

# 통일정책연구

이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진과제 • 독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도 • 통일 이후 구 동독 공업도시들의 도시특성과 도시성장에 관한 연구: 라이프찌히와 할레를 중심으로 • 권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책 전망 • 남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로 • 북한이탈주민 정신건강 문제 유형율과 영향요인: 2007년 입국자 중심으로 • 탈북이주민의 학습경험과 정체성 재구성 • 국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로 • 동북아 개발협력: 북한의 인식과 법제적 대응 • 동북아 질서 변화에 대한 북한의 법인식

ISSN 1229-6112

제19권 2호 2010

# 통일정책연구



제19권 2호 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 12월 30일

(142-780) 서울특별시 강북구 4·19길 275 통일연구원  
TEL : 02)901-2566, 900-4300  
FAX : 02)901-2543  
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>  
E-mail : [buffman@kinu.or.kr](mailto:buffman@kinu.or.kr)

© 통일연구원 2010

편집위원장 : 최수영

편집위원 : 이교덕  
임강택  
임순희  
전병곤  
황병덕

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

편집간사 : 손지숙

가격 : 10,000원  
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

### ■ 일반논문

이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진과제 / 김정수 .....	1
독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도 / 김종갑 .....	27
통일 이후 구동독 공업도시들의 도시특성과 도시성장에 관한 연구: 라이프찌히와 할레를 중심으로 / 이상준 .....	53
권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책 전망 / 한기범 .....	81
남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로 / 강동완·박정란 .....	107
북한이탈주민 정신건강 문제 유형율과 영향요인: 2007년 입국자 중심으로 / 김연희·전우택·조영아 .....	141
탈북이주민의 학습경험과 정체성 재구성 / 조정아 .....	175
국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로 / 조정현 .....	213
동북아 개발협력: 북한의 인식과 법제적 대응 / 임을출 .....	237
동북아 질서 변화에 대한 북한의 법인식 / 민경배 .....	271

### ■ General Articles

- The Background and Future Tasks of Unification Tax Suggested  
by the Lee Myung-bak Administration** *Jung-Soo Kim*
- Electoral System of Unified Korea:  
*Based on the German Electoral System*** *Jong-Gab Kim*
- A Study on Urban Characteristics and Urban Growth of the Cities  
in the Former GDR After German Unification:  
*In the Case of Leipzig and Halle*** *Sang-Jun Lee*
- Power Structure and Outlook for Policy Direction during the Period  
of Power Transfer in North Korea** *Ki-Bum Han*
- Distribution Channels and Influences of South Korean  
Visual Media in North Korea:  
*With a Focus on the Analysis of Connection Structures  
Among Regions and Individuals*** *Dong-Wan Kang & Jung-Ran Park*
- A Study on the Prevalence and the Influencing Factors of the Mental  
Health Problems Among Recent Migrant North Koreans:  
*A Focus on 2007 Entrants*** *Yeun-Hee Kim, Woo-Taek Jeon and Young-A Cho*
- North Korean Immigrants' Learning Experiences  
and Reconstruction of Identity** *Jeong-Ah Cho*
- A Study on the Protection of North Korean Escapees through  
International Organisations from an International Legal Perspective:  
*With Special Reference to the UNHCR  
and the UN Human Rights Council*** *Jung-Hyun Cho*
- Northeast Asian Development Cooperation:  
*North Korea's Perceptions and Legislative Responses*** *Eul-Chul Lim*
- North Korean Legislative Perspective on Changes  
in Northeast Asian Order** *Kyung-Bae Min*

# 이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진과제

김 정 수\*

- I. 서론
- II. 통일세 제안 배경과 의의
- III. 독일의 통일비용 재원마련과 한국에 주는 시사점
- IV. 한국의 통일비용 논의 현황 및 재원조달 방안
- V. 향후 추진과제
- VI. 결론

## 국문요약

본 논문의 연구 목적은 지난 제66주년 8.15 광복절을 맞이하여 이명박 대통령이 경축사에서 제안한 바 있는 '통일세'와 관련하여 우리 사회에서 보다 생산적인 토론과 대화에 필요한 기초적인 논의를 제공하여 올바른 정책방향을 수립하도록 돕기 위함이다.

이명박 대통령이 통일세 관련하여 언급한 배경으로 네 가지를 꼽았다. 그것은 ① 통일에 대한 국민의식 고취, ② 북한의 불안정성 증대, ③ '5.24' 조치와 함께 한반도 미래준비, ④ 국제사회의 대북 제재 참여 및 한반도 평화관리 등이다. 따라서 향후 통일세 관련 논의과정에서는 '통일재원' 마련이라는 보다 큰 틀에서 수용하는 태도를 취함으로써 찬반을 넘어 사회적 합의 도출이 가능할 것으로 판단된다.

통일재원 마련을 위한 가장 우선 고려 대상은 국민의 공감대 형성이다. 그러기 위해서는 통일비용에 대한 보다 체계적인 산출과 최소화를 위한 방안에 초점을 맞추어 나가야 한다. '통일비용' 보다 훨씬 더 큰 '통일편익'을 정치안보 차원·경제적 차

원·사회문화적 차원에서 보여주는 노력이 요구된다.

둘째, 통일코리아는 남북한만의 과제가 아니므로 국제사회와의 협력 방안을 강구해 나가야 한다. 독일통일 과정에서 서독은 미국과 소련은 물론 주변국인 프랑스와 영국 등의 협력을 얻기 위한 다양한 조치들을 이행한 점을 교훈으로 받아들여야 한다.

셋째, 점진적이고 단계적인 통일과정을 준비해야 한다. 재원 마련도 통일이전의 방안과 통일과정에서의 방안 등을 구분하여 대비해야 한다. 한마디로 통일재원 마련을 위한 로드맵을 만들어야 한다.

향후 통일비용 논의의 전개과정에서 가장 중요한 것은 통일에 대한 실현가능한 비전 제시가 될 것이다. 그 비전을 국민들이 공감하면서 통일비용을 감내할 의지가 확고할 때 비로소 한반도의 통일 시대는 활짝 열리게 된다.

**주제어:** 통일세, 통일비용, 통일편익, 점진적 통일, 통일재원 마련을 위한 로드맵

\* 북한이탈주민지원재단, 연구지원센터 소장

## I. 서론

제65주년 8.15 광복절 경축사에서 이명박 대통령의 ‘통일세’에 관한 언급이 있었다. 이 대통령은 “통일은 반드시 온다. 그날을 대비해 통일세 등 현실적인 방안을 준비할 때가 되었다”고 선언하였다. 그동안 민간차원에서는 통일세가 필요하다는 주장이 제기된 적은 있지만, 대통령이 직접 통일세를 언급한 것은 이번이 처음이다. 제안 이후 국내외적인 큰 반향이 있었으며, 앞으로도 점차 구체화하는 후속 작업이 예상된다.

이에 대한 국내의 반응은 상반되게 나타났다. 찬성하는 입장에서는 북한사회의 다양한 불안정성을 고려할 때 우리의 통일 의지를 보여주고 국민들의 통일 의지에 대한 사회적 합의를 유도하기 위해 필요한 제안으로 받아들이고 있다. 그러나 반대하는 입장에서는 천안함 사태 이후 남북한 교류협력이 사실상 중단된 상태에서 통일세에 관한 논의는 북한을 오히려 자극하여 한반도의 평화관리를 더욱 어렵게 할 것이므로 시의 적절하지 않다고 주장한다. 전자는 여당을 비롯한 보수 언론이 대변하고 있다면, 후자는 야당과 진보언론이 주장하는 내용이다. 반대하는 입장도 현재의 시점에서는 부적절하지만 중장기적으로 보면 ‘필요하다’는 입장이므로 논의의 진행에 따라서는 이들 사이의 타협이 이루어질 가능성도 있다.

한편 북한은 이 대통령의 경축사가 있는 이틀 뒤인 17일, 북한의 대남기구인 조국평화통일위원회 대변인의 조선중앙통신 기자와의 대답에서 ‘전면적인 체제대결 선언’으로 받아들이고 있음을 밝혔다. 조평통은 남한 정부가 북한의 “급변사태를 염두에 둔 불순한 것이라며 대가를 치르게 될 것”이라고 밝히는 등 강력히 반발하였다.

본 논문의 목적은 통일세에 관하여 우리 사회 내에 대립과 반목이 깊어져 큰 사회적 비용을 지불해야 하는 상황으로 번지는 것을 방지하기 위해 생산적인 토론과 대화에 필요한 기초적인 논의의 소재와 방향을 제안하기 위함이다. 이를 통해 통일세를 둘러싼 이해와 견해를 달리하는 집단 간에 소통의 창을 확대하여 상호 이견의 폭과 넓이를 조금이라도 좁힐 수 있는 계기가 마련되었으면 한다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위해 이하에서는 이 대통령이 8.15 경축사에서 ‘통일세’를 제안한 배경과 의의, 독일 사례 및 시사점 도출, 그리고 한국의 통일비용 관련 기존의 연구들을 검토한 이후 향후 통일세 관련하여 실효적인 논의를 위한 방안을 제시하고자 한다.

## II. 통일세 제안 배경과 의의

### 1. 통일세 제안 배경

이 대통령의 통일세 관련한 제안은 일부에서의 지적처럼 준비가 되지 않는 ‘즉흥적’ 또는 국내 ‘정치용’으로 활용하기 위하여 제안되었다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 대통령의 연설문 작성 과정은 수차례의 내부 검토절차를 거쳐야 하는 것이기 때문이다. 또한 8.15 경축사 발표의 막판까지 고심한 끝에 ‘통일을 미리 준비해야 한다’는 취지에서 제안되었던 것으로 알려졌다. 여기에서는 다음과 같은 몇 가지 요인들이 그 배경으로 작용한 것으로 판단된다.

#### 가. 통일에 대한 국민의지 고취

일제의 제국주의로부터 광복과 함께 한반도는 남북한으로 분단되었다. 그래서 해방과 분단의 역사의 두께는 똑같다. 따라서 남북한이 함께 평화와 번영을 이루어 통일의 길로 나아가는 것은 진정한 광복을 이루는 것이며, 한민족의 염원을 근원적으로 해결하는 유일한 출구이다. 더 나아가 머지않은 장래에 남북한은 통일코리아를 건설하여 선진국의 대열에 진입함으로써 자유·평등·복지 국가의 초석을 다지는 계기로 삼아야 한다.

그러나 오늘날 한반도의 통일보다는 현상 유지를 선호하는 대외적인 강대국 요인 외에도 우리사회 내부적으로 통일비용에 따른 경제적 요인의 강조, 사회적 통합에 대한 우려, 책임의식 보다는 현실을 즐기려는 신세대적인 사회현상 등의 요인으로 국민들이 통일에 대한 의지가 약화되는 모습을 보여주고 있다. 지난 3월 민주평화통일자문회의에서 발표한 여론조사에 의하면, 우리 국민들 10명 가운데 8명 정도(82.9%)는 통일이 이루어져야 한다고 생각하지만, 통일에 대한 긍정적인 응답은 2004년 89.8%로 가장 높았으며, 2008년 이후부터는 80% 초반대로 유지되고 있다. 또한 통일비용을 부담할 의향이 있다는 응답이 52.4%로 부담을 질 의향이 없다는 47.6%와 약간 높았으나 엇비슷한 수준이었다. 통일비용 부담 금액의 수준은 10만원 미만이라는 응답이 57.6%로 가장 높았다.<sup>1</sup> 이 대통령의 제안도 이러한 국민들의 통일에 대한 긍정성을 부각시키고, 보다 적극적인 미래 통일사회에 대한 의지를 일깨우기 위한 문제의식에서 표출된 것으로 보인다.

<sup>1</sup> 민주평화통일자문회의, 『2010 1/4분기 국민 통일의식 여론조사』, (2010.3), pp. 21-25.

이러한 남한 사회내의 풍조는 독일통일의 후유증에 대한 편견과 오해에서 비롯된 경우가 많다. 독일은 1990년 통일 이후 20년 동안 통일비용으로 약 2조유로(한화로 약 3000조원)를 지출한 것으로 독일의 민간연구소들은 추산하고 있다. 우리 사회에서는 독일경제가 통일 이후 활력을 잃고 휘청대는 것이 동독에 대한 통일비용 때문인 것으로 알려졌다. 이는 잘못된 오해의 발로이다. 독일은 통일을 이룩함으로써 유럽연합(EU) 탄생의 중추적인 역할이 가능해졌으며, EU 분담금의 40%를 부담함으로써 실질적인 지도국가로서의 위상을 가지고 국가의 브랜드 가치를 상승시켰다. 독일의 호르스트 쾰러 대통령은 자국의 국민들이 행복한 통일생활을 누리고 있다고 발언한 바 있다.<sup>2</sup> 지난 2월초 남한을 방문한 적이 있는 쾰러 대통령은 “독일의 경험에서 비춰 볼 때 역사적 사건은 빨리 올 수도 있다. 이에 대한 준비는 미흡할 수밖에 없다. 따라서 통일비용은 미리 걱정할 필요가 없으며, 이런 순간에는 자신이 생각하지 못했던 힘을 발견하게 될 것”이라고 말한바 있다. 실제 이번 이 대통령의 통일세 관련 발언에서 당시 한독 정상회담에서 쾰러 대통령의 조언이 작용한 것으로 알려졌다.<sup>3</sup>

이러한 독일통일을 이룩할 수 있었던 가장 중요한 요인은 독일 민족이 통일에 대한 강한 의지를 갖고 있었다는 점이다. 독일 민족들의 신성로마제국의 후예라는 역사적 긍지, 비스마르크 재상이 일구어 낸 통일국가의 역사적 전통, 라인강의 기적을 일구어 낸 민족적 자긍심이 통일의지를 갖게 한 역사적 배경으로 볼 수 있다.<sup>4</sup>

우리도 자랑찬 역사를 많이 간직하고 있다. 멀리는 삼국통일을 이룩한 통일신라의 찬란한 문명으로부터 최근의 산업화와 민주화의 성공에 이르기까지 여타 국가들에서 찾아보기 힘든 결실들을 보여주었다.

이러한 독일과 우리의 역사적 전통에는 공통적인 요소들이 있지만, 최근 우리 국민들의 분단현실을 타파하려는 의지를 고양시키지 못하고 있는 현실은 개선되어야 한다. 통일세를 국민들이 부담하겠다는 의지는 통일에 대한 열망을 키워나가는 또 다른 모습으로 국제사회에 비춰질 것이다.

<sup>2</sup> 김경석, “독일 대통령, 한반도 통일 빨리 올 수도,” 『연합뉴스』, 2010년 2월 1일.

<sup>3</sup> 권대열, “분단관리에서 통일준비로,” 『조선일보』, 2010년 8월 16일.

<sup>4</sup> 서재진, “통일비용과 통일세의 논의에 대하여,” 『서울신문』, 2010년 8월 18일.

## 나. 북한의 불안정성 증대

북한체제의 불안정성은 1990년대 초반 동구 ‘사회주의의 체제전환(post-socialist transition)’과 함께 논의되어 나온 가장 논란이 많은 주제 가운데 하나이다. 그러나 대부분의 연구자들이 공감하는 부분은 북한의 사회주의 체제가 시간이 경과하면서 다양한 불안정성을 가지고 있다는 점이다. 그것은 침체한 경제, 국가-시장의 갈등, 최고지도자인 김정일의 건강악화, 그리고 후계체제의 미완성 등이 향후 북한체제의 안정성을 위협할 수 있는 변수들로 지목된다.

첫째, 북한의 경제는 식량문제를 스스로 해결할 수 없을 정도로 만성적이고 구조적인 침체의 늪에서 벗어나지 못하고 있다. 북한은 연간 100만~120만 톤 정도의 식량 부족을 경험하고 있으며, 에너지 부족으로 인하여 공장 가동률 역시 20~30% 정도밖에 되지 않는다. 따라서 자체 식량 생산량이 부족할 뿐만 아니라 외화 부족으로 중국 등으로부터 식량을 구입하는 것도 불가능한 상황이다. 이러한 북한의 상황에 대해 일부 탈북자들은 북한이 2008년 이후 1990년대 중반 ‘고난의 행군’ 당시 수준으로 식량사정이 악화되었으며, ‘꽃제비’들도 늘어나는 추세라고 증언하고 있다.

둘째, 북한에서 국가와 시장이 갈등관계를 형성하고 있다. 국가는 배급 기능을 상실함으로써 계획경제를 운용할 수 없는 ‘무능’을 보여주고 있으며, 주민들은 시장에서 자력 생존하는 실정이다. 특히 지난해 11월말 화폐개혁 이후 이러한 현상은 심화되고 있다. 이는 주민들의 충성 기반이 김정일에서 시장으로 전이되고 있어서 리더십의 약화로 이어지게 된다. 또한 시장은 각종 루머가 교환되는 곳이어서 북한 당국의 정책이나 지침이 주민들에게 침투되는 것을 방해하기도 한다. 국가와 시장의 갈등이 증폭되면 북한체제의 불안정성을 야기하는 근본원인으로 작용할 수도 있다.

셋째, 김정일 위원장의 건강문제이다. 김 위원장은 2008년 8월 뇌졸중으로 공식 활동을 수행할 수 없을 정도로 심한 충격을 받았던 것으로 알려졌다. 현재 만 68세인 그는 고혈압, 당뇨병 등 지병을 앓고 있어서 지도자로서의 격무를 수행하는데 한계가 있다는 지적도 있다. 북한과 같이 최고 지도자에게 권력이 집중된 정치체제에서는 김 위원장의 유고는 정치사회적으로 큰 혼란을 가져 올 수 있다.

넷째, 후계체제의 미완성이다. 북한은 김 위원장의 3남인 김정은에게 권력을 세습하려는 노력을 기울이고 있다. 김 위원장의 이러한 노력은 불투명할 뿐만 아니라 권력세습을 시도한다는 그 자체가 폐쇄적이고 비민주 국가의 전형을 보여주는

사례이다. 북한의 3대 세습체제 구축의 시도가 성공할지는 미지수이다. 2차 대전 이후 2006년까지, 권력 세습을 시도한 경우 약 40%의 성공 확률을 보여주기에 때문이다.<sup>5</sup>

이러한 북한의 불안정성에 대하여 중국의 전문가들조차 그렇게 확률을 높게 보지 않고 있다. 이와 관련하여 중국 내의 전문가들도 베이징과 옌지의 출신들에 따라 다른 의견을 보여주었다. 베이징의 전문가 17명 가운데 7명은 부자세습의 가능성을 높게 보았으나 10명은 군부가 권력을 장악하게 될 것으로 보았으며, 옌지의 전문가들은 김정일 사후 북한에서 집단지도체제의 등장을 전망하였다.<sup>6</sup> 이는 북한의 혈맹인 중국의 전문가들조차 과거와는 달리 북한의 장래에 대한 불확실성을 예견하고 있음을 보여주는 사례이다.

최근 미국 역시 북한의 권력 승계의 성공 여부에 따라 북한의 급변사태 가능성을 제시하고 있다.<sup>7</sup> 북한은 2012년까지 승계문제를 공식적으로 다루어 나갈 것이며, 김정일이 자연사 할 경우 김정일의 아들 중 한 명에게 승계될 것이고 그렇지 않는 경우는 장성택이나 군부세력 중 한 인물의 섭정체제가 이루어질 가능성이 높다고 전망하고 있다. 이러한 보고서가 비교적 최근에 작성되었다는 점에서 의미를 가지고 있으며, 특히 미국의 민주당의 시각에서 작성되었다는 점은 오바마 행정부에도 영향을 미쳤을 것으로 해석된다. 이에 따라 미국의 대응태세를 강화함은 물론 동맹국과 협력 및 준비를 촉진해 나가야 한다고 강조한다.

러시아는 2003년 8월에 이어 지난 7월초 연해주 하산에서 대규모 북한 난민유입에 대비한 훈련을 실시하였다. 이는 러시아가 북한의 안정성에 대한 신뢰가 높지 않음을 보여주는 사례이다. 북한의 불안정성에 대한 대비는 북한을 급변사태로 유도하기 위한 조치와는 구별된다. 독일의 많은 전문가들은 ‘급속한 통일’에 대한 준비부족을 자주 언급한다. 마찬가지로 한반도의 유사시에 대한 대비는 아무리 철저하더라도 지나치지 않다.

<sup>5</sup> 이 기간 동안 권력세습을 시도한 경우는 23회가 있었으며, 이 가운데 9회가 성공하였다. Jason Brownlee, “Hereditary Succession in Modern Autocracies,” *World Politics*, 59 (July, 2007), pp. 595-828; 박형중, “권력 승계의 딜레마와 권력 세습,” (Online Series CO 09-37, 2009.6.4), p. 1에서 재인용.

<sup>6</sup> 신상진, “중국의 대 북한 인식변화 연구: 북한 전문가 심층 면담조사,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (2008), pp. 275-276.

<sup>7</sup> Paul B. Stares·Joel S. Wit, *Preparing for Sudden Change in North Korea*, 신범철·전경주 역, 『북한 급변사태의 대비』 (서울: 한국국방연구원, 2009) 참조.

## 다. '5.24 조치'와 함께 한반도 미래준비

정부는 지난 3월 26일 백령도 인근 해역에서 천안함이 침몰당하는 사건을 '북한 소행'으로 5월 20일 결론짓고, 그에 따른 구체적인 후속 조치를 5월 24일 외교통상부·통일부·국방부 장관이 발표하였다. 이른바 '5.24 조치'로 그 주요 내용은 개성공단을 제외한 모든 남북교역의 중단, 심리전 재개, 북한선박의 우리해역 운항 불허 등으로 요약된다.

이에 북한은 5월 20일 인민군 대변인 성명을 통해 천안함 사건을 '모략극'으로 주장하며, '제재에는 전면전쟁을 포함한 강경조치'로 맞서겠다고 발표하였다. 또한 정부의 5.24 조치와 관련해서는 심리전 재개시 직접 조준사격,<sup>8</sup> 남북협력사업 전면 철폐,<sup>9</sup> 남북교류협력 관련 군사적 보장합의 전면 철회<sup>10</sup> 등의 조치를 취할 것임을 알려왔다. 또한 5월 26일에는 판문점 직통전화 폐쇄, 남북경제협력협회사무소 철폐 및 남측 관계자 추방, 남측 선박·항공기의 북측 영해·영공 통과 금지 등의 조치들을 구체화하였다.

이러한 남한의 5.24 조치로 인하여 단기적·직접적으로 북한이 감당해야 하는 외환수입의 감소 부담은(2009년 기준) 약 2억 5천 2백만 달러로 추정하고 있다.<sup>11</sup> 이는 2009년도 북한 예산의 34억 2천만 달러의 약 7.4%에 해당되는 규모로서 북한에는 상당한 부담이 될 것으로 판단된다.

우리 정부는 이러한 남북 경제협력 부문 이외에도 대북 교류협력에서 '원칙적인' 입장을 견지하였다. 대북 인도적 지원에서는 영유아 등 취약계층을 대상으로 하는 지원 사업은 지속한다는 입장을 가지고 사안별로 검토하되 원칙적으로는 보류한다는 입장을 가지고 있다. 정부는 5.24 조치를 차질 없이 추진하면서 개성공단 체류인원의 신변안전과 남북 교역업체의 피해를 최소화하려는 노력을 기울이고 있다. 동시에 북한에 대해서는 천안함 사건에 대한 사과와 관련자 처벌 등 재발방지 약속을 엄중하게 요구하고 있다.

통일세의 언급은 한반도의 장래에 대한 준비는 하되 북한의 잘못된 행동에 대해서는 '원칙'을 고수하고, '대화를 위한 대화'는 하지 않을 것이란 의지가 저변에 깔린 것으로 읽힌다. 이른바 대북정책에서 2-Track 정책을 유지하겠다는 것이다.

<sup>8</sup> 5월 24일, 북한의 전선중부지구사령관 공개 경고장.

<sup>9</sup> 5월 25일, 조평통 대변인 담화.

<sup>10</sup> 5월 27일, 북한 인민군 총참모부 중대통고문.

<sup>11</sup> 임강택, "남북교역 중단으로 인한 경제적 파급효과," (Online Series CO 10-17, 2010.5.24), p. 2.

## 라. 국제사회의 대북제재 참여 및 한반도 평화관리

북한에 대한 국제사회의 제재는 6.25전쟁 도발로부터 시작되었다. 대부분 미국에 의해 부과되었고, 북한의 탄도미사일과 핵실험에 대해서는 일본의 제재가 추가로 발동되었으며, 최근 북한의 핵실험에 대하여 유엔에 의한 제재가 더해져 철저한 대북제재가 진행 중에 있다. 여기에 ‘천안함 사건’으로 미국이 행정명령을 내림으로써 대북제재는 더욱 강화된 상황이다.

반면, 북한은 미국에 의해 1988년 올림픽 이후, 1995년 제네바 합의, 2000년 북한의 탄도미사일 실험 유예 선언, 2008년 핵 신고서 제출 등의 경과를 통하여 4번에 걸쳐 중대규모 해제, 완화 조치를 받아왔다. 그 결과 불법 금융거래나 유엔결의안 1718호, 1874호의 핵·WMD·탄도미사일 등과 관련이 없는 금융거래인 경우는 가능하게 되었다.<sup>12</sup>

현 단계에서 발효 중인 유엔의 대북제재 현황은 안보리 결의안 1718호 및 1874호이며, 후자가 전자를 포괄한다. 간단히 요약하면 북한은 핵무기, 탄도미사일, 주요 재래 무기의 이전과 획득, 사치품의 수출금지를 엄격하게 제한하고 있다.

일본 역시 대북제재에 강력하게 참여하는 대표적인 국가이다. 2006년 7월 일본은 북한의 탄도미사일의 발사에 대하여 여객선 만경봉호의 입항을 불허하고, 같은 해 10월 핵실험에 대해서는 북한산 물품 수입의 전면 금지, 2009년 4월 북한의 로켓발사 이후에는 유엔의 제재결의안과는 별도로 대북 엔화 반출 및 송금 기준을 크게 강화시켰다.

미국은 천안함 사건 이후 북한에 대하여 유엔제재위원회가 발표한 대상 이외에 추가로 북한의 기업과 기업인을 대상으로 금융계좌를 제재대상에 포함시킬 것으로 보인다. 한마디로 북한은 ‘사면초가’의 고립상태에 직면하게 되었다.

이러한 북한에 대한 제재 국면 속에서 한반도의 평화관리에 남한이 만전을 기하고, 남북간 대결이 아닌 한반도의 평화적 통일을 위한 노력을 지속해 나가고 있음을 나타낸 것으로 풀이된다.

<sup>12</sup> 성채기, “국제적 대북제재의 현황과 군사·경제적 영향 분석 및 전망,” 『국방정책연구』, 제25권 제4호 (2009), p. 24.

## 2. 통일세 제안 의의

8.15 경축사를 통해 등장한 통일세에 관한 다양한 견해와 입장차이로 논란이 뜨겁다. 현재 제시되고 있는 통일세에 관한 평가와 비평을 요약하면 광의로 해석하고 수용할 것인가, 아니면 협의로 이해하고 따질 것인가 하는 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

먼저, 광의의 의미로 이해하는 입장이다. 이 경우는 통일세는 언젠가 통일이 이루어 질 경우 장기적으로 막대한 비용투입이 예상되므로 사전에 그러한 상황에 대한 대비를 하자는 취지로 이해한다. 통일비용에 대한 논의를 지금부터 준비하자는 것이며, 철저히 준비할수록 비용을 줄이는 방안을 마련해 나갈 수 있다는 것이다. 정부가 중심이 되어 각계 전문가들의 의견을 반영하고 공론의 장을 만들어 다듬은 방안이 마련되면 그에 따라 적절한 규모의 재원 마련을 위해 노력하는 것이 합리적인 통일과정을 위해 반드시 필요하다는 것이다.

둘째, 협의의 의미로 해석하는 입장이다. 이는 현재의 시점에서 ‘통일세’라는 형식으로 통일비용을 마련해 나가야 한다는 이 대통령의 발언 그 자체를 문구 그대로 해석하여 여러 가지 제약과 우려를 쏟아 낸다. 도래가 불확실한 ‘통일미래’ 상황을 상정해 세금을 거둬들이는 것은 조세법정주의에 타당한 조치가 아니라는 관점에서 접근한다. 통일세 신설이 가져 올 국민경제적 부담에 대한 고려가 생략되었으며, 국민들의 조세저항을 해결할 대책이 미비한 점 등을 문제점으로 지적한다. 또한 북한이 ‘전면적인 체제 대결 선언’으로 나오고 있으므로 경색된 남북관계를 풀어나가는 데 도움이 되지 않는다고 주장한다.<sup>13</sup>

그러므로 현재 단계에서 판단한다면 향후 실효적인 논의를 위해 통일세에 관해서는 광의로 해석하고, 관련부처에서는 실무팀<sup>14</sup>을 구성하여 국민합의를 도출하기 위한 노력은 물론 통일비용 추산 및 통일비용을 최소화하기 위한 로드맵을 마련해야 한다.

<sup>13</sup> ‘광의의 의미’와 ‘협의의 의미’를 달리 표현하면, ‘찬성하는 입장’과 ‘반대하는 입장’으로 분류해 볼 수도 있다. 김정수, “‘통일기금’ 논의의 실효적 방향,” (Online Series CO 10-35, 2010.9.24) 참조.

<sup>14</sup> 통일부는 8월 24일 ‘통일재원추진단’(단장 차관)을 구성하여 1차 회의를 갖고 11월말 현재 8회의 회의를 개최하였다.

### Ⅲ. 독일의 통일비용 재원마련과 한국에 주는 시사점

#### 1. 독일의 통일비용 준비 과정과 효과

1989년 11월 베를린 장벽이 무너지고, 이듬해에 동독의 자유총선거 결과 ‘독일 연합’이 승리하자 동서독의 통일은 급격하게 진행되었다. 독일연합은 기독교민주당을 중심으로 서독 콜 수상의 지원을 받으며 통일문제를 전면에 내세웠다. 이후 동서독 간에는 ‘화폐·경제 및 사회 통합을 위한 조약(1990.5.18)’이 체결되었으며, 이 조약을 통하여 화폐통합 → 경제통합 → 사회통합 → 정치통합 순으로 완전한 통일국가를 형성해 가기로 하였다.

통일 당시 서독 정부는 통일 과정에서 국민들의 부담은 전혀 없을 것임을 공언 하였으나, 선거에서 승리한 콜 수상과 기독교민주당은 막대한 통일비용에 대한 재정정책을 발표하여 통일 이후 동서독의 사회적 갈등을 빚기도 하였다.

실제 통일 이후 독일의 연방정부는 동독 지역 신설 5개 주에 대하여 매년 연방 예산의 약 25%, GNI의 약 5%에 해당되는 재정을 이전하고 있으며, 이 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사회보장비로서 1992년의 경우는 전체 이전비의 약 49%를 차지할 정도였다.

서독이 통일을 위한 재원마련은 주로 채권발행, 조세, 연방정부의 재정정책 등 3가지 방법에 의존하였다. 이러한 재원들은 각각 다른 시점에 활용되었다.<sup>15</sup>

#### 가. 독일통일기금

독일통일기금은 1990년 5월 동서독 사이에 체결된 ‘화폐·경제 및 사회통합을 위한 조약’을 체결할 당시, 통일독일의 재정정책의 기본 방향으로 ‘독일통일기금’을 조성하여 동독 지역에 재정지원을 하기로 합의하였다. 기금 조성을 위한 재원은 채권발행과 연방예산지원을 통하여 이루어졌다.

독일통일기금은 1990년부터 1994년까지 4년 동안 총 1,150억 독일마르크의 재정수요를 예상하면서, 1991년에 동독의 국가예산을 겨우 350억 마르크면 충분하다고 보았지만, 1991년 한 해 동안에 서독 지역의 국가기관들이 통일과 관련하여 지불된 비용은 1,530억 마르크였다. 이 금액 가운데 14%만이 동독의 세금으로 충

<sup>15</sup> 전상진·강지원·원진실, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달 방안에 관한 논의-독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로-,” 『한·독 사회과학논총』, 제17권 제3호 (2007), p. 18.

당되었다.<sup>16</sup>

따라서 실제 신연방주의 재정수요는 증대되었으며, 이에 따라 기금의 규모도 늘어났다. 그 결과 1994년까지 독일통일기금의 총 지출액은 약 6,260억 마르크로 처음 예상했던 통일비용보다 약 5배를 초과하는 규모에 이르렀다.<sup>17</sup>

독일은 통일 초기에 ‘통일비용’을 단기간에 해결할 수 있다는 낙관적 예측을 하여 독일통일기금을 적게 책정하였다. 그리고 대부분 채권을 통하여 확보하였기 때문에 시간이 경과하면서 공공부문의 부채로 남게 되는 문제를 안게 되었다.<sup>18</sup>

## 나. 연대세(Solidartätzuschlag) 및 연대협약(Solidarpakt I, II)

통일 직후 독일은 독일통일기금 이외에 조세를 통해 통일비용을 마련하는 조치를 취하였다. 통일기금으로 통일비용을 충당하는 것이 가능할 것으로 보았으나 한계에 다다르자 조세를 통해 재원을 마련하기 위한 수단을 새롭게 강구하였던 것이다. 이에 따라 1991년 7월 연대세(Solidaritätszuschlag)가 도입되었는데, 연대세는 소득세와 법인세의 7.5%를 세금으로 부과하는 방식으로 시행되었다. 1991년~1992년 간 시행 후 1993년~1994년 중단되었던 연대세는 종전과 같이 소득세와 법인세의 7.5%를 부과하는 방식으로 1995년 재도입되었다. 이후 1998년부터는 소득세와 법인세의 5.5%를 부과하는 방식으로 바뀌어 현재까지 계속 시행되고 있다.<sup>19</sup> 이러한 연대세는 일정한 규모의 소득세 및 법인세 납세자에게만 부담이 지워졌으나,<sup>20</sup> 사회보험료의 경우 실업보험료(2.5%→6.5%), 연금보험료(17.7%→19.2%)를 인상하는 방식으로 부과되어 저소득층에게도 부담을 안겼다.

통일 이후 1990년대 초중반, 동독 재건을 위한 막대한 재원이 계속 필요한 반면 단시일 내에 동독 경제를 재건하여 이를 위한 비용을 마련하는 것이 요원한 상황에 직면하였다. 이에 따라 연방정부와 각 연방주는 주간 재정균형원칙에 입각하

<sup>16</sup> 안프리트베·루돌프 히켈 지음, 『독일통일비용』 (서울: 대륙연구소, 1994), pp. 169-171.

<sup>17</sup> 김영윤, 양현모 편, 『통일, 통일에서 통합으로』 (서울: 통일부, 2009), p. 238 <표 4-13> 참조.

<sup>18</sup> 정용길, “통일독일의 통일비용과 경제통합,” 『유럽연구』, 제26권 3호 (2008), p. 14.

<sup>19</sup> 연대세는 통일 후 동독 지원 뿐 아니라 1990년대 초 이라크 전쟁(Golf전), 구소련의 연방 지원 등의 다양한 목적을 위한 재원으로 활용되었다. 한국에서는 연대세와 연대협약이 동일한 것으로 인식되고 있는데 다소 차이가 있는 개념이다. Rolf H. Hermann Schneider Klaus Weight (Hrsg), 이규석·이유정·정연진·최용호 번역, 『사회적 시장경제 - 독일 경제정책 A에서 Z까지』 (주한독일 콘라드 아데나워 재단, 2005.12), pp. 397-399.

<sup>20</sup> 연간 개인 소득세 납부금액이 1,832 마르크 이상이 되는 납세자에게만 부담을 지웠다. 위의 책, p. 398.

여 재정이 부족한 구동독 지역으로 재원을 이전하는데 합의하였다. 이러한 재원은 구동독이 오랜 분단으로 인해 직면한 특별문제를 해소하는데 필요한 재원으로 활용되었다. 이러한 배경 하에 ‘연대협약(Solidarpakt I)’이 체결되었다. 이러한 ‘1차 연대협약’에 근거하여 1995년부터 2004년까지 매년 206억 마르크의 재원이 신연방주로 이전되었다. 2004년 1차 연대협약이 종료된 이후에도 경제적 측면을 비롯한 여러 가지 지표의 측면에서 여전히 동서독 간에 격차가 존재하였기에 따라 재정이전의 필요성이 계속 대두되었다. 이에 따라 ‘제2차 연대협약(Solidarpakt II)’이 체결되어 2005년부터 2019년까지 총 1,565억 유로의 재정을 신연방주로 이전하기로 하였다. 재정 이전은 신연방의 사회간접자본 신설 등을 위해 직접적으로 제공되는 일종의 ‘직접 이전비[Korb 1]’와 신연방의 경제 활성화를 위해 소요되는 ‘간접 이전비[Korb 2]’로 구성되었다. 15년간 총 1,053억 유로가 이전될 예정인 직접 이전금은 신연방주의 인구 규모 등에 따라 차등적으로 이뤄졌는데 매년 작센주 26.1%, 베를린주 19%, 작센-안할트 15.7%, 튀링엔주와 브란덴부르크 주 14.3%, 맥클렌부르크-포어포먼 주는 15.7%의 규모로 재정이전이 전개되었다. 간접 이전금은 513억 유로의 규모를 갖고 있다. 연대협약 II에 따라 재정이전금의 규모는 매년 점진적으로 낮아지는 방식으로 제공되며 2019년 마지막 지원이 종료되는 것으로 계획되어 있다.

#### 다. 재정지출 절감

통일 이후 독일정부는 1990년 독일통일기금 220억 마르크를 동독 지역에 지원하였으나, 이로써는 턱없이 부족하여 독일연방재정보조금으로 260억 마르크를 추가로 지원하였다. 이러한 예산을 초과한 추가지원은 결국 추가경정예산으로 충당하는 수밖에 없었다.

이와 같이 추가경정예산으로 충당하는 횟수가 늘어나자 연방정부와 주 정부들은 독일통일기금으로는 부족한 현실을 인정하고 1993년 3월 연대협약과 12월의 재정건실화 법률을 제정하여 1994년 260억 마르크를 절약할 수 있었다.

이 밖에도 독일의 통일비용은 EU, 국제기구, 각종 종교단체, 그리고 개인적인 후원금 등의 다양한 명목으로 지원이 추진되었다.

## 2. 한국에 주는 시사점

남북한이 평화적으로 통일을 이루어간다고 가정할 때 통일로 가는 과정에서 독일통일의 사례는 우리에게 많은 점들을 시사해 준다. 독일에서는 통일 이후 국가 이미지 제고, EU 통합과정에서 중추적인 역할, 국민들의 자긍심 고취 등 많은 긍정적인 요인이 발생하였다. 그럼에도 불구하고 예상을 훨씬 초월하는 통일비용의 소요, 사회통합의 어려움 등은 통일코리아의 건설과정에서 많은 시사점을 주고 있다. 여기서는 통일비용의 재원마련 과정에서 나타난 독일의 사례를 중심으로 우리에게 주는 시사점을 살펴보기로 한다.

첫째, 통일비용 최소화를 위한 매우 합리적인 방안을 마련해야 한다. 이러한 측면에서 통일코리아는 북한 재건사업 과정에서 재원을 투자부문에 투입해야 한다. 따라서 통일 이전에는 북한에 대한 개발협력을 활성화 할 수 있는 방안에 집중할 필요가 있으며, 통일 이후에는 북한 주민들을 고용확대라든지, 민간차원의 대북진출을 장려해 나가는 제도적·정책적 준비가 필요하다. 독일정부는 신연방 5개 주의 지원 사업에서 주로 고용유지 및 복지비용 등 소비부문에 집중 투자하여 경제 재건에 효율적으로 대응하지 못하였다. 그 결과 국가의 총부채가 증가되는 결과를 초래하였다. 이러한 결과를 가져온 근본적인 원인은 독일이 경제적 고려 없이 정치적 통일을 급속히 진행하였기 때문이다.<sup>21</sup>

둘째, 국민들의 통일에 대한 열망은 통일국가 건설의 초석이 된다. 통일 이후 현재까지 동독 지역 재건을 위한 통일비용으로 약 2조 유로가 투입된 것으로 추정되고 있다. 즉 동독 지역에 매년 약 800~900억 유로가 지원된 셈이다. 이는 독일 GDP의 약 3~4%에 해당하는 규모이다. 이는 서독 지역의 주민들이 연간 1인당 약 1,400유로를 지원한 셈이며, 동독 지역의 주민들은 연간 1인당 약 5,600유로를 지원받은 것이다.

셋째, 정치지도자들의 통일 국가건설에 통합 리더십은 매우 중요하다. 위에서도 살펴 본 바와 같이 독일은 연방 수상과 주 정부 지사들이 1, 2차 ‘연대협약’을 맺었다. 이러한 연대협약에 대해서 2000년 9월에 “귀하는 이 연대협약이 계속 더 많이 지원되기를 바라십니까? 또는 아주 없어지는 것이 좋겠습니까?”라는 설문조사가 있었다. 그 결과 “더 지원되기를 바란다”에 서독 지역 출신들은 22%, 동독 지역 출신들은 53%, 그리고 “이제 폐기되어야 한다”는 설문에 서독 출신들은 61%, 동

<sup>21</sup> 전상진·강지원·원진실, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안,” pp. 21-22.

독 출신들은 27%가 답하였다.<sup>22</sup> 연대협약에 일부 계층의 반대와 저항도 있었으며, 동서독간 지역적으로 큰 차이를 보여주어 정치지도자들이 합의를 도출하기란 쉽지 않았을 것이다. 그럼에도 정치지도자들이 마라톤 회의 끝에 합의를 이끌어내는 정치적 리더십을 보여주었다.

## IV. 한국의 통일비용 논의 현황 및 재원조달 방안

### 1. 한국의 통일비용 논의 현황

통일코리아<sup>23</sup>의 통일비용에 관한 논의는 그 개념정의와 추정모형을 어떻게 설정하느냐에 따라 상당한 편차를 보여주고 있다. 통일비용은 포괄적이고 추상적인 개념으로서 연구자가 어떠한 목적과 방법으로 추산하느냐에 따라 포함하는 범위가 달라지고, 북한주민의 생활수준을 남한주민의 어느 정도까지 끌어올릴 것인가를 상정하느냐에 따라서도 매우 큰 차이를 보일 수 있다. 특히 중요한 것은 남북한의 통일의 경로에 따라 결정적으로 달라진다는 점을 고려해야 한다.

따라서 통일비용에 관한 개념은 광의적 개념과 협의적 개념으로 구분된다. 광의적 개념으로는 3가지 구성요소로 규정하고 첫째, 통일과정에서 발생하는 혼란을 극복하기 위한 위기관리비용, 둘째, 통일 이후 남북한 정치·경제·군사·사회문화 등 제도통합비용, 셋째, 북한의 GDP를 일정한 수준으로 끌어올리기 위한 SOC 확충하기 위한 투자비용 등을 말한다. 그러나 협의적 개념으로는 위의 세 가지 요소 가운데 “순수한 정부부담인 재정지출분”만을 말한다.<sup>24</sup> 통일비용은 최소화와 함께 재원조달 가능성을 복합적으로 고려하여 논의하여야 한다.

본 논문에서 검토하는 기존의 연구들은 남북한이 어떠한 형식으로 통일하는가의 통일방식, 북한 지역을 남한 지역의 어느 정도로 경제수준을 끌어올릴 것인가의 목표 수준, 그리고 통일 이후 지원기간 등을 명확히 제시한 논문들을 선정하여 상호 비교해 보고자 한다.

<sup>22</sup> Elisabeth Noelle-Neumann & Renate Kocher (Hrsg), *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998-2002*, Bd. 11 (Muchen: Saur, 2002), p. 519; 정용길, “통일독일의 통일비용과 경제통합,” p. 15에서 재인용.

<sup>23</sup> ‘통일코리아’라는 용어는 남북통합이 이루어질 경우 대한민국 또는 조선민주주의인민공화국 등의 국호가 아닌 ‘제3의 국호’가 사용될 것을 염두에 두고 표현한 내용임.

<sup>24</sup> 양용석, “적정 통일비용 산정에 관한 소고: 기존 사례 연구의 함의와 시사점을 중심으로,” 『정책연구』, 158호 (2008), p. 176.

첫째, 통일이후 지출해야 할 비용요소들을 항목별로 합산·추계하여 통일비용의 규모를 도출하는 경우이다. 통일의 경험을 갖고 있는 독일의 경우에 비추어 한반도의 통일비용을 추산하는 방법을 권유하고 있다.<sup>25</sup> 따라서 통일비용을 정부가 소요되는 항목에 따라 지출하는 비용으로 정의한다. 이러한 접근의 장점은 과거의 경험을 토대로 유추해 추산함으로써 보다 설득력 있는 통일비용의 규모를 추산하는 것이 가능하다는 점이다. 그러나 이러한 접근방법은 북한 지역에서 창출할 수 있는 소득효과를 배제할 수 있다는 한계가 있으며 반드시 통일 이후 소요되는 비용을 정부지출에만 의존하는 것이 아니라 민간차원에서 투자자가 이루어 질 것이며, 세계은행이나 IMF 같은 국제기구를 포함한 국제사회의 협력을 간과하고 있다는 점이다.

둘째, 북한 지역의 목표소득을 설정(target income approach)하고 이에 필요한 비용을 산출하는 접근방법이다.<sup>26</sup> 예를 들면 북한 지역의 소득수준을 남한 지역에 거주하는 주민 1인당 소득의 60%로 가정하여 소요되는 시간과 비용을 계산하는 방법이다. 이 접근방법은 투자재원의 추계를 거시적인 관점에서 비교적 단순한 과정을 통하여 산출할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 반면 추계대상의 사회적, 경제적 상황을 고려하지 못한다는 한계점을 지니고 있다.

