주화 이후 한국 반미주  
의의 정치적·이념적 성격 연구 • 개성신문을 통해 본 1956년 개성인민위원회 선거 • 북한정부는 시장화를 관리할  
수 있는가: 시장화 촉진기와 억제기의 비교분석 결과 및 시사점 • 북한 경제개혁의 정치적 조건과 영향: 화폐개혁  
조치를 중심으로 • 중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망 • 인도적 대북지원과 북한체제의  
존속력에 미친 영향 • 북한이탈주민 정착지원서비스 제공자의 직무와 직무에 대한 인식 분석: 지역적응센터 담당  
자 역량모델 개발의 기반 형성 • 동서독 통합 개념을 통해 살펴본 평생교육의 과제

ISSN 1229-6112

제19권 1호 2010

# 통일정책연구

제19권 1호 2010

# 통일정책연구

본지는 한국연구재단의 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 : 2010년 6월 30일

(142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원  
TEL : 02901-2566, 900-4300  
FAX : 02901-2543  
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>  
E-mail : [buffman@kinu.or.kr](mailto:buffman@kinu.or.kr)

© 통일연구원 2010

편집위원장 : 허문영

편집위원 : 이교덕  
임강택  
임순희  
전병곤  
최수영  
황병덕

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

편집간사 : 손지숙

가격 : 10,000원  
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

■ 일반논문

이익균형론을 이용한 한반도 평화체제 재론 / 서보혁 . . . . . 1

1990년대 이후 남북 군사분야 회담 연구:  
 패턴과 정향 / 황진환 · 정성임 · 박희진 . . . . . 23

후진타오시기 중국의 대북정책 기조와 북핵 인식:  
 1·2차 핵실험 이전과 이후의 변화를 중심으로 / 박병광 . . . . . 55

민주화 이후 한국 반미주의의 정치적·이념적 성격 연구 / 심양섭 . . . . . 79

개성신문을 통해 본 1956년 개성인민위원회 선거 / 박소영 . . . . . 107

북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가:  
 시장화 촉진기와 억제기의 비교분석 결과 및 시사점 / 양문수 . . . . . 125

북한 경제개혁의 정치적 조건과 영향:  
 화폐개혁 조치를 중심으로 / 이기동 . . . . . 157

중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화전망 /  
 민경배 . . . . . 175

인도적 대북지원과 북한체제의 존속력에 미친 영향 / 김정수 . . . . . 209

북한이탈주민 정착지원서비스 제공자의 직무와 직무에 대한 인식 분석:  
 지역적응센터 담당자 역량모델 개발의 기반 형성 / 노경란 . . . . . 237

동서독 통합 개념을 통해 살펴본 평생교육의 과제 / 강구섭 . . . . . 275



■ General Articles

- Revisiting Peace Regime in the Korean Peninsula Based  
on the Theory of Balance of Interests** *Bo-Hyuk Suh*
- Analysis on the Patterns and Policy Orientations of the Military Negotiations  
between South and North Korea in the post Cold-War Era**  
*Jin-Hwoan Hwang & Sung-Im Jung & Hee-Jin Park*
- China's North Korean Policy Keynotes and Perceptions  
on the Nuclear Issues during the Hu Jintao Era** *Byung-Kwang Park*
- Politico-Ideological Characteristics of South Korean Anti-Americanism**  
*Yang-Sup Shim*
- The Analysis of "Local Commissariat Election" in Kaesong:**  
*Focused on the "Kaesong Shinmun (Kaesong Newspaper)"* *So-Young Park*
- Can North Korea Manage Marketization?:**  
*Comparative Analysis and Implications for the Promotion  
and Control Period of Marketization* *Moon-Soo Yang*
- The Political Consequence of Economic Reforms  
in North Korea** *Ki-Dong Lee*
- Prospects for the Change in North Korea's Labor Law System  
through the Chinese Case** *Kyung-Bae Min*
- Humanitarian Aids to North Korea and the Persistence  
of the North Korean Regime** *Jung-Soo Kim*
- The Research on the Job Analysis of the Settlement Service for North Korean  
Defectors and Service Practitioners' Perception of their Job:**  
*Focused on Building up the foundation of the Competency  
Model for their Career Development* *Kyung-Ran Roh*
- The Notion of Integration and Tasks of Life-Long Education:**  
*From the Perspective on the East and West Integration  
in German Reunification Process* *Gu-Sup Kang*

# 이익균형론을 이용한 한반도 평화체제 재론\*

서 보 혁\*\*

- I. 문제제기
- II. 이론적 배경: 이익균형론
- III. 한반도 평화체제 논의 평가
- IV. 한반도 평화체제 구축의 과제
- V. 맺음말

## 국문요약

한반도 비핵화는 평화체제 구축과 긴밀히 연관되어 있다. 그 둘의 우선순위에 대한 관련 당사국들의 입장 차이도 두 문제 간의 상관성을 말해주고 있다. 한반도 평화체제 구축에 관한 논의는 관련 이슈들과 당사국간의 이해관계를 종합적으로 반영하여 접근하는 것이 타당할 것이다. 이 글이 이익균형이라는 개념을 도입하여 논의를 전개하려는 것 도 그런 시도의 일환이다.

II장에서는 이익균형 개념을 소개하고 그것이 한반도 평화체제 논의를 전개하는 데에 유용함을 밝힐 것이다. III장에서는 이익균형 개념을 적용하여 평화체제와 관련된 국가들의 입장과 기존 합의

사항을 분석 평가하고, IV장에서는 평화체제 구축을 위한 전략을 제안하고자 한다. 구체적으로 평화체제 논의에 투영된 상호 일치하는 이익과 배타적 이익을 구분한 후 이들의 상호관계에 근거하여 평화체제 구축 방안을 제시할 것이다. 결론에서는 본론의 논의를 요약하고 한국에 주는 시사점을 생각해볼 것이다. 특히 남북한 당사자 원칙을 관련국들로부터 인정받는 것과 그것을 이용한 이익균형 전략의 중요성을 강조할 것이다.

**주제어:** 이익균형, 평화체제, 한반도 비핵화, 군비 통제, 4자회담, 6자회담

## I. 문제제기

2005년 9·19 공동성명은 한반도 비핵화와 평화체제 구축과 관련하여 하나의 분기점이 되었다. 그러나 그 둘의 연계 방식과 구체적인 추진 방안은 2·13 합의, 10·3 합의로 모색되었지만 지금까지 불확실하다. 한반도 비핵화는 평화체제 구축

\* 이 논문의 초고는 한국국제정치학회와 통일연구원이 공동주최한 학술회의(2009년 12월 12일, 한양대)에 발표되었습니다. 당시 토론을 해주신 구갑우·김규륜·전성훈 선생님과 유익한 지적을 해주신 세 분의 심사자들에게 감사드립니다.

\*\* 이화여자대학교 평화학연구소 연구교수

과 긴밀히 연관되어 있다. 그 둘의 우선순위에 대한 당사자간 입장 차이는, 역설적으로 양자를 병행 추진해야 하는 필요성을 말해주고 있다. 당사자 한쪽만을 우선시하면 문제 해결 모두 최소한의 전진도 허용되지 않을 것이기 때문이다. 더구나 2009년부터 북핵문제 해결이 진전되지 않은 가운데 천안함 사태가 발생하면서, 한반도 평화체제 논의는 당면 관심사에서 멀어져 있다. 물론 이들 문제의 해결 없는 한반도 평화체제 논의는 공론이나 선전에 불과할 것이다. 그럼에도 이들 문제의 발생이 한반도 정전체제의 불안정성을 배경으로 하고 있다는 점에서 거시적으로 평화체제와 무관하지 않다. 한반도에 평화체제가 수립되지 않는다면 북핵문제의 해결이나 북한의 대남도발 중단은 기대하기 어려울 것이다. 따라서 한반도 평화체제 수립 논의는 장기적인 안보정책으로서 북핵문제 해결의 결정적 국면에 접어들면 부상할 것이므로, 그에 대비해두어야 할 것이다.

한반도 평화체제 구축 문제는 정전체제의 전환과 적대관계의 청산, 그리고 불가침과 무력 불사용 등 복잡한 과제를 갖고 있다. 많은 사안들에 걸쳐 관련 당사자들의 입장이 엉켜있다는 점도 평화체제 논의의 복잡성과 어려움을 말해주고 있다. 이런 점을 고려할 때 한반도 평화체제 구축 논의는 규범적 태도나 특정 관련국의 입장에서 선 접근보다는, 관련 이슈들과 당사자들의 이해를 종합적으로 반영하여 접근하는 것이 보다 타당할 것이다. 이 글이 ‘이익균형’이라는 개념을 도입하여 평화체제 논의를 전개하는 것도 그런 문제의식이 발로이다. 현실적으로 한반도 평화체제 논의는 북핵문제의 해결, 정전체제 종료, 남북간 군비통제, 그리고 주변 강대국들의 보증이 있을 때 실효를 가질 것이다. 그 중 당면한 핵심은 북핵문제이다. 그런 점에서 한국은 북핵문제 해결에 역점을 두면서도 평화체제 문제에 대한 입장을 재점검할 필요가 있다.

아래에서는 이익균형 개념을 소개하고 그것이 평화체제 논의를 객관적이고 균형적으로 전개하는 데에 유용함을 밝힌 후(II장), 이를 적용하여 평화체제와 관련된 기존의 남북, 북미, 그리고 다자간 합의를 분석 평가하고(III장), 그 연장선상에서 평화체제 구축을 위한 전략을 제안하고자 한다(IV장). III-IV장의 논의를 통하여 이익균형론이 평화체제 구축 논의를 일관되게 전개하는 데에 적절한 개념이라는 것을 밝힐 것이다. 이를 위해 평화체제에 대한 이론적 논의와 관련국의 입장을 간략히 검토할 것이다. IV장에서는 평화체제 논의에 투영된 상호 일치하는 이익과 배타적 이익을 구분한 후 이들의 상호관계에 근거하여 평화체제 구축 방안을 제시할 것이다. 결론에서는 본론의 논의를 요약하고 한국에 주는 시사점을 생각해보는 것이다.

## II. 이론적 배경: 이익균형론

‘이익균형’은 정치 현상만이 아니라 모든 사회 현상에 적용할 수 있는 개념이다. 사실 이익균형이라는 용어는 정치학계보다는 법학계에서 널리 이용되어 왔다. 법학계에서의 사례연구를 보면 국가정책 영역만 아니라 집단 이익의 갈등을 해결하는 데에 이익균형 개념이 폭넓게 사용되고 있음을 알 수 있다.<sup>1</sup> 정치학에서도 이익균형 개념은 독립변수 혹은 종속변수로 다뤄진다. 행정개혁, 예산정책, 그리고 대외정책을 공익과 사익, 국내이익과 국제이익, 관련국들과의 외교관계 균형을 통한 국가이익 극대화 등으로 분석한 연구는 이익균형을 독립변수로 다루는 경우에 해당한다.<sup>2</sup> 그에 비해 이익균형을 종속변수로 다루는 경우는 상대적으로 적지만, 상대국에 대한 이중적 이미지로 인한 정책 우선순위 수립의 곤란함을 해결하기 위해 이익과 가치 사이에 균형이 필요하다는 분석이 그에 가까운 연구 사례이다.<sup>3</sup>

고르바초프(Mikhail Gorbachev)는 1989년 유럽 이사회 총회 연설에서 세계통신위성이 공동가치를 전면으로 내세웠고, 전통적인 세력균형을 이익균형으로 대체하도록 했다고 말한 바 있다.<sup>4</sup> 그의 발언은 세력균형을 상실해가던 당시 국제질서의 특징과 함께 신국제질서의 작동원리를 언급한 것인지도 모른다. 사실 폭넓은 맥락에서 보면 모든 국제관계는 이익균형을 요구하고 있다.<sup>5</sup> 특히, 전쟁을 포함하

<sup>1</sup> Margaret A. Berger, “Upsetting the Balance between Adverse Interests: The Impact of the Supreme Court’s Trilogy on Expert Testimony in Toxic Tort Litigation,” *Law and Contemporary Problems*, Vol. 64, No. 2/3 (Spring-Summer 2001), pp. 289-326; André Nollkaemper, “Habitat Protection in European Community Law: Evolving Coconceptions of a Balance of Interests,” *Journal of Environmental Law*, Vol. 9, No. 2 (1997), pp. 271-286; Samia A. Hurst, Alex Mauron, “Articulating the Balance of Interests Between Humans and Other Animals,” *American Journal of Bioethics*, Vol. 9, No. 5 (May 2009), pp. 17-19.

<sup>2</sup> S. Alexander Maclin, “Economic Development: Balancing Public and Private Interests,” *Policy Studies Journal*, Vol. 27, No. 1 (1999), pp. 79-82; Takaaki Suzuki, *Japan’s Budget Politics: Balancing Domestic and International Interests* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000); Yahia Zoubir, Karima Benabdallah-Gambier, “The United States and the North African Imbroglia: Balancing Interests in Algeria, Morocco, and the Western Sahara,” *Mediterranean Politics*, Vol. 10, No. 2 (2005), pp. 181-202.

<sup>3</sup> Thomas Gomart, “France’s Russia Policy: Balancing Interests and Values,” *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 2 (Spring 2007), pp. 147-155.

<sup>4</sup> Edward McWhinney, Douglas Ross, Grigory Tunkin and Vladlen Vershchetin (eds.), *From Coexistence to Cooperation: International Law and Organization in the Post Cold War Era* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1991), p. 5.

<sup>5</sup> Alex Thomson, “Balancing Interests Beyond the Water’s Edge: Identifying the Key Interests that Determined US Foreign Policy Towards Apartheid South Africa,” *Politikon: South African Journal of Political Studies*, Vol. 32, No. 1 (May 2005), p. 124.



여 물리적 갈등을 경험하였거나 적대관계에 있는 국가관계를 전환하거나 군사적 긴장상태를 평화 상태로 전환하는 문제를 다룰 경우 이익균형 개념은 당사국간의 협력관계 형성과 국제질서의 안정을 모색하는 데에 유용한 개념이 될 수 있다. 문제는 균형을 이룰 이익이 무엇인가, 어떻게 균형을 이룰 수 있는가 하는 점이다. 이때 이익은 국가가 획득한 유무형의 부(富)에서 기회비용을 뺀 것을 말하는 데, 이익을 국력의 단순 반영물로 보기에는 힘들다. 이익균형론에서 이익은 주어진 것이 아니라 국가관계, 이익에 대한 선호, 그리고 상대방에 대한 인식 등에 따라 가변적일 수 있기 때문이다.

현실주의 시각에서 이익균형 개념은 국제관계를 구조 수준의 변수, 곧 강대국간 세력배분에 바탕을 둔 세력균형 개념이 설명하지 못하는 구체적인 국가관계를 분석하는 데 유용하다. 스웰러(Randall L. Schweller)에 따르면 세력균형은 국가간 세력 변화에 따라 자동적으로 이루어지는 것이 아니고, 국가별로 국내정치, 선호, 인식 등에 따라 세력균형 이외의 대응이 나타날 수 있다고 보았다. 대표적으로 국가성향이 같은 나라는 그 성향이 현상유지이든 수정주의든 협조관계가 발생할 수 있다는 것이다.<sup>6</sup> 따라서 신흥강대국이 현상유지 성향을 가질 경우 기존 패권국과 협력관계를 맺을 수 있고, 더욱이 신흥강대국이 수정주의 성향을 가진다고 해도 그것이 제한적일 경우 패권국은 관여(engagement)정책을 통해 그 나라를 기성 국제질서에 편입시킬 수 있을 것이다.<sup>7</sup> 이런 논리에 따르면 탈냉전기 미중관계도 세력균형이 아니라 이익균형으로 설명이 가능하다. 가령, 스웰러의 ‘이익균형’ 개념을 원용하여 부상하는 중국이 수정주의 성향을 띠지 않는 국가전략(‘화평굴기’)을 전개하고 그에 대해 미국이 관여하는 방식으로 반응하여(‘이익상관자’), 양국 관계가 안정적으로 전개될 수 있을 것이다.<sup>8</sup>

우달로프(Vadim V. Udalov)는 이익균형 개념을 이용해 미소관계의 발전을 증진할 수 있다는 분석을 한 바 있다.<sup>9</sup> 그는 이익의 유형에 따라 특정 관계의 유형을

<sup>6</sup> Randall L. Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* (Princeton: Princeton University Press, 2006), pp. 46-68; Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bring the Revisionist State Back In,” *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp. 104-106.

<sup>7</sup> Randall L. Schweller, “Managing the Rise of Great Powers: History and Theory,” in Alastair Ian Johnston (ed.), *Engaging China: The Management of an Emerging power* (New York: Routledge, 1999), p. 24.

<sup>8</sup> 박홍서, “탈냉전기 중미간 ‘협조체제’의 출현?: 9.19 공동성명 후 북핵문제에 대한 중미간 협력,” 『국제정치논총』, 제47집 3호 (2007), pp. 77-97.

<sup>9</sup> 이하 내용은 Vadim V. Udalov, “The Concept of Balance of Interests and U. S.-Soviet

연결시키고 있는데 일치하는 이익은 협력, 상호배타적 이익은 갈등, 비교차(nonintersecting) 이익은 중립관계를 가져온다고 보았다. 그에 따라 이익균형은 양측에 작동하는 전체 이익체계의 결합된 균형, 즉 상호배타적 이익이 일치하는 이익, 비교차 이익과 균형을 보이는 상태로 파악할 수 있다.

이익균형을 정의한 후 우달로프는 주요 국제관계 사례를 살펴보면서 이익균형의 방식을 다음 3가지로 제시하고 있다. 첫째, 이익의 재검토이다. 관련 당사자간 이익의 상호작용을 직시해 이익들의 차이를 식별하고 그 중 상호배타적 이익을 비교차 이익으로 전환하여 협상에 의해 균형을 이루도록 한다는 것이다. 이런 이익의 수정은 국가관계의 탈이념화와 이익 분산 작업으로 가능한데, 각각 데탕트와 미소간 쿠바 미사일 위기 대응을 예로 들 수 있다. 이런 이익균형 방식을 실행하려면 정치인들의 통찰력과 유연성, 그리고 용기가 필요하다. 둘째는 새로 일치하는 이익을 만들어내는 것이다. 이는 대립하는 쌍방이 힘을 소진함으로써 적대적 관계가 약화되거나 극도의 경쟁으로 공멸의 위기가 도래할 때 발생한다. 그러면 쌍방은 기존의 적대 정책을 수정할 필요성을 가져 비폭력적 방식을 찾는다. 이때 세력균형은 이익균형을 불러일으키는 토대로 작용한다. 세 번째 방식은 적극적 상호의존이다. 이는 갈등 밖에서 상호배타적 이익을 상쇄하는 일치하는 이익을 형성하는 방법인데, 예를 들어 적대국간 포로 교환이나 전후 프랑스와 서독의 협력을 들 수 있다. 냉전기 미소 간에도 상호 이익 증대는 핵미사일 공격 위협을 줄일 수 있을 것으로 생각되었다. 그러나 협력 가능성이 갈등의 인질이 될 수도 있는 약점을 안고 있다.

전반적으로 국제관계에서 이익균형이 일어나는 것은 초국적 문제와 지역적 문제의 증대를 배경으로 하고, 그에 대응하여 세력균형 정책이 문제를 해결하기보다는 악화시키거나 당사자간 갈등을 초래한다는 판단이 작용하고 있다. 이익균형은 당사자간 상호작용의 방식을 전환시켜 진화하는 협력 구조가 갈등 구조에 맞서 점차 전체 관계의 체계를 수정하는 방향으로 나아갈 수 있음을 보여준다. 그래서 이익균형론은 세계적 상호의존 속에서 지역문제에 관한 국가간 상호작용을 설명, 예측할 논리적, 현실적 토대를 마련해준다고 할 수 있다.

Interaction," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 518 (November 1991), pp. 165-176을 요약한 것임.

### III. 한반도 평화체제 논의 평가

한반도 평화체제 구축 관련 논의를 이익균형 개념으로 분석하기 위해서는 관련 당사국들의 이익 유형을 파악하고 유형별 이익의 분포 및 상호 배분 상태를 살펴 보아야 할 것이다. 그러기 위해서는 평화체제 개념과 한반도 평화체제 관련 당사국들의 기본입장이 전제되어야 할 것이다.

#### 1. 평화체제론

국제관계론에서 국제체제(international regime)란 특정 문제 영역에서 관련 이해 당사자들의 기대가 합치되거나 예측 가능한 행위를 가져오는 명시적·묵시적 원칙, 행위 규범 혹은 의사결정 절차 등을 말한다.<sup>10</sup> 평화체제는 평화를 보호, 달성하는 데 요구되는 원칙, 규범 및 관련 제도를 통칭한다. 예를 들어 주권 평등 규범, 분쟁의 평화적 해결 원칙, 국제연합(유엔)과 평화조약 같은 것이 평화체제의 구성 요소라 할 수 있다.

평화체제에 있어서 평화는 평화의 보호를 의미하며, 평화의 보호는 평화유지와 평화회복으로 이루어진다. 평화유지와 관련한 조치로는 안전보장조약, 불가침조약이 있고, 평화회복과 관련해서는 휴전조약과 평화조약 등이 있다. 유엔 헌장 제39조는 안전보장이사회에 평화보호를 위한 관련 조치를 취할 권한을 부여하고 있다.<sup>11</sup>

평화조약은 교전 당사자들이 전쟁 종료를 목적으로 문서를 통해 취하는 명시적 합의를 말하는 데, 국제법상 그 명칭에 관계없이 동일한 효력을 갖는다. 평화조약은 전시상태를 평화상태로 변경시킨다는 점에서 현상유지 하의 불가침조약과 구별되고, 조약의 체결권자가 국가원수라는 점에서 체결권자가 군사령관인 휴전조약과도 구별된다. 평화조약의 당사자와 휴전조약의 당사자는 반드시 일치하지 않는 것이 관행이다. 더욱이 연합군을 편성하여 작전하는 경우 휴전조약 당사자와 평화조약 당사자는 각기 정해지며, 양자의 당사자가 일치하지 않는 것이 일반적이다. 평화조약은 비준을 요하고 서명시 효력이 발생한다. 평화조약의 내용은 조약 당사자가 임의로 합의하여 정하는 것으로 일정한 유형이 있는 것은 아니다. 그러

<sup>10</sup> Martin Griffiths (et al.), *International Relations: The Key Concepts*, second edition (London: Routledge, 2008), p. 276.

<sup>11</sup> 김명기, “평화체제 구축에 관한 이론적 개관,” 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 15-16. 한반도 평화체제 구축과 관련한 심도 있는 법적 논의는 김명기, 『한반도 평화조약의 체결』 (서울: 국제법출판사, 1994) 참조.

나 “적대행위를 종료하고 평화상태를 회복한다”는 내용은 반드시 포함되는 사항이다. 평화조약은 통상 일반조항과 특수조항을 포함하는 데, 일반조항은 적대행위 종료, 점령군 철수, 압류재산의 반환, 포로 송환, 조약의 부활 등이 포함되고, 특수조항은 손상 배상, 영토 할양, 요새 파악 등이 포함된다.<sup>12</sup>

한편, 평화조약과 비교할 때 불가침조약은 평시 상태와 접경을 전제로 하고 있고 영토를 포함하여 기존 질서를 인정하는 바탕 하에서 체결된다.<sup>13</sup> 그러나 이런 평화 관련 조약들의 ‘규제적 역할’이 성립되고 이행되려면 관련 이해 당사자들이 이익의 공통분모를 찾고 규범을 공유하는 ‘구성적 역할’이 필요하다는 점에 주목할 필요가 있다.

## 2. 한반도 평화체제 관련 4자의 이익과 입장

남한은 북한의 남침을 억제하여 한반도 평화를 정착시키는 것이 당면 목표이고, 그것을 바탕으로 평화공존, 교류협력을 통해 통일을 이룩하는 것이 궁극적 목표이다. 이런 안보·통일정책 목표는 남한사회에서 초당적 합의로 볼 수 있지만 그에 따른 대북정책 방향은 정권의 성향에 따라 포용과 억제 등 달리 나타날 수 있다. 북한은 1980년대 후반 이래 국력의 약화와 국제질서의 변화에 영향을 받아 공산화 통일에서 체제생존으로 체제 이익을 하향조정하게 되었다. 북한은 남한을 포함한 주변국들과의 관계 개선과 핵무기 개발이라는 모순적 이중전략을 통해 체제생존을 추구해나가고 있다. 미국과 중국은 클린턴 정부 1기때 갈등을 제외하면 세계적 차원에서 협력을 지속해오고 있는데, 한반도에 대해서도 양국은 자국의 기존 영향권(sphere of influence)을 유지하여 경제적, 군사적 이익을 발전시키는 데 공감하고 있다. 구체적으로 중국은 지속적인 경제 성장, 미국은 비확산과 타 사안에 대한 우선적인 관심(가령, 반테러와 금융위기)으로 한반도에서 급격한 현상타파를 반대하고 있다. 이렇게 볼 때 이들 4자가 공통적으로 지지하는 한반도의 평화와 안정은 단지 외교적 수사가 아니라 각국의 이익에 부합하는 공통분모이다.

한반도 평화체제 구축과 관련한 각국의 입장은 자국의 국가전략 혹은 대한반도 정책의 하위개념으로 이해하는 것이 타당할 것이다. 이를 전제로 당사자 문제, 주한미군 문제를 포함하여 평화체제 구축 방법 및 방법들 간의 우선순위, 그리고 한반도 비핵화와의 관계 등에 관해 각국의 입장에 유사점과 차이점이 있는지를 살

<sup>12</sup> 김명기, “평화체제 구축에 관한 이론적 개관,” pp. 4-7, p. 11.

<sup>13</sup> 위의 글, pp. 19-20.

펴볼 수 있을 것이다. 한반도 평화체제 구축과 관련한 주요 당사국은 남북한, 미국, 중국 등 4개국으로 볼 수 있는데, 실제 1990년대 후반 4자회담이 수 차례 개최된 바 있다.

한반도 평화체제 구축과 관련한 4개국의 입장을 요약 정리해보면, 한국과 미국이 긴장완화 및 신뢰구축을 우선시 하고 남북한 당사자 원칙과 주한미군 문제의 연계 반대, 그리고 북한의 선 핵포기 등과 같은 공동 입장을 취하고 있음을 알 수 있다.<sup>14</sup> 그 반대편에 북한이 미국과의 평화협정 체결 및 미국의 대북 안전보장 우선, 주한미군 철수, 평화체제 수립까지 핵 옵션 유지 입장을 취하고 있다.<sup>15</sup> 북한은 오마바 행정부 들어 2차 핵실험을 단행하며 체제생존 수단으로 핵무장 옵션을 강화하고 있다.<sup>16</sup> 그 가운데 중국이 평화체제 수립을 위한 우선과제 및 당사자 문제에 있어서 한국과 미국의 입장을 지지하고 있는 반면, 주한미군 문제에 대해서는 유보적 입장을 취하고 북핵문제 해결과 평화체제 수립을 역내 안정의 관점에서 파악하고 있다.<sup>17</sup> 이는 한반도 평화체제 구축을 둘러싼 관련 당사국간 입장에 유사점과 차이점이 공존하고 있음을 보여주고 있는데, 이익균형 개념을 적용할 경우 공통된 이익과 배타적 이익으로 구분이 가능하다.

### 3. 기존 논의 경과: 이익균형 틀의 모색

한반도 평화체제와 관련한 논의는 1980년대 말까지는 관련 당사자들이 각기 자기 입장을 일방적으로 주장해왔다. 그러나 냉전이 해체되는 1990년대에 들어서면서부터 남북, 북미, 그리고 다자간에 평화체제 관련 논의가 본격화 되었다. 아래에

<sup>14</sup> 박영호·박종철, 『4자회담의 추진전략: ‘분과위’ 운영방안을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 34-36. 이명박 정부는 “그랜드 바겐은 9.19 공동성명에 담긴 내용을 망라한 이행가능한 완결된 합의를 말한다”고 밝히고 북한의 핵 포기에 상응하는 조치로 불가침선언 또는 조약, 핵심 국가와의 관계정상화, 경제·에너지 지원, 평화체제 수립 등을 상정하고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 북핵과 평화체제에 관해서는 “한반도 비핵평화구조의 공고화”를 제시하면서 先북핵 해결 입장을 견지하고 있다. 『연합뉴스』, 2009년 9월 28일; 청와대, 『성숙한 세계국가』 (서울: 청와대, 2009), p. 17.

<sup>15</sup> 고유환, “평화체제 구축에 대한 북한의 전략: 북·미협정,” 광태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』, pp. 57-87.

<sup>16</sup> 2009년 1월 17일 북한 외무성 대변인은 오바마 행정부를 향해 “관계정상화와 핵문제는 철두철미 별개의 문제”라고 전제하고, “우리가 핵무기를 만들게 된 것은 미국과의 관계정상화나 경제 지원 같은 것을 바라서가 아니라 미국의 핵위협으로부터 자신을 지키기 위해서였다”라고 주장하였다. 그후 북한은 미사일 발사시험과 2차 핵실험을 단행하였다.

<sup>17</sup> 최춘흠, 『한반도 평화체제 구축과 중국』 (서울: 통일연구원, 2002); 신상진, 『한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』 (서울: 민족통일연구원, 1998) 참조.

서는 관련 당사자간 협의 과정에 나타난 평화체제 관련 내용을 이의균형론에 입각하여 검토해보고자 한다.

첫째, 1991년 12월 13일 합의한 남북기본합의서는 1980년대 말부터 전개된 일련의 고위급회담의 결과이다. 합의서는 전문과 25개조로(남북화해, 불가침, 교류협력 등 내용 포함) 이루어져있는데, 분단 이후 최초로 남북의 정치, 군사, 사회문화 등 다방면에 걸친 신뢰구축방안에 합의하였다는데 큰 의의가 있다. 또 기본합의서에 바탕을 두고 정치, 군사, 사회문화 등 3개분야의 신뢰구축에 관한 부속합의서도 이듬해 발효되었다. 이들 합의사항들은 평화체제 구축에 있어서 남북간 일치하는 이익의 범위와 내용을 보여주고 있다.

그러나 합의사항 가운데 혹은 합의사항에 포함되지 않은 것들 중에는 남북간 상호배타적인 이익이 엄존하고 있다. 먼저, 합의사항 가운데 발견할 수 있는 상호배타적인 이익은 신뢰구축 방안들 사이의 관계와 우선순위, 기본합의서상의 부기사항,<sup>18</sup> 불가침 부속합의서 제1장 제3조<sup>19</sup> 및 제3장 제10조(해상경계선 획정문제) 등을 꼽을 수 있다. 기본합의서 및 부속합의서에 포함된 신뢰구축방안들 중 헛라인 설치를 제외한 조치들은 매우 초보적이며 선언적인 것들이다. 합의서 밖에서는 냉전 해체 후 안전보장과 관련해 북한의 대미 접근과 핵개발이 시도되면서 남북간 합의사항의 이행이 구조적으로 제약받기 시작하였다. 실제 이들 신뢰구축 방안의 이행 및 준수를 논의할 남북 정치, 군사, 교류협력 등 3개의 분과위원회는 실질적 가동이 이루어지지 않았다. 이런 경과를 볼 때 적어도 남북간에 한반도 평화체제 구축 과정은 상호 배타적 이익을 일치하는 이익으로 전환하는 방식보다는 일치하는 이익의 이행을 통해 상호 배타적 이익을 상쇄하는 방식이 상대적으로 더 효과적일 수 있음을 시사해주고 있다.

둘째, 1992년 1월 20일 남북이 채택한 한반도 비핵화 공동선언이다. 이 선언은 남북 기본합의서 채택과 마찬가지로 남북의 총리가 서명하였고 남북 대화와 북미 접촉이 이루어지는 분위기 속에서 이루어진 것이다. 비핵화 공동선언은 남한에게는 북한의 핵개발 중단, 북한에게는 미국으로부터의 소극적 안전보장, 미국에게는 핵 비확산체제의 확립이라는 이득을 가져다 줄 것으로 기대되었다. 이런 삼자간

<sup>18</sup> 북측이 제기한 남북한의 국제기구 공동 가입, 국제회의의 단일 대표단 참석, 양측의 기존 조약 개폐 문제 등을 말한다.

<sup>19</sup> “…… 이밖에 남과 북은 북측이 제기한 군사분계선 일대에 무력을 증가하지 않는 문제, 상대방에 대한 정찰활동을 하지 않는 문제, 상대방의 영해·영공을 봉쇄하지 않는 문제와 남측이 제기한 서울 지역과 평양 지역의 안전보장 문제를 남북군사공동위원회에서 계속 협의한다.”



상호 일치하는 이익은 미국이 주한 전술핵무기 철거를 결정하면서 가능한 것이었고, 비핵화 공동선언으로 그해 예정되었던 한미 팀스피리트 훈련도 중단되었다. 6개항으로 이루어진 비핵화 공동선언은 1-3항에 걸쳐 핵무기 개발 금지, 평화적 목적에 한정된 핵에너지 이용, 무기급 핵물질 보유 금지를 명시하고 있다.

반면 공동선언에는 비핵화의 개념과 비핵화 검증 방법에 대한 입장 차이를 내재하고 있었다. 공동선언 후 남북한은 비핵화 검증 방법을 둘러싸고 핵통제공동위원회에서 논란을 거듭하였는데 북한은 주한미군 시설에 대한 사찰을 주장하였다. 또 북한은 ‘조선반도의 비핵지대화’라는 표현을 쓰며 핵무기 탑재가 가능한 항공기나 함선이 한반도(육상, 해상, 공중 일체)의 통과·방문·착륙 금지, 핵 군사훈련 금지, 핵우산 금지 등을 주장하였다. 한반도 비핵화와 관련한 남북간 입장 차이는 북한의 주한미군 철수, 한국과 미국의 북한 핵무장 금지 등 근본적으로 상호배타적인 이익을 반영하고 있다. 비핵화 공동선언의 이행 중단과 남북 합의서 채택의 불이행을 함께 고려할 때 북한의 이익 분포가 남한과 미국을 향해 비대칭적으로 분산되어 있음을 말해준다. 즉 북한은 초보적 군사적 신뢰구축은 남한과 일치하는 이익을 구성하는 반면, 체제 안전보장과 본격적인 군비통제는 미국과 협상하려는 것으로 판단된다.

셋째, 북미 기본합의(Agreed Framework)이다. 소위 1차 북핵위기를 거쳐 1994년 10월 21일 북한과 미국이 맺은 제네바 기본합의는 미국의 비확산정책과 북한의 체제생존전략이 타협점을 발견해 이익균형을 맺은 것으로 평가할 수 있다. 상호 교차가능한 양측의 이익은 상호주의 원칙으로 연결되었다.<sup>20</sup> 북미 기본합의는 북한 핵동결, 양국관계 개선, 한반도 비핵화, 비확산체제 강화 등 크게 4가지 분야에 걸쳐 13개항을 담고 있다. 물론 한반도 비핵화를 언급하는 대목에서 한반도 비핵화 공동선언 이행과 남북대화를 언급하고 있지만, 제네바 합의는 한반도 비핵화 및 평화체제 관련 논의의 축을 기존의 남북한에서 북한, 미국으로 이동시켰다. 이점이 제네바 합의가 갖는 문제점이자 합의내 북미간 이익균형을 잠정적으로 평가할 이유이다. 제네바 기본합의가 갖는 또 다른 문제점은 합의 내에 잠복해 있는 상호배타적 이익이다. 대표적으로 북한의 핵물질 보유량에 관한 검증은 비롯한 과거 핵활동 규명 시기가 모호하게 된 점이 그것이다.<sup>21</sup> 또 제네바 합의는 북한

<sup>20</sup> 예를 들어, 경수로 공급계약 체결과 IAEA의 핵사찰 개시, 경수로의 완공과 북한의 흑연감속로 및 관련 시설의 완전 해체를 각각 연계한 것이 합의문에 포함되어 있다.

<sup>21</sup> 제네바 기본합의문은 북한의 과거 핵사찰 시점을 “경수로 사업의 상당부분이 완료될 때, 그러나 주요 핵심부품의 인도 이전”으로 규정하고 있다. 이에 관한 규정은 당시 양해각서에 구체화되어

의 우라늄을 이용한 핵무기 개발가능성, 이미 생산된 플루토늄 통제 수단, 장거리 미사일 개발, 흑연감속로 해체 시점 등에 대한 명확한 규정을 갖지 못하고 있다. 가장 큰 문제는 북한의 핵 동결 및 폐기를 양국관계의 정상화와 연계하는 방안이 구체적으로 제시되어 있지 않다는 점이다. 그렇다면 제네바 합의는 북미간 잠정적, 일시적 이익균형 이면에 상호배타적 이익이 완고하게 자리하고 있었다는 점에서 불안정한 타협 구도라 할 수 있을 것이다.

넷째, 4자회담이다. 4자회담은 1953년 정전 이후 한반도 평화체제 문제를 관련 당사국들이 정식으로 다루었지만 각자 입장을 교환하였을 뿐 합의에 이르지 못하였다. “한반도 평화체제 구축과 긴장완화”를 의제로 한 두 분과위원회는 북한의 주한미군 철수, 북미 평화협정 체결 주장으로 가시적 성과를 거두지 못하고 2000년을 맞이하기 전에 중단되었다. 그러나 4자회담은 한국이 주도하여 발기하였고, 한반도 평화체제 구축 당사국이 4개국임을 보여주었다는 점에서 이후 6자회담에서 밝힌 “직접 관련 당사국들”에 의한 한반도 평화포럼 개최 가능성과 연결되어 있다.

다섯째, 북미 공동 꼬무니케는 클린턴 정부 임기 종료를 불과 몇 개월 앞둔 2000년 10월 12일 김정일 총비서의 특사인 조명록 국방위원회 제1부위원장이 워싱턴에서 가서 미국측과 채택한 것이다. 공동 꼬무니케는 북미관계 정상화, 정전협정의 평화보장체제로의 전환을 통한 한국전쟁의 종식, 경제협력, 미사일문제 해결, 제네바합의 이행, 인도적 문제 협조, 반테러 등 양국간 관심사를 포괄하고 있고, 미국 대통령의 방북 준비차 국무장관의 방북도 언급하고 있다. 이런 내용과 회담 수준을 고려할 때 일면 북미간 상호 일치하는 이익이 더욱 확대됐다고 볼 수 있다. 공동 꼬무니케가 제네바 합의 당시 잠복해있던 양국간 상호배타적 이익을 상쇄할 수 있다고도 볼 수 있다. 그러나 공동 꼬무니케의 합의 내용의 추상성과 그 이행 방안의 복잡성, 그리고 미국내 정권교체 가능성 등을 고려할 때 현실성을 결여하고 있었다. 이는 북미간 이익균형의 형성은 경쟁관계에 있는 양측의 두 이익을 상호 상쇄하거나 전환하는 방식보다는 이익의 재구성이 보다 현실적인 접근임을 암시하고 있다.

여섯째, 분단 이후 남북 정상간 최초의 합의인 6·15 공동선언이다. 이는 한반도 평화체제 관련 논의축이 북미에서 남북으로 이동한 것이 아니라 남북, 북미 두 축이 활용될 수 있음을 말한다. 5개항으로 되어 있는 6·15 공동선언은 남북 신뢰구축과 관련하여 인도적 문제 해결, 제반 분야에서의 협력·교류, 남북대화 개최를

---

있지만, 조지 W. 부시정부 들어 북미간 쟁점으로 부상하였다.



언급하고 있다. 그러나 무엇보다 최초의 남북정상회담 자체가 남북간 정치적 신뢰 구축에 크게 기여하였고 이후 전개된 남북간 구체적이고 다방면에 걸친 신뢰구축의 토대가 되었다. 6·15 공동선언 속에서, 또는 공동선언을 통해 남북은 상호 일치하는 이익을 구체화 하고 그것으로 상호 배타적 이익을 상쇄, 약화시킬 가능성을 열어놓았다. 그러나 남북미 3자간 상호 협력적인 관계를 바탕으로 한 평화 조성 노력은 미국내 정권교체로 단명하게 되었다.

일곱째, 9·19 공동성명이다. 2005년 제4차 6자회담 2단계 회의에서 만들어진 9·19 공동성명은 제네바합의와 달리 북핵 관련 국가들이 참가한 다자적 틀을 활용하여 북한의 “모든 핵무기와 현존 핵 프로그램 포기”를 목표로 한 비핵화 실현의 기본 틀을 제시하고 있다. 9·19 공동성명은 6개항으로 이루어져 있는데, 한반도 평화체제와 관련해서는 4항에 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다”고 밝히고 있다. 한반도 평화체제와 관련해 9·19 공동성명이 갖는 의의는 첫째, 관련 당사국들이 한반도 평화체제 구축을 다자의 틀에서 모색하기로 한 점, 둘째 한반도 평화체제 구축이 남북한의 교차 승인 완성, 북핵 문제 해결과 긴밀히 연관되어 있다는 점에 공감한 데 있다. 요컨대 9·19 공동성명을 통해 참여국들은 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 동시 행동원칙으로 묶어 이익균형의 모양새를 만들어 놓았으나 양자간 우선순위에 대한 상이한 입장은 이행과정에서 조율해야 할 과제로 남겨 놓았다.

여덟째, 10·4 남북정상선언이다. 2007년 비핵화 초기단계 조치가 이행되는 가운데 6자회담에서 10·3 합의가 이루어졌고, 그와 동시에 2차 남북정상회담이 열려 10·4 정상선언이 채택되었다. 10·3 합의에서 인상적인 것은 9·19 성명과 2·13 합의에서 있었던 한반도 평화 관련 언급이 빠져 있는 점이다. 대신 한반도 평화 관련 논의는 10·4 남북정상선언에서 폭넓게 다루졌다. 8개항에 걸쳐 21개 사안을 담은 정상선언은 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제를 남북 정상이 처음으로 다루고 공감대를 형성하였다. 3자 혹은 4자 정상에 의한 한국전쟁 종전 선언 추진 노력이 그것이다.

10·3 합의와 10·4 정상선언의 연쇄 발표는 한반도 평화체제 구축과 관련한 당사국들의 입장, 곧 이익 구도에 변화가 있을 수 있음을 말해준다. 평화체제 구축의 방법론, 당사자 문제, 비핵화와 관계 등을 둘러싸고 남북한과 미국의 입장 차이가 동시행동, 포괄접근을 통해 수렴될 수도 있음을 시사해준다. 사실 9·19 공동성명은 한반도 비핵화와 평화체제 논의가 연계되어 있고 포괄접근이 가능함을 원칙적으로 밝혀주었다. 10·4 선언은 남북 정상이 그 점을 공식 확인하였고, 나아가

평화체제 구축을 위해 신뢰구축의 중요성과 남북의 당사자 자격을 인정하였다. 이는 평화체제 구축 관련 당사국들 간 주요 상호배타적 이익, 곧 평화체제와 비핵화의 우선순위에 관한 상이한 이해를 조정함으로써 일치하는 이익, 적어도 비교차 이익으로 전환될 가능성을 열어주고 있다. 이로써 한반도 평화체제는 남북, 북미, 그리고 6자회담 등 3개의 축을 갖고 군비통제, 북미관계 정상화, 비핵화라는 3개의 이슈와 상호연관된 구도 속에서 추진될 가능성을 보여주었다. 물론, 그럼에도 한국과 미국에서의 정권교체에 따른 대북정책 재검토, 무엇보다 북한의 두 차례 핵실험과 그에 따른 비핵화 프로세스의 정체가 나타났다. 상호배타적 이익의 견고성을 보여주는 현상들이다.

#### IV. 한반도 평화체제 구축의 과제

##### 1. 추세: 이익 분포의 재구성

1990년대 초부터 나타난 한반도 평화체제 관련 논의 과정은 평화체제 구축을 둘러싼 관련 당사국간 이익 분포가 재구성되어 온 시간으로 볼 수 있다. 거기에는 냉전 해체, 남북관계 및 남북한의 대외관계 변화, 그리고 북한의 핵개발이 변수로 작용하였다.

이익 분포의 재구성을 선도한 현상은 긍정적인 측면에서 신뢰구축에 관한 남북간 광범위한 합의 및 이행 노력을 꼽을 수 있다. 남북한은 기본합의서 및 3개의 부속합의서를 맺은 후 북핵문제로 즉각적인 이행을 하지 못하다가, 김대중 정부 이후 두 차례의 정상회담으로 신뢰구축을 추진하였다. 그러나 합의사항이 준수되지 않은 부분이 많고 남북관계가 제도화 되지 못한 관계로 신뢰구축은 여전히 불안정한 상태를 벗어나지 못하고 있다. 반면에, 평화체제 구축 방안들 사이의 이익 분포를 부정적인 측면에서 재구성한 핵심적인 문제는 북핵문제의 등장이다. 북핵 문제가 부각되기 이전인 1980년대 후반까지 한반도 평화체제 문제는 평화체제 구축을 위한 우선순위, 곧 남한의 신뢰구축 우선의 점진적 접근과 북한의 군축 우선의 급진적 접근이 대립하였다. 북한의 핵개발 문제는 한반도 평화에 직접적인 도전으로 작용하면서 평화체제 논의 구도를 크게 바꾸어 놓았다. 북한을 제외한 6자회담 참가국들은 북핵문제 해결이 한반도 평화체제 구축보다 우선하는 가장 중요한 문제로 파악하고 있다.

III장에서 살펴본 평화체제 관련 논의가 이익 재구성을 통해 이익균형의 틀을

모색한 것이라고 한다면, 이익균형의 틀이란 무엇을 말하는지 밝혀야 할 것이다. 정전체제의 약화 추세를 상수(常數)로 본다면,<sup>22</sup> 평화체제 관련 이슈 및 당사자의 재구성이 이익균형 틀을 모색하는 두 축이라 할 수 있다. 먼저, 한국전쟁 이후 지속된 정전체제 아래에서는 상호 주권존중, 내정불간섭, 그리고 불가침 등 국제관계의 기본원칙은 관련 당사자간 규범의 공유가 아니라 세력균형에 의해서 가능했다. 그런 점에서 남북, 북미간 합의와 6자회담에서 이런 국제규범의 확인은 중요한 의미를 갖는다. 그런 규범은 평화조약, 관계정상화, 그리고 신뢰구축 등 한반도 평화체제 구축에 필요한 조치의 근간으로 작용할 것이다. 특히, 불가침을 남북은 물론 북미간에 (그것도 양자 합의는 물론 다자 합의를 통해) 공약한 것은 평화체제 논의에 촉진제가 된다. 그리고 남북이 기본합의서에서 광범위하게, 그리고 두 차례 정상회담을 통해 신뢰구축에 합의한 것도 평화체제 구축의 토대를 튼튼히 해줄 수 있다. 그에 반해 북핵문제를 계기로 한 한반도 비핵화 문제는 평화 구축의 내용을 확대한 반면 그 길을 복잡하게 만들었다. 냉전 해체 이후 북한의 의도적인 정전체제 무력화 책동과 북한과 미국, 일본의 적대 관계에 기인하는 전후 한반도 질서의 구조적 불안정성도 평화체제 구축 과정에서 해결할 과제이다.

탈냉전 이후 한반도 평화체제 관련 이슈의 확대는 행위자의 확대 및 행위자 간 관계의 복잡성으로 이어진다. 남북 간에 기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언이 채택되던 1990년대 초까지는 북한의 대미 공세에도 불구하고 평화체제 구축은 주로 남북 간의 문제였다. 기본합의서 제1장 제5조에 남북은 “정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력”한다고 밝혔다. 그러나 1차 북핵위기 이후 북핵문제는 제네바 합의 채택으로 북미관계에서 다뤄지고, 한반도 긴장완화 및 평화체제 논의는 4자회담에서 다뤄졌다. 이런 이중현상은 6자회담에서 9·19 공동성명으로 수렴되었지만 한반도 문제의 국제화는 돌이킬 수 없는 현상으로 굳어져갔다. 결국 한반도 평화체제 관련 이슈 및 행위자의 확대는 새로운 이익균형의 틀을 모색하도록 강제하였던 것이다. 물론, 이슈 및 행위자의 확대가 이익균형의 틀을 보장하지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 이슈 및 행위자 확대가 균형을 더 어렵게 할 수도 있기 때문이다.

1990년대 이후 논의 과정에서 평화체제 관련 이슈 및 행위자의 변화로 이익균

<sup>22</sup> 정전체제 약화를 상수로 볼 것이냐에 대해 논란이 있을 수 있으나 그 기반이 되었던 냉전 체제의 해체와 남북한 체제 대결의 사실상 종식, 그리고 남한 국내정치에서 북한 변수의 정치적 작용 약화 등을 볼 때 약화되어 가는 추세에 들어섰다고 말할 수 있을 것이다.

형 틀을 모색한 때는 2000년과 2007년뿐이었다. 2000년 남북 정상 간 6·15 공동선언과 북미 공동공포무니케는 남북관계 개선 이후, 2007년 10·3 합의와 10·4 남북 정상선언은 북미 대화 이후에 이루어진 것이었다.<sup>23</sup> 2000년과 2007년, 그리고 그들을 연결한 사태 진전은 스웰러와 우달로프의 이익균형론을 입증하는 사례로 평가할만하다. 한반도 평화체제 구축의 이해 당사자들이 현상유지를 공유하는 가운데 양자 및 다자 대화는 평화체제 구축을 향한 이익균형의 틀을 모색할 수 있음을 말해주고 있다. 2000~2007년의 경험은 평화체제 구축과 관련한 ① 당사국들의 이익의 재검토, ② 상호 배타적 이익의 일치하는 이익으로의 전환, ③ 상호의존을 통한 배타적 이익의 상쇄가 실제로 가능함을 보여주고 있다. 남북간 불가침 합의, 미국의 대북 소극적 안전보장 공약, 북한의 주한미군 문제에 대한 유연한 자세는 ①의 사례로, 평화체제 구축의 주요 방법을 둘러싼 남북간 입장 차이 가운데서도 교류협력의 증대로 신뢰구축의 중요성을 공유한 것은 ②의 사례로, 남북 당국간 대화의 증대와 경제협력이 군사적 신뢰구축에 기여한 것은 ③의 사례로 말할 수 있을 것이다.

그러나 이상은 한반도 평화체제 구축을 위한 이익균형의 틀이 가능하다는 점을 보여주는 것일 뿐 그 구현은 아니다. 이익균형을 제약하는 요소를 통제하고 당사자간에 이익균형의 실현 방안에 대한 합의가 있을 때 평화체제 구축은 본격화 될 수 있을 것이다. 지금까지 평화체제 논의는 이해 당사자들의 행동을 규제하는 수준으로 나아가지 못한 점을 감안할 때, 오히려 관련국들의 개별 이익과 한반도 차원의 일반 이익 사이에 공약수를 찾아낼 구성적 역할이 더 필요함을 시사하고 있다. 이익균형은 주어진 제도상의 규정으로부터 설정되기보다는 관련 행위자간 상호작용으로 만들어지기 때문이다. 그럴 때 관련국의 국가이익과 한반도 평화는 선순환을 모색할 수 있을 것이다.

## 2. 과제: 이익균형의 형성

이론적으로 한반도 평화체제 구축을 위한 당사자간 새로운 이익균형 형성을 제약하는 요소는 크게 상호 배타적 이익의 엄존과 강대국간 세력균형의 정치라 할 수 있다. 상호배타적 이익은 앞에서 언급한 바 있어 반복하지 않겠지만, 요컨대 각 당사자간 이익의 우선순위가 다르다는 점이다. 평화체제 구축을 우선적인 주요

<sup>23</sup> 서보혁, “탈냉전기 한반도 안보질서 변화에 관한 연구: 남·북·미 전략적 삼각관계를 중심으로,” 『국가전략』, 제14권 2호 (2008), pp. 63-85.

과제로 보는 측이 있는가 하면 그렇지 않은 당사자들도 있다. 그 속에서 관련 이슈들에 대한 중요도에 대한 인식도 다를 수 있다. 6자회담은 그 이슈와 당사자를 최대한 확대해놓았다. 그 속에서 평화체제 문제도 포함되어 있지만 북핵문제가 더 높은 우선순위를 차지하고 있다. 북한은 평화체제 논의를 앞당기기 위해 핵 카드를 쓰는 딜레마를 연출하고 있다. 세력균형 정치란 주변 강대국들이 한반도 평화 정착을 지지하면서도 “정전상태를 공고한 평화상태로 전환하는 노력”보다는 정전상태의 평화적 유지를 더 선호하는 일종의 합작(collaboration)을 말한다. 가령, 미국과 중국은 한반도에서 기존의 영향권과 국가이익을 유지하는 것이 더 중요하기 때문에 원칙적으로 한반도의 안정을 지지하면서도 평화체제로의 전환에 소극적일 수 있다. 더구나 북핵문제가 부상해있기 때문에 6자회담의 진행 경과가 말해 주듯이 평화체제 구축 논의는 긴급한 과제가 아닐 수 있다.

여기서 하나의 역발상을 할 수도 있을 것이다. 이 두 제약요소를 극복할 수 없다면 이 둘을 평화체제 구축 논의의 촉진요소로 전환하는 것도 검토할 가치가 있다. 즉, 한반도 문제에서 강대국간 (특히 미중) 협력을 인정하면서도 북핵 폐기를 전제로 북미관계가 급진전 하는 경우이다. 북미관계의 급진전은 관계정상화 혹은 평화협정 체결을 상정할 수 있는데, 이는 중국의 태도 변화를 가져올 수 있다. 그럴 경우 북미관계 변화 중국이 참여하는 평화협정 체결을 통해 한반도 평화체제 구축이 본격화 될 수 있다. 이때 남북한도 평화협정 논의에 참여하는 한편 군비통제를 진전시키며 평화체제 구축의 당사자 역할을 높일 수 있을 것이다.

이와 같은 제약요소들에 대한 고려와 함께 당사국간 이익의 균형을 통해 평화체제 구축을 현실화시키기 위해서는 관련 쟁점에 대한 냉정한 파악이 필요하다. 일반적으로 평화체제 구축에 나서는 쟁점들은 평화정착의 제도적 방안, 특정 방안에 답을 내용, 법적 방안과 실질적 방안의 상호관계, 그리고 한반도 평화체제의 경우 남북한의 지위, 한미동맹관계 등 많은 문제들이 연관되어 있다. 그 중에서 평화협정을 평화정착의 제도적 방안으로 보는 논의가 유력한데, 이 경우에도 평화협정의 내용, 형식과 관련하여 당사자 문제, 평화관리기구와 국제평화보장체계의 주체 등 많은 문제들이 쟁점으로 부각될 수 있다.<sup>24</sup> 평화협정 체결 시점, 한반도 비핵화와 의 순서, 동북아 안보협력의 관계도 주요 논의 과제이다.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> 백승주, “한반도 평화협정의 쟁점: 주체, 절차, 내용, 평화관리 방안,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄), pp. 257-287.

<sup>25</sup> 조성렬, 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵』 (서울: 통일연구원, 2005); 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄), pp. 103-136; 박건영, “한

이익균형론의 관점에서 한반도 평화체제 구축은 다음 네 가지 접근을 생각해볼 수 있다. 첫째, 이해당사자들을 모두 포함시키되 관련 이슈별로 적절하게 배치할 수 있다. 평화체제 구축의 이해당사자는 남북한을 비롯하여 미국, 중국, 러시아, 일본, 유엔 등으로 상정하되, ① 남북은 상호 군비통제 논의를 포함하여 모든 관련 사안에 참여하고, ② 한반도 비핵화와 동북아 안보협력에는 6자회담 참여국들이 관여할 수 있고, 비핵화 문제에는 유엔도 관여할 수 있을 것이고, ③ 평화정착의 제도적 방안은 평화조약, 종전선언, 불가침조약 등 구체적 방법에 따라 당사자가 정해질 것이지만 남북한과 미국, 중국이 적절한 방식으로 참여하고, ④ 주한미군 문제는 한미 간에, ⑤ 적대관계 청산은 북한과 미국, 일본 간의 국교 수립으로 해결할 문제이다. 이런 이슈별 당사자 배치에 당사자들이 합의하는 것이 선결 과제이다.

둘째, 상호 일치하는 이익을 기정사실화 하여 배타적 이익을 견제할 수 있다. 상호 일치하는 이익이란 기존의 양자간, 다자간 합의 사항을 망라한다. 여기에는 일반적 내용과 특정 사안과 관련된 내용으로 나누어 볼 수 있다. 일반적 내용은 상호 주권존중, 내정불간섭, 분쟁의 평화적 해결, 불가침 및 무력 불사용 등 국제관계의 일반원칙이다. 특정 사안과 관련해 일치하는 이익은 무엇보다 한반도 비핵화 공약이다.

셋째, 배타적 이익을 일치하는 혹은 비교차 이익으로 전환하도록 힘쓰되 여의치 않을 경우 상호연계 하는 방법이 필요하다. 평화체제 구축과 관련하여 배타적 이익이란 우선, 비핵화 이행과 평화체제 구축 간의 우선순위를 둘러싼 입장 차이와 그 이면에 있는 이익 갈등을 말한다. 이는 근본적으로 안보위협에 대한 관련국간 인식의 차이를 반영하고 있다. 평화정착의 제도적 방안과 그 당사자, 군비통제의 범위 및 접근 방법을 둘러싼 남북간 입장 차이에도 상호 배타적 이익이 작용하고 있다. 이들 이익의 실현을 제로섬 게임 방식으로 추구할 경우 평화체제 구축 노력을 무위로 돌릴 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 2009년 이후 북한의 2차 핵 실험과 북미 평화협정 주장에 대한 유엔 안보리의 대북 제재와 미국의 대한(對韓) ‘확장억지’ 공식화를 통해 새로운 대립 상황이 조성되었다. 이에 대해 북한의 핵확산금지조약(NPT) 복귀와 미국의 대한 핵공약 포기가 미시적 균형점의 하나로 검토해볼 수 있을 것이다. 9·19 공동성명을 비롯한 6자회담의 합의들과 남북 기본합의서 제12조<sup>26</sup>는 상호배타적 이익의 수렴가능성을 열어놓고 있다.

반도 평화체제 구축을 위한 동북아 다자안보협력 전략, 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄), pp. 199-224.

<sup>26</sup> “남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 … 군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동



넷째, 대화와 교류를 통하여 상호 신뢰를 확대하는 것이 유용할 것이다. 평화체제 구축을 위해서는 앞서 일치하는 이익으로 언급한 국제관계의 일반 원칙의 준수와 함께 상호 신뢰증진 노력이 필수적이다. 만약 상호 체제를 존중한다고 언명하면서도 대화와 교류가 없다면 대결과 불신은 줄어들지 않을 것이다. 남북 군비 통제 논의의 효과를 높이기 위해 남북 경제협력과 그를 위한 군사부면에서의 협력은 이익균형론의 긍정적 상호의존을 적용하는 좋은 방법이 될 수 있다.<sup>27</sup>

그러나 평화체제 논의에 이익균형론을 적용하는 것과 평화체제 구축을 낙관적으로 전망하는 것은 구분되어야 할 것이다. 현실주의 시각에서 이익균형은 세력균형의 대체재가 아니라 보완재이기 때문이다. 또 세력균형은 이익균형의 반대가 아니라 그 통합적 부분으로서 이익균형 창출에 주요 역할을 담당한다.<sup>28</sup> 한반도 평화체제 논의와 관련하여 세력균형은 휴전선을 경계로 북-중-러 북방세력과 한-미-일 남방세력이 맞선 형국에 비유할 수 있다. 이 둘은 현재 미국과 중국의 견제와 협조 관계에 의해 유지되고 있다. 한반도의 평화와 안정은 그런 세력균형의 유지에 이해를 같이하는 관련국들의 공통된 입장을 표현하고 있다. 그러므로 이익균형론에 입각한 평화체제 논의는 한반도 주변의 세력균형을 인정하는 가운데서 가능할 것이다. 균형의 관성을 만들어 균형에 변경을 가할 수도 있는 평화체제 논의를 본격화 하는 것을 제약할 수도 있다. 관련국 간 평화체제 논의가 간헐적으로 이루어지고 그 논의 성과도 크지 않은 지난 논의 경과가 이를 말해주고 있다. 동시에 세력균형틀 속에서 평화체제 논의가 계속해서 진행된 점에도 주목할 필요가 있다. 북한의 핵개발이나 대남도발은 한반도 정전체제의 불안정성을 보여주고 있는 바, 이는 정전체제를 기반으로 한 현재의 세력균형 질서의 불안정성을 의미하기도 한다. 그러므로 안정적인 세력균형 질서를 만들고 역내 국가간 관계를 예측 가능하고 협력적 방향으로 만들어 가는 데 있어서, 한반도 평화체제 수립은 하나의 전기가 될 수 있다. 이익균형론은 국가이익을 ‘절대적 이익’으로 파악하고 관련국 간 상호 이해와 타협이 국익 증진에 더 유용함을 암시한다. 평화체제 논의와 관련하여 이익균형론은 한반도 주변 세력균형을 유지하는 가운데 관련국 간 이익의 내용을 재구성하고 역내 지속가능한 평화의 길을 열어줄 수 있을 것이다.

위원회에서는 …… 등 군사적 신뢰조성과 균축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.”

<sup>27</sup> 한용섭, “군비통제와 한반도 평화체제 수립,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄), pp. 193-194.

<sup>28</sup> Udalov, “The Concept of Balance of Interests and U. S.-Soviet Interaction,” p. 176.

## V. 맺음말

한반도 평화체제 구축 논의는 오랜 정전체제와 관련국들의 이해관계, 북핵문제 등으로 역사성과 복잡성을 특징으로 하고 있다. 따라서 한반도 평화체제 구축은 정전체제의 평화적 전환이라는 평화 회복의 의미와 관련, 당사자간 협력관계 수립을 바탕으로 평화를 유지하는 의미를 포함하는 광의로 인식하는 것이 타당할 것이다. 한반도에서 이 둘은 분리하거나 단계적으로 접근하기 보다는 하나의 틀에서 연속적으로 접근하는 것이 평화체제 구축의 취지에 부합하기 때문이다. 평화체제 구축의 제도적 측면도, 가령 평화조약의 형식과 당사자 문제에 국한하여 논의하는 것은 적절하지 않고 관련 이슈들과 당사자들을 포괄적으로 고려하여 접근하는 것이 타당하다. 그런 점에서 이 글은 이익균형이란 개념을 도입하여 평화체제 구축 관련 당사국들의 입장과 기존 논의를 분석 평가하고 그 연장선상에서 대안을 모색하여 보았다. 이익균형론에 따른 평화체제 구축 논의는 규범적 접근보다는 다양한 사안들에 결합되어 있는 상이한 이익들의 상호관계와 그 조정에 주목하고 있다. 이익의 재검토, 상호배타적 이익의 일치하는 이익으로의 전환 혹은 일치하는 이익에 의한 배타적 이익의 상쇄, 그리고 상호의존이 그 방법으로 제시되었다.

사실 1990년대 초부터 최근까지 남북, 북미, 4자, 6자 사이에 이루어진 일련의 협의들은 한반도 평화체제 구축에 긍정적으로 작용할 상호 일치하는 이익을 점점 더 발견해 온 과정이라 할 수 있다. 물론 그 협의들의 이행 부진과 합의 이면에 엄존하는 배타적 이익은 평화체제 구축의 길이 용이하거나 단순하지 않음을 말해 주고 있다. 이익균형론은 합의점과 차이점을 구분하여 기존 합의를 이행하고 그것으로 배타적 이익을 상쇄하는 한편, 배타적 이익들을 하나의 틀에 묶어 평화체제 구축에 순기능 할 여지를 만들어주고 있다. 물론 평화체제는 국력을 원천으로 하는 국제관계, 특히 패권국가의 지지에 의존할 수밖에 없다. 동시에 새로운 레짐 형성은 상호의존의 증대에 힘입은 것도 사실이다. 이익균형론은 패권국과 상호의존의 관계에 주목하며 한반도 평화체제의 제도화를 전망하는 데 유용한 개념들을 제공해주고 있다.

한국은 평화체제 관련 모든 사안에 남북이 기본 당사자임을 국제사회로부터 인정받아야 할 것이다. 평화협정 체결, 군비통제 그리고 한반도 비핵화에 있어 남북한 당사자 원칙은 일치하는 이익과 배타적 이익의 균형 혹은 전자에 의한 후자의 상쇄를 가능하게 해줄 것이기 때문이다. 이를 전제로 한국은 평화체제 구축과 한반도 비핵화 문제를 전략적으로 접근하여야 할 것이다. 9·19 공동성명은 이 둘의



연계성을 인정하고 있다. 이론적으로 북핵문제가 한반도 평화체제 개념에 포함될 수도 있겠지만 현실적으로 북핵문제 해결은 평화체제 구축을 위한 필수 과제이다. 두 문제에 담겨있는 이익균형점은 북한에 대한 구속력 있는 안전보장과 다른 6자 회담 참여국들이 추구하는 한반도 안정의 접점이 될 것이다. 그 가운데서 북핵문제의 해결 수준과 방식은 국제정치적 흥정으로 결정될 가능성을 배제할 수 없다. 이것은 한국에게 큰 도전으로 다가와 있다.

■ 접수: 3월 29일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 5월 20일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김명기. 『한반도 평화조약의 체결』. 서울: 국제법출판사, 1994.  
 박영호·박종철. 『4자회담의 추진전략: '분과위' 운영방안을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 1999.  
 신상진. 『한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』. 서울: 민족통일연구원, 1998.  
 조성렬. 『한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵』. 서울: 통일연구원, 2005.  
 청와대. 『성숙한 세계국가』. 서울: 청와대, 2009.  
 최춘흠. 『한반도 평화체제 구축과 중국』. 서울: 통일연구원, 2002.

Griffiths, Martin. et al. *International Relations: The Key Concepts*. Second ed. London: Routledge, 2008.

McWhinney, Edward, Douglas Ross, Grigory Tunkin and Vladlen Vershchetin, eds. *From Coexistence to Cooperation: International Law and Organization in the Post Cold War Era*. The Hague: Martinus Nijoff, 1991.

Schweller, Randall L. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

Takaaki Suzuki. *Japan's Budget Politics: Balancing Domestic and International Interests*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.

### 2. 논문 및 기타

- 고유환. “평화체제 구축에 대한 북한의 전략: 북·미협정.” 광태환 외. 『한반도 평화체제의 모색』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.

- 김명기. “평화체제 구축에 관한 이론적 개관.” 곽태환 외. 『한반도 평화체제의 모색』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 박건영. “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아 다자안보협력 전략.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006년 봄.
- 박종철. “한반도 비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006년 봄.
- 박홍서. “탈냉전기 중미간 ‘협조체제’의 출현?: 9.19 공동성명 후 북핵문제에 대한 중미간 협력.” 『국제정치논총』. 제47집 3호, 2007.
- 백승주. “한반도 평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006년 봄.
- 서보혁. “탈냉전기 한반도 안보질서 변화에 관한 연구: 남·북·미 전략적 삼각관계를 중심으로.” 『국가전략』. 제14권 2호, 2008.
- 한용섭. “군비통제와 한반도 평화체제 수립.” 『한국과 국제정치』. 제22권 1호, 2006년 봄.
- Berger, Margaret A. “Upsetting the Balance between Adverse Interests: The Impact of the Supreme Court’s Trilogy on Expert Testimony in Toxic Tort Litigation.” *Law and Contemporary Problems*. Vol. 64, No. 2/3, Spring-Summer 2001.
- Gomart, Thomas. “France’s Russia Policy: Balancing Interests and Values.” *The Washington Quarterly*. Vol. 30, No. 2, Spring 2007.
- Hurst, Samia A. and Alex Mauron. “Articulating the Balance of Interests Between Humans and Other Animals.” *American Journal of Bioethics*, Vol. 9, No. 5, May 2009.
- Maclin, S. Alexander. “Economic Development: Balancing Public and Private Interests.” *Policy Studies Journal*. Vol. 27, No. 1, 1999.
- Nollkaemper, André. “Habitat Protection in European Community Law: Evolving Coconceptions of a Balance of Interests.” *Journal of Environmental Law*. Vol. 9, No. 2, 1997.
- Schweller, Randall L. “Bandwagoning for Profit: Bring the Revisionist State Back In.” *International Security*. Vol. 19, No. 1, Summer 1994.
- \_\_\_\_\_. “Managing the Rise of Great Powers: History and Theory.” in Alastair Ian Johnston, ed. *Engaging China: The Management of an Emerging Power*. New York: Routledge, 1999.
- Thomson, Alex. “Balancing Interests Beyond the Water’s Edge: Identifying the Key Interests that Determined US Foreign Policy Towards Apartheid South Africa.” *Politikon: South African Journal of Political Studies*. Vol. 32, No. 1, May 2005.
- Udalov, Vadim V. “The Concept of Balance of Interests and U. S.-Soviet Interaction.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 518, November 1991.
- Zoubir, Yahia and Karima Benabdallah-Gambier. “The United States and the North African Imbroglio: Balancing Interests in Algeria, Morocco, and the Western Sahara.” *Mediterranean Politics*. Vol. 10, No. 2, 2005.

## Revisiting Peace Regime in the Korean Peninsula Based on the Theory of Balance of Interests

*Bo-Hyuk Suh*

Denuclearization in the Korean Peninsula is closely interrelated with the establishment of peace regime. The relationship is shown by the discussion on the priority between them. It is necessary to approach the discussion on the establishment of peace regime by reflecting all aspects including related issues and interests of the countries involved. This is the reason this paper explores the way for the establishment of peace regime using the term “balance of interests.”

Section II will introduce the term and its usefulness for the topic of this paper. Using “balance of interests.” section III will analyze the positions of the countries related with the peace regime in the peninsula and the existing agreements in the context of both bilateral and multilateral frameworks. Section IV afterward will suggest a strategy for the establishment of peace regime, based on the differentiation of coinciding interests, mutually exclusive interests and their interconnectedness. In conclusion, this paper will discuss implications for South Korean policy, especially stressing the primary role of South and North Korea and the importance of “balance of interests” strategy.

**Key Words:** Balance of Interests, Peace Regime, Denuclearization in the Korean Peninsula, Arms Control, The Four-party Talks, The Six-party Talks

# 1990년대 이후 남북 군사분야 회담 연구: 패턴과 정향\*

황진환\*\* · 정성임\*\*\* · 박희진\*\*\*\*

- |                     |                      |
|---------------------|----------------------|
| I. 서론               | IV. 남북군사회담 대표의 특징    |
| II. 남북군사회담의 개최 배경   | V. 남북군사회담의 언론 보도     |
| III. 남북군사회담의 특징과 한계 | VI. 결론: 한국의 정책적 고려사항 |

## 국문요약

이 논문은 1990년대 이후 현재까지의 남북군사회담을 개최 배경, 회담 및 대표의 특징, 언론 보도의 특징 및 한계를 중심으로 분석하고, 이를 통해 한국의 정책적 고려사항을 도출하는데 목적이 있다. 남북군사회담은 1990년 남북고위급회담 이후에는 선언적 합의에 머물렀지만, 2000년 제1차 남북정상회담 이후에는 실무회담 중심으로, 그리고 2004년 남북장성급회담 이후로는 군사외교 전담협상으로 변화하는 특징을 가진다. 그러나 1990년대 이후 남북군사회담의 주제는 연속성을 가지지 못했다. 시기별 회담은 모두 남북한의 근본적 입장차이, 기존 합의의 준수 여부, 북한측 협상 전략 때문에 어려움을 겪었고, 또 외부요인에 의해 좌우되어 왔다. 회담대표를 보면, 한국의 대표 교체는 주로 담당 직책의 변화 및 회담주제와 연관된 반면, 북한의 대표 교체는 담당자의 세대 교체에 따른 것이다. 또한 한국은 각급별 회담에 따라 대

표구성이 다른 반면, 북한은 장성급회담 대표와 실무회담 대표가 상당수 중복되며 적은 인원수로 운영되는 특징을 보인다. 언론 보도를 보면, 북한은 군사문제에 관한 한국의 협상태도를 '체면주의'로 인식하고 있는 반면, 한국은 북한이 고의적으로 회담을 지연시키거나 결렬에 이르게 한다고 판단하고 있다. 이와 같은 분석을 바탕으로 향후 한국은 군사회담의 정례화 및 회담기구의 재정비를 모색하고, 회담목표의 우선순위를 결정해야 하며, 회담주제의 순차적 의제화 및 균형화 전략을 모색하고, 회담주제의 협상 수단화를 막을 수 있는 협상전략을 모색해야 한다.

**주제어:** 남북국방장관회담, 남북군사실무회담, 남북장성급군사회담, 서해문제군사회담, 철도·도로군사회담, 협상전략

\* 이 논문은 2009년도 육군사관학교 화랑대연구소 학술교류연구과제에 의해 연구 지원되었음.  
\*\* 육군사관학교  
\*\*\* 육군사관학교  
\*\*\*\* 연세대학교

## I. 서론

이 논문은 남북군사회담의 지속과 활용이라는 측면에서 1990년대 이후 남북한 군사회담의 배경, 회담과정 및 회담대표의 특징, 언론보도의 특징 등을 분석하고 이를 기반으로 향후 한국의 정책적 고려사항을 제시하는데 목적이 있다.

분단 후 처음으로 남북한이 군사문제를 협의했던 회담은 1990년 남북고위급회담과 남북군사분과위원회 회담이었다. 그러나 1993년 북한의 핵무기비확산조약(NPT) 탈퇴 등 북핵문제가 한반도 안보위기를 가중시킴에 따라 남북회담은 중단되고 남북군사분과위원회 활동 또한 중지되었다. 이후 군사회담은 2000년 6·15 남북정상회담과 함께 제1차 국방장관회담이 개최되면서 재개되기에 이른다. 특히 2000년 이후 군사회담은 이전 시기와 달리 회담 횟수가 증가하고, 회담 의제가 변화하며, 회담의 협상틀이 다각화되고, 회담 내용의 이행 수준도 실천적으로 변화하는 등 주목할 만한 성과와 특징을 보이고 있다. 남북 간 군사회담이 군사적 긴장완화 조치로만이 아니라, 교류협력의 확대를 이끌어내는 또 다른 장치로 기능할 수 있음을 보여준 것이다. 그러나 남북한은 상급회담(고위급회담 혹은 장관급회담)의 결정에 따라 군사회담의 개최여부를 확정하는 등 남북 간 군사채널로서의 독자성을 확보하지 못했다. 여전히 군사회담은 정례화·제도화의 과제를 안고 대화와 대립의 공존상태에 놓여 있다.

이 논문은 군사회담이 남북관계에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있고, 또한 시기를 달리하며 변화하고 있음에도 불구하고, 회담배경, 회담과정, 회담대표 등에 관한 통시적·공시적 연구가 부재하는 현실에서 출발한다. 기존 군사회담의 특징 및 한계에 대한 분석은 회담의 문제점을 구체적이고 정확하게 보여줄 뿐 아니라 향후 정책적 고려사항에 대한 답을 구하는 데에도 도움을 줄 것이다.

## II. 남북군사회담의 개최 배경

1990년 이후 남북한은 남북고위급회담 내 군사분과위원회(8회), 남북핵통제공동위원회(13회)를 비롯해 2000년 이후 국방장관회담(2회), 장성급회담(7회), 실무회담(37회) 등 총 67여 차례에 이르는 군사회담을 개최하였다. 이를 세분화하면 제1시기는 1990년 남북고위급회담 이후 시기, 제2시기는 2000년 제1차 남북정상회담 이후 시기, 마지막으로 제3시기는 2004년 남북장성급회담 이후 시기로 구분할 수 있다. 각 회담의 시기별 구분은 1990년 이후는 군사분과위원회를 중심으로

전개된 회담, 2000년 이후는 군사실무회담을 중심으로 진행된 회담, 2004년 이후에는 장성급군사회담이라는 새로운 협상틀을 중심으로 진행된 회담이라는 점을 고려하여 회담의 형식과 내용의 변화를 기점으로 하였다.

## 1. 제1시기 군사회담: 탈냉전의 도래와 선언적 합의

남북한은 한국전쟁으로 인한 적대적 불신과 군사적 대결 상태에 놓여있기 때문에 다른 분야의 회담에 비해 군사 분야의 회담이 상대적으로 부진하였다. 남북한이 군사문제를 최초로 협의하였던 1990년 남북고위급회담과 남북군사분과위원회 회담의 경우만 하더라도 타 분야의 남북회담에 비해 약 20~30여년 가량 늦은 출발이었다.<sup>1</sup> 그토록 더딘 군사회담이 1990년 고위급회담을 통해 시작된 것은 탈냉전의 도래와 한국의 북방정책 때문이었다. 동구 사회주의권 붕괴와 구소련 해체, 독일 통일 등 1980년대 후반부터 시작된 탈냉전의 도래가 북한의 전략적 환경구도를 상실하도록 하여 체제위기 의식을 고조시킨 반면, 한국에는 정치적 난국을 해결할 수 있는 유리한 상황을 조성해 준 것이다. 이에 한국 정부는 탈냉전을 활용한 정치적 수단으로서 남북회담을 제의하였고<sup>2</sup> 북한 당국은 외교적 고립 탈피를 위한 정치적 수단으로 한국의 회담 제의를 수락하게 된다.<sup>3</sup>

회담 초기 북한은 종래의 협상태도를 취하며 ‘정치·군사적 문제의 우선 해결’을 주장했고, 한국은 ‘선(先) 신뢰구축, 후(後) 군비축소’ 등의 관계개선을 위한 기본 합의서 채택을 주장했다. 그러나 고위급회담이 진행되는 동안 북한의 입장은 변화하였다. 걸프전과 소련의 쿠데타 실패 등 북한의 안보를 위협하는 상황이 초래되며 국제정세가 긴박하게 전개되자, 북한은 원칙적 입장을 강조하며 제4차 고위급회담(1991.10.22~25)부터 주한미군 핵무기의 철수에 대한 주장을 별도의 회담에서 다루자고 의제를 분리시켰으며, 주한미군 철수 문제와 팀스피리트 훈련 문제도 불가침 조항에서 삭제하는 등 불가침에 관한 합의도출을 위해 융통성 있는 입장을 보이기 시작한 것이다.<sup>4</sup> 이에 정치·군사문제에 관한 의제를 우선적으로 협상해

<sup>1</sup> 남북관계 연표 참조. 김형기, 『남북관계변천사』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010), pp. 422-495.

<sup>2</sup> 조윤영, “남북한 관계의 변화와 국내정치적 결정요인과의 연계성,” 『국방연구』, 제51권 제1호 (2008), p. 15.

<sup>3</sup> 당시 북한은 남한의 북방정책이 남북한의 분단을 고착화시키는 두 개의 조선을 초래할 것이며, 궁극적으로는 북한을 고립시키려는 정책으로 인식했다. 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1989), p. 29.

<sup>4</sup> 한용섭, “협상과정 분석을 통해본 남북고위급회담,” 『한반도 군비통제』, 제7집 (서울: 국방부, 1992), pp. 8-9.

야만 한다던 입장은 정치·군사문제를 3개의 분과 중 하나인 남북군사분과위원회에서 협의하는 것으로 합의하게 된다. 이후 남북군사회담은 남북고위급회담을 상급회담으로 하며, 상급회담과 병행하여 군사의제만 따로 분리해 분과협상의 형태로 진행하였다. 그러나 최초의 남북군사회담은 북핵 문제가 붙어서 남북 간 모든 협상이 중단됨에 따라 선언적인 합의에 그치게 된다.

## 2. 제2시기 군사회담: 교류협력 전개와 실무적 합의

1991년 「남북기본합의서」가 채택된 이후 소원했던 남북대화가 다시 재개된 것은 김대중 정부 출범 이후이다. 김대중 정부는 탈냉전에 따른 한반도 주변정세가 남한에게 유리하게 변화되고 있는 가운데 북한의 경제난이 심화되고 여기에 한국이 주도하여 통일정책을 펴기만 한다면 조만간 통일이 될 것이라는 확신을 가졌다.<sup>5</sup> 그리고 이러한 의지를 반영한 2000년 3월 9일 김대중 대통령의 「베를린 선언」은 북한 지도층에게 남북협력에 대한 기대감을 높이는 계기로 작용하였다.

물론 한국정부의 대북포용정책이 처음부터 북한을 대화에 나서도록 유인한 것은 아니었다. 북한은 김대중 정부의 대북포용정책을 다른 형태의 흡수통일을 위한 책략이라고 거부하고, ‘강성대국론’을 표명하며 군사강국의 기반 확보를 추진하고 있었다. 그러나 북한은 국내총생산(GDP)이 1993년 231억 달러에서 1999년 126억 달러로 감소할 정도로 최악의 상황을 맞고 있었다.<sup>6</sup> 북한 입장에서 볼 때 체제 발전을 위한 물질 조건 즉, 한국으로부터의 대규모 경제적 지원과 협력을 받을 수 있다는 점과 북미, 북일 수교를 포함한 대외관계 개선을 위해서도<sup>7</sup> 남북 간의 가시적 긴장완화 조치가 필요하였다. 따라서 북한은 체제생존전략의 일환으로 남북관계 개선에 관한 실리적 태도를 취하기 시작했으며, 군사회담 또한 경제적 실리를 취득하기 위한 실무적 회담틀로 활용하기 시작했다.

그러나 2000년 「6·15 남북공동선언」(이하 6.15 선언)은 기본문제인 군사적 긴

<sup>5</sup> 임동원, “제1차 남북정상회담의 성과과정과 향후과제,” 『남북한 관계의 회고와 전망』 (서울: 한국정치학회, 2002), pp. 40-41.

<sup>6</sup> 북한의 공식발표에 의하면 1993년 209.4억 달러, 1999년 102.7억 달러이다. DPRK, *Core Document Forming Part of The Reports of Parties* (Jun 24, 2002, 한국은행), 『북한의 GDP 추정결과』, 1993~1999년 참조.

<sup>7</sup> 북한은 실제 6.15 정상회담을 전후하여 이탈리아(2000.1), 호주(2000.5), 필리핀(2000.7), 영국(2000.12), 네덜란드, 벨기에(2001.1), 캐나다, 스페인(2001.2), 독일(2001.3) 등 미안마를 제외한 ASEAN 9개국과 EU 15개 회원국 중 프랑스와 아일랜드를 제외한 13개국과 정식 수교를 맺고, 대서방 관계개선을 위해 적극적 태도를 취했다. 김성주, “6·15 남북정상회담 이후 남북한관계와 한반도 평화체제 구축의 전제,” 『국제정치논총』, 제42집 제3호 (2002), p. 210.



장완화와 한반도의 평화구축에 관한 내용을 담아내지 못했다.<sup>8</sup> 물론 군사문제를 의제화하려는 노력이 없었던 것은 아니었다. 한국은 국방장관회담의 정례화, 군사당국자 간 직통전화 설치, 대규모 병력 이동 통보, 상호 훈련 참관, 비무장지대의 평화적 이용 등 군사적 긴장완화와 신뢰 구축 조치를 제의했다. 그러나 한국이 군사외제를 제기할 때마다 북한은 한국의 ‘주적론’ 폐기와 도발적 군사훈련 중지를 요구하며 회담 성사를 불가능하게 만들었다.<sup>9</sup> 결국 남북한은 철도·도로연결과 관련된 내용에만 합의하고, 긴장완화문제에 대한 실질적인 조치에 대해서는 아무런 합의도 보지 못했다. 따라서 2000년 이후 총 20차례 진행된 군사회담은 남북한의 제반 교류협력을 군사적으로 보장하기 위한 목적으로 진행되었고, 협상틀 또한 실무회담 형식으로 전개되었다.

반면 실무회담은 상급회담을 통해 결정된 남북교류협력 안전에 대한 군사적 보장조치를 주요 의제로 하였기 때문에 의제 설정이나 합의 도출과정에서 남북 간 의견 충돌이 비교적 적었다. 회담의 파행성이 없기 때문에 회담은 지속되었고, 실무회담을 진행하는 과정을 통해 군사당국자간 최초의 협력사업인 철도·도로 연결 사업을 성사시켰고, 군사당국자간 최초의 Hot-line을 개통함으로써 군사적 신뢰구축의 첫걸음을 내디뎠다. 이것은 차후 남북한 군사 당국자 간 대화와 협력이 활성화 될 수 있는 여지를 마련하였다.

### 3. 제3시기 군사회담: 6자회담과 병행한 군사적 논의

2003년 취임한 노무현 정부는 한반도를 동북아 평화와 번영의 중심으로 만들어 나감으로써 역내 안정과 번영에 기여하겠다는 ‘평화번영정책’을 표명한다. 그러나 문제는 북한 핵이었다. 2003년 7월 8일 북한은 핵 재처리의 완료를 미국에 통보하였다. 이어서 2005년 2월 10일 핵 보유 선언, 2005년 10월 3일 핵실험 계획 발표 등 핵 조치를 단계적으로 확대하면서 벼랑 끝으로 몰고 갔다. 북한이 남북회담에 대응하는 전략은 명백했다. 핵 문제를 남북회담과 분리시켰고, 남북관계에서도 체

<sup>8</sup> 남북 군사문제는 중국적으로 한반도 평화문제이며, 한반도 긴장완화와 평화정착은 남북이 해결할 수 있는 부분과 국제적 차원에서 해결해야 하는 부분이 서로 연계된 복잡한 문제이기 때문이다. 김근식, “남북정상회담과 6·15공동선언: 분석과 평가,” 『북한연구학회보』, 제10권 제2호(2006), p. 50.

<sup>9</sup> 북한은 제1차(2000.11.28), 제3차(2000.12.21), 제4차(2001.1.31), 제5차(2001.2.8), 제7차(2002.9.17), 제8차(2003.9.17) 실무회담을 통해 남한이 군사외제를 제기할 때마다 주적개념 철회와 한미연합훈련 금지를 요구하며 군사외제 설정의 부정적 환경을 조성하였다.



제문제 및 정치군사 문제에는 소극적인 반면, 경제 및 사회문화교류 방면에는 적극적인 이중전략을 구사했다. 한국 정부가 13차례 남북장관급회담 때마다 군사적 긴장완화와 신뢰구축 조치의 시급성을 강조했음에도 불구하고, 그 때마다 북한은 한미합동 군사연습, 이지스함의 동해배치계획, 북한이탈주민들의 인터넷 방송 중지 등을 이슈화 하면서 군사문제 회피전략을 사용했다.<sup>10</sup> 따라서 군사회담의 정례화·제도화를 통한 ‘평화번영정책’ 실현에 난관이 초래됐다.

실무회담 형태로 진행되던 군사회담이 군사적 의제를 갖는 명실상부한 군사회담으로 국면 전환된 것은 한국정부의 장성급회담 제안을 북한이 수용하면서 시작된다. 한국 정부는 제13차 남북장관급회담(2004.2.3~6)을 통해 기존 실무회담 중심의 군사회담을 ‘장성급’ 군사회담으로 격을 높여 진행할 것을 최초로 제의하였다. 이것은 경제적 교류를 위한 군사적 보장조치를 위주로 하는 실무회담보다는 합의수준이 높고, 국방장관회담 보다는 합의수준이 낮으나, 장성급회담을 통해 남북 간 긴장완화와 신뢰구축을 위한 군사의제를 논의할 수 있다는 장점이 돋보이는 제안이었다. 또한 남북한 평화체제 구축의 근본적 문제를 해결할 수는 없어도 군사회담을 전문화·상설화함으로써 남북 간 군사 분야의 실질적 협의가 가능하며, 이를 통해 군사적 긴장완화를 도모할 수 있다는 판단이었다.

북한 또한 북핵문제를 해결하는 창구로서 6자 회담을 활용하고, 신뢰구축 조치와 군축문제 등 남북 간 군사 문제는 장성급회담을 통해 해결하고자 하는 북미 간과 남북 간의 이중적 회담(Two-track Dialogue)을 병행하기 시작한다. 북한은 2005년 7월 이후 6자회담의 틀 안에서 『9·19공동성명』(2005.9.19), 『2·13 합의』(2006.2.13) 등을 도출하며, ‘핵동결, 핵불능화, 비핵화’의 단계적 조치를 이행하기 시작했고, 남북 간에는 장성급회담을 통해 신뢰구축과 긴장완화를 위한 구체적 협상에 임하기 시작한 것이다.

제3시기의 장성급회담이라는 새로운 협상 틀의 군사회담은 ‘군사의제 전담협상’이라는 특징을 갖는다. 군사의제 전담협상이란 제1시기 분과별 협상 혹은 제2시기 군사적 보장조치를 위한 실무협상과 달리 남북 간 무력충돌 방지와 신뢰구축, 긴장완화 그리고 군축문제까지 군사의제만을 전담으로 하는 명실상부한 군사회담을 지칭한다. 또 제3시기 군사회담은 7차례 장성급회담과 17차례 실무회담을 통해서 해 무력충돌방지와 신뢰구축조치의 일환인 선전수단 제거에 합의하고 이행에 옮겼다. 이렇듯 1990년대 이후 전개된 남북군사회담은 변화하는 국제정세와 한국

<sup>10</sup> 통일부 통일정책실, 『통일백서 2005』 (서울: 통일부, 2006).

의 대북 유인정책의 결과 북한의 협상태도를 변화시키며 군사회담의 제도화에 접근하고 있었다(<표 1> 참조).

<표 1> 1990년 이후 남북군사회담의 개최배경 및 특징

시기구분	회담개최	개최배경	회담특징	회담의미
1990년 남북 고위급회담 이후	군사분과위 8회 해통제공동위 13회	대외: 탈냉전 한국: 북방정책 북한: 체제위기	의제별 분과 협상	선언적 합의
2000년 제1차 정상회담 이후	국방장관회담 1회 실무회담 20회	대외: 북미관계진전 한국: 포용정책 북한: 생존·실리	군사적 실무 협상	실천적 합의
2004년 남북 장성급회담 이후	국방장관회담 1회 장성급회담 7회 실무회담 16회	대외: 북한핵실험 한국: 평화변영정책 북한: 안보·실리	군사의제 전담 협상	협의적 부분 이행

### III. 남북군사회담의 특징과 한계

이제 남북군사회담을 보다 세부적으로 살펴보도록 하자. 각 합의문의 내용 및 의미에 대해서는 이미 많이 다루어졌기 때문에<sup>11</sup> 여기에서는 군사회담의 주제, 지속 및 파행요인, 회담과정 등에 주목할 것이다.

#### 1. 회담의 주제

남북군사회담은 국방장관회담에서 회담의 주제 및 방향이 제시되면 실제 논의는 하위급 회담인 장성급회담과 실무회담에서 이루어져 왔다. 1990년대 이후 군사회담 주제는 보다 다양화, 구체화되어 왔으며 네 가지 특징을 가지고 있다 (<표 2> 참조).

<sup>11</sup> 합의문의 내용 및 의미에 대해서는 <<http://www.dialogue.unikorea.go.kr>>을 참조할 것.

<표 2> 2000~2008년 남북군사회담 주제<sup>12</sup>

연 도	철도·도로				기 타 경 협		서해상 무력충돌방지			군사분계선 내 선전	
	연결	시험 운행	문산 봉동	관리 구역	한강골재 채취	임진강 수해방지	총돌 방지	공동어로 수역	평화 수역	선전 활동	선전 수단
2000~2003	○			○							
2004							○			○	○
2005											○
2006		○			○	○	○	○			
2007		○			○	○	○	○	○		
2008			○								

첫째, 1990년대와 2000년대 군사회담의 주제는 연속성이 없으며 2000년대 회담 주제는 당시 남북 현안을 중심으로 채택되었다. 1992년 남북한은 남북군사공동위원회의 구성 및 운영에 합의하면서 향후 동 위원회에서 다룰 주제로 대규모 부대 이동과 군사연습 통보, 비무장지대의 평화적 이용, 군 인사교류 및 정보교환, 대량 살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 등에 합의하였다. 그런데 2000년대 이후 회담주제는 이전과 별개로 철도·도로 연결문제, 서해문제 등 당시 현안 중심으로 이루어진 것이다.

둘째, 2000년대 주제별 군사회담은 보다 구체적, 집중적 논의가 가능했다는 장점이 있지만 그 사안의 논의가 막히면 회담개최 자체가 어려운 단점을 드러냈다. 2000~2004년 회담이 경협사업(경의선·동해선의 철도·도로 연결문제)에 대한 군사적 보장문제, 2004~2005년 회담이 군사적 문제(서해상 무력충돌문제, 군사분계선 내 선전문제)를 다루었다면, 2006~2007년 회담은 두 주제를 동시에 논의한 회담이었다. 그렇지만 북한이 철도·도로 합의의 선결조건으로 서해문제를 제기한 다든지 북방한계선(NLL) 문제를 둘러싸고 남북한이 참여한 의견대립을 보이며 회담은 파행을 거듭했다. 회담주제의 다양성이 반드시 질적 성과를 담보한 것은 아닌 것이다.

<sup>12</sup> 회담에서 실제 회담주제에 오르지 못하거나 합의문에 합의사항으로 포함되지 못한 것은 제외하였다. 또한 2000년~2003년과 2007년 ‘관리구역’문제는 성격이 다르지만 여기에서는 주제를 중심으로 구분하여 철도·도로 부분 중 ‘관리구역’에 포함하였다. 또 임진강 수해방지사업은 홍수피해를 대비하기 위한 것이나 남북경제협력추진위원회에서 다루고 있고, 한강 골재채취사업과 연관되어 있기 때문에 ‘기타 경협’ 주제에 포함하였다.

셋째, 2000년대 남북한은 국방장관회담에서 회담주제에 합의했지만 한국측 제안으로 합의된 주제는 그후 실제 논의되지 못했다. 후속 군사회담의 주제는 북한측 입장에 따라 좌우되어 온 것이다. 제1차,<sup>13</sup> 제2차<sup>14</sup> 국방장관회담의 합의사항은 남북의 제안이 조정되어 도출된 것이다. 주목할 점은 한국 주도로 이루어진 합의사항은 후속 군사회담에서 회담주제로 오르지 못했다는 점이다. 예를 들어, 한국이 제기한 유해발굴 문제는 합의되었지만(제4항) 안건으로 다루어지지 못했다. 또한 신뢰구축 문제(제2항)도 북한의 남북군사공동위원회 거부로 추후 논의에 실패하였다.

넷째, 2000년대 군사회담의 성과는 주제에 따라 큰 편차를 보인다. 경험의 군사적 보장에 적극적인 반면, 군사적 문제의 논의에 소극적인 북한의 입장이 회담 성과에도 영향을 미친 것이다. 군사회담에서 도출된 합의서는 합의서 5건<sup>15</sup>과 부속 합의서 1건, 잠정합의서 2건<sup>16</sup>과 보충합의서 1건<sup>17</sup> 등 총 9건(국방장관회담 합의서 1건 제외)에 달한다. 그중 경험 부문 7건(합의서 4건, 잠정합의서 2건, 보충합의서 1건), 군사적 문제 2건(합의서 1건, 부속합의서 1건) 등 성과는 주로 경험, 특히 철도·도로 관련(합의서 3건, 잠정합의서 2건) 주제에 치우쳐 있다. 또한 군사적 문제에서 선전문제 합의서는 실제 이행된 반면, 서해문제 합의서는 구체적인 충돌방지 방안을 논의하며 파행을 거듭하였다.

<sup>13</sup> ① 남측 제안: 6·15 선언 이행을 위한 군사적 긴장완화와 평화보장 공동 노력 / 북측 제안: 6·15 선언 이행에 방해 주는 군사행동 금지, 민간인의 왕래와 교류협력을 보장하기 위한 군사적 문제 → 합의 1항: 6·15 공동선언 이행과 민간인들의 왕래·교류·협력의 군사적 보장. 2항: 긴장완화와 공정한 평화 이룩하여 전쟁위험 제거 위해 노력. ② 남측 제안: 철도·도로 연결 관련 군사협력 / 북측 제안: 철도·도로 관련 남북 인원·차량·기재의 비무장 지역 출입보장 문제 협의 → 합의 3항: 철도·도로 관련 세부사항은 실무급이 추진. ③ 북측 제안: 군사분계선·비무장지대 개방하여 남북관할구역으로 설정 → 합의 4항: 군사분계선과 비무장지대 남북관할지역 설정문제는 정전협정에 기초해 처리.

<sup>14</sup> 서해문제에서 남북 의견이 다른 부분은 ‘서해해상에서의 평화보장 대책’으로 조정·합의되었으며 신뢰구축조치 관련 남북의 다른 제안은 남북군사공동위원회에서 협의·해결하는 것으로 합의되었다.

<sup>15</sup> 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」(2002.9.17), 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비초소 설치 및 운영에 관한 합의서」(2003.12.23), 「서해해상에서 우발적 충돌방지 및 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」(2004.6.4), 「문산·봉동간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서」(2007.12.6), 「남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」(2007.12.13).

<sup>16</sup> 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」(2003.1.27), 「동·서해지구 남북열차시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」(2007.5.11).

<sup>17</sup> 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서의 보충합의서」(2003.9.17), 「서해해상에서 우발적 충돌방지 및 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서의 보충합의서」(2004.6.12).

## 2. 회담의 지속 및 파행 요인

군사회담은 ‘군사문제’가 갖는 정치적 성격 때문에 외부환경에 의해 영향을 받을 수 밖에 없다. 남북군사회담의 지속 및 파행도 정치적·경제적 요인 등 외부 요인 때문이었다(<표 3-1>, <표 3-2> 참조).

<표 3-1> 군사회담의 중단 및 재개과정(철도·도로)

단계	사안	중단 / 파행		재개 / 타개	
		사유	기간 <sup>18</sup>	계기	사유
합의서 도출	• 기본합의서 발효	• 북측  • 행정적 사유 - ‘행정상 이유’로 서명/교환 불가	2001.2 ~ 2002.9	• 특사 파견 - 청와대 외교안보특별보좌역 • 제2차 경추위 • 제13·14차 판문점장성급회담	• 정치적 결정  • 경제적 일정  • 행정상 결정
이행 논의	• 지뢰제거 검증절차	• 북측과 유엔사 의견 대립	2002. 11.24~28	• 남북 합의	• 정치적 결정
합의서 실천	• 시험운행 군사 보장합의서	• 북측	2006.10 ~ 2007.5	• 제13차 경추위	• 경제적 일정
	• 통행·통신·통관/ 문산-봉동 수송 군사보장합의서	• 정치적 사유 - 서해문제 요구 수용 주장	2007.11 ~ 2008.1	• 제2차 국방장관회담	• 정치적 결정

<표 3-2> 군사회담의 중단 및 재개과정(서해문제)

단계	사안	중단 / 파행		재개 / 타개	
		사유	기간	계기	사유
이행 논의	• 충돌방지 방안 (서해해상경계선)	• 북측/정치적 사유 - 조문파동 - NLL 경고사격 - 선전문제 주력	2004.7 ~ 2005.6	• 대통령 특사의 평양방문 • 제15차 장관급회담 • 제3차 장성급회담	• 정치적 결정
	• 충돌방지 방법 (서해해상경계선/ 공동어로수역/ 평화수역)	• 남북 의견대립	2006.10 ~ 2007.5	• 핵문제(2.13 합의) • 제20차 장관급회담 • 제13차 경추위 • 제5차 장성급회담	• 정치적 결정  • 경제적 일정
		• 북측/정치적 사유 - 핵실험 - 철도·도로문제와 연계	2007.12 ~	-	-
		• 남북 의견대립			
		• 북측/정치적 사유 - 민간단체의 전단살포			

<sup>18</sup> 중단 및 재개 시기는 군사회담에서 해당 주제의 포함 여부에 따라 구분하였다.

철도·도로 연결문제를 살펴보면, 모든 단계에서 파행책임은 북측에 있다. 물론 남북한의 의견대립도 한 이유였지만, 합의서 도출단계와 실천단계에서 회담은 북한의 정치적·행정적 사유로 중단되었고 이를 재개시킨 원동력 또한 남북한의 정치적·행정적 결정 및 경제적 일정 등이었다. 서해문제 또한 충돌방지방안 및 충돌방지방법을 논의하며 발목을 잡은 것은, 회담과 직접 관련 없는 정치문제 때문이었다. 북한이 故 김일성 조문 불허, 서해 NLL 침범에 따른 한국의 경고사격, 민간단체의 전단살포 등을 문제시하여 회담을 거부하거나, 북한의 핵실험으로 회담이 중단된 것이다. 그리고 이를 타개한 것도 정치적 결정과 경제적 일정 등이었다.

철도·도로 군사회담은 경협을 군사적 보장을 위한 회담으로 성공적인 사례라면, 서해문제 군사회담은 군사적 문제를 다룬 회담으로 후속 합의에 실패한 사례이다. 이러한 차이에도 불구하고 회담의 중단·파행 이유는 북한의 정치적 주장 때문이었으며 재개·합의 배경도 정치적 결정이 결정적으로 작용하는<sup>19</sup> 등 군사회담은 회담 외적 요인에 의해 영향을 받아온 것이다.

### 3. 회담과정의 특징

이제 군사회담 과정을 살펴보도록 한다. 회담시기와 회담주제의 차이에도 불구하고 회담과정에서 공통된 문제점은 남북한의 근본적 입장차이, 기존 합의의 준수 여부, 북한의 협상전략에 있었다.

#### 가. 1990년대 군사분야 회담

1990년대 군사분야 회담은 남북군사분과위원회와 남북핵통제공동위원회 회담이다. 1992년 8회 개최된 남북군사분과위원회는 제1~3차 회의에서 남북군사공동위원회 문제, 제4~8차 회의에서 불가침 부속합의서 문제를 각각 다루었고, 남북핵통제공동위원회는 13차례 회담을 개최하였다.

첫째, 두 회담의 공통적 어려움은 남북한의 근본적인 입장 차이에 있다. 남북군사분과위원회에서는 남북군사공동위원회의 기능, 그리고 남북핵통제공동위원회에서는 주한미군을 둘러싸고 남북한은 입장 차이를 드러냈고 그 결과 다른 회담(제7,

<sup>19</sup> 경협사업이 남북한의 정치적 결정에 의해 좌우되어 온 점을 고려한다면, 경협 일정에 따른 회담 재개 및 합의도 정치적 성격을 가진다. 또한 서해해상경계선을 둘러싼 남북한 입장차이도 북한이 「불가침 부속합의서」(제9조)의 합의내용을 부인한데서 비롯된 점을 고려한다면, 역시 정치적 이유로 볼 수 있다.

8차 남북고위급회담)에서 합의서가 서명·발효되거나<sup>20</sup> 아예 회담이 중단되었다.

남북군사분과위원회 회담에서 한국은 남북군사공동위원회의 기능을 「기본합의서」에 근거하여 주장한 반면, 북한은 남북군사공동위원회가 정전협정을 대신하여 불가침 분야의 전반적 이행을 담당할 것을 주장하였다. 남북군사공동위원회 운영을 통해 한국은 「기본합의서」의 이행, 북한은 기존 정전기구의 무용화를 각기 의도한 것이다. 한편 남북핵통제공동위원회 회담에서 갈등의 핵심은 ‘주한미군’에 있었다. 북한은 영변의 정기적 사찰과 함께 한국의 미군기지에 대한 사찰을 주장하였다. 남북핵통제위원회를 통해 한국은 ‘한반도의 비핵화’를 논의할 의도인 반면, 북한은 ‘한반도의 비핵지대화’를 목표로 주한미군문제를 부각시킬 의도였던 것이다.

둘째, 회담과정에서 북한의 협상전략은 전제조건화 및 회피 전략이었다. 북한은 핵심의제에 그들의 주장을 전제 조건으로 내걸어 의도한 바를 이루어냈다. 예를 들어, 북한은 불가침 부속합의서 채택을 남북군사공동위원회 발족의 전제조건으로 내세워 불가침 부속합의서를 이끌어냈다. 이와 함께 북한은 내키지 않는 회담에는 정치적 이유를 들어 회담을 지연 또는 결렬시켰다. 예를 들어, 남북핵통제공동위원회에서 북한은 팀스피리트 훈련철회, 한국의 핵무기 개발문제, 부시 대통령의 해외배치 전술핵무기 문제 등을 내세워 회담 진전을 막았던 것이다.

셋째, 회담에서 합의서 채택에도 불구하고 이행되지 않은 책임은 북한측에 있었다. 북한은 ‘화랑’ 및 ‘독수리’ 훈련과 1993년도 팀스피리트 훈련 재개 결정을 내세워 남북군사공동위원회 개최를 전면 거부한 것이다. 문제는 불이행에도 불구하고 북한을 제재할 마땅한 수단이 없다는 점이다. 한국이 제시한 합의서(안)에는 보다 강력한 위반 조항이 들어 있었지만, 타결된 합의서는 기구구성이나 공동조사만 담고 있을 뿐이며 이를 북한측이 거부할 경우 대처방법이 마땅치 않았던 것이다.

## 나. 철도·도로 군사회담과 서해문제 군사회담

철도·도로 군사회담은 2000년 11월 18일~2008년 1월 25일에 걸쳐 국방장관회담 1회(제1차), 장성급회담 2회, 실무회담 15회(제1~15차), 서해문제 군사회담은 2004년 5월 26일~2007년 12월 14일 동안 국방장관회담 1회(제1차), 장성급회담 4회(제1, 2, 5, 7차), 실무회담 2회(제21, 35차) 등이 개최되었다.

첫째, 회담 주제는 회담 수준과의 상관관계는 강한 반면, 회담 기간와의 상관관

<sup>20</sup> 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」(1992.5.7), 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서의 제2장 남북불가침의 이행과 준수에 관한 부속합의서」(1992.9.17).



계는 상대적으로 약하다.

철도·도로 군사회담은 남북열차 시험운행문제(제5차 장성급회담)와 남북관리구역의 3통 문제(제7차 장성급회담)를 제외하곤 모두 실무회담에서 구체적 논의와 합의서 도출이 이루어진 반면,<sup>21</sup> 서해문제 군사회담은 부속합의서(제21차 실무회담) 외에는 대부분 장성급회담과 이어진 실무회담에서 합의와 논의가 이루어졌다. 즉, 회담 주제에 따라 실무회담인가 장성급회담인가의 회담 수준에 차이가 있다.

그런데 기본합의서 도출기간을 보면, 의외로 철도·도로 군사회담이 서해문제 군사회담 보다 오래 걸렸다. 전자가 약 2년(2000년 11월 18일~2002년 9월 17일, 실무회담 8회), 후자는 10여일(2004년 5월 26일~6월 4일, 장성급회담 2회)이 각각 소요된 것이다. 철도·도로 군사회담의 경우, 2001년 부시행정부 출범 후 남북 회담의 미개최 그리고 처음으로 경협의 군사적 보장문제를 논의하는 과정에서 실무적 협의사항이 많았기 때문에 상당 기간이 소요된 것이다. 이와 달리, 서해문제 군사회담은 회담의 정치적 성격이 오히려 합의도출을 용이하게 만든 측면이 있다. 북한측의 ‘한미합동군사훈련 선 중지, 후 회담’ 주장으로 회담개최 자체에 어려움이 있었지만 상위급회담에서 합의를 하자 그후 빠르게 진행된 것이다.

유의할 점은 기본합의서 도출이 용이하다고 해서 그것이 곧 합의의 실천 또한 용이하다는 것을 의미하지 않는다는 점이다. 군사적 문제의 민감한 성격으로 인해 구체적 실천방안을 둘러싸고 남북한은 의견조율에 난항을 겪을 수 밖에 없다. 더욱이 서해문제 합의서에는 북한측이 주장했던 선전문제 합의 내용이 함께 들어 있었다. 즉, 북한이 상위급회담에서 합의를 한 배경에는 ‘선전문제’라는 변수가 작용했던 것이다. 선전문제는 합의대로 이행되었고, 서해문제는 그후 더 이상의 진척이 이루어지지 않았다.

둘째, 회담과정에서 남북한의 근본적 입장 차이는 기존 합의에 대한 이견 때문이었다. 철도·도로 회담과정에서 검증문제나 정전협정 준수문제 등이 있었지만 어렵지 않게 타결되었다. 그러나 서해문제 군사회담은 다르다. 우발적 충돌의 해결 방식으로 한국은 충돌방지 방안을 우선시했다면 북한은 새로운 서해해상경계선을 주장하였다. 북한측 주장은 남북한의 기존 합의를 뒤집는 것이었다. 1992년 「남북

<sup>21</sup> 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 작업의 군사적 보장을 위한 합의서」: 제1~8차 실무회담, 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 합의서」: 제9~17차 실무회담, 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비초소 설치 및 운영에 관한 합의서」: 제18~20차 실무회담, 「문산~봉동간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서」: 제35차 실무회담.



기본합의서』와 「불가침 부속합의서」에서 남북한은 불가침 경계선과 구역을 ‘쌍방이 지금까지 관찰하여 온 구역’으로 합의한 것이다. 기존 합의에 대한 준수여부의 차이가 회담의 진전을 막은 것이다.

셋째, 회담과정에서 북한의 협상전략은 적극적 전략(‘우선 협의주제 선정전략’)과 소극적 전략(‘타 주제와의 연계전략’)으로 회담주제를 협상의 대상으로 삼아 자신들의 주장을 관철시켜 왔다. 예를 들어, 서해문제 군사회담이 교착상태에 빠지자 한국은 합의서(안)을 제시하여 논의를 진전시킨다든지 합의가 보다 쉬운 주제부터 접근하는 등 보다 현실적이고 적극적인 태도를 보였다. 그러나 북한은 선전문제의 우선 협의, 그리고 철도·도로 합의서와의 연계를 주장하면서 한국이 제기한 서해문제에 대해 적당히 보조를 맞추면서 실질적으로는 논의의 진전을 가로막은 것이다.

## IV. 남북군사회담 대표의 특징

남북군사회담에 참여하는 대표들에 주목하는 것은 그들이 군 엘리트로 활동하고 있을 가능성이 있기 때문이다. 북한측 대표의 경우, 대부분 군복에 표시된 계급만 알 수 있을 뿐 근무 부서와 경력에 대한 구체적 정보가 알려져 있지 않다. 따라서 그들의 소속과 업무에 대한 분석은 힘들지만 회담대표의 변화와 특징을 파악하는 것은 가능할 것이다.

### 1. 2000년대 회담대표의 특징

2000년대 이후 남북군사회담 대표들은 중복 참여를 제외한다면 한국 총 50명, 북한 총 30명(그외 인민무력부장 1명)이다. 국방장관회담 대표(국방부장관과 인민무력부장 제외)는 남북 모두 각 8명이며 장성급회담 대표는 한국 16명, 북한 11명, 그리고 실무회담 대표는 한국 26명, 북한 11명 등이다(<표 4> 참조).<sup>22</sup> 이들 대표의 전반적인 특징은 다음 두 가지로 제시할 수 있다.

<sup>22</sup> 이에 대해서는 <<http://www.dialogue.unikorea.go.kr>>을 참조할 것. 제9~11, 16, 18, 19차 실무회담 남북 대표의 자료는 통일부, 국방부 등에서 찾을 수가 없었다. 따라서 여기에서는 분석대상에서 이들을 제외하였다. 또한 중복된 경우 참여 인물과 회담의 회차를 명시하였고 전체 참여 횟수에서 중복 횟수를 제하여 각 회담별 남북대표 수를 산정하였다. 동일 인물이 회담 대표와 수석대표를 같이 역임한 경우, 대표와 수석대표로 각기 분석하되 전체 인원수에서는 중복으로 처리하였다. 한국의 이상철과 북한의 박기용의 경우, 실무회담 수석대표(단장대리)와 대표를 역임함에 따라 중복 계산되었다.

<표 4> 남북 각급별 군사회담 대표

회담	구분	수석대표(단장)/차석대표			대 표			총계
		전체	중 복	소계*	전체	중복	소계**	
장관급 회담	남		•	1명	7명 (3/4명)	•	7명	8명
	북	2명	<1회> • 김일철 1·2	1명		•	7명	
장성급 회담	남	7명	<3회> • 박정화 1·2 • 한민구 3·4 • 정승조 5·6	4명	28명 (각4명)	<16회> • 임인수·배광복·정영도 1·2 • 문성묵 1-7 • 김형수·엄현성 3·4 • 심용창 3-6 • 길강섭 5-6 • 정진섭 6-7	12명	16명
	북		<5회> • 안익산 1·2 • 김영철 3-7	2명		<19회> • 유영철·김상남 1·2 • 배경삼 1-4 • 박기용 1-7 • 리형선 3·4 • 오명철 3·4·6·7 • 박림수·리선권 5-7	9명	
실무 회담	남	31명	<28회> • 김경덕 1-8 • 문성묵 12-15·17·20-35 • 이상철 36-37	3명	남:83명 북:82명 1차: 남5/북4 2-8· 17·20차: 각4명	<59회> • 정승조 1-3 • 이명훈 1-8·12-15·17·20 • 이명훈 1-8 • 정덕모 1-5 • 권혁승 4-5 • 박성규 6·7 • 서훈택 6-8 • 정영도 12-15 • 길강섭 17·20·26-28 • 권용술 21-23 • 오남섭 21-23 • 김진영 24·25 • 엄현성 25-27 • 심용창 28-31 • 정진섭 29-31 • 이상철 32-36 • 황봉연 32-36	24명	27명 (26명)
	북		<29회> • 유영철 1-8·12-15·17·20-26 • 박기용 27, 28 (단장대리) • 박림수 29-37	3명		12-15·21-37차: 각2명	<73회> • 배경삼 1-8·17·20-23 • 정창욱·김기복 1-8 • 리병우1-5·8 • 박기용 6·7·12-15·17·20·24-26·34·37 • 엄창남 12-15·17·20-28·35·36 • 김상남 17·20 • 전창채 27·29-31 • 리선권 28-30·32-37	

\* 소계 = (수석+차석)-중복 인원수(장관 제외)  
 \*\* 소계 = 대표-중복 인원수

첫째, 한국의 대표교체가 주로 회담주제 및 담당자의 변화와 연관된 반면, 북한의 대표교체는 회담주제 보다는 시기에 따른 대표 교체에 따른 것으로 보인다.

국방장관회담 제2차 회담(2007.11.27~29)에서 남북한은 모든 대표를 교체하였는데 이는 제1차 회담(2000.9.25~26) 이후 7년여 동안 그 직책의 담당자가 변화

한데 기인한다.<sup>23</sup> 또한 장성급회담 대표는 제1~2차(2004.5.26~6.4, 두 주제 포함), 제3~4차(2006.3.2~5.18, 서해문제와 선전문제 등 군사적 문제), 제5~7차(2007.5.8~12.14, 두 주제 포함) 등 회담시기 및 회담주제와 연관되어 있다. 그리고 실무회담의 경우, 한국은 회담주제와 회담대표 간에 밀접한 관계가 있는 반면, 북한은 시기적으로 대표의 교체 또는 재투입되는 양상을 보인다. 북한의 박기용, 리선권, 배경삼, 임창남 등은 회담주제와 상관없이 실무회담 대표로 참석한 대표적 인물이다.

둘째, 한국은 각급별 회담에 따라 대표구성이 다른 반면, 북한은 장성급회담과 실무회담의 대표가 상당수 중복되며 적은 인원수로 운영되는 특징을 보인다.

한국의 경우, 국방장관회담은 안보정책 관련부서(국방부, 합참, 외교통상부, 통일부), 장성급회담은 국방부와 합참(그 외에 청와대 NSC, 통일부), 실무회담은 국방부와 합참, 통일부(제28차 이후)를 중심으로 회담주제의 관련 부서(1사단, 육군건설단, 해군본부, 국토관리청, 건설교통부)로 대표단이 구성되었다. 따라서 각급별 군사회담에 모두 참석한 인물로는 문성목이 유일하다.<sup>24</sup> 반면, 북한의 경우, 각급회담별 대표의 차이가 뚜렷하지 않다. 국방장관회담 대표로 참석한 유영철, 김영철, 박림수는 장성급회담 단장과 실무회담 단장을 각각 맡았으며,<sup>25</sup> 북한측 군사회담의 단장은 유영철 → 김영철 → 박림수 등으로 교체되었다. 또한 상급회담 대표와 실무회담 대표가 중복되는 경향이 상당히 강하다. 회담대표로 가장 자주 등장한 사람은 박기용<sup>26</sup>이며 그 외에 배경삼,<sup>27</sup> 리선권<sup>28</sup> 등을 꼽을 수 있다.

<sup>23</sup> 예를 들어, 한국의 김국헌이 정승조로 교체된 것은 국방부 조직개편에 따라 군비통제관이 정책 기획관으로 바뀌고 담당자가 교체된 데 따른 것이며, 외교통일부 북미국장 또한 송민순으로부터 조병제로 바뀌에 따라 대표가 교체된 것이다. 북한의 경우, 제1차 회담에서는 박승원(총참모부 부 총참모장, 준장), 김현준(인민무력부 보좌관, 소장), 로승일(인민무력부 보좌관, 대좌), 유영철(판문점대표부 부장, 대좌), 제2차 회담에서는 김영철(인민무력부, 준장), 허찬호(인민무력부, 소장), 리인수(인민무력부, 소장), 박림수(인민무력부, 대좌) 등이 참석하였다. 이중 유영철(장성급 회담, 실무회담)과 박림수(실무회담)만이 다른 군사회담에 참석하였다.

<sup>24</sup> 문성목은 제2차 국방장관회담 대표, 제1~7차 장성급회담 대표, 제12~15, 17, 20~35차 실무회담 수석대표로 활약하였다. 실무회담 당시 직책은 국방부 군사회담운영단장(제12~15차), 회담 운영과장(제17, 20차), 군사회담 TF 팀장(제21~23차), 대북정책과장(제23~36차) 등 국방부에서 대북정책을 총괄하는 부서에 지속적으로 근무했음을 알 수 있다. 그 외에 대표를 중복 역임한 인물로는 국방부 정승조(국방장관회담, 장성급회담), 합참 엄현성, 정영도, 정진섭, 국방부 길강섭, 이상철, 통일부의 심용창, 황봉연(장성급회담과 실무회담) 등도 있다.

<sup>25</sup> 제1차 국방장관회담 대표였던 유영철은 제1~26차 실무회담 단장과 제1~2차 장성급회담 대표, 제2차 국방장관회담 대표였던 김영철은 제3~7차 장성급회담 단장, 역시 제2차 국방장관회담 대표였던 박림수는 제5~7차 장성급회담 대표와 제29~37차 실무회담 단장을 담당하였다.

<sup>26</sup> 박기용은 2002년 9월 군사회담 대표로 등장한 이래 7회의 장성급회담 전체, 그리고 20여 차례의 실무회담(제6~7차, 제12~20차, 제24~36차, 33차, 37차 실무회담 대표, 제27~28차 실무회담

이러한 중복 경향은 군사회담에 나설 수 있는 대남 인력풀이 적기 때문으로 추측된다.

## 2. 시대별·주제별 남북대표 비교

이번에는 군사회담의 시기 및 주제가 군사회담 대표와 어떠한 연관성을 가지는지 구체적으로 살펴보자. 시기별로는 남북군사분과위원회와 국방장관회담, 주제별로는 철도·도로 군사회담과 서해문제 군사회담을 각각 예로 들어 비교하기로 한다.

### 가. 남북군사분과위원회와 국방장관회담의 회담대표

남북군사분과위원회와 남북국방장관회담은 회담시기와 회담주제 면에서 차이가 있다. 1990년대 군사분과위원회가 보다 포괄적인 주제를 다루었다면, 2000년대 국방장관회담은 보다 구체적이고 다양한 주제를 다루었다. 이러한 차이가 각 회담대표의 구성에 반영되었는지를 살펴보도록 한다.

첫째, 시기 및 주제와 상관없이 북한은 거의 군인들로 대표단을 구성한 반면, 한국은 군 인사를 중심으로 하되 주제를 고려하여 외교통일부(외무부)와 통일부(통일원) 등 유관기관에서도 대표로 참석하였다.

북한대표 중에서 군인이 아닌 예외적 인물이 1990년대 회담에 나선 조국평화통일위원회 서기국 부장(남북군사분과위원회)인데 이는 한국측에서 통일부(남북군사분과위원회, 제2차 국방장관회담)의 참여 등 남북관계 부서의 대표단 합류라고 해석할 수 있다. 한편 한국의 대표단 구성 중 북한과 가장 큰 차이는 외교통상부(외무부)의 참여 부분이다. 이는 한반도에서 미국의 특수한 위상과 함께 기존 국제협정 문제의 제기(남북군사분과위원회),<sup>29</sup> ‘한반도 비핵화’의 제안(제1차 국방

---

단장대리)에 참석한 인물이다. 특히 북한측 대표들이 시기가 지나면 자연스럽게 교체되는 것과 달리 박기용은 2006년 실무회담에서 제외되었을 뿐 2002~2008년에 이르기까지 상당히 장기간에 걸쳐 대표로 활약한 점이 흥미롭다.

<sup>27</sup> 배경삼은 제1~4차 장성급회담, 제1~8, 17, 20~23차 실무회담 대표로 활동하였으며 2006년 이후 군사회담에서 모습을 감췄다.

<sup>28</sup> 리선권은 2006년 10월 제28차 실무회담에 처음 모습을 보인 이후 줄곧 실무회담 대표로 활동하고 있으며 제5~7차 장성급회담의 대표도 역임하는 등 최근 북한의 대표적인 군사회담 대표라 할 수 있다.

<sup>29</sup> 남북군사분과위원회 회담의 주제 중 하나가 불가침 부속합의서 문제로 이때 기존 국제협정의 문제가 제기될 수 있다. 한국은 기존 국제협정을 존중하는 가운데 남북 간 합의서 체결을 의도하였고 이러한 의도가 반영되어 외무부 소속 인물이 참여한 것이다.

장관회담)을 각각 고려한 것으로 판단된다.

둘째, 2000년대 두 차례 국방장관회담에서 남북대표단의 구성은 각각 대북 전담부서와 군 전담으로 변화되는데 이러한 변화는 각기 제안한 주제와도 연관성이 있다(<표 5> 참조).

<표 5> 제 1, 2차 국방장관회담의 남북제안과 남북대표

	남측 제안	남측 대표	북측 제안	북측 대표
1차 회담	공통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국방부 장관특보</li> <li>• 국방부 군비통제관</li> <li>• 합참 작전계획과장</li> <li>• 외통부 북미국장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도·도로</li> <li>• 군사분계선·비무장지대 개방후 남북관할구역으로 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총참모부 부총참모장</li> <li>• 인민무력부 보좌관</li> <li>• 인민무력부 부국장</li> <li>• 판문점대표부 부장</li> </ul>
	차이			
2차 회담	공통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국방부 정책기획관</li> <li>• 국방부 북한정책팀장</li> <li>• 외통부 북미국장</li> <li>• 통일부 상근회담대표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교류협력의 군사적 보장</li> <li>• 서해상 군사분계선 재설정</li> <li>• 서해상 공동어로·평화수역 설정</li> <li>• 종전선언</li> <li>• 주적관포기</li> <li>• 해외로부터의 무력증강, 외국군과의 합동군사연습 중지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인민무력부 중장</li> <li>• 인민무력부 소장</li> <li>• 인민무력부 소장</li> <li>• 인민무력부 대좌</li> </ul>
	차이			

대표단 구성은 두 차례 회담을 거치며 한국은 안보기구 중 대북 담당부서 중심으로, 그리고 북한은 인민무력부 전담으로 변화되었다. 한국측은 국방부장관 특보와 합참 작전계획과장이 빠지고 국방부 북한정책팀장과 통일부 상근회담대표가 들어갔으며, 북한측은 총참모부, 판문점대표부 부장이 빠지고 인민무력부로 보충된 것이다. 제1차 회담에서 판문점대표부의 참여는 북한측 제안과 관련된 것으로 보인다. 당시 북한은 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북 관할구역으로 설정하는 문제를 제의한 것이다.

이러한 변화는 다음 두 가지를 시사한다. 하나는 북한에서 외교라인과 군사라인, 대남라인과 군사라인의 분리가 반영되어 있다는 점이다. 그리고 다른 하나는 한국은 대미관계를 고려하는 한편 남북관계의 큰 틀에서 군사적 문제에 접근한다면, 북한은 군사적 차원에서만 회담에 응한다는 점이다. 이는 남북한의 제안에도 그대로 반영되어 있다. 한국측 제안이 인도적 문제(국군포로, 유해공동발굴)나 신뢰구축조치(직통전화 등) 등이라면, 북한측 제안은 종전선언, 주적관 포기, 외

국군과의 합동군사연습 중지 등 주로 정치적·군사적 문제들로 구성되어 있는 것이다.

### 나. 철도·도로 군사회담과 서해문제 군사회담의 회담대표

2000년대 한국대표단의 변화는 회담주제와 연관성이 있는 반면, 북한대표단의 변화는 회담시기와 연계된다는 점은 이미 지적하였다. 구체적으로 주제와 시기에 따라 남북회담 대표가 어떻게 변화되었는지를 살펴보자.

철도·도로 군사회담은 전반적으로 회담대표의 변화가 거의 없었다. 대표적으로 기본합의서 관련 회담을 들 수 있다. 8차례의 회담에서 한국의 경우, 국토관리청 소속인물(제1차)의 누락, 그리고 부서교체(합참 합동작전과장→국방부 경의선·동해선계획관→합참 작전소요과장)가 있었으며 연결지점 및 공사를 고려하여 1사단 작전부사단장, 육군건설단, 건설교통부의 대표가 합류하였다. 북한측도 박기용이 리병우<sup>30</sup> 대신 두 차례(제6, 7차) 참석한 것을 제외하곤 역시 별 변화가 없었다. 한편 도로통행 관련 회담대표와 경비초소 관련 회담대표는 남북한 모두 큰 차이가 없는데, 이러한 지속성은 두 회담 모두 군사분계선 내 관리구역 주제를 다루기 때문으로 보인다. 제17차 실무회담에서 한국의 국방부(경의선·동해선계획관)와 건설교통부(남북교통과장), 북한의 배경삼과 김상남<sup>31</sup>의 합류는 회담대표 인원이 늘어났기 때문이었다. 특히 배경삼과 김상남은 서해문제 관련회담도 참석한 인물로 회담주제와 대표합류를 연관시키기 어렵다.

시험운행 회담은 회담주제와 회담대표 간에 상대적으로 상관성이 높은 회담이었다. 시험운행 회담은 군사적 문제(서해문제, 선전문제)가 함께 논의된 자리로 한국측 대표단은 회담주제를 고려하여 대표단을 구성하였다. 선전문제 논의에 대비하여 합참 심리전계획과장, 서해문제 논의에 대비하여 합참 해상작전과장을 각각 참여시킨 것이다. 그러나 서해문제에 대한 북한측 논의거부로 회담주제가 열차의 시험운행에 주력함에 따라 제26차 실무회담에서 합참 심리전계획과장 대신 국방부 경의선 군상황실장, 제28차 실무회담에서 합참 해상작전과장 대신 통일부 회담 1팀장<sup>32</sup>으로 각각 교체되었다. 한편, 북한 대표단에도 비슷한 시기에 새로운 인물

<sup>30</sup> 리병우는 군사회담 초기에 활동했던 인물이다. 2000년 11월~2001년 2월의 제1~5차 실무회담, 2002년 9월 제8차 회담에서 대표로 활동한 후 어느 직급의 군사회담에서도 모습을 드러내지 않았다.

<sup>31</sup> 김상남은 상당히 단기간 군사회담 대표로 활동한 인물이다. 2003년 9~12월 실무회담 대표, 2004년 5~6월 제1~2차 장성급회담 대표를 역임한 후 더 이상 군사회담에서는 볼 수가 없다.



이 투입되었다. 실무회담 단장 유영철 대신 제27, 28차 실무회담에서는 박기용이 단장 대리를 맡았고 그 후속조치로 전창제(제27차 실무회담),<sup>33</sup> 리선권(제28차 실무회담)이 각기 대표로 나선 것이다. 이러한 변화는 한국측의 대표변화와 차이가 있다. 즉, 단장의 교체로 인한 공석을 채운 것이며, 특히 전창제와 리선권은 서해문제 군사회담의 대표로도 나선 인물로 오히려 철도·도로 관련인사를 보강한 한국의 경우와 반대인 것이다.

서해문제 군사회담 과정에서 합의서 도출단계와 이행논의단계는 서해문제와 선전문제에 대한 합의 후 주로 선전문제의 이행문제를 논의하는 자리였다. 장성급 회담에서 주로 선전문제가 논의되었음에도 해군본부 작전과장이 참석한 것은 서해문제에 대한 한국측 의지를 보여준다. 실무회담의 남북대표단은 두 단계 모두 동일하며 북한측에서 배경삼(제22, 23차 실무회담) 대신 박기용(제24, 25차 실무회담)으로 교체되었을 뿐이다. 한편 합의서 실천단계<sup>34</sup> 중 기존에 합의된 충돌방지방안 이행문제에 대한 회담에서 남북 대표단은 역시 변화가 없었다. 이행논의 단계와 주제의 연속성이 있어 교체의 필요성이 없었던 것으로 보인다. 그런데 공동어로수역이 논의되며 남북 대표의 변화는 큰 차이를 보인다. 한국측은 회담주제를 고려하여 국방부 경의선 군상황실장 대신 통일부로 대표를 교체하였을 뿐이다. 반면 북한은 실무회담 대표 중 엄창남<sup>35</sup> 대신 리선권, 그리고 장성급회담 대표 중 리형선,<sup>36</sup> 오명철,<sup>37</sup> 배경삼 등을 박림수,<sup>38</sup> 김웅철,<sup>39</sup> 리선권 등으로 대거 교체하

<sup>32</sup> 제28차 실무회담 이후 통일부 회담 1팀장의 참여는 군사회담이 남북관계에 관련된 것으로 어느 정도 틀이 잡히자 국방부 북한정책팀과 함께 회담 운영의 한 쪽 축으로 역할하는 것으로 볼 수 있다.

<sup>33</sup> 전창제는 김상남과 함께 단기간 군사회담에 얼굴을 보인 인물이다. 2006년 2월~2007년 7월에 걸쳐 네 차례의 실무회담에 나섰으며 그 이후는 더 이상 군사회담에 합류하지 않았다.

<sup>34</sup> <기존 충돌방지방안 이행> ① 수석대표: 국방부 군사회담 TF팀장(21, 22)/유영철(21, 22). ② 대표: 합참 심리전계획과장·해군본부 작전과장(21, 22)/배경삼·엄창남(21, 22). ③ 변동사항: 없음. <공동어로수역문제> 실무회담: ① 수석대표: 국방부 대북정책과장(27, 29, 30)/박기용(단장대리, 27), 박림수(29, 30). ② 대표: 국방부 경의선 군상황실장(27), 통일부 정치군사회담팀장(29, 30)/엄창남(27), 리선권(29, 30). ③ 변동사항: 인물교체 - 합참: 김진영→엄현성. 부서교체 - 국방부→통일부/단장투입 - 박기용→박림수. 인물교체 - 엄창남→리선권. 장성급회담: ① 수석대표: 국방부 정책기획관/김영철. ② 대표: 국방부 경의선 군상황실장(27), 통일부 정치군사회담팀장(29, 30)/엄창남(27), 리선권(29, 30). 국방부 대북정책과장·합참 해상작전과장·통일부 정치군사회담과장(3~5), 청와대(3, 4), 국방부 경의선·동해선계획관(5)/박기용(3~5), 리형선·오명철·배경삼(3, 4), 박림수·김웅철·리선권(5). ③ 변동사항: 인물교체 - 정책기획관: 한민구→정승조, 합참: 엄현성→김왕경, 통일부: 심용창→황봉연. 부서교체 - 청와대→국방부/인물교체: 리형선·오명철·배경삼→박림수·김웅철·리선권. <공동어로수역/평화수역 문제> 장성급회담: ① 수석대표: 국방부 정책기획관(7)/김영철(7). ② 대표: 국방부 북한정책팀장·대북정책과장·합참 해상작전과장·통일부 정치군사회담팀장(7)/박림수·오명철·리선권·박기용(7).

<sup>35</sup> 엄창남은 2002년 12월 제12차 실무회담에 나선 이래 15, 17, 20~28, 35, 37차 회담에 참석하였다.



였다. 리형선과 배경삼은 이후 회담에서 빠지고 박림수는 회담에 새로 합류한 인물이다.

그러면 이제 회담주제와 회담대표를 비교해 보자. 경험관련 군사회담과 군사적 문제 관련 군사회담의 대표단 구성에 남북간에 어떠한 차이가 있는가 하는 것이다. 철도·도로 군사회담 대표는 한국측 22명,<sup>40</sup> 북한측 15명,<sup>41</sup> 그리고 서해 군사 회담대표는 한국측 14명,<sup>42</sup> 북한측 13명<sup>43</sup>으로 총 대표인원은 한국측 36명, 북한측 28명이다. 그중 두 회담을 모두 참석한 대표단장과 대표는 한국측 10명,<sup>44</sup> 북한측 11명<sup>45</sup>이다.

한국측 대표단은 국방부의 정책기획관과 북한담당 부서가 회담을 전담하되 회담 초기에는 청와대(회담 조율), 그후에는 통일부(남북관계)가 회담에 참여하였으며, 그 외에는 회담주제에 따라 일부를 보완하는 체제이다. 예를 들어, 철도·도로 회담은 경의선 군상황실장이나 제1사단 부사단장, 선전문제 회담은 합참 심리전 계획과장, 서해문제 회담은 합참 해상작전과장 등이 포함된 것이다. 반면, 북한대표단의 변화는 회담주제 보다는 시간에 따른 인물교체이며 적은 수로 여러 회담을 나서다 보니 중복 참여가 두드러진다. 특정인물의 참여를 회담에서의 북한측 의도와 연관시키기 어려운 구조인 것이다.

<sup>36</sup> 리형선은 2006년 3~5월 제3, 4차 장성급회담에만 참석하는 등 단기기간만 활동하였다.

<sup>37</sup> 오명철은 장성급회담 대표로 제3, 4, 6, 7차에 대표로 나섰다.

<sup>38</sup> 박림수는 오명철과 함께 대표적인 장성급회담 대표로 2007년 이후 제5~7차 회담 대표로 활동하였다.

<sup>39</sup> 김웅철은 제5차 장성급회담 대표로 참석한 이후 어떠한 군사회담에서도 활동하지 않았다.

<sup>40</sup> <군 17명> 국방부(9명): 군비통계차장, 정책기획관, 경의선·동해선계획관, 경의선 군상황실장, 남북회담운영단장, 남북회담운영과장, 북한정책팀장, 대북정책과장, 북한정책과장. 합참(6명): 합동작전과장, 해상작전과장, 작전소요과장, 심리전계획과장, 군정위연락단, 남북교류협력관. 기타(2명): 1사단 작전부사단장, 육군건설단 계획처장. <기타 5명> 청와대: NSC, 통일부: 회담 1팀장, 정치군사회담팀장, 건설교통부: 남북교통과장, 국토관리청: 도로건설과장.

<sup>41</sup> 김기복, 김상남, 김영철, 김웅철, 리병우, 리선권, 리형선, 박기용, 박림수, 배경삼, 엄창남, 오명철, 유영철, 전창재, 정창욱.

<sup>42</sup> <군 11명> 국방부(6명): 정책기획관, 경의선·동해선 계획관, 경의선 군상황실장, 군사회담TF팀장, 북한정책팀장, 대북정책과장. 합참(4명): 작전차장, 해상작전과장, 심리전계획과장, 군정위연락단. 기타(1명) 해군본부: 작전과장. <기타 3명> 청와대: NSC 정책조정실, 통일부: 회담 1팀장, 정치군사회담팀장.

<sup>43</sup> 김상남, 김영철, 김웅철, 리선권, 리형선, 박기용, 박림수, 배경삼, 안익산, 엄창남, 오명철, 유영철, 전창재.

<sup>44</sup> <군 8명> 국방부(5명): 정책기획관, 경의선·동해선 계획관, 경의선 군상황실장, 대북정책팀장, 대북정책과장. 합참(3명): 심리전계획과장, 해상작전과장, 군정위연락단. <기타 2명> 청와대, 통일부 정치군사회담팀장.

<sup>45</sup> 김상남, 김웅철, 리선권, 리형선, 박기용, 박림수, 배경삼, 엄창남, 오명철, 유영철, 전창재.

## V. 남북군사회담의 언론보도

북한에서는 언론이라는 용어 대신 ‘출판보도물’이란 용어를 사용한다. ‘출판물’은 인쇄된 신문, 잡지를 비롯하여 도서, 교과서, 선동선전 자료 등 서면매체를 통틀어 이르는 말이며, ‘보도물’은 통신이나 라디오, 텔레비전 등 전파 매체를 통해 전달되는 것을 의미한다. 북한의 언론은 체제의 수호를 그 기본목적으로 함을 명시하고 있다. 따라서 권력의 핵심적 의지가 신문 등 인쇄매체를 통해 주민들에게 전달됨으로써, 북한 주민들에게 인쇄매체는 곧 권력과 동일시되는 결과를 만들어 낸다. 역으로 매체 보도를 통해 집권층의 사상교양 및 선전의 방향을 가늠할 수 있다. 여기에서는 『로동신문』 보도 분석을 통해 북한의 협상행태에 대해 가능해 보고자 한다.

### 1. 언론보도의 양적 실태

#### 가. 회담별 보도횟수와 크기

북한의 『로동신문』은 2000년 이후 군사회담 관련 보도를 총 33회 기사로 실었다. 회담별 보도횟수를 보면, 국방장관회담은 각 1회씩 총 2회, 장성급회담은 개최 다음날, 종료 다음날 각 2회씩 총 4회 보도하였으며, 실무회담은 회담결과가 명백한 회담만을 중심으로 총 17회 보도했다. 보도 횟수만으로 보면 실무회담 보도가 가장 많다. 그러나 보도 횟수와 회담의 중요성은 정비례 관계는 아니며 오히려 보도 횟수 보다는 보도 크기가 더욱 중요하다.

보도 크기 면에서 볼 때, 비중 있게 보도된 기사는 남북 간 합의서를 채택한 경우이다. 군사회담 보도는 일반적으로 『로동신문』의 지면에서 국내 면에 해당하는 4면에 세로 2단 혹은 4단 기사로 게재되는 공통성을 가진다. 이 중 특별하게 2000년 9월 27일 제1차 국방장관회담의 공동보도문을 1면 우측에 박스기사로 게재했고, 그 외의 기사는 1면에 나온 경우가 없다. 따라서 크기 면에서 볼 때, 제1차 국방장관회담이 가장 많은 주목을 받았음을 알 수 있다. 이외 남북 간 합의서를 채택했던 2002년 9월 18일 제8차 실무회담과 2003년 1월 28일 제15차 실무회담, 그리고 2004년 6월 5일 제2차 장성급회담, 2007년 5월 12일 제5차 장성급회담 보도가 크게 다뤄졌다.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> “《동해지구와 서해지구 북남관리구역설정과 북과 남을 연결하는 철도, 도로작업의 군사적 보

회담별 보도 크기로 보면 가장 큰 비중을 차지하고 있는 회담은 장성급회담이다. 7차례 진행된 장성급회담은 남북 간 군사적 입장과 대립양상이 분명하기 때문에 사실 이외의 내용분석 보도 형태를 취하고 있고, 회담이 진행되는 2박3일 동안 개최배경과 입장을 소개하고, 종료 후 합의결과를 보도하는 형태로 게재되고 있다. 따라서 장성급회담은 비교적 누락됨 없이 전달되고 있고 내용도 가장 풍부하다.

### 나. 회담별 보도형식

보도의 크기나 비중은 형식으로도 나타난다. 보도 크기에서 보았듯 북한 언론이 주목하는 군사회담은 장성급회담이다. 7차례에 걸쳐 진행된 장성급회담은 다음과 같은 동일한 형식으로 게재된다. 첫째, 장성급회담의 개최, 종료소식을 알린다. 둘째, 첫날 북측 단장의 모두 발언을 소개하는 것으로 북한의 군사회담에 대한 입장을 전달한다. 셋째, 회담종료가 되면 남북한 입장의 차이점과 공통점을 분석한다. 넷째, 입장 차이를 논하면서 주로 남측 입장에 대한 비판적 논조를 전달한다. 다섯째, 가끔은 남측 협상태도에 대한 문제점도 지적한다. 마지막으로 북한이 다음 회담에서 견지해야 할 원칙적 입장을 밝힌다. 따라서 군사적 대립이 쟁점화 될수록, 남북한의 입장차이가 클수록 기사양은 길어지고 많아지게 된다. 반면 상급회담인 국방장관회담 보도는 매우 간략하다. 단순 사실만을 전달하는 실무회담 보도 형식과 크게 다르지 않다. 이 같은 국방장관회담의 보도형태를 보면, 북한이 국방장관 회담에 거는 기대가 크지 않음을 단적으로 보여준다.

북한 보도 형식에서 눈에 띄는 특징은 기사 제목이다. 총 33회 기사는 모두 회담 개최와 회담 종료를 알리는 동일한 제목 아래 보도되고 있다. 즉, ‘회담이 열렸다’, ‘회담이 끝났다’는 식의 제목으로 개최와 종료를 알리고, 군사실무회담은 ‘북남군사실무회담 진행’으로 통일하여 보도하고 있다. 종합적으로 보면 보도 형식에서 조차 북한 언론은 사진을 곁들인다던가, 그래픽 혹은 도표, 혹은 입장 대조표를 사용하는 등의 회담소식을 입체화하여 전달하는 예는 없다. 언론에서 보도 형식이 차지하는 의미하는 회담소식을 주목하게 하고, 회담내용을 일목요연하게 보여준다는 것이다. 흥미유발과 빠른 전달력을 갖고 있음이다. 그러나 북한 언론의 보도 형식은 군사회담에 관한 단순 전달 이상의 기능을 하고 있지 않았다.

장을 위한 합의서》 체결,” 『로동신문』, 2002년 9월 18일; “북남관리구역 립시도로통행과 관련한 잠정합의서 채택,” 『로동신문』, 2003년 1월 28일; “서해해상에서 우발적충돌방지와 군사분계선지역에서의 선전활동중지 및 선전수단제거에 관한 합의서(전문),” 『로동신문』, 2004년 6월 5일; “제5차 북남장령급군사회담 공동 보도문(전문),” 『로동신문』, 2007년 5월 12일.

## 2. 언론보도의 질적 분석

### 가. 회담별 보도내용

북한 언론이 정치적 특성과 기능을 갖는 것처럼 군사회담에 관한 북한 언론보도는 내용상 세 가지 특징을 갖고 있다. 첫째, 일반적으로 군사회담 보도는 언론이 담당하고 있는 체제 선전과 교육, 교양, 홍보적 기능을 충실히 반영한다. 이에 회담일시, 장소, 대표단을 기본적으로 소개하고 난 이후, 보도의 대부분은 북측 제안을 소개, 교양하는 내용으로 보도된다. 특히 ‘몇 가지 교훈’을 짚어 해설 설명하는 방식으로 보도한다.<sup>47</sup>

둘째, 군사회담에 관한 북한의 정당성 주장 혹은 그 반대로 한국에 대한 비판적 입장을 담고 있는 회담보도는 장성급회담이다. 장성급회담이 남북한의 군사적 의제를 전담하는 협상틀이기 때문이다.<sup>48</sup>

셋째, 실무회담 보도는 보편적으로 제1차 남북정상회담의 결과 도출된 「6·15 선언」의 합의 이행으로 강조하고, 제2차 남북정상회담 이후에는 「10·4 선언」의 이행을 촉구하는 것으로 지면을 할애한다. 회담의 성격상 정상회담 결과 도출된 남북협력 사업을 군사적으로 보장하고 군사적 조치를 취하기 위한 회담이기 때문이다.

회담별 보도내용을 종합하면, 국방장관회담은 단장의 기초연설을 보도하는데 그쳤고, 장성급회담은 남북 입장 차이를 통해 남측 안을 비판하는 내용으로 보도되고 있다. 실무회담은 합의 이행력이 높은 회담이라는 특징도 있지만, 「6·15 선언」과 「10·4 선언」에 기초한 군사적 보장조치들을 확고히 해 나간다는 내용으로 보도를 하고 있다.

<sup>47</sup> “... 우리측 단장이 먼저 발언하였다. 그는 민족의 커다란 기대와 관심속에 <<조선서해해상에서 충돌을 방지하고 공동어로를 실현하기 위한 군사적대책에 대하여>>라는 의제를 놓고 제4차 북남장령급군사회담을 진행한 때로부터 1년가까운 세월이 흘렀다고 하면서 중단과 재개를 거듭하여온 지난 시기의 북남군사관계에서 찾아야 할 몇가지 교훈에 대하여 다음과 같이 분석하였다.” 위의 신문, 2007년 5월 9일.

<sup>48</sup> “... 첫째로, 우리측이 서해해상충돌을 근원적으로 막기 위한 결정적인 대책을 세우자고 하는 반면에 남측은 충돌의 근원을 덮어두자는 리해할 수 없는 입장을 취하고 있는 것이다 ... (중략). 우리측 단장은 총적으로 우리의 모든 견해와 주장들이 철두철미 반전평화적이며 통일지향적이라면 남측의 견해와 주장들은 령전시대, 대결시대의 틀을 벗어나지 못한 현상고착화, 유지, 단명으로 그치고 말 몇가지 미봉책이나 세우려는 그릇된 립장의 반영에 지나지 않는다고 엄하게 지적하였다.” 위의 신문, 2006년 5월 17일.

## 나. 대내적 미디어 활용도

총 33회에 불과한 군사회담 관련 보도는 북한의 미디어 활용 수준이 매우 낮음을 단적으로 보여준다. 또 북한의 『로동신문』은 발행부수가 약 150만부 정도이다. 물론 ‘조선중앙텔레비죤’이 존재하기는 하지만, 지면을 통해 전달되는 회담보도와 횡수도 적고 매체의 미발달로 인한 보도 환경은 매우 제한적이어서, 한정된 주민들만이 회담 진행 사실을 전달받고 있음을 보여준다. 때문에 북한의 낮은 미디어 활용 현황은 다음의 상황을 전제할 수 있다.

첫째, 북한 주민들은 남북군사회담의 개최·합의·파행·종료 사실에 대해 자세히 알기 어렵다는 점이다. 제한된 보도횡수와 미발달한 미디어 환경은 당연히 북한 주민들의 인식과 사고를 제한하게 된다는 것이다. 둘째, 미디어 활용의 제한성은 역으로 북한 주민들의 사고를 통제하는데 유리한 상황을 조성하게 된다. 입체적 보도가 되고 있지 않은 상황은 회담의 개최와 종료 사실을 인지한다하더라도, 북한 당국에 의해 북한 중심의 해석과 대주민 교육홍보의 여백을 남기게 된다는 점이다. 마지막으로 보도 크기가 작다는 것은 곧 회담의 비중 자체를 작게 설정하고 있다는 것을 의미하기 때문에, 북한 주민들에게 전달될 때도 사안의 중요성을 전달하기보다 무관심을 유도하는 방향으로 전개될 가능성이 높다는 것을 시사한다.

## 3. 북한 언론보도의 특징

### 가. 단순사실의 신속보도

일반적으로 북한 언론의 위상과 기능을 고려해 볼 때, 북한 언론이 신속보도를 할 것이라고 예상하기 어렵다. 그러나 실무적 논의가 진행되었던 군사실무회담 보도의 몇몇 누락을 제외하면, 북한 언론은 군사회담을 회담 개최 다음날 정기적으로 보도하고 있다. 특히 국방장관회담, 장성급회담은 회담 개최와 종료시점에 각각 2회씩, 회담내용과 쌍방의 주장 및 북한의 원칙적 입장을 담았다. 반면 보도 횡수로 볼 때 가장 많았던 실무회담 보도는 매우 사실전달의 단순보도로 일관했다. 그것도 합의가 이뤄졌거나, 합의이행이 종료된 실무회담을 중심으로 보도하였다.

### 나. 한국입장의 보도배제

형태상으로 단순사실에 기초한 신속보도를 하고 있지만, 내용적으로 북한 보도는 철저하게 한국 입장을 배제하고 있는 특징을 보인다. 북한 언론보도를 통해서

는 한국이 회담 당시 어떠한 배경에서 무엇을 주장했는지 정확히 알기 어렵다. 또한 한국이 회담의제를 통해 도출하고자 하는 군사적 합의수준이 무엇이었는지도 파악하기 힘들다. 이것은 북한 주민들에게 한국이 남북 간 긴장완화와 군사적 문제를 해결하기 위해 어떠한 노력을 하고 있는지 전혀 전달되지 않는다는 것을 의미한다. 보도 지면을 통해 전달되는 한국의 모습은 겉으로는 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 나아가 한반도 평화체제 수립을 말하고 있지만, 실제로는 미국과 동맹하여 군사훈련을 번번이 벌이며, 군사분계선 일대에서 뼈라를 살포하고, 서해 해상경계선을 그대로 유지하면서 분단을 고착화시키기 위한 존재로 밖에 설명되지 않는다.

#### 다. 북한의 정당성 주장

언론보도를 통해 북한이 강조하고 있는 사안은 한국보다 북한이 한반도의 군사적 근본 문제를 해결하기 위해 지속적으로 노력하고 있으며, 각 회담마다 북한이 어떻게 정당한 제안을 제시했는가를 피력한다는 점이다. 예를 들어, 제1차 장성급 회담에서는 군사적 긴장완화를 위해서는 ‘랭전시대의 유물을 전면 제거’ 할 것의 중요성을 강조하며, 북측에서 상정한 선전수단 제거 의제를 정당화 한다. 제2차 장성급군사회담에서는 의제로 제시된 서해상 충돌방지와 공동어로 실현문제를 논의함에 있어 ‘남측의 《연합전시증원연습》과 《독수리》 합동군사연습, 미제의 《전파안보발기》 《대량살상무기전파방지》 훈련 참가’를 문제시 했다. 특히 “어제는 상대측 지역에 뼈라를 살포하고 오늘은 군사분계선통행절차를 란폭하게 여기면서 래일은 무분별하게 해상침범을 계속 한다”고 한국의 태도를 신랄하게 비판하고 있다.<sup>49</sup> 제6차 장성급회담에서는 NLL 의제에 대한 현격한 입장 차이를 보인 만큼 자신들의 정당성을 더욱 강력하게 주장한다. 당시 북측은 북방한계선의 재설정을 강력하게 주장했던 바, 이를 서해해상충돌방지문제의 근원적 해결이라고 주장한다.

이렇듯 북한은 언론 보도를 통해 분단문제 해결을 위해 통일의 노력을 펼치고 있는 쪽은 북한이며, 한국에 대해 한미군사훈련 중지, 체제 위협적 선전활동 중지, 서해해상경계선의 재설정 등을 통해 긴장완화의 실질적 조치를 행동으로 보일 것을 요구한다.

<sup>49</sup> 위의 신문, 2007년 5월 9일.



## 라. 회담파기의 책임전가

회담이 결렬되거나 합의에 이르지 못했을 경우, 남북 언론은 그 책임의 소재가 어디에 있는지 민감하게 반응한다. 언론보도 분석을 통해볼 때, 북한은 한국의 협상태도를 ‘체면주의’로 인식하고, 한국이 한반도 평화체제 수립에서 주장하는 ‘당사자주의’를 거두지 않는 한 군사 분야의 회담성사를 부정적으로 전망하고 있다. 북한은 제5차 장성급회담 보도를 통해 처음으로 한국의 협상태도를 ‘체면주의’라고 비판했다.<sup>50</sup> 북한의 미사일 발사와 핵실험이 진행되었던 시기, 한국에서 강력하게 제기한 안보위협해소 입장에 대한 반비판이었다. 북한은 북측의 행동이 한국을 향한 것이 아닌 자국의 안보를 지키기 위한 자위적 수단임을 알면서도 한국이 북핵 문제를 이유로 회담분위기를 파행으로 몰아가고 있다고 보았다. 제6차 장성급회담 보도에서는 북방한계선 설정 문제가 격론을 거듭하자, 한국에 대해 “남측은 평화체제수립의 《당사자》라고 말만 하지 말고 상정된 문제토의에 확고한 결심으로 가지고 달라붙는것으로부터 《당사자》로서의 모습을 민족앞에 보여주어야”<sup>51</sup> 한다고 비판했다. 한국은 당사자주의를 강조하면서도 체면적 협상태도로 회담을 결렬에 이르게 한다는 것이다.

결과적으로 북한은 한국의 협상태도를 ‘체면주의’로 인식하고, 한국은 북한이 고의적으로 회담을 지연시키거나 결렬에 이르게 한다고 판단하고 있었다. 따라서 한국은 군사적 근본문제를 해결하고자 하는 의지가 없는 것으로 간주하고 있고, 북한의 군사적 신뢰구축과 긴장완화 조치는 모두 정당한 것으로 홍보 교육되고 있었다. 그러나 2000년 이후 시기 북한의 언론은 한국 비판에 있어 상당히 완곡한 표현을 사용하고 있었으며, 장성급회담 이외의 보도에서는 단순 사실만 보도하는 등 대립양상을 자제하는 변화된 모습도 보이고 있었다.

## VI. 결론: 한국의 정책적 고려사항

지금까지 1990년대 이후 남북 간에 이루어진 군사회담의 배경, 군사회담과 회담대표의 특징, 그리고 언론보도의 특징 등에 대해 살펴보았다. 이를 기반으로 향

<sup>50</sup> 체면주의란 “자기의 그릇된 주장이나 부당한 요구를 실현하기 위한 가식과 허세, 기만과 회피, 고집”하는 행위로, 한국이 이러한 협상태도를 보임에 따라 회담이 성사되지 못한다는 주장이다. 위의 신문, 2007년 5월 9일.

<sup>51</sup> 위의 신문, 2007년 7월 25일.



후 한국의 정책적 고려사항으로 다음 네 가지를 제안할 수 있다.

첫째, 군사회담은 한반도 평화체제를 위한 장기적 협상과정이 되어야 하며, 이를 위해서는 회담의 외부요인을 차단하는 한편 회담의 지속성을 제도적으로 뒷받침할 수 있어야 한다.

그 대안으로 남북군사공동위원회의 정례화, 그리고 기존 군사회담 기구의 역할 재조정 등을 고려할 수 있다. 현재 국방장관회담은 상설회담이 아니며 상급회담으로의 역할이 부족하여 군사회담 전체를 관리하기 어렵다. 따라서 남북군사공동위원회를 활용해야 한다. 예를 들면, 국방장관회담을 최고 정점으로 하고 그 밑에 남북군사공동위원회(차관급/부부장급)을 두며, 그 산하에 부문(주제)별 장성급회담(대령/대좌 또는 상좌)과 실무회담(중령/상좌)을 두는 방안이다. 이때 관건은 남북군사공동위원회의 정례화이며, 이 문제는 최고위급인 남북정상회담에서 합의할 수 있는 정치적 결단의 문제이다. 따라서 제3차 남북정상회담에서 남북군사공동위원회의 정례화를 공동선언에 명기한 후 뒤이은 국방장관회담에서 제1차 남북군사공동위원회 회의의 일정 및 논의 주제를 합의문에 명기하여야 한다.

둘째, 한국은 회담목표의 우선순위를 무엇에 둘 것인가를 결정해야 한다. 이전 처럼 회담의 개최 또는 지속에 중점을 둘 것인가 아니면 회담의 실질적 진전 또는 합의의 실천을 중시할 것인가를 결정해야 한다.

지금까지 한국은 군사회담을 장기적인 과정으로 보고 주제별로 실무차원에서 접근하여 왔다면, 북한은 군사회담을 정치적·경제적 이익을 얻는 단기적 수단으로 인식하고 대남 군사 전문가를 회담대표로 내세워 왔다. 이러한 차이에 의해 회담이 파행과 재개를 거듭하여도 한반도의 긴장완화를 위해 한국은 회담의 유지에 중점을 두어왔다. 그러나 그 결과 한국이 의도한 회담주제와 남북합의는 간과되거나 무시되어 왔다.

향후 한국은 군사회담의 단순 개최나 지속보다는 회담이 신뢰구축 및 성과를 도출할 수 있는 실질적인 방안을 강구해야 한다. 이를 위해서는 남북한이 기존 합의는 반드시 지킨다는 원칙을 세우고 합의의 실천거부나 위반행위에 대한 구체적인 대응조치를 강구해야 한다. 위반과 합의가 되풀이된다면, 회담은 진전되지 못하고 여전히 제자리를 벗어날 수 없기 때문이다.

셋째, 한국은 상급회담의 합의주제를 군사회담에서 순차적으로 의제화하는 한편 남북한의 주력의제를 균형적으로 다룰 수 있는 회담전략을 모색해야 한다. 2000년대 군사회담에서 남북관계의 주요 이슈를 주요 회담주제로 논의하는 한편 주제별로 회담을 집중적으로 벌였다는 점은 긍정적이다. 그러나 상급회담에서 합

의된 주제 중 북한이 의도한 일부만 회담 주제로 선정된다든지 회담주제에 따라 성과에 현격한 차이를 보인다는 점에는 한계가 있다. 이를 극복하기 위해 한국은 회담주제 전략을 재정비해야 한다.

이와 관련, 북한이 군사적 문제 중 선전문제에 주력한 것은 의외로 볼 수 있다. 그러나 그 배경에는 군사분계선 내의 선전활동 중지 및 선전수단 제거가 북한측에 필요하면서도 유리하다는 고도의 계산이 깔려 있었다. 북한의 체제 및 정권의 유지는 1차적으로 외부로부터의 정보차단에 기반하고 있다. 이러한 상황 속에서 우월한 선전수단을 통한 한국의 대북 심리전은 북한측에게 부담이 될 수 밖에 없었다. 당시 휴전선 일대에 설치된 94곳의 대북 확성기, 11개 지점의 대형 전광판, ‘자유의 소리’ 방송, 그리고 대형풍선에 의해 전달되는 탈북자 단체 중심의 『자유북한신문』 선전물은 북한의 선전수단이나 선전활동을 압도하는 수준이었다. 따라서 북한은 군사회담에서 선전문제 합의가 절대 불리하지 않을 뿐 아니라 ‘절박한 문제’라는 판단을 내렸던 것이다. 이러한 점을 고려하여 한국은 북한이 수용 가능한 군사적 신뢰구축조치를 회담주제로 제안하는 방안을 적극 모색해야 한다.

넷째, 한국은 북한의 회담주제의 협상수단화를 막을 수 있는 협상전략을 모색해야 한다. 1990년대 회담과 2000년대 회담은 회담주제와 회담방식이 다르지만 그 과정에 나타난 북한의 협상전략은 유사하다. 북한은 1990년대의 전제조건화 전략과 회피전략, 그리고 2000년대의 우선 협의주제 선정전략과 타주제와의 연계전략 등을 통해 회담주제를 협상의 수단으로 삼는 한편 회담을 선택적으로 진행시켜왔다. 그 결과 회담에서 한국이 주력했던 서해문제는 때로는 철도·도로 회담 때로는 선전문제와 얽히며 결국 논의가 중단되고 말았다. 따라서 한국은 주제별 회담의 장점을 살리되 회담주제의 협상수단화를 막을 수 있는 협상전략을 강구해야 한다.

이제 남북군사회담은 개최 자체나 회담 횟수가 아니라 회담의 내용 및 성과에 의해 평가받아야 한다. 군사회담의 정례화 및 제도화, 의제의 범위 및 수준의 진전, 군사적 신뢰구축조치의 논의 등 회담의 지속성이 제도적으로 뒷받침되는 한편 회담의 질적 수준이 높아질 때 한반도는 군사적으로 관리될 수 있으며 평화체제로 나아갈 수 있다. 한국은 북한이 군사회담을 단기적 목적을 달성할 수 있는 남북회담이 아니라, 남북관계의 진전을 위해 군사분야를 논의하는 회담으로 인식할 수 있도록 만들어야 한다. 또한 한국은 북한이 군사회담에 진지하게 임하도록 압박할 수 있는 외교적·경제적 카드도 함께 갖추어야 한다.

■ 접수: 4월 15일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 5월 20일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김형기. 『남북관계변천사』. 서울: 연세대학교 출판부, 2010.
- 대통령비서실. 『노태우대통령 연설문집』. 제1권. 서울: 대통령비서실, 1990.
- 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1989.
- 통일부 정책기획실. 『통일백서 2004』. 서울: 통일부, 2005.
- 통일부 통일정책실. 『통일백서 2005』. 서울: 통일부, 2006.
- 한국은행. 『북한의 GDP 추정결과』. 1993~1999년.

### 2. 논문 및 기타

- 강인덕·송종환. “1990년대 이후 남북대화.” 『남북회담: 7·4에서 6·15까지』. 서울: 극동문제연구소, 2004.
- 김근식. “남북정상회담과 6·15공동선언: 분석과 평가.” 『북한연구학회보』. 제10권 제2호, 2006.
- 김성주. “6·15 남북정상회담이후 남북한관계와 한반도평화체제 구축의 전제.” 『국제정치논총』. 제42집 제3호, 2002.
- 임동원. “남북고위급회담과 북한의 협상전략.” 곽태환 외 지음. 『북한의 협상전략과 남북한관계』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- . “제1차 남북정상회담의 성사과정과 향후과제.” 『남북한 관계의 회고와 전망』. 서울: 한국정치학회, 2002.
- 정규섭. “북한 외교정책의 역사적 전개.” 『북한의 통일외교』. 서울: 경인문화사, 2006.
- 조운영. “남북한 관계의 변화와 국내정치적 결정요인과의 연계성.” 『국방연구』. 제51권 제1호, 2008.
- 통일부 남북회담사무국. “회담통계자료.” <<http://www.dialogue.unikorea.go.kr>>.
- 한용섭. “협상과정 분석을 통해본 남북고위급회담.” 『한반도 군비통제』. 제7집, 1992.
- 『로동신문』.

Abstract

## Analysis on the Patterns and Policy Orientations of the Military Negotiations between South and North Korea in the post Cold-War Era

*Jin-Hwoan Hwang & Sung-Im Jung & Hee-Jin Park*

This study aims at analyzing the dynamics of South-North military talks in the post Cold War era from 1990 up to present. For these purposes, main emphasis is given to analyses on the backgrounds, the characteristics of process and representatives of the military talks, the characteristics of media reporting, and finally finding out some policy considerations for the policy of South Korea. The military talks can be characterized as the proclamatory agreements after the high-level talk in 1990, working-level talks after the first South-North summit talks in 2000 and then, the exclusive negotiations on military agendas after the general-level talk in 2004.

The agenda of South-North military talks has not continued during the given period. In the years of 2000s', the agreed agendas proposed by South Korea could not have been discussed on the actual tables, and the talks have influenced by external factors. The troubles in the process of talks have originated from the fundamentally different stands of South and North Korea, the observance of former agreements, and the negotiation strategies of North Korea both in 1990s' and 2000s'.

The South Korean representatives in 2000s' have been changed by the new assignment of personnels in charge or the agendas of talks, while North Korea has appointed new representatives by the generational shifts. Additionally, South Korea has composed the representatives on the level of talks, but those of North Korea who work in small numbers have repeatedly appeared both in the general-level talks and the working-level talks. According to media reports, North Korea considered South Korea's negotiation attitude as 'saving face-ism', while South Korea judged that intentionally North Korea delayed or broke down the talks.

Upon these analyses, South Korea is expected to seek regularizing and reorganizing of military talks, to set the priority of goals in talks, to search the strategies which will enable agendas to come up in due order and to balance among them, and to prepare the negotiations which keep agendas themselves from being new cards on the negotiating table.

**Key Words:** defense ministerial talks, general-level military talks, negotiation strategy, military talks of accidental naval clashes in the West Sea, military talks of linking cross-border roads and railway, working-level military talks



# 후진타오시기 중국의 대북정책 기조와 북핵 인식: 1·2차 핵실험 이전과 이후의 변화를 중심으로

박 병 광\*

- I. 들어가는 말
- II. 후진타오 체제의 대외전략기조
- III. 후진타오 체제의 대북정책기조
- IV. 중국의 북한 핵문제에 대한 인식
- V. 맺음말: 인식의 변화와 정책의 지속

## 국문요약

이 논문은 후진타오시기 중국의 대북정책 핵심기조를 파악하고 북핵문제에 대한 인식의 변화를 고찰하는 데 목적이 있다. 연구결과 중국의 대북정책기조는 크게 네 가지로 정리되는바 첫째, 북한체제의 안정 유지 둘째, 북핵문제 해결과 한반도 비핵화 셋째, 북한에 대한 영향력 유지 넷째, 북한의 개혁개방 유도 등이 그것이다. 한편 중국은 두 차례의 북한 핵실험 등 북핵문제의 전개과정 속에서 북한에 대한 인식의 변화가 확대되었

으나 그것이 의미 있는 '정책의 변화'로 연결되지는 못했다. 따라서 우리정부는 중국의 대북 인식 변화가 '임계점'을 돌파하여 정책의 변화로 연결될 수 있도록 보다 적극적이고 전략적인 역할을 모색할 필요가 제기된다.

**주제어:** 북중관계, 북핵문제, 대북정책, 북한체제, 인식변화, 정책변화, 임계점

## I. 들어가는 말

중국 후진타오(胡錦濤)체제의 등장과 제2차 북핵위기의 발생은 우연히도 그 출발점이 시기적으로 일치를 보인다. 제2차 북핵위기는 2002년 10월 제임스 켈리 미국무부 동아태차관보 방북 당시 북한이 고농축우라늄(HEU)에 의한 핵개발을 시인함으로써 시작되었다. 그리고 불과 한 달이 지나지 않아 중국에서는 제16차 중국공산당대회를 통해 새로운 후진타오체제가 등장하였다. 즉 후진타오 집권기

\* 국가안보전략연구소 연구위원

간 북한 핵문제는 그의 외교업무사안 중에서 가장 골치 아프고 민감한 것의 하나로서 중국의 대북정책을 투영하는 시금석과 같은 것이었다.

후진타오 체제의 등장은 많은 전문가들로 하여금 북중관계의 변화 가능성에 대한 기대감을 고조시킨 측면이 있다. 이미 덩샤오핑(鄧小平) 사후 북중관계는 사안에 따라 선택적으로 힘을 합치는 ‘전략적 협력관계’로 바뀌었고<sup>1</sup> 이러한 변화는 중국의 지도부개편을 계기로 더욱 가속화될 것으로 전망되었다. 특히 후진타오를 중심으로 하는 중국의 4세대 지도부의 등장은 북중관계 전반에 있어서 과거의 이념적 연대보다 현실에 기초한 이익관계로 전환될 가능성을 증대시키는 요소로 평가되었다.

실제로 후진타오 지도부는 북한에 대해 당對당 특수관계가 아닌 국가對국가관계라는 ‘정상적 외교관계’를 강조하기 시작했으며 이는 북한이 생각하던 북중관계의 전통적 특수성과는 다른 것이었다.<sup>2</sup> 중국은 북한 핵문제에 있어서도 과거처럼 일방적으로 북한을 두둔하던 태도에서 벗어나기 시작했다. 즉 중국은 제2차 북핵 위기가 불거진 직후 국제원자력기구(IAEA)가 발의한 북핵 결의안을 지지했으며 2003년 2월에는 북핵문제를 유엔 안보리의 토의주제로 상정하는 데에도 찬성표를 던졌다. 이후 중국은 북한의 1, 2차 핵실험에 대해 가장 직설적인 표현을 통해 분노와 실망을 표시했으며<sup>3</sup> UN의 대북제재결의안에도 찬성표를 던졌다. 뿐만 아니라 중국은 북한에 대해 금융관계 중단과 원유공급 제한조치를 취하는 등 국제사회의 결의를 적극적으로 행동에 옮기기도 했다. 이는 과거 중국이 국제사회의 대북 제재와 압박을 일관되게 반대해온 것에 비하면 놀랄만한 변화임에 틀림없다.

그럼에도 불구하고 오늘날 북한 핵문제는 여전히 현재진행형이고 지난 8년간의 과정에서 중국의 태도는 논자에 따라 회의(懷疑)와 불신의 대상이기도 했다. 즉 중국이 북한 핵문제의 본질적인 해결보다는 이를 이용해 중국의 국제정치적 영향력을 키우는 데 더욱 관심을 지니고 있다는 것이다. 실제로 중국의 대북정책과 북핵문제에 대한 접근은 ‘지속’과 ‘변화’의 측면이 중첩되는 가운데 과연 그것이 북

<sup>1</sup> 중·북간의 ‘전략적 협력관계’란 중국이 북한의 국가존립에 관한 문제에 대해서는 자신의 근본적인 이익으로 간주해서 적극 대처하지만, 그 밖의 문제에 대해서는 선택적으로 협력하거나 지원하는 관계를 의미한다. 자세한 내용은 이종석, 『북한-중국관계』 (서울: 중심, 2001), p. 282.

<sup>2</sup> 대표적인 예로 2003년 3월 후진타오가 국가주석에 취임하고 뒤이어 같은 해 4월 조명록이 베이징을 방문했을 때 그가 기술한 북-중 관계 “신혈과 총알을 함께 뿜었던 조선과 중국”은 후진타오의 “전통적인 우호관계”라는 표현과 선명하게 대조를 이루었다.

<sup>3</sup> 북한의 핵실험 이후 중국외교부의 제 일성(一聲)은 “북한이 국제사회의 광범위한 반대를 무시한 채 제멋대로(悍然) 핵실험을 했으며 중국정부는 이에 대해 단호한 반대 입장을 표시한다”는 것이었다. 중국정부가 사용한 “제멋대로(悍然)”라는 표현은 냉전시기 적대국가에 사용하던 용어이다.



한의 핵개발 현안에만 국한된 단기적·전술적 변화인지 아니면 북한정책 전반에 대한 중국의 노선적·전략적 전환을 의미하는 것인지 상당히 모호한 측면이 있다.

그러나 분명한 것은 북한 핵문제를 풀어가는 데 있어서 결코 경시할 수 없는 핵심적 변수는 여전히 중국의 역할과 대북정책 요인이라고 하는 것이다. 그만큼 중국은 북핵문제가 교착상태에 빠질 때마다 이를 타개하는 데 있어서 중요한 역할을 수행해 왔다. 그리고 앞으로도 중국의 이러한 역할과 대북정책 기조는 북핵 문제는 물론 북중관계 전반에 있어서 주목될 수밖에 없는 사안이다. 따라서 이 글은 후진타오 체제 등장 이후 중국이 취해온 것으로 보이는 대북정책의 핵심기조를 정리하고 북한 핵문제에 대한 인식이 어떻게 변화해 왔는지 살펴보고자 한다. 이를 통해 결론에서는 향후 북중관계의 변화 가능성과 전망에 대한 의견을 제시하고자 한다.

## II. 후진타오 체제의 대외전략기조

중국의 대북정책 및 북중관계의 변화를 이해하기 위해서는 먼저 중국의 대외전략에 관한 흐름을 파악할 필요가 제기된다. 왜냐하면 중국에게 있어 북핵문제 및 북중관계의 가치와 의미는 갈수록 중국의 부상에 따른 자체의 대외전략 및 국제사회에서의 책임 있는 역할의 요구 그리고 국제질서의 변화와 깊은 연관을 지니기 때문이다.

중국은 2050년까지 ‘사회주의현대화’의 실현을 장기 목표로, 2020년까지 ‘전면적인 샤오강(小康)사회’의 실현을 중기 목표로 설정하고 있다. 이를 위해 지난 30년 동안 개혁개방을 통한 경제성장에 주력해왔고, 지속적 경제성장을 위한 대내외의 안정적 환경 조성을 중시해왔다. 또한 중국은 세계금융위기의 국내적 영향을 최소화하기 위해 내수확대를 통한 경제회복과 민생안정을 2010년에도 경제정책의 우선적 목표로 설정하고 있다.<sup>4</sup> 그리고 이러한 당면과제는 중국의 대외전략에도 그대로 투영되고 있다.

지난 30여 년간 중국의 놀라운 경제발전은 국제사회에서 정치·외교적 역량을 강화시켰으며 중국은 이를 바탕으로 21세기 국제정치와 대외관계에서 강대국에

<sup>4</sup> 제11기 전국인민대표대회 제3차 회의(2010.3.5-14)에서도 이와 같은 내용의 경제정책을 골자로 하는 정부계획안을 승인했다. 중국 국무원의 2010年 政府工作報告의 全文은 다음 웹사이트를 참조. <[http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-03/15/content\\_19612372.htm](http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-03/15/content_19612372.htm)> (검색일: 2010.3.20).

대한 열망을 일관되게 추진하고 있다. 다만 대외관계에서 드러나는 중국의 강대국화 전략은 자국의 영향력 증대가 ‘중국위협론’과 같은 부정적 측면으로 투영되는 것을 바라지 않기 때문에 ‘국제질서의 민주화’라든가 ‘책임있는 대국’ 또는 ‘평화이미지’ 제고 등에 노력을 경주하고 있다. 구체적으로 중국의 대외전략기조는 ‘다극화(多極化)’, ‘화평굴기(和平崛起)(發展)’, ‘책임대국(責任大國)’, ‘대국외교(大國外交)’ ‘조화세계(和諧世界)’등 다양한 수사(rhetoric)들을 통해 표출되고 있다. 그리고 이러한 담론들은 후진타오를 중심으로 하는 중국의 4세대 지도부 등장 이후 더욱 활발히 전개되어 왔다.

중국은 개혁개방이후 일관되게 국제질서의 다극화를 추구하고 있으며 이 과정에서 ‘종합국력<sup>5</sup>의 강화를 통해 세계체제 속의 ‘일극(一極)이 되는 것을 목표로 삼고 있다. 일찍이 1990년대 초반 덩샤오핑(鄧小平)은 ‘다극화론’을 얘기하면서 “중국은 이미 국제질서에서 하나의 극(極)이다”라고 주장한 바 있다.<sup>6</sup> 그러나 그것은 논자에 따라 이론의 여지가 있는 것이었으며, 국제사회의 확실한 인정이 결여된 공허한 외침과 같은 면을 부정하기 어려웠다. 때문에 중국은 90년대에 다극화 세계전략을 대외전략의 주요한 목표로 설정하였으며 이를 위한 외교적 수단으로 강대국관계조정에 치중하였다. 이러한 노력을 바탕으로 중국은 21세기에는 다극화의 환경이 개선될 것이며 일단은 가까운 장래에 중국이 국제적으로 공인받는 일극이 되기를 희망하여 왔다.

또한 중국은 개혁개방이후 이루어낸 경제발전의 성과와 자신감을 바탕으로 21세기에는 국제사회에서 ‘책임있는 대국(責任大國)’의 역할을 수행하는 자국의 모습을 그리고 있다.<sup>7</sup> 1990년대 후반부터 등장하기 시작한 ‘책임대국론’은 중국이 추구하는 ‘일극’과는 또 다른 측면에서 스스로를 21세기의 강대국으로 상정하고 있음을 나타낸다. 당초 책임대국론은 중국의 국가이미지를 개선하기 위한 의도로 등장한 것이었으나 이제는 21세기 국제사회에서 중국이 다양한 국제적 역할과 기능을 맡아 수행함으로써 진정한 ‘대국(major power)’으로서의 위상을 확보하려는 의지로 해석되고 있다. 다만 중국은 국제사회에서 ‘책임대국’으로서

<sup>5</sup> 중국은 ‘綜合國力’의 구성요소로 1)경제력 2)국방력 3)과학기술력 4)민족의 응집력 등 4가지를 주장한다. 『人民日報』, 1999年 6月 5日.

<sup>6</sup> “國際形勢與經濟問題,” 『鄧小平文選』 第三卷 (北京: 人民出版社, 1993), p. 353.

<sup>7</sup> 중국의 ‘책임있는 강대국’ 논의에 대해서는 한석희, “중국의 부상과 책임대국론,” 『국제정치논총』, 제44집 1호 (2004), pp. 191-210; 葉自成, “中國實行大國外交勢在必行,” 『世界經濟與政治』, 第1期 (2000年), pp. 5-10; Xia Liping, “China: A Responsible Great Power,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 10, No. 26 (2001) 참조.

의 역할과 의무를 수행하는데 대해서는 기본적 합의를 이루었지만 중국이 책임 있는 지역대국(responsible regional power)이 될 것인지, 아니면 책임 있는 세계대국(responsible global power)이 되어야 하는지에 대해서는 여전히 이견이 존재한다.<sup>8</sup> 분명한 것은 중국이 이미 1990년대 후반부터 자국의 국제적 위상을 활용하여 영향력을 확대하고 있으며 동아시아의 지역문제에 적극적으로 개입하여 책임 있는 대국으로서 지역의 공동번영과 안보증진에 공헌하고자 시도하고 있다는 점이다.

이와 관련하여 중국은 1997년 ‘동아시아 금융위기’와 2008년 ‘세계 금융위기’ 당시 자국화폐(人民幣)의 평가절하에 대한 유혹을 뿌리쳤을 뿐 아니라 오히려 동아시아국가들에 대한 금융원조를 실시한 바 있다. 또한 2002년 가을 동아시아 최대의 안보위기라 할 수 있는 제2차 북핵 위기가 불거진 뒤로는 과거 1993년의 제1차 북핵 위기 당시와는 달리 핵문제 해결에 적극적인 중재자 역할을 수행하고 있다. 이러한 행위를 통해 중국은 국제사회에서 스스로를 대국(major power)의 이미지로 고착화시키고 책임대국으로서의 역할과 능력, 활동 공간의 확대를 추구해 왔다.

장쩌민(江澤民)시기 강조되었던 다극화, 책임대국외교 등은 후진타오체제 이후 ‘평화발전론’과 ‘조화세계론’이라는 새로운 외교이념으로 계승, 발전되었다. 특히 조화세계론은 개혁개방의 각종 부작용을 함께 치유하면서 안정적인 발전을 이룩하려는 후진타오 체제의 새로운 통치이념인 ‘사회주의 조화사회론’의 대외관으로서, 항구적 평화와 공동번영의 조화로운 세계 건설을 주장하고 있다.<sup>9</sup> 중국은 국내차원에서 ‘조화사회(和諧社會)’의 건설을, 주변국에 대해서 ‘조화로운 아시아(和諧亞洲)’의 건설을, 전 세계 차원에서 ‘조화세계(和諧世界)’의 건설을 강조하고 있다.

중국의 ‘조화세계론’은 2008년 하반기부터 진행된 세계금융위기 이후 더욱 탄력을 받고 있다. 중국은 국제금융위기 극복과정에서 미국과의 관계를 안정적으로 유지하면서 자국의 지위 상승은 물론 국제사회에서의 발언권 및 역할을 발휘할 수 있는 기회로 간주하고 있다. 중국은 미국발 세계금융위기의 근본 원인은 미국의

<sup>8</sup> 唐世平·張蘊齡, “中國的地區戰略,” 『世界經濟與政治』, 2004年 第6期, pp. 8-13.

<sup>9</sup> 2005년 4월 아시아·아프리카 정상회의와 9월 유엔 60주년 정상회의에서 후진타오가 공개적으로 언급한 이후, 당·정 지도부가 조화세계 건설을 점차 강조하기 시작했으며, 2007년 3월 10기 전인대 5차회의 정부공작보고에서도 재차 강조됨으로써 새로운 외교이념으로 자리 잡았다. 자세한 내용은 하도형, “중국대외정책의 전환에 관한 연구: 조화세계(和諧世界)의 제기와 전략적 의도를 중심으로,” 『동아연구』, 제54집 (2008), pp. 167-191 참조.

경제구조가 지니는 취약성에 따른 결과이며 초강대국의 지위는 일정 수준 약화될 수밖에 없을 것으로 보고 있다. 그러나 미국의 경제적 쇠락이 오늘날 국제질서의 현실을 반영하는 ‘일초다강’ 구도를 바꾸기에는 아직 역부족으로 인식하고 있으며 그 근거로 미국의 발전된 정치제도와 가치관의 선진성, 높은 과학기술 수준, 산업구조의 첨단화, 절대적인 군사력과 GDP의 비중 등을 거론하고 있다.<sup>10</sup> 결국 중국으로서는 앞으로도 상당기간 미국이 국제질서에서의 우월적 지위를 유지할 것으로 내다보고 있으며 이러한 인식은 중국이 당분간 자국의 대외전략 기초를 근본적으로 전환시키지는 않을 것이라는 점을 암시한다고 보겠다.

그럼에도 불구하고 최근 국제정세에 대한 중국의 인식과 정책기조는 중국이 더 이상 세계적 이슈에서 수세적이고 반응적인 접근에만 머무르지 않고 이전보다 상대적으로 적극적이고 주도적인 접근을 시도할 것이란 전망에 무게를 실어준다. 요컨대 중국은 미국에서 제기하는 ‘G2’를 적극적으로 수용하지는 않지만 국제금융위기를 자국의 부상과 국제사회에서의 ‘책임 있는 이해상관자(responsible stakeholder)’의 역할을 촉진시킬 수 있는 전략적 기회로 파악하고 국제사회에서 발언권을 점차 확대하고자 한다. 그렇다면 향후 이러한 중국의 의도가 북한 핵문제를 비롯한 한반도문제를 풀어나가는 과정에서도 과연 그대로 적용될 수 있을지 우리로서는 주목되는 대목이 아닐 수 없다.

### Ⅲ. 후진타오 체제의 대북정책기조

지금까지 중국정부차원에서 대북인식 및 정책기조와 관련하여 공식적으로 표명된 언술(rhetoric)들을 중심으로 정리할 때 중국의 대북정책은 다음과 같은 내용을 핵심으로 하고 있다. 즉 중국은 북한과의 ‘전통우호협력관계’를 중시하고, ‘16자방침’을 계승하며,<sup>11</sup> ‘정부인도(政府引導), 기업참여(企業參與), 시장운동(市場運作)’ 원칙 하에 북중 경제협력관계를 증진하고,<sup>12</sup> 북한의 합리적 안보우려 해소와 우리식 사회주의 건설 및 자주평화통일과 대화를 통한 한반도 비핵화 그

<sup>10</sup> 邵峰, “金融危機對國際關係的影響及中國的應對,” 『世界經濟與政治』, 2008年 第12期, pp. 23-26; 袁鵬, “金融危機與美國經濟霸權: 歷史與政治的解讀,” 『現代國際關係』, 2009年 第5期, pp. 1-6.

<sup>11</sup> 중국의 북한에 대한 ‘16자 방침’은 2001년 9월 장쩌민(江澤民)이 북한을 방문했을 당시 김정일과의 정상회담에서 제시한 것으로서 양국간 “전통계승(繼承傳統), 미래지향(面向未來), 선린우호(睦隣友好), 협력강화(加強合作)”를 내용으로 한다. 『人民日報』, 2001年 9月 4日.

<sup>12</sup> 북중 경제협력의 12자 원칙은 2006년 1월 김정일 방중시 원자바오(溫家寶) 총리가 제시한 것이다. 『人民日報』, 2006年 1月 19日.

리고 북한의 평화적 핵 이용에 관한 권리를 지지하는 반면 북한의 핵(核)보유와 6자회담 탈퇴에 대해서는 반대 입장을 분명히 한다는 것이다.<sup>13</sup> 이와 같은 중국 정부의 입장 표명과 대외전략 및 한반도 정책을 고려했을 때, 중국의 대북정책은 크게 다음의 네 가지 핵심기조를 중심으로 정리될 수 있다.

## 1. 북한체제의 안정 유지

후진타오 체제가 지향하는 대북정책의 핵심 기조는 ‘북한체제의 안정’이라 할 수 있다. 중국은 탈냉전기 북한과의 현실적인 관계변화와는 별개로 북한체제의 붕괴에 대해서는 자국의 근본적 이익이 걸린 문제로 인식하고 있다. 중국이 북한의 붕괴방지를 추구하는 것은 북한 붕괴에 따른 한반도 불안정이 직접적으로 중국의 국가목표인 지속적이고 안정적인 경제발전에 지대한 파급영향을 미치기 때문이다. 만일 북한이 붕괴하고 대량의 탈북자가 발생하는 등 한반도의 안정과 평화가 깨지면 중국은 즉각적인 영향을 받게 되고 경제성장에 전념할 수 없게 된다. 경제성장이 멈추면 중국은 내부적으로 안고 있는 빈부격차, 지역간 소득격차, 실업과 부정부패 등으로 인한 모순과 불만이 견잡을 수 없이 분출되어 분열과 혼란 속으로 빠질 가능성도 배제할 수 없다. 이외에도 중국은 북한의 체제 혼란과 붕괴에 따른 대규모 난민 유입, 북한 붕괴 전후 상황에 따라 발생 가능한 내전, 우발적·국지적 대남 무력도발, 국제개입에 의한 무력충돌 등 다양한 측면에서의 부정적 파급영향을 우려하고 있다. 때문에 중국은 어느 나라보다도 북한의 붕괴를 반대할 수밖에 없는 입장이다.<sup>14</sup>

또한 중국은 군사·안보적인 측면에서도 북한의 경제적 안정과 체제유지를 적극 지원할 수밖에 없다. 왜냐하면 중국은 북한에 대하여 자국의 안보와 직결된 군사지리적 완충지대로 여기고 있기 때문이다. 중국의 전략가들은 1950년 한국 전쟁에 개입한 것도 완충지역을 잃지 않으려는 의도였던 것으로 설명한다. 즉 중국은 전통적으로 북한을 일종의 ‘전략적 자산’으로 간주하고 있으며 이를 유지하기 위해서는 북한의 체제붕괴를 방지하는데 목표를 둘 수밖에 없는 것이다. 이는 북한과의 특수한 양국관계에 기인한 것이라기보다 전략적 이해의 차원에서 중국

<sup>13</sup> 전병근, “북핵문제의 해결방향: 중국의 입장,” 2009년 한국국제정치학회 연례학술회의 발표문집 (2009.12.12), p. 28.

<sup>14</sup> 북한 붕괴 및 급변사태에 대한 중국의 입장과 대응에 관해서는 박병광, “북한 급변사태와 중국,” 『동아시아 브리프』, 제3권 4호 (2008), pp. 107-112; 박창희, “북한 급변사태와 중국의 군사개입 전망,” 『국가전략』, 제16권 1호 (2010), pp. 34-59 참조.

과 미국 사이에 있는 ‘완충지역(buffer zone)’으로서 북한의 존재가 필요하기 때문이다.<sup>15</sup>

비록 탈냉전기 급변하는 국제정세에 따라 부분적으로는 북한의 ‘전략적 완충지대’로서의 의미와 역할에 변화가 오는 것도 사실이다. 중국 내에서는 북한의 비정상적인 행태에 대해 강한 불만을 표출하고 중국의 국가이익을 저해하는 부담(burden)으로 인식하는 논자도 적지 않다. 그리고 이에 따라 최근 들어 북중관계에도 변화의 기류가 감지되고 있는 것이 사실이다. 그러나 북한을 ‘전략적 부담’으로 바라보는 논자들도 인정하는 바와 같이 중국의 입장에서 북한의 전략적 가치가 근본적으로 변화된 것은 아니다. 이런 맥락에서 중국은 제2차 북핵위기 이후 국제적 고립과 경제난의 가중 속에서 체제붕괴위험에 직면한 북한을 방관할 수는 없으며 경제교류와 협력을 통한 방식으로 북한체제의 안정과 사회주의 체제유지를 지원하고자 한다.

다만 한 가지 유념할 것은 중국이 추구하는 북한체제의 안정이란 중국에 우호적인 사회주의 체제로서의 안정과 지속을 통한 북한의 존재이지 그것이 반드시 김정일 정권(regime)의 지속과 기계적으로 동일시 될 필요는 없다는 것이다. 때문에 중국은 만일 북한 내에서 외부세력의 개입 없이 내부 세력 간의 권력다툼으로 인해 정권이 교체되는데 대해서는 개입하거나 반대하지 않을 것이며, 누가 권력을 장악하든 ‘체제의 안정유지’를 최우선적 요인으로 고려할 것이다.<sup>16</sup>

## 2. 북핵문제 해결과 한반도 비핵화

후진타오 체제의 대북정책기조는 북한 핵문제의 해결과 한반도 비핵화를 주요 내용으로 하고 있다. 후진타오 체제 등장 이후 북핵문제에 대한 접근은 중국의 대북정책의 근간을 이루어 왔으며 그 핵심은 이른바 ‘북핵 3원칙’으로 불리는 1)한반도 비핵화(半島無核化) 2)한반도의 평화와 안정(維護半島和平與穩定) 3)대화를 통한 문제해결(通過對話解決問題) 등 세 가지 기본원칙을 바탕으로 한다.<sup>17</sup> 중국

<sup>15</sup> 陳峰君, “21世紀朝鮮半島對中國的戰略意義,” 『國際政治研究』, 2001年 第4期, pp. 7-9; 李英明, “朝鮮半島的地緣政治與中國安全,” 『時政點評』, 2006年 第3期, pp. 40-43.

<sup>16</sup> 이러한 시각은 CSIS와 USIP관계자의 중국전문가 인터뷰에서도 나타난다. Bonnie Glaser, Scott Snyder, John S. Park, *Keeping an Eye on an Unruly Neighbor, USIP and CSIS Joint Working Paper* (January 3, 2008), p. 19.

<sup>17</sup> 중국의 이와 같은 기본원칙은 2003년 3월 18일 부시 대통령이 후진타오에게 전화를 걸어 북핵 문제를 논의하는 과정에서 처음으로 공식화되었다. 『人民日報』, 2003年 3月 19日.



이 북핵문제 해결을 통한 한반도 비핵화를 대북정책의 핵심기조로 삼는 것은 북핵문제로 인한 한반도의 긴장상황이 자국의 한반도정책에 있어서 최우선 목표인 한반도의 평화와 안정에 근본적으로 위배될 뿐 아니라 핵 확산이 궁극적으로는 중국의 안보에도 직접적으로 위협이 될 수 있다는 우려에 기인한다.<sup>18</sup>

즉 북핵문제를 방치할 경우 역내에서 안보위기가 고조되는 것은 물론이고 이를 빌미로 동북아에서 미국의 영향력이 확산되는 계기를 제공함으로써 미국과의 직접적인 대립구도를 피할 수 없다고 보는 것이다. 또한 북한이 핵을 보유하게 된다면 중국은 세계에서 유일하게 러시아, 인도, 파키스탄, 북한 등 핵을 보유한 4개국과 국경을 접하게 되며 만일 북중관계가 악화될 경우 북한 핵은 중국을 위협하는 수단이 될 수도 있다. 뿐만 아니라 북한 체제의 붕괴로 말미암아 핵무기에 대한 통제력이 약화되고 북한의 핵무기나 핵물질이 중국내 분리주의자와 연계된 세력에 넘어갈 가능성에 대한 우려 역시 중국이 북핵문제의 해결을 강조하는 이유이다.<sup>19</sup> 때문에 중국은 그 동안 북핵문제 해결을 위한 6자회담에서 적극적이고 건설적인 역할을 수행해 왔으며 구체적인 정책수행단계에 있어서는 북한에 대하여 ‘섀드’ 뿐 아니라 정치·경제적인 ‘압박’도 병행하는 전술을 채택하여 왔다.

그러나 결과적으로 중국의 이러한 비핵화 기조는 북한이 두 차례나 핵실험을 실시함으로써 긍정적인 성과를 창출하였다고 보기는 어렵다. 오히려 중국은 북한 핵실험 이후 국제사회로부터 대북제재에 대한 동참 및 책임 있는 강대국으로서의 보다 적극적인 행동을 요구받는 등 국내외의 압박에 직면하고 있다. 그럼에도 중국은 북핵 폐기를 위해 북한에 대한 군사적 개입이나 강력한 제재에 대해서는 줄곧 반대해 왔으며 “대북제재는 북핵문제 해결을 위한 목적이 아니라 수단이어야만 한다”는 입장을 고수하고 있다.<sup>20</sup> 중국이 북핵문제 해결을 통한 한반도 비핵화를 대북정책의 핵심기조로 삼으면서도 이러한 입장을 견지하는 것은 기본적으로 대북제재나 압박이 북한의 핵(核)정책을 변화시킬 수 없다고 판단할 뿐 아니라, 오히려 북한의 극단적 조치를 자극하거나 혹은 북한정권의 붕괴를 야기하게 되어

<sup>18</sup> 북핵문제에 관한 중국의 기본 인식과 정책에 관해서는 문홍호, “북한 핵문제에 대한 중국의 기본 인식과 정책기조,” 『중소연구』, 제27권 3호 (2003), pp. 99-116; 박병광, “북한 핵문제에 대한 중국의 입장과 정책,” 『동아연구』, 제46집 (2004), pp. 139-164; 전병근, “중국의 북핵문제 인식과 중북관계의 변화,” 『중국연구』, 제35집 (2006)을 참조 바람.

<sup>19</sup> 문홍호, “후진타오 집권기 중국의 대북한 인식과 정책,” 『중소연구』, 제33권 2호 (2009), p. 28; 전병근, “북핵문제의 해결방향: 중국의 입장,” 2009년 한국국제정치학회 연례학술회의 발표문집 (2009.12.12), p. 29.

<sup>20</sup> 이러한 중국정부의 입장은 제1차 북한 핵실험 직후 외교부 대변인 정레브리핑(2006년 10월 12일)에서 발표된 이후 지금까지도 변함없이 지속되고 있다.



상황을 더욱 불안정하고 불확실하게 만들 수 있음을 우려하기 때문이다.<sup>21</sup>

요컨대 북한 핵문제 해결에 관한 중국의 대북정책은 한반도 비핵화와 동시에 북한체제의 붕괴 및 그 이후 중국의 안전까지도 고려한 요인과 연계되는 복잡성을 띠고 있다. 따라서 북한 체제 붕괴와 그 이후 전개될 한반도상황에 대한 중국의 평가는 북한 핵문제 해결에 대한 중국의 정책선택에서 중요한 배경으로 작용한다고 볼 수 있다. 이는 결국 북핵문제 해결을 위한 한반도문제의 상황전개가 북한 붕괴 등 중국의 국가이익이나 정책목표에 부합되지 않는 방향으로 나타나리라 판단된다면 중국은 어떠한 조치도 정책선택에서 배제할 것이라는 점을 암시하는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 중국에게 있어서 실질적이고 최우선시 되는 對한반도 이익은 북핵문제의 해결보다도 ‘한반도의 안정’이기 때문이다.

### 3. 북한에 대한 영향력 유지

후진타오 체제가 지향하는 대북정책의 또 다른 주요 기조는 북한에 대한 영향력을 유지하는 것이다.<sup>22</sup> 중국은 북한을 포함하는 한반도에서의 영향력 강화를 통해 동아시아 역내에서 먼저 ‘책임있는 대국’의 국가이미지와 역할을 창출하고자 한다. 특히 후진타오 집권 이후 중국은 경제발전의 성과를 바탕으로 국제적 영향력을 확대하는데 진력하고 있으며 이 과정에서 북한을 포함하는 한반도는 중국 영향력 확대의 거점이자 일종의 도약대로서의 의미를 지닌다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 중국은 북핵문제와 관련하여 북한을 통제할 수 있는 나라는 중국뿐이라는 인식을 국제사회에 심어줌으로써 북한에 대한 국제적 영향력을 은연중에 과시하고자 한다. 그리고 이를 위해 중국은 2002년 제2차 북핵 위기가 발생하자 과거의 관망적이고 소극적인 자세에서 벗어나 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 성사시키는데 주력하는 등 적극적인 역할을 수행해 왔다.<sup>23</sup>

물론 중국의 이러한 의도는 북한이 핵실험을 실시하고 6자회담이 장기간 교차

<sup>21</sup> 龔克瑜, “中國在朝核問題上的國家利益,作用和前瞻性思考,” 『國際觀察』, 2008年 第5期, pp. 59-61.

<sup>22</sup> 중국의 대북한 영향력에 관해서는 이동률, “중국의 대북한 영향력에 대한 실증연구,” 『중국의 대내외 정치환경의 변화와 한국의 대응전략』 (서울: 전국경제인연합회, 2005), pp. 137-138 참조.

<sup>23</sup> 중국은 제1차 북핵위기 당시에도 북한 핵문제 해결에 큰 관심을 가지고 있었으나 당시는 첫째, 중국이 천안문사태의 후유증으로 인해 국제적 고립상태에서 완전히 벗어나지 못하는 등 국제문제에 개입하여 강대국으로서의 이미지비용을 지불할 만한 여력이 충분히 뒷받침되지 않았고 둘째, 미국이 적극적으로 ‘다자해결방식’을 고집한 제2차 북핵위기와 달리 제1차 북핵위기 당시에는 한국마저 배제된 북-미 양자해결구도로 진행됨으로써 중국의 개입여지가 매우 제한적이었음을 지적할 수 있다. 박병광, “북한 핵문제에 대한 중국의 입장과 정책,” p. 146.

상태에 빠짐으로써 국제사회로부터 ‘해결사’로서 중국의 ‘의지’와 ‘능력’에 관한 의문이 제기되고 있는 것도 사실이다. 그러나 중국은 북한의 핵실험에도 불구하고 현실적으로 북한에 대해 가장 강력한 영향력과 지렛대(leverage)를 구비하고 있다. 주지하다시피 북한은 원유와 식량 등 이른바 전략물자의 절대량을 중국에 의존하고 있다. 또한 중국은 북한의 최대 교역대상국일 뿐 아니라 북한 소비시장에서 유통되는 생활필수품의 80% 이상이 중국산 제품으로 알려지고 있다.<sup>24</sup> 중국도 이러한 현실을 잘 알고 있으며 북한의 반발을 불러일으키지 않는 방식으로 최대한 영향력을 유지·확대해 나가고자 한다.

그런데 흥미로운 사실은 중국이 대북정책을 시행하는 데 있어서 북한의 핵실험 이후 북한에 대한 영향력 유지에 더욱 힘을 기울이고 있다는 것이다. 중국이 북핵 문제가 악화될수록 대북영향력의 상실에 대해 민감하게 반응하는 것은 근본적으로 북중관계의 유지가 첨예한 전략적 이익의 문제라는 데 기인하지만 경험적 측면에서 보더라도 중국의 강경대응이 오히려 북한의 핵실험 강행 등 북중관계의 악화로 연결되었을 뿐이라는 학습효과의 측면이 작용한다고 볼 수 있다. 즉 2006년 7월 북한의 미사일 시험발사 이후 중국은 공개적으로 북한의 미사일 발사에 심각한 우려를 표명하고 일본 주도의 유엔 안보리 결의안(1695호) 통과를 지지했으며 심지어 9월에는 북한의 생명선이라고도 할 수 있는 대북원유 공급을 일시적으로 제한하였다.<sup>25</sup> 그러나 결과는 중국의 의도와 달리 북중관계의 심각한 훼손으로 이어졌으며 북한은 핵실험을 단행함으로써 북핵문제에 따른 사태를 더욱 악화시켰을 뿐이다. 아울러 이로 인해 중국은 대북영향력의 상실은 물론 북중관계의 위기를 맞보았으며 심지어 국제사회에서 체면이 구겨지는 수모를 당해야 했다. 따라서 중국은 더 이상 북한을 궁지로 몰아세우는 것이 자국에게 유리하지 않을 뿐 아니라 제재를 수단으로 하는 국제사회의 행동이 과연 효과를 거둘 수 있을 것인가에 대해서도 의구심을 지니게 되었던 것이다.

그 결과 중국은 우선적으로 북한을 자국의 영향권 하에 둬으로써 북한이 중국에 대해 정치, 경제, 군사적으로 더욱 의존하게끔 만들기를 바라고 있다. 이러한 중국의 노력은 최고지도부 교류를 통한 인적유대 강화와 신뢰 회복 및 경제교류·

<sup>24</sup> International Crisis Group, “China and North Korea: Comrades Forever?” *Asia Report*, No. 112 (1 February, 2006), p. ii.

<sup>25</sup> 중국 해관총서의 북중교역 통계자료에 의하면 중국은 미사일 시험발사(7월 5일)로 북한과의 관계가 경색된 지 2개월 후인 9월 중 북한에 원유를 공급하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 오히려 10월 들어서는 북한의 핵실험에도 불구하고 북한에 5만 8천 685톤의 원유를 공급했다. 『연합뉴스』, 2006년 11월 27일.

협력을 통한 상호연계의 강화 등으로 나타난다고 볼 수 있다. 최근의 예로 작년 10월 원자바오(溫家寶) 총리의 방북 역시 북한에 대한 대내외적 영향력을 강화하려는 의도가 강하게 작용한 것으로 볼 수 있겠다.<sup>26</sup> 즉 중국은 원자바오의 방북을 통해 그 동안 6자회담을 주도하는 등 국제사회에 각인된 북핵 해결사로서 중국의 이미지와 영향력을 재확인하는 계기로 삼고자 했던 것이다. 실제로 중국은 원자바오 방북을 통해 김정일 위원장으로부터 ‘6자회담 재개’에 관한 약속을 받아냄으로써 국제외교가의 기대를 충족시키고 북핵문제 해결과정에서 중국의 역할과 지위를 공고히 하였다. 그 동안 6자회담은 영원히 끝났다고 소리치던 김정일 위원장이 원자바오 총리와의 회담에서 한반도비핵화는 김일성 주석의 유훈이며 조건부로 6자회담에 복귀할 수도 있다는 점을 언급함으로써 중국의 대북 영향력을 과시하고 북한 핵문제에 관한 중국의 주도적 지위를 강화하는 성과를 달성했던 것이다.<sup>27</sup>

#### 4. 북한 개혁개방 유도

후진타오 체제가 지향하는 대북정책의 중심 기조는 북한의 개혁개방을 유도하고 경제협력 구도를 확립하는 것이라 할 수 있다. 그 동안 중국은 수차례에 걸쳐 직·간접적으로 북한의 개혁개방을 설득하고 촉구해 왔다. 일례로 후진타오 주석은 2005년 10월 평양 방문에서 만찬 연설을 통해 직접 구체적 수치를 거론해 가면서 개혁개방에 따른 중국의 정치·경제적 성과를 설명하고 간접적으로 북한의 경제개혁을 촉구하기도 했다.<sup>28</sup> 북한 역시 과거 중국의 개혁개방을 수정주의 내지는 사회주의에 대한 배신으로 치부하던 입장에서 벗어나 이제는 중국의 경제발전을 긍정하고 배우려는 모습을 보이고 있기도 하다. 이러한 변화는 그 동안 북한의 개혁개방과 관련된 중국의 정책이 매우 신중하고 간접적인 권유를 통하여 북한 최고 지도부로 하여금 개혁개방의 불가피성을 인식하도록 만드는 점진적인 방식으로 추진되어 왔기 때문이라 할 수 있다.<sup>29</sup> 다만 최근 김정일의 중국 방문시 원자바오

<sup>26</sup> 박병광, “원자바오 총리 방북과 북중관계,” 『국제문제』, 2009년 11월호, pp. 17-25; 이동률, “원자바오 총리 북한 방문과 북중관계,” 『정세와 정책』, 2009년 11월호, pp. 13-16 참조.

<sup>27</sup> 최근 ‘천안함 침몰사건’으로 인한 남북관계 긴장과 국제사회의 대북여론에도 불구하고 중국이 김정일의 방중을 수용한 것 역시 북한에 대한 영향력 유지를 노리는 중국의 의도가 반영된 결과로 평가할 수 있다.

<sup>28</sup> “在金正日總書記舉行的歡迎宴會上的講話,” 『人民日報』, 2005年 10月 29日.

<sup>29</sup> 최춘흠, 『중국의 대북한 정책: 지속과 변화』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 36-37; 문홍호, “후진타오 집권기 중국의 대북한 인식과 정책,” 『중소연구』, 제33권 2호 (2009), pp. 31-32.

(溫家寶) 총리가 김 위원장에게 직접적으로 ‘개혁개방 경험의 전수’를 제의한 것은 매우 이례적이며 이는 북한의 정책변화를 희망하는 중국의 의지가 제고되고 있음을 반영하는 것으로 풀이할 수 있을 것이다.<sup>30</sup>

한편 중국은 최고지도부에 대한 개혁개방의 직·간접적인 권유와 더불어 북한과의 무역을 비롯한 경제교류와 협력을 확대함으로써 북한이 자연스레 외부세계와 조우하고 국제사회의 변화와 흐름을 받아들일 수 있도록 유도하고자 한다. 이 과정에서 중국은 ‘호혜협력, 공동발전’의 원칙과 더불어 ‘정부인도(政府引導), 기업참여(企業參與), 시장운용(市場運作)’이라는 방침<sup>31</sup>을 바탕으로 북한과의 무역 및 투자 등을 통한 경제협력에 힘을 쏟고 있다. 그 결과 제2차 북핵 위기 이후에도 북중간 무역액은 꾸준히 증가해 왔으며 2008년의 경우 양국간 교역액은 27억 8천만 달러로서 북한의 대중국 교역의존도는 70%(남북교역 포함시 55%)를 넘고 있다. 국내 일각에서는 북한의 대중국 의존도 심화를 심각한 문제로 받아들이는 것이 사실이지만 북중 경제협력의 확대는 부분적으로나마 북한의 시장경제화를 촉진할 수 있고, 국제정세와 세계경제의 흐름을 직·간접적으로 교육시키는 효과를 기대할 수 있다. 아울러 북한으로 하여금 경제와 관련된 제도화와 법제화를 추구하게 만드는 등 개혁개방을 위해 유리한 조건을 형성하도록 유도하는 측면이 있는 것도 사실이다.<sup>32</sup>

그렇다면 중국은 북한의 정치경제적 상황이 핵문제로 인해 악화일로를 걷고 투자환경 역시 특별한 개선이 이루어지지 않고 있음에도 대북경제교류를 확대하는 이유는 무엇일까? 그것은 중국이 추구하는 대북정책 전반에 있어서 북한의 붕괴 방지 및 영향력 확대 등의 목적을 이루는 데 있어서 가장 현실적이고 효과적인 수단이 바로 경제관계를 심화하는 것이라는 전략적 판단에 기인한다고 볼 수 있다. 아울러 중국의 이러한 대북정책기조와 접근방식은 장기적으로 통일 이후의 한반도를 고려한 것으로 볼 수도 있다. 왜냐하면 일부에서 주장하는 바와 같이 중국이 한반도의 분단 상태를 유지하고자 하면서 북한의 개혁개방과 경제교류 확대를 추구한다는 것은 논리적 모순이 존재하기 때문이다. 다시 말해서 만일 북한이 개

<sup>30</sup> 지난 5월 김정일 방중시 회담에서 원자바오(溫家寶) 총리는 김위원장에게 “중국은 북한의 경제 발전과 민생 개선을 적극 지지하며 중국의 개혁개방과 경제건설의 경험을 소개해주고 싶다”고 직접 제의한 바 있다. 『新華通信』, 2010년 5월 7일. 그러나 북한은 이를 정책변화에 대한 압력으로 인식하여 보도하지 않았다.

<sup>31</sup> “胡錦濤同金正日舉行會談,” 『人民日報』, 2006년 1월 19일.

<sup>32</sup> 양운철, “중국의 대북한 경제협력 증가의 정치경제적 함의,” 『정세와 정책』, 2006년 5월호, pp. 1-4; 최수영, 『북·중 경제관계 확대와 대응방안』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 75-77.

혁개방을 통해 국제사회에 편입되고 경제개혁을 추진하게 된다면 결국 남북관계 긴장의 완화, 경제협력의 확대, 통일가능성 증대 등으로 연결될 테고 그것은 일부에서 주장하는 바와 같이 중국이 한반도의 분단 상태를 유지하고 고착화하려는 것과는 정책적 모순을 띠는 것이라 할 수 있다.

## IV. 중국의 북한 핵문제에 대한 인식

중국의 북한 핵문제에 대한 주류적 인식은 북핵문제의 전개 과정 즉, 위기가 고조되어 가는 과정 속에서 점진적으로 변화해왔다고 볼 수 있다. 그리고 그 대표적 분기점이 된 것은 결국 북한의 핵실험이었다는 점에서 그 이전과 이후로 나누어 볼 필요가 있겠다.<sup>33</sup>

### 1. 핵실험 이전의 북핵문제 인식

2002년 가을 북핵문제가 다시 불거지고 중국의 적극적 중재로 성사된 6자회담 체제가 정상적으로 작동하던 시기 북핵문제를 바라보던 중국의 시각과 입장은 크게 두 가지로 갈렸다고 볼 수 있다. 즉 하나는 북한이 핵을 보유하기 위해 시도하는 모든 노력은 그들의 민족자존과 국제적 승인을 얻기 위한 의도에서 나온 것으로 대화와 타협에 의한 해결이 가능하므로 크게 우려할 바가 못 된다는 것이었다.<sup>34</sup> 다른 하나는 핵무기를 보유한 이웃이 존재한다는 것은 중국의 국익은 물론 동북아의 안전과 평화에 심각한 위협이 될 수 있고 미국이 추진하는 미사일방어 체제(MD) 강화의 명분이 될 수 있으므로 적극적인 대응이 필요하며 중국정부는 북핵문제 해결을 위한 외교적 사고의 전환이 필요하다는 것이 그것이었다.<sup>35</sup>

이처럼 북핵문제를 바라보는 중국의 시각은 크게 두 가지로 갈리고 있었으나 북핵문제가 발생하게 된 근본원인에 대해서는 미국의 책임이 더 크다는 것이 대

<sup>33</sup> 이와 관련된 의미 있는 선행연구로는 신상진, “중국의 대북한 인식변화 연구: 북한전문가 심층 면담조사,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (2008), pp. 265-291 참조.

<sup>34</sup> 于美華, “對話是解決朝核問題的最佳途徑,” 『論壇通訊』, 2003年 第1期, pp. 26-28. 이와 같은 시각은 이른바 ‘진통파’로 불리는 중국의 국책연구기관 소속 한반도전문가 및 조선족 학자들 사이에서 발견할 수 있었으며 金熙德, 朴建一, 戚保良, 于美華, 虞少華 등이 대표적이었다.

<sup>35</sup> 時殷弘, “美國國家導彈防禦計劃與中國的對策,” 『中國外交』, 2002年 第7期, pp. 47-51. 이와 같은 시각은 이른바 ‘국제파’로 불리는 중국내의 안보전문가 및 국제정치학자들 사이에서 발견 되는 경향이 강했으며 時殷弘, 沈驥如, 朱峰 등이 대표적이었다.



부분 중국학자들의 견해였다고 할 수 있다. 즉 부시 행정부는 출범과 더불어 북한에 대한 전방위 압박을 가하였을 뿐 아니라 특히 9·11 테러사건 이후 북한을 ‘악의 축(axis of evil)’으로 규정하고 선제공격 대상으로 삼았으며 북한체제와 지도자를 무차별 성토함으로써 북한으로 하여금 핵개발을 서두르도록 만들었다는 것이다. 이러한 전문가들의 견해는 중국 정부의 입장과는 어느 정도 상통하는 것으로 볼 수 있으며, 결국 기본인식에 있어서는 북한의 핵개발 의도에 대하여 심정적 이해의 입장을 견지하는 측면이 있었다. 또한 중국은 북한에 대한 일방적 압력만으로는 핵문제의 해결이 난망한 것으로 여겼으며 북한이 처한 입장, 즉 강대국에 둘러싸여 있는 고독감과 미국의 단독행동에 의한 선제공격에 대한 경계감에 대해서도 어느 정도 공감하고 있었다.<sup>36</sup>

중국은 당초 북핵 위기가 재연될 당시만 하더라도 북한이 체제안보를 확보하기 위한 방어적 선택수단으로 핵문제라는 초강수를 들고 나온 것으로 판단하는 측면이 강했다.<sup>37</sup> 중국은 북한의 당면한 경제상황과 낙후성을 감안할 때 재래식 무기개발을 통한 안보체제의 확립이 불가능하기 때문에 핵과 미사일 개발은 그들의 기본적 안전 확보를 위해 취할 수 있는 불가피한 선택으로 이해한 것이다. 때문에 중국은 북핵문제의 해결은 기본적으로 북한이 안고 있는 안보상의 취약성을 개선해 가는 방향에서 모색되어야 한다는 입장을 견지하고 있었다. 이에 따라 중국은 외국 정상들과 북핵문제를 논의하면서 예외 없이 북한의 ‘체제보장’ 또는 ‘안보우려해소’를 강조하곤 했다.<sup>38</sup> 또한 중국은 미국이 북한 핵의 위협을 과대평가하고 있으며 경제제재나 군사적 조치 또는 정권교체 등에 의한 외부적 압박정책은 적극 배제하였다.

그러나 중국은 이후 북한의 점진적인 핵위기 고조와 벼랑끝 전술에 대한 우려를 갖게 되면서 북한의 핵개발이 중국의 안보이익에 미치는 영향에 대하여 보다 심각하게 평가하기 시작했다. 북한은 6자회담장에서 그들이 핵무기를 보유하고 있으며 5-6개의 핵폭탄을 제조하기에 충분한 무기급 플루토늄 생산을 위해 폐연료봉 재처리를 거의 마무리하고 있다고 주장하면서 이를 증명하고 핵능력을 물리

<sup>36</sup> 중국은 과거 오랫동안 미국으로부터 심각한 핵위협을 받았던 경험을 갖고 있기 때문에 북한의 핵개발 동기에 대한 동정적 시각을 지니는 측면이 있었다. 朱建榮, “中國で變化する朝鮮半島の戰略的位置.” 『世界週報』, 2003年 7月 23日, pp. 10-13.

<sup>37</sup> 張璉堯, “送走切尼, 迎來金正日: 判讀朝核問題走向.” 『世界知識』, 2004年 第2期, p. 9.

<sup>38</sup> 예를 들어 후진타오와 푸틴 대통령간의 정상회담(2003.5.28)에서 발표된 ‘중·러 공동성명’ 및 노무현 대통령과의 정상회담(2003.7.8) 이후 발표된 ‘한·중 공동성명’에서도 이러한 점을 확인할 수 있다. 『人民日報』, 2003年 5月 29日; 『人民日報』, 2003年 7月 9日.

적으로 과시할 것이라고 수차례 언급해 왔다. 또한 북한은 6자회담 자체를 거부하고 ‘핵무기 보유선언’과 ‘미사일 발사실험’ 등으로 한반도의 불안을 지속적으로 고조시켜 왔다. 이처럼 시간이 갈수록 격해지는 북한의 강경태도는 중국을 실망시키기에 충분했다. 왜냐하면 중국은 북한의 도발적 발언이나 위기고조를 노린 행동들이 중재노력을 기울여온 중국의 체면을 손상시켰을 뿐 아니라 중국의 의도와는 다른 방향으로 북핵 위기를 나아가게 할 가능성이 농후하다고 보았기 때문이다.

북핵위기가 고조되면서 중국의 일부 관변 연구소와 안보문제 전문가들은 북한의 핵보유가 현실화될 가능성을 배제하지 않기 시작했으며 북한에 대한 비판적 시각을 공개적으로 표출하기도 했다.<sup>39</sup> 이들 전문가들은 북한이 핵카드를 통해 체제보장을 확보하려는 오폭의 차원 또는 협상카드로서의 수단을 넘어 ‘절대안보’ 차원에서 궁극적 억지수단으로 핵무기를 개발·보유하려는 이중전략을 추구할지 모른다는 의구심을 갖기 시작했던 것이다. 때문에 중국의 일부 전문가들은 한반도 비핵화를 위해서는 외교적 노력만으로는 한계가 있으며 보완적 수단으로서의 경제적 수단 및 여타의 압박수단을 적극 고려해야 한다고 주장하기 시작했다. 더 나아가 일부 학자의 경우 북한정권의 붕괴가 장기적으로 중국의 국익에 오히려 도움이 될 것이라는 주장을 펼치기도 했다.<sup>40</sup>

한편 중국 정부 내에서도 제2차 북핵위기가 심화되면서 북핵문제 및 북중관계에 관한 의견은 과거와 달리 보다 다양한 의견들이 개진되기 시작했다. 가령 외교부와 상무부는 북핵문제 해결과 관련하여 국제사회의 과도한 중국역할론 또는 중국책임론의 부담을 회피할 필요가 있으며 이를 위해 평양과 다소 거리를 두자는 입장을 보였다. 반면 당과 군부는 북한과의 전통적 ‘혈맹관계’를 강조하는 한편 전략적 측면에서 북한은 여전히 방치할 수 없는 존재라는 주장을 내세웠던 것이다.<sup>41</sup>

요컨대 제2차 북핵 위기가 불거진 이후 중국 내에서는 학계와 정부 일각을 중심으

<sup>39</sup> 중국사회과학원의 선지루(沈驥如)는 북중동맹조약을 폐기해서라도 북한의 핵개발을 저지해야 한다고 주장했으며, 천진사회과학원의 왕중원(王忠文)은 김정일 지도체제와 북한에 대한 공개 비판 내용을 유명학술지에 게재하기도 했다. 沈驥如, “維護東北亞安全的當務之急: 制止朝核問題上的危險,” 『世界經濟與政治』, 2003年 9期, pp. 53-58; 王忠文, “從新的角度密切關注朝鮮問題與東北亞局勢,” 『戰略與管理』, 2004年 第4期.

<sup>40</sup> 일례로 중국인민대학의 스인홍(時殷弘)은 “남한주도의 통일정부는 장기적 관점에서 볼 때 미, 일로부터 중국으로 경사될 것이기 때문에 북한의 붕괴가 중국의 국익에 반드시 손해로 볼 수 없다”라는 주장을 일찍부터 내세웠다. John. Promft, “As Talks Begin, China Views North Korea as Risk,” *The Washington Post*, August 27, 2003.

<sup>41</sup> You Ji, “Understanding China’s North Korea Policy,” *China Brief*, Vol. 4, Issue. 5 (March 4, 2004); *Asian Wall Street Journal*, March 7, 2007; 전병곤, “왕자루이 방북을 계기로 본 북한과 중국의 당·정·군 관계,” *Online Series*, CO 09-19 (통일연구원) 참조.



로 이른바 북한에 대한 ‘전략적 부담론’과 ‘전략적 자산론’이 뚜렷한 결론을 내리지 못한 채 다양한 시각으로 표출되어 왔다고 하겠다. 한편 흥미로운 것은 이러한 논쟁의 한가운데서도 정작 북한의 핵실험이 현실화될 것으로 예측한 한반도전문가나 안보전문가는 거의 없었다는 사실이다.<sup>42</sup> 즉 중국은 북한의 핵개발시도가 동북아정세에 미치는 영향과 북중관계의 차원에서 심각한 고려가 있었을 뿐 대부분은 대화와 타협을 통한 핵개발 포기가능성에 대한 희망을 일관되게 유지해왔던 것이다.

## 2. 핵실험 이후의 북핵문제 인식

북한의 두 차례에 걸친 핵실험은 중국으로 하여금 ‘분노’와 ‘실망’을 직접적으로 표출하도록 만드는 일대 사건이었다. 1차 핵실험(2006.10.9) 당시에는 주로 외교부를 중심으로 하는 중국정부와 전문가들 수준에서 북한에 대한 실망과 분노가 표출되었다면 2차 핵실험(2009.5.25) 이후에는 중국의 일반 민중들 사이에서도 노골적인 불만과 반감이 확산되기 시작했다. 특히 2차 핵실험 직후 중국내에서는 인터넷 토론방을 중심으로 북한에 대한 비판여론이 급속히 확산되기 시작했으며 북한의 핵실험을 중국에 대한 ‘배반’으로 규정하거나 북한을 ‘불량배’ 등의 모욕적인 표현으로 언급하는 사례가 심심찮게 발견되곤 했다.<sup>43</sup>

한편 중국정부의 입장에서도 북한 핵실험은 북핵문제와 북중관계를 바라보는데 있어서 어느 때보다 깊은 고민을 불러일으키는 것이었다. 중국은 ‘한반도 비핵화’와 ‘북중 협력관계’ 유지라는 두 가지 목표를 동시에 추구하고 있었는데 북한이 핵실험을 하면서 이 두 개의 목표가 양립하기 어려워졌기 때문이다. 1, 2차에 걸친 북한의 핵실험으로 미국을 비롯한 국제사회는 중국에게 대북제재에 적극 동참할 것을 강력히 요구했고 중국 내에서도 북한이 핵무기를 협상카드로만 사용하는 것이 아니라 핵보유국으로서의 지위를 추구한다는 우려가 증가하기 시작했다. 그 결과 후진타오 주석에게 국제문제에 관해 조언을 제공하는 것으로 알려진 왕지스(王緝思) 베이징대 국제관계학원장의 경우에도 “북한은 이미 두 차례의 핵실험을 통해 핵을 보유한 상태이고 그것이 오늘날의 현실이며 핵보유에 대한 북한의 입장은 변하지 않을 것”이라고 전망하고 있다.<sup>44</sup> 아울러 또 다른 일부 연구자들은

<sup>42</sup> 중국국무원 산하 연구기관의 한반도문제 전문가 인터뷰. 2006년 10월 25일.

<sup>43</sup> 2차 핵실험 직후 이에 대한 일반인들 사이에서의 논쟁은 주로 인민왕(人民網)의 강국논단(強國論壇) <<http://bbs1.people.com.cn/>> 등에서 쉽게 발견할 수 있다.

<sup>44</sup> “각국전문가들이 제시하는 북핵 해법,” 『연합뉴스』, 2010년 3월 23일.

북한이 궁극적으로 노리는 것은 사실상의 핵보유국 지위를 인정받으면서 북미관계 정상화와 경제 원조를 동시에 달성하려는 것으로 보고 있다.<sup>45</sup>

돌아보면 중국은 2006년 10월 북한의 1차 핵실험에 대해 강력한 어조로 비난의사를 표명했지만 이후 2·13합의가 도출되고 북미관계가 개선추세를 보이자 북핵문제의 해결에 대해 일말의 기대를 지니고 있었다. 더욱이 이명박 정부 등장 이후에는 남북관계 경색의 책임이 한국정부의 대북정책에 있다는 북한의 주장에 동조하면서 북한과의 관계 회복에 주력했다. 또한 중국으로서는 2008년 하반기부터 몰아닥친 국제금융위기의 파고를 헤쳐 나가는 데 있어서 한반도의 평화와 안정이 더욱 긴요했다. 때문에 중국은 북중수교 60주년을 맞이한 2009년에는 ‘북중우호의 해’를 강조하면서 북핵문제 해결과 6자회담 재개에 대한 상호간의 의견수렴에 적극 나서기도 했다.

그러나 2009년 5월에 실시된 북한의 제2차 핵실험은 다시 북중관계를 악화시키고 북핵문제에 대한 중국의 인식과 정책을 재검토하도록 만드는 계기가 되었다. 결국 중국은 북한의 제2차 핵실험에 대해 “단호히(堅決) 반대한다”는 입장을 표명하는 한편 1차 핵실험 당시(1718호)보다 더욱 강화된 유엔(UN)제재 결의안(1874호)에 찬성하고 동참하였다. 중국은 북한의 두 차례에 걸친 핵실험으로 북한이 핵보유국의 지위를 확고히 하려는 것으로 보았으며 또한 미국을 비롯한 국제사회로부터 ‘중국책임론’이 불거질 것을 우려하였다. 이에 따라 중국 내에서는 기존의 대북 포용정책을 근본적으로 전환해야 한다는 주장이 힘을 받기 시작했으며 당·정부문과 학계에서 대북정책 조정에 관한 내부토론이 전개되기도 했다.

특히 중국지도부는 2009년 7월 15일 북핵문제와 관련된 ‘당 중앙 외사영도소조(조장 후진타오)’회의를 개최하였으며, 7월 17일부터 20일 사이에는 베이징에서 개최된 재외공관장 회의 중 전·현직 북한대사와 외교부장 등이 참석한 가운데 중국의 대북정책에 관한 내부회의를 이례적으로 진행하기도 했다.<sup>46</sup> 그러나 중국지도부는 북중관계의 역사성과 북한의 안보·전략적 가치를 고려하는 것이 중국의

<sup>45</sup> Linbo Jin, “North Korea’s Nuclear Paradox,” <<http://www.brookings.edu/opinions>> (검색일: 2009.6.3).

<sup>46</sup> 2차 핵실험 이후 중국의 대북정책 관련 내부회의에서는 북핵 및 한반도문제와 관련하여 첫째, 북한에 대한 현실적 이익을 북한체제의 유지로 돌지 아니면 비핵화에 돌지 둘째, 중장기적으로 한반도의 통일은 불가피할 것으로 보이는바 이에 관해 어떠한 입장을 취해야 할지 셋째, 북핵문제는 결국 미국과 중국의 세계전략이 충돌하는 지점에 위치한다는 점에서 향후 어떠한 정책을 견지할지 넷째, 북중 양자관계유지와 중국의 책임대국이라는 정책기조 가운데 어느 것을 상위개념에 두어야 할지 등에 대해 심도 있는 논의가 전개된 것으로 알려지고 있다.

국익에 여전히 유리하기 때문에 대북포용정책의 기조를 유지하자는 주장에 힘을 실어준 것으로 전해지고 있다. 즉 북한의 행동이 중국에게 전략적 부담으로 작용하고 있는 것이 사실이지만 여전히 전략적 자산의 가치가 더욱 크며 이를 인정하고 받아들이는 현실적 기반위에서 북핵문제 해결을 접근해 가기로 결정한 것이다. 그리고 이러한 결론은 중국지도부가 소위 말하는 ‘전통파’와 ‘국제파’의 논쟁 속에서 일단 ‘전통파’의 주장에 힘을 실어준 것으로 볼 수 있겠다.