셋째, 북한의 소득 수준을 통일 이후 4~5년 이내에 2배로 증가시키는 비용을 통일비용으로 정의하고 접근하는 방법이다.<sup>27</sup> 따라서 랜드연구소의 통일비용은 통일 시점에서 북한의 GDP 수준에 따라서 달라지게 된다. 이러한 접근법은 랜드연구소가 대표적이며, 특히 통일 시나리오별로 실현 가능성을 평가하고 통일비용을 추산한 특징을 가지고 있다. 즉 랜드연구소는 북한 지역이 남한 지역의 소득수준을 따라잡기는 사실상 불가능할 것으로 간주하고 북한 지역의 소득수준 그 자체를 2배로 증대시키는 방안을 제시하고 있다. 통일의 시나리오는 체제진화에 의

<sup>25</sup> 이러한 독일과의 비교를 통한 통일비용을 추산해야 한다는 입장을 견지하는 대표적인 경우는 이상만, “남북한 경제통합의 경제적 영향과 통일비용 재원조달 방안,” 『비교제연구』 (한국비교경제학회, 1995); 배진영 “통일비용의 비판적 고찰과 재원조달 방안,” 『경제학논집』, 제5권 1호 (1996); 박태규, “한반도 통일에 따른 소비비용의 추계와 재원조달 방안,” 『한반도 통일시의 경제 통합전략』 (서울: 한국개발연구원, 1997) 등이다.

<sup>26</sup> 이러한 접근방법을 채택하는 연구로는 이영선, “한반도에서의 경제적 통합효과: 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근,” 이영선 편저, 『북한의 현실과 통일과제』 (서울: 연세대학교 동서문제연구원, 1993); 연하정, “남북한 통일비용과 편익,” 『북한연구』, 창간호 (명지대학교 북한연구소, 1998); Marcus Noland, et al, “Modeling Economic Reform in North Korea,” *Journal of Asian Economics*, Vol. 8 (1997).

<sup>27</sup> Rand, *North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification*, 2005. 참조.

한 통일(연방제 통일), 붕괴에 따른 흡수통일, 무력 통일 등으로 분류하고 연방제 통일이 바람직하지만 실현가능성이 낮으며, 흡수통일의 가능성을 높게 보고 있는 점이 주목을 끈다. 이러한 접근방법은 통일 이후 남북한 지역의 격차가 존재하여 사회통합에 어려움은 존재하지만, 이것이 성공할 경우 대중지도도 확산 및 정책의 안정적 운용으로 통일코리아 정부가 지속적인 정책을 추진해 나가는 데 매우 유리한 환경을 조성한다는 의미에서 보다 현실적인 접근방안으로 평가할 수 있다.

넷째, 북한의 1인당 GNI가 남한의 절반에 이르는 데 필요한 투자지원액을 통일 비용으로 정의하고, '소득조정기간'을 가정하고 있다.<sup>28</sup> 이를 달성하기 위해 남북 지역을 '경제연방' 또는 '분리 관리' 하기로 설정하고, 북한 지역에 소요되는 자본을 8~10년간 설정하여 각각의 필요한 통일비용을 산출하였다. 북한지역의 소득 수준을 끌어올리기 위하여 북한 지역 주민들의 주거지를 기존 생활하고 있던 북한으로 제한하고 노동 3권 가운데 파업권을 유보하는 가정은 통일코리아에서 얼마나 현실적으로 실행될지 미지수이지만, 남북 지역을 일정 기간 분리 관리하자는 의견은 매우 참신한 아이디어로 판단된다. 이상의 논의들을 간략하게 정리하면 <표 1>과 같이 요약할 수 있다.

<표 1> 통일비용 추산에 관한 기존 연구

추계자(기관)	주요 가정	지원 기간 및 비용		개념
KDI('91)	- '00년 독일식 통일 - '10년 북한의 1인당소득을 남한의 60%	10년간('01~'10) 2,632~2,736억 불		재정부담
배진영 (KIEP, '93)	- '00년 독일식 통일 - '10년 북한의 1인당소득을 남한과 동일한 수준	10년간 4,480억 불		총투자 (정부 및 민간)
이영선('95)	- '90년 통일 - 북한 1인당소득이 남한의 60% 수준	급진통일	5년간('90~'94), 1,827억 불	재정부담
		점진통일	10년('90~'00) 732억 불	
Rand 연구소	- 북한 GDP 및 1인당소득 4년 후 배로 증대	4년간 860~7,170억 불		총투자
신창민('07)	- 2015년부터 5년 단위로 추산 - 소득조정기간을 10년으로 계산, 9년과 8년을 비교	- '16~'25년, 약 9,171억 불 - '21~'29년, 약10,018억 불 - '26~'35년, 약12,379억 불		총투자

<sup>28</sup> 신창민, 『통일비용 및 통일편익』 (국회예산경산특별위원회 연구용역 보고서, 2007.8).

추계자(기관)	주요 가정	지원 기간 및 비용	개념
조세연구원 (’09)	- ’11년 통일 - 통합이후 50~60년 이내 북한지역의 생산성이 남한의 80~90%로 수렴	- GDP의 12~7% (10여 년간 매년 122조 원)	재정부담
골드만삭스 (’09)	- 독일식 통일이 비용최대 - 남한 부담이 독일보다 큼	- GDP의 2~25%	재정부담
피터백 (’10)	- 북한의 소득을 남한의 80%수준으로 증가	30년 동안 2조~5조 불	총투자 (정부, 민간, 국제사회)

## 2. 통일비용 추산의 개선점

통일코리아를 건설하기 위해서는 많은 재정이 소요된다. 따라서 통일비용을 각 시나리오에 따라 추산해 보는 것은 나름대로 의미가 있다. 그러나 이보다 더 근본적으로 고민해야 하는 것은 앞서서도 언급하였지만 통일비용을 추산하는데 3가지 기본 요소인 통일방식, 목표수준, 그리고 항목별 누계 등에 따라 엄청난 차이가 발생한다는 점이다. 여기에서 가장 중요한 것이 통일방식임은 강조할 필요가 있다. 다른 두 가지 요소는 통일방식에 따라 그 목표와 항목이 달라지기 때문이다.

따라서 통일비용에 관한 연구는 추산 그 자체보다는 얼마만큼 부담할 수 있는가 하는 것이 연구의 핵심이 되어야 한다. 유무형의 가치에 대한 균형적인 시각에서 검토가 요구된다. 이는 현재 정부의 재정 부담 능력과 국민들의 통일에 대한 의지에도 달려 있지만, 보다 중요한 것은 미래 통일코리아에 대한 정부의 준비 의지와 국민들이 가치를 강하게 투사할 수 있는가 하는 것이다. 그러므로 당연한 귀결이지만 점진적이고 합의적 방법으로 한반도 통일을 추진해야만 우리의 능력에 적합한 통일방식과 과정을 밟아 나갈 수 있게 된다. 이러한 관점에서 기존에 논의되고 있는 통일비용 추산에서 앞으로 개선해 나가야 하는 점을 다음과 같이 몇 가지 지적할 수 있다.

우선, 통일코리아 건설에 대한 원칙과 방향에 대해 국민적 합의를 필요로 한다. 남한의 통일방안은 1989년 ‘민족공동체 통일방안’으로 약 20여 년 동안 우리의 통일방안으로 인식되어 왔으며, 단계적 절차와 통일국가의 목표에 대한 국민적 합의도 형성되어 왔다. 그것은 화해협력 단계 → 남북연합 단계 → 통일국가 등 3단계로 점진적으로 추진한다는 것이다. 지난 8.15 경축사에서 이 대통령에 의해 제안된 ‘3대 공동체 통일구상’도 남북한 사이의 체제의 차이와 이질성을 극복하기 위한

‘공동체’를 실현하기 위함이므로 남북연합의 단계에서 실행되어야 할 사안들이다. 남북연합을 보다 구체적으로 실현하기 위하여 평화·경제·민족 공동체를 제안한 것으로 이해된다. 그것은 화해협력 단계에서 상호간의 실체를 인정하고 적대·대립관계를 해소하고 공존공영의 관계로 전환한다는 것을 상정하고 있기 때문이다.

둘째, 통일비용 추산에 관한 연구는 재원조달의 방안은 물론 그 부담능력도 우리가 가지고 있음을 제시할 필요가 있다. 자칫 통일비용에 대한 부담감으로 국민들이 통일에 대한 무관심과 부정적인 인식을 확대하는 데 일조할 수 있기 때문이다. 통일코리아에서 우리 정부의 능력과 향후의 통일비용을 상쇄하는 통일편익에 대한 체계적인 제시가 요구된다.

셋째, 통일비용의 최소화 방안을 제시해야 한다. 현재 추진 중인 인도적 대북지원을 개발협력으로 전환하는 방안, 북한의 긴급상황에 대비한 최소한의 구호재원 준비, 그리고 통일이 본격화 할 경우 북한 지역을 ‘특별행정구역’으로 관리하는 방안 등에 대한 세심한 연구가 필요하다. 독일의 경우 통일비용이 천문학적으로 늘어난 데에는 동독화폐와 서독화폐의 1:1 교환, 동독의 외채 상환, 러시아 군대의 철수 비용, 그리고 서독이 조성한 통일비용의 소비성 지출 등의 요인이 컸다. 이러한 비용을 어떻게 조달하고 행정집행 할 것인지에 대한 연구도 동시에 진행되어야 한다.

### 3. 한국의 통일대비 재원조달 방안

통일과 관련하여 지금까지 남한에서 주로 논의된 것은 통일비용에 초점을 두고 진행되었다. 통일로 인해 얻을 수 있는 편익과 분단으로 인해 지불해 왔던 분단비용, 그리고 통일을 대비한 재원조달 방안에 대해서는 활발한 논의가 없었다. 지금까지 논의된 통일비용 마련을 위한 재원조달 방안은 대체로 다섯 가지로 압축된다.

먼저, 분단비용을 통일비용으로 전환하는 것이다. 통일시대에는 국방비 절감, 정보기관의 축소, 외교비용 절감, 기타 남북한 교류에서 발생하는 비용을 더 이상 지불하지 않아도 된다.<sup>29</sup>

둘째, 조세의 증가를 통한 재원조달 방안이다. 어떤 이는 남한의 조세부담률이 경제구조와 문화적 배경이 유사한 일본의 조세 부담률에 근접한 상황에서 통일비

<sup>29</sup> 배진영, “통일비용의 비판적 고찰과 재원조달 방안,” pp. 221-222.

용을 충족시키기 위해 2% 이상의 부담률을 인상시키는 것은 사실상 불가능한 현실이라고 지적하기도 한다.<sup>30</sup> 그러나 소비성 지출 항목인 소득보장을 위한 정부지출과 의료보장 등에 대해서는 조세에 의한 충당이 적합하다고 보고 있다.<sup>31</sup>

셋째, 국공채 발행에 의한 재정적자를 보전하는 방안이다. 국공채 발행의 의미는 통일의 실질적 수혜자인 미래세대에게도 부담을 공평하게 배분한다는 의미가 있다. 조세에 의한 방법은 매년 조세부담률을 증가시키는 범위가 제한적이며, 조세저항에 직면할 수 있는 한계가 있다. 교육 및 사회간접자본과 같은 투자성의 지출 항목에 대해서는 국공채 발행이 유효할 것으로 판단된다.<sup>32</sup> 여기에는 우리 경제가 수용할 수 있도록 단계별로 발행하여 부작용을 최소화 할 것을 주문하기도 한다.<sup>33</sup>

넷째, 해외 자본의 차입을 들 수 있다. 통일 이전에도 막대한 재원이 소요되는 북한개발 자금을 국내에서 모두 조달하기에는 일정한 한계가 있다. 마찬가지로 통일 이후에도 국제사회와의 협력을 통해 필요한 재원을 확보하는 노력이 반드시 요구된다. 가장 이상적으로는 통일되기 이전부터 ‘북한개발지원그룹’을 설립하여 국제사회의 대북 개발지원을 유도하고, 북한이 국제관례에 익숙해지도록 지원하는 역할을 부여받을 것이다. 북한 개발지원그룹은 ‘북한신탁기금’을 조성하여 세계은행이나 UN에 등 국제기구에 위탁 운영하게 함으로써 ‘한국 독주’에 대한 국제사회의 우려를 완화하면서도 우리의 발언권을 최대화 할 수 있다.<sup>34</sup>

다섯째, 통일기금 조성의 필요성을 들고 있다. 현재 정부가 관리하고 있는 기금에는 통일기금이 존재하지 않는다. 남북한협력기금이 통일 이전의 남북관계를 개선하기 위한 목적으로 조성<sup>35</sup> 되었다면, 통일기금은 통일 초기 단계에서 요구되는 재정지출을 무리 없이 충당하기 위하여 사전에 조성되어야 하는 재원이다.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> 양용석, “적정 통일비용 산정에 관한 소고: 기존 사례연구의 함의와 시사점 고찰을 중심으로,” 국가안보전략연구소, 『정책연구』, 통권 158호 가을호 (2008), p. 207.

<sup>31</sup> 박태규, “남북한 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원조달 방안,” p. 490.

<sup>32</sup> 위의 글, p. 492.

<sup>33</sup> 이상만, “남북 경제공동체 형성을 위한 정책과제 및 재원 조달 방안,” 『북한연구학회보』, 제7권 1호 (2003), p. 322.

<sup>34</sup> 장형수, “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (2008), pp. 330-331.

<sup>35</sup> 배진영, “통일비용의 비판적 고찰과 재원조달 방안,” p. 223.

<sup>36</sup> 양용석, “적정 통일비용 산정에 관한 소고: 기존 사례연구의 함의와 시사점 고찰을 중심으로,” p. 208.

## V. 향후 추진과제

### 1. 기본 방향

통일코리아는 현재 남북한 분단체제의 모순을 극복하고 단일한 공동체 형성의 완성을 의미한다. 따라서 통일시대를 개척해 가려면 물심(物心)양면에서 적극적인 준비가 필요하다. 그 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 통일에 대한 국민의 공감대 형성을 기초로 통일세를 비롯한 통일재원을 위한 논의를 확대해 나가야 한다. 그러기 위해서는 통일에 대한 기본적인 인식의 전환이 요구된다. 통일은 많은 비용과 사회적 갈등이 예상됨으로 현상유지를 희망하는 일부의 국민들도 존재한다. 그러나 실제 통일은 국민들의 부담을 상쇄할 수 있는 새로운 도약과 희망의 창(窓)이 되어 동북아의 시대를 여는데 기여할 수 있다. 다음과 같은 이유 때문이다. ① 통일코리아는 새로운 성장동력을 창출함으로써 잠재성장률을 높여 줄 것으로 예상된다. 현재 우리의 잠재성장률은 1970년대 이후 줄곧 감소 추세이나 북한 노동력의 활용, 국토이용의 효율성, 중국·러시아 등과의 교역증대, 물류비용 절감 등으로 인한 잠재성장률의 신장에 기여하게 된다. ② 통일코리아는 남북한의 국방비와 군대의 규모를 줄일 수 있다. 물론 분단 상황에서도 이들을 줄여 나갈 수 있으나 근본적인 해결책은 통일코리아를 건설하지 않으면 불가능하다. ③ 남북한 주민들이 안고 있는 인도적 차원의 과제들을 해소하는 기회가 된다. 북한에는 만성적인 식량부족 사정, 경제적인 침체, 산림 복구 등을 해결하고, 남한에는 남북자·국군포로를 비롯한 이산가족의 아픔을 치유할 수 있게 된다. ④ 남북한 사이의 내면화 되어 있는 ‘냉전문화’를 극복하고, 삶의 질을 제고할 수 화합과 통합의 문화를 창출할 수 있다. 남한의 국민 개개인에게 보다 광범한 사상과 표현의 자유가 가능해 지고, 북한 주민들에게는 보다 확대된 인권이 보장되는 민주화·자유화를 경험하게 된다.

둘째, 통일비용의 추산을 위한 보다 체계적이고 과학적인 방안을 제시해야 한다. 통일비용에 관한 연구들이 총체적 통일편익에 관해서는 고찰하지 않고 총비용(total cost) 만을 언급함으로써 실제의 비용을 과다하게 추정하는 결과를 낳고 그에 따라 일반 국민의 비용 부담에 대한 우려를 가중시키는 결과를 가지고 왔다.

셋째, 국내외의 이해와 협력을 구해 나가야 한다. 독일은 통일과정에서 미국, 러시아, 그리고 통일독일의 탄생을 우려하던 영국과 프랑스 등 주변국들을 끈질기게 설득함으로써 외교적 협력은 물론 통일비용의 협조를 얻는 데 성공하였다. 따라서 독

일의 통일비용은 서독의 연방정부와 주 정부, 그리고 국민들뿐만 아니라 EU를 비롯한 국제기구, 종교단체 등의 지원이 상당히 진행되었다. 한반도를 둘러싼 주변 4강은 역사적으로 대륙세력과 해양세력으로 대립하고 있으며, 최근 천안함 사건 이후의 국제 환경을 살펴보다도 한·미·일과 북·중·러가 대립하는 양상을 보여주었다. 이러한 반목과 대립은 통일코리아의 건설에 결코 바람직하지 않을 뿐만 아니라 통일이 이루어진다고 하더라도 그들로부터 적극적인 경제적 협조를 구하기 어려울 것이다.

넷째, 점진적·단계적인 통일을 대비해 나가야 한다. 이번 8.15 경축사에서 ‘평화·경제·민족 공동체’ 통일구상이 발표된 바 있다. 평화공동체 → 경제공동체 → 민족공동체로 이행되는 과정을 상정하지 않고 평화·경제공동체 사이에는 상호보완적 관계를 형성하여 시너지 효과를 만들어 가는 것을 염두에 두고 있다. 이러한 통일 구상은 기존의 ‘민족공동체’ 통일방안과 연계하여 생각해 보면, 평화·경제공동체는 화해협력 단계와 민족공동체는 남북연합 단계를 상정한 것으로 이해된다. 따라서 통일세 논의에서 더 나아가 통일비용에 대한 재원마련도 이러한 통일구상에 따른 시기와 단계에 따라 최적의 방안을 강구해 나가야 한다.

## 2. 세부 추진과제

한반도 통일과정은 많은 어려움과 예상하지 못한 고비를 경험하면서 완성된 통일국가를 맞게 될 것이다. 물론 가장 중요한 것은 국민합의가 중요하며, 이를 바탕으로 남북한의 합의와 국제사회의 협력을 동반해 나가야 한다. 이를 위한 세부 추진과제는 다음과 같다.

첫째, 통일세에 대한 국민적 합의를 위한 정부 당국의 배경 설명과 이에 대한 홍보를 보다 더 확대해 나가야 한다. 홍보의 방법은 대상별, 연령별, 지역별에 따른 특성을 고려한 실행으로 보다 효과적인 추진이 되어야 한다. 이를 통하여 ① 통일세로 인해 향후 국민들에게 세금 부담이 부과된다면, 정부는 ‘언제부터?’ ‘얼마나?’ 부과할 것인가 등에 대한 궁금증을 해소해 주어야 한다. 세금에 대한 시기와 규모를 과학적으로 추산하여 정책 고객들에게 알려주어야 한다. ② 북한에 대해서는 급변사태 등을 염두에 두고서 구상한 내용이 아님을 차분하면서도 논리적으로 이해시켜 나가야 한다. ③ 조세법정주의에 위배된다는 지적이 발생하지 않도록 그 본래의 취지와 의도를 살려나가야 한다. 세금은 익년도의 지출을 고려하여 부담되어야 한다. 세금의 명목으로 징수한 통일비용은 이월이 불가능하기 때문이다.

둘째, 통일비용을 줄일 수 있는 방안을 강구해 나가야 한다. 최근 KDI는 남북한이 평화·경제 공동체를 이루며 순조롭게 통일되면 향후 30년간 통일비용으로 총 3,320억 달러(약 380조원)가 소요되겠지만, 북한의 급변사태 등으로 급격한 통일시 그 비용은 총 2조 1,400억 달러(약 2,525조)로 약 7배에 달한다고 발표하 바 있다. 따라서 통일비용과 사회통합 등을 고려할 때 순차적인 통일을 지향해 가야만 한다. 독일 통일의 문제점들을 면밀하게 재검토하여 부작용을 방지함으로 써 통일의 방안과 비용의 최적 모델을 융합하는 ‘스마트’한 통일코리아를 건설 해 나가야 한다. 비용 최소화를 위한 국제사회의 분담도 어느 시점에서부터는 적극 고려해야 한다.

셋째, 통일비용의 재원 마련을 위한 로드맵을 만들어야 한다. 이번 이명박 대통령이 경축사에서 통일세 관련 언급은 통일재원 마련이란 보다 광범위한 차원에서 접근하는 것이 바람직하다. 통일세는 통일재원 마련의 하나의 수단이기 때문이다. 기금 마련에는 채권, 기금, 세금부과, 그리고 국제사회의 협력 등 다양한 방안들이 있다. 독일의 경우에도 연대협약에 의한 재원 마련은 전체 통일비용의 약 10% 정도에 지나지 않았다. 또한 기금과 세금, 국제사회의 협력 자금 등은 시기와 환경에 따라 그 역할이 달랐다. 이러한 독일의 사례를 남한의 상황에 적용하여 통일시대를 준비하고 확대해 나가는데 초기 → 본격화 → 확대 → 안정화 등 단계별 통일 재원 마련의 보다 합리적인 방안들을 모색할 필요가 있다.

## VI. 결론

지난 제65주년 8·15 광복절 기념식에서 이명박 대통령이 제안한 통일세와 ‘3대 공동체’ 통일구상에 대한 논의가 한창이다. 특히 통일세에 대한 국민들의 관심이 높은 듯하다. 아마 국민 각자가 언제부터, 어느 정도 부담해야 될 지에 대한 관심과 우려가 함께 표출되었기 때문으로 이해된다. 통일을 이루기 위해서는 일정한 종자돈이 필요함은 두 말할 필요가 없다. 그 비용은 중장기적으로는 통일투자라는 인식에서 자발성에 기초하여 참여할 때 통일 이후의 사회통합에도 긍정적으로 작용할 것이다. 그럼에도 불구하고 통일세 관련 발표 이후 10여일이 지난 국민들의 여론은 호의적이지만은 않다. 통일세 도입에 대하여 56.9%가 반대하고, 찬성한다는 의견은 34.7%, 모름 또는 무응답이 8.4%로 나타났다.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> 『국민일보』, 2010년 8월 25일.

이러한 현상은 독일 통일 이후 많은 서독 주민들이 통일비용을 많이 부담함으로써 사회의 활력을 상실한 주요 요인으로 알려지고, 동서독 주민들 사이에 사회문화적 통합에 어려움을 경험하는 등의 ‘통일 후유증’에 대한 우리사회의 반영으로 볼 수 있다. 그러나 통일 이후 독일이 경험하는 ‘통일 특수’는 독일사회가 지금까지 경험하지 못한 새로운 사회적 활력소 역할을 하고 있음도 부인하지 못한다. 필자가 만난 다수의 독일의 정치가, 학자, 사회운동가 등은 “통일전의 동서독 분단 상황으로 다시 되돌아가고 싶은가?”라는 질문에 단호하게 ‘NO’라고 대답하였다. 서독의 국제적 위상과 현재 통일 독일의 그것을 비교해 보면 보다 분명하게 그 의미가 와 닿는다.

향후 통일시대의 도래에 대비한 통일세를 비롯한 통일비용 마련을 위한 재원 확보 방안은 당파적 이해나 이념적 편향에 따라 의견이 표출되어서는 안 된다. 냉정하고도 차분하게 그러면서도 국민적 공감대를 확보하려는 노력이 필요하다. 그러기 위해서는 앞에서 언급한 세부 추진과제들을 면밀하게 검토해 나가야 한다. 간단하게 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 통일세에 대한 국민적 공감대를 확대하기 위해서는 그 제안 배경을 상세하게 설명하고 홍보를 적극 추진해 나가야 한다. 홍보에는 정책 고객별로 관심부문과 이해가 다르다는 점을 고려하여 맞춤형으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 통일비용을 최소화 하는 방안을 연구하고 정책에 반영해 나가야 한다. 통일비용은 통일방식과 시기에 따라 그 범위가 큰 편차를 보이게 된다. 물론 우리의 의지와는 무관하게 통일이 진행될 수도 있지만, 추진 가능한 사업들은 사전에 미리 추진해 나가는 것이 바람직하다. 특히 통일을 대비한 북한의 인력 양성에 주목할 필요가 있다.

셋째, 통일비용의 재원 마련을 위한 로드맵을 작성해야 한다. 여기에는 채권, 기금, 세금부과, 국제사회의 협력 등의 다양한 수단들이 동원될 수 있다. 이들 각 수단들은 통일시점의 전개에 따라 역할과 기능이 달라 질 수 있으므로 이에 대한 면밀한 분석이 요구된다.

향후 통일 논의의 전개 과정에서 가장 중요한 것은 통일에 대한 비전이며, 그 비전을 우리 국민들이 공유하면서 통일 의지를 고양할 때 비로소 한반도의 통일 시대는 미래가 아니라 현재진행형으로 그 문이 활짝 열리게 됨을 분명하게 인식해야 한다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 13일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김영운·양현모 편. 『통일, 통일에서 통합으로』. 서울: 통일부, 2009.  
안프리베·루돌프 히켈 지음. 『독일통일비용』. 서울: 대륙연구소, 1994.

- Elisabeth Noelle-Neumann & Renate Kocher (Hrsg). *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998-2002*. Bd. 11, Muchen: Saur, 2002.  
Hermann Schneider Klaus Weight, Rolf H. (Hrsg). 이규석·이유정·정연진·최용호 번역. 『사회적 시장경제 - 독일 경제정책 A에서 Z까지』. 주한독일 콘라드 아데나워 재단, 2005.  
Stares, Paul B·Wit, Joel S. *Preparing for Sudden Change in North Korea*. 신범철·전경주 역. 『북한 급변사태의 대비』. 서울: 한국국방연구원, 2009.

### 2. 논문

- 박태규. “한반도 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원조달 방안.” 『한반도 통일시의 경제 통합전략』. 서울: 한국개발연구원, 1997.  
배진영. “통일비용의 비판적 고찰과 재원조달 방안.” 『경제학논집』. 제5권 1호, 1996.  
성채기. “국제적 대북제재의 현황과 군사·경제적 영향 분석 및 전망.” 『국방정책연구』. 제25권 제4호, 2009.  
신동천·이은국·오재록. “통일비용과 남북협력기금: 독일통일로부터의 교훈.” 『통일연구』. 제2권 제1호, 2008.  
신상진. “중국의 대 북한 인식변화 연구: 북한 전문가 심층 면담조사.” 『통일정책연구』. 제17권 1호, 2008.  
양용석. “적정 통일비용 산정에 관한 소고: 기존 사례 연구의 함의와 시사점을 중심으로.” 『정책연구』. 통권 158호, 2008.  
연하청. “남북한 통일비용과 편익.” 『북한연구』. 창간호(명지대학교 북한연구소), 1998.  
이상만. “남북 경제공동체 형성을 위한 정책과제 및 재원 조달 방안.” 『북한연구학회보』. 제7권 1호, 2003.  
이상만. “남북한 경제통합의 경제적 영향과 통일비용 재원조달 방안.” 『비교제연구』. 한국 비교경제학회, 1995.  
이영선. “한반도에서의 경제적 통합효과: 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근.” 이영선 편저. 『북한의 현실과 통일과제』. 서울: 연세대학교 동서문제연구원, 1993.  
장형수. “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제17권 1호, 2008.  
전상진·강지원·원진실. “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달 방안에 관한 논의-독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로-.” 『한·독 사회과학논총』. 제17권

제3호, 2007.

정용길. “통일독일의 통일비용과 경제통합.” 『유럽연구』. 제26권 3호, 2008.

Brownlee, Jason. “Hereditary Succession in Modern Autocracies.” *World Politics*. 59, July, 2007.

Noland, Marcus, et al., “Modeling Economic Reform in North Korea.” *Journal of Asian Economics*. Vol. 8, 1997.

### 3. 기타자료

김정수. “‘통일세’ 논의의 실효적 방향.” Online Series CO 10-35, 2010.9.24.

민주평화통일자문회의. 『2010 1/4분기 국민 통일의식 여론조사』. 2010.

박형중. “권력 승계의 딜레마와 권력 세습.” Online Series CO 09-37, 2009.6.4.

신창민. 『통일비용 및 통일편익』. 국회예산경산특별위원회 연구용역 보고서, 2007.8.

임강택. “남북교역 중단으로 인한 경제적 파급효과.” Online Series CO 10-17, 2010.5.24.

『국민일보』.

『서울신문』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

Rand. *North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification*. 2005.

## The Background and Future Tasks of Unification Tax Suggested by the Lee Myung-bak Administration

*Jung-Soo Kim*

With respect to a ‘unification tax’ proposed in a congratulatory speech by President Lee Myung-bak on the 65th anniversary of National Liberation, this thesis provides basic discourses that are needed for or productive debates in our society and to help build a right policy direction.

This thesis gives four reasons that President Lee proposed unification tax. One of the reasons is to raise people’s awareness on unification. The second reason is related to the increased instability of North Korea. The third one is to prepare the future of the Korean Peninsula along with implementing May 24 measures. The last one is to induce the international society to participate in the sanctions against North Korea and to bring peace on the Korean Peninsula. Therefore, by absorbing the ongoing debates on unification tax into a more broad framework of ‘unification financing’ in the course of discussions over unification tax, the discussions on the unification tax will build a public consensus.

The highest priority should be put on building a public consensus in order to secure unification financing. To do this, we need to focus on more systematic calculation of unification cost and measures to minimize the cost. We need to make more efforts to demonstrate “unification benefits,” which are far larger than unification costs, in the politics, security, economic, and social sectors.

Second, the measures for international cooperation should be deliberated because unifying the two Koreas is not just an issue of the South and the North. We should take a lesson from the experience of West Germany that took various measures to induce cooperation from the neighboring France and the United Kingdom as well as the United States and the U.S.S.R in the process of the German unification.

Third, we need to prepare for a gradual and stage-by-stage unification process. The unification financing should be prepared in both ways – before and after unification of two Koreas. In short, a road map for unification financing should be made.

From now on, the most important thing in the discussions on unification cost will be presenting feasible visions for unification. Only when people share the vision and are willing to bear unification cost, the era of unification on the Korean Peninsula will begin.

**Key Words:** unification tax, unification cost, unification benefit, gradual unification, road map for unification financing

# 독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도

김종갑\*

- I. 서론
- II. 선거제도의 이론적 논의 및 선행연구의 검토
- III. 통일한국의 선거제도로서 독일식 선거제도
- IV. 대안의 제시 및 예상효과
- V. 결론

## 국문요약

이 논문의 목적은 독일의 선거제도를 기초로 하여 통일한국의 바람직한 선거제도를 모색하는데 있다. 독일통일 후 실시된 1990년 독일총선거결과를 보면 동독정당이 서독지역에서 대표성을 가지지 못한 것으로 나타난다. 이는 독일의 선거제도가 높은 비례성을 가진 제도임에도 불구하고 정당득표가 미미한 지역에서는 의석을 획득할 수 없는 제도적 한계에 기인한다. 즉, 독일식 선거제도는 정당득표율에 기초한 권역별 의석배분방식으로 특정 정당의 의석독점을 차단할 수 있는 장점이 있으나, 전국적으로 고른 득표를 하지 못하면 지역적으로 밀집된 의석배분이 이루어질 수 있는 단점이 있다. 따라서 통일한국의 선거제도로 제안될 수 있는 방

안은 ① 독일식으로 선출하는 하원에 별도의 상원 100석을 선출하는 방식 또는 ② 독일식과 100석의 추가의석을 남북권역별 비례배분하는 방식으로 요약된다. 대안 ①은 상원을 설치함으로써 지역대표성을 강화하는 측면이 강하고, 대안 ②는 유권자의 의사를 보다 적실성 있게 반영한다는 점에서 민주적 정당성을 구현할 수 있다. 이들 대안들은 대표성과 비례성을 실질적으로 구현함으로써 남북간 갈등을 완화시켜 정치사회적 통합에 기여할 수 있을 것이다.

**주제어:** 통일, 선거제도, 독일선거제도, 통일한국 선거제도

\* 국회입법조사처 입법조사관

## I. 서론

남북간 통일이 이루어지면 통일의회를 구성할 대표를 선출하게 된다. 통일의회를 구성하기 위해 어떤 선거제도를 채택하는가의 문제는 정부형태, 의회제도, 정당체계, 선거제도 등 제반 정치제도와 연관성 속에서 결정되어야 하는 문제이다. 선거제도 안에서도 의원정수, 대표선출방식, 선거구획정, 투표방식 등 다양한 구성요소들에 대한 숙고가 필요하다. 의원정수는 지역구와 비례대표의 구성을 어떻게 할 것인가, 또 다수대표제와 비례대표제의 선택문제, 1인 2표의 도입문제, 선거구 획정의 문제도 선거구의 범위, 선거구간 인구편차의 허용기준 등 세밀하게 고려해야 할 문제는 광범위하다. 본 논문에서는 영토적인 통일이 이루어진 상황을 가정하고 통일의회를 구성하게 될 선거제도에 관한 논의를 중심으로 어떤 형태의 선거제도가 바람직한가를 모색하고, 논의의 중심을 선거제도의 주요 구성요소인 대표선출방식, 투표구조, 선거구크기의 세 가지에 맞추고자 한다.

통일 후 쉽게 예측할 수 있는 상황은 사회적 갈등이 다양한 양상으로 표출될 것이라는 점이다. 기존의 갈등구조에 남북간 갈등, 여기에 계층 간 갈등도 새롭게 등장할 것이며, 이들 갈등요인들은 정치·사회·문화적 차원에서 서로 복합적·중층적으로 작용할 가능성이 높다.<sup>1</sup> 따라서 다양한 갈등요인과 균열구조를 균형있게 표출함으로써 남북통합에 기여할 수 있는 선거제도의 구상이 필요하다. 즉, 대표성과 비례성을 실현할 수 있는 선거제도가 모색되어야 한다. 이러한 맥락에서 통일한국의 선거제도 모델로 독일 통일의회 선거제도를 원용하여 디자인하고자 한다. 물론 독일은 우리와 다른 사회적 균열구조, 정치체제와 선거제도의 경험 등에 있어서 우리와는 많은 차이를 보인다. 그러나 독일의 선거제도가 다수대표제와 비례대표제의 장점을 조화롭게 구현하는 선거제도로 평가받고 있고, 무엇보다 정당 간 균형적 의석분포를 유도하는 독특한 의석배분방식을 운영하기 때문에 통일한국의 선거제도 모색에 바람직한 대안을 제시할 수 있을 것이다.

통일의회 선거제도는 남북한이 영토적 통일을 이루고 난 후 자유총선거를 통해 통일의회를 구성하는 상황을 가정한 것이다. 따라서 이 논문에서 제안되는 통일의회 선거제도는 현재의 분단상황 시점에서 실효성을 판단하기보다 통일을 대비한 정치적 과제로서 파악되어야 할 것이다. 이러한 문제제기와 연구목적에서

<sup>1</sup> 임혁백, “통일한국의 헌정제도 디자인,” 『아세아연구』 통권 제101호 (1999); 이내영, “통일한국의 정치통합과 정치제도,” 『아태연구』, 제6권 2호 (1999); 박종철, “통일한국의 갈등과 정치·사회적 통합: 정치제도와 사회적 갈등해결 메커니즘,” 『통일이후』, 통권 제7호 여름호 (2004).

출발하여 II장에서는 기존 연구의 동향과 선거제도의 이론적 논의를 중심으로 살펴본다. 통일의회와 선거제도와 관련하여 기존 연구의 동향과 한계는 무엇이었는지, 그리고 통일의회에서 채택되는 선거제도에서 우선적으로 고려되어야 할 기준과 관점이 무엇인지 살펴보고자 한다. III장에서는 통일의회 선거제도의 모델이 되는 독일의 제도사례 및 독일통일 후 균열구조 및 정당체계의 변화를 살펴본다. 그리고 독일의 초대 통일의회 선거제도와 결과를 분석하고, 그 문제점도 비판적으로 분석한다. 특히 민사당(PDS)을 비롯한 동독정당의 서독지역에서의 의석분포 및 대표성을 중심으로 고찰한다. 민사당에 주목하는 이유는 정치적 자원동원능력, 당내 충원구조, 개방성 등에 있어서 서독정당에 비해 상대적으로 불리한 동독정당이 서독지역에서 대표성을 실현하는 것이 통합논의에 있어서 무엇보다 중요한 의미를 담고 있기 때문이다. 이러한 논의와 분석을 기초로 IV장에서 한반도사례에 적용하여 통일의회에서 정치적 대표성을 균형있게 구현할 수 있는 선거제도 모델을 제시한다.

## II. 선거제도의 이론적 논의 및 선행연구의 검토

### 1. 선거제도의 이론적 논의

#### 가. 다수대표제

다수대표제는 영국에서 유래한 제도로 웨스트민스터 모델(Westminster Model)로 불린다. 초기 영국 식민지 경험을 통해 이 제도를 도입한 대표적인 국가는 미국이며 그 영향으로 영미식 모델(Anglo-Saxon Model)로 불리기도 한다. 다수대표제는 19-20세기 식민지시기를 거쳐 세계 주요대륙으로 확산되었으며, 그 결과 영국과 미국의 식민지가 집중적으로 분포되어 있었던 아메리카와 아시아, 오세아니아 국가들이 대부분 이 제도를 채택했다. 특히 아시아지역에서는 일본이 영미식 모델을 수용하고 식민지 경쟁에 나섬으로써 그 영향력이 더욱 확산되었다. 다수대표제의 가장 큰 제도적 효과는 ‘정치적 안정’(Political stability)에 있다. 반면, 1위 득표자만 당선되기 때문에 사표가 많이 발생한다는 단점도 존재한다. 다수대표제의 변형으로는 대표적으로 결선투표제(Two-Round Vote)와 대안투표제(Alternative Vote), 단기비이양식 투표제(Single Non-Transferable Vote)를 들 수 있다.<sup>2</sup>

결선투표제는 다수득표자가 의석을 차지한다는 점에서 단순다수대표제와 동일

하지만, 1차 투표에서 과반다수를 넘는 후보자가 없을 경우 2차 투표를 통해 보다 득표율이 높은 후보를 선택하는 제도이다. 결선투표제는 명부식 비례대표제, 단순 다수대표제 다음으로 많은 국가의 의회선거에서 채택되고 있으며 대통령 선거에서는 그 적용국가가 훨씬 더 많다. 결선투표제는 다수대표제의 단점인 과반다수에 못 미치는 득표율로도 당선자가 결정되는 대표성의 문제를 극복할 수 있으며, 2단계의 투표과정을 거침으로써 다당제 국가들에서 정당연합의 형성을 용이하게 하여 정치적 안정을 도모할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 유권자의 입장에서 볼 때 1차 투표와 2차 투표에서 출마자의 배열이 다르게 만들어짐으로써 후보선택의 어려움이 있고, 2차 투표에서 투표율이 1차 투표보다 낮게 나타날 수 있는 단점이 있다.

대안투표제는 호주에서 고안된 독특한 제도유형이다. 유권자들의 선호에 따라 대안적 당선기준이 적용된다는 점에서 대안투표제로 불리며, 유권자들이 선호순서에 따라 투표한다는 특성 때문에 선호투표제(Preference Vote) 또는 선택투표제(Choice Vote)로도 명명된다. 1순위 쿼터 당선자가 없을 경우 최하위 득표자부터 탈락시키고 다시 당선자를 정하는 특성 때문에 탈락식으로, 탈락자의 2순위 득표가 나머지 후보들에게 이양된다는 점에서 이양식으로도 불린다. 이 제도는 보통 소선거구제 하에서 적용되는데, 유권자는 제1선호 후보 1명만을 선택하는 것이 아니라, 출마한 모든 후보에 대해 순위를 기록한다. 최종 선거결과 1순위 득표 50%를 넘는 후보자를 먼저 당선시킨다. 50%를 넘는 득표자가 없을 경우 1순위 득표에서 최저득표자를 일단 제외시키고, 최하위 득표자를 1순위로 선택한 유권자들의 표를 2순위 선호에 따라 나머지 후보들에게 재분배한다. 다시 득표를 계산하여 과반득표자가 없을 경우 이 과정을 반복한다. 대안투표제는 현재 호주와 피지, 파푸아뉴기니에서 사용되며,<sup>3</sup> 이 제도는 결선투표제처럼 정당연합을 촉진시킨다는 장점과 함께 다양한 수준의 유권자 선호가 선거결과에 반영된다는 긍정적인 측면이 있지만 의석산출방식이 복잡하다는 단점이 있다.

단기비이양식 투표제는 한 선거구에 할당된 의석수는 두 석 이상이며, 유권자는 한 표를 행사하고, 당선은 다수득표의 순위로 결정하되, 1위 당선자의 잉여득표가 다른 후보들에게 분배되지 않는 제도를 말한다. 1994년 일본이 이 제도를 폐기함

<sup>2</sup> 다수대표제의 다양한 제도유형에 관해서는 Reynolds, Andrew·Reilly, Ben·Ellis, Andrew, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2005), pp. 35-56 참조.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 49.

으로서 전 세계적으로 아프가니스탄, 요르단, 피트케언 제도, 바누아투 의회선거, 그리고 인도네시아와 태국의 상원선거에서만 운영되고 있다.<sup>4</sup> 이 제도의 장점은 소선거구제보다 선거구가 크기 때문에 군소정당의 의회진출이 유리하지만, 유권자의 1표로 선거구 의석이 결정되므로 전국적 조직력을 가진 거대정당의 안정적 당선 가능성이 높다는 점이다. 반면 의석수의 크기가 클수록 동일정당 내 후보간 경쟁이 심해져 정당 내 파벌형성을 조장할 수 있다는 단점이 있다. 또한 선거구에 할당된 의석수가 클수록 적은 득표로도 당선이 가능하므로 후보자의 입장에서 볼 때 다수의 유권자를 대상으로 한 정책이나 캠페인을 벌이기보다는 소수 핵심 유권자층을 대상으로 한 전략선거의 경향을 보일 수 있다.

## 나. 비례대표제

비례대표제에는 명부식 비례대표제(List PR)와 단기이양식(STV: Single Transferable Vote)이 있다. 명부식 비례대표제는 유권자가 정당의 후보자명부에 투표하고 정당은 득표에 비례하여 의석을 배분받는 제도이다. 이 제도는 단순 다수대표제와 함께 선거제도의 가장 대표적인 유형으로 꼽힌다. 명부식 비례대표제를 택하고 있는 국가들은 정당이 명부를 작성하는 방식과 선거구 크기에 따라 국가별로 다양한 형태를 보인다. 명부작성방식은 구속명부(closed list), 개방명부(open list), 자유명부(free list)가 있다. 구속명부는 유권자가 정당만을 선택하고 정당이 후보자들의 우선순위를 결정하는 방식이다. 투표용지에는 정당명과 정당 상징, 그리고 정당지도자의 사진 등이 게재되며 개별후보자의 이름은 표기되지 않는다. 이 제도의 장점은 정당이 후보자의 대중적 지지도에 관계없이 직능대표, 여성, 종교적·인종적 소수의 대표성을 반영하는 명부를 작성할 수 있다는 것이다. 반면 단점은 대중적 지지를 받은 후보자라 하더라도 정당 내 역학관계에 따라 명부에서 소외될 수 있으며, 이 때 유권자는 의사표명을 할 다른 방도가 없다는 것이다. 유럽대륙의 다수국가들이 채택하고 있는 개방명부제에서는 유권자가 선호하는 정당뿐만 아니라 그 정당 내 후보자를 선택할 수 있다. 그러나 핀란드에서처럼 유권자가 반드시 정당 내 후보자를 선택해야 하는 경우를 제외하고, 대부분의 경우 정당만을 선택하는 사례가 많기 때문에 구속명부와 결과에서 큰 차이를 갖지는 않는다. 이 제도는 유권자의 선택권을 정당만이 아니라 후보자에게까지 확장

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 113.

하는 장점이 있지만, 동일정당 후보자들 간에 득표경쟁을 해야 하므로 정당 내 파벌 및 계파형성을 조장하는 단점이 있다. 자유명부는 룩셈부르크나 스위스에서 시행하고 있는 유형을 말한다. 유권자는 한 정당소속 후보들에게 한 표 이상 투표권을 가지거나 서로 다른 정당 후보자들의 명부에 교차투표를 할 수 있다. 여기에는 선호하는 후보에게 주어진 투표수만큼 몰아서 투표하는 방식(Cumulative vote) 또는 서로 다른 정당 후보자들에게 한 표 이상의 투표권을 행사하는 방식(Panachage) 등이 있다. 명부식 비례대표제하에서도 선거구 크기는 국가별로 다양하다. 이스라엘이나 네덜란드처럼 전국을 단일선거구로 할 경우 정당은 전국단위로 하나의 명부만을 작성하고 전국득표율을 기준으로 의석을 배정한다. 반면 독일의 경우 전국득표율을 기준으로 각 주별 정당의석을 배정하되, 정당명부는 주별로 작성하여 의석을 배분한다.

단기이양식 투표제는 유권자가 자신이 선호하는 순위를 후보자별로 표기하면 다수득표 순위에 따라 당선자를 결정하되, 일정 쿼터(Quota) 이상 득표는 순위에 따라 다른 후보자들에게 이양하여 당선자를 결정하는 제도이다. 전국단위의 선거에서 단기이양식을 채택하고 있는 국가로는 말타와 아일랜드가 있고, 지방선거단위에서는 북아일랜드, 스코틀랜드 등에서 실시되고 있다. 이외에도 호주와 미국의 일부 지방자치정부에서 단기이양식이 사용된다. 단기이양식은 대안투표제와 마찬가지로 선호투표방식으로 당선인결정이 이루어진다는 점에서 유사하지만, 전자가 중(대)선거구제하에서 적용되는 반면, 후자는 소선거구제와 결합한다는 점에서 차이를 보인다. 한편 단기이양식은 후보중심의 선거방식이기 때문에 선거경쟁(electoral competitiveness)이 활발해져 선거제도 중 투표율제고의 효과가 가장 크다고 할 수 있다.<sup>5</sup> 또한 단기이양식 투표제는 유권자에게 정당간, 후보자간 선택권이 모두 보장되는 방식으로 유권자의 투표선택권을 극대화한 제도로 평가받는다. 그러나 당선인결정과정이 복잡한 절차를 거쳐야 하고, 채택국가들의 의석규모(Assembly size)가 작아 제도효과에 대해 부정적인 입장도 있다.

#### 다. 혼합식 선거제도

다수대표제와 비례대표제를 혼합한 혼합식선거제도(Mixed Member System)는 ‘다수대표제와 비례대표제의 병립형’(Mixed Member Majoritarian)과 ‘다수

<sup>5</sup> <[http://www.idea.int/vt/survey/voter\\_turnout8.cfm](http://www.idea.int/vt/survey/voter_turnout8.cfm)> (검색일: 2010.9.28).

대표제와 비례대표제의 연동형'(Mixed Member Proportional)이 있다. 병립형(MMM)은 다수대표제와 비례대표제를 병렬적으로 조합한 제도로서 비례대표에 의한 의석할당이 소선거구 의석할당에서 발생하는 사표를 직접 구제하거나 보정하는 효과가 낮다. 반면, 연동형(MMP)은 다수대표제와 비례대표제를 연동시킨 제도로서 다수대표제의 인물대표성을 구현하면서 비례제적 성격이 강하게 나타난다. 이러한 특성으로 연동형은 '다수대표제와 비례대표제의 장점을 결합한 이상적인 제도'(The Best of Both World)로 평가된다.<sup>6</sup> 병립형과 연동형의 핵심적 차이는 의석배분에 있어서 지역구와 비례대표가 서로 연계되어 있는가에 있다. 병립형은 지역선거구 투표결과와 비례대표 투표결과는 각기 다른 의석배분방식에 따르지만, 연동형은 지역선거구와 비례대표 선거결과에 따라 의석배분을 서로 연계시키는 제도이다. Reynolds·Reilly·Elli의 선거유형 분류에 따르면 전체 199개 국가들 중 혼합식 선거제도를 채택한 국가는 30개국이며, 이 중 병립형은 21개국(10.6%), 연동형은 9개국(4.5%)으로 파악된다.<sup>7</sup>

## 2. 기존 연구의 검토

통일 후 한반도에 어떤 선거제도를 채택할 것인가에 대한 논의는 그동안 간헐적으로 다루어져 왔다. 대부분의 통일논의는 정부형태나 통치체제, 권력구조 등의 문제를 중심으로 다루고 있어 선거제도의 관점에서 접근한 연구는 부족한 것이 사실이다. 선거제도에 관한 논의들도 다양한 제도유형을 밀도 있게 분석하기보다는 제도적 특징과 효과를 피상적으로만 다루고 있다. 이는 선거제도에 대한 논의와 대안제시가 통치구조나 정치체제의 문제에 대해 부수적인 의미로 간주되어 온 구조적 측면과 통일한국의 선거제도가 갖는 중요성이 저평가된 측면에 기인한다고 볼 수 있다. 통일 후의 선거제도가 갖는 중요성은 정당체계와의 관계 속에서 파악될 수 있다. 선거제도와 정당체계 사이에 직접적인 인과관계가 존재하는 것은 아니지만 통일 후의 다양한 갈등과 균열구조를 얼마나 적실성있게 정당체계 속에서 표출시키는가하는 것은 어떤 선거제도를 채택하는가에 달려있다. 통일 후 북한

<sup>6</sup> Shugart, Matthew Soberg-Wattenberg, Martin P., *Mixed-Member Electoral System. The Best of Both Worlds?* (Oxford: Oxford University Press, 2001); Karp, J.A., Political Knowledge About Electoral Rules: Comparing Mixed-Member Proportional Systems in Germany and New Zealand. *Electoral Studies*, Vol. 25, Issue 4 (December 2006).

<sup>7</sup> Reynolds, Andrew·Reilly, Ben·Elli, Andrew, *Electoral System Design: the new international IDEA handbook* (Stockholm: IDEA, 2005), pp. 30-32.

의 노동당은 본질적인 변화에 직면할 것이다. 노동당은 지금과 같은 형태와 위상으로 더 이상 존립하기는 어려울 것이다. 현재는 북한의 유일정당으로 절대적인 권력을 행사하고 있으나 일반대중의 지지를 기반으로 결성된 정당이 아니기 때문이다. 막스 베버(Max Weber)에 따르면 북한의 노동당과 같은 전체주의적 특성을 가진 정당들은 외형적으로는 구성원의 자유의사에 의해 결성된 조직이지만, 정당활동의 목표는 핵심당원들에게 유무형의 이익을 보장하고 이를 위해 당내 지도자의 권력을 강화하는데 있다.<sup>8</sup> 대중과 유리된 채 체제유지와 통제의 수단으로 존재하였던 노동당은 통일 후 존립기반을 잃게 될 가능성이 높다. 노동당이 와해되면 이를 대신하여 그 후신정당이나 위성정당이 결성될 수는 있으나, 신생정당의 지지기반은 북한지역을 넘어 남한지역에까지 미치기는 어려울 것이다. 반대로 남한의 정당들도 북한지역에 세력기반을 확대하고 북한유권자의 지지를 얻는 것이 쉽지 않을 것이다. 결국 남북이 서로 배타적인 지지기반 속에서 상이한 정당체계를 형성하게 된다면 사회적 균열을 수렴·표출하여 조정하는 정당의 본질적인 기능이 원활히 수행되기는 어려울 것이다. 이러한 맥락에서 통일의회의 선거제도는 남북의 균형적 대표성 구현에 초점을 두고 디자인되어야 할 것이다.

선거제도를 구성하는 요소들은 다양하게 존재하지만 일반적으로 당선인 결정방식(electoral formula), 투표구조(ballot structure), 선거구크기(district magnitude)의 세 가지를 핵심 구성요소로 본다. 당선인 결정방식은 다수대표제나 비례대표제와 같이 유권자의 표가 의석으로 전환되는 방식을 말하며, 투표구조는 유권자가 행사하는 투표의 수와 투표용지에 기재하는 기표방식을, 선거구크기는 1개의 선거구에서 선출하는 의원의 수를 의미한다. 이처럼 선거제도를 구성하는 요소들이 다양한 만큼 이들 요소들을 조합하여 만들 수 있는 제도대안들도 다양하다. 선출방식과 관련하여 기존의 연구들은 대부분 1인이 2표를 행사하는 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도를 제안하고 있다.<sup>9</sup> 혼합식 선거제도 중에서는 선거구의 크기, 지역구와 비례대표의 결합방식에 있어서 다양한 주장들이 제기된다. 정치적 안정성에 유리하다는 점에서 선거구당 1인을 선출하는 소선거구제나 도농복합선거구제<sup>10</sup> 또는 선거구당 10-20인을 선출하는 대선선거구를 주장하는 연구도 있

<sup>8</sup> Max Weber, *Economy and Society*, Edited and translated by Gunther Roth and Claus Wittich, Vol. 1 (New York, 1968), p. 284.

<sup>9</sup> 박종철, “통일한국의 갈등과 정치·사회적 통합: 정치제도와 사회적 갈등해결 메커니즘,” 『통일이 후』, 통권 제7호 여름호 (2004); 민족통일연구원, 『통일한국의 정당제도와 선거제도』 (서울: 민족통일연구원, 1994); 이내영, “통일한국의 정치통합과 정치제도,” 『아태연구』, 제6권 2호 (1999); 주봉호, “통일한국의 이념과 체제구상,” 『통일논총』, 12호 (1999. 10).

다.<sup>11</sup> 선거구간 결합방식에 있어서는 일본식 선거제도<sup>12</sup> 또는 독일식 선거제도<sup>13</sup>의 도입을 주장하는 연구들이 있다. 일본식과 독일식 모두 권역별 비례제<sup>14</sup>의 형태를 채택하고 있으나 지역구와 비례대표의 결합방식에 있어서 차이를 보인다. 일본식이 우리의 현행 선거제도방식이므로 제도적 유사성이 갖는다는 점에서 빈번히 제안되지만, 비례성의 측면에서는 일본식보다는 바람직하다는 것이 중론이다. 이처럼 대부분의 연구들은 공통적으로 비례의석을 확대하여 다양한 정치세력의 대표성을 높여야 한다는 점을 강조하며 다수대표제와 비례대표제의 혼합식 선거제도를 제안한다. 비례의석을 확대하면 지역구선거에서 발생하는 불비례성(Disproportionality)을 완화할 수 있는 긍정적인 측면이 있는 것은 분명하다. 그러나 기존 연구들이 주장하는 단순 비례의석의 확대나 권역별 비례제의 도입은 지역대표성의 문제를 초래할 가능성이 높다. 가령 일본식에서 전국차원의 비례대표 당선자가 늘어난다고 해도 이들이 지역대표성을 가진다고 보기는 힘들다. 오히려 이보다는 권역별 비례제가 지역대표성의 구현에 상대적으로 유리하다고 할 수 있다. 그러나 일본식이나 독일식과 같은 권역별 비례제에서도 남북간 의석점유가 특정정당 위주로 나타나 대표성의 문제가 발생할 수 있다. 이러한 점에서 권역별 비례제하에서 정당이 균형적 대표성을 가질 수 있도록 하기 위해서는 권역설정의 문제가 가장 중요하게 대두된다. 권역의 범위를 어떻게 정하느냐에 따라 그 제도적 효과가 달라지기 때문이다.

<sup>10</sup> 도농복합선거구제는 도시지역에서는 중·대선거구제를, 농촌지역에서는 소선거구제를 채택하는 혼합선거구제이다. 안성호, “남과 북 정치통합연구: 남북통합선거 문제점 및 대비방안,” 『북한연구학회보』, 제3권 1호 (1999), p. 139.

<sup>11</sup> 최현묵, “통일한국의 권력구조,” 『한국동북아논총』, 제9권 제3호 (2004).

<sup>12</sup> 안성호, “남과 북 정치통합연구: 남북통합선거 문제점 및 대비방안,” p. 143.

<sup>13</sup> 박병석, “통일한국의 정당체제와 선거제도: 사회적 균열구조위에서의 전망,” 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』 (서울: 한국정치학회, 1993), p. 610; 최장동은 통일한국에서 예상되는 지역주의의 확산을 방지하기 위한 예비적 방안으로 독일식 선거제도를 제안하였다. 또한 독일식 선거제도와 더불어 지역구선거에서 대선거구제를 도입하여 지역주의해소와 정당정치의 활성화를 꾀해야 한다고 주장한다. 최장동, “통일한국의 지역감정 해소방안: 선거제도 개혁과 지방행정구획개편방향을 중심으로,” 『북한조사연구』, 제7권 제1호 (2003.7), pp. 175-180.

<sup>14</sup> 권역별 비례대표제는 전국을 권역으로 나눠 정당의 권역별 후보자명부에 투표하여 일정 수의 비례의석을 선출하는 중대선거구에 기초한 제도이다.

### III. 통일한국의 선거제도로서 독일식 선거제도

이 장에서는 독일의회의 선거제도 사례를 통해 통일한국의 선거제도를 모색하고자 한다. 독일의 사례는 지역구와 비례대표의 균형과 조화를 꾀한다는 점에서 이에 대한 검토는 통일한국의 선거제도를 디자인하는데 유의미한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 통일한국의 선거제도는 남북간 의회구성에 대한 합의가 전제되어야 하지만, 반드시 특정 유형의 통합을 조건으로 하지는 않는다. 여기서 모색되는 통일한국의 선거제도는 남북간 국가연합을 거쳐 연방의 단계이든, 완전한 영토적 통일이 이루어진 통일국가의 단계이든 향후 단일의회가 구성되었을 경우 채택될 수 있는 선거제도를 의미한다. 무엇보다 제도디자인의 초점은 통일의 유형이나 정부형태보다는 남북한이 통일 후 갈등과 균열을 극복하고 상호공존의 토대를 구축하여 실질적인 통합으로 이행할 수 있는 방안의 모색에 있다.

#### 1. 독일의회 선거제도의 운영원리와 제도효과

독일식 선거제도는 대표성과 비례성을 조화시키는 독특한 선거방식을 채택하고 있다.<sup>15</sup> 유권자는 2표를 행사하며 1표는 지역구후보자에게, 다른 1표는 정당의 비례대표명부에 투표한다.<sup>16</sup> 독일식은 개별정당의 득표율에 따라 일차적으로 정당별 의석을 정한 후, 이를 다시 주별로 재배분하는 2차 배분을 통해 의석할당이 이루어진다. 할당된 의석보다 지역구의석이 많으면 초과 의석(overhang seat)으로 인정하고, 적으면 비례의석으로 채우는 방식이다. 이처럼 독일식 선거제도는 의석수를 정하는 방식에 있어서 비례대표제를 따르지만, 당선인결정은 지역구 직선대표와 비례명부를 혼합한 방식을 채택하고 있다.

독일식 선거제도는 지역간 의석편중을 완화하는 효과를 보이는 것으로 알려져 있다. 독일식이 그러한 제도적 효과를 보이는 이유로 대부분의 연구들은 비례대표적 성격이 강하기 때문인 것으로 기술하고 있다. 물론 선거제도의 비례성이 높다는 것은 그만큼 사표가 줄어들게 되고 지지도가 약한 정당들도 의석을 확보할 가

<sup>15</sup> 이처럼 독일선거제가 다수대표제와 비례대표제라는 서로 다른 제도를 기능적으로 보완한다는 점에서 '상이상합(相異相合)적 성격'으로 규정하기도 한다. 황오연, "독일 선거제도와 한국 선거 제도방향 모색," 『인문사회과학연구』, 제6편 (1999), p. 271.

<sup>16</sup> 비례대표명부는 명부의 개방성으로 볼 때 당선순위의 결정에 유권자의 선호도가 반영되는 '개방형 명부제'(open list system)라기 보다 후보자의 당선순위가 정당에 의해 이미 결정되어있는 '폐쇄형 명부제'(closed list system)라고 할 수 있다.

능성이 높다는 것을 의미하므로 지역주의 완화에 기여할 수 있다. 하지만 독일식이 보여주는 지역주의 완화효과를 비례성에서만 찾는 것은 타당하지 않다. 오히려 독일식의 높은 비례성은 지역주의완화의 측면에서 보았을 때 긍정적이지만은 않다. 독일식에서 최종 의석배분은 정당의 전국득표율이 적용되는 ‘일률배분식’이 아니라 개별정당의 주별 득표율에 따라 이루지는 ‘권역별 배분식’이기 때문이다. 정당의 전국득표율에 따라 배분된 의석이 다시 주별 득표율에 의해 배분되므로 해당 주에서 지지도가 약한 정당은 많은 의석을 확보하기 어렵게 된다. 따라서 독일식의 지역주의 완화효과는 비례성보다는 의석배분방식에 기인하는 측면이 크다. 전술한 바와 같이 독일식에서는 2차 의석배분에서 주별 할당의석에서 지역구 의석을 뺀 잔여의석을 비례의석으로 채우는데, 지역구의회석이 할당의석과 동일하면 모두 지역구의회석으로 채워지는 메커니즘이다. 또 지역구의회석이 할당의석을 초과하는 초과의회석은 해당 정당의 다른 주에 비례의석으로 채워진다. 주단위로 보면, 지역구의회석이 배분의석과 같거나 그보다 많을 경우 비례의석은 한 석도 얻지 못하는 셈이다. 이처럼 독일식에서는 1:1로 설정된 지역구와 비례의석의 배분이 상쇄적으로 작용하기 때문에 특정지역에서 의석을 독점하는 지역패권정당이 출현하기 어렵다. 예를 들어 2009년 실시된 독일총선의 경우 바이에른(Bayern)에서 기사련(CSU)은 정당득표율에 따라 42석을 배분받아 지역구의회석 45석 전부를 획득하였으나, 비례의석에서는 단 1석도 얻지 못했다. 반면, 그 밖의 정당들은 지역구의회석을 얻지 못한 대신 정당득표율에 따라 비례의석을 얻을 수 있었다. 결국 기사련 45석, 사민당 16석, 자민당 14석, 녹색당 10석, 좌파정당 6석으로 기사련의 지역구 의석독점이 상당히 완화되는 결과를 보였다. 이처럼 지역구의회석을 많이 얻을수록 그만큼 비례의석이 감소하게 되는 독일식 선거제도의 독특한 의석배분방식은 특정 정당이 특정 지역에서 의석을 독점하는 현상을 완화시키는 효과를 보인다고 할 수 있다.

독일식 선거제도가 보이는 지역주의 완화효과는 한국의 18대 총선결과에 독일식을 적용했을 때도 나타난다. 전체 299석 중 무소속의석 25석을 제외한 274석을 대상으로 독일식을 적용했을 때 초과의회석 49석을 포함하여 총의석수는 348석으로 늘어난다. 전체적으로 모든 정당이 의석수의 증가를 보이지만 군소정당의 약진이 두드러진 것을 알 수 있다. 자유선진당은 18대 총선에서 지역구와 비례대표를 합해 18석을 얻었지만 독일식에서는 25석을 얻는 것으로 나타났고, 민주노동당은 5석에 불과했으나 3배가 넘는 17석을 얻었고, 창조한국당은 3석에서 11석으로 나타났다. 특히 친박연대의 경우 제2야당으로 부상하는 것으로 나타났다. 18대 총선

에서 친박연대는 지역구 6석과 비례대표 8석을 합해 14석을 차지하는데 그쳤지만, 독일식을 적용했을 때 39석으로 늘어나는 것을 알 수 있다. 이는 친박연대의 정당득표율이 다른 군소정당보다 월등히 높았기 때문에 정당득표율을 기준으로 배분의석을 정하는 독일식에서 유리하게 나타나는 것이다. 의석의 지역간 분포를 보더라도 18대 총선에서는 지역구에서 의석을 확보하지 못하는 정당들이 독일식에서는 전반적으로 균형적인 의석분포를 보이는 것으로 나타났다. <표 1>에서는 전국 16개 시·도를 권역단위로 설정하였는데, 권역을 광역화하면 지역간 의석분포의 비례성은 더 높아지게 된다. 이처럼 독일식 선거제도는 정당의 지역간 균형적 의석분포를 가져오는데 효과가 있음을 알 수 있다.

<표 1> 18대 총선과 독일식 적용시 의석분포 비교

정당 권역	한나라당		통합민주당		친박연대		자유선진당		민주노동당		창조한국당	
	18대	독일식 (배분의석+ 초과의석)	18대	독일식 (배분의석+ 초과의석)	18대	독일식 (배분의석+ 초과의석)	18대	독일식 (배분의석+ 초과의석)	18대	독일식 (배분의석+ 초과의석)	18대	독일식 (배분의석+ 초과의석)
서울	40	40	7	18	0	7	0	3	0	2	1	3
부산	11	11	1	3	1	5	0	1	0	1	0	1
대구	8	8	0	1	3	5	0	1	0	0	0	1
인천	9	9	2	4	0	2	0	1	0	1	0	1
광주	0	0	7	7	0	0	0	0	0	1	0	0
대전	0	2	1	2	0	1	5	5	0	0	0	0
울산	5	5	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
경기	32	32	17	17	1	7	0	3	0	3	0	3
강원	3	5	2	2	0	1	0	1	0	1	0	0
충북	1	3	6	6	0	1	1	1	0	0	0	0
충남	0	3	1	2	0	1	8	8	0	0	0	0
전북	0	1	9	9	0	0	0	0	0	1	0	0
전남	0	1	9	9	0	0	0	0	0	1	0	0
경북	9	10	0	1	1	4	0	0	0	1	0	1
경남	13	13	1	2	0	4	0	1	2	2	0	1
제주	0	1	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
계	131	144	66	87	6	39	14	25	2	17	1	11

주) \* 18대 총선의 정당별 총의석은 비례의석을 뺀 지역구의석임. 비례의석을 포함한 전체의석수는 한나라당 153석(131+22), 민주당 81석(66+15), 친박연대 14석(6+8), 자유선진당 18석(14+4), 민주노동당 5석(2+3), 창조한국당 3석(1+2)

\*\* 한나라당 서울의 경우 독일식을 적용했을 때 권역별 배분의석이 26석이지만 이 배분의석보다 지역구 의석이 많으므로 40석이 됨(배분의석 26석+초과의석 14석)

자료: <www.nec.go.kr> 18대 총선결과를 근거로 필자 계산

## 2. 독일선거제도의 한계: 의석분포의 지역간 불균형

1990년 12월 2일 전독일 연방의회선거를 앞두고 기존 동독지역에서 결성되었던 단체나 정당들이 서독의 정당체계로 흡수되었다. 1990년 8월 서독의 자민당(FDP)과 동독의 자유주의 성향의 정당들이 통합되었고, 10월에는 서독의 기민련(CDU)과 동독의 기민당이, 9월에는 동·서독간 사민당(SPD)의 통합이 이루어졌다. 녹색당(Grüne)과 연맹90(Bündnis90)은 12월 2일의 연방선거 직후 통합되었다. 이미 1989년 10월 3일 동독의 몰락으로 당내외적으로 존립의 위기를 맞은 통일당(SED)은 민사당(PDS)으로 당명을 변경하고 당지도부를 교체하여 쇄신된 이미지를 보였다. 하지만 민사당은 의회민주주의를 근간으로 정착된 서독의 정당체계에 제도적으로는 편입되었으나 ‘자본주의체제의 극복’과 ‘사회주의 실현’이라는 통일당의 이념적 틀로부터 단절되지 못하여 구서독지역 유권층의 지지를 얻지 못하는 한계를 보였다.

<표 2> 통일 후 정당별 연방총선 결과(1990-2002)

(단위: %)

		CDU/CSU	SPD	B90/Grüne	FDP	PDS
1990	Total	43.8	33.5	5.1	11.0	2.4
	West	44.3	35.7	4.8(Grüne)	10.6	0.3
	Ost	41.8	24.3	6.2(Bündnis)	12.9	11.1
1994	Total	41.5	36.4	7.3	6.9	4.4
	West	42.1	37.5	7.9	7.7	1.0
	Ost	38.5	31.5	4.3	3.5	19.8
1998	Total	35.2	40.9	6.7	6.2	5.1
	West	37.0	42.3	7.3	7.0	1.2
	Ost	27.3	35.1	4.1	3.3	21.6
2002	Total	38.5	38.5	8.6	7.4	4.0
	West	40.8	38.3	9.4	7.6	1.1
	Ost	28.3	39.7	4.7	6.4	16.9

\* 각 당의 정당명부에 의한 제2투표 결과

자료: <<http://www.pds-online.de/wahlen/wahlergebnisse/bundestag.htm>; <http://www.btw2002.de>> (2010.9.30)

민사당이 구서독지역의 유권자로부터 외면받게 된 이유는 일차적으로 민사당의 공산주의적 이미지에 있었다. 또 이념적 폐쇄성으로 인해 서독지역 정당들과 차별적인 정책적 대안이나 사상을 제시하지 못했다. 이러한 서독 유권층과의 괴리

는 민사당으로 하여금 구동독지역 유권층의 지지에 집중되는 결과를 가져왔다. 민사당은 서독지역에서는 무력함을 보여주었지만 구동독지역에서는 비약적인 지지를 얻으면서 대안정당으로 자리잡기 시작하였다. 통일 이후 잇따른 연방의회선거에서 민사당은 서독에서는 미미한 지지를 보였지만, 동독지역에서는 11%(1990년), 19.8%(1994년), 21.6%(1998년) 16.9%(2002년)로 안정적인 지지율을 보였다. 동독지역에서 민사당에 대한 동독지역주민의 지지율의 증가는 동서지역간의 경제적 격차, 구동독지역의 실업률증가 등과 같은 사회적 문제들이 집권 적·녹(사민당/녹색당)연정에 대한 저항으로 이어진 것으로 볼 수 있고, 이것이 구동독주민들로 하여금 구동독에 지역적 근거를 둔 민사당에 정당일체감을 강화시키는 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 무엇보다 통일 후 경제난의 심화, 실업률의 증가와 같은 경제적 요인들이 집권여당에 대한 강한 불만과 과거 동독시절에 대한 향수로 표출되어 민사당을 지지하게 되는 저항투표(Protest voting)로 변질되었다고 볼 수 있다. 민사당과 달리 거대정당인 기민/기사련과 사민당은 지지율에 있어서 동서독간 큰 편차를 보이지 않았다. 특히 사민당은 정당들 중에서 동·서독간 편차가 가장 적게 나타났다. 반면 자민당과 녹색당은 동독지역보다는 서독지역에서 상대적으로 높은 지지율을 보였다. 이로써 1990년 통일 이후의 독일정당체계를 보면 서독지역에서는 전국정당으로 변모한 기민/기사련과 사민당 그리고 소수정당인 녹색당과 자민당이 경쟁구도를 형성하는 4당체계를 구축한 반면, 동독지역에서는 기민/기사련, 사민당, 민사당의 3당 경쟁구도가 형성되었다.<sup>17</sup>

독일의 선거제도는 앞에서 설명한 바와 같이 정당득표를 의석배분의 기준으로 삼고 이를 기초로 권역별로 재배분하는 방식이다. 따라서 특정 권역에서 특정 정당이 의석을 독점하는 지역주의를 차단하는 효과는 있지만, 그것은 어디까지나 해당 권역에서 다른 정당들이 비례의석을 확보했을 때 가능하다. 예컨대, 타 정당이 해당 권역에 배분받은 의석이 없거나 그 수가 극히 미미할 경우 정당간 의석분포는 균형적으로 나타나기 힘들다. <표 3>은 1990년 통일 후 처음으로 실시된 제12대 독일총선결과이다. 정당의 주별 의석분포를 보면 지역구에서 의석을 얻지 못해도 비례의석을 배분받아 해당 주의 의석수가 증가하는 것으로 나타났다. 서독의 사민당과 기민/기사련은 지역구선거에서 서독지역에 집중된 의석분포를 보이는데, 이는 소선거구에서 다수대표제로 선출되는 지역구선출방식에 기인하는 측면

<sup>17</sup> 강명세, “통일과 정치 균열의 변화: 독일의 교훈,” 『통일경제』, 42호 (서울: 현대경제연구원, 1998), p. 79.

이 크다고 할 수 있다. 사민당과 자민당의 경우, 지역구의석이 서독지역에 집중되었지만 동독지역에서 비례의석을 할당받아 의석분포가 전체적으로는 고르게 나타났다. 이는 달리 말하면 서독정당인 사민당과 자민당이 동독의 지역선거구에서는 당선자를 배출하지 못하였지만 비례의석을 얻어 해당 주의 대표성을 가질 수 있었다는 것을 말한다. 민사당의 경우는 지역구선거에서는 낮은 지지율로 당선자를 내지 못하였으나, 비례의석을 얻어 대표성을 가질 수 있었다. 이처럼 독일선거제도는 지역구의 의석불균형 또는 지역편향성이 정당득표율에 따라 배분되는 비례대표의석을 통해 완화되는 효과를 보인다.

<표 3> 1990년 독일연방하원 선거결과

	연방	서 독											동 독					
		SH	SL	HH	NI	HB	NW	HE	RP	BY	BW	BE	BB	SN	TH	MV	ST	
지역구	SPD	91	2	5	6	11	3	38	9	4	2	1	4	5	-	-	1	-
	CDU/CSU	235	9	-	1	20	-	33	13	12	43	36	8	7	21	12	8	12
	FDP	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	PDS	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	계	328	11	5	7	31	3	71	22	16	45	37	13	12	21	12	9	13
비례대표	SPD	148	8	1	-	16	-	27	11	9	24	23	5	2	8	5	3	6
	CDU/CSU	84	2	4	5	11	2	30	9	5	8	3	4	1	-	-	-	-
	B90/Gr.	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	2	1	1	1
	FDP	78	3	1	2	7	1	17	6	4	9	10	3	2	5	3	1	4
	PDS	16	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	2	3	4	2	2	2
	계	334	13	6	7	34	3	75	26	18	41	36	15	10	19	11	7	13
지역구 + 비례대표	SPD	239	10	6	6	27	3	65	20	13	26	24	9	7	8	5	4	6
	CDU/CSU	319	11	4	6	31	2	63	22	17	51	39	12	8	21	12	8	12
	B90/Gr.	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	2	1	1	1
	FDP	79	3	1	2	7	1	17	6	4	9	10	3	2	5	3	1	5
	PDS	17	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3	3	4	2	2	2
	계	662	24	11	14	65	6	146	48	34	86	73	28	22	40	23	16	26

\* SH: 쉴레스비히-홀슈타인, MV: 메클렌부르크-포어포뎬, HH: 함부르크, NI: 니더작센, HB: 브레멘, BB: 브란덴부르크, ST: 작센-안할트, BE: 베를린, NW: 노르트라인-베스트팔렌, SN: 작센, HE: 헤센, TH: 튀링엔, RP: 라인란트-팔츠, BY: 바이에른, BW: 바덴-뷔르템베르크, SL: 자를란트  
 자료: <[www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere\\_bundestagswahlen/btw1990.html](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1990.html)> 재구성

독일식 선거제도의 이러한 특징은 군소정당들의 의석분포에서 더욱 명확히 드러난다. <표 4>에서 보듯이 서독의 군소정당들은 동독지역에서도 비교적 적지 않은 의석을 확보한 것으로 나타난다. 하지만 녹색당은 1994년과 1998년의 지역구선거에서는 1석도 얻지 못하고, 2002년, 2005년, 2009년 지역구선거에서는 단 1석을 얻는데 그쳤다. 자민당도 1990년 연방선거에서 지역구 1석을 얻은 것을 제외하면 2009년 선거까지 지역구에서는 단 1석도 획득하지 못하였다. 그럼에도 불구하고 녹색당과 자민당이 동독지역에서 의석을 확보할 수 있었던 이유는 이 지역에서의 정당득표율이 비교적 높았기 때문이다. 반면, 민사당의 경우 동독의 지역구선거에서는 1990년 1석, 1994년과 1998년에는 각각 4석, 2002년에는 2석을 얻었으나, 정당득표율이 낮아 비례의석을 배분받지 못했다. 특히 서독지역에서는 정당득표율이 극히 낮게 나타나 비례의석을 배분받지 못하는 결과가 나타났다.

<표 4> 동독정당의 주별 의석분포(1994-2009)

총선	정당	연방	서 독											동 독				
			SH	RP	HH	NI	HE	HB	BW	NW	BY	SL	BE	BB	ST	SN	TH	MV
1994	Grüne	49	2	2	2	5	5	1	8	11	6	-	3	-	1	2	1	-
	FDP	47	2	2	1	5	4	-	8	12	6	-	2	1	1	1	1	1
	PDS	30	-	-	-	1	1	-	1	1	1	-	4	4	4	6	4	3
1998	Grüne	47	2	2	1	4	4	1	8	11	6	-	3	1	1	2	1	-
	FDP	43	2	3	1	4	4	-	7	11	5	-	1	1	1	2	1	-
	PDS	36	-	-	-	1	1	-	1	2	1	-	4	4	5	8	5	4
2002	Grüne	55	2	2	2	5	5	1	9	12	7	1	4	1	1	2	1	-
	FDP	47	2	3	1	5	4	-	6	13	4	1	2	1	1	2	1	1
	PDS	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-
2005	Grüne	51	2	2	2	5	5	1	8	10	7	-	3	1	1	2	1	1
	FDP	61	2	4	1	6	5	-	9	13	9	1	2	1	2	4	1	1
	Die Linke	54	1	2	1	3	2	-	3	7	3	2	4	5	5	8	5	3
2009	Grüne	68	3	3	2	7	6	1	11	14	10	1	4	1	1	2	1	1
	FDP	93	4	5	2	9	8	1	15	20	14	1	3	2	2	4	2	1
	Die Linke	76	2	3	1	6	4	1	6	11	6	2	5	6	6	8	5	4

\* 의석수는 지역구와 비례대표를 합한 총의석수를 말함  
 자료: <www.bundeswahlleiter.de>

서독정당인 녹색당이나 자민당과 달리 동독정당인 민사당은 상대 지역에서 정당득표율이 너무 낮았기 때문에 의석확보에 실패한 것이다. 독일식 선거제도가 가진 지역주의 완화효과는 정당투표로 결정되는 득표율이 주별로 고르게 분포되어 있을 때 가능하다. 이는 독일식 선거제도가 혼합식 선거제도 중에서는 가장 비례성이 높은 것으로 평가받지만 정당득표율의 균형적 분포가 전제되어야 그러한 제도적 효과를 보인다는 것을 의미한다. 독일선거제도하에서는 특정지역에 편중된 지지를 갖는 정당의 경우 의석배분에서 제외되어 비례의석을 배분받지 못하게 된다. 민사당의 경우가 이처럼 지역적으로 편중된 지지를 얻는 대표적인 사례였으나, 2005년 7월 Die Linkspartei.PDS<sup>18</sup>로 당명을 변경하고, 같은 해 9월 18일 실시된 연방의회선거에 사민당의 좌파세력과 노동계가 연대해 창설한 선거대안(WASG)과 선거연합을 결성하면서 의석수가 증가하게 되었다. 이후 2007년 6월 16일에는 선거대안과 통합하여 좌파정당(Die Linke)으로 재창당하였다. 이러한 당세확장을 위한 노력은 2005년 총선 이후 서독지역에서 지역구의석은 얻지 못하였으나 정당지지도를 높여 비례의석을 확보하는 결과를 가져왔다. 좌파정당의 사례처럼 북한지역의 정당들이 선거연대나 정당통합을 통해 정당의 외연을 넓히고 세력을 확장하기 위한 적극적이며 유연한 입장을 취할 수 있는가에 대해서는 회의적인 견해가 많다. 다원성이 보장되지 못하고 단일적 지배체제가 오랫동안 유지·강화되어온 북한사회에서 그러한 유연성을 기대하기는 어려울 것이다. 주체사상과 선군사상과 같은 경직된 지배이데올로기에 세뇌된 북한사회에서 정치세력이나 정당이 이념과 체제를 달리했던 남한에서 세력을 규합하고 지지를 호소하는 것은 어려울 것이다. 마찬가지로 남한의 정당도 북한지역에서 지지를 얻는 것이 용이하지 않을 것이다. 다만 인적·물적 자원동원능력을 갖춘 남한의 정당들은 북한정당에 비해 비교적 지지획득에 있어서 유리하다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 통일의회 선거제도는 남과 북이 서로 상대지역에서도 의석을 내어 대표성을 가질 수 있도록 디자인되어야 할 것이다. 이것이 남북간 이질성을 극복하고 실질적인 통합을 이루는 단초가 된다고 할 수 있다.

<sup>18</sup> Die Linkspartei.PDS는 약칭으로 Die Linke.PDS로도 불린다.

## IV. 대안의 제시 및 예상효과

통일의회선거에서 북한지역의 정당이 남한지역에서 지지기반을 확대하기 어려운 상황이라면 의석획득의 가능성은 매우 낮다. 통일에 따른 새로운 지역갈등구조가 형성되고 기존의 지역적 균열과 중첩되면서 증폭되는 상황이 발생할 가능성이 높다. 독일의 사례처럼 남북한도 통일 후 유사한 상황이 도래할 가능성이 높다. 지역간 지지의 편중현상으로 대표성의 불균형현상이 심화될 수 있다. 북한지역에 근거를 두는 정당들의 낮은 대표성은 편향된 정책결정을 초래할 수 있고, 나아가 남북의 주민간 일체감의 약화, 그리고 실질적인 통합을 요원하게 할 수 있다. 통일의회가 남북한의 균형적 대표성을 갖도록 하기 위한 선거제도로써 다음의 두 가지 대안을 고려할 수 있다. 두 가지 대안 모두 독일식 선거제도를 근간으로 하지만 독일식의 단점을 보완하는 방식이다.<sup>19</sup>

### 1. 대안1 : 양원제하의 독일식연동형+남북권역대표

통일의회의 선거제도로 지역구와 비례대표를 별도의 방식으로 선출하는 병립식으로 할 경우, 지역구대표는 지역균열을 중심으로 특정 지역에서 특정 정당의 후보만 당선되는 지역주의 투표성향을 보일 가능성이 높다. 특히 남북을 경계로 남한지역에서는 남한정당이, 북한지역에서는 북한정당이 의석을 독점하는 결과를 가져올 수 있다. 또 병립식에서는 전국명부로 비례대표를 선출하지만 이들이 남과 북의 지역대표성을 가진다고 보기 힘들다. 비례대표로 당선된 남한정당의 후보가 북한지역의 이해관계까지 대표한다고 할 수 없기 때문이다. 이러한 맥락에서 통일의회의 하원은 1인 2표제에 의한 독일식 선거제도로 선출하는 것이 바람직하다. 현재 남한의 의원정수가 299석이고 북한의 인구가 남한의 절반 정도인 점을 고려할 때 의회규모는 450석이 적절할 것이다. 450석 중 350석으로는 하원을, 나머지 100석으로는 상원을 구성하는 것이 바람직할 것이다. 하원의석 350석은 정당의 전국(남북한)득표율에 따라 정당별로 1차 배분한 후, 정당간 득표율에 따라 도(道)단위로 설정된 소권역에 2차 배분한다. 한편 하원과 별도로 설치되는 상원의 구성을 소권역(도단위) 또는 대권역(남북)으로 할 것인지, 또 선거로 선출할 것인지

<sup>19</sup> 보다 정확한 시뮬레이션을 위해 남북한에 적용해야 하지만 북한의 선거결과와 관련한 자료획득의 어려움으로 동서독을 대상으로 하였다. 남북한도 시뮬레이션의 기본적인 절차와 방식은 동일하다.

지 아니면 독일과 같이 선거가 아닌 주정부대표가 파견되는 방식을 채택할 것인지 등에 대한 문제가 대두된다. 또 선출직으로 할 경우 미국과 같이 주민직선으로 할 것인지, 프랑스의 간선제방식으로 할 것인지도 중요한 문제이다. 상원의 구성은 대표의 민주적 정당성을 부여한다는 점에서 선거에 의해 선출하는 것이 바람직할 것이다. 선거로 선출하되 남북한 각각 50인으로 고정시키고, 이 범위 내에서 정당별 득표율에 따라 비례배분 한다. 따라서 통일의회에서 대표되는 남북한 의석수는 각각 50석으로 균등하게 배분되지만, 남북한 내에서는 정당별 차이를 보이게 된다.

## 2. 대안2 : 단원제하의 독일식연동형+남북권역별비례제

양원제가 아닌 단원제하에서는 독일식 선거제도와 더불어 남북을 별도의 권역으로 설정하고 비례의석으로 배분하는 방식을 고려해볼 수 있다. 즉, 소권역 단위로 독일식 선거제도를 적용하여 전국(남북한)에서 350석을, 이와 별도로 남북한지역에서 비례대표 100석을 채우는 방식이다. 따라서 지역구선거구와 비례대표 선거구에 별도의 보충선거구를 결합한 3계층(Tier) 선거구방식이라 할 수 있다.<sup>20</sup> 대안1과 마찬가지로 450석 중 350석은 1인 2표제에 의한 독일식 선거제도로 선출하고, 나머지 100석은 남과 북이 각각의 권역명부를 작성하고 정당득표에 비례하여 배분한다. 예를 들어 전국득표율이 33.5%인 사민당의 경우 서독과 동독의 권역득표율에 따라 배분의석을 할당하면 각각 16석과 12석이 된다. 남과 북 2개 권역으로 구분한 이유는 권역이 클수록 기본적으로 군소정당에게도 배분되는 의석수가 많아지기 때문이다. 명부작성의 단위는 전국명부보다는 남한과 북한이 독자적으로 작성하는 대권역명부로 하는 것이 대표성을 높일 수 있는 방안이 될 것이다. 명부작성은 남북한 각각의 권역으로 하지만, 당선인 결정은 전국합산된 정당 득표율을 남북한 각각의 대권역에 정당득표율에 따라 정당별 배분하는 방식을 따른다.

<sup>20</sup> 이와 같은 3개 계층(tier) 선거구방식은 헝가리와 베네수엘라에서 적용되고 있는 방식으로, 헝가리의 경우 전체 386석 중 46%에 해당하는 176석을 소선거구에서, 152석은 20개 광역선거구에서 각각 선출한다. 그리고 나머지 58석(14%)은 의석전환에 반영되지 못한 정당득표에 따라 비례적으로 배분한다. <<http://aceproject.org/epic-en/countries/VE/CDCountry?country=VE>> (검색일: 2010.10.5).

### 3. 제도대안의 효과

<표 5>는 위의 두 가지 제도대안이 가져올 수 있는 대표성 제고효과를 1990년 독일총선 결과에 적용하여 비교분석한 것이다. 대안1은 독일식으로 선출하는 하원에 별도의 상원 100석을 선출하는 방식으로서, 서독과 동독 각각 50석을 균등하게 할당하여 정당별 제2투표의 결과에 따라 의석을 배분하였다. 잔여의석은 소수점이하가 큰 순으로 재배분하는 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer)방식<sup>21</sup>을 적용하였다. 대안2는 대안1과 마찬가지로 독일식을 적용하지만 100석의 추가의석을 남북권역별로 비례배분 하는 방식이다. 즉, 100석을 정당의 전국득표율에 따라 배분한 후 이를 다시 동·서독 권역별로 2차 배분하였다. 대안1과 대안2 모두 비례성을 높이기 위한 추가의석의 의미를 가지기 때문에 5% 봉쇄조항을 적용하지 않았다. 의석분포를 비교할 때 대안1과 대안2는 미세한 차이를 보이는데, 그 이유는 대정당인 기민/기사련과 사민당이 동서독에서 100석 중 대부분의 의석을 차지하여 군소정당간 득표차이가 두드러지지 않기 때문이다. 대안2의 방식이 독일식보다 더 많은 의석을 배분받는 이유는 권역의 범위를 동서독의 광역선거구로 획정했기 때문이다. 동독지역의 정당인 민사당의 경우 독일식에서 3석의 비례의석을 배분받았으나, 동서독 권역비례제를 적용했을 때는 4석을 얻었다. 동맹 90(B90/Gr.)의 경우 베를린 주에서 1석의 비례의석에 불과했으나 대안2에서는 4석을 획득하였다. 대안1이 상대적으로 더 적은 의석을 배분받은 것은 동서독 각각 50석의 동일한 의석을 대상으로 하였고, 전국득표율이 아닌 각 권역의 정당득표율을 기준으로 배분받았기 때문이다. 무엇보다 대안2의 경우 유권자의 의사를 보다 적실성 있게 반영한다는 장점이 있다. 반면 대안1은 상원을 설치함으로써 지역대표성을 보다 명시적으로 구현한다는 특성을 살릴 수 있다.

<sup>21</sup> 헤어-니마이어 방식은 비례의석 산출방식의 일종으로 배분정수(총 투표수/의석수)로 각 정당의 득표수를 나눈 정수부분 만큼의 의석을 우선 배분하고 잔여의석은 소수점이하가 큰 순으로 총 의석수 만큼 배분하는 방식이다.

<표 5> 대안 적용 시 의석분포의 변화(1990년 독일총선)

		서 독											동 독					
		연방	BW	NW	NI	RP	SH	HH	HB	HE	SL	BE	MV	BB	ST	SN	TH	BY
대안1 (독일식 + 동서독 지역대표)	SPD	239	24	65	27	13	10	6	3	20	6	9	4	7	6	8	5	26
		32	19(18.78%)											13(12.42%)				
	CDU/ CSU	319	39	63	31	17	11	6	2	22	4	12	8	8	12	21	12	51
		43	22(22.03%)											21(21.08%)				
	B90/ Gr.	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	1	2	1	-
		5	2(1.65%)											3(2.98%)				
	FDP	79	10	17	7	4	3	2	1	6	1	3	1	2	5	5	3	9
		13	6(5.22%)											7(6.55%)				
	PDS	17	-	1	-	-	-	-	-	-	-	3	2	3	2	4	2	-
		7	1(0.64%)											6(5.19%)				
대안2 (독일식 + 동서독 권역 비례제)	SPD	239	24	65	27	13	10	6	3	20	6	9	4	7	6	8	5	26
		33.5%	16											12				
	CDU/ CSU	319	39	63	31	17	11	6	2	22	4	12	8	8	12	21	12	51
		43.8%	23											22				
	B90/ Gr.	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	1	2	1	-
		1.2%	4											5				
	FDP	79	10	17	7	4	3	2	1	6	1	3	1	2	5	5	3	9
		11.0%	5											5				
	PDS	17	-	1	-	-	-	-	-	-	-	3	2	3	2	4	2	-
		2.4%	4											4				

자료: <[www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere\\_bundestagswahlen/btw1990.html](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1990.html)>

## V. 결론

통일 후 남북한지역에서 다양한 스펙트럼의 정당이나 정치집단이 출현할 가능성이 있으나, 이들 정당들이 자신의 지역을 넘어 지지기반을 확대하기는 쉽지 않을 것이다. 특히 북한지역 정당이 남한의 유권층에 침투하여 지지를 얻기는 용이하지 않을 것이다. 남한지역 정당의 경우도 마찬가지일 것이다. 독일의 경우 서독 정당들이 동독지역에서 지지기반을 넓힐 수 있었던 것은 이미 통일 전 동독 내에는 비교적 다양한 정치세력들이 존재하였고 선거연합을 통해 정책적 공유점을 찾을 수 있었기 때문이다.

선거제도의 측면에서 남과 북의 통합에 기여하고 이질성과 괴리를 극복하기 위해서는 남과 북이 상대지역에서도 교차적으로 의석을 획득하여 대표성을 가지는 것이 중요하다. 대표선출에 있어서 지역이익이 배타적으로 나타난다면 통일의회 구성이 남한지역 정당의 후보로만 채워지거나 어느 특정 권역에서만 독점적으로 대표된다면 그것은 남북간 통합을 요원하게 하는 커다란 장애가 될 것이다. 남과 북이 상대지역에서도 대표성을 가질 수 있을 때 진정한 통합을 이룰 수 있는 기초가 된다. 그러나 서로 상이한 체제로 존재해왔던 남과 북이 통합선거에서 서로 다른 지역에서 의석을 얻기란 쉽지 않다. 통일의회 선거제도는 바로 이러한 점에서 지역간 균형적 대표성의 실현에 초점을 두어야 한다. 독일식 선거제도는 지역구와 비례대표를 연동한 방식으로 지역구에서 의석을 내지 못하더라도 권역 단위에서 비례대표의석을 획득할 수 있는 선거제도이다. 그러나 의석배분이 권역 중심으로 이루어지기 때문에 해당권역에서 정당득표가 적을 경우 의석확보에 실패하게 된다.