그 결과 중국은 대북정책을 근본적으로 전환하지는 않았으며 오히려 미국과 북한의 갈등 및 대립을 완화시키고 대화국면을 조성하는 데 더욱 힘을 기울이게 되었다. 또한 중국은 북핵문제의 평화적 해결을 위한 자국의 단독적인 역할에는 한계가 있으며 북한의 안보불안 해소를 위해 북미관계 정상화가 이루어져야 한다는 ‘미국 책임론’ 또는 ‘미국 역할론’이 점차 우세해지기 시작했다. 이러한 중국의 입장은 2009년 7월 열린 ‘미중 전략·경제대화’에서 압박과 대화를 병행하는 한편 6자회담 재개를 통해 대화로 북핵문제를 해결해 나가야 한다는 선에서 타협을 이룬 것으로 볼 수 있다. 이는 북한의 잘못된 행동에 대해서는 채찍을 들어야 한다는 미국의 입장과 6자회담을 통한 평화적 해결을 주장했던 중국의 입장이 상호 타협한 결과였다.<sup>47</sup> 이후 중국은 6자회담 재개를 위해 다시금 북한을 설득하는 중재자 역할을 적극적으로 수행하기 시작했다. 이에 따라 2009년 8월에는 우다웨이(武大偉) 외교부 부부장이 북한을 방문해 북한 측 6자회담 수석대표인 김계관 외무상 부상을 접견했으며, 9월에는 다이빙궈(戴秉國) 국무위원이 김정일 위원장에게 후진타오의 친서를 전달하였다. 또한 10월에는 원자바오(溫家寶) 총리가 방북해 김정일 위원장과 면담하여 북한의 조건부 6자회담 복귀의사를 얻어냄으로써 꺼져가던 6자회담의 불씨를 살려냈다.

결국 중국은 북한의 두 차례에 걸친 핵실험 이후 ‘북핵문제’와 ‘북한문제’를 분리해서 대응하기로 방침을 정했다고 볼 수 있다. 즉 북한의 핵무장을 현실적으로 저지하기 어려운 상황에서 북한과의 관계를 악화시키고 더욱 통제하기 어려운 상황으로 몰고 가기보다는 북핵문제는 별도로 중장기적인 관점에서 압력을 종용하는 한편 북한과의 관계강화를 지속함으로써 대북 영향력 유지에 우선순위를 두겠다는 정책을 채택한 것이다. 그러나 이는 궁극적으로 중국이 북한 핵문제에 대한 ‘적극적 해결사’로 나서기 보다는 ‘현실적 관리자’의 입장에 경사되는 것으로 해석할 수

<sup>47</sup> 김홍규, “전략적 경쟁에서 전략적 협력으로: 미·중관계 변화와 한국에의 함의,” 『중소연구』, 제33권 3호 (2009), pp. 34-35.

있다. 아울러 북한 핵문제 해결보다는 북한과의 관계를 유지해 나가는 것이 중국의 국가이익에 더욱 부합한다는 판단을 내린 것으로 볼 수 있겠다.

한편 중국이 이러한 입장을 견지하게 된 것은 미국 요인도 작용하였음을 지적할 필요가 있겠다. 중국은 북한 핵문제에 있어서 가장 주요한 당사자는 여전히 북한과 미국이고 따라서 미국이 보다 적극적으로 문제 해결에 나서야 하며 중국이 미국보다 앞서 나갈 필요는 없다고 판단한 것이다. 과거 인도 핵실험 당시에도 중국은 이에 강력하게 반발하며 일정기간 인도와의 교류를 중단하기까지 했으나 결국 미국은 인도를 끌어안으면서 오히려 중국에 대한 대항전선의 일원으로 삼고자 했던 사례가 있다. 또한 북한 핵실험 이후 미국은 북한에 대해서도 핵무기보유국으로 인정하는 듯한 발언을 수차례 해왔던 것이 사실이다. 즉 미국 역시 북한 핵문제에 대한 완전한 해결이 어렵다고 보고 ‘북핵문제’와 ‘북한문제’를 분리하여 대응하려는 움직임을 노출시킨 것이다. 이러한 점을 잘 알고 있는 중국으로서는 북한 핵이 자국의 안보에도 위협이 되는 것은 분명하지만 그렇다고 미국의 요구에 일방적으로 순응하면서 북한에 대한 압박의 최 일선에 나설 필요는 없다고 판단한 것이다.

## V. 맺음말: 인식의 변화와 정책의 지속

후진타오시기 북중관계는 매우 다양하고 복잡한 양상 속에서 전개되고 있다. 여기에는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하지만 가장 중요한 것은 역시 북한 핵문제라고 할 수 있다. 특히 두 차례에 걸친 북한의 핵실험은 조금씩 변화의 움직임을 보이던 북중관계를 양국관계 변화의 ‘임계점’ 부근까지 몰고 가는 요인으로 작용하였다. 그러나 제2차 북핵위기 이후 고조되어 왔던 중국의 對북한 ‘인식 변화’는 결과적으로 의미 있는 ‘정책의 변화’로까지 연결되지는 못했다. 중국은 북한 핵문제를 해결하기 위해 북한이라는 전략적 자산을 잃어버리거나 또는 북한의 붕괴라는 불확실한 상황을 감당하기보다는 북중관계를 안정적으로 관리하는 가운데 국제적 영향력을 행사해 나가는 것이 국익에 훨씬 도움이 된다고 판단한다.

중국은 한반도의 안정과 사태악화방지를 내세우면서 북한을 다독거리는 가운데 대북영향력 유지에 매달리고 있다. 이와 같은 중국의 태도는 마치 한 발은 국제사회의 대북제재 흐름에 담그고 다른 한 발은 궁지에 몰린 북한이 붙잡을 수

있도록 내주어야 한다는 곤혹스런 입장을 대변하는 것과 다를 바 없다. 중국은 어떤 형태든 북한의 붕괴는 동아시아 정세안정에 도움이 되지 않는다는 판단이며 만일 김정일이 물러난다 해도 후임자가 과연 핵을 포기할지에 대해서 의문을 지니고 있다. 따라서 중국은 북한의 핵무장화 시도에 대해 강한 우려와 불쾌감을 느끼지만 북핵문제를 외교와 대화로 풀어나가는 것이 관련 각국에게 모두 유리하며 이외에는 별다른 선택과 대안이 없다는 입장을 고수하고 있는 것이다.

중국은 앞으로도 표면적으로는 북한과 여전히 동지적 관계를 강조할 수밖에 없을 것이다. 그리고 북한의 생존과 관련해서는 언제나 자국의 근본적 이익으로 간주할 가능성이 높다. 비록 중국이 강대국을 지향하면서 점진적으로 북한보다는 국제질서의 변화와 규범을 중시할 것이지만 여전히 중국으로서는 북한을 하나의 '전략적 카드'로 간주할 수밖에 없다. 중국의 이러한 입장은 동북아정세와 국가이익에 근거한 나름대로의 전략적 판단에 따른 것이다. 북한의 입장에서도 전통적 우방인 중국의 지원은 체제생존을 위한 필수조건에 가깝다. 따라서 중국과 북한은 서로간의 혈맹내용과 성격이 실질적으로 변화하는 가운데서도 현실적 이해득실에 기초한 협력관계를 유지해 나갈 수밖에 없을 것이다.

그렇다면 이러한 중국의 정책기조와 북핵문제 인식은 우리에게 어떠한 정책적 시사점을 제공하는 것일까? 전술한 바와 같이 중국은 자국의 이해관계에 대한 냉철하고 전략적인 분석을 바탕으로 북핵문제를 다루어 가고 있다. 그 과정에서 대미관계의 지렛대(leverage)를 확보하고 있으며 한반도에서의 영향력 강화를 추구하고 있다. 비록 두 차례의 핵실험으로 인해 북한 핵문제의 해결이 더 큰 난관에 봉착한 것은 사실이지만 그럼에도 향후 중국의 역할은 지속적으로 중요할 수밖에 없을 것이다. 따라서 우리는 중국에 대한 이해와 접근을 전략·전술적 차원에서 보다 구체화할 필요가 제기된다고 하겠다.

다시 말해서 중국의 대북정책기조와 목표 그리고 북핵문제 인식이 우리의 그것과 일치되는 것이라면 응당 중국의 입장을 지지하고 연대를 모색하는 방식으로 북핵문제 해결을 시도해 나가야 할 것이다. 그러나 만일 중국의 입장과 우리의 그것이 다르다면 중국의 북한에 대한 인식 변화를 더욱 추동하고 자극하는 방향으로 정책의 주안점을 두어야만 할 것이다. 즉 중국이 한반도정세의 불안을 고조시키는 북한에 대해 분노와 불쾌감을 삼키면서도 '전략적 자산론'과 '관성의 법칙'에 매몰되어 대북정책의 변화를 가져오지 못한다면 우리는 중국의 인식변화가 '임계점'을 돌파하여 의미 있는 정책변화로 연결될 수 있도록 추동할 필요가 있다는 것이다. 그러나 이에 앞서 먼저 선행되어야 할 것은 우리 스스로가 지향하는 남북관

계와 북핵문제의 최종상태(end state) 그리고 통일한국에 대한 보다 분명한 전략적 목표를 확립하는 것이 되어야 할 것이다.

■ 접수: 4월 15일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 5월 20일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 이종석. 『북한-중국관계』. 서울: 중심, 2001.
- 최수영. 『북·중 경제관계 확대와 대응방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 최춘흠. 『중국의 대북한 정책: 지속과 변화』. 서울: 통일연구원, 2006.
- Glaser, Bonnie. Scott Snyder, John S. Park. *Keeping an Eye on an Unruly Neighbor*. USIP and CSIS Joint Working Paper, January 3, 2008.
- 『鄧小平文選』. 第三卷. 北京: 人民出版社.

### 2. 논문 및 기타

- 김홍규. “전략적 경쟁에서 전략적 협력으로: 미·중관계변화와 한국에의 함의.” 『중소연구』. 33권 3호, 2009.
- 문흥호. “북한 핵문제에 대한 중국의 기본 인식과 정책기조.” 『중소연구』. 27권 3호, 2003.
- \_\_\_\_\_. “후진타오 집권기 중국의 대북한 인식과 정책.” 『중소연구』. 33권 2호, 2009.
- 박병광. “북한 핵문제에 대한 중국의 입장과 정책.” 『동아연구』. 46집, 2004.
- \_\_\_\_\_. “북한 급변사태와 중국.” 『동아시아 브리프』. 3권 4호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “원자바오 총리 방북과 북중관계.” 『국제문제』. 2009년 11월호.
- 박창희. “북한 급변사태와 중국의 군사개입 전망.” 『국가전략』. 16권 1호, 2010.
- 신상진. “중국의 대북한 인식변화 연구: 북한전문가 심층 면담조사.” 『통일정책연구』. 17권 1호, 2008.
- 양운철. “중국의 대북한 경제협력 증가의 정치경제적 함의.” 『정세와 정책』. 2006년 5월호.
- 이동률. “중국의 대북한 영향력에 대한 실증연구.” 『중국의 대내외 정치환경의 변화와 한국의 대응전략』. 서울: 전국경제인연합회, 2005.
- \_\_\_\_\_. “원자바오 총리 북한 방문과 북중관계.” 『정세와 정책』. 2009년 11월호.
- 전병곤. “중국의 북핵문제 인식과 중북관계의 변화.” 『중국연구』. 35집, 2006.
- \_\_\_\_\_. “북핵문제의 해결방향: 중국의 입장.” 2009년 한국국제정치학회 연례학술회의 발표집 (2009.12.12.).



- \_\_\_\_\_. “왕자루이 방북을 계기로 본 북한과 중국의 당·정·군 관계.” Online Series, CO 09-19 (통일연구원).
- 하도형. “중국대외정책의 전환에 관한 연구: 조화세계(和諧世界)의 제기와 전략적 의도를 중심으로.” 『동아연구』. 제54집, 2008.
- 한석희. “중국의 부상과 책임대국론.” 『국제정치논총』. 44집 1호, 2004.
- International Crisis Group. “China and North Korea: Comrades Forever?” *Asia Report*. No. 112, February 1, 2006.
- Xia Liping. “China: A Responsible Great Power.” *Journal of Contemporary China*. Vol. 10, No. 26, 2001.
- You Ji. “Understanding China’s North Korea Policy.” *China Brief*. Vol. 4, Issue. 5, March 4, 2004.
- 龔克瑜. “中國在朝核問題上的國家利益,作用和前瞻性思考.” 『國際觀察』. 2008年 第5期.
- 葉自成. “中國實行大國外交勢在必行.” 『世界經濟與政治』. 2000年 1期.
- 邵峰. “金融危機對國際關係的影響及中國的應對.” 『世界經濟與政治』. 2008年 第12期.
- 沈驥如. “維護東北亞安全的當務之急: 制止朝核問題上的危險.” 『世界經濟與政治』. 2003年 9期.
- 王忠文. “從新的角度密切關注朝鮮問題與東北亞局勢.” 『戰略與管理』. 2004年 第4期.
- 袁鵬. “金融危機與美國經濟霸權: 歷史與政治的解讀.” 『現代國際關係』. 2009年 第5期.
- 唐生平·張蘊崑. “中國的地區戰略.” 『世界經濟與政治』. 2004年 第6期.
- 陳峰君. “21世紀朝鮮半島對中國的戰略意義.” 『國際政治研究』. 2001年 第4期.
- 李英明. “朝鮮半島的地緣政治與中國安全.” 『時政點評』. 2006年 第3期.
- 于美華. “對話是解決朝核問題的最佳途徑.” 『論壇通訊』. 2003年 第1期.
- 時殷弘. “美國國家導彈防禦計劃與中國的對策.” 『中國外交』. 2002年 第7期.
- 張璉堃. “送走切尼, 迎來金正日: 判讀朝核問題走向.” 『世界知識』. 2004年 第2期.
- 朱建榮. “中國で 變化する朝鮮半島の戰略的位置.” 『世界週報』. 2003年.
- Jin Linbo. “North Korea’s Nuclear Paradox.” <<http://www.brookings.edu/opinions>> (검색일: 2009.6.3).
- Promft, John. “As Talks Begin, China Views North Korea as Risk.” *The Washington Post*. August 27, 2003.
- Asian Wall Street Journal*.
- 『人民日報』.
- 『연합뉴스』.



## China's North Korean Policy Keynotes and Perceptions on the Nuclear Issues during the Hu Jintao Era

*Byung-Kwang Park*

This paper aims to drawing China's North Korean policy keynotes and perceptions on the North Korean nuclear issues during the Hu Jintao era. The main result of this study is that China's North Korean policy keynote are first, helping the stability of North Korean political system second, solve the North Korean nuclear issues third, maintain influence toward North Korea and fourth, induce North Korean open door policy. And through the North Korean nuclear experiment, China's perception toward North Korea has changed but it's not reflected on meaningful policy changes. Therefore Korean government needs to consider how to draw China's perception changes connect with policy changes.

**Key Words:** China, North Korean Policy, Nuclear Issues, Perception Changes, Policy Changes.

# 민주화 이후 한국 반미주의의 정치적·이념적 성격 연구

심 양 섭\*

- I. 서론
- II. 반미의 개념과 반미주의에 대한 이론적 고찰
- III. 한국 반미주의의 정치적 성격
- IV. 한국 반미주의의 이념적 성격
- V. 결론: 한국 반미주의의 보편성과 특수성

## 국문요약

이 글은 첫째, 민주화 이후 한국의 반미주의를 단순한 여론이나 정책에 대한 반응이 아니라 고도의 정치적, 이념적 성격을 가진 현상으로 보고 그 성격을 분석하였다. 둘째, 한국 반미주의를 세계 반미주의와 비교함으로써 그 보편성과 특수성을 규명하였다. 셋째, 한국 반미주의의 원인과 성격을 객관적으로 고찰하되 규범적이고도 실천적인 차원에서 그 가능성과 한계를 지적함으로써, 한국정치 발전과 한미관계 개선에 기여하게 하였다.

세계 반미주의의 원인을 한국 반미주의에 적용하여 한국 반미주의의 정치적 성격을 도출하였다. 첫째, 동북아시아 공동체론, 둘째, 반전평화론, 셋째, 집권전략으로써의 반미, 넷째, 반미에서 반대한민국으로의 지향성, 다섯째, 문화투쟁과 좌파 해체 모니 구축이다. 이어 세계 반미주의의 유형을 한국 반미주의에 적용하여 한국 반미주의의 이념적 성격을 도출하였다. 첫째, 우파 민족주의, 둘째, 유럽식 복지모델, 셋째, 좌파 민족 패러다임과 통일지상주의, 넷째, 주사파식 자주 이데올로기, 다섯째, 반자본주의이다.

이 중 한국 반미주의만의 특수성은 첫째, 반미에서 반대한민국으로의 지향성, 둘째, 좌파 민족 패러다임과 통일지상주의, 셋째, 주사파식 자주 이데올로기이다. 이는 분단, 북한의 존재, 미군의 대규모 장기주둔이라는 한국 특유의 상황에 기인한다. 나머지는 그 양태와 정도의 차이가 있을 뿐, 세계적으로 보편성을 갖는다.

한국 반미주의는 미국의 일방주의를 견제하고 한미관계의 불균등성을 바로잡는 효과가 있다. 그러나 그 성향과 행태에서는 문제가 많다. 첫째, 단기적 목적을 위해 사실을 왜곡한다. 둘째, 시위만능주의 경향을 보인다. 셋째, 민주화 투쟁 시절의 만성적 적대문화에서 탈피하지 못했다. 넷째, 지나치게 비타협적이다. 다섯째, 친북일변도 노선은 시대착오적이다. 이러한 문제점을 극복하고 대안을 제시하지 못할 경우 다음 세대의 공감을 얻기 어렵다.

**주제어:** 한국 반미주의, 민족주의, 미국의 일방주의, 정체성 충돌, 반세계화

\* 숙명여자대학교

## I. 서론

서울 용산 미군기지 앞에서는 거의 매주 반미시위가 벌어진다. 반미의 일상화, 정치화라고 할 수 있다. (2008년 MBC PD수첩의 광우병 왜곡보도사건에서 보듯이, 반미주의자들은 자신들의 목적을 달성하기 위하여 사실을 무시하거나 왜곡한다.) 그런 점에서 반미주의는 그 자체가 이념이기도 하다. 사회주의 몰락 이후 반미주의는 미국이 주도하는 자본주의적 세계질서에 저항하는 가장 강력한 이데올로기이다. 한국의 시민사회에서도 ‘반미’만큼 폭넓은 공감대를 형성할 슬로건은 없다. 여전히 친북이나 반자본주의 노선을 견지하는 세력도 있으나 그렇다고 ‘친북’이나 ‘반자본’을 표방할 수는 없으므로 ‘반미’의 옷을 입고 등장하기도 한다.

지금까지는 한국 반미주의를 주로 한국인의 미국인에 대한 호불호, 그리고 미국의 대외정책이나 사건에 대한 한국 국민들의 반응이나 여론 차원에서 다루었다. 정책학이나 사회학, 심리학 차원에서 접근한 경우가 많았던 것이다. 그러나 반미를 그러한 차원으로만 이해하면 오늘날과 같이 일상화한 정치현상 혹은 이데올로기로서의 반미를 설명할 수 없다.

반미주의를 여론의 동향으로만 파악할 경우 대중의 반미감정은 설명할 수 있으나, 정부나 엘리트가 정치적 의도와 목적을 가지고 대중의 반미감정을 이용하거나 조장하는 것은 설명하지 못한다. 노무현 정부 당시에는 반미주의가 권력의 이데올로기로서까지 발전하였다. 반미주의의 정치적, 이념적 성격을 고려하지 않고는 좌파<sup>1</sup> 집권 시절에는 권력 이데올로기로 나타나고, 좌파 정부 퇴진 후에도 대규모 반미시위와 담론 주도로 나타나는 반미현상을 설명할 수 없다. 광우병 같은 쟁점이 해소되어도 반미운동은 계속된다. 쟁점은 없어져도 정치적, 이념적 동기는 남기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 한국 반미주의의 정치적, 이념적 성격을 정면으로 분석한 연구는 거의 없었다.

따라서 이 글에서는 대중의 반미여론이나 미국 대외정책에 대한 대중(혹은 정부와 엘리트)의 반응도 고려하되, 그것보다는 한국 반미주의가 갖는 정치적, 이념적 성격, 즉 본질과 실체를 드러내고 그 한계를 지적하는 데 초점을 맞추려고 한다. 한국 반미주의는 권위주의 시절 반공이념에 억눌려 있다가 1980년 광주민주화운동을 계기로 표출되기 시작하였으나, 널리 확산된 것은 1987년 민주화 이후

<sup>1</sup> 이 글에서 말하는 ‘좌파’는 이념의 상대적 위치를 말하는 것으로서 부정적 의미는 전혀 없다.

이다. 그러므로 여기서는 시기적으로 민주화 이후의 한국 반미주의를 주로 다룬다. 연도로 따지면 대학가에 김일성 주체사상파(주사파)가 등장하는 1986년부터 2008년까지 약 20년간이 된다.

## II. 반미의 개념과 반미주의에 대한 이론적 고찰

먼저 미국의 정책을 반대하는 것(opposition to U.S. policy)과 반미주의(anti-Americanism)를 구분하려고 한다. 사람들의 미국에 대한 태도와 행동은 아래 <표 1>과 같이 크게 다섯 가지 수준으로 나눌 수 있다. +1의 경우 미국의 구체적인 정책을 사안에 따라 비판하는 것으로서 반미주의라고 할 수 없다. 그와 달리 국내정치적 고려에 의해 미국을 비판하는 -1의 경우, 그리고 이념적 차원에서 미국을 총체적으로 반대하는 -2의 경우 반미주의에 해당한다. 전자를 정치적 반미주의라고 한다면, 후자는 이념적 반미주의라고 할 수 있다. 이 글에서는 -1과 -2의 정치적, 이념적 반미주의를 중점적으로 분석한다. 다만 현실적으로는 +1과 -1, -2가 분리되지 않고 혼합되어 나타날 뿐 아니라, +1의 경우에도 감정이나 정치적 선동, 혹은 동원이 개입될 경우 반미주의로 발전할 수 있기 때문에, 반미(反美)와 비미(批美)의 기계적 구분은 불가능하다는 점을 미리 밝혀둔다.

<표 1> 대미(對美) 태도와 행동의 다섯 가지 수준

수준	태도	행동
+2	거의 비판하지 않음	변함없는 지지
+1	건강한 회의주의	개별 정책 사안에 따라 비판
0	무관심	중립
-1	미국의 위선에 실망	국내정치적 고려에 의해 비판
-2	이념적 분노	총체적 반대

출처: Zachariah Paulo Messitte, "The Politics of anti-Americanism in France, Greece, and Italy," (Ph. D. Diss, New York University, 2004) 논문.

이 글에서는 한국 반미주의의 정치적·이념적 성격, 그리고 한국 반미주의의 보편성과 특수성을 규명하기 위하여 한국 반미주의를 세계 반미주의와 비교하는 방법을 사용하려고 한다. 이를 위해 먼저 세계 반미주의의 원인과 유형을 살펴보기

로 한다. 세계 반미주의의 원인을 설명하는 대표적 가설로는 다음의 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 세력 불균형(power imbalances), 둘째, 반세계화, 셋째, 정체성 충돌이다.<sup>2</sup> 그러나 이 글에서는 세계 반미주의의 원인을 국제적 요인과 국내적 요인으로 대별한다. 국제적 요인에는 ① 국제정치 구조, ② 미국의 군사력 사용, ③ 정체성 충돌이 포함된다. 국내적 요인에는 ④ 국내정치 리더십, ⑤ 언론과 대중문화가 들어간다. 국제적 요인이 반미주의의 필요조건이라면 국내적 요인은 충분조건에 해당한다. 예를 들어 국제적으로 대미관계에서 반미주의의 요인이 발생하더라도 국내의 정치와 언론, 문화가 반미감정을 동원하지 않으면 대규모 반미시위는 일어나기 어려운 것이다. 특히 국내정치는 한 나라의 반미주의의 강약을 좌우하는 독립변수로서 매우 중요한 의미를 지닌다.

첫째, 국제정치 구조란 냉전 이후 미국이 세계의 유일한 초강대국으로 존재하는 단극적 세계질서로서, 이러한 국제질서 자체가 반미를 초래한다는 것이다. 여기에는 세력불균형에 의한 반미뿐 아니라 냉전 종식에 따른 위협인식의 변화와 안보 규범의 수정이 초래하는 반미주의도 포함된다. 둘째, 미국의 군사력 사용이란 미국의 대외군사개입을 말한다. 이라크 전쟁에서 보듯이 특히 미국의 일방주의적 군사개입정책은 전 세계적 반미주의를 유발한다. 셋째, 정체성 충돌은 가치관 혹은 문화의 충돌로서 미국과 서유럽의 문화 차이, 기독교 근본주의와 이슬람 근본주의의 충돌, 그리고 세계화와 반세계화의 대립을 포함한다.<sup>3</sup> 넷째, 국내정치 리더십이란 주로 정부의 태도와 행동을 말하는 것으로서, 정부가 미국관련 사안을 어떻게 다루느냐에 따라 반미주의가 강화 또는 약화할 수 있다는 것이다. 다섯째, 언론과 대중문화란 인터넷과 휴대폰, 신문방송, 영화를 비롯한 미디어 혹은 문화예술을 말하는 것으로서 대중의 대미태도에 매우 큰 영향을 미친다.

다음으로 세계 반미주의의 유형을 살펴보자 카첸스타인과 코헤인은 세계 반미주의를 1차적으로 자유주의적(liberalist) 반미주의, 사회적(social) 반미주의, 주권 민족주의형(sovereign-nationalist) 반미주의, 급진적(radical) 반미주의의 네 가지로 나누고, 2차적으로 엘리트 반미주의와 유산(legacy) 반미주의의 두 가지로 나눈다.<sup>4</sup> <그림 1>에서 보듯이 1차 범주에서 반미주의를 네 가지 유형으로 나누

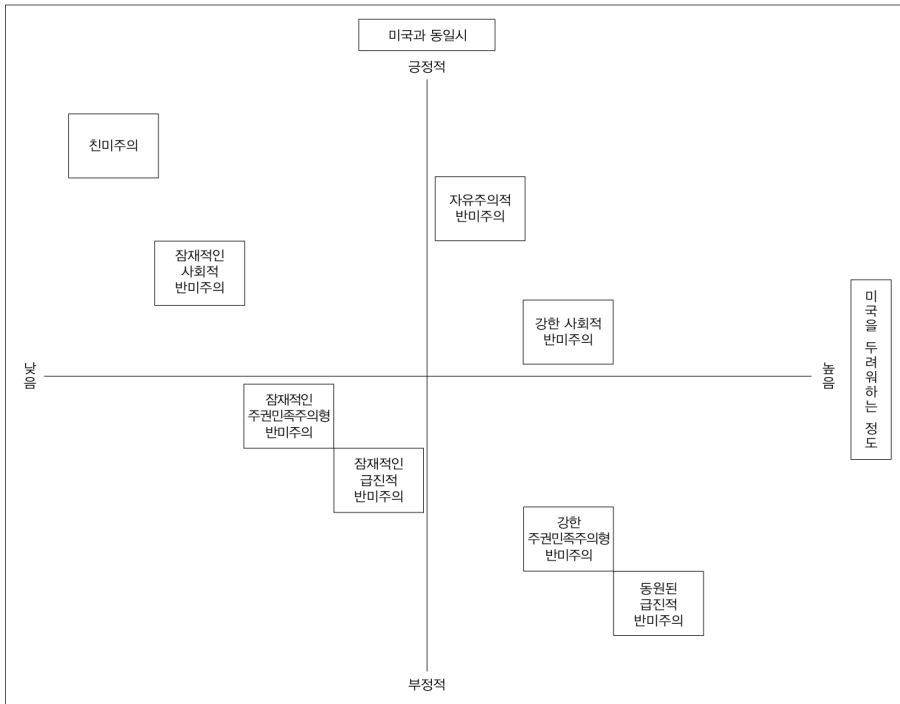
<sup>2</sup> Peter J. Katzenstein and Robert O. Keohane (eds.), *Anti-Americanisms in World Politics* (Ithaca, NY.: Cornell University, 2007), pp. 307-309.

<sup>3</sup> 심양섭, “민주화 이후 한국 반미주의의 정치적·이념적 성격 연구,” 성균관대학교 박사학위 논문(2008), pp. 22-23.

<sup>4</sup> Peter J. Katzenstein and Robert O. Keohane (eds.), *Anti-Americanisms in World Politics*, pp. 28-38.

는데, 그 기준은 각 주체(국가, 집단, 개인)가 자신을 미국(혹은 미국의 행동)과 동일시(identification)하는 정도이다.

<그림 1> 세계 반미주의의 유형

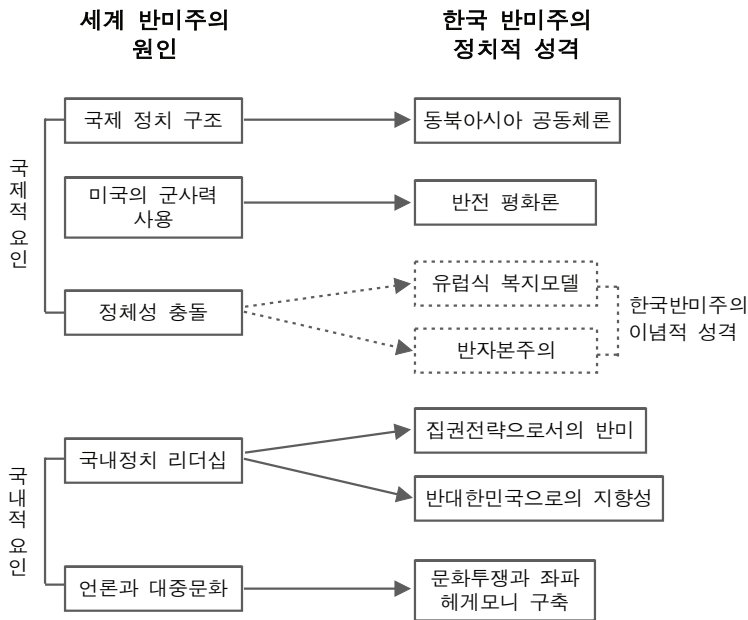


출처: Peter J. Katzenstein and Robert O. Keohane (eds.), *Anti-Americanisms in World Politics* (Ithaca, NY.: Cornell University, 2007), p. 29의 표를 그림으로 수정.

자유주의적 반미주의는 미국이 이상주의와 보편주의의 수사(修辭)를 늘어놓으면서도 실재는 일방주의적으로 혹은 이기적으로 행동하는 위선(僞善)을 비판하는 반미주의이다. 사회적 반미주의는 미국이 진정한 사회복지 프로그램을 결여하고 있다고 비판하는 것을 말한다. 사형제도, 환경, 국제 기구와 제도를 둘러싼 이견도 사회적 반미주의의 원인이 된다. 주권 민족주의형 반미주의는 미국이 정치력과 군사력으로 다른 나라의 주권과 민족자결권을 자주 무시함으로써 발생하는 반미주의라고 할 수 있다. 급진적 반미주의자들은 자신들이 미국, 그리고 미국식 가치관을 반대한다는 것에서 정체성을 찾는 사람들이다. 예컨대 마르크스레닌주의나 이슬람근본주의, 김일성·김정일의 주체사상과 같은 급진이념의 관점에서 미국을 비판한다.<sup>5</sup>

엘리트 반미주의는 그 나라의 엘리트가 미국을 오랫동안 경멸한 역사를 지닌 경우인데 프랑스가 그 전형적 사례이다. 유산(legacy) 반미주의는 역사적 반미주의라고도 불린다. 역사적 반미주의는 미국이 과거에 범한 잘못에 대한 분노에서 유래하는데 멕시코가 그 전형적 사례이다. 그러나 한국의 경우 엘리트 반미주의와 역사적 반미주의는 그다지 해당하지 않는다고 보고, 이 글에서는 세계 반미주의의 유형을 ① 자유주의적 반미주의, ② 사회적 반미주의, ③ 급진적 반미주의, ④ 주권 민족주의형 반미주의의 네 가지로 설정한다.

<그림 2> 한국 반미주의 정치적 성격



이제 이와 같은 세계 반미주의의 원인을 적용하여 한국 반미주의의 정치적 성격을 도출하고, 세계 반미주의의 유형을 적용하여 한국 반미주의의 이념적 성격을 도출하려고 한다. 먼저 <그림 2>에서 보듯이 세계 반미주의의 국제적 요인 가운데 국제정치 구조의 변화, 특히 냉전종식은 위협인식 변화와 안보규범 수정으로 연결되면서 ‘동북아시아 공동체론’으로 나타났다. 미국의 군사력 사용은 또한 한국 반미주의자들의 반전평화론을 강화하였다. 동북아시아 공동체론과 반전평화론

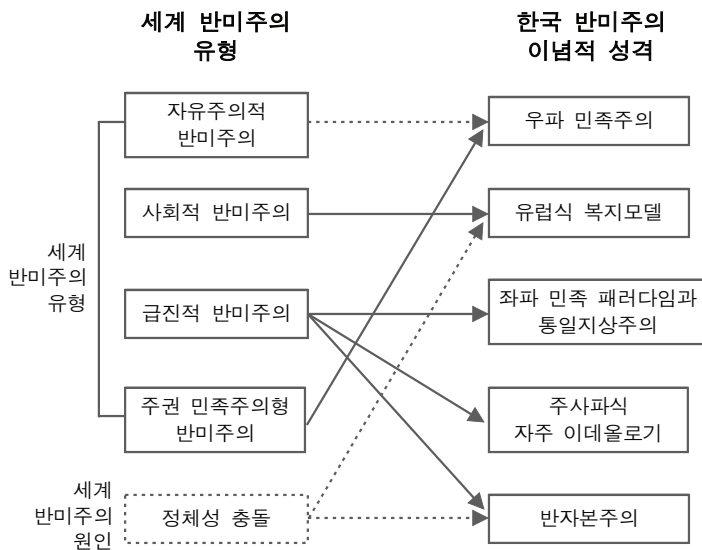
<sup>5</sup> 심양섭, “민주화 이후 한국 반미주의의 정치적·이념적 성격 연구,” pp. 27-33.



그 자체는 반미주의가 아니지만 거기에 정치적, 이념적 동기 혹은 세력이 개입될 경우 반미주의가 된다고 본다. 정체성 충돌은 미국 주도의 세계화에 반대하는 반 세계화로 나타났는데 이는 유럽식 복지모델 주장이나 반자본주의와도 관련되므로 한국 반미주의의 이념적 성격에서 다룬다. 국내정치 리더십과 관련해서는 첫째, 정치연합 혹은 집권전략으로서의 반미, 둘째, 반미에서 반대한국으로의 지향성을 다룬다. 반미의 두 번째 국내요인인 언론과 대중문화에 관해서는 한국 반미세력이 치열하고도 끈질긴 문화투쟁을 통해 좌파 헤게모니를 구축하게 되었음을 서술한다.

요컨대 한국 반미주의의 정치적 성격은 세계 반미주의의 원인과 관련하여 다섯 가지로 정리할 수 있다. 반미의 국제적 요인과 관련해서는 ① 동북아시아 공동체론, ② 반전평화론으로 정리할 수 있고, 반미의 국내요인과 관련해서는 ③ 정치연합 또는 집권전략으로서의 반미, ④ 반미에서 반대한국으로의 지향성, ⑤ 문화투쟁과 좌파 헤게모니 구축으로 정리할 수 있다.

<그림 3> 한국 반미주의의 이념적 성격



다음으로는 세계 반미주의의 유형과 관련하여 한국 반미주의의 이념적 성격을 알아보자. <그림 3>에서 보듯이, 우선 주권 민족주의형 반미주의와 관련한 한국 반미주의의 이념적 성격으로는 우파 민족주의를 들 수 있다. 급진적 반미주의와

관련해서는 좌파 민족 패러다임과 통일지상주의, 주사파식 자주 이데올로기, 그리고 반자본주의를 지적할 수 있다. 사회적 반미주의와 관련한 한국 반미주의의 이념적 성격은 앞서서도 언급하였듯이 유럽식 복지모델 주장으로 나타난다. 그러니까 한국 반미주의의 이념적 성격을 이념 스펙트럼 상에서 오른쪽에 있는 것부터 열거하면 ① 우파 민족주의 ② 유럽식 복지모델 ③ 좌파 민족 패러다임과 통일지상주의 ④ 주사파식 자주 이데올로기 ⑤ 반자본주의의 다섯 가지이다.

### Ⅲ. 한국 반미주의의 정치적 성격

#### 1. 국제적 원인과 관련한 성격

##### 가. 동북아시아 공동체론

한국 반미주의의 정치적 성격을 세계 반미주의의 원인과 관련하여 생각해 보자. 우선 반미의 국제요인인 국제정치 구조, 그리고 미국의 군사력 사용과 관련하여 제기되는 동북아시아 공동체론 또는 동북아시아 공동안보론을 들 수 있다. 동북아시아 공동체론이란 쉽게 말해 동북아시아 국가들이 무력 충돌없이 평화적으로 지내는 것을 말한다. 동북아시아 공동안보론은 그보다 낮은 단계로서 동북아시아의 국가들이 힘을 합쳐 공동의 위협에 대처하는 것이다. 이 두 가지는 종래 미국의 일방주의 또는 미국 중심의 양자주의를 배제하고 동북아시아 차원의 다자주의를 추구하는 것이라고 할 수 있다.

물론 동북아시아 공동체론은 좌파만 주장하는 게 아니라 우파도 주장한다.<sup>6</sup> 우파 학자들도 동아시아 지역 통합에 관한 비전을 제시하는 것이다. 일례로 하영선은 ‘동아시아 네트워크 복합체’를 제안한다.<sup>7</sup> 동북아시아 공동안보론은 다시 한미동맹 병행론과 한미동맹 탈피론으로 나눌 수 있다. 전자가 한미동맹을 전제로 동북아시아 차원의 다자주의를 지향하거나 혹은 한미동맹의 양자주의와 동북아시아 차원의 다자주의를 병행하는 것이라고 한다면, 후자는 한미동맹의 대안으로 동북아시아 차원의 다자주의를 추구하는 것이라고 할 수 있겠다. 물론 와다 하루키나 강상중도 동북아시아 공동체의 범위에 미국을 포함한다.

동북아시아 차원에서도 공동안보 혹은 지역공동체에 대한 논의가 부쩍 활발하

<sup>6</sup> 위의 글, pp. 134-135.

<sup>7</sup> 하영선 편, 『동아시아 공동체: 신화와 현실』 (서울: 동아시아연구원, 2008).

다.<sup>8</sup> 강상중은 “동북아시아 공동의 집”을 제창하면서 궁극적으로 주한미군 철수와 동북아시아 비핵지대화, 그리고 남북한 연방제 통일을 전망한다.<sup>9</sup> 이삼성은 동북아시아 비핵지대는 “미국 주도의 군사동맹 정치로부터의 점진적인 탈피를 의미”한다고 말한다.<sup>10</sup> 백낙청을 비롯한 『한반도 평화는 가능한가?』의 저자들은 동북아시아 평화를 위해 ‘동북아 경제 공동체 건설’과 군축이 필요하다고 말한다.<sup>11</sup>

동북아시아는 유럽과 달리 국가들 간의 공통성보다 이질성이 많아 공동안보의 틀을 형성하기도 쉽지 않을뿐더러, 설령 그것이 된다고 하더라도 장기적인 과제일 수밖에 없다. 더욱이 단순한 안보회의체 수준이 아니라 한미동맹을 대체할 수 있을 정도의 성숙한 체제를 갖추려면 오랜 세월을 기다리지 않으면 안 될 것이다.<sup>12</sup>

## 나. 반전평화론

반미의 국제요인과 관련한 한국 반미주의의 두 번째 정치적 성격은 반전평화론이다. 반전평화론 그 자체는 반미주의가 아니다. 반전평화론은 좌파만 주장하는 것이 아니라 우파도 주장한다. 반전평화론이 반미가 되는 것은 그 내용에 감정적, 정치적, 이념적 차원의 반미주의가 포함되었을 때이다. 한국 반미주의자들이 반전평화론을 제기하는 계기는 크게 세 가지다. 첫째, 미국의 대북강경정책이고, 둘째, 주한미군의 존재이며, 셋째, 미국의 요청 혹은 압력에 의한 한국군의 해외 파병이다. 한국인들은 북한의 핵개발에 반대하는 것만큼 혹은 그 이상으로 미국의 대북강경정책에 반대한다. 주한미군의 철수를 점점 더 선호하며, 한국군 전투병의 해외파병을 점점 더 반대한다.

한국의 반미시위에 참여하는 시민사회운동단체들은 시민운동 계열과 민중운동 계열로 대별된다. 시민운동 계열은 반미운동과 통일운동에 소극적인 반면에 평화

<sup>8</sup> 와다 하루키 저·이원덕 옮김, 『동북아시아 공동의 집: 신지역주의 선언』 (서울: 일조각, 2004); 강상중, “동북아시아 공동의 집을 위하여,” <www.khdi.or.kr/etcbiz/docu\_file/20020722\_3.doc> (검색일: 2008.6.2); 박건영 외, 『한반도 평화보고서』 (서울: 한울, 2002); 백낙청 외, 『21세기의 한반도 구상』 (서울: 창작과비평사, 2004).

<sup>9</sup> 강상중, “동북아시아 공동의 집을 위하여.”

<sup>10</sup> 이삼성, “동북아 비핵지대: 한반도 평화와 동아시아 공동안보,” 이삼성 외, 『동북아시아 비핵지대』 (서울: 살림, 2005).

<sup>11</sup> 한국인권재단, 『한반도 평화는 가능한가?: 한반도 안보질서의 전환과 평화체제의 모색』 (서울: 아르케, 2004).

<sup>12</sup> 백종천 편, 『한국의 국가전략: 전략환경과 선택』 (성남: 세종연구소, 2004), pp. 322-324.

운동에 상대적으로 적극적이다. 시민운동 계열은 미군장갑차에 의해 숨진 신효순·심미선을 추모하는 촛불시위에 이어 이라크 파병반대 운동에도 매우 적극적으로 참여하였다. 그러나 북한 핵문제로 미국을 공격하거나 평택 미군기지 확장에 반대하거나 북한·해외 단체들과 활발하게 교류하며 통일운동을 벌이거나 하는 데는 소극적이었다. 이런 운동들은 민중운동 계열의 단체들이 주로 전개하였다.

전쟁 방지, 즉 평화만큼 고결한 명분도 없다. 물론 미국이 한국과 논의하지 않고 북한을 군사적으로 공격하는 것은 용납할 수 없다. 1994년 6월, 미국이 단독으로 북한 핵시설에 대한 공습을 검토하였던 일이 또다시 되풀이되어선 안 된다. 그러나 최장집은 평화나 인권 같은 거대담론들이 보통사람들의 삶에 기여하지 못한다고 비판했다. 전남대학교 5·18연구소를 비롯한 단체들이 2007년 5월 18~19일 전남대학교에서 ‘5·18과 민주주의, 그리고 한반도 평화’를 주제로 개최한 국제학술대회에서, 그는 ‘5·18과 한국의 민주주의’라는 제목의 논문을 발표하면서, 한반도 평화는 그 어떤 쟁점보다 중요하지만 전쟁이 발생할 가능성을 일상적으로 강조하는 것은 현실이기보다 이데올로기일 경우가 많다고 지적했다.<sup>13</sup>

## 2. 국내적 원인과 관련한 성격

### 가. 정치연합 혹은 집권전략으로서의 반미

한국사회의 좌파세력은 공산권 붕괴 이후, 특히 북한이 남북한 체제경쟁에서 탈락한 후 대안이념과 대안체제를 상실하였다. 거기다가 좌파세력은 분열하였다. 1987년 민주화 이후 20년, 여야간 정권교체 이후 10년을 지나면서 한국의 시민사회는 급속히 분화했다. 박명림은 “노동·농민·빈민, 특히 민주노동당, 민주노총으로 대변되는 민중담론과 DJ, 노무현 정부, 시민단체의 분화가 유럽 등의 사회에 비해 너무 빨리 왔다”고 말한다.<sup>14</sup> 이처럼 뚜렷한 이념이 부재한데다가 좌파진영이 내부적으로 균열된 상황에서 반미주의만큼 용이하게 좌파를 하나로 묶어낼 수 있는 이데올로기는 없다. 일례로 2002년 신효순·심미선 사망사건을 계기로 형성된 반미연합은 노무현 후보를 지원하여 당선시키는 정치적 위력을 발휘하였다. 노 후보는 위로부터는 김대중 대통령과 청와대의 지원을 받았고, 아래로부터는 반미자주연합체를 구성한 좌파연합의 지지로 당선되었다.<sup>15</sup> 반미연합에는 좌파만 참여하

<sup>13</sup> 『한겨레』, 2007년 5월 16일.

<sup>14</sup> 박명림, “진보의 분화가 너무 빠르고 세다,” 『한겨레 21』, 제649호, 2007년 2월 27일.

는 것이 아니라 때로 우파의 일부도 동참한다. 예를 들면 우파 성향의 한국노총은 여중생 범대위와 평택 범대위에 다 참여했다.

반미연합이 집권에 성공하면 반미연합에 가담했던 좌파 학자나 언론인, 그리고 시민운동가를 비롯한 운동권 출신이 대거 정부와 여당에 참여한다. 그리하여 지배 엘리트의 구성이 크게 변화한다. 이념 스펙트럼 상에서 차지하는 지배 엘리트의 평균 이념성향이 종전보다 훨씬 더 좌로 이동하게 된다. 한국사회 엘리트 구성 변화는 김대중 정부 때부터 있었지만 노무현 정부 들어 더욱 극명해졌다. 그것은 노무현 정부가 반미연합을 통해 집권한 것과 결코 무관하지 않다. 기 소르망은 “한국 반미주의자들은 반미적 태도를 보여줌으로써 한국에서 권력과 특권을 얻는다”고 말한다.<sup>16</sup>

반미운동가들은 반미좌파의 집권을 위해 투쟁의 대상을 미국에 국한하지 않고 국내 기득권 세력 전반으로 확대한다. 과거 미국은 한국사회의 구주류 혹은 기득권세력과 밀접하게 연계되었기 때문에 반미투쟁은 반기득권투쟁이기도 하다.<sup>17</sup> 노무현 정부 들어 반미좌파 시민사회운동단체들은 각종 주한미군 관련 문제들을 쟁점화하고 미국의 대북강경정책 반대, 한미주둔군지위협정(SOFA) 개정 요구, 이라크 파병 반대, 평택 미군기지 확장 반대, 맥아더 동상철거, 한미자유무역협정(FTA) 반대 같은 일련의 반미투쟁을 벌임으로써 한미동맹체제에 타격을 입혔다. 김대중, 노무현 정부는 집권기간 동안 반미친북단체들에게 거액의 국고를 지원했다.<sup>18</sup> 이는 반미친북단체들의 세력이 커지는 데 크게 기여했다. 2008년 광우병 시위도 쟁점은 반미적인 것이었으나 실상은 반정부투쟁에 초점이 맞춰졌다. 광우병 시위를 반미좌파의 기획으로만 설명하는 데는 무리가 있을지 몰라도, 광우병사태를 반미적·반정부적 대중운동으로 몰아가려는 반미좌파의 의도 자체는 명확하였다. 우파가 2007년 대통령선거에서 승리함에 따라 좌파정부 10년 지배가 끝나고, 2008년 제18대 국회의원총선거에서도 범보수세력이 압승을 거두면서, 정국주도력을 완전히 상실한 한국의 반미좌파세력이 국민의 먹거리 문제인 광우병을 대

<sup>15</sup> 최장집, “한미관계의 미래: 반미감정에 대한 단상,” 『아세아연구』, 46권 1호 (2003.4).

<sup>16</sup> 기소르망 저·민우기 외 옮김, 『Made in USA (미국 문명에 대한 새로운 시선)』 (서울: 문학세계사, 2004).

<sup>17</sup> Lee Jung-hoon, “The Emergence of ‘New Elites’ in South Korea and its Implications for Popular Sentiment Toward the United States,” in Derek J. Mitchell (ed.), *Strategy and Sentiment: South Korean View of the United States and the U.S.-ROK Alliance* (CSIS Working Group Report, June 2004), p. 62.

<sup>18</sup> 『조선일보』, 2004년 9월 1일.

대적으로 쟁점화함으로써 우파정부인 이명박정부를 흔들고 사회전반에 걸친 우파 개혁에 제동을 걸려고 했던 것이다.

## 나. 반미에서 반대한민국으로의 지향성

미국 내부에도 외부의 반미주의자 못지않게 미국의 제도와 가치를 거부하는 사람들이 있다. 미국 공산당(CPUSA)은 과거나 지금이나 변함없이 그 전형적인 경우이다. 과거 냉전시기에는 각계 인사들 가운데에서도 소련의 간첩이 되어 반국가적 행위를 하다가 적발되는 사람들이 적지 않았다. 미국의 흑인민족주의 운동과 그 대표적 지도자 말콤 엑스(Malcolm X)에 대해서는 체제 내적이란 평가와 반체제적이라는 평가가 엇갈린다.

한국의 반미주의는 체제내적인 것인가, 아니면 반체제적인 것인가. 한국의 반미주의자들은 대한민국의 이념적 정체성(자유민주주의와 자유 시장경제)과 역사적 정통성(한반도의 유일 합법 정부)을 부인한다. 이들이 한국의 정체성과 정통성을 인정하지 않는 것은 그들이 분단과 한국전쟁을 바라보고 해석하는 역사관에서 잘 드러난다. 반미 세력은 분단의 원인을 미국의 ‘제국주의적인 대외정책’과 미군정에 돌린다. 한국전쟁도 ‘한반도의 내부적 갈등’ 차원에서 그 기원을 찾으려 시도한다. 소위 수정주의적 역사관과 민중혁명사관이 1980년대부터 좌파 운동권과 지식인들 사이에서 유행하더니 그것이 1990년대에 들어서는 사회 각계각층으로 파고 들었고, 고교 교과서의 한국근현대사 기술에까지 스며들었다.<sup>19</sup>

반미주의는 흔히 역사를 재해석함으로써 스스로를 확대 재생산한다. 민족적, 민중적, 그리고 이른바 자주적 관점에서 역사를 재구성하는 것이다. 역사는 반미주의의 원인도 되지만 반미주의를 유지하고 확대하는 도구도 된다. 반미주의자들은 ‘대한민국은 태어나서는 안 될 정부이고, 없어져야 할 정부’라고 한다. 대한민국은 마침내 산업화와 민주화를 둘 다 성취하였다. 그럼에도 불구하고 반미주의자들은 대한민국의 성공한 역사를 부정하는 것이다. 대한민국의 산업화는 밖으로 미국과 일본에 예속된 신식민지 종속경제, 안으로는 노동자와 농민의 희생을 바탕으로 하는 재벌공화국만을 초래했다는 것이다. 한국의 민주주의 역시 독점자본의 이익만을 배타적으로 보장하는 부르주아 민주주의에 불과하며, 부르주아 민주주의는 실패한 이념이라고 한다. 한국의 민주화가 이행단계를 지나 공고화하고 있으며, 두

<sup>19</sup> 조성환, “흔들리는 대한민국,” 안세영 외, 『2008 뉴라이트 한국 보고서』 (서울: 도서출판 뉴라이트, 2007), pp. 22-23.



변의 수평적 정권교체를 거치면서 그 역동성을 입증했음에도 불구하고 그 성과와 장점을 인정하지 않는 것이다. 반미주의자들에게 있어서 자유민주주의는 민중민주주의를 위한 잠정단계에 지나지 않고, 궁극적으로는 타도되어야 할 대상으로 규정된다. 시장경제를 바탕으로 하는 한국의 자본주의 시스템 역시 재벌 해체와 국유화 확대 같은 조치들을 통해 사회민주주의 혹은 좀더 평등주의적이고 사회주의적인 경제시스템으로 바뀌어야 한다고 주장한다. 소련과 동구의 사회주의는 물론이고 유럽 좌파의 사회민주주의도 그 한계를 여실히 드러내었지만, 그러한 역사의 경험이 한국 반미주의자들에게는 교훈을 주지 못한 듯하다.

반미주의자들이 한국과 한국사회를 부정 일변도로 바라보는 것은 과거 반독재 민주화투쟁과정에서 체질화한 만성적 적대문화(adversary culture) 때문인지도 모른다.<sup>20</sup> 적대문화의 뿌리는 반미세력들이 종래에 가지고 있었고 시대가 바뀐 지금도 그에 대한 미련과 향수를 완전히 버리지 못한 반자본주의에 있다. 이러한 적대문화에서 비롯되는 전형적 태도 가운데 하나는 사회현상을 현실적으로, 그리고 객관적으로 바라보지 못하고 이상주의의 안경을 쓴 채 주관적 희망을 가지고 바라보는 것이다.<sup>21</sup>

#### 다. 문화투쟁과 좌파 헤게모니 구축

문화투쟁(Kulturkampf)이란 비스마르크가 1871년 프러시아 제국을 통일한 뒤 독일 가톨릭교회와 교육주도권 문제를 놓고 벌인 투쟁을 말한다. 즉 종교 대 정치, 다시 말하면 성(聖)과 속(俗)의 싸움이였다. 경제적 이해관계를 달리하는 계급간의 다툼이 아니라 가치와 사상을 달리하는 집단간의 투쟁이였다. 이처럼 사회세력끼리 사상과 가치를 둘러싸고 싸우는 것을 문화투쟁이라고 한다.

문화 헤게모니(cultural hegemony)란 마르크스주의 철학자 안토니오 그람시(Antonio Gramsci)가 만든 개념이다. 그것은 하나의 집단 혹은 계급이 하나의 다양한 문화(a diverse culture)를 다스리거나 지배하는 것을 의미한다. 러시아의 경우 혁명세력이 강제기구인 국가를 파괴하고 점령하였다. 러시아에서는 기동전이 가능했다. 그에 반해, 부르주아 지배 질서는 강제기구인 국가기구를 붕괴한다

<sup>20</sup> Paul Hollander, "The Resilience of the adversary culture," *National Interest*, (Summer 2002).

<sup>21</sup> Paul Hollander (ed.), *Understanding Anti-Americanism* (Chicago: Ivan R. Dee, 2004), pp. 35-37.



고 해도 강고한 시민사회를 바탕으로 한 부분이 남아 있는 한 무너지지 않는다. 서구사회의 경우 핵심에는 국가가 있지만 그 주변에는 시민사회가 참호처럼 둘러싸고 있다. 기동전으로 당당하게 뚫고 들어갈 수 없기에 하나하나 참호를 점령해 나가야 한다. 이것은 기동전이 아닌 진지전으로서 장구한 시간이 필요하다. 서구의 진지전을 주도하는 것은 노동계급이 아니라 혁명적 지식인이라고 그람시는 보았다. 부르주아 세계관에 대항해 저항 이데올로기를 만들어내고, 그 이데올로기를 매개로 계급융합을 이루어 헤게모니 질서를 구축하는 것이 중요하다. 그것은 바로 세계관과 이데올로기의 싸움 즉 문화투쟁이요, 사상투쟁이다.<sup>22</sup>

2000년대 들어 한국에서 반미감정이 고조되고 확산된 것은 반미주의자들이 한국 사회에서 문화적 헤게모니를 장악했기 때문이다. 광우병 촛불집회는 외견상 순수한 시민들의 자발적인 쫓겨간 것처럼 보이지만 실은 친북 좌파의 촛불집회 선동과 MBC·KBS 왜곡 보도의 합작품이라는 견해도 있다.<sup>23</sup> 국가가 지니는 무력과 공권력, 금력 같은 것을 경성권력(硬性權力, hard power)이라고 한다면 좌파는 김대중 정부가 출범하는 1998년까지 국회의 일부를 제외하고는 오랜 기간 경성권력을 장악하지 못했다. 그 대신에 좌파는 학계, 교육계, 문화계, 예술계, 언론계 같은 연성권력(軟性權力, soft power) 분야에 집중적으로 진출하여 크고 작은 진지(障地)들을 구축하기 시작했다. 좌파는 1998년 마침내 집권에 성공하였고, 2002년 정권재창출에도 성공함으로써 연성권력 분야의 우세 속에 경성권력까지 차지하였다. 김대중 정부 5년을 거치면서 좌파는 연성권력, 즉 문화부문의 헤게모니를 확고하게 장악했다.

2007년 12월 19일 대통령선거에서 우파가 승리했지만 우파정부가 권력기반을 사회 전반에 걸쳐 새로이 구축하기 전까지는 그것은 중앙권력의 교체만을 의미한다. 2008년 4월 9일 제18대 국회의원 총선거에서 좌파 정당들이 크게 위축되거나 몰락하고 특히 좌파 성향의 386세대 운동권 출신 국회의원들이 대거 낙선함에 따라 좌파는 다시 경성권력에서 크게 후퇴한다. 그러나 좌파의 문화 헤게모니는 하루아침에 허물어지지 않는다. 학계, 교육계, 문화계, 예술계, 인터넷 분야의 담론을 이끌어 가는 것은 여전히 좌파다. 전상인은 2005년 당시 강정구에 대한 국가보안법 위반 수사 사건을 언급하면서, 한국사회에서 반미주의가 유행하는 이유를 ‘지식과 권력의 동업’에서 찾고, “386 운동권에 의한 대학 접수, 전교조에 의한 교육

<sup>22</sup> 위키백과, “안토니오 그람시,” <ko.wikipedia.org/> (검색일: 2010.1.15)

<sup>23</sup> 김성욱, “‘풀어 쓴’ 촛불집회 배후(背後)세력,” <rightnews.kr/sub\_read.html?uid=115&section=sc10> (검색일: 2010.1.15)

현장 장악, 그리고 반미적·반시장적 교과서를 통한 후대 양성 등이 지속적으로, 그리고 체계적으로 진행되었다”고 말한다.<sup>24</sup>

우파는 좌파 정권이 5년이면 끝나리라고 기대했다가 또 한 번 연장되자 그 때서야 연성권력 탈환작전에 나섰다. 우파 출판사가 생겨나고 우파 시민단체가 우후죽순 등장했다. 특히 2005년부터는 ‘자유주의 연대’를 비롯한 뉴라이트 운동 그룹들이 학계, 교육계, 정계를 비롯한 사회 각 분야에 등장하여 좌파의 진지들을 공격하기 시작했다. 우파 절대열세의 무대인 인터넷에서도 우파의 근거지들이 속속 구축됐다. 우파 거리시위의 횟수도 부쩍 늘었다. 하지만 연성권력 분야에 있어서의 좌파 우세, 즉 좌파 헤게모니는 허물어지지 않았다.

## IV. 한국 반미주의의 이념적 성격

### 1. 우파 민족주의

한국사회에서 우파의 반미감정은 존재하지 않았는가. 아니면 존재했는데 좌파 반미주의에 압도되어 두드러지지 않았을 뿐인가. 후자로 보는 것이 정확하다. 친북주사파가 발호하던 1980년대 후반에도 우파의 반미감정은 상당한 정도로 존재했다.<sup>25</sup> 우파적 반미현상은 이승만, 박정희 정부로까지 거슬러 올라간다. 한국전쟁 당시 이승만 정부의 북진통일론은 미국의 종전(終戰) 방침과 갈등을 빚었다. 1970년대에도 미국의 주한미군 철군 움직임에 맞서 박정희 정부는 핵과 미사일 개발, 그리고 자주국방을 추진했다. 이러한 정책들의 기저에 깔렸던 이념은 우파 민족주의였다. 소설 『무궁화꽃이 피었습니다』는 박정희 정부의 핵 개발을 미화하면서 바로 그러한 우파 민족주의를 부추겼다.<sup>26</sup> 2002년 신효순·심미선 사망사건 후 반미촛불시위 군중 가운데 상당수는 우파적 민족감정에 의해 참여한 사람들이었다. 물론 그 시위를 주도한 사람들은 좌파 민족주의자들이었다.

민족주의는 원래 우파와 친한 개념이다. 2002년 월드컵 당시 한국인들의 범국민적 응원 열기, 그리고 소위 포스트 386세대의 ‘대한민국 민족주의’는 우파 민족주의에서 연유한다. 1980년대 이후 20년간 한국사회에서 좌파와 민족주의가 동거했던 것이 오히려 예외적이고 특수한 현상이라고 할 수 있다. 그것은 분단이라고

<sup>24</sup> 전상인, “반미 자주화 논리의 허구성,” 『철학과 현실』, 제67호 (2005 겨울).

<sup>25</sup> 장달중, “반미운동과 한국정치,” 『한국과 미국』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1988), p. 150.

<sup>26</sup> 김진명, 『무궁화꽃이 피었습니다 1, 2, 3』 (서울: 해냄, 2007).

하는 한국 특유의 상황에 기인하는 것이다. 민족주의가 우파 친화적 이념이라고 한다면 민족주의적 반미현상은 좌파보다 우파에서 두드러지는 게 맞다. 실제로 프랑스의 반미노선을 주도한 드골 대통령이나 말레이시아 민족주의를 상징하는 마하티르 총리는 대표적인 우파 민족주의자로 꼽힌다. 1980년대 말 이래 일부 일본 지식인들이 경제면에서 표출하는 반미감정도 우파 민족주의의 산물이다.<sup>27</sup>

한국사회에서 우파 민족주의에 의해 나타나는 반미현상으로는 민족주의 사학, 자주국방론, 그리고 이른바 ‘민족 핵’ 주장과 핵 주권론을 들 수 있다. <그림 4>에서 보듯이 민족주의 사학은 한국 우파 민족주의의 전형적 사례에 속한다.<sup>28</sup> 물론 민족주의 사학자 중에는 좌파도 있고 우파도 있다.<sup>29</sup> 『해방전후사의 인식』으로 오면 좌파 민족사학자는 더 많아지고, 민중사학자(사회경제사관)도 있다.<sup>30</sup>

자주국방론에는 두 가지가 있다. 하나는 좌파의 자주국방론이고, 다른 하나는 우파의 자주국방론이다. 예를 들어 노무현 정부의 자주국방론이 전자라면 박정희 시대의 자주국방론은 후자라고 할 수 있다. 민족 핵 보유론과 핵주권론은 좌파도 주장할 수 있고, 우파도 주장할 수 있다. 핵주권론에는 미국이 한국에 제공하는 핵우산을 거부하고 핵 주권을 회복하자는 주장이 있을 수 있고, 미국의 핵우산 아래에서 핵무장 잠재력을 확보하자는 주장이 있을 수 있다. 전자가 좌파의 핵주권론이라면, 후자는 우파의 핵주권론이다. 민족 핵 주장이 핵무장을 노골적으로 옹호하는 데 반하여, 핵주권론은 적어도 일본 정도의 핵무장 선택권 혹은 핵무장 잠재력을 보유하여야 한다고 주장한다.<sup>31</sup>

## 2. 유럽식 복지모델

세계화에 반대하는 반세계화는 흔히 반미와 같은 말로 사용된다. 세계화를 미국이 주도하기 때문에 세계화에 반대하는 것은 곧 미국에 반대하는 것이 되기 때문이다. 세계화에 반대하는 사람 중에는 노동자, 농민 외에 세계적 석학도 있고, 정치인, 과학자, 저널리스트, 환경운동가, 여성운동가, 무장 게릴라, 금융전문가도 있

<sup>27</sup> 이시하라, 신타로 저·이용덕 역, 『선진포고, 「NO」라고 말할 수 있는 일본 경제: 미국 금융노예로부터의 해방』 (서울: 제이앤씨, 2004).

<sup>28</sup> 『조선일보』, 2007년 9월 3일.

<sup>29</sup> 임지현, “근대의 담 밖에서 역사 읽기: 20세기 한국 역사학과 ‘근대’의 신화,” 『한국사론』, Vol. 30 (2000), pp. 309-318.

<sup>30</sup> 송건호 외, 『해방전후사의 인식 1, 2, 3, 4, 5, 6』 (서울: 한길사, 2007).

<sup>31</sup> 전성훈, 『통일한국의 비핵정책: 통일 과정에서 통일 이 후를 바라보며』 (서울: 통일연구원, 2002).

다. 그러니까 그 가운데에는 자본주의 자체를 부정하는 사람도 있고, 자본주의는 인정하지만 미국식 자본주의의 확산에는 강한 거부감을 표시하는 사람도 있다. 이 글의 세계 반미주의 유형을 적용하면 전자는 급진적 반미주의에 해당하고, 후자는 사회적 반미주의에 해당한다. 전자의 급진적 반세계화론은 한국 반미주의의 성격 가운데 ‘반자본주의’ 항목에서 다루기로 하고, 여기서는 후자의 반세계화론을 살펴보자.

후자의 반세계화론자들은 신자유주의의 확산이 사회안전망(social safety network)과 복지 기반을 축소 내지 파괴한다고 주장하면서 유럽식 복지모델을 대안으로 제시한다. 자본주의에는 여러 유형이 있다. 영미식이라고 불리는 자유시장경제(liberal market economy) 체제, 그리고 유럽식이라고 불리는 조정시장경제(coordinated market economy) 체제가 대표적이다. 영미식은 경제의 효율성을 강조하면서 시장과 자본의 자유를 최우선시하는 반면, 유럽식은 사회공동체 정신을 강조하면서 국가나 사회에 의한 시장의 조정을 중요시한다. 한국의 사회적 반미주의자들은 1997년 외환위기와 국제통화기금(IMF) 구제금융을 계기로 한국이 미국의 신자유주의 경제노선을 맹종한 결과 사회전반의 양극화가 심각하게 진행됐다고 주장하면서, 미국식 자본주의 모델이 아닌 유럽식 복지모델을 합창한다.

노무현 정부도 스웨덴을 한국이 추구해야 할 새로운 국가형태로 홍보하며 각종 복지정책을 추진했다. 학자들 중에서는 장하준이 대표적인 유럽식 복지모델 주창자이다. 그는 미국식 글로벌 스탠더드가 과연 절대불변의 진리냐고 반문하면서, 한국 사회가 스웨덴이나 핀란드 같은 북유럽식 복지국가 체제를 지향해야 한다고 주장한다. 장하준은 신자유주의적 국제 금융자본의 공세로 국내 산업자본의 생산 활동이 위축되어 한국경제가 위기를 맞았는데 이를 극복하기 위해서는 정부가 국내 산업자본, 즉 재벌의 경영권을 안정시켜주고, 그 대가로 국민들은 재벌로 하여금 투자를 더 많이 하고 고용을 창출하며 복지국가를 위한 재원을 내놓도록 요구함으로써 사회적 대타협을 이루어야 한다고 말한다.<sup>32</sup>

한국에서도 외환위기 후 노사정위원회 출범과 함께 코포라티즘(corporatism)이 주목받았으나, 최장집은 한국에서 유럽 같은 사회 코포라티즘을 실현하기는 불가능하다고 말한다.

<sup>32</sup> 장하준, “민주화, 경제민주주의, 그리고 사회적 대타협,” <www.pressian.com/article/article.asp?article\_num=60070902155008&Section=> (검색일: 2010.1.14); 장하준, 『개혁의 뒷』 (서울: 부키, 2004).

정부대표, 기업대표, 노동자 대표의 3자 협의기구라는 유럽 코포라티즘을 실현할 전제조건과 구조가 우리나라엔 없다. 그게 가능하려면 우선 사회민주주의 이념이 많은 사람들에게 수용되고, 노동자를 대표하는 정당이 있고, 노동생산현장에서 노동운동이 기업의 파트너로 자리 잡고, 노동과 기업이 공존하는 문화를 공동체 가치로 수용하는 사회적 분위기가 필요하다. 우리는 이렇게 전혀 없는 상태에서 노사정위라는 말만 가져왔다. 여기에 많은 걸 기대하는 것 자체가 허구다. 그럼에도 굳이 긍정성을 찾으려면, 그 출발은 노사정위원회에 굉장한 권한을 주는 데서 시작한다. 여기서 논의되는 모든 사안들이 구속력을 가져야 비로소 의미를 갖는다.<sup>33</sup>

최장집에 의하면 한국은 라인형이나 북구형<sup>34</sup>의 코포라티즘 모델로 가기에는 아직 그에 걸맞은 정치적, 사회적 제도와 관행이 갖춰져 있지 않다고 볼 수 있다.

### 3. 좌파 민족 패러다임과 통일지상주의

한국전쟁 이후 1980년대까지 30여 년 동안은 사실상 한국 민족주의의 공백기였다. 이 시기는 반공주의의 시대였다. 남한에서는 1980년대 이후 경제성장을 바탕으로 뒤늦게 민족주의가 대두하여 미국을 배척하고 자주를 내세우게 되었다. 1980년 5공 신군부가 등장하면서 발생한 광주사태는 그에 대한 미국 책임론을 불러일으키면서 반미운동의 기폭제가 되었고, 좌파 민족주의가 대두하는 계기가 되었다. 분단이 한 세대를 넘어 장기화하는 점도 좌파 민족주의 등장의 요인으로 작용하였다. 이처럼 남한에서 민족주의가 다시 대두하자 북한의 주체사상이 눈에 띄게 되었다.<sup>35</sup> 1989년 공산권 붕괴와 더불어 자본주의에 대한 대안 이데올로기로서 사회주의 혹은 공산주의가 가졌던 매력이 사라지면서 북한식의 우리민족제일주의가 남한 운동권의 대안 이념으로 수용되었다고 볼 수 있다.

좌파 민족주의자들의 통일담론은 민주화 이후 한국사회에 매우 널리 유포되었다. 그것은 한국인의 민족적 감성을 자극한다. 그들의 담론에서 미국과 이승만은 분단의 화신으로서 악마화한다. 친일잔재를 척결하여 민족정기를 회복하자는 과거사 청산 작업도 그러한 민족주의적 열망에 의해 추동된다.<sup>36</sup> 그러한 민족통일담

<sup>33</sup> 『한겨레』, 2004년 12월 31일.

<sup>34</sup> 북구형으로는 스웨덴 모델, 라인형으로는 독일 모델이 가장 많이 언급된다. 이러한 사회민주주의 모델이 갖는 한계를 사회주의의 시각에서 지적한 논문으로는 정성진, “구조조정과 정치 경제학: 쟁점과 과제,” 정성진 외, 『신자유주의 구조조정과 노동체제의 변화』 (서울: 한울, 2002)를 참조.

<sup>35</sup> 탁석산, 『탁석산의 한국의 민족주의를 말한다』 (서울: 웅진닷컴, 2004), pp. 94-95, 106.

론은 커밍스(B. Cummings) 같은 학자들의 수정주의 사관을 바탕으로 전개되지만 그 둘 사이에는 차이가 있다.<sup>37</sup> 해외의 수정주의자들이 머리로 작업한 것과 달리 한국의 좌파 민족주의자들은 가슴으로 작업했다. 강정구의 주장은 후자의 전형적 사례이다. 강정구는 송두율과 함께 남북한 연대를 추구하는 진보적 민족주의자이다.<sup>38</sup> 그는 남북한 사람들이 지금까지 살아온 다양하고 풍부한 삶의 이야기를 사상(捨象)해 버린 채 역사를 통일과 반통일, 민족과 반민족의 단순 이분법으로 재단했다. 그 결과 역사의 입체성과 역동성이 사라졌다.

민족통일담론의 기저에는 약소국 콤플렉스가 깔려 있다.<sup>39</sup> 오랜 분단으로 인한 남북한의 이질화는 엄연한 현실이고, 천문학적 통일비용 또한 객관적 수치이며, 성급한 통일은 실제로 축복이 아니라 재앙일 수 있음에도 불구하고 그것을 강조하거나 언급하기만 해도 반통일로 몰린다. 통일은 민족문제이기도 하지만, 동시에 한반도를 둘러싼 강대국들의 이해관계가 첨예하게 얽힌 국제문제이기도 하다. 그런 만큼 감상적 민족주의나 환상적 통일론은 금물이다. 고도의 전략적, 정치적 사고를 요한다. 그런데도 좌파 민족담론은 ‘우리민족끼리’만을 외친다. 북한에서는 사회주의가 건재하던 시절에는 민족주의가 전혀 환영받지 못했으나 사회주의 몰락 이후에는 민족주의가 하나의 종교가 되고 말았다.<sup>40</sup>

한국의 진보적 지식인 가운데 백낙청은 진보적 ‘민족’주의자이고, 최장집은 진보적 ‘자유’주의자이다.<sup>41</sup> 둘 다 좌파라고 도매금으로 넘기기에는 차이가 크다. 진보적 자유주의라면 미국의 민주당 노선과 가깝다. 그래서인지 최장집은 백낙청의 분단체제론과 과잉 민족주의를 비판한다. 최장집은 민족주의를 ‘상상된 공동체’라고 보고, 일제시대 같은 억압과 차별의 역사적 시기에만 정당성과 합리성을 가진다고 지적한다. 민주주의 발전에 부정적으로 작용하는 민족주의를 정치적 이슈 생산의 기저이념으로 삼은 노무현 정부를 ‘시대착오적’이라고 꼬집으며 친일파 청산을 그 대표적 사례로 들었다. 그의 결론은 통일을 지상과제로 여기는 세력을 겨냥한다. 민족문제를 민족주의적으로 접근해서는 통일 실천에 장애가 될 수 있다는 것이다.<sup>42</sup>

<sup>36</sup> 물론 친일청산은 좌파 민족주의자들뿐 아니라 일부 우파 민족주의자들도 요구한다.

<sup>37</sup> 브루스 커밍스, 『브루스 커밍스의 한국현대사』 (서울: 창작과 비평, 2001).

<sup>38</sup> 윤건차 저·장화경 옮김, 『현대 한국의 사상흐름: 지식인과 그 사상 1980-90년대』 (서울: 당대, 2001).

<sup>39</sup> 윤평중, “극단의 시대” 『철학과 현실』, 통권 제67호 (2005 겨울), pp. 40-41.

<sup>40</sup> 위의 글, pp. 40-41.

<sup>41</sup> 윤건차 저·장화경 옮김, 『현대 한국의 사상흐름: 지식인과 그 사상 1980-90년대』.



반미운동권의 민족 패러다임과 통일지상주의를 대신할 대안은 자유주의이다.<sup>43</sup> 자유주의의 핵심은 개인이다. 통일의 궁극적 목적이 개인의 자유와 행복을 증진하는 것이라고 한다면 북한 인권 문제는 통일의 과정에서 반드시 다루어져야 한다.

#### 4. 주사파의 자주 이데올로기

한국 반미운동권의 주류는 김일성·김정일 주체사상을 신봉하고 북한의 대남혁명전략 노선을 추종하는 소위 NL(National Liberation: 민족해방)계열이다. NL 계열 내에도 주사파가 있고 비주사파가 있는데, 한국 운동권에서 주사파가 맨 처음 등장할 당시 그 단체의 이름은 자민투였다. 자민투는 반미자주화반파쇼민주화 투쟁위원회의 약칭이다.<sup>44</sup> 그러니까 반미주의자들이 말하는 자주는 단순히 미국의 간섭과 압력에서 벗어나거나, 안보와 경제면에서의 대미의존도를 줄이거나, 한미관계를 좀더 대등한 관계로 바꾸는 차원이 아닌 것이다. 미군을 철수시키고 한미동맹을 해소함으로써 연북통일의 기반을 결정적으로 조성하는 것을 의미한다. 자주는 한 마디로 반미의 확장기일 뿐이다.<sup>45</sup> 한총련을 비롯한 주사파들의 친북운동에 대한 오늘날 한국사회 일반시민들의 여론은 매우 부정적으로 나타난다.

2008년 광우병 시위를 주도한 것은 ‘광우병 대책회의’이고, 그 대책회의는 진보연대라는 좌파단체 회의체가 주도하였다. 진보연대의 전신은 전국연합과 통일연대, 민중연대이다. 이 단체들은 국가보안법 철폐, 주한미군 철수, 한미동맹 파기, 6·15선언 실천을 주장한다. 이러한 회의체 형태의 좌파연대조직 안에는 주사파가 아닌 이른바 PD(People’s Democracy: 민중민주)계열도 있지만 그들은 어디까지나 비주류이고, 주류는 NL계열의 주사파이다. 실제로 북한의 대남조직인 한민전은 2001년 ‘한국민족민주운동의 새로운 전진을 위하여’라는 문건에서 “주체사상이 시대의 향도사상으로 민족민주운동의 지도이념으로 (남한 사회에서도) 자리 잡았다. … 한국변혁운동의 지도핵심은 주체사상으로 정신무장하고 민중 속으로 들어가 투쟁과 실천에서 모범을 보이는 사람들”이라며, 구체적으로 “전국연합·민

<sup>42</sup> 『서울신문』, 2007년 5월 12일.

<sup>43</sup> 김일영, “한국에서 보수와 진보의 의미 변화와 현 위상: ‘뉴라이트’, ‘뉴레프트’ 그리고 자유주의,” 『철학연구』, 제100집 (2006.11), pp. 46-51.

<sup>44</sup> 1986년 서울대학교 반미 자주화 반파쇼 민주화 투쟁위원회의 ‘반미 자주화 반파쇼 민주화 투쟁 선언문’은 <[www.cyberhumanrights.com/media/material/2167\\_1.pdf](http://www.cyberhumanrights.com/media/material/2167_1.pdf)> (사이버 민주·인권관)에서 볼 수 있다. 당시의 유인물을 타이핑하여 옮기는 과정에서 일부 오타자와 문구 누락이 있는 것 같다.

<sup>45</sup> 조성환, “흔들리는 대한민국,” p. 17.



중연대·통일연대·민주노동당은 향후 실질적 민족민주전선 건설 사업을 담당하는 주체”라고 밝혔다.<sup>46</sup>

물론 이제 대한민국의 국력도 놀랄 만큼 신장되고 국제환경도 변화하였기 때문에 한미동맹도 그러한 시대변화에 맞게 재조정하지 않으면 안 된다. 전시 작전 통제권도 언젠가는 환수해야 하고 한미주둔군지위협정(SOFA)은 개선해야 하며 방위비 분담문제도 합리적으로 처리해야 한다. 이러한 동맹의 불균형적 영역은 분명히 조정함으로써 균형을 회복해야 하지만 그것이 한미동맹의 전략적 이익을 훼손해서는 안 된다. 동맹에는 비용(자율성 희생)이 따르는 만큼 보상(안보확보)도 있다. 이 양 측면을 잘 조화하면 동맹을 통한 자주를 실현할 수 있다. 한국이 처한 지정학적 환경을 고려할 때, 한국이 과연 어떤 전략적 선택을 하는 것이 바람직할지를 고려할 때, 동맹을 배제한 자주국방은 힘들뿐더러 합리적인 선택이 될 수 없다. 한미동맹을 약화시킬 경우 한국의 자주는 강화되기보다는 오히려 훼손될 것이다.

북한의 핵 개발을 비롯한 선군정치노선은 체제위기를 조성하여 대내 결속을 강화하였을지는 모르지만 ‘자주’가 아닌 ‘고립’을 자초했다. 북한 인권문제도 북한의 부정적 이미지를 강화했다. 이에 따라 남한의 기성세대 우파는 물론이고 신세대 사이에서도 북한에 대한 거부감 내지 혐오감이 커졌다. 특히 신세대 상당수는 한 민족 정체성이 아닌 대한민국 정체성을 드러내면서 통일에도 부정적이다.<sup>47</sup> ‘대한민국 민족주의’가 떠오른 것이다.

## 5. 반자본주의

사실 한국의 운동권은 반미보다 반자본주의, 즉 사회주의 혹은 마르크스레닌주의를 먼저 받아들였다. 1980년대 학생운동은 1980년 5월 ‘서울의 봄’과 광주 민주화 운동의 잇따른 실패를 반성하는 가운데 과학적이고 객관적인 인식을 바탕으로 목적의식적 운동이념을 추구하게 된다. 군사독재정권을 타도하려다 보니 군사독재정권의 물질 기반인 자본주의와 세계경제체제를 분석하지 않을 수 없었고, 그 무기로는 마르크스레닌주의가 가장 유용했던 것이다. 1980년대 중반에는 북한의

<sup>46</sup> 김필재, “민노당-北사민당 통일정책토론회 무산,” <[www.freezonenews.com/news/article.html?no=18188](http://www.freezonenews.com/news/article.html?no=18188)> (검색일: 2010.1.16).

<sup>47</sup> 강원택, “포스트 386의 등장 북한의 인식변화 등으로 한민족 민족주의서 대한민국 민족주의로 전환,” 『조선일보』, 2007년 9월 3일.

주체사상도 남한 운동권에 유입되었다.

마르크스레닌주의와 주체사상은 반자본주의라는 점에서 같다. 반미나 친미냐의 관점에서 보면 NL파와 PD파는 둘 다 반미주의자들이다. 전자는 반미투쟁을 중심으로 계급투쟁(민중생존권투쟁)도 병행하는 반면에, 후자는 계급투쟁을 중심으로 반미투쟁을 병행한다는 차이밖에 없다. 결국 학생운동권의 좌경이념화와 더불어 반자본주의는 반미의 한 주요내용을 형성하게 된다.

한국 반미주의의 반자본주의 성격이 가장 극명하게 드러나는 것은 민노당, 좌파단체 회의체인 진보연대, 그리고 진보연대의 전신인 전국연합과 통일연대와 민중연대의 노선에서다. 민노당의 반자본주의, 친사회주의 노선은 강령에서부터 뚜렷이 나타난다. 자본주의를 민중에게 착취와 수탈을 강요하는 체제로 인식하면서, 사회주의적 이상의 실현을 추구하는 것이다.<sup>48</sup> 사적 소유권의 제한과 생산수단의 사회화, 사유재산 유상 강제 환수 방식에 의한 재벌해체, 산업국유화 확대, 토지국공유화와 집단적 이용을 주장하는데, 이것은 유럽 공산주의자들이 시도하다가 실패한 길을 그대로 답습하는 것이라고 할 수 있다. 민노당은 미국 주도의 신자유주의 세계화에 대한 반대운동 차원에서 한·칠레자유무역협정(FTA) 반대운동에 이어 한미FTA 반대운동도 격렬하게 전개하였다.

전국연합이 지향하는 연방제통일은 사회주의 통일이다. 전국연합은 2001년 9월 22~23일 충북 괴산군 보람원수련원에서 ‘민족민주전선일꾼전진대회’를 열어 “3년의 계획, 10년의 전망, 광범위한 민족민주전선 정당건설로 자주적 민주정부를 수립하여 연방통일조국을 건설하자”고 결의했다. 연방제 실현을 다짐한 이날 결의는 9월 테제로도 불린다. 당시 자료집은 연방통일조국 건설의 개념을 이렇게 설명한다:

연방통일조국 건설은 △북한의 사회주의 혁명역량과 미국의 제국주의 세력의 대결에서 사회주의 혁명역량이 승리하고, 남한 내 민족민주전선역량이 친미예속세력의 대결에서 민족민주전선역량이 승리한 뒤, △남한 내 민족민주전선역량의 반제투쟁이 북한의 사회주의 혁명역량이 승리의 기선을 잡은 반제전선에 가세·결집하는 양상으로 전개될 것이다. …

6·15공동선언 이후 정세는 ‘조국통일의 대사변기’로 규정할 수 있다. 가까운 시일 안에 ‘낮은 단계의 연방제통일’이 실현되고 향후 10년을 전후하여 ‘자주적 민주정부’가 수립됨으로써 ‘연방통일조국’을 완성할 수 있는 승리의 길이 열린 것이다. ‘낮은 단계의 연방제’가 실현이 되면 주한미군철수 등 반미자주

<sup>48</sup> 민노당 웹 사이트의 강령 페이지(<[www.kdnp.org/platform](http://www.kdnp.org/platform)> (검색일: 2010.3.18))를 참조.

화가 비약적으로 촉진되고, 남측지배세력이 급속히 약화되는 가운데 민족민주 운동세력의 주도아래 제민주역량을 결집하여 ‘자주적 민주정부’ 수립을 함으로써 ‘연방통일조국의 완성’에 이르게 될 것이다.<sup>49</sup>

통일은 ‘낮은 단계의 연방제통일’→‘자주적 민주정부수립’→‘연방통일조국의 완성’으로 진행되며, 이는 북한의 사회주의 혁명역량에 가세하고 결집하는 형태로 이뤄질 것이란 주장이다. 실천연대는 2008년 5월 초 사업계획서에서 광우병시위를 통한 반이명박 투쟁을 선동하면서 “민주노동당과 진보연대, 6·15공동위를 강화, 2012년 자주적 민주정부, 통일조국 건설로 힘차게 달려갈 것”을 투쟁방향으로 제시했다. ‘자주적 민주정부’란 북한 공산정권과의 연방제통일 전단계로서, 남한에서 등장해야 할 소위 연공(連共)·연북(連北) 정권을 가리킨다. 예컨대 북한의 대남조직인 반제민족민주전선(약칭 반제민전, 한국민족민주전선[한민전]의 후신)은 2005년 7월 17일 ‘낮은 단계 연방제 진입국면, 민족민주세력은 무엇을 하여야 하는가’라는 문건에서 “향후 민주노동당 집권을 통해 자주적 민주정부가 들어서야, 고려민주연방공화국(고려연방제)이 건설될 수 있다”고 했다.<sup>50</sup>

## V. 결론: 한국 반미주의의 보편성과 특수성

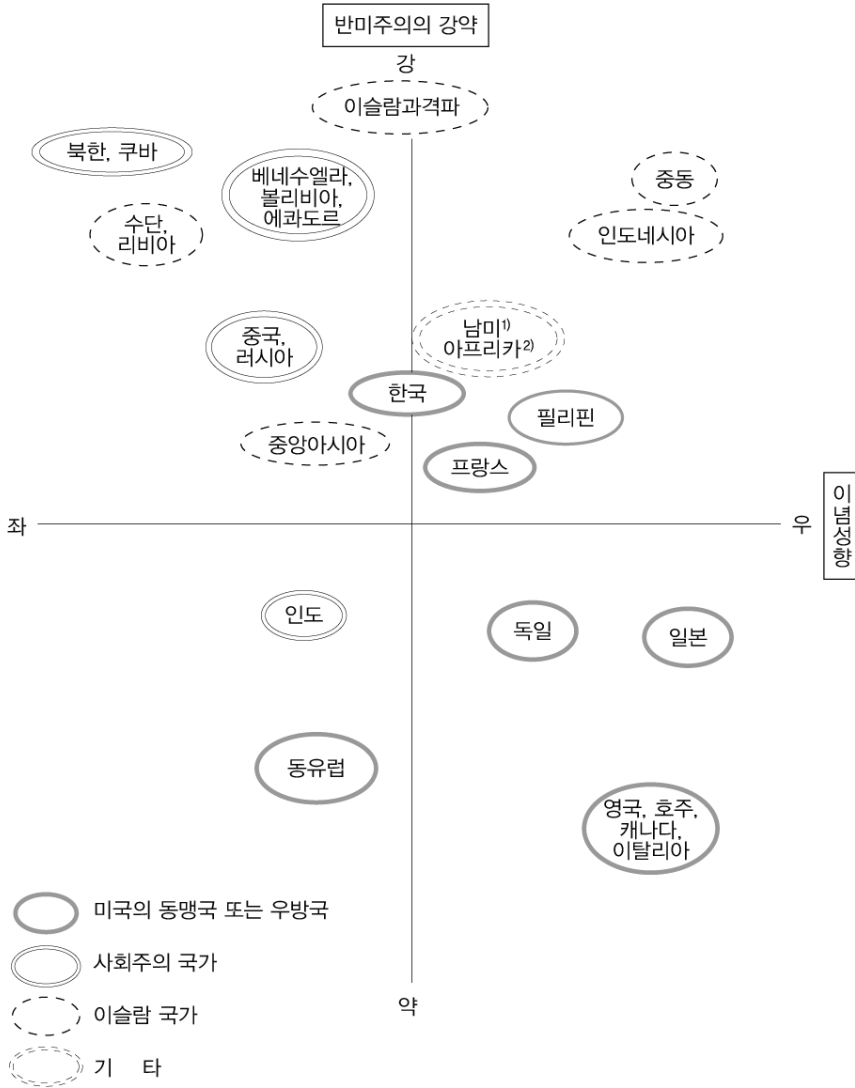
이상의 논의를 종합하여 한국 반미주의의 보편성과 특수성을 도출하면 이러하다. 한국 반미주의만이 갖는 특수성은 첫째, 반미에서 반대한국으로의 지향성, 둘째, 좌파 민족패러다임과 통일지상주의, 셋째, 주사파식 자주 이데올로기이다. 이러한 한국 반미주의의 특수성은 분단, 북한의 존재, 그리고 미군의 대규모 장기 주둔이라고 하는 한국 특유의 상황에 기인한다. 나머지는 그 양태와 정도의 차이가 있을 뿐, 세계적으로 보편성을 갖는다고 볼 수 있다. 즉, 한국 반미주의의 정치적, 이념적 성격 중에서 세계적으로 보편성을 갖는 성격은 다음과 같다. 첫째, 동북아시아 공동체론, 둘째, 반전평화론, 셋째, 정치연합 혹은 집권전략으로서의 반미, 넷째, 문화투쟁과 좌파 헤게모니 구축, 다섯째, 우파 민족주의, 여섯째, 유럽식 복지모델, 일곱째, 반자본주의이다. 한국 반미주의는 이념적으로 좌파적 경향이 강하지만 우파 반미주의도 잠재해 있기 때문에 획일적으로 이념성향을 규정할 수

<sup>49</sup> 김성욱, “盧정권 내 연방제 추종 전력자들,” <kma12.net/wwwb/data/board2/17-P-c.html> (검색일: 2010.1.16).

<sup>50</sup> 김성욱, “풀어 쓴’ 촛불집회 배후(背後)세력.”

없다. <그림 4>에서 한국 반미주의를 좌와 우의 어느 한 쪽에 위치시키지 않고 좌우 양쪽에 걸쳐 있는 것으로 위치 지은 이유가 거기에 있다.

<그림 4> 한국 반미주의의 위상



- 1) 남미 중에서 사회주의 3인방(베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르) 제외
- 2) 아프리카 중에서 사회주의 국가인 리비아 제외

한국 반미주의는 결과적으로 미국의 일방주의를 견제하고 냉전시대의 불균등했던 한미관계를 좀 더 균등한 한미관계로 바로잡는 효과가 분명히 있다. 그러나 그 정치적, 이념적 성향과 행태에서는 문제가 많다. 첫째, 운동의 원칙과 장기적 전망이 부재하다. 당장 대중을 동원하는 데 급급한 인상을 준다. 단기적 목적을 위해 사실을 왜곡할 때가 많은 것이다. 둘째, 시위만능주의 경향을 보인다. 셋째, 민주화 투쟁 시절의 만성적 적대문화에서 탈피하지 못했다. 넷째, 대미관계 인식에 있어서 전략은 없고 전술만 무성하다. 한미관계가 한국에 주는 전략적 이익을 간과한 채 투쟁일변도로 나갈 경우 국민지지를 얻을 수 없을 뿐 아니라 국가적으로도 소탐대실할 우려가 크다. 다섯째, 친북일변도 노선은 시대착오적이다. 한국 반미주의자들이 이러한 문제점을 극복하고 대안 이념과 대안사회의 모델을 제시하지 못할 경우 다음 세대의 공감을 얻을 수 없다. 한국 반미주의도 민족주의적 강박관념에서 탈피하여 궁극적으로 차원 높은 세계시민운동으로 승화할 필요가 있다.

■ 접수: 4월 15일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 5월 20일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 기소르망 저·민유기 외 옮김. 『Made in USA (미국 문명에 대한 새로운 시선)』. 서울: 문학세계사, 2004.
- 김진명. 『무궁화꽃이 피었습니다 1, 2, 3』. 서울: 해냄, 2007.
- 박건영 외. 『한반도 평화보고서』. 서울: 한울, 2002.
- 백낙청 외. 『21세기의 한반도 구상』. 서울: 창작과비평사, 2004.
- 백종천 편. 『한국의 국가전략: 전략환경과 선택』. 성남: 세종연구소, 2004.
- 브루스 커밍스. 『브루스 커밍스의 한국현대사』. 서울: 창작과비평사, 2001.
- 송건호 외. 『해방전후사의 인식 1, 2, 3, 4, 5, 6』. 한길사, 2007.
- 와다 하루키 저·이원덕 옮김. 『동북아시아 공동의 집: 신지역주의 선언』. 서울: 일조각, 2004.
- 윤건차 저·장화경 옮김. 『현대 한국의 사상흐름: 지식인과 그 사상 1980-90년대』. 서울: 당대, 2001.
- 이시하라, 신타로 저·이용덕 역. 『선전포고, 『NO』라고 말할 수 있는 일본 경제: 미국 금융노예로부터의 해방』. 서울: 제이앤씨, 2004.
- 장하준. 『개혁의 덧』. 서울: 부키, 2004.

- 전성훈. 『통일한국의 비핵정책: 통일 과정에서 통일 이후를 바라보며』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 탁석산. 『탁석산의 한국의 민족주의를 말한다』. 서울: 웅진닷컴, 2004.
- 하영선 편. 『동아시아 공동체: 신화와 현실』. 서울: 동아시아연구원, 2008.
- 한국인권재단. 『한반도 평화는 가능한가?: 한반도 안보질서의 전환과 평화체제의 모색』. 서울: 아르케, 2004.
- Hollander, Paul (ed.). *Understanding Anti-Americanism*. Chicago: Ivan R. Dee, 2004.
- Katzenstein, Peter J. and Robert O. Keohane (eds.). *Anti-Americanisms in World Politics*. Itacha, NY: Cornell University, 2007.

## 2. 논문 및 기타

- 김일영. “한국에서 보수와 진보의 의미 변화와 현 위상: ‘뉴라이트’, ‘뉴레프트’ 그리고 자유주의.” 『철학연구』. 제100집 (2006.11).
- 박명림. “진보의 분화가 너무 빠르고 세다.” 『한겨레 21』. 제649호 2007년 2월 27일.
- 심양섭. “민주화 이후 한국 반미주의의 정치적·이념적 성격 연구.” 성균관대학교 박사학위 논문, 2008.
- 윤평중. “극단의 시대.” 『철학과 현실』. 통권 제67호 (2005 겨울).
- 이삼성. “동북아 비핵시대: 한반도 평화와 동아시아 공동안보.” 『동북아시아 비핵시대』. 서울: 살림, 2005.
- 임지현. “‘근대’의 담 밖에서 역사 읽기: 20세기 한국 역사학과 ‘근대’의 신화.” 『한국사론』. 30호 (2000).
- 장달중. “반미운동과 한국정치.” 『한국과 미국』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1988.
- 전상인. “반미 자주화 논리의 허구성.” 『철학과 현실』. 제67호 (2005년 겨울).
- 정성진. “구조조정의 정치 경제학: 쟁점과 과제.” 『신자유주의 구조조정과 노동체제의 변화』. 서울: 한울, 2002.
- 조성환. “흔들리는 대한민국.” 『2008 뉴라이트 한국 보고서』. 서울: 도서출판 뉴라이트, 2007.
- 최장집. “한미관계의 미래: 반미감정에 대한 단상.” 『아세아연구』. 46권 1호 (2003.4).
- Hollander, Paul (ed.). “The Resilience of the adversary culture.” *National Interest* (Summer 2002).
- Lee, Jung-hoon. “The Emergence of ‘New Elites’ in South Korea and its Implications for Popular Sentiment Toward the United States.” in Derek J. Mitchell (ed.). *Strategy and Sentiment: South Korean View of the United States and the U.S.-ROK Alliance*. CSIS Working Group Report (June 2004).
- Messitte, Zachariah Paulo. “The Politics of anti-Americanism in France, Greece, and Italy.” Ph. D. Diss., New York University, 2004.

『서울신문』.  
『위키백과』.  
『조선일보』.  
『한겨레』.



## Politico-Ideological Characteristics of South Korean Anti-Americanism

*Yang-Sup Shim*

This study has three main purposes. First, it aims to examine the politico-ideological characteristics of Korean anti-Americanism after democratization, because Korean anti-Americanism is a very high politico-ideological phenomenon, rather than simply meaning an attitude or public opinion toward either a specific U. S. policy or an event in which the U. S. is involved. Second, it aims to look into the universality and particularity of Korean anti-Americanism by comparing it to anti-Americanism all over the world. Third, it aims to point out the possibilities and limitations of Korean anti-Americanism, so that this study may contribute to the development of Korean politics and the improvement of Korea-U. S. relations.

Korea is the one US ally with the most intense anti-Americanism because the domestic politics, the mass media and the culture of Korea greatly influence that anti-Americanism. Most anti-American demonstrations in Korea have been led by a small number of pro-North Korean leftists, and they occasionally succeed in mobilizing people; but most people do not agree with their political purposes and ideological orientation. Pro-North Korean anti-Americanism has several problems, including distortion of the facts; an overriding trend toward demonstration; a chronic adversary culture; an unyielding stand; and being absolutely for North Korea.

**Key Words:** South Korean anti-Americanism, nationalism, American unilateralism, conflicting identities, anti-globalism

# 개성신문을 통해 본 1956년 개성인민위원회 선거

박 소 영\*

- I. 서론
- II. 개성신문의 연혁과 특징
- III. 1956년 개성인민위원회 선거 분석
- IV. 결론: 1956년 개성지역 지방인민위원회 선거의 의미

## 국문요약

1956년 지방인민위원회 선거는 한국전쟁 이후 처음으로 실시된 지방정권선거였다. 이 선거는 1952년부터 진행된 지방행정 개편을 마무리하고 중앙에서 지방까지 전시체제를 평시체제로 복구하였음을 의미하는 것이었다. 신해방지구 개성지역 입장에서는 북한정권에 편입된 이후 처음 진행된 선거였다. 개성은 한국전쟁 중 북한에 편입된 이후 1952년부터 본격적인 북한의 통치를 받았다. 북한은 개성주민을 안심시키고 포섭하기 위해 '신해방지구 정책'을 실시했다. '신해방지구 정책'에는 각종 경제적 지원을 통해 지역 주민들의 생활을 안정시키는 한편 김일성과 조선로동당의 지지를 높이기 위한 각종 인민민주주의적 개혁이 포함되어 있었다. 이런 정책을 통해 남한의 지배를 받았

던 개성은 사회주의적 질서가 적용되는 지역으로 바뀌었다. 1956년 실시된 지방인민위원회 선거는 개성지역에서의 신해방지구 정책에 대한 결과를 확인하는 자리였다. 또한 선거를 계기로 개성주민들은 북한의 주민으로서 본격적인 정치활동을 시작할 수 있게 되었다. 다른 지역과 동일하게 선거를 통해 인민회의와 인민위원회를 조직한 것은 그동안 중앙의 직접적인 통치를 받아왔던 신해방지구가 북한의 다른 지방과 같은 하나의 북한 지방으로 인정받은 것이라 할 수 있다.

**주제어:** 1956년 지방인민위원회 선거, 개성, 신해방지구정책, 개성신문

## I. 서론

북한은 정권수립 초기 각급 지방인민위원회 선거를 통해 정권의 정당성을 확보하고 전국적으로 정치선전을 강화하고자 했다. 이를 위해 북한은 선거 전 집중적으로 문맹퇴치운동과 성인대상 정치교육을 실시하고 전국에 선전원들을 파견해

\* 국립산림과학원 박사후 연수생

정권의 정책과 활동에 대한 선전활동을 진행했다. 한편 북한 인민들은 과거 봉건 시대와 식민시대에서는 경험할 수 없었던 선거라는 정치참여를 통해 정권에 대한 기대를 높이고 국가적 요구의 동원에 적극적으로 참여하는 계기가 되었다.

1956년 지방인민위원회 선거는 한국전쟁 이후 처음으로 실시된 선거였다. 이 선거는 북한이 1952년부터 진행된 지방행정 개편을 마무리하고 중앙에서 지방까지 행정체계를 전시체제에서 평시체제로 복구한 것으로 평가할 수 있다.

개성과 같은 신해방지구에서는 북한정권에 편입된 이후 처음 진행된 선거였다. 북한은 한국전쟁 중 개성을 편입하고 1952년부터 본격적인 ‘신해방지구정책’을 실시했다. ‘신해방지구정책’은 새로 바뀐 정치권력을 두려워하고 의심했던 주민들을 안심시키고 포섭하기 위한 것이었다. 각종 경제적인 지원을 통해 전쟁으로 어려워진 지역 주민들의 생활을 안정시키는 한편 김일성과 조선로동당의 지지를 높이기 위해 인민민주주의적 개혁을 단행했다. 이를 통해 신해방지구였던 개성을 사회주의적 질서가 적용되는 지역으로 변화시켰다. 1956년 지방인민위원회 선거, 특히 개성지역에서는 그동안에 진행된 신해방지구 정책에 대한 결과를 확인하는 자리였던 것이다. 본 연구는 1956년 개성에서 실시된 지방인민위원회 선거를 분석하고 의의를 찾고자 한다.

## II. 개성신문의 연혁과 특징<sup>1</sup>

북한은 중앙에서 발행하는 조선로동당의 당보인 《로동신문》과 함께 지방로동신문을 각 도당에서 직접 발행하고 있다. 지방로동신문은 1945년 해방되면서 각 지방에서 자체적으로 발행했던 신문이 1946년 8월 중앙당의 로동신문이 발행된 직후 ‘도 로동신문’으로 이름을 바꾸면서 시작되었다. 평안북도에서 발행되던 《바른말》은 《평북일보》가, 함경남도에서 발행되던 《정의》는 《함남일보》가 되었다. 또한 평안남도에서 발행되던 《봉화》는 《정로》가 발행될 때 통합된 이후 1950년 《평남일보》로 재간행 되었다.<sup>2</sup> 이후 1949년과 1955년 《자강일보》와 《량강일보》가 간행되고 한국전쟁 중 북한이 점령한 개성에서 《개성신

<sup>1</sup> 현재 확보하고 있는 개성신문은 1953년 9~12월의 다수 날짜와 1956년 1~12월, 1958년 1월, 4~8월, 1959년 1~6월치이다. 비록 많은 일자의 신문을 확보하지는 못했지만 이를 통해 당시 신해방지구 정책이 개성지역에 구현되는 과정에 주민들의 반응을 대략적으로 살펴볼 수 있다.

<sup>2</sup> 이외에도 함경북도의 《햇불》은 《함북일보》로, 강원도 원산의 《선봉》은 《강원일보》로 변경되었다. 김영주 외, 『북한언론의 이론과 실천』 (서울: 나남, 1991), p. 163.

문》이 발행되면서 총 10개의 지방 로동신문이 발행되고 있다. 이들 도급 로동신문은 일간지로 시대와 상황에 따라 2면~4면으로 편집되며 하루에 약 4~5만부 정도가 발행되는 것으로 알려지고 있다.

지방로동신문은 ‘자기대로 고유한 얼굴을 가지고 자기의 사명과 독자대상의 특성에 맞게 편집’<sup>3</sup> 된다면서 지방신문의 독자성을 강조한다. 그러나 지방신문 역시 당의 정책을 지방에 현실화하기 위한 선전과 교양의 역할을 수행할 뿐, 지방의 이익이나 지방의 담론을 형성하는 역할을 수행하지 못한다. 지방만의 여론을 형성하거나 지방의 이해를 공론화 하는 것은 ‘지방주의’나 ‘지방이기주의’라는 비난을 감수해야 하기 때문이다. 따라서 신문의 주요 내용과 논조는 중앙 《로동신문》과 궤를 같이한다. 이처럼 북한에서 지방 로동신문이 중앙 로동신문과 비슷함에도 불구하고 지금까지 계속 발행되고 있는 이유는 지방마다 처한 상황이 다르기 때문이라고 주장한다. 즉 지방마다 자연환경과 경제적 환경, 생산적 조건, 주민들의 구성들이 다르기 때문에 이것들을 반영한 지방만의 신문이 필요하다는 것이다.

지방신문의 역할은 정치문제, 당생활문제와 경제, 문화건설문제들을 자기 지방의 구체적 실정에 맞게 취급하며, 문화정서 교양면에서도 해당 지방의 당원들과 근로자들의 문화기술수준과 문화정서를 높이는 방향으로 지향하게 된다.<sup>4</sup>

지방 로동신문이 중앙 《로동신문》과 차별을 두는 것은 주로 기사의 형식이다. 대부분의 독자들이 농민과 노동자, 즉 노동대중이기 때문에 기사는 가능한 알기 쉽게 작성한다. 중앙의 로동신문 보다 일상적인 노동현장에 대한 기사가 많고 주민들의 편지나 인터뷰, 수필이 차지하는 비중이 크다. 따라서 신문사에 일반 주민들이 자기가 속한 조직과 노동현장의 소식이나 경험, 모범을 소개하거나 비판하는 기사를 보내는 ‘로농통신원’<sup>5</sup>의 역할도 중앙의 로동신문에 비해 더 중요하게 취급된다. 특히 주민들의 의식제고를 위해 로농통신원의 폭로성 비판기사가 강조

<sup>3</sup> 김영주·이범수, 『현대 북한언론의 이해』 (서울: 한울출판사, 1999), p. 105.

<sup>4</sup> 위의 책, p. 105.

<sup>5</sup> 로농통신원은 신문과의 연계 밑에 신문보도사업에 참가하는 조직된 대중적 역량이다. 로농통신원들은 자기의 혁명초소에서 기본혁명과업을 모범적으로 수행하는 동시에 신문사와 긴밀한 연계를 맺고 자기단위의 새로운 성과와 경험, 모범을 소개하는 기사와 자료를 써보내며 신문에 대한 의견과 요구를 통보하고 신문자료에 의한 실패투쟁을 벌리는 등 광범한 사회정치활동을 하는 사회의 선진분자이며 균중의 교양자이며 신문의 믿음직한 방조자이다. 로농통신원들은 또한 기자 후보로 교양육성되며 따라서 기자대렬의 저수지이기도 하다. ‘로동 통신원들은 어떻게 활동할 것인가,’ 『로동신문』, 1954년 9월 16일.

된다.

그것은 농민들 속에서 여러가지 형태로 표현되는 자본주의적 사상 의식을 뿌리 채 뽑자는 데 있는 것이다. 례하면 농업협동조합에서 로동규율의 위반, 공동농기구의 파손, 공동 가축을 되는 데로 관리하는 태도, 특히 일부 농민들이 남몰래 머슴을 두며 축력에 대한 부당한 댓가를 받는 등 방법으로 남의 로력을 착취하는 현상, 그 외에도 나라에서 덕만 바라는 비근로적 현상, 량곡을 낭비하는 현상들을 철저히 폭로함으로써 전체 근로 농민들로 하여금 이러한 행위를 증오 배척하게 하며 그와 투쟁할 수 있도록 농촌통신원들이 조직선전자적 역할을 수행하여야 하기 때문인 것이다.<sup>6</sup>

《개성신문》은 정부정책을 홍보하고 주민들에게 사회주의적 이념과 생활방식을 주입시키기 위해 북한이 개성을 점령한 직후인 1952년 2월 19일부터 발행되었다. 개성신문은 장마당에서 장사하는 사람들까지 구독할 만큼 인기가 좋았다고 한다.<sup>7</sup> 전쟁 중 새로운 소식을 접하고 갑작스럽게 북한에 편입된 이후 불안한 마음을 달래기 위해 개성신문을 많이 구독했던 것이다.

1953년의 개성신문은 일반적인 정부정책의 홍보와 선전 이외에도 주민생활과 밀접한 기사에 대한 비중이 높았다. 신해방지구인 개성지역이 어떻게 복구가 되고 있는지, 주민들의 반응은 어떠한지에 대한 기사가 구체적으로 실려 있다. 또한 전문기자들의 기사는 물론이고 일반주민들의 투고형식 기사들과 시, 소설, 수필, 수기, 편지 등 다양한 형태의 기사들이 많다.

개성신문은 1957년경까지 개성지역의 역사와 문화유적 등을 꾸준히 소개했다. 매주 일요일 《향토연구》라는 코너를 통해 ‘개성의 지명과 행정구역의 력사적 변천’, ‘개성의 향토지리’, ‘개성 지방의 전설’, ‘개성 지방의 민화’ 등 개성에 대한 다양한 내용을 소개하기도 했다.<sup>8</sup>

이렇게 개성신문이 한국전쟁 중 혼란스러운 상황에서도 빨리 자리를 잡을 수 있었던 것은 일제시기부터 《고려시보》라는 지역신문을 통해 지역의 여론을 형성하고 사회문화적 발전을 도모했던 역사적 경험이 있었기 때문이었다. 《고려시보》는 1933년 4월 15일에 개성지역신문으로 창간되었다. 삼포경영으로 부를 이루었던 집안에서 태어난 신진청년들이 개성에서 보통학교와 송도고보 등을 졸업하고 20대에 유학을 마친 이후 개성 주민들을 지도하고 개성지방의 위상을 높이

<sup>6</sup> ‘로농 통신원들에게-농촌기사에서 비판성을 높이자,’ 『개성신문』, 1956년 1월 7일.

<sup>7</sup> 송경록, 『북한 향토사학자가 쓴 개성이야기』 (서울: 푸른숲, 2000), p. 125.

<sup>8</sup> 『개성신문』, 1957년도 각호.

기 위해 《고려시보》를 창간한 것이다. 창간된 이후 1941년 폐간될 때까지 《고려시보》는 개성지방의 사회문화운동을 이끌었으며 개성주민들은 지방 정체성을 확인하고 문화적 자존심을 유지할 수 있었다.<sup>9</sup> 개성신문은 《고려시보》의 이같은 경험을 통해 개성주민에 대한 이해가 가능한 신문이 될 수 있었다.

개성신문은 창간된 이후 1957년까지는 4면이 발행되었으나 1958년을 전후로 2면으로 축소되었다. 기사내용 또한 개성지역의 현장 기사보다 중앙의 기사를 받아 쓰거나 중앙정권차원에서 실시하고 있는 각종 정치적 선전이나 경제발전정책이 개성지역에서 어떻게 진행되고 있는지에 대한 내용이 많아졌다. 더 이상 개성의 역사와 문화를 소개하는 기사도 나타나지 않았다. 1957년까지 종종 실렸던 한시대회나 편지들도 사라졌다. 그러한 기사들이 빠진 대신 남한을 비판하거나 다른 나라들의 기사들로 채워졌다.

1959년에 지면이 다시 4면으로 늘어났음에도 불구하고 신문내용상의 변화는 나타나지 않았다. 각 면의 편집도 중앙의 로동신문과 다를 바 없이 배치되었다. 1면은 김일성의 현지지도를 비롯한 활동이나 교시와 사실이 절반을 차지했다. 2면에는 개성지역의 현지에서 진행되고 있는 각종 경제관련 기사들이 배치되었다. 3면의 절반은 2면과 마찬가지로 개성지역의 상황이, 그리고 나머지는 남한관련 비판 기사가 실렸으며, 4면은 거의 국제면으로 채워졌다.

특히 1차 5개년 계획이 시작된 1957년이 지나면서는 생산과 경제건설을 독려하는 기사와 정부의 정책시행을 독려하는 기사들이 대부분을 차지하게 된다. 이렇게 1958년 이후의 개성신문은 지역신문의 특성이 점점 사라지고 중앙 로동신문과 별다른 차이점 없는, 개성이 아닌 다른 지역에서도 발행할 수 있을 정도로 본래의 모습을 잃어버리게 되었다. 이는 북한 정권이 사회주의 협동화와 장기적인 경제발전계획을 효율적으로 추진하기 위해 각 지방의 특성을 무시하고 여론을 통제하기 시작했기 때문이라 추측된다. 또한 1956년 8월 종파사건 이후 지방세력에 대한 억압이 진행되면서 지방신문의 주필과 기자들도 이같은 분위기에서 자유로울 수 없었던 것도 이유라 할 수 있다.

<sup>9</sup> 양정필, “1930년대 개성지역 신진엘리트 연구,” 『역사와 현실』 63호 (2007), pp. 204-216.

### Ⅲ. 1956년 개성인민위원회 선거 분석

#### 1. 선거준비과정 및 후보자 추천

한국전쟁 이후 북한은 전후 복구과정을 진행하면서 전시체제를 평시체제로 복구하는 작업을 동시에 진행했다. 1954년 12월 11일에는 ‘군사위원회’와 ‘지방군정부’의 효력을 중지하고 주권기관과 행정기관, 재판 및 검찰기관을 정상화했다. 이어 동년 3월 11일에는 내각구성법을, 동년 10월 30일에는 지방주권기관구성법을 제정하여 중앙행정기관체제와 지방주권기관을 정비했다. 이때 지방주권기관은 ‘지방인민회의’를, 지방인민회의의 집행기관이면서 지방행정기관으로는 ‘지방인민위원회’를 설치하도록 했다.<sup>10</sup> 지방주권기관구성법이 제정된 이후 최고인민회의 상임위원회는 1956년 9월 4일 ‘도·시·군(구역)·리(읍, 로동자구)인민회의 선거 실시에 관한 정령’을 발표하고, 리(읍, 로동자구) 인민회의 대의원은 동년 11월 20일, 도·시·군(구역)인민회의 대의원 선거는 동년 11월 27일에 실시하기로 했다.

1956년 지방인민위원회 선거가 진행되기 이전 개성지역은 시, 군, 리(읍)인민위원회 조직위원회가 인민위원회의 역할을 대신하고 있었다. 개성시 인민위원회 조직위원회는 1951년 9월 5일부터 ‘개성시 립시인민위원회’로 시작되어 매월 1~2회씩 회의를 조직·운영하면서 중앙의 정책을 집행했다. 또한 지방경제를 복구하고 인민들의 요구를 받아 해결하고 결산보고를 진행하는 등 실질적인 지방인민위원회 역할을 대신하고 있었다.<sup>11</sup>

1956년 9월 18일 ‘선거위원회’가 구성되면서 본격적인 선거준비가 시작되었다. 먼저 선거위원회는 각급 주권기관 대의원 선거사업을 지도하고 선거구와 선거자 명부를 작성했다. 규정에 의해 조직된 개성시 선거위원회는 다음과 같다.