이러한 점에서 이 논문에서는 ‘양원제하의 독일식연동형+남북권역대표’ 또는 ‘단원제하의 독일식연동형+남북권역별비례제’를 제안한다. 첫 번째 방안은 독일식으로 선출하는 하원에 별도의 상원 100석을 선출하는 방식이고, 두 번째 방안은 독일식과 100석의 추가의석을 남북권역별 비례배분하는 방식이다. 두 가지 방안은 대표성제도의 측면에서 큰 차이를 보이기보다 강조점이 다르다고 볼 수 있다. ‘양원제하의 독일식연동형+남북권역대표’ 방안은 상원을 설치함으로써 지역대표성을 실현할 수 있는 방안이고, ‘단원제하의 독일식연동형+남북권역별비례제’ 방안은 유권자의 의사를 최대한 반영함으로써 민주적 정당성에 기초한 의회구성을 가능하게 하는데 있다. 이 두 가지 방안을 단계적으로 적용할 수도 있다. 즉, 통일 초기에는 남북이 동등한 지역대표를 낼 수 있도록 대안1의 양원제방안을 채택하고 통합과정에서 점진적으로 대안2의 단원제방안으로 전환하는 것이다.

이 논문은 통일한국이 채택할 수 있는 선거제도를 독일선거제도의 구성적 원리를 토대로 디자인한 것이다. 독일의 선거제도가 가지는 가장 큰 강점은 지역의 대표성을 구현하면서 비례성을 제고시키고 양자의 조화와 균형을 보여준다는 점에 있다. 그러나 독일선거제도는 대표선출방식이 복잡하게 인식된다는 점과 제도효과를 높이기 위해서는 지역구와 비례대표가 1:1로 설정되어야 한다는 점이 제도 도입의 걸림돌로 작용할 수 있다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 9일 ■ 채택: 12월 6일

## 참고문헌

### 1. 단행본

민족통일연구원. 『통일한국의 정당제도와 선거제도』. 서울: 민족통일연구원, 1994.

Lang, Jürgen P. PDS. *das Erbe der Diktatur*. Grünwald: Atwerb-Verlag, 1994.

Reynolds, Andrew·Reilly, Ben·Elli, Andrew. *Electoral System Design: the new international IDEA handbook*. Stockholm: International IDEA, 2005.

Shugart, Matthew Soberg-Wattenberg, Martin P. *Mixed-Member Electoral System The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001.

### 2. 논문

강명세. “통일과 정치 균열의 변화: 독일의 교훈.” 『통일경제』. 제42호 (서울: 현대경제연구원), 1998.

박병석. “통일한국의 정당체제와 선거제도: 사회적 균열구조위에서의 전망.” 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』. 서울: 한국정치학회, 1993.

박종철. “통일한국의 갈등과 정치·사회적 통합: 정치제도와 사회적 갈등해결 메커니즘.” 『통일이후』. 통권 제7호 (여름호), 2004.

\_\_\_\_\_. “통일한국의 정치적 갈등구조와 온건다당제.” 『한국과국제정치』. 22호, 1995.

안성호. “남과 북 정치통합연구: 남북통합선거 문제점 및 대비방안.” 『북한연구학회보』. 제3권 1호, 1997.

\_\_\_\_\_. “지역대표형 상원의 논거와 특징 및 설계구상.” 『한국행정학보』. 제41권 제3호, 2007.

이내영. “통일한국의 정치통합과 정치제도.” 『아태연구』. 제6권 2호, 1999.

임혁백. “통일한국의 헌정제도 디자인.” 『아세아연구』. 통권 제101호, 1999.

주봉호. “통일한국의 이념과 체제구상.” 『통일논총』. 12호, 1999.

최창동. “통일한국의 지역감정 해소방안: 선거제도 개혁과 지방행정구획 개편방향을 중심으로.” 『북한조사연구』. 제7권 제1호, 2003.

최현묵. “통일한국의 권력구조.” 『한국동북아논총』. 제9권 제3호, 2004.

황오연. “독일 선거제도와 한국 선거제도방향 모색.” 『인문사회과학연구』. 제6편, 1999.

Karp, J.A. “Political Knowledge About Electoral Rules: Comparing Mixed-Member Proportional Systems in Germany and New Zealand.” *Electoral Studies*. Vol. 25, Issue 4 (December 2006).

Max Weber. “Economy and Society.” Edited and translated by Gunther Roth and Claus Wittich. Vol. 1, New York, 1968.

### 3. 기타자료

<http://aceproject.org/epic-en/countries/VE/CDCountry?country=VE> (검색일: 2010.10.5).

[http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere\\_bundestagswahlen/btw1990.html](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1990.html) (검색일: 2010.10.5).

<http://www.idea.int/esd/world.cfm> (검색일: 2010.9.28).

[http://www.idea.int/vt/survey/voter\\_turnout8.cfm](http://www.idea.int/vt/survey/voter_turnout8.cfm) (검색일: 2010.9.28).

<http://www.nec.go.kr> (검색일: 2010.9.28).

<http://www.pds-online.de/wahlen/wahlergebnisse/bundestag.htm>

<http://www.btw2002.de> (검색일: 2010.9.30).

[http://www.idea.int/vt/survey/voter\\_turnout8.cfm](http://www.idea.int/vt/survey/voter_turnout8.cfm) (검색일: 2010.9.28).

Abstract

**Electoral System of Unified Korea:**  
*Based on the German Electoral System*

*Jong-Gab Kim*

This paper aims to present to propose a new model preventing a regionally exclusive representation by a specific political party through enhancing proportional representation of political parties. In the first all-Germany election in December 1990 the parties of the former East Germany won seats exclusively in East Germany. A major reason for the regional monopoly by a specific political party is related to the German electoral system. Under the German electoral system the party's share of seats are determined by the second ballot. Smaller parties are disadvantaged, certainly small parties which lack geographic concentrations in their support bases. Thus can be suggested either a German MMP+ListPR model in unicameral system or a German MMP+Reginal delegate model in bicameral system. These models could achieve higher representation, harmonize regional representation and proportionality in Unified Assembly Korea through compensating for the disproportionality produced by the district seat results.

**Key Words:** Unification, Electoral system, German Electoral System, Electoral System of Unified Korea



# 통일 이후 구동독 공업도시들의 도시특성과 도시성장에 관한 연구: 라이프찌히와 할레를 중심으로

이 상 준\*

- I. 서론
- II. 체제전환과 도시성장의 관계
- III. 구동독 도시 사례분석 및 시사점
- IV. 결론

## 국문요약

체제전환과 이것의 사회적, 공간적 결과에 대한 연구는 1990년대 주요 연구주제 가운데 하나였다. 구동독의 많은 도시들은 통일 이후 체제전환과정에서 경제적 침체를 겪었으며, 할레도 이 가운데 하나였다. 할레는 통일 당시 라이프찌히와 유사한 지경학적 특성을 갖고 있었지만 체제전환과정에서 두 도시는 서로 다른 도시발전을 보이게 되었다. 이 연구에서는 이러한 도시성장의 격차를 가져온

요인으로서 도시산업잠재력, 접근성외에 인적 자원, 가용 토지, 도시를 둘러싼 주변지역의 여건 그리고 도시정책 등을 제시하고 있다. 통일을 준비해야 하는 우리로서는 체제전환국들의 사례를 토대로 통일 이후 북한 도시들 간의 경제적 격차를 최소화할 수 있는 정책을 마련할 필요가 있다.

**주제어:** 체제전환, 도시성장, 도시특성, 통일

## I. 서론

최근 우리 사회는 통일에 대비한 준비의 필요성이 제기되고 있으며, 통일준비에 대한 논의가 본격적으로 시작되고 있다. 점진적 통일이 될 것인지 급진적 통일이 될 것인지에 대해서는 누구도 정확하게 예측할 수는 없지만 통일에 대한 철저한 대비의 필요성에 대해서는 이론의 여지가 없을 것이다. 이러한 측면에서 사회주의 계획경제로부터 시장경제로의 체제전환(transformation) 사례에 대한 연구는 우리에게 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

향후 북한의 체제전환이 어떠한 결과를 가져올 것인지를 외국의 사례를 통해

\* 국토연구원 선임연구위원

미리 전망해 보는 것은 통일비용을 줄이고 통일의 긍정적 효과를 극대화하기 위한 정책개발에 있어서 중요한 과제이다. 체제전환이 긍정적인 변화만을 가져오는 것이 아니라는 것은 이미 독일이나 중동부유럽의 사례를 통해서도 알 수 있다. 체제전환 과정에서 성장의 기회를 맞이한 도시와 지역이 있는 반면에 침체를 맞게 되는 도시와 지역들도 있다. 통일을 이룩한 지 20년이 지난 독일의 경우에도 구동독 도시들에는 체제전환의 명암이 뚜렷하게 드러나고 있다.

체제전환 과정에서 모든 도시들이 함께 성장할 수는 없지만, 가능한 한 성장과 침체의 격차를 줄이는 것이 정부정책의 주요 목표 가운데 하나가 될 것이다. 통일 이후 북한지역에서 도시발전이 제대로 이루어지지 못할 경우 어떠한 결과가 초래될 것인지는 너무나도 자명하다. 주요 도시를 중심으로 한 북한의 경제개발이 실패할 경우 북한 주민들이 대거 남한지역으로 이주할 것이다. 이 경우 남북한 지역 모두에 커다란 문제가 제기될 수밖에 없을 것이다.

이러한 측면에서 볼 때, 어떠한 이유로 구동독의 도시들 간에 성장과 침체의 격차가 발생하였는지를 규명하는 것은 통일 이후 북한 도시들을 위한 정책수립에 도움이 될 수 있을 것이다. 이 연구는 통일 이후 성공적인 도시성장을 이룩한 것으로 평가받고 있는 구동독의 라이프찌히(Leipzig)와 상대적으로 침체를 겪은 할레(Halle) 등 두 도시의 도시특성 비교를 통해 어떠한 요인이 이러한 차이를 가져왔는지를 규명하는 것을 목적으로 한다. 본 연구에서는 도시의 산업잠재력 등 여섯 가지 요인들을 중심으로 두 도시를 비교하였다. 두 도시는 통일당시 비슷한 구공업도시로부터의 체제전환이라는 비슷한 여건 하에 있었고 서로 인접한 도시들이었다. 그럼에도 불구하고 통일 후 성장과 침체로 도시의 명암이 교차하였다는 점에서 관심을 끌고 있는 도시들이다. 이러한 두 도시의 선정과정에는 현지 독일 전문가들의 자문을 반영하였다.

본 연구는 연구의 성격상 두 도시와 관련된 문헌자료 및 통계자료와 관련 전문가 인터뷰<sup>1</sup>를 통해 도시특성을 비교하였다. 먼저 체제전환과 도시성장의 개념적 관계를 간략히 설명한 후 독일 라이프찌히와 할레의 도시특성을 비교하였다. 그리고 이러한 비교분석 결과가 우리에게 제기하는 정책적 시사점을 제시하였다.

<sup>1</sup> 관련 전문가 인터뷰는 2008년 9월초-10월초에 직접 면접과 이메일 인터뷰를 통해 진행되었고 11월 20일 현지출장을 통해 추가 인터뷰가 이루어졌다.

## II. 체제전환과 도시성장의 관계

사회주의 계획경제로부터 시장경제로의 체제전환은 구소련과 폴란드, 체코, 헝가리 등 중동부 유럽국가와 중국처럼 한 국가 내에서 진행된 경우와, 독일이나 베트남과 같이 통일을 통해 진행된 경우가 대표적이다. 1990년대 체제전환 및 도시변화와 관련된 연구가 가장 활발하게 이루어졌던 곳은 독일이었다. 구동독의 도시변화에 대한 주요 연구 성과물로서는 독일 훔볼트 대학의 호이저만(Haeusermann) 교수의 논문들을 들 수 있다. 그는 계획경제로부터 시장경제로의 체제전환이 구동독의 도시들에 어떠한 결과를 가져왔는지를 실증적으로 연구한 바 있다. 그에 따르면, 시장화, 사유화와 국제화 등의 체제전환 과정이 도시 간 성장과 침체의 격차를 확대하였는데, 체제전환을 전후한 도시 간 성장격차의 유발주체가 국가에서 시장으로 바뀌었다는 점을 지적하고 있다.<sup>2</sup> 이 외에도 도시 내 계층구조의 변화, 도시 공간구조의 변화 등에 대한 다양한 연구들이 1990년대 중반이후 독일에서 진행되었다.<sup>3</sup>

중동부유럽의 경우에는 독일의 경우보다 다소 늦게 관련연구결과들이 보고되었다.<sup>4</sup> 통일 이후 비교적 질서 있게 체제전환이 진행되었던 독일과는 달리 이들 중동부유럽 국가들은 경제재건과 체제전환을 주도할 중심체가 조기에 형성되지 못해서 상대적으로 많은 시행착오와 혼란이 발생하였다. 독일과 중동부유럽 사례 연구들의 공통적 결과 가운데 하나는 중공업으로 특화된 도시나 지역이 그렇지 않은 곳보다 체제전환과정에서 도시경제의 침체를 더 크게 경험하였다는 것이다.

<sup>2</sup> 대표적인 저작으로서 Hartmut Haeusermann, "Von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus," *Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Soziale und Räumliche Tendenzen*, (Opladen, 1996) 참조.

<sup>3</sup> 이와 관련해서 Ulfert Herlyn, Annette Harth, "Soziale Differenzierung und soziale Segregation," *Staedte und Regionen* (Opladen, 1996); Dangschat J.S., "Berlin and the German Systems of Cities," *Urban Studies*, Vol. 30, No. 6 (1993); J. Friedrichs, "Die Entwicklung der Innenstaedte: Chemnitz, Erfurt, Leipzig," *Staedte und Regionen* (Opladen, 1996); Wendelin Strubelt (ed.), *Staedte und Regionen* (Opladen, 1996) 등이 대표적이다.

<sup>4</sup> 이와 관련한 대표적인 저작은 Heinz Fassmann (ed.), *Die Rueckkehr der Regionen* (Wien, 1997); Abraham, Thomas, Eser, Thiemo W., "Regionalentwicklung in Mittel- und Osteuropa im Spannungsfeld von Transformation und Integration am Beispiel Polens," *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 2, No. 3 (1999). Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung, "Ten Years of Transformation Processes in the Middle of Europe," *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr.7/8 (2000); 이상준, "체제전환 이후 동유럽국가의 지역공간 변화에 관한 연구," 『국토연구』, 제28권 (1999) 등을 들 수 있다.

그리고 입지적으로 국제시장으로의 접근성이 좋은 도시나 지역들이 그렇지 못한 경우보다 성장을 나타내었다는 것이다. 폴란드 바르샤바대학의 고젤락(Gorzalak) 교수는 체제전환 이후 폴란드의 지역 간 성장과 침체를 분석하면서 입지적으로 독일 등 서유럽에 가깝거나 도시산업이 경공업이나 서비스업 입지에 유리한 지역이 그렇지 못한 지역에 비해 지역발전을 이룩했다는 연구결과를 제시한 바 있다.

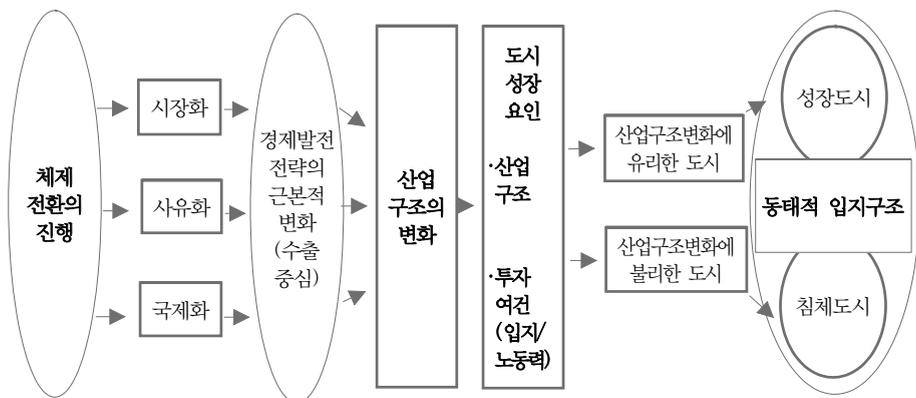
<표 1> 체제전환에 따른 발전지역과 침체지역의 유형-폴란드의 경우

구 분		체제전환 이후 상황	
		긍정적	부정적
체제전환 이전 상황	양호	지속적인 발전 (수도권 등 대도시)	단절적 침체 (구 공업지역 등)
	열악	단절적 발전(서부지역 등)	지속적 침체(동부지역 등)

자료: Grzegorz Gorzelak, "The dilemmas of regional policy in the transition countries and the territorial organisation of the state," *Integration and Transition in Europe* (2000), p. 135.

이것을 개념적으로 설명하면, 아래 그림과 같다. 체제전환에 따른 경제정책 및 산업정책의 변화가 산업구조의 변화를 초래하게 되고, 이것이 도시 간 성장과 침체의 요인으로 작용하게 되는 것이다.

<그림 1> 체제전환과 도시성장의 연관관계



이상준은 통일 이후 구동독의 지역변화연구를 통해 순인구유입지역 및 순인구 유출지역의 산업특성을 비교분석하였다. 그 결과 순인구유출지역은 대체적으로 사회주의시절 농업 및 중공업의 기능으로 특화되었던 지역이 많았던 반면에 순인

구유입지역은 서비스업 등 비제조업의 특성이 강한 지역들이 많았다는 분석결과가 나타났다.<sup>5</sup> 이것은 산업구조 변화에 대응하여 유리한 조건을 가지고 있었는지 여부가 성장과 침체를 좌우했음을 의미한다.

중국의 체제전환과 도시발전에 대한 연구는 1990년대 후반 이후 활발하게 이루어지고 있다. 중국의 경우에는 독일이나 중동부유럽 국가들과는 달리 공업화와 도시화과정에서 지역 간 도시의 성장과 도시 내의 공간적 기능분화에 초점이 맞추어진 연구가 진행되었다. 이러한 연구들에서도 국제시장으로의 접근성이 좋은 동부연안지역과 그렇지 못한 내륙지역 간의 성장 격차가 지적되었다.<sup>6</sup>

이와 같이 관련 선행연구 결과들을 종합해 보면, 도시특성과 도시경제성장간의 개념적 연관관계를 파악할 수 있다. 체제전환 당시의 도시의 산업발전 잠재력과 입지잠재력이 체제전환과정에서 도시성장에 적지 않은 영향을 미치고 있다는 것이다. 신고전학파의 도시경제이론가들 역시 소비자의 수요(demand)와 시장으로의 접근성(accessibility)을 경제활동의 주요 결정인자로 언급하고 있다는 점을 고려할 때, 체제전환국 도시의 산업특성과 입지특성은 도시의 경제성장과 밀접한 연관이 있음을 가정해 볼 수 있을 것이다. 물론 이 두 가지 변수만이 도시의 성장과 침체를 가져오는 결정변수는 아닐 것이다. 산업특성이 수요측면의 주요 변수라면, 접근성과 더불어서 기타 입지요인들도 성장과 침체를 가져오는 인자로서 기능할 가능성이 있을 것이다.

<sup>5</sup> 이상준, “統一 以後 東獨地域의 人口移動 要因에 관한 研究,” 『국토계획』, 제35권 제5호 (2000) 참조.

<sup>6</sup> 이와 관련한 주요 연구로서는 F. Wang, Y. Zhou, “Modelling Urban Population Densities in Beijing 1982-90: Suburbanization and its Causes,” *Urban Studies*, Vol. 36, No. 2 (1999); Fulong Wu, “Urban restructuring in China’s emerging market economy,” *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 21, No. 4 (1997); F. Wu, A.G.-O. Yeh, “Changing Spatial Distribution and Determinants of Land Development in Chinese Cities in the Transition from a Centrally Planned Economy to a Socialist Market Economy: A Case Study of Guangzhou,” *Urban Studies*, Vol. 34, No. 11 (1997); Piper Rae Gaubatz, “Urban transformation in post-Mao China: impacts of the reform era on China’s urban form,” *Urban spaces in contemporary China* (New York, 1995), Daniel Benjamin Abramson, “‘Marketization’ and institutions in Chinese inner-city redevelopment: a commentary of Lue Junhua’s Beijing’s Old and Dilapidated Housing Renewal,” *Cities*, Vol. 14, No. 2 (1997) 등을 들 수 있다.

### Ⅲ. 구동독 도시 사례분석 및 시사점

통일 이후 구동독의 대부분의 도시들은 체제전환 이후 극심한 경제적 변화와 위기를 맞게 되었다. 사회주의 시절에 대부분의 도시들은 중공업중심의 산업구조를 갖고 있었으며, 내수와 더불어서 구 공산권 국가에 대한 상품수출을 통해 경제 발전을 이룩해왔다. 그러나 통일 이후 급진적인 통화통합으로 인해 구동독 상품의 대외경쟁력은 급격히 감소하였으며, 민영화 과정에서 대부분의 제조업체들이 대량실업과 폐업을 맞게 되었다. 이 과정에서 사회주의시절에 집중적으로 공업화가 진행된 도시들이 다른 도시들에 비해서 상대적으로 더 큰 경제위기를 맞게 되었다. 본 연구에서는 이러한 도시변화의 차이를 비교하기 위한 사례도시로서 라이프찌히와 할레를 분석하였다. 라이프찌히와 할레는 1990년 통일 당시 구동독 도시들 가운데 인구 규모 2위와 4위를 각각 기록했던 도시들이다. 그리고 서로 40km의 거리에 위치한 인접 도시들이며, 통일 당시에는 모두 공업도시로서의 산업특성을 갖고 있었다. 그럼에도 불구하고 한 도시는 성장을 하고 다른 도시는 침체의 길을 걷게 된 것은 흥미로운 결과가 아닐 수 없다.

#### 1. 체제전환을 전후한 라이프찌히와 할레의 도시변화

##### 가. 체제전환 이전까지의 도시발전

양 도시는 서로 상이한 역사적 배경 하에 도시발전을 해 왔다. 라이프찌히가 중세 이후 전통적으로 상업과 교역 그리고 출판문화도시로서의 기반을 구축<sup>7</sup>해 온 반면에 할레는 1948년 사회주의 정권 수립 이전까지 별다른 주목을 받지 못한 중소도시였다. 라이프찌히는 2차 대전 이전인 1933년 인구가 약 71만 명에 이를 정도로 성장했던 도시였다.<sup>8</sup> 하지만 사회주의 시기에는 인구가 지속적으로 감소하였고, 1971년부터 통일 직전인 1989년까지 도시인구는 5만 명 감소하였다. 반면에 할레는 사회주의 시절에 주로 화학 산업을 통해 인구 성장이 이루어졌다.

<sup>7</sup> 중세 유럽의 장거리 교역통로인 “Via regia”와 “Via imperii”의 십자교차로 상에 위치한 라이프찌히는 12세기부터 유럽의 가장 중요한 경제 및 교역의 중심지였다. Carola Scholz, Werner Heinz, “Stadtentwicklung in den neuen Laendern,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B12/95, p. 16.

<sup>8</sup> 나치스 통치시절 당시에 라이프찌히에는 갈탄공업과 화학공업 그리고 군수항공 산업이 입지하게 되었다. 이것들이 제2차 세계대전 당시 연합군의 주요 폭격대상이 되었으며, 전쟁이후 1945년 도시인구는 1933년보다 13만 명 정도 감소한 584,000명으로 줄어들었다.

사회주의 시절인 1950년대 라이프찌히에서는 석탄광업과 금속, 전기·전자, 섬유, 인쇄업 등이 집중적으로 육성되었다.<sup>9</sup> 할레는 대규모 화학공업과 광업, 에너지, 기계공업이 육성되었다. 통일 당시인 1990년 1월 1일 기준으로 라이프찌히는 인구가 53만 명으로 341만 명의 베를린에 이어 구동독에서 두 번째로 큰 도시였고, 드레스덴이 50만 1,000명으로 3위, 할레는 인구 32만 2,000명으로 4위의 도시였다.

## 나. 체제전환 이후 도시인구와 도시경제의 변화

본 연구에서 라이프찌히와 할레는 각각 성공적인 도시성장을 하고 있는 도시와 상대적으로 그렇지 못한 도시로서 비교하고 있다. 성공적 도시성장의 근거로서 다음과 같이 인구와 도시경제수준을 비교해 보도록 한다.

### (1) 도시인구의 변화

통일 이후 체제전환과정에서 라이프찌히와 할레는 모두 급격한 인구감소를 경험하게 된다. 라이프찌히의 경우 1989년 인구가 53만 명이었으나 1990년 말에는 51만 3,580명으로 감소하였다. 1990년부터 1998년까지 약 8만여 명의 인구가 감소한 것은 서독으로의 이주<sup>10</sup>와 교외지역으로의 이주 때문이었다. 그러나 1999년<sup>11</sup>과 2000년 두 번의 행정구역 개편을 통해 주변 농촌지역이 편입되면서 도시인구가 증가하게 된다. 라이프찌히의 인구는 2003년 49만 7,500명에 이어 2007년 51만 512명으로 증가하는 추세를 나타내고 있다. 현재 라이프찌히는 드레스덴과 함께 도시인구가 성장하고 있는 구동독의 주요 도시라고 할 수 있다.

할레는 1990년 말 인구가 31만 234명이었는데, 지속적으로 인구가 감소하는 추세가 1990년대에 이어 2000년 이후에도 이어지고 있다.<sup>12</sup> 전체적으로 도시인구가 1990년부터 2007년까지 25%나 감소하였다.

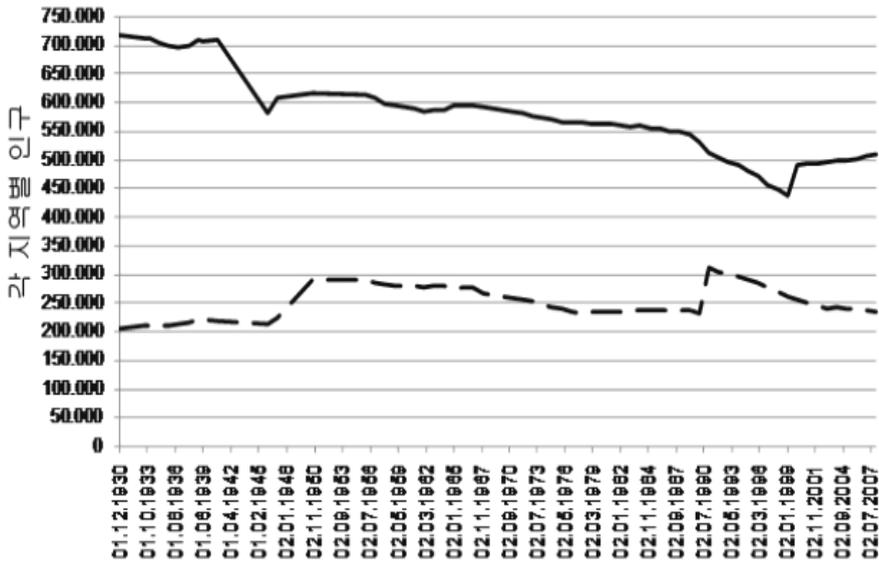
<sup>9</sup> 사회주의시절 정부는 갈탄생산 및 화학공단 조성을 할레(Halle), 비터펠트(Bitterfeld), 라이프찌히(Leipzig) 등에서 추진하였다.

<sup>10</sup> 통일 이후 4년 동안 시 인구 가운데 25,000명 가량이 구서독으로 이주하였다.

<sup>11</sup> 특히 1998, 99년의 행정구역 편입으로 6만 명이 신규로 도시인구로 편입되었다.

<sup>12</sup> 1990년부터 2000년까지 할레의 인구는 7만 5,340명 감소했다. Tanja Korzer, Silke Werner, *Entwicklung eines raumstrukturellen Leitbildes fuer die Stadt Halle(Saale)* (Halle, 2006), p. 2.

<그림 2> 라이프찌히와 할레의 인구변화 추이(1930-2007)



주: — 라이프찌히 ---- 할레

자료: 올리히 블룸, “독일통일후 동서독통합과정에서 제기된 경제문제,” (평화재단국제포럼\_북한의 지속가능한 사회개발을 위해 독일통일 전후의 경험에서 배운다. 발표논문집, 2008), p. 25.

<표 2> 통일 후 라이프찌히와 할레의 변화

도시	위치/입지	인구(인) <sup>1)</sup>				도시특성	
		통일당시(1990)	1999.12.31	2007	2007/1990 (%)	통일당시(1990)	현재(2010)
라이프찌히	남부/작센주 중심도시	513,580	489,532	510,512	-1	동독내 제2위(1위: 동베를린)의 공업도시: 화학장비제조, 전기, 전자(동독내에서 가장 다양한 업종의 기업 입지), 연구 및 개발	국제업무교역 도시, 문화관광도시
할레	남부/작센-안할트	310,234	253,224	232,267	-25	화학, 금속, 에너지 중심지	연구개발, 신에너지, 미디어도시

자료: Dietrich Henckel, et al., *Entwicklungschancen deutscher Staedte - die Folgen der Vereinigung, Stuttgart* (1993), pp. 465-517; Statistisches Bundesamt, (2001); 이상준, “統一後 東獨地域 都市開發의 課題와 示唆點,” 『통일과 국토』 (성남: 한국토지공사, 2001)의 자료를 일부 수정 보완.

## (2) 도시경제력의 변화

체제전환 초기에 할레의 경제력은 라이프찌히보다 오히려 다소 높았다. 할레는 1인당 GDP가 1992년에 1만 2,497유로였는데, 이것은 라이프찌히의 1만 2,337유로보다 1.3%높은 수준이었다. 그러나 체제전환이 본격적으로 진행된 이후인 1999년에 할레는 2만 338유로로 라이프찌히의 2만 1,235유로보다 약 4%낮게 되었고 2005년에는 이러한 격차가 더 벌어져서 할레의 1인당 생산액 수준은 라이프찌히의 약 90%수준에 머물게 되었다. 할레의 1인당 GDP는 2005년 기준으로 독일 전체 평균(27,290유로)의 80%수준에 머물고 있다.

<표 3> 구동독 주요 도시들의 1인당 생산액 비교

도시	1992	1999		2005		
	유로	유로	1992~1999 (%)	유로	1999~2005 (%)	1992~2005 (%)
Halle	12,497	20,338	62,7	21,944	7,9	75,6
Dresden	12,884	23,305	80,9	29,668	27,3	130,3
Chemnitz	12,596	21,716	72,4	25,348	16,7	101,2
Leipzig	12,337	21,235	72,1	24,396	4,7	97,7
Magdeburg	12,175	22,205	82,4	25,310	14,0	107,9
Erfurt	15,306	26,473	73,0	28,204	6,5	84,3
Jena	12,283	23,065	87,8	27,784	20,5	126,2

자료: 할레경제연구소. 2008.

양 도시의 경제력 격차를 보여주는 또 하나의 지표는 시의 기업소득세 수입 (Gewerbesteuereinnahme)차이다. 라이프찌히가 전국평균의 2/3수준인데 반해 할레는 1/3수준에 머물고 있다.<sup>13</sup> 이러한 격차는 양 도시의 기업유치 실적 차이를 분명하게 보여주고 있다. 미약한 조세수입은 도시환경개선을 위한 투자에 제약을 초래하고 이것이 투자환경을 악화시키는 악순환을 가져오고 있는 것이다.

<sup>13</sup> 할레경제연구소(IWH) 피터 하우그(Peter Haug) 이메일 인터뷰, 2008년 9월 23일.

## 2. 라이프찌히와 할레의 도시특성 비교

체제전환국의 도시발전과 관련된 선행연구에서 일반적으로 성장과 침체의 두 요인으로서 도시산업특성과 국제시장으로의 접근성이 언급되고 있다. 본 연구에서는 이들 요인과 더불어 인적자원과 토지, 도시주변지역의 경제여건과 도시개발 정책을 추가로 비교해 보았다.

본 연구에서는 도시산업특성, 서독지역 및 서유럽으로의 접근성, 인적 자원, 토지, 도시를 둘러싼 주변지역의 경제적 여건, 도시정책 등 여섯 가지 요소를 중심으로 두 도시를 비교해 보았다. 일반적으로 도시의 성장은 인구와 토지, 자본 등 고전적인 입지요소들과 더불어 주변지역으로의 접근성과 주변지역의 경제적 여건, 관련 정책 등에 복합적으로 영향을 받게 된다. 앞서서도 이미 언급한바와 같이 시장경제 하에서는 일반적으로 노동력, 자본재의 수준, 가용 토지, 자연환경 등 여러 가지 요인이 도시의 성장에 복합적인 영향을 미치게 된다. 이러한 측면에서 본 연구에서는 수요와 접근성 측면을 반영한 도시성장의 일반적 요소들과 입지의 특성 요소, 정책요소 등을 종합적으로 고려하여 여섯 가지 변수를 선정하였다.

### 가. 도시산업특성 비교

체제전환 이후 양 도시의 성장과 침체를 결정지은 중요한 요소 가운데 하나는 바로 산업기반의 차이라고 할 수 있다. 라이프찌히가 사회주의 시절 이전에 이미 상업, 교역, 문화산업의 기반을 갖고 있었기 때문에 통일이후 다시 이러한 산업을 발전시킬 수 있었다. 반면에 역사적으로 특별한 산업기반이 없던 상태에서 사회주의 시절 화학 공업도시로서 성장<sup>14</sup>했던 할레는 화학 산업에 대한 의존도가 너무 컸기 때문에 체제전환 과정에서 라이프찌히보다 큰 타격을 입을 수밖에 없었다. 도시의 고유한 산업발전의 기반 차이가 양 도시의 성장 격차에 영향을 미쳤다고 할 수 있는 것이다.

할레는 전통적으로 주변지역에 화학 산업이 발달하였기 때문에 도시에 이러한 화학 산업 종사자들이 많이 거주하였다. 할레의 대표적인 화학 공업기업이 도시

<sup>14</sup> 사회주의 체제하에서 할레는 화학공업의 중심도시로서 성장하였다. 특히 1960년대 화학 산업이 크게 성장하면서 노동자들을 위한 10만 명 수용규모의 주거단지인 할레-노이슈타트(Halle-Neustadt)가 도시외곽에 건설되었다. 이 신시가지는 1990년에 할레시에 편입되었다. 할레노이슈타트(Halle-Neustadt)는 통일 이전까지 이러한 화학공업종사자들이 집단적으로 거주한 지역이었는데, 화학 사업의 붕괴 이후 이 지역의 인구가 40%나 감소하였다.

남부에 위치한 로이나 공장(Leuna Werke)이었는데, 이곳은 사회주의 시절에 유명한 '화학공업 3각지대'<sup>15</sup> 가운데 하나를 형성하는 곳이었다. 현재 이 공장은 미국기업인 다우 케미컬(Dow Chemical Company)이 인수해 운영하고 있다.

<표 4> 체제전환 초기 라이프찌히와 할레의 경제성장 잠재력 비교

구분	라이프찌히	할레	
1	인구접근성	2.0	0.9
2	근로자비율	1.3	0.5
3	인구밀도	0.8	0.4
4	<b>서비스부문고용비율</b>	<b>0.4</b>	<b>-0.1</b>
5	<b>광공업부문고용비율</b>	<b>0.1</b>	<b>1.3</b>
6	물자관련 인프라	1.1	0.2
7	여객관련 인프라	0.5	0.3
8	주거생활관련 인프라	-0.2	-0.5
9	구 서독지역과의 거리	-0.9	-0.2
10	연구개발인력	0.4	2.1
11	대학생밀도	1.2	0.4
12	장기실업	1.3	-0.3
13	대기오염	-2.6	-1.3

주: 각 지표의 공간적 범위가 되는 공간계획구역(Raumordnungsregion)상의 라이프찌히구역은 4396km<sup>2</sup>의 면적에 1990년 기준으로 약 120만 명의 인구를 포함하고 있다. 할레구역은 4869km<sup>2</sup>의 면적에 약 106만 명의 인구를 포함하고 있다.

각 지표는 도시별 수치를 표준화한 지수이며, 0보다 크면 독일도시 평균보다 높음을 의미

1. 3시간이내 중심지 도달 가능인구
2. 경제활동 가능인구 가운데 근로자비율(1993년 6월)
3. 전체면적대비 인구 비율(1991년 12월 31일)
4. 경제활동가능인구 100인 가운데 상업, 교통, 미디어, 금융 및 보험기관, 기타 서비스업 종사자 비율(1990년 11월)
5. 경제활동 가능인구 100인 가운데 광공업 종사자비율(1993년 1월)
6. 교통기반시설, 통신, 상하수도관련 기반시설의 복합지표(1994년, BfLR발표)
7. 연구혁신관련 기반시설의 복합지표(1994년, BfLR발표)
8. 주택, 교육, 문화, 여가관련 기반시설의 복합지표
9. 가장 가까이 있는 구 서독지역과의 거리(km)
10. 근로자 1만 명 당 연구개발인력(1992)
11. 100명의 경제활동 가능인구 대비 대학생 수(1991)
12. 경제활동인구 100인당 1년 이상 실업자 수(1993년 9월)
13. 평방 km당 아황산가스 톤(1989)

자료: Bundesforschungsanstalt fuer Landeskunde und Raumordnung, "Regionalbarometer neuer Laender." Zweiter zusammenfassender Bericht in Materialien zur Raumentwicklung (Bonn, 1995), pp. 95-103을 필자가 재정리.

<sup>15</sup> 삼각지대는 Bitterfeld/Wolfen---Leuna/Luetzkendorf/Schkopau---Piesteritz을 의미한다.

<표 4>에서 볼 수 있는 바와 같이 체제전환 초기에 ‘공간계획구역(Raumordnungsregion)’상의 라이프찌히구역과 할레구역의 서비스부문 및 광공업부문고용비율의 구동독지역대비 표준 값이 서로 상이하게 나타나고 있는데, 이것은 할레가 라이프찌히보다 상대적으로 광공업부문의 성격이 강했음을 의미하고 있다.

통일 이후 라이프찌히와 할레의 공업기반은 민영화와 통화통합에 따른 생산품의 경쟁력 약화로 급속히 붕괴되었다. 이 때문에 제조업부문에서 발생한 일자리 감소는 현재까지도 다른 부분에서 보충되지 못한 상태이다. 체제전환 이후 금융, 보험 등 서비스부문의 일자리가 새로 창출되었지만 제조업부문의 일자리 감소를 상쇄하지는 못하였다. 라이프찌히의 경우 전체적으로 도시 내 근로자수는 1993년의 21만 명에서 2005년까지 18만 8,845명으로 감소하였다가 2006년 19만 5,672명, 2007년 20만 64명으로 다소 증가하는 추세를 보이고 있다. 반면에 할레는 1991년의 15만 6,000명에서 1993년 15만 7,800명을 기점으로 계속 감소하여 2007년의 9만 199명까지 감소하였다.

이처럼 통일 후 체제전환과정에서 양 도시는 탈공업화과정을 겪었고, 이 과정에서 제조업부문이 크게 축소되고 서비스부문이 크게 성장하였다. 특히 체제전환 초기의 제조업부문의 고용감소가 두드러졌다. 라이프찌히의 경우 제조업부문에서 1990년 통일 이후 1994년까지 8만 명의 일자리가 줄어들어서 1만 5,000명만 남게 되었다. 2007년 기준으로 제조업 종사자의 수는 3만 4,162명으로 1994년보다 2배 정도 증가하였지만, 통일 당시보다 크게 낮은 수준이다. 할레의 경우 통일 당시 2차 산업의 고용비율이 26.3%였으나 이것이 2007년에는 13.3%로 감소한 반면 3차 산업의 비율은 73.2%에서 86.3%로 증가하였다.

체제전환이 진행된 지 17년이 지난 2007년 기준으로 양 도시는 산업구조측면에서 큰 차이를 보이지 않고 있다. 2차 산업 종사자 비율에 있어서는 오히려 라이프찌히가 할레보다 다소 높은 비율을 보이고 있다. 라이프찌히는 자동차<sup>16</sup> 등 기계분야의 투자유치 증대로 제조업부문에 있어서도 할레에 비해 우위를 보이고 있다.

<sup>16</sup> 라이프찌히가 새로운 산업거점으로서 부각된 것은 2000과 2001년에 각각 결정된 포르세(Porsche)와 BMW의 공장건설 결정이었다. 특히 BMW공장은 250여개의 경쟁지역 가운데 라이프찌히를 선택하였다. 이 공장은 2005월에 착공되었으며, 13억 유로가 투입되는 대단위사업으로서 이를 위해 340ha에 이르는 북부공단(Industriepark Nord) 조성이 이루어지면서 라이프찌히가 문화, 관광, 물류, 미디어뿐만 아니라 첨단 기계 산업의 새로운 거점으로서 부각되었다.

&lt;표 5&gt; 라이프찌히와 할레의 도시산업구조(2007)

구 분	라이프찌히	할 레
1차산업 종사자(명)	541	308
비율(%)	0.3	2.6
2차산업 종사자(명)	34,162	12,035
비율(%)	17.1	13.3
3차산업 종사자(명)	165,361	77,856
비율(%)	82.6	86.3
합계(명)	200,064	90,199

자료: 양 도시의 인터넷홈페이지

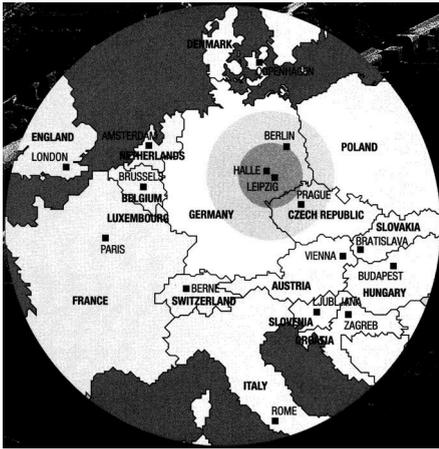
## 나. 도시의 서독지역 및 서유럽으로의 접근성 비교

본 연구에서 언급하고 있는 접근성은 독일의 경제중심지라고 할 수 있는 서부독일지역과 유럽의 경제중심지인 영국, 프랑스 등 서유럽지역까지의 접근성을 의미하고 있다. 양 도시는 불과 40km거리를 두고 연담도시권을 형성하고 있다. 따라서 도시의 접근성 측면에서는 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 라이프찌히보다 40km정도 서쪽에 위치한 할레는 서독지역으로의 접근성은 오히려 우위에 있으며 이것은 <표 4>의 지표에서도 확인되고 있다. 다만 고속도로에서 도심지역까지의 시가지 도로 접근성에 있어서 할레가 라이프찌히에 비해 뒤지고 있기 때문에 현재 도시순환고속도로(Autobahnring) 건설이 진행 중이다.<sup>17</sup> 라이프찌히가 올림픽유치를 겨냥해 국제공항을 2003년 건설하고 철도와 고속도로부문에서 투자유치에 노력하였는데, 이것은 할레도 함께 활용할 수 있었기 때문에 큰 차이는 없다. 라이프찌히-할레 국제공항은 양 도시로부터 각각 20km 거리에 위치하고 있다.

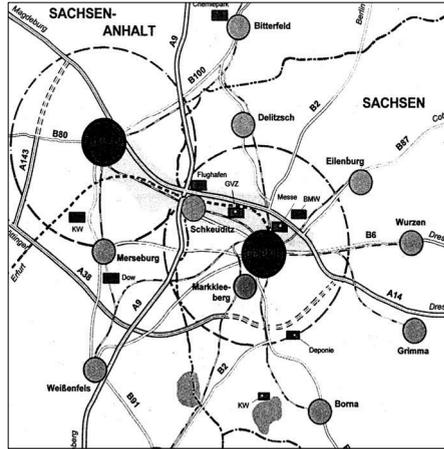
<sup>17</sup> 할레경제연구소(IWH) 피터 하우그(Peter Haug) 이메일 인터뷰, 2008년 9월 23일.

<그림 3> 할레와 라이프찌히의 위치

(1-1)



(1-2)



주: 1-1: 할레와 라이프찌히는 구동독의 남부지역에 위치하고 있다.

1-2: 왼쪽 원이 할레, 오른쪽 원이 라이프찌히이며, 양 도시의 가운데로 작센-안할트(Sachsen-Anhalt) 주와 작센주(Sachsen)의 경계가 지나고 있다.

자료: City of Halle, *Investment accelerators and guides for trade and industry* (Halle, 2006), p. 2; Klaus Friedlich, "Siedlungsstruktureller und sozioökonomischer Wandel in der mitteldeutschen Kernregion Halle-Leipzig," *Geographische Rundschau*, Heft 7/8 (2005), p. 22.

### 다. 도시의 인적 자원

라이프찌히와 할레의 도시성장 격차를 가져온 주요 요인 가운데 하나로서 인적 자원을 들 수 있다. 일반적으로 경제활동의 기본 요소가 노동력과 토지인데, 인력의 양적, 질적 측면에서는 라이프찌히가 할레에 비해 상대적으로 유리하다고 할 수 있다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 통일 당시에 대학생밀도에 있어서 라이프찌히는 할레보다 우위에 있음을 알 수 있다. 이러한 라이프찌히의 우위는 2001년에도 이어지고 있음을 알 수 있다.

<표 6>은 광역적인 '공간계획구역(Raumordnungsregion)'을 대상으로 한 것이다. <표 7>과 같이 대학생 수를 도시 행정구역상으로 압축해 볼 경우 1998년과 2007년의 주민 100인당 대학생 수에 있어서는 할레가 약간 우위를 보이고 있으나 인적 자원의 다양성 측면에서 라이프찌히는 할레에 앞서고 있다. 라이프찌히는 종합대학 1개와 기술전문대 2개, 상업전문대 1개, 예술대학 2개 등 다양한 구성을 보이고 있어서 종합대학 1개와 기술전문대 1개, 예술대 1개의 할레보다 다양한 인적 자원을 공급할 수 있는 여건을 갖고 있다.

<표 6> 체제전환 이후 라이프찌히와 할레의 경제성장 잠재력 비교

구 분		라이프찌히	할레
1	근로자 1인 당 평균급여(유로)	21,092(0.4, 구동독0.7)	20,934(-0.3)
2	주민 1인 당 실질조세수입(유로)	127	119
3	근로자비용	642	598
4	서비스부문고용비용	63.9	63.7
5	접근성	78	100
6	대학생밀도	3.0	2.2
7	의사밀도	1.5	1.4
8	주거면적	38.3	37.3
9	매력도지수	64	68

주: 각 지표의 공간적 범위가 되는 공간계획구역상의 라이프찌히구역은 4396km<sup>2</sup>의 면적에 1990년 기준으로 약 120만 명의 인구를 포함하고 있다. 할레구역은 4869km<sup>2</sup>의 면적에 약 106만 명의 인구를 포함하고 있다.

( )은 독일 전체 지역의 97개 공간계획구역(Raumordnungsregion)을 대상으로 산출한 표준화 값이다.

근로자비용: 경제활동가능인구 1,000명 가운데 근로자(2001년)

서비스업종사비용: 근로자 100인 가운데 서비스업 종사자 비율(2002년)

접근성: 가장 가까운 대도시까지의 접근성(분, 2000년)

대학생밀도: 주민 100인 당 대학생 수(2001년)

의사밀도: 주민 1,000인 당 의사 수(2001년)

주거면적: 주민 1인 당 주거면적(m<sup>2</sup>, 2001년)

매력도지수: 관광, 여가 등 도시의 매력도(Antonia Milbert 산출)

자료: Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung, *Regionalbarometer neuer Laender. Fuenfter zusammenfassender Bericht* (Bonn, 2004), pp. 95-103.

<표 7> 양 도시행정구역내 대학생 수

(단위: 명)

구 분		라이프찌히	할레
2007/2008	대학생 수	36,469	18,566
	주민 100명 당 대학생 수	7.1	7.9
1988/1989	대학생 수	11,400	7,700
	주민 100명 당 대학생 수	2.2	2.4
2008/1988 대학생 수		3.2	2.4

자료: 양 도시의 인터넷홈페이지

## 라. 도시의 토지

통일 이후 라이프찌히의 행정구역은 크게 증가하였다. 반면에 할레는 큰 변화가 없었다. 라이프찌히가 1990년대 후반 주변의 농촌지역을 행정구역에 편입시키면

서 도시의 외연을 확대해 간 반면에 할례는 상대적으로 이러한 노력이 적었다. 할례는 기존 시가지의 개발에 머물렀고 적극적인 도시 확장에는 소극적이었다. 2007년 기준으로 라이프찌히는 인구규모 측면에서 할례의 2.2배이며, 행정구역 면적도 2.2배이다. 라이프찌히는 도시 내 업무용 토지가 421ha로 할례의 5.5배에 이른다. 향후 추가적인 개발가능지로 활용할 수 있는 농지의 면적이 약 121ha로 할례의 36ha보다 약 3.4배나 된다.

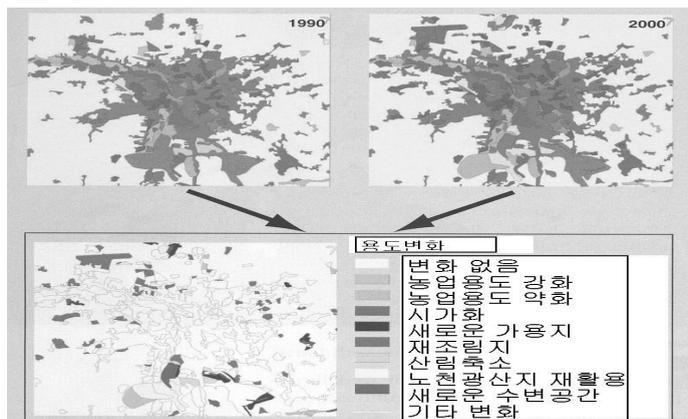
<표 8> 양 도시의 도시토지이용

(단위: ha, %)

구분	라이프찌히	할례
건물 및 공지	8,360(28.1)	3,424(25.4)
업무용 토지	421(1.4)	76(0.6)
여가용지	1,758(5.9)	1,976(14.6)
교통용지	3,390(11.4)	1,621(12.0)
농지	12,096(40.7)	3,573(26.5)
산지	1,798(6.0)	2,071(15.3)
공유수면	770(2.6)	582(4.3)
기타용지	1,142(3.8)	178(1.3)
합계	29,735(100.0)	13,502(100.0)

자료: 양 도시의 인터넷홈페이지

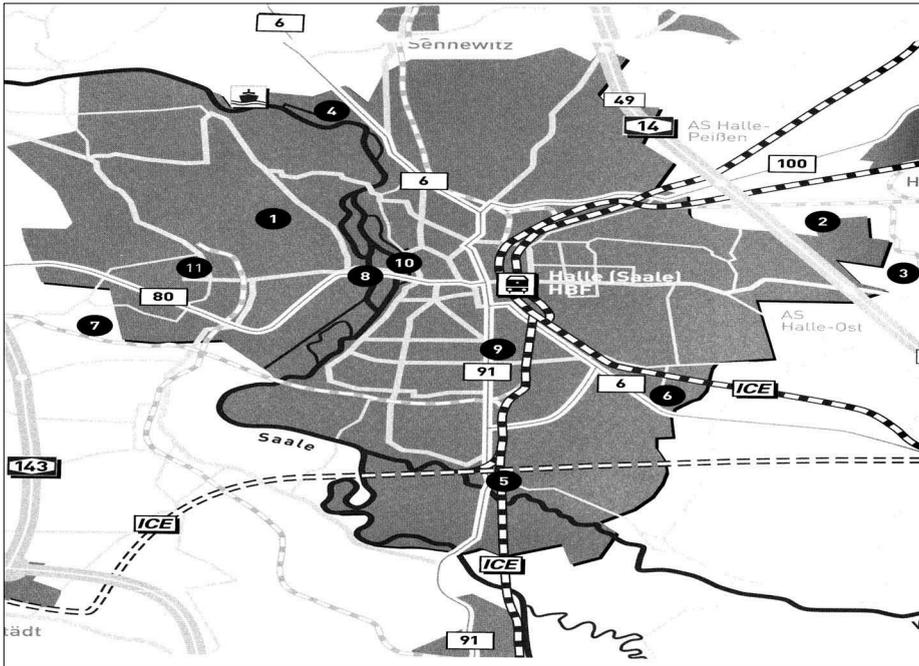
<그림 4> 통일 이후 라이프찌히 토지이용의 변화



주: 1990년과 2000년도의 토지이용 실태를 비교한 결과, 적색으로 나타난 시가지 지역이 교외에 많이 생성된 것을 알 수 있다. 특히 자동차공장 등이 새로 입지한 도시북서부 지역의 붉은 색 시가지 지역의 확대가 두드러지게 나타나고 있다.

자료: 이상준 외, 『통일 이후 구동독의 도시정책과 시사점』 (안양: 국토연구원, 2006), p. 95에서 재인용.

<그림 5> 통일 이후 할레의 주요 산업입지 개발



주: 1번부터 11번까지의 번호가 주요 산업단지 지역을 나타내고 있다. 도시외곽에 산업입지 개발이 이루어진 라이프찌히의 경우와 달리 할레는 주로 시가지내의 재개발을 통해 산업입지 개발이 추진되었음을 알 수 있다.

자료: Die Stadt Halle, City Guide. facts about business location Halle(Saale) (Halle, 2006).

### 마. 도시를 둘러싼 주변지역의 경제적 여건

도시의 성장은 도시를 둘러싼 주변지역의 여건에 큰 영향을 받을 수밖에 없는데, 독일은 연방제국가이기 때문에 이러한 영향이 더 뚜렷하다. 각 연방주의 경제력은 연방주에 소속된 도시들의 경제력과도 바로 연결되고 있기 때문이다. 결과적으로 상대적으로 부유한 연방주인 작센(Sachsen)주에 위치한 라이프찌히가 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)주에 속한 할레에 비해 발전에 있어서 유리한 여건을 갖고 있다고 할 수 있다. 라이프찌히는 작센주에 속해있으면서 주요 도시인 드레스덴, 켐니츠 등과 연계발전이 진행된 반면에, 할레는 작센-안할트에 속해있으면서 주도인 막테부르그와 경쟁적 관계에 놓여 있었다. 연방주 가운데에서도 작센-안할트가 작센주에 비해 경제력이 뒤진 것도 두 도시의 성장 격차에 영향을 미칠 수밖에 없었다. 연방제 하에서 주의 경제력이 개별 도시의 경제력에도 직접적으로 영향을 미치기 때문이다. 라이프찌히와 할레는 서로 인접하여 연안도시권으로 발

전할 수 있는 잠재력이 있음에도 불구하고 각각 소속된 연방주가 달라서 그렇지 못했다는 점도 할레의 침체에 영향을 미칠 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

구동독 가운데 투자액, 고용자수, 매출액측면에서 외국인들의 투자가 주로 이루어졌던 지역은 전통적인 공업지역인 작센(Sachsen)주와 튀링엔(Thuringen)주였다. 특히 라이프찌히와 드레스덴이 양축을 이루는 작센주의 투자유치 실적이 두드러지게 나타나고 있다. 상대적으로 할레가 위치한 작센-안할트주의 투자유치 실적은 미약하였다.

<표 9> 구동독 공업부문의 외국기업 지역별 투자분포(1990-1998)

구분	합계	브란덴부르크	메켄부르크	휘포먼	작센	작센-안할트	튀링엔
기업체수(개)	282	49	22		105	42	64
고용자수(천명)	36	6	3		10	7	10
매출액(십억 마르크)	22.9	1.8	1.4		4.3	2.6	4.3

자료: Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung, *Wochenbericht des DIW* 50/99, p. 927.

구동독의 연방주들의 경제력을 비교해 볼 수 있는 지표 가운데 하나가 “지역경제구조 개선”프로그램에 대한 연방정부의 지원이다. 이것은 민간기업의 투자에 대한 정부차원의 보조를 의미하기 때문에 이 비중이 크다는 것은 그만큼 지역경제의 활력이 높음을 의미하는 것이다. 작센주는 1995년부터 2002년 사이에 연방정부가 구동독 6개주(베를린포함)에 지원한 총 약 103억 유로의 지원금 가운데 가장 많은 32억 7,000만 유로를 지원받았다. 반면에 작센-안할트주는 작센주의 53.5% 수준인 17억 5,000만 유로의 지원을 받는데 그쳤다.

<표 10> “지역경제구조 개선”프로그램에 대한 연방정부의 보조금

(단위: 백만 유로)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	합계	비율
베를린	153	156	127	127	117	117	90	54	941	9.1
브란덴부르크	331	261	175	175	224	174	152	138	1,629	15.8
메켄부르크-휘포먼	127	113	162	162	167	146	130	107	1,114	10.8
작센	558	603	462	462	351	306	268	262	3,272	31.7
작센안할트	237	194	280	280	213	221	177	147	1,749	16.9
튀링엔	180	250	256	256	219	192	167	108	1,627	15.7
합계	1,586	1,578	1,461	1,461	1,292	1,156	982	815	10,331	100.0

자료: Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Wohnungswesen. *Nachhaltige Stadtentwicklung - ein Gemeinschaftswerk* (Bonn, 2004), p. 59.

## 바. 도시정책 측면

독일은 연방제국가이며, 기본적으로 각 도시의 개발과 관련한 각종 정책은 도시 정부의 책임 하에 수립되고 집행된다. 따라서 각 도시의 정책수립 및 집행능력의 차이는 곧 도시성장과 직결될 수밖에 없다. 통일 후 연방정부는 동독지역에 대해 일괄적으로 재정지원을 하였다. 따라서 비슷한 지원 자금을 가지고도 어떻게 도시를 경영하는가에 따라 지원재원의 효과는 차이가 날 수밖에 없을 것이다. 본 연구에서는 양 도시의 도시발전 격차에 중요한 영향을 미친 요인 가운데 하나로서 도시 정책적 측면의 차이에 주목하고자 한다. 라이프찌히의 경우 혁신적인 도시정책을 도시행정 지도자들이 추진하였기 때문이다. 도시 지도자의 의지와 역량의 차이가 라이프찌히와 할레의 성장 격차를 가져온 주요 요인 가운데 하나인 것이다.<sup>18</sup> 라이프찌히는 통일 이후 독일전체에 정치적 영향력이 있는 볼프강 티펜제(Wolfgang Tiefensee)가 1998년부터 시장으로서 지도력을 발휘하면서 올림픽 개최도시 신청을 하는 등 적극적인 도시개발정책을 추진하였다.<sup>19</sup> 라이프찌히는 새로 시에 편입된 지역에 구서독지역의 주요 기업투자를 유치하면서 도시경제에 활력을 부여하였는데, 이러한 기업투자유치에 정치적 영향력이 큰 시장과 혁신적 마인드의 도시행정엘리트들이 중요한 역할을 하였다.<sup>20</sup>

라이프찌히는 1990년대 후반에 도시의 재개발과 관련한 혁신적인 정책<sup>21</sup>을 제시하게 되면서 전국적인 주목을 받게 되었다. 도시재개발을 단순히 물리적 개선에 그치는 것이 아니라 도시경제의 활성화와 연계시키는 도시개발전략을 제시하였고, 이것이 연방정부차원에서 전국적인 ‘구동독 도시정비프로그램(Stadtumbau-Ost Program)’을 시행하는 계기가 되었다. 이처럼 라이프찌히가 도시개발정책에 있어서 다른 도시들에 비해 선도적 역할을 한 반면, 할레는 특별한 도시개발정책

<sup>18</sup> 구동독 캄니츠 공대 Peter Jurczek 직접 인터뷰, 2008년 11월 20일.

<sup>19</sup> Wendelin Strubelt, 이메일 인터뷰, 2008년 9월 23일.

<sup>20</sup> 주요 목표는 라이프찌히를 미디어와 무역, 서비스의 중심지로 만드는 것이었다. 이러한 사업에는 라이프찌히가 지원한 라이프찌히-할레(Leipzig-Halle)공항의 건설, 독일철도의 물류센터 건설, 독일우편의 배송센터(Luftfrachtzentrum) 건설, 민간기업 크벨레(Quelle)의 물류센터 건설, 도시 북동부의 수많은 공업지대 개발 등이 있었다. 이러한 신개발은 2012년 하계올림픽 유치를 위한 노력과 연계되어 도시발전의 중요한 활력이 되었다. 이상준외, 『통일 이후 구동독의 도시정책과 시사점』, p. 70.

<sup>21</sup> 1990년대 후반부터는 보다 통합적인 전략 하에서 도시개발이 추진되었으며, 이 과정에서 새로운 행정엘리트들이 중요한 역할을 하였다. 특히 도시계획국과 도시재개발 및 주택국 등이 범부처적인 협력을 통해 포괄적이면서도 다양한 전략을 마련하였다는 점을 주목할 필요가 있다. 위의 책, p. 83.

이나 추진주체가 없었다. 이것이 도시의 성장과 침체를 가른 요인 가운데 하나로 볼 수 있을 것이다.

### 3. 종합평가 및 정책적 시사점

#### 가. 종합평가

본 연구에서는 도시의 산업특성과 서독시장까지의 접근성, 인력, 토지, 주변지역의 경제여건, 도시정책 등 여섯 가지 요인을 중심으로 라이프찌히와 할레를 비교하였다. 기존 연구들에서는 도시의 산업특성과 국제시장으로의 접근성 등 두 가지 요인을 도시성장과 침체의 주요 요인으로 보고 있는데, 본 연구에서는 이들 요인 외에도 인력과 토지, 주변지역의 경제여건, 도시정책 등도 주요 요인으로 파악되었다.

도시의 고유한 산업특성은 장기적인 도시발전에 있어서 핵심적인 요인으로 확인되었다. 사회주의체제 이전에 서비스산업의 잠재력을 갖고 있었던 라이프찌히가 체제전환과정에서 할레보다 도시성장을 이끌 수 있었던 것이다. 라이프찌히에 비해 할레가 상대적으로 경제발전을 이룩하지 못한 것은 단일산업에 의존된 도시 경제구조의 취약성을 잘 보여주고 있다. 라이프찌히도 사회주의 정권하에서 할레처럼 중공업화가 시도되었지만, 상대적으로 단일산업에 대한 의존도가 크지 않았기 때문에 경제구조 전환과정의 어려움을 극복할 수 있었다. 라이프찌히는 이미 중세시대부터 교역과 문화산업의 중심지로서 분명한 도시이미지를 갖고 있었으며, 이것이 체제전환과정을 통해 다시 복원되었다. 할레는 사회주의 시절에 각인된 화학공업도시의 이미지가 체제전환과정에서도 약점으로 작용하였다고 할 수 있다.

두 도시는 서독지역이나 서유럽까지의 접근성측면에서 큰 차이를 보이지는 않고 있다. 반면에 가용 토지나 인력에 있어서는 라이프찌히가 분명한 우위를 보이고 있다. 도심지역의 개발이 토지소유권분쟁 등으로 어려운 상태에서 신속하게 외곽 농촌지역을 행정구역으로 편입해 가면서 대규모 투자를 유치한 라이프찌히의 도시발전 전략이 도시성장을 이끌 수 있었던 주요 요인 가운데 하나였다. 본 연구에서 특히 주목하고 있는 것은 혁신적인 도시정책과 이것을 창출해낸 도시행정가들의 노력이다. 비슷한 조건 하에서 어떠한 지도력을 갖는가에 따라 도시의 성장이 좌우될 수 있다는 것을 라이프찌히의 사례가 보여주고 있다.

종합해 보면, 통일 당시 공업화된 도시로서 외형적으로 비슷한 조건을 갖고 있

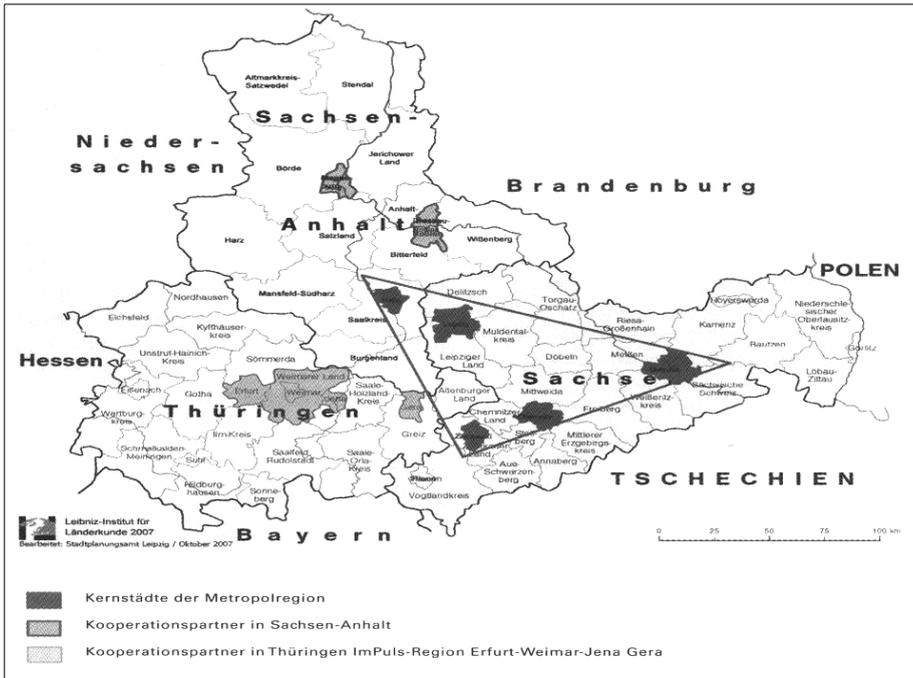
던 라이프찌히와 할레는 성장과 침체라는 서로 다른 길을 걸어오고 있다. 이러한 차이는 단순히 어떤 한 요인에 기인한 것이라기보다는 도시의 산업잠재력과 인적 자원, 가용 토지 등 내재적 잠재력의 차이에서 기인하고 있다. 특히 중요한 것은 이러한 잠재력을 충분히 활용해 낼 수 있는 도시정책의 창출과 실행능력의 차이가 도시성장 여부에 영향을 미쳤다는 점이다.

<표 11> 두 도시의 도시특성 비교 종합

구 분	라이프찌히	할레
도시산업잠재력	서비스산업의 잠재력이 있었음	화학 산업외의 기타 산업잠재력 취약
서독시장, 서유럽까지의 접근성	두 도시는 인접한 연담도시권을 형성하고 있어서 서독시장이나 서유럽까지의 접근성에 있어서 큰 차이가 없음	
인력	대학생 등 젊은 고등인력의 잠재력이 높음	상대적으로 취약
토지	도시행정구역 확장을 통해 가용 토지 충분히 확보	상대적으로 취약
주변지역 여건	경계력이 높은 작센주에 소속	경계력이 상대적으로 취약한 작센-안할트주에 소속
도시정책	-도시의 외연확장을 통한 도시발전 전략 추진 -도시재개발에 있어서 선도적 정책 추진 -시장 등 도시행정엘리트의 지도력과 혁신적 의지	특별한 도시정책이 없었음

이렇게 라이프찌히와 인접한 할레의 침체를 경험한 독일 정부는 2000년대 중반 이후 새로운 지역정책을 추진 중에 있다. 이것이 바로 ‘대도시지역 작센삼각주 (Die Metropolregion Sachsendreieck)’이다. 이것은 작센주와 쾨셀-안할트주의 쾨니츠, 드레스덴, 할레, 라이프찌히, 쾨비카우 등 다섯 도시들의 비공식적 합의에 의해 형성된 지역이다. 2005년에 5개 도시들의 시장들은 해당지역의 국제경쟁력 강화를 위해 공동협력을 합의한바 있다. 작센삼각주의 핵심 5개 도시지역은 인구가 380만 명 규모이며, 기타 참여 도시들까지 포함한 인구는 470만 명, 주변 농촌 지역까지 포함하면 총 인구는 700만 명에 이른다. 할레가 장기적으로 발전하기 위해서는 이와 같은 도시 간 연계가 대안이 될 수밖에 없다.

<그림 6> 대도시지역 작센삼각주(Die Metropolregion Sachsendreieck)



자료: Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung, “Ueberregionale Partnerschaften. Ein MORO-Forschungsfeld,” *MORO-Informationen*, Nr.3/1-05/2008 (Bonn, 2008).

## 나. 정책적 시사점

본 연구의 사례분석 결과 다음과 같은 정책적 시사점을 확인할 수 있다.

첫째, 도시의 고유한 산업잠재력이 체제전환과정에서 중요한 성장요소가 될 수 있다는 점이다. 사회주의체제가 구축되기 이전에 도시가 갖고 있던 고유의 산업잠재력이 사회주의체제 붕괴 이후 체제전환이 진행되면서 다시 부각된다는 것이다. 북한의 경우에도 사회주의체제 하에서 인위적으로 공업화가 진행된 도시들이 있다. 내륙의 강계와 만포 등이 대표적인 도시들이다. 이러한 도시들은 향후 체제전환 과정에서 공업화 이전의 고유한 도시산업 잠재력이 도시성장의 동력으로 활용될 여지가 많다. 사회주의체제 하에서 단일 업종의 중공업도시로 육성된 도시들은 할레처럼 체제전환과정에서 심각한 경제침체를 겪을 가능성이 높다. 따라서 이에 대비한 정책적 수단이 사전에 준비될 필요가 있을 것이다.

둘째, 적극적인 도시정책과 지도력의 중요성이다. 비록 라이프찌히가 전통적으로 무역과 문화관광의 잠재력을 갖고 있었다 하더라도, 1990년대 후반에 시작된

도시행정엘리트 주도의 적극적인 도시개발정책이 없었다면 지금과 같은 발전을 이룩하기 어려웠을 것이다. 라이프찌히는 이미 중세시대부터 교역과 문화산업의 중심지로서 분명한 도시이미지를 갖고 있었으며, 도시정부는 이것을 최대한 활용하는 전략을 통해 투자유치와 도시개발에 성공할 수 있었다. 통일 당시 할레는 라이프찌히에 비해 경제여건에 큰 차이가 없었지만, 도시발전을 위한 도시행정가들의 리더십과 도시개발정책이 빈약하였다. 이것이 두 도시의 격차를 초래한 주요 요인 가운데 하나인 것이다. 향후 북한의 경우에도 중공업도시들의 체제전환과정에서 라이프찌히에서와 같은 적극적인 도시정책의 수립과 추진이 중요한 의미를 가질 것이다.

셋째, 통일 이전부터 북한의 도시발전을 위한 전략수립이 필요하다는 것이다. 통일비용을 최소화하고 북한의 도시들이 자생력을 갖고 발전하기 위해서는 통일 이전부터 북한 도시들의 고유한 성장 잠재력들을 파악하고 이것에 맞는 남북협력을 추진하는 것이 필요할 것이다. 이러한 전략수립과정에서 독일과 과거 동유럽 사회주의권 국가들의 도시발전 사례들을 면밀하게 분석하여 보다 실효성 있는 정책대안을 마련할 필요가 있을 것이다.

#### IV. 결론

체제전환이 도시와 지역에 어떠한 변화를 가져오는 지를 파악하는 것은 학술적인 측면에서도 의미가 있지만, 통일을 준비하는 우리에게는 정책적인 측면에서도 의미가 크다. 기존의 체제전환국 도시 관련 연구들에서는 도시의 산업적 특성과 국제시장까지의 접근성이 성장과 침체를 좌우하는 주요 변수로 보고되고 있다. 라이프찌히와 할레는 국제시장까지 접근성이 거의 비슷함에도 불구하고 성장과 침체의 차이를 보이고 있다. 이것은 도시의 성장과 침체를 초래하는 다른 변수들이 있을 수 있음을 시사하고 있다. 이 연구에서는 그러한 요인으로서 인적 자원, 토지, 도시주변지역의 여건, 도시정책 등을 제시하였다. 도시의 산업잠재력이나 국제시장으로의 접근성, 인적 자원, 토지, 도시주변지역의 여건 등은 도시의 일반적 특성이라고 할 수 있는데, 도시정책은 도시의 특수한 성격을 대변할 수 있는 요소라고 할 수 있다. 라이프찌히와 할레의 경우에는 일반적 특성뿐만 아니라 정책요인이라는 특별한 변수가 성장과 침체에 영향을 미칠 수 있음을 보여주고 있다.

통일 후 북한의 체제전환 과정에서 가장 중요한 과제 가운데 하나는 성장지역

과 침체지역의 격차를 줄이는 것이 될 것이다. 특히 중공업으로 특화되어 있는 도시들의 산업구조 전환을 성공적으로 이룩하는 것은 북한지역의 경제발전 여부를 좌우할 핵심 과제가 될 것이다. 현실적으로 북한의 모든 도시가 함께 균형 있게 성장할 수 없을 것이다. 이것은 이번 사례연구를 통해서도 확인할 수 있다. 하지만 도시 간 발전의 격차를 줄이는 노력은 반드시 필요하며, 특히 할레의 경우처럼 중화학공업에 대한 의존도가 높은 도시들에 대한 특별한 대책이 체제전환 초기에 마련될 필요가 있을 것이다.

할레와 라이프찌히의 사례는 초기조건이 비슷하더라도 도시정책 추진에 따라 도시발전이 어떻게 차이가 날 수 있는 지를 잘 보여주고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 향후 북한에서 체제전환이 진행될 경우에도 이와 같은 정책수립 및 집행 역량을 확보하는 것은 매우 중요한 과제가 될 것이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 12일 ■ 채택: 12월 10일

## 참고문헌

### 1. 단행본

이상준 외. 『통일 이후 구동독의 도시정책과 시사점』. 안양: 국토연구원, 2006.

Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung. *Regionalbarometer neuer Laender. Fuenfter zusammenfassender Bericht*. Bonn, 2004.

Bundesforschungsanstalt fuer Landeskunde und Raumordnung. *Bauland -und Immobilienmarkt-bericht*. Bonn, 1996.

\_\_\_\_\_. *Regionalbarometer neuer Laender. Zweiter zusammenfassender Bericht in Materialien zur Raumentwicklung*. Bonn, 1995.

Bundesministerium fuer Verkehr and Bau und Wohnungswesen. *Nachhaltige Stadtentwicklung -ein Gemeinschaftswerk*. Bonn, 2004.

City of Halle. *Investment accelerators and guides for trade and industry*. Halle, 2006.

Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung. *Wochenbericht des DIW 50/99*. Berlin, 1999.

Deutscher Staetetag. *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden Schriftleitung: 89.Jahrgang*. Berlin, 1991.

- Die Stadt Halle. *City Guide. facts about business location Halle(Saale)*. Halle, 2006.
- Fassmann, Heinz (ed.). *Die Rueckkehr der Regionen*. Wien, 1997.
- Korzer, Tanja, Werner, Silke. *Entwicklung eines raumstrukturellen Leitbildes fuer die Stadt Halle(Saale)*. Halle, 2006.
- Stadt Leipzig. *Bericht zur Stadtentwicklung. Beitrage zur Stadtentwicklung.42*. Leipzig, 2004.
- Strubelt, Wendelin (ed.). *Staedte und Regionen*. Opladen, 1996.

## 2. 논문

- 이상준. “統一 後 東獨地域 都市開發의 課題와 示唆點.” 『통일과 국토』. 성남: 한국토지공사, 2001.
- \_\_\_\_\_. “統一 以後 東獨地域의 人口移動 要因에 관한 研究.” 『국토계획』. 제35권 제5호, 2000.
- Abraham, Thomas, Eser, Thiemo W. “Regionalentwicklung in Mittel- und Osteuropa im Spannungsfeld von Transformation und Integration am Beispiel Polens.” *Raumforschung und Raumordnung*. Vol. 2, No. 3, 1999.
- Abramson, Daniel Benjamin. “‘Marketization’ and institutions in Chinese inner-city redevelopment: a commentary of Lue Junhua’s Beijing’s Old and Dilapidated Housing Renewal.” *Cities*. Vol. 14, No. 2, 1997.
- Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung. “Ten Years of Transformation Processes in the Middle of Europe.” *Informationen zur Raumentwicklung*. Nr.7/8, 2000.
- Dangschat J.S. “Berlin and the German Systems of Cities.” *Urban Studies*. Vol. 30, No. 6, 1993.
- Friedrichs, J. “Die Entwicklung der Innenstaedte: Chemnitz, Erfurt, Leipzig,” *Staedte und Regionen*. Opladen, 1996.
- Friedrich, Klaus. “Siedlungsstruktureller und soziooekonomischer Wandel in der mitteleutschen Kernregion Halle-Leipzig.” *Geographische Rundschau*. Heft7/8, 2005.
- Gaubatz, Piper Rae. “Urban transformation in post-Mao China: impacts of the reform era on China’s urban form.” *Urban spaces in contemporary China*. New York, 1995.
- Gorzalak, Grzegorz. “The dilemmas of regional policy in the transition countries and the territorial organisation of the state.” *Integration and Transition in Europe*. 2000.
- Haeussermann, Hartmut. “Von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus.” *Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Soziale und Raeumliche Tendenzen*. Opladen, 1996.

- Herlyn, Ulfert, Harth, Annette. "Soziale Differenzierung und soziale Segregation." *Staedte und Regionen*. Opladen, 1996.
- Scholz, Carola, Heinz, Werner. "Stadtentwicklung in den neuen Bundeslaendern: Der Sonderfall Leipzig." *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Maerz, 1995.
- Wang, F., Zhou, Y. "Modelling Urban Population Densities in Beijing 1982-90: Suburbanization and its Causes." *Urban Studies*. Vol. 36, No. 2, 1999.
- Wu, Fulong. "Urban restructuring in China's emerging market economy." *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 21, No. 4, 1997.
- Wu, F, Yeh, A.G-O. "Changing Spatial Distribution and Determinants of Land Development in Chinese Cities in the Transition from a Centrally Planned Economy to a Socialist Market Economy: A Case Study of Guangzhou." *Urban Studies*. Vol. 34, No. 11, 1997.

### 3. 기타자료

- <[www.leipzig.de/de/business/wistandort/zahlen/lage/flaeche](http://www.leipzig.de/de/business/wistandort/zahlen/lage/flaeche)> (검색일: 2008.11.23).
- <[www.halle.de/index.asp?MenuID=152&SubPage=2](http://www.halle.de/index.asp?MenuID=152&SubPage=2)> (검색일: 2008.12.15).

Abstract

**A Study on Urban Characteristics and Urban Growth  
 of the Cities in the Former GDR After German Unification:  
*In the Case of Leipzig and Halle***

*Sang-Jun Lee*

Transformation and its social and spatial consequences were major research themes in the last 1990s. Many cities in the former GDR were suffered from economic depression after German unification and drastic privatization. Halle was one of cities that had many problems according to unification and transition. Although Halle and Leipzig had similar geo-economic conditions at the starting point of transition after unification, two cities showed different paths of urban development. In this study some factors such as economic characteristics, human capacity, land, socio-economic conditions of surrounding areas and policy measures were defined as important determinant factors. Since we should prepare the Korean unification, we should develop some policy measures that can minimize economic disparities between cities in North Korea after unification based on some lessons of transition economies including German cities.

**Key Words:** Transformation, Urban Growth, Urban Characteristics, Unification



# 권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책 전망

한 기 범\*

- I. 머리말
- II. 당대표자회 결과와 지배구조 전망
- III. 정책환경 변화와 대내외 정책 전망
- IV. 맺음말

## 국문요약

이 글은 북한이 당대표자회를 통하여 김정은 후계체제 출범을 공식화한데 따라, 권력승계 시기(향후 5년 가정) 북한의 지배구조와 대내외 정책 변화 가능성을 전망하는데 목적을 둔다. 북한의 후계체제가 출범초기에 있고 후계자의 자질과 정책성향이 드러나지 않아 성급한 예단이 될 수도 있으나, 과거 김정일 권력승계 과정, 김정일과 김정은의 승계환경 비교, 최근 권력구조 정비 및 대내외 정책흐름 등을 점검하면 유의미한 전망이 가능하다고 본다. 이 글을 통하여 제시하고자 하는 핵심내용은 다음과 같다. 첫째, 김정일이 후계구도 과속을 우려하여 김정은에게 당 중앙군사위원회 부위원장 직책을 부여하는데 그쳤지만, 권력의 속성상 수년 이내에 군권→당권 순으로 급속한 후계자의 리더십 확장이 예상된다. 북한이 공개적으로는 김정은의 '군사적 리더십'을 부각할 것이나 내부적으로는 순조로운 권력세습을 위해 당의 정치·사상적 역할이

강화될 것이며, 김정은의 당에 대한 영향력 행사도 증대될 것이다. 둘째, 권력세습 과도기 북한의 정책 방향은 내부 공포통치, 대외 강경정책을 기조로 할 것으로 예상된다. 내부적으로는 통제정책을 강화할 것이며, 대외적으로는 김정은의 리더십 부각을 위한 돌출행동이 빈번할 것으로 전망된다. 셋째, 김정은이 공식 승계이후 사회적 불만의 증폭을 차단하기 위해 선군정치에서 후퇴할 수도 있지만, 세습체제의 취약성으로 근본적인 개혁·개방이 불가능하여 북한의 정치적 불안정성은 증대될 가능성이 높다. 따라서 중기적인 관점에서 우리의 대북정책 방향도, 북한의 권력세습이라는 과도기적 특성에 따라 야기될 여러 상황을 상정하여 대비할 필요가 있다고 본다.

**주제어:** 북한, 김정일, 김정은, 당대표자회, 후계체제, 권력세습, 권력구조, 정책전망, 대북정책

\* 통일연구원 객원연구위원

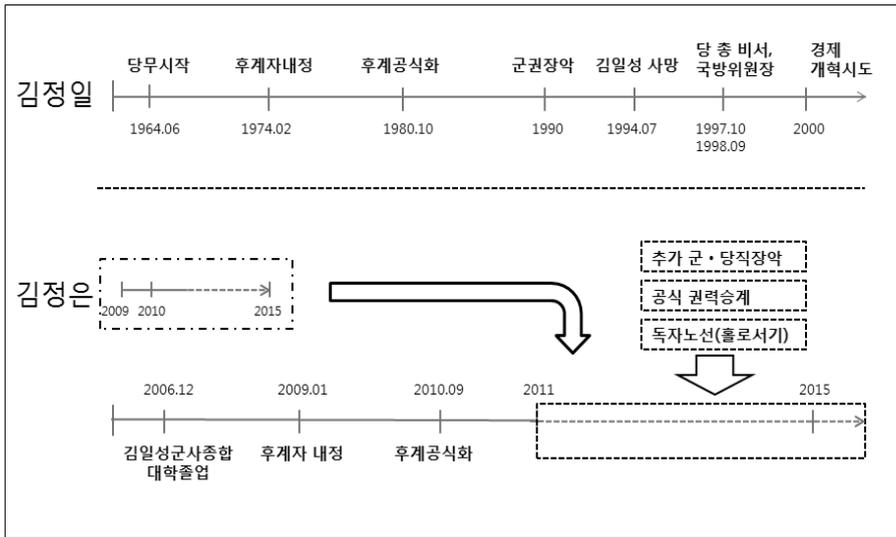
## I. 머리말

북한은 지난 9월 28일 당대표자회를 개최하여 김정일의 3남 김정은을 당 중앙 군사위원회 부위원장에 선출함으로써 김정은 후계체제 출범을 공식화하였다. 앞으로 수년간 북한 지도부에게는 3대 세습정권의 안착(soft landing)을 위해 김정일로부터 김정은에게로 권력과 카리스마를 이양하는 작업을 ‘신중’하고, ‘경외’(敬畏)스럽게 추진하는 일이 최대 과제가 될 것이다. 김정은 후계구도는 김정일의 권위가 훼손되지 않도록 ‘신중’해야 하고, 전 사회가 단기간 내에 수긍할 수 있도록 ‘경외’로운 방법이 동원되어야 할 것이다. 김정일과 김정은의 후계과정을 비교해 볼 때, 김정은이 후계자로 공표된 때의 나이가 어리고(38세 vs 26세), 후계 검증기간(6년 vs 21개월)이 짧았듯이 권력세습 작업도 다음의 <그림 1>처럼 압축적으로 진행(20년 vs 미정)될 것이다.<sup>1</sup> 북한이 후계자 띄우기에 ‘속도전’을 내고 있음은 김정은이 사실상 후계자로 공표되자마자 당 창건 65돌 행사를 김정은이 집중 조명되는 행사로 진행하였고, 김정일의 공개 활동에 빈번히 동행토록 하면서, 공식행사 참석자 명단에서 김정은 호명순서가 빨라진데서 알 수 있다.<sup>2</sup> 김정일의 건강이 그만큼 좋지 않으며, 그가 후계문제에 초조감을 갖고 있음을 반증한다.

<sup>1</sup> 김정일(1942년생)은 1980년 10월 제6차 당대회에서 당 정치국 상무위원에 선출됨으로써 38세에 후계자로 공표되었고, 김정은은 1984년생으로 12살 빠른 26세에 후계자로 공표되었다. 후계 검증기간은 후계자에 내정된 후 공식화되기까지의 기간으로 김정일은 1974년 2월, 김정은은 2009년 1월에 내정되었다. 권력세습 기간을 승계 직후 내부체제 정비까지를 포함하는 기간으로 본다면, 김정일의 경우 1980년 후계자 공식화 이래 1990년대 초 군권 장악을 거쳐, 김일성 3년상, 1997년 당총비서 및 1998년 국방위원장 추대, 공식 승계이후 2년간 내부 체제정비 등 1999년까지 20년이 소요되었다.

<sup>2</sup> 김정은이 부상한 초기 과정은 다음과 같다. 2010년 9월 27일 군대장 칭호 부여, 9월 28일 당 중앙 군사위원회 부위원장 선출, 9월 30일자 노동신문에 당 간부들과의 기념촬영(9.29) 사진 공개, 10월 5일 김정일과 함께 강원도 851군부대 협동훈련 참관, 10월 9일 당창건 65돌 기념 중앙보고대회 참석(이어 ‘아리랑’ 공연 관람), 10월 10일 0시 금수산 기념궁전 참배 및 10월 10일 군 열병식 주석단 등장 등 김정은은 대장 호칭 이래 10여일 만에 집중 부각되었다. 특히 열병식 행사에 CNN·BBC 등 80여명의 외신기자단을 초청하여 생중계를 허용한 것도 김정은을 국제무대에 알리기 위한 선전술로 여겨진다. 김정은은 9월 29일 첫 공개사진 촬영 때에는 다섯 번째로 호명(조명록 제외)되었으나, 10월 6일 사망한 조명록의 장의위원 명단에는 두 번째였다.

<그림 1> 김정일과 김정은의 후계과정 비교



이 글은 권력승계 시기에 북한의 권력구조와 대내외 정책의 변화 가능성을 평가하는 작업을 목표로 한다. 권력승계는 주요 직위 및 정책결정권의 단계적 이전, 공식 권력승계, 승계직후 초기 안정화 조치로 완성된다. 김정일의 건강이 악화되어 권력 이양작업이 급격히 추진되면 그만큼 승계이후 안정화 기간이 길어질 것이다. 권력승계 마무리 기간은 김정일 건강이 관건이나 5년쯤 소요될 것으로 가정한다. 이 기간은 북한의 권력지형과 정책중점이 변동하는 과도기에 해당한다. 최종 정책결정권이 김정일 → 김정일·김정은의 공유 또는 분점 → 김정은 순(順)으로 이전되고, 최고 권력의 변동에 따라 권력층 내 측근 또는 후견세력의 변동이 있게 된다. 과도기 동안의 대내외 정책들은 순조로운 승계 작업을 보장하고 후계자의 리더십을 부각하는 방향으로 설정될 것이다. 권력 세습은 권력과 정책의 급격한 변동을 방지하기 위한 권력이양의 한 방법이다. 그러나 세습에 의한 수권자라할지라도 자신만의 권력을 제도화하고 정당화하기 위해서 궁극적으로는 홀로서기를 해야 하며, 이를 위한 권력재편과 정책조정은 불가피할 것이다.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 김정일은 김일성 사망(1994.7)이후 한 동안은 부(父)의 후광을 활용한 정치적 안정을 위해 “나에게서 0.001mm라도 변화를 기대하지 말 것”을 강조하면서 “유혼통치”를 표방하였으나, 공식 권력승계(1998.9) 이후에는 점진적으로 독자적인 권위를 구축해 갔다. 김정은도 같은 수순을 밟을 것이나 김정은이 ‘홀로서기’를 해야 하는 상황은 더욱 빨리 도래할 것이다. 김정은의 수권환경은 장기간의 경제침체로 인한 체제모순 누적, 김정일 대비 상대적인 권력의 취약성, 당국과 사회의 갈등상황 심화 등으로 더욱 열악하여 김일성 사망 때처럼 “유혼”을 명분으로 한 ‘애도와 무위’(無

이 글은 대략 2015년까지 중기(中期) 관점에서, 권력세습 추진 시기라는 과도기적 특성에 유의하여 북한정세를 전망하려 한다. 권력구조면에서는 김정은 권력의 확장 과정, 당·군 관계 변화 문제를 중심으로, 정책면에서는 정책기조의 변화 여부, 대내외 정책 조정 가능성을 중심으로 전망하고자 한다. 북한의 후계구도가 출범초기에 있고, 후계자의 자질·능력과 정책성향이 구체적으로 확인되지 않은 상태에서의 권력구조와 정책 전망은 성급한 예단이 될 수 있다. 그러나 이번 두 번째의 권력세습 역시 과거 경험을 토대로 추진되고, 당면한 북한 정책 환경의 유·불리와 권력구조의 장단점을 고려하여 권력승계의 속도와 형태가 조절될 것이다. 따라서 권력승계 과도기에 있는 북한체제를 과거 김정일 권력승계 과정, 김정일과 김정은의 승계 환경상의 차이점, 최근 권력구조 정비 양태, 최근 대내외 정책의 흐름을 점검해 보고, 성공적인 권력세습을 위한 논리적인 조건을 추론해 본다면 어느 정도 유의미한 전망이 가능할 것이다.

## II. 당대표자회 결과와 지배구조 전망

### 1. 김정은의 후계자 내정과 경력 쌓기

김정일은 고영희와 생활하는 동안에 이미 3남 김정은을 ‘후계자감’으로 지목했다. 장남 김정남(71년생)은 ‘성혜림 소생’이라는 불리한 점으로 자신이 후계자에서 제외될 가능성이 높음을 알고 있는 듯 일찌감치 일본 밀입국 등 자유분방한 생활을 해왔다. 고영희 소생 두 아들 중에서 정철(80년생)은 성격이 여성처럼 유순하나, 정은(84년생)은 승부욕이 강하고 정치적 야심을 보여 김정일의 총애를 받아왔다.<sup>4</sup> 후계자 내정을 위한 사전 정지작업이 2000년대 초반 한때 추진된 것으로 알려졌다. 2001년부터 북한 내부에서는 고영희를 “존경하는 어머니”으로 호칭하기 시작하였고,<sup>5</sup> 김정일의 3남 총애를 감지한 핵심 간부들이 후계문제를 간헐적으로 거론하였다. 그러나 권력누수를 우려한 김정일의 거론 자체 지시에 이어 2004년 5월 고영희의 사망으로 후계문제는 잠잠해졌다.

爲)의 정치로 상황을 무마할 수는 없을 것이기 때문이다.

<sup>4</sup> 정성장, “[집중분석] 김정일 후계자 김정운,” 『신동아』, 2009년 7월호, pp. 246-259; 정성장, “김정은, 이미 김정일과 거의 대등한 권력행사,” 『일간조선』, 2010년 11월호, pp. 84-97 참조.

<sup>5</sup> 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로 (2000-09),” (경남대 박사학위 논문, 2009), p. 36.

김정은이 후계자로 내정된 시점은 2009년 1월로 알려졌다.<sup>6</sup> 북한 지도부는 김정일이 뇌졸중(2008년 8월)으로 쓰러진 후 건강을 완전히 회복하지 못하자 후계자를 서둘러 확정해 둘 필요가 있었던 것으로 보인다. 내정 과정은 알려진 게 없으나, 장성택 당 행정부장이 김정일 외병 중에 사실상 국정 관리자 역할을 맡았었고, 김정일이 다시 거동이 가능해져 현지지도할 때 김경희와 함께 그를 뒷바라지 했다는 점에서 후계문제도 이 과정에서 논의되었을 가능성이 높다. 김정은은 후계자로 내정된 후 정책경험을 쌓을 기회가 주어졌다. 북한의 선전 자료에 의하면 김정은이 2009년 4월 5일 함북 화대에서 김정일과 함께 “광명성 2호” 발사 현장을 관찰하였고, 4월 14일 “강성대국 불보라” 명칭의 김일성 생일 축포야회를 직접 조직하였다고 한다.<sup>7</sup> 2009년의 150일·100일 전투, CNC(컴퓨터 수치제어)에 의한 산업시설 관리, 함흥 비날론 공장 가동, 대계도 간척지 개발도 김정은이 주도한 것으로 소개되고 있다.<sup>8</sup> 화폐개혁, 천안함 공격, 월드컵 축구 경기 등은 김정은이 주관한 것처럼 암시하여 그를 띄우고자 하였으나 어설픈게 역효과가 난 사업이었다.<sup>9</sup> 북한의 선전 자료는 김정은의 자질과 능력에 대해서 “김일성군사종합대학 전 과목 최우등 졸업,” “누구도 따라올 수 없는 천재적 영지와 지략을 지닌 군사적 영재,” “현대군사과학과 기술에 정통한 천재”라고 표현하고 있다.<sup>10</sup> 북한은 김정은이 주로 군사 과학부문에 자질이 있고, 중요한 국가적 사업에 기획 능력이 있는 것으로 선전하고 있다.