<sup>10</sup> “지방주권기관구성법(1954.10.30 최고인민회의 법령 제72호),” 『북한법령집』 1(서울: 국토통일원, 1971), pp. 255-263.

<sup>11</sup> ‘지구내 인민들이여, 시인민위원회는 당신들의 위하여 이렇게 일하였다(개성시 인민위원회가 지난 6년 동안 걸어온 영광스러운 길),’ 『개성신문』, 1956년 10월 23일.



<표 1> 1956년 개성시 선거위원회

직책	인물 및 직책
위원장	주영선(개성시 인민위원회 부위원장)
부위원장	리원보(조선로동당 개성시 위원회 부위원장)
서기장	리철호(개성시 인민위원회 수매량정부 부부장)
위원	손정목(시 직맹위원장) 박영선(시 녀맹위원장) 한일(시 민청 부위원장) 리중호(덕암농업협동조합 관리위원장) 조동환(개성 삼업조합위원장) 김성중(개성시 도교시장 자치위원회 위원장)

출처: 『개성신문』, 1956년 9월 20일.

선거위원회가 구성되고 곧바로 ‘선거선전지도위원회’가 조직되었다. ‘선거선전지도위원회’는 위원장 김준호, 부위원장 김정봉, 공철민 등 9명의 의원으로 구성되었으며 후보자가 결정되기 이전인 9월 25일 조직되어 직관선전, 구두선전, 예술 등 분과를 나누어 선거선전사업을 진행하고 있었다.<sup>12</sup> 또한 리원보를 비롯하여 고희룡, 조동환, 송경록, 박영선, 한일, 리상춘, 공진태, 김영한, 황용하, 우정하, 리순임, 라상신, 조벽암, 김연수, 임수영, 최치영, 천광흡, 최명옥, 김종수, 조치만, 립군흥, 김진한 등 개성지역 각계각층의 지도층 인사들이 성공적인 선거를 위해 ‘지방주권기관 선거협조위원회’<sup>13</sup>를 조직하면서 개성지역의 선거분위기를 조성하였다.

10월에 들어서면서 각급 인민위원회의 지난 기간 결산보고 총회를 진행하고 곧이어 각 선거구별로 선거 후보자를 결정하였다. 후보자는 원칙적으로 선거권과 피선거권이 만 18세 이상의 공민으로 성별, 민족별, 성분, 신앙, 거주기간, 재산, 지식정도의 여하를 불문하게 되어있으므로<sup>14</sup> 18세 이상의 주민은 모두 후보자가 될 수 있었다.

1956년 지방인민위원회 선거의 후보자 추천은 한국전쟁 이전에 진행되었던 1946년과 1947년 실시된 지방인민위원회 선거와는 조금 다르게 진행되었다. 1947년 진행된 지방인민위원회 선거 후보자는 원칙적으로 ‘북조선민주주의인민공화국 선위원회(이하 북민전)’에서 추천하도록 되어 있었다. 당시 북한은 안정적인 중앙

<sup>12</sup> ‘우리의 주권기관 선거에 열성적으로 참가하자!’, 『개성신문』, 1956년 9월 29일.

<sup>13</sup> 위의 기사, 『개성신문』, 1956년 9월 29일.

<sup>14</sup> ‘조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령(조선민주주의인민공화국 주권기관 선거에서의 선거권 및 피선거권을 가지는 공민의 연령에 관하여)’, 『개성신문』, 1956년 9월 4일.

권력을 획득하지 못하고 통일전선체인 북민전을 결성하고 있었기 때문에 지방인민위원회 선거도 통일전선의 입장에서 진행한 것이다. 따라서 1947년 선거 후보자, 특히 도·시·군의 후보자는 북로당과 타당간의 후보자 비율을 적절히 조율하여 각급 민전에서 공동후보를 추천하도록 했다.<sup>15</sup> 이 과정에서 평남, 평북, 함남, 황해의 일부지역에서는 복수후보가 입후보하기도 했다.<sup>16</sup>

그러나 1956년 선거는 김일성과 조선로동당으로 권력집중이 거의 완성되었기 때문에 지방인민위원회 대의원 후보자는 주민들의 ‘선거자 총회’를 거쳐 1명을 추천하였다. 후보자 추천 기준은 ‘선거자들과 일상적으로 접촉하며 그들의 요구와 의결에 대하여 특별한 배려를 돌리며 해당 인민위원회 사업에 적극 참가’<sup>17</sup>해야 했기 때문에 지역과 직장 내에서 명망 있고 정권에 협조적이며 성실한 사람이었다. 즉 주민들과 직접 접촉하는 일이 많았기 때문에 지역 실정을 고려하여 사업을 진행시키고 주민들과 잘 어울리는 사람들이 주로 추천되었다.

개성지역에서는 10월 28일 처음으로 개풍군에서 선거자 총회를 진행하여 41명의 후보자를 추천했고 곧이어 개성시에서는 61명, 판문군에서는 41명의 후보자를 추천했다.

## 2. 개성지역 인민회의 대의원 후보자 분석

11월 20일 진행된 리(읍, 로동자구) 인민회의 선거를 통해 전국 리 인민회의 3,715개, 읍 인민회의 170개, 로동자구 74개에서 총 54,279명의 대의원이 선출되었다. 선거는 선거자 명부에 등록된 전국 선거자의 99.99%가 참가하였고 투표에 참가한 선거자 99.73%의 찬성률을 기록했다. 개성 지역에서는 선거자 명부에 등록된 전체 선거자의 99.99%가 참가하고 선거자 중 97.28%가 찬성하였다.

11월 27일 도, 시, 군(구역) 대의원 선거는 평양시를 포함한 10개의 도 인민회의에서 1,009명의 대의원과 14개 시, 170개 군, 5개의 구역 인민회의에서 총 9,346명의 대의원을 선출하였다. 도 인민회의 선거참가율은 전국 선거자 99.99%, 그중 99.93%가 찬성하였다. 시, 군(구역) 인민회의 역시 99.99%가 참가하고, 참가자 99.89%가 찬성하였다. 개성시와 개풍군, 판문군의 선거는 100%가 참가하여

<sup>15</sup> 주영하, “당면한 인민위원선거와 북조선민주주의민족통일전선위원회의 당면과업에 대한 보고,” 『북한관계사료집』 33(서울: 국사편찬위원회, 2000), pp. 96-97.

<sup>16</sup> 1947년 지방인민위원회 선거에 대한 자세한 내용은 권오수, “1947년 북한지역 면·리 인민위원회 위원선거 연구,” (동국대학교 석사논문, 2003).

<sup>17</sup> ‘선거 선전원들에게 주는 담화 자료(대의원의 임무와 역할),’ 『개성신문』, 1956년 11월 15일.

99.36%의 찬성률로 143명의 시, 군 인민회의 대의원을 선출하였다. 99%이상 선거참석에 99%이상의 찬성율이 나오는 북한식 선거결과에서 11월 20일에 진행된 개성지역의 리(읍, 로동자구)의 찬성비율 97.28%는 전국적인 찬성비율 99.73%에 비해서도 약간 적은 경향을 보이고 있어 주목된다. 그 차이가 아주 미세하여 단정 짓기는 어렵지만 처음 치르는 선거에서 북한식 선거에 적응하지 못한 일부 주민이 약간의 계급적 반대성향을 표출한 것으로 볼 수 있다.

<표 2> 개성지역 인민회의 대의원 선거율

1956년 11월 20일 선거 (리(읍, 로동자구))				1956년 11월 27일 선거 (도, 시, 군(구역))				
전국		개성		전국			개성	
참가율	찬성율	참가율	찬성율		참가율	찬성율	참가율	찬성율
99.99	99.73	99.99	97.28	도	99.99	99.93	100	99.36
				시,군(구역)	99.99	99.89		
리인민회의 3,715명 읍인민위원회 170명 로동자구 74명 총 54,279명/ 여성 11,199명(약 20.3%)				10개의 도(평양시 포함) 1,009명/여성200 14개 시, 170개 군, 5개 구역/ 총 9,346명/ 여성 1,900명			개성시, 개풍군, 판문군 대의원/ 총 143명/여성 28명(약 19.5%)	

출처: 『개성신문』, 1956년 11월 28일 재구성.

1956년 지방인민위원회 선거는 후보자 1인에 대한 찬반 투표로 진행되었기 때문에 선거자 총회에서 추천된 대의원 후보자가 결국 선거 당선자가 되었다. 이에 당시 개성지역에서 진행된 시, 군, 구역에 대한 후보자를 분석하였다.<sup>18</sup>

61명을 선출하는 개성시에서는 남자 49명, 여자 12명, 각 41명씩 선출하는 개풍군과 판문군에서는 남자 33명, 여자 8명이 각각 후보자로 추천되었다. 이는 전국 여성당선자 비율 20.3%보다 조금 적은 수치이지만 1946년 선거당시 여성당선자 비율이 13.1%인 것을 감안하면 그 수가 많아졌다. 이같은 결과는 전쟁의 피해로 인해 남성인구가 줄어 여성 인구 비율이 높아졌고 여성의 사회참여가 전반적으로 확대되었으며 여성의 정치적 참여를 높이려는 북한 당국의 정책적인 배려 때문이라 여겨진다.

<sup>18</sup> 1956년 11월 11일과 16일자 개성신문에는 개성시와 개풍군, 판문군 후보자들에 대한 사진과 자세한 인적 사항이 기록되어 있다.

<표 3> 도, 시, 군, 구역 인민회의 대의원 성별 구성

	개성시(61명)		개풍군(41명)		판문군(41명)		1956년 전국 도, 시, 군(구역) (9,346명)		1946년 전국 도, 시, 군(구역) (총 3,459명)	
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
성비	49명 (80.3%)	12명 (19.7%)	33명 (80.5%)	8명 (19.5%)	33명 (80.5%)	8명 (19.5%)	7,446명 (79.7%)	1,900명 (20.3%)	3,006명 (86.9%)	453명 (13.1%)

출처: 『개성신문』, 1956년 11월 11일, 『개성신문』, 1956년 11월 16일 재구성.

한편 추천된 사람들의 연령대는 경제적, 정치적 참여가 가장 높은 20대에서 40대가 가장 많았다. 그중 최연소 후보자는 개성시 제22호 선거구에서 출마한 개성 직물공장 직포공이었던 22세의 김순임이었고, 최고령 후보자는 개성시 제31호 선거구에서 출마했던 북안동 삼포주 76세 최치영이었다.<sup>19</sup>

<표 4> 도, 시, 군, 구역 인민회의 대의원 연령별 구성

연령	개성시(61명)		개풍군(41명)		판문군(41명)	
	명	비율	명	비율	명	비율
20~30대	21명	34.4%	18명	43.9%	16명	39.0%
40대	23명	37.7%	14명	34.1%	16명	39.0%
50대	11명	18.0%	5명	12.2%	4명	9.8%
60대이상	6명	9.9%	4명	9.8%	4명	9.8%
연령미상	-	-	-	-	1명	2.4%

출처: 『개성신문』, 1956년 11월 11일, 『개성신문』, 1956년 11월 16일 재구성.

한편 개성시에서 추천된 대의원의 소속정당은 조선로동당이 40명 65.6%로 가장 많았고, 그 다음에는 무소속이 19명 31.2%, 민주당원과 청우당원이 각 1명씩 추천되었다. 이처럼 무소속이 19명이나 추천된 이유는 개성지역에서 조선로동당이 아직 개성지역을 완벽하게 장악하지 못했음을 보여주고 있다.

<sup>19</sup> ‘개성시민들이여! 당신들이 선출한 시 인민회의 대의원 후보자들은 조국과 당신들에게 충실한 일군들이다!’ 『개성신문』, 1956년 11월 11일; ‘개풍군 인민들이 선출한 군 인민회의 대의원 후보자들, 판문군 인민들이 선출한 군 인민회의 대의원 후보자들,’ 『개성신문』, 1956년 11월 16일.

<표 5> 개성시 인민회의 대의원 소속정당

	로동당원	민주당원	청우당원	무소속
인원	40명(65.6%)	1명(1.6%)	1명(1.6%)	19명(31.2%)

출처: 『개성신문』, 1956년 12월 4일 재구성.

개성시의 대의원 중 가장 많은 비율을 차지한 직업군은 노동자 계층으로 나타났다. 또한 기업가 및 상인의 비율이 전국평균 3%보다 세배 가량 높은 9.8%, 농업협동조합보다 생산협동조합원의 비율이 더 높게 나타났다. 이는 개성시가 공장 노동자가 많은 ‘도시’이며, 개성지역이 오랫동안 농업보다는 상공업을 중심으로 발달했기 때문이라 할 수 있다.

한편 개성시 대의원 중 종교인 단 1명, 1.6%로 전국 시, 군, 구역 대의원의 비율 1.9%에도 미치지 못했다. 이는 개성지역이 평양과 함께 개화기부터 북한지역 기독교 선교의 중심지였다는 것을 감안했을 때 낮은 비율이라 할 수 있다. 많은 종교인들이 월남하거나 일부 종교인이 숙청되고 나머지 종교인들은 북한세력에 순응한 결과였다. 당시 개성시 고려동의 천광흠 목사는 한국전쟁의 포화 속에서 미국과 남한을 ‘증오하며 저주’하게 되었다면서, 지금 예수나 석가 등이 ‘공상’으로 이야기 했던 ‘백성이 나라의 주인이 된’ 북한사회에 살고 있기 때문에 더 이상 기독교를 고집할 이유가 없다고 말하기도 했다.<sup>20</sup> 이처럼 북한에 남은 종교인들 가운데 일부는 종교를 포기하고 북한의 적응을 선택했다.

개성시에 비해 개풍군과 판문군에서는 농업협동조합원이 상당히 많이 추천되었다. 도시였던 개성시보다 농업을 주요 업종으로 삼고 있었기 때문이었다. 또한 개풍군과 판문군에서 각 3명씩의 개인농민들이 대의원 후보자에 올랐다. 이는 1956년 12월 당시 아직 농업협동화가 마무리 되지 않았기 때문에 이들의 영향력이 유지되고 있었음을 의미한다고 볼 수 있다.

<sup>20</sup> ‘관광단원들의 수첩에서-이것이 보급자리 아니라고 누가 말하겠는가?(개성시 고려동 목사 천광흠), 『개성신문』, 1956년 4월 14일.

<표 6> 개성시, 개풍군, 판문군 인민회의 대의원 직업구성

	개성시 <sup>21</sup>	개풍군 <sup>22</sup>	판문군
로동자	17(27.9%)	5(12.2%)	2(5.0%)
사무원	15(24.6%)	10(24.4%)	10(24.4%)
인테리	6(9.8%)	2(5.0%)	1(2.4%)
농업협동조합원	5(8.2%)	19(46.3%)	23(56.1%)
개인농민	2(3.3%)	3(7.3%)	3(7.3%)
생산협동조합원	9(14.8%)	1(2.4%)	1(2.4%)
기업가 및 상인	6(9.8%)	1(2.4%)	0
종교인	1(1.6%)	0	1(2.4%)

출처 : 『개성신문』, 1956년 12월 4일 재구성.

<표 7> 전국 도, 시, 군(구역) 인민회의 대의원 직업구성

직업별 구분	전국 도 인민회의 대의원	전국 시, 군, 구역 인민회의 대의원
로동자	275(27.2%)	2,153(23.0%)
사무원	233(23.1%)	2,295(24.6%)
인테리	74(7.3%)	621(6.6%)
농업협동조합원	287(28.4%)	3,329(35.6%)
개인농민	35(3.5%)	351(3.8%)
생산 및 수산협동조합원	16(1.6%)	196(2.1%)
기업가 및 상인	30(3.0%)	203(2.2%)
종교인	33(3.3%)	177(1.9%)
기타	26(2.6%)	21(0.2%)

출처 : 『개성신문』, 1956년 12월 4일 재구성.

<sup>21</sup> 개성시에 해당하는 숫자는 개성시 인민위원회 대의원의 후보자 명단을 통해서 분석한 내용으로 1956년 12월 18~19일 개성시 인민회의 제1차 회의에서 발표한 숫자와는 차이가 있다. 12월 20일 개성신문에 게재된 직업분류는, 로동자 16명(23.2%), 농업협동조합원 6명(9.3%), 농민 2명(3.3%), 사무원 14명(22.9%), 근로인테리 6명(9.8%), 생산협동조합원 8명(13.1%), 기업가 및 상인 6명(9.8%), 종교인 3명(4.9%)으로 되어 있다.

<sup>22</sup> 개풍군 역시 개풍군 인민회의 제1차 회의에서 발표한 대의원의 분석과는 차이가 있다. 개성신문 1956년 12월 9일에 게재된 직업분류는 로동자 5명(12.1%), 농업협동조합원 17명(42%), 개인농 2명(4.8%), 사무원 10명(24.2%), 근로인테리 2명(4.8%), 상인 1명(2.4), 기타 4명(9.7%)이라고 되어 있다.

당시 대의원 후보자로 선출된 공진태와 최치영은 개성의 대표적인 지방 유지였다. 특히 공진태는 개성의 유명한 대지주 공진항의 사촌형으로 개성주변에 많이 살고 있었던 곡부 공씨로 추정된다. 그는 일제시대부터 삼포주로 부를 축적한 대표적 지주가문의 일원으로 명치대 법대를 졸업한 변호사였으며, 일제 시기 개성지방 신문인 《고려시보》의 주식에도 공모한 경력을 가지고 있다.<sup>23</sup> 이런 공진태가 선출되었다는 것은 당시 이들과 지방정권의 연대가 유지되고 있음을 유추할 수 있게 한다. 그러나 이들은 1959년 대의원 선거에서는 그 이름을 찾아볼 수 없다. 그 원인을 명확하게 파악할 수는 없지만 그의 나이가 아주 많지 않았음을 비추어 볼 때 1956년 이후 계속적으로 진행된 중앙당 집중지도사업 등을 통해 다른 지방으로 소개되었거나 숙청당하는 등 정치적으로 세력을 유지할 수 없었을 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

11월 27일 도, 시, 군(구역)의 인민회의 대의원 선거가 끝나자 12월부터는 선거를 통해 당선된 대의원들이 인민회의를 개최하고 인민위원회를 구성했다. 개풍군은 12월 5~6일 이틀간 제1차 인민회의를 진행했다. 이 회의에서 지난 11월 선거가 성공리에 진행되었음을 총화하고 군 인민위원회를 조직했다. 당시 조직된 개풍군 인민위원회는 위원장 리종덕, 부위원장 전석원, 홍규희, 류근혜, 서기장 황영주, 기타 6명의 의원으로 구성되었고, 예산위원회 위원 9명, 노동 및 사회보장위원회 위원 7명, 교육문화보건위원회 위원 14명으로 이루어진 군인민회의 상설위원회가 선출되었다.<sup>24</sup>

개성시 인민회의 제1차 회의는 12월 18~19일 진행되었다. 이 회의 역시 대의원 선거를 총화하고 개성시 인민회의를 구성했다. 개성시 인민위원회는 개성시 인민위원회 위원장 리달진, 부위원장 윤태승, 고필룡, 주영선, 서기장 리상국, 위원 허학송, 강위상, 정진석, 박영선, 전○○, 조동환 등이 선출되었다.<sup>25</sup>

1956년 지방정권인 지방인민회의와 지방인민위원회가 조직된 이후 1957년 8월에는 최고인민회의<sup>26</sup> 선거가 진행되었다. 최고인민회의는 북한의 최고 주권기관

<sup>23</sup> 양정필, “1930년대 개성지역 신진엘리트 연구,” p. 199.

<sup>24</sup> ‘개풍군 인민회의의 제 1차 회의 진행,’ 『개성신문』, 1956년 12월 9일.

<sup>25</sup> ‘개성시 인민위원회 조직,’ 『개성신문』, 1956년 12월 20일.

<sup>26</sup> 최고인민회의는 헌법 37조에 의해 다음과 같은 권한이 주어졌다. 1) 헌법의 승인 또는 수정, 2) 국내 국외정책에 대한 기본 원칙의 수립, 3) 최고인민회의 상임위원회의 선거, 4) 내각의 조직, 5) 법령의 채택 및 최고인민회의 휴회 중 최고인민회의 상임위원회가 채택한 주요한 법령의 승인, 6) 인민경제 계획의 승인, 7) 국가예산의 승인, 8) 도, 시, 군, 리(읍, 로동자구) 구역의 신설 및 변경, 9) 대사권의 행사, 10) 최고재판소의 선거, 11) 검사 총장의 임명.



으로 헌법 제34조에 의해 인구 5만 명에 1명씩 대의원을 선출하도록 했다. 이에 개성과 개풍, 판문 선거구에서는 각 1명씩, 전국 대의원 총 215명 중 3명을 선출할 수 있었다.

1957년 7월 6일 개성시 인민위원회 제7차 회의에서 최고인민회의의 대의원 선거 사업을 지도하기 위한 선거위원회가 조직되었다. 선거위원회는 최고인민회의의 선거에 관한 규정 제4장 23조 의해 정당, 사회단체, 각계각층 대표로 각각 위원장 1명, 부위원장 1명, 서기장 1명, 위원 12명씩으로 구성되었다.

<표 8> 1957년 최고인민회의의 개성, 개풍, 판문 선거구 선거위원회

개성지역 선거구	최고인민위원회 선거위원회 구성
제213호 개성 선거구	위 원 장: 주영선 부위원장: 지근수 서 기 장: 리철호 위 원: 김판선, 전동심, 박영선, 최학운, 황수○, 최병극, 김종수, 리종철, 리상현, 조○항, 리순임, 황민
제214호 개풍 선거구	위 원 장: 천광숙 부위원장: 유근해 서 기 장: 윤용서 위 원: 박관옥, 최영순, 김한형, 김상민, 장남석, 리태규, 장육순, 안기○, 리재기, 김광홍, 김관배, ○종안
제215호 판문 선거구	위 원 장: 김석재 부위원장: 고○서 서 기 장: 김상○ 위 원: 김우식, 전금순, 김세한, 강국용, ○수창, ○승진, 권육순, 유상근, 송영식, 류석달, ○영옥, 김길택

출처 : 『개성신문』, 1957년 7월 14일(○: 판독불능).

본격적인 선거 선전사업은 7월 13일부터 진행되었다. 선거 선전대는 구두, 직관, 군중문화의 3개 부서를 두고 260명을 각 선거구에 파견하여 선거 선전을 실시하였다. 선전원은 선거규정을 해설하고 선거 분위기를 독려했다.<sup>27</sup>

개성 선거구에서는 7월 24일 최고인민회의의 선거를 위한 개성 선거구 선거위원회 회의가 진행되어 개성시 인민위원회 위원장 김명호를 최고인민회의의 후보자로 선출하였다. 김명호는 1913년 개성출신이며 해방이전에는 교육사업을 하다가 해방 이후 남한 통치기에는 조선공산당에 입당하여 반미·반이승만 투쟁에 앞장서다

<sup>27</sup> ‘모두다 최고인민회의의 선거 승리에로!’, 『개성신문』, 1957년 7월 16일.

투옥당한 경력을 가지고 있었다. 한국전쟁 이후에는 경기도 위원회를 거쳐 김일성 종합대학에 재직했으며 개성신문사의 초대 주필을 맡았다. 또한 조선로동당 개성시 위원회 부위원장을 역임하고, 1956년 지방인민위원회 선거를 통해 개성시 인민위원회 위원장으로 당선되었던 지역 인사라 할 수 있다.<sup>28</sup>

7월 25일에는 판문군 선거구 선거위원회 회의가 진행되어 홍왕농업협동조합 관리위원장 정락선이 선출되었다. 정락선은 1903년 판문군 홍왕리 출생으로 1931년부터 4년간 적색농민조합운동에 가담하기도 했다. 한국전쟁 이후에는 면당위원장을 역임했으며 홍왕농업협동조합 조직 및 관리위원장을 역임하고 1956년 지방인민회의 대의원 선거에서 판문군 인민회의 대의원으로 당선되었다.

7월 24일에는 개풍군 선거구 선거위원회 회의가 진행되어, 조선로동당 개성시 위원회 허학송이 대의원 후보자로 등록했다. 허학송은 갑산계 중 한명이며, 1914년 3월 함경북도 성진군 출생으로 1931년부터 반일 단체 가담하여 1937년 10월 일제 체포 구금당하기도 하였다. 해방 이후 조선공산당에 입당하였으며 세포위원장으로 면장위원장을 역임하기도 했다. 한국전쟁 때에는 군당 부위원장을 맡았으며 조선로동당 중앙위원회 과장과 부부장을 거쳐, 당시에는 조선로동당 개성시 위원회 위원장<sup>29</sup>을 맡고 있었다. 개성지역에서 등록한 후보자는 별다른 어려움 없이 당선되었다. 전체 선거자 99.99%참가에 참가인원의 99.92%의 찬성율이었다.<sup>30</sup>

#### IV. 결론: 1956년 개성지역 지방인민위원회 선거의 의미

1956년 11월에 실시된 선거 과정은 커다란 마을축제와 다름이 없이 진행되었다. 신해방지구 개성에서 진행된 선거는 단순히 지방정권기관을 구성하는 것이 아니라 남한 지배의 과거를 벗어나 북한의 한 지역으로 거듭나는 과정이다. 또한 개성주민들에게는 북한의 주민으로 재탄생하는 과정이기도 했다. 선거는 형식적이지만 북한에 편입된 이후 북한정권의 직접적인 통치를 받아야 했던 특수한 지역의 주민에서 일반적인 지역처럼 북한 정치의 주체로 인정된 것이라 여겨졌다. 따라서 당시의 선거관련 기사는 선거기간은 물론이고 선거 당일의 기사까지 내내 활기차고 떠들썩한 선거분위기를 전해주고 있다.

<sup>28</sup> '추천된 후보자들은 우수한 애국자들이다,' 『개성신문』, 1957년 7월 27일.

<sup>29</sup> 위의 기사, 『개성신문』, 1957년 7월 27일.

<sup>30</sup> '최고인민회의의 선거 승리적으로 완료,' 『개성신문』, 1957년 8월 31일.

리(읍, 로동자구) 인민회의의 대의원 선거의 날, 명절 옷 차림으로 앞뒤 집, 온 마을이 한데 어울려 농악의 흥겨운 가락에 맞추어 춤추며 선거장을 뒤흔드는 사람들...<sup>31</sup>

‘래일이 선거날이지? 언니는 또 새옷을 해 입었구려’ 옥선이가 이렇게 말하자 길운이는 ‘응, 요 며칠 전 백화점에 가서 새로 끊어다 해 입었어’ 언니는 참 명절보다 더 잘 차렸구먼’ ‘명절보다라니... 정말 명절이지, 우리 살림이 이렇게 피게 해 준 주권기관을 선거하는 날인데’<sup>32</sup>

잔치분위기와 같았던 1956년과 1957년의 선거에 비해 1959년에 진행된 제2차 지방인민회의의 선거는 조용한 가운데 진행되었다. 개성신문조차도 1959년 2월 28일 치뤄진 제2차 시, 군(구역), 리(읍, 로동자구) 인민회의의 대의원 후보자의 자세한 명단도 보도하지 않았을 뿐 아니라 명확한 대의원 숫자를 파악하기도 어려웠다. 개성시는 71호 선거구까지 확인되지만 확실하지는 않으며, 그나마 소개된 대의원 후보자 수도 43명에 불과하다. 개풍군과 판문군 역시 각 41개의 선거구가 있었을 것으로 유추된다. 그러나 개성신문에 소개된 후보자의 수는 개풍군은 16명, 판문군에는 5명 정도이며, 리 단위의 후보를 약간 명씩만 확인할 수 있을 뿐이다. 그 이외는 선거이후 진행된 개성시 인민회의 제2기 1차 회의를 통해 남녀의 성별 비율과 대의원의 직업별 구성 비율만 보도되었을 뿐이다.<sup>33·34</sup>

한편 북한정권도 이 선거를 통해 그동안 진행되었던 신해방지구 정책을 평가하고 조선로동당과 김일성의 지지를 확산시키는 기회로 삼았다. 선거가 진행되기 두어달 전부터 선거 선전대를 각지에 내려 보내 그동안의 진행된 신해방지구의 성과를 선전하고 북한의 정책지향이 담긴 조선로동당 제3차 대회를 선전하였다.

1956년 실시된 지방인민위원회 선거를 계기로 개성주민들은 북한의 주민으로

<sup>31</sup> ‘(사설)첫 민주선거,’ 『개성신문』, 1956년 11월 20일.

<sup>32</sup> ‘신해방지구의 하늘 땅에 울려 퍼지는 선거의 노래(따뜻한 햇볕아래),’ 『개성신문』, 1956년 11월 20일.

<sup>33</sup> 개성시 제2기 1차 회의에서는 개성시 인민위원회 위원장 김명호, 부위원장 고평룡, 윤태승, 리중환, 서기장 왕지송으로 이루어진 개성시 인민위원회가 조직되었다. 개성시 인민위원회 김명호는 1962년 제3기 최고인민회의에서도 제2기에 이어 개성시 최고인민회의에서도 연임되었다. 서동만, 『북조선사회주의주의체제성립사』 (서울: 선인, 2005), p. 165.

<sup>34</sup> 당시 보도되었던 기사에 의하면, 남녀의 비율을 각각 69%, 31%로, 여성비율은 19.5%를 차지했던 제1차 대의원보다 10%이상 증가했다. 직업별 구성은 1956년도에 실시한 대의원 대회와는 달리 노동자, 빈농, 사무원, 기타 등 4개 종류로 구분되어 있어 구체적인 직업비율의 변화를 파악하기는 어렵다. 그러나 노동자의 비율은 제1차 대의원의 27.9%에서 63.4%로 2배 이상 급증했다. 이는 그동안 개성시에 개성직물공장이나 기계종합공장, 자동차 사업소, 도자기 공장 등 공장기업소들이 자리를 잡았기 때문일 것으로 추측된다. 『개성신문』, 1959년 3월 14일.

서 본격적인 정치활동을 시작할 수 있게 되었다. 다른 지역과 동일하게 선거를 통해 인민회의와 인민위원회를 조직한 것은 그동안 중앙의 직접적인 통치를 받아왔던 신해방지구가 북한의 다른 지방과 같은 하나의 북한 지방으로 인정받은 것이라 할 수 있다.

■ 접수: 4월 15일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 5월 20일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김영주 외. 『북한언론의 이론과 실천』. 서울: 나남, 1991.  
 김영주·이범수. 『현대 북한언론의 이해』. 서울: 한울출판사, 1999.  
 서동만. 『북조선사회주의주의체제성립사』. 서울: 선인, 2005.  
 송경록. 『북한 향토사학자가 쓴 개성이야기』. 서울: 푸른숲, 2000.  
 『북한법령집』. 1권. 서울: 국토통일원, 1971.  
 『조선향토대백과 - 남포시, 개성시, 라선시』. 2권. 서울: 평화문제연구소, 2003.

### 2. 논문 및 기타

- 권오수. “1947년 북한지역 면·리 인민위원회 위원선거 연구.” 동국대학교 석사학위논문, 2003.  
 양정필. “1930년대 개성지역 신진엘리트 연구.” 『역사와 현실』. 63호. 서울: 역사비평사, 2007.  
 주영하. “당면한 인민위원선거와 북조선민주주의민족통일전선위원회의 당면과업에 대한 보고.” 『북한관계사료집』. 33권. 서울: 국사편찬위원회, 2000.

『개성신문』. 각호.

## Abstract

### **The Analysis of “Local Commissariat Election” in Kaesong: *Focused on the “Kaesong Shinmun (Kaesong Newspaper)”***

*So-Young Park*

This article focused on the meaning of ‘Local Commissariat Election(LCE)’ in Kaesong. In 1956, North Korea government carried out the first LCE throughout the country after the Korean War. The LCE has two significant meanings in general.

Firstly, it was a complete finish of the process of ‘Local Administration Rebuilding’.

Secondly, the election meant that the government system of North Korea had been recovered from a war footing to a peace footing, throughout the central and local council. Moreover, it was the first election since Kaesong had been incorporated into North Korea in 1952.

The North Korean government was exploring “the new liberation area policy” to win Kaesong citizens over to their side. The police stabilized Kaesong citizens by economically supporting them in many ways. However, the policy contained many reformations of a people’s democracy with the object of gaining of the approval rating for ‘Kim’s family’ and ‘The Labor Party of North Korea’ on the other hand. Such policy transformed Kaesong, where had been ruled by South Korea, into the Socialism order. The LCE confirmed the result on “the new liberation area policy” in Kaesong, and enabled Kaesong citizens to take part in political activities easily as North Koreans since the government admitted the area as the official territory of North Korea.

**Key Words:** 1956 Local Commissariat Election, Kaesong, The new liberation area policy, Kaesong Newspaper.

# 북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가: 시장화 촉진기와 억제기의 비교분석 결과 및 시사점

양 문 수\*

- I. 들어가며
- II. 시장화 촉진기와 억제기의 정책 비교
- III. 시장화 촉진기와 억제기의 시장화 양상 비교
- IV. 정량적 분석을 통한 비교
- V. 시장화에 대한 국가의 관리 가능성 강화 및 약화 요인
- VI. 나오며

## 국문요약

이 글은 시장화에 대한 북한정부의 관리 가능성 문제를 다룬다. 북한의 시장화 촉진기(2002~2006)과 시장화 억제기(2007~현재)의 정부정책 및 현실의 상황을 비교해 보고, 그 함의를 도출, 시장화에 대한 정부의 관리 가능성에 대해 평가해 보기로 한다. 자료로서는 한국 NGO의 대북소식지, 필자의 새터민 면담 및 설문조사 결과 등을 이용한다.

시장화에 대해 북한정부는 근본적인 딜레마를 안고 있다. 경제의 숨통을 트기 위해서는 시장화를 촉진해야 할 필요성이 존재한다. 반면 시장화가 진전되면 정치적 부담이 증가할 우려가 있다. 결국 북한정부가 지향하는 것은 관리 가능한 시장화이다. 일정 수준까지의 시장화는 용인 내지는 촉진하고, 일정 수준을 넘어서는 시장화는 억제하는 것이다. 그 기준은 시장화의 부작용에 대한 북한정부의 정치적 판단이다.

문제는 시장에 대한 국가의 관리가 가능할 것인가 하는 것이다. 시장화를 관리 가능한 범위 이내로 묶어둘 수 있는지 여부이다. 현재로서는 이것이 결코 쉬운 일이 아닌 것으로 보인다. 아울러 시장화에 대한 관리 의지도 고정불변의 것이 아니라 상황에 따라 유동적인 것으로 보인다. 시장에 대한 국가의

의존도는 매우 높아져 시장 없이는 국가의 유지가 불가능할 정도이다.

시장화를 관리할 수 있는 수단에 눈을 돌려 보면 북한정부의 고민이 보다 명확하게 읽힌다. 물리적인 단속, 통제 이외에는 별다른 수단이 없다는 점이다. 계획경제의 공급능력 확충이 뒷받침되지 않는 한 시장화를 관리할 수 있는, 실효성 있는 정책수단을 발견할 수 없다는 것이 북한정부의 크나큰 고민거리이다.

물론 정부가 마음먹기에 따라서는 시장화의 확산에 제동을 거는 것이 불가능하지는 않다. 2007년부터의 시장단속이 이를 보여주고 있다. 그렇다고 해도 시장을 축소하는 것도, 게다가 완전히 근절하는 것도 불가능하다. 이 또한 2007년부터의 시장단속이, 특히 2009년 초와 2010년 초에 종합시장 폐쇄 방침을 내렸으나 주민들의 반발로 시행이 연기되거나 보름만에 유아무아된 사실이 잘 보여주고 있다. 국가가 시장화를 관리하는 것이 불가능하지는 않지만 아직은 관리 의지도 확고하지 않고, 더욱이 관리 능력은 제한적이라고 할 수 있다.

**주제어:** 북한, 정부, 시장화, 관리

\* 북한대학원대학교 교수

## I. 들어가며

2007년부터 본격적으로 전개되고 있는, 시장에 대한 북한 정부의 대대적인 단속이 연구사적으로 많은 논점을 던져주고 있다. 이러한 단속이 소기의 성과를 거두고 있는지 여부, 한계가 있는지 여부, 아울러 어떠한 파급효과를 가져오고 있는가 등의 문제는 보다 직접적인 이슈이다. 시야를 넓히면 보다 많은 논점이 제기된다. 예컨대 시장화에 대한 북한 정부의 의지가 후퇴한 것인지, 북한경제는 다시 7·1 경제관리개선조치 이전의 상태로 회귀하는 것인지 의문을 제기하게 된다. 이는 7·1 경제관리개선조치가 등장한 지 8년 가까이 되는 시점에서, 이 조치에 대한 재평가 작업과도 맞물리게 된다.

더욱이 북한 시장화의 현주소를 진단하고, 미래를 전망함에 있어서 매우 중요한 또 하나의 논점을 도출할 수 있다. 즉 북한 정부는 시장화를 어떻게 보고 있는가, 나아가 북한 정부는 시장화를 관리할 수 있는지 여부이다.<sup>1</sup> 특히 북한 정부는 시장화의 속도와 범위, 수준을 자신의 의지대로 조절할 수 있는가, 있다고 하면 어느 정도인가 하는 점이다. 이는 달리 보면 시장의 확대를 관리 가능한 범위 이내로 묶어 둘 수 있는지 여부의 문제이기도 하다. 이는 여타 사회주의 국가들의 경험과도 구별되는 북한 시장화의 특수성을 발견하는 작업일 수도 있다.

물론 북한 시장화의 미래상을 조망함에 있어서 정부의 의지와 능력이 결정적으로 중요한 변수인지 여부를 둘러싸고 논란이 빚어질 수도 있다. 그럼에도 불구하고 최소한 현상적으로 볼 때, 정부정책이라는 것이 북한 시장화에 있어서 무시할 수 없는 변수라는 데 이견을 제시할 사람은 없을 것이다.

시장화에 대한 정부의 관리 가능성 문제는 매우 복잡하고 어려운 문제인 만큼 여러 측면에서 다양한 방식의 접근이 필요하다. 이 글에서는 북한의 시장화 촉진기(2002~2006)과 시장화 억제기(2007~현재)<sup>2</sup>를 비교분석하는 방법을 택한다.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 이 논문의 키워드이기도 한 ‘관리’는 ‘통제’와는 차원이 상이한 개념이다. 후술하겠지만 시장화에 대해 북한정부는 근본적인 딜레마를 안고 있다. 시장화를 촉진해야 할 필요성과 억제해야 할 필요성을 동시에 안고 있다. 따라서 시장화에 대한 북한정부의 입장은 ‘관리’로 압축된다. 북한정부가 지향하는 것은 관리 가능한 시장화이다. 즉 일정 수준까지의 시장화는 용인 내지는 촉진하고, 일정 수준을 넘어서는 시장화는 억제하면서 시장화를 자신들이 관리 가능한 범위 이내로 묶어두는 것이다. 물론 북한정부의 이러한 의도가 관철될 수 있는지 아닌지는 따져보아야 한다.

<sup>2</sup> 일각에서는 경제개혁의 후퇴, 경제정책의 보수화를 주장하고 있다. 예컨대 박형중은 2000~2005년까지 북한의 대내정책이 상대적으로 개혁적이었지만 2006년 이후로는 보수적으로 변했다고 주장하고 있다. 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택”, (통일연구원 Online Series), (2008.12) 참조. 아울러 한기범은 2005년부터를 북한의 개혁후퇴기로 규정하고 있다. 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~



두 시기의 정부정책 및 현실의 상황을 비교해 보고, 그 함의를 도출해, 시장화에 대한 정부의 관리 가능성에 대해 평가해 보기로 한다. 물론 이러한 접근법으로 이 글의 주제에 대해 충분한 답이 가능하리라고 보지 않는다. 보다 다양한 접근이 필요하지만 이 글은 하나의 측면에 초점을 맞춘 시론적 연구로 국한시키고자 한다.<sup>4</sup>

자료로서는 한국 NGO의 대북소식지, 필자의 새터민 면담 및 설문조사 결과 등을 이용한다. 특히 정량적 분석을 위해 2009년 4월부터 8월까지 실시한 새터민 설문조사 결과를 이용한다. 이들의 인적사항은 <표 1>에 정리했다.<sup>5</sup> 물론 새터민 설문조사 결과는 자료 활용하기에 대표성, 신뢰성 등의 면에서 문제점이 많은 것은 분명하다. 따라서 이 글의 논의는 매우 잠정적인 것임을 밝혀 두는 바이다.

<표 1> 설문 대상 탈북자 인적 사항

구 분		응답자수	비율
출신지역 (최종 거주 지역)	평 양	3	1.5
	평안도	3	1.5
	황해도	10	4.9
	강원도	4	1.9
	함경도	148	71.8
	양강도	38	18.5
	합계	206	100.0

2009)”, (경남대학교 대학원 박사학위논문, 2009) 참조. 그런데 경제개혁의 후퇴 여부에 대해서는 보다 면밀한 관찰이 필요하기 때문에 이 글에서는 직접적으로 다루지 않는다.

<sup>3</sup> 시장화에 대한 북한정부의 정책이 촉진에서 억제로 전환한 배경, 이유에 대해서는 정확하게 밝혀지지 않고 있다. 다만 7·1 경제관리개선조치 등 경제개혁을 내각이 주도하고, 이러한 개혁이 지속됨에 따라 당의 반발이 갈수록 커졌으며, 아울러 개혁의 지속에 따라 기존질서의 동요, 배금주의 및 개인주의의 확산 등 이른바 개혁의 정치사회적 부작용에 대한 우려의 목소리가 커짐에 따라 2005년부터 개혁적 정책기조가 후퇴하기 시작했고, 나아가 2007년부터 시장에 대한 억제로 돌아섰을 가능성은 생각해 볼 수 있다. 한기범, 위의 글, pp. 190-215.

<sup>4</sup> 시장에 대한 본격적인 단속의 시점(始點)을 어디로 볼 것이냐에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있다. 후술하겠지만 필자는 새터민 인터뷰 결과를 토대로 2007년으로 잡고 있다. 북한의 개혁 후퇴는 2005년부터 시작되었다고 보는 한기범(2009)조차 북한당국이 시장에 대한 장려(2003.3)에서 적극 통제로 돌아선 것은 2007년 10월부터라고 보고 있다. 위의 글, p. 209.

<sup>5</sup> <표 1>에는 각 항목별로 응답자수 합계가 206명과 207명으로 상이하게 되어 있다. 실제로는 총 207명인데 이 중 1명이 자신의 인적사항 중 일부 항목에 대해서는 응답했으나, 또 다른 일부 항목에 대해서는 응답하지 않은 데 따른 것이다.

구 분		응답자수	비율
연 령	20대	64	30.9
	30대	77	37.2
	40대	47	22.7
	50대	18	8.7
	60대	1	0.5
	합계	207	100.0
성 별	남	94	45.4
	여	113	54.6
	합계	207	100.0
학 력	소학교(인민학교) 졸업	5	2.4
	고등중학교 졸업	145	70.4
	전문학교 졸업	29	14.1
	대학교 졸업	22	10.7
	기타	5	2.4
	합계	206	100.0
탈북년도	2007년 이전	2	1.0
	2007년	37	18.0
	2008년	94	45.6
	2009년	73	35.4
	합계	206	100.0

## II. 시장화 촉진기와 억제기의 정책 비교

### 1. 시장화 촉진기의 정책

1998년 김정일 시대의 공식 출범 이후 북한당국은 경제위기로 인한 내부적 혼란, 특히 암시장의 창궐에 따른 경제 사회적 질서의 동요를 수습하고 체제 및 제도 정비에 나서기 시작했다. 대내적으로는 1998년부터 커다란 정책적 기조로서 이른바 ‘실리주의’, ‘실리사회주의’를 내세웠고, 2001년부터는 이른바 ‘신사고’를 내세웠다. 대외적으로는 1999년부터 대외관계 개선에 적극 나섰고, 2000년에는 남북정상 회담을 개최했다.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 그리고 7·1 조치 실시 후 2개월 만인 동년 9월에 고이즈미 김정일 정상회담이 성사되었고, 같은

이러한 흐름 속에서 ‘7·1 경제관리개선조치’가 등장했다. 이어 몇 년동안 후속조치가 등장하면서 제도적 정비는 일단락되었다(<표 2> 참조).

<표 2> 7·1 조치 및 후속·관련 조치의 주요 내용

구분	7·1 조치	후속·관련 조치
가격·임금·환율	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 물가(25배), 임금(18배), 환율(70배) 인상</li> <li>- 소비재 무상 급부제 폐지</li> <li>- 각종 보조금 축소, 폐지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합시장 등에 외화환전소 설치 (2003)</li> </ul>
재정금융	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 거래수입금 폐지, 국가기업이득금 신설</li> <li>- 토지사용료 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합시장의 시장사용료, 국가납부금 신설(2003)</li> <li>- 인민생활공채 발행(2003)</li> <li>- 징세기관인 집금소 설치(2003)</li> <li>- 토지사용료를 부동산사용료로 확대 개편(2006)</li> <li>- 중앙은행법 개정(2004)</li> <li>- 상업은행법 제정(2006)</li> </ul>
농업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 곡물수매가 인상(50배)을 통해 농민의 생산의욕 고취</li> <li>- 국가수매량 축소</li> <li>- 농장의 경영자율성 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일부 협동농장에서 포전담당제 시범 실시(2004)</li> </ul>
기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 번수입체계에 의한 실적 평가</li> <li>- 독립채산제 본격 실시</li> <li>- 지배인 권한 강화</li> <li>- 기업의 경영 자율성 확대</li> <li>- 노동 인센티브 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일부 공장, 기업소를 대상으로 기업 경영자율성 대폭 확대한 기업개혁 조치 실시(2004)</li> </ul>
상업·유통·서비스		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합시장 개설(2003)</li> <li>- 일부 국영상점을 수매상점으로 전환(2003)</li> <li>- 사실상 개인의 식당, 서비스업 허용(2003)</li> </ul>
대외경제관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무역의 분권화 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신의주 특별행정구 지정(2002.9)</li> <li>- 금강산 관광지구 지정(2002.10)</li> <li>- 개성공업지구 지정(2002.11)</li> </ul>

자료: 통일부·통일연구원, 『북한의 경제개혁 동향』(2005)을 토대로 필자 작성

시기에 신의주 특별행정구 설치가 발표되었다. 아울러 7·1 조치 실시 후 4개월 만인 동년 11월에 ‘금강산관광지구법’ 및 ‘개성공업지구법’을 공포, 이들 지역을 특구로 지정했다.

7:1 조치는 여러 내용과 의미를 담고 있지만 크게 보아 계획경제 내 개선조치와 시장경제 메커니즘의 부분적 도입으로 구분할 수 있다. 이 가운데 계획경제 내 개선조치의 성격을 띠는 것들은 가격과 임금, 환율의 대폭적인 인상, 기업의 경영 자율권 확대, 독립채산제 본격 실시, 노동 인센티브 확대 등이다.<sup>7</sup> 시장경제 메커니즘의 부분적인 도입은 달리 보면 시장화의 촉진조치인데 다음과 같은 것을 꼽을 수 있다.

먼저 2002년에 기업의 실적을 평가하는 지표로서 ‘변수입 지표’를 신규 도입했다. 이를 통해 기업에 대해 계획외 생산과 계획외 유통을 허용했다. 기업에 대해 사실상의 시장경제활동을 용인한 것이다.

아울러 ‘사회주의 물자교류시장’을 신규 도입했다. 최초로 생산재 시장을 공식 허용한 것이다. 김정일 위원장의 지시에 의해 등장한 이 시장은 공장·기업소 간 과부족되는 일부 원자재, 부속품들을 유무상통하도록 하며 생산물의 일정 비율을 자재용 물자교류에 사용할 수 있도록 한 것이 골자를 이룬다. 나아가 2005년에는 또 다른 형태의 생산재 시장으로서, 이른바 수입물자 교류시장을 개설했다. 대표적인 것이 북한과 중국의 기업들이 공동으로 운영하는 ‘보통강 공동 교류시장’으로서 이는 수입품의 도·소매 시장이라 할 수 있다. 요컨대 국가계획시스템에 의해 정부가 기업에게 원자재 등을 보장해주는 데는 한계가 있다는 현실을 인정하고 그 공백을 시장이 메우도록 허용한 것이다.

소비재 시장 분야에서는 2003년 3월부터 공식 도입된 종합시장이 대표적이다. 이는 기존의 ‘농민시장’을 ‘시장’으로 명칭을 바꾸고 유통물자의 범위도 종전의 농토산물에서 탈피해 식량 및 공업제품으로 대폭 확대한 것이다. 국가가 정하는 한도가격이라는 것이 있지만 이는 시장의 수급상황을 거의 다 반영하는 사실상의 시장가격이다. 이와 관련, 정부는 기존에 존재하던 농민시장들을 현대식 건물로 잘 꾸리는 한편 새로운 시장을 건설하도록 했다. 또한 개인뿐 아니라 국영기업소와 협동단체들도 종합시장에서 상품을 구매·판매할 수 있도록 허용했다. 이와 함께 개인부업이라는 명목으로 개인 수공업자들이 만든 상품도 종합시장에서 거래될 수 있도록 허용했다.

아울러 국영상점들을 사실상 시장으로 전환시키는 조치를 취했다. 즉, 국영상점의 (위탁)수매상점화이다.<sup>8</sup> 이는 국가공급체계의 와해로 기능이 마비된 일부 국영

<sup>7</sup> 7:1 조치 및 이후 3년 동안 북한정부가 취한 정책적 조치들에 대해서는 통일부·통일연구원 『북한의 경제개혁 동향』(2005)이 가장 많은 정보를 제공하고 있다.

<sup>8</sup> 국영상점의 위탁수매상점화에 대해 보다 자세한 것은 양문수, “북한에서의 시장의 형성과 발전:

상점들을 기관·기업소에 임대·분양하고 임대료를 징수하는 이른바 (위탁)수매상점으로 전환시키는 것이다. 여기서 국영상점을 임대형식으로 인수·운영하는 주체는 무역회사를 비롯한 각종 기관·기업소이다. 특히 무역회사들은 국영상점을 인수해 수입상품을 판매할 수 있도록 허용했다. 경우에 따라서는 일부 자금력이 있는 개인이 기관·기업소 명의를 빌려서 실질적으로 운영할 수도 있도록 했다. 나아가 상점뿐 아니라 식당, 목욕탕, PC방, 당구장, 가라오케 등 서비스업체도 개인들이 기관·기업소의 명의를 빌려 운영할 수 있도록 했다. 소규모 서비스업체에 대해 법적으로는 아니라고 해도 사실상 사유화를 인정한 것이다.

정부는 직접적으로 시장화를 촉진시키기 위한 정책적 조치를 취하면서 때로는 의도적으로, 때로는 결과적으로 시장화를 간접적으로 촉진한 정책들도 내놓았다. 즉 상품화·화폐화의 진전, 교통·통신의 발달, 재산권의 법적 보호 등이다.<sup>9</sup>

우선 계획의 생산의 허용은 시장 판매를 위한 생산, 즉 상품생산의 확대를 의미한다. 또한 기관, 기업소간 거래에 있어서 기존의 무상 거래가 유상 거래로 전환되었다. 조선신보가 표현했던 “모든 것을 돈으로 계산하고 평가하는 체계의 확립”<sup>10</sup>이다. 아울러 소비재 무상급부제의 사실상 폐지, 이에 따른 현물임금에서 화폐임금으로의 전환, 기업의 현금보유 허용은 결국 화폐화의 진전을 의미한다. 기업도, 노동자도 이제 생존을 위해서는 화폐를 축적해야 할 강력한 유인이 발생한 것이다.

교통 분야에서는 이른바 ‘서비스’ 활동의 허용이 대표적이다. 이는 군대, 보안성, 보위부 등 각 기관과 공장·기업소에 소속된 트럭, 자동차 등의 차량이다. 영업용으로 공인된 차가 아니라 각 직장 단위에 소속된 차량들인데 차비를 받고 사람들을 대도시 중심으로 특정 지역까지 이동시켜주는 역할을 한다. 정부는 각 기관·기업소에 대해 철저한 독립재산제의 실시를 명분으로 이러한 사실상의 운수영업을 허용했다. 통신 분야의 경우, 가정용 전화 및 휴대전화의 허용이 큰 역할을 했다. 대체로 2003년부터 평양, 함흥, 청진 등 대도시들을 중심으로 일반인들도 돈만 있으면 자신의 집에 가정용 전화를 설치할 수 있게 되었다고 한다. 또한 2002년 말부

생산물시장을 중심으로,” 『비교경제연구』, 제12권 제2호 (2005)를 참조.

<sup>9</sup> 제도적인 의미에서 볼 때 시장은 가격 기구만을 가리키는 것이 아니다. 시장은 우리가 시장요소라고 부르는 제도적 특징들의 연결체이다. 그 요소들이란 물리적으로 존재하며 재화를 확보할 수 있는 장소, 공급자, 수요자, 관습 또는 법 등이다. 그리고 근대사회에서는 상품과 화폐가 중요성을 가진다. 상품화, 화폐화의 진전은 시장화의 중요한 조건을 형성하면서 시장화를 촉진한다. 동시에 시장화도 상품화, 화폐화의 진전을 촉진하는 측면이 있다. 양문수, 위의 글, pp. 6-7 참조.

<sup>10</sup> 『조선신보』, 2002년 11월 22일.

터는 평양시와 라선시에서, 이어 2003년 9월부터는 각 도 소재지 등을 중심으로 이동전화를 개통했다.

법률 분야에서는 1998년 헌법 개정을 통해 경제운영에 시장경제원리 일부를 도입했고, 특히 생산수단의 소유주체 및 개인소유 범위를 확대했다. 이후 민법 개정, 상속법 제정, 형법 개정 등을 통해 북한정부는 개인의 재산을 국가가 보호하고, 소유권 침해에 대한 처벌을 강화했다. 다만 시장화의 촉진과 함께 체제 단속 강화를 병행하는 조치를 취했다.

한편 7·1 조치 및 후속조치는 기존의 ‘아래로부터의 시장화’를 공식 제도 내에 일부 수용한 것 이상의 의도, 의미가 있음에 주목해야 한다. 요컨대 시장을 활용하고자 한 것이다. 시장경제활동을 공식적으로 인정하되, 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 국가 및 계획경제 부문이 수취해 가는 방향으로 구조를 재편하기 시작했다. 여기서는 7·1 조치 이후 개편 및 신설된 각종 국가납부금 및 사용료 제도, 즉 새로운 세원의 발굴을 통한 재정수입의 확대 노력이 핵심적 역할을 수행한다.

## 2. 시장화 억제기의 정책

2007년부터 본격화된 시장에 대한 단속, 통제는 다방면에 걸친 것이라는 특징이 있다. 우선 종합시장에서의 매대상인을 대상으로 상행위(장사) 연령에 대한 제한, 상행위 시간에 대한 제한, 상행위 품목에 대한 제한, 상행위 장소에 대한 제한 등이 지속적으로 전개되었다. 종합시장 이외의 시장경제활동에 대해서는 예컨대 서비차(버스) 운행에 대한 제한, 서비스업 개인투자활동에 대한 제한 조치가 취해졌고, 무역회사의 구조조정 조치도 단행되었다. 아울러 각종 검열을 통해 돈주와 당정간부에 대한 처벌도 동반되었다.

나아가 2009년부터는 종합시장의 물리적 폐쇄, 즉 농민시장으로의 환원도 시도되었다. 주민들의 반발 등으로 시행이 연기되기는 했지만 2009년 1월부터 전국의 시장을 농민시장으로 개편한다는 방침을 발표한 바 있다. 5월부터는 150일 전투, 100일 전투를 추진하면서 주민들의 시장경제활동에 실질적인 타격을 가하고자 했다. 6월에는 북한의 대표적인 전국적 도매시장인 평성시장에 대해 폐쇄 결정을 내렸다.

이어 11월 말에는 화폐개혁을 전격적으로 단행하면서 보다 업그레이드된 시장 억제정책을 시도했다. 즉 화폐교환을 통해 부유층, 대상인, 중간상인 등 현금을 다량으로 보유하고 있는 계층의 현금을 환수해, 상행위, 시장경제활동의 재정적 기

반을 대폭 축소함으로써 실질적으로 시장 및 시장경제활동을 크게 위축시키는 효과를 기대했다. 아울러 이들로부터 환수한 현금을 노동자들에 대한 임금 지급, 협동농장 농장원들에 대한 현금분배의 재원으로, 즉 주민들을 시장에서 일터인 공장·기업소, 농장으로 복귀시키는 유인책으로 활용하고자 했다.

특히 조선신보는 북한 중앙은행 관계자와의 인터뷰를 통해 화폐개혁의 주된 목적의 하나가 계획경제 복원 및 시장 억제임을 명시적으로 밝히고 있다. “앞으로는 경제활동의 많은 몫이 시장이 아니라 계획적인 공급유통체계에 따라서 운영되게 되며, 이렇게 되면 계획경제 관리질서를 더욱 강화할 수 있는 것으로 예견하고 있다”는 것이며 “국가의 능력이 강화됨에 따라 보조적인 공간의 기능을 수행하던 시장의 역할이 점차적으로 약화될 것으로 보고 있다”<sup>11</sup>라는 것이다.

이와 관련, 북한 내각에서는 각 성, 기관들과 도·시·군당에 대해 2010년 1월 14일부터 종합시장을 종전의 농민시장으로 환원한다고 발표했다.<sup>12</sup> 즉, 매일 열리고 농토산물뿐 아니라 식량, 공산품도 판매를 허용했던 종합시장 제도를 폐지하고 10일에 한 번씩만 열리고 식량을 제외한 농토산물만 판매할 수 있는 과거의 농민시장 제도로 복귀한다는 것이다. 지난 2009년 1월에 실시하고자 했으나 주민들의 반발로 연기되었던 것을 1년 만에 재추진한다는 것이다.

한편 이러한 시장 억제기의 대표적인 정책인, 시장에 대한 단속은 주로 소비재 시장인 종합시장을 대상으로 한 것임에 유의할 필요가 있다. 물론 서비차 운행에 대한 제한, 가정용 전화 및 이동전화 제한, 서비스업 개인투자활동에 대한 제한 조치가 취해졌지만 이들은 종합시장에 대한 단속, 통제만큼 대대적이고, 지속적으로 이루어지지는 않았다. 무역회사에 대한 통제라고 해도, 대부분은 소규모 무역회사의 통폐합이 주종을 이루었다. 게다가 생산재 시장인 사회주의 물자교류시장, 수입물자교류시장에 대해서도 통제조치가 취해졌는지 여부는 확인되지 않고 있다. 전반적으로 보아 시장에 대한 단속, 통제라고 하더라도 그 대상 범위가 광범위한 것은 아니라고 볼 수 있다.

아울러 2007년부터의 시장에 대한 단속은 소비품의 최종 유통단계에 대한 단속이 주종을 이룬다는 점이 눈길을 끈다. <표 3>에 나타나 있듯이 소비재 시장

<sup>11</sup> 조선중앙은행 조성현 책임부원의 발언, 『조선신보』, 2009년 12월 4일 인터뷰 기사; 『통일뉴스』, 2009년 12월 7일에서 재인용.

<sup>12</sup> 그 이전에 북한정부는 지난 2009년 평안남도 평성시장을 폐쇄한데 이어 2010년 3월에 청진 수남시장을 폐쇄한다는 방침을 정한 바 있다. 수남시장은 평성시장과 함께 북한의 대표적인 도매 시장이다. 지난 12월 말, 내각의 조치로 올 3월말부터 청진 수남시장의 운영관리를 중지해, 사실상 시장을 폐쇄할 것을 결정했다. 좋은벗들, 『오늘의 북한소식』, 322호 (2010.1.6).



인 종합시장은 시장에 대한 상품공급을 위한 각종 생산, 무역, 국내유통, 절취 등 제반 경제활동 흐름의 최종 목적지(판매공간)이라는 성격을 가진다. 달리 보면 상품이 소비자에게 판매되는 최종 유통단계의 지리적 공간에 대해서만 단속을 한다고 해서 시장 및 시장경제활동이 근절되는 것이 아니라는 시사점을 얻는다. 시장에 상품이 최종적으로 도달하기까지의 일체의 과정, 즉 각종 생산, 무역, 국내유통, 절취 등 제반 경제활동에 대해 단속, 통제를 해야만 시장이 근절될 수 있는 것이다.

<표 3> 농민시장(암시장)에 대한 상품 공급 경로

구 분	공급 물품의 취득 과정	물품취득 과정의 합법 여부	농민시장 유통의 합법 여부
개인 보유 자산	개인이 원래 보유하고 있던 의류, 식기, 가구 등 자산	합법	불법
개인 차원의 생산물	뒷밭 생산 농산물	합법	합법
	개인부업 농축산물	합법	합법
	협동농장 부업생산 농축산물	합법	합법
	개인부업 식료품·생필품	합법	불법
	개인의 불법적 경작지 생산 농산물	불법	불법
기업(농장 포함) 차원의 생산물	개인의 불법적 가축사육	불법	불법
	공식부문 생산 식량, 공산품	합법(기업 입장)	불법
중국 등 제3국 수입품	공식부문 절취·유출 식량, 생필품, 원자재	불법(개인 입장)	불법
	공식기관에 의한 수입품	합법(기업 입장)	불법
국제사회의 지원물자	개인·기관에 의한 밀수품	불법	불법
	개인·기관에 의한 절취·유출물자	불법	불법

자료: 양문수, “북한 시장의 형성·발전과 행위자 분석.” 이석 외, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』 (서울: 통일연구원, 2009).

이와 함께 시장 억제기의 정책을 시장 촉진기의 정책(<표 2> 참조)과 양적으로 단순 비교해 보면 정책 자체가 다소 빈약하다는 인상을 받는다. 시장을 억제하기 위한 정책들이 그다지 다양하지도 풍부하지도 않다는 점이 눈에 띈다.

### Ⅲ. 시장화 촉진기와 억제기의 시장화 양상 비교

#### 1. 시장화 촉진기의 시장화 양상<sup>13</sup>

시장이 합법화됨에 따라 시장 참여자들이 크게 늘어났다. 무엇보다도 종합시장이라는 소비재 시장에 상품공급자와 상품공급량이 증가했다. 개인들뿐만 아니라 기관, 기업소들의 시장 참여가 크게 늘었다. 종래 농민시장에는 개인만이 참여했으나 종합시장에서는 농민이나 일반 주민뿐 아니라 국영기업소, 협동단체도 시장 활동에 참여, 제품을 판매하게 되었다.

북한의 경우, 시장화의 진전에 무역회사의 역할이 매우 중요하다. 무역회사는 과거 공식적으로는 자신의 관련 기관·기업소, 주민의 생산과 소비를 위한 수입, 즉 일종의 자가소비를 위한 수입을 수행했고 시장판매를 위한 수입은 음성적(불법적)으로 해왔다. 그런데 정부가 종합시장을 허용하고, 국영상점의 시장화를 추진함에 따라 이제 무역회사들은 공식적으로 시장판매를 위한 수입, 따라서 주민들에 대한 직접 판매가 가능하게 되었다. 이들은 두 가지 경로로 국내 소비자에게 접근했다. 하나는 도매시장을 거쳐 종합시장에 판매하는 것이고, 또 하나는 국영상점(위탁수매상점)에 직접 혹은 중간상인을 거쳐 간접적으로 판매하는 것이다.

또한 개인들도 시장경제활동에 적극적으로, 또 다양한 형태로 참여의 폭을 넓혀갔다. 국영상점에 자신의 자본을 투하해 중국이나 북한 국내에서 상품을 들여와 일반인에게 판매하고 이렇게 해서 얻은 수입의 일부를 국가에 납부하고 종업원 등의 생활비로 충당하고 나머지는 자신의 이윤으로 챙기는 방식으로 시장에 참여하기 시작했다. 물론 공식적으로는 개인이 직접 상점을 임대받지 못한다. 기관, 기업소만 임대를 받을 수 있다. 그래서 개인은 기관, 기업소의 명의를 빌려서 상점을 임대받아 운영한다. 그리고 이러한 행태는 상점뿐 아니라 당구장, 가라오케, 식당 등 서비스업 분야에서 자주 빚어졌다. 이에 따라 사실상 개인이 시장경제방식으로 운영하는 상점, 식당, 당구장, 가라오케 등 서비스 업체가 크게 늘어났다.

아울러 기업들의 시장 판매를 목적으로 한 생산의 공간이 확대되었다. 합법적인 소비품 시장인 종합시장의 등장은 기업의 입장에서는 안정적인 판로 확보를 의미하는 것이다. 이는 그 자체로서 생산을 자극하는 효과가 있다. 특히 기업들이 시장에서 자금을 조달할 수 있는 길이 열렸고, 이는 시장판매 생산을 더욱 자극하는

<sup>13</sup> 시장화 촉진기의 시장화 양상에 대해 보다 자세한 것은 양문수, “북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로.”; 양문수, “북한 시장의 형성·발전과 행위자 분석”을 참조.

유인으로 작용했다. 다만 초기 단계에 자금이 없는 기업들이 적지 않다. 그래서 개인자본을 끌어들이는 경우가 종종 있었다.

이와 함께 개인들도 부업생산(개인 수공업) 확대에 적극 나섰다. 개인 수공업자 입장에서도 종합시장의 등장은 안정적인 판로의 확보를 의미한다. 결국 기업 및 소상공인 생산자들의 시장 참여가 늘어나게 되었으며, 이에 따라 분업의 확대 현상도 나타나 특히 소상공인 생산자들은 시간이 지날수록 자신만의 전문적인 품목에 생산을 집중하게 되었다. 아울러 생산자들간의 연계도 강화되면서 생산자 시장이 더욱 확대되었다.

한편 김정일 위원장의 지시에 의해 ‘사회주의 물자교류시장’, 즉 합법적인 생산자 시장이 등장함에 따라 기업들은 시장을 통해 원자재를 조달할 수 있게 되었다. 특히 기업들이 종합시장의 등장 이후 시장에서 제품 판매 등을 통해 자금을 조달하는 것이 합법화되었다. 이에 따라 생산자 시장과 소비자 시장의 연계성이 확보되면서 각 시장의 참여자들은 서로 영향을 주고받게 되었다.

과거에는 본격적인 상행위 자체가 불법이었기 때문에 상인계층의 형성이 불가능했다. 그러나 이제는 종합시장의 등장으로 사정이 달라졌다. 장사에 본격적으로 뛰어들어 돈을 번 뒤, 즉 자본을 축적해 이른바 돈주(錢主)로 불리게 된 사람들이 속속 등장하게 되었다. 그리고 이러한 돈주들은 대부분 개인상업이나 외화벌이를 통해 부를 축적한 사람들이라는 사실에 주목할 필요가 있다.

그리고 이제는 상인계층의 형성에서 한 걸음 더 나아가 상인층의 분화도 이루어지게 되었다. 대표적인 것이 도매상과 소매상의 분화이다. 즉 초기에는 한 사람이 도매와 소매를 겸하는 경우가 많으나 시장이 발달함에 따라 도매상과 소매상이 분리되었다. 또한 특정 품목만 취급하는 전문상인과 여러 품목을 취급하는 종합상인의 분화도 나타났다. 아울러 초기에는 상인이 창고 업무와 운수 업무를 겸하게 되나 점차 창고업과 운수업을 전문으로 하는 상인이 나타나게 되었다. 즉 상업에서 창고업과 운수업이 분리되었다.

시장의 합법화로 시장이 확대되면 신용, 나아가 금융의 필요성도 증대된다. 신규로 시장상인으로 참여하고자 하는 사람에게는 이른바 장사뭇천이, 기존에 상행위를 하고 있던 사람에게는 운영자금이 필요하고 따라서 이를 해결해 줄 사람이 필요하게 된다. 초기에는 시장에서 판매자로 참여하는 사람 가운데 금전적인 여유가 있는 사람이 자금을 대여하는 경우가 많다. 하지만 시간이 지날수록 상행위를 통해 부를 축적한 사람이 나타나게 마련이다. 여기서 일부는 전문적인 금융업(사채 및 고리대금업)자로 전화한다. 이른바 금융시장의 출현이다.

물론 북한에서 금융 시장은 공식적으로 존재하지 않는다. 모두 비공식 시장에서의 거래이며 동시에 사적 금융, 사채(私債)이다. 여기에는 크게 보아 두 가지의 시장이 있다. 하나는 개인과 개인 사이의 금융관계이고 또 하나는 기업과 개인 사이의 금융관계이다. 전자의 경우는 앞에서 보았듯이 ‘장사’로 불리는 상행위를 수행하기 위한 자금 대여가 압도적으로 많다. 후자인 기업과 개인 사이의 금융관계는 기본적으로 기업이 개인으로부터 돈을 빌리는 것으로서 그 역은 존재하지 않는다. 기업이 개인으로부터 돈을 빌리는 이유는 간단하다. 나라에 돈이 없기 때문이다. 국영기업에, 은행에 돈이 없고, 개인에게 돈이 있기 때문이다. 개인과 기업 간의 금융거래는 크게 보아 두 가지의 범주로 나눌 수 있다. 하나는 대출이고 또 하나는 투자이다. 또한 돈을 빌리는 기업은 공장일 수도 있고, 상점일 수도 있고, 무역회사일 수도 있다. 자금은 투자자금도 있고 운영자금도 있다.

이렇게 해서 금융 시장은 생산재 시장, 소비재 시장과의 연계성이 확보되면서 각 시장의 참여자들은 서로 영향을 주고받게 되었다. 이렇게 해서 개인의 자본 금융 시장 참여 확대가 개인, 기업들의 소비재 및 생산재 시장 참여를 촉진하는 것은 매우 자연스러운 일이다. 따라서 소비재 시장 및 생산재 시장의 확대는 필연적이다.

임노동관계도 초보적인 형태로 나타나기 시작했다. 임노동자의 대척점에는 이른바 돈주가 존재한다. 상업부문에서 상점 주인과 상점 노동자, 수산업에서 선박 소유주와 노동자, 농업 부문에서는 불법적인 토지 소유자와 소작인 사이에 고용과 피고용의 관계가 나타나고 있다. 개인수공업에서도 이른바 가공주와 노동자 사이에 임노동관계가 등장했다. 이러한 임노동관계는 아직까지는 대부분 비공식적인 영역에서 나타나고 있지만 일부는 합법과 불법의 경계가 모호한 경우도 있다. 이렇게 해서 개인이 노동시장 참여가 발생하게 되면 돈주들의 시장 참여 확대, 이에 따라 소비재 시장의 확대는 필연적이다.

결국 이러한 방식으로 생산재 시장, 소비재 시장, 금융 시장, 노동시장 등 이른바 4대 시장이 형성되고, 이들 시장이 서로 연계되면서 상승작용을 일으키며 서로를 확대시키게 되었다.

## 2. 시장화 억제기의 시장화 양상<sup>14</sup>

2007년부터의 시장 억제기에 북한의 시장화는, 종합시장과 개인사업체에 국한시켜 보면 외관상으로는 다소 후퇴한 것처럼 보인다. 시장의 개장 시간도, 참여하는 사람도, 거래되는 물품도 다소 줄어든 것으로 보일 수 있다. 상행위를 하는 주민들도 일부 타격을 받은 것 같고, 이른바 돈주(錢主)들의 활동도 다소 위축된 듯이 보인다. 특히 종합시장과 같은 생계형 시장활동보다는 식당, 서비스업, 무역회사 등 사실상의 개인 사업과 같은, 부(富)의 축적형 시장활동이 상대적으로 더 큰 타격을 받은 듯이 보인다.

하지만 이러한 현상은 일시적, 부분적이라고 할 수 있다. 특히 단속하는 사람들의 눈에 보이는 공간에 한해 시장은 다소 위축된 것처럼 보인다. 하지만 눈에 보이지 않는 공간에서 시장은 여전히 유지되고 있으며, 일부는 더욱 활기를 띠고 있다. 종합시장의 안과 밖, 특히 암거래까지 포함하면 시장 참여자와 거래물품은 종전과 큰 차이가 없다. “위에서 정책이 있다면 아래에는 대책이 있다”는 주민들의 말처럼 주민들은 갖가지 아이디어를 짜내어 단속을 피해가고 있다.

우선 상행위 연령 제한에 대해서는 고연령자를 대신 매대에 앉히는 것이다. 이 경우 시어머니가 가장 많이 동원된다. 종합시장의 시간 제한에 대해서는 새벽시장, 즉 단속하는 사람이 출근하기 전에 열리는 시장을 활성화함으로써 대응하고 있다. 판매 품목에 대한 제한 조치에 대해서는 종합시장 안에서의 판매에서 종합시장 밖으로의 판매로 전환하는 것, 즉 상행위 공간을 이동하는 것이다. 이 경우 종합시장 주변의 가정집, 기관·기업소 창고 등이 활용된다. 이와 관련, 전화가 큰 역할을 하게 되었다는 점은 주목할 만하다.

한편 단속이 일회성으로 끝나지 않고 여러 차례 반복된다면 이는 스스로 효과를 반감시키는 결과를 초래한다. 가장 큰 것은 이른바 학습효과이다. 한번 단속을 당해 끌려가면 적당히 뇌물을 바치고 풀려나는데, 그렇게 하면 단속원과 안면을 트면서 친분을 쌓을 수 있게 된다.

아울러 단속은 주민들의 직접적인 반발에 부딪치기도 한다. 주민들은 “먹을 것을 주지도 않으면서 장사는 왜 못하게 하는가, 이것은 백성들을 말려 죽이자는 심보가 아니면 무엇인가”, “주는 배급도 없고 월급도 없고 이것이 어디 우리를 살라고 하는 것인가, 이것이 나쁜 놈들만 살판 치는 세상이 아니고 무엇이나” 등의 불

<sup>14</sup> 시장화 억제기의 시장화 양상에 대해 보다 자세한 것은 양문수, “시장 억제기 북한의 시장화: 실태와 함의(2007~2009),” 서울대 2010년 통일학 기초연구 심포지엄 발표논문(2010.2.2)을 참조.

만을 털어놓는다.

시장에 대한 단속의 한계를 단적으로 보여주는 사건이 2009년 초로 예정되었던 농민시장 환원조치의 연기이다. 지난 2008년 11월 북한정부는 내각 상업성 지시문과 도 지시문을 통해 2009년 1월부터 전국의 시장을 농민시장으로 개편한다고 통보한 바 있다. 현재의 종합시장을 없애고 농민시장으로 환원시켜 앞으로 식량을 제외한 농산물만 시장에서 거래할 수 있도록 하고, 식량은 양정사업소에서, 공산품은 국영상점에서만 판매토록 한다는 것이었다. 그런데 이 조치는 시행시기가 6개월 연기되었다. 배급시스템이 제대로 작동하지 않고 있는 상황에서 종합시장을 없애면 주민들의 반발이 클 것이라는 우려가 작용한 것으로 보인다.

보다 업그레이드된 시장억제 정책인 화폐개혁조치도 시장을 억제하는 데는 역부족인 것처럼 보인다. 무엇보다도 화폐개혁 이후 물가와 환율이 폭등했다.<sup>15</sup> 다른 측면에서 보면, 화폐개혁을 통한 강력한 시장 단속·통제 정책은 종전의 정책과는 달리, 시장의 상품거래를 급격히 위축시켰다는 특징이 있다. 과거에는 종합시장에 대해 단속을 하면, 주민들은 종합시장 밖에서라도 장사(상행위)를 하곤 했으나, 이번에는 그러지 못했다. 소매상들은 도매상이나 생산자들로부터 물건을 공급받을 수가 없었기 때문이다. 정부의 입장에서 보면 시장에서의 물품 거래를 대폭 축소시켰다는 성과는 거두었을지 모른다. 하지만 물가 폭등이라는 대가를 치러야 했다.

물가 폭등, 상품 공급 위축 등 화폐개혁의 부작용이 견잡을 수 없는 상태에 이르자<sup>16</sup> 북한정부는 2월 초부터 시장에 대한 단속의 고삐를 늦추고, 시장에서의 식량과 공산품 판매를 허용하기에 이르렀다. 당중앙위원회는 아울러 식량에 대한 단속을 절대로 하지 말 것을 각 법기관에 통보했다.<sup>17</sup> 이렇듯 정부는 2007년부터 여

<sup>15</sup> 다만 화폐개혁 직후 2개월간의 물가 폭등은 상품 거래가 크게 줄어든 상황, 내지는 상품 거래가 거의 없는 상태에서의 물가 폭등이라는 점에 유의해야 한다. 즉, 물건을 사려는 사람은 많지만 물건을 팔려는 사람은 별로 없는 상태에서 물건을 팔려는 사람이 부르는 값이 곧 가격으로 되는 양상이라는 것이다. 시장에서는 앞으로 가격이 더 오를 것이라는 기대심리가 팽배해 있는 상태에서, 게다가 새 화폐보다는 상품을 보유하고 있는 것이 유리하다는 인식이 널리 퍼져 있는 상태에서 시장 상인들은 상품을 시장에 내놓지 않고, 주민들은 물건을 사재기하는 사태가 빚어지고 있다.

<sup>16</sup> 식량값 폭등으로 주민의 생활이 어려워지자 일부 지역에서는 주민들이 정부에 대해 항의하는 사태도 발생했다. 예컨대 지난 1월 함경남도 단천에서는 전쟁 노병을 위시한 일부 주민들이 시장 앞에서 항의하는 소동이 벌어졌다. 이에 중앙당에서는 단천시 농장에서 비축용으로 저장해둔 식량 일부를 배급용으로 풀라는 지시가 내려왔다고 한다. 좋은벗들, 『오늘의 북한소식』, 329호 (2010.2.2).

<sup>17</sup> 좋은벗들, 『오늘의 북한소식』, 332호 (2010.2.18).

러 차례에 걸쳐, 그리고 때로는 시장 폐쇄라는 극약처방까지 동원하면서 시장 억제 정책을 펴보았지만 소기의 성과를 거두지 못했다.

#### IV. 정량적 분석을 통한 비교

이제는 정량적 분석을 통해 시장화 억제 정책기와 시장화 촉진 정책기를 비교해 보기로 한다. 직접적으로는 필자가 지난해(2009.4~8)에 실시한 설문조사결과와 과거 2005년 12월에 실시한 설문조사결과<sup>18</sup>를 비교해 보는 것이다. 여기서는 시장화를 초보적 가격자유화 수준,<sup>19</sup> 소규모 사유화 수준, 사적 부문 고용 수준 등으로 나누어 고찰한다.

##### 1. 초보적 가격자유화 수준

<표 4>과 <표 5>를 종합해 보면 초보적 가격자유화 수준은 공업 부문, 농업 부문 공히 시간이 지남에 따라 다소 감소한 것으로 나타났다.

<표 4> 공업 부문의 초보적 가격자유화 수준

(단위: 명, %)

설문 문항	구분	응답자수	평균	표준편차	최소값	최대값
공장 생산 생산재 중 시장가격 판매 비중	2005년 설문조사	46	53.5	32.6	0	100
	2009년 설문조사	55	50.9	30.5	0	100
공장 생산 소비재 중 시장가격 판매 비중	2005년 설문조사	50	53.3	33.5	0	100
	2009년 설문조사	53	51.9	28.0	0	100
공장 전체의 원자재 조달 중 현금 결제의 비중	2005년 설문조사	31	51.9	36.0	0	100
	2009년 설문조사	38	46.6	28.2	0	100

<sup>18</sup> 필자가 2005년 12월에 실시한 설문조사 결과는 양문수, “북한의 시장화 수준에 관한 연구,” 『현대북한연구』, 9권 3호 (2006)에 정리되어 있다.

<sup>19</sup> 가격자유화라는 개념 규정에 이견이 존재할 수도 있다. 굳이 따지면 국정가격과 시장가격의 공존이라는 점에서 이중가격의 공식화 정도로 칭할 수도 있다. 하지만 국가가 국정가격 이외에, 시장가격을 공식적으로 인정했다는 점에서 가격자유화라는 개념 규정이 부적절한 것만은 아니다. 다만 가격자유화가 아직 걸음마 단계에 불과하기 때문에 ‘초보적 가격자유화’로 이름붙이기로 한다.



&lt;표 5&gt; 농업 부문의 초보적 가격자유화 수준

(단위: 명, %)

설문 문항	구분	응답자수	평균	표준편차	최소값	최대값
농장 생산 식량 중 시장가격 판매 비중	2005년 설문조사	33	56.1	34.1	0	100
	2009년 설문조사	25	50.8	31.6	0	100
공장 생산 비식량 농산물 중 시장가격 판매 비중	2005년 설문조사	38	66.3	26.8	0	100
	2009년 설문조사	32	55.3	32.1	0	100

공장, 기업소가 생산한 생산재를 국가 계획에 의해 국정가격으로 다른 공장, 기업소에 공급하지 않고, 시장가격으로 다른 공장, 기업소, 그리고 개인 또는 시장에 판매하는 비중에 대해 물어보았더니 설문 응답의 평균치가 2005년 설문조사에서는 53.5%였으나 2009년 설문조사에서는 50.9%로 소폭 하락했다. 공장, 기업소가 생산한 소비재도 유사한 경향을 보였다. 시장가격 판매 비중의 평균치가 2005년 설문조사의 53.3%에서 2009년 설문조사에서는 51.9%로 약간 줄었다. 아울러 공장, 기업소가 원자재를 조달함에 있어서 행표 등을 통한 무현금 결제를 하는 것이 아니라 현금에 의해 결제를 하는 비율은, 2005년 설문조사에서는 51.9%이던 것이 2009년 조사에서는 46.6%로 감소했다.

농업 부문에서는 농장에서 생산한 쌀, 옥수수 등 식량 가운데 일부를 국정가격에 의해 국가에 구매시키지 않고, 농장이 자율적으로 처분, 즉 공장, 기업소나 개인, 시장에 판매하는 현상이 있는데 그 정도(비중)를 물어보았더니 설문 응답의 평균치가 2005년 설문조사에서는 56.1%였으나 2009년 설문조사에서는 50.8%로 다소 하락했다. 식량이 아닌 다른 농산물의 경우는 시장판매의 비중이 2005년 설문조사의 66.3%에서 2009년 설문조사에서는 55.3%로 비교적 큰 폭으로 줄었다.

이와 관련, 간과해서는 안 될 것이 하나 있다. 2009년 설문조사에서는 2005년 설문조사 때보다 가격 자유화 수준의 하락세가 관찰됨에도 불구하고, 그 절대수준은 50%를 약간 상회하고 있다는 것, 즉 공업부문이든 농업부문이든 생산 제품 가운데 시장가격으로 판매되는 것의 비중이 절반을 약간 웃돌고 있다는 점이다. 그러한 측면에서 보면 가격자유화 추세는 일정 수준의 안정성을 확보하고 있다고 할 수 있다.

## 2. 소규모 사유화 수준

앞에서 보았듯이 북한에서 공장, 기업소, 식당, 서비스 업체<sup>20</sup> 등을 개인에게 명시적으로 임대하거나 묵시적으로 운영을 맡기는 경우는 2000년대 들어 크게 늘고 있다. 이러한 경우는 사실상의 사유화, 특히 소규모 사유화가 이루어진 것으로 해석 가능하다.

<표 6><sup>21</sup>에서도 나타나 있듯이 소규모 사유화의 경우, 시간이 지남에 따라 사유화가 실질적으로 진전되었을 가능성을, 즉 사유화의 수준이 높아졌을 가능성을 시사하고 있다. 2009년 설문조사 결과는 2005년 설문조사 결과에 비해 지방공업, 중앙공업, 상점, 식당, 서비스 업체, 무역회사 등 모든 분야에서 사유화의 수준이 높아졌다는 것이 가장 큰 특징이다. 특히 지방산업공장, 중앙공업공장, 상점은 평균치가 10% 포인트 이상 증가했다는 점이 눈길을 끈다.

<표 6> 소규모 사유화 수준

(단위: 명, %)

설문 문항	구분	응답자수	평균	표준편차	최소값	최대값
지방산업공장 중 사실상 개인 운영 비중	2005년 설문조사	40	11.5	15.1	0	70
	2009년 설문조사	74	23.6	23.1	0	90
중앙공업공장 중 사실상 개인 운영 비중	2005년 설문조사	39	11.0	18.0	0	80
	2009년 설문조사	62	21.4	21.7	0	90
(국영) 상점 중 사실상 개인 운영 비중	2005년 설문조사	73	40.1	32.8	0	100
	2009년 설문조사	134	51.3	29.1	0	100
식당 중 사실상 개인 운영 비중	2005년 설문조사	80	54.4	34.2	0	100
	2009년 설문조사	147	58.5	30.3	0	100
서비스업체 중 사실상 개인 운영 비중	2005년 설문조사	75	41.5	31.2	0	100
	2009년 설문조사	124	46.7	29.6	0	100
무역회사 중 사실상 개인 운영 비중	2005년 설문조사	55	32.9	32.3	0	100
	2009년 설문조사	118	41.0	28.3	0	100

<sup>20</sup> 서비스업은 북한의 용어로 하면 편의봉사업이다. 목욕탕, 이발소, 미장원, 각종 수리소, 가라오케, 당구장 등을 가리킨다.

<sup>21</sup> <표 6>에서 '개인 운영'이라 함은, 개인이 해당 사업체의 생산, 구매, 판매, 재무, 노무 등 거의 모든 경영활동에 대해 실질적인 책임과 권한을 보유함을 의미한다. 개인이 해당 사업체에 대해 자신의 자본을 투하함은 매우 당연한 것이고, 심지어는 자신이 직접 노동자를 고용할 수도 있다. 법적으로만 국가 소유의 사업체일 뿐 실제로는 개인 소유의 사업체와 별 차이가 없다. 이 경우 국가로부터 임대라는 형식을 취할 수도 있고, 아닐 수도 있다.

지방산업공장 가운데 사실상 개인이 국가로부터 운영권을 넘겨받은 공장의 비율은, 2005년 설문조사에서는 평균 11.5%에 불과했으나 2009년 설문조사에서는 23.6%로 꺾어 올랐다. 중앙공업 공장, 기업소 중 사실상 개인이 운영하는 공장, 기업소의 비중은 같은 기간 11.0%에서 21.4%로 증가했다. 지방공업은 12.1% 포인트, 중앙공업은 10.4% 포인트 증가한 것이다. 국영상점의 경우도 유사한 경향을 보이고 있다. 상점 가운데 사실상 개인이 운영하는, 즉 국가로부터 임대 등의 형식으로 운영권을 넘겨받은 상점이 차지하는 비중은 2005년 설문조사의 평균 40.1%에서 2009년 설문조사에서는 51.3%로 11.2% 포인트 증가한 것으로 나타났다.

식당과 서비스 업체는 증가율이 상대적으로 작기는 하지만 역시 사유화의 진전을 보여주고 있다. 식당 중에 사실상 개인이 운영하는 것의 비중은 2005년 설문조사에서는 평균 54.4%를 보이던 것이 2009년 설문조사에서는 58.5%로 4.1% 포인트 증가했다. 서비스 업체 중 사실상 개인이 운영하는 것의 비중은 같은 기간 평균 41.5%에서 46.7%로 5.2% 포인트 늘어났다. 외화벌이사업소 등 무역회사의 경우, 증가율이 공장, 상점과 식당, 서비스 업체의 중간에 속한다. 즉 개인 운영 비중이 32.9%에 불과하던 것이 41.0%로 8.1% 포인트 증가했다.

한편 소규모 사유화의 추세와 관련, 또 하나 주목해야 할 것은 부문별 사유화 수준의 차이이다. 모든 사회주의 국가의 경험과 마찬가지로 북한에서도 소규모 사유화는 (광의의) 서비스업이 제조업보다 훨씬 더 앞서 있다. 식당의 경우, 사유화 비중이 이미 2005년 설문조사에서 50%를 넘어섰으며, 상점은 2009년 설문조사에서 50%를 초과했으며, (협의의) 서비스업체는 2009년 설문조사에서 50%에 육박했다. 또한 2009년 설문조사에서는 무역회사가 40%대로 올라섰다. 다만 지방공업과 중앙공업 등 제조업은 최근 크게 증가했다고는 하지만 아직도 20% 대에 불과한 실정이다.

### 3. 사적 부문 고용 수준

다음에는 사적 부문 고용<sup>22</sup>의 수준을 살펴보자. <표 7>에도 나타나 있듯이 전

<sup>22</sup> 사적 부문 고용 수준은 전체 고용 중에서 사적 부문(private sector)이 차지하는 비중을 살펴보기 위한 지표이다. 시장화 수준을 측정하기 위해 가장 좋은 것은 거시경제의 전체 산출(output)에서 사적부문이 차지하는 비중을 파악하는 것이지만 이는 현실적으로 매우 어려운 작업이다. 따라서 1인당 산출이 크게 변하지 않는다고 하면 고용을 통해 시장화 수준을 추정할 수 있다. 이 경우, '고용'이란 피고용자의 관계 속에서의 고용을 가리키는 것이 아니라, 본인이 실제로 일

반적인 사적 부문 고용의 수준은 2009년의 설문조사에서는 2005년의 그것에 비해 약간 하락한 것으로 보인다. 10개 항목 가운데 2개의 항목만 증가세를 보였을 뿐 8개의 항목에서 감소한 것으로 조사되었다.

<표 7> 사적 부문 고용 수준

(단위: 명, %)

설문 문항	구분	응답자수	평균	표준편차	최소값	최대값
공장/기업소 내 8·3 노동자 비중	2005년 설문조사	87	42.8	22.8	0	90
	2009년 설문조사	155	40.1	23.2	0	90
공장/기업소 내 파트타임식 시장경제활동 종사자 비중	2005년 설문조사	73	44.2	30.4	0	100
	2009년 설문조사	144	46.1	25.4	10	100
주부 가운데 시장경제활동종사자 비중	2005년 설문조사	97	73.8	20.9	0	100
	2009년 설문조사	162	68.3	22.4	10	100
농장원 중 시장경제활동종사자 비중	2005년 설문조사	79	43.3	26.2	0	100
	2009년 설문조사	106	36.5	23.5	0	90
공장/기업소 노동자 중 시장경제활동종사자 비중	2005년 설문조사	89	56.1	27.6	0	100
	2009년 설문조사	145	54.5	26.4	10	100
당정기관 일꾼 중 시장경제활동종사자 비중	2005년 설문조사	61	30.8	25.1	0	90
	2009년 설문조사	112	31.5	25.2	0	90
전문직/관리직 중 시장경제활동종사자 비중	2005년 설문조사	61	38.0	27.1	0	100
	2009년 설문조사	119	36.3	25.4	0	90
군인 중 시장경제활동 종사자 비중	2005년 설문조사	56	27.5	23.3	0	90
	2009년 설문조사	107	26.7	22.6	0	90
모든 성인남녀 중 시장경제활동종사자 비중	2005년 설문조사	95	70.5	20.9	0	100
	2009년 설문조사	169	65.1	24.3	10	100
모든 성인남녀 중 시장경제활동을 전혀 하지 않는 사람의 비중	2005년 설문조사	91	23.1	20.5	0	100
	2009년 설문조사	172	22.9	18.9	0	90

공장, 기업소 내 파트타임식 시장경제활동 종사자의 비중은 2005년 설문조사의 44.2%에서 2009년 설문조사에서는 46.1%를 기록, 1.9% 포인트 증가했고, 당정기관 일꾼 중 시장경제활동 종사자의 비중은 30.8%에서 31.5%로 0.7% 포인트 증가

하는 공간을 지칭한다. 공식적인 직장에서 공적인 이익을 위해 일을 하느냐, 아니면 비공식적인 공간, 즉 시장경제활동 관련 공간에서 사적 이익을 위해 일하느냐를 가리킨다. 이러한 의미에서 각 분야별 시장경제활동 종사자 비중은 사적 부문 고용 수준을 측정하기 위한 지표로 활용될 수 있다.

했다.

반면 공장, 기업소 내 8·3 노동자 비중은 2005년 조사의 42.8%에서 2009년 조사에서는 40.1%로 소폭(2.7% 포인트) 감소했으며 주부 가운데 시장경제활동 종사자 비중은 73.8%에서 68.3%로 다소(5.5% 포인트) 감소했다. 또한 농장원 중 시장경제활동 종사자 비중은 43.3%에서 36.5%로 상당 정도(6.8% 포인트) 줄었으며, 공장, 기업소 노동자 중 시장경제활동 종사자 비중은 56.1%에서 54.5%로 소폭(1.6% 포인트) 감소했다.

모든 성인남녀 중 시장경제활동 종사자 비중은 2005년 조사의 70.5%에서 2009년 조사에서는 65.1%로 다소(5.4% 포인트) 감소했다. 모든 성인남녀 중 시장경제활동을 전혀 하지 않는 사람의 비중은 23.1%에서 22.9%로 사실상 제자리 걸음을 했다.

시장경제활동 종사자 비중의 전반적인 약간의 감소세를 어떻게 설명해야 할 것인가. 단순한 우연적 현상일까. 아니면 앞에서 보았던, 하층민들의 시장으로부터의 퇴출과 관계가 있을 가능성, 특히 시장에서의 독과점의 진행과 관계가 있을지도 모른다.

한편 이러한 시기적 변화와는 별개로 각 부문별 시장경제활동 종사자 비중의 절대적 수준에도 주의를 기울일 필요가 있다. 예컨대 공장, 기업소 내 8·3 노동자 비중은 여전히 40% 대에 머물러 있으며, 공장/기업소 노동자 중 시장경제활동 종사자 비중은 여전히 50%를 넘어선 상태이다. 아울러 주부 가운데 시장경제활동 종사자 비중, 모든 성인남녀 중 시장경제활동 종사자 비중은 여전히 70% 전후 수준을 유지하고 있다.

#### 4. 2005년 설문조사와 2009년 설문조사의 차이 여부

이제는 자유화 및 사유화 수준이 시간이 지남에 따라 변화가 발생했는지 여부에 대해 간단한 통계분석을 통해 살펴보고자 한다. 자유화 및 사유화에 대한 21개 항목들에 대해 2005년 설문조사결과와 2009년 설문조사결과 간에 통계적으로 유의미한 변화가 관찰되는지 여부를 고찰하는 것이다. 2005년 설문조사 대상자는 주로 2002~2005년에 탈북한 사람들이고 2009년 설문조사 대상자는 2007~2009년에 탈북한 사람들이므로 2002~2005년과 2007~2009년 사이에 변화가 생겼는지 여부를 살펴보는 것이다.

<표 8> 2005년 설문조사와 2009년 설문조사의 차이 여부에 대한 ANOVA분석 결과

설문 문항	2005조사 평균	2009조사 평균	df(자유도)	F	Sig(유의수준)
공장 생산 생산재 중 시장가격 판매 비중	53.5	50.9	1	0.17	0.68
공장 생산 소비재 중 시장가격 판매 비중	53.3	51.9	1	0.15	0.70
공장 전체의 원자재 조달 중 현금 결제의 비중	51.9	46.6	1	0.48	0.49
농장 생산 식량 중 시장가격 판매 비중	56.1	50.8	1	0.36	0.55
공장 생산 비식량 농산물 중 시장가격 판매 비중	66.3	55.3	1	2.45	0.12
지방산업공장 중 사실상 개인 운영 비중	11.5	23.6	1	8.94	**0.003
중앙공업공장 중 사실상 개인 운영 비중	11.0	21.4	1	6.26	*0.014
(국영) 상점 중 사실상 개인 운영 비중	40.1	51.3	1	5.42	*0.021
식당 중 사실상 개인 운영 비중	54.4	58.5	1	0.89	0.35
서비스업체 중 사실상 개인 운영 비중	41.5	46.7	1	1.40	0.24
무역회사 중 사실상 개인 운영 비중	32.9	41.0	1	2.81	0.10
공장/기업소 내 8:3 노동자 비중	42.8	40.1	1	0.76	0.38
공장/기업소 내 파트타임식 시장경제활동 종사자 비중	44.2	46.1	1	0.23	0.63
주부 가운데 시장경제활동종사자 비중	73.8	68.3	1	3.80	0.052
농장원 중 시장경제활동종사자 비중	43.3	36.5	1	3.41	0.07
공장/기업소 노동자 중 시장경제활동종사자 비중	56.1	54.4	1	0.19	0.66
당정기관 일꾼 중 시장경제활동종사자 비중	30.8	31.5	1	0.03	0.86

설문 문항	2005조사 평균	2009조사 평균	df(자유도)	F	Sig(유의수준)
전문직/관리직 중 시장경제활동종사자 비중	38.0	36.3	1	0.18	0.67
군인 중 시장경제활동종사자 비중	27.5	26.7	1	0.05	0.82
모든 성인남녀 중 시장경제활동종사자 비중	70.5	65.1	1	3.36	0.07
모든 성인남녀 중 시장경제활동 전혀 없는 사람 비중	23.1	22.9	1	0.06	0.81

여기서는 일원변량분석(ANOVA)을 실시한다. 이 분석은 여러 집단간에 평균의 차이가 있는지 여부를 살펴보는 것이다. 따라서 여기서는 두 개의 집단, 즉 2005년 설문조사 집단과 2009년 설문조사 집단 간에 평균의 차이가 통계적으로 유의미한지 여부를 판정하는 것이다. <표 8>에도 나타나 있듯이 유의수준이 0.05 이하이면 통계적으로 유의미한 결과가 나온 것이다. 즉 신뢰수준 95%로 두 집단 간에 차이가 있는 것으로 파악되는 것이다. 또 유의수준이 0.01 이하이면 신뢰수준 99%로 두 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 8>에도 나타나 있듯이 총 21개 항목 가운데 3개 항목에 대해서는 통계적으로 유의미한 결과가 나왔고, 나머지 18개 항목에 대해서는 유의미한 결과가 나오지 않았다. 흥미로운 것은 통계적으로 유의미한 결과가 나온 3개 항목은 모두 소규모 사유화에 관한 것이라는 점이다. 즉 지방산업공장, 중앙공업 공장·기업소, (국영) 상점 중 사실상 개인이 운영하는 것의 비중에 대한 설문 문항이다.<sup>23</sup> 이 가운데 중앙공업 공장·기업소, (국영) 상점은 신뢰수준 95%로 두 집단간의 차이가 있는 것으로, 지방산업공장은 신뢰수준 99%로 두 집단간의 차이가 있는 것으로 파악되었다. 더욱이 상기의 3개 항목은 모두 2009년 설문조사결과의 평균치가 2005년 설문조사결과의 평균치보다 증가한 것으로 나타났다.

결국 탈북자들의 경험에 의하면, 2007~2009년에는 2002~2005년에 비해 지방 산업공장, 중앙공업 공장·기업소, (국영) 상점에서 소규모 사유화가 확대되었다는 해석이 가능하다. 특히 2007년부터 시장에 대한 본격적인 단속이 전개되고 경제

<sup>23</sup> 이들 3개 항목은 2009년 설문조사 결과의 평균치가 2005년 설문조사 결과의 평균치보다 10% 포인트 이상 증가했다는 공통점이 있다.



정책이 보수화되는 분위기 속에서도 오히려 사유화가 실질적으로 진전되었을 가능성을 시사한다는 점에서 매우 주목할 만하다.

다만 2009년 설문조사에서 2007년 단속의 본격화 이후 지방산업공장, (국영)상점 등의 활동이 다소 위축되었다는 결과를 고려할 필요는 있다. 여기서 또 하나의 가설을 상정할 수 있다. 즉 2002~2005년 이후에 예컨대 2006년에 소규모 사유화가 더욱 진전되었다가 2007년 이후에 약간 하락했지만 여전히 2002~2005년 수준보다 높은 상태에 있을 가능성이 있다.

한편 여타의 18개 항목에 대해 두 집단간에 통계적으로 유의미한 차이가 확인되지 않았다는 사실은 무엇을 시사하는가. 여러 가지 해석이 가능하겠지만 여기서는 두 가지 점만 언급하기로 한다. 하나는 2002~2005년과 2007~2009년을 비교해 보았을 때 자유화와 사유화, 종합적으로는 시장화가 진전, 확대되었다는 사실을 통계적으로 확인할 수 없다는 점이다. 하지만 반대로 시장에 대한 본격적인 단속으로 인해 시장화가 후퇴, 축소되었다는 사실 또한 통계적으로 확인할 수 없다는 점이다.

## V. 시장화에 대한 국가의 관리 가능성 강화 및 약화 요인

### 1. 국가의 입장에서 본 외부 여건의 중요성

시장화에 대한 북한 정부의 정책은 직접적으로는 인식의 영향을 받는다. 실제로 북한에서는 2002년 이후 시장화 촉진정책을 펴다가 2007년부터 시장화 억제 정책으로 전환했는데 여기에는 시장화의 정치사회적 부작용에 대한 지도부의 위기감 고조, 따라서 시장에 대한 인식의 전환이 자리 잡고 있었다.

아울러 시장화를 관리할 수 있는 정책 수단이 매우 중요하다. 이 문제에 대해서는 후술한다. 이와 함께 외부 여건도 매우 중요하다. 시장화에 대한 국가의 관리 가능성을 평가하기 위해서는 국가의 입장에서 보았을 때 시장화에 대한 관리에 도움이 되는 외부 요인과, 걸림돌이 되는 외부 요인이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 시장화에 대한 국가의 관리 가능성 강화 및 약화 요인을 파악하는 것이다.

이들 요인은 시장화 촉진 및 억제 요인과도 밀접하게 관련되어 있다. 국가가 시장화를 관리, 특히 억제하려고 한다면 시장은 이에 저항할 가능성이 크다. 이 경우 시장 스스로 자신을 확대하려는 추동력과 조건이 얼마나 갖추어져 있느냐 하는 것이 중요한 변수로 작용한다.

## 2. 관리 가능성 강화 요인

### 가. 대내외 정치적 조건의 미성숙

우선 시장화의 관리 가능성 강화 요인<sup>24</sup>을 살펴보자. 북한의 시장화는 대내외 정치적 조건의 미성숙이라는 조건하에서 진행되고 있다. 무엇보다도 국내 정치적 리더십의 불변이라는 조건과 대외관계의 미개선(특히 미국과의 관계)이라는 조건이 중요하다. 따라서 북한의 시장화는 국내외의 정치적 상황 변화로부터 자유로울 수 없다는 시사점이 도출된다.

달리 보면 국내 정치적 리더십의 불변, 대외관계의 미개선이라는 조건은 국가가 개혁적인 정책을 펴기 어렵게 만드는 매우 중요한 여건이다. 그러한 상황 속에서는 시장화가 진전되는데 한계가 있고, 따라서 이는 시장화에 대한 국가의 관리 가능성을 높여주는 요인으로 작용한다.

### 나. 시장의 자원 동원 능력 한계성

북한의 시장화는 자생적 시장화, 방임적 시장화, 자력갱생적 시장화의 성격을 가지고 있다. 특히 시장화는 기업과 가게 등 말단 경제주체들의 자력갱생 차원에서 추진되고 있다. 기업과 개인에게 자율성을 부여하고 시장경제적 활동을 용인하되, 국가는 기업과 개인에 대해 생산에 필요한 노동, 자본, 원자재 등 일체의 자원을 공급해주지 않겠다는 것이다. 따라서 시장 스스로 자원 동원을 하는 데 한계가 있을 수 있음을 알 수 있다.

다만 북한의 시장경제는 그 물적 토대의 상당 부분을 계획경제에 의존하고 있다. 계획경제 내에 존재하는 각종 설비, 원자재, 부품, 전력 등을 유출, 절취하는 형태로 자신의 생산 기반을 확보한다. 이러한 방식으로 시장은 자원동원 능력의 한계성을 보완하고 있다.

### 다. 생산력 증대를 수반하지 않는 시장화

북한에서 시장의 발달은 상대적이기는 하지만 생산보다는 유통의 발달, 특히 무역의 발달에 기인한다. 즉, 북한에서 시장의 발달은 뚜렷한 생산력 증대를 수반하

<sup>24</sup> 시장화 관리 가능성 강화 및 약화 요인의 추출에 있어서 임강택, 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 2009), pp. 184-187로부터 일부 아이디어를 빌렸다.

지 않는 것이 특징이다. 이는 시장화 진전의 중요한 제약요인으로 작용할 수 있다.

지역적으로 보면 북한에서 소비재 시장의 발달은 주로 도시를 중심으로 이루어지고 있으며, 농촌에서의 시장 발달은 상대적으로 뒤쳐져 있다.<sup>25</sup> 이는 결국 북한의 시장화가 대외의존도 심화를 수반한다는 특성을 낳았다. 국내 자원이 고갈된 상태에서 시장의 확대는 국내생산을 자극하기보다는 해외로부터의 수입을 자극하는 효과가 있다.

## 라. 국가에 의한 과도한 수탈

북한에서는 시장경제에서 발생한 잉여가 국가에 의해 과도하게 수탈당하고 있다. 앞에서 보았던 각종 조세가 대표적이다. 뿐만 아니라 가계의 세외부담,<sup>26</sup> ‘보호세(Protection Rackets)’ 명목의 뇌물 징수, 개인 재산의 ‘합법적 몰수’ 등 준조세의 부담도 결코 가볍지 않다.<sup>27</sup>

시장경제 입장에서 보면 자신이 창출한 경제적 잉여의 상당부분을 국가 및 계획경제에게 수탈당함으로써 스스로를 확대할 여력을 상실하게 된다. 내부 축적이 용이하지 않은 구조로 되는 것이다. 따라서 시장경제의 잉여가 사적 자본으로 발달할 수 있는 가능성도 제약받는다라는 것을 시사받는다.

## 3. 관리 가능성 약화 요인

### 가. 계획경제의 물적·기능적 토대의 와해

시장화에 대한 국가의 관리 가능성을 약화시키는 여건으로서 가장 먼저 지적할 수 있는 것이 계획경제의 물적·기능적 토대의 와해이다. 북한에서 시장이 싹트고 발전했던 이유는 여러 가지이지만 가장 큰 것은 역시 계획경제의 사실상 붕괴이

<sup>25</sup> 이러한 점에서 보면 북한의 (소비재)시장 발달은 중국의 경험과 뚜렷이 구별된다.

<sup>26</sup> 세외부담은 세대부담과 대비되는 것이다. 각 세대가 집세, 전기 및 수도 사용료 등과 같이 공식적으로 국가에 납부해야 하는 각종 사용료가 세대부담이라면, 그 이외에 정기적·부정기적으로 국가 혹은 지방 차원에서 바쳐야 하는 준조세를 세외부담이라 일컫는다. 이는 매우 광범위한 것이다. 각종 현물, 현금을 그야말로 시도 때도 없이 상부에 바쳐야 하는 것이다. 예컨대 대형 발전소 건설 지원, 도로 보수 지원, 인민군대 지원 등의 명목으로 중앙 혹은 지방 차원에서 주민들로부터 징수하는 각종 잡부금이 여기에 해당된다.

<sup>27</sup> 보호세 명목의 뇌물 공여, 개인재산의 ‘합법적’ 몰수라는 개념은 최봉대. “1990년대 말 이후 북한 비공식경제 활성화의 이행론적 함의,” 윤대규 엮음, 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』 (서울: 한울, 2008), pp. 170-183에서 빌렸다.

다. 계획의 공백을 자연스럽게 시장이 메워졌다고 볼 수 있다. 더욱이 국내 자원 고갈 등으로 계획경제의 물적 토대가, 게다가 시스템도 무너졌기 때문에 현재의 조건하에서는 계획경제를 복원하는 것이 불가능에 가깝다. 북한이 2007년 이후 지속적으로 (소비재)시장에 대해 단속을 펴도, 시장을 축소 또는 근절하지 못하는 근본 이유는 여기에 있다.

한편 시장화가 진전됨에 따라 계획경제의 물적 기반은 더욱 취약해지고 있다. 북한에서의 시장화는 개인·기업의 국가자산 절취, 즉 계획경제의 물적 기반 침식을 초래하고 있기 때문이다. 북한의 시장화라는 것이 애초 개인·기업들의 자력갱생 차원에서 국가가 묵인, 허용한 측면이 있기 때문에 이는 당연한 것인지도 모른다. 경제위기로 인해 국가가 주민들의 생존을 보장해주지 못하게 되자, 주민들은 생존을 위해 국가자산에 대한 절취에 나서기 시작했다. 이는 공장·기업소, 농장 등 생산과정에서의 원자재, 설비, 부품, 최종생산물에 대한 절취에서부터 도매소, 상점 등 유통과정에서의 식량 및 생필품에 대한 절취에 이르기까지 매우 다양한 경로와 형태로 이루어졌다.

초기에는 물자를 절취해 암시장에 판매하는 수준이었으나 시장화가 진전됨에 따라 개인수공업, 불법적 경작 등 시장경제적 생산활동과의 연계가 늘어났다. 또한 계획경제 내에서 유출된 이들 물자는 초기에는 국내의 암시장을 중심으로 유통되었으나 중국과의 무역이 확대되면서 밀무역의 형태로 중국으로 흘러가는 사례가 크게 늘었다.

게다가 시장화의 진전에 따른 부정부패의 확산은 계획경제의 시스템에 대한 파괴적 효과가 있다. 전반적인 국가의 명령 하달·이행 체계의 작동을 저해하고, 나아가 공적 이익보다는 사적 이익을 추구하는 경향을 강화함으로써 우회적으로 계획경제를 무너뜨리는 것이다.

## 나. 시장에 대한 국가의 의존도 상승

시장화의 진전으로 시장에 대한 국가의 의존도가 매우 높아졌다. 국가는 당, 군, 내각 등 모든 부문들이 재정 부족을 메우기 위해 다양한 형태로 시장으로부터의 잉여에 의존하고 있다. 달리 보면 국가조차 시장 없이는 생존이 불가능한 상황에 처했다고 해도 과언이 아니다.

물론 이는 국가가 의도한 측면이 강하다. 즉, 시장경제활동을 공식적으로 인정 하되 시장경제영역에서 발생한 잉여를 국가 및 계획경제부문이 수취해가는 방향

으로 구조를 재편한 것이다. 국가가 시장경제영역에서 발생한 잉여를 재정수입으로 흡수, 부족한 재정을 보충하는 것이다.

다만 이 경우 유의해야 할 것은 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 흡수하는 것은 국가예산수입만은 아니라는 점이다. 당경제, 군경제 등 특수경제의 화폐수입도 여기에 포함된다. 특히 무역회사의 시장경제활동과정에서 창출된 잉여는 일반경제보다 특수경제에 더 많이 흡수될 가능성이 크다. 북한은 현재 특수경제(당경제, 군경제)와 일반경제(내각경제, 주민경제)로 나누어져 있는 상태이다. 따라서 국가예산수입은 기본적으로 내각경제에만 속하게 되어 있다. 당경제, 군경제는 국가예산수입과 직접적인 관계가 없다.

이렇게 해서 당, 군, 내각의 경제는 각각 시장에서 거두어들인 돈을 자신들 부문의 공공기관 및 국영기업의 유지, 소속 구성원들의 생계 유지 등에 사용하는 것이다. 이른바 ‘국가가 시장에 기생해 살아가는 형국’이다. 여기서는 7:1 조치 이후, 나아가 종합시장 허용 이후 개편 및 신설된 각종 국가납부금 및 사용료 제도가 핵심적 역할을 수행한다. 북한정부는 새로운 세원의 발굴을 통해 재정수입의 확대를 도모한 것이다(<표 9> 참조).

<표 9> 시장에 대한 국가의 의존: 시장과 연계된 조세의 제유형

구분	조세의 직접적인 납부자	조세의 실질적인 부담자	조세와 시장의 연계형태
공장·기업소의 국가기업이득금	공장·기업소	공장·기업소 및 소비자	변수입 (계획외 생산 및 유통)
종합시장의 시장사용료, 국가납부금	종합시장 매대 상인	상인 및 개인 수공업자, 소비자	종합시장내 상품 판매
서비스업체 국가납부금	수매상점, 협의제식당, 당구장, 가라오케 등 서비스업체	서비스업체 및 소비자	일반주민 대상 서비스 판매
무역회사 수익금	무역회사	무역회사, 기관·기업소, 국내 유통업체, 소비자	수출품의 국내 매집, 수입품의 국내 판매
토지사용료 및 부동산사용료	기관·기업소, 협동단체, 개인	기관·기업소, 협동단체, 개인	토지, 주택, 건물 등 국토를 사용하는 제반 시장경제활동

자료: 필자 작성

## 다. 시장화의 장기화

시장의 역사가 약 20년에 달하는 등 시장화의 장기화가 진행되고 있다. 시장은 이제 어느덧 북한경제 운영에서, 특히 주민들의 생활에서는 필수불가결한 존재로 자리 잡았다. 아직 안정적이지는 못하지만 어느 정도 시스템으로 정착되어가고 있다고 볼 수 있다. 아울러 시장화가 장기화함에 따라 주민들의 시장에 대한 학습기회가 크게 늘어나고, 이에 따라 시장에 대한 적응 능력을 높여가고 있다.<sup>28</sup>

앞에서 보았듯이 시장화가 진전됨에 따라 소비재시장, 생산재시장, 금융시장, 노동시장 등 4대 시장의 연관성은 더욱 커지고 있으며, 이들은 상호작용을 통해 서로를 확대시키고 있다. 또한 그리고 시장화의 진전은 시장발달의 제 조건의 발달과 맞물려 이루어지고 있다. 특히 주목할 만한 것은 상품화·화폐화의 진전이다. 북한의 경우 화폐화(monetization)는 달러화(dollarization)를 축으로 해서 전개 되는 것이 특징이다. 아울러 교통 통신의 발달, 법제도의 정비 등도 북한에서 시장을 발달시키는 중요한 조건으로 작용하고 있다.

아울러 시장화의 진전은 매우 제한적이기는 하지만 소유권의 변화를 수반하고 있다. 무엇보다도 개인수공업의 확대를 초래하고 있다. 또한 상점, 식당, 당구장, 가라오케 등의 서비스업에 개인자본이 진출할 수 있는 공간이 크게 넓어지면서 소규모 개인 서비스업이 확대되고 있다는 사실도 주목할 만하다. 아울러 공장, 무역회사, 상점, 식당 등 공식부문에 개인자본 투입이 확대되고 있다는 사실도 지적 되어야 한다.

## VI. 나오며

시장화에 대해 북한정부는 근본적인 딜레마를 안고 있다. 경제의 숨통을 트기 위해서는 시장화를 촉진해야 할 필요성이 존재한다.<sup>29</sup> 반면 시장화가 진전되면 정치적 부담이 증가할 우려가 있다. 따라서 북한정부로서는 시장화를 촉진해야 할

<sup>28</sup> 북한의 최근 지속적인 단속의 효과가 제한적이었던 이유는, 시장화의 역사가 20년 가까이 되었다는 사실과도 결코 무관하지 않다.

<sup>29</sup> 물론 경제의 회복, 나아가 재건을 위해서는 시장화만으로는 충분치 않다. 시장화는 제도적 요건에 불과하기 때문에 물적, 재정적 요건도 충족되어야 한다. 그런 의미에서 시장화는 경제 회복 및 재건의 필요충분조건이 아니라 필요조건이다.

필요성과 억제해야 할 필요성을 동시에 안고 있는 딜레마적 상황에 봉착해 있다.

결국 북한정부가 지향하는 것은 관리 가능한 시장화이다. 일정 수준까지의 시장화는 용인 내지는 촉진하고, 일정 수준을 넘어서는 시장화는 억제하는 것이다. 그 기준은 시장화의 부작용에 대한 북한정부의 정치적 판단이다.

문제는 시장에 대한 국가의 관리가 가능할 것인가 하는 것이다. 시장화를 관리 가능한 범위 이내로 묶어둘 수 있는지 여부이다. 현재로서는 이것이 결코 쉬운 일이 아닌 것으로 보인다. 2002년 이후 시장화 촉진기의 상황을 보면, 국가가 의도한 부분도 있지만 국가의 의도를 넘어서는 수준으로 시장화가 확대되었음을 엿볼 수 있다. 특히 앞에서 보았듯이 북한에서 시장화에 대한 국가의 관리 가능성을 강화시켜주는 요인도 존재하지만 반대로 국가의 관리 가능성을 약화시키는 요인도 결코 만만치 않다.

아울러 시장화에 대한 북한정부의 관리 의지도 고정불변의 것이 아니라 상황에 따라 유동적인 것으로 보인다. 계획경제의 물적·기능적 토대는 이미 와해된지 오래다. 시장에 대한 국가의 의존도는 매우 높아져 시장 없이는 국가의 유지가 불가능할 정도이다. 시장화의 역사는 이미 20년을 넘어버려, 이제 시장화는 장기화되고 있다고 보아야 한다. 2007년부터 시장에 대한 단속을 본격적, 대대적으로 펴고 있지만 엄밀히 따져 초지일관되게 지속되었던 것은 아니었다. 흐름으로 보아서는 시장화 억제정책이 전개되었지만 세밀하게 보면 단속의 실시와 중단이 반복되었다.

시장화를 관리할 수 있는 수단에 눈을 돌려 보면 북한정부의 고민이 보다 명확하게 읽혀진다. 물리적인 단속, 통제 이외에는 별다른 수단이 없다는 점이다. 더욱이 이러한 물리적인 단속·통제는 일시적·부분적으로는 효과가 있을지도 몰라도, 근원적인 해결책이 되지는 못한다. 더욱이 시장화 촉진기의 정책 패키지와 시장화 억제기의 정책 패키지를 비교해 보면 시장화억제기의 정책 패키지가 매우 빈약함을 알 수 있다. 계획경제의 공급능력 확충이 뒷받침되지 않는 한 시장화를 관리할 수 있는, 실효성 있는 정책수단을 발견할 수 없다는 것이 북한정부의 크나큰 고민거리이다.

물론 정부가 마음먹기에 따라서는 시장화의 확산에 제동을 거는 것이 불가능하지는 않다. 2007년부터의 시장단속이 이를 보여주고 있다. 그렇다고 해도 시장을 축소하는 것도, 게다가 완전히 근절하는 것도 불가능하다. 이 또한 2007년부터의 시장단속이, 특히 2009년 초와 2010년 초에 종합시장 폐쇄 방침을 내렸으나 주민들의 반발로 시행이 연기되거나 보름만에 유야무야된 사실이 잘 보여주고 있다.



국가가 시장화를 관리하는 것이 불가능하지는 않지만 아직은 관리 의지도 확고하지 않고, 더욱이 관리 능력은 제한적<sup>30</sup>이라고 할 수 있다.<sup>31</sup>

■ 접수: 4월 14일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 5월 20일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 임강택. 『북한경제의 시장화 실패에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2009.  
 최봉대. “1990년대 말 이후 북한 비공식경제 활성화의 이행론적 함의.” 윤대규 엮음. 『북한 체제전환의 전개과정과 발전조건』. 서울: 한울, 2008.  
 통일부·통일연구원. 『북한의 경제개혁 동향』. 2005.

### 2. 논문 및 기타

- 박형중. “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택.” 통일연구원 Online Series, 2008.12.  
 양문수. “북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로.” 『비교경제연구』. 제12권 제2호, 2005.  
 \_\_\_\_\_. “북한의 시장화 수준에 관한 연구.” 『현대북한연구』. 9권 3호, 2006.  
 \_\_\_\_\_. “북한 시장의 형성·발전과 행위자 분석.” 이석 외. 『북한 계획경제의 변화와 시장화』. 서울: 통일연구원, 2009.  
 \_\_\_\_\_. “시장 억제기 북한의 시장화: 실패와 함의(2007~2009).” 서울대 2010년 통일학 기초연구 심포지엄 발표논문, 2010.2.  
 한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로 (2000~2009).” 경남대학교 대학원 박사학위논문, 2009.

좋은벗들. 『오늘의 북한소식』  
 『조선신보』

<sup>30</sup> 그렇다고 해서 북한에서 시장화가 무한대로 뻗어나가리라고 기대하기는 어렵다. 앞에서 보았듯이 북한의 시장화는 여타 사회주의 국가들의 경험과는 달리 자원동원의 한계성이 있고, 생산력 증대를 수반하지 않으며, 잉여가 국가에 의해 과도하게 수탈되고 있다는 등의 이유로 인해 자기 운동성, 자기확대에 다소 한계를 가지고 있다.

<sup>31</sup> 시장화에 대한 국가의 딜레마는 영원한 숙제이다. 시장화를 적극 촉진하기도 어렵고 마냥 억제하기도 어렵다. 대내외 여건의 급격한 변화가 없는 한 국가는 당분간 시장화에 대해 어정쩡한 태도를 취할 공산이 크다. 단속·통제와 목인을 반복할 가능성이 크다.

## Can North Korea Manage Marketization?: *Comparative Analysis and Implications for the Promotion and Control Period of Marketization*

*Moon-Soo Yang*

This paper will deal with the issue of North Korea's capability on marketization management. The marketization of North Korea can be divided into the period of promotion (2002 ~2006) and control (2007 to present). This paper will compare the government policy and the current situation, examine its implications, and evaluate the manageability of marketization. Some resources that will be utilized for this analysis are NGO newsletters, individual interviews, and questionnaires conducted by the researcher.

In regards to marketization, North Korea is faced with fundamental dilemma. Although it needs to hasten marketization to relieve its economic difficulties, this could also augment the political burden with the progression of marketization. What Pyongyang is pursuing is manageable marketization, allowing it to reach a certain level while controlling it to remain within its set boundary. Such boundary is a political decision to cope with any side effects that might arise during the process of marketization.

The pertinent issue at hand is whether state management is plausible for marketization and if it is possible to manage it under the controllable boundary. Currently, this looks somewhat tricky and its plans are not set in stone but are somewhat capricious, shifting with varying situations. With increasing dependence on the market by the state, it is almost impossible to maintain the statehood without the market.

When focused on the vehicle of maintaining marketization, North Korea's predicament becomes more apparent. Physical crackdown and regulation is the only means to control the market and the biggest concern for Pyongyang then, is to secure proper measures to support the supply capacity of planned economy. Without this, it will be unfeasible to discover effective policy measure that can manage marketization.

Of course, it is not impossible to put on the brakes on marketization when the state deems it necessary, as seen from the market control enforced since 2007. Despite this fact, it is still improbable to reduce or completely eradicate the market. This can be witnessed from the failed plans of complete closure of general markets in early 2009 and 2010, which blew over after fifteen days of implementation, from strong resistance and opposition by the people. Although the state is capable of controlling the market, it is still circumstantially affected, making it restrictive and erratic.

**Key Words:** North Korea, Government, Marketization, Management

# 북한 경제개혁의 정치적 조건과 영향: 화폐개혁 조치를 중심으로

이 기 동\*

- I. 시작하는 말
- II. 분석을 위한 전제
- III. 북한 경제개혁 조치들의 정치적 조건
- IV. 북한 경제개혁 조치들의 정치적 영향
- V. 결론

## 국문요약

본 논문은 구 사회주의권 국가들의 경제개혁 조치가 실패한 원인이 정치적 조건을 우선적으로 고려하였다는 점에 착안하였다. 이런 맥락에서 본 논문은 북한의 화폐개혁 조치가 단행된 정치적 조건과 그 영향이 무엇인지를 분석하고 앞으로를 전망하였다.

화폐개혁 조치 후퇴 이후 북한 내부의 위기가 점증하고 있지만, 정권과 체제를 위협할 수 있는 수준으로 발전할 가능성은 높지 않아 보인다. 국가는 여전히 사회세력의 압력으로부터 절연할 수 있는 능력과 더불어 이들을 통제할 수 있는 충분한 기제와 수단을 확보하고 있다. 이에 반해 사회세력들의 대응은 여전히 비조직적이고 산발적인 양상을 보이고 있다. 신흥 부유층이 조직화되어 국가권력에 대항하는 시민사회 조직으로 발전하는 단계까지는 아직 미치지 못하는 실정이다. 따라서 북한의 국가권력은 사회로부터 절대적 자율성을 갖고, 다양한 사회통제 전략을 구사할 것이므로 사회세

력의 비조직적인 저항은 국가권력에 큰 위협이 되지 않을 전망이다.

그러나 국가권력이 후계체제의 안정적 구축이라는 정치적 고려 하에서 지그재그식 그리고 뺄질식 대처로 일관하고, 그 과정에서 紅·專 간의 경쟁과 갈등이 증대하면서 권력구조에 균열이 발생함에 따라 장기적으로 정책노선을 둘러싼 갈등이 권력투쟁으로 발전할 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 이러한 권력 균열과 권력투쟁은 국가권력의 사회통제능력을 약화시켜 시민사회가 형성·발전할 수 있는 여건이 조성될 수도 있다. 아울러 북한의 국가능력은 추가적으로 중국과의 수혜후원관계가 결합된 상태이고, 이것이 약화되거나 중단되면 북한의 국가능력도 급격히 감소하여 급격한 체제변화에 직면할 가능성을 염두에 둘 필요가 있다.

**주제어:** 화폐개혁, 정치적 조건, 정치적 영향, 국가능력, 시민사회

\* 국가안보전략연구소 책임연구위원

## I. 시작하는 말

소련과 동유럽 사회주의가 붕괴되기 전 인구에 회자되던 다음과 같은 흥미로운 조크들이 있다.

한 남자가 붉은광장에서 전단을 뿌리고 있다. 그 전단은 백지상태였고, 한 경찰은 전단살포를 제지하면서 그 전단을 압수한다. 그러면서 말하기를 “아무것도 씌여있지 않은 전단을 왜 살포하냐”고 물었다. 그러자 그 남자는 대답하길 “뭘하러 씌니까. 모든 사람이 다 아는 걸”

한 사람이 대로변에서 불법적으로 상거래 행위를 하고 있다. 경찰은 그 상인을 체포하러 갔다. 그러나 그 상인을 체포할 수 없다. 왜냐하면 매대 앞에 “만국의 노동자여 단결하라”라는 공산당 선언의 슬로건이 적혀있었기 때문이다.

위의 조크들은 1980년대 소련과 동유럽에서 벌어진 당시 시대상황을 풍자한 것들이다. 전자의 경우는 두 가지 시사점을 던져준다. 첫째, 사회주의 인민들은 당국의 단속과 통제를 회피할 수 있는 나름의 방책과 수단을 계속해서 강구한다는 것이다. 둘째는 당시 사회주의 당국에 대한 인민들의 실망과 불만이 광범위하게 확산되어 있다는 것이다. 후자의 경우는 사회주의 이념에 대한 도덕적 충실성을 보여주면 비사회주의적 행동도 용인될 수 있다는 것으로, 한편으로는 사회주의에 대한 이념적 정체성의 상실과 다른 한편으로는 사회주의 이념을 생존수단으로 역이용하는 상황을 말한다. 이와 같이 사회주의 국가들의 인민들은 국가가 자신들과의 계약, 즉 인민들의 정치적 순응을 대가로 국가는 인민들에게 각종 사회경제적 혜택을 제공해야 한다는 계약을 지키지 못할 경우 정치적 지지를 암묵적으로 철회하면서 스스로 생존방법을 강구한다는 사실을 알 수 있다.<sup>1</sup>

북한의 경우도 예외는 아니다. 북한주민들은 1990년대 중반 고난의 행군 시기를 거치면서 “당국에게 정책이 있다면 우리에게는 대책이 있다”라는 말이 유행하였다. 그리고 수많은 선전구호를 외치고 각종 정치학습 및 생활총화에 참석한 자리에서 고개를 끄덕이면서도 머릿속에는 돈벌이를 강구하고 있다는 것이 많은 탈북자들의 공통적인 증언이다. 이런 맥락에서 보면, 북한주민들 역시 국가가 사회 계약을 위반한 상황에서 자구적 생존책을 추구하는 것으로 보인다.

<sup>1</sup> 사회주의적 사회계약론에 관해서는 Linda J. Cook, *The Social Contract and Why it Failed: Welfare Policy and Worker's Politics From Breznev to Yeltzin* (Cambridge: Harvard University Press, 1993)을 참조할 것.

그러나 이러한 사회계약의 파기가 과연 소련 및 동유럽 사회주의 국가들처럼 전반적인 국가 또는 체제위기로 발전할 것인지의 여부가 중요하다. 이 글은 바로 이런 점에 착목하고자 한다. 특히 정치적 조건을 고려한 경제개혁은 대부분 실패로 귀결되었다는 구 사회주의권의 경험에 착안하고자 한다.

따라서 이 글은 경제개혁은 정치적 조건을 고려해서 추진되고 그 결과는 다시 정치적 영향으로 나타난다는 가정에서 출발하여, 이번 북한의 화폐개혁 조치의 정치적 조건과 개혁조치의 결과가 정치적으로 어떤 영향을 미칠 것인가를 전망하는데 목적이 있다. 본 논문의 연구대상인 화폐개혁 이후 북한의 정치상황은 가변적이며 현재진행형이므로 본 논문은 연구보다는 탐구적 수준에 더 가깝다고 할 수 있다. 객관적이고 검증가능한 북한 자료와 정보의 부족이라는 북한연구의 실정을 감안하면, 북한에 관한 탐구적 시도는 연구만큼 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면 탐구적 시도와 그것에 대한 비판은 연구의 기초가 될 수 있기 때문이다.

## II. 분석을 위한 전제

국가사회주의는 경제가 정치에 고도로 종속되어 있는 체제이다. 대부분의 국가 사회주의 체제가 혁명과 건설에 있어서 정치적 참모부의 역할을 담당하는 당이 지배하는 사회이고, 모든 사회활동에서 물질적 자극보다는 정치·도덕적 자극을 더 중시하는 특성이 나타나는 것은 바로 이 때문이다. 그래서 코르나이는 공산주의체제를 이해하고 연구하는 데 있어서 권력과 이데올로기의 문제를 우선적으로 다루어야 한다고 주장한다.<sup>2</sup>

이런 측면에서 보면 사회주의 경제정책이나 경제구조의 변화에는 정치적 조건과 요인들이 연계되어 있음을 알 수 있다. 1965년 소련의 경제개혁, 고르바초프의 페레스트로이카, 헝가리의 신경제 메커니즘, 폴란드의 1980년대 경제개혁을 보면, 그에 합당한 정치적 조건들이 전제되어 있음을 발견할 수 있다. 특히, 여러 정치적 조건들 중에서도 최고지도자가 자신의 권력을 공고히 하거나 권력 교체기를 전후로 한 권력관계가 경제개혁의 정치적 조건으로 가장 크게 작용하였다.<sup>3</sup>

그런데 문제는 이러한 경제개혁 조치들이 대부분 소기의 성과를 거두지 못했거

<sup>2</sup> Janos Kornai, *The Socialist System* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

<sup>3</sup> 이에 관해서는 김병연, “사회주의 경제개혁과 체제이행의 정치적 조건: 구소련, 동유럽, 중국의 경험과 북한의 이행가능성,” 『비교경제연구』, 제12권 제2호 (2004)를 참조할 것.

나 실패했다는 사실이다. 그 이유는 다음과 같이 경제적 퇴행에 대한 근본적 개혁을 방해하는 정치적 조건들 때문이다. 첫째, 사회주의 체제하에서 경제개혁은 현상유지 속에서 자신의 이익을 유지하고 극대화하려는 특권계층(nomenklatura)의 이익에 반하고 그들을 손실집단(losers group)으로 만들어 결국 핵심 지지층을 약화시키게 된다.<sup>4</sup> 둘째, 사회주의 체제하에서의 경제개혁은 시장경제적 요소를 과감하게 도입해야 하는데 사회주의 이데올로기의 제약으로 인해 부분적 도입에 그쳤다. 그 결과 개혁조치들은 많은 경우 당장의 문제점만을 고치는 땀질식 개혁을 초래하였고 결국 계획과 시장의 조화로운 공존이 아닌 계획과 시장이 부조화를 이루는 누더기(hybrid) 경제시스템으로 귀결된다. 예컨대, 사회주의 경제의 본질적 문제점이 저생산성과 그로 인한 만성적 공급부족임에도 불구하고, 정치적 고려 때문에 주로 소비에 초점을 맞춘 경제개혁을 단행하였다. 이른바, 굴라쉬 공산주의(Goulash Communism), Kadarism, Brezhnevism 등이 그것이다.<sup>5</sup> 셋째, 개혁의 실패와 누더기 경제시스템의 한계로 인해 발생하는 비용들은 대부분 인민들에게 전가되었고 그 결과 인민들의 불만이 누적되면서 정치권력은 보수파와 개혁파, 그리고 개혁파는 다시 급진개혁파와 온건개혁파로 분절되었고 이러한 권력구조의 분절은 결국 개혁추진의 동력을 약화시키는 부메랑으로 돌아온다.

그리고 이러한 경제개혁의 실패는 다시 정치적으로 영향을 미쳐 궁극적으로 급격한 체제위기의 단초가 되었다. 그러나 모든 경제개혁의 실패가 급격한 체제위기로 이어지는 것은 아니다. 1950년대의 헝가리, 1960년대 소련과 폴란드에서 개혁이 실패하였지만 체제가 붕괴되지 않았다. 이 시기 개혁의 실패가 급격한 체제위기로 발전하지 않은 이유는 크게 두 가지 측면으로 요약될 수 있다. 첫째는 개혁의 실패에도 불구하고 체제를 지탱해 나갈 수 있는 국가능력을 보유하고 있었기 때문이다. 특히 주목할 만한 점은 당시 사회주의 국가들의 능력은 소련과의 수혜 후원구조가 결정적인 영향을 미치고 있었다는 것이다. 이 당시 동유럽 사회주의 국가들과 소련과의 수혜후원구조는 정치·경제·군사적인 측면에서 포괄적 유형을 보였다. 둘째는 경제개혁의 비용을 떠맡은 손실집단이 국가권력에 저항할 만큼 조직화되지 못했다. 다시 말해서 국가권력에 대한 대항자로서의 시민사회가 성숙하지 못했다는 점이다. 시민사회의 발전과 저발전은 구분하는 기준으로는 ①당·국

<sup>4</sup> 이에 관해서는 Jan Winiecki, *Resistance to Change in the Soviet Economic System* (New York: Routledge Press, 1991), p. 4.

<sup>5</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market* (New York: Cambridge University Press, 1991), p. 2.

가체제에 반대하고 저항하는 자발적 시민조직의 존재 여부, ②시민사회의 역사적 경험 여부, ③산업화의 진전 정도 ④외부로부터의 문화적 유입 가능 여부 ⑤체제의 효율성 여부(사회통제력) 등이다.<sup>6</sup>

정리하자면, 1980년대 이전의 경제개혁 실패와 달리 1980년대 경제개혁의 실패가 붕괴라는 급격한 체제변화로 발전하게 된 이유는, 국가능력이 약화되고 국가권력에 대항하는 시민사회가 발전했기 때문이다. 특히, 국가능력의 약화에 영향을 미친 결정적 원인은 소련에서 고르바초프 정권의 등장과 그의 신사고 노선에 따른 수혜후원관계의 몰락에서 찾을 수 있다. 그리고 시민사회의 발전은 헬싱키 선언 이후 동유럽 사회주의 국가 내에서 인권운동을 중심으로 한 시민조직의 형성과 발전, 정치권력의 분절로 인한 사회 통제력의 약화 등이 주요 계기가 되었다.

결론적으로, 경제개혁의 실패로 인한 정치체제의 급격한 변화는 국가능력의 약화와 시민사회의 발전이 동시에 상승 작용할 때 가능하다고 할 수 있다. 그리고 1970년대 중후반 폴란드와 헝가리의 상황으로 볼 때, 시민사회가 발전해도 이를 통제할 만한 국가능력이 갖춰져 있으면 급격한 정치변화는 초래되지 않는다고 할 수 있다. 그런데 이 경우 1980년대 소련과 동유럽 사회주의 국가들처럼 국가권력이 통제일변도의 사회관계를 유지하기보다는, 시민사회와의 타협과 흥정을 통해 사회적 요구를 반영하여 지속적인 땀질식 경제개혁을 추구하는 등 점진적이고 평화적인 변화를 시도하지만 계속적인 개혁의 부작용으로 정치권력에 대한 신뢰가 상실되고 체제에 대한 정체성이 약화됨에 따라 체제위기는 점차 증폭되면서 국가능력이 한계에 이를 때 체제는 급격한 변화 국면에 접어든다.

### Ⅲ. 북한 경제개혁 조치들의 정치적 조건

#### 1. 7·1 경제관리개선 조치

북한은 2002년 7월 1일 사회주의 원칙과 실리를 결합한 경제건설노선에 입각해 임금과 가격을 재조정하고 기업의 독립재산제 실시와 노동 분배의 평균주의 타파를 골자로 하는 경제개혁조치를 단행하였다. 이러한 조치가 나오게 된 정치적 배경이 김정일이 경제난의 책임을 모면하고 경제관리에 대한 부담에서 벗어나기 위

<sup>6</sup> 이우영, “북한에서의 국가와 시민사회: 시민사회론은 적용가능한가?,” 『현대북한연구』, 제4권 제2호 (2001).



해 시도 된 ‘내각 중심의 경제관리방식 개선’의 산물이라는 주장이 있다.<sup>7</sup> 경제관리 능력이 취약한 김정일이 경제관리는 내각에 맡기고 자신은 선군노선 하에서 군사에 전념하기 위한 일종의 역할분담이 이뤄지고 경제관리에 대한 전권을 위임 받은 내각이 새로운 경제관리 개선방안을 제시했다는 점에서 설득력 있는 주장으로 받아들여진다.

그러나 7·1 경제관리개선 조치가 시행된 2002년의 정치 상황을 좀 더 거시적으로 보면, 단순히 책임회피용이나 역할분담용의 차원을 넘어 김정일 정권이 자신의 권력 강화의 일환으로 취해진 것임을 유추할 수 있다. 2002년 7월은 1998년 공식출범한 김정일 정권이 4년째 되는 해이자 김정일 정권 2기가 출범하는 2003년 4월을 9개월 앞둔 시점이기도 하다. 김정일은 1기 정권이 종료되는 시점에서 국사를 책임진 당 총비서이자 국가의 최고직책인 국방위원장으로 경제부문에 대한 성과를 보여줌으로써 정권의 정당성을 강화하는 것이 무엇보다 당면한 과제였다. 김정일은 이러한 경제적 성과를 통해 2기 정권의 안정적 출범을 기대했던 것이다.

그리고 2002년은 2005년 고영희가 사망하기 전까지 포스트 김정일 후계구도가 북한 내부에서 진행되던 시점이기도 하다. 북한 인민군 출판사가 발간한 『존경하는 어머니는 경애하는 최고사령관 동지께 끝없는 충직한 충신중의 충신이다』라는 제목의 강연 자료가 발간된 시점이 2002년 8월이었다. 여기서 어머니는 김정일의 부인인 고영희를 의미하며 동 강연 자료에서 고영희를 김정일의 생모인 김정숙과 ‘꼭 같은 분’이라는 표현을 통해 고영희에 대한 이상화를 시도하였다. 이와 같은 고영희에 대한 이상화는 당시 북한에서 고영희의 아들에게로의 후계구도가 추진되고 있었다는 점을 시사하는 것이다.<sup>8</sup> 물론 이러한 포스트 김정일 후계체제 구축 시도는 2005년 8월 고영희가 사망하고, 그 해 12월 김정일이 후계논의 금지령을 내리기 전까지 북한의 중요한 당면과제였음을 알 수 있다. 따라서 2002년 7·1 경제관리개선 조치는 후계체제 구축이라는 정치적 조건 하에서 경제적 성과를 마련하기 위한 목적에서 추진되었을 가능성을 배제할 수 없다.

박봉주 내각총리의 주도로 추진된 7·1 경제관리개선 조치는 김정일 위원장의 강력한 후원 하에 적극 추동되었다. 그러나 2005년부터 당의 강력한 반대에 부딪쳐 소기의 목적을 달성하지 못한 채 도중에 좌절되었다. 당과 당료들은 7·1 경제관리개선 조치와 그 후속조치들을 다음과 같이 인식한 것으로 보인다. 첫째, 당과

<sup>7</sup> 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” (경남대학교 대학원 박사학위논문, 2009).

<sup>8</sup> 이기동, “선군시대로의 이행과 후계구도,” 『북한학연구』 창간호 (2005), p. 90.

당료들은 내각이 주도하는 7·1 경제관리개선 조치와 그 후속조치들이 추진되는 과정에서 내각에 대한 실질적인 지도사업을 수행하지 못했고, 그들은 이를 정치적 기득권의 침식으로 받아들였을 것이다. 둘째, 7·1 경제관리개선 조치와 후속조치들은 사회주의 이념에 배치되는 것으로 사회주의 경제체제의 근간을 위협하는 것이다. 셋째, 7·1 경제관리개선 조치와 후속조치들은 시장의 활성화와 배금주의의 만연을 초래하는 등 비사회주의적 현상을 증대시켜 당의 정치적 기능을 마비시키는 주요 원인이라는 것이다. 실제로 7·1 경제관리개선 조치 이후, 당은 경제관리 사업에 간섭하지 못하고 정치사업에만 개입할 수 있었으며, 당이 주도하는 각종 사상교양사업 및 주민동원사업이 제대로 먹혀들지 않았고, 신흥 재력가와 전주와 같은 새로운 계층이 등장하기도 하였다. 이러한 현상은 소련과 동유럽 사회주의 국가들에서 특권계층이 경제개혁의 발목을 잡은 이유들과 일맥상통한다.

## 2. 화폐개혁 조치

2009년 11월 30일 충격적으로 단행된 화폐개혁은 지나치게 팽창된 화폐유통량을 줄여서 과도한 시장 기능을 억제하고 사회주의 계획경제부문을 정상화시키는데 목적을 두고 있다.<sup>9</sup> 큰 틀에서 보면, 시장에 대한 국가의 지배력을 확보하고자 하는 의도이다.<sup>10</sup> 이번 화폐개혁은 시장의 기능을 위축시키는 등, 7·1 경제관리개선 조치의 부작용을 억제하기 위한 목적에서 이뤄졌다는 점에서 7·1 조치와의 단절로 볼 수도 있다. 그렇지만 아직까지 시장과 시장행위자들의 관성이 유지되고 있는 상황이므로 7·1 경제관리개선 조치의 연속선에서 이뤄진 조치로 보는 것이 타당해 보인다. 다시 말하면, 이번 화폐개혁은 7·1 경제관리개선 조치에 대한 땀질식 개혁으로 봐야 한다는 것이다. 땀질식 개혁으로 볼 수 있는 또 다른 근거는 이번 화폐개혁이 고질적인 문제점인 생산과 공급을 늘리기 보다는 소비와 유통시장을 억제하는데 목적을 두었다는 점이다.

이번 화폐개혁이 단행된 정치적 조건은 무엇일까? 역시 김정일 체제의 강화와 후계체제 구축을 위한 경제적 기반을 조성해야 할 필요성에서 찾을 수 있다. 북한은 2009년 4월 국방위원장직과 국방위원회를 강화하는 내용을 골자로 한 헌법을 개정하고 김정일 국방위원장 3기 체제를 출범시켰다. 헌법 개정을 통한 국방위원장직과 국방위원회의 강화 조치는 단순히 김정일 체제의 강화만 아니라 포스트

<sup>9</sup> 동용승, “북한, 왜 화폐개혁인가?,” 『통일한국』, 2010년 1월호, p. 27.

<sup>10</sup> 조한범, “북한 화폐개혁 실패의 원인과 영향,” 통일연구원 온라인시리즈 (10-03).

김정일 후계체제의 기반 조성과 분리할 수 없는 것이 북한의 수령제 권력구조의 속성이다. 후계자는 수령의 후계자이지 국방위원장이나 당 총비서의 후계자가 아니다. 따라서 후계자론에 입각하여, 수령이 후계자를 정하고 전 인민적 추대 분위기를 조성하여 후계자로 확정되고 후계자로 확정되면 곧바로 후계자 유일관리제(또는 후계자의 유일적 지도체제) 확립작업에 착수하게 된다.<sup>11</sup> 후계자 유일관리제 확립이 시작되는 순간, 수령의 유일적 영도체제 강화와 후계자의 유일적 지도체제 확립 과정은 동시 병행적으로 진행되도록 되어 있다. 이런 측면에서 당중앙위원회 전원회의를 개최하여 후계자를 추대하는 절차는 사실상 이미 정해진 후계자에게 정치적 지도공간을 부여하는 절차로 보는 것이 타당할 것이다. 김정일의 경우도 1973년 당중앙위원회 제5기 7차 전원회의에서 조직 및 선전담당비서로 임명된 이후 당내에서는 비밀리에 7차 전원회의 결정서와 이를 설명하는 ‘붉은 편지’를 전당적으로 회람시키고 당세포와 당원 개개인의 추대결의문과 맹세문을 올리는 절차를 거쳤다.<sup>12</sup>

문제는 전 인민적 추대 분위기를 조성하는 문제이다. 전 인민적 추대를 ‘축포’를 터트리는 등 축제 분위기로 만들기 위해서는 무엇보다 먹고사는 문제에서의 개선이 시급했다. 이런 맥락에서 북한은 금년 신년공동사설에서 인민생활 향상 문제를 올해의 총적 투쟁목표로 설정하였던 것이다. 화폐개혁도 이러한 연장선에서 단행된 것으로 볼 수 있다. 2012년을 맞이하여 강성대국(경제강국)의 문패를 걸고 후계체제를 공식화하기 위해서는 화폐개혁을 통해 강력한 통치체제를 확립할 필요가 있었던 것이다.<sup>13</sup> 화폐개혁이 후계자 추대 분위기 조성용이라는 점을 뒷받침하는 근거로는 화폐개혁이 소수의 신흥재력가와 돈주들의 화폐자산을 감소시키고 다수의 노동자·농민들에게는 교환전 임금과 생활보조금을 지급하는 시혜조치를 취한 것에서도 알 수 있다. 화폐개혁의 결과, 보유화폐 규모의 축소 효과는 현금을 많이 보유하고 있는 계층일수록 크며, 소상공인, 중간상인, 대상인 순으로 충격이 확대되었다.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> 이기동, “후계자 유일지도 체제의 확립과 권력구조 전망,” (경남대 극동문제연구소·서울대 통일평화연구소 공동주최 북한전문가 워크숍 자료집, 2010.1.20). 북한의 후계자론에서 말하는 후계자 유일관리제란 당사업과 당정책 관철에서 제기되는 모든 문제들을 수령의 후계자에게 집중시키고 후계의 유일적인 결론에 따라 처리해 나가는 혁명적인 제도와 질서를 가리킨다.

<sup>12</sup> 이기동, “인민생활 향상, 후계자를 위한 절규,” 『통일한국』, 2010년 2월호, p. 19.

<sup>13</sup> 조봉현, “북한의 화폐개혁과 정치경제 전망,” (부산미래포럼·한국세계지역학회 공동주최 세미나 자료집, 2010.1.22), p. 11.

<sup>14</sup> 양문수, “화폐개혁 이후의 북한경제, 어디로가나,” 『민족화해』, 2010년 1월호, p. 27.

그러나 이번 화폐개혁은 국가가 의도했던 바와 달리, 시장의 철폐, 재화의 공급 부족, 그리고 환율의 불안정성 등으로 인해 밖에서 예상했던 대로 초인플레이션 상황을 초래하였다.<sup>15</sup> 초인플레이션은 일반 주민들을 개혁의 최대 피해자이자 비용부담자로 전락시켰다. 북한의 내부 소식통들은 물가가 폭등하고 환율이 치솟으면서 일반 주민들은 비조직적인 형태로 공권력에 저항하고 불만을 터트리며 일부 지역에서는 시위를 벌이고 아사자가 발생했다는 소식을 전했다. 단시일 내에 인민생활 향상이 인민생활 고난으로 바뀌고, 전인민적 추대의 주요 주체들이 반대세력으로 바뀔 수 있는 의도하지 않은 결과가 발생한 것이다.<sup>16</sup>

## IV. 북한 경제개혁 조치들의 정치적 영향

### 1. 7·1 경제관리개선 조치

7·1 경제관리개선 조치의 실패는 권력엘리트의 변동을 가져오는 등 정치시스템의 변화에도 영향을 미쳤다. 주목할 만한 대목은 보수적 성향이 강한 장성택 당시 조직지도부 제1부부장의 실각(2004년 봄)이 7·1 경제관리개선 조치가 한창 탄력을 받고 있던 시점에 이뤄졌다는 사실이다. 장성택이 세도주의에 대한 비판을 받고 실각했다는 것이 대외적으로 알려진 이유이지만, 그 이면에는 7·1 경제관리개선 조치에 대한 장성택의 적극적인 반대가 원인일 수도 있다. 장성택이 당 수도건설 및 근로단체 부부장으로 복귀한 시점(2006.1)이 7·1 경제관리개선 조치를 주도한 박봉주가 실각하는 시점과 겹친다는 사실도 이를 뒷받침하는 근거로 볼 수 있다.<sup>17</sup> 이러한 권력엘리트들의 부침은 김정일이 개혁적 경제노선에서 보수적 경제노선으로의 선회와 맞물려 있다.

확인된 사실은 아니지만, 7·1 경제관리개선 조치의 실패는 핵심 권력엘리트간의 균열에도 영향을 미친 것으로 보인다. 이와 관련하여 장성택이 전직인 조직지도부 제1부부장직이 아닌 수도건설 및 근로단체 부부장직으로 복귀하고 2007년 12월 당 행정 및 수도건설부부장직으로 승진했다는 점에 주목할 필요가 있다. 장성

<sup>15</sup> 대표적으로는 니콜라스 에버슈타트, 영국 주간지 『뉴스테이스맨』 컬럼; 『Daily NK』, 2010년 1월 26일.

<sup>16</sup> 『동아일보』, 2010년 2월 3일.

<sup>17</sup> 이에 관해서는 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라 보며,” (통일연구원 온라인시리즈, 2008.12.23)을 참조할 것.

택은 철직당하기 이전 조직지도부에서 행정부문을 담당하였는데 굳이 행정부를 새로 만든 이유는 박봉주 총리가 이제강 조직지도부 제1부부장(본부당 담당)의 측근이었다는 점과 관련이 있는 것으로 보인다. 장성택을 조직지도부 제1부부장직으로 복귀시킬 경우 발생할 수 있는 이제강과의 알력과 갈등을 방지하고자 하는 김정일의 고민이 현실화된 조치로 해석할 수 있다. 이에 대해서는 좀 더 자세한 정보에 기초한 면밀한 분석이 추가될 필요가 있다.

## 2. 화폐개혁 조치

북한은 화폐개혁을 단행한지 두 달 만인 지난 2월부터 전국적으로 시장통제를 풀고 모든 물품에 대한 거래를 허용하고 있는 것으로 알려졌다. 그리고 화폐개혁을 주도했던 박남기 당 계획재정부장이 경질된 것으로 알려져 있다. 화폐개혁의 후퇴는 이미 예견되어 있었다고 해도 과언이 아니다. 지난 해 북한당국은 150일 전투와 100일 전투라는 양대 전투를 과감하게 전개하였다. 제2의 천리마운동에 빗대어 실시된 이러한 대규모 노력동원운동은 기실 시장통제를 통한 국가계획경제의 복원을 염두에 둔 것임을 알 수 있다. 국가계획경제가 거의 붕괴된 상황에서 북한 주민들은 시장을 통해 생활을 영위해 왔다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 이런 상황에서 북한당국이 시장을 통제한다는 것은 북한 주민들의 생존수단을 박탈하는 것과 같은 이치이다. 따라서 북한당국은 시장통제에 따른 후유증을 최소화하기 위해 국가차원의 공급예비 물자를 조달해야 할 필요성이 있었고 이런 차원에서 실시된 것이 바로 양대 전투였던 것이다. 그리고 북한당국이 화폐개혁 조치를 취했다는 것은 만족할만한 수준에서의 공급예비가 확보되었다는 계산에 따른 것으로 해석할 수 있다.

그런데 현실은 계산과 다른 오산이었고 그것은 오판으로 나타났다. 이러한 오류는 사회주의 계획경제 시스템의 고질적인 병폐의 일환이다. 생산단위에서는 생산실적을 부풀리고 중앙당국은 부풀려진 생산실적에 기초해서 계획을 잡는 구조적인 문제가 재발한 것이다. 이렇게 잘못 짜여진 사회주의 계획경제 시스템은 허구적인 공급예비 확보로 나타났고 그것은 화폐개혁 조치 이후 사회적 혼란으로 이어졌던 것이다. 어찌보면 화폐개혁을 주도한 박남기 당 재정계획부장의 경질은 이러한 오판에 대한 문책이라고 볼 수도 있다. 이러한 개혁의 후퇴가 완전한 후퇴, 즉 시장을 전면적으로 다시 허용할 것인지? 아니면 일시적 후퇴, 즉 시장을 일시적으로 허용하면서 전열을 재정비한 후 재도전할 것인지? 여부를 예단하는

것은 아직 어렵지만, 현재로선 완전한 후퇴로 갈 가능성이 높아 보인다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 국가가 시장의 관성을 완벽히 통제할 수 없을 정도로 주민생활에서 차지하는 시장의 영향력이 너무 증대했고, 국가가 시장을 대체하여 주민생활을 보장할 수 있을 만큼의 재원을 마련하기 어려우며, 국가에 의한 시장통제는 암시장을 활성화시키는 풍선효과를 보일 것이고 결국 이는 국가경제를 더욱 어렵게 만들 것이다.<sup>18</sup>

둘째, 소련과 동유럽 사회주의 국가들에서 개혁의 전진과 후퇴의 폭은 개혁에 대한 동의에 기초한 온건과 급진의 차이였으나, 북한의 개혁조치는 보수와 개혁이라는 보다 넓은 진폭을 보이고 있어 시장과 계획의 공존보다는 시장과 계획 중앙자택일적 경향이 강하다. 따라서 개혁노선이 실패하면 보수로, 보수노선이 성과가 없으면 개혁으로 가는 양극적 선택지를 따를 수밖에 없는 구조이다. 이런 상황에서 중도노선이 착근하기 어려운 북한 권력구조의 속성상 김정일은 양자택일적 선택에 직면할 수밖에 없다. 예컨대 김정일은 7·1 경제관리개선 조치라는 개혁정책을 선택했으나 그것이 실패하자 다시 화폐개혁이라는 보수정책을 선택했다.

이와 같은 화폐개혁 조치의 완전한 후퇴가 정치체제에 미칠 영향을 전망해 보면 다음과 같다.

첫째, 앞으로의 북한은 권력 엘리트들 사이에서 보신주의가 팽배해지고 인민들 사이에서는 향후 취해질 어떠한 조치에도 실패를 전제로 한 대응방식이 확산될 것으로 보여 추가적인 개혁조치 추진에 상당한 부담으로 작용할 것으로 예상된다. 우선 7·1 경제관리개선 조치는 김정일 위원장이 실리 성향의 엘리트들에게 힘을 실어 준 것이었다면, 화폐개혁 조치는 이념 성향의 엘리트들에게 권한을 부여한 것이었다. 그런데 결과적으로 두 조치 모두 실패로 귀결되고 그 책임자들은 문책의 대상이 되었다. 그러므로 어떤 엘리트들도 용기 있게 새로운 조치를 주도하기 어려운 상황이 조성된 것이다. 한편 저명한 사회학자인 쉐보르스키가 지적한 바와 같이, 개혁의 실패가 반복되면 대중들은 다음에 이어질 개혁조치에 대해 실패를 예상한 행동양식을 보이듯이, 북한 주민들도 두 조치의 실패 이후 유사한 대응방식을 취할 가능성이 높다고 하겠다. 이렇게 되면 향후 새로운 개혁조치들은 추진 동력이 약화될 수밖에 없을 것이다.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> 김병연, “북한경제에서의 정부와 시장-시장화 가설의 평가를 중심으로,” (서울대 2010년 통일학 기초연구 심포지움 자료집, 2010.2.2).

<sup>19</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, p. 178.



둘째, 이번 화폐개혁 조치의 후퇴를 계기로 북한 정책결정구조 내에서 紅과 專의 갈등이 구조화될 가능성이 있다. 개혁파와 보수파의 갈등이 아니라 紅과 專의 갈등으로 보는 이유는 북한 권력구조 내에 아직까지는 정책노선을 둘러싼 파벌이 존재한다는 근거를 찾기 어렵기 때문이다. 북한은 과거 동유럽 사회주의 국가들이 정책노선의 차이에 따라 정치세력이 결집했던 것과 달리, 김정일이 정책노선을 정하고 이에 적합한 엘리트들에게 권한을 부여하는 시스템이다. 그리고 당·정간의 갈등으로 보는 것도 문제가 있다.<sup>20</sup> 그 이유는 북한의 정책결정과정에서 당과정이 기관의 이익에 기초한 기관 본위주의적 갈등 양상 보다는 이념과 정치를 중시하는 교조주의자들(紅)과 현실과 경제를 중시하는 합리주의자들(專) 간의 갈등 양상에 더 가깝기 때문이다. 주로 박봉주와 같은 내각의 경제관련 부서를 맡고 있는 책임자들은 공학도 출신으로 이들은 합리성을 중시하는 경향이 있다. 예를 들어, 소련 및 동유럽 사회주의국가들과 중국에서 개혁을 주도한 세력들은 주로 공학도 출신의 기술관료(專)들 이었다.

따라서 7·1 경제관리개선 조치의 추진은 김정일이 專에게 힘을 실어준 것이고 그 후퇴는 紅을 밀어 준 결과이며, 화폐개혁은 그 紅에 의해 추진된 것이며 그것의 후퇴는 紅의 약화와 專의 재약진으로 나타날 가능성이 높다. 이러한 紅·專의 전진과 후퇴 과정이 반복되면서 북한의 권력구조는 정책결정을 둘러싼 紅·專간의 경쟁과 갈등이 소련 및 구 동유럽 사회주의 국가들에서처럼, 엘리트 구조가 분절화되고 궁극적으로 경쟁과 갈등의 정책결정을 넘어 정치적 경쟁과 갈등으로 비화될 가능성을 배제할 수 없다. 박봉주 전 총리와 측근들이 7·1 경제관리개선 조치의 실패로 실각되고, 박남기 당 계획재정부장과 최익규 당 영화부장이 화폐개혁 후퇴의 책임을 지고 경질된 것은 紅·專 갈등의 서막이자 잠재적인 요소라고 할 수 있다.

셋째, 이번 화폐개혁 조치의 후퇴는 국가가 시장 세력과의 싸움에서 패배한 것이 아니라 정치적 고려에 따른 국가의 자진 철회로 보는 것이 적절하다. 그 이유는 첫째, 발단에서 철회까지의 시간이 너무 단기적이라는 점이다. 국가는 개혁의 후퇴로 인해 상당한 정도의 정치적 위험과 손실을 감수해야 하는 것이 구 사회주의 국가들과 권위주의 국가들에서 나타난 일반적 현상이다. 그러므로 국가는 개혁 조치로 인한 초기의 충격(사회적 불만 등)을 견디어 내기 위해 제반 기제(강제와 설득)를 동원한다. 이런 차원에서 김정일은 인민보안성 본부를 격려 방문하고

<sup>20</sup> 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” (경남대학교 대학원 박사학위논문, 2009).



중앙재판소를 현지도 하였으며, 노동신문은 “사회주의 내부의 계급적 원수들과의 투쟁을 강하게 벌여야 한다” 내용의 기사를 게재하기도 하였다.<sup>21</sup> 그럼에도 불구하고 효율적으로 무장된 강제 기제를 동원하지 않고 두 달 만에 시장을 전면적으로 개방하는 등 화폐개혁을 후퇴시킨 것은 정치적 고려를 통한 자진 철회로 볼 수 있는 것이다.

그렇다면, 어떤 정치적 고려가 작용했을까? 이번 화폐개혁의 추진이 후계체제 구축을 위한 민심잡기, 즉 전인민적 추대를 위한 정치적 용도의 성격이 강했기 때문에 그 후퇴도 민심이반으로 인한 용도 폐기라는 정치적 고려가 가장 크게 작용했을 것으로 분석된다. 그리고 이러한 정치적 고려는 2012년이라는 정해진 정치 일정에 구속을 받고 있는 상황이다. 만약 화폐개혁과 시장 폐쇄가 정권과 체제유지를 위한 사활적 이슈였다면 쉽게 후퇴하지 않았을 뿐만 아니라 각종 통제기제와 수단을 총동원하였을 것이다. 이와 같이, 북한이 지속적으로 정치적 고려에 입각한 경제정책을 추진한다면 향후 제기될 경제조치들은 정치상황의 변화에 영향을 받은 지그 재그식 그리고 땀질식 개혁의 한계에서 벗어나기 어려울 것으로 보인다.

넷째, 북한은 7·1 경제관리개선 조치가 실패하고 화폐개혁 조치가 후퇴한 상황에서 불안정한 개혁노선(시장 중시)보다는 안정적인 보수노선(계획 중시)을 선호할 것으로 예상된다. 그리고 이러한 보수노선이 정치적 불안정을 야기하여 후계체제 구축에 걸림돌로 작용할 경우 개혁노선으로 다시 선회할 가능성이 있다. 북한은 계획과 시장이 병존하는 혼합형 경제모델을 갖추고 있으므로 경제정책과 노선을 지그재그식으로 채택할 수 있다. 우선 북한은 정치적 조건을 고려하여 당분간 보수적 경제정책을 추구할 것으로 보인다. 북한은 남북관계의 단절, 북미관계의 교착, 그리고 북중관계의 동요라는 대외환경 속에서 대내적으로 주어진 내부예비와 노력을 총동원하는 자력갱생에 기초한 자립적 경제발전노선을 추구할 수밖에 없는 상황이다. 특히, 이러한 보수노선은 인민생활에서의 내핍이라는 부정적 측면을 초래할 수 있지만, 개혁노선이 야기할 수 있는 정치적 혼란과 사회적 불안보다는 덜 위험하며, 정치권력 차원에서 대응하기가 비교적 수월하다는 장점이 있다.

그러나 보수노선이 초인플레이션을 해결하지 못하거나 증가시켜 경제적 비용이 정치적 비용으로 파급될 경우 일시적으로 국정가격을 폐지하고 시장가격에 의

<sup>21</sup> “사회주의를 옹호 고수하고 승리적으로 전진시키자면 반사회주의책동을 반대하여 비타협적으로 투쟁하여야 한다.” 『노동신문』, 2010년 1월 18일.

존하는 가격자유화 조치를 통해 당면한 초인플레이션 상황에서 벗어나려는 유혹을 받을 수 있다.<sup>22</sup> 만성적인 공급부족이 해결되지 않는 상황에서 가격자유화 조치는 초인플레이션을 진정시킬 수 있는 효과적인 조치이기 때문이다. 가격에 대한 국가통제 대신 가격을 자유화시키면 현재 상인들이나 주민들이 보유하고 있는 물자들을 시장으로 끌어 올 수 있고, 이러한 물자공급을 통해 수급을 조절함으로써 가격을 안정화시킬 수 있다는 구상이다. 그러나 상인들과 주민들의 보유물자 유출만으로 공급부족이 어느 정도 해결될지는 여전히 미지수이고, 가격자유화는 시장경제로 나아가는 첫 번째 체제전환조치라는 점에서 북한이 일시적인 미봉책으로 활용할 가능성이 있다. 또한 북한의 화폐가치가 크게 하락한 상황에서 가격자유화 조치만으로는 가격을 안정화시키는 데 한계가 있을 수 있다는 점에도 주목할 필요가 있다.

다음으로 대외개방정책을 모색할 가능성이 있다. 베트남은 1979년부터 1981년 사이에 북한의 7·1 경제관리개선 조치와 비슷한 ‘신경제정책’을 실시하였다. 그러나 이 조치가 의도와 달리 심각한 인플레이션을 초래하게 되자 그 후속조치로 1985년 화폐개혁 조치를 단행하였다. 그럼에도 불구하고 인플레이션이 진정되지 않자 가격자유화 조치 등 시장경제 요소를 대폭적으로 도입하는 급진적 조치와 더불어 대외경제 개방의 길을 선택하였다. 김정일은 화폐개혁 이후 북한의 최초 개방특구인 라선시를 방문하였다. 김정일의 이러한 행보는 화폐개혁 조치가 성공하기 위해서는 공급을 늘리는 것이 관건이며 내부자원의 공급이 어려운 상황에서 외부로부터의 공급을 늘리겠다는 의지로 읽혀진다.<sup>23</sup>

북한이 보수노선이든 개혁노선이든 제3의 노선이든 어떤 노선을 취하더라도 그에 적합한 엘리트들의 약진을 수반할 것이다. 보수노선을 취하면 당이 중심이 되는 紅 엘리트들이 전면에 나설 것이고 개혁노선을 취하면 내각이 중심이 되는 專 엘리트들이 개혁을 주도할 것이다. 그런데 앞서 밝힌 바와 같이, 북한의 경제노선은 지그재그식으로 추진될 가능성이 높으므로 이 과정에서 紅과 專간의 경쟁과 갈등이 유발될 가능성에 주목할 필요가 있다.

다섯째, 신흥 재력가, 돈주, 그리고 상인들과 같은 신흥 부유층들이 조직화될 가능성이 있으며, 이는 시민사회의 맹아로 자리잡을 수 있다. 이들은 전격적인 화폐개혁 조치를 국가권력에 대한 각성의 계기로 삼을 것이다. 국가는 인민생활 보장

<sup>22</sup> 박희진, “베트남, 화폐개혁 이듬해 도이모이 채택...북한은?,” 『통일한국』, 2010년 1월호, p. 34.

<sup>23</sup> 조봉현, “북한의 화폐개혁과 개방전망,” (북한연구학회 2009 동계학술회의 자료집, 2009.12.22), pp. 78-79.

및 향상을 위해 아무것도 할 수 없을 뿐만 아니라, 국가의 필요에 따라 자신들의 이익을 박탈할 수도 있다는 사실을 깨닫는 것이다. 그러므로 이들은 자신들의 막강한 재력과 네트워크를 동원하여 국가권력으로부터 스스로를 조직적으로 보호해야 한다는 의식을 갖게 될 것이다. 그러나 이들은 국가권력에 대항하기보다는 국가권력과의 흥정과 타협을 통해 공존하는 방식을 선호할 것이다. 중세의 길드와 같은 시민사회의 맹아적 조직형태이면서, 근대 유럽에서의 제3의 계급(부르조아 계급)이 초기에 절대군주와 흥정·타협하던 형태와 유사하다. 신흥 부유층들은 국가에 정치적으로 순응하고 경제적 이익을 공유하는 대가로 국가권력으로부터 경제활동에서의 자율성을 보장받는 묵시적 사회협약을 추구할 것이다. 그리고 침언하자면, 신흥 부유층의 재력이 일반 주민들의 임금주의 풍조와 맞물릴 경우, 신흥 부유층들의 대 주민 영향력 확대 가능성에도 착목할 필요가 있다.

마지막으로, 이번 화폐개혁의 후퇴는 후계자의 유일적 지도체제 확립 작업에 큰 영향을 미치지 않을 뿐만 아니라, 2012년 후계자 공식화 일정에도 차질을 빚지 않을 것으로 보인다. 북한은 최근 해외공관에 ‘후계자의 유일적 영도체제 확립’이라는 지시문을 하달한 것으로 알려졌다.<sup>24</sup> 그런데 북한의 후계자론에 의거해 정확히 말하자면, ‘후계자의 유일적 영도체제’가 아니라 ‘후계자의 유일적 지도체제’가 맞다. 후계자론은 ‘수령의 유일적 영도체제’와 ‘후계자의 유일적 지도체제’를 엄격히 구분하여 사용하고 있다. 북한은 현재 후계자의 유일적 지도체제를 확립하고 있는 중이다. 혁명과 건설에 있어서 후계자의 역할과 중요성, 후계자의 위대성 교양에 초점을 맞추고 있는 것으로 보인다. 이런 맥락에서 이번 화폐개혁이 성공적이라면 후계자의 경제적 업적으로 찬양하겠지만, 실패한 상황에서는 박남기와 같은 희생양을 만들고 후계자와 관련해서는 아무런 조치도 취하지 않으면 그만이다.

그리고 2012년 후계체제 공식화 일정이 2년 남짓 남은 상황에서 어떠한 대내외 조건도 후계체제 공식화 일정보다 우선할 수 없는 상황에 봉착한 것이다. 그 동안 대내외 조건의 안정성 여부가 후계체제 구축 과정에 영향을 미칠 것이라는 가정들은 무의미해졌다고 할 수 있다. 최근 북한이 열악한 대내외 조건 속에서도 노동당 대표자회를 소집하기로 하고 후계자 김정은이 현지도에 동행하며 ‘청년대장 김정은 동지’라는 호칭이 공공연히 등장하는 징후들은 이제 후계체제 구축과 대내외 조건의 안정성 간의 관계가 더 이상 밀접하지 않다는 것을 말해주는 것이다.

<sup>24</sup> 『연합뉴스』, 2010년 2월 1일.

## V. 결론

화폐개혁 조치의 후퇴 이후 북한의 위기가 점증하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이러한 위기가 정권과 체제를 위협할 수 있는 수준으로 전개될 가능성은 높지 않아 보인다. 국가는 아직까지 사회세력의 압력으로부터 절연(insulation from social forces)할 수 있는 능력과 더불어 이들을 통제할 수 있는 충분한 기제와 수단을 확보하고 있다. 이에 반해 사회세력들의 대응은 여전히 비조직적이고 산발적인 양상을 보이고 있으며, 신흥 부유층이 조직화되어 국가권력에 대항하는 시민사회 조직으로 발전하는 단계까지는 아직 미치지 못하고 있는 실정이다. 따라서 북한의 국가권력은 사회로부터 절대적 자율성을 갖고 다양한 사회통제 전략을 구사할 것이므로, 사회세력의 비조직적인 저항은 국가권력에 큰 위협이 되지 않을 전망이다.

그러나, 국가권력이 후계체제의 안정적 구축이라는 정치적 고려 하에서 지그재그식 그리고 땀질식 대처로 일관하고, 그 과정에서 紅·專 간의 경쟁과 갈등이 증대하면서 권력구조에 균열이 발생함에 따라 장기적으로 정책노선을 둘러싼 갈등이 권력투쟁으로 발전할 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 이러한 권력구조의 균열과 권력투쟁은 국가권력의 사회통제능력을 약화시켜 시민사회가 형성·발전할 수 있는 여건이 조성될 수도 있다.

아울러 과거 동유럽 사회주의 국가들의 국가능력이 자체의 능력에 추가적으로 소련의 후원이라는 능력이 결합된 것이었고 소련의 후원이 중단되면서 국가능력이 급속히 감소하였듯이, 북한의 국가능력은 추가적으로 중국의 후원이 결합된 것이고 중국과 북한의 수혜후원관계가 약화되거나 중단되면 북한의 국가능력도 급격히 감소하여 급격한 체제변화에 직면할 가능성을 염두에 둘 필요가 있다.

■ 접수: 4월 15일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 5월 20일

### 참고문헌

#### 1. 단행본

Cook, Linda J. *The Social Contract and Why it Failed: Welfare Policy and Worker's Politics From Breznev to Yeltzin*. Cambridge: Havard University Press, 1993.

Kornai, Janos. *The Socialist System*. Princeton: Princeton University Press, 1992.  
 Przeworski, Adam. *Democracy and the Market*. New York: Cambridge University Press, 1991.  
 Winiecki, Jan. *Resistance to Change in the Soviet Economic System*. New York: Routledge Press, 1991.

## 2. 논문 및 기타

김병연. “북한경제에서의 정부와 시장-시장화 가설의 평가를 중심으로.” 『서울대 2010년 통일학 기초연구 심포지움 자료집』, 2010.  
 김병연. “사회주의 경제개혁과 체제이행의 정치적 조건: 구소련, 동유럽, 중국의 경험과 북한의 이행가능성.” 『비교경제연구』. 제12권 제2호, 2004.  
 동용승. “북한, 왜 화폐개혁인가?.” 『통일한국』, 2010년 1월호.  
 박희진. “베트남, 화폐개혁 이듬해 도이모이 채택...북한은?.” 『통일한국』, 2010년 1월호.  
 양문수. “화폐개혁 이후의 북한경제, 어디로가나.” 『민족화해』, 2010년 1월호.  
 이기동. “선군시대로의 이행과 후계구도.” 『북한학연구』. 창간호, 2005.  
 \_\_\_\_\_. “인민생활 향상, 후계자를 위한 절규.” 『통일한국』. 2010년 2월호.  
 \_\_\_\_\_. “후계자 유일지도 체제의 확립과 권력구조 전망.” 경남대 극동문제연구소·서울대 통일평화연구소 공동주최 북한전문가 워크숍 자료집, 2010.  
 이우영. “북한에서의 국기와 시민사회: 시민사회론은 적용가능한가?.” 『현대북한연구』. 제4권 제1호, 2001.  
 조봉현. “북한의 화폐개혁과 개방전망.” 북한연구학회 2009 동계학술회의 자료집, 2009.  
 \_\_\_\_\_. “북한의 화폐개혁과 정치경제 전망.” 부산미래포럼·한국세계지역학회 공동주최 세미나 자료집, 2010.  
 한기범. “북한 정책결정과정의 조직태도와 관료정치.” 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2009.  
 박형중. “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라보며.” 통일연구원 온라인시리즈. CO 08-72, 2008.12.23.  
 조한범. “북한 화폐개혁 실패의 원인과 영향.” 통일연구원 온라인시리즈. CO 10-03, 2010.2.4.  
 『동아일보』.  
 『Daliy NK』.  
 『로동신문』.  
 『연합뉴스』.

## Abstract

### The Political Consequence of economic reforms in North Korea

*Ki-Dong Lee*

This article was paid my attention that the important failure cause of various economic reform is to consider political conditions in primary. In this context, I analyzed and prospected the currency reform in North Korea.

It seems not to develop in the level of threathening the socialist system and Kim Jong-il regime, inspite of increasing internal crisis after the currency reform. Still, the state power can insult from the pressure of social(market) forces, indeed, it has enough mechanism and tools to control them. Reversely, the confrontation patterns of market forces were not more than non-organizational and sporadic. Thus, I prospect that the state power will not be coped with significant crisis.

But, if the state power were consistent to zig-zag under the political considerations, namely building stable succession system, it can be in danger by increasing conflicts between Red and Expert. And the deterioration of this conflict and struggle may influence on weakening the control capacity over society.

**Key Words:** Currency reform, Political condition, State capacity, Civil society

# 중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망\*

민 경 배\*\*

- I. 들어가며
- II. 중국 노동법제의 발전
- III. 중국 노동법제의 주요 변화내용
- IV. 중국 노동법제의 변화를 통해 본 북한 노동법제
- V. 나가며

## 국문요약

이 연구는 사회주의 체제전환국인 중국이 시장경제체제 전환에 따라 노동법제를 어떻게 발전시켜 왔는지, 이를 토대로 북한 노동법제는 경제개혁을 위해 어떤 변화가 필요한지를 검토하는 것이다. 사회주의체제전환국이 시장경제체제의 확립을 위한 법제개혁에서 사회·경제적 변화를 민감하게 수용하는 법제 중 하나가 노동법제이다. 중국, 러시아, 몽골 등 아시아지역 체제전환국들 중에서 권력 지배의 구조와 사회주의의 기본모형에 근본적인 변화 없이 가장 성공적으로 경제발전의 성과를 보였다는 점 등에서 특히 중국의 체제전환 사례가 북한에게 주목된다.

1949년 이래 중국 노동법제는 중국공산당의 정치노선의 변화에 따라 변화해 왔다. 1978년 새로운 당의 정치노선, 소위 '사회주의 현대화건설'이 채택되면서, 노동관리 모델이 정책조정에서 법률조정으로 전환되고, 시장경제체제하의 노동관계 조정을 위한 새로운 틀이 마련되었다. 특히 1994년 중국 노동법의 제정은 중국 최초로 자본주의적 의미가 있는 노동계약제를 확립한 종합성 법률이다. 입법의 핵심적 초점은 기업의 경영효율을 중시하여 경제발전에 필요한 고용의 탄력성을 요구하는데 있었다. 2000년대 진입하면서 소외된 사회적 약자인 노동자들은 경제성장의 성과에 대한 공동향유를 요구하면서, 성장위주의 선부론(先富論)에서 균형 성장과 분배·형평을 추구하는 균부론(均富論)이 강조되었다. 이러한 상황 변화는 중국 노동법제의 사회적 기능에 주목하는 분위기를 고조시켰다. 이에 중국은 2007년 노동계약법 제정을 통해 노동자의 권익보호와 함께 기업의 사회적 책임을 강조하고

있다.

이러한 노동법제의 발전과정에서 경제특구 노동법제는 중국 노동법제의 변화를 추동했다. 특히 심천경제특구는 1981년 중국 최초로 이질적인 자본주의적 노동법제를 실험적으로 시행하여 이후 성공함으로써, 이를 국내 전체 노동법제의 개혁으로 연결하는 중요한 역할을 했다.

북한은 1991년부터 경제특구를 지정하여 대외 개방 의지를 보였다. '개성공업지구법'과 '개성공업지구 노동규정'이 노동력의 효율적 활용과 관련하여 가장 진화 발전한 것으로 평가받고 있다. 이를 주요내용으로 삼고 있는 개성공업지구 노동법제는 사회주의법제를 고수하면서도 자본주의적 의미의 노동법원리를 상당부분 수용하고 있다는 점에서 중국 심천경제특구의 초기 노동법제의 경험은 개성공단의 성공적 추진을 위한 주요한 시사점을 제공하고 있다. '개성공업지구 노동규정'에 노동계약제와 임금직불제가 제도적으로 정착되어 있으나 이를 실행할 수 있는 조건이 준비되어 있지 않는 것, 즉 법과 현실의 괴리가 존재하는 것이 북한의 현실이다. 그 이유는 분명 북한 체제내적 요인에서 찾을 수밖에 없다. 그 외에도 북핵문제를 둘러싼 북미간의 대립으로 체제안전에 전력을 기울여야 할 북한의 입장에서 대외 개방과 개혁을 추동할 수 있는 노동법제의 변화에 적극적 태도를 요구하는 것은 사실상 어려운 일이다.

**주제어:** 체제전환국, 중국 노동법제, 사회주의현대화 건설, 경제특구, 북한

\* 이 논문은 2008년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(제2세부과제: KRF-2008-005-J01502).

\*\* 경남대학교 극동문제연구소 연구조교수



## I. 들어가며

다양한 영역을 포괄하는 새로운 동북아 질서의 구축을 위한 노력과 논의는 냉전 종식 이후 주변 강대국은 물론 남한에서도 끊임없이 지속되어 왔다. 그 과정에서 최대의 난관 가운데 하나가 바로 북핵문제를 둘러싼 북미관계의 정상화라 할 수 있을 것이다. 북미관계의 해결은 동북아 질서의 재편을 견인할 것이고, 이에 ‘경제강국건설’을 추구하는 북한은 어떤 형태라도 경제체제의 변화를 모색하게 되리라 예상된다. 북한이 특히 경제체제에서 변화를 결심하게 된다면 사회주의국가들이 이미 경험한 다양한 체제전환의 유형에서 우선 많은 시사점을 찾으려 할 것이다.

많은 체제전환국들 중에서 특히 중국의 체제전환 사례가 단연 북한에게 주목된다. 왜냐하면 중요한 몇 가지 요인이 있기 때문이다. 먼저 중국의 체제전환은 체제전환국 중 권력지배구조와 사회주의의 기본모형에 근본적인 변화 없이 가장 성공적으로 경제발전의 성과를 보였다는 점이다. 그리고 중국의 체제전환이 많은 사회·경제적 비용을 지불하지 않고 진행되고 있다는 것이다. 다음으로 지리적으로는 물론 정치경제적으로 밀접한 관계를 맺고 있는 북한 입장에서 중국의 경제지원과 기술인력 활용은 경제체제 변화의 중요한 교두보로 활용될 수도 있다는 점이다. 북한이 향후 체제의 변화를 도모하면서 독자적 유형을 모색할 수도 있음은 물론이다. 그러나 그렇지 않다면 중국 외의 다른 사례를 찾는다는 것은 사실상 어려운 일이다.

1978년말 이래 생산력 향상에 초점을 맞추어 경제체제전환을 진행해온 중국은 시장경제의 수용과 WTO의 가입을 통해 세계적 시장경제체제에 이미 깊숙이 편입되었고, 그에 상응하는 법제 전반을 정비해 왔다. 시장경제제도의 확립을 위한 법제개혁에서 사회·경제적 변화에 가장 예민하게 반응하는 법제 중 하나가 바로 노동법제라 할 수 있을 것이다. 노동법제의 변화는 바로 사회구조의 근본적인 변화를 직접 반영하고 있기 때문이다.

본 연구는 체제전환국인 중국이 시장경제로의 체제전환에 맞추어 어떻게 노동법제의 내용을 변화 발전시켜 왔는지를 고찰하여, 이를 바탕으로 계획경제에 기초한 북한의 현행 노동법제가 경제개혁을 위해 어떤 변화가 필요한지 그에 대한 문제점을 검토하는 것을 목적으로 한다. 따라서 이 연구는 먼저 일반적으로 체제전환국에서 사회주의 노동법제가 어떤 방향으로 그 기능이 변화되었는지 간략하게 검토한다. 이를 토대로 중국 노동법제 역사적 발전과 기능변화를 주목할 것이다. 동시에 중국 경제특구라는 특정된 지방노동법제의 발전 경험이 시장경제체제로의

전환을 위한 중국 국내 노동법제의 변화를 어떻게 추동하였는지 살펴본다. 다음으로 이러한 변화 과정을 거친 중국 노동법제의 주요내용을 선별적으로 개괄한다. 마지막으로 중국 노동법제 발전의 선구적이고 실험적 역할을 담당했던 초기 경제특구 노동법제의 시장기능 도입과 확대에 대한 경험을 토대로 북한의 변화 가능성과 문제점을 개성공업지구 노동법제를 통해 분석한다.

## II. 중국 노동법제의 발전

경제질서는 노동법제에 의해 사회적으로 조정되는 것이라 할 수 있다. 노동법제는 경제구조와 그 조화 속에서 이해해야 하기 때문에 경제질서를 무시하고 그 실효성을 담보하기는 힘들다. 즉 노동법제와 경제제도는 불가분의 관계에 있을 수밖에 없다.<sup>1</sup>

체제전환 이전 사회주의국가의 계획경제체제는 생산수단에 대한 국유 및 집단 소유, 생산과 분배에 대한 중앙집권적 계획 등으로 특징지을 수 있다. 주요 기업이 국가나 집단의 관리아래 놓여 있는 사회주의 계획경제에서 노동법제는 국가의 경제정책과 사회정책을 효율적으로 수행할 수 있는 주요한 수단으로 작용할 수밖에 없었다. 기업이 경영효율성의 확대를 위해 노동자를 해고한다는 것은 사실상 불가능했지만, 노동자에 대한 모든 사회적 편익을 제공할 의무는 피할 수 없었다. 또한 단체협약은 물론 노동자의 이익을 실질적으로 대표할 수 있는 기구도 존재할 수 없었다. 국가, 기업, 노동자들 사이에는 이해관계가 일치하고 있다고 보기 때문에 노동분쟁을 해결하기 위한 제도자체도 이론상 존재할 근거가 없었다. 그러나 노동환경의 안전, 임금, 연금 그리고 의료혜택에 대한 규범화, 노동배정에 대한 기준과 같은 노동조건 등에 관해서는 사회주의 노동법제에 통일적으로 규정되어 있었다. 노동자의 고용은 국가에 의해 배정되었기 때문에 노동계약이라는 방식을 통해 노동자에게 유리한 조건을 약정할 가능성은 원천적으로 배제된다. 따라서 사회주의 노동법제의 기능은 노동력의 통일적 동원과 관리를 통한 사회주의적 노동질서의 확립에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다.

이러한 사회주의 노동법제의 기능이 중국을 비롯한 동유럽에서 체제전환과 함께 변화를 겪게 되는 것은 보편적인 현상이 되었다. 그래서 본장에서는 중국 노동법제의 변화에 대한 접근에 앞서 체제전환국에서 나타난 노동법제의 일반적 기능

<sup>1</sup> 김형배, 『노동법 제4판』 (서울: 박영사, 2007), pp. 21-22.

변화를 먼저 간략하게 언급하려 한다.

## 1. 체제전환국 노동법제의 기능적 변화

1989년 이래 정치체제와 함께 경제체제를 전환하기 시작한 동유럽 사회주의국가들은 시장경제질서를 수용하면서 기존 계획경제의 노동법제 또한 포기하게 된다. 경제체제전환에 있어 수요와 공급에 바탕을 둔 고용과 임금결정의 자유화를 지향하는 노동개혁은 노동유연성을 확보한 노동시장의 확립을 위한 필연적 과정이었다. 그와 함께 일부 과도기적 규정을 제외하고는 사유재산제와 시장경제를 요소로 하는 자본주의적 의미의 노동법질서를 수용하게 되었다. 이에 따라 러시아<sup>2</sup>를 포함한 동유럽 체제전환국의 노동법은 노동계약의 체결과 해지, 사용자와 피용자의 권리와 책임, 임금 및 해고, 여성과 미성년자의 고용, 노동분쟁의 해결 등과 관련한 규범들을 담게 되었다. 그 결과 동유럽 체제전환국의 노동법제는 노동력의 효율적 활용을 통해 기업 경영효과를 확대할 수 있는 노동관계의 경제적 기능을 발휘하게 됨은 물론 노동자의 권익보호를 위한 기업의 사회적 책임을 요구하는 사회적 기능까지 갖추게 되었다. 이러한 노동법제의 경제사회적 역할은 특히 폴란드,<sup>3</sup> 헝가리<sup>4</sup> 등 EU에 이미 가입하였거나 가입을 준비 중인 체제전환국들에게 더욱 엄격하게 요구 된다. 왜냐면 EU의 신규 가입조건인 1993년의 ‘코펜하겐 기준(Kopenhagen-Kriterien)’에 따라 EU법의 국내법 전환을 실행할 수 있는 제도적 확립을 요구하고 있기 때문이다.<sup>5</sup>

사회주의 정치체제를 유지하면서 점진적 개혁개방에 따른 시장경제체제를 수용한 또 다른 유형의 체제전환국인 베트남은 경제부흥의 기치를 내걸고 1986년 ‘도이모이정책(쇄신정책)’을 채택하면서 체제전환을 시작했다.

공산당의 새로운 정책 도입으로 국유기업이 민영화되고 외국투자기업이 진출하면서 베트남의 노동정책도 변화하기 시작했고, 그에 상응하여 1990년대 중반부터 본격적인 노동법제의 새로운 정비가 시작되었다. 즉 시장경제체제로의 전환에

<sup>2</sup> 러시아 노동법의 구체적 내용에 대해서는 Hainz, Bernhard, and Tinhofer, Andreas, *Arbeits- und Sozialrecht in Mittel- und Osteuropa* (Wien, 2004), S. pp. 103-115 참조.

<sup>3</sup> 폴란드 노동법의 구체적 내용에 대해서는 Hainz, Bernhard and Tinhofer, Andreas, 위의 책, S. pp. 53-71 참조.

<sup>4</sup> 노동법의 구체적 내용에 대해서는 Hainz, Bernhard and Tinhofer, Andreas, 위의 책, S. pp. 199-222 참조.

<sup>5</sup> Höland, Armin, “EU-Recht auf dem Weg nach Osten: Rechtssoziologischen Fragen,” in: Christian Boulanger (Hrsg.), *Recht in der Transformation* (Berlin, 2002), S. pp. 80-81.

따라 더 이상 사회주의 노동법제로 노동시장을 통제할 수 없게 되었고, 또한 베트남에 진출한 외국투자기업이 새로운 형태의 노사관계를 규율할 수 있는 법적 규범을 요구하면서 그에 부응할 수 있는 새로운 형태의 노동법제가 필요했던 것이다.<sup>6</sup> 이러한 베트남 노동법제의 구축 요인은 노동관계에서 그 사회적 기능 보다는 경제적 기능, 즉 노동력의 효율적 활용을 통해 투자기업의 경영효과를 확대하는데 관심을 가질 수밖에 없었다. 이는 베트남이 경제 활성화를 도모하기 위해서는 외국 자본과 기술의 유치가 절실했기 때문이다.

새롭게 정비된 베트남 노동법제는 국가에 의한 노동배치를 폐지하고, 자유로운 노사간의 노동계약을 수용함은 물론 경영상 이유에 의한 해고가 인정되는 것을 주요내용으로 하고 있다. 다만 노동조합은 사회주의형태의 국가노동행정체제를 그대로 유지하고 있다. 베트남의 현행 노동법제는 선진적이고 우수한 법규범 체계로 평가 받고 있지만, 실제 운영사례에서 나타난 법규범의 현실적응력 결여, 즉 법규범과 법현실의 괴리에 대한 비판도 존재한다.<sup>7</sup>

사회주의 경제체제의 특징인 계획경제정책하에서 나타나는 경제적 비효율성을 제거하고 생산력 제고를 통해 ‘사회주의현대화건설’, 즉 경제건설이라는 목표아래 외국 자본과 기술을 유치하려는 필요에 의해 시장경제와 자본주의적 노동법질서를 수용한 중국 또한 베트남과 크게 다르지 않다.

## 2. 중국 노동법제의 역사적 발전

중화인민공화국 수립 이전에 중국공산당은 자신의 통치하에 있던 ‘혁명근거지’에서 노동법제를 실시한 경험을 가지고 있었지만,<sup>8</sup> 사회주의 기본원칙에 기초한 노동법제의 정비는 1949년 건국이후 이루어졌다. 중국 노동법제의 발전은 중국공산당의 정치노선의 변화에 따라 1978년을 전후로 크게 두 시기, 즉 ‘사회주의 혁명과 건설 시기(1949~1978)’와 ‘사회주의 현대화 건설 시기(1978년 이후)’로 나누어 볼 수 있다.

<sup>6</sup> 법무부, 『베트남 개혁개방법제 개관』 (서울: 법무부, 2005), pp. 387-388.

<sup>7</sup> 위의 책, pp. 427-428.

<sup>8</sup> 예컨대 소련의 노동법전을 참고하여 제정한 1930년 ‘노동보호법’, 1931년 ‘중화소비에트공화국 노동법’ 등을 통해 고용절차, 집단계약과 노동계약, 노동시간, 휴식시간, 임금, 여성을 비롯한 취약 노동자에 대한 노동보호, 사회보험, 노동조합 등의 규정이 시행되었다. 중국공산당 ‘혁명근거지’에서의 법제 전반에 대해 상세한 것은 민경배, “중국공산당 혁명근거지의 법제(1937-1949),” 『법사학연구』, 제24호 (2001), pp. 135-159 참조.

## 가. 사회주의 혁명과 건설 시기

중화인민공화국의 수립과 더불어 시작된 이 시기는 ‘프롤레타리아와 부르주아 사이의 모순’이 새로운 중국사회의 주요모순으로 당중앙에 의해 규정되면서,<sup>9</sup> 이를 해결하기 위한 수단인 ‘계급투쟁’이 중국공산당의 정치노선으로 채택되었다.<sup>10</sup> 그래서 노동법제를 포함한 법제의 관심은 자산계급의 경제적 토대를 원천적으로 제거하면서, 프롤레타리아 통치아래 새로운 경제 질서를 확립할 수 있도록 생산수단에 대한 소유관계를 사회주의적 형태로 개조하는 데 있었다.

건국 직전 공산당을 포함한 민주정치세력들에 의해 제정된 임시헌법 ‘공동강령(1949.9.29)’<sup>11</sup>은 국민당 남경정부의 법제에 대한 폐지를 선언함과 동시에 노동입법에 대한 지도원칙도 제시하고 있다. 건국 초기 중국에는 여전히 다수 사기업이 존재하였기에 이를 고려한 노동정책 입안이 불가피했다. 노동관계를 효율적으로 규율하여 생산성을 향상시킴으로써 노사 당사자 모두에게 이익이 되는 방향으로 노동 정책과 입법이 진행되었다. 생산수단에 대한 사회주의(공유제)적 개조, 즉 사회주의 혁명이 기본적으로 완성된 1956년까지 중국 노동법제는 대체적으로 계약자치의 원칙이 실현되고 있었다고 할 수 있다.

이 시기 제정된 ‘공동강령’, ‘1954년 헌법’ 및 노동관련 법령들이 중국 노동법제의 토대를 구축하고 있었고,<sup>12</sup> 그 내용은 노동자와 사용자의 권익이 공존할 수 있게 하는데 초점을 맞추고 있었다고 평가할 수 있다.<sup>13</sup>

1956년을 기점으로 생산수단 소유제에 대한 법적 사회주의화가 기본적으로 완성되면서 중국은 본격적으로 사회주의 건설시기에 진입하게 된다. 주요기업은 공유제, 즉 전민소유와 집단소유의 형태를 취하게 된다. 노동법제가 노동자 배정의

<sup>9</sup> 毛澤東, “工人階級與資產階級的矛盾是國內主要矛盾,” 『毛澤東選集』, 第五卷(北京: 人民出版社, 1977), 第65頁.

<sup>10</sup> 공산당에 의해 규정되는 중국사회의 주요모순과 이를 해결하기위해 채택하는 당의 정치노선은 중국 법제의 성격을 판가름하는 기준이라 할 수 있다. 중국공산당은 창당 이래 지금까지 네 차례에 걸쳐 중국사회의 주요모순[당의 정치노선]에 대한 변화를 겪게 된다. 이에 대해 상세한 것은 민경배, “모택동사상과 법,” 『법철학연구』, 제5권 제1호(2002), pp. 47-51.

<sup>11</sup> 이 공동강령의 내용은 陳荷夫 編, 『中國憲法類編』(北京: 中國社會科學出版社, 1980), 第183-194頁 참조.

<sup>12</sup> 윤진기, “中國 勞動法の 새로운 傾向,” 『노동법학』, 제5호(1995), p. 82.

<sup>13</sup> 주요 노동입법으로 ‘중화인민공화국노동조합법(中華人民共和國工會法 ‘1950)’, 정무원의 ‘중화인민공화국보험조례(中華人民共和國保險條例 1950)’, 노동부의 ‘노동쟁의 해결절차에 관한 규정(關於勞動爭議解決程序的規定 1950)’, 정무원의 ‘국영기업내부노동규칙요강(國營企業內部勞動規則綱要 1954)’ 등이 있다.

기준, 임금, 연금 및 의료혜택의 규범화, 노동환경 등에 역점을 두게 되는 것은 당연한 일이었다.

노동자들은 자신의 의사와 관계없이 해당 정부기관에 의해 국영기업 또는 집단 소유기업에 배정되었고, 노동력의 이동은 엄격히 제한되었다. 노동력을 상품화하지 않고 정부가 전체 노동력을 수용하여 자신의 통제 아래 둬으로써 매매가 아닌 분배에 의한 고용 결정의 정책이 유지되면서, 노동관리 방식에서 완전고용정책이 취해지고 있었다. ‘국영기업내부노동규칙요강(國營企業內部勞動規則綱要 1954)’에 따라 국영기업들에게 노동자의 업무능력을 이유로 노동자의 해고가 사실상 금지되어 있었기 때문에 종신고용제가 도입되게 되었다. 하지만 해당 정부기관이 국가경제계획에 따른 정확한 노동배정을 했는지는 의문이다. 또한 노동법제는 노동자에 대한 사회복지와 기업 사이의 관계를 상호 밀접하게 연계시켜, 기업이 주택, 의료보험, 연금 등을 포함한 사회적 편익을 노동자에게 제공하도록 의무화했다.<sup>14</sup>

1956년 9월 제5차 공산당전국대표대회에서 계급투쟁이라는 정치노선이 사회생산력 발전을 위한 ‘경제건설’이라는 새로운 당의 정치노선으로 개정되면서,<sup>15</sup> 법제 강화에 대한 요구가 제기되었다. 이에 따라 1957년 초에 노동법제의 기본법인 ‘노동법’을 제정하기 위한 초안 작업이 시작되었다. 하지만 그 후 시작된 ‘반우파투쟁’으로 계급투쟁의 기존 정치노선이 유지되면서, 법치에 대한 경시풍조로 노동법의 준비 작업은 중단되고 만다.<sup>16</sup> 또한 여타 노동법령의 제정에도 별다른 진전이 없었지만 몇 가지 노동입법이 있었다.<sup>17</sup> 1963년 이후 1966년까지 국민경제의 회복과 발전에 힘입어 중국 노동법제에서도 일정한 성과가 나타나면서, 노동력 관리 사업에서 발생하는 혼란을 극복하고 노동력의 합리적 사용과 분배를 촉진하는 데 기여한 것으로 평가받고 있다.<sup>18</sup>

1966년부터 1976년까지의 ‘문화대혁명’시기에도 몇 가지 노동입법이 있었지만, 무정부주의적이고 평균주의 지향적인 ‘좌파’적 오류로 인해 그 규범적 역할을 수

<sup>14</sup> 윤진기, “中國 勞動法の 새로운 傾向,” p. 82.

<sup>15</sup> 제5차 당대회는 “사회주의제도가 우리나라에서 이미 기본적으로 세워졌다. 따라서 국내의 주요 모순은 이미 프롤레타리아와 부르주아의 모순이 결코 아니고, 경제문화의 발전에 대한 인민의 요구와 인민의 요구를 만족시킬 수 없는 당면한 경제문화의 상황 간의 모순”라고 중국사회를 규정하여 계급투쟁보다 경제건설에 우선할 것을 요구하고 있다. 『關於建國以來黨的若干歷史問題的決議』(북경: 人民出版社, 1981), 第15頁.

<sup>16</sup> ‘중화인민공화국노동법’은 그 후 40여년이 지난 1994년에 제정되게 된다.

<sup>17</sup> 대표적 법령으로 국무원이 제정한 ‘노동자, 사무원의 정년퇴직처리에 관한 임시규정(關於工人, 職員退休處理的暫行規定 1958)’이 있다.

<sup>18</sup> 關懷, 『勞動法學』(北京: 群眾出版社, 1983), 第77頁.



행할 수 없었다. 법률 무용론이 만연했다.<sup>19</sup> 중국 노동법제의 좌절과 정체 기간이라 말할 수 있겠다.<sup>20</sup>

계획경제체제하에서 법률을 통한 노동관계의 조정은 제대로 이행될 수 없었으며, 행정명령이 법률적 조정을 대신하였고 국가정책이 노동법에 결정적 영향력을 행사했다는 점이 이 시기 중국 노동법제의 특징이다.<sup>21</sup> 중국 노동법제 발전의 우여곡절은 1978년 12월 제11기 3중전회의 결의를 통해 새로운 방향, 소위 ‘사회주의 현대화건설’로 나아가면서 막을 내리게 된다. 이에 따라 노동관리 모형이 정책 조정에서 법률조정으로 전환되면서 시장경제체제하의 노동관계 조정의 새로운 틀을 마련하게 된다.<sup>22</sup>

## 나. 사회주의 현대화건설 시기: 1978년 이후

‘생산관계에서 생산력으로’, 즉 계급투쟁에서 생산력 향상을 위한 경제건설로 당의 정책중심이 옮겨가면서 시장경제체제의 수용에 대한 이념적 정당성을 인정받음으로써 중국 노동법제의 새로운 변신이 사실상 시작되었다고 할 수 있다.

1978년 12월에 개최된 중국공산당 제11기 제3차 중앙위원회전체회의(약칭: 11기 3중전회의)에서 중국공산당은 새로운 당의 정치노선을 채택하여 제정한다. 이 정치노선은 ‘날로 증가하는 인민들의 물질적 문화적 요구와 낙후된 사회생산 사이의 모순(人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾)’<sup>23</sup>을 현 단계에서 중국사회가 처한 주요모순으로 정의하고 있다. 주요모순을 새로이 정의함에 따라 중국인민의 주요(근본)임무는 중국공산당의 지도아래 공업, 농업, 국방 및 과학기술에서 ‘사회주의의 현대화건설’을 실현하는 것이다.<sup>24</sup> 주요임무를 실현

<sup>19</sup> 이 시기를 ‘무법(gesetzlos)’ 상황이라고 할 수는 있겠지만 ‘무규범(normenlos)’으로 규정할 수는 없다. 이 시기의 노동관계는 국가법이 아니라 당규범, 특히 모택동의 어록 내용에 의해 여전히 규율되고 있었기 때문이다. Min, Kyung-Bae, “Die Entwicklung des Rechts in der Volksrepublik China unter besonderer Berücksichtigung der Transformationen der “Hauptwiderspruchs,” Diss. (Freiburg: 1999), S. p. 81.

<sup>20</sup> 한대원 외, 『현대 중국법개론』 (서울: 박영사, 2002), p. 717.

<sup>21</sup> 林嘉, “21世紀中國勞動法范式的轉變.” 『노동법학』, 제28호 (한국노동법학회, 2008), p. 23.

<sup>22</sup> 위의 글, p. 24.

<sup>23</sup> 1982년 9월 6일에 공포된 ‘中國共產黨章程’은 1992년 12월 18일, 1997년 9월 18일, 2002년 11월 14일, 2007년 10월 21일에 부분 개정을 거쳤지만 주요모순에 대한 정의는 변함없이 그대로 남아 있다. 黨章程의 總綱 제7단에는 다음과 같이 규정되어있다: “在現階段, 我國社會的主要矛盾是人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾.” 本書編寫組, 『十七次黨章學習讀本』 (北京: 人民出版社, 2007), 第3頁.

<sup>24</sup> 이와 관련하여 현행 중국헌법 전문 제7단은 “오늘날 국가의 근본적인 임무는…… 모든 역량을



하기 위해 경제건설이 요구되었고, 즉 시장경제질서의 점진적 구축과 함께 대내개혁과 대외개방이 필요했다.

그러나 이를 추진할 구체적 프로그램이 준비되어 있지 않았다. 그 돌파구는 1980년대 초 시장경제체제로의 전환에 대한 이데올로기적 정당성을 부여했던 등소평의 ‘사회주의 초급단계론’, 즉 “중국은 사회주의로 진입하였지만 여전히 초급 단계에 놓여 있다”는 주장<sup>25</sup>에 의해 열리게 되었다. 이 이론에 따르면 중국은 생산력 제고를 위해 자본주의와 사회주의의 장기간 상호공존이 필요하며, 또한 선진 자본주의국가들로부터 선진 과학과 기술, 전문성과 경제관리법을 배워야 한다는 것이다.<sup>26</sup> 심지어 자본주의의 착취적 본성이라고 이해해왔던 잉여가치의 법칙도 사회주의 기업에 도입하여 노동생산력 제고를 위한 수단으로 수용할 필요가 있다는 주장까지 나타나게 된다.<sup>27</sup>

특히 선진기술과 외국자본을 유치하기 위해 대외개방이 절실했고, 계획경제의 폐단을 제거하고 또한 비능률적인 국유기업의 효율성을 향상시키기 위해 민영화를 통한 시장경제체제로의 전환이 불가피했다. 이에 따라 중국은 대외개방과 함께 세계경제에 합류했고, 또한 국내에서도 상품경제와 함께하는 시장경제체제를 도입했다. 생산수단에 대해 공유제를 기본으로 한 다양한 소유형태를 수용하는 중국식 사회주의 시장경제체제전환은 그에 따른 규범적 토대가 필요했다. 그래서 중국은 새로운 정치노선의 실현에 상응하는 노동법제를 비롯한 전반적 영역의 법제건설을 조심스럽고 점진적인 방법으로 진행해 왔다. 1982년 새로운 당의 정치노선에 따라 제정된 1982년 헌법은 노동자의 노동권, 휴식권, 교육을 받을 권리와 물질적 도움을 받을 권리 등을 규정하여 노동입법의 헌법적 근거를 마련했다.

중국 노동법제의 개혁 의지는 이미 외자기업을 규율하는 입법인 ‘중외합작경영기업법(中外合資經營企業法, 1979년 제정)’ 제6조 제4항<sup>28</sup>에서 최초의 노동계

---

다하여 사회주의의 현대화건설에 박차를 가하는 것이다. (今後國家的根本任務是 …… 集中力量進行社會主義現代化建設)”라고 규정하고 있다. 또한 중국의 개별법령에서 그 법령의 목적이 ‘사회주의의 현대화건설의 발전을 촉진하기 위하여 이 법을 제정한다.’라는 규정을 쉽게 발견할 수 있다.

<sup>25</sup> 鄧小平, “一切從社會主義初級階段的實際出發,” 『鄧小平文選』, 第三卷 (北京: 人民出版社, 1993), 第251頁.

<sup>26</sup> 사회주의초급단계의 특징(二多一少三不)은 여전히 구사회의 흔적과 문명·반문명이 많고(二多), 공산주의적 요소가 적으며(一少), 경제가 발전하지 못했고, 제도가 미성숙하여 사회주의적 성격도 불안정하다는 점이다(三不). 따라서 생산력 향상을 통해 사회주의 강국을 건설하는 수밖에 없다는 것이다. 王文昇, “社會主義初級階段的含義, 特徵和歷史地位,” 『社會科學』, 第六期 (四川: 1987), 第5頁.

<sup>27</sup> 이희욱, 『중국의 새로운 사회주의 탐색』 (서울: 창비, 2004), p. 79.

약제 채택으로 나타났지만, 중국정부가 구상한 경제개혁의 범위에는 국내 노동법 제에도 포함되어 있었다.<sup>29</sup>

중국의 노동법제는 먼저 경제적 수요에 적응할 수 있는 노동력을 효율적으로 배분할 수 있도록 전면적 개혁을 위한 장기적 목표로서 노동력의 자유로운 이동을 보장하는 노동의 시장화라는 장기적 목표를 제시했다. 즉 사용자는 종업원을 계약에 의해 채용할 수 있게 하고, 개인은 일정부분 직업을 자유롭게 선택할 수 있는 방안이다. 기존 종신고용제에서 계약고용제로의 이러한 정책적 변화는 중국 노동법제의 발전에 중대한 영향을 미쳤다. 1980년 광둥성 경제특구의 외자기업에서 처음으로 노동계약제가 채택되어 실천적 성과를 거두게 되자, 1983년 중국 전역으로 계약고용제가 시도되었다. 고용제의 이러한 변화는 노동력의 효율적 활용으로 생산성이 높아지는 것은 물론 임금제도, 인사관리제도 등 제도개혁으로 이어지면서 기업의 경영효과를 확대할 수 있게 되었다. 이에 국무원 노동인사부는 ‘노동계약제의 적극적인 시험적 실행에 관한 통지(關於積極試行勞動合同制的通知)’와 1986년 ‘국영기업노동계약제실시의 임시규정(國營企業實行勞動合同制暫行規定)’을 공포하게 된다.<sup>30</sup> 특히 1986년 국영기업에서 노동계약 체결권한에 대한 위임 및 고용, 계약종료, 임금 등 노동관련 문제의 기준을 제시하는 법령들이 시행되면서, 노동법제 개혁은 시장경제로 향한 중국의 경제체제전환을 본격적으로 추동하기 시작했다. 그 밖에 임금제도, 실업보험, 해고 및 사직과 관련한 노동쟁의 처리, 여성근로자의 권익보호 등의 영역에서도 입법개혁이 이루어지면서, 중국 노동법제의 개혁은 점진적이고 단계적이지만 전면적으로 시작되었다. 이 시기의 노동입법이 성공적으로 진행되면서, 노동법제 개혁은 점차 제도적으로 정착되어 갔다.

노동법제 개혁은 한편으로 노동시장의 확립을 추동하면서 국가의 주요임무인 경제건설을 위한 시장경제체제로의 전환에 크게 기여했다. 반면 시장화와 민영화의 진행은 노동문제의 심각성으로 표출되면서 빈번한 노동쟁의로 이어지는 현상이 나타나게 되었다. 이러한 노동환경 변화에 대응하여 중국은 노사관계의 조정, 노동행정 활동의 제도화, 노동시장에 대한 거시적 역할 강화 등에 초점을 맞춘 노동법제의 개혁을 추진하게 된다. 그래서 1992년 ‘중화인민공화국노동조합법(中華

<sup>28</sup> 同法 第6條 第4項 “合營企業職工的雇用, 解雇, 依法由合營各方的協議, 合同規定(합영기업 직원의 고용·해고는 법에 따라 합영 각 당사자의 협의에 의해 계약으로 규정한다.)”

<sup>29</sup> 윤진기, “中國 勞動法の 새로운 傾向,” p. 84.

<sup>30</sup> 張志京 主編, 『勞動法學 第二版』(上海: 復旦大學出版社, 2008), 第29頁.

人民共和國工會法)’와 ‘중화인민공화국기업노동쟁의처리조례(中華人民共和國企業勞動爭議處理條例)’를 제정하였고, 노동법제의 개혁 과정에서 단연 주목되는 ‘중화인민공화국노동법(中華人民共和國勞動法)’을 1994년 제정하여<sup>31</sup> 노동자의 권익을 보장하고 노동관계를 통일적으로 조정할 수 있도록 했다. 그 후 다수의 관련 부속법을 제정·공포되면서 ‘중국특색을 지닌 노동법체계’가 형성되었다고 주장하고 있다.<sup>32</sup> 즉 1992년 사회주의시장경제 건설에 대한 선언과 함께 중국은 시장경제 주도형의 사회주의 노동법제의 기본적 틀을 갖추기 시작했다고 평가할 수 있다.

특히 1994년 노동법은 중국 최초로 자본주의적 의미를 갖춘 노동계약제를 확립한 종합성 법률이다. 입법의 핵심적 초점은 기업의 경영효율을 증시하여 경제발전에 필요한 고용의 탄력성을 요구하는 데 있었다. 그러나 단기계약의 반복적 체결이 가능함은 물론 고용과 해고가 상대적으로 자유롭게 규정되어 있어, 노동력의 효율적 활용에 주안점을 둔 현행 노동법이 노동자의 권익보호에 취약하다는 비판을 받아 왔다.<sup>33</sup> 2000년대 진입하면서 경제발전의 비약적 발전에도 불구하고 성장의 그늘아래 소외된 사회적 약자인 노동자들이 경제성장의 성과를 공동 향유할 것을 요구하면서, 2006년 이래 ‘조화로운 사회(和諧社會)론’이 제기되게 된다. 이는 기존 성장위주의 선부론(先富論)에서 균형성장과 분배·형평을 추구하는 균부론(均富論)으로 바뀌게 되면서,<sup>34</sup> 중국 노동법제의 사회적 기능에 주목하는 분위기를 고조시키게 된다.

중국은 경제적 효율을 증시하여 제정된 현행 노동법에서 노동계약부분을 분리하여 노동자의 권익보호를 강화한 ‘중화인민공화국노동계약법(中華人民共和國勞動合同法)’을 2007년 제정했다. 이 법률은 노동자의 권익보호와 함께 기업의 사회적 책임을 동시에 강조하고 있다.

이상 중국 노동법제의 역사적 발전을 통해 중국 노동법질서는 행정조정 형태인 국가의 정책조정 체계에서 시장경제 노동관리 체제로 구축되어 가면서 법률적 조

<sup>31</sup> 현행 1994년 ‘중화인민공화국노동법’의 제정은 이미 1979년 7월 초안 작업과 함께 시작되었다. 10여년의 조사연구와 30여 차례의 초고작성이 이루어 졌다. 그러나 경제체제전환의 진행과 여러 주요 노동제도의 개혁이 계속해서 전진하고 있는 상황에서 당장 기본법인 ‘노동법’을 제정할 상황인지에 대한 대양한 의견이 개진되었다. 중국공산당 제14차 전국대회 이후 사회주의시장경제체제 확립의 요구에 근거하여 국무원 법제국은 노동부, 전국노총과 회동하여 그 동안 제기된 초안을 종합하여, 1994년 1월 7일 국무원 상무회의에서 ‘노동법(초안)’이 채택되게 된다. 동년 7월 5일 전인대 상무위원회 회의에 통과되어 공포하게 된다.

<sup>32</sup> 張志京 主編, 勞動法學 第二版, 第30頁

<sup>33</sup> 이평복, “신노동계약법의 주요 이슈 및 대응방안,” 『중국 이슈리포트』, 제2007-37호 (2007), p. 1.

<sup>34</sup> 한국경영자총협회 국제협력팀, “최근 중국 노동법의 변화,” 『경영계』, 제344호 (2007), p. 28.

정으로 진행되고 있다. 또한 기업경영의 활성화를 위한 경제발전의 효율성 요구에 맞추었던 역할이 점차 기업의 사회적 책임을 요구하는 노동자의 기본적 권익보호에 대한 원칙을 확립하는 방향으로 나아가는 경향을 보이고 있다.

중국 노동법제의 안정적 발전을 추동할 수 있었던 것은 무엇보다 시장경제질서의 구축을 위해 점진적이고도 단계적인 실험과정을 거쳐 제도적으로 확립하는 방식에 기인하는바가 크다. 중국 법규는 해당 영역의 실제적 실천을 법의 형태라는 이론으로 총괄한 것이라 할 수 있다.<sup>35</sup> 그래서 외국인 투자의 효과적 유치를 위해 중국은 개혁개방 초기부터 경제특구(Special Economic Zone)라는 한정된 지역을 설정하여 우선 개방정책을 실험적으로 추진하였다. 즉 일정한 지역에서 실험적으로 시장경제와 그 법제를 실천하여 점진적이고 단계적으로 그 제도를 완성하여 전국적 범위로 확대하여 정착시키는 방식을 채택했다. 시장경제의 규범적 근거인 전국적 성격을 지닌 경제관련 법제는 사실상 이미 경제특구에서 여러 차례 실천을 통해 이론으로 정립된 것이라 할 수 있다. 경제특구정책은 중국 경제체제 전환 및 성장정책의 중심적인 역할을 수행하였다고 평가할 수 있다. 따라서 경제특구에서 실험적으로 실시한 초기 노동법제의 경험은 현행 중국의 노동법제의 시금석이 출발점이라 할 수 있음<sup>36</sup>은 물론이다. 제한된 공간인 경제특구에서 전국적 범위로 확대되는 이러한 실험적이고 단계적인 중국의 사례는 북한 경제특구의 노동법제에도 많은 시사점을 제공할 것으로 생각된다.

### 3. 경제특구의 노동법제

1978년 말 ‘사회주의 현대화건설’이 공산당의 노선으로 채택되면서 경제건설을 위한 시장경제의 요소를 수용하기 시작하면서, 이에 상응한 노동관련 법제가 먼저 경제특구의 외국인 투자기업을 규율하는 노동법제 개혁에서 시작되었다.<sup>37</sup> 이는 시장친화적이고 자본축적에 유리한 조건을 형성할 수 있는 임금과 고용 제도의

<sup>35</sup> 모택동의 실천론에 근거한 유물론적 관점에 따라 예컨대 중국의 입법은 먼저 정치적 조치에 대한 인민의 의견을 분석한 후 그것을 일정한 지역에서 실천을 통해 시험하고 마침내 전국적 범위에서 임시적 혹은 정식의 법규를 제정하게 된다. 그 후 실천이 제정법에 상응하는 방향으로 발전하지 않으면 사실에 근거하여 수정을 요구받게 된다. 이러한 순환은 끊임없이 이어지게 된다는 것이다. 이에 대해 구체적인 것은 민경배, “모택동사상과 법,” pp. 45-47; Min, Kyung-Bae, 위의 논문, S. p. 45.

<sup>36</sup> 경제특구의 노동관련 법규도 제정에 앞서 법령의 미비점을 실천을 통해 제도를 점검하여 개선하는 경우가 많았다. 사례에 대해서 법무부, 『중국 경제특구법제 연구』(서울: 법무부, 2005), pp. 371-372.

<sup>37</sup> 법무부, 위의 책, p. 368.

수용을 통해 외국투자자가 경제특구에서 노동력을 효율적으로 활용하여 기업경영을 활성화할 수 있는 노동체제를 구축하려는 의도였다. 경제특구 내에서는 기존 사회주의적 노동관계에서 탈피하여 기업이 자주적으로 노동인력을 사용할 수 있도록 허용하여, 특히 자본주의적 의미의 노동계약제를 전면적으로 실시할 수 있도록 했다. 즉 외국투자자가 요구하는 친기업적 환경을 조성할 수 있도록 노동력의 효율적 활용이라는 경제적 기능에 초점을 둔 노동법제를 마련하여 실시했다. 경제특구에서의 이러한 변화를 토대로 중국 노동법제의 전면적인 개혁이 사실상 시작되었다 할 수 있다.

중국의 여러 경제특구 중<sup>38</sup>에서도 광둥성 심천경제특구의 초기 노동법제 경험은 북한 경제특구와 나아가 향후 북한의 국내 노동법을 개선하는 방향설정에 의미 있는 시사점을 줄 수 있을 것이다. 왜냐면 심천경제특구는 이질적인 자본주의 요소를 특구라는 제한된 공간에 담아 노동계약제도 등 당시 중국 사회에서 파격적인 시장기능에 바탕을 둔 노동법제의 실험을 성공적으로 해냈고, 그 성과는 일정한 보안을 거쳐 중국 전역을 규율하는 전국성 노동법제로 정착되었기 때문이다.<sup>39</sup>

1980년 8월 26일 전인대 상무위원회가 공포한 ‘광둥성경제특구조례’의 제4장 ‘노무관리’(4개 조항)를 통해 노동계약을 고용관계 형성의 가장 중요한 근거로 제시했다. 즉 사용단위와 노동자가 노동계약을 통해 노동관계를 규율토록 명시했다. 구체적인 내용 없이 원칙적인 내용을 규정한 것에 불과한 4개의 조문에서 출발하여 발전과 진화과정을 거쳐 자본주의적 의미를 담은 1994년 ‘중국노동법’의 제정으로 이어지게 된다. 1981년 ‘광둥성경제특구기업노동임금관리잠행규정(暫行規定)’은 노동에 관한 중국 최초의 체계적 규정이었다. 다만 적용대상이 외자기업, 중외합자기업 및 협력기업에 국한되었고, 임금에 대한 구체적 규정내용을 제외하면 노동관련 중요사항에 대해 대부분 원칙적인 내용만을 규정하였다. 1983년 ‘심천시 노동계약제실시에 관한 임시조치(深圳市實行勞動契約制暫行辦法)’은 국가

<sup>38</sup> 중국은 1979년 광둥성(廣東省)의 심천(深圳), 주해(珠海), 산두(汕頭) 그리고 복건성(福建省) 하문(廈門) 등 4개의 경제특구를 설치하여, 1980년 5월에 정식으로 ‘경제특별구역’이라 했고, 동년 8월에 ‘광둥성경제특구조례’를 공포하면서 외국자본과 선진기술의 유치를 선도하는 대외개방의 문호가 되었다. 보다 상세한 것은 장명봉, “북한과 중국의 경제특구법제 연구-개성공단법제구법과 광둥성경제특구조례를 중심으로-”, 『법제연구』, 제25호 (2003), pp. 141-143.

<sup>39</sup> 유욱·권대식, “중국 심천경제특구 초기 노동법제 및 사회보장법의 개요와 개성공단법제에 대한 시사점”, 『개성공단 성공을 위한 법제도적 인프라구축방안』, 2006년 북한법 및 남북관계법 학술회의(2006년 12월 12일), p. 20.



기관, 사업단위, 외자기업, 국영기업, 현 이상의 집체소유제기업에서 신규 고용에 있어 노동계약제의 준수 의무를 규정하고, 계약제 노동자와 관련한 임금, 사회보장, 근무시간 및 휴일, 노동보험, 사직 및 해고, 해고에 대한 불복절차 등 노동관련 중요사항에 대하여 상세하게 규정하였다. 그 후 심천경제특구는 많은 노동관련 규범적 행정문건을 만들어 노동문제에 대응했다.<sup>40</sup> 그러나 이 규범적 문건들은 법률적 강제성이 결여되어 있어 위반했을 경우 구체적 제재방법을 제시하지 않았고, 또한 공개되지 않았기 때문에 그 집행에 많은 문제가 있었다.<sup>41</sup>

심천경제특구에서 실시한 이러한 초기 노동법제는 노동시장의 형성을 가능하게 한 노동계약제의 채택이라는 중국 노동법제 변화의 선도적 역할을 사실상 수행했다. 하지만 규정의 적용 대상과 내용이 제한적이었고, 효력 또한 한시적(暫行)이었기에 노동관계 전반을 규율하기에는 한계가 있었다. 또한 초기에 실제로 법을 집행하는 데 있어 많은 자의적인 제약과 불투명한 규제 때문에 외자기업의 자율권은 상당한 제한을 받았다. 기업활동에 대한 정부기관의 내부통지에 의한 관리나 법률을 대신한 정부 명령에 의한 규율 등은 노동시장에서 시장의 질서를 위축하고 왜곡하는 결과로 나타나기도 했다. 노동자 채용의 경우 중국 주관부서가 외자기업에 파견하는 형태로 운영되었고, 해고할 때는 주관부문의 인가를 받도록 하여 노동력 수급이 중국당국의 의도대로 이루어지도록 했다. 임금지불제도는 기업이 독자적으로 결정할 수 있도록 법적으로 규정되어 있었지만 실제로는 많은 마찰과 각종 자의적 해석이 빈번하게 나타났다. 임금은 노동자 본인에게 지불하도록 직접지불원칙이 강제되어 있음에도 정부의 노동알선기관을 통해 간접지불이 이루어졌고, 수령액은 지불된 금액의 일부분인 경우도 많았다.<sup>42</sup>

경제특구에서 이런 제반문제를 해결하고 노동시장의 활성화를 위한 노동관계를 규율하기 위하여 1988년 ‘광둥성경제특구노동조례’를 제정하였다.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> 이러한 문건에는 ‘深圳市全民所有制單位退職基金統合管理試行辦法’, ‘深圳市實行‘先訓練後就業試行辦法’, ‘深圳市臨時工社會勞動保險試行辦法’, ‘深圳市職工待業救濟金支給方法’, ‘深圳經濟特區賃金調節稅暫行規定’, ‘深圳經濟特區外商投資企業勞動管理暫行規定’ 등이 있다.

<sup>41</sup> 유육·권대식, “중국 심천경제특구 초기 노동법제 및 사회보장법의 개요와 개성공단법제에 대한 시사점,” p. 42.

<sup>42</sup> 임을출, “중국 경제특구와 개성공단의 초기 조건 비교,” 『북한연구학회보』, 제11권 1호 (2007), pp. 254-273.

<sup>43</sup> 이 조례의 시행에도 불구하고 지속적인 발전에 상응하는 입법지원이 제때 이루어지지 않아 1992년 7월 1일 중국 전인대 상무위원회의 ‘심천시인민대표대회 및 그 상무위원회와 심천시인민정부에 각각 법규와 규장을 제정하여 심천경제특구에 실시하는 권한을 수여하는 것에 관한 결정’을 통해 심천시가 수권입법권을 부여 받아 독자적인 입법권을 갖게 되었다. 이로써 심천시는 실제 필요에 따라 r격기에 입법을 함으로써 경제특구 법제 인프라를 성공적으로 구축할 수

11장 69개조로 구성된 ‘광둥성경제특구노동조례’는 중국 최초로 시장경제체제에 대비하여 체계적으로 정비한 노동법규로 평가할 수 있다.<sup>44</sup> 1994년 제정된 ‘중국노동법’의 내용이 이 조례와 대부분 동일하게 구성됨에 따라 1998년 이 조례가 폐지되었다는 사실에서 이를 확인할 수 있다.<sup>45</sup>

이 조례는 모든 기업과 노동자의 전반적인 노동관계를 적용대상으로 삼고 있다. 기업의 고용자주권 보장과 함께 기업이 수요에 따라 노동자를 자유롭게 채용할 수 있으며, 외자기업은 중국의 기타 지역에서도 노동자를 제한 없이 채용할 수 있도록 했다.<sup>46</sup> 또한 노동취업소개기구를 설립하여 특구 내 기업과 노동인력의 수급이 자유롭게 조절될 수 있게 노동시장 형성을 지원하도록 규정하고 있다. 근무시간, 휴식 및 휴가, 임금, 해고와 사직 등 노동보호관련 조항을 보다 구체적으로 정비하였다. 또한 최저임금제를 도입했다. 특히 최저임금 수준을 책정함에 있어 노동자 임금이 국제경쟁력을 가질 수 있도록 저렴한 수준을 유지하여 외국인투자를 견인토록 했다. 집행의 실효성 확보를 위하여 노동쟁의중재위원회 설립과 법적 책임에 관한 규정을 두어 노동쟁의처리에 대한 제도적 장치가 마련되어 있었다.

심천경제특구는 중국 최초로 이질적인 자본주의적 고용관계를 수용하여 노동계약제, 노동조건, 노동자조직, 노동분쟁을 해결하기 위한 제도 등 시장경제질서의 확립에 부합하는 노동법제를 실험적으로 시행하여 성공함으로써, 이를 국내 노동법제의 개혁으로 연결하는 중요한 역할을 했다고 평가할 수 있다. 또한 심천경제특구에서 보여준 노동법제 변화는 제한된 지역의 실험이었음에도 불구하고 점진적인 진화와 발전의 과정을 통해 조심스럽게 진행되었다는 특징을 보이고 있다.

경제특구의 노동법제는 기업경영의 활성화를 위한 노동력의 효율적 활용이라는 노동관계의 경제적 기능에 역점을 둬으로써 외국자본과 선진기술의 도입을 통해 경제건설이라는 공산당 정책을 보다 효율적으로 실현하려는 의지의 표현이다.

---

있게 되었다. 경제연구본부, “중국경제특구와 개성공단의 성공 조건 비교와 시사점,” 『VIP 리포트』 (현대경제연구원, 2007.11.23), p. 10.

<sup>44</sup> 이 조례가 제정되기 전까지 8년의 오랜 기간 동안 심천경제특구가 정비된 노동법제 없이 단편적 규범과 행정 문건을 통해 노동문제를 규율할 수밖에 없었다. 주된 이유는 자본주의적 고용관계를 법적으로 대응해본 경험이 없다는 점과 사회구조 문제인 노동관계에 대한 정비에는 많은 시간과 노력을 요구한다는 점 때문이다. 유욱·권대식, “중국 심천경제특구 초기 노동법제 및 사회보장법의 개요와 개성공단법제에 대한 시사점,” p. 43.