## 2. 후계체제 출범에 대비한 김정일의 역할

북한에서 후계체제 구축 문제는 김정일의 관리사항이라 할 수 있다. 후계구축 과정 초기에는 김정은은 배우에 불과하며 김정일이 감독 역할을 한다고 볼 수 있

<sup>6</sup> 2009년 1월 8일 김정일이 김정은을 후계자로 결정했다는 교시를 리제강 당조직지도부 1부부장에게 하달하여 고위 간부들에게 전파되었으며, 군에는 총정치국을 통해 대좌급 이상에 전달되었다는 주장이 있다. 『연합뉴스』, 2009년 1월 15일, 2009년 3월 9일.

<sup>7</sup> “존경하는 김정은 대장동지의 위대성 교양자료,” 『마이니치신문』, 2009년 9월 8일. 이 내부 문건은 2009년 6월경 군 간부 교양자료로 작성된 것으로 추정된다. 이 문건에 의하면 김정은은 김일성군사종합대학 보병지휘관 3년제와 연구원 2년제를 2006년 12월 24일에 졸업하면서 ‘인공위성 자료와 GPS수신기 좌표를 활용한 작전지도 개발을 통하여 포병의 화력타격 정확성 보장방안’을 발표하는 등 후계자 내정 이전부터 군사적 자질이 있음을 보여주었다고 한다.

<sup>8</sup> 김갑식, “북한 ‘조선로동당대표자회’ 개최 결과와 향후 전망,” 국회입법조사처, 『이슈와 논점』, 제 126호(2010.10.4).

<sup>9</sup> 박형중, “당대표자회와 과도적 권력체계의 출범,” (Online Series Co 10-38, 2010.10.11).

<sup>10</sup> “존경하는 김정은 대장동지의 위대성 교양자료,” 『마이니치신문』, 2009년 9월 8일.

다.<sup>11</sup> 김정일은 간부들에게 자신의 이름으로 ‘김정은의 위대성’에 관한 ‘말씀’을 전파하여 권력 승계를 정당화하였다.<sup>12</sup> 김정일이 2010년 5월에 이어 8월에 중국을 ‘깜짝’ 방문한 것도 후계구도 공식화를 앞두고 분위기를 잡기 위한 연출이었다. 김정은의 등장에 앞서 다시 중국을 방문하여 ‘중국과의 대를 이은 친선관계’를 과시하고, 만주지방 방문으로 김일성에 대한 향수를 불러일으킴으로써 ‘혁명전통’을 계승한다는 암시 효과를 겨냥한 셈이었다. 2009년 이후 세 차례의 권력체계 정비도 승계를 제도화하기 위한 김정일의 구상이라고 할 수 있다. 2009년 4월 헌법 개정을 통한 국방위원장 기능 강화, 2010년 6월 최고인민회의를 통한 장성택의 국방위원회 부위원장 임명, 그리고 2010년 9월 당대표자회 소집을 통한 당조직 정비가 그것이다.

2009년 4월 헌법 개정의 핵심은 김정일의 국방위원장 취임 이래 실제로 확장된 국방위원회의 기능을 명문화한데 있다. 당시 개정 헌법은 국방위원장과 국방위원회를 별도의 장으로 분리하면서 종래 ‘국방위원회 임무와 권한’ 중에서 ‘권한’은 국방위원장에게로 ‘임무’는 국방위원회로 분류하여 ‘일을 시키는 자리’와 ‘일을 하는 자리’로 나누어 놓았다. 개정 헌법은 국방위원회가 아닌 국방위원장이 ‘국가의 최고령도자’로서 국방위원회 사업은 물론 ‘국가의 전반 사업을 지도’할 뿐 아니라, 국방위원들을 비롯한 중요 군사간부들을 임명할 권한을 보유하며, 전시상태와 동원령 선포는 물론 추가로 ‘비상사태’ 선포 권한까지 갖는 강력한 기관으로 규정하였다. 반면 국방위원들은 권한이 축소된 가운데 “국가 중요정책 수립,” “국방위원장 명령 등과 어긋나는 국가기관의 결정·지시 폐지” 임무를 추가하였다. 국방위원장의 역할과 국방위원회의 역할을 가른 것은 국방위원장의 지휘 책임에 앞서 국방은 물론 국정 전반, 특히 비군사적 또는 내부 위기관리를 포괄하는 국정관리 책임을 일차적으로 국방위원들에게 부담시킨 것으로 평가된다. 동시에 국방위원들 충원 방식이 과거 군 고위인물 중심에서 장성택 당 행정부장을 비롯한 국가안전보위부, 인민보안부 등 공안기관 책임자까지 포함하는 방식으로 바뀐 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> 박형중, “당대표자회와 과도적 권력체계의 출범,” (Online Series Co 10-38, 2010.10.11).

<sup>12</sup> 북한은 “존경하는 김정은 대장동지의 위대성 교양자료”를 통하여 고위간부들에게 “김정은대장동무는 군사적안목이 넓고 실력이 대단히 높습니다,” “일군들은 당과 인민에 대한 김정은대장동무의 충실성과 헌신적 복무정신을 따라배워야합니다,” “인민군지휘성원들은 김정은대장동무를 잘 받들어 나의 의도에 맞게 인민군대를 정치군사적으로 더욱 강화하여야 합니다”라는 김정일의 ‘말씀’을 주입시키고 있다.

<sup>13</sup> 북한은 2009년 4월 최고인민회의를 통해 장성택과 주상성 인민보안상(2010년 4월 5일 중앙TV

김정일은 2010년 4월에 이어 이례적으로 6월에 다시 소집된 최고인민회의에서 장성택 국방위원을 국방위원회 부위원장에 승진시켰다. 이로써 장성택의 후계구도를 관리하는 실무 총책임자 역할이 보다 명확해졌다. 동시에 최영림 평양시당 책임비서를 내각 총리에 임명하는 등 상당수의 당 간부들을 내각 간부로 충원하였다. 내각 간부들 교체는 화폐개혁으로 인한 민심이반 책임(2010년 3월, 박남기 당 계획재정부장 총살)을 물은데 이은 후속 인사 조치이나 여기에는 권력승계 시기에는 정치·사상적 지도기관인 당과 당에 경륜을 쌓은 간부들의 역할이 더욱 필요하다라는 판단도 작용했을 것이다. 세습의 정당성을 전 사회적으로 설득하고, 불평·불만 세력을 감시하는 정치과정은 당 조직이 담당하기 때문이다. 6월 23일자 당 중앙위원회 정치국 결정서는 “조선로동당 최고지도기관 선거를 위한 조선로동당대표자회를 9월 상순에 소집할 것을 결정 한다”고 하여, 후계체제의 전위조직인 당을 전면 정비할 것임을 예고하였다.

### 3. 2010년 9월 당대표자회와 당조직 정비

북한은 당초 예정보다 2~3주 지연된<sup>14</sup> 2010년 9월 28일 1,653명의 당대표들이<sup>15</sup> 참석한 가운데 제3차 당대표자회를 개최하였다. 당대표자회에서 김정일을 다시 당 총비서에 추대하고, 당 규약을 개정한데 이어 당 중앙위원회 위원·후보위원과 당 중앙검사위원회 위원을 선거하였다. 같은 날 개최된 “당 중앙위원회 2010년 9월 전원회의”(6기 22차 전원회의)에서는 정치국 상무위원회, 정치국, 당 비서를 선거하고, 당 비서국(당 부장)과 당 중앙군사위원회 조직결과가 발표되었다. 1993년 당전원회의의 소집 이래 오랜 기간 동안 방치되었던 당 중앙지도기구들이 26년 만에 다시 복원된 것이다.<sup>16</sup> 새롭게 정비된 당 중앙지도기구가 앞으로 어떤 무게감을 갖고 얼마나 활성화될지는 더 지켜볼 일이나, 많은 간부들에게 당직을

를 통해 인민보안부로 개칭된 사실이 확인), 우동측 국가안전보위부 부부장, 김정각 군총정치국 1부국장 등을 국방위원에 새로 등용하였다.

<sup>14</sup> “9월 상순 소집”을 공표하고도 늦춘 것은 신의주 등에 내린 집중 호우로 당대표자회가 예정된 시점이 ‘경축분위기’ 조성에 적합하지 않다는 북한 지도부의 판단 때문인 것으로 여겨진다. 그리고 북한의 당대표자회의 연기, 2010년 4월에 이은 6월 최고인민회의 재소집, 2010년 5월에 이은 8월 김정일 재 방중(訪中) 사례들은 특정 정치 일정이 소수에 의해 파행적으로 결정됨을 보여준다.

<sup>15</sup> 당대표자로 선출된 1,657명 가운데 1,653명이 참석하였으며, 방청으로 517명이 참석하였다. 1966년 10월의 제2차 당대표자회에는 1,323명의 대표가, 1980년 10월 제6차 당대회에는 3,220명이 참석하였다.

<sup>16</sup> 당 정치국은 1994년 김일성 장례문제 논의, 1998년 9월 주석제 폐지 결정 등 극히 간헐적인 소집이 있었다.

부여하는 ‘잔치’를 벌임으로써 권력층을 쇄신하고 활력을 불어넣는 효과를 거두었을 것이다.

<표 1> 당 중앙지도기구 구성 인원(2010.9.28)

구분	당 중앙위원회	당 정치국	당 비서국	당 중앙군사위원회
구성 인원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○위원 124명 (신규84명, 68%)</li> <li>○후보위원 105명 (신규98명, 93%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○상무위원 5명 (김정일, 김영남 외 3명 신입)</li> <li>○위원 12명 (전병호 외 11명 신입)</li> <li>○후보위원 15명 (전원 신입)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○당총비서 1명</li> <li>○당비서 10명 (김기남, 최태복 외 8명 신입)</li> <li>○당부장 14명 (2명 신입: 김평해, 주규창)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○위원장 1명</li> <li>○부위원장 2명 (신설직제: 김정은, 이영호)</li> <li>○위원 16명 (김영춘, 김명국 외 14명 신입)</li> </ul>

\* 『로동신문』, 2010년 9월 29일. ( )의 신규임명 인원 및 비중은 필자 추가.

제3차 당대표자회에서 당조직 정비는 김정은 후계체제 공식 출범에 따른 것으로 그 특징을 보면 ① 김(金)부자 친인척·측근의 요직배치, ② 노장청 조화를 명분으로 한 세대교체, ③ 당·정·군 간부들의 검직 확대를 통한 권력기구 간 협력 강화로 요약된다.

첫째, 김정일 친인척, 측근의 요직 배치다. 김정일이 1997년 10월 이후 13년 만에 당 총비서에 재추대되고 당 중앙군사위원장, 당 정치국 상무위원 등 최고직위를 다시 장악하였다. 김정은은 당 중앙군사위원회 부위원장으로 선출되어 후계자로 공식화되었으며,<sup>17</sup> 당과 군의 핵심정책에 관여할 수 있는 통로를 확보하였다. 김경희는 당 정치국 위원에, 장성택은 당 정치국 후보위원과 당 중앙군사위원회에 추가로 진출하였다. 친인척인 양형섭(김정일의 당고모부)과 이용무(김일성 조모 이보의 가계)가 정치국원에 진출했고, 측근들 중에는 이영호 군총참모장(68세, 전 평양방어사령관, 군차수, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위 부위원장 진출)과 최룡해(60세, 당 중앙위원, 정치국 후보위원, 당비서, 당 중앙군사위원)의 중용이 두

<sup>17</sup> 1980년 6차 당대회에서의 김정일 지위와 비교해 볼 때 김정은이 “후계자로서 공식 내정되었지만 명실상부한 후계자로 공식 확정된 것은 아직 아니”며 “앞으로 검증과정을 거쳐 나머지 고위 당직과 국가기관 직위를 확보함으로써 공식적인 후계자로 확정되는 절차를 남겨 놓고 있는 것이다”는 의견도 있다. 김근식, “김정은 후계체제와 한반도: 안정성과 불안정성,” 『한반도 포커스』, 2010년 11·12월호 (제10호), p. 2. 그러나 ‘혈통 승계의 무오류성’을 감안하고, 김정은에게 “대를 이은 충성”을 주문하고 있는 점에서 ‘확정적’ 이라고 본다.

드러진다. 당 조직지도부 1부부장인 김경옥(당 중앙군사위원)·박정순(정치국 후보위원)과 당 행정부 부부장을 역임하고 평양시당 책임비서로 전보된 문경덕(당 비서, 정치국 후보위원)도 전진 배치되었다. 김정각 군총정치국 1부국장(당 중앙군사위원, 정치국 후보위원)·주상성 인민보안부장(정치국원)·우동측 국가안전보위부 1부부장(당 중앙군사위원, 정치국 후보위원)·김원홍(당 중앙군사위원) 등 군사·공안기구 책임자들도 당직을 배정받았다. 외교의 강석주(부총리, 정치국원), 대남 김양건(당 대남비서겸 통일전선부장, 정치국 후보위원), 경제 홍석형(당 경제비서겸 계획재정부장, 정치국원)과 주규창(당 군수공업부장,<sup>18</sup> 정치국 후보위원) 등 분야별 측근 인물들도 중용되었다. 장성택 국방위원회 부위원장·최룡해 당비서·이영호 군총참모장이 김정은 후계체제를 뒷받침하는 ‘핵심 3인방’인 것으로 보이며, 장성택은 이번 당인사에서 자신의 과도한 진출을 자제하는 대신 측근들인 최룡해와 이영호를 약진시켜 간접적으로 자신의 세력권을 확대하였다. 이영호는 군 총참모장으로서 김정은이 군무를 파악하고 군권을 장악할 수 있도록 도와주고, 최룡해는 당 근로단체 담당 비서로서 ‘김정은 비서’ 역할을 하면서 주로 당무를 챙기고, 장성택은 ‘김정일의 비서실장’ 역할을 하여 국정전반을 챙기면서 동시에 김정은 후계구도를 관리하는 방식으로 역할이 분담된 것으로 평가된다.

둘째, 당 간부 세대교체와 일부 기피인물의 견제이다. 이번 당 조직 정비에서는 당 중앙위원, 당 정치국원, 당 비서 진용은 절대 다수가 새롭게 선출되었고, 당 중앙위 부장들만 일부(14명중 2명)가 교체되었다. 이는 당 부장을 제외하고 여타 당 기구들이 20여 년간 기능하지 않은데 기인한다. 당 중앙위원 229명(정위원 124명, 후보위원 105명)중 80%(182명)가 신규로 선출되었다. 당 정치국은 32명중 29명이,<sup>19</sup> 당 총비서를 포함한 당 비서국은 11명중 8명이, 당 중앙군사위원회는 위원장·부위원장을 포함한 총 19명중에 16명이 새로 선출되었다. 당 정치국·비서국·중앙군사위원회의 총 62개의 보직 중에서 53자리(85%)가 신규로 충원되었다. 연령별로는 다음의 <표 2>에서 보듯이 60대가 주류를 이루고 있으며, 70대와 80대는 당 정치국은 59%, 비서국은 36%, 중앙군사위원회는 26% 비중이나 앞으로 김정은 후계체제의 정착과 함께 이들 원로들은 빠른 퇴진이 있을 것으로 예상된다.

<sup>18</sup> 북한 『조선중앙통신』은 전 당군수공업부 제1부부장 주규창을 “당기계공업부장”으로 호칭했다. 『조선중앙통신』, 2010년 9월 29일. 당 군수공업부를 당기계공업부로 개칭한 것으로 추정된다. 전 당군수공업부장 전병호는 내각 정치국장겸 당 책임비서로 전보되었다.

<sup>19</sup> 2010년 11월 6일 사망한 조명록 당 정치국 상무위원(국방위원회 제1부위원장, 군총정치국장)을 포함한 숫자이다.

<표 2> 당 중앙기구별 연령층 구성비

구분	당 정치국(32명)	당 비서국 (11명)	당 중앙군사위원회(19명)
50대	1 ( 3.1%)	1 ( 9.0%)	1 ( 5.2%)
60대	12 (37.5%)	6 (54.5%)	9 (47.3%)
70대	7 (21.8%)	2 (18.1%)	4 (21.0%)
80대-	12 (37.5%)	2 (18.1%)	1 ( 5.2%)
미상	-	-	4

\* 『조선중앙통신』, 2010년 9월 29일 발표한 당 정치국 간부들의 “략력” 등을 참고로 분류.

이번 당직 배정을 통해 군부 인물들의 부침도 확인되었다. 오극렬 국방위원회 부위원장은 어떤 당직도 받지 못했고, 김영춘 국방위원회 부위원장 겸 인민무력부장은 당 정치국 위원과 중앙군사위원이 되었으나 이영호 총참모장과는 상하관계가 역전되었다. 부총참모장 최부일, 작전국장 김명국, 정찰총국장 김영철, 해군사령관 정명도는 당 중앙군사위원으로 선출된 반면 김정일의 측근대장 3인방이었던 이명수, 현철해, 박재경과 전 총참모장 김격식은 당 중앙군사위원에서 배제되고 당 중앙위원직만 부여받았다. 이 같은 군 간부진의 급속한 재편에는 당 중앙군사위원회 부위원장으로 김정은이 자신과의 친소관계를 고려하여 관여했을 가능성이 높다.

셋째, 당·정·군 직위중복의 확대 현상이 나타나고 있다. 정치국 상무위원회는 김정일을 비롯한 의회(김영남), 내각(최영림), 군(조명록과 이영호)의 최고 책임자로 구성하는 형태를 취하였다. 국방위원회 인물들(11명) 중에서 오극렬과 백세봉을 제외한 9명이 당 정치국(정위원 5, 후보위원 4)에 진입하였으며, 당 중앙군사위원들(16명) 중에서 4명(김경옥, 최룡해, 장성택, 주규창)의 민간 당간부들이 포함되었다. 당 비서들은 예외 없이 당 정치국 위원 또는 후보위원을 겸직했다. 앞에서 언급하였듯이 2009년 4월 국방위원회 구성, 2010년 6월 내각 간부 구성에서도 겸직 확대 경향이 있었다. 이 같은 직위중복 확대는 김정일에 비해 상대적으로 김정은의 권력장악과 정책경험이 충분하지 못한 조건에서, 당·정·군 권력기구들 간의 갈등을 방지하고, 충성심이 검증된 핵심간부들로 하여금 집체적 토의를 통해 후계자를 충실히 보좌하도록 제도화한다는 의미일 것이다.

#### 4. 향후 권력체계 운용 전망

김정은은 대장칭호에 이어 첫 공식 직책으로 새로 신설된 당 중앙군사위원회 부위원장 직책을 부여받았다.<sup>20</sup> 이로써 김정일이 아들에게 군권(軍權)을 우선 장악하도록 하고 있음이 명확해 졌다. 김정은의 후계수업도 김일성군사종합대학에서 영군술(領軍術) 습득을 중심으로 이루어졌으며, 후계자 내정 이후 그의 자질과 능력 선전 및 경력 쌓기도 군사부문을 중심으로 이루어졌다. 이는 궁극적으로 김정은도 국방위원회 제1부위원장을 거치거나, 아니면 김정일 사망 이후 곧바로 국방위원장에 취임할 가능성이 높음을 시사한다. 2009년 4월 헌법개정을 통해 국방위원장을 국가 정상(頂上)기구로 제도화해 놓고 비상대권까지 부여한 것이나, 2010년 6월에 장성택을 국방위원회 부위원장으로 선거한 것도 결국은 향후 김정은의 국방위원장 또는 이를 개칭한 ‘공화국 중앙군사위원장’<sup>21</sup> 취임을 통한 국정관리를 감안한 조치라고 볼 수 있다. 김정은은 앞으로 1~2년 동안은 당 중앙군사위원회 부위원장으로 군사적 리더십 축적에 중점을 둘 것으로 예상된다. 그는 군무를 파악하면서 김정일에게 군인사, 군사훈련과 작전, 군수산업에 대한 건의 형태로 군을 장악해 나갈 것이며, 김정일도 김정은을 차수, 원수로 승진시키면서 군 최고사령관직을 부여(2012년 4월 군창건절 80돌 가능성)하는 등 군 지휘권을 단계적으로 넘길 것이다. 김정일 자신의 군권 집착이나 후계자에게 군권 우선 부여는 정권안위가 지도자로서 최대 고려사항이라는 인식에서 유래한다. 김정일은 “정세가 복잡할 때는 군대를 틀어쥐고 정치해야한다”<sup>22</sup>고 주장했으며, 정권 안팎으로부터의 도전 가능성에 대한 불안감도 그대로 아들에게 전수했을 것이다.

그러나 후계자의 당권 장악은 필수 코스이다. 북한 지도부가 간부들을 움직이

<sup>20</sup> 김정은에게 당 중앙군사위원회 부위원장직을 신설하여 첫 보직으로 부여한 것은 후계자 위상을 서둘러 제고시킬 필요가 있으나 정책경험이 충분하지 못하여 실질적인 역할을 맡기기에는 곤란한 점, 당 중앙군사위원회 부위원장직이 당무와 군무로 동시에 통하고 권한에 비해 책임에서 자유로울 수 있다는 점을 고려하여, 동직(同職)을 통해 후계수업 ‘속성반’을 마칠 수 있도록 배려한 것으로 보여 진다.

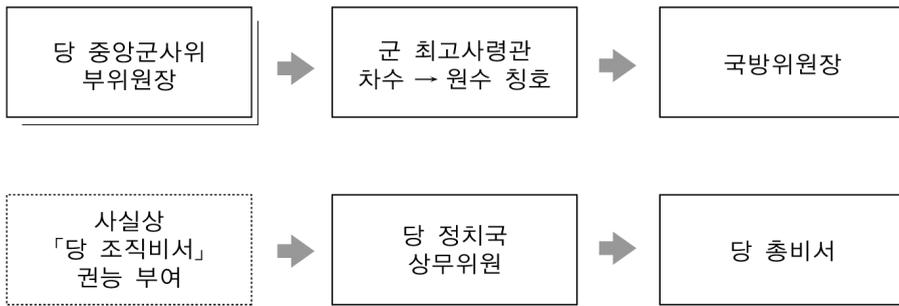
<sup>21</sup> 앞으로 김정일이 사망하면 ‘국방위원회’를 ‘공화국 중앙군사위원회’로 개칭하고 중국처럼 ‘당 중앙군사위원회’와 일체화시킬 가능성이 높다. 정성장은 과거 김일성 사후 김정일이 중앙인민위원회를 폐지하고 김일성을 ‘영원한 주석’으로 내세웠듯이, 김정일이 사망하게 되면 그를 ‘영원한 국방위원장’으로 내세울 가능성이 높다면서 같은 취지의 주장을 한다. 정성장, 『북한』, 2010년 11월호, p. 39.

<sup>22</sup> 김정일 담화자료 “친애하는 지도자 김정일동지께서 1996년 12월 7일 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀(1996.12.7),” 『월간조선』, 1997년 4월호, pp. 307-316.

게 만드는 것은 여전히 당 조직이기 때문이다. 당의 기능 중에서 특히 조직·인사 관리, 사상동원 및 감시 기능은 김정일이 권력승계를 하고도 직할(直轄)할 정도로 핵심기능이다. 특히 후계구도 정당화를 위한 정치·사상적 동원을 위해서는 당조직의 강화가 절대적으로 필요하다. 김정일은 후계자 시절 오랜 기간 당권을 장악하여 북한 내부 정치의 생리를 충분히 파악하고 나서 군사적 카리스마를 보강하였다. 당무 경험이 없는 김정은에게 당권 부여는 더욱 필요하며, ‘정치’ 없는 ‘선군’으로 김정일이 아들의 권력기반을 취약하게 방치해 놓을 이유는 없어 보인다. 그런데 2010년 9월 당대표자회에서 김정은은 예상과는 달리 당 조직을 공식적으로 통제할 수 있는 당 정치국원 또는 당 조직비서에 선출되지 않았다. 여기에는 두 가지 이유가 고려된 것으로 보여 진다. 하나는, 후계구도의 속도조절 혹은 김정은의 권력장악 우선순위에 대한 고려가 있었을 것이다. 김정일과 그 주변에서 후계구도의 지나친 과속과 간부들 간의 서로 다른 줄서기로 인한 갈등을 우려하면서, 김정은에게 우선 집중적인 군권장악 기회를 부여하기로 정리되었을 것이다. 특히 20여년만의 당조직 복원과 후계체제에 적합한 간부충원은 김정일이 직접 주도해야겠다는 판단이 작용했을 가능성이 있다. 다른 하나는, 김정은이 공식 직책과는 무관하게 ‘후계자’로서 필요한 관여를 할 수 있다는 점도 고려되었을 것이다. 김정은이 공식 직책을 부여받기 이전에 가장 먼저 관심을 갖고 장악하기 시작했다고 알려진 기구는 경찰총국, 보위부 등 공안기구이며,<sup>23</sup> 당 조직지도부와 선전선동부에도 이미 상당한 영향력을 행사하고 있을 가능성이 높다. 이제 ‘후계자’ 자격으로서 공식 보직과 관계없이 군(軍)뿐만 아니라 당·정 업무 전반에 관여할 수 있도록 과거 김정일 후계체제와 같은 지휘체제를 갖추어 나갈 것이다. 이는 김정은에게 사실상으로 당 조직비서의 권한을 부여한 것과 마찬가지로, 1~2년 후 당 정치국 상무위원 보임을 통해 당권 장악도 공식화될 것이다.

<sup>23</sup> 박형중, “당대표자회와 과도적 권력체제의 출범,” (Online Series Co 10-38, 2010.10.11).

<그림 2> 김정은의 군·당권 장악 시나리오



다음은 당·정·군 관계이다. 앞으로 당대표자회를 통해 재편된 당기구들을 김정일이나 김정은이 어떻게 활용하느냐에 달려있으나, 적어도 당의 역할은 한층 강화될 것이다. 우선 후계구도 공고화를 위한 정치사상적 동원에 당의 역할을 부여할 가능성이 높으며, 내각의 경제관리 업무에 대한 당적 지도도 강화될 것이다. 그러나 당 정치국에 권력기구 전반을 통괄하고 정책전반을 조정하는데 실질적인 역할을 부여할 가능성은 높아 보이지 않는다. 권력층 내의 갈등이나 불협화음을 조정하고 정책을 사후적으로 추인하는 정도의 역할이 예상된다. 왜냐하면 당 정치국이 ‘실세’들의 집합체로 보기 어려우며, 김정일의 독단적 결정행태로 보아(김정은도 마찬가지로 일 것으로 추정되는데) 당 정치국에 대한 과감한 정책 결정권한 위임도 기대되지 않기 때문이다. 군사는 김정은의 리더십 부각 필요성으로 국방위원회보다 당 중앙군사위원회를 통해 통제되는 경향이 증대될 것이며, 양자는 이미 직위 중복을 통해 협력을 제도화해 놓았기 때문에 갈등이 표면화될 가능성은 적어 보인다.

### Ⅲ. 정책환경 변화와 대내외 정책 전망

#### 1. 대내 정책기조, 선군정치 지속 여부

김정일과 김정은의 권력공유(power sharing) 관계는 김정일의 건강 상태가 관건이나 권력도 급속히 이전될 가능성이 높다. 권력의 주(主)가 김정일이고 부(副)가 김정은인 관계가 김정일·김정은 공동정권이라면 앞으로 2~3년 후에는 김정은·김정일 공동정권으로 바뀔 수 있고, 김정일 건강이 심각해지면 김정은 정권으

로 바뀔 것이다.<sup>24</sup> 권력이전 과정에는 통치권한이 분산되고 권력누수가 우려되어 정권은 취약해질 수 있다. 권력승계 과도기 중의 정책기조는 다음 세 가지로 요약될 것이다. 첫째, 누가 정책의 주도권을 쥐든 통제와 감시의 강화, 공포통치의 심화가 예상된다. 김정은 후계구도 출범에 대해 북한 주민들의 ‘열렬한 지지’와 간부들의 ‘대를 이은 충성 결의’가 진심인지 점검이 필요할 것이다. 권력승과 전 사회를 대상으로 ‘배반 가능성’에 대한 광범위한 감시를 위해 당과 공안조직의 활동이 강화될 것이다. 둘째, 같은 맥락에서 보수·강경 정책이 주류를 이룰 것이다. 체제결속을 위한 빈번한 정치행사와 군중동원이 있을 것이다. 경제보다는 정치가, 전(專)보다는 홍(紅)이 중시될 것이며, ‘혁명주체의 강화’가 실리·실용의 도입보다 우선 될 것이다. 군권 장악에 착수한 김정은으로서는 권력을 굳히기 위해서 군대의 지지가 필수적이므로 군부의 입장을 무시하기가 어렵고, 경우에 따라서는 본인을 담대한 ‘군사적 영재’로 내세우기 위해 군사적 긴장을 의도적으로 고조시킬 수도 있다.<sup>25</sup> 셋째, 정책의 돌출적 특성이 심화될 것이다. 권력을 물려받는 후계자는 정통성의 기반이 전임 권력에 있기 때문에 과거 정책기조를 유지하려 할 것이다. 그러나 김정은으로서는 김정일이나 간부들에게 자신도 ‘통 큰 후계자’라는 점을 각인시켜야 하고 ‘능력의 신비성’을 보여주어야 한다. 게다가 김정은의 후계 경륜이 짧고 젊다는 점은 돌출적이거나 과시적 성격의 정책이 추진될 가능성을 더욱 높여준다.

당대표자회 이래 북한은 내부적으로 김정은에 대한 이상화 활동을 강화하고 있으나, 3대세습에 대한 주민들의 반응은 긍정적이지만은 않은 것으로 알려지고 있다. 누가 후계자가 되던 먹고사는 문제 해결이 주민들의 관심사일 것이다.<sup>26</sup> 북한 당국이 2009년 말 시장통제·화폐개혁·외화사용금지 등 3대 통제정책을 동시에 실시한 결과 수개월간 상품유통이 마비되고 물가가 폭등하여 일부 주민들의 집단항의까지 발생하는 경제·사회적 혼란을 초래하였다. 2010년 2월부터 화폐개혁의 후유증을 수습하기 위해 다시 시장거래와 무역 규제를 대폭 풀었으나, 공급확대가 원활하지 못하고 물가상승으로 주민들의 구매력이 약화되어 거래는 회복되지 못하면서 물가불안이 지속되고 있다. 2012년을 목표로 한 강성대국 비전 실천, 화폐

<sup>24</sup> 황장엽은 생전에 “1974년부터 1985년까지는 김일성-김정일 공동정권, 1985년부터 김일성이 사망한 1994년까지는 김정일-김일성 공동정권이었다”고 평가하였다. 『중앙일보』, 2010년 10월 11일.

<sup>25</sup> 정성장, “북한 김정은의 군부 장악 실태와 전망,” 『합참』, 제44호 (2010), p. 25.

<sup>26</sup> dongA.com은 “사람들이 먹고살기도 바쁘게 후계문제에 신경쓰기도 귀찮아 한다,” “누구는 부모 잘 만나서 누릴 것 다 누린다,” “김정은이 나이가 어려 무슨 경험이 있어 북한을 이끌겠느냐”는 등의 북한 주민들 반응을 소개했다. 『dongA.com』, 2010년 10월 6일.

개혁 이래 누적된 민심이반 수습의 필요성에다가, 권력승계의 정당성을 군대뿐 아니라 주민들로부터도 확보해야 하기 때문에 민생향상의 필요성은 더욱 증대되고 있다. 그러나 정치안정을 우선해야 되기 때문에 경제정책의 해법은 제한적일 수밖에 없다. 권력층 간부·공안기관·군사력 강화에 제한된 통치자원의 우선 배분이 불가피할 것이다. 북한 지도부가 경제회생을 위한 정치적 비용을 감수할 가능성은 거의 없어 보이기 때문에 ‘민생향상’은 구호성에 그칠 것이다. 앞으로 김정은의 경제정책 선택지는 ‘민생향상 노력’ 수사가 증대되면서 ‘통제된 시장’ 활용, ‘모기장 친 개방’을 재론하는 정도일 것이다. 구획화된 공간에 국한된 시장 활용을 허용할 것이다. 농업·경공업 진흥 도모와 이를 위한 군수부문 투자비중 축소 ‘선언’도 있을 수 있으나 실질적인 ‘선군경제건설로선’(국방경제 우선)의 수정 가능성은 의심스럽다. 중국 동북지역과 연계된 경제협력 강화, 나선지역 재활용, 신의주 특구 개발, 외자유치 법제 개선과 함께 외부로부터의 투자 및 지원 확대 노력도 강화할 것이나 중국에 편향된 경제협력을 ‘경제개방’으로 보기는 어려울 것이다.

앞으로 수년 동안 선군정치 기조는 유지될 것이나, 김정은이 권력승계이후 홀로서기를 할 시점이 되면 선군정치와 실질적인 민생정치 중에서 양자택일을 해야 하는 상황에 직면할 것이다. 과거 김정일의 수권환경을 보면, 김정일은 후계자 시절 오랜 당사업을 통해 내부 정치를 익혔으며, 승계를 앞두고 군사적 카리스마 보강이 필요했다. 동구 사회주의권의 붕괴와 잇단 자연재해 등 체제 안팎으로부터 엄습하는 위기에 대응체제를 구축할 필요가 있었다. 당 간부들은 노쇠하였으나 혁명원로들을 퇴진시킬 수 없었으며, 국가(배급)기능은 와해되었다. 이런 조건에서 김정일에게 선군정치는 어찌 보면 필연이었을 수도 있다. 김정은으로서도 군사적 권위를 부각해야 하고, 위기관리 체제를 물려받아서 일단은 선군정치의 답습은 불가피할 것이다. 그러나 장기간 ‘선군’(先軍)으로 일관할 수 있을지는 의심스럽다. 김정일이 사망하고 김정은이 공식 권력승계를 한 시점이 되면 강제적인 리더십만으로는 체제안정을 도모할 수 없는 상황에 처할 가능성이 높다. 경제체제 위기의 장기화가 사회불안 나아가 정치적 불안 요인으로 작용할 것이기 때문에 김정은 자신의 권력 장악력과 리더십이 상대적으로 취약한 점을 보강하기 위해 ‘뒤늦게’ 경제적 정당성을 확보하려 할 것이다. 김정은은 권력승계 이후에나 점진적으로 독자적인 정책을 추진하고 군사적 권위에 치우친 지배구조로부터의 탈각을 도모하는 등 홀로서기를 시도할 것이다. 그러나 포스트 김정일 정권의 지배세력이 기득권 일부를 내놓으면서 정책전환을 하리라고 기대하기란 어렵다. 따라서 김정은 정권이 들어서서 정책전환을 한다 해도 그 지체성과 제한성으로 정치적 불안을 극

북하기란 어려운 것이다. 결국, 김정은 후계구도의 출범은 위로부터의 선군정치 승계를 명분으로 시작되나, 권력승계 이후에는 밑으로부터의 민생정치 압력으로 노선투쟁에 봉착할 가능성이 높다고 본다.

## 2. 대남·대외정책 조정 가능성

북한의 권력세습이 대외정책에 미치는 영향에 관해서는 두 가지 견해가 대립하고 있다. 하나는 권력승계 시기의 내부 취약구조를 긴장 조성으로 은폐하거나 체제결속을 도모하기 위해 대외 강경자세를 취할 것이라는 전망이며, 다른 하나는 내부 문제에 집중하기 위해서 대외적으로 문제를 야기하기 보다는 유화적 자세를 보일 것이라는 전망이다. 대외정책은 내부문제 관리의 필요성뿐만 아니라 안보역량 수준, 대외적 위신 강화 및 협상력 제고 필요성, 외부로부터의 압박 축소와 경제적 실리 확보 등 대외관계 조정에 따른 국내 정치적·외교적·경제적 이익을 총체적으로 계산하여 추진된다. 북한의 경우, 체제 내부가 견고하고 북한 지도부가 정치적 안정에 자신감을 가지고 있다면, 종래의 대외정책 기조가 후계구도 추진으로 큰 영향을 받지 않을 것이다. 그러나 북한 체제 내부의 취약성은 상대적으로 심화되고 있다. 최고지도자의 건강 악화, 경제난 지속으로 인한 주민불만 누적, 사상적·경제적 동원 능력의 소진, 권력층 내 ‘혁명열의’ 쇠퇴로 전반적인 체제결속력이 약화되고 있다. 따라서 북한은 어느 때보다도 ‘강력한 리더십’이 필요한 상황임에도 불가피하게 후계체제 추진을 서두르고 있어, 내부 문제를 관리하기 위해 대외정책 수단들을 십분 동원할 가능성이 높아졌다.

앞으로 북한은 대외정책의 강·온 중에서 어느 쪽을 선택하는 것이 승계환경 조성에 유리하다고 판단할 것인가? 이 물음은 다음과 같은 질문과 연계되어 있다고 본다. 첫째, 북한 지도부는 후계체제의 조기 정착에 어느 정도 자신감을 가지고 있는가? 둘째, 북한 지도부는 기득권을 보유한 권력층보다는 당국의 경제적 무능에 불만감을 갖고 있는 주민들의 지지를 확보하는 정책을 선택할 것인가? 셋째, 북한은 온건한 대외정책 수단을 구사할 경우 만족할 만한 외교적·경제적 실리 확보가 가능하다고 판단하고 있을 것인가? 이 같은 문제에 대해 북한은 부정적인 입장에 위치해 있다고 본다. 후계체제의 압축적 추진은 불안과 초조감의 발현이고,<sup>27</sup> 통치자원은 제한되어 핵심세력 외에 주민들에게까지 투입될 여지가 많지 않

<sup>27</sup> 후계체제의 안정성과 불안정성에 대해서는 김근식, “김정은 후계체제와 한반도: 안정성과 불안정성,” 참조.

으며, 김정은이 후계자로 내정된 시점 이래 대외정책은 실리확보 차원을 넘어서 정권보위에 초점이 맞추어져 왔다는 점에서 그렇다. 게다가 후계자의 리더십 특성이 젊고, 영군술을 주로 수업한 결과 무모하고 강경한 성향으로 표출될 가능성이 높으며, 김정은의 부상을 전후로 한 북한의 추가 핵실험, 천안함 도발, 농축우라늄 프로그램 공개, 연평도 공격 등도 이와 무관하여 보이지 않는다.

아래 <표 3>에서처럼 북한의 대남 및 대외정책 기조는 민생과 실용을 고려한 유연 가능성 보다는 강경 자세를 견지할 가능성이 농후하다. 주기적인 대외 충격요법을 구사하여 김정일의 건강 약화 또는 후계체제 추진에도 불구하고 체제가 견재함을 과시하면서, 한미에 ‘대북정책이 효과가 없다’는 초조감을 유발하는 한편, 내부적으로 체제결속과 후계자 리더십 공고화에 보탬이 되도록 할 것이다. 북한은 내부 불만을 누르고 안정을 유지하기 위해 대외긴장을 조성하는데 그간 익숙해져 있고,<sup>28</sup> 후계자가 자신의 군사적 리더십을 과시하여 군부의 충성심을 유인할 필요가 있으며, 김정은 공식 등장 직후 핵무기 포기 불가와 핵능력 강화를 언급하면서 잇단 대남 도발을 자행한 점도 북한이 대외 강경자세를 취할 것이라는 전망에 설득력을 보태고 있다. 북한 지도부는 내부의 사회·경제적 불안이 앞으로 ‘승계 위기’로 작용할 만큼 심각한 상황이라고 인식하고 있지 않는 것으로 판단된다.

<표 3> 북한 내부사정과 대외정책 강·온 요인

구분	강경 요인	유연 요인
내부 사정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 긴장조성으로 내부결속(장악력) 제고                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민 불만 외부로 돌리기</li> </ul> </li> <li>○ 후계자 군사적 리더십 부각(軍 지지)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 당내 후계자 ‘유약’ 이미지 불식</li> </ul> </li> <li>○ 정책승계, 강경책이 리더십 부각에 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 외부압박 축소로 내부문제 집중                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 리더십 전이, 문제해결력 약화</li> </ul> </li> <li>○ 외부로부터 대규모 경제실리 확보                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민생향상으로 승계여건 개선</li> </ul> </li> <li>○ 후계자의父와 리더십 차별화</li> </ul>
외부 상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대외강경으로 내부 취약점 대외은폐</li> <li>○ 충격요법으로 대외 협상력 증대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한미 대북정책 무력화(균열 유도)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 강경책의 효용성 저하, 역효과 초래                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵실험, 천안함 도발로 곤경상황</li> </ul> </li> <li>○ 후계자의 대외유연 이미지 부각</li> </ul>

<sup>28</sup> 최진욱, “9.28 노동당 조직정비의 의미와 정책방향,” (Online Series CO 10-37).

다만 대외 강경기조 중간마다 ‘전술적 유연성’<sup>29</sup>을 빈번히 가장(假裝)할 것으로 예상된다. 외부로부터의 지속적인 압박 증대는 내부문제 집중에 지장을 초래하고, 최소한의 외부 지원확보에도 불리하므로 대화와 타협 가능성을 내비치는, 전형적인 ‘치고 빠지는’ 행태를 보일 것이다. 요약하면, 북한의 대외정책은 강경기조를 견지하면서 충격요법과 전술적 유연성을 배합하는 방식이 될 가능성이 높다. 한편, 후계과정을 김정일·김정은 공동정권 → 김정은·김정일 공동정권 → 김정은 공식승계와 초기 안정화 단계로 구분한다면, 김정은의 후계지위가 확고해지고 김정일의 건강악화 등으로 이들이 정책을 주도하는 중간단계에 이르면 대외 강경책 보다는 유화책을 선택할 가능성이 높을 수 있다. 이는 북한 지도부가 권력승계 임박이후 내부문제에 집중할 수 있는 시간을 벌기위해서라도 역설적으로 그 이전에는 ‘전갈’처럼 집중적으로 ‘독소’를 증강하려 할 것임을 의미한다.

북한의 대남전략에 대해서는, 김정은이 자신의 군사적 리더십을 과시하는 시험 무대로 활용할 가능성이 높아, 세심한 경계가 요구된다. 북한은 이명박 정부 출범 이래 대남 위협과 대화 공세를 번갈아 구사하면서도 위협수단의 강도를 지속적으로 높여왔다. 예컨대, 2010년 연초부터 강경태도로 일관하다가 전년도 ‘대청해전 보복’을 빌미로 천안함 도발(3.26)을 하고, 다시 하반기부터 대화공세를 전개하다가 계획적으로 연평도 공격(11.23)을 자행하였다. 이 같은 북한의 잇단 도발은 남북관계를 자신의 뜻대로 주도해 보겠다는 의도일 것이나 ‘예상을 뛰어넘는’ 수단의 선택에는 종래와 다른 리더십이 개입되었음을 의미한다. 연평도 공격은 김(金) 부자가 주도한 도발로 알려졌다.<sup>30</sup> 특히 김정은이 주도했을 가능성이 높다고 보는데, 북한의 선전 자료는 김정은의 김일성군사종합대학 졸업논문이 ‘인공위성자료와 GPS수신기 좌표를 활용한 작전지도 개발을 통하여 포병의 화력타격 정확성 보장방안’이었다면서 김정은이 ‘포병 지휘’에 탁월한 능력이 있는 것으로 선전했다.<sup>31</sup> 북한은 연평도 도발을 통해 김정은의 ‘포병 지휘능력’과 ‘대담성’을 과시하는

<sup>29</sup> 북한이 비핵화 논의를 위한 6자회담 재개를 주장하고, 경색된 남북관계를 타개하기 위해 남북정상회담을 요구한다해 온다 해도 실질적인 핵폐기나 정치·군사적 긴장완화를 의도하기 보다는 제재완화, 경제실리 확보 또는 시간벌기 차원일 가능성이 높다는 의미에서 ‘전술적’ 유연성으로 본다.

<sup>30</sup> 2010년 11월 22일 『조선중앙통신』은 김정일 및 김정은이 총참모부 작전국장 김명국 등 군 간부들을 대동하고 황해남도 룡연군(백령도 맞은편) 소재 바닷가 양어장을 방문했다고 보도했다. 이와 관련 우리 언론은 당국자의 말을 인용하여 김정일과 김정은이 11월 21일 룡연군 인근의 해안포 지휘소를 방문했으며 현장에서 연평도 공격을 최종 재가했을 것이라고 보도하였다. 『중앙일보』, 2010년 11년 25일.

<sup>31</sup> 동 북한 선전 자료는 김정은이 “현대전에 포병이 차지하는 역할의 중요성을 통찰”하고 있고, 김

효과도 노린 것으로 보이며, 내부적으로 김정은의 ‘군사적 지략’을 대대적으로 선전하고 있을 것이다. 앞으로도 북한은 김정은의 군사적 리더십 부각을 위해 공세적 전력(戰力)배치, 대규모 군사훈련 등 대남위협 능력을 주기적으로 과시할 것이다. 다만, 북한이 한동안 추가적 도발을 자제한다면 2012년 우리 대선(大選)을 겨냥하여 통전전략을 강화할 가능성이 높다. 일단 도발로 우리 사회에 북한의 대한 부정적 인식이 확산되고 있는 상황에서 재차 ‘악수’(惡手)를 두기보다는 우리 국론분열을 피한다는 계산일 것이다.