<sup>45</sup> 법무부, 『중국 경제특구법제 연구』, p. 372(주 657).

<sup>46</sup> 초기 경제특구에서 외자기업들이 일반 단순 노동인력을 구하는 것은 별다른 어려움이 없었으나, 기술 및 전문 인력의 수급은 원활하지 못했다. 이러한 문제점을 타개하기 위해 조례는 외자기업이 다른 지역의 인력을 고용할 수 있도록 허용했다. 임우출, “중국 경제특구와 개성공단의 초기 조건 비교,” p. 266.



그러나 경제특구의 노동법제가 국내에 확대 실시된 이후 노동관계에 많은 사회적 문제가 발생하면서 중국 노동법제는 점차 노동자의 권익보호에 대한 기업의 사회적 책임을 요구하는 방향으로 노동정책의 변화가 나타나면서 노동법제의 사회적 기능에 주목을 하게 된다.

#### 4. 중국 노동법제의 이념적 변화

중국의 현행 노동법제는 자본주의적 법률체제에서 생성·발전한 것이 아니라 공산당에 의해 규정된 당의 정치노선 ‘사회주의 현대화건설’을 실현하기 위해 경제건설을 표방하면서 나타난 성과이다. 따라서 계획경제의 실행에 따른 비효율성을 극복(개혁)하고 동시에 외국자본을 유치하여 경제 활성화를 도모(개방)하려는 의도에 의해 변화를 요구받게 되었다. 그에 따라 노동시장의 유연화 등 시장경제의 수요와 노동자의 권익 보호에 상응하는 새로운 노동관계 법제를 점진적으로 확립하게 되었다. 시장경제 요소를 도입하여 중국경제에 적용하기 위해 우선 노동시장을 육성하고 발전시켜야 했다. 계획경제의 전면적 개혁을 위해 노동시장의 탄력화 등 새로운 노동관련 법제를 수립할 필요가 있었고, 그에 따라 여러 노동입법이 이루어 졌다. 이러한 노동법령은 경제발전을 위해 기업의 경영효율성에 무게를 두면서 사용자는 경제적으로 우월적 지위를 차지하게 되는 반면에 노동자는 약세의 위치에 놓이게 되었다. 그 결과 여러 부작용이 생겨나면서 중국 노동법의 이념에 변화가 나타났다. 경제 효율성의 극대화에서 노동자 권익보호와 기업의 사회적 책임을 중시하는 방향으로 노동법제의 가치관이 전환되어 갔다. 특히 2006년 후진 타오에 의해 제기된 ‘조화로운 사회주의건설(和諧社會主義建設)’이라는 강령과 함께 노동, 사회보장 및 기타 분야에서 법제정이 추진되었고, 입법과정을 통해 노동관계의 불평등 지위를 개선하여 실질적 평등이 이루어지도록 했다. 구체적으로 1992년 현행 노동법에서 노동계약 부분만 분리하여 제정한 2007년의 노동계약법은 그 동안 노동자 권익 침해에 대해 규정하고 있는 원칙적 내용에서 탈피하여 배상금 지급요건을 명확히 규정하고 일정한 조건하에 종신계약을 의무화 했다. 이러한 이념적 변화는 노동자의 생존과 민생문제의 해결이라는 노동권의 보호로 나타나게 된다.<sup>47</sup>

중국 노동법제의 기본원칙은 사회주의 경제체제를 견지하면서 자본주의의 체

<sup>47</sup> 林嘉, “21世紀中國勞動法范式的轉變,” 第25-27頁 참조.

제를 가미하는 형식을 취하여, 노동관계가 국가에 종속되는 형태인 국가본위체제에 맞추어져 있었다. 시장경제체제가 도입되면서 사용자는 고용 주체로서의 지위가 강화되었다. 여러 형태의 소유제가 병존하면서 노동주체의 다양화와 함께 이들의 권리의식도 강화되었다. 서로 다른 주체간의 이해관계가 충돌하면서, 더 이상 기존의 노동법 체제를 고수할 수는 없게 되면서, 변화가 절실했다. 특히 개인에 대한 관심이 고조되고, 각종 이해관계 충돌에 대한 해결이 시급해지면서 노동법제는 국가본위체제에서 사회본위체제로 그 방향이 전환되었다. 이러한 변화가 단시일에 이루어진 것은 물론 아니다. 현행 중국노동법은 1979년 초안 작성시기부터 1994년 공식적으로 시행하기까지 15년 동안 계획경제시기와 시장경제전환기를 두루 겪게 되었다. 그 동안 통일된 노동규범을 만들어 내기는 했지만 제도적인 면에서는 아직도 계획경제시대의 흔적이 완전히 해소됐다고 단언하기는 힘들 것이다. 그러나 지속적인 개정과 개선 과정을 통해 중국 노동법제는 이미 국가본위에서 사회본위 체제로의 전환이 이루어졌다고 말할 수 있다.

사회본위 체제하에서는 개인적 이익과 사회적 이익이 더욱 중시된다. 취업제도에서는 국가의 통일적 직장분배 방식이 사라지고, 노동자의 자유로운 직업선택권이 인정된다. 사용자도 피고용자를 자유롭게 선택할 수 있게 되었다. 노동관계 조절에서는 노동계약제를 도입하여 고용자와 피고용자 간에 평등한 노동관계를 구축하게 되었다. 또한 집단노동계약제를 통해 노동자의 협상력이 강화되면서 그들의 권익을 더욱 신장시킬 수 있는 토대가 마련되었다.

집단계약제(단체협약)는 중국 노동법제에서 시장경제체제가 발전하면서 점진적으로 확립되어 갔다. 계획경제체제하에서 노동관계는 국가의 관리를 받았기 때문에 집단계약은 존재할 수 없었다. 그러나 시장경제체제가 구축되고 다양한 비공유제 경제가 발전하면서 기업이 독자적인 경영주체가 되었다. 이들이 광범위한 경영 자주권을 누리게 됨에 따라 집단계약제가 발전하기 시작한다. 2001년 개정된 ‘중화인민공화국노동조합법(中華人民共和國工會法)’에서 노조의 직무에 대한 책임규정이 추가되고, 2004년 노동·사회부의 ‘집단계약규정(集體合同規定)’이 발효되면서 집단계약의 개선모델이 확립되었다. 그러나 중국에서 노동관계의 법률적 조정은 여전히 개별 노동관계 조정을 중심으로 하는 단계에 머물러 있다. 개별 노동관계의 조정은 노동계약 양측의 권리와 의무의 구체화를 통해 당사자의 행위를 제어하여 노동자의 노동권을 보호한다. 그러나 노동자와 사용자 양측의 실질적 지위가 불평등한 상황에서 노동권을 보호하기 위해서는 집단 노동권의 보호가 여전히 절실하다. 집단계약제를 개선하는 것<sup>48</sup>은 향후 중국 노동법제의 체제를 조정하

는 발전 방향을 가늠하게 될 것이다.

### Ⅲ. 중국 노동법제의 주요 변화내용

#### 1. 노동계약의 제도적 확립과 고용의 안정화

중국의 노동계약제는 경제개혁을 시작한 1978년부터 일부 지역과 기업에서 시험적으로 시도되었지만, 1986년 국유기업의 임시직 노동자를 대상으로 실시되다가, 해당 법령이 제정되면서 전국적 범위에서 본격적으로 시행되었다. 1992년 노동부는 ‘전원노동계약제 시행에 관한 통지’를 공포하게 된다. 이러한 과정을 거쳐 1994년에 현행 ‘중화인민공화국노동법’의 제정을 통해 노동계약에 대한 전문규정이 마련되면서, 중국 최초 시장경제체제에 근거하여 도입된 노동계약제도에 따라 고용방식을 채택한 노동법제가 확립되었다. 과거 사회주의적 노사관계의 해체에 초점을 맞춘 이 법률은 그 후 제도의 실행 과정에서 경제구조조정, 고용형식의 다양화 및 노사관계의 변화에 맞물리면서 많은 문제점이 나타나 그 개선이 불가피했다.<sup>49</sup> 중국당국은 이러한 문제점의 개선을 통해 노동자의 권익 보호에 초점을 맞춘 ‘노동계약법’이 2007년에 제정되어 2008년부터 발효되었다. 이 법의 가장 주요한 목표는 노동계약 체결률 증가와 노동계약의 단기화에 대한 개선을 통한 노동자의 취업 안정성을 촉진하는 데 있었다.<sup>50</sup> 즉 노동자의 합법적 권익 행사를 담보하고자 노동계약의 의무화와 계약의 단기화에 대한 제한으로 안정적인 노사관계의 기초를 확보하려 했다. 노동계약법은 우선 계약대상의 범위를 확대하여 공공기관의 임용직 노동자들까지도 법의 보호망으로 포용하고, 취업인구의 85.4%가 서면계약을 체결하지 않은 현실을 반영하여 서면계약을 의무화하여 강제력 있는 법률구제수단을 제공할 수 있도록 했다. 그 밖에 절대다수의 노동계약이 1년 이내인 점을 고려하여 계약의 단기화 현상을 제한하는 규정도 도입했다.

중국은 계약직, 임시직 등과 같이 다양한 고용형태에 대응하는 제도적 장치를

<sup>48</sup> 집단계약제도의 불완전한 정착에 대한 원인으로 ‘집단계약의 중요성에 대한 인식 부족’, ‘노조체제의 결함’, ‘노동자의 낮은 인식도’, ‘집단계약 관련 입법의 낙후성’ 등을 제시하고 있다. 張志京 主編, 勞動法學 第二版, 第97-98頁.

<sup>49</sup> 방혜정, “노동법제규범화의 신호탄, 근로계약의 입법의의와 한계,” 『국제노동브리프』, Vol. 5, No. 7 (2007), pp. 106-107.

<sup>50</sup> 張志京 主編, 勞動法學 第二版, 第30頁.

1994년 ‘노동법’을 비롯한 여러 노동관련 법령에 규정하고 있다. 그러나 1~2년 단기 노동계약 고용형태가 관행화됨으로써 고용이 불안정하고, 이직 비율이 높은 상황이었다. 사회적 불안정 요인을 감소하고 노동력을 고부가가치화하려는 의도에서 단기고용 체제를 장기 및 종신 고용체제로 노동시장의 국면전환을 하려는 정책의지를 ‘노동계약법’을 통해 명확히 했다.<sup>51</sup>

오직 경제발전만이 지상과제였던 1994년에 제정된 ‘노동법’은 고정기한 고용방식을 원칙으로 했다. 다만 10년 이상 근속자이면서 노사합의가 있는 경우에만 무고정기한 계약을 의무화했다. 기업은 당연히 단기계약 일변도의 고용 체제를 채택하게 되고, 노동자의 고용은 불안정했다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 2007년 ‘노동계약법’은 종신노동계약(무고정기한 노동계약)을 도입하여 장기고용형태를 촉진토록 유도했다.<sup>52</sup>

## 2. 해고제의 도입과 운용

중국은 기존의 고정적 고용시스템을 해체하기 위하여 고용조정체제를 발전시켜 왔으며, 대규모 고용조정이 이루어지면서 해고가 적법한 것으로 폭넓게 인정되고 있는 실정이다. 중국은 해고를 유연하게 처리할 수 있는 법·제도적 근거를 노동계약제도의 도입과 1994년의 ‘노동법’ 제정을 통해 해결했다. ‘노동법’은 정년퇴직과 같은 일반적 해고와 징계해고 외에 정리해고를 채택하고 있으며, 경제적 그리고 경영상의 원인에 의한 해고와 일시해고를 활용하고 있다.

특히 정리해고와 관련하여 ‘노동법’은 과잉노동력에 대한 고용조정을 위해 일정한 사유를 근거로 정리해고를 할 수 있도록 허용하고 있다. 이때 예고기간과 형식에 대한 조건이 있음은 물론이다. 사용자가 파산에 직면하여 법정정리기간 중에 처해 있거나, 생산·경영상황으로 인해 심각한 곤란에 처하게 되는 경우가 정리해고의 사유에 해당된다.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> 이러한 정책의 배경은 먼저 청년기 노동력 사용을 선호하는 관행을 규제하고자 하는 것, 둘째 한 자녀 출산정책으로 예상되는 미래의 노동력 부족에 대한 대비, 마지막으로 기술축적을 통한 산업의 고도화를 염두에 둔 고용의 장기화 추진 등을 제시할 수 있다.

<sup>52</sup> 사용자가 종신노동계약의 체결을 의무적으로 수용해야 하는 법적 요건은 1) 해당 기업에서 10년 이상 연속 근무한 노동자가 계약갱신을 요구할 경우, 또는 2) 2회 연속 고정기한 계약을 체결한 경우이다.

<sup>53</sup> 2007년 ‘노동계약법’ 제41조에는 장기 고정기한 노동계약을 체결해온 자, 기간의 정함이 없는 노동계약을 체결한 자, 가족 내 다른 구성원 중 취업자가 없고 노인이나 미성년자를 부양해야하는 자는 정리해고 대상에서 제외시키고 있다.

이러한 정리해고의 요건은 2007년의 ‘노동계약법’에서 보다 구체화하여 네 가지의 경우로 제한했다. 즉 기업파산법 규정에 의거해 정리 절차에 들어간 경우, 심각한 경영난이 발생한 경우, 생산품목변경, 기술혁신 또는 운영방식 조정으로 노동계약을 변경한 후에도 감원을 해야 하는 경우, 객관적 경제 환경의 중대변화에 따라 노동계약을 이행할 수 없게 된 경우로 세분화했다.

중국의 정리해고제도에서 가장 주목되는 것은 법률상의 제도는 아니지만 실질적으로 활용되고 있는 일시해고 형태인 ‘샤깡(下崗: 담당직위(崗)를 내려놓는(下) 것)제도’<sup>54</sup>이다. 이 제도는 국유기업에서 고정공제(固定工制)의 해체를 목적으로 시작되었던 것이다. 초과인원에 대한 해고가 현실적으로 어려운 상황에서 경영자에게 초과인원 일시해고의 권한을 부여한 제도이다. 고정공제를 해체할 목적으로 설정되었기에 국유기업에만 한정되지 않고 고정공이 있는 모든 기업에 통용되는 개념이라 할 수 있다. 이 제도는 단순한 경기변동이나 기업경영상황의 부진에 따른 잉여노동력의 합리적 대책이 아니라 중국 사회주의의 부산물이라 할 수 있다. 진정한 의미의 실업자는 아니지만 원직복귀의 가능성은 매우 낮은 것이 현실이기 때문에 정리해고의 성격이 부정될 수 없다. 때문에 중국의 노동자 사이에서도 ‘샤깡’된 노동자는 해고 노동자와 같다는 인식이 강한 것도 사실이다. ‘샤깡’은 노동자의 최저생활비를 3년간 보장하고 재취업을 촉진하는 기능을 가지고 있기 때문에 과도기적 제도라 할 수 있다. 그래서 국유기업 개혁의 성과가 일정한 수준에 이르게 되면, ‘샤깡’의 문제는 사회보험이나 노동계약제 등을 통해 해결될 것으로 예상된다.

‘샤깡’이 실제로 명확한 법적 근거가 없음에도 불구하고 고정공을 이직시키는 제도로써 활용되고 있다. 다만 1992년 국무원이 공포한 ‘전민소유제공업기업경영구조전환조례(全民所有制工業企業轉換經營機制條例)’ 제17조 제6항<sup>55</sup>과 1993년의 ‘국유기업잉여직원·노동자배치규정(國有企業富余職工安置規定)’ 제7조와 제8조<sup>56</sup>에서 간접적 규범근거를 확인할 수 있다.

<sup>54</sup> ‘샤깡’은 근로자의 개인적인 사유가 아닌 경영상의 이유로 발생한 잉여인원에 대하여 일정기간(많은 경우 3년)동안 이직시키고, 임금의 지급을 정지하며, 다만 기본생활비의 지급과 같은 종업원으로서 누릴 수 있는 기본적 복리는 보장받게 되면서, 기업의 경제상황이 호전되면 직장으로 복귀하게 되고 그러하지 않고 기간이 만료가 되는 경우에는 사직시키는 제도이다. ‘샤깡’에 대해 보다 상세한 것은 문무기, 『중국 노동법제 분석을 통한 북한 노동법제 변화전망』(서울: 한국노동연구원, 2003), pp. 96-101 참조.

<sup>55</sup> 第17條 第6項: … 對富余人員, 企業可以採取發展第三產業, 廠內轉崗培訓, 提前退出崗位休養以及其他方式安置(… 잉여인원에 대해 기업은 3차산업의 발전, 공장 내의 전환배치훈련, 조기퇴직 그리고 기타 방식을 채택하여 배치할 수 있다).

이와 같이 ‘사강’제도는 성격상 정리해고와 비슷하지만 노동관계가 완전히 종료 되는 것이 아니라 적어도 형식적으로 노동관계의 존속을 전제로 행해지는 중국의 독특한 제도로 평가할 수 있다.

### 3. 노동조건을의 다양화

중국은 임금, 노동시간 및 휴가, 사회보장 등의 근로조건에서 기존의 사회주의 적 기본 틀에서 많은 변화를 겪으면서 다양한 형태로 분화되어 발전해왔다.

먼저 임금제도에 있어 중국은 ‘안노분배(按勞分配)’ 원칙, 즉 노동에 상응하는 분배의 원칙과 ‘동공동수(同工同酬)’원칙, 즉 같은 노동에 대해 같은 보수의 원칙, 경제발전에 따른 임금의 점진적 제고 원칙 등을 임금관련 입법의 기본원칙으로 고수하고 있다.<sup>57</sup> 건국 이래 중국은 장기간 전국 노동자의 임금수준, 기업내부의 임금분배에 대한 통제가 국가에 의해 행해져 왔다. 그러나 1978년 사회주의 현대화건설시기 이래 경제발전의 경로에 따라 몇 차례의 변화를 거쳐 현재 국유기업의 경영자주권 확대 등을 통해 기업내부의 임금분배 자주권이 더욱 확대되었고, 국가의 임금관리는 거시적 총액임금관리 수준에서 이루어지는 제도로까지 바뀌게 되었다. 즉 1994년 ‘노동법’ 제43조 제2항에서 국가는 임금총액에 대해 거시적 조정(宏觀調控)을 실시토록 규정하고 있다. 이는 국가가 노동자의 보호보다는 거시적 임금조정을 중시하다 보니 임금수준에 대한 결정권을 일방적으로 기업의 자체 권리로 간주하는 것이 되어 버리는 후진적 입법이념이라 비판받고 있다.<sup>58</sup>

개혁·개방정책으로 외자기업의 진출이나 사영기업 설립의 증가로 임금을 둘러싼 노동문제의 발생이 급증하면서 중국은 노동자의 권익보호를 위해 최저임금 관련 법규를 정비하였다. 최저임금보장제도는 1994년 ‘노동법’ 규정(제48조)과 국제협약<sup>59</sup>의 법적 근거에 따라 실시되었다. 이에 앞서 노동부가 1993년 최저임금의 계산방식을 담은 ‘기업최저임금규정(企業最低工資規定)’과 1994년 ‘최저임금제

<sup>56</sup> 第七條：企業可以對富余職工實行待崗和轉業培訓，培訓期間的工資待遇由企業自行確定(기업은 잉여직원·노동자에 대하여 대기토록 하거나 전업훈련을 실시할 수 있고, 훈련기간의 임금 대우는 기업 스스로 결정한다.). 第八條：經企業職工代表大會討論同意并報企業行政主管部門備案企業可以對職工實行有限期的放假。職工放假期間，由企業發給生活費(기업은 종업원대표회의의 동의와 기업 주관부문에의 보고를 거쳐 직원과 노동자에 대해 기한부의 휴직을 부여할 수 있다. 휴가기간 중에는 기업으로부터 생활비의 지급을 받는다.)

<sup>57</sup> 饒艾·楊珊·夏永梅, 『勞動法學』(成都: 西南交通大學出版社, 2009), 第142頁.

<sup>58</sup> 陳步雷, “중국노동법제의 역사와 최근의 변화,” 『국제노동브리프』, Vol. 5, No. 7 (2007), p. 16.

<sup>59</sup> 중국은 이미 1984년 ILO의 ‘최저임금결정제도의 설립에 관한 협약(제26호)’를 비준하였다.



도규정(最低工資制度的規定)’을 공포하면서 최저임금제도가 이미 전국적으로 실시되기 시작했다. 1995년부터 시행한 ‘노동법’에 의하여 모든 사용자는 최저임금 보장제도를 실행해야 하고, 최저임금의 구체적인 기준은 각 성, 자치구, 직할시의 인민정부가 정하여 국무원에 보고토록 했다. 지역 간 경제발전의 수준 차이와 사회의 평균임금 수준 등을 고려한 상황에서 지방에게 최저임금 기준에 대한 결정권을 부여하고 있다. 2004년 3월 ‘최저임금제도규정’을 개정하여 최저임금수준을 수시로 조정이 가능하도록 하여 최저임금에 대한 제재를 강화했다.<sup>60</sup>

중국은 기존의 주 48시간인 표준노동시간을 1994년 2월 44시간으로 단축했다. 1995년 ‘노동법’을 시행하면서 주 5일 근무제를 실시하면서 더욱 단축하여 주 40시간을 노동표준시간으로 삼았다. 노동시간의 급속한 단축을 추진한 것은 노동자의 투쟁이나 노력 또는 노동자 보호를 위한 국가의 배려에 의해서라기보다는, 오히려 급격한 경제성과와 함께 나타난 심각한 실업문제를 완화하기 위한 일자리 늘리기에 그 배경이 있다는 것이 대체적인 시각이다.

‘노동법’을 제정한 이래 중국은 주 5일 근무를 통해 토요일과 일요일을 주휴일로 사용하고 있다. 중국은 유급휴일에 대한 규정이 없기 때문에 사용자는 주휴일의 임금을 지급할 의무가 없다.

연금보험, 의료보험, 실업보험은 3대 기본사회보험으로서 사회 안전 및 안정과 직접적으로 연관되며 모든 노동자에게 적용되는 중국의 노동보장체제의 기초이다. 이에 더하여 산재보험(工傷保險), 육아보험(生育保險) 등 5대 사회보험제도를 실시하고 있다. 사회보험기금은 보험 유형에 따라 자원금을 정하고 점진적으로 사회 통합 자금조달제도를 시행하고 있다. 이러한 사회보장체제는 그 대상이 도시에 호적을 가진 노동자에 한정되어있어 농촌호적의 노동자의 사회보장제도는 향후 과제가 될 수밖에 없다.<sup>61</sup>

#### 4. ‘노동자 권익보호’를 위한 노동자조직

중국은 노동자 권익의 보호를 위한 조직으로 노동조합의 설립을 허용하고 있다. 노동조합의 실질적 기능을 규율하는 규범은 2001년의 ‘중국노동조합법(中華人民共和國工會法)’이다. 노동조합법은 1950년 최초로 제정되어, 42년이 경과한 1992년 개정하였다. 개정된 내용에 따르면 법인조건을 구비할 경우 사회단체법인의 자

<sup>60</sup> 이규철, “중국의 노동법제와 노동환경 고찰,” 『국제노동브리프』, Vol. 5, No. 7 (2007), p. 74.

<sup>61</sup> 위의 글, pp. 74-75.



격을 가질 수 있도록 하여, 이때부터 중국의 노동조합도 법리상 노동쟁의의 처리에 참가할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 또한 적용범위도 중국 국경 내의 국유기업, 집단소유기업은 물론 사영기업과 외자기업에까지 확대되었다. 그 후 9년이 지나면서 중국사회의 변화, 특히 경제의 다원화에 따른 노동자의 취업과 고용구조의 변화나 노동관계의 복잡화 등 많은 문제가 생겨나면서 이를 반영한 2001년 ‘노동조합법’의 개정이 이루어 졌다.

중국은 2001년 노동조합법의 개정을 통해 노동자 권익의 보호를 위한 노조의 실질적 권한 확대와 기능을 규범적으로 인정하고 있다. 그러나 문제가 없는 것도 아니다. 예컨대 ‘노동조합이 노동자의 자발적 단결에 의해 이루어진 노동자계급의 균중조직으로 그 기본기능은 노동자의 이익을 대표하여 법령에 명시된 노동자의 합법적 권익을 수호하는 것’이라고 노동조합법은 규정하고 있다. 그러나 노동조합정관에는 공산당영도 아래 노동자를 단결시키는 연결고리이자 당의 외부 균중조직으로 스스로를 정의하고 있다.

중국노조의 또 다른 근본문제는 체제문제이다. ‘노동조합법’은 노조조직에 관하여 상급 노조조직이 하급 노조조직을 영도한다고 규정하여, 기층노조, 지방각급노조총회, 전국 혹은 지방 산별노조조직의 설립 시 반드시 상급 노조에 비준을 신청하도록 하고 있다. 그리고 전국범위에서 통일된 ‘중화전국총노동조합(中華全國總工會)’이 존재하면서 중국특유의 단일노조 체제가 구축되었다. 이러한 노조 체제는 노조 다원화의 가능성을 철저히 배제하고 기타 형식 및 다른 명칭의 노동자연합에 대해 제도적 영향을 미치게 되어, 다른 이름의 노동자 조직이 출현한다면 불법노조로 간주되어 단속을 받을 가능성이 많다. 중국의 일원화된 노조는 노동자의 이익을 대표함에 있어서 절대적 독점력을 갖고 있다.<sup>62</sup>

## 5. 노동분쟁해결을 위한 제도화

중국에서 1957년 이전 수년간 여러 건의 파업이 발생했는데, 그 중 공유제 기업에서 일어난 파업은 주로 관리자의 난폭함, 불공정 관료주의 등의 원인으로 일어난 것이었다. 그 후 공유제 경제의 통제가 강화되고 노동자가 기업의 주인이라는 의식이 확립되면서 파업문제가 완화되었다. 문화대혁명 기간이었던 1975년 헌법은 ‘사인방’의 정치적 목적에 따라 파업의 자유를 명시하였다. 1978년에 제정된 헌

<sup>62</sup> 陳步雷, “중국노동법제의 역사와 최근의 변화,” p. 19.

법에서도 계속 파업권에 대해 규정이 존속했다. 현행 1982년 현행 헌법에서는 파업의 자유 부분이 삭제됐다. 원인은 경제건설이라는 새로운 정치노선을 채택했기 때문이다. 이데올로기화된 이론적 근거는 노동자가 기업의 주인이고, 경영진과의 갈등은 인민내부의 모순이므로 파업을 통해 문제를 해결할 필요가 없고, 또한 노동자 자신이 주인인 회사에서 파업할 수 없으며 스스로에 대해 반기를 들 수 없다는 이유이다.

1982년 이후 파업권이 법적으로 보장되어 있지는 않지만 민간기업의 급격한 증가에 따른 고용조건을 다양화와 복잡화는 노동쟁의 다발과 직접 연결되어 있다. 사실상 노사분쟁은 빈번하다. 이를 해결하기 위한 제도정착에 중국은 오랫동안 심혈을 기울였다. 그 결과 나타난 노동쟁의를 해결할 규범적 성과가 바로 ‘중화인민공화국노동쟁의조정중재법(中華人民共和國勞動爭議調解仲裁法)’으로 2007년 12월 제정하여 2008년 5월 1일부터 시행하고 있다.

또한 소위 2001년 이래 ‘3자조정제도’에 의한 노동쟁의의 해결도 시도하고 있다. 이것은 정부가 대표하는 국가, 사용자조직이 대표하는 사용자, 노동조합이 대표하는 노동자의 3자가 일정한 의사규칙에 의해 노사관계에 관한 모든 문제를 회의형식으로 조정하는 제도로서 2001년 8월 국가를 대표하는 노동사회보장부, 중업원을 대표하는 중화전국총노동조합 및 사용자를 대표하는 중국기업가연합회인 중국기업가협회의 3자가 국가수준의 3자조정제도의 수립에 동의하였다. 그 후 동년 11월부터 중국 대부분의 성과 시 지역으로 확대되고 있다.

## IV. 중국 노동법제의 변화를 통해 본 북한 노동법제

### 1. 북한 노동법제의 특징과 내용

북한의 노동법제는 헌법, 노동법, 형법을 기본으로 하여 노동법의 시행을 위한 노동규율규정과 노동특별법인 외국인투자기업관련 노동규정으로 구성되어 있다.

북한 노동법제는 모든 노동자에게 사상혁명을 강화하고 주체사상으로 무장시킴으로써 언젠가는 도래할 것으로 기대하는 공산주의사회에 적합한 인간으로 개조하려는 데 목적을 두고 있다고 볼 수 있다. 또한 규범적 효력도 노동자의 보호를 위해 국가권력을 견제하는 것이 아니라 오히려 국가권력을 보조하는 수단으로 기능하고 있다고 평가할 수 있다. 이는 북한 노동법제의 특징이 경제적 효율성보다는 북한의 체제유지와 보호에 우선적 관심을 보이고 있다는 의미하는 것이다.<sup>63</sup>

따라서 북한사회를 지배하고 있는 자신의 사회주의 이데올로기는 노동관계와 노동생활에 관한 규범에 고스란히 자리를 잡고 있다. 이들 노동관계 법규의 지향점이 노동자의 권익보호에만 있는 것이 아니라 노동규율 및 노동질서의 강화에도 있음은 이론의 여지가 없다.

그러나 북한의 ‘사회주의 노동법’은 노동자와 사용자의 권리의무 관계를 규율하는 것이 아니라 국가의 감독과 통제 아래 기업소와 노동자가 동지적 협력관계를 구축하면서 집단적 생산 질서를 확립할 목적으로 제정된 규범이다.<sup>64</sup> 즉 시장경제를 토대로 한 자본주의적 노동법 질서와는 이질적인 계획경제체제에 기반을 둔 전통적 사회주의 노동법제의 내용을 담고 있다.

북한 ‘사회주의 노동법’에는 노동계약의 개념이 존재하지 않고, 노동자의 신청에 의해 배치하는 간접채용방식을 채택하고 있다. 국가에 의해 구체적인 일자리가 정해지고 취업이 성립되면 개별노동자는 기관 또는 기업소의 노동자로 등록된다. 이로써 양 당사자간에는 구체적인 노동관계가 법적으로 수립된다.<sup>65</sup> 노동법상으로는 해고제도가 없다. 국가기관이나 기업소는 일시적으로 노동력이 남으면 다른 생산적 작업에 대한 임시지원사업에 지원하도록 하고 있다. 북한 노동자들의 하루 노동시간은 원칙적으로 8시간이며, 일정한 휴일과 휴가가 보장되어 있으며, 연소자와 모성에 대한 보호 및 산업 안전과 위생 등 최저 노동조건을 보장하고 있다. 노동보수지급은 사회주의적 분배원칙에 따라 생활비, 상금, 장려금 등과 같은 다양한 형태를 통해 지급되지만, ‘생활비’라는 형태가 가장 기본적인 임금이다.

북한의 노동법제에서는 노동계약, 단체협약, 노동쟁의 등 자본주의적 의미의 노동관계 개념은 찾아보기 어렵다. 가장 중요한 노동조건인 생활비 등급표나 노동정량의 결정에 있어서도 노동자의 의견이 반영되지 않고 노동행정기관에 의해 결정되게 된다.

이와 같이 북한은 아직까지 전통 사회주의 노동법제의 골격을 그대로 유지하고 있다. 개혁과 개방에 대한 특별한 방향이나 내용마저 결정하지 못하고 있기에 노동관련 법제의 변화 가능성도 예상하기 어렵다. 다만 경제특구의 외국투자기업에 대해서는 중국 경험을 토대로 실험적 의미에서의 노동법제 기반을 조성해가는 변화를 보이고 있다. 이러한 변화는 중국에서처럼 먼저 특정 경제특구에서 시장기능을 수용한 노동법제를 실시하여, 그 성공적 성과를 바탕으로 점진적이고 단계적으

<sup>63</sup> 선한승 외, 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』 (서울: 한국노동연구원, 2004), pp. 38-39.

<sup>64</sup> 이철수, “북한의 노동법제의 주요 내용과 그 의미,” 『산업관계연구』, 제14권 제1호 (2004), p. 113.

<sup>65</sup> 박은정, “북한 노동법에 관한 연구,” (이화여자대학교 석사학위논문, 1999), pp. 30-31.

로 시장경제친화적인 노동법제가 이론상 전국적으로 확대될 수도 있다는 의미이다. 그러나 정책 변화에 대한 김정일 의지가 수반되지 않고서는 이러한 노동법제의 변화가 중국처럼 국내 전반으로 확대되어 발전할 것이라 기대하기는 매우 어렵다. 왜냐하면 중국 공산당은 사회주의 정치체제를 유지하면서 시장경제체제로의 전환에 대한 확고한 의지를 가지고 정책 변화를 시도하였지만, 북한의 경우 시장 기능 도입에 대한 노동당의 입장을 명확하게 가늠하기가 사실상 힘들기 때문이다. 다만 중국처럼 경제특구라는 수단을 통해 외자유치를 위한 개방에는 2010년 ‘라선경제무역지대법’을 개정하여 의욕적인 모습을 보이고 있다.<sup>66</sup>

## 2. 북한 노동법제의 변화 가능성과 문제점

지금까지 살펴본 것처럼 북한 노동법제의 기본적 이념과 목적은 주체사상이라는 통치이념에 근거하면서 사회주의 발전을 위한 노동력의 효율적 동원과 관리에 있다고 할 수 있다. 그래서 북한에서 노동자의 권리는 당연히 이미 쟁취된 것으로 전제하여, 노동법제는 노동자 권익보호보다는 사회주의체제의 유지와 발전을 위해 노동력을 효율적으로 동원하고 당정책의 실현을 합리화하는 수단으로 기능하면서 전통적 사회주의노동법체계를 견지하고 있다. 다만 계획경제체제를 유지하면서 자립경제 정책만으로 당면한 경제난을 극복할 수 없다는 인식이 확대되어 북한이 무역확대와 외국인투자 유치를 촉진할 새로운 정책의 도입에 대한 필요성을 절감할 수는 있다. 이는 자신의 궁극적 목표를 유지하면서 정치노선을 새롭게 규정하여 개혁과 개방으로 나아가게 할 것이고 그에 상응하는 법제도적 준비를 요구받게 될 것이다, 그와 함께 노동력의 합리적 활용을 위한 노동법제의 변화 가능성도 없는 것은 아니다.

왜냐하면 중국 역시 법제를 공산당의 정치노선을 실현하기 위한 수단으로 파악하면서 1978년 ‘계급투쟁’에서 ‘사회주의 현대화건설’로 당의 정치노선을 전환함으로써 시장경제질서에 기초한 경제건설을 실행하면서 생산력의 효율적 향상을 위해 노동계약제의 채택하였고 나아가 노동자 권익의 보호, 노사갈등의 해소 등과 관련한 자본주의의 노동법을 도입했기 때문이다. 그렇다고 중국노동법제가 공산당이 추구하는 최종목표를 향한 당면한 정치노선을 실현하는 도구적 성격을 탈피

<sup>66</sup> 이 법은 2010년 1월 27일 최고인민회의 상임위원회 정령 제583호로 개정되었다. 그리고 나진선 봉황에 대해 북한은 이미 러시아와 중국에게 각각 50년, 10년 기간 항구사용권을 부여하는 계약을 체결하였다.

한 것은 결코 아닐 것이다.<sup>67</sup>

자발적인 의지라기보다는 당면한 경제난국의 타개를 위한 방편으로 강요된 측면이 강한 정책변화의 조짐은 북한에서 사실상 1984년에 이미 나타나기 시작했다고 볼 수 있다.

1979년 중국의 ‘중외합자경영기업법’ 제정을 통해 추진한 개혁개방정책이 자극제가 되어 북한은 1984년 ‘합영법’을 제정하여 외국인투자의 국내 유치를 위한 규범적 토대를 구축하게 된다.<sup>68</sup> 하지만 별다른 실효를 거두지 못했다. 북한은 다시 중국의 경제특구방식을 모델로 삼아 외국자본에 대한 개방을 지역개방의 형태로 전환하였다. 그 결과 1991년 나진·선봉지대를 최초로 경제특구로 지정하였다. 이후 2000년대가 시작되면서 신의주특별행정구, 금강산관광지구, 개성공업지구를 경제특구로 추가 지정하고 해당 경제특구법을 제정하면서 대외개방의 의지를 높였다.<sup>69</sup> 하지만 열악한 물적 인프라 수준과 같은 여러 부정적 요인과 함께 주체사상과 계획경제체제 그리고 법제도적 준비의 불완전 때문에 개성공업지구를 제외하고는 경제특구중심의 대외개방정책 취지를 살리지 못하고 있는 실정이다. 예컨대 신의주특별행정구기본법은 획기적인 내용을 담고는 있지만 아직까지 현실적으로 적용된 사례가 없기 때문에 논의의 대상에서 제외되는 경향이 있다.<sup>70</sup>

나진·선봉지대는 1991년 나선경제무역지대법이라는 특별법과 그 하위규정을 갖추고 있었지만 입주기업에 시장친화적인 법제구축의 부실로 인해 진정한 의미의 경제특구법으로 보기 어렵다고 평가받아 왔지만,<sup>71</sup> 앞서 말한바와 같이 2010년 1월 법개정을 통해 최소한의 개선조치를 반영한 것으로 평가된다. 특히 주목되는 개정내용은 ‘특수한 경제지대’(동법 제2조)의 규정에 따라 나선지대의 경제특구 개념을 명확히 한 것과 ‘나선경제무역지대지도기관’을 중앙기관의 급으로 높여(동법 제9조) 특구의 자치권을 높였다는 점이다. 하지만 노동관련 구체적 하위규정은 알려지지 않고 있다.

북한의 기존 노동법규에 비해 ‘개성공업지구법(2002년)’과 ‘개성공업지구 노동

<sup>67</sup> 1982년 제정된 이래 몇 차례의 수정에도 불구하고 변함없이 현행 2007년 ‘中國共產黨章’의 總綱 1문단에 규정된 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있다: “... 黨의 最高理想和最終目標是實現 共產主義(... 黨의 最高이상과 최종목표는 공산주의를 실현하는 것이다.)” 本書編寫組, 十七大 黨章學習讀本, 第1頁

<sup>68</sup> 문무기, “최근 북한 노동법제의 변화-경제특구 노동규정을 중심으로-,” p. 154 참조.

<sup>69</sup> 선한승 외, 북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안, pp. 32-33.

<sup>70</sup> 임을출, “북한 경제특구 법제의 변화와 발전조건,” 『통일문제연구』, 제19권 2호 (2007), p. 243.

<sup>71</sup> 유육, “개성공단법제의 현황과 과제,” 『북한법연구』, 제8호 (2005), p. 319.

규정(2003년)’의 노동관련 규정이 노동력의 효율적 활용과 관련하여 가장 진화 발전한 것으로 평가받고 있다. 중국 1994년 노동법의 제정이 1980년 ‘광둥성경제특구조례’의 노동관련 규정에서 출발하여 점진적인 발전과 진화 과정을 통해 나타난 결과라는 사실을 염두에 둔다면, 장기적인 관점에서 개성공업지구의 노동법제가 향후 북한의 새로운 노동법 제정으로 발전할 가능성을 전망해 볼 필요가 있다. 특히 7장 49개 조문으로 구성된 ‘개성공업지구 노동규정’은 노동계약, 채용 및 해고, 노동시간과 휴식, 노동보수, 노동보호, 사회문화시책, 제재 및 분쟁해결 등 노동관련 전반을 규율하고 있고, 제재 및 불복수단까지 규정하고 있다. 그 내용도 노동보호의 측면에서 1988년 입법된 광둥성 경제특구노동조례 뿐만 아니라 남한의 노동관련법에 유사하다고 할 정도로 정비된 형태라고 평가할 수 있어 초기 광둥성 심천경제특구의 미비한 노동법제와는 질적으로 차별적인 법제임을 한눈에 알 수 있다.<sup>72</sup> 그러나 법규범과 법현실 사이에는 중국 경제특구보다 상당한 괴리가 존재한다. 심지어 임금과 고용 관련 핵심조항은 중국 초기경제특구 법제보다 선진적인 내용을 담고 있으나 실제 이행되지 않고 있다는 비판을 받고 있다.<sup>73</sup>

그래서 여기서는 개성공업지구 노동법제에서 노동계약제과 임금직불제에 대한 주요 내용과 문제점을 중국 광둥성 심천경제특구의 노동법제 경험을 토대로 살펴본다.

먼저 ‘노동규정’은 노동자와 사용자가 노동계약을 직접 체결하도록 규정하고 있다. 노동자를 공급하는 로력알선기업과 외자기업이 노동계약의 당사자였던 이전의 간접체결방식에서는 진일보하였다. 그러나 기업은 여전히 필요한 노동자를 로력알선기업에 신청하면 로력알선기업이 기업에 필요한 종업원을 제공함으로써 고용 자율권의 행사가 사실상 차단되어 있다. 이는 초기 심천경제특구와는 달리 노동시장을 형성할 수 있는 제도적 장치가 결여되어 있어, 기업이 사실상 노동자를 직접 고용하고 해고할 수 없다는 의미이다. 개성공업지구의 노동계약제는 형식적인 법규범에 불과할 뿐 현실에서는 북한 당국의 통제아래 노동력이 공급되고 있다.<sup>74</sup>

기업이 필요한 노동력을 채용하기 위해 기능시험과 인물심사를 할 수 있도록

<sup>72</sup> 유욱·권대식, “중국 심천경제특구 초기 노동법제 및 사회보장법의 개요와 개성공단법제에 대한 시사점,” pp. 43-44.

<sup>73</sup> 유현정, “북한 경제특구 노동법제의 개선방안,” 제132회 북한법연구 월례발표문(북한법연구회, 2008.8.28), p. 13.

<sup>74</sup> 유욱·권대식, “중국 심천경제특구 초기 노동법제 및 사회보장법의 개요와 개성공단법제에 대한 시사점,” p. 44.



노동규정은 허용하고 있지만, 실제로는 북한이 제공하는 노동력을 그대로 사용하고 있다. 노동규정에서 로력알선계약의 주체는 로력알선기업과 개성공업지구에서 조업하게 될 기업이지만 아직 개성공업지구에는 로력알선기업이 존재하지 않고 ‘중앙특구개발지도총국’에서 그 역할을 대신하고 있다.<sup>75</sup>

‘외국인투자기업로동규정’과는 달리 개성공업지구에서는 노동자 해고의 사유가 발생한 경우에는 직업동맹과 로력알선기업과의 합의절차를 거치지 않더라도 자유롭게 해고할 수 있도록 하고 있다. 다만 해고 30일전까지 해고 대상 노동자에게 이를 통지하고 해고 종업원의 명단을 로력알선기관에 제출하지만 하면 되도록 되어있다. 이처럼 노동규정은 노동자 해고에 대한 기업의 자율권을 인정하고 있지만 실제 이행에는 현실적으로는 상당히 복잡한 과정을 거쳐 해고가 이루어지는 것으로 알려져 있다.<sup>76</sup> 따라서 심천경제특구와 달리 해고 조항도 형식적 규정에 지나지 않아 실제 운용에서 노동력의 효율적 활용에 별다른 의미를 가지지 못하는 것으로 평가된다.

임금과 관련하여 개성공업지구 로동규정은 임금의 종류, 노동자 본인에게 직접 지불하는 임금지불제, 최저임금, 임금 상승률을 구체적으로 담고 있다. 임금 결정 및 지불방식도 법제상으로는 자율성이 보장되어 있다.

임금(로동보수)은 ‘로임, 가급금, 장려금, 상급’이 포함되는 것으로 노동자가 일한 실적에 따라 지급하도록 규정되어 있고, 월 최저임금에 기초하여 기업에 의해 정하도록 되어있다. 특히 최저임금과 임금 상승률 제한을 구체적으로 적시하고 있다. 즉 최저임금은 미화 50달러(사회보험료 포함 57.5달러)로하고 매년 5%이상 최저임금을 인상하지 못하도록 하고 있다.

중국 초기 심천경제특구에서도 임금지불제를 법적으로 채택했지만 실제 실행되기까지 상당한 시간이 소요된 것으로 알려져 있다.<sup>77</sup> 북한 역시 ‘노동규정’의 임금지불조항은 실제 이행이 되고 있지 않아 형식적인 규정에 불과할 뿐이다. 즉 개성공업지구에서는 현재 기업이 북한노동자의 임금을 로력알선기업을 대신한 중앙

<sup>75</sup> 임을출, “중국 경제특구와 개성공단의 초기 조건 비교,” p. 271.

<sup>76</sup> ‘사회주의 로동법’에서는 해고하는 개념 자체를 인정하고 있지 않으며 북한이 완전 고용을 사회주의적 우월성으로 삼고 있음을 볼 때 실제 노사관계에서 북측 노동자가 해고되는 경우는 예외적인 경우일 것이다. 개성 공업지구에서는 실제로 몇 차례 해고의 사례가 있으며 직장장(종업원 대표)을 해고한 사례도 있다고 한다. 이 경우 기업가는 지도총국에 대하여 노동자에 대한 불만, 예컨대 근무태만, 결근 등을 몇 차례에 걸쳐 항의를 하고 그 항의가 누적될 경우 지도총국에 의하여 근로자 해고가 수용되었다고 한다. 유정현, “북한 경제특구 노동법제의 개선방안,” p. 14.

<sup>77</sup> 임을출, “중국 경제특구와 개성공단의 초기 조건 비교,” p. 269.



특구개발지도총국에 전달하면 이를 수령한 후 노동자에게 분배하는 방식으로 운영되고 있다. 개성공업지구 입주기업들이 노동자의 생산성향상을 고려하여 임금의 직접 지급을 이행할 것을 요구하고 있다. 하지만 북한이 임금직불제를 수용하기 어려운 현실적 이유는 개성공업지구 노동자와 국내 다른 지역 노동자 사이 형평성, 즉 엄청난 임금격차에 있는 것으로 알려져 있다.<sup>78</sup>

개성공업지구 노동규정에 노동계약제와 임금직불제가 이처럼 제도적으로 정착되어 있으나 이를 실행할 수 있는 조건이 준비되어 있지 않는 것이 북한의 현실이다. 그 이유는 분명 북한 체제내적 요인에서 찾을 수밖에 없다. 그 외에도 북한 대외적 관계 또한 노동법제의 변화를 가로막는 커다란 장애물로 작용하고 있음을 부인하기 힘들다. 북핵문제를 둘러싼 북미간의 대립으로 체제안전에 전력을 기울여야 할 북한의 입장에서 대외 개방과 개혁을 추동할 수 있는 노동법제의 변화에 적극적 태도를 요구하는 것은 사실상 힘들다. 즉 북한 노동법제의 변화는 북핵문제의 해결을 통한 북미관계의 정상화와 나아가 동북아질서의 재편과 밀접한 연관성을 지니고 있다고 할 수 있다.

그래서 초기 심천경제특구에서 노동법제의 실험을 통해 그 결과를 바탕으로 중국 국내의 노동법 제정으로까지 발전시킬 수 있었던 중국사례처럼 북한 역시 개성공업지구 노동규정에 따른 노동관계의 변화를 통해 점진적으로 북한 국내 노동법의 변화를 유도할 수 있도록 남한은 물론 중국을 비롯한 주변 국가들의 노력이 절실하다.

## V. 나가며

중국은 노동법제의 기본적 틀을 사회주의체제에 두면서 노동력의 효율적 활용과 노동자의 권익보호라는 상호 상충되는 요소를 합리적으로 조정하기 위해 다양한 방법을 통해 규범적 변화를 모색해 왔다. 사회주의현대화건설을 위한 경제건설에 우선적 목표를 둔 중국은 이를 뒷받침하기 위해 노동계약제의 도입 및 고용형태의 다양화, 탄력적 노동시간제도, 경영상 근거에 따른 해고의 수용, 사회안전망의 다원화, 노동조합의 권한 확대, 시장경제원칙의 노동관계에 기초한 노사관계에

<sup>78</sup> 북한의 공식환율과 암시장환율의 격차가 약 30여배에 달하기 때문에 임금으로 직접 받은 달러를 개성공업지구 노동자가 암시장에 환전을 하게 되면 북한 최고수준의 생활을 영위할 수 있고, 공식환율로 계산하면 국내 일반 노동자의 임금수준에 크게 미치지 못하게 된다. 임을출, “중국 경제특구와 개성공단의 초기 조건 비교,” p. 270.

서 발생하는 노사분쟁해결제도의 구축 등과 같은 변화를 통해 노동법제의 사회·경제적 역할과 지위를 확대하고 향상시켜 왔다. 중국 노동법제의 이러한 변화는 경제특구라는 지역적 실험에서 시작되었다.

경제특구, 특히 광둥성 심천경제특구는 중국 최초로 이질적인 자본주의적 고용 관계를 수용하여 노동계약제, 노동조건, 노동자조직, 노동분쟁을 해결하기 위한 제도 등 시장경제질서의 확립에 부합하는 노동법제를 실험적으로 시행하여 성공함으로써, 이를 국내 노동법제의 개혁으로 연결하는 중요한 역할을 했다고 평가할 수 있다. 또한 광둥성 심천경제특구에서 보여준 노동법제 변화는 제한된 지역의 실험이었음에도 불구하고 점진적인 진화와 발전의 과정을 통해 조심스럽게 진행되면서 그 성과를 거두었고, 사실상 자본주의적 노동법 제도와 체제를 상당부분 달성했다고 볼 수 있다.

이에 반해 북한은 여전히 사회주의적 노동법 체계를 그대로 유지하고 있다. 개혁과 개방에 대한 특별한 방향이나 내용마저 결정하지 못하고 있기에 노동관련 법제의 변화 가능성도 예상하기 어렵다. 다만 경제특구의 외국투자기업에 대해서는 중국 경험을 토대로 실험적 의미에서의 시장기능을 지닌 노동법제 기반을 조성해가는 변화를 보이고 있다. 특히 개성공업지구의 경우 중국의 전례에 따라 상당한 정도 노동법제의 기반을 조성했다. 이것 또한 시장친화적인 노동법제의 수용이라기보다 실험적 의도가 오히려 강하다. 경제특구의 실천을 토대로 점진적이고 단계적으로 진행하여 성공적 성과를 성취한 것으로 평가 받는 중국의 사례에서 북한은 향후 노동법제의 개혁에서 많은 시사점을 찾을 수 있을 것으로 생각한다. 예컨대 경제특구의 활성화와 함께 특구에서 노동계약제를 적극적으로 수용하면서 다양한 고용형태를 도입함으로써 기업 활동을 강화하여 경제발전을 도모할 수 있을 것이다. 또한 경영상의 이유에 의한 해고를 확대하여 이미 북한 내부적으로 상당히 존재하는 실업을 노동시장법제에 따라 해결함으로써 통치체제의 불안요소를 제거할 수 있으리라 예상된다. 그 외 기업 활동의 강화를 통한 안정적 경제건설을 위해 다양한 형태의 노동시간 제도를 도입하고, 노동의 질에 따른 임금결정 체제를 수용하는 것이 필요하리라 예상된다.

그러나 북한에서 정치 환경의 급격한 변화가 나타나지 않는 한 개성공단 등 경제특구의 노동법제가 북한 전역에 확대 적용될 가능성은 당분간 높지 않을 것으로 전망된다.

북한 대외적 관계 또한 노동법제의 변화를 가로막는 원천적 장애물임을 부인하기 힘들다. 북핵문제를 둘러싼 북미간의 대립으로 체제안전에 전력을 기울여야 할

북한의 입장에서 대외 개방과 개혁을 추동할 수 있는 노동법제의 변화에 적극적 태도를 요구하는 것은 사실상 힘들다. 역설적으로 북한 노동법제의 변화는 북핵문제의 해결을 통한 북미관계의 정상화와 밀접한 연관성을 지니고 있다할 수 있다.

■ 접수: 3월 24일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 5월 20일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김형배. 『노동법 제4판』. 서울: 박영사, 2007.  
문무기. 『중국 노동법제 분석을 통한 북한 노동법제 변화전망』. 서울: 한국노동연구원, 2003.  
법무부. 『베트남 개혁개방법제 개관』. 서울: 법무부, 2005.  
이희옥. 『중국의 새로운 사회주의 탐색』. 서울: 창비, 2004.  
한대원 외. 『현대 중국법개론』. 서울: 박영사, 2002.

Hainz, Bernhard & Tinhofer, Andreas. *Arbeits- und Sozialrecht in Mittel- und Osteuropa*. Wien: Manz, 2004.

- 關懷. 『勞動法學』. 北京: 群眾出版社, 1983.  
饒艾 外. 『勞動法學』. 成都: 西南交通大學出版社, 2009.  
本書編寫組. 『十七大黨章學習讀本』. 北京: 人民出版社, 2007.  
張志京 主編. 『勞動法學, 第二版』. 上海: 復旦大學出版社, 2008.  
陳荷夫 編. 『中國憲法類編』. 北京: 中國社會科學出版社, 1980.  
『關於建國以來黨的若干歷史問題的決議』. 北京: 人民出版社, 1981.

### 2. 논문 및 기타

- 경제연구본부. “중국경제특구와 개성공단의 성공 조건 비교와 시사점.” 『VIP 리포트』. 2007.  
문무기. “최근 북한 노동법제의 변화-경제특구 노동규정을 중심으로-.” 『노동법연구』. 제 16호 (2004).  
민경배. “모택동사상과 법.” 『법철학연구』. 제5권 제1호, 2002.  
\_\_\_\_\_. “중국공산당 혁명근거지의 법제(1937-1949).” 『법사학연구』. 제24호, 2001.  
박은정. “북한 노동법에 관한 연구.” 이화여자대학교 석사학위논문, 1999.

- 방혜정. “노동법제규범화의 신호탄, 근로계약의 입법의의와 한계.” 『국제노동브리프』. 2007.
- 선한승 외. 『북한인력에 관한 법제·실태와 활용방안』. 서울: 한국노동연구원, 2004.
- 임을출. “북한 경제특구 법제의 변화와 발전조건.” 『통일문제연구』. 제19권 2호, 2007.
- \_\_\_\_\_. “중국 경제특구와 개성공단의 초기 조건 비교,” 『북한연구학회보』. 제11권 1호, 2007.
- 유욱. “개성공단법제의 현황과 과제.” 『북한법연구』. 제8호, 2005.
- 유욱·권대식. “중국 심천경제특구 초기 노동법제 및 사회보장법의 개요와 개성공단법제에 대한 시사점.” 『개성공단 성공을 위한 법제도적 인프라구축방안』, 2006년 북한법 및 남북관계법 학술회의(2006년 12월 12일).
- 유현정. “북한 경제특구 노동법제의 개선방안.” 『제132회 북한법연구회 월례발표문』. (2008.8.28).
- 윤진기. “中國 勞動法の 새로운 傾向.” 『노동법학』. 제5호, 1955.
- 이규철. “중국의 노동법제와 노동환경 고찰,” 『국제노동브리프』. Vol. 5, No. 7, 2007.
- 이철수. “북한의 노동법제의 주요 내용과 그 의미.” 『산업관계연구』. 제14권 제1호 (한국 노사관계학회, 2004).
- 이평복. “신노동계약법의 주요 이슈 및 대응방안.” 『중국 이슈리포트』. 제2007-37호, 2007.
- 장명봉. “북한과 중국의 경제특구법제 연구-개성공업지구법과 광둥성경제특구조례를 중심으로-.” 『법제연구』. 제25호, 2003.
- 陳步雷. “중국노동법제의 역사와 최근의 변화.” 『국제노동브리프』. Vol. 5, No. 7, 2007.
- 한국경영자총협회 국제협력팀. “최근 중국 노동법의 변화.” 『경영계』. 제344호, 2007.
- Holand, Armin. “EU-Recht auf dem Weg nach Osten: Rechtssoziologischen Fragen.” in: Christian Boulanger (Hrsg.). *Recht in der Transformation*. Berlin: Wissenschaftsverlag, 2002.
- Min, Kyung-Bae. “Die Entwicklung des Rechts in der Volksrepublik China unter besonderer Berücksichtigung der Transformationen der Hauptwiderspruchs.” Diss. (Freiburg: 1999).
- 林嘉. “21世紀中國勞動法范式的轉變.” 『노동법학』. 제28호, 2008.
- 王文昇. “社會主義初級段階的含義, 特徵和歷史地位.” 『社會科學』. 第六期, 1987.
- 鄧小平. “一切從社會主義初級段階的實際出發.” 『鄧小平文選』. 第三卷. 北京: 人民出版社, 1993.
- 毛澤東. “工人階級與資產階級的矛盾是國內主要矛盾.” 『毛澤東選集』. 第五卷. 北京: 人民出版社, 1977.

## Prospects for the Change in North Korea's Labor Law System through the Chinese Case

*Kyung-Bae Min*

This paper examines the labor law development in China since its transition to a market economy. Based on this background, North Korea's labor law system will be closely examined along with exploration of necessary changes for economic reform to take place. For the transitional socialist state, legislative reform is an essential condition to establish market economy system, and labor law system are especially responsive to the social and economic changes. Among the transitional states in Northeast Asia such as China, Russia, and Mongolia, the case of China is particularly important for North Korea, for achieving successful economic development without making fundamental changes to its authoritarian and socialist model.

Labor law system of China has evolved with the Communist Party that came into power in 1949. In 1978, the new political line, "construction of socialist modernization" was put into effect, and labor management shifted from policy to legislative restructure, incorporating the new framework of labor relations reform under the market economy system. During this process, China first began experimenting with capitalistic labor law system in its exclusive industrial zones. With the successful implementation of the labor law system, it began to gradually expand and instituted throughout the country.

China's initial experience with instituting its labor law system of the exclusive industrial zones has proven to serve as an important lesson for North Korea, in its pursuit of special economic zones, such as Kaesong Industrial Complex. However, the change in labor law system of North Korea may bring about reform and opening its doors to foreign influence and ultimately, related to the resolution of the nuclear issues that will lead to normalization of relations with the United States and reorganization of the Northeast Asian regional order.

**Key Words:** Transitional State, Labor Law System of China, 'Construction of Socialist Modernization', Exclusive Industrial Zones, North Korea

# 인도적 대북지원과 북한체제의 존속력에 미친 영향

김 정 수\*

- I. 서론
- II. 주체별 인도적 대북지원 현황
- III. 인도적 대북지원과 북한예산에서의 비중
- IV. 인도적 대북지원과 북한체제의 존속력
- V. 결론 및 시사점

## 국문요약

본 논문의 연구목적은 2000년 이후 2009년 말까지 인도적 대북지원이 북한체제의 존속력에 어느 정도의 영향력을 갖고 있는지를 분석하는 데 있다. 이를 위해 북한의 예산에 대비하여 남한의 인도적 대북지원을 정부차원, 지자체, 그리고 민간단체의 지원현황을 각각 북한의 예산규모에 대비하여 그 비중을 분석하였다.

여기서 각각의 지원이 북한의 예산에서 차지하는 비중은 다음과 같다. 첫째, 정부차원의 인도적 대북지원은 지난 2000년 이후 10년동안 19억 달러를 지원하여 북한 예산규모인 497억 7천만 달러의 약 3.8%를 지원하였다. 둘째, 지자체의 인도적 대북지원은 약 5천2백만 달러를 지원하여 북한 예산에 대비하여 그 비중은 0.1%에 지나지 않았다. 셋째, 민간차원의 인도적 대북지원은 약 6억 7천만 달러를 지원하여 연평균 약 1.3% 비중을 차지하였다. 이러한 지원의 총규모는 약 26억 2천만 달러를 지원하여 연평균으로는 약 5.3%를 지원한 셈이다.

남한의 인도적 대북지원은 북한체제의 존속력

에 미친 영향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 북한의 재정에 크게 기여하였다. 둘째, 북한의 식량 부족 문제에 도움을 주었다. 셋째, 북한의 식량생산성에 기여하였다. 넷째, 북한의 가족해체를 완화하는데 도움을 주었다.

따라서 인도적 대북지원이 향후 본격화 될 경우에는 다음과 같이 기본방향을 설정할 필요가 있다. 첫째, 북한의 취약계층에게 실질적으로 도움이 되어야 한다. 둘째, 남북한 인도협력의 호혜성을 제고하는 차원에서 접근하여야 한다. 마지막으로 국제사회와의 협력을 도모해 나가야 한다. 물론 가장 중요한 것은 북한 내부의 인도적 사정과 남한의 국민여론임에 틀림없다. 이들 양자를 조화롭게 접목하여 추진하는 것은 결국 정부의 몫이다.

**주제어:** 인도적 대북지원, 북한체제 존속력(persistence), 국가예산, 국민총생산

\* 통일연구원 객원연구위원

## I. 서론

현재 북한의 상황은 우리에게 여러 가지 의문을 갖게 한다. 북한의 주민들은 극심한 경제난 속에서 어떻게 생존해 나가고 있는가?, 2009년 11월 말에 단행한 화폐개혁의 추진과정에서 북한 주민들은 어떠한 태도를 보였으며, 이들에게 끼친 영향은 무엇인가?, 2008년부터 다시 어려워지고 있는 식량문제의 심각성은 어느 정도인가?, 북한 당국은 언제까지 북한 주민들을 빈곤의 늪에 방치할 것인가?, 국제사회의 대북 제재 하에서 효율적인 인도적 대북지원 방안은 무엇인가?, 지난 10년 동안 남한의 인도적 대북지원이 북한에 어떠한 영향을 주었나? 등의 질문들은 현재 북한의 인도 분야를 둘러싼 기본적인 그리고 근본적인 질문들이다.

이러한 질문 가운데 본 논문이 주목하는 것은 지난 2000년 이후 대북 ‘포용정책(engagement policy)’을 추진하면서 본격화 한 인도적 대북지원이 그동안 북한 사회의 ‘존속력(persistence)’<sup>1</sup>에 끼친 영향은 어느 정도나 되는지 구체적으로 분석해 보고자 하는 것이다.

인도적 대북지원은 북한 주민들의 생명을 보호하고 최소한 기아를 방지한다는 그 자체의 순수하고 고귀한 가치에도 불구하고 남한사회에서 소위 ‘남남갈등’의 진원지처럼 인식된 게 사실이다. 남북관계의 핵심인 남북경협과 인도적 대북지원에 대하여 긍정적인 입장은 남북한간 상호이해를 증진시키고 적대관계를 해소해 왔으며 북한경제에도 기여하였다고 주장한다. 그러나 부정적인 입장은 대북지원이 북한의 북핵 개발에 사용되었다는 의구심을 표시하는가하면 김정일 정권의 연장을 도와주고 있으며 남한경제에 별 도움이 되지 않았다고 주장한다.<sup>2</sup>

이처럼 인도적 대북지원에 대한 평가가 엇갈리고 있는 이유는 평가자들이 북한에 대한 상이한 정치적 입장을 견지하고 있을 뿐만 아니라, 다양한 성격과 유형의 남북협력을 부문별로 구분하여 각각의 특징 및 영향을 체계적으로 분석하지 못한

<sup>1</sup> 본 논문에서 사용하는 ‘북한체제의 존속력’ 개념은 ‘북한이 현재의 체제를 그러저럭 유지하면서 붕괴되지 않고 필요한 부문에 우선순위를 부여하여 최소한도의 재화를 재생산해 낼 수 있는 능력’으로 조작적으로 정의한다. 유사한 개념으로는 ‘내구력’, ‘지탱력’ 등의 용어가 있으나, ‘존속력’은 북한 자신들의 능력을 적극적으로 강조하기 보다는 소극적 의미를 나타내는데 보다 용이한 것으로 판단하여 사용하고 있다. 이에 관한 기존 연구들은 전현준, “북한 체제의 지탱력 평가,” 『민족통일연구』, 제10집(1996); 윤황, “북한체제의 지탱력에 관한 분석,” 건국대 박사논문(1998); 전현준 외, 『북한체제의 내구력 평가』 (서울: 통일연구원, 2006); 서재진, 『북한의 경제난과 체제 내구력』 (서울: 통일연구원, 2007); 한병진, “북한 정권의 내구성에 대한 이론적 고찰,” 『국가전략』, 제15권 1호(2009) 등을 참조할 것.

<sup>2</sup> 양문수, “대북 인도적 지원 분야,” 『대북 포용정책 10년의 평가와 과제』 제95차 홍사단 통일포럼 자료집(2008.11.17), pp. 98-104.



데 기인한다. 인도적 대북지원에 대한 기존의 연구들이 대부분 시사적이고 단편적인 주제를 다루고 있어서 나름대로 정책과제를 제시하지만 실효적인 정책제언을 찾아보기는 어렵다. 그 결과 심도 있는 연구와 생산적인 토론을 견인하지 못하고 있는 현실이다.

본 연구의 목적은 2000년 이후부터 2009년까지 인도적 대북지원이 북한체제의 존속력에 어느 정도의 영향력을 미쳤는지 평가해 보는데 있다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 제2장에서는 인도적 대북지원을 주체별로 나누어 그 현황을 정리하려고 한다. 제3장에서는 인도적 대북지원을 각 주체별로 나누어 북한 예산에 대비하여 어느 정도의 비중을 차지하는지 분석할 것이다. 제4장에서는 이상의 논의들을 바탕으로 인도적 대북지원이 북한체제 존속력에 미친 영향을 각 분야별로 나누어 살펴보고자 한다. 그리고 마지막 제5장에서는 인도적 대북지원이 북한체제의 존속력에 대한 영향력을 총체적인 관점에서 평가하고 우리의 인도적 대북지원 정책에서 재고해 나가야 할 몇 가지를 제안하고자 한다.

## II. 주체별 인도적 대북지원 현황

### 1. 정부차원의 지원 현황

인도적 대북지원은 주체별, 유형별 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 주체별로 구분하는 것은 중앙정부 차원의 지원, 지방정부 차원의 지원, 그리고 국제기구와 민간단체를 통한 간접지원 등으로 나눌 수 있다. 유형별로는 비료와 같이 무상으로 지원하는 물품과 식량과 같이 차관으로 지원하는 형식 등으로 구분된다. 따라서 인도적 대북지원은 다양한 방식과 형식으로 지원이 이루어지고 있다.

2000년 이후부터 2009년까지 10년 동안 정부차원의 인도적 대북지원은 <표 1>과 같이 무상지원과 식량차관을 포함하여 약 20,746억 원을 집행하였다. 정부차원의 인도적 대북지원에는 민간단체<sup>3</sup>에 지원하는 남북협력기금은 물론 국제기구를 통한 재원도 모두 포함되어 있다. 왜냐하면 여기에는 국민의 세금으로 조성된 남북협력기금을 사업의 지속성과 모니터링, 그리고 국제사회와의 협력 등의 다양한 이유로 민간단체 및 국제기구를 통한 간접지원 형식으로 추진되고 있기 때문이다.

<sup>3</sup> 민간단체의 지원 현황은 본 장의 3절을 참조.

<표 1> 정부차원의 인도적 대북지원 현황

년도	무상지원액(1)	식량차관 금액(2)	총금액 (1+2)	비고 (양특회계)
	정부(민간지원기금액)			
2000	8,139만 불(276만 불)	8,835만 불	16,974만 불	
	978억 원(34억 원)	1,057억 원	2,035억 원	
2001	7,522만 불(477만 불)	-	7,522만 불	-
	975억 원(62억 원)		975억 원	
2002	8,915만 불(540만 불)	12,641만 불	21,556만 불	
	1,140억 원(65억 원)	1,510억 원	2,650억 원	(6,518억 원)
2003	9,377만 불(675만 불)	12,682만 불	22,059만 불	
	1,097억 원(81억 원)	1,510억 원	2,607억 원	(6,644억 원)
2004	11,541만 불(850만 불)	12,344만 불	23,885만 불	
	1,313억 원(102억 원)	1,359억 원	2,672억 원	(1,444억 원)
2005	13,588만 불(1,200만 불)	17,253만 불	30,841만 불	
	1,360억 원(120억 원)	1,787억 원	3,147억 원	(6,726억 원)
2006	22,740만 불(1,338만 불)		22,740만 불	
	2,273억 원(134억 원)		2,273억 원	(1,522억 원)
2007	20,893만 불(2,274만 불)	15,838만 불	36,731만 불	
	1,983억 원(216억 원)	1,505억 원	3,488억 원	(2,252억 원)
2008	3,996만 불(2,422만 불)		3,996만 불	
	438억 원(241억 원)		438억 원	
2009 12월	3,704만 불(583만 불)		3,704만 불	
	461억 원(77억 원)		461억 원	
합계	110,415만 불(10,635만 불)	79,593만 불	190,008만 불	
	12,018억 원(1,132억 원)	8,728억 원	20,746억 원	(25,106억 원)

\* 인도적 지원액: 통일부 반출승인기준 시점의 환율 적용

\* 국제기구 및 민간에 대한 기금지원액: 집행기준, 정부차원 지원액에 포함.

\* 민간차원의 지원액: 수송료 및 행정지원액은 미포함.

자료: 통일부

정부차원의 인도적 대북지원은 절대 금액에서도 점차 늘어나는 추세를 보여주었다. 물론 식량과 비료의 비중이 전체 인도적 대북지원에서 절대적으로 높은 편이므로 식량과 비료가 지원되느냐 그렇지 않느냐에 따라 그 비중은 큰 차이를 보여주고 있다. 예를 들면 2001년도와 2006년도는 남북관계의 경색에 따라 식량지원이 추진되지 않음으로써 전년도에 비해 지원 규모가 크게 감소하였다. 2008년도 이후는 식량과 비료가 모두 지원되지 않음으로써 전년도 대비 약 10%에 지나

지 않는 규모로 축소되기도 하였다.

북한은 1990년대 중반 계속된 수해와 가뭄 등 자연재해와 심각한 경제난 등으로 식량의 자체 생산량도 감소하였을 뿐만 아니라 외부로부터 도입할 수 있는 능력도 약화되었다. 따라서 북한은 1995년 국제사회에 식량지원을 요청하지 않으면 안 되는 상황에 직면하게 되었다. 이에 남한 정부는 국제사회의 요청에 부응하여 1995년 이래 국제기구를 통한 다양한 부문의 대북지원을 추진해 오고 있다.

국제기구를 통한 대북지원은 식량은 WFP, 보건의료는 WHO 및 UNICEF, 기타 기구를 통하여서는 백신이나 기상자재 등을 지원하고 있다. WFP를 통해서는 1996년부터 2007년까지 약 1,434억 원 상당의 식량을 지원하였다. 2008년과 2009년도에도 WFP는 북한에 대한 식량지원을 위한 국제사회에 구호기금을 요청하였으나 의미 있는 성과는 없었다. 우리정부도 북한의 식량사정이 심각하지 않다는 판단 하에 지원을 실행하지 않았다.

WHO를 통해서는 1997년부터 2009년까지 약 589억 6천여만 원에 이르는 지원을 추진하였다. 주로 말라리아 방제와 영유아, 긴급의료지원 등에 집중하였다. WHO는 주로 보건의료분야의 인프라와 관련한 지원에 관심이 높았다.

UNICEF를 통해서는 취약계층과 영유아를 주 대상으로 분유 및 백신 등을 1996년부터 2009년까지 약 217억 원에 상당하는 물품을 지원하였다. 특히 2005년 이후 점차 지원의 규모가 증대되는 추세에 있다고 할 수 있다. 그리고 기타 국제기구를 통해서는 1996년과 1997년 이후 지원이 중단되었으나, 2007년 이후 지속적으로 국제백신연구소(IVI)를 통하여 백신 지원은 물론 의료인력 교육지원 등에 약 26억 상당의 기상자재와 농업자재 등의 물품을 지원하였다.

이상의 국제기구를 통한 인도적 대북지원은 합계 약 2,266억 6천만 원의 물품을 지원해 왔다.<sup>4</sup>

## 2. 지자체 차원의 지원 현황

지자체의 대북지원에는 그 지역사회의 다양한 분야의 남북한 주민들이 직접 참여함으로써 상호 이해의 공감대를 확대하는 데 기여하고 있다. 특히 지자체의 대북 교류는 순수 민간과 중앙 정부와의 가교 역할을 하면서 비교적 정치안보 상황에 영향을 적게 받으면서 대북지원을 추진할 수 있다는 장점을 지닌다.

<sup>4</sup> 이에 대한 국제기구별 상세한 지원 내역은 통일부, 『2008 통일백서』, pp. 226-227 참조.

현재까지 대북지원 사업을 추진한 광역 지자체는 13개 이다. 지자체의 대북지원 사업은 1999년 제주도의 감귤 지원 사업을 필두로 하여 2003년과 2004년도를 경과하면서 점차로 여타 광역 자치단체로 확대되었다. 따라서 지자체가 본격적으로 대북지원을 추진한 것은 2005년도 무렵부터라고 할 수 있다. 이는 사업방식의 다각화와 법적 제도적 체계가 수립되는 배경과 밀접한 관련성이 있으며, 특히 자체적인 대북지원 기금 조성에 힘입은 바 크다.<sup>5</sup> 그리고 각 지자체들은 대북지원 사업의 경험을 축적한 민간단체들과 협력하여 공동사업을 추진함으로써 시행착오를 줄이는 계기를 마련하였던 것으로 분석된다.

<표 2> 지자체 차원의 대북지원 현황

(단위: 백만 원)

	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	계
서울						1,030	350	800	800	1,324	4,304
경기			1,000		1,340	1,936	4,385	2,320	1,782	4,100	16,863
인천						3,130		699	1,414	630	5,873
강원	234	238	1,277	1,179	1,123	467	283	2,019	709	128	7,657
부산							456	870			1,326
경남						105	717	2,493	1,000	406	4,721
울산								1,389	226		1,615
경북									100		100
광주								170			170
전남				470	470	680	688	880	860		4,048
전북						1,786	140	1,113			3,039
충북									190		190
제주	874	1,310	408	707	757	324	499	170			5,049
계	1,108	1,548	2,685	2,356	3,690	9,458	7,518	12,923	7,081	6,588	54,955

자료: '07년까지는 통일부, '08년도 및 '09년도는 『통일백서』 등을 참조하여 재구성

각 지자체가 북한에 지원하는 현황은 2000년 이후부터 2009년까지 합계 약 550억 원 상당의 각종 물품을 지원하였으며, 연간 평균으로 보면 약 55억 원 정도에

<sup>5</sup> 광역 지자체들의 남북교류협력 자치 범규를 제정한 년도를 보면, 서울시(04), 부산시(07), 대구시(05), 인천시(04), 대전시(08), 광주시(03), 울산시(06), 강원도(98), 경기도(01), 충북(08), 전북(07), 전남(03), 경북(08), 경남(05), 제주(07) 등이다. 통일부, 『지방자치단체 대북교류 10년』 (서울: 통일부, 2009), pp. 249-359 참조.

해당되는 규모이다. <표 2>에서 보여주듯이 대북지원 사업에 비교적 초기부터 시작한 지자체는 경기도와 강원도, 그리고 제주도가 지속적으로 추진해 왔다고 할 수 있다.

경기도는 2002년부터 대북지원 사업을 시작하여 2009년까지 약 168억 원 상당의 농기계를 비롯한 물품을 지원하였다. 지원 내용은 초기에는 벼농사에 사용되는 농기계를 지원하는 단순 구호성 지원에 집중하다가 2004년의 평양 식품가공 공장의 설립을 계기로 개발지원 방식으로서의 사업 전환을 모색하였다. 그리고 2005년부터는 벼농사 시범단지를 조성하는 등의 본격적인 개발지원 사업을 추진하였다. 특히 2008년부터는 개성지역을 중심으로 말라리아 남북 공동방역 사업을 펼침으로써, 경기도 북부지역에서의 말라리아 발병을 미리 예방하는 효과를 가져왔다. 따라서 대북지원으로 인한 일방적인 시혜성격으로부터 남북한 공동의 이익을 창출하는 계기를 마련하였다고 평가할 수 있다.

강원도는 2000년 대북지원 사업을 시작한 이후 한 해도 거르지 않고 2009년까지 지속적으로 사업을 진행하여 약 75억 원 상당을 지원하였다. 주요 사업내용은 어린 연어 방류사업, 금강-설악권 솔잎혹파리 공동 방제사업 등과 관련한 사업을 펼쳐오고 있다. 강원도가 추진하고 있는 연어치어 방류 사업은 다른 사업과 비교하여 비용 대비 효과가 큰 것으로 판명되어 긍정적인 사업으로 평가받고 있다. 또한 금강-설악권 솔잎혹파리 방제사업 역시 매년 지속 가능한 사업으로 북한에만 일방적 이익을 전달하는 사업이 아니라 설악산 일대로 확산될 수 있는 산림병충해를 예방하는 사업으로 기대를 모으고 있다.

제주도는 광역 지자체로서 가장 먼저 대북지원 사업을 전개하였다. 1999년부터 2007년까지 약 51억 상당의 물품을 지원하였다. 제주도는 특산물인 감귤과 당근 등을 지원함으로써, 북한 주민들에게는 비타민을 공급하고 제주 도 농민들에게는 과잉 생산된 감귤의 생산가격을 안정화시키는 역할까지 함으로써 남북협력의 ‘상생’ 모델을 만들어 나왔다고 평가된다.

위에서 언급한 경기도, 강원도 그리고 제주도의 사례들은 대북지원의 성격을 인도구호로부터 개발지원으로 전환해 나가는 추세에서 보면 바람직한 방향 설정이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지자체의 대북지원은 2008년 이후 남북관계가 경색되면서 중앙정부와 공동보조를 맞추어 나가게 됨으로써 주춤하는 현상을 보여주기도 하였다. 또한 지자체의 대북지원은 자체 재정이 열악한 지역이 대부분 이어서 기금 조성에 상당한 제약을 받고 있다. 따라서 지자체도 대북지원을 추진할 경우 민간단체와 마찬가지로 남북협력기금의 사용이 가능하도록 제도적인 개

선을 추진해 주었으면 하는 요구가 점차 강하게 제기되고 있다.

### 3. 민간단체 차원의 지원 현황

민간단체의 인도적 대북지원은 기본적으로 민간의 자율적 판단에 따라 진행되고 있다. 민간단체의 인도적 지원은 정부차원의 인도적 지원을 보완하는 측면에서의 기능과 역할을 수행한다는 의의를 가지고 있다고 볼 수 있다. 정부차원의 인도적 대북지원은 남북관계의 상황에 따라 단절과 지속을 반복하면서 진행해 왔으나, 민간단체의 경우는 남북관계와는 비교적 독립적으로 지속하여 지원을 추진할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 또한 북한의 당국자들이 민간단체에 대해서는 평양 이외의 지역에 대한 접근에 보다 유연한 입장을 가지고 있어서, 북한 지방에서의 사업 추진에 보다 유리한 측면도 있다. 실제 2006년 하반기 북한 미사일 발사와 핵실험으로 정부차원의 인도적 지원이 중단된 상황에서도 민간단체의 물품지원이나 모니터링은 계속하여 진행되었다. 또한 2007년 북한의 수해피해를 계기로는 남북협력민간단체협의회를 중심으로 신속하게 지원을 추진하여 그 본래의 기능과 역할을 충실히 수행하였다.

1995년부터 2009년까지 민간차원의 인도적 대북지원은 총 8,261억 원 상당의 물품을 지원하였다. 이 가운데 중 1,762억 원(27%, 국제적십자 경우분 포함)은 대한적십자사를 통해, 6,499억 원(73%)은 독자 창구를 통해 지원하였다. 2000년 이후에는 약 7,597억 원 상당의 현물을 지원하여 연간 약 760억 원 정도를 지원해 온 셈이다. 특히 2004년도는 북한의 ‘용천재해’ 사건을 계기로 1,588억 원을 지원함으로써 예년 수준의 약 2배를 지원하였다. 그리고 적십자사와 민간단체의 지원 창구의 비율도 점차 변화하였다. 2007년에는 대한적십자사를 통해 40억 원, 민간단체 창구를 통해 869억 원 등 총 909억 원의 인도적 대북지원이 이루어졌다.<sup>6</sup> 그러나 2008년도의 경우는 대한적십자사(4억), 민간의 독자 창구(721억), 다음해인 2009년도의 경우는 모두 민간단체를 통하여 지원하였다. 이는 대한적십자사가 정부와의 긴밀한 협력체계 속에서 대북지원을 추진하고 있음을 보여주는 근거라고 할 수 있다.

정부는 민간단체의 인도적 대북지원의 활성화와 정책적 필요에 따라 2000년부터 민간단체가 추진하는 인도적 지원 사업에 대해 남북협력기금을 지원해 오고

<sup>6</sup> 통일부, 『통일백서 2008』, p. 223.

있다. 남북협력기금 지원의 근거는 「남북협력기금운용관리규정」, 「인도적 대북지원 사업 처리에 관한 규정」 등에 지원 기준과 절차 등을 규율하고 있다.<sup>7</sup> 남북협력기금지원에 대한 매칭펀드의 비율과 심사과정이 이명박 정부의 출범 이후 변화하였다. 매칭펀드 비율이 과거의 70%에서 50%로 축소되었으며, 기금심사절차도 두 단계에서 네 단계로 강화되었다.<sup>8</sup> 기금지원의 기준 역시 과거의 사업 필요성, 타당성, 분배투명성 확보 등에 중점을 두어 왔으나, 이명박 정부 출범 이후는 북한 주민의 삶의 질 향상에 기여, 효과성, 투명성, 국민적 합의 등을 ‘4대 원칙’으로 적용하여 심사하고 있다.

민간단체의 대북지원은 추진 주체 및 방식에 따라 개별사업,<sup>9</sup> 합동사업,<sup>10</sup> 정책사업<sup>11</sup> 및 북한영유아 지원 사업으로 구분하여 추진되어 왔으나, 합동사업과 영유아 지원 사업이 개별사업과의 뚜렷한 차별성을 갖지 않는다는 평가가 제기되곤 하였다. 따라서 2009년 이후 합동사업과 영유아사업을 개별사업으로 통합하여 운영하게 됨으로써 남북협력기금이 투입되는 사업은 개별사업과 정책사업으로 단 순화하여 추진하게 되었다.

민간단체의 대북지원 사업의 재정은 자체모금과 남북협력기금 등으로 추진하게 된다. 그러나 북한이 2006년 미사일 실험과 핵실험을 단행함으로써 대북지원에 대한 모금활동에 남한 국민들의 시선이 싸늘해지는 계기로 작용하게 되었다. 따라서 민간단체의 대북지원에 대한 국민들의 관심이 줄어들고 15여년에 이르는 동안 지원에 대한 피로현상이 겹치면서 모금활동은 과거와 다른 양상을 보이고 있어서 민간단체들의 대북지원 사업은 애로를 겪고 있다. 민간단체의 안정적이고 지속가능한 개발지원으로의 대북지원을 위한 사업전환을 위해서는 일정한 재정확보가 필수적이므로, 이러한 현안을 어떻게 해결해 나가야할 것인가 하는 문제는 민간단체가 안고 있는 핵심적인 과제라 할 수 있다.

<sup>7</sup> 사회문화교류의 경우는 「남북협력기금운용관리규정」, 「남북사회문화협력사업에 대한 남북협력기금지원지침」 등의 규율에 따른다.

<sup>8</sup> 4단계 심사과정은 다음과 같이 진행되고 있다. 기금관리심사반<신설>→기금관리심의위원회→교추협실무위원회<신설>→교류협력추진협의회 등의 과정을 거친다.

<sup>9</sup> 1개 단체가 추진하는 사업으로 2000년부터 매칭펀드 형태로 기금 지원하는 사업임.

<sup>10</sup> 3개 단체 이상이 컨소시엄을 구성하여 북한의 자립·자활 지원을 목표로 하는 사업으로 2005년부터 매칭펀드 형태로 기금 지원하는 사업임.

<sup>11</sup> 정책적으로 일관성 있게 추진할 필요가 있거나 파급효과가 큰 개발지원성 사업으로서 정부가 민간단체에게 전액 기금을 지원하여 추진하도록 하는 사업임.



<표 3> 민간단체 차원의 대복지원 현황

기 간	경로 및 내역	지원 규모
2000	- 한적창구: 113억 원 - 독자창구: 12개 단체 274억 원	3,238만 불(387억 원) * 1\$당 1,200원 환율 적용
	- 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	
2001	- 한적창구: 286억 원 - 독자창구: 19개 단체 496억 원	6,017만 불(782억 원) * 1\$당 1,300원 환율 적용
	- 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등	
2002	- 한적창구: 90억 원 - 독자창구: 25개 단체 486억 원	4,577만 불(576억 원) * 1\$당 1,300원 환율 * 6,7,9,10,11월(1,250원) 8,12(1,200원)월평균 환율 적용
	- 농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등	
2003	- 한적창구: 13차 70억 원 - 독자창구: 29개 단체, 253회, 696억 원	6,386만 불(766억 원) * 1\$당 1,200원 환율 * 3월: 1,230원, 7월: 1,180원
	- 동네의, 아동복, 밀가루, 항생제 등	
2004	- 한적창구: 35차, 441억 원 - 독자창구: 33개 단체, 426회, 1,117억 원	13,250만 불(1,558억 원) * 1\$당 1,200원 환율 * 11월, 12월: 1,100원
	- 농자재, 피복, 감귤, 의료설비 등	
2005	- 한적창구: 18차, 46억 원 - 독자창구: 44개 단체, 509회, 733억 원	7,666만 불(779억 원) * 1\$당: 1,000원 * 1월, 2월: 1\$당 1,100원
	- 밀가루, 의료설비, 농업용 비닐 등	
2006	- 한적창구: 8차, 44억 원 - 독자창구: 58개 단체, 958회, 665억 원	7,088만 불(709억 원) * 1\$당: 1,000원
	- 밀가루, 의류, 의료설비, 수해복구 등	
2007	- 한적창구: 5차, 40억 원 - 독자창구: 66개 단체, 1,074회, 869억 원	9,568만 불(909억 원) * 1\$당: 950원
	- 의류, 의료설비, 연탄, 농자재, 수해복구 등	
2008	- 한적창구: 2차, 4억 원 - 독자창구: 64 단체, 776회 721억 원	6,460만 불(725억 원) * 1월~4월: 1\$당 950원 * 5월~10월: \$당 1,000원 * 11월, 12월: \$당 1,400원
	- 의류, 밀가루, 의약품, 연탄, 농자재 등	
2009	- 독자창구: 59개 단체, 378회 376억 원	2,858만 불(376억 원) * 1월~5월: 1\$당 1,350원 * 6월~12월: 1\$당 1,300원
	- 식량, 의약품, 연탄 등	
계		67,108만 불(7,597억 원)

자료: 통일부

### Ⅲ. 인도적 대북지원과 북한예산에서의 비중

#### 1. 정부차원의 대북지원과 북한예산 대비 비중

정부차원의 대북지원은 그동안 남남갈등의 진원지였다고 해도 과언이 아니다. 인도적 대북지원을 둘러싸고 평가자 자신의 정치적인 입장에 따라 엇갈린 판단을 내렸다. 한편에서는 북한 주민들의 생활수준 개선에 긍정적인 역할을 하였다고 평가하는 반면, 다른 한편에서는 지원의 목적과 다르게 북한의 미사일 개발과 핵 개발로 전용되었다는 의구심을 제기하기도 하였다.

<표 4>에서와 같이 2000년 이후 본격화 한 정부차원의 대북지원의 총계는 약 19억 달러를 지원하였다. 김대중 정부에서 본격적으로 추진한 인도적 대북지원은 노무현 정부에 이르기까지 큰 흐름에서 보면 증가해 온 추세를 보이다가 이명박 정부 출범 이후에는 감소하는 경향을 보이고 있다. 이를 연도별로 북한의 예산대비 규모를 산정해 보면 북한의 예산에 실질적으로 어느 정도 영향을 주고 있는지 파악할 수 있다.

<표 4> 2000년 이후 정부차원 대북지원과 북한의 예산대비 현황  
(단위: 100만 달러)

연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	총 계
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	3,470	3,420	49,790
정부차원지원규모	169.7	75.2	215.6	220.6	238.9	308.4	227.4	367.3	40.0	37.0	1,900
정부지원분/ 북한예산(%)	1.8	0.8	2.2	9.6	9.6	11.0	7.6	11.5	1.6	1.1	3.8

\* 북한 예산규모는 '08년도까지는 한국은행 자료, '09년도는 통일부 자료임.

\* 국제기구 및 민간에 대한 기금지원액 포함

정부차원의 지원을 본격화 한 김대중 정부시기인 2000년부터 2002년 시기의 3년 동안 정부차원의 인도적 대북지원의 규모는 북한 예산에 대비하여 평균 약 1.6% 수준을 지원하였다. 노무현 정부 5년 동안에는 평균 약 9.9% 수준의 대북 지원을 실시하였다. 그러나 이명박 정부에서는 북핵문제 진전과 대북지원을 보다 강하게 연계하면서 정부차원의 인도적 대북지원은 평균 약 1.4%의 비중을 차지하여 이전의 정부와 비교하여 크게 감소하였다. 그러나 재미있는 현상은 이명박 정부와 김대중 정부의 대북지원이 북한예산 대비한 비중에서 비슷한 규모로 나타난

다는 점이다. 그 이유는 2000년대 초반의 북한 예산규모가 후반보다 약 3~4배 정도 많아서 발생한 현상이다. 대북지원의 절대액수에서는 오히려 1/3~1/4 규모로 축소된 규모를 지원하였다.

정부차원의 대북지원은 2006년도 북한이 1차 핵실험을 단행하여 식량지원이 이루어지지 않았음에도 불구하고 북한정부 예산 대비 7.6%에 가까운 규모를 지원하여 무상지원으로는 가장 큰 규모의 지원을 추진한 해로 평가된다. 그 이유는 북한이 2006년 7월 홍수피해를 당하자 대한적십자사(763억 상당)지원과 민간단체를 통한 매칭 펀드 방식(100억 상당)의 물자를 지원한 데 있었다.<sup>12</sup>

2000년부터 2009년까지 남한 정부차원의 무상 대북지원은 북한 예산규모의 평균 약 3.8%를 지원하였다. 이무렵 정부차원의 인도적 대북지원은 많은 논란 속에 추진되었다. 특히 식량과 비료 지원은 그 논란의 중심에 놓여 있었다. 이하에서는 식량과 비료지원을 구분하여 북한 예산에서 어느 정도의 비중을 지니고 있는지 살펴보고자 한다.

먼저 <표 4-1>은 식량지원이 북한의 예산에 대비하여 어느 정도의 비중을 갖고 있는지 나타내 주고 있다. 대북 식량지원은 2000년 50만 톤을 지원하면서 8,835만 달러를 지불함으로써 북한 예산 대비 0.9%에 해당되는 금액을 지원한 셈이다. 대북 식량지원은 점차로 그 비중이 증가하는 추세를 보이다가 2005년도에는 17,253만 달러에 해당되는 금액을 집행하여 북한 예산 대비 6.2%에 해당되는 규모까지 성장하였다. 그러나 평균으로는 약 1.6%의 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 위에서도 언급하였지만 북한의 예산이 2000년부터 2002년까지 3년 동안 그 이후의 약 3배를 차지할 정도로 편차가 큰 데서 발생하였다.

<표 4-1> 남한의 대북 식량지원과 북한의 예산대비 현황

(단위: 100만 달러)

연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	총 계
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	49,790
대북 식량 지원액	88.3	-	126.4	126.8	123.4	172.5	-	158.3	795.9
식량지원분/ 북한예산(%)	0.9	-	1.3	5.5	4.9	6.2	-	4.9	1.6

<sup>12</sup> 통일부, 『통일백서 2007』 (서울: 통일부, 2007), pp. 142-143.

<표 4-2>는 대북 비료지원이 북한의 예산에 대비하여 어느 정도의 비중을 차지하고 있는지 보여주는 현황이다. 2001년도는 20만 톤을 지원하면서 4,921만 달러를 집행하여 북한 예산대비 약 0.5%에 지나지 않았으나, 그 비중은 점차로 증가하여 2005년도에는 35만 톤, 12,064만 달러를 지원하게 됨으로써 북한 예산에 대비하여 보면 약 4.3%에 해당되는 기금을 소요하였다. 대북 비료지원은 2000년 이후 2007년까지 북한의 예산과 대비하면 평균으로는 약 1.4%에 해당되는 기금을 지원하였다.

<표 4-2> 남한의 대북 비료지원과 북한의 예산대비 현황

(단위: 100만 달러)

연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	총 계
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	49,790
대북 비료 지원 액	78.6	49.2	65.8	69.7	81.0	120.6	120.0	101.2	686.1
식량지원분/ 북한예산(%)	0.8	0.5	0.7	3.0	3.2	4.3	4.0	3.2	1.4

## 2. 지자체 차원의 대북지원과 북한예산 대비 비중

일반적으로 지자체가 대북지원을 추진하는 사업 방식으로 적용할 수 있는 전략적 방식은 자매결연과 같은 종합적 교류방식 그리고 개별분야 교류방식으로 구분할 수 있다.<sup>13</sup> 자매결연은 지방정부 상호간 친선도모와 경쟁력의 강화 및 지역 주민의 삶의 질 개선을 목표로 추진된다. 반면 개별분야 교류 방식은 특정분야를 중심으로 지방자치단체간의 교류를 통한 상호이익을 추구하는 방식이다. 이러한 측면에서 남북한의 지자체의 교류는 개별 교류방식에 가깝다고 할 수 있다. 특히 북한이 지역 개방에 대단히 민감한 반응을 보이고 있어서 지자체간의 교류는 쉽지가 않을 뿐만 아니라, 자매결연과 같은 교류방식은 동서독의 경우도 교류협력이 본격화된 이후에 가능하였던 점을 상기해 보면 향후에도 상당한 시간과 인내가 요구될 것으로 보인다.

<sup>13</sup> 금창호 외, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』 (서울: 한국지방행정연구원, 2001), pp. 14-17.

<표 5> 지자체의 대북지원과 북한 예산 대비 현황

(단위: 100만 달러)

연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	총 계
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	3,470	3,420	49,790
지자체 지원규모	0.9	1.2	2.1	2.0	3.1	9.5	7.5	13.6	7.1	5.1	52.1
지자체 지원분/ 북한예산(%)	0.01	0.01	0.02	0.09	0.12	0.34	0.25	0.43	0.20	0.15	0.10

\* 원화 대 달러의 환율은 년도별 환율을 적용하여 계산하였음.

지자체의 대북지원은 <표 5>에서 나타난 바와 같이 북한의 예산 규모에 대비하여 미미한 수준으로 평가된다. 2000년 북한 예산대비 0.01% 정도의 비중을 차지하였으나, 남북 교류협력의 활성화를 배경으로 2007년도를 정점으로 북한 예산 대비하여 0.43%에 육박하는 규모로까지 성장하였으나 점차로 다시 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 2008년도와 2009년도의 남북관계가 점차 경색되면서 지자체의 대북지원도 중앙정부와의 협력 속에서 보다 신중한 입장에서 추진한 결과 나타난 현상으로 해석된다.

그러나 지자체의 대북교류는 앞서서도 언급하였지만, 구호성의 지원도 이루어 지지만, 우리 지역에서의 산림이나 질병을 미리 예방하는 효과도 동시에 가져 올 수 있으므로 남북관계와는 독립적으로 탄력적인 대응이 요구되는 분야이기도 하다. 특히 경기도와 강원도의 대북지원 사례에서 보여 주었듯이 지자체가 향후 북한의 산림 복구에 중요한 행위자라는 점을 고려하여 최소한의 대북 교류의 '끈'을 이어갈 수 있는 수단을 상실하지 않도록 관리가 요망된다. 북한의 산림 복구는 이미 잘 알려진 대로 시급할 뿐만 아니라, 북한 지역을 남한의 지자체나 민간단체가 지원의 형식으로 사업 영역을 확대해 나갈 수 있는 명분을 지니고 있기 때문이다.

### 3. 민간차원의 대북지원과 북한예산 대비 비중

민간단체의 인도적 대북지원은 기본적으로 민간의 자율적 판단에 따라 진행되고 있다. 민간단체의 대북 인도적 지원은 정부차원의 인도적 지원이 중단되었을 때도 지속할 수 있다는 점에서 장점을 지니고 있다. <표 6>은 실제 2006년 하반기에 북한의 미사일 발사와 핵실험으로 정부차원의 인도적 지원이 중단된 상황에서도 민간단체의 물품지원이나 모니터링은 계속하여 진행되었음을 보여주고

있다. 또한 2007년 북한의 수해피해를 계기로는 대북협력민간단체협의회를 중심으로 신속하게 지원을 전개하여 구호활동을 펼쳤다. 민간단체와 정부가 협력하여 신속한 대북 긴급구호를 실시하여 수해를 최소화하는데 도움을 전한 바 있다. 2008년 및 2009년에는 남북관계의 경색기를 맞이하여 사업 추진에 다소 영향을 받았다.

<표 6> 2000년 이후 민간차원 대북지원과 북한의 예산대비 현황  
(단위: 100만 달러)

연 도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	총 계
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	3,470	3,420	49,790
민간단체 지원규모	32.4	60.2	45.8	63.9	132.5	76.7	70.9	95.7	64.6	28.6	671.3
민간지원분/북한예산(%)	0.3	0.6	0.4	2.7	5.3	2.7	2.4	3.0	1.9	0.8	1.3

민간차원의 인도적 대북지원은 2000년 이후 급속하게 늘어나는 추세를 보이고 있다. 정부차원에서도 2000년도에 남북협력기금을 지원하여 민간의 남북교류 사업의 활성화를 도모하고자 노력하였다.

민간차원의 인도적 지원이 금액으로도 늘어났을 뿐만 아니라 북한의 예산대비 비중도 점차 증대해 나왔다고 할 수 있다. 특히 2004년의 경우는 북한 예산의 약 5.3%를 차지하기도 하였다. 이는 북한의 ‘용천재해’<sup>14</sup>를 계기로 남한의 여야는 물론 사회단체들의 적극적인 지원에 힘입어 지원의 규모가 어느 해보다 크게 늘어났기 때문이다. 지난 10년 동안 민간단체의 대북지원은 북한의 예산대비 평균으로는 약 1.3%의 비중을 차지하고 있다.

이는 민간차원의 인도적 대북지원이 비록 민간의 자율적인 기금조성에 의하여 대북지원을 추진하되, 보다 더 체계적이고 전략적인 방향에서 추진해 나가야 함을 보여주고 있다.

<sup>14</sup> 2004년 4월 22일 북한의 평안북도 용천역 인근에서 대형폭발 사고가 발생하였다. 이 사고로 사망자 1,500여명, 부상자 1,300여명 등 수많은 인명피해와 공공건물 및 산업·상업건물 30여동, 주택 8,100여 세대, 부분파손 6,250 세대 등의 막대한 재산피해를 입었다. 대한적십자사, 『용천재해 지원백서』 (서울: 대한적십자사, 2004), pp. 35-36.

#### 4. 소결: 인도적 대북지원의 총규모와 북한 예산 대비 비중

1995년 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청하자, 남한정부는 물론 민간에서도 ‘북한동포돕기운동’을 전개하여 북한에 대한 지원에 관심을 기울이기 시작하였다. 1998년 무렵에는 대북지원에 대한 보다 높은 효과를 높이기 위해 지원의 방법과 비전, 목표를 새롭게 설정하자는 논의 속에서 ‘개발구호’ 개념을 도입하기도 하였다. 그리고 2005년 무렵에는 ‘개발지원’에 대한 논의가 전문가들은 물론이고 정부 당국에서도 관심을 가지고 대응하려는 노력을 기울였다. 북한 역시 개발지원으로 자신들에 대한 지원의 방식과 내용을 전환해 줄 것을 요청하기도 하였다.

지난 1995년부터 2009년 말까지 15년 동안 정부와 민간의 무상지원과 식량차관과 같은 유상지원 등의 총합은 한화로 31,618억여 원에 이른다. 우리 국민 1인당 연평균 부담액은 약 4달러를 지원한 셈이다.<sup>15</sup>

인도적 지원(긴급구호)으로 출발한 대북지원은 해를 거듭할수록 사업의 내용도 다양해지고 규모도 커지는 등의 많은 변화를 경험해 나왔다. <표 7>은 이러한 성장과 변화는 북한의 예산에 비교할 때 어느 정도 비중을 차지하는지, 그 영향력은 얼마나 되는지 등을 종합적으로 하나의 도표로 보여주고 있다.

<표 7> 2000년 이후 인도적 대북지원과 북한의 예산대비 현황

(단위: 100만 달러)

연도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	총계	
북한 예산 규모	9,300	9,800	10,000	2,300	2,500	2,800	3,000	3,200	3,470	3,420	49,790.0	
주체별	정부	169.7	75.2	215.6	220.6	238.9	308.4	227.4	367.3	40.0	37.0	1,900
	지자체	0.9	1.2	2.1	2.0	3.1	9.5	7.5	13.6	7.1	5.1	52.1
	민간	32.4	60.2	45.8	63.9	132.5	76.7	70.9	95.7	64.6	28.6	671.3
총계	203.0	136.6	263.5	286.5	374.5	394.6	305.8	476.6	111.7	70.7	2,623.4	
총계 / 북한예산(%)	2.2	1.4	2.6	12.5	15.0	14.1	10.2	14.9	3.2	2.1	5.3	

<sup>15</sup> 1995년부터 인도적 대북지원이 시작되어 2010년 2월말 현재까지 각 정부별로 구분하여 살펴보면, 김영삼 정부는 국민 1인당 연간 약 2달러, 김대중 정부는 3달러, 노무현 정부는 약 7달러, 이명박 정부는 약 2달러를 지원하였다.



남한의 인도적 대북지원은 역대 정부별로 큰 차이를 보여주고 있다. 김대중 정부 시기인 2000년부터 2002년까지는 북한 예산대비 연평균 약 2.1%에 해당되는 규모를 지원하였다. 노무현 정부시기의 2003년부터 2007년 5년 동안 북한 예산대비 평균 약 13.3%에 이를 정도로 규모와 비중에서 크게 늘어났다. 물론 북한의 예산이 2000년 초반보다 약 1/3~1/4로 줄어든 데에도 그 원인이 있지만, 인도적 대북지원의 절대규모 면에서도 크게 늘어나고 있는 추세에 있었다. 이명박 정부 시기에서는 약 2.7%에 해당하는 규모를 지원하였다. 2000년 이후 평균으로는 약 5.3%에 해당되는 인도적 대북지원을 추진함으로써 북한에 대한 상당한 수준의 지원이 진행되었다고 평가된다.

한편, 국제사회는 경제개발협력기구(OECD) 회원국들이 2015년까지 공적개발원조(ODA) 재원 확충을 위하여 자국의 GNI 대비 0.75%까지 늘리기로 합의한 바 있다. 이러한 상황에 비추어 보면 남한의 인도적 대북지원이 GNI 대비 2006년도 0.03%, 2007년도는 0.05% 수준이므로 미미한 수준이라고 할 수 있다. 같은 기간 동안 남한의 ODA 대비 GNI는 2006년도는 0.05%(455.3 백만 달러), 2007년도는 0.07% (699.1 백만 달러)에 조금 모자라는 규모이다. 따라서 인도적 대북지원과 ODA를 합하더라도 남한의 GNI 대비 2006년도는 0.08%, 2007년도는 0.12% 수준이므로 OECD의 권장규모에는 크게 부족하다고 할 수 있다.<sup>16</sup>

그러나 남한의 동 기간에 대북지원 규모를 북한의 GNI에 대비해 보면 2006년도는 1.2%(북한 GNI 256억 달러), 2007년도는 1.8%(북한 GNI 267억 달러)에 해당되는 규모를 지원하였음을 알 수 있다.<sup>17</sup> 물론 북한의 GNI와 국가의 예산은 다른 차원에서 논의되어야 하지만, 남한의 인도적 대북지원은 북한 경제영역, 특히 재정부문에 긍정적으로 기여해 왔다고 볼 수 있다.

## IV. 인도적 대북지원과 북한체제의 존속력

### 1. 북한의 재정에 미친 영향

북한은 식량난과 에너지난으로 대표되는 심각한 경제난에 처해 있다. 이러한 북한에 인도주의 차원의 대북지원은 2000년 이후 2009년까지 약 10년 동안 26억

<sup>16</sup> ODA 통계는 OECD, International Development Statistics Online DB.

<sup>17</sup> 북한의 GNI 통계는 <<http://kosis.kr/nsportal/wnsearch/totalSearch.jsp>>(검색일 2010.3.12).

2천만 달러를 지원하여 북한 예산대비 평균 약 5.3%를 지원한 것으로 분석되었다. 이는 2003년도의 23억 달러, 2004년도의 25억 달러 수준인 북한의 1년 예산을 뛰어넘는 규모이다.

이러한 통계는 남한의 인도적 대북지원이 북한 재정에 크게 기여하였음을 보여주고 있다. 북한은 ‘재정’을 “국가 및 기관, 기업소가 자기의 기능을 수행하는데 필요한 화폐자금을 조성하고 분배 리용하는 과정에 이루어지는 경제관계”라고 정의하고 있다.<sup>18</sup> 그러므로 북한에서의 재정은 크게 사회 총생산물과 국민소득을 합리적으로 분배하는 분배적 기능과, 사회 총생산물과 국민소득을 동원·이용하는 과정에서 경영 단위들의 경영활동을 통제하는 통제적 기능을 수행하고 있다고 할 수 있다.<sup>19</sup> 한마디로 재정은 북한사회주의 경제관리라는 엔진을 가동하기 위한 오일과 같은 역할을 수행한다고 할 수 있다. 그 결과 북한체제는 “재정이 부족할 경우에는 이미 체제의 정상적인 유지에 문제가 발생하게 되어 있다”<sup>20</sup>는 것을 의미한다.

따라서 북한이 내부적으로 재정규모를 확대하기 위한 조치들을 강구하기가 쉽지 않은 상황에서 남한으로부터 최소 년도인 2001년 1.4%에서 최대 년도인 2004년에는 약 15%의 북한예산에 해당되는 규모의 대북지원은, 북한 예산당국의 입장에서는 그만큼 국가예산을 확보하는 계기로 작용하였다.<sup>21</sup> 이는 북한이 재정수입의 수단으로 사회주의 경리(국가예산수입), 시장경리(시장수입), 대북지원, 해외무역, 해외차관 등을 활용하기 때문이다.

특히 북한의 재정부담율<sup>22</sup>이 1990년대는 70~80%를 유지하다가, 2000년대 들어서에는 50~60%대를 기록하고 있어서 약 20% 정도 그 비율이 낮아졌음을 알 수 있다. 1990년대 사회주의 체제전환 국가들의 재정부담율이 1980년에 약 70% 내외를 나타냈었다는 점을 고려하면 북한체제에 주는 시사점은 매우 크다고 할 수 있다.<sup>23</sup> 이는 당시 사회주의 체제전환 국가들이 공통적으로 겪고 있었던 경제난은 재정난을 가져오고, 재정난은 체제의 존속력에 상당한 손상을 주었다는 역사적 경

<sup>18</sup> 사회과학원 사회주의경제관리연구소, 『재정금융사전』 (평양: 사회과학출판사, 1995), p. 1073.

<sup>19</sup> 손희두, “북한 재정법제의 변화와 과제,” 국민대학교 법학연구소 제40차 정기학술회의 발제문 (2007.5), p. 62.

<sup>20</sup> 홍성국, “북핵문제의 체제론적 함의와 북한의 체제내구력 변화,” 『국제문제연구』 (2007년 겨울호), p. 228.

<sup>21</sup> 물론 이러한 경우는 북한이 남한으로부터 제공된 인도적 대북지원의 현물들을 매우 효율적으로 사용하였다는 전제하에서 가능한 논의들이다.

<sup>22</sup> 재정부담율(%)=예산지출총액/GNI×100

<sup>23</sup> 통일부 보도자료(1999.9.17)

험을 배경으로 하기 때문이다.

물론 북한의 재정부담율의 약 20%가 감소한 원인으로 남한의 인도적 대북지원이 정확하게 어느 정도의 영향력을 끼쳤는지는 북한의 당시 경제상황과 중국을 비롯한 국제사회의 유무형의 지원 등의 변수들을 통제해야 보다 정확하게 산출 가능하지만, 남한의 대북지원이 큰 영향을 준 것만은 부인하기 어렵다.

## 2. 북한의 식량 수급 및 가격에 미친 영향

북한의 곡물 소요량은 북한 주민 2,400만 명에게 세계보건기구(WHO)가 권장하는 1일 2,130kcal를 공급하기 위해서는 약 654만 톤의 곡물이 필요하지만, 세계 식량계획(WFP)은 북한을 ‘긴급식량지원국가’로 분류하기 때문에 WHO가 권장하는 수준의 75%인 점을 고려하면 1인당 1일 1,600kcal(연간 167kg)를 식량소요량으로 추정하여 산출할 경우 523만 톤 정도의 규모로 예상된다.<sup>24</sup> 이 가운데 식용 소요량은 405만 톤으로, 하루에 약 1만 톤 정도면 2,400만 명에 이르는 북한 주민들이 충족하지는 않지만 그럭저럭 안정적인 영양공급을 받을 수 있는 수준에 해당된다.

지난 2000년부터 2007년까지 남한이 북한에 차관형식으로 지원한 식량의 규모는 총 250만 톤에 달한다. 북한 주민들의 약 8개 월 분량에 해당되는 식량을 유상 지원한 셈이다. 식량 차관이 제공된 년도를 기준으로 분석해 보면 남한의 연간 40만 톤 지원은 북한 주민들의 식량소요량의 약 10%, 40여 일 동안 생존할 수 있는 규모를 지원하였다고 할 수 있다. 따라서 남한의 북한에 대한 식량지원은 북한의 식량사정에 결정적으로 기여했다고 평가하더라도 결코 지나치지 않다.

또한 이러한 남한의 대북 식량지원은 북한의 식량가격 안정에 영향을 줌으로써, 북한 주민들이 보다 싼 가격에 식량을 시장에서 구입할 수 있도록 하는 효과를 가져왔다. 이는 남한의 대북식량 지원의 시기와 북한의 식량가격의 변화 추이를 비교해 봄으로써 설득력 있게 평가할 수 있을 것으로 본다.

<sup>24</sup> 북한의 곡물 수요량은 WHO가 권장하는 1일 2,130kcal의 75%만을 감안, 1인당 1일 1,600kcal(연간 167kg)을 식용 소요량으로 추정할 경우 약 523만 톤 정도로 추정된다. 여기서 식용 405만 톤, 사료용 30만 톤, 종자용 17만 톤, 가공용 12만2천 톤, 기타 58만 톤 등으로 구성된다. 권태진·남민지, “2010년 북한의 식량 수급현황,” 『북한농업동향』 제11권 4호(2010.1), p. 10.

<표 8> 북한의 식량가격 변동 추이

식량 지원기간	'05.7~'06.2			'07.7~12			
시기	'05.6	'05.10	'05.12	'07.5	'07.6	'07.10	'07.11
(북한)원/kg	900	705	810	1,050	900	1,300	1,200

자료: 『좋은벗들』의 시장가격 조사 자료를 토대로 재구성

남한으로부터의 대북 식량지원이 추진됨으로써 북한 시장에서의 식량가격을 일시적으로 하락의 효과를 가지고 온 사례는 2005년도와 2007년도의 지원 사례를 통해서도 드러났다. 2005년 남한의 대북 식량지원이 추진되기 이전인 6월 kg당 900원까지 치솟던 쌀값이 남한으로부터 식량이 지원됨으로써 705원으로 값이 떨어졌다. 남한으로부터 대북지원이 진행됨으로써 그 영향으로 북한의 식량 값이 떨어졌다는 증언은 탈북자들의 증언에서도 나타났다.<sup>25</sup> 따라서 남한으로부터의 대북 식량지원이 없었다고 가정하면 북한 주민들은 보다 더 비싼 가격으로 시장에서 쌀을 구매해야만 했을 것이고, 이로 인해 생활 속에서 어려움은 심화되었을 것이다. 그 이유는 북한에서 현재 ‘식량배급제’는 유명무실하게 일부 특권층을 제외하면 대부분의 주민들이 시장에서 식량을 구입하고 있으므로 식량의 수급상황을 반영한 시장가격이 적용되기 때문이다.

2007년도의 경우는 봄부터 쌀값이 높게 형성되었다. 2006년도에 북한이 핵실험을 감행하여 남한을 비롯한 국제사회로부터 지원이 중단된 데에도 영향이 컸을 것으로 분석되지만, 2006년 7월 중순 집중호우로 인한 피해로 농경지 2만 4천여정보가 피해를 입어 예년의 식량 생산량에 못 미치는 규모를 수확한 데도 원인이 있었다.<sup>26</sup> 그럼에도 주민들 사이에는 2007년 5월말이면 남한으로부터 지원될 것으로 기대를 모았으나 고위급 회담에서도 쌀 문제에 대한 확답이 안 나오자 주민들 사이에는 동요가 있었다고 한다.<sup>27</sup> 그 이후 남한으로부터 식량이 지원될 것이라는 소식이 6월 중순 들어 북한의 주민들에게 알려지자 쌀값이 하락하는 계기로 작용하였던 것으로 보인다. 이처럼 북한의 시장에서의 쌀값은 남한으로부터 대북 식량지원의 유무에 따라 약간의 내림세를 보여주었다는 것을 알 수 있다.