북핵문제와 관련, 북한은 2009년 5월 핵실험 이후에도 ‘핵능력 제고’ 위협과 대미협상 요구를 병행해 왔다. 앞으로 HEU 핵무기화 가능성을 암시하면서 대미 평화협정 체결을 요구하고, 미북 양자대화 재개를 탐색하면서 해커(Siegfried Hecker) 박사를 통해 우라늄농축 프로그램의 실체를 공개했다.<sup>32</sup> 북한은 기본적으로 미국 등 국제사회로부터 ‘핵무기 보유 국가’로 대접을 받음으로써 정권의 안정을 보장받고 대외적인 위신을 과시하면서, 그에 상응하는 영향력을 행사하겠다는 입장을 취하고 있다. 후계구도를 추진하면서도 북한의 이 같은 태도가 바뀌지는 않을 것이며, 후계체제가 공고화 단계에 이르기까지는 ‘핵 강국’ 이미지 부각을 위해 핵능력 제고를 지속적으로 위협할 가능성이 높다. 권력승계가 임박한 시점에 이르면 핵협상 의지를 보다 강조하고 거래 조건을 낮출 수도 있음을 시사하여 대북 압박수위를 낮추려 할 것이다. 그러나 6자회담 틀이 다시 가동되더라도 지연전술을 구사하여 보상을 최대한 확보하면서, 다자 대화구도를 승계정권의 안전을 보장받는데 활용할 것이다.

### 3. 개혁·개방 추진 및 급변 가능성

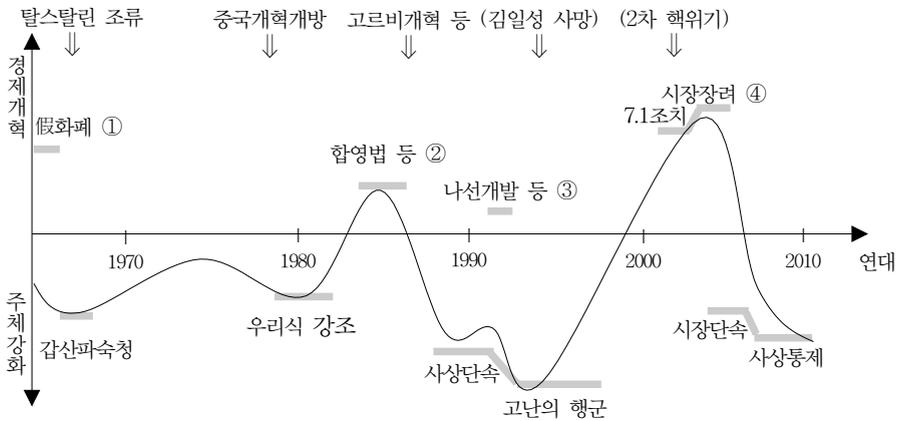
과거 북한의 경제개혁 시도 과정을 보면 다음과 같은 일정한 패턴을 보여 왔다. 우선, 내외로부터의 개혁·개방 압력이 가해지면 일단 ‘주체의 강화’를 강조하여 내부의 통일·단결에 주력한다. 다음으로, 정치적으로 부정적인 파급영향을 최소화할 수 있다는 판단이 서면 그때 가서 뒤늦게 경제개혁 의제를 ‘개방’하여 실용적인 정책도입을 절충한다. 그러다가 실용주의 기류의 지나친 확산으로 야기될 정치사

정일이 “적들이 우리 위성(2009.4.5 발사된 ‘광명성 2호’ 추정)을 <요격>하였더라면 김대장의 반 타격에 큰일 날 뻔했다”고 언급했다고도 했다. “존경하는 김정은 대장동지의 위대성 교양자료,” 『마이니치신문』, 2009년 9월 8일.

<sup>32</sup> 전성훈, “북한의 우라늄농축 프로그램 공개: 그 의미와 교훈,” (Online Series CO 10-42).

상적 혼란을 우려하여 다시 ‘주체의 강화’라는 정치논리 강조로 회귀하는 순환과정을 반복하였다. 아래 <그림 3>에서처럼 북한정권 역사상 지난 2002년 7.1조치에 이르기까지 크게 4회의 경제개혁을 시도한 사례가 있었으나,<sup>33</sup> 모든 경우 정치논리를 강조하다가 뒤늦게 경제개혁논리를 보강하나, 다시 정치논리에 의해 경제개혁 의제를 봉쇄하는 개혁의제의 ‘지체현상’과 ‘잠금현상’이 반복되었다.<sup>34</sup>

<그림 3> 북한의 경제개혁과 ‘주체의 강화’와의 상호관계



\* 출처: 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” p. 300.

이와 같은 패턴으로 볼 때, 향후 5년 내에 북한 지도부가 경제개혁을 다시 추진할 가능성은 적다고 본다. 왜냐하면 2000년대 전반기에 시도된 경제개혁이 2005년을 기점으로 후퇴국면으로 돌아섰으며, 2008년에는 김정일이 다시 경제개혁 의제를 완전히 담아놓은 상태에 있기 때문이다. 김정일은 2008년 6월 “국가든 개인이든 돈벌이에 치중하면 무질서와 무규율만을 초래 한다”고 공언하면서 ‘시장요소 일소, 계획복원’을 주문하였다.<sup>35</sup> 게다가 권력승계 시기 북한 당국의 최대 과제

<sup>33</sup> 1950, 60년대 탈스탈린 조류에 따른 북한 ‘감산파’의 가화폐 사용 등 시장화와 분권화 주장, 1970년대 말 중국의 개혁·개방 영향으로 인한 북한의 합영법 제정과 연합기업소 제도의 도입, 1980년대 후반 이래 구소련과 동구 사회주의 체제 변화에 따른 북한의 나선특구 설정 및 무역에 대한 강조, 2000년 실리·실용 강조 이래 7.1조치, 시장장려와 박봉주 내각의 시장경제 추진 등 4회의 경제개혁 의제 설정 경험이 있었다.

<sup>34</sup> 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로 (2000-09),” (경남대 박사학위 논문, 2009), p. 300.

<sup>35</sup> 김정일, “경제사업에서 사회주의원칙을 고수하며 사회주의경제의 우월성을 높이 발양시킬데 대하여” (당, 국가경제기관 책임일군들과 한 담화, 2008. 6.18). 김정일의 ‘6.18담화’에 대해서는 한기범, 위의 글, pp. 209-210 참조.

는 후계자를 중심으로 한 이른바 ‘혁명의 주체’ 공고화이며, 주변여건도 2000년대 초반처럼 경제개혁을 하기에 우호적이지 못한 상황이고 북한의 개선노력도 확인되지 않는다.

가능성은 희박하나 김정은이 최고지도자가 되고 나서 정치적 부담을 감수하고 개혁·개방을 ‘결단’한다 해도 본질적인 개혁·개방이 추진될지는 극히 의심스럽다. 왜냐하면 기득권 세력의 방해가 뒤따를 것이며, 경제간부들도 경제개혁 의제의 정치적 민감성을 경험하여 적극적으로 움직일 가능성이 적기 때문이다. 북한 경제구조 하에서 경제개혁의 성공은 경제시스템 전반에 대한 동시 수술로만이 가능하나, 기존세력은 기득권에 온존하려 할 것이다. 2004년 김정일에게 ‘시장경제’를 건의하였다가 지방 기업소 지배인으로 좌천된 박봉주 전총리가 당 경공업부 제1부부장으로 복귀한데<sup>36</sup> 이어 당대표자회에서 당 중앙후보위원에 선출되었다. 그러나 숙청을 경험한 그가 다시 ‘시장경제’를 주도할 가능성은 적어 보인다. 북한의 개혁·개방은 지도자 교체는 물론 기득권층의 변화 즉, ‘주체의 변화’가 와야 가능할 것이다.

그렇다고 해서 북한 내부에서 정치적 변혁이 단기적으로 나타날 가능성은 높지 않아 보인다. 권력승계 시기에는 정치사상적 통제가 강화되기 마련이며, 체제 전반에 보신주의, 기회주의적 행태가 증대된다. 후계과정에서 현대화·과학화에 대한 몰이해를 명분으로 한 노(老) 간부들의 퇴진, 후계자와의 친소관계에 따른 권력층 재편이 지속되어 새로운 갈등요인도 대두될 것이나, 신정권 출범과 더불어 결속의 계기도 주어질 것이다. 김정일 이후에도 장성택 등 김정은 후원세력들이 배신할 가능성은 많지 않아 보인다. 위험부담을 감수하기 보다는 후계자를 등에 업고 일정한 영향력을 행사하는 것이 유리하다고 판단할 것이다. 사회에서는 자력생존을 위해 지속적으로 국가의 통치가 침투하지 못하는 공간을 키워나갈 것이나, 과도기 정권에 적극 도전할 정도로 여력이 있다고 보기는 어렵다. 그러나 내부적으로 권력층 균열은 점차 심화될 것이다. 김정은 집권이후 경제난의 장기 지속으로 사회불안은 증대될 것이며, 그렇다고 개혁·개방으로의 전략적 결단을 내리지도 못하는 김정은 리더십의 딜레마 상황에 봉착할 가능성이 높다. 김정은의 권력 장악력도 취약하여 권력층 내부에서는 노선투쟁과 권력암투가 발생할 것이며, 주민들 사이에서도 새 지도부의 지지부진한 정책에 불평불만이 증대되고

<sup>36</sup> 북한은 2010년 8월 21일 옥류관 창립 50돌 기념보고회에서 박봉주를 “당 중앙위 제1부부장”으로 보도하였다. 『조선중앙방송』, 2010년 8월 21일.

드러내 놓고 공권력에 저항할 것이다. 이 같은 민심이반에 터 잡은 개혁 엘리트 세력이 성장할 것이다.

## V. 맺음말

김정은 후계체제가 공식 출범한 만큼 앞으로 적어도 5년은 북한체제에서 권력승계의 과도기가 될 것이다. 권력승계가 앞당겨지면 수년간의 후계정권 안정기가 필요하고, 승계가 지연되면 권력세습 작업은 지속된다는 점에서 김정일의 건강상태와 무관하게 북한 체제는 일정기간 과도기적 특성을 띠게 된다. 권력승계 시기 북한의 최대 과제는 후계구도의 성공적 안착이며, 그 성패는 ‘승계의 제도화’와 ‘승계의 정당화’에 의해 좌우된다. 북한은 후계체제 공고화에 ‘속도전’을 내고 있으며, 그 작업이 압축적으로 추진되면 추진될수록 대내외 정책들은 세습 안착에 초점이 맞추어질 것이며, 무리하게 압축한데 따른 부작용도 증대될 수 있다.

승계의 제도화는 후계체제에 맞는 최적의 권력구조를 정비하고 핵심 보직에 충성스러운 간부들을 배치하는 일이다. 이 작업은 2009년 초 김정은을 후계자로 내정한 이래 헌법 개정(2009.4), 최고인민회의(2010.6), 당대표자회(2010.9) 등을 통해 김정일 후계과정과 비교해 볼 때 매우 빠른 속도로 추진되고 있다. 아직은 김정일이 후계작업의 ‘감독’으로 자신의 권력누수를 우려하여 후계작업 속도를 관리하고 있을 것이나, 2~3년이 경과하면 결정적 약점이 드러나지 않는 한 김정은이 중요한 당권마저 장악할 가능성이 높다. 그 단계에 이르면 북한의 권력지형은 후계자를 중심으로 재편된 형국이 될 것이며, 권력층 인물들의 부침 과정에서 일부 불평불만이 표출될 수 있으나 대세를 거역할 만큼의 대안 세력은 등장하지 못할 것이다.

승계를 정당화하기 위한 후계자 경력축적과 이상화 작업은 이미 2000년대 초반 김정은이 김일성군사종합대학에서 ‘영군술’을 수업하면서부터 물밑 작업으로 진행되어 왔다. 김일성은 김정일이 후계자에 내정된 18년 후인 아들 50회 생일에 “송시”(頌詩)를 발표했는데,<sup>37</sup> 김정일은 김정은이 후계자로 내정된 그해 25회 생일 즈음에 간부들에게 “김정은 대장동무의 충실성과 헌신적 복무정신을 따라 배울 것”을 요구하는 등 김정은을 칭찬하고 있다. 김정일이 앞장서는데 군 지휘성원

<sup>37</sup> 김일성이 지은 “송시”는 “백두산정 정일봉 소백수하 벽계류, 광명성(光明星)탄(誕) 오십주 개찬(皆贊)문무 충효비, 만민칭송 제동심 환호성고 진천지”라는 내용이다. 팔호환의 한자는 필자. 『로동신문』, 1992년 4월 27일.

들과 당 고위간부들이 경쟁적으로 후계자 이상화에 가세하는 것은 당연한 현상이었다. 후계자 공식화 단계에 들어서면서 김정은의 ‘자질과 능력’은 급속히 확장되었으며, 김정은의 공개적인 대외 행보도 1980년 후계자 공식화이후 김정일의 수준 이상이다.<sup>38</sup> 주민들도 후계자의 갑작스러운 출현과 리더십에 대한 의구심이 있을지라도 ‘대를 이은 충성’을 다짐할 수밖에 없을 것이다. 문제는 후계자의 정당성에 대한 정치사상 교양이 아니라, 확실한 정책적 업적을 통한 지지 확보에 있다. 김정은 후계체제는 권력과 카리스마 면에서 전임자보다 취약한 반면, 주민들의 욕구불만(demand)은 상대적으로 증대하여 이를 어느 정도 충족시키는데 실패하여 충분한 지지(support)를 확보하지 못하면 크고 작은 파열음을 낼 수가 있다. 차기 정권은 1990년대 중반 김일성 사망 때처럼 애도(哀悼)와 무위(無爲)의 정치로는 버틸 수 없는 승계환경을 유산으로 물려받을 것이기 때문이다.

권력승계 시기 북한의 정책은 ‘내부 공포통치, 대외 강경정책’을 기조로 할 가능성이 높다. 민생향상을 위한 경제개혁과 개방 확대는 정치적 통제 강화의 필요성과 역행하므로, 통제된 시장화와 개방으로 주민불만을 무마할 것이다. 반면 이해관계를 같이하는 소수 기득권층을 내세워 강력한 체제 감시 역할을 맡길 것이다. 대외정책도 강경정책을 기본으로 하면서 주기적으로 충격요법과 전술적 유연성을 가장하는 양면정책을 구사할 것이다. 김정은은 자신이 ‘통 큰 후계자’임과 ‘능력의 신비성’이 있음을 보여주기 위해 돌출적인 정책을 구사할 가능성이 다분하다. 후계구도 진행과정을 공식승계 임박 시점을 기준으로 전후로 나눈다면, 전반기에는 대외강경을 통한 정권 견제 과시에, 후반에는 내부 안정유지에 주안을 둘 가능성이 높다. 그러나 후반기에 보일 수 있는 ‘대외 유연성’은 정책의 본질적 변화를 의미하지 않으며, 내부문제 집중을 위한 시간별기 차원에 불과할 것이다. 이처럼 후계체제가 진척될수록 정책의 파행성은 증대될 것이다. 공식 승계이후 김정은이 사회적 불만의 증폭을 차단하기 위해 선군정치에서 민생정치로의 전환을 시도할 수도 있지만, 세습체제의 취약성으로 근본적인 개혁·개방은 불가능할 것으로 판단된다.

이와 관련 우리로서는 북한체제가 중기(中期)적으로 권력승계의 과도기적 특성을 보일 것이라는 점을 고려하여 대비할 필요가 있을 것이다. 우선, 김정은 후계체제가 다소 우여곡절을 겪을 것이나 언젠가 3대 세습정권이 공식 출범할 가능성이 높으며, 그 정권은 체제모순을 그대로 이어 받을 것이나 그렇다고 해서 대내외 정책의 본질적 변화를 기대하기 어렵다는 점을 기본 전제로 해야 한다고 본다. 후계

<sup>38</sup> 김근식, “김정은 후계체제와 한반도: 안정성과 불안정성,” p. 2.

과정에서는 과도기 특성으로 북한 권력층 내부에서는 좌경기회주의와 보신주의가 팽배하여 정책의 경직성이 심화되고, 대외적으로는 권력승계 시기의 취약성을 은폐하고 후계자의 리더십 부각을 위해 돌출적인 행태를 보일 가능성이 높아 졌음을 고려하여 대북 경계를 철저히 해야 할 것이다. 우리의 적극적인 대북정책은 북한의 파행적인 행태 심화요인이 그들 내부사정에 있는 만큼, 북한의 권력승계가 마무리 되어야 실효성 있는 정책 구사가 가능할 것이라는 관점에서, 보다 장기적인 포석 하에 마련되어야 한다고 본다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 12일 ■ 채택: 12월 10일

## 참고문헌

### 1. 논문

- 김갑식. “북한 ‘조선로동당대표자회’ 개최 결과와 향후 전망.” 『이슈와 논점』. 제126호, 2010.
- 김근식. “김정은 후계체제와 한반도: 안정성과 불안정성.” 『한반도 포커스』. 11·12월호 (제10호), 2010.
- 김정일. “친애하는 지도자 김정일동지께서 1996년 12월 7일 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀(1996.12.7).” 『월간조선』. 4월호, 1997.
- 정성장. “[집중분석] 김정일 후계자 김정은.” 『신동아』. 7월호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “북한 김정은의 군부 장악 실태와 전망.” 『합참』. 제44호, 2010.
- \_\_\_\_\_. “김정은, 이미 김정일과 거의 대등한 권력행사.” 『월간조선』. 11월호, 2010.
- 한기범. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로.” 경남대학교 박사학위논문, 2009.

### 2. 기타자료

- 전성훈. “북한의 우라늄농축 프로그램 공개: 그 의미와 교훈.” Online Series CO 10-42.
- 박형중. “당대표자회와 과도적 권력체제의 출범.” Online Series CO 10-38, 2010.10.11.
- 최진욱. “9.28 노동당 조직정비의 의미와 정책방향.” Online Series CO 10-37, 2010.10.4.
- 북한 내부 선전자료. “존경하는 김정은 대장동지의 위대성 교양자료.” 『마이니치신문』. 2009년 9월 8일.

『연합뉴스』.  
『중앙일보』.  
『로동신문』.  
『조선중앙통신』.  
『조선중앙방송』.

## Power Structure and Outlook for Policy Direction during the Period of Power Transfer in North Korea

*Ki-Bum Han*

This paper aims to forecast the power structure and the possibility of domestic and foreign policy changes during the period of power transfer (expected within the next five years) in North Korea, after the nomination of Kim Jong-Eun as the next leader via the Party Delegates' Conference. Though this on-going analysis may be somewhat premature, as the North Korean succession process is in its first stage and the successor's character and policy orientation remain elusive, it can also produce some meaningful predictions through a review of the process of the Kim Jong-il succession, a comparative analysis of the succession environments of Kim Jong-il and Kim Jong-Eun, and the latest moves to rebuild the power structure as well as internal and external policy direction. The main points of this article are as follows. First, Kim Jong-il has only invested Kim Jong-Eun with the title of vice chair of the KWP Central Military Committee due to concerns of excessively hastening the succession plan. However, Kim Jong-Eun's leadership as successor is expected to expand rapidly in the next few years, proceeding from the military to the party. North Korea will externally publicize his 'military leadership,' while placing great emphasis on the political and ideological role of the party to create a favorable environment internally for a successful succession. Kim Jong-Eun's influence toward the party is expected to increase as well. Second, the policy direction during the period of power transfer in North Korea is expected to carry on based on Fear and Terror domestically and hard-line policy internationally. It is likely that the North will tighten its control policy internally, while North Korean outbursts in order to accentuate Kim Jong-Eun leadership externally are expected to continue repeatedly. Third, it is likely that after his successful succession Kim Jong-Eun may retreat from military-first politics in order to reign in social discontent. But it seems that fundamental reform and opening are unlikely and political instability is expected to swell as a result of the vulnerability of the succession system. Thus, from the medium-term perspective, South Korea's policy toward the North should be prepared given that various situations may be likely in accordance with the features of power transfer in North Korean succession.

**Key Words:** North Korea, Kim Jong-il, Kim Jong-Eun, Party Delegates' Conference, succession system, power succession, power structure, outlook for policy direction, policy toward North Korea

# 남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로\*

강 동 완\*\* · 박 정 란\*\*\*

- |                        |                         |
|------------------------|-------------------------|
| I. 서론                  | 확산의 특징                  |
| II. 이론적 논의             | V. 결론을 대신하여: 남한 영상매체 유통 |
| III. 남한 영상매체의 북한 유통 구조 | 확산과 북한체제 변화 전망          |
| IV. 남한 영상매체의 북한지역 유입 및 |                         |

## 국문요약

1990년대 후반 북한에서는 심각한 경제난에 의해 식량위기 상황이 발생하였다. 기존의 사회주의 체제를 유지하던 중앙배급제가 원활히 이루어지지 못하면서, 북한 주민들은 생존을 위해 스스로 식량을 구해야 했다. 이 과정에서 중국에 있는 친지방문이나 밀거래를 위해 국경을 넘는 일이 잦아졌고 북한 내부에서 지역간 이동도 활발히 이루어졌다. 주목할 점은 중국을 오가는 사람들과 북한 내부 시장을 통해 외부정보와 문화가 유입·확산되었다는 점이다. 남한 드라마나 영화 등의 영상매체가 유입되었고, 이를 통해 남한(아랫동네)에 대한 정보가 북한 주민들 사이에 전파되었다. 본 연구는 남한 영상매체의 북한 유통구조를 살펴보고, 외부정보 유입

이 기능적 측면에서 북한주민들의 의식과 향후 북한체제 변화에 어떠한 영향을 미치는가를 파악하는데 목적이 있다. 이를 위해 남한 영상물이 북한 지역에 유입·확산되는 시간과 공간의 구분에 의해 '지역간·대인간' 유통구조로 나누어 살펴본다. 그리고 북한체제라는 하나의 구조적 틀 안에서 이를 구성하는 행위자들의 의식과 행위 변화가 북한 체제 변화에 어떠한 영향을 미치는가를 전망한다.

**주제어:** 남한 영상매체, 북한 한류, 외부정보, 사회적 연결망, 행위자네트워크, 북한방송, 문화접변

\* 본 연구는 강동완 외, “영상매체의 유통경로와 북한주민의 의식변화,” 『기रो에 선 북한, 김정일의 선택은?』 (현대북한연구회 창립 10주년 기념 학술회의, 2010.8.24) 발표문을 수정, 보완한 것입니다. 유익한 논평을 해 주신 익명의 세 분 심사위원께 감사드립니다.

\*\* 통일연구원 책임연구원

\*\*\* 서울대학교 통일평화연구소 선임연구원

## I. 서론

1990년대 후반 북한에서는 심각한 경제난에 의해 식량위기 상황이 발생하였다. 기존의 사회주의체제를 유지하던 중앙배급제가 원활히 이루어지지 못하면서, 북한 주민들은 생존을 위해 스스로 식량을 구해야 했다. 이 과정에서 중국에 있는 친지방문이나 밀거래를 위해 국경을 넘는 일이 잦아졌고 북한 내부에서 지역간 이동도 활발히 이루어졌다.

기존의 배급제를 근간으로 하는 중앙통제 시스템의 붕괴는 자생적인 시장을 형성하는 계기가 되었다. 북한 주민들은 당장 먹을 것을 구하기 위해 식량과 교환할 수 있는 것은 무엇이든 장마당에 가지고 나와 거래를 하였다. 북한 당국의 통제와 감시가 이완되면서 자생적 시장은 지역적으로 점차 확대되었고 식량 이외에 생필품을 비롯하여 거래 품목 역시 다양화 되면서 시장의존도는 더욱 높아졌다.

주목할 점은 중국 국경을 오가는 사람들과 시장을 통해 외부정보와 문화가 유입·확산되었다는 점이다. 남한 드라마나 영화 등의 영상매체가 유입되었고, 이를 통해 남한(아랫동네)에 대한 정보가 북한 주민들 사이에 널리 전파되었다. 시장의 확대는 정보 확산이라는 파급력을 갖고 북한 주민들의 의식변화에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 무엇보다 오랜 기간 동안 사회주의 체제의 엄격한 정보통제에서 살아온 북한 주민들에게 남한 영상매체는 외부세계의 문화와 정보를 접할 수 있는 창이 되었다.

또한 영상매체의 유통과정에서 새로운 사회상이 형성되었다는 특징도 있다. 즉, 영상매체라는 상품이 매개체가 되어 사람과 사람 사이의 연계망이 형성된 것이다. 행위자네트워크이론(actor-network theory)에서는 상품을 매개로 하는 네트워크의 형성으로 비인간적 물체 역시 이종네트워크를 구성하는데, 중요한 것은 상품을 얼마나 소유했고 이것을 통해 어떻게 네트워크를 형성하느냐가 권력의 크기를 결정지을 수 있다는 점이다.<sup>1</sup> 북한에서 남한 영상매체(매개체)가 사람과 사람을 연결하는 이종네트워크로 기능한다면, 만약 이러한 매개체가 사라지거나 또는 전폭적으로 확대될 경우 인적네트워크 상태는 물론 시스템(체제)에 영향을 미칠 수도 있는 것이다.

본 연구는 이러한 상황에 주목하여 북한 내에 확산되는 남한 영상매체의 유통

<sup>1</sup> 브루노 라투르 지음, 홍성욱 옮김, 『인간, 사물, 동맹: 행위자네트워크이론과 테크노사이언스』 (서울: 이음, 2010), p. 42.

구조를 살펴보고 기능적 측면에서 사회변화에 어떠한 영향을 미치는가를 파악하는데 목적이 있다. 즉, 북한에서 남한 영상매체가 외부로부터 어떻게 유입되고, 북한 내부에서 확산되는지 지역간·대인간 구조를 살펴보고자 한다. 나아가 이러한 남한 영상매체 확산과 북한주민들의 의식변화가 향후 북한체제 변화에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 전망한다.

북한 주민들은 남한인식에 대해 북한 당국이 지시하고 주입한 편향된 인식을 갖고 있다고 볼 수 있다. 그런데 외부로부터 유입된 정보가 사회적 연결망을 통해 확산되어 개인의 의식변화와 행위에 영향을 미칠 수 있으며 이는 곧 체제의 변화를 촉발시킬 수 있는 요인이 될 수도 있다. 따라서 외부정보 유입의 구조와 기능 분석은 결국 북한체제라는 하나의 구조적 틀 안에서 이를 구성하는 행위자들의 변화가 체제에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보는 것이다. 즉, 미시적 측면에서 개인의 행위와 연계망이 거시적 측면의 북한체제 변화에 어떠한 영향을 미치는가의 문제이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 연구대상 및 분석틀

본 연구의 주된 관심은 남한영상매체 유통의 구조와 기능에 대한 분석이다. 구조 분석은 ‘지역간 유통구조’와 ‘대인간 유통구조’라는 두 가지 부분으로 구분한다. 먼저, 지역간 유통구조는 시장의 거래망을 통해 남한 영상매체가 북한 지역에 어떻게 거래되고 있는가를 살펴본다. 폐쇄적인 북한 사회에서 주민간 접촉면이 확대되는 것은 전국적 규모로 확대된 시장이 형성되었기 때문이며 이러한 거래 연결망을 통해 상품의 유통 및 정보의 유입이 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 시장의 활성화는 자연스럽게 거래망을 중심으로 하는 새로운 네트워크를 형성하게 한다. 중국 등을 통하여 물건을 반입하는 사람과 시장에서 장사하는 사람 그리고 도매와 소매상 등 상품을 매개로 하는 네트워크가 형성되고 있는 것이다.<sup>2</sup>

다음으로 돌려보기를 통한 사회적 연결망의 형성은 동일한 지역을 포함하여 사람과 사람 사이의 네트워크가 어떻게 형성되고 있는가의 문제이다. 대인간 유통구

<sup>2</sup> 이우영, “북한 체제 내 사적 담론 형성의 가능성,” 『북한 도시주민의 사적 영역 연구』 (서울: 한울아카데미, 2008), p. 167.

조의 구체적인 특성을 살펴보기 위해 네트워크와 행위의 관점에서 한 개인의 행위가 다른 행위자에게 어떠한 영향을 미쳤는지를 구체적으로 분석한다. 폐쇄적인 북한사회에서 한 개인의 접촉을 통해 전달되는 정보의 유형과 이에 따른 의식변화는 전체 구조 및 시스템에 영향을 미칠 수 있다고 보기 때문이다.

이러한 남한 영상매체의 유통구조와 기능 분석을 통해 폐쇄적인 북한 사회에 외부정보 유입 특징을 파악할 수 있으며, 이는 단순한 구조를 파악하는 것에 그치는 것이 아니라 행위자 사이의 관계망을 통한 확산이 전체 북한사회에 어떠한 영향을 미치는지를 파악할 수 있게 된다. 개별 행위자 차원에서 특정 개인이 어떠한 네트워크에 참여하고 주된 의식변화의 원천은 무엇인가에 대한 구체적인 내용들을 살펴볼 수 있다. 즉, 네트워크 유형과 행위선택 중, 북한 지역간·대인간 연결을 가능하게 하는 브릿지나 연결점<sup>3</sup>의 역할을 하는 행위자의 특성을 파악하여 정보 유통의 확산 경로를 분석하는 것이다.

본 연구에 적용하는 이론적 논의의 틀은 사회적 연결망이다. 사회적 연결망 분석을 통해 대인간 연결은 누가 누구로부터 누구를 거쳐 어떻게 연결되는지를 밝혀낼 수 있다. 이는 개체와 개체 사이의 전체(네트워크)에서 개체(행위자)가 어떠한 선택을 할 것인가에 대해 구체적인 동인을 파악하게 한다. 사회연결망 분석은 미시적 분석(개인의 행위)과 거시적 분석이 모두 가능하다는 장점이 있다. 즉, 개인별 연결상황을 파악하고 이러한 개인의 총합체인 공동체 및 연결망이 구조에 어떠한 영향을 미치는가를 파악할 수 있는 것이다.

다시말해 개별 행위자의 선택이 다른 행위자에게 어떤 영향을 미칠 것인지 그리고 그 선택은 전체 네트워크와 어떻게 연관되며 또 어떻게 영향을 주고받는지, 다시 이것이 개별 행위자의 차후 선택에 어떤 영향을 미치는지 등에 대한 윤곽을 어렵잡을 수 있는 것이 사회네트워크 분석의 장점이다. 이러한 개체의 선택과 그 인센티브를 읽어내게 되면 전체의 변화에 대해서도 보다 실질적인 논의가 가능하다.<sup>4</sup>

따라서 향후 북한사회 변화를 예측하기 위해 개체(주민)의 선택과 대인·지역간 연결이 곧 전체(북한사회)에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 종합적인 분석이 필요하다. 이러한 미시·거시적 분석을 통해 개인의 행위양상은 물론 개인간 연결망

<sup>3</sup> 두 개의 그룹(컴포넌트)이 하나의 점에 의해 연결되면 이는 연결점이 되고, 두 개의 그룹이 상호 연결선에 의해 연결되면 이를 브릿지라고 한다. 손동원, 『사회네트워크 분석』(서울: 경문사, 2008), p. 8.

<sup>4</sup> 위의 책, p 14.

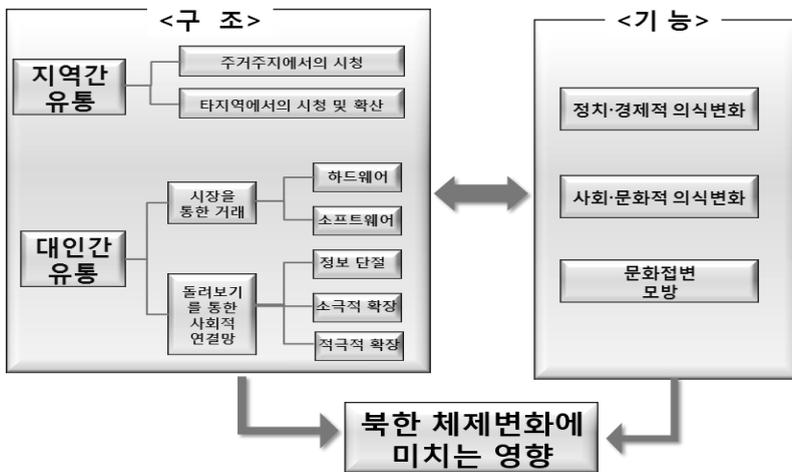
의 확대가 과연 북한체제라는 구조에 어떠한 영향력을 미칠 것인가를 알 수 있다.

더불어 북한사회에서 외부 정보 유입이 티핑포인트(폭발적 성장과 함께 나타나는 질적 변화)로서 기능할 수 있는가의 문제로 확대된다. 티핑포인트 법칙은 역동적 네트워크에서 ‘몇 가지 중요한 조건이 충족되면’ 양이 증가하고 그것이 결국 질적인 변화까지 만들어냄을 의미하는데,<sup>5</sup> 이를 북한사회 변화에 적용해 보면 폐쇄적인 북한사회에 남한 영상매체가 폭발적으로 증가, 확산할 경우 이러한 현상이 북한체제의 아래로부터의 변화를 촉발시키는 변화요인으로 작동할 수 있는가의 문제이다.

한편, 본 연구에서 다루는 남한 영상매체는 일반TV나 위성TV를 통해 수신되는 남한 방송과 CD, DVD, VHS 등을 통해 시청하는 남한 영화나 드라마 등을 대상으로 한다. 북한 외부의 라디오 방송과 TV 방송은 국경을 넘을 수는 있지만, 방해전파 또는 기계적 문제 등으로 인해 북한주민이 쉽게 접촉하는데 어려움이 있다. 이렇게 공식적인 매체들은 북한정권의 통제와 방해로 인해 영향을 받지만, 북한주민들은 또 다른 비공식적인 길을 찾아 외부와의 접촉을 찾는다. 그 방법의 하나가 비디오나 CD, DVD 등과 같은 개별적 매체를 통한 접촉이다.<sup>6</sup>

본 연구의 분석틀은 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 분석틀



<sup>5</sup> 리처드 오글 지음, 손정숙 옮김, 『스마트월드: 세상을 놀라게 한 9가지 창조성의 법칙』 (서울: 리더스북, 2008), p. 199.

<sup>6</sup> 이주철, “북한주민의 외부정보 수용 태도 변화,” 『한국동북아논총』, 제46집(2008), p. 245.

## 2. 연구방법

본 연구에서는 문헌연구와 함께 문화기술적연구 방법 가운데 심층면접법(In-dept Interview)을 주요 연구 방법으로 하였다. 심층면접법은 연구자가 제보자로부터 연구 주제와 관련된 정보를 얻기 위한 “목적을 지닌 대화”라고 정의할 수 있다. 심층면담 방법은 “관찰할 수 없는 과거의 사건, 연구자가 이해할 수 없는 관찰 내용, 관찰만으로는 도저히 알 수 없는 제보자의 생각, 의도, 감정 등에 대해 알고자 할 때 유용”함으로 연구자가 제보자의 관점을 이해할 수 있게 해준다. 특히, 심층면담 방법은 제보자가 경험한 다양한 활동의 정서적, 인지적 측면을 잘 드러나게 해준다.<sup>7</sup> 면접대상자 선정은 사회적 연결망을 통해 탈북년도, 북한에서의 주거지역 등을 주요 요인으로 고려하여 면접대상자를 연결해 가는 방식을 사용하였다.

## 3. 심층면접 참여자의 사회경제적 배경

본 연구에서 실시한 심층면접 참여자는 33명이며 이들의 사회경제적 배경을 살펴보면, 전체 참여자 중 여성이 82%, 남성이 18%로 이는 2005년 이후 입국한 북한이탈주민 가운데 여성의 비율이 75% 이상을 차지하는 상황을 반영하고 있다. 연령별로는 20대~40대까지의 참여자가 88%로 나타났는데, 현재 남한에 입국한 북한이탈주민 가운데 20대~40대의 비율이 80% 이상임을 감안하면, 응답자의 연령별 비율 역시 북한이탈주민 입국현황을 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다.

직업별로는 당정기관 2명, 전문직 2명, 사무원 7명, 노동자 6명, 학생 1명, 농어민 2명, 교원 8명, 무직/기타 5명 등으로 나타났으며, 이들 중 약 20%는 원래의 직업을 유지하면서 장사를 병행하거나 장사를 해 본 경험이 있는 것으로 나타났다. 북한에서의 최종학력은 고등중학교를 졸업한 사람이 52%로 가장 많았으며 전문대 이상이 24%, 대학 이상이 24%의 비율로 나타났다.

본 연구의 심층면접 참여자는 2000년 이후에 북한을 탈북한 경우만을 대상으로 하였다. 탈북 시기별 분포를 살펴보면, 전체 심층면접 참여자 가운데 2007년에 탈북한 경우가 28%로 가장 많았으며, 그 다음으로 2008년 24%, 2005년·2009년이 12% 순으로 나타났다. 대개 북한이탈주민은 탈북 이후 제3국 등을 거쳐 남한으로

<sup>7</sup> 박정란 외, “새터민 자립정착을 위한 직업능력개발훈련 현황과 개선 방안 연구,” (통일부 정착지원팀 연구용역, 2007).

입국하게 되는데, 전체 응답자 가운데 남한 입국 시기별로는 2008년에 입국한 경우가 34%로 가장 많았으며, 2009년 27%, 2007년 18%, 2006년 12%로 각각 나타났다. 북한에서의 주 거주지는 남한 영상매체를 접했던 지역을 의미하는데, 함경북도 43%로 가장 많았으며, 양강도가 18%로 두 번째로 많았다. 그 밖에 지역은 평안북도 9%, 평안남도 9%, 황해북도 9%, 자강도 6%, 함경남도 3%, 황해남도 3% 순이었다.

<표 1> 심층면접 참여자의 사회경제적 배경

연번	성명	성별	직업	학력	탈북일	입국일	주거주지
1	이○○	여성	주부	고졸	2003.9	2006.9	함경북도 온성군
2	김○○	여성	인민반장	고졸	2008.10	2009.1	함경북도 온성군
3	정○○	남성	외화별이장사	대졸	2005.6	2006.7	황해북도 송림시
4	김○○	여성	주부	고졸	2008.2	2008.7	함경북도 회령시
5	정○○	여성	가내수공 (미싱일)	고졸	2008.9	2008.11	함경북도 무산군
6	최○○	여성	농어민	고졸	2009.1	2009.3	함경북도 경원군
7	최○○	여성	주부	전문대졸	2009.1	2009.3	함경북도 온성군
8	이○○	여성	유치원교사, 밀수꾼	전문대졸	2007.9	2008.3	양강도 혜산시
9	전○○	남성	노동자	고졸	2005.1	2006.10	함흥시
10	어○○	여성	노동자-상인 (장사)	고졸	2006.2	2006.7	함경북도 회령시
11	김○○	여성	유치원교사	고졸	2007.11	2008.2	평성시 순천시
12	박○○	여성	주부-상인 (장사)	고졸	2008.6	2008.12	함경북도 회령시
13	김○○	여성	노동자-상인 (장사)	고졸	2005.1	2009.12	김책시 회령시
14	장○○	여성	주부	고졸	2007.11	2008.4	양강도 혜산시
15	강○○	여성	은행원	전문대졸	2007.1	2007.12	양강도 삼수군
16	박○○	여성	사무원	대졸	2006.11	2007.6	함경북도 회령시
17	김○○	여성	농어민	중졸	2008.9	2008.11	함경북도경원군
18	전○○	여성	노동자 상인 (장사)	전문대졸	2009.6	2009.10	양강도 갑산군

연번	성명	성별	직업	학력	탈북일	입국일	주거주지
19	김○○	여성	주부 상인 (장사)	전문대졸	2009.10	2010.1	사리원시
20	전○○	여성	학생	전문대졸	2007.2	2007.7	평안남도 속천 평성시
21	최○○	여성	사무원 상인(장사)	전문대졸	2005.1	2005.8	남포시 강서구역
22	전○○	여성	노동자	고졸	2007.12	2009.5	두만강 군
23	김○○	여성	노동자	고졸	2004.5	2007.9	함경북도 혜령시
24	박○○	남성	세관 검사원	대졸	2000.6	2005.6	자강도 증강군
25	강○○	남성	인민보안성	대졸	2007.4	2007.7	황해도 해주
26	김○○	여성	교원	대졸	2007.2	2007.8	평안북도 삭주
27	전○○	여성	교원	대졸	2004.11	2008.5	함경북도오랑군/ 신의주 해방동
28	조○○	남성	번역사	대학졸업	2008.1	2008.4	평안북도삭주
29	김○○	여성	사무원	대학졸업	2007.11	2008.3	자강도 시중군
30	배○○	남성	노동자	중졸	2008.12	2009.6	평안남도 성천군
31	오○○	여성	노동자	중졸	2001.7	2005.10	황해북도 청산군
32	하○○	여성	노동자	전문대졸	2008.12	2009.4	양강도 후창군
33	최○○	여성	사무원	대학중퇴	2004.9	2009.6	양강도 갑산군

#### 4. 선행연구

남한 영상매체가 북한에 본격적으로 유입되기 시작한 시기는 대략 2000년도 이 후부터라고 볼 수 있다. 남한 영상매체의 북한 유통경로나 확산과정을 중점적으로 다룬 연구는 아직까지 활발히 이루어지지 않은 것으로 조사된다. 다만, 1990년대 북한 도시 지방 주민들의 외부정보 실태를 탈북자 면접을 통해 조사한 이주철의 “북한주민의 남한 방송 수용 실태와 의식변화,” “북한주민의 외부정보 수용 태도 변화” 연구가 있다. 이 연구는 북한 내부의 외부방송이나 영상매체의 수용을 확인 하기 위해 북한주민의 라디오와 TV, 비디오 플레이어, DVD 플레이어 등의 보유 및 유통을 조사하고 주민들의 의식변화를 분석하였다.

그런데 이 연구는 북한 내부의 외부영상물 유입에 대한 선구적 연구로서는 의미가 있지만, 1990년대 상황을 분석한 것으로 현재의 북한내부를 이해하는 데에는 시의성에 한계가 있으며, 지역과 인적연결망을 통한 구체적인 유통경로 및 확

산과정을 밝히지는 못하고 있다.

이러한 선행연구를 보완하여 본 연구는 북한내부의 정보유입 현황과 실태파악에 그치는 것이 아니라 지역간·대인간 확산구조를 구분하여 외부정보 유입의 구체적인 방법과 이러한 남한 영상매체가 북한 내부에서 어떻게 전달, 확산되는지 등의 네트워크 구조 분석에 초점을 둔다. 나아가 행위자의 미시적 분석에서부터 북한체제의 변화전망이라는 거시적 분석까지 다룬다는 점에서 차별성이 있다.

### Ⅲ. 남한 영상매체의 북한 유통 구조

남한 영상매체의 북한 유통 구조 분석은 남한 영상매체가 북한지역에 어떻게 유입되고 확산되는가를 살펴보는 것으로, 이는 ‘지역간 유통구조’와 ‘대인간 유통구조’로 나누어 살펴본다. 지역간·대인간 유통구조의 구분은 남한 영상물이 북한 지역에 유입, 확산되는 시간과 공간의 단계에 따른 구분이다. 즉, 북한 주민이 남한 영상매체를 접할 수 있는 계기가 되는 국경 유입과정부터 시작하여, 이후 북한의 어느 지역으로 누구에 의해 어떻게 전파되는가를 살펴보는 것이다.

#### 1. 남한 영상매체의 확산 경로: 지역간 유통 구조

그동안 북·중 접경지역, 특히 함경북도 지역의 경우 다른 지역과 비교할 때 상대적으로 중국으로의 왕래가 용이하다는 점에서 남한 영상매체의 유통과 시청이 많이 이루어졌다. 이 지역의 경우 일반텔레비전을 통해서도 남한방송이 수신된다는 점은 이미 기존 연구나 탈북자 증언을 통해서 밝혀진 사실이다. 2000년 이후 국경지역 주민들 다수가 남한 방송을 시청하였다고 볼 수 있다. 이는 1990년대 고난의 행군기에 당국의 통제 이완과 사회적 일탈<sup>8</sup>의 증가로 인해 중국으로 오가는 것이 수월해지면서 남한 영상매체가 대량으로 유입되었기 때문이다.

그런데 본 연구결과 함경북도, 양강도 자강도 등 북·중 접경지역은 물론 평양, 평안도, 강원도, 황해도 등 내륙(‘안쪽’)을 포함하는 북한 전역에서 남한 영상매체를 시청하고 있음이 확인되었다. 또한 일반 텔레비전의 남한 방송 수신 지역도 북

<sup>8</sup> 이 시기를 ‘일탈의 시대’ 혹은 ‘체제혼란기’로 명명하기도 하는데, 이는 북한 역사상 어느 때보다도 혁신, 의례주의, 도피주의가 두드러지게 나타났고, 심지어 일부 권력엘리트의 반역적 움직임마저 존재했기 때문이다. 이에 대한 상세한 논의는 전현준·김국신·정영태·최수영·김진환, 『북한의 국력 평가 연구』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 309.

한 전역에서 광범위하게 나타나고 있었다.

사례 19의 경우 강원도 고성에 있는 동생의 집에 갔는데 남한 방송이 직접 수신되어 남한 드라마를 보았다고 한다. 북한 당국이 땀질로 채널을 고정해 놓은 텔레비전 외에 다른 텔레비전을 감추어놓고 보았는데, 고성 지역의 경우 24시간 남한 방송이 수신되었다고 한다. 또한 사리원에서도 남한 방송이 수신되었는데, 여기에서는 대략 새벽 2시부터 새벽 4시까지 수신이 되었다고 증언하고 있다. 사례 20의 경우도 장사를 위해 청진, 함흥, 온성에 갔는데 그 지역에서 남한 방송이 수신되어 남한 드라마를 시청했다고 한다.

강원도 고성에 동생이 있어 거기에 갔는데 남한 방송이 잡혔다. 채널을 고정해 놓기 때문에 리모컨으로 조정해서 본다. 고정하지 않은 텔레비전은 감추어 놓고 보기도 하는데, 고성은 24시간 남한 방송이 잡힌다(사례 19).

사례 12의 경우 함흥에서 리모컨을 통해 채널을 조정하여 남한 드라마를 시청했다고 한다. 또한 원산에서도 남한 방송을 보았는데 황해도 지역은 대부분 남한 방송이 수신된다고 증언하고 있다. 사례 28의 경우 역시 남포에서 남한 방송이 잘 잡혔는데, 황해도 지역은 거의 다 잡히는 것으로 알고 있다고 응답했다.