<sup>25</sup> 이에 대해서는 양문수, “대북 인도적 지원 분야,” p. 100.

<sup>26</sup> 『조선신보』, 2006년 8월 7일.

<sup>27</sup> 좋은벗들, 『오늘의 북한소식』 제76호(2007.6.14).

### 3. 북한의 식량생산성에 미친 영향

1990년대 중반 북한의 식량 생산량은 잠재 생산능력에 비해 매우 낮은 상태였다. 가장 큰 이유는 농자재 공급부족에 있었다. 오랜 동안의 경기침체와 함께 비료, 농약, 농업용 비닐 박막, 농기계 부품 등 농업생산 요소 및 기자재의 생산과 공급이 절대적으로 부족한 게 북한의 현실이다. 특히 북한은 적정 비료 소요량이 연간 155만 톤에 달하지만 50만 톤 내외의 비료를 생산하고 있어서 100만 톤 정도의 비료부족 현상을 겪고 있다. 북한은 상당한 비료 생산 시설을 갖추고 있으나 원료부족은 물론 에너지 부족으로 인하여 비료 생산시설을 제대로 가동하지 못하고 있는 상황이다.<sup>28</sup> 북한은 2000년 이후 해외로부터 약 372만 톤의 비료를 도입하였으나, 이 가운데 남한이 242만 톤을 지원하여 약 65%를 차지하고 있다.

이러한 북한의 농업 환경 속에서 남한이 지원한 대북 비료지원은 북한 농업의 생산성 증대 효과를 가져와 북한의 식량 개선에 직·간접적인 도움을 주었다. 흔히 남한이 지원한 복합비료 1톤은 식량의 증산효과는 약 3배인 3톤 정도로 추산된다. 이러한 추산에 따르면 남한이 연간 지원한 30만 톤은 북한에 약 90만 톤 내외의 식량증대 효과를 가지고 왔다고 할 수 있다. 따라서 남한의 쌀과 비료지원은 북한에게 연간 120만~130만 톤 정도의 식량을 지원한 효과가 있는 것으로 평가할 수 있다. 이는 북한의 연간 식량소요량의 약 1/3에 해당되는 양으로 남한이 북한의 약 4개월 분량에 해당되는 몫을 담당해 왔다고 해도 지나치지 않다.

### 4. 북한의 가족해체의 현상에 미친 영향

북한은 1990년대 중반 소위 ‘고난의 행군’ 시기에 수만 명의 북한 주민들이 중국으로 월경하는 사태가 빚어졌다.<sup>29</sup> 특히 여성들이 중국 국경을 넘도록 강요받음으로써 북한의 가족구조가 해체되는 주요인으로 작용하였다.<sup>30</sup> 북한사회에서 식량난이 장기간 지속됨으로써 가족구조가 허물어지고 생계벌이를 위한 별거, 이

<sup>28</sup> 권태진, “북한의 비료수급 동향과 시사점,” 『북한농업동향』 제8권 제1호(2006.4), pp. 8-10.

<sup>29</sup> 당시 일부 민간단체들은 20~30만 명의 북한 주민들이 중국으로 월경하였다고 주장하였으나, 국제사회는 10만 명 내외, 남한 정부는 3~5만 명 정도로 그 규모를 추산하였다.

<sup>30</sup> 북한에서 남성들은 경제난으로 공장 가동률이 낮아졌음에도 불구하고 엄격한 노동법 규정에 따라 직장에 출근해야 하지만, 여성들은 가정생활 문제를 해결해야 한다는 전통적 가치관에 따라 식량을 구하기 위해 탈북하여 중국으로 넘어가는 경우가 많았다. 따라서 북한의 1990년대 중반의 가족해체는 사회경제적 배경이 함께 작용하였다. 임순희, “식량난이 북한여성에게 미친 영향,” 『통일문제연구』 통권 제43호(2005년 상반기), p. 181.

혼으로 가정이 파괴되거나 자녀들은 소위 ‘꽃제비’로 길거리를 방황하는 숫자가 늘어났다. 한마디로 가족구조의 해체를 증대시키는 주요인으로 식량난이 작용하였다.

한편, 북한은 식량난을 거치면서 여성들의 의식 변화를 가져와 가족생활에서도 새로운 바람을 몰고 왔다. 그 대표적인 것 중의 하나가 이혼이다. 북한에서 이혼은 과거에는 까다로운 법적절차로 인해 쉽지 않았지만, 북한의 남편들이 식량난을 비롯한 경제난을 겪으면서 생활비(월급)를 받아오지 못해 주부들이 가족의 식량문제를 해결하면서부터 가정에서의 여성의 지위 및 역할이 높아졌으며, 특히 고난의 행군시기에 남자의 경제적 무능력을 이유로 한 여성들의 이혼제기가 많아졌다는 것은 이를 말해주고 있다.<sup>31</sup>

또한 북한에서 경제난으로 가정 내외의 경제적·사회적 압박이 증대되면서 북한의 가정 폭력은 증가하고 있다. 북한의 가정 내 폭력문제에 관한 통계자료를 찾아볼 수는 없지만 식량난 이후 북한에서 가정폭력, 특히 남편에 의한 아내 구타가 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 식량난 이후 여성들이 장사를 통해 식량문제를 해결함에 따라 무위도식하는 남편들의 무능력에 대한 열등감으로 음주와 구타를 하는 경향이 많아졌으며 남편의 상습적인 폭행, 구타에 지친 부인이 가출하는 경우도 늘어나고 있다.<sup>32</sup> 식량난으로부터 비롯된 가정 내의 불화는 폭력으로 이어지고, 이는 이혼과 아동 유기 등의 가족해체로 이어지고 있는 것이다.

뿐만 아니라 가족을 부양하기 위하여 장거리 이동하거나 국경을 넘나드는 북한의 여성들이 성폭행과 고문에 노출되어 있어서 인권의 침해를 받기도 한다. 장사 길에서 마주치는 장마당 안전원, 열차승무원, 군인 등이 단속을 빌미로 성폭행하는 사례가 많다고 하며, 중국에 식량을 구하러 갔다가 강제송환 되어 구속되면 당국으로부터 가혹행위나 성고문을 당하기 일쑤라는 증언도 탈북자들로부터 들을 수 있다.<sup>33</sup>

그러나 2000년대 들어와 남북관계가 화해협력의 분위기로 전환됨을 계기로 남한으로부터 대북지원이 추진됨과 함께 북한의 경제상황이 다소 호전됨으로써 북한의 식량사정은 점차 개선되어 나왔다. 이는 중국으로 식량을 구하기 위한 월경자 수를 줄이는 효과를 가지고 왔으며, 북한 청소년들이 ‘꽃제비’로 집을 가출하는 경우도 감소하는 결과로 작용하였다.<sup>34</sup> 결국 북한의 식량사정이 개선됨으로써 가

<sup>31</sup> 통일연구원, 『북한인권백서』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 177-178.

<sup>32</sup> 제성호, “탈북난민과 유엔의 역할,” 『외교』 제67호(2003), pp. 188-189.

<sup>33</sup> 좋은벗들, 『북한 식량난과 북한인권』 (서울: 좋은벗들, 2004), pp. 102-105.

<sup>34</sup> 2009년도에 탈북하여 입국한 한 북한이탈주민은 북한에서 2008년 8월부터 꽃제비들이 다시 등장



정경제의 안정에 기여할 수 있게 됨으로써 가족해체의 현상을 감소시키는 결과를 가져왔다고 할 수 있다. 또한 북한 주민들의 월경하는 등의 불법·비법 행위가 줄어드는 경우는 북한 관료들에게 뇌물을 주고 사건을 해결하는 등의 빈도도 낮아지는 효과를 동시에 가져왔다고 할 수 있다.

#### IV. 결론 및 시사점

본 논문의 연구 목적은 2000년 이후 본격화 한 인도적 대북지원이 북한체제의 존속력에 어느 정도의 영향을 미쳤는지 분석하는데 있었다. 이러한 접근 방법으로 북한의 예산구조에 지원의 주체별 현황을 대비하여 그 비중을 통계로 나타내고 연도별 추이를 살펴보았다. 물론 여기에는 향후 연구에서 보완해 나가야 할 부분도 발견된다. 그것은 첫째, 본 논문에서 인용한 북한의 예산구조가 북한의 실제 예산을 정확하게 반영하였는가 하는 점이다. 한국은행의 북한 예산 및 GNI 규모 발표가 과다 계상되었다는 문제제기도 있기 때문이다.<sup>35</sup> 둘째, 북한에 대한 인도적 지원이 목적인 바 대로 올바르게 사용되었다는 점을 전제한다. 실제로 외부원조가 항상 동일한 효과를 나타내는 것은 아니므로 수원국가가 외부의 원조를 얼마나 효과적으로 사용하였느냐에 따라 그 결과는 현격한 차이를 보일 수 있기 때문이다. 셋째, 북한에 대한 대북지원이 정치영역, 경제영역, 그리고 사회문화 영역 등에 대한 구체적인 분야별 분석이 이루어져야 하나 현장조사가 불가능하여 경제 영역 중심으로 분석이 이루어졌다는 점 등은 향후의 연구에서 보완해 나가야 할 것으로 생각된다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 그 동안 연구자들과 정책 당국자들 사이에서 많이 회자되었던 인도적 대북지원에 대한 영향력을 분석하기 위하여 주체별로 그 지원 현황을 분류하고 구체적인 북한 예산에 대비하여 그 비중을 연도별로 산출해 봄으로써 가시적인 영향력을 도출하였다는 의미에서 그 의의는 적지 않은 것으로 판단된다. 나아가 향후 대북 지원정책을 위한 보다 체계적인 정책수립과 적절한 규모를 산출하기 위한 기초자료로서도 활용될 수 있을 것이다.

2000년 이후 인도적 대북지원이 북한의 존속력에 미친 영향을 간단히 요약해

하기 시작하였으며, 이는 북한의 식량사정이 어려워졌기 때문으로 진단한 바 있다. <탈북자 Y씨, 2009. 9. 17 면담>.

<sup>35</sup> 이종석은 북한의 GNI가 과다 계상되었다고 주장하는 대표적인 인물이다. 『연합뉴스』, 2008년 3월 7일.



보면 다음과 같다.

첫째, 북한의 재정에 크게 기여하였다. 2000년부터 2009년까지 10년 동안 약 26억 2천만 달러 규모를 지원하여 같은 기간의 북한 총예산 497억 달러의 약 5.3%에 해당된다. 사회주의 체제 전환국들의 재정부담율이 1980년대에 80%대로 북한의 경우는 1990년대에 이와 비슷하였으나, 2000년대 이후 60% 이하로 낮출 수 있었다. 재정 규모를 확대하기가 용이하지 않는 북한에서 대외원조는 유효한 수단이 되었을 것으로 보이며, 이 가운데 남한의 인도적 대북지원이 크게 기여하였다.

둘째, 대북 식량지원은 북한 식량 부족 해결에 큰 도움을 주었다. 2000년 이후 2007년까지 정부차원에서 약 260만 톤을 차관형식으로 지원하였으며, 동기간 북한이 해외로부터 수입한 총 식량규모는 약 803만 톤으로 남한은 이 가운데 약 32%를 차지하는 규모를 지원하였다.

셋째, 북한의 식량생산성에 기여하였다. 남한이 2000년 이후 약 242만 톤을 지원하여 북한의 해외 수급량 약 371.7만 톤의 약 65%를 차지하고 있다. 다르게 표현하면 북한은 남한의 비료가 지원되지 않으면 사실상 식량증산을 할 수 없었고 고 해도 과언이 아닌 것이다.

넷째, 북한의 가족해체를 완화하는 역할을 하였다. 북한은 1990년대 중반 ‘고난의 행군’을 경험하면서 식량을 구하기 위하여 탈북 여성들이 크게 늘어났다. 이로 인한 이혼의 증가는 물론이고 아동들의 가출현상도 함께 증대되었다. 또한 이러한 사회적 현상들로 인해 가혹행위를 비롯한 인권침해 현상도 증대되었다. 그러나 2000년 이후 북한의 식량사정이 점차 호전되면서 탈북자 수가 감소하여 가족해체 현상도 함께 완화되었다.

이상의 논의들은 인도적 대북지원이 향후 본격화 될 시기에는 다음과 같은 기본 방향에 따라 추진해 나가야 함을 보여주었다. 그것은 첫째, 북한 취약계층의 ‘삶의 질’을 개선하는 방향으로 적극 추진해 나가야 한다. 그러기 위해서는 단기적 차원과 중장기적 차원으로 구분하여 그 방향성을 모색할 필요가 있다. 먼저 단기적 차원으로는 ‘인도주의’ 원칙에 부합하여 인도적 대북지원을 추진하여야 한다. 1991년 유엔총회에서 결의한 ‘유엔의 인도적 지원 원칙’<sup>36</sup>에 따르면 인도적 지원

<sup>36</sup> 유엔의 인도적 지원에 관한 원칙은 1991년 12월 19일 유엔총회에서 채택된 결의 46/182(A/Res/46/182), 즉 「유엔의 인도적 긴급구호 조정 강화(Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations)」 결의에 첨부된 부속서에 명시된 12개 조항의 일반원칙을 말한다. <[www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm)>참조.

은 인도주의, 정치적 중립성, 공정성에 따라서 이루어져야 한다. 중장기적으로는 북한에서 개발지원이 이루어진다고 가정하면 그 효과성을 제고하기 위해서는 국제사회에서 2005년 3월 파리에서 합의한 ‘파리선언’<sup>37</sup>을 북한에 응용하여 적용함으로써 북한의 역량을 강화해 나가야 한다.

둘째, 남북한 인도협력의 호혜성을 제고해 나가야 한다. 이는 지자체의 대북지원에서 시사하는 바가 적지 않다. 남한의 지원이 북한에 혜택을 부여함은 물론 남한에게도 이로움이 있는 사업을 발굴·추진할 때 지속성에 보다 유리하다. 강원도의 산림병해충 방제사업이나 경기도의 말라리아 방역 지원 사업이 대표적인 경우들이다. 또한 이산가족을 포함한 국군포로·납북자 문제에 대한 북한의 성의 있는 태도도 요구해 나가야 한다.<sup>38</sup>

마지막으로 국제사회와의 협력을 도모해 나가야 한다. 북핵문제를 해결해 나가는 과정에서 ‘6자 회담’이라는 틀 속에서 남북한은 물론 미·일·중·러 국가들과의 합의는 대단히 중요한 전기를 만들어 나왔다. 마찬가지로 북한이 향후 개발지원을 본격적으로 검토하게 될 무렵에는 세계은행이나 IMF 등의 국제 금융기구에 가입이 필수적으로 이루어지게 될 것이다. 또한 6자회담 참가국은 물론 EU, 호주, 캐나다 등 여타 선진국들은 양자 지원을 통한 영향력을 확대하려는 노력을 기울일 가능성이 높다. 이에 대비하여 국제협력에서 남한이 주도적 역할을 할 수 있도록 준비해 나가야 한다.

향후 인도적 대북지원의 추진과정에서 가장 중요한 것은 북한의 인도적 사정과 남한의 국민여론이다. 이 두 요소를 수레의 양쪽 바퀴처럼 조화롭게 상호 조응하면서 추진할 수 있도록 정부의 통합능력을 발휘해 나가야 함은 불문가지이다.

■ 접수: 4월 15일 ■ 심사: 5월 14일 ■ 채택: 5월 20일

<sup>37</sup> 파리선언의 내용(5대과제와 12개 성과지표), 우리의 상황에 대한 적용은 권율 외, 『양자간 개발기구의 체계와 활동』 (서울: 통일연구원, 2008); 장현식, “원조의 효과성 제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진 방향,” 『국제개발협력』 No. 4(2007) 등을 참조할 것.

<sup>38</sup> 이에 관한 보다 상세한 내용은 김정수, “남북한 인도협력의 호혜성 제고 방안,” 『통일정책연구』 제18권 1호(2009), pp. 169-170.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 권을 외. 『양자간 개발기구의 체계와 활동』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 금창호 외. 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』. 서울: 한국지방행정연구원, 2001.
- 대한적십자사. 『용천재해 지원백서』. 서울: 대한적십자사, 2004.
- 사회과학원 사회주의경제관리연구소. 『재정금융사전』. 평양: 사회과학출판사, 1995.
- 서재진. 『북한의 경제난과 체제 내구력』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 전현준 외. 『북한체제의 내구력 평가』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 좋은벗들. 『북한 식량난과 북한인권』. 서울: 좋은벗들, 2004.
- 통일부. 『지방자치단체 대북 교류 10년』. 서울: 통일부, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2007』. 서울: 통일부, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서 2008』. 서울: 통일부, 2008.
- 통일연구원. 『북한인권백서』. 서울: 통일연구원, 2004.

### 2. 논문 및 기타

- 권태진. “북한의 비료 수급 동향과 시사점.” 『북한농업동향』. 제8권 제1호, 2006.
- 권태진·남민지. “2010년 북한의 식량 수급현황.” 『북한농업동향』. 제11권 4호, 2010.
- 김정수. “남북한 인도협력의 호혜성 제고 방안.” 『통일정책연구』. 제18권 1호, 2009.
- 양문수. “대북 인도적 지원 분야.” 『대북 포용정책 10년의 평가와 과제』. 제95차 홍사단 통일포럼 자료집, 2008.11.17.
- 윤황. “북한체제의 지탱력에 관한 분석.” 서울: 건국대학교 박사학위논문, 1998.
- 임순희. “식량난이 북한여성에게 미친 영향.” 『통일문제연구』. 통권 제43호, 2005.
- 장현식. “원조의 효과성 제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진 방향.” 『국제개발협력』. No. 4, 2007.
- 전현준. “북한체제의 지탱력 평가.” 『민족통일연구』. 제10집, 1996.
- 제성호. “탈북난민과 유엔의 역할.” 『외교』. 제67호, 2003.
- 한병진. “북한 정권의 내구성에 대한 이론적 고찰.” 『국가전략』. 제15권 1호, 2009.
- 홍성국. “북핵문제의 체제론적 함의와 북한의 체제내구력 변화.” 『국제문제연구』. 제7권 제4호, 2007.

『오늘의 북한소식』.

『연합뉴스』.

『조선신보』.

탈북자 Y○○ 면담.

<<http://kosis.kr/nspotal/wnsearch/totalSearch.jsp>>.  
<<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>>.  
OECD, International Development Statistics Online DB.

## Humanitarian aids to North Korea and the persistence of the North Korean regime

*Jung-Soo Kim*

This thesis is to analyze how the humanitarian aids to North Korea have affected the North to persist its regime between 2000 to the end of 2009. This thesis analyzes the ratio of the South's humanitarian aids by the central government, local governments, and civil groups to the national budget of North Korea respectably.

The effect of each aid on the persistence of the North's regime is following. First, the total humanitarian aids by the Korean government to North Korea over the past 10 years since 2000 was 1.9 billion dollars, amounting to 3.8% of the total national budget of North Korea, which is 49.77 billion dollars. Second, the humanitarian aids by the local governments were 52 million dollars which was about mere 0.1% of the total national budget of the North. Third, the humanitarian aids by the civil groups were 670 million dollars, amounting to an average 1.3% of the North's budget a year. In total, 2.63 billion dollars were provided to North Korea, amounting to an average 5.3% of the North's budget annually.

The effects of the South's humanitarian aids on the North to persist its regime can be summed up as follows. First, the humanitarian aids have significantly contributed to the North's finance. Second, the aids also have helped to deal with the North's food shortage. Third, the aids have contributed to the food production in the North. Finally, they have helped to ease the problem of family break-up.

Therefore, when the humanitarian aids are fully provided, we need to set clear directions as follows. First, the aids must be provided to the vulnerable populations in North Korea in a practical way. Second, we need to take the approaches to improve reciprocity of the humanitarian cooperation between the South and the North. Finally, we need to work with the international community. Of course, North Korean domestic situations and the public opinion of the South should be considered the most. After all, it is the responsibility of the Korean government to integrate these factors and push forward in harmony.

**Key Words:** humanitarian aids, persistence of the North Korean regime, national budget, GNI

# 북한이탈주민 정착지원서비스 제공자의 직무와 직무에 대한 인식 분석:\*

## 지역적응센터 담당자 역량모델 개발의 기반 형성

노 경 란\*\*

- I. 연구의 필요성 및 목적
- II. 이론적 배경
- III. 연구방법
- IV. 연구결과
- V. 결론 및 제언

### 국문요약

이 연구의 목적은 북한이탈주민 대상 정착지원 서비스직의 직무내용과 실무자들의 인식을 바탕으로 직무 특성을 규명함으로써 장기적 안목에서 효과적인 정착지원과 이들의 경력개발을 위한 정책적 시사점을 도출하는 것이다. 이를 달성하기 위하여 DACUM법을 적용하여 직무분석안을 도출하고(DACUM 직무분석팀: 11명), 직무분석안 타당화 및 직무에 대한 인식을 분석하고자 2009년 지역적응센터로 지정된 기관(6개)의 서비스 제공자(39명)를 대상으로 전수 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과에 대하여 빈도분석, t-test, paired t-test, ANOVA 등을 적용하여 분석한 결과 다음과 같은 결론을 도출하였다. 첫째, 북한이탈주민 정착지원 서비스는 직무(12개), 과업(32개), 그리고 과업요소(113개)로 구성되며, 기존 복지서비스 직무와 차별화되는 고유 직무임이 규명되었다. 둘째, 정책 고객인 북한이탈주민이 직접서비스의 혜택을 더 많이 체감할 수 있도록 현행 정착지원서비스 직무가 재설계되거나 인적자원의 배치가 이루어져야 할 것이다. 셋째, 중요도와 수행 빈도를 기준으로 도출된

과업의 우선순위에 비추어 정착지원서비스 제공자들의 지속적인 경력개발이 이루어질 수 있도록 교육프로그램의 계열화가 확립되어야 한다. 넷째, 북한이탈주민 정착지원서비스 직무에서 경력기간 및 보직여부에 따른 직무 미분화 현상이 나타나고 있어 이 직무분야 경력개발의 장벽이 될 수 있다. 다섯째, 현재 지역적응센터에서 서비스를 제공하고 있는 담당자의 직무 능력을 향상시키기 위한 재교육 프로그램이 활성화되어야 한다. 여섯째, 정착지원서비스 제공자를 대상으로 한 교육프로그램의 개발 및 운영에 있어 보직여부 및 해당 직무 경력기간에 따라 교육대상이 구분되고 교육내용이 차별화되어야 한다. 일곱째, 정착지원서비스직 직무분석 결과를 실천적으로 활용하여 정책목표의 실현 가능성을 높여야 한다.

**주제어:** 북한이탈주민, 정착지원서비스, 지역적응센터(하나센터), 정착지원서비스직, 직무분석, 역량모델, 경력개발

\* 이 논문은 2009년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음  
\*\* 성신여자대학교 교육학과, 조교수

## I. 연구의 필요성 및 목적

2000년을 기점으로 시작된 북한이탈주민의 국내 입국 규모가 급격하게 증가함에 따라 북한이탈주민에 대한 시각과 접근 방법, 이들의 안정적인 정착을 위한 지원의 방향성, 내용, 그리고 방법 등에 대하여 충분하게 논의하고 장기적 비전을 가질 수 있는 준비가 미진한 채 북한이탈주민 2만 명 시대를 앞두고 있다. 결과적으로 북한이탈주민 대상 정착지원정책 관련 논의에 있어서 정착지원 준비를 단계적·체계적으로 추진할 수 있는 시간적 여유를 확보하지 못한 채 시급한 과제 해결을 위한 방안 모색에 집중해 왔다.<sup>1</sup> 즉 북한이탈주민의 성공적인 정착을 위하여 ‘무슨 지원’이 필요한가에 대한 논의는 상대적으로 풍요롭게 이루어져왔으나 서비스의 내용과 질의 핵심 요소라 할 수 있는 지원 전문 인력에 대한 논의는 구체화되지 못하였다. 관련 선행연구로 윤여상(2002)<sup>2</sup>이 전문 인력개발을 목적으로 한 교육프로그램 개발 연구를 실시하였으나 정착지원서비스 직무 및 교육요구 도출 과정이 기존 관련 프로그램 분석과 문헌분석, 면접조사에 머무르고 있어 정교하지 못한 한계가 있다. 한편 박은숙 등(2008)<sup>3</sup>이 준비의 차원에서 대학생 전문인력 양성에 관한 연구를 실시하였지만 서비스 제공 직무 및 해당 직무에서 요구하는 능력에 초점을 맞추기보다 대학생 및 정착지원 인턴실습 참여기관의 인식 조사에 머물렀다. 따라서 실제 무슨 직무를 수행하고 있으며, 이러한 직무를 수행하기 위하여 어떤 능력개발 요구가 있는지, 나아가서 이들이 자신의 직무분야에서 지속적으로 경력을 유지·개발하기 위하여 무엇을 해야 하는가 등에 대해서 충분히 다루지 못한 한계가 있다.

한편 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 역시 사회복지서비스의 하나로 대상만 다를 뿐 일반적인 사회복지서비스 직무와 유사한 것은 아닐까? 만약 그렇다면 이 직무에 대한 이해와 해당 전문가를 양성하기 위한 논의를 별도로 진행할 필요가 없을 것이다. 그러나 사회복지 현장에서 복지서비스를 제공하고 있는 사회복지사(1,059명)를 대상으로 실시된 조사 결과에 따르면 전체 응답자의 90.0%(매우

<sup>1</sup> 김성윤, “새터민 정착의 실패와 문제점 및 개선방안,” 『한국동북아논총』, 38 (2006), pp. 249-269; 김지영, “북한이탈주민의 정착 지원정책과 민간단체 대응 전략,” 『통일전략』, 제3권 2호 (2003), pp. 63-95; 박호성, “북한이탈주민의 남한사회 정착지원 현황과 개선 방안,” 『국제정치연구』, 제7권 제2호 (2004), pp. 1-24; 이금순 외, 『북한이탈주민 사회적응프로그램 연구』 (서울: 통일연구원, 2005).

<sup>2</sup> 윤여상, “북한이탈주민 지원 인적자원 교육프로그램 개발,” 『한국동북아논총』, 23 (2002), pp. 129-154.

<sup>3</sup> 박은숙 외 “북한이탈주민 정착지원을 위한 대학생 전문인력 양성방안,” 2008 한국사회복지학회 추계학술대회발표자료집, pp. 146-147.



그러함: 44.7%, 그러함: 45.3%)가 북한이탈주민 대상 서비스를 위한 전문 인력이 양성되어야 한다고 답하였다.<sup>4</sup> 이 결과로부터 현장에서 직면하는 북한이탈주민 대상 지원 직무가 일반적인 사회복지서비스와 다르고 이를 수행하기 위해서는 별도의 지식과 기술, 태도 등을 학습할 수 있는 기회가 제공되어야 함을 알 수 있다. 즉, 이 직무에 대한 체계적인 분석과 직무 수행자의 학습 요구 분야에 대한 조사가 필요함을 알 수 있다.

관점을 달리하여 북한이탈주민 대상의 정착지원서비스를 복지서비스의 일환으로 보는 견지에서 복지서비스의 질에 미치는 영향을 살펴본 결과 다수의 연구에서 공통적으로 제기된 요인이 바로 ‘서비스 제공자(의 전문성과 유능성)’이었다.<sup>5</sup> 즉, 유사한 서비스 내용도 어떤 사람이 하는가에 따라 달라질 수 있으며, 동일한 목적의 서비스를 표방하고 있어도 서비스를 제공하는 사람의 직무능력에 따라 서비스의 내용과 질이 상이함을 알 수 있다. ‘북한이탈주민의 성공적인 정착’이라는 동일한 목표를 가지고 서비스를 제공하고 있어도 서비스 제공자에 따라 실제적으로 수행하는 내용이 다를 수 있고, 한편으로는 동일한 서비스지만 고객이 체감하는 서비스 내용의 양과 질이 서비스 제공자에 따라 달라질 수 있음을 의미한다.

한편 거주지를 중심으로 한 북한이탈주민 대상 정착지원서비스가 주로 북한이탈주민 밀집지역에 거점을 두고 있는 민간 복지기관에서 자율적으로 제공되어 왔던 종전까지 앞서 제기한 서비스 제공자에 따른 정착지원서비스의 편차 문제는 사실상 부각되지 않았다. 그러나 2009년부터 통일부에서 ‘지역적응센터’를 지정하여 북한이탈주민을 대상으로 한 정착지원서비스를 공적 서비스화 하여 안정적으로 제공하고자 하는 움직임이 나타나면서 이에 대한 논의가 더욱 절실해졌다. 이는 통일부의 서비스 전달체계 구축 과정과 관계된 것으로 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 실질적인 서비스 전달체계를 갖추고 있지 않은 통일부에서는 새롭게 공적 서비스 전달기관을 설립하지 않고 기존의 북한이탈주민 대상 서비스를 수행해 왔던 민간기관 가운데 일부를 ‘지역적응센터’로 지정하였다. 이러한 정책적 결

<sup>4</sup> 한국사회복지사협회 사회복지조사연구소, “새터민 지원 인력양성을 위한 사회복지사 인식조사: 새터민 1만명 시대의 의의,” 『Social worker』, Vol. 62 (2007.6), pp. 10-12.

<sup>5</sup> 김영란, “한국 지역사회복지관에서의 총체적 품질경영(TQM)의 적용 가능성에 관한 시론,” 『사회복지리뷰』, 제3권 제1호(1998), pp. 121-144; 최재성, 『장애인복지관 전산프로그램 개발을 위한 업무표준화』 (서울: 한국장애인복지관협회); Allison, M. & Kaye, J., *Strategic planning for nonprofit organization* (NY: Wiley, 1997); Martin, L. & Kettner, P., “Performance measurement: The new accountability,” *Administration in social work*, Vol. 21, No. 1 (1997), pp. 17-29.

정은 거버넌스 개념의 견지에서나 사회적 자본의 효과적인 활용이라는 측면에서 바람직한 결정임에 틀림없지만 민간기관의 인적·물적 상황과 조건에 의해 서비스의 질이 좌우되는 문제점을 그대로 내포하고 있다. 따라서 서비스 내용의 양적·질적 수준을 확보하고 안정적으로 공적 서비스를 제공하기 위해서는 서비스 제공자가 수행하는 직무내용을 정확하게 파악하고 그 특성을 이해해야 한다.

이에 이 연구는 북한이탈주민 대상 정착지원서비스직의 직무내용과 실무자들의 인식을 바탕으로 직무 특성을 규명함으로써 장기적 안목에서 효과적인 정착지원과 실무자들의 경력개발을 위한 정책적 시사점을 도출하는데 목적을 둔다. 이 연구를 통하여 정착지원서비스 제공자의 직무내용이 명확해지는 것과 더불어 이 분야로의 진출을 준비하는 예비 사회인, 기 진출한 사람들의 경력개발에 필요한 평생학습 요구 도출, 나아가서 이들의 역량개발 등과 관련된 논의를 촉진시킬 수 있는 계기가 될 것으로 기대된다.

## II. 이론적 배경

### 1. 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 제공자를 둘러싼 환경 변화

우선 이들의 서비스 고객인 북한이탈주민의 변화에 기초하여 정착지원서비스 제공자가 직면하고 있는 현재 상황을 살펴보고자 한다. 정부의 공식 통계자료<sup>6</sup>에 기초하여 입국한 북한이탈주민의 특성을 보면 첫째, 여성입국자의 비중이 높다는 점을 들 수 있다. 여성의 입국 규모가 남성을 넘어선 2002년 이래로 여성의 입국 비율은 지속적으로 늘어나 2008년에는 여성 입국 비율이 전체의 78%를 차지하였는데 이러한 여성의 입국 증가는 가족동반 입국의 자연스러운 증가를 초래한다는 점에서도 주목할 만한 특성이라 할 수 있다. 이러한 고객 특성의 변화를 서비스 제공자의 직무와 연계시켜 본다면 정착지원서비스를 수행하는 과정에서 남녀의 특수성을 고려해야 할 뿐만 아니라 서비스 내용에서도 여성이기 때문에 높아지는 요구(예: 자녀양육·교육 문제 해결 등), 가족단위 서비스 등에 대한 요구 증가에 대응해야 할 필요성이 제기된다.

둘째, 입국한 북한이탈주민의 연령대를 보면 경제활동인구에 포함되는 연령대(20대~50대)의 비중(전체의 75%)이 높은 특성을 발견할 수 있다. 서비스 제공자

<sup>6</sup> 통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr>> 인도적 문제-북한이탈주민. (검색일: 2010.1.20).

의 입장에서 본다면 북한이탈주민의 ‘성공적인 정착’이라는 것이 ‘취업’과 밀접해 질 수밖에 없고 이는 곧 서비스 제공자에게 취업과 관련된 지원을 요구할 가능성이 높아졌음을 의미한다.

셋째, 2009년 6월 현재 북한이탈주민의 거주지 현황을 보면 대다수가 서울(31%), 경기·인천지역(33%)에 거주하고 있어 수도권에 편중되어 있는 것을 알 수 있다(통일부 홈페이지). 따라서 북한이탈주민의 거주 밀집여부에 따라 정착지원서비스의 전달체계에 변화 필요성이 요구되며 이것이 곧 서비스 제공자의 직무 환경에 영향을 미칠 수밖에 없다는 점에서 주목해야 한다.

다른 한편으로 북한이탈주민 대상 정착지원서비스가 정착지원금을 비롯하여 정부 주도적 성향이 강하다는 점에 초점을 맞춰 이를 둘러싼 정책 환경의 변화 과정을 살펴보고자 한다.

첫째, 정책 변화 흐름을 간략하게 살펴보면 제1기에는 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법(‘62.4~)」을 근거로 귀순자에게 국가유공자와 동등한 지위를 부여하여 원호대상자로 우대하며 최초로 체계적인 지원을 실시하였다. 제2기에는 「월남귀순용사 특별보상법(‘79.1~)」을 근거로 하여 귀순자를 사선을 넘어 자유민주주의를 택한 ‘귀순용사’로 간주하며, 이전보다 더욱 체계화된 지원을 실시하였다. 제3기에는 「귀순북한동포보호법(‘93.6~)」에 따라 귀순자를 국가유공자에서 생활능력이 결여된 생활보호대상자로 전환하며, 정착금 하향조정 등 지원규모를 대폭 축소하였다. 그리고 현행 정착지원정책의 근간이 되고 있는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」이 제정되면서 북한이탈주민 대상 정착지원정책의 큰 흐름이 ‘보호’에서 ‘자립’으로 변화하는 계기를 맞이하였다.<sup>7</sup>

둘째, 현행 북한이탈주민에 대한 정착지원서비스를 단계별로 나누어보면 크게 시설보호 및 교육단계, 초기 정착지원단계, 거주지 보호 단계 등으로 구분되고 있다. 1단계인 시설 보호 및 교육 단계는 남한 사회로의 적응에 기초적·핵심적 교육을 실시하는 시기로 하나원에서 담당한다. 2단계인 초기 정착지원 단계에서는 취적·주민등록증 발급, 거주지 배정, 정착지원금 지급, 임대주택 알선 등이 이루어지며 하나원 재원 기간 동안 이루어진다. 3단계는 거주지 보호 단계로 편입되면 주택지원, 취업지원, 교육지원, 의료지원 등의 서비스가 제공되지만 통일부가 직속 관할 서비스 전달체계를 갖추고 있지 못하므로 이 단계에서의 서비스는 민간 기

<sup>7</sup> 김연희·노경란, 『하나센터 시범사업 성과 평가 및 전달체계 구축 전략』 (서울: (재)북한이탈주민 후원회, 2009), p. 74.

관에 의존하여 이루어지고 있었다. 2단계까지는 정착지원서비스가 공적 전달체계인 하나원을 통하여 안정적으로 전달되어 왔지만 거주지 보호 단계의 서비스는 민간기관의 편차에 따라 서비스가 담보되지 못하여 확고한 거주지 정착지원의 필요성이 지속적으로 제기되었다. 이 결과 2009년부터 ‘북한이탈주민의 소외계층화 방지 및 남북한 주민통합’을 목적으로 거주지 편입 초기 집중적인 지역주민화를 지원하는 거점으로서 『북한이탈주민 지역적응센터(하나센터)』를 6개소 선정하여 ‘3주 집중훈련 및 11개월 전문적인 사후지원’ 서비스를 민간위탁방식으로 운영하기 시작하였다.<sup>8</sup>

이와 같이 거주지 기반 북한이탈주민 정착지원서비스가 공적 영역으로 공식적으로 편입되면서 기존 민간기관의 인적·물적 특성에 따라 제공되어 왔던 정착지원서비스의 내용과 양적·질적 서비스 편차에 대한 우려가 제기되었다. 실제 지역적응센터에서 제공했던 서비스의 내용과 건수, 서비스의 결과물이라 할 수 있는 취업 관련 서비스로의 연계 및 취업률 등에서 센터별로 통계적으로 유의미한 편차가 발견되었다. 이러한 편차의 주된 원인으로서 서비스 담당자의 전문성, 이들에 대한 교육과 훈련 지원, 직무내용의 명확한 매뉴얼 부재 등이 문제점으로 제기되고 있다.<sup>9</sup> 그러므로 북한이탈주민 대상 정착지원서비스의 질적 편차를 극복하고, 질적 수준을 제고하기 위해서 이들이 수행하고 있는 직무에 대한 분석이 매우 필요함을 알 수 있다. 한편 2010년도에 들어서면서 북한이탈주민에 대한 거주지 중심의 정착지원 필요성이 더욱 강조되면서, 통일부에서는 지역적응센터를 연내 24개 추가 설치하여 전국 총 30개를 운영할 예정이라고 발표하였다.<sup>10</sup> 이와 같이 급작스러운 정책적 변화 양상은 북한이탈주민 대상 정착지원서비스의 질적 확보를 위한 첫 단계로서 서비스 제공자의 직무분석을 더욱 절실하게 요구한다.

전술한 바와 같이 북한이탈주민의 인구학적 특성 변화 및 정부의 정책 변화가 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 제공자의 직무에 변화를 초래할 뿐만 아니라 이들의 직무를 명확하게 규명해야 할 필요성이 제기됨을 알 수 있다.

## 2. 정착지원서비스 제공자의 직무와 직무분석

정착지원서비스를 제공해 왔던 민간기관의 종류를 보면 대부분이 사회복지관

<sup>8</sup> 통일부 인도협력국, 『북한이탈주민 『지역적응센터』 설명자료』 (서울: 통일부, 2009). pp. 1-2.

<sup>9</sup> 김연희·노경란, 『하나센터 시범사업 성과 평가 및 전달체계 구축 전략』, pp. 12-20.

<sup>10</sup> 통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2010.3.29). 2010년 9대 중점 추진과제.

이고<sup>11</sup> 소속된 사회복지사가 주된 서비스 제공자였다. 이러한 실천적 토대에 기초하여 볼 때 이들의 서비스가 사회복지서비스의 일부로 분류되고 있으며 사회복지사의 업무영역이라는 가정 하에 사회복지사의 직무에 대한 이론적 연구 경향을 살펴보았다. 윤현숙과 강흥구<sup>12</sup>에 따르면 사회복지사의 수행 직무에 대한 연구는 1990년대부터 시작되어 2000년대에 이르러 나타나는데 초기에는 사회복지사의 근무환경과 교육 등 직무와 관련있는 간접적인 요인 규명에 초점을 맞춘 연구가 주로 이루어져왔다. 직접적으로 직무수행과 관련된 연구로는 사회복지 전담공무원,<sup>13</sup> 장애인복지관,<sup>14</sup> 사회복지관 사회복지사의 직무,<sup>15</sup> 사회복지사의 직급별·직위별 수행직무의 차이 분석,<sup>16</sup> 사회복지사의 훈련프로그램 개발을 위한 직무분석<sup>17</sup> 등을 찾아볼 수 있다. 그러나 북한이탈주민 대상 정착지원서비스를 독립된 단일 직무로 분류하고, 이에 대한 직무분석 연구를 수행한 경우는 거의 없는 실정이다.

한편 실천의 영역에서 본다면 정착지원서비스 제공자의 직무는 2001년도부터 지역사회복지관을 중심으로 본격적으로 시작되었으므로 그 직무를 수행해 온 실천의 역사가 결코 짧은 것은 아니다.<sup>18</sup> 그러나 이들의 직무 및 역할에 대한 논의가 본격적으로 대두된 것은 사실상 2009년 지역적응센터의 설치라고 하는 실천적 과제에 직면한 이후부터다. 센터별 편차를 최소화하고 일정 수준 표준화된 서비스를 제공하고자 하는 취지에서 통일부가 지역적응센터 업무매뉴얼<sup>19</sup>을 개발하여 2010년도 1월에 각 센터에 배부하였다. 그러나 이 업무매뉴얼에는 해야 하는 직무의 시계열적 나열, 특정 기관의 정착지원 사례 소개, 정부 보고용 서류양식 등이 열거되어 있을 뿐 이들의 직무가 어떤 구조를 가지고 있으며 하위 직무요소는 무엇이

<sup>11</sup> 노경란 외, 『북한이탈주민 노동시장 진입촉진을 위한 제도 개선 방안: 거주지: 거주지 적응교육 프로그램 도입 중심』 (서울: 통일부, 2009), p. 30.

<sup>12</sup> 윤현숙·강흥구, 『사회복지사의 직무 표준화를 위한 연구』 (서울: 한국사회복지사협회, 2004), p. 4.

<sup>13</sup> 강흥구·이상진·박미정, 『의료사회사업의 표준, 기준, 지표 개발에 관한 연구』 (서울: 대한의료사회복지사협회, 2003).

<sup>14</sup> 최재성, “사회복지분야의 평가 경향과 과제,” 『한국사회복지행정학』, 제4호 (2001), pp. 89-115.

<sup>15</sup> 안정선, “사회복지관 사회복지사의 직무분석에 관한 연구,” 『사회복지연구』, 제28호 (2005), pp. 243-274.

<sup>16</sup> 김통원, 『1급 및 2·3급 사회복지사 직무분석』 (서울: 한국사회복지사협회, 2004).

<sup>17</sup> 조성우, “사회복지사 훈련프로그램의 내용개발을 위한 직무분석: 종합사회복지관의 종사자 훈련에 대한 적용,” 『한국사회복지학』, 제59권 2호 (2007), pp. 115-142.

<sup>18</sup> 노경란 외, 『북한이탈주민 노동시장 진입촉진을 위한 제도 개선 방안: 거주지: 거주지 적응교육 프로그램 도입 중심』, p. 34.

<sup>19</sup> 통일부, 『2010년도 북한이탈주민 지역적응센터: 하나센터 업무매뉴얼』 (서울: 통일부, 2010).

며 이 직무의 수행 비중은 무엇인지 등에 대하여 명확하게 규명하고 있는 수준에 이르지 못하고 있다.

일반적으로 직무내용을 규명하는데 있어 업무를 성공적으로 수행하는데 필요한 요건으로서 실천과업에 초점을 두는 ‘과제 중심적 접근’과 종사자의 지식·기술·능력에 초점을 두는 ‘작업자 중심적 접근’이 전통적으로 병행되어 왔다.<sup>20</sup> 본 연구에서는 정착지원서비스의 제공이라는 직무가 이루어지고 있음에도 불구하고, 이 직무를 수행하고 있는 현장의 담당자들조차 자신의 직무범위와 직무내용에 대한 인식이 명확하지 않은 점에 초점을 맞춰 ‘과제 중심적 접근’을 취하고자 한다.

### 3. 정착지원서비스 제공자와 역량모델

McClelland(1973)<sup>21</sup>를 시작으로 ‘역량’이라는 개념은 기업과 같은 영리조직에서 우수 성과자와 일반 성과자 간의 차이를 줄여 조직의 이익을 극대화하기 위한 전략으로서 활용되어 왔다. 그러나 정착지원서비스와 같이 비영리조직 내에서 역량에 대하여 접근한다면 역량을 조직원들간의 성과 차이를 빚어내는 요인으로 접근하기보다 직무에서 효과적이고 탁월한 수행을 내는 개인의 내적 특성<sup>22</sup>으로 논의하는 것이 더욱 타당할 것이다. 이와 같이 직무에 필요한 역량을 규명하고 역량의 차원을 파악해 내는 것을 ‘역량 분석’이라 하고 분석의 결과 도출된 역량의 집합이 바로 ‘역량모델’이다. 이러한 역량모델에 영리조직을 비롯하여 비영리조직이 관심을 가지는 이유는 우수한 성과를 내는데 필요한 행동의 수준을 일목요연하게 보여주는 지도로써 조직이 기대하는 성과수준을 높이고, 조직의 핵심전략에 하위조직 및 개인을 한 방향으로 정렬시키며, 구성원 개개인들에게 어떤 방법으로 기대를 완수해야할 것인가를 이해할 수 있도록 돕는 효과를 기대할 수 있기 때문이다.<sup>23</sup>

북한이탈주민의 거주지 정착지원서비스가 민간부문과의 파트너십을 기반으로 실행되고 있는 현재, 민간기관의 차이에 따라 서비스의 질적 편차는 발생할 수밖에

<sup>20</sup> Muchinsky, P. M, *Psychology applied to work: An introduction to industrial and organizational psychology* (7th ed) (Bellmont CA: Thomson/Wadsworth, 2003).

<sup>21</sup> McClelland, David C. “Testing for competence rather than for intelligence,” *American Psychologist*, Vol. 28. No. 1 (January 1973), pp. 1-14.

<sup>22</sup> Boytazis, Richard E. *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. (New York: Wiley, 1982), p. 8; Moore, D. R., Cheng, M., Dainty, A. R. J. “Competence, competency and competencies: performance assessment in organisation,” *Work study*, Vol. 51, No. 6, p. 316.

<sup>23</sup> 권대봉, 『성인교육방법』 (서울: 학지사, 2005).



에 없는 실정이다. 역량모델이 우수한 성과를 내는데 필요한 행동 수준을 제시할 수 있다면 서비스 제공자의 역량모델의 개발은 질적으로 안정적이고 우수한 서비스가 전달될 수 있는 토대를 형성하는데 분명히 기여할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 역량모델의 개념을 북한이탈주민 정착지원서비스 분야에 즉각적으로 실현하는데 몇 가지 제약이 있다. 첫째, 직무의 불명확성이다. 역량모델개발의 첫 단계이자 기본은 직무구성요소의 규명이다. 그러나 전술한 바와 같이 북한이탈주민 정착지원서비스 직무는 직무 구조가 불명확하며 하위 직무요소가 무엇인지 규명되어 있지 않는 상황이다. 따라서 역량모델의 첫 단계로서 직무분석이 이루어져야 할 것이다. 둘째, 북한이탈주민 정착지원서비스 종사자 중 우수 성과자 집단의 토대가 형성되어 있지 않다. 역량모델이란 그 속성상 직무의 ‘우수한’, ‘효과적인’, ‘탁월한’ 수행이라는 가정으로부터 출발하는 것으로서 좋은 성과를 내기 위한 행동 특성을 구체화한 결과물이다. 따라서 역량모델의 핵심 중 하나는 우수 성과자를 판별해 내는 것이다. 그러나 거주지 정착지원서비스의 역사는 상당히 오래 되었지만 대부분 영세한 민간기관에서 적은 인원으로 많은 업무를 처리하고 있어 서비스 제공자 스스로가 ‘우수한 성과’에 대하여 숙고할 여유를 갖지 못하고 있다. 또한 정부에서 요구하는 종합 지원서비스가 시작된 것은 불과 1년 전으로(2009년) 단편적 수준이 아니라 종합적 수준에서의 거주지 정착지원서비스라는 직무에서 우수 성과자 집단이 충분히 형성되어 있지 않다. 이미 북한이탈주민을 대상으로 정착지원서비스가 시행되고 있기 때문에 이 직무의 역량모델에 대한 논의는 시급할 뿐만 아니라 이 연구에서 목적으로 하는 직무 내용 규명이 직무를 명확하게 하여 우수한 성과자 집단을 형성하고 촉진하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 관점에서 역량모델의 첫 단계로서 북한이탈주민의 정착지원서비스직의 직무분석을 시도하고자 한다.

### III. 연구방법

#### 1. 연구절차 및 방법

직무분석의 절차가 정형화된 것은 아니지만 기존 수행된 ‘과제 중심적 직무분석’ 연구들<sup>24</sup>에서 추진한 절차의 공통점을 보면 ‘직무정보수집→세부 직무내용 도

<sup>24</sup> 윤현숙·강홍구, 『사회복지사의 직무 표준화를 위한 연구』(서울: 한국사회복지사협회, 2004);



출→직무특성 도출' 등의 순으로 진행되었다. 이 연구에서는 대략적인 직무이해 및 직무분석의 방향성·결과 활용도 설정 구체화와 더불어 연구자의 현장 이해 도모를 위하여 예비조사를 추가하여 다음과 같이 실시하였다.

<표 1> 연구수행 절차 및 방법

내용	목적	구체적 수행 방법
1단계: 예비조사	- 현장 이해 - 개괄적 직무 이해	- 담당자 면접조사 - 관찰
2단계: 직무정보수집	- 직무분석을 위한 기초자료 획득	- 직무관련 서면자료(업무일지, 매뉴얼 등) 수집 - DACUM법(전문가집단 활용) - 설문지법(전수조사)
3단계: 세부 직무내용 도출	- 직무기술을 위한 자료 획득	- 수집한 직무정보 분석
4단계: 직무특성 도출	- 핵심직무도출 - 직무특성 도출	- 수집한 직무정보 분석

직무분석을 수행하는 일반적인 방법에는 최초분석법, 비교확인법, DACUM법 등으로 나눌 수 있는데 한 가지 방법을 택하기보다 다른 방법과의 병용이 효과적이라 알려져 있다.<sup>25</sup> 이론적 배경에서 밝힌 바와 같이 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 직무에 대한 참고문헌이나 자료가 많지 않기 때문에 실제 직무분석을 실행함에 있어 직무분석의 주된 방법 중 하나로서 충분한 자료를 요구하는 '비교확인법'의 적용보다는 '최초분석법'이 적절하다고 결정하였다. 또한 본격적으로 해당 직무에 대하여 면밀하게 논의된 이론적 문헌은 미흡하지만 직무 수행 경험이 5년 이상의 실전문가 집단이 형성되어 있으므로 DACUM법을 병행하였다.

## 2. 연구대상 및 자료수집

연구절차에 따라 연구대상 및 각각의 자료수집 방법을 기술하면 다음과 같다. 첫째, 예비조사에서는 2009년 11월 3일, 2009년 11월 10일에 기관 2곳을 각각 1회

윤철수·진혜경, “지역사회교육전문가의 직무분석과 직무표준안 개발,” 『청소년학연구』, 제13권 6호 (2006), pp. 221-246; 이미숙·김종진, “AHP 기법에 의한 부동산중개업의 직무분석,” 『한국콘텐츠학회논문지』, 8 (2008), pp. 246-255; 이승욱·김장기·한정재·김봉선, “DACUM법을 이용한 산재장애인 재활상담사 직무분석 연구,” 『직업재활연구』, 제18권 2호 (2008), pp. 137-158.

<sup>25</sup> 장수용, 『직무분석 조사기법』 (서울: 전략기업컨설팅, 2006), pp. 67-73.

차 방문하여 관찰하였고 총 담당자 5명을 대상으로 기관별 집단 면접조사를 실시하였다. 기관 선정시 북한이탈주민 정착지원의 포괄적인 서비스를 제공하는 기관인 지역적응센터로 한정하였다. 또한 직무수행 차이가 있을 가능성을 고려하여 가장 일반적인 형태라 할 수 있는 사회복지관 내 정착지원기능을 수행하는 기관과 북한이탈주민 지원 업무를 특화하여 수행하는 기관을 각 1개소씩 선정하였다.

<표 2> 예비조사 대상 기관 및 면접참여자 개요

구분	기관/면접참여자	기관 및 면접참여자 개요	방문일(관찰 또는 면접) 시간
방문	A기관	-특성: 사회복지관 내 지원센터 -지원경험: 10년 -인원현황: 8명	2009년 11월 3일 (9:30~16:00)
	B기관	-북한이탈주민 정착지원 제공 특화 기관 -지원경험: 8년 -인원현황: 7명	2009년 11월 10일 (9:30~16:00)
면접	김일순	-소속: A기관 -현장 경험: 9년	2009년 11월 3일 (16:00~18:00)
	김이순	-소속: A기관 -현장 경험: 3년	
	박일순	-소속: B기관 -현장 경험: 6년	2009년 11월 10일 (16:00~18:00)
	박이순	-소속: B기관 -현장 경험: 4년	
	박삼순	-소속: B기관 -현장 경험: 2년	

\* 주: 조사 시점에 지역적응센터가 6개소 밖에 없어 면접자 관련 정보 제공이 개인적 정보노출로 연결될 소지가 있어 기관의 소재 지역과 면접자 관련 상세 정보를 공개하지 않음.

이와 같이 조사 대상을 한정시킨 이유는 조사대상인 지역적응센터는 국가 정책 사업의 공적 서비스 전달체계로 기존의 북한이탈주민 대상 정착지원서비스를 제공하는 기관과 다르기 때문이다. 첫째, 제공하는 서비스 내용에 있어서 지역적응센터는 정부에서 요구하고 있는 표준 교육내용 요소와 교육기간(3주)을 충족시키고 1년간의 사후관리가 필수 요소이다. 한편 일반적인 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 제공 민간기관의 경우, 기관의 인적·물리적 여건에 따라 다른 서비스 내용과 프로그램을 상이한 기간 동안 제공한다. 둘째, 서비스 수혜자의 참여 형식

에 있어서도 차이가 있다. 지역적응센터는 정부와의 계약을 토대로 북한이탈주민 대상 거주지 정착지원서비스가 초기 정착자에게 준필수적으로 부여된다. 한편 일반적인 지원기관의 경우 지역에 거주하는 북한이탈주민의 산발적 요구에 대응하고 있으며 서비스 대상 범위도 초기 정착자에 한정되지 않는다. 셋째, 서비스 제공자에 대한 개발에 있어서 정부 지원 요소가 다르다. 지역적응센터로 선정되면 지역적응센터의 역할, 제공하는 프로그램 내용 요소, 프로그램 운영을 위한 전문성 향상 등을 위하여 지역적응센터의 담당자를 대상으로 정부에서 교육을 실시한다. 반면 지역적응센터를 제외한 여타의 민간기관에서는 이러한 교육 기회로부터 제외되고 있어 북한이탈주민 정착지원이라는 유사한 직무에서 실제 실행하는 내용에는 차이가 나타날 수밖에 없는 실정이다. 이와 같이 시범기관의 실무자를 대상으로 조사 대상을 선정하는 것은 기존 활동하고 있는 북한이탈주민 정착지원서비스 제공자의 역할을 축소하는 한계를 지닐 수밖에 없다. 그러나 한편으로는 현재의 6개 시범센터를 적극 확대하고자 하는 정부의 의지가 표명되고 있는 가운데<sup>26</sup> 시범센터의 특수성을 기초로 한 서비스 제공자의 직무를 명확하게 제시해야 할 필요성 또한 제기된다. 따라서 본 연구에서는 조사대상을 시범사업기관 실무자에 한정하여 이들의 직무내용 및 직무에 대한 인식을 도출하는데 초점을 맞추고자 한다.

둘째, 직무정보수집에서는 구체적인 과업과 과업 요소를 도출하기 위하여 지역적응센터 소속의 담당자 가운데 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 수행 경험이 5년 이상인 자를 DACUM 위원들(6명)로 구성하고 촉진자로서 데이컴 직무 분석 경험이 풍부한 박사급 연구원(2명)과 기록자(1명), 관찰자(2명)로 DACUM 직무 분석팀을 구성하였다. 2009년 11월 13일과 12월 11일에 실시한 2회차의 워크숍을 통하여 브레인스토밍 방법에 의하여 현장전문가의 직무에 대한 의견들을 기록자가 기록하고 그 결과를 토대로 직무를 정의하고 과업과 과업 요소를 도출하였다. 또한 도출한 과업과 과업 요소의 타당성을 확보하기 위하여 이 직무 분석팀에 참여하지 않은 자 가운데 5년 이상 현장전문가 3인에게 검토를 의뢰하였다.

<sup>26</sup> 통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2010.3.29). 2010년 9대 중점 추진과제.

<표 3> 설문 응답자 개요

구 분		빈도(명)	비율(%)
성별	남	17	43.6
	여	22	56.4
보직여부	보직자	14	35.9
	비보직자	25	64.1
현 기관 재직기간	0~2년	28	71.8
	3~5년	7	17.9
	6년 이상	4	10.3
정착지원업무 수행 총 경력	0~1년 미만	15	38.5
	1~3년	11	28.2
	4~6년	5	12.8
	7~9년	8	20.5
소속기관의 종류	사회복지기관	15	38.5
	탈북자지원전문NGO	21	53.8
	기타	3	7.7
연령	20대	15	38.5
	30대	15	38.5
	40대 이상	9	23.1

셋째, DACUM 직무 분석팀(이하 분석팀)에 의하여 도출된 과업과 과업요소의 타당성을 확보하고자 중요도와 수행 빈도를 조사하였고, 직무 수행을 위한 능력 개발 정도를 규명하기 위하여 직무에 따른 능력 인식 수준을 조사하였다. 설문도구는 분석팀이 도출한 과업과 과업요소에 기초하여 각 5점 척도<sup>27</sup>의 문항으로 구성하였다. 지역적응센터 6개 담당자 전원과 현재는 지역적응센터 기관을 퇴직하였으나 경험이 풍부한 담당자를 대상으로 2010년 2월 22일~3월 26일에 걸쳐 설문지를 배부·수합한 결과 총 39부를 유효 표본으로 하여 분석에 활용하였다.

이 조사는 지역적응센터 6개 담당자를 전원을 대상으로 실시한 전수조사이지만

<sup>27</sup> 중요도 척도[1점: 전혀 중요하지 않음→ 5점: 매우 중요함], 수행 빈도 척도[1점: 거의 수행하지 않음, 2점: 년 1~4회 정도 수행함, 3점: 월 1~3회 정도 수행함, 4점: 주 1~2회 정도 수행함, 5점: 주3회 이상 거의 매일 수행함], 능력 수준 척도[1점: 낮은 능력수준임(거의 수행경험이 없거나 못함), 2점: 약간 낮은 능력수준임(약간 수행경험이 있으나 부족함), 3점: 보통임, 4점: 어느 정도 높은 능력수준을 갖추(수행경험이 많고 스스로 잘한다고 생각함), 5점: 매우 높은 능력수준임(수행결과가 탁월)]

분석에 활용될 유효 표본이 총 39개에 불과하여 결과를 일반화하는데 한계를 지닌다. 따라서 이 결과는 일반적인 여타의 북한이탈주민 정착지원서비스 제공 기관의 담당자로 확대할 수 없고, 조사 당시 시범 운영되고 있던 지역적응센터 6개소의 서비스 제공자에 한정하여 해석할 수 있음을 연구의 제한점으로 밝힌다. 더불어 이 조사에서 채택한 DACUM법과 관계자만을 대상으로 한 설문조사법은 특정 직무의 내용 도출, 직무 우선순위 등을 분석하는데 있어 빈번하게 채택되는 방법이다. 그러나 지역적응센터의 정착지원서비스 직무를 명확하게 드러내고 역량모델 개발의 기초로 활용하기 위해서는 지역적응센터 이외의 정착지원기관의 담당자와의 비교 분석이 필수적으로 이루어져야 한다. 또한 추후 확대될 지역적응센터의 담당자를 연구 대상에 포함시켜 내용을 보강해야 할 것이다.

### 3. 자료 분석

연구에 활용된 39명의 응답 자료는 SPSS 17.0을 통해 분석하였다. 응답자특성 파악 및 직무내용 타당성 파악을 위한 직무 중요도 및 수행 빈도 분석을 위해 빈도분석과 기술통계를 활용하였고, 조사의 신뢰도 확보를 위해 신뢰도 분석을 실시하였다(Cronbach  $\alpha=0.992$ ). 한편 담당자의 개인적 특성에 따른 직무 인식에 대한 차이 및 능력 요구도 차이 등을 규명하고자 paired t-test, t-test, ANOVA를 실시했으며, 사후분석에는 Scheffe검증을 적용했다. 통계적 유의수준은 .05를 기준으로 삼았다.

## IV. 연구결과

### 1. 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 직무분석 결과

#### 가. DACUM법에 기초한 직무분석안 도출 결과

「북한이탈주민 지역적응센터 업무매뉴얼(통일부, 2010)」, 「북한이탈주민 정착지원업무 실무편람(통일부, 2005)」, 「새터민 취업보호담당관 실무교육(통일부 하나원, 2006)」 등 관련 문헌에서 제시된 직무내용을 분석팀에서 직무도출을 위한 1차 워크숍 실시 전 공유하였다. <표 4>와 같이 1차 워크숍을 실시한 결과 12개 직무, 31개 과업, 그리고 106개 과업요소의 1차 분석안을 도출하였다.

<표 4> 정착지원서비스 직무의 1차 직무분석안

직무 (과업수)	과업(과업요소 수)	직무 (과업수)	과업(과업요소 수)
1. 사례발굴 (2)	① 북한이탈주민 이해 도모를 위한 기관 서비스 및 이용 방법 안내(3)	7. 자기개발 (2)	① 북한이탈주민 대상 서비스 전문성 향상(5)
	② 북한이탈주민의 방문(의뢰)이유 파악(3)		② 자기관리(3)
2. 사정(2)	① 북한이탈주민의 상황 파악목적의 포괄적 정보수집(4)	8. 업무형성과 유지 (2)	① 북한이탈주민 관련 사업 내부 협업 및 유지(4)
	② 개입목표 정하기(4)		② 북한이탈주민 지원을 위한 외부 협력관계 유지(2)
3. 직접 서비스 수행(4)	① 북한이탈주민 개인 대상 초기정착서비스(8)	9. 인력관리 (4)	① 직원교육(3)
	② 북한이탈주민 개인대상 포괄적 정착지원서비스(5)		② 업무수행도 평가(3)
	③ 북한이탈주민 집단대상 초기정착교육(6)		③ 직원고충처리(1)
	④ 북한이탈주민 집단대상 프로그램시행(6)		④ 실습생 지도(1)
4. 점검(1)	① 북한이탈주민 대상 지원 직접서비스 점검(3)	10. 기획 및 재정관리 (3)	① 업무지침 마련(3) ② 사업계획 마련(3) ③ 예산 편성 및 재정관리(3)
5. 평가 및 종결(2)	① 북한이탈주민 대상 직접서비스 목표달성 확인(3)	11. 시설관리 (2)	① 시설안전관리(1)
	② 북한이탈주민 대상 후속서비스 결정(4)		② 비품 및 공동물품 관리(1)
6. 간접 서비스 수행(4)	① 북한이탈주민 이해 및 권익을 위한 옹호(3)	12. 문서관리 (3)	① 북한이탈주민 관련 지역 중심 DB 통계 및 보고서 작성(4)
	② 북한이탈주민 정착지원 관련 사업 모금 및 후원금 관리(4)		② 보고 및 행정처리(3)
	③ 북한이탈주민 대상 자원봉사자 관리(4)		③ 서비스 내용 기록(3)
	④ 북한이탈주민 지원 지역사회네트워크 구축(4)		

DACUM 위원들은 1차 직무분석의 결과물에 대하여 각 소속기관 담당자들과 협의한 후, 2차 워크숍에 참석하여 2차 직무분석안을 도출하였다. 이 직무분석안

에 대한 전문가 3인에 의한 직무내용 및 용어에 대한 서면 검토<sup>28</sup>를 거쳐 최종적으로 12개 직무, 32개 과업, 113개 과업요소로 구성된 최종안을 마련하였다(<표 6> 참조).

이 결과를 표준화된 사회복지사의 직무<sup>29</sup>와 비교해 본 결과, 직무단위에서의 기본적인 직무수행 절차와 내용은 유사하였지만 차이점도 발견되었다. 하나의 예로 북한이탈주민 대상 정착지원서비스의 경우 직무 단위에서 일반적인 복지서비스와 달리 ‘사례발굴’ 직무가 두드러지게 강조되고 있었다. 상술하면 일반적인 사회복지사의 공통 표준 직무를 보면 서비스 고객이 기관을 방문하면 서비스 제공자는 이를 ‘접수’하는 형태의 수동적 직무가 이루어지고 있다. 반면 북한이탈주민 대상 정착지원서비스의 경우, 서비스 제공자로부터의 능동적인 ‘찾기’가 행해지고 있다. 한편 직무 단위에서 보면 동일하다 할지라도 실제 수행하는 과업, 이에 따른 과업 요소는 상당히 달랐다. 예를 들어 ‘직접서비스 수행’이라는 직무는 일반적인 복지서비스에서나 정착지원서비스에서나 동일하게 수행되고 있는 것으로 나타났다. 그러나 실제 수행되고 있는 과업내용을 보면 일반적인 복지서비스에서는 ‘정보제공’, ‘구체적 서비스 지원’, ‘프로그램 시행’ 등으로 과업이 구성되어 있다. 한편 정착지원서비스의 경우 크게 개인을 대상으로 하는 과업과 집단을 대상으로 하는 과업이 구분되며, 실제 제공하는 서비스 내용도 거주지로 유입된 직후와 정착 후 어느 정도 소요된 경우를 구분하고 있다. 또 다른 예로 남한의 사회복지기관이 무엇이며 그 역할에 대한 기본적인 이해가 없는 북한이탈주민의 특성으로 ‘기관에 대한 안내’ 과업이 일반적인 복지서비스 직무와 달리 추가되는 것도 들 수 있다. 이와 같이 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 직무는 일반적인 복지서비스 직무와 비교할 때 구체적으로 수행하는 과업내용과 절차에 있어 차이가 있음을 알 수 있다.

#### 나. 직무내용에 대한 중요도 및 수행 빈도 분석

최종적으로 도출한 직무분석안의 타당성을 검토하기 위하여 각 직무, 과업, 과업요소의 중요도와 수행 빈도를 살펴본 결과, 직무의 중요도 평균이 4.24점(4점:

<sup>28</sup> 주요 검토 의견 예: 직무내용의 추가 지적으로 직접서비스 직무의 개인 대상 초기정착서비스 과업에서 ‘지역사회 안내(교통, 금융, 위기사항 연계처 등)’, 용어 변경 지적으로는 ‘신병 인수’라는 용어를 ‘북한이탈주민 마중’ 등으로 바꿀 것 등이 있었음

<sup>29</sup> 윤현숙·강홍구, 『사회복지사의 직무 표준화를 위한 연구』 (서울: 한국사회복지사협회, 2004), pp. 114-115.



어느 정도 중요함), 수행 빈도 평균이 3.08점(3점: 월 1~3회 정도 수행함)으로 나왔다. 이 결과로부터 현업 실무자들이 도출된 직무내용을 중요하게 인식하고 있으며 실무에서 실제 실행하고 있는 업무들을 알 수 있다(<표 5> 참조).

<표 5> 직무별 중요도와 수행 빈도

직무	중요도평균 (표준편차)	수행빈도평균 (표준편차)	직무	중요도평균 (표준편차)	수행빈도평균 (표준편차)
1) 사례 발굴	4.39 (.59)	3.53 (.65)	7) 자기개발	4.44 (0.66)	3.10 (0.80)
2) 사정	4.22 (.64)	3.20 (.76)	8) 업무형성과 유지	4.18 (0.69)	2.96 (0.79)
3) 직접 서비스 수행	4.16 (.70)	3.02 (.77)	9) 인력관리	4.32 (0.70)	2.82 (1.01)
4) 점검	4.30 (.79)	3.20 (.90)	10) 기획 및 재정 관리	4.39 (0.72)	3.05 (0.88)
5) 평가 및 종결	4.17 (.73)	2.98 (.77)	11) 시설관리	3.79 (1.00)	2.74 (1.02)
6) 간접 서비스 수행	4.14 (.63)	2.71 (.73)	12) 문서관리	4.30 (0.64)	3.75 (0.79)
			전체	4.24 (0.56)	3.08 (0.67)

\*주: **굵은체**=중요도와 수행 빈도가 동시에 높은 직무  
**기울임체**=중요도가 평균 이하인 직무

각 직무별 중요도와 수행 빈도를 살펴본 결과 사례 발굴 직무와 문서관리 직무가 중요도와 수행 빈도가 동시에 높은 직무임을 알 수 있다. 한편 자기개발 직무의 경우 중요도가 매우 높아 직무 수행에 있어 자기개발 요구가 크지만 실제 수행 빈도는 그에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히 여기서 주목할 만한 사실은 현장의 서비스 제공자들이 북한이탈주민이 서비스를 체감할 수 있는 직무(직접 서비스 수행: 4.16, 평가 및 종결: 4.17)의 중요성은 모두 평균 이하로 인식하고, 이 직무보다 그 직무를 지원해주는 관리 직무(자기개발: 4.44, 인력관리: 4.32, 기획 및 재정 관리: 4.39)를 더 중요하게 인식하고 있다는 점이다. 직무에 대한 중요도 인식은 직무를 수행함에 있어 한정적인 시간과 노력을 투입할 직무 우선순위의 결정에 중요한 판단 근거가 되므로 문제점이 제기된다. 적은 인원으로 포괄적인 정착지원 서비스 직무를 수행해야 하는 직무환경의 한계로 인한 어쩔 수 없는 선택이든, 실제 원활한 서비스의 체계적인 제공에 있어 지원 직무가 필수불가결한 중요 직무라 할지라도 서비스 고객은 자신들이 직접 체험한 서비스를 통하여 서비스에 대한 만족감을 느끼고 문제해결을 위한 힘을 얻을 수 있다는 점은 변하지 않는다. 다른 한편으로 인적자원의 선발 및 배치, 개발이라는 측면에서도 문제점이 된다. Spencer & Spencer<sup>30</sup>가 제시한 역량모델로부터 알 수 있듯이 대인 서

비스직을 수행하는데 요구되는 역량과 관리직을 수행하는데 요구되는 역량은 상이하다. 즉, 정착지원서비스의 질을 담보하고 향상시키기 위해서는 적합한 역량을 갖춘 인력의 배치를 통한 직무의 분리 및 재설계나 현재 배치된 인력에 대한 형식적·비형식적 학습 기회를 제공하여 자신의 부족한 역량을 채울 수 있도록 보완해야 할 필요성이 제기된다.

구체적으로 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 직무의 세부 과업요소별 중요도와 수행 빈도를 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 직무 세부 과업요소별 중요도와 수행 빈도

직무	과업	과업요소	중요도	중요도	직무	과업	과업요소	중요도	중요도	
1) 사례 발굴	1)지역 내 거주 북한이탈주민의 발굴	1)지역 내 북한이탈주민의 현황 / 특성 파악	4.59 (.850)	3.69 (.893)	6) 간접 서비스 수행	1)응호	1)북한이탈주민 이해 및 권익 도모를 위한 언론 활동 방송 인터뷰 신문 기고 등)	3.62 (1.091)	2.49 (1.144)	
		2)지역 내 북한이탈주민의 인력사항 확보	4.46 (.884)	3.41 (.966)			2)북한이탈주민 이해 목적의 현장 자료 수집	4.03 (.811)	3.00 (.918)	
		3)방문(의뢰) 전 사전 동의	4.36 (.743)	3.44 (.995)			3)북한이탈주민 대상 정책의사결정 과정에서 의 정책 자문	4.03 (.986)	2.64 (1.088)	
	2)가정 안내	1)가정 방문	4.10 (.940)	3.26 (.818)		2)모금 및 후원금 관리	1)북한이탈주민 관련 후원 의뢰서 작성 및 후원 의뢰	3.92 (.839)	2.49 (.970)	
		2)기관 홍보 및 프로그램 안내	4.28 (.686)	3.41 (.818)			2)북한이탈주민 관련 후원자 모집 홍보 및 관리	3.90 (.965)	2.51 (.997)	
		3)북한이탈주민의 잠재적 서비스 욕구 파악	4.56 (.754)	3.54 (.913)			3)북한이탈주민 관련 후원물품과 후원금 관리 및 집행	3.85 (1.136)	2.51 (1.023)	
	3)방문(의뢰)이유 파악	1)북한이탈주민의 방문(의뢰) 이유 파악	4.32 (.775)	3.61 (.946)			4)북한이탈주민 관련 후원금 결산 및 사용결과 보고	4.14 (.900)	2.51 (.932)	
		2)북한이탈주민의 기본정보 파악	4.26 (.760)	3.63 (.819)		3)자원봉사자 관리	1)북한이탈주민 대상 자원봉사자 모집	4.38 (.711)	2.77 (.902)	
		3)서비스 이용 결정, 등록 및 다른 기관 의뢰	4.34 (.781)	3.63 (.819)			2)북한이탈주민 대상 자원봉사자 교육	4.41 (.751)	2.72 (.857)	
	2) 사정	1)정보 수집	1)북한이탈주민의 주요 문제와 관련된 자료 수집	4.29 (.868)			3.37 (.913)	3)북한이탈주민 대상 자원봉사자 배치 및 관리	4.31 (.852)	2.82 (1.023)
			2)북한이탈주민의 의자주 등 기초 정주 관련 사항 파악	4.00 (.838)			3.16 (.855)	4)북한이탈주민 대상 자원봉사자 수퍼비전 주기	4.45 (.645)	2.90 (.968)
			3)북한이탈주민의 개인력과 가족력 파악	4.26 (.724)		3.24 (.943)	4)지역사회 네트워크 구축(현장 사용 용어)	1)북한이탈주민 관련 지역사회의 욕구와 정보 수집	4.13 (.864)	2.90 (.968)
4)북한이탈주민을 둘러싼 남한 내 공식적·비공식적 지지 체계 파악		4.13 (.665)	3.11 (.831)	2)북한이탈주민 관련 지역사회기관과 네트워크 구축	4.41 (.751)	2.97 (.986)				
2)개입 목표 정하기		1)북한이탈주민의 욕구 규명, 표적 문제 규명	4.34 (.847)	3.24 (.943)	3)북한이탈주민 관련 기관과 연계사업 발굴	4.26 (.751)		2.82 (.942)		
		2)북한이탈주민 대상 서비스 제공계획 수립	4.21 (.741)	3.16 (.855)	4)북한이탈주민 관련 기관과 연계사업 추진	4.28 (.724)		2.82 (.942)		
	3)개입의 방향과 제공 서비스 결정	4.34 (.815)	3.18 (.896)	7) 자기 개발	1)전문성 향상	1)북한이탈주민 이해 및 관련 지식 재고를 위한 내외의 교육 참여	4.46 (.700)	3.00 (1.051)		
4)서비스 설명 및 계약	4.16 (.823)	3.05 (.911)	2)북한이탈주민 대상 사례 중심의 수퍼비전 주고받기			4.49 (.683)	3.15 (1.065)			
3) 직접 서비스	1)개인 대상 초기 정착	4.26 (.800)	3.00 (1.232)			3)북한이탈주민 관련 서비스 실천과 관련된 정보 수집	4.36 (.707)	3.15 (.988)		

<sup>30</sup> 민병모·박동진·박종구·정재창역, 『핵심역량모델의 개발과 활용』 (서울: PSI 컨설팅, 1998), pp. 193-225.

수행	서비스	2) 청소서비스	3.53 (1.224)	2.55 (1.288)	8) 업무형성과 유지	4)복합이탈주민 관련 전문가 인적 네트워크 형성	4.46 (.854)	3.26 (.910)
		3) 생활품 지원	3.71 (1.037)	2.61 (1.198)		1)시간 관리	4.36 (.932)	3.36 (1.063)
		4) 생활용품 구입 지원	3.92 (.912)	2.76 (1.149)		2)간장 관리	4.49 (.721)	2.92 (1.085)
		5)행정서비스 지원(주민등록증 발급, 생계급여 신청 등)	4.29 (.927)	2.95 (1.233)		3)스트레스 관리	4.49 (.756)	2.87 (1.080)
		6)주택 계약 지원	4.18 (.955)	3.00 (1.294)		1)복합이탈주민 사례 회의 자료 만들기	4.13 (.864)	2.90 (1.046)
		7)봉사자 정착도우미 등) 연결	4.21 (.875)	2.97 (1.384)		2)복합이탈주민 사례 회의 참석	4.28 (.733)	2.92 (1.010)
		8)지역사회 안내 (교봉, 금융, 위기사망 연계 처 등)	4.18 (.896)	3.34 (1.097)		3)복합이탈주민 관련 사업 회의 자료 만들기	4.15 (.844)	3.10 (.940)
		1)심리상담(탈북과정에서의 트라우마 등)	4.45 (.760)	3.21 (1.039)		4)복합이탈주민 사업 관련 내부회의 참석하기	4.18 (.885)	3.38 (.847)
	2)개인 대상 포괄적 적용-정착 지원서비스	2)경제적 지원(장학금/간급생계비/간급의료비/생활용품지원 등)	4.16 (.823)	2.74 (1.223)	5)복합이탈주민 관련 각종 공모사업 추진계획서 작성하기	4.15 (.670)	2.64 (1.088)	
		3)교육지원(자녀 본인 학교 등록, 학습지도 등)	4.34 (.781)	3.26 (1.178)	1)복합이탈주민 관련 외부 회의 참석	4.18 (.721)	3.05 (.999)	
		4)의료지원	4.32 (.873)	3.00 (1.090)	2)복합이탈주민 관련 관련 담당자와 사업내용 협의	4.21 (.732)	3.10 (.985)	
		5)법률지원	3.97 (.972)	2.68 (1.016)	3)복합이탈주민 관련 각종 공모사업 추진계획 PT 및 관련 회의 참석하기	4.15 (.745)	2.64 (.903)	
		6)경조사지원	3.84 (1.001)	2.66 (1.097)	1)복합이탈주민 관련 전문성 제고 목적의 교육 계획 및 교육자료 개발	4.31 (.832)	2.67 (1.177)	
		1)복합이탈주민 관련 전문성 제고 목적의 교육	4.31 (.832)	2.67 (1.177)	2)복합이탈주민 관련 전문성 제고 목적의 교육 훈련 시키기	4.46 (.756)	2.72 (1.213)	
		2)복합이탈주민 관련 전문성 제고 목적의 교육 결과 평가 및 업무에 적용	4.36 (.811)	2.67 (1.009)	3)복합이탈주민 관련 전문성 제고 목적의 교육 결과 평가 및 업무에 적용	4.36 (.811)	2.67 (1.009)	
		3)복합이탈주민 대상 서비스 수행도 평가기준 마련	4.15 (.745)	2.51 (1.048)	1)복합이탈주민 관련 서비스 수행도 평가기준 마련	4.15 (.916)	2.62 (1.042)	
	3)집단 대상 초기 정착 교육	1)복합이탈주민 욕구 파악	4.32 (1.016)	3.42 (1.106)	2)복합이탈주민 관련 서비스 평가 기준에 따라 평가	4.05 (.916)	2.62 (1.042)	
		2)타 기관 거주지 정착 교육프로그램 벤치마킹	3.89 (.924)	2.92 (1.038)	3)평가 결과 활용	4.26 (.785)	2.72 (1.169)	
		3)거주지 정착 교육과정 기획	4.16 (.886)	3.29 (1.088)	1)복합이탈주민 대상 서비스 추진 시 발생하는 직원의 고충 들어주고 해결	4.54 (.730)	3.03 (1.308)	
		4)거주지 정착 교육 실행 계획서 수립	4.21 (.905)	3.29 (1.037)	1)일정에 따라 복합이탈주민 관련 서비스 심층 진행 및 수퍼비전	4.23 (.777)	2.97 (1.158)	
5)거주지 정착 교육과정 운영(예 거주지 정착 교육 등)		4.32 (.842)	3.37 (1.051)	1)복합이탈주민 대상 직무내용 파악	4.28 (.916)	2.72 (.916)		
6)복합이탈주민의 교육프로그램 평가(효과 및 만족도, 개선 방안 도출)		4.26 (.921)	3.21 (1.069)	2)복합이탈주민 대상 직무의 업무분장 및 업무 지침 마련	4.36 (.843)	2.74 (1.019)		
1)복합이탈주민 변화된 욕구 파악		4.42 (.948)	3.24 (1.025)	3)복합이탈주민 대상 직무의 매뉴얼 갖추기	4.28 (.887)	2.69 (1.055)		
2)타기관 거주지 정착 프로그램 벤치마킹		3.79 (1.018)	2.71 (.898)	1)복합이탈주민 정착지원 관련 추진 사업계획 수립	4.51 (.683)	2.97 (1.013)		
4)집단 대상 프로그램 시행	3)거주지 정착 프로그램 기획	4.24 (.786)	3.03 (1.000)	2)복합이탈주민 정착지원 관련 사업시행	4.41 (.850)	3.10 (.912)		
	4)거주지 정착 프로그램 실행 계획서 수립	4.24 (.883)	3.05 (.928)	3)복합이탈주민 정착지원 관련 사업평가	4.36 (.811)	3.05 (.972)		
	5)거주지 정착 프로그램 운영	4.29 (.867)	3.21 (1.069)	1)복합이탈주민 정착지원 관련 사업 예산세 우기	4.59 (.715)	2.97 (1.203)		
	6)거주지 정착 프로그램 평가(효과 및 만족도, 개선 방안 도출)	4.37 (.819)	3.11 (.981)	2)복합이탈주민 정착지원 관련 사업 지출(수입)결의서 작성	4.36 (.811)	3.72 (1.297)		
	1)복합이탈주민의 거주지 정착 관련 문제해결 상황 파악	4.37 (.852)	3.24 (1.025)	3)복합이탈주민 정착지원 관련 사업 결산서 작성	4.36 (.811)	3.49 (1.254)		
	2)복합이탈주민의 거주지 정착 관련 서비스 계획에 준한 서비스 실행 여부 파악	4.18 (.834)	3.19 (.938)	3)예산 편성 및 재정관리	4.59 (.715)	2.97 (1.203)		
	3)복합이탈주민의 거주지 정착 관련 문제해결 의 장애 요인 파악	4.34 (.878)	3.21 (.905)	1)시설관리	3.82 (.987)	2.59 (1.141)		
	4)점검 1)점검	4.18 (.834)	3.19 (.938)	1)시설관리	3.82 (.987)	2.59 (1.141)		
5) 평가 및 총결	1)목표달성 확인	4.08 (.882)	2.89 (.831)	11)시설 관리	1)시설관리	1)시설안전 관리 상황 확인(리운딩)	3.82 (.987)	2.59 (1.141)

2)후속 서비스 결정	2)북한이탈주민 육구 제사정	4.26 (.828)	3.03 (.885)	12) 문서 관리	2)물품관리	1)비품 및 공동 물품 관리	3.77 (1.038)	2.90 (.985)		
	3)북한이탈주민의 거주지 정착 관련 목표달성 여부 확인	4.18 (.926)	3.08 (.912)		1)통계 및 보고서 작성	1)북한이탈주민 정착지원 관련 업무일지 작성	4.05 (.916)	3.90 (.940)		
	1)거주지 정착 관련 서비스 종결이전 단계로의 회귀 타기관 의뢰 여부 결정	2)북한이탈주민 정착지원 관련 사업 보고서 작성	4.21 (.864)			3.69 (.977)	3)북한이탈주민 정착지원 관련 사업 기안문 등 행정문서 작성	4.08 (.807)	3.59 (1.141)	
		4)북한이탈주민 정착지원 관련 사업 회의록 작성	4.13 (.864)			3.28 (4.146)	5)북한이탈주민의 특성을 고려한 체계적 DB관리	4.44 (.788)	3.64 (.873)	
		2)거주지 정착 관련 서비스 종결의 경우: 서비스 종결 시기 협의, 기관 내 다른 서비스 안내	4.18 (.834)			3.08 (.912)	2)보고 및 행정처리	1)문서결재 및 공문처리	4.05 (.944)	3.77 (4.135)
		3)이전 단계 회귀의 경우: 거주지 정착 관련 서비스 내용 협의	4.11 (.894)			3.00 (.900)		2)사업실적과 진행 사례 보고	4.15 (.904)	3.72 (.989)
	4)타기관 의뢰의 경우: 거주지 정착 관련 심화 서비스 제공 가능한 타기관 안내, 타기관 협력 요청, 사례 공유 등	4.16 (.789)	2.79 (.843)		3)관련 행정기관에 업무 내용 보고	4.13 (.894)		3.56 (.968)		
	3)서비스 내용 기록				1)상담내용 기록	4.46 (.822)	3.97 (.986)			
					2)기록 관리 보존	4.45 (.724)	3.92 (.987)			
					3)상담 기록 활용	4.53 (.687)	3.84 (.916)			

\* 주: **높은채**=중요도와 수행 빈도 모두 상위 25% 이내에 해당되는 과업요소  
**기울임채**=중요도와 수행 빈도 모두 하위 25% 이내에 해당되는 과업요소

이 직무의 핵심 과업요소이자 가장 우선적인 능력개발 대상 과업요소를 도출하고자 중요도와 수행 빈도를 축으로 하여 각각의 평균 점수가 해당하는 위치를 4개 분면(0~25미만%, 25~50%미만, 50~75%미만, 75%이상)으로 구분하여 각 과업요소를 16개영역에 배치한 결과 <그림 1>과 같다. 각 과업요소들 중 중요도와 수행 빈도가 모두 상위 25%에 해당하는 과업요소들로 ‘지역 내 북한이탈주민의 현황 및 특성 파악’ 등 9개의 핵심 과업요소(제1영역 해당)가 도출되었다. 이 결과 현업에 종사하는 서비스 제공자들은 사례 발굴 직무 중, ‘지역 내 거주 북한이탈주민의 발굴’ 과업과 문서관리 직무 중 ‘서비스 내용 기록’과업을 가장 중요하면서 빈번하게 수행하고 있는 직무로 인식하고 있음을 알 수 있다. 즉, 서비스 고객을 이해하고 발굴하고 이들의 요구를 파악하여 대처한 서비스 이력의 기록 및 활용, 보관이 북한이탈주민 대상 정착지원업무의 가장 기본적이고 핵심적인 업무라 할 수 있다. 따라서 정착지원서비스 제공자를 신규 선발하거나 기존 인력을 재배치할 때, 이 핵심 과업에 대한 수행 가능성 여부를 선판단하고, 갖추지 못했을 경우 최우선적으로 교육적 지원이 수반되어야 하는 과업임을 알 수 있다. 이어서 중요도와 수행 빈도 모두 상위 50%이상 영역에 해당하는 제2~4영역까지의 과업요소들이 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 직무에서 주요 과업 요소들에 해당한다. 따라서 정착지원서비스 직무의 초임자 교육에서 이 영역들의 과업요소를 수행할 수

있도록 관련 지식과 기술을 담은 교육내용이 구성되어야 할 것이다. 또한 이 직무에 진출 계획을 가지고 경력개발을 준비하고 있는 예비 담당자들을 양성함에 있어서도 1~4영역까지의 직무 수행 능력을 개발하기 위한 형식적·비형식적 학습 지원이 이루어져야 함을 알 수 있다.

<그림 1> 북한이탈주민 대상 정착지원 서비스직의 과업요소별 중요도와 수행 빈도에 따른 직무 우선순위 분석

10영역 1223, 1213, 1211, 1221	9영역 334, 1212, 318, 814, 333, 1222	2영역 1032, 1033, 133, 131, 335, 211, 122, 132	1영역 111, 112, 113, 331, 721, 1215, 1231, 1221, 1233	75% 이상
12영역 214, 1214, 121, 212,	11영역 344, 222, 822, 412, 513, 522, 821, 224, 813	4영역 221, 223, 323, 341, 633, 344, 213, 336	3영역 714, 321, 1022, 346, 411, 713	5~75% 미만
14영역 641, 813, 523, 511, 612, 332, 1121	13영역 512, 643, 343, 941, 317, 521, 316	6영역 1023, 413, 324, 315, 812, 311	5영역 1031, 981, 1021, 712, 722, 723, 711, 634, 622	2~50% 미만
16영역 624, 922, 613, 325, 314, 621, 622, 623, 326, 1111, 342, 313, 611, 312	15영역 923, 322, 524, 815, 823, 921	8영역 913, 1012, 911, 644, 1011, 1013	7영역 912, 632, 631	0~25% 미만
0~25%미만	25~50%미만	50~75%미만	75%이상	중요도

반면 중요도와 수행 빈도가 모두 하위 25%에 해당되는 과업요소로서 상대적으로 덜 중요하며 적게 수행하는 과업요소로는 ‘인력관리 직무’ 중 ‘북한이탈주민 관련 서비스 평가기준에 따라 평가’를 비롯한 14개의 과업요소(제16영역 해당)가 도출되었다. 제16영역과 더불어 중요도와 수행 빈도가 모두 50%미만에 해당하는 제13~15영역에 해당되는 과업요소들에 대하여 경력개발 및 직무 수행자 역량 강화라는 측면에서 해석한다면 교육적 우선순위에서 밀려나는 것은 사실이다. 그러나 이것은 상대적 해석일 뿐 이러한 과업요소들 역시 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 직무를 구성하고 있는 주요 과업요소들임을 간과해서는 안된다. 오히려

전술한 핵심 과업요소들을 수행할 능력이 충분히 갖추어진 이후, 담당자의 직무 수행에 있어 양적·질적 향상을 위해서 심화된 교육내용으로 계열성 있게 포함되어야 할 교육대상으로 고려하는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 정착지원서비스 직무에 대한 서비스 제공자의 인식

### 가. 개인적 특성에 따른 직무 중요도 및 수행 빈도에 대한 인식의 차

성별, 보직 여부, 동일 직무 경력기간에 따른 직무 중요도 및 수행 빈도에 대한 인식 차이를 살펴보고자 t-test를 실시하였고, 연령 및 소속 기관의 종류에 따른 인식의 차이를 분석하고자 ANOVA를 실시하였다. 그 결과 직무별 중요도 및 수행 빈도의 인식에 있어 통계적으로 유의미한 수준에서 남녀, 연령, 동일 직무 경력 기간 등에 따른 차이는 나타나지 않았다( $p < .05$ ). 직무에 대한 중요도와 수행 빈도 인식에 있어서 성별과 연령에 따른 인식의 차이가 나타나지 않는다는 것은 정착 지원서비스 직무의 수행 과정에서 평등한 특성이 나타나는 것이므로 해석되므로 바람직하다. 그러나 직무를 수행한 경력기간에 따라 직무의 중요도와 수행 빈도에 대한 인식의 차이가 통계적으로 유의미하지 않다는 것은 흥미로운 사실이다. 이런 결과의 이유는 정착지원 서비스직이 교사, 의사 등과 같은 전문 직무분야로서 수행하는 직무가 경력에 따라 크게 변화하지는 않으나, 경험에 따라 전문성에 차이가 나타나는 직무분야이기 때문으로 해석할 수 있다. 다른 한편으로는 직무에서 요구하는 역량 수준에 대한 구분이 명확하지 않아 능력과 경험에 따라 직무와 과업이 배분되지 않은 상태로, 직무 간 계열화가 되지 못하고 단순 열거된 상황으로도 해석할 수 있다. 후자의 경우, 이 직무에서의 경력에 따른 경력개발 내용이 명확하지 않을 뿐만 아니라 경력개발의 목표와 방법을 구체화하지 못하는 한계로 이어져 관련 분야의 인적자원개발에 저해 요인이 될 수 있다.

한편 보직 여부에 따른 직무별 중요도 및 수행 빈도에 대한 인식의 차이를 살펴본 결과, 몇 가지 직무에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 우선 직무 중요도에 대한 인식에 있어서 비보직자가 보직자보다 직접서비스 수행 및 평가와 종결 직무와 같이 대고객 서비스 직무, 그리고 관리 관련 직무 중 시설관리 직무를 중요하게 인식하였으며 시설관리의 직무도 비보직자가 더 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 보직자의 경우 조직 관리의 책임이 부여되므로 자신의 직무에서 직접적인 대고객 서비스를 상대적으로 적게 인식하는 것은 당연하다고 해석된다.

<표 7> 보직 여부에 따른 직무 중요도 및 수행 빈도에 대한 인식 차이

직무	보직 구분	중요도					수행빈도				
		N	평균	표준 편차	t	유의 확률	N	평균	표준 편차	t	유의 확률
사례 발굴	보직자	13	4.23	.77	-1.197	.239	13	3.43	.74	-.670	.507
	비보직자	25	4.47	.47			25	3.58	.61		
사정	보직자	13	3.93	.66	-2.056	.047	12	3.28	.66	.450	.655
	비보직자	25	4.37	.59			25	3.16	.81		
직접 서비스수행	보직자	13	3.83	.76	-2.225*	.032	13	3.05	.54	.212	.833
	비보직자	25	4.33	.61			23	3.00	.88		
점검	보직자	13	3.95	1.05	-1.701	.109	13	3.26	.99	.287	.776
	비보직자	25	4.48	.55			24	3.17	.86		
평가 및 종결	보직자	13	3.73	.67	-2.946**	.006	13	2.97	.59	-.033	.974
	비보직자	25	4.40	.66			25	2.98	.85		
간접 서비스수행	보직자	13	3.99	.56	-1.042	.305	13	2.96	.59	1.504	.142
	비보직자	22	4.22	.67			24	2.58	.77		
자기 개발	보직자	14	4.16	.83	-2.080	.045	14	3.42	.76	1.938	.060
	비보직자	25	4.60	.50			25	2.92	.78		
업무 형성 및 유지	보직자	14	4.01	.81	-1.176	.247	14	3.19	.66	1.350	.185
	비보직자	25	4.28	.61			25	2.83	.83		
인력 관리	보직자	14	4.09	.91	-1.614	.115	14	3.34	.79	2.554*	.015
	비보직자	25	4.46	.52			25	2.54	1.01		
기획 및 재정 관리	보직자	14	4.13	.91	-1.687	.100	14	3.11	.79	.315	.754
	비보직자	25	4.53	.57			25	3.02	.94		
시설 관리	보직자	14	3.14	1.12	-3.437**	.001	14	2.86	.95	.516	.609
	비보직자	25	4.16	.73			25	2.68	1.07		
문서 관리	보직자	13	4.05	.67	-1.814	.078	13	3.74	.63	-.063	.950
	비보직자	25	4.44	.59			25	3.76	.87		

\* p<.05, \*\*p<.01

그러나 전술한 세 가지 직무를 제외하고 관리 직무를 포함하여 대부분의 직무에서 보직여부에 따라 직무에 대한 중요도 인식이 크게 변화하지 않는다는 점에 주목해야 할 필요가 있다. 또한 보직여부에 따른 수행 빈도에 대한 인식의 차이에서는 ‘인력관리’ 직무를 제외한 모든 직무에서 수행 빈도에서도 차이가 나타나지



않았다. 보직 여부는 직무의 권한과 책임범위를 좌우할 뿐만 아니라 직무 수행자의 경력개발 및 승진에 따른 직무 비전을 제시한다는 측면에서 의미가 크다. 이러한 관점에서 보았을 때 보직에 따라 직무 중요도 및 수행 빈도의 차이가 현장에서 인식되지 않는다는 것은 정착지원서비스 직무에서 직급에 따른 직무의 분화가 아직 명확하게 진전되지 않았기 때문으로 유추할 수 있다. 이를 인적자원개발의 측면에서 해석한다면 직급이 달라져도 수행하는 역할에 커다란 차이가 나타나지 않는 직무 미분화 현상은 개인의 능력개발 방향을 설정하는데 어려움을 초래할 수 있으므로 부정적이다. 그러나 다른 한편으로 정착지원서비스 직무 수행 절차 및 의사결정절차가 수평적이고 담당자 독립적으로 이루어지는 특성 때문에 나타난 현상으로도 해석할 수 있으므로 직무 특성에 대한 보다 면밀한 후속 연구가 전개되어야 할 것이다.

<표 8> 소속기관에 따른 직무 중요도 및 수행 빈도에 대한 인식 차이

직무	소속기관	중요도						수행 빈도					
		평균	표준 편차	MS	df	F	유의 확률	평균	표준 편차	MS	df	F	유의 확률
사례 발굴	사회복지기관	4.52	.67	.512	2	1.508	.235	3.53	.79	.045	2	.100	.905
	탈북자지원 NGO	4.35	.50					3.50	.59				
	종교단체	3.78	.79					3.72	.08				
사정	사회복지기관	4.38	.57	.454	2	1.111	.340	3.15	.62	.484	2	.834	.443
	탈북자지원 NGO	4.15	.66					3.17	.86				
	종교단체	3.75	1.06					3.88	.35				
직접 서비스 수행	사회복지기관	4.32	.73	.763	2	1.610	.214	3.06	.81	.097	2	.156	.856
	탈북자지원 NGO	4.11	.62					2.97	.79				
	종교단체	3.42	1.17					3.26	.13				
점검	사회복지기관	4.51	.58	1.641	2	2.903	.068	3.13	.88	.684	2	.842	.439
	탈북자지원 NGO	4.25	.73					3.17	.93				
	종교단체	3.17	2.12					4.00	.47				
평가 및 종결	사회복지기관	4.38	.56	.603	2	1.145	.330	3.02	.76	.335	2	.558	.577
	탈북자지원 NGO	4.05	.81					2.90	.80				
	종교단체	3.81	.97					3.48	.44				
간접 서비스 수행	사회복지기관	4.33	.56	.562	2	1.433	.254	2.59	.71	.584	2	1.107	.342
	탈북자지원 NGO	4.08	.59					2.72	.75				

	종교단체	3.69	1.15					3.28	.64				
자기개발	사회복지기관	4.68	.38	.821	2	1.966	.155	3.13	.82	.253	2	.383	.685
	탈북자지원 NGO	4.34	.73					3.02	.73				
	종교단체	4.00	1.07					3.44	1.36				
업무형성 및 유지	사회복지기관	4.46	.53	1.011	2	2.279	.117	2.89	.61	1.238	2	2.113	.136
	탈북자지원 NGO	4.02	.63					2.89	.84				
	종교단체	3.86	1.42					3.83	.88				
인력관리	사회복지기관	4.71	.43	2.070	2	5.219	.010	2.89	.99	.467	2	.446	.643
	탈북자지원 NGO	4.15	.60					2.71	.99				
	종교단체	3.67	1.52					3.28	1.46				
기획 및 재정관리	사회복지기관	4.63	.42	.957	2	1.911	.163	3.15	.74	.126	2	.157	.855
	탈북자지원 NGO	4.30	.67					2.98	.98				
	종교단체	3.85	1.80					3.07	1.01				
시설관리	사회복지기관	4.23	.73	3.594	2	4.150	.024	2.77	.82	2.097	2	2.142	.132
	탈북자지원 NGO	3.64	.98					2.57	1.11				
	종교단체	2.67	1.53					3.83	.76				
문서관리	사회복지기관	4.51	.48	.564	2	1.428	.253	4.06	.69	1.499	2	2.633	.086
	탈북자지원 NGO	4.20	.61					3.49	.79				
	종교단체	4.00	1.34					4.00	.83				

한편 소속기관의 종류에 따른 직무 중요도 및 수행 빈도에 대한 인식차이를 분석한 결과, 수행 빈도에 있어서는 모든 직무에 있어 통계적으로 유의미한 차이가 없었다. 또한 중요도 인식에 있어 인력관리( $p=.010$ ) 및 시설관리( $p=.024$ ) 직무에 한하여 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 사후분석(Scheffe)을 실시한 결과 사회복지기관(평균: 4.71, 표준편차:0.43) 소속 담당자들이 종교단체(평균: 3.67, 표준편차: 1.52)나 북한이탈주민지원 전문기관(평균: 4.15, 표준편차:0.60)의 소속자에 비하여 인력관리 직무를 더 중요하게 인식하였다. 이와 유사하게 사회복지기관(평균: 4.23, 표준편차: 0.73) 소속 담당자들이 종교단체(평균: 2.67, 표준편차: 1.53) 담당자들보다 시설관리의 직무를 더 중요하게 인식하였다. 이 결과로부터 소속 기관에 따라 수행하고 있는 직무에 대한 담당자의 체감이, 일부 관리 관련 직무를 제외하고 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 따라서 정부지원 정착지원서비스 전달체계에서 민간기관과의 협력을 도모함에 있어, 해당 기관의 종류에 따른 직무 내용의 차이에 대한 우려는 그다지 크지 않다고 판단된다. 다만, 정착지원서비스

와 같은 대인 서비스의 핵심이라 할 수 있는 인력에 대한 관리 직무에 있어 사회 복지기관 이외의 기관에서는 상대적으로 덜 중요하게 생각하는 이유에 대하여 후속적인 분석이 필요할 것이다.

### 나. 개인적 특성에 따른 능력개발 요구에 대한 인식의 차

우선 현장 담당자들이 정착지원서비스 직무를 수행하면서 능력개발이 필요하다고 인식하고 있는 직무를 도출하기 위하여 직무별 요구되는 바람직한 능력 수준과 현재 자신이 갖추고 있는 능력수준의 차이를 살펴보고자 paired t-test를 실시한 결과 <표 8>과 같다. 그 결과 모든 직무에서 필요로 하는 수준에 자신이 현재 갖추고 있는 능력 수준이 도달하지 못하고 있는 것으로 인식하고 있으며, 이 능력수준의 차이는 ‘사례 발굴’, ‘직접 서비스 수행’, ‘시설관리’, ‘문서관리’ 직무를 제외한 모든 직무에서 통계적으로 유의미한 수준이었다( $p < .05$ ). 이 결과로부터 현재 지역적응센터에서 정착지원서비스 직무를 수행하고 있는 서비스 담당자가 자신의 직무를 수행함에 있어 현재 자신이 갖추고 있는 능력수준에 만족하고 있지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히, ‘평가 및 종결’, ‘간접서비스 수행’, ‘인력관리’, ‘기획 및 재정 관리’ 직무를 수행함에 있어 능력의 차이가 커서 이에 대한 교육적 지원이 시급함을 알 수 있다.

<표 9> 직무별 능력개발 요구: 바람직한 능력 수준과 현재 능력 수준의 차이

직무	능력수준	N	평균	표준 편차	차이 평균	표준 편차	t	유의 확률
사례발굴	요구능력 수준	37	3.86	.48	.28	.86	1.948	.059
	현재능력 수준	37	3.58	.78				
사정	요구능력 수준	37	3.81	.54	.28	.83	2.085*	.044
	현재능력 수준	37	3.53	.83				
직접 서비스 수행	요구능력 수준	34	3.70	.45	.13	.66	1.137	.264
	현재능력 수준	34	3.58	.69				
점검	요구능력 수준	37	4.06	.71	.50	.98	3.085***	.004
	현재능력 수준	37	3.57	.87				
평가 및 종결	요구능력 수준	38	4.02	.63	.61	1.00	3.776**	.001
	현재능력 수준	38	3.41	.88				
간접 서비스	요구능력 수준	36	3.95	.57	.72	.88	4.888***	.000

수행	현재능력 수준	36	3.23	.86				
자기개발	요구능력 수준	39	3.87	.65	.45	.89	3.170**	.003
	현재능력 수준	39	3.41	.74				
업무형성 및 유지	요구능력 수준	38	3.88	.68	.51	1.08	2.936**	.006
	현재능력 수준	38	3.37	.93				
인력관리	요구능력 수준	38	4.19	.59	.97	1.10	5.443**	.000
	현재능력 수준	38	3.22	1.08				
기획 및 재정관리	요구능력 수준	39	4.07	.62	.68	.97	4.373**	.000
	현재능력 수준	39	3.40	.97				
시설관리	요구능력 수준	38	3.36	.90	.22	1.26	1.098	.279
	현재능력 수준	38	3.13	1.00				
문서관리	요구능력 수준	37	3.83	.59	.25	.86	1.731	.092
	현재능력 수준	37	3.58	.82				

\* p<.05, \*\*p<.01

이들을 대상으로 실제적인 교육적 지원이 이루어지기 위해서는 개인적 특성에 따른 능력개발 요구의 차이가 있는지 탐색해 보아야 한다. 이에 성별에 따라 현재 자신이 갖추고 있는 능력 수준 및 능력개발 요구(직무에서 요구되는 능력 수준-현재 갖추고 있는 능력 수준) 등에서 차이 인식 여부를 분석하고자 t-test를 실시하였다. 그 결과 남녀에 따라 직무별 능력수준에 대한 요구차이가 통계적으로 유의미하지 않았으므로(p<.05) 이 직무에 종사하고 있는 인적자원을 개발함에 있어 남녀에 따른 배려는 중요하지 않음을 알 수 있다.

한편 보직 여부에 따라 현재 갖추고 있는 능력 수준에 대한 인식과 더불어 능력개발 요구차이를 분석한 결과 모든 직무에서 직무별 현재 갖추고 있는 능력 수준 및 능력개발 요구에 있어 인식의 차이가 나타나, 이들을 대상으로 한 교육적 지원에 있어 보직 여부에 따른 교육 대상 구분이 필요함을 알 수 있다. 전체적인 인식의 경향을 보면 보직자가 비보직자에 비하여 현재 갖추고 있는 자신의 능력 수준을 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 또한 두 집단 간 현재 능력 수준에 대한 차이를 분석한 결과, 시설관리 직무와 문서관리 직무를 제외한 모든 직무에서 통계적으로 유의미한 수준에서의 차이를 인식하고 있는 것으로 나타났다(<표 10> 참조). 능력 개발 요구에서의 인식 차이에서 나타나는 전체적인 특징을 살펴보면 보직자의 경우 필요 수준 능력 대비 현재 자신이 갖춘 능력을 더 높게 평가하고 있는 직무 분야도 발견되어(사례발굴, 사정, 자기개발, 업무 형성 및 유지, 시설관

리, 문서관리), 이 직무분야에 대한 추가적인 능력개발 요구를 크게 인지하고 있지 않았다. 한편 비보직자의 경우, 모든 직무에서 자신이 현재 갖추고 있는 능력 수준이 필요수준에 미치지 못하고 있다고 판단하고 있어 능력 수준 차이를 채워줄 수 있는 교육 요구가 높음을 알 수 있다.

<표 10> 보직여부에 따른 직무별 현재의 능력 수준 및  
능력개발 요구 인식 차이

직무	보직 여부	현재의 능력 수준					능력 개발 요구				
		N	차이 평균	표준 편차	t	유의 확률	N	차이 평균	표준 편차	t	유의 확률
사례 발굴	보직자	13	4.02	.46	3.448**	.001	13	-.24	.75	-2.947**	.006
	비보직자	25	3.30	.83			24	.56	.80		
사정	보직자	13	3.93	.42	2.871**	.007	13	-.06	.57	-2.182*	.036
	비보직자	25	3.32	.89			24	.47	.90		
직접 서비스 수행	보직자	13	3.92	.43	2.824**	.008	13	-.25	.42	-2.929**	.006
	비보직자	22	3.37	.73			21	.36	.68		
점검	보직자	13	3.95	.65	2.044	.049	13	.05	.65	-2.134*	.040
	비보직자	24	3.36	.92			24	.74	1.05		
평가 및 종결	보직자	13	3.91	.54	3.237**	.003	13	.04	.60	-3.227**	.003
	비보직자	25	3.15	.92			25	.91	1.04		
간접 서비스 수행	보직자	13	3.77	.63	3.197**	.003	13	.22	.64	-2.769**	.009
	비보직자	24	2.94	.81			23	1.00	.89		
자기개발	보직자	14	3.85	.60	3.022**	.005	14	-.03	.68	-2.715*	.010
	비보직자	25	3.17	.71			25	.72	.90		
업무형성 및 유지	보직자	14	3.99	.59	3.734**	.001	14	-.14	.63	-3.669**	.001
	비보직자	25	2.99	.89			24	.90	1.11		
인력관리	보직자	14	3.89	.64	3.785**	.001	14	.40	.70	-3.006**	.005
	비보직자	24	2.82	1.10			24	1.31	1.17		
기획 및 재정관리	보직자	14	3.95	.57	3.406**	.002	14	.11	.61	-3.013**	.005
	비보직자	25	3.08	1.02			25	1.00	.99		
시설관리	보직자	14	3.29	1.19	.935	.356	13	-.38	1.18	-2.271*	.029
	비보직자	25	2.96	.96			25	.54	1.20		
문서관리	보직자	13	3.90	.59	1.981	.056	13	-.22	.64	-2.620*	.013
	비보직자	24	3.41	.89			24	.50	.87		

\* p<.05, \*\*p<.01

이러한 경향은 이들의 동일 직무에서의 경력 기간에 따라서도 유사하게 나타났다. 우선 현재 인식하는 능력 수준에 있어서 시설관리 직무를 제외하고 모든 직무에서 3년 이하 경력자보다 4년 이상 경력자들이 직무별 자신이 현재 갖추고 있는 능력 수준을 높게 평가하였고 그 차이가 통계적으로 유의미하였다. 이를 통하여 이들이 직무를 수행하면서 얻은 경험과 획득한 직무 지식·기술들이 이들의 직무 능력을 향상시키는데 크게 기여하고 있음을 알 수 있다. 또한 자기개발 직무와 시설관리 직무를 제외한 모든 직무 부문에서 경력기간에 따라 능력 개발 요구에 대한 인식에 있어서도 통계적으로 유의미하게 차이가 나타났고, 이는 결국 이들을 대상으로 한 교육적 지원에 있어 교육내용의 구성 및 수준이 경력기간에 따라 구분되어야 함을 의미한다.

<표 11> 경력기간에 따른 직무별 현재의 능력 수준 및 능력개발 요구 인식 차이

직무	보직 여부	현재의 능력 수준					능력 개발 요구				
		N	차이 평균	표준 편차	t	유의 확률	N	차이 평균	표준 편차	t	유의 확률
사례 발굴	3년이하	26	3.26	.78	-4.737**	.000	25	.58	.81	3.520**	.001
	4년이상	12	4.16	.39			12	-.35	.61		
사정	3년이하	26	3.28	.85	-3.906**	.000	25	.51	.88	3.077**	.004
	4년이상	12	4.06	.38			12	-.18	.47		
직접 서비스 수행	3년이하	24	3.38	.71	-3.212**	.003	23	.33	.66	2.946**	.006
	4년이상	11	3.98	.39			11	-.30	.42		
점검	3년이하	26	3.27	.82	-3.736**	.001	26	.81	.98	4.477**	.000
	4년이상	11	4.27	.53			11	-.24	.45		
평가 및 종결	3년이하	26	3.12	.88	-3.992**	.000	26	.96	.99	4.855**	.000
	4년이상	12	4.03	.51			12	-.15	.42		
간접 서비스 수행	3년이하	26	2.94	.77	-3.722**	.001	25	1.02	.84	3.597**	.001
	4년이상	11	3.91	.59			11	.03	.55		
자기개발	3년이하	26	3.16	.71	-3.388**	.002	26	.64	.86	1.963	.057
	4년이상	13	3.92	.54			13	.07	.86		
업무형성 및 유지	3년이하	26	2.97	.84	-4.389**	.000	25	.97	1.03	5.402**	.000
	4년이상	13	4.10	.54			13	-.36	.48		

인력관리	3년이하	25	2.83	1.09	-4.250**	.000	25	1.29	1.17	3.207**	.003
	4년이상	13	3.97	.57			13	.36	.63		
기획 및 재정관리	3년이하	26	3.00	.93	-5.460**	.000	26	1.02	.94	3.527**	.001
	4년이상	13	4.19	.43			13	.00	.62		
시설관리	3년이하	26	3.10	1.03	.161	.873	26	.44	1.19	1.614	.115
	4년이상	13	3.04	1.11			12	-.25	1.31		
문서관리	3년이하	25	3.32	.82	-3.798**	.001	25	.53	.81	3.284**	.002
	4년이상	12	4.14	.49			12	-.35	.64		

\* p<.05, \*\*p<.01

한편 소속기관 종류별로 담당자의 현재 자신이 갖추고 있는 능력 수준, 그리고 능력 개발 요구(바람직한 능력 수준-현재 자신이 갖추고 있는 능력 수준) 등의 인식에 차이가 있는지 밝히고자 ANOVA를 실시한 결과 통계적으로 유의미한 차이는 발견되지 않았다(p<.05). 이러한 결과로부터 지역적응센터를 신규 지정한 후, 정착지원서비스 담당자를 대상으로 한 교육과정을 기획·운영할 때 기관의 종류에 따른 세분화는 고려하지 않아도 될 것으로 판단된다.

## V. 결론 및 제언

이 연구는 북한이탈주민 대상 정착지원서비스 제공자의 직무내용과 이들의 인식을 바탕으로 직무 특성을 규명함으로써 장기적 안목에서 효과적인 정착지원과 실무자들의 경력개발을 위한 정책적 시사점을 도출하는데 목적으로 실시되었다. 그러나 북한이탈주민을 대상으로 한 정착지원서비스가 정부와 민간의 파트너십, 특히 정부의 재원과 민간의 전문성을 기초로 한 협동형 파트너십<sup>31</sup> 하에서 제공되는 한 국가가 이 서비스 제공자의 인적자원개발 과정에 개입할 수 있는 여지는 한정적이다. 그럼에도 불구하고 거주지 정착지원서비스와 같이 사람에 의한 개입이 정책 서비스의 내용, 양과 질에 결정적으로 영향을 미치는 특성이 있는 정책수단의 경우, 정책 서비스의 안정적인 실행을 위하여 서비스 제공자에 대한 관심과 이들의 역량 개발을 위한 지원적 지지는 절실하다. 따라서 이 연구를 통하여 도출한 연구결과를 토대로 장기적으로 지역적응센터 담당자의 경력개발을 위한 역량

<sup>31</sup> Gidron, Kranmer, & Salamon (eds.), *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states* (San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1992), p. 18.



모델의 기반을 형성해야 한다는 관점에서 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 북한이탈주민 정착지원서비스는 직무(12개), 과업(32개), 그리고 과업요소(113개)로 구성되며, 기존 복지 서비스 직무와 차별화되는 고유 직무임이 규명되었다. 구체적으로 설명하면 ‘사례 발굴’과 같이 직무 자체가 상이한 경우와 더불어, 겹으로 드러나는 직무명은 유사하다 할지라도 실제 수행되는 과업(예: ‘지역 내 거주 북한이탈주민의 발굴’, ‘기관안내’, ‘개인 대상 초기정착 서비스’, ‘개인 대상 포괄적 적응·정착지원 서비스’, ‘집단 대상 초기 정착 교육’ 등)과 이를 구성하고 있는 과업요소의 내용은 다르다. 따라서 이 직무를 수행할 양질의 인적자원을 개발하기 위해서는 기존의 사회복지사 양성 과정과는 차별화되는, 고유직무 관련 지식과 기술, 태도를 규명한 별도의 역량모델이 필요하다. 나아가서 이를 기반으로 한 교육과정 및 실습내용이 개발되어 전문기관을 통하여 보급됨으로써 기존에 활동하고 있는 담당자를 대상으로 한 재교육은 물론 이 직무로의 진출을 준비하고 있는 예비 담당자들의 역량개발을 도모해야 할 것이다.

둘째, 정책 고객인 북한이탈주민이 직접 서비스의 혜택을 더 많이 체감할 수 있도록 현행 정착지원서비스 직무가 재설계되거나 인적자원의 배치가 이루어져야 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 직무별 중요도와 수행 빈도에 대한 정착지원서비스 제공자들의 인식 조사 결과에 따르면 북한이탈주민이 서비스를 체감할 수 있는 직무에 해당하는 직접 서비스 수행(중요도: 4.16점, 수행 빈도: 3.02), 평가 및 종결(중요도: 4.17점, 수행 빈도: 2.98점) 등과 같은 서비스가 모두 평균(중요도: 4.24점, 수행 빈도: 3.08점) 이하였다. 오히려 이러한 직접 서비스 수행 직무를 지원을 위한 관리 관련 직무인, 자기개발(중요도: 4.44점, 수행 빈도: 3.10점), 인력 관리(중요도: 4.32, 수행 빈도: 2.82점), 문서관리(중요도: 4.30점, 수행 빈도: 3.75점), 기획 및 재정 관리(중요도: 4.39점, 3.05점) 등을 더 중요하게 또는 빈번하게 수행하는 직무로 인식하고 있었다. 또는 직무 수행자의 직무에 대한 중요도에 대한 인식은 일반적으로 직무 수행 시 우선순위를 결정하는데 중요한 판단근거가 되므로 서비스 제공자들이 고객을 직접 만나는 직무보다 이를 지원하는 직무에 더 무게를 둔다면 고객이 체감할 수 있는 서비스는 상대적으로 줄어드는 결과를 초래한다. 다른 한편으로 Spencer & Spencer가 제시한 역량모델에서 제시된 바와 같이 대인 서비스직과 관리직에서 필요로 하는 역량이 다르다는 측면에서 보면 이와 같이 복합적인 직무 수행은 수행결과의 질적 저하를 초래할 수 있으므로 문제점으로 제기된다. 그러나 이 문제에 있어서는 정착서비스지원 기관의 인력부족과 영세성으로 서로 다른 역량의 직무를 동시에 수행하도록 요구하는 경우가 어

떨 수 없이 발생한다는 한계를 고려할 수밖에 없다. 따라서 담당자로 현재 배치된 인력에 대한 형식적 교육기회나 일터에서의 전략적 OJT 등을 통한 비형식적 학습 기회를 제공함으로써 담당자의 부족한 역량을 채울 수 있도록 지원해야 한다.

셋째, 중요도와 수행 빈도를 기준으로 도출된 과업의 우선순위에 비추어 정착지원서비스 제공자들의 지속적인 경력개발이 이루어질 수 있도록 교육 프로그램의 계열화가 확립되어야 한다. 우선 정착지원서비스 직무에 신규 선발되었거나 기존 복지 서비스 제공 경험이 있지만 새롭게 배치된 경우, 중요도와 수행 빈도의 평균 점수를 기준으로 직무 우선순위를 구분한 16개영역 가운데 중요도와 수행 빈도가 모두 높은 제1~4영역을 수행할 수 있도록 구성된 교육내용이 기본 교육과정으로 제공되어야 할 것이다. 특히, 제1영역에 해당되는 과업요소를 수행할 수 있도록 구성된 교육내용은 반드시 필요하다. 이어서 심화 교육과정으로 기본적인 직무를 수행할 수 있는 능력이 있는 담당자를 대상으로 하여 중요도는 높으나 수행 빈도가 낮은 제5~8영역의 직무, 중요도는 낮으나 수행 빈도가 높은 제9~12영역의 직무를 수행하는데 필요한 지식과 기술이 교육내용에 포함되어야 할 것이다. 끝으로 고급과정으로서 전문한 핵심 과업요소들을 수행할 능력이 충분히 소화된 이후, 담당자의 직무 수행에 있어 차별적인 역량 강화를 위하여 제13~16영역에 해당하는 과업요소를 수행할 수 있는 지식과 기술을 교육내용으로 고려할 수 있다.

넷째, 북한이탈주민 정착지원서비스 직무는 직무수행 과정 및 내용에서 성별과 연령에 따른 차별적인 특성은 나타나지 않아 바람직한 직무문화가 형성되어 있는 반면 경력기간 및 보직여부에 따른 직무 미분화 현상이 나타나고 있으므로 이에 대하여 면밀하게 검토해야 할 것이다. 개인적 수준에서 본다면 해당 직무에서의 경험과 경력에 따라 직무수행에서의 숙련도 및 역량이 변화하므로 직무 중요도에 대한 해석이 달라지거나 수행 빈도에 차이가 발생할 수 있다. 다른 한편으로 조직의 수준에서 본다면 직무를 배분할 때, 직무의 경력에 따라 역량의 차이를 고려하여 직무 또는 직무 내의 구체적인 과업과 과업요소를 달리 부여한다면 당연히 경력기간에 따라 수행하는 직무내용은 변화할 수 있다. 그러나 정착지원서비스 직무에서는 직무 중요도와 수행 빈도에 대한 인식에 있어 경력기간의 차이에 따른 차이가 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 나타났다. 이는 경력의 변화에 따른 경력개발 내용이 명확하지 않다는 것을 의미할 뿐만 아니라 경력개발의 중·장기적 방향성과 목표, 경력개발에 필요한 방법을 구체화하지 못하는 한계로 이어질 수 있으므로 이 직무에서의 인적자원을 개발하는데 저해 요인이 될 수 있다. 또한 보직여부에 따른 인식의 차이를 보면 소수의 직무에서 차이가 통계적으로 유의미하

였지만 대부분의 직무에서 차이가 명확하지 않았다. 보직여부는 직무 수행자의 권한 및 책임 범위, 그리고 경력개발 및 승진에 따른 직무 비전을 제시하는 중요한 요인임에도 불구하고 보직에 따른 차이가 직무에서 명확하지 않다는 것 역시 이 직무에서의 경력개발에 장벽이 될 수 있다. 따라서 도출된 직무분석 내용을 토대로 경력변화 및 보직여부에 따른 직무의 계열화, 권한과 책임 범위에 대한 논의가 후속적으로 전개되어야 할 것이다.

다섯째, 현재 지역적응센터 소속 서비스 제공자의 직무 능력을 향상시키기 위한 재교육 프로그램이 활성화되어야 한다. 연구 결과에서 나타난 바와 같이 이들은 모든 직무에서 직무를 수행하는데 필요한 능력 수준 대비 현재 갖추고 있는 능력 수준이 미치지 못하는 것으로 인식하고 있다. 그러나 정부가 지역적응센터를 지정한 후, 공식적으로 교육 지원하는 것은 신규 지정기관의 담당자를 대상으로 하는 ‘취업지원 프로그램 운영자 양성 교육’ 정도이다. 조사대상에 포함된 지역적응센터는 시범기관으로서 북한이탈주민 대상 정착지원서비스에서 역량이 인정된 기관이고, 이 기관에서 활동한 담당자들 역시 지난 1년간 지역적응센터에서의 서비스 경험이 축적되어 있음에도 불구하고 이 직무를 수행하는데 있어 능력개발의 요구가 있다는 점에 주목해야 한다. 즉, 정착지원 서비스직에서의 인적자원을 개발하는데 있어 신규 지정기관을 대상으로 하는 기본 교육뿐만 아니라 이미 활동하고 있는 서비스 제공자의 능력 요구를 채워줄 수 있는 학습기회가 주어져야 함을 의미한다.

여섯째, 정착지원서비스 제공자를 대상으로 한 교육프로그램의 개발 및 운영에 있어 보직여부 및 해당 직무 경력기간에 따라 교육대상이 구분되고 교육내용이 차별화되어야 한다. 상술했던 직무별 현재 갖추고 있는 능력수준과 능력 개발 요구(필요한 능력수준-현재 능력수준)를 분석한 결과, 시설관리와 같은 단순 직무를 제외하고 보직여부 및 경력에 따라 대부분의 직무에서 통계적으로 유의한 수준의 차이가 나타났다. 한편 성별이나 소속기관의 종류에 따른 현재 능력수준 및 능력 개발 요구에 대한 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 따라서 정착지원서비스직의 담당자를 대상으로 한 교육프로그램의 개발 및 운영에 있어, 성별이나 소속기관의 종류 등에 대한 배려는 중요하지 않지만 보직여부 및 경력기간에 따른 세분화가 필요함을 알 수 있다.

일곱째, 정착지원서비스직 직무분석 결과를 실천적으로 활용하여 정책목표의 실현가능성을 높여야 한다. 구체적으로 설명하면 종전까지의 지역적응센터 기관 선정 과정에서 제시된 신청 자격을 보면 ‘경험 있는 직원 및 양질의 자원봉사자

확보'를 조건으로 제시하고 있다.<sup>32</sup> 그러나 전술한 바와 같이 북한이탈주민 대상 정착지원 서비스직은 일반적인 복지 서비스직과 다른 고유 직무로서 일반적인 복지업무 경험만으로는 부족할 수밖에 없다. 또한 과거 정착지원 서비스직을 수행한 경험이 있다 하더라도 지역적응센터는 정착과 관련하여 생활 전반에 걸쳐 포괄적인 지원서비스를 제공해야 하는 특수성이 있으므로 초기 정주 지원 등과 같은 한정된 정착지원서비스 경험만 가지고 있다면 양질의 직무수행이 어려울 수밖에 없다. 따라서 기관 지정 과정에서 '경험해야 할 내용'으로서 직무분석을 통하여 도출된 핵심 직무과업을 제시함으로써 서비스의 질적 수준을 안정적으로 담보할 수 있는 토대를 마련할 수 있다. 또한 정착지원 서비스직으로 진출을 희망하는 예비 서비스 제공자 양성을 위한 교육과정 편성에 이 직무분석 내용을 제시함으로써 현장에 바로 전이될 수 있는 학습내용 구성을 선도할 수 있다.

그러나 이 연구결과는 2009년 6개 시범기관의 서비스 제공자를 대상으로 한 전수조사 결과이지만 일반화에 한계가 있으므로 추가 지정된 기관의 서비스 제공자들로 대상범위를 확대하여 타 기관과의 비교·분석을 시도하는 등 정착지원서비스직의 직무에 대한 분석이 후속적으로 보다 면밀하게 이루어져야 할 것이다. 특히 정착지원서비스 제공자의 직무내용을 분석하고 이들의 직무에 대한 인식 특성을 규명함에 있어서 양적 접근만 시도하였지만 직무내용의 특성을 도출함에 있어 질적 접근에 의한 시도가 이루어지지 못한 한계가 있음을 밝힌다. 또한 북한이탈주민 정착지원서비스 제공자의 직무에 대하여 규명하고 있지만 이 서비스의 직접 수혜자인 북한이탈주민의 요구와 의견을 질적으로 반영하고자 하는 노력이 후속적으로 이루어져야 할 것이다. 이와 더불어 이 연구에서는 정착지원서비스직의 실천 과업을 규명하기 위한 목적으로 과제 중심적 접근을 시도하였으나 관점을 바꾸어 작업자 중심적 접근을 시도도 필요하다. 또한 다채로운 직무분석 방법을 채택하여 이 직무에 대한 이해 수준을 높여 궁극적으로 북한이탈주민의 성공적인 정착에 기여하는 직무의 효과적·효율적 수행에 대한 논의가 활성화되어야 할 것이다.

■ 접수: 4월 14일 ■ 심사: 5월 14일 ■ 채택: 5월 20일

<sup>32</sup> 2010년 북한이탈주민 지역적응센터(하나센터) 운영단체 모집 공고(서울특별시공고 제2010-53호).

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강홍구·이상진·박미정. 『의료사회사업의 표준, 기준, 지표 개발에 관한 연구』. 서울: 대한 의료사회복지사협회, 2003.
- 권대봉. 『성인교육방법』. 서울: 학지사, 2005.
- 김연희·노경란. 『하나센터 시범사업 성과 평가 및 전달체계 구축 전략』. 서울: (재)북한이탈주민후원회, 2009.
- 김통원. 『1급 및 2·3급 사회복지사 직무분석』. 서울: 한국사회복지사협회, 2004.
- 노경란 외. 『북한이탈주민 노동시장 진입촉진을 위한 제도 개선 방안: 거주지: 거주지 적응 교육 프로그램 도입 중심』. 서울: 통일부, 2009.
- 민병오·박동건·박종구·정재창. 『핵심역량모델의 개발과 활용』. 서울: PSI 컨설팅, 1998.
- 윤현숙·강홍구. 『사회복지사의 직무 표준화를 위한 연구』. 서울: 한국사회복지사협회, 2004.
- 이금순 외. 『북한이탈주민 사회적응프로그램 연구』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 장수용. 『직무분석 조사기법』. 서울: 전략기업컨설팅, 2006.
- 최재성. 『장애인복지관 전산프로그램 개발을 위한 업무표준화』. 서울: 한국장애인복지관협회, 2001.
- 통일부. 『2010년도 북한이탈주민 지역적응센터: 하나센터 업무매뉴얼』. 서울: 통일부, 2010.
- 통일부 인도협력국. 『북한이탈주민 『지역적응센터』 설명자료』. 서울: 통일부, 2009.
- Allison, M. & Kaye, J. *Strategic planning for nonprofit organization*. NY: Wiley, 1997.
- Boyatzis, Richard E. *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York: Wiley, 1982.
- Gidron, Kranmer, & Salamon (eds.). *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1992.
- Muchinsky, P. M. *Psychology applied to work: An introduction to industrial and organizational psychology* (7th ed). Belmont CA: Thomsom/Wadsworth, 2003.

### 2. 논문 및 기타

- 김성운. “새터민 정착의 실태와 문제점 및 개선방안.” 『한국동북아논총』. 38호, 2006.
- 김영란. “한국 지역사회복지기관에서의 총체적 품질경영(TQM)의 적용 가능성에 관한 시론.” 『사회복지리뷰』. 제3권 제1호, 1998.
- 김치영. “북한이탈주민의 정착 지원정책과 민간단체 대응 전략.” 『통일전략』. 제3권 제2호, 2003.

- 박은숙·강경미·이상철·임정임·정지은. 북한이탈주민 정착지원을 위한 대학생 전문인력 양성방안. 2008 한국사회복지학회 추계학술대회발표논문집, 2008.
- 박호성. “북한이탈주민의 남한사회 정착지원 현황과 개선 방안.” 『국제정치연구』. 제7권 제2호, 2004.
- 안정선. “사회복지관 사회복지사의 직무분석에 관한 연구.” 『사회복지연구』. 28호, 2005.
- 윤여상. “북한이탈주민 지원 인적자원 교육프로그램 개발.” 『한국동북아논총』. 23호, 2002.
- 윤철수·진혜경. “지역사회교육전문가의 직무분석과 직무표준안 개발.” 『청소년학연구』. 제13권 6호, 2006).
- 이미숙·김종진. “AHP 기법에 의한 부동산중개업의 직무분석.” 『한국콘텐츠학회논문지』. 8, 2008.
- 이승욱·김장기·한정재·김봉선. “DACUM법을 이용한 산재장애인 재활상담사 직무분석 연구.” 『직업재활연구』. 제18권 2호, 2008.
- 조성우. “사회복지사 훈련프로그램의 내용개발을 위한 직무분석: 종합사회복지관의 종사자 훈련에 대한 적용.” 『한국사회복지학』. 제59권 2호, 2007.
- 최재성. “사회복지분야의 평가 경향과 과제.” 『한국사회복지행정학』. 제4호, 2001.
- 한국사회복지사협회 사회복지조사연구소. “새터민 지원 인력양성을 위한 사회복지사 인식 조사: 새터민 1만명 시대의 의의.” 『Social worker』. 62호, 2007.6.
- Martin, L. & Kettner, P. “Performance measurement: The new accountability.” *Administration in social work*. Vol. 21, No. 1 (1997).
- McClelland, David C. “Testing for competence rather than for intelligence.” *American Psychologist*, Vol. 28, No. 1 (January 1973).
- Moore, D. R., Cheng, M., Dainty, A. R. J. “Competence, competency and competencies: performance assessment in organisation.” *Work study*. Vol. 51, No. 6 (2002).
- 2010년 북한이탈주민 지역적응센터(하나센터) 운영단체 모집 공고(서울특별시공고 제 2010-53호).
- 통일부 홈페이지. <<http://www.unikorea.go.kr>>



Abstract

**The Research on the Job Analysis of the Settlement Service  
for North Korean Defectors and Service Practitioners’  
Perception of their Job:  
*Focused on Building up the foundation of the Competency  
Model for their Career Development***

*Kyung-Ran Roh*

This study aims to analyze the settlement service job for North Korean defectors and to draw service practitioners' educational needs based on their tasks in order to develop their competency from the long-term point of view. To accomplish this goal, DACUM as the method of task analysis was applied to analyze the settlement service tasks and it was employed paired comparison t-test, t-test, ANOVA as statistical analysis tools to demonstrate the difference among service practitioners. To sum up results of this study, first, the settlement service job for North Korean defectors consists of duties(12), tasks(32), and sub-tasks(113) and has distinctive duties and tasks from the general social worker's job. Second, the settlement service job should be redesigned in order to provide more services which can be experienced directly by North Korean defectors. Third, the education and training programs for service practitioners should be systematized considering the priority of tasks in order to continue their career development. Forth, the fact that it's not shown clear differences of perception to this job regardless of their service career and position becomes to be a barrier of their career development. Fifth, the continuing education programs for service practitioners should be strengthened for providing good quality services to North Korean defectors. Sixth, the educational program developer should consider service career and position of practitioners and develop the tailored-programs. Seventh, the result of job analysis should be applied to policy implementation.

**Key Words:** North Korea defectors, settlement service, settlement service center supported by government(HANA center), settlement service job, job analysis, competency model, career development





# 동서독 통합 개념을 통해 살펴본 평생교육의 과제\*

강 구 섭\*\*

- I. 서론
- II. 독일 통일에서 통합 개념 논의
- III. 통합 개념을 통해 살펴본 평생교육의 과제
- IV. 한국 평생교육의 과제
- V. 결론

## 국문요약

본 연구는 동서독 통일 과정에서 통합 개념과 관련하여 진행된 주요 논의를 살펴보고 통합 개념에 입각하여 평생교육의 과제에 대해 고찰하는데 목적이 있다. 독일통일 과정에서의 통합 개념 논의와 그에 따른 평생교육의 과제를 살펴봄으로써, 우리의 통일에서 통합 논의는 어떤 방향을 지향해야 하며 남북한 통합 과정에서 남한의 평생교육이 어떠한 역할을 수행해야 하는가에 관한 시사점을 제시하고자 하는 것이다.

독일 통일 과정에서 통합 개념은 체제 통합 뿐 아니라 사회 문화적 통합을 매개로 한 내적 통합의 측면을 포함하는 포괄적 개념으로 정의되었다. 그러나 이러한 통합 개념은 동독인의 새로운 체제에 대한 수용도, 정치적 지향 등 주로 동독인의 체제 적응의 관점에서 다루어져 있어, 동서독 주민 양측 간의 관계·상생 등의 측면이 함께 다루어져 할 필요성이 제기되었다.

통합 개념에 대한 논의에 입각하여 동독인, 동서독인, 서독인을 대상으로 한 평생교육의 필요성이

제기되었다. 동서독 주민간의 실질적 내적 통합을 위한 기본적 조건으로서 새로운 체제에 적응하는 것이 필요한 동독 주민의 측면에서 정치 경제 체제 측면, 심리적 측면, 문화적 측면, 역사적 측면, 국제적 측면에서 평생교육의 필요성이 제기되었다. 동서독 주민, 서독 주민의 측면에서는 각각 양측의 화해를 위한 교류, 대화, 역사적 주제를 다룬 프로그램과 새로운 사회적 상황에 대한 이해와 인식을 신장하는 프로그램이 주요한 평생교육의 내용으로 제시되었다.

연구 결과를 통해, 우리의 남북한 통합 개념 논의가 체제 통합 뿐 아니라 사회문화·심리적 차원에서 보다 폭넓게 다루어져야 하며 통일 이후 평생교육이 그 역할을 충실히 수행하기 위해 충분한 사전연구와 남한 주민을 대상으로 평생교육이 적극적으로 실시되어야 한다는 점이 다루졌다.

**주제어:** 동서독 통일, 통합 개념, 남북한 통일, 평생교육

\* 본 논문은 투고자의 박사학위논문(2008)의 일부 내용을 참고하여 작성한 것임.

\*\* 한국교육개발원 연구위원

## I. 서론

통일 20년을 맞이하는 작금의 시점에서 독일사회에서는 동서독 통일에 대한 논의가 꾸준히 이뤄지고 있다. 지난 20년간 진행된 통일과정에 대한 평가를 통해 다가올 시간에 해결되어야 할 과제는 무엇인가에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있는 것이다. 이러한 독일통일에 대한 평가들은 대체로 “동서독 안팎의 정치 정세의 변화 상황 속에서 생겨난 통일의 기회를 놓치지 않고 적극적으로 살려 짧은 기간에 통일을 이루는데 성공했지만 사회 문화적 측면 등 다양한 영역에서 여전히 적지 않은 해결 과제가 남아있다”라는 내용으로 요약된다.<sup>1</sup> 동독의 서독 편입이라는 흡수통합방식으로 독일통일이 이뤄진 이후, 사회 각 분야에서 동독 지역 재건을 위한 다양한 활동이 적극적으로 진행되었다. 20년에 걸쳐 진행된 이러한 노력의 결실로 동서독 간의 경제적 차이가 줄어드는 등 동독 지역은 괄목할만한 성장을 이룩하였다. 그럼에도 불구하고, 여전히 사회연대기금(Solidarpakt) 등의 공공 재정지원에 상당부분 의존해 있는 것으로 평가되는 동독 각 주의 재정적·경제적 상황, 상존하는 동서독 주민간의 갈등 등 적지 않은 과제가 독일 사회에 산적해 있다.<sup>2</sup> 경제적 측면 등에서 동서독의 격차가 계속 존재하면서 독일 사회 일각에서는 그러한 격차를 한 사회에 일반적으로 존재하는 계층 혹은 지역 격차의 문제로 인식해야 하는 것이 아닌가라는 의견까지 제기되고 있다. 이처럼 독일 통일은 여전히 현재진행형의 성격을 갖고 있는 전체 독일의 과제라고 할 수 있다.

분단 상황에 직면해 있는 우리에게 독일 통일 사례는 중요한 의미를 갖는다. 남북한과 동서독 간에 여러 가지 면에서 적지 않은 차이가 있지만, 이질적인 체제하에서 각기 상이한 방식으로 발전한 두 체제가 통합될 경우에 나타나는 다양한 결과의 구체적 예시를 독일통일 사례가 제시하기 때문이다. 이러한 측면에서 독일 통일 사례에서 나타난 문제를 심층 분석하여 우리의 통일준비 과정에서 참고한다면, 남북한 통일 후 발생할 수 있는 문제를 미리 예견하고 해결책을 찾는 데 유용한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

독일통일 과정에서 진행된 다양한 논의 가운데 동서독의 통합이 어떠한 관점에서 진행되어야 하는가와 관련된 통합 논의는 전체 통일 논의에서 가장 기본적인 면서도 핵심 논의라고 할 수 있다. 통일 자체가 목적이 아니라 양측이 상생하는

<sup>1</sup> Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit* (2008), p. 1.

<sup>2</sup> 『der Tagesschau』, September 24, 2008.

사회를 만드는 것에 통일의 주된 목적이 있다고 볼 때 이를 위해 독일 통일이 어떤 방향으로 나가야 하는가에 관한 ‘좌표’를 제시하는 것이라고 할 수 있기 때문이다. 독일에서 진행되었던 동서독 통합 방향 논의를 살펴보는 것은 우리에게도 매우 의미있는 작업이라고 할 수 있다. 우리보다 앞서 진행된 독일에서의 논의들은 남북의 상생을 지향하는 우리의 통일이 어떠한 방향으로 진행되어야 하는가에 관한 우리의 논의에 중요한 시사점을 제공할 수 있는 있기 때문이다.

독일통일이 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회 전 영역에서 광범위한 변화를 동반한 급격한 방식으로 진행된 가운데 초·중·고등학교 등 제도교육 이후의 연령기 학습자의 전 생애에 걸친 학습을 목적으로 하는 독일의 평생교육은 통일과 함께 발생한 다양한 문제를 해결하는 과정에서 중요한 역할을 수행해야 했다.<sup>3</sup> 동독인의 새로운 체제에 대한 오리엔테이션, 바뀐 환경에서 요구되는 직업능력 습득 등 급변하는 상황에서 사회와 성인학습자에게 요구되는 광범위한 지식과 능력을 체계적으로 습득할 수 있는 기회를 제공하여 성인 학습자 개인과 사회가 변화된 상황에 적응하게 하는 역할을 평생교육이 담당하고 있기 때문이다. 이러한 측면에서, 독일통일 후 진행된 통합 논의의 관점에서 평생교육이 어떠한 과제에 직면하였는가에 대해 살펴봄으로써 장차 다가올 남북통일 과정에서 우리의 평생교육이 어떠한 역할을 수행해야 하는가와 관한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

본 논문은 독일 통일과정에서 진행된 동서독 통합 개념에 관한 주요 논의를 살펴보고 이러한 통합 개념에 입각하여 독일 평생교육에서 다뤄졌던 평생교육의 주요 과제를 고찰하는데 그 목적이 있다. 동서독 사례를 통해 우리의 통합 논의는 어떤 방향을 지향해야 하며 평생교육이 이러한 통합을 위해 어떠한 역할을 해야 하는가에 대한 시사점을 얻고자 하는 것이다. 이러한 논의들은 장차 다가올 한반도 통일의 상황에서 개인과 사회를 그러한 변화에 효과적으로 적응시키는 역할을 감당해야 하는 평생교육이 어떠한 내용과 방식으로 문제를 다뤄야 하는가에 관한 시사점을 제공할 것이다.

본 연구에서는 I 장 서론에 이어 II장에서 통합의 일반적 개념과 함께 독일 통일과 관련하여 진행되었던 통합 개념의 주요 논의를 살펴보고 보완적 논의를 진행한다. III장에서는 앞에서 다뤄진 통합 개념 논의의 관점에서 독일 평생교육에서 다뤄졌던 평생교육의 과제를 살펴본다. IV장에서는 독일 사례를 바탕으로

<sup>3</sup> Gieseke, W. “Erwachsenenbildung in den neuen bundeslaendern: aktuelle Aufgabe in einer Gesellschaft im Umbruch,” *Hessische Blaetter fuer Volksbildung*, Vol. 44 (1994), pp. 311-320.

한국 평생교육의 과제를 살펴보고 결론(V장)에서 평생교육에 제시하는 시사점을 고찰한다.

## II. 독일 통일에서 통합 개념 논의

### 1. 통합의 일반적 개념

사전적 정의에 따르면 정치사회학 분야에서 통합(Integration) 개념은 그것이 사용되는 다양한 상황과 이론적 연관성의 측면에서 매우 광범위하게 사용되고 있다. 일반적으로 통합은 개별적 요소로부터 하나의 단일체(Einheit) 혹은 전체(Ganzheit)를 형성하는 것을 의미하거나 단일체 혹은 전체를 만들 수 있는 능력, 전체가 공유하는 가치·질서의 영역에 하나의 개별적 요소를 연계(Zusammehalt)시키는 것을 의미한다.<sup>4</sup> 개별적으로 분절되어 있는 단위 요소들이 하나의 큰 단위로 합쳐지는 것을 의미하는 것이다. 이러한 개념 정의를 토대로 놀렌(Nohlen)은 통합 개념을 ‘사회적 통합’과 ‘정치적 통합’으로 구분하여 설명하는데 ‘사회적 통합’을 분절적 세부 단위 요소들이 큰 단위에 합쳐지면서 사회적 단일체가 형성되는 것이라고 정의한다. 해외에서 유입된 외국계 이주자, 사회적 소외집단과 같은 소수집단이 사회에 편입되어 다수를 형성하는 기존의 사회집단과 동일한 물질적 문화적 대우를 받는 것을 이러한 예라고 할 수 있다. ‘정치적 통합’은 상이한 집단의 서로 다른 사회적 이해관계가 사회 정책결정 과정에서 정당이나 국가기관을 통해 다뤄지는 것을 의미한다. 정당·국가 기관에 의해 각 집단의 상이한 이해관계가 조정·타협되는 과정을 통해 정치적 합의를 이루거나 이뤄가는 과정 자체를 의미하는 것이다. 이러한 관점에서 놀렌은 통합을 단시일 내에 이뤄지는 것이 아닌, 오랜 기간에 걸쳐 이뤄지는 하나의 과정(Process), 기능(Funktion) 혹은 하나의 최종적 목표로 이해한다.<sup>5</sup>

홀트만(Holtmann)은 통합을 다양한 관점에서 정의하는데 첫째, 외국인의 사회 통합과 같이 개인이나 그룹이 전체 단위, 집단에 편입되는 것을 지원하는 과정 혹은 능력(Leistung), 둘째, 노동시장 체제에서 소외되지 않는 것과 같은 수평적 차원 혹은 전체 통치체제에서 개인이 적절한 위치를 점하여 전체 체제에 연계되는

<sup>4</sup> Nohlen, D., u. a., *Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe* (München: Bekische Reihe, 1998), p. 380.

<sup>5</sup> 위의 책, p. 380.

것과 같은 수직적 차원에서 사회체제에 연결되는 것, 셋째, 정치적 참여 등을 통해 사회의 소수집단이 정치 체제에 참여하는 것 등을 의미한다.<sup>6</sup> 사회체제에의 편입, 정치체제에의 참여 등의 관점에서 통합 개념을 이해하는 홀트만은 기본적으로 기존 사회체제·정치체제를 인정하고 수용하는 것이 이러한 통합의 기본전제라는 입장을 제시한다. 이에 따라 한 사회의 통합은 사회가 지향하는 기본 가치, 목적, 행위 양식 등에 대한 광범위한 합의가 존재할 때 가능하다는 견해를 보인다.<sup>7</sup>

라인홀트(Reinhold)에 의하면 일반적 관점에서 통합은 사회화를 통해 한 사회체제의 질서와 가치가 내면화(internalisierung)되는 것을 의미한다. 라인홀트는 정치적 관점에서의 통합을 정치적 행위를 통해 상이한 사회적 집단이 전체 사회구조·체계 속에 연결되고 이를 통해 기존에 존재하는 다양한 종류의 차이가 제거되는 것으로 이해한다.<sup>8</sup> 사회적 관점에서 통합은 하나의 사회체제에 존재하는, 서로 유기적으로 연결되어 있는 다양한 기능이나 역할이 전체 사회 구성원에게 적절히 분배·공유되고 이들이 상호작용하는 가운데 집단의식, 연대정신, 우의의식 등이 형성되어 하나의 전체를 이루는 것을 의미한다. 정리하면, 라인홀트는 통합 개념을 상이한 사회 집단이 이질성을 극복하고 동질성을 신장하여 하나의 정치적·정신적 단일체를 형성하는 것으로 정의한다는 것을 알 수 있다.<sup>9</sup>

포이커트(Peuckert)와 쉐르(Scherr)에 따르면 패어슨(Parsons)의 체제이론 관점에서 통합은 하나의 관계유형을 의미하는데, 즉 하나의 전체 체제와 이러한 전체 체제가 갖고 있는 각 단위들이 상호작용함으로써 체제의 붕괴를 막고 그것이 견고하게 유지될 수 있도록 지원하는 기능을 수행하는 체제의 각 단위들 간의 관계를 의미한다.<sup>10</sup> 이러한 관점에서 통합은 체제의 안정성을 나타내는 예시적 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 게넨(Geenen)에 의하면 통합은 한 사회, 집단이 갖고 있는 세계관, 신뢰체계, 이념, 통치체제 등을 전파하는 역할을 수행한다.<sup>11</sup> 이를 통해 통합은 개인이 집단의 특수한 혹은 집단에서 인정되는 행위표본으로부터 이탈하는 것을 막는 역할을 수행하며 이는 때때로 개인적·사회적 변화를 가져올 수 있는 능력을 제한하는 결과를 초래하기도 한다. 이러한 측면에서 볼 때 게넨이 제

<sup>6</sup> Holtmann, E., u. a., *Politik-Lexikon* (Oldenbourg: München, 2000), p. 270.

<sup>7</sup> 위의 책, p. 271.

<sup>8</sup> Reinhold, G., u. a., *Soziologie-Lexikon* (München: Oldenbourg, 2000), p. 299.

<sup>9</sup> 위의 책, p. 300.

<sup>10</sup> Peuckert, R. & Scherr, A. "Integration," *der Soziologie* (Opladen, 2003), pp. 152-155.

<sup>11</sup> Geenen, E. M., "Integration," *Wörterbuch der Soziologie* (Stuttgart: UTB, 2002), pp. 247-249.

시하는 통합 개념은 사회 통제의 의미를 내포하고 있음을 알 수 있다. 통합 개념에 대한 사전적 정의를 종합하여 볼 때, 통합 개념은 체제의 관점에서 하나의 ‘단일체 형성’을 넘어 사회집단의 체계적 연결, 개인이 전체에 내적으로 연결되어 있는 상태를 설명하는 포괄적인 의미를 갖고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>12</sup>

## 2. 독일통일 과정에서 통합 개념 논의

40여년 가량 지속된 분단을 극복하고 통일을 이룬 동서독의 체제 통합과 관련된 방대한 논의가 이뤄졌지만 통합 개념 자체에 대한 논의는 제한된 수준으로 이뤄졌다. 여기서는 주요 연구자의 논의를 중심으로 독일 통일과 관련된 통합 개념에 대해 살펴본다.

헤트라게(Hettlage)는 기본적으로 통합은 ‘개인이 하나의 특정한 집단에 연결되는 것, 하나의 집단에 대한 오리엔테이션 과정 및 그와 연관된 사회화 과정을 통해 문화적 동질성을 확고히 하는 것’이라고 정의한다.<sup>13</sup> 독일 통일 과정에서 국가 통합을 이뤄야 하는 구체적 상황에 비춰 볼 때 이러한 일반적 개념은 여전히 추상적인 성격을 갖고 있고, 이에 따라 헤트라게는 통합 개념을 다양한 측면으로 구분해야 한다는 입장을 제시한다. 즉 헤트라게는 제도·기관 등과 같이 체제 요소가 잘 갖춰져 있는가와 그러한 기관이 개인에게 인지적·감정적으로 얼마나 안정적으로 뿌리 내리고 있는가, 다시 말해 제도와 기관이 어떠한 수준으로 개인에게 정서적으로 수용(Verankerung)되어 있는가의 측면이 구분되어야 한다는 입장을 취하고 있다. 이러한 관점에서 헤트라게는 독일통일 관련 논의에서 경제적·제도적 통합(institutionelle Integration)과 같은 기능적 통합과 함께 개인의 생활 방식의 통합과 같은 문화적 통합(kulturelle Integration)을 중요한 과제로 인식하였다.<sup>14</sup> 제도적 통합의 측면에서 헤트라게는 경제·정치 체제라는 거시적 차원의 통합과제에서 파생된 대규모 실업, 시장경제로의 체제전환 과정에서 나타난 동독인이 갖고 있는 직업 능력의 평가절하, 정치 정당의 당원 수급 문제 등 다양한 문제를 통합에 장애가 되는 요소로 파악하였다. 헤트라게는 특히 이러한 문제를 해결하기 위해 동서독 양측이 공동으로 다양한 조치를 취하는 과정에서 발생하는 동

<sup>12</sup> 위의 책, p. 248.

<sup>13</sup> Hettlage, R. & Lenz, K., *Deutschland nach der Wende Eine Zwischenbilanz* (München: C.H.Beck, 1995), p. 12.

<sup>14</sup> 위의 책, p. 17.



독의 주도권 상실감, 동독인들이 느끼는 집단적 이등국민정서(Deklassierung)등이 또 다른 문제를 야기하는 기제로 작용한다는 입장을 제시한다.<sup>15</sup> 동독의 서독 편입을 통한 동서독 체제의 통합을 추진하는 과정에서, 동독의 전 사회 체제가 서독보다 열등하다는 전제하에 서독의 제도가 무비판적으로 이식되는 가운데 동독인들이 필연적으로 커다란 정서적 상실감을 경험하게 된다는 것이다.<sup>16</sup> 다른 한편으로 헤트라게는 체제통합은 생활 방식의 통합으로 대표되는 문화적 통합에 의해 보충되고 지지된다는 입장을 제시하는데 새로운 체제에 적합한 개인 행위표본(Handlungsmuster), 사고양식(Denkstile), 가치관(Wert-Dispositionen)의 형성을 이러한 문화적 통합을 위한 토대로 인식한다. 헤트라게는 동독 체제가 ‘서독산’ 체제로 대체되는 과정에서도 동독인이 동독 사회에서 오랜 기간에 걸친 사회화 과정에서 습득한 오리엔테이션이나 개인적 태도는 쉽게 바뀌지 않으며 이러한 것들은 체제 통합에 대한 반감으로 오히려 계속 지속·유지된다는 의견을 제시한다. 이에 따라 헤트라게는 동독인이 새로운 체제에서 요구되는 적절한 개인행위표본, 사고양식을 습득하는 것을 문화적 통합을 위한 중요한 전제로 인식한다. 헤트라게는 물질적 환경 조건이 문화적 통합의 진전에 중요한 역할을 차지한다는 것을 부인하지 않는다. 그렇지만 물질적 환경에 대한 평가는 주관적 성격을 갖고 있다고 볼 수 있으며 어떠한 준거에 따라 평가되는가가 중요하다는 입장을 제시한다. 물질적 환경 개선이 문화적 통합을 가능하게 하는 절대적 조건은 아닐 수 있다는 것이다.<sup>17</sup> 종합하면 헤트라게는 사회체제의 변화를 넘어서 내적 측면을 포괄하는 광범위한 측면에서 통합 개념을 다루고 있다는 것을 알 수 있다. 제도적 통합 이후 개인의 생활, 인식 등의 미시적 측면을 포괄하는 문화적 차원을 포함하는 종합적 차원에서 통합 개념을 이해하는 것이다.

겐직케(Gensicke)는 통합 개념을 개인적·사회적 차원으로 구분하는데 개인적 측면에서 통합은 개인이 사회적 연결을 갖고 있는 수준을 의미하고, 사회적 차원에서는 사회적 기능수행(Funktionsfaehigkeit)을 목적으로 한 지속적인 결속 수

<sup>15</sup> Hettlage, R., *Die Bundesrepublik: eine historische Bilanz* (München: C.H.Beck, 1990), p. 310.

<sup>16</sup> 헤트라게는 오래전 서독에 의해 수용되었던 동독 육아정책관련 제도 등과 같이 동독 제도에 대해 선입견 없이 접근하는 자세를 취할 때 이것이 전체 통합과정에서도 긍정적으로 작용할 뿐 아니라 이렇게 동독이 자신의 것을 가져오는 상황 속에서 새로운 체제에 대한 정서적 연결의 기회가 더 많아진다는 입장을 제시하였다. Hettlage, R. & Lenz, K., *Deutschland nach der Wende Eine Zwischenbilanz*, p. 13.

<sup>17</sup> Hettlage, R., 위의 책, p. 20.

준을 나타내는 것이라고 정의한다.<sup>18</sup> 이러한 이해에 입각하여 겐직케는 “구동독인이 새로운 독일사회에서의 삶에서 얼마나 적응하였는가”라는 근본적 질문을 제기하였는데 구체적으로 “신연방 주민이 시장경제체제와 정치세력이 서로 경쟁하는 경쟁민주주의를 근간으로 하는 새로운 사회체제 하에서 경험하는 국가 기관(Institution)을 심리적으로 얼마나 수용하고 있는가”, “자신을 새로운 사회, 새로운 기관, 새로운 전통과 어느 정도 수준으로 동일시하는가”라는 질문을 통해 통합 문제를 다뤘다. 통합 개념을 새로운 체제에 대한 수용도, 체제에 대한 평가, 소속감, 국민의식, 국가기관에 대한 신뢰 등의 개념과 연관지어 다룬 것이다.<sup>19</sup> 정치·행정·법 체제 등 민주주의 체제를 구성하는 기관에 대한 개인적 수용도와 일체감 수준을 통해 통합의 정도 뿐 아니라 개인의 사회적 연결 수준을 파악한 것인데 이와 관련, 겐직케는 “민주주의 관련 기관에 대한 동독인의 수용도, 정서적 일체감은 신연방 지역에서의 경제적 성공 등과 밀접하게 연관되어 있다”라는 입장을 제시하였다. 통일 당시 극심한 경제난에 시달렸던 동독 상황과 맞물려, 민주주의 제도·기관이 동독 지역에 존재하는 문제를 해결하는데 기여하고 있는가의 문제가 통합의 중요한 조건으로 작용했다는 것이다.<sup>20</sup> 이를 통해 겐직케는 경제적 환경으로 대표되는 물질적 조건을 민주주의 체제, 기관 등 새로운 체제에 대한 신뢰·수용 정도에 큰 영향을 끼치는 요소로 파악하고 있음을 알 수 있다. 이것은 겐직케가 앞서 논의한 헤트라게와는 다른 관점에서 물질적 조건의 측면을 다뤘음을 보여준다. 경제적 상황으로 대표되는 물질적 조건을 문화적·내적 통합을 위한 필요 조건으로 인식하고 있는 것이다. 요약하면, 겐직케는 체제·기관에 대한 수용도·신뢰, 새로운 사회에 대한 소속감, 개인적 일체감 등의 정의적 요소들을 통해 통합 개념을 다뤘음을 알 수 있다.

카세(Kaase)는 사회 제도·체제의 통합(institutionelle Vereinigung)을 넘어서는 내적 통합(innere Einheit) 문제를 다뤘다.<sup>21</sup> 카세는 내적 통합을 독일의 상황

<sup>18</sup> Gensicke, T., *Die neuen Bundesbürger: eine Transformation ohne Integration* (Wiebaden: Westdt, 1998), p. 180.

<sup>19</sup> Gensicke, T., *Deutschland im Übergang: Lebensgefühl, Wertorientierungen, Bürgerengagement* (Speyer: Speyerer Forschungsberichte, 2000), p. 197.

<sup>20</sup> 국가 체제, 기관에 대한 신뢰도, 정서적 일체감 정도가 경제 재건 등 동독 지역이 안고 있는 문제를 해결하는데 얼마만큼 기여했는가와 관련이 있다는 것은 문제 해결과 연관이 깊은 연방의회, 연방정부, 노동청 등에 대해서는 매우 낮은 신뢰수준을 보이지만 연방헌법재판소, 경찰 등에 대해서는 비교적 높은 신뢰 수준을 보이고 있다는 것을 통해서도 부분적으로 나타난다. Gensicke, T., 위의 책, p. 215.

<sup>21</sup> Kaase M., “Innere Einheit,” *Handbuch zur deutschen Einheit* (Frankfurt/Main, 1993), p. 372.

과 밀접하게 연관된 개방적이고 역동적 측면 개념으로 이해하는 가운데 첫째, 인성, 삶의 방식, 통일 당시 정치적 지향 등의 측면에서 동서독 주민이 얼마나 유사한 모습을 보이는가, 둘째, 동서독 주민의 인성, 생활 방식 등이 통일 후 얼마나 변화하였는가의 측면에서 내적 통합에 대해 논의하였다. 구동독의 구서독 편입과 함께 기본법에 따른 공동의 법적·제도적 상부구조가 동독에 만들어지는 방식으로 통일이 진행된 가운데 인성, 생활방식 등에서 동서독 주민의 공통점(Gemeinsamkeit)이 얼마나 늘어났는가의 측면에서 내적 통합 문제를 다룬 것이다. 특히 카세는 동독인이 갖고 있는 정치적 지향을 내적 통합을 위한 중요한 조건으로 인식하였는데 이와 관련, 통일 이후 줄곧 불완전하게 나타나는 동독인의 정치적 지향, 정체성 문제를 주요하게 다뤘다. 통일 후 동독 지역 경제 상황에 대한 구동독인의 부정적 평가가 시장경제, 민주주의에 대한 회의로 나타나고 있는 상황을 통합 개념과 결부시켜 다룬 것이다.<sup>22</sup> 민주주의에 대한 인식의 측면을 구동독 지역의 경제 상황과 결부시켜 파악하였다는 측면에서 카세의 논의는 겐직케의 논의와 유사한 측면을 갖고 있다. 한편, 카세는 45 여년에 걸쳐 각기 상이하게 발달된 정치 체제 등으로 인해 내적 통합을 이루기까지 긴 시일이 요구될 것이라는 입장을 나타냈는데<sup>23</sup> 이와 관련, 동서독 공통의 문화, 언어, 2차 대전을 경험한 공동의 정치적 유산 등이 동서독의 화해를 위한 기본 토대가 될 수 있다는 입장을 제시하였다. 그러나 동시에 카세는 동서독의 역사적, 문화적, 언어적 공통점이 동서독 통합을 위한 중요한 조건이지만 그것이 내적 통합을 보장하는 필요충분조건은 아니라는 견해를 제시한다. 정리하면 카세는 동서독인의 인성·생활방식의 특성, 동서독 공동의 역사적·문화적 토대 등의 관점에서 통합 개념을 다뤘음을 알 수 있다.

뷔클린(Bürklin)은 첫째, “가정·정치 등의 분야에서 동서독 주민 간에 차이가 존재하는가, 이러한 차이가 존재한다면 어떠한 수준으로 나타나는가”, 둘째, “이러한 차이가 내적 통합에서 중요한 의미를 갖는가, 내적 통일에서 중요한 의미를 지니는, 동서독이 공동으로 갖고 있는 정치문화의 기본내용(Grundbestand)은 무엇인가?”라는 질문을 통해 내적 통합 문제를 다뤘다.<sup>24</sup> 다시 말해 뷔클린은 동서독의

<sup>22</sup> 이러한 입장은 특히 2차 대전 이후 건국된 서독이 새로운 정치 체제로 도입된 민주주의를 수용하고 내면화 하는데 20여년이 걸렸다는 역사적 경험에 근거한다. 1970년대 이후 악화된 서독의 경제 상황에도 불구하고, 서독인들 사이에 민주주의 체제에 대한 신뢰에는 변화가 없었음을 체제의 안정을 나타내는 시금석으로 평가한 것이다. Kaase, M., 위의 책, p. 373.

<sup>23</sup> Kaase, M., 위의 책, p. 382.

<sup>24</sup> Bürklin, J., “Jammer-Ossis versus Besser-Wessis? Die politische Kultur im vereinigten Deutschland,” *Das wiedervereinigte Deutschland - eine erweiterte oder eine neue*

통합 문제를 정치 문화의 관점에서 다루면서 동서독이 갖고 있는 민주주의에 대한 동일한 혹은 상이한 이해의 차이를 주요 논의 대상으로 다룬 것이다. 이러한 뷔클린의 통합 개념 논의에서 무엇보다 주목할 만한 것은 내적 통합을 단순히 동서독 주민의 사고방식의 동형화(Homogenisierung)를 의미하는 것이 아니라 민주주의 가치·제도의 형성·유지·발전을 위해 요구되는 기본적 이해를 공동으로 공유하는 하나의 장기적 과정으로 이해하고 있다는 것이다. 즉, 민주주의 사회가 요구하는 법적·제도적 기관 등에 대한 최소한의 인식의 일치(Minimalkonsens)를 내적 통합의 전제 조건으로 파악하는 것이다.<sup>25</sup> 뷔클린은 정치적 공동체와 민주주의의 기본가치에 대한 신뢰가 존재할 때 일상 정치, 정치 정당, 정치인에 대한 불만족이 민주주의 자체에 대한 거부로 이어지는 것은 아니라는 견해를 나타내며 이러한 관점에서 동서독 간에 존재하는 일상 정치에 대한 만족도의 차이가 민주주의에 대한 불신을 나타내는 것은 아니라는 의견을 제시하였다.<sup>26</sup> 이러한 관점에서 볼 때, 통합을 동서독 주민의 공동체 의식 성장의 관점에서 다룬 카세와 달리 뷔클린은 민주주의 사회가 요구하는 법적 제도적 기관 등에 대한 동서독간의 최소한의 인식의 일치(Minimalkonsens)를 내적 통합의 전제 조건으로 판단하였다는 것을 알 수 있다.

프라이스(Freis) 외는 동서독 통합에 대한 논의를 다음의 네 가지 측면에서 다뤘다.<sup>27</sup> 첫째, 동서독 사이의 사회 경제적·문화적 차이를 주목하였는데 동서독간의 차이가 서로 상이한 사회화 과정에 기인한 것이며 이러한 상이한 사회화 과정이 장기간에 걸쳐 이질적인 문화적 특성을 형성하였다는 입장을 제시하였다. 프라이스는 상이한 사회화 과정에서 형성된 개인 인성체계의 특성이 동독인의 새로운 체제 적응을 어렵게 하는 요소로 작용하였다는 의견을 제기한다. 둘째, 경제 상황으로 대표되는 물질적 환경 조건에 따른 동서독 간의 차이 문제를 언급하였다. 빠른 시일 내에 동독의 경제 수준이 서독 수준에 도달할 것이라는 동독인의 기대가 충족되지 못한 상황이 동서독 주민이 서로에 대해 편견과 선입견을 갖게 하는데 영향을 미쳤고 이것이 결과적으로 통합에 장애로 작용하고 있다는 것이다. 셋째,

*Bundesrepublik?* (Berlin: Duncker und Humblot, 1999), p. 38.

<sup>25</sup> 뷔클린은 이러한 최소한의 인식의 일치의 예로서 독일 기본법에서 규정하는, 국가질서 유지를 위한 기본원칙에 동의하는가 여부를 최소한의 일치를 파악하는 준거로 제시한 것이다. Bürklin, W., 위의 책, p. 39.

<sup>26</sup> 위의 책, p. 40.

<sup>27</sup> Freis, B. & Jopp, M., *Spuren der Deutschen Einheit, Wanderungen zwischen Theorien und Schauplätzen der Transformation* (Frankfurt/Main: Peterlang, 2001), p. 220.

반면에 프라이는 가치체계, 삶의 목표 등에서 동서독 간에 적지 않은 공통점이 존재하며 개인주의 경향에서만 동서독 간에 차이가 나타남에도 불구하고 이러한 측면이 실제 상황에서 과소평가되고 있음을 지적하였다. 더 나아가 넷째, 동서독 간에 존재하는 차이를 지방·지역의 고유한 특성으로 파악하여 그것이 다양성·고유성의 관점에서 계속 유지되어야 한다는 입장을 제시하였다. 다원화되는 민주주의 사회 속에서 동서독 간에 존재하는 차이를 인정하고 내적 통합을 동형화가 아닌 다양화의 측면에서 다뤄져야 한다는 입장을 제시한 것이다.<sup>28</sup> 프라이스는 통합 개념에 관한 이러한 네 가지 논의가 다원성(Pluralitaet)의 측면에서 통일 이후 독일 사회에서 나타난 상황의 복잡성을 설명한다는 입장을 제기한다. 그리고 이러한 네 가지 관점이 동서독 간의 사회 문화적 차이·공통점에 대한 논의와 그것이 내적 통합에 기여할 수 있는 잠재성에 관한 논의 진행 과정에서 중요한 역할을 할 것이라는 입장을 보인다. 요약하면, 프라이스 외는 사회 경제적·문화적·물질적 측면 등의 다양한 측면에서 통합 개념을 다뤘으며 특히 동서독간의 차이의 문제를 다양성의 차원에서 접근하고 있다는 것을 알 수 있다.

케텐부르크(Kettenburg)는 그의 연구에서 통합의 반대 개념이라고 할 수 있는 내적 장벽(innere Mauer) 개념과 연관지어 내적 통합 개념을 다뤘다.<sup>29</sup> 케텐부르크는 내적 장벽을 동서독 주민 간의 간격(Spaltung)이라고 설명하였는데 이러한 간격은 동서독의 상이하게 나타나는 가치관, 질서, 정의에 대한 개념에 의해 형성되었다는 입장을 보였다. 케텐부르크는 동독 주민의 입장에서 경제적 상태의 개선이 가장 우선적으로 고려되는 요소이기는 하지만 내적 장벽의 존재는 경제적 상태의 개선과는 제한적으로만 연관되어 있으며 이러한 내적 장벽은 오히려 잠재되어 있는 대립적인 집단정체성이 강화됨에 따라 발생한다는 입장을 제시하였다.<sup>30</sup> 이러한 측면에서 케텐부르크는 내적 장벽의 극복, 즉 내적 통합은 경제적 차별의 해소를 넘어서 하나의 중요한 요소로서 고유한 문화적·사회적 정체성의 보호를 통해 가능하다는 의견을 제시한다. 케텐부르크는 동독 고유의 사회적·문화적 가치의 인정을 내적 통합을 위한 중요한 전제 조건으로 인식하고 있다는 점에서 프라이스 외와 공통되는 입장을 갖고 있음을 알 수 있다. 지금까지 살펴본 독일 통일과 관련하여 진행된 통합 개념 논의의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

<sup>28</sup> 위의 책, p. 236.

<sup>29</sup> Kettenburg, S., *Der deutsche Vereinigungsprozess und die innere Einheit* (Hamburg: Kovac, 2004), p. 44.

<sup>30</sup> 위의 책, p. 44.

<표 1> 동서독 통합의 주요 개념

논의자	주요 개념	세부 내용
헤트라게	경제적·제도적 통합	- 경제 정치 체제의 통합 - 실업, 정당 정치 운영상의 문제 - 통합의 제한된 조건으로서 경제적 환경
	문화적 통합	- 개인행위표본, 사고양식, 가치관의 차이 - 동독인의 집단적 정서 문제
겐직케	개인적 측면	- 개인의 사회적 연결
	사회적 측면	- 사회적 기능 수행을 위한 지속적 결속 수준 - 민주주의 체제 구성 기관에 대한 개인적 수용도, 일체감 - 민주주의 수용의 전제로서 경제적 환경
카세	사회제도·체제 통합	- 제도 통합
	내적 통합	- 인성, 생활방식 측면에서 동서독의 동질화 정도 - 동서독 주민의 정치적 지향, 정체성 차이 - 민주주의, 시장경제 수용의 전제 조건으로서 경제 상황 - 공동의 역사적, 문화적 경험
뷔클린	내적 통합	- 동서독의 정치 문화, 정치적 지향의 차이 - 동서독의 차이가 인정되는 가운데 민주주의에 대한 기본적 이해·인식의 일치
프라이스 외	사회 문화적 측면	- 상이한 사회화 과정에 의한 사회 경제적·문화적 차이 - 상이한 개인의 인성 체계
	물질적 환경 측면	- 경제적 상황에 대한 기대와 현실의 불일치
	개인적 측면	- 가치체계, 삶의 지향 등에서 존재하는 동서독의 공통점
	동서독 차이 측면	- 고유성·다양성 측면에서 동서독간의 차이 - 동형화가 아닌 다양화
케텐부르크	내적 장벽	- 상이한 가치관에 따른 동서독 주민간의 간격 - 대립적인 집단 정체성 - 동독 고유의 사회적·문화적 정체성 인정

통합 개념 논의의 주요 내용을 살펴보면, 우선 통합 논의가 매우 폭넓게 진행된 가운데 경제적·제도적 측면과 함께 문화적 통합 등의 비제도적 측면이 중요하게 다뤄졌다는 것을 알 수 있다. 헤트라게, 카세에 의해 정치, 경제 등 제도적 측면이 다뤄졌고 이들을 포함한 전체 연구자에 의해 인성, 가치 지향, 개인의 체제 소속감 뿐 아니라 정치문화, 정치적 인식 등의 비물리적 측면이 통합의 전제 조건으로 비중있게 다뤄졌다. 제도적 통합을 통해 이식된 체제가 개인에게 수용되는 실제적 내면화 문제가 내적통합이라는 개념으로 다뤄지는 가운데 통합의 핵심 내용으로 논의된 것이다. 카세, 뷔클린, 케텐부르크에 의해 내적 통합이라는 개념이 다뤄진



것도 통합 개념이 비물리적, 정의적 측면에서 적극적으로 다뤄졌다는 것을 보여주는 중요한 부분이라고 할 수 있다. 다른 한편으로 이러한 과정에서 카세와 겐직케는 경제적 환경을 새 체제 수용을 위한 중요한 전제 조건으로 인식한 반면 헤트라게는 ‘경제 상황이 중요하지만 충분조건은 아니다’라는 입장을 보인다. 통합 논의에서 경제 상황에 대한 평가가 다르게 인식되고 있는 것이다. 이러한 부분은 정치·경제 등 제도적 측면이 통합 과정에서 매우 중요한 부분이지만 통합을 결정짓는 핵심은 아닐 수 있다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

통합 논의에서 발견할 수 있는 다른 중요한 점은 동서독의 인성, 가치관과 관련된 논의에서 카세가 동서독의 동질화 정도를 통합의 중요한 조건으로 인식하는 반면, 뷔클린, 케텐부르크, 프라이스는 동서독의 차이 문제를 극복의 과제가 아닌 차이의 인정 문제로 파악하였다. 가치관, 인성적 차이 문제를 동서독의 동질성 부족의 관점이 아닌 고유성·다양성의 측면에서 다룬 것이다. 이는 동서독 간의 인성, 가치관 차이 문제가 극복의 대상으로 평가될 때 필연적으로 동독의 그것이 극복되어야 할 열등한 것으로 인식되고 그러한 문제가 동독인의 삶의 이력에 대한 평가절하 문제로 확대되어 통합에 장애요소로 작용한다는 측면에서 중요한 시사점을 던져주는 것이라고 할 수 있다.

독일 통일 과정에서 진행된 기존의 통합 개념에 대한 논의를 정리하면, 통합 개념이 체제 통합 뿐 아니라 사회 문화적 차원의 통합 포괄하는 폭넓은 관점에서 다루어져, 기본적으로 통합 개념 논의가 체제 통합으로 향하는 적절한 방향을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편, 이러한 논의들은 전체 독일 통일을 둘러싼 동서독 통합의 다양한 측면을 보여주는데 다소 한계를 드러낸다. 물리적·비물리적 측면을 포함하는 종합적 형태로 통합 문제를 다뤘다는 점에서 긍정적인 성격을 드러내고 있지만, 동서독 통일 과정에서 중요한 부분을 차지하는 동서독 양측 관계·상황(Verhaeltnis)의 측면이 충분히 다루이지 못한 측면이 존재한다는 것이다.<sup>31</sup> 통일 이후 독일 사회에서 회자된 ‘머릿속의 장벽’이라는 표현은 동서독 간의 부정적 관계 상황을 나타내는 단적인 표현으로 동서독 양측 간에 존재하는 불신과 내적 갈등 상황을 간접적으로 보여주는 것이라고 할 수 있다. 이러한 동서독 주민간의 갈등 상황은 통일 초기부터 양측이 상대방에 대해 강한 부정

<sup>31</sup> Kang, G. S., Implementierung der Erwachsenenbildung nach der Vereinigung Deutschlands - Analyse von Tagungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu Beginn der 1990er Jahre unter dem Gesichtspunkt der harmonischen Integration zwischen beiden deutschen Staaten (Berlin, 2008), p. 68.



적 인식을 갖고 있다는 점을 통해서도 나타났다.<sup>32</sup> 이러한 동서독 주민간의 내적 갈등 상황이 독일 통일과 함께 발생한 여러 가지 문제를 해결하는 과정에 부정적 영향을 미친다는 것에는 이론의 여지가 없다. 상호간의 이해와 협력이 무엇보다 요구되는 상황에서 양측의 반목과 불신이 심각한 장애요소로 작용하기 때문이다. 양측 간에 존재하는 이러한 갈등 상황·관계의 문제를 해결하기 위해 양측이 서로의 상 이해하고 차이와 다름을 수용하는 능력을 강화하는 가운데 사회적 상황에 대한 인식을 공동하고 함께 문제를 해결하고자 하는 사회적 분위기를 형성하는 것이 필요하다.<sup>33</sup> 이러한 분위기 속에서 독일 통일로 인해 파생된 다양한 문제를 함께 풀어갈 수 있는 해결책을 발견할 수 있을 것이라고 판단되기 때문이다. 그러한 분위기를 형성하는 것은 동서독이 공존하며 조화로운 삶을 영위하기 위한 필수 요소일 뿐 아니라 그러한 상황 자체가 양측 간의 심리적 정서적 통합 상태를 보여주는 것이라고 할 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 볼 때 통합 개념 논의에서 동서독 양측 간의 관계·상황에 대한 논의를 중요하게 다루는 것이 필요하다고 할 수 있다.

다른 측면에서 볼 때, 동서독 통합의 문제는 ‘어떻게 동독인이 서독으로부터 이식된 사회 체제에 성공적으로 적응할 것인가’의 문제가 아니라 ‘어떻게 동서독이 통일된 독일사회에서 서로 조화로운 삶을 함께 영위할 수 있을 것인가’의 문제라고 할 수 있다. 동독이 서독에 편입되는 형태로 동서독 통일이 진행되기는 하였지만 체제의 통일을 넘어선 사회 문화적 통일을 이룩하는 것은 단순히 동독인에 의해 성취되어야 할 과제가 아니라 서독인들 또한 적극적으로 노력해야 할 과제이기 때문이다. 이러한 측면에서 동서독 통합에 대한 논의는 동독인의 서독 체제 적응이라는 단일한 도식을 넘어 조화로운 상생을 위해 동서독 양측이 체제 통합 과정에 적극 참여해야 한다는 관점에서 다뤄져야 한다.<sup>34</sup> 종합적으로 볼 때, 통합 개념은 동서독이 상대방에 대한 편견을 버리고, 상대방이 갖고 있는 차이를 인정하고 조화로운 공존(Miteinander)을 이뤄가는 하나의 과정이라는 차원에서 다뤄져야 한다. 이러한 과정에서 통일 독일 사회의 상황에 대한 공동의 이해와 합의를 이끌어 내는 것이 가능하며 이를 통해 동서독이 물질적 통합을 넘어 심리적·정서적 통합을 이룰 수 있는 초석을 다질 수 있을 것이다. 이러한 관점에서

<sup>32</sup> 독일 통일 초기, 70%의 동독인과 30%의 서독인이 통일 후 발생한 문제에 대해 상대방에게 책임을 전가하는 태도를 보였다. Kasse M., “Innere Einheit,” p. 380.

<sup>33</sup> 위의 책, p. 69.

<sup>34</sup> 위의 책, p. 69.

볼 때 통합은 하나의 목표이자 동시에 하나의 긴 과정을 지칭하는 개념이라고 할 수 있다.<sup>35</sup>

### Ⅲ. 통합 개념을 통해 살펴본 평생교육의 과제

#### 1. 사회변혁 상황과 평생교육

평생교육은 학교 교육을 넘어 전체 삶의 과정에서 형식적, 비형식적으로 이뤄지는 학습 활동을 지칭한다. 학교 교육 시기 이후 이어지는 여러 가지 삶의 단계에서 요구되는 다양한 지식과 기술을 신장시켜 개인적 성장과 사회적 능력을 갱신시켜 나가는 성인을 위한 총체적 교육활동을 의미하는 것이다. 급변하는 사회에서 전체 삶의 과정에서 요구되는 다양한 지식과 기술이 학교교육을 통해서만 다루는 것에는 한계가 있다. 이에 따라 전 삶에 걸쳐 지속적·체계적으로 학습을 해야 하는 필요성이 제기되었다. 이런 가운데 자연스럽게 전 생애에 걸친 학습이 가능한 시간적, 물리적 공간을 제도적으로 구비하는 것이 인적자원개발, 사회발전 등의 다양한 측면에서 중요한 사회적 과제로 인식되고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 평생학습이 새로운 교육의 축으로 자리잡아가는 감에 따라 학교교육과 함께 평생교육의 중요성이 계속 부각되고 있다.<sup>36</sup> 이러한 평생교육은 언급한 바와 같이 급변하는 사회적 상황 속에서 중요한 의미를 갖는다.<sup>37</sup> 사회가 요구하는, 급변하는 상황에서 파생된 여러 가지 문제에 대응하는 역할을 평생교육이 감당하고 있기 때문이다.<sup>38</sup> 학교교육으로 대표되는 제도교육 체제와는 상이한 교육프로그램 계획 및 실행 방식을 통해 사회변화 상황에 보다 신속하고 효과적으로 대처하는 평생교육은 변화하는 사회에서 사회와 그 구성원이 필요로 하는 새로운 오리엔테이션을 제공하고 다양한 능력을 습득하는 것을 가능하게 한다.<sup>39</sup>

변화하는 환경 속에서 성인 개인에게 요구되는 능력을 습득하게 함으로써 사회

<sup>35</sup> 위의 책, p. 69.

<sup>36</sup> 김용현, 『평생교육개론』 (서울: 도서출판 양서원, 2008), p. 61.

<sup>37</sup> Massing, P., "Theoretische und normative Grundlagen politischer Bildung," *Politische Erwachsenenbildung* (Bonn: Wochenschauverlag, 1999), p. 29.

<sup>38</sup> Horn-Staiger, I., "Einheit und Vielfalt, Zukunftsperspektiven für die Erwachsenenbildung nach der deutsch-deutschen Vereinigung," *Hessische Blätter für Volksbildung*, Vol. 43, No. 3 (1993), p. 197.

<sup>39</sup> Gieseke, W./Opelt, K., *Erwachsenenbildung in politischen Umbrüchen. Programmforschung Volkshochschule Dresden 1945 bis 1997* (Opladen: Leske und Budrich, 2003), p. 358.

와 그 구성원이 사회적 변화에 적절히 대처하게 하는 전환기능(Transformationfunktion)을 담당하는 것이다. 이러한 평생교육은 동서독에서 각국이 갖고 있는 사회적 상황 속에서 요구되는 역할을 감당하며 지속적으로 실행되었다. 여가·교양 측면 뿐 아니라 직업평생교육, 문화교육, 성인정치평생교육 등 다양한 측면에서 그 기능을 수행하였던 것이다.<sup>40</sup> 이런 측면에서 볼 때 ‘독일 통일’이라는 사회적·역사적 변혁시기에 평생교육 또한 동서독 통합과 관련 일정한 역할을 요구받았을 것이라는 점을 짐작할 수 있다. 실제로 구동독이 서독에 편입되는 형태로 이뤄진 동서독 통합 과정에서 평생교육은 동독인의 새로운 체제 적응 지원을 비롯한 다양한 과제에 직면하였다. 이러한 역할은 특히 통일 이후 진행된 체제전환 과정에서 주도적 역할을 수행했던 구서독의 평생교육이 수행하였다.

통일과 함께 이전 체제와는 상이한 사회 경제적 환경에 직면한 동독인은 정치, 경제, 사회, 문화 등 삶의 전 영역에서 새로운 체제 적응을 위한 다양한 지식과 능력을 습득하기 위한 학습의 기회를 필요로 했다.<sup>41</sup> 개인의 삶을 둘러싼 새로운 삶의 환경에 대한 이해와 지식의 습득을 위한 광범위한 교육 기회를 필요로 했던 것이다. 동독인은 평생교육을 통하여 새로운 체제에서 요구되는 지식과 기술을 습득할 수 있는 기회를 얻을 수 있었다.

새로운 체제에 직면한 동독인 뿐 아니라 서독인 또한 독일 통일이라는 변혁 상황에서 일정 부분 새로운 학습의 기회를 필요로 하였다.<sup>42</sup> 통일과 함께 생겨난 다양한 문제들은 동독인 뿐 아니라 서독인에게도 해당되는 문제였기 때문이다. 기존의 생활 조건에 변화가 생긴 것은 아니지만 통일과 함께 서독 사회에게 제기된 재정적 비용 부담, 동서독의 상이한 가치관, 정체성, 문화적 특성 등의 문제는 서독인에게도 학습의 필요성을 제기하였던 것이다. 통일 사회의 구성원이 된 구동독인에 대한 기존의 인식을 수정하여 새로운 사회 환경에 적합한 새로운 인식이 형성되는데 평생교육이 기여해야 했다. 다른 한편, 동서독 간에 존재하던 물리적 장벽이 극복된 이후 생겨난 ‘마음의 장벽’ 극복을 통해 진정한 동서독 화합을 이룩하기 위해 동서독 주민 전체를 대상으로 ‘내적 통합’에 초점을 맞춘 정치교육, 평생교육의 필요성이 존재하였다.<sup>43</sup> 수 십 년간 지속되었던 분단을 극복하고 진정한

<sup>40</sup> 위의 책, 359.

<sup>41</sup> Marz, L., “Dispositionskosten des Transformationsprozesses, werden mentale Orientierungsnöte zum wirtschaftlichen Problem?,” *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Bundeszentrale für Politische Bildung, 1992), B 24, p. 5.

<sup>42</sup> Wiedemann, D., “Auf der Suche nach den Posaunen von Jericho,” *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, Vol. 1, No. 2 (1994), p. 18.

통합을 이루기 위해 동서독 상호간의 이해를 증진시키고 화합을 이끌어 내는데 기여할 수 있는, 동서독 주민 전체를 위한 교육의 필요성이 제기된 것이다.

## 2. 동서독 통합과 평생교육의 과제

지금까지 독일 통일과 관련하여 진행된 통합 개념에 대한 논의를 살펴보고 통합 개념에 대한 보완적 논의를 진행하였다. 이러한 논의 내용들은 평생교육이 동서독 통일 과정에서 파생된 여러 가지 문제를 다루는 과정에서 중요하게 인식되어야 할 기본 방향을 제공한다. 상이한 두 체제가 하나로 통합되는 과정에서 파생된 문제를 해결하는 과정에서 중요한 역할을 감당해야 하는 평생교육의 구체적 내용을 선정하는 것 뿐 아니라 실제 평생교육을 실행하는 과정에서 고려되어야 할 기본 원칙을 제공하는 것이다. 다시 말해 제도적·문화적 통합, 가치관, 생활방식의 차이 이해 및 극복, 새로운 정체성 확립의 문제 등 통합 논의에서 이뤄진 다양한 내용들이 평생교육의 직접적 내용으로 다뤄지거나 다양한 내용의 평생교육 실시를 통해 추구하는 궁극적인 평생교육의 목표로 제시된다. 한편으로 동서독 통합이 지향해야 할 기본적 방향과 원칙을 제시하는 통합 개념에 관한 논의 내용들은 그것이 갖고 있는 내용상의 추상성으로 인해 평생교육에서 다뤄지기 위해서 명료하게 명세화해야 한다.<sup>43</sup> 두 체제가 한 체제로 융합되는 거시적 차원과 인성·생활방식 차이의 이해·수용을 의미하는 미시적 차원을 포괄하는 광범위한 내용을 내포한 통합 개념을, 통합이라는 내용을 직접 내포하고 있거나 ‘통합 추구’를 목적으로 하는 개별 내용으로 체계화하여 평생교육을 위한 구체적 내용으로 범주화하는 작업이 요구되는 것이다. 이처럼 독일 통일 과정에서 진행된 통합 논의는 통일과 관련하여 평생교육이 진행되는 과정에서 기본 방향, 교육의 목표이자 내용, 더 나아가 추구해야 하는 교육방법의 성격을 규정하는 중요한 전제로 작용하였다. 한편, 체제·문화 측면 등의 다양한 항목으로 평생교육의 내용을 체계화하는 동시에 학습 대상에 따른 분류에서 학습 대상자를 동독인, 서독인, 동서독인 전체로

<sup>43</sup> Messerschmidt, A., “Im neuen alten Land. Zum DEAE-Projekt Erfahrungsbezogene Bildungsarbeit im Kontext der gesellschaftlichen Umbrüche in Deutschland,” *Hessische Blätter für Volksbildung*, Vol. 43, No. 3 (1993), p. 266.

<sup>44</sup> Kang, G. S., Implementierung der Erwachsenenbildung nach der Vereinigung Deutschlands - Analyse von Tagungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu Beginn der 1990er Jahre unter dem Gesichtspunkt der harmonischen Integration zwischen beiden deutschen Staaten, p. 71.

구분지어 다루는 것이 적절하다. 통일 이후 제시된 새로운 체제에의 적응 과제를 안고 있는 동독인, 국·내외적 측면에서 새롭게 바뀐 환경에 대한 새로운 이해와 그에 맞는 다양한 실제 지식을 필요로 했던 서독인, 그리고 내적 화합의 측면에서 공동의 학습 기회를 필요로 하는 동서독 주민을 대상으로 각기 상이한 내용이 다뤄지는 것이 필요하기 때문이다. 각각의 학습자 그룹을 대상으로 다뤄져야 할 주요 내용은 통합 개념에 입각하여 독일통일 과정에서 독일의 평생교육계에서 연속적으로 진행된 토론·논쟁에 대한 내용 분석을 통하여 선정되었다.<sup>45</sup>

### 가. 동독 주민을 대상으로 한 평생교육의 과제

통합을 위한 기본 조건으로 동독인은 새로운 체제에 적응해야 하는 과제에 직면하였다. 동독이 서독에 편입되는 방식으로 통일이 진행된 가운데 정치, 경제, 사회 문화 등의 전 영역에서 필요한 지식과 능력을 습득하는 것이 새로운 체제에서 성공적으로 삶을 영위하기 위한 기본 과제라고 할 수 있기 때문이다. 동독 주민을 대상으로 한 평생교육의 과제는 정치 경제 체제 측면, 심리적 측면, 문화적 측면, 역사적 측면, 국제적 측면으로 구분된다.

정치 경제 체제 측면에서 무엇보다 민주주의와 시장경제라는 새로운 체제에 대한 이해와 지식 습득을 교육을 필요로 하였다. 개인의 정치 참여의 폭이 매우 협소하였던 동독에서 민주적 삶의 방식을 배우고 경험할 수 있는 기회를 가질 수 없었던 동독인에게 새로운 정치 체제와 그것을 근본으로 하는 사회에서 필요한 새로운 지식과 능력의 습득이 요구되었기 때문이다. 특히 민주주의와 관련된 지식·이해는 선거참여, 의견개진 등 개인적 차원의 정치 참여의 관점을 넘어 직업적 측면에서도 중요한 내용으로 인식되었다. 민주주의 체제에서 창의성, 자기 주도성, 의사소통 능력, 팀능력 등 이전 사회와는 다른 민주적 가치를 기반으로 한 새로운 직업적 능력이 요구되었기 때문이다.<sup>46</sup> 시장경제 체제라는 새로운 환경 또한 시장경제 체제에 대한 기본적 이해를 비롯하여 동독 사회에서와는 다른

<sup>45</sup> 내용 선정은 질적 내용 분석 방법을 통해 독일 통일 이후 평생교육계에서 진행된 토론·논의의 내용을 분석하여 각 항목으로 범주화하는 방식으로 진행되었다. 즉, 통합 개념에 입각하여 평생 교육에서 중요하게 다뤄져야 과제로 논의되었던 내용요목을 제시한 것이다. 이러한 내용요목은 남북한 체제 통합을 준비하는 남한 평생교육의 입장에서 교육이 어떠한 목적과 내용으로 진행되어야 하는지에 대한 중요한 시사점을 제시한다. Kang, G. S., 위의 책, p. 76.

<sup>46</sup> Sander, W. "Berufliche Bildung und politische Urteilsfähigkeit. Vorüberlegungen zu einem neuen Verhältnis von beruflicher und politischer Erwachsenenbildung," *Hessische Blätter für Volksbildung*, Vol. 41, No. 3 (1991), p. 209.

직업적 기술과 능력을 요구하였다. 특히 대규모 실업 상황에서 특정 직업 영역을 위한 직업적 능력 뿐 아니라 어떤 직종에서도 활용 가능한 기본 직업 능력 (Schlüsselqualifikation)을 습득하는 것이 요구되었다.<sup>47</sup> 전반적으로, 이식된 새로운 체제에 대한 기본적 지식, 이해 뿐 아니라 삶의 과정에서 경험하는 여러 가지 문제를 해결하는데 필요한 일상적 정보, 지식 등이 평생교육의 내용으로 포괄적으로 다루어져야 했다.

체제 전환 과정에서 동독인은 극심한 심리적·정서적 갈등을 경험했다. 삶을 둘러싼 모든 부분이 하루아침에 바뀐 상황에서 심리적 공황을 경험하게 된 것이다. 특히 체제전환 과정이 동반한, 동독인의 직업이력·경력이 평가 절하되는 상황은 동독인에게 극심한 심리적 동요·불안을 야기하였고 더 나아가 정체성의 위기로 인식되었다. 이와 같은 심리적 갈등 상황을 극복하고 새로운 사회 환경을 적절히 인식하여 새로운 환경에서의 삶을 성공적으로 영위하게 하기 위한 평생교육의 지원이 요구되었다.<sup>48</sup> 이러한 지원은 동독인이 새로운 체제에서 불안을 극복하고 안정을 유지하는 가운데 새로운 체제에서 필요로 하는 개인적·직업적 능력을 신장시키기 위한 학습을 성공적으로 수행하기 위해 중요한 의미를 갖는다.

통일과 함께 외적 체제의 변화 뿐 아니라 가치체계, 행동양식 등 내적체계의 변화를 경험한 동독인은 사회 문화적 차원에서 광범위한 학습의 기회를 필요로 하였다. 동독인이 갖고 있던 기존의 행동양식, 습관, 가치관이 체제 전환 이후 의미를 상실한 가운데 서독에서 이식된 새로운 행동양식, 가치지향이 ‘공적’으로 통용되는 가치체계로 자리 잡았다.<sup>49</sup> 문제는 동독인이 기존에 갖고 있는 행동양식, 가치지향이 여전히 동독인의 삶에서 중요한 가치체계로 강하게 작동하고 있다는 것이다. 이러한 상황에서 신·구 가치체계를 적절히 다룸으로써 새로운 사회에서 요구하는 오리엔테이션을 가질 수 있도록 교육적 지원을 제공하는 것이 요구되었다.

새로운 체제에서 이전과는 다른 역사적 인식·해석이 제시되는 상황은 동독인에게 큰 혼란을 가져왔다. 이에 따라 기존의 역사 인식을 비판적으로 평가하는 가운

<sup>47</sup> Thöne, B., *Berufliche Weiterbildung in gesellschaftlichen Umbruchssituationen* (Frankfurt/Main: DIE, 1999), p. 30.

<sup>48</sup> Reißig, R., u. a., *Rückweg in die Zukunft: über den schwierigen Transformationsprozess in Ostdeutschland* (Frankfurt/Main: Campus-verl, 1993), p. 119.

<sup>49</sup> Meisel, K./Neumann, G., “Identitätsbildung, Sinnstiftung und Zukunftsfähigkeit - mögliche Perspektiven kommunal und regional orientierter Erwachsenenbildung in den neuen Ländern,” *Erwachsenenbildung im Übergang* (Frankfurt/Main: DVV, 1992), p. 158.



데 새로운 역사적 인식을 다룰 수 있는 학습의 기회를 필요로 하였다. 새로운 역사적 인식, 가치를 다루는 과제는 지난 역사에 대한 청산작업과 동시에 새로운 역사 인식을 제시하는 방향으로 진행되는 것이 필요하였다. 통일과 함께 제시된 독일의 지리적·공간적 확장은 동독인에게 새로운 인식과 능력을 요구하였다.<sup>50</sup> 세계화, 유럽통합 등과 맞물려 진행된 이러한 생활 영역의 확대는 직업적 필요를 비롯한 다양한 측면에서 외국어 능력을 요구하였고 다문화 인식·태도의 신장, 세계사에 대한 새로운 인식 등 다양한 차원에서 학습의 기회를 필요로 하였다.

<표 2> 동독 주민을 대상으로 한 평생교육 내용

항 목	세 부 내 용
정치·경제 체제 측면	민주주의에 대한 이해, 의회민주주의, 정치적 인식
	민주주의에 대한 몰이해 극복
	정치적 참여, 행위 능력, 정치적 자기주도성
	외국인 혐오, 극우주의
	체제에 대한 기본적 이해, 새로운 행위양식
	시장경제체제로의 전환, 경제적 연관성
직업적 측면	직업적 능력, 기본직업 능력
	시장경제적 행위능력, 새로운 사고 및 행동 양식
	사회적 능력
	팀활동능력, 협력능력
	결정능력, 책임의식, 자기책임성, 자기주장능력, 결정참여권
	의사소통능력, 대화능력, 비판능력, 의사형성, 판단능력
	전문직업능력, 경제적 지식, 환경 관련 능력,
일상생활 측면	기본적인 법 지식
	새로운 일상에 대한 이해, 지식, 일반 지식
심리적 차원	사회 심리적 갈등, 불안, 장애, 사회적 불안의 극복, 무력감 극복, 오리엔테이션의 붕괴 상황 극복
	자기신뢰, 자기자신감 회복, 자존감 회복
	개인적 사회적 정체성 형성, 정체성 위기 극복
	이등국민의식의 극복, 양가감정극복, 감정회복

<sup>50</sup> Geiss I., "Europäische Perspektiven nach der deutschen Einigung," *Aus Politik und Zeitgeschichte* (Bundeszentrale für Politische Bildung, 1990), B52-53, p. 45.



항 목	세 부 내 용
문화적 측면	가치 및 가치체계의 변화
	사회 문화적 양식의 변화
	생태적 가치의 변화
	윤리적, 정치 사회적 도덕적 차원
역사적 측면	역사청산
	새로운 역사인식, 역사적 유대의식, 동질성
국제적 측면	유럽통합, 유럽시장의 확대
	유럽에서의 독일의 역할, 주변국과의 새로운 관계 설정
	다문화성, 다문화적 개방성 확대
	문화적 및 국제 경쟁의 도구로서 외국어
	다문화적 태도, 행동능력의 습득

## 나. 동서독 주민을 대상으로 한 평생교육의 과제

40여 년간의 분단 시기 동안 각기 다른 방식의 사회화 과정을 거치면서 늘어난 상호간의 이질성, 적대 의식을 극복하고 화합을 이룩하기 위해 동서독 주민을 대상으로 한 정치교육, 평생교육의 필요성이 적극 제기되었다.<sup>51</sup> 기능적 관점에서 상호간의 이해를 증진시키기 위한 상호방문, 대화, 만남 등이 프로그램으로 제시되었고 특히 양측이 공유하고 있는 역사적 경험·뿌리를 매개로 한 평생교육 프로그램의 필요성이 제기되었다. 동서독 간에 존재하는 심리적·정서적 갈등을 극복하는데 초점을 맞춘 평생교육 프로그램의 필요성이 내적 통합의 측면에서 중요하게 인식된 것이다.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Sander, W., "Die deutsche Vereinigung als Problem der Erwachsenenbildung zwischen zwei Kulturen," *Hessische Blätter für Volksbildung*, Vol. 43, No. 3 (1993), p. 207.

<sup>52</sup> Kang G. S., Implementierung der Erwachsenenbildung nach der Vereinigung Deutschlands - Analyse von Tagungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu Beginn der 1990er Jahre unter dem Gesichtspunkt der harmonischen Integration zwischen beiden deutschen Staaten, p. 71.

<표 3> 동서독 주민을 대상으로 한 평생교육 내용

항 목	세 부 내 용
화해 측면	동서독 역사의 청산, 공동의 역사적 뿌리에 대한 인식
	편견의 극복, 머릿속의 장벽 극복
	심리적 갈등의 이해
	상호간의 만남, 대화
	공동의 미래 설계, 상생의 토대 마련
문화적 측면	내적 통합의 이해
	문화적 차이 이해, 다양성 확대 가치관의 차이 이해

### 다. 구서독 주민을 대상으로 한 평생교육의 과제

통일 이후 나타난 여러 가지 문제를 해결하는 과정에 서독인의 적극적인 참여를 이끌어 내기 위한 전제 조건으로 서독인에게 이러한 부분을 인식시키는 것을 목적으로 하는 프로그램의 필요성이 제기되었다.<sup>53</sup> 통일 이후 나타난 변화의 상황을 적절히 이해·인식하고 새로운 독일 사회의 구성원인 동독 주민과 조화로운 관계를 형성하는데 필요한 내용이 평생교육으로 다뤄져야 했던 것이다.<sup>54</sup>

<표 4> 서독주민을 대상으로 한 평생교육 내용

항 목	세 부 내 용
사회적 상황	사회적 변화 상황과 그 결과에 대한 인식
	동독인에 대한 태도
문화적 측면	동유럽으로 확장에 따른 외국어 능력, 다문화 능력

<sup>53</sup> Gieseke, W., "Erwachsenenbildung in den neuen Bundesländern. Aktuelle Aufgaben in einer Gesellschaft im Umbruch," *Hessische Blätter für Volksbildung*, Vol. 44, No. 4 (1994), p. 312.

<sup>54</sup> 구서독 주민 평생교육 프로그램의 양이 매우 적은 것은 독일 통일이 기본적으로 동독의 서독 편입이라는 형식으로 이뤄졌고 이에 따라 서독인의 삶에서 극히 제한적 수준의 변화만 생겨났기 때문이다. 결과적으로 서독인에게 있어서 평생교육을 통해 다뤄져야 할 학습 과제가 동독인에 비하여 적었다.

#### IV. 한국 평생교육의 과제

동서독 통일 과정에서 진행된 통합 논의에 입각하여 제시된 독일 평생교육 내용들은 남북한 통일 과정에서 평생교육이 어떠한 내용을 다뤄야 하는가에 대한 중요한 시사점을 제시한다. 남북한과 동서독의 경우가 다르지만 자유민주주의, 시장경제체제로의 통합을 지향한다는 점에서 기본적인 방향은 같다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 남북한 통일 이후 어떠한 내용이 평생교육에서 다뤄져야 하는가에 대한 중요한 사례를 제시하는 것이다.

남북한의 통합 과정에서도 민주주의와 시장경제체제에 대한 내용을 비롯하여 심리적 측면, 역사적 측면 등 다양하고 광범위한 내용이 평생교육을 통해 다뤄져야 한다. 정치, 제도적 측면에서 민주주의에 대한 이해, 민주주의 체제가 갖고 있는 개인의 자유와 책임의 측면이 중요하게 다뤄져야 한다. 이는 사회가 작동되는 기본 원리이자 동시에 개인의 생활 방식을 규정하는 매우 중요한 가치의 측면을 내포하고 있는 것이기 때문이다. 자유민주주의와는 다른 사회주의 일당독재 체제 속에서 사회화 과정을 거친 북한주민에게 이러한 부분은 통일 후 다뤄져야 할 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 경제적 측면에서 자본주의체제, 시장경제의 원리 이해 등이 중요하게 다뤄져야 한다. 직업적 측면에서 북한사회와는 다른 발전 단계에 있는 남한에서의 직업 생활에서 필요한 직업적 능력을 신장하기 위해 컴퓨터, 외국어 등 기본직업능력을 비롯한 다양한 능력을 기르기 위한 직업평생교육이 실시되어야 한다. 직업평생교육과 관련하여 민주시민교육에서 다루지는 내용이 중요한 의미를 갖는데 이는 팀능력, 의사소통능력, 책임의식 등 민주시민교육에서 다루지는 다양한 능력이 직업생활을 영위하는 과정에서 매우 중요한 역할을 하기 때문이다.

제도적 측면을 넘어 개인이 일상생활에서 직면하는 다양한 문제를 해결하는데 필요한 도움과 정보를 제공하는 평생교육이 광범위 실행되어야 한다. 새로운 가치와 질서, 오리엔테이션이 지배적 가치로 제시되는 상황 뿐 아니라 완전히 이질적인 사회 환경 속에서 일상의 삶을 영위하기 위해 광범위하고 다양한 지식이 적극적으로 요구되기 때문이다. 또한 제도적 측면을 넘어서는 정의적 영역으로 심리적 측면도 평생교육이 중요하게 다뤄야 하는데 오리엔테이션 붕괴 상황에서 겪게 되는 심리적 갈등과 정체성의 위기, 더 나아가 새로운 체제에서 살아가는 개인이 갖고 있는 일반적 인성 특성을 평생교육에서 내용으로 다루는 것이 필요하다. 바뀐 상황이 가져온 심리적 진공 상태에서 경험하게 되는 심리적 갈등을 극복하고 심

리적 안정을 유지하는 것은 성공적으로 개인의 삶을 영위하는데 있어서 가장 기본적인 전제가 되기 때문이다. 문화적 측면에서 북한주민에게 이전 체제와는 이질적으로 인식될 수 있는 새로운 체제의 특성을 평생교육에서 다루는 것이 필요하다. 문화적 가치, 생태, 언어의 차이 등은 일상의 삶과도 연관된 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 역사적 측면 또한 매우 중요한 평생교육의 분야라고 할 수 있는데 공동의 역사, 유대감 등을 바탕으로 대화하고 적극적으로 소통하는 기회를 가질 수 있기 때문이다. 통합에 대한 보완적 논의에서 다뤄진 것과 같이 우리의 통합 논의에서 특히 체제통합의 측면 뿐 아니라 남북한 주민의 상황·관계의 측면이 통일 과정에서 매우 중요한 성격을 갖고 있다는 점을 생각할 때 이러한 역사적 측면을 매개로 한 평생교육은 매우 중요한 의미를 갖고 있다고 볼 수 있다.

무엇보다 실질적인 남북 통합의 전 단계에서 통합에서 주도적 위치에 있게 될 남한 주민을 위한 정치교육이 실행될 필요성이 제기된다. 남북 통합 후 다양한 사회적 의사결정을 이뤄가는 과정에서 남한 주민의 현실에 대한 적절한 인식과 이해가 매우 중요하기 때문이다. 독일 사례에서와 마찬가지로 남한주민 대상 평생교육은 전체 평생교육 프로그램에서 양적으로 적은 비율을 차지하지만 통일 과정에서 남한이 절대적 우위 위치에 있게 될 것이라는 것을 감안할 때 매우 중요한 의미를 갖고 있다고 볼 수 있다. 통일 과정에서 다뤄져야 할 평생교육의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 5> 통일 과정에서 다뤄져야 할 평생교육 내용

항 목	세 부 내 용
정치·경제 체제 측면	민주주의의 이해, 민주주의 기관
	정부의 기능
	개인의 자유와 책임, 정치적 참여(선거, 투표), 민주시민의식
	시장경제체제 이해, 경제 현황
	시장경제 체제에 대한 기본 이해
직업적 측면	기본 직업능력(컴퓨터, 기초 외국어)
	팀 활동능력, 협력능력
	의사소통능력, 대화능력, 비판능력, 의사형성, 판단능력
	전문직업능력, 경제적 지식, 환경 관련 능력
	책임의식, 자기주장능력

항 목	세 부 내 용
일상생활 측면	사회의 특성
	기본적인 법 지식
	새로운 일상에 대한 이해, 지식, 일반 지식
	실물경제를 중심으로 한 생활교육
정의적(심리적) 측면	사회 심리적 갈등, 오리엔테이션의 붕괴 상황 극복
	개인적 사회적 정체성 형성, 정체성 위기 극복
	체제변화에 따른 인성교육
문화적 측면	사회 문화적 양식의 변화
	생태적 가치의 변화
	언어 차이 이해(외래어, 한문, 외국어)
역사적 측면	역사적 공유점, 동질성, 유대 의식
	새로운 역사 이해
남북한 상호 이해	역사적 공유점, 동질성, 유대 의식
	대화, 교류
	문화적 차이 이해
	새로운 상황에 대한 이해(남한주민 대상)

## V. 결론

본 연구는 독일 통일과정에서 진행된 통합 개념에 대한 논의와 이러한 개념에 입각하여 동서독 통합 과정에서 다뤄진 독일 평생교육의 내용을 고찰함으로써 남북한 통합 논의가 어떠한 방향을 지향해야 하고 남북 통합을 이룩하는 과정에서 평생교육이 어떠한 내용을 다뤄야 하는가에 대한 시사점을 도출하는데 그 목적이 있다. 독일 통일 사례는 남한이 향후 한반도 변화의 상황에 적극적으로 대처하는데 필요한 다양한 시사점을 제공한다. 한편, 동서독과 남북한의 상황과 조건이 매우 상이하므로 무엇보다 남북한 통일이 어떠한 방향으로 진행되는가에 따라 통일 전후의 한반도 상황은 동서독의 그것과 매우 다를 것이라는 점이 중요하게 인식되어야 한다.<sup>55</sup> 독일 사례와 마찬가지로 우리 또한 자유 민주주의, 시장경제 체제로의 통합을 지향할 것이라는 기본 전제는 동일하지만 구체적인 방법, 진행과정의

<sup>55</sup> Becker, A. K., "Ein Vergleich DDR - Nordkorea: Unterschiede und Ähnlichkeiten," 『한·독사회과학논총』 (서울: 한독사회과학회, 1997), pp. 189-209.

속도 등에서 상이할 수밖에 없고 이에 따라 평생교육에서의 대응 방식 또한 달라져야 한다는 것이다. 이러한 점을 염두에 두고, 독일 통일 과정에서 다뤄진 통합 개념 논의와 그에 입각한 평생교육의 과제에 대한 논의가 장차 다가올 남북통일을 대비해야 하는 우리에게 주는 시사점을 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

첫째, 남북 통합에 대한 논의가 보다 폭넓은 수준에서 진행되어야 한다. 남북 통합과 관련된 다양한 논의가 활발하게 이뤄지고 있으나 경제적 측면에 초점을 맞춘 제도적 통합 차원의 논의가 주를 이루고 있다. 경제 통합을 비롯한 제도의 통합이 전체 통일 과정에서 중요한 부분을 차지하는 매우 중요한 과제라는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그럼에도 불구하고, 우리의 통일이 남북한 체제의 통합을 넘어 궁극적으로 내적 통합에 목표를 두고 있다는 것을 인식할 때 남북한의 심리적·정서적 통합을 의미하는 내적 통합은 간과할 수 없는 매우 중요한 문제라고 할 수 있다. 무엇보다 내적 통합이라는 과제를 체제 통합 문제와 따로 구분하여 생각할 수 없으며 내적 통합의 측면을 고려하는 가운데 체제 통합 과정이 진행될 때 남북 통합이 보다 효율적으로 이뤄질 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 통일을 준비하는 우리의 입장에서 내적통합의 문제가 중요하게 다뤄져야 한다.<sup>56</sup> 내적 통합이 여전히 미해결 과제로 남아 있는 독일 사례에 대한 연구를 바탕으로 물리적·비물리적 측면을 동시에 고려한 남북의 통합 방향에 대한 논의가 보다 적극적으로 이뤄져야 한다.

둘째, 장차 맞이하게 될 한반도 통일 상황을 효과적으로 대처하기 위해 평생교육 분야에서 북한사회, 북한교육체제, 학습자로서 북한성인에 대해 체계적으로 연구하는 것이 필요하다. 독일 사례를 통해 동독주민이 기존 체제와는 이질적으로 바뀐 사회 상황에서 정치, 경제, 사회, 문화 등 전체 분야에서 평생교육의 필요성이 제기되었다는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 이질적으로 바뀐 상황에서 동독주민은 극심한 심리적 동요, 정체성의 갈등을 경험하며 이것이 집단 정체성으로 확대되어 동서독 주민 간의 갈등을 유발하는 요소로 작용하는 것을 볼 수 있다. 특히 동독 주민의 경우 민주주의, 시장경제 체제에 대한 이해와 지식을 전달하는 것에 목적을 둔 정치교육에 대해 강한 거부감을 나타냈다. 이전 체제에서 경험한 정치사상교육의 영향으로 체제, 이념 등을 학습내용으로 다루는 것에 대한 거부정서를 갖고 있는 것이다. 이러한 여러 가지 상황을 우리의 상황에 대입하여 볼 때 북한 주민 또한 자유민주주의, 시장경제 체제라는 이전과는 이질적 체제로 변

<sup>56</sup> Sander, W., "Die deutsche Vereinigung als Problem der Erwachsenenbildung zwischen zwei Kulturen," *Hessische Blätter für Volksbildung*, Vol. 43, No. 3 (1993), p. 208.

화하는 상황 속에서 갈등을 겪을 수 있다는 것을 예측할 수 있다. 이러한 전환기 상황에서 겪게 될 갈등을 최소화하는 가운데 새로운 체제를 수용하는 과정을 지원하기 위해 평생교육의 학습자로서 북한주민과 그들이 사회화 과정을 거친 북한 사회에 대한 연구가 필요하다. 이러한 바탕 위에 전환기, 대규모로 이뤄지게 될 평생교육이 효과적으로 추진될 수 있을 것이다. 북한 주민의 경우 적극적으로 강조된 정치사상교육의 영향으로 새로운 체제를 받아들이는데 문제가 될 수 있다. 이러한 측면을 적극적으로 고려하여야 한다.

셋째, 남북 통합 이후 북한 주민을 대상으로 평생교육을 실시하기 위해 북한지역에 평생교육 체제를 제도화하는 과정에서 ‘남북한의 내적 통합’이 평생교육의 목표이자 내용으로 적극적으로 구현되어야 한다. 체제 통합 과정이 서독에 의해 일방적으로 추진되고 동독주민은 ‘패배자’의 위치에서 진행되는 상황을 따라가야 하는 입장에서 동독 주민은 갈등을 겪을 수밖에 없었고 이러한 상황이 동서독 주민의 통합에 적지 않은 장애요소로 작용하였다.<sup>57</sup> 이러한 전철을 밟지 않기 위해 평생교육의 내용 뿐 아니라 평생교육을 실행하는 과정에서도 이러한 남북한 통합이라는 목표가 잘 구현될 수 있도록 고려하는 것이 필요하다. 이는 통일 과정에서 평생교육이 실시되는 과정에서 남한이 ‘승리자’의 위치에 있지 않고 함께 새로운 사회를 만들어가는 ‘동반자’의 태도를 지향할 때 가능할 것이다.

넷째, 남북통합 과정을 준비하기 위해 남한 주민을 대상으로 한 평생교육이 적극 이뤄져야 한다. 통일과 함께 동독 재건을 위한 재정적 부담을 안게 된 서독은 이로 인해 적지 않은 갈등을 경험했고 이것이 서독인의 측면에서 동독인과의 관계를 형성하는데 갈등 요소로 작용하였다. 이러한 상황은 차차 남북 통합 과정에서 여러 가지 측면에서 주도적 역할을 담당해야 하는 남한 또한 경험할 가능성이 높은 것이라고 할 수 있다. 해방 이후 분단과 전쟁, 장기간의 이념적 대립과 갈등을 경험한 남북한이 통합 이후 체제의 통합을 넘어서는 정서적·심리적 통합을 기반으로 한 내적 통합을 이루기까지 많이 시간이 소요되리라는 점을 예측할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 남한 주민을 대상으로, 한반도의 문제를 심도 있게 파악하고 남한의 입장에서 어떻게 그러한 문제에 대처할 것인지에 대한 내용을 다루는 평생교육의 광범위한 실행이 적극적으로 요청된다.

■ 접수: 3월 25일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 5월 20일

<sup>57</sup> Faulstich, P., *Weiterbildung in den "fünf neuen Ländern" und Berlin: Pilotstudie Max-Traeger-Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung* (Düsseldorf, 1993), p. 25.



---

## 참고문헌

### 1. 단행본

김용현. 『평생교육개론』. 서울: 양서원, 2008.

Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit, Berlin, Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2008.

Faulstich, P. Weiterbildung in den “fünf neuen Ländern” und Berlin: Pilotstudie Max-Traeger-Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, 1993.

Freis, B. & Jopp, M. Spuren der Deutschen Einheit, Wanderungen zwischen Theorien und Schauplätzen der Transformation. Frankfurt/Main: Peterlang, 2001.

Gensicke, T. Deutschland im Übergang: Lebensgefühl, Wertorientierungen, Bürgerengagement. Speyer: Speyerer Forschungsberichte, 2000.

\_\_\_\_\_. Die neuen Bundesbürger: eine Transformation ohne Integration. Wiebaden: Westdt, 1998.

Gieseke, W. & Opelt, K. Erwachsenenbildung in politischen Umbrüchen. Programmforschung Volkshochschule Dresden 1945 bis 1997. Opladen: Leske und Budrich, 2003.

Holtmann, E. u. a., Politik-Lexikon. München: Oldenboug, 2000.

Hettlage, R. Die Bundesrepublik: eine historische Bilanz. München: C.H.Beck, 1990.

Hettlage, R. & Lenz, K. Deutschland nach der Wende Eine Zwischenbilanz. München: C.H.Beck, 1995.

Kang, G. S. Implementierung der Erwachsenenbildung nach der Vereinigung Deutschlands - Analyse von Tagungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu Beginn der 1990er Jahre unter dem Gesichtspunkt der harmonischen Integration zwischen beiden deutschen Staaten. Berlin, 2008.

Kettenburg, S. Der deutsche Vereinigungsprozess und die innere Einheit. Hamburg: Kovac, 2004.

Nohlen, D. u. a., Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe. München: Bekische Reihe, 1998.

Reinhold, G. u. a., Soziologie-Lexikon. München: Oldenboug, 2000. p. 299.

Reißig, R. u. a., Rückweg in die Zukunft: über den schwierigen Transformationsprozess in Ostdeutschland. Frankfurt/Main: Campus-verl, 1993.

Thöne, B. Berufliche Weiterbildung in gesellschaftlichen Umbruchssituationen. Frankfurt/Main: DIE, 1999.

## 2. 논문 및 기타

- Becker, A. K., Ein Vergleich DDR - Nordkorea: Unterschiede und Ähnlichkeiten. 『한·독사회과학논총』. 서울: 한독사회과학회, 1997.
- Bürklin, W. “Jammer-Ossis versus Besser-Wessis? Die politische Kultur im vereinigten Deutschland.” *Das wiedervereinigte Deutschland - eine erweiterte oder eine neue Bundesrepublik?* Berlin: Duncker und Humblot, 1999.
- Geiss, I. “Europäische Perspektiven nach der deutschen Einigung.” Aus Politik und Zeitgeschichte. Bundeszentrale für Politische Bildung, B52-53, 1990.
- Geenen, E. M. “Integration.” *Wörterbuch der Soziologie*. Stuttgart: UTB, 2002.
- Gieseke, W. “Erwachsenenbildung in den neuen Bundesländern; aktuelle Aufgabe in einer Gesellschaft im Umbruch.” *Hessische Blaetter fuer Volksbildung*. Vol. 44, 1994.
- Horn-Staiger, I. “Einheit und Vielfalt, Zukunftsperspektiven für die Erwachsenenbildung nach der deutsch-deutschen Vereinigung.” *Hessische Blätter für Volksbildung*. Vol. 43, 1993.
- Kaase, M. “Innere Einheit.” *Handbuch zur deutschen Einheit*. Frankfurt/Main, 1993.
- Marz, L. “Dispositionskosten des Transformationsprozesses, werden mentale Orientierungsnöte zum wirtschaftlichen Problem?.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Bundeszentrale für Politische Bildung, B24, 1992.
- Massing, P. “Theoretische und normative Grundlagen politischer Bildung.” *Politische Erwachsenenbildung*: Bonn, Wochenschauverlag, 1999.
- Meisel, K. & Neumann, G. “Identitätsbildung, Sinnstiftung und Zukunftsfähigkeit - mögliche Perspektiven kommunal und regional orientierter Erwachsenenbildung in den neuen Ländern.” *Erwachsenenbildung im Übergang*. Frankfurt/Main: DVV, 1992.
- Messerschmidt, A. “Im neuen alten Land. Zum DEAE-Projekt Erfahrungsbezogene Bildungsarbeit im Kontext der gesellschaftlichen Umbrüche in Deutschland.” *Hessische Blätter für Volksbildung*. Vol. 43, 1993.
- Peuckert, R. & Scherr, A. “Integration” *der Soziologie*. Opladen, 2003.
- Sander, W. “Berufliche Bildung und politische Urteilsfähigkeit. Vorüberlegungen zu einem neuen Verhältnis von beruflicher und politischer Erwachsenenbildung.” *Hessische Blätter für Volksbildung*. Vol. 41, 1991.
- Sander, W. “Die deutsche Vereinigung als Problem der Erwachsenenbildung zwischen zwei Kulturen.” *Hessische Blätter für Volksbildung*. Vol. 43, 1993.
- Wiedemann, D. “Auf der Suche nach den Posaunen von Jericho.” *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung*. Vol. 1, 1994.

『der Tagesschau』.

**The Notion of Integration and Tasks of Life-Long Education:  
*From the Perspective on the East and West Integration  
in German Reunification Process***

*Gu-Sup Kang*

This study aims to examine the main arguments concerning the notion of integration that were taking place in the reunification process and to present some future tasks of life-long education based on the concept of integration. That is to say, by analysing the notion of integration and its implications for life-long education in the German reunification process I try to propose in what direction the discussions with respect to integration in Korea should move and what kind of role the life-long education in South Korea is supposed to play in the reunification process of North and South Korea.

In general, the concept of integration in the German reunification process is defined as a notion not only including system integration but also social integration. It deals with the aspect of inner integration like receptivity to new system and organization, sense of unity, lifestyle, value system. However, at the same time, there was also a growing need to cover in depth the aspect of relationship between East and West German.

Based on the notion of integration, there was a necessity to introduce life-long education for East German, East and West German and West German respectively. Namely as a basic condition for substantial inner integration between East and West German, there was a need to introduce life-long education especially for East German who need to get used to new system from various perspectives such as political, economical, psychological, cultural, historical and international.

Accordingly, some programs as main contents of life-long education were suggested to facilitate mutual understanding between East and West German dealing with themes like mutual exchange, communication, historical topics and to improve understanding about new social circumstances.

The results of this study demonstrate that discussions regarding the notion of North and South Korean integration in South Korea should not only deal with political dimension but also sociocultural and psychological dimensions more widely. Besides, I argue that life-long education for South Korean should be conducted with carrying out active preliminary research to play a role effectively after reunification of Korea.

**Key Words:** German unification, Integration, reunification of Korea, life-long education

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
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향			8,000원

### 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	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	공저	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	공저	10,000원
2009-16-01	복합계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	공저	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	공저	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	공저	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	공저	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	공저	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	공저	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함태영 외	공저	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	공저	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행부공동체 형성방안	이금순 외	공저	7,500원

## 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
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	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 현지지도 동향		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원

### 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 수석대표회의의 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 최고인민회의의 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



2010-01 2010년 북한 신년 공동사설 분석  
 2010-02 북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석

임강택 외  
 최수영

**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
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창

**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
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	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
2010	월간 북한동향 제4권 제1호	북한연구센터

### 한반도 평화체제 연구총서

비매품

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 어인근, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

### Studies Series

비매품

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-Ryoon, 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 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 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 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 학술진흥재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실패, 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](http://www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html)> (검색일: 2002.1.15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

#### (1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 책, p. 102.

*Ibid.*, p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

#### (2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 글, p. 137.

*Ibid.*, p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

#### (3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

*Ibid.*, December 25, 1999.

#### (4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료

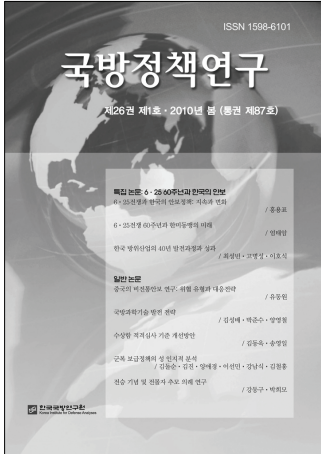
*Ibid.*

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(\*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.





# 『국방정책연구』



제26권 제1호 · 2010년 봄(통권 제87호)

## 특집 논문: 6·25 60주년과 한국의 안보

- 6·25전쟁과 한국의 안보정책: 지속과 변화 / 홍용표
- 6·25전쟁 60주년과 한미동맹의 미래 / 엄태암
- 한국 방위산업의 40년 발전과정과 성과 / 최성빈·고병성·이호석

## 일반 논문

- 중국의 비전통안보 연구: 위협 유형과 대응전략 / 유동원
- 국방과학기술 발전 전략 / 김성배·박준수·양영철
- 수상함 적격심사 기준 개선방안 / 김동욱·송영일
- 군복 보급정책의 성 인지적 분석 / 김들순·김진·양애경·이선민·강남식·김철홍
- 전승 기념 및 전몰자 추모 의례 연구 / 강동구·박희모

## 『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.

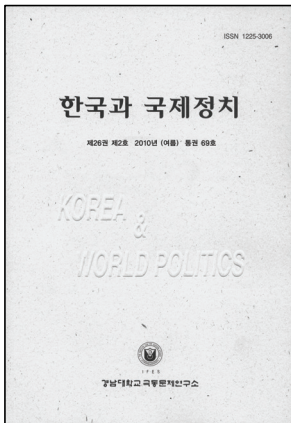
※ 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 KIDA Press 『국방정책연구』 담당  
주소/서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호: 130-650)  
E-mail/jdps@kida.re.kr 전화/02)961-1291 팩스/02)961-1171

# 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 제26권 제2호, 2010년(여름) 통권 69호

### 목 차



- 4월 혁명의 순환구조와 6.3 항쟁: 역사주기론의 시각 / 조대엽
- 설문조사의 투표율 과장 현상에 대한 연구: 거짓응답자 추출을 중심으로 / 이현우·전시홍
- 체제, 선거, 그리고 대통령: 무엇이 미국의 대북정책을 결정하는가? / 이상신
- 동아시아 지역경제통합에서의 대만의 대응과 딜레마 / 윤상우
- 중국 자원민족주의의 부상과 실태: 희토류(REEs)를 중심으로 / 김동환·오병석
- 소규모 개방경제와 해외직접투자: 덴마크의 사례를 중심으로 / 배병인
- 세계화 시대 집단권리와 문화정체성 이슈에 관한 한 고찰 / 설한



## 『한국과 국제정치』 원고모집 안내

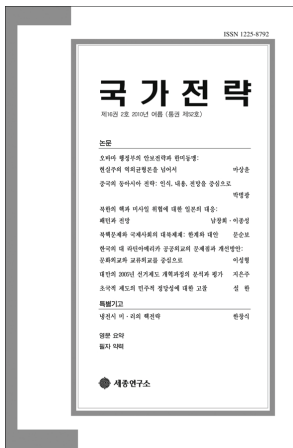
『한국과 국제정치』는 경남대 극동문제연구소에서 연 4회 발간하는 전문학술지로 한국연구재단(구 학진)의 등재학술지입니다. 본 학술지는 남북한의 대내외 정치와 한반도 주변정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책을 편집대상으로 하고 있습니다. 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

- 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

# 『국 가 전 략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국학술진흥재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

## ▣ 제16권 2호 2010년 여름호 (통권 제52호) ▣



### 【논문】

- 오바마 행정부의 안보전략과 한미동맹:  
현실주의 역외균형론을 넘어서 / 마상운
- 중국의 동아시아 전략: 인식, 내용, 전망을 중심으로 / 박병광
- 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 일본의 대응:  
패턴과 전망 남창희·이종성
- 북핵문제와 국제사회의 대북제재: 한계와 대안 / 문순보
- 한국의 대 라틴아메리카 공공외교의 문제점과 개선방안:  
문화외교와 교류외교를 중심으로 / 이성형
- 대만의 2005년 선거제도 개혁과정의 분석과 평가 지은주
- 초국적 제도의 민주적 정당성에 대한 고찰 / 설 한

### 【특별기고】

- 냉전시 미·러의 핵전략 / 한창식

## 『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)





**통일정책연구** 제19권 1호 2010

**통일연구원** [www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)