이와 같이 북한 지역에서 남한 방송을 시청하는 경우는 남한 드라마나 영화 CD, DVD 등을 통한 방법과 남한 방송이 직접 수신되는 경우인데, 본 연구조사에서 확인한 지역을 그림으로 표시하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 남한 영상매체 시청 지역



이같은 조사결과는 응답자가 거주한 지역에서 남한 영상매체를 시청한 경우와, 응답자가 친지방문이나 장사 등을 위해 다른 지역으로 이동하여 그 지역에서 시청한 사례까지 포함한 결과이다. 본인이 거주하는 지역 이외에 다른 지역으로 이동하여 시청하거나, 남한 영상매체를 다른 지역으로 전달해 준 사례도 많이 있었다. 이는 당국의 통제가 이완된 상황에서 친지방문이나 장사를 위한 목적으로 지역간 자유로운 이동이 가능해지면서 남한 영상매체 유통이 확산되었기 때문으로 볼 수 있다.

사례 15의 경우 양강도 삼수군에 거주하였는데, 김책시에 있는 언니네 집을 방문하였을 때, 그리고 같이 장사를 간 동료의 언니 집(함흥)에서도 CD를 통해 남한 드라마를 시청했다고 한다.

같이 장사하는 동료의 언니네 집이 함흥이었는데 거기에서 남한 드라마를 보았다. 그 집에서는 한 시간당 돈을 주고 빌려보고 있었다. 거기에서 겨울연가를 보았는데 너무 재미있어서 3일 연속을 잠도 자지 않고 보았다. 다음 편은 어떻게 될까 하는 마음에서… 한국 드라마는 다음 편을 기대하며 기다리게 한다(사례 15).

사례 17의 경우 함경북도 경원군에 거주하였는데 2006년 라진에 장사를 갔다가 거기에서 ‘남자의 향기’라는 드라마를 CD로 보았다고 한다. 또 2008년에는 원산에 있는 언니네 집을 방문하였는데 거기에서도 남한 드라마를 CD로 보는 것을 목격했다고 증언하고 있다. 사례 21의 경우도 장사를 하기 위해 신의주에 갔다가 같이 장사를 하는 사람의 집에서 남한 드라마를 함께 보았다고 한다.

특히 혜산시, 나진시를 비롯한 국경 무역도시의 경우 중국에서 들어온 남한 영상매체를 북한 전역으로 유통하는 중간기착지 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 이는 주로 혜산에서 평양, 순천, 김책, 함흥, 원산, 신포, 청진 등지로 상인들이 이동하며 영상매체를 유통시키고 있으며, 다른 지역에서 물건을 구입하기 위해 혜산으로 온다는 응답에서도 확인할 수 있다.

녹화기와 남한 드라마 CD를 혜산이나 라진에 가서 구입하여 이윤을 붙여서 팔았다. 혜산 장마당의 경우 청진에서도 사러 오는 사람들이 있다. 혜산은 무역을 하면서 개방이 되어 상점에서도 쉽게 구입할 수 있다(사례 8).

응답자 중 장사 및 친지방문을 통해 본인이 거주하는 이외 지역으로의 이동하

여 남한 방송을 시청하였거나 영상매체를 전달해 준 경로를 도식화 하면 다음의 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 남한 영상매체의 지역간 확산 경로



## 2. 남한 영상매체의 확산 경로: 대인간 유통 구조

대인간 유통구조는 ‘시장을 통한 거래’와 ‘돌려보기를 통한 사회적 연결망 형성’으로 나누어 살펴본다. 시장을 통한 거래는 현재 북한 지역에서 남한 영상매체가 어떻게 유통되고 있는가를 살펴보는 것이다. 북한주민들은 시장을 통해 국가의 경계를 넘어 외부세계와 연결된다.<sup>9</sup>

돌려보기를 통한 사회적 연결망 형성은 거래도 포함하지만 무엇보다 개인과 개인의 돌려보기를 통해 형성되는 연결망의 형태와 유형을 파악하는 것이다. 이러한 논의를 통해 폐쇄된 북한 사회에서 외부정보 유입이 어떻게 확산 및 단절되는지 파악할 수 있다.

<sup>9</sup> 최봉대·구갑우, “북한의 도시 ‘장마당’ 활성화의 동학,” 최원규 엮음, 『북한 도시의 위기와 변화』 (파주: 한울아카데미, 2006), p. 130.

## 가. 시장을 통한 거래

시장을 통한 거래 부분은 판매자와 소비자를 구분하고, 이를 다시 하드웨어(녹화기, 재생기)와 소프트웨어(DVD, CD 등)로 나누어 살펴본다.

### (1) 판매자를 중심으로: 판매 및 유통 과정

북한에서는 1980년대 말부터 식량공급이 불규칙해지기 시작했고 1990년대에 들어서 배급이 간헐적으로 중단되었으며, 1994년에서 1995년경에 이르면 배급이 거의 중단되고 아사자도 속출했다. 식량난으로 인한 배급제의 마비는 주민들로 하여금 새로운 의사결정 구조를 선택하게 만들었다.<sup>10</sup> 당국의 국가공급제가 무너지자 배급제에 매여 살던 주민들이 장마당에 모여들었고 닥치는 대로 장사에 뛰어 들었다. 이렇게 확대되기 시작한 장마당에 각종 상인들이 등장했고, 기업소의 생산자재도 장마당에 들어갔으며 구입 또한 장마당에 의존하게 되었다.<sup>11</sup>

본 연구 응답자들의 증언에 의하면 시장에서는 돈만 있으면 무엇이든 구할 수 있을 정도로 다양한 품목이 거래되었다고 한다. 이 중에서 남한 영상매체 시청을 위한 녹화기나 수상기도 활발히 거래되었다. 특히, 수상기의 경우 일부 산간 지역에 거주하는 주민들을 제외하고 응답자 대부분이 소유했던 것으로 조사되었다.

녹화기나 수상기는 장마당에서 공개적으로 구입할 수 있는데 이를 전문적으로 파는 상인들이 있다고 한다. 즉, 청진시나 라진시, 혜산시 등 국경무역을 하는 곳에서 상품을 구입하여 다른 지역에 가서 웃돈을 받고 판매하는데, 혜산이나 수남 장마당 등에서 비교적 다른 지역보다 싼 가격에 구입할 수 있어 이윤을 많이 남길 수 있다는 것이다. 이러한 유통장사는 화폐를 매개로 한 거래가 증대되고 공간이 확산됨에 따라, 현지에서 물품을 사서 타 지역으로 이동하여 비싸게 팔아 차액을 남기는 ‘대거리’의 형태로 발전하였다.<sup>12</sup>

녹화기가 하루에 몇 백 개씩 나가는데 CDR을 덩으로 주기도 한다. 혜산에서 녹화기가 나가는데 원산이나 다른 곳에 가면 더 비싸다. 장사꾼이 와서 통째로 사 가는데 그 때 CDR도 같이 나간다(사례 18).

<sup>10</sup> 이교덕·임순희·조정아 외, 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 48-49.

<sup>11</sup> 김창희, “북한 사회의 시장화와 주민의 가치관 변화,” 『한국동북아논총』, 제52집 (2009), p. 95.

<sup>12</sup> 정은이, “북한의 자생적 시장발전 연구,” 『통일문제연구』, 제52호 (2009), p. 175.

녹화기의 경우 대부분 중국산이 거래되는데 한국산 제품의 경우 상표를 떼거나 중국 상표를 대신 붙여서 판매한다고 한다. 한국산의 경우 다른 제품에 비해 1.5배 정도 더 비싼데도 시장에서는 남한제품을 더 선호한다고 한다.

한편, 녹화기가 국경지역에서 어떻게 북한 내부로 유입되는가를 자세히 알아보기 위해 본 연구에서 드러난 녹화기 밀수과정을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 사례 18의 경우 탈북하기 직전인 2007년까지 북한에서 녹화기 밀수를 했다. 먼저, 중국으로 건너가 중국대방에게 물건을 사는데 중국에서 잘 팔리지 않는 재고품을 구입하고 중국 대방에게 물건을 맡겨 놓는다. 이 때 중국에서 3만원 정도에 거래되는 상품이라면 1만원을 더 주고 4만원에 구입한다. 이는 물건을 맡겨놓고 보내주는 수고비를 감안한 것이라 한다. 중국 대방은 물건을 ○○세관을 통해 보내고 사례18은 ○○세관에 나가서 물건을 찾는 과정을 거친다. 물건을 찾으려면 세관에 돈을 지불하는데 북한측 세관에 2,000원, 중국측 세관에 8,000원 정도의 돈을 지불한다.

이러한 과정을 거쳐 넘어온 물건을 해산시장에 가서 상인에게 ‘통고’(몽땅)로 넘겨준다. 이때 가격은 68,000원 정도로 세관비와 수고비를 제외하면 1대당 18,000원 정도의 이윤을 남기는 것으로 조사되었다. 이러한 물품은 한 번 들어올 때 50~60대씩 들어오기 때문에 한 번 밀수를 할 때마다 대략 1,000,000원 정도의 이윤을 남기는데, 이 같은 밀수가 한 달에 두 번 정도 이루어졌다고 한다.

다음으로 소프트웨어(DVD, CD, 비디오테이프)의 판매 및 유통 경로를 살펴보면, 하드웨어(녹화기)의 판매 및 유통은 자연적으로 소프트웨어의 유통을 매개로 한다. 2007년의 경우 북한에는 300여 개의 종합시장이 있는데, 평양, 평성, 청진, 함흥, 원산, 신의주 같은 대도시의 시장에는 암거래상이 수백 장에서 수천 장의 VCD(비디오 콤팩트 디스크)를 가진 경우도 있다고 한다.<sup>13</sup> 이같이 대량으로 판매를 하는 상인들은 주로 화교, 간부, 외화벌이 상인들을 통해 물건을 구매한다.

소프트웨어 판매 및 유통경로에 대한 구체적인 내용은 탈북하기 직전까지 CDR 밀수를 직접 했던 사례 8을 통해 자세히 알아본다.

사례 8의 경우 계절에 따라 각기 다른 품목을 취급하는데, 시기에 따라 약초나 딸보(금·은·동을 일컬음)를 밀수한다. 그런데 약초가 사계절 나오는 것이 아니며 계절에 따라 취급하는 품목도 달랐다고 한다. 북한 역시 수요와 공급에 의해 가격이 결정되기도 하고 주력 품목이 달라지는데, 사례 8이 CDR 밀수를 시작하게 된

<sup>13</sup> 이주철, “북한 주민의 외부정보 수용 태도 변화,” 『한국동북아논총』, 제46집 (2008), p. 245.

계기는 약초 밀수와 비교할 때 작은 부피로 인해 쉽게 운반할 수 있으며 무엇보다 수요가 많아 큰돈을 벌 수 있기 때문이라고 한다.

북한에서 밀수를 통해 들어온 물건은 일명 뒷배경이 있는 간부들과 함께 조직적으로 움직이는 것으로 조사되었다. 이는 북한에서 직접 생산되는 물건은 없는데도 불구하고, 간부들은 안전하게 뒷배경이 있어서 물건을 마음대로 소유할 수 있기 때문이라 한다. 사례 8의 경우도 도보위부 간부의 아내와 조직적으로 연계하여 밀수를 하였다. 사례 8은 중국으로부터 북한까지 물건을 운반하는 역할을 하고 CDR 1개당 50원에서 100원 정도의 이윤을 남기고 통고로 넘겨주면, 이후 판매는 보위부 간부의 아내가 담당하였다고 한다.

거래는 먼저 도보위부 간부의 아내가 물건 구입을 지시하는 것부터 시작된다. 도 보위부 간부의 아내의 경우 남한 방송을 직접 시청하면서 남한에서 유행하는 인기 드라마나 영화, 남한 정세, 환율 등에 대해 상세히 알고 있다고 한다. 도 보위부 간부의 아내가 사례 8에게 제목을 지정하여 구입을 지시하면 사례 8은 중국에 있는 중국대방에게 물건을 구입한다.

이 경우 한 가지 주목할 점은 밀수꾼은 사례 8 혼자만 있는 것이 아니라 수십 명이 국경지방에 있는데, 만약 그 마을에 100세대가 산다면 30세대는 장사를 하고, 70세대는 다 밀수를 한다고 한다. 이들 밀수꾼들은 모두 자신의 연줄을 갖고 있는데, 상대적으로 이들과 접촉하는 중국 대방(도매상)은 수가 적기 때문에 동일한 중국대방과 거래하는 경우도 있으며, 만약 돈벌이가 된다고 하면 하룻밤에 몇 천개의 CDR이 국경을 넘어오는 경우도 있다고 한다.

아래 <그림 4>에서 보는바와 같이 CDR 밀수는 북·중 국경선을 경계로 ‘앞선’과 ‘뒷선’으로 구분된다. 먼저 앞선은 국경을 지키는 경비대들로 1개 소대가 30명 정도 되는데 그 중에 가장 계급이 높은 사람을 뇌물로 매수하여 일명 카바꾼으로 연결하고 있다. 밀수꾼은 많은데 중국 대방과 카바꾼은 한정된 소수이기 때문에 같은 대방과 카바꾼일 경우 동일한 물건이 들어오기도 한다. 이러한 경우에는 카바꾼이 각각 밀수꾼의 물건을 들어오는 시간을 조정해 준다고 한다.

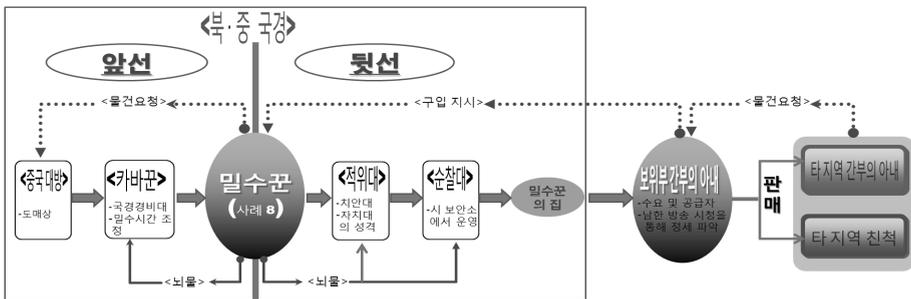
다음으로 중국 접경을 벗어나 물건을 집까지 가지고 오는 ‘뒷선’의 경우를 살펴보면, 가장 먼저 접하게 되는 것이 적위대이다. 일명 치안대로 남한으로 치면 지구대와 같은 역할을 한다. 이들은 직장에서 일을 잘하는 사람들을 별도로 선발하여 구성된다고 한다. 적위대를 지나면 이후 순찰대를 만나게 되는데 순찰대는 시 보안소에서 운영한다. 사례 8은 순찰대에게 짐 한 짝당 2,000원 정도의 뇌물을 주고 본인의 집 근처만 봐달라고 미리 약속을 한다. 이들에게는 평소 주는 뇌물뿐만 아

나라 명절 때는 특별히 고급술을 선물하는 등 관리를 하고 있다

이같이 앞선과 뒷선을 거쳐 사례 8의 집까지 물건을 가지고 오면, 도 보위부 간부의 아내가 차량을 보내주고 이를 통해 운반을 한다. 이러한 과정을 거쳐 사례 8은 초소비와 순찰대비 등의 뇌물을 제하면 하룻밤에 약 8~10만원 정도의 수입을 얻을 수 있다. 이후 도 보위부 간부의 아내는 사례 8로부터 물건을 통째로 넘겨 받고, 이를 다른 도 지역이나 평양에 있는 간부의 아내들에게 판매한다. 여기에는 주로 도 보위부 간부 아내의 친지들이 포함되어 있다. 이는 비공식적 연결망 자원, 특히 혈연적 연결망자원이 강력할수록 사적 부문의 시장경제활동을 통해 개인자산을 증식하여 경제적 상층에 진입하기가 더 쉽다는 점을 보여주고 있다.<sup>14</sup>

주목할 점은 절대 해당 지역에서는 판매를 하지 않고 연줄을 통해 다른 도 지역, 특히 평양에 많이 판매를 한다는 사실이다. 또한 일반 주민들에게 판매는 일체 하지 않고 검찰과 지도원 비서 아내 등 주로 간부들에게만 물건을 판매한다. 이상의 과정을 도식화 하면 다음의 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 북한에서 남한 CDR의 밀수 및 유통 경로



## (2) 소비자를 중심으로: 구매 및 대여 과정

북한 주민들은 하드웨어(녹화기, 수상기)를 장마당의 중기매대에서 구입한다. 장마당에 가면 상인들이 매대에 진열해 놓거나 구입을 권유하며 자신의 집으로 데리고 가서 거래를 한다. 녹화기의 경우 북한 당국이 규제하는 품목이 아니기 때문에 장마당에서 자유롭게 거래된다.

<sup>14</sup> 최봉대, “북한 도시 사적 부문의 시장화와 도시가구의 경제적 계층분화,” 이우영 엮음, 『북한 도시주민의 사적 영역 연구』 (서울: 북한대학원대학교, 2008), p. 71.

구입한 녹화기는 해당 보안서에 가서 등록을 해야 한다. 만약 등록을 하지 않으면 검열시 회수를 당할 수도 있다. 이 때문에 다른 사람이 등록한 것을 가짜로 만들어 와서 등록증을 붙여 놓기도 한다고 한다. 또한 전기공급이 중단되었을 경우 녹화기 안에 들어있던 소프트웨어가 자동으로 배출되는 것은 등록승인을 해 주지 않는다고 한다. 이는 검열 시 남한 영상매체 등을 숨길 수 있는 여지를 사전에 차단하기 위한 목적이라고 한다.

한편, 구입 외에 대여를 하는 경우도 있다. 자기집에 녹화기가 없을 경우 주변에서 녹화기를 대여하여 남한 영상매체를 시청한다. 사례 14의 경우 녹화기를 만원 정도 주고 빌려오는데 빌려주는 사람은 친척들이 다른 사람에게 빌려와서 그것을 다시 돈을 받고 빌려주었다고 한다.

다음으로 소프트웨어 구입 경로를 살펴보자. 북한 주민들이 남한 영상매체를 구입하는 과정은 해당 지역의 장마당을 통해 은밀하게 판매를 하는 상인들을 통해서 이루어진다. 장마당에 CDR이나 DVD를 파는 장사꾼이 있는데 매대에는 북한 것만 진열해 놓고, 속칭 아랫동네에서 온 것 있느냐고 물어보면 상품이 있는 곳으로 데리고 가서 은밀히 물건을 건네준다고 한다.

드라마는 여러 편으로 나누어져 있기 때문에 10개에 3만 원 정도 하는데, 대개 한 알(북한에서 CDR이나 DVD를 지칭하는 용어)당 3,000원 정도의 가격으로 거래된다. 최근 드라마일 경우 비싼 것은 드라마 한편(CD 10매)에 100,000원에 거래되는 것도 있다. 만약 매대가 없을 경우 메뚜기장<sup>15</sup>에서 밀수된 것을 구입하거나 화교들이 파는 것을 아는 사람들이 중계해서 구입하는데 이 경우 중계비로 100원을 주었다고 한다.

구입과 관련하여 한가지 특이한 사례는 ○○에서 대학생들이 헤산으로 혁명전적지 답사를 갔다가 구입해 온 경우이다. 사례 3의 경우 ○○에서 대학교원으로 일할 때 학생들과 함께 헤산으로 혁명전적지 답사를 갔다가 돌아오는 길에 학생들이 구입한 것을 목격했는데, 이는 여러 해부터 공공연히 이루어졌던 것이라고 한다.

학생들이 기념품을 사러간다고 시장에 갔다. 북한의 안쪽지방(남쪽지역)사람들은 국경물을 먹지 못해 외부 정보를 잘 모른다. 신기하니까 기념품 사다가

<sup>15</sup> 메뚜기 장사꾼들은 매대 없이 떠도는 열악한 상황에서 장사를 하는 상인들이다. 이들은 북한 시장경제를 최하위에서 떠받치며 지역시장에서 상품을 유통시킨다. 북한의 시장 메카니즘에 대한 상세한 논의는 차문석, “북한의 시장과 시장경제,” 『담론 201』, 제10권 2호 (2007), p. 97 참조.

전자제품, 시계, 양말, 악세사리 등을 사는데, 전기분야를 전공하는 학생들이 전자제품 파는데 몰다가 상인들의 권유로 남한 영상매체를 구입을 하게 된다 (사례 3).

한편, 판매 이외에 돈을 받고 전문적으로 대여해 주는 상인도 있는데 전국적으로 이러한 대여점이 성업 중이라 한다. 대여료는 시기와 지역에 따라 다른데, 최근에는 한 알 당 대략 1,000원에서 3,000원 정도 가격에 대여되며 연체료도 있었다고 한다. 또한 본인이 5,000원에서 10,000원 정도에 산 CD를 다시 3,000원에 다른 사람에게 되파는 중고거래도 있었다(사례 28). 지금까지 남한 소프트웨어의 판매 및 대여가격을 살펴보았는데, 이러한 가격은 지역과 시기에 따라 차이가 있다. 본 연구에서 조사된 지역, 년도에 따른 소프트웨어 가격 현황은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 북한 장마당의 소프트웨어 거래 가격 현황

지역	연도	품목	가격	
			판매가	대여가
혜산	2000	성인영화CD	500원	-
	2007	드라마 DVD	1,500원	-
	2007	드라마 CD	1,000원	-
회령	2007	드라마 CD	-	2,000원~3,000원
	2004	드라마 CD	1,000원	-
함흥	2003	드라마 CD	1,000원	-
평성	2007	드라마 CD	-	1,000원
	2006	드라마 CD	2,500원	-
길주	2008	성인영화 CD	3만원	-
사리원시	2009	드라마 CD	3,000원~10,000원	-
삭주	2007	드라마 CD	3,000원~10,000원	-
	2008	드라마 CD	5,000원	-

#### 나. 돌려보기를 통한 사회적 연결망:

##### 가족, 친지, 이웃과 돌려보기 그리고 네트워크

북한 주민들은 위에서 살펴본 시장에서의 구입과 대여를 통해 입수한 남한 영상매체를 시청한 후 이를 가족, 친지, 동료와 함께 돌려보면서 상호 정보를 공유한

다. 본 연구에서는 북한 주민들의 외부정보 전파과정 유형을 살펴보기 위해, 북한에서 남한 영상매체를 보고 다른 사람에게 전해 준 적이 있는가, 만약 전해 주었다면 누구에게 어떻게 전해주었는가라는 질문을 종합적으로 분석하여 세 가지 유형을 제시한다.

### (1) 외부정보의 단절: ‘나홀로’ 또는 ‘가족’만 시청한 경우

외부정보의 단절은 나홀로 또는 가족만 시청한 경우에 발생한다고 볼 수 있다. 남한 영상매체를 시청하고 처벌에 대한 두려움으로 인해 주변의 이웃은 물론 심지어 가족들에게도 전하지 않고 혼자만 시청한 경우이다. 무엇보다 남한 영상매체를 시청할 경우 당국의 가혹한 처벌이 있다는 것을 알기에 함부로 시청 사실을 주변의 이웃에게 전하지 못하는 경우이다. 이들은 주로 중국에 갔을 때 CDR을 구해오기는 하지만, 본인이나 가족들만 시청한 후 즉시 불에 태워 폐기해 버리는 경우이다. 또한 친구나 친지로부터 남한 영상매체를 받은 후 또 다른 사람에게 전달해 주지 않고 증거물을 없애기 위해 본인만 보고 폐기해 버리는 경우도 있다. 이같이 나홀로 시청이나 가족끼리 보는 경우는 외부정보가 더 이상 확산되지 않고 단절되어 연계망이 형성되지 않는다.

절대 남에게 전해준 적은 없다. 형제간에만 푹푹 뭉쳐 할 것 못할 것 다 해도 괜찮지만, 남은 절대 그렇지 않다(사례 12). 가족끼리만 보지 절대 남은 믿지 못한다(사례 15). 나 혼자만 봤다. 심지어 가족에게도 말하지 않았다(사례 3). 친척한테 넘겨받아서 보고 바로 불에 태웠다(사례 7).

### (2) 외부정보의 소극적 확장: 친한 친구, 친척끼리 서로 돌려본 경우

응답자 가운데 남한 영상매체를 혼자만 보는 것이 아니라 친척이나 주변의 친한 친구·동료들과 서로 돌려보는 사례가 있었다. 남한 영상매체를 돌려본다는 것은 외부정보가 단절되지 않고 사회적 연결망을 통해 확산될 수 있다는 점이다. 가령, 친한 친구 한 사람에게 권유하여 함께 시청했는데 함께 본 친구가 자신의 가족이나 다른 친구들에게 전달하여 확산되는 경우이다.

사례 17의 경우는 본인에게 한국 드라마 CD가 있으니 서로 바꿔보자고 권유하여 친한 친구, 친척들과 함께 돌려보았다고 한다. 친척들이 함께 돌려보는 사례 중 주목할 점은 김열관을 비롯한 간부들이 압수한 물건을 자신의 가족들이나 지인들과 서로 돌려본다는 점이다. 사례 11의 경우 친척이 보안원이었는데 단속을

하여 압수한 영상매체를 서로 돌려보았다고 한다.

돌려보는 경우가 아니라 한 집에 함께 모여서 시청하는 경우도 있는데 이는 그 집에 전기가 잘 들어오거나 녹화기를 소유하고 있기 때문이다. 믿을만한 친구면 집에 와서 같이 보자고 권유하는데 사례 4의 경우는 본인 집에만 전기가 들어왔기 때문에 친한 친구 5명과 함께 본인의 집에서 남한 드라마 ‘천국의 계단’을 보았다고 한다. 사례 24의 경우도 친구들과 함께 자신의 집에서 보았는데, 자신의 집에 녹화기가 있었기 때문이라고 한다.

이 같은 사례에서 주목할 점은 연결망에서 중심적 역할을 하는 행위자가 등장할 경우 외부정보가 시간과 공간면에서 널리 확산될 수 있다는 점에서 의미가 있다. 하지만 실제로는 여전히 북한 당국의 감시와 처벌에 대한 두려움과 폐쇄성으로 인해 주변에 널리 전파하지는 못하고 단지 믿을 수 있는 친구들이나 같은 학급 반에 있던 또래, 동네 친구 등에만 한정적으로 전달된다. 즉, 아무리 친한 친구라 해도 선뜻 권유하기 어려운데, 권유하기 까지는 일정한 단계가 있다고 한다. 우선 북한 사회의 모순을 알고 있어야 하는 등 서로 동감이 되어야 한다. 사회에 대한 비판적인 이야기를 하면서 뜻이 통한다고 생각되면 그 때 아랫동네 영화를 보지 않겠는가라고 권유한다고 한다.

이러한 유형은 외부정보의 소극적 확장형으로 볼 수 있다. 소극적 확장형은 친척이나 친구 등 소수의 사람들이 연계되는 경우이다. 이러한 소극적 확장형은 정보가 급속히 확산될 수 있는 기본적 토대를 갖고 있다는 점에서 의미가 있다. 즉, 네트워크가 확장될 수 있는 경우가 발생하는데 이는 여타의 행위자를 상호 연계하는 연결점의 기능을 수행하는 행위자가 나타날 때이다.

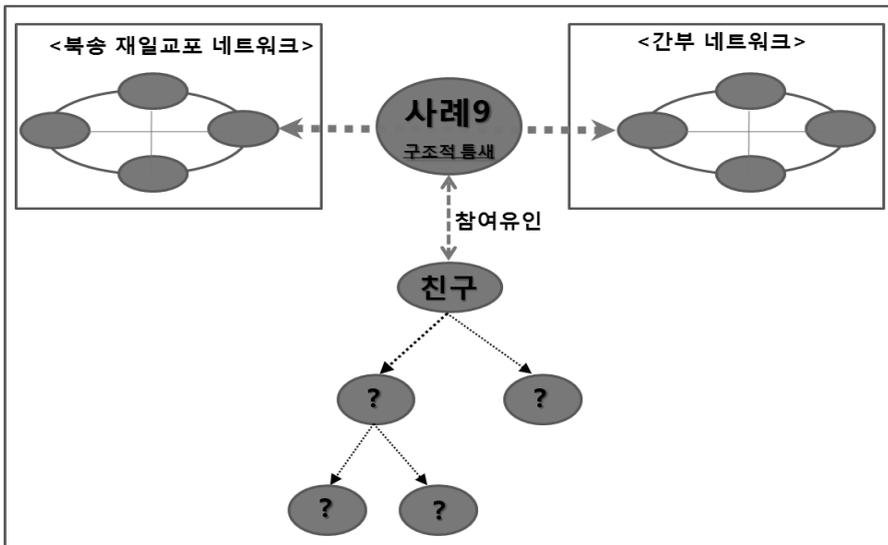
이러한 소극적 확장형에서 주목할 행위자는 배타적으로 구성되어 있는 각각의 네트워크에 참여하여 상호 연계의 역할을 하는 행위자이다. 배타적으로 구성되어 있는 네트워크란 특정 계층이나 계급의 사람들이 자기들만의 교류를 통해 네트워크를 형성하면서 다른 사람들을 철저히 배제하는 것을 의미한다. 가령, 북송재일교포와 간부를 비롯한 소위 뒷배경이 있는 사람들의 네트워크가 대표적인 경우라 할 수 있다. 북송재일교포나 간부들의 경우 상대적으로 일반주민들보다 외부정보 습득이 용이하다. 북송재일교포들의 경우 자기들만의 네트워크가 형성되어 있어, 일본에서 들어온 CDR을 돌려보며 정보를 공유한다고 한다. 이러한 자기들만의 네트워크 안에 다른 외부 사람이 들어오는 것을 결코 허용하지 않는다는 점이 특징이다.

그런데 이러한 배타적 네트워크에도 외부의 정보가 유입될 수 있는 구조적 특

새가 존재한다. 사례 9의 경우를 통해 외부인이 이러한 배타적인 네트워크에 어떻게 참여하며 연계의 역할을 하는지 살펴보자. 사례 9는 어릴 때부터 알고 같이 자란 친구네 집에서 남한 드라마나 영화를 함께 보았는데 이 친구의 부모는 북송재 일교포였다고 한다. 사례 9의 경우 친구의 부모가 허락하여 그 친구와 어울리며 함께 남한 드라마나 영화를 시청했다.

또한 사례 9의 경우 부모가 간부인 친구가 있었는데, 이 친구 집에도 가서 함께 남한 영화나 드라마를 보았다고 한다. 간부집의 자녀들은 남한 영상매체를 시청하다 발각 되더라도 문제가 되지 않기 때문에 별 어려움 없이 시청한다고 한다. 사례 9는 간부집 친구의 집에서 남한 영상매체를 시청할 때, 자신과 가장 가까운 친구를 함께 데리고 가서 시청했다고 한다. 또한 사례 9를 중심으로 재외동포 부모를 둔 친구와 간부 부모를 둔 친구를 상호 연결하여 함께 남한 영상매체를 돌려보기도 하였다.

<그림 5> 남한 영상매체의 소극적 확장 유형



결국 <그림 5>에서 보는바와 같이 사례 9의 경우는 독자적인 두 개의 네트워크(북송재일교포간 네트워크와 간부간 네트워크)에 모두 참여하여 이들을 연계하는 연결점의 기능을 담당했을 뿐만 아니라, 자신과 친한 다른 친구(행위자)를 유인하여 이 네트워크에 참여, 연결해 주는 역할을 하였다고 볼 수 있다. 사례 9의 행위는 네트워크에서 구조적 틈새의 기능과 역할에 해당한다. 구조적 틈새

(structural hole)란 한 사람이 다른 사람들과의 연계에서 중복되지 않고 그 행위자를 통해서만 다른 사람들이 연계되는 바로 그 위치를 의미한다. 구조적 틈새에 자리잡은 행위자가 누리는 가장 중요한 효과는 정보확보의 우월성으로 지적된다. 그 효과는 구조적 틈새에 위치한 행위자는 다양한 접촉을 가지기 때문에 다양한 정보를 접할 수 있다는 점에 근거한다. 여기서 정보확보의 우월성이란 얻는 정보들이 비교적 낮은 중복을 가지며, 또 얻기 어려운 정보들도 비교적 빠르게 접할 수 있다는 점을 말한다.<sup>16</sup> 사례 9를 통해 네트워크간의 연결이 이루어지기도 하고, 또 다른 행위자가 네트워크에 참여하는데, 만약 사례 9의 행위가 사라질 경우 연계망이 단절될 가능성이 있다.

### (3) 외부정보의 적극적 확장:

#### 인민반원이나 주변 이웃에게 적극적으로 시청을 유도한 경우

위의 두 사례와 달리 주변의 이웃들에게 적극적으로 시청을 유도하여 다수의 사람들이 네트워크를 형성하는 경우이다. 이 경우 결속의 특징이 있는데 먼저 특별한 중심성 없이 서로가 일정하게 연계되어 있는 경우이다. 사례 14의 경우 명절에 서로 음식을 나누는 돈독한 관계인 인민반원 몇 집이 서로 둘러보았는데 어느 한 집이 중심이 된다고보다 남한 영상매체를 서로서로 구입하면 함께 모여서 시청한다고 한다.

이와 달리 특정한 행위자가 중심이 되어 주변의 이웃들에게 시청을 권유하며 확산하는 경우도 있다. 사례 6의 경우 자신의 이모부가 분조장 이었는데 같은 분조원들을 자신의 집으로 데리고 가서 남한 영상매체를 보여주었다고 한다. 사례 18의 경우도 자신의 남편이 주변에 다른 사람들에게 남한 영상매체를 빌려주거나 집에 와서 함께 시청했다고 하는데 이 숫자가 백 여명 정도에 달한다고 증언한다.<sup>17</sup>

또한 남한 영상매체를 대여하기 위해 주변의 이웃이나 친구들이 서로 돈을 모아 함께 시청하는 경우도 있다고 한다. 이 경우 역시 네트워크의 구심점 역할을 하는 중심적 행위자는 존재하지 않는다. 주목할 점은 네트워크에 참여하는 주요 행위자는 친구들이지만 이 친구들의 가족들이나 또 다른 친구를 데리고 오는 경우가 많기 때문에 네트워크 규모는 상대적으로 더욱 확장된다고 볼 수 있다.

<sup>16</sup> 손동원, 『사회네트워크 분석』, pp. 72-73.

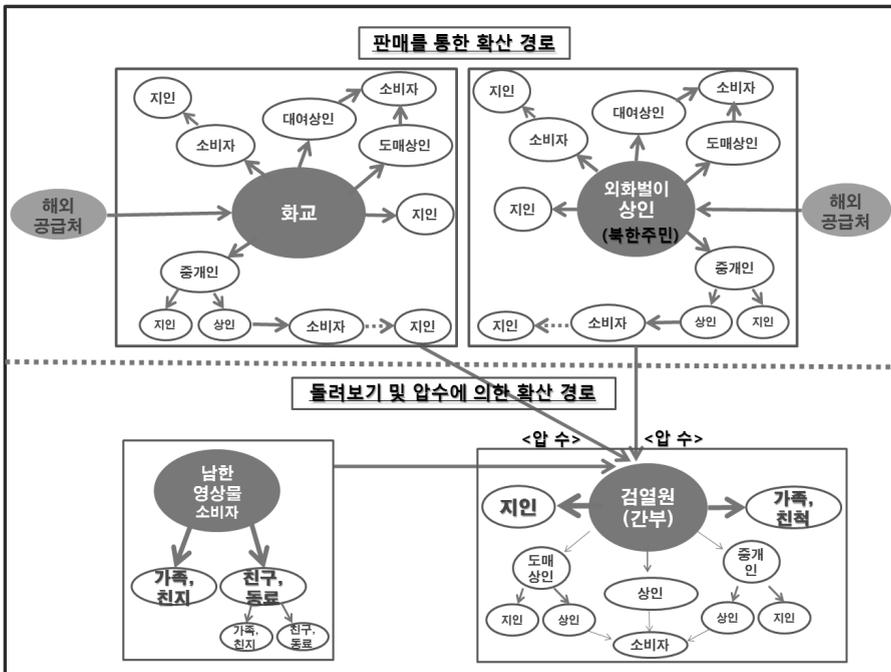
<sup>17</sup> 사례 18의 남편의 경우 주변에 대규모로 확산한 경우인데 결국 보위부에 적발되어 징역을 선고 받고 감옥에서 사망했다고 증언한다.

그런데 이러한 적극적 확장유형 역시 여러 가지 네트워크 형태가 나타나기는 하지만, 이러한 네트워크 상호간 연결은 전혀 이루어지지 않고 네트워크간 단절형의 특징을 띠고 있다. 이는 여전히 북한사회의 폐쇄성과 감시와 처벌에 대한 두려움이 작동하는 것이 원인이라 할 수 있다. 이러한 네트워크간 단절은 결국 북한 주민들의 인식이나 의식의 공유가 현 시점에서 왜 대규모의 네트워크로 상호 결속 내지 연계되지 못하는가에 대한 해답을 제시하는 것으로 볼 수 있다.

하지만 이는 동시에 네트워크의 확산의 속도와 범위의 문제이다. 즉, 네트워크에 참여하는 개인이 자신의 가족이나 친구 등 다른 행위자들을 참여시키고, 이들 역시 또 다른 행위자들을 참여시키는 연계고리가 확장되어 가는 현상이 지속된다면 이는 점은 주목할 만하다.

한편, 지금까지 논의한 북한에서의 대인간 유통구조 및 확산구조는 거래, 돌려보기, 압수에 의한 돌려보기, 압수물 재판매 등인데 이를 종합적으로 도식화 하여 정리하면 다음의 <그림 6>과 같다.

<그림 6> 북한에서의 남한 영상매체 유통 및 확산 구조



## IV. 남한 영상매체의 북한지역 유입 및 확산의 특징

### 1. 북한사회의 이완-통제와 남한 영상매체의 확산

남한 영상매체의 북한내부 지역으로의 유통 및 확산은 북한사회의 이완-통제가 반복되는 상황에 유연하게 적응하면서 나타난 결과라 할 수 있다. 북한에서는 경제위기 이후 장사를 비롯한 비공식적 경제활동이 확대되면서 지역간 이동이 늘어났다. 식량위기 상황에서 북한 당국의 통제 이완은 주민의 자유로운 지역이동을 가능케 했고, 이는 곧 북한 내부에서의 남한 영상매체 유통이 전지역으로 확산되는 요인으로 이어졌다.

아울러 비공식적 시장 통제와 더불어 남한 영상매체 유통에 대한 통제가 심화되는 시기에도 이러한 통제과정이 역설적이게도 영상매체 유통의 촉매제가 되기도 했다. 시장을 통해 남한의 영화나 드라마 CD 혹은 DVD가 유통되는 등 외부 정보가 빠른 속도로 확산되고 있어 북한 당국은 시장이 자본주의 황색바람의 통로 역할을 하고 있다고 판단하였다.<sup>18</sup> 이에 조직되고 제한된 시장의 양성적 활용을 더는 기대할 수 없게 되고, 빠르게 확산되는 자본주의 황색바람과 계획경제에 미치는 불건전한 상행위를 강제통제하기에 이르렀다.<sup>19</sup>

주목할 점은 이같은 당국의 통제로 인해 남한 영상매체 유통의 한계가 컸을 것이라는 점도 인정하지만, 오히려 당국의 통제로 인해 호기심의 촉발, 희소 정보를 독점할 수 있다는 인식 등은 남한 영상매체가 확산되는 촉매제로 작용했다는 점을 간과할 수 없다. 이와 더불어 통제 과정에서 보위부를 비롯한 간부들이 일반 주민이나 상인들로부터 압수한 남한 영상매체를 시청하게 되고, 그 내용에 동화되는 과정 또한 목격할 수 있었다.

한편, 면접참여자들은 북한의 법이 공평하게 적용되지 않고 사람에 따라 적용하는 것이 완전히 다르다고 인식한다. 뇌물을 받고 관대한 처분을 받는 경우도 있고, 안면, 지인 등의 의리관계가 두텁게 작용하고 있는 것도 중요한 특징이라 할 수 있다.

남한 영상물을 보다가 적발될 경우, 특히 검열원이 한 명일 경우는 뇌물을 주고 풀려나는 경우가 많았다. 돈이 있으면 풀려날 수 있고, 돈이 없으면 그대로 처벌을

<sup>18</sup> 임강택·이석기·이영훈·임을출, 『2008년 북한 경제 종합평가 및 2009년 전망』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 45.

<sup>19</sup> 박희진, “북한 시장의 형성과 체제 내 활용,” 현대북한연구회 엮음, 『김정일의 북한 어디로 가는가?』 (파주: 한울, 2009), p. 267.

받을 수밖에 없다고 한다. 당국은 외국 영화나 남한 영상물이 주민들의 의식에 미치는 영향을 우려하여 잦은 검열을 하고 있지만, 검열시에는 대부분 인민반장이 이를 미리 알려주어 단속에 대처하도록 하고, 적발시에도 어느 정도는 뇌물을 통해 무마할 수 있기 때문에 통제의 효과가 그리 크지 못하다.<sup>20</sup> 응답자 중 남한 영상매체를 시청하다 본인이 직접 적발된 사례가 있었는데, 대부분 돈과 고양이 담배<sup>21</sup>를 주고 풀려났다고 한다. 또한 본인 이외에 주변에서 적발된 사례 가운데 돈을 주고 풀려나오는 경우를 여러 번 목격했다는 증언도 있었다.

## 2. 지역, 계층간 경계 허물기

비공식적 경제활동이 확대됨으로 북한 사회계층이 정치적 경직화에서 경제적 재분화 과정을 겪게 된 것도 남한 영상매체가 확산된 경위와 무관하지 않음을 확인할 수 있다. 즉, 그동안 정치적 성분에 의해 구분된 계층 구조는 그 경직성으로 계층간 대면 기회 또한 주어지기 어려웠다. 그러나 비공식적 경제활동이 확대되면서 더 이상 정치적 계층으로서의 만남이 아닌 판매자와 수요자로서 만나는 ‘시장’이 계층간 대면 접촉 필요성 및 실제 접촉을 확산시켰다. 이와 같은 정치적 성분을 뛰어 넘는 관계망 재편은 남한 영상매체의 ‘연결선’으로 작용하여, 전 계층의 공유가 가능한 ‘비밀 아닌 비밀’이 되어간 것이다. 일반 주민들보다 상대적으로 남한 정보나 영상매체 입수가 용이한 간부들이 오히려 더 많이 시청하는 것으로 볼 수 있다. 본 연구를 통해 확인된 직급은 교양원 양성소 소장, 보위부 소장 및 지도원, 통신과장, 반탐과장, 외사지도원, 인민보안성 간부, 중앙은행 지배인 등이다.

이모네가 잘 살고 이모부가 힘 있는 사람이었는데 간부들이 남한 영화를 보러 집에 자주 왔다(사례 8). 간부집에는 숙박검열이 없다(사례 25).

한편, 이같은 남한 영상매체의 지역, 계층간 경계 허물기는 북한에서 시장을 통한 남한 영상매체의 유통이 확산되는 결과라 할 수 있다. 2000년대에 들어서 북한은 전국적으로 산재되어 있는 시장이 다양한 형태로 연계를 맺게 되면서 통일된 시장을 형성하고 있다. 여기서 ‘달리기’는 단순히 상품의 이동과 판매뿐만 아니라

<sup>20</sup> 이교덕 외, 『북한체제의 행위자와 상호작용』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 116.

<sup>21</sup> 고양이 담배는 북한에서 가장 흔한 뇌물 품목으로 통하는 물건이다. 정식 명칭은 ‘크레이븐(CRAVEN)A’인데 담배곽에 고양이 그림이 있어 북한 주민들 사이에서는 고양이 담배로 통한다고 한다.

전국의 시장을 하나의 유통망으로 연계시키는 데 큰 역할을 하고 있다. 달리기의 역할은 물품의 교환에 있어서 중계역할에 그치지 않고 전국각지를 돌아다니므로 지역간 문화전달 및 정보를 전달시켜주는 미디어와 같은 역할을 한다.<sup>22</sup> 따라서 이러한 시장의 확대는 남한 영상매체의 지역 간 이동과 확산을 촉진하는 구조적 요인이라고 볼 수 있다.

### 3. 동일 언어 사용 매체에 대한 몰입

북한 내에 유통되는 영상매체는 남한에서 제작된 것 뿐 아니라 중국, 홍콩 등에서 제작된 것이 유통되고 있다. 남한 영상매체가 유입되기 전까지는 주로 중국이나 홍콩영화를 많이 보았다. 그런데 외국 영상매체의 경우 한글 자막이 삽입되지 않아 영상 내용을 구체적으로 파악하기 어려웠고, 그만큼 흥미를 느끼고 몰입하기 어려웠다고 한다. 남한 영상매체의 유입은 동일 언어를 사용하고 있다는 점에서 그만큼 이해 및 몰입도를 높일 수 있었고, 이는 이질적 언어 사용 매체에 비해 상당한 인기를 얻으며 확산이 추동되는 요인이 되었다.

한국 것이 들어오기 전까지는 중국이나 홍콩영화를 많이 보았다. 번역 없이 보니까 그냥 행동만 보는 정도여서 내용을 잘 이해하기 어려웠고 재미도 없었다. 그러다가 한국 것이 들어오면서 상당히 인기가 있었다(사례 9).

### 4. 북한 주민들의 의식변화 및 사회적 현상 변화

북한 주민들은 남한 영상매체를 시청하게 되면서 의식변화와 더불어 구체적인 행위양식의 변화로 이어지는 문화적 모방 단계로 확대되었다. 남한 드라마나 영화를 본 사람들은 한마디로 ‘세련되어 진다’고 표현을 하는데, 주로 인기 있는 것이 몸에 짝 붙는 바지, 가슴이 파인 옷, 머리핀, 말투, 헤어스타일 등이다. 청소년들의 경우 남한 영상매체에서 배운 남한 말투를 따라하는데, 소년단 지도원에게 발각된 경우도 있었고, 보안원의 경우 말투를 통해 CDR 유통의 출처를 캐기도 한다는 것이다.

남한 영상매체를 시청한 응답자들의 의식 변화 과정은 다음과 같이 유형화될 수 있다. 첫째, 남한 영상매체를 접하기 이전에 남한이나 자본주의에 대한 사전 정보가 없었던 경우이다. 이들은 남한 영상매체를 처음 접할 때 ‘조작된 것’이라는

<sup>22</sup> 정은이, “북한의 자생적 시장발전 연구,” 『통일문제연구』, 2009년 하반기 (통권 제52호) p. 179.

의심을 떨칠 수 없다가도 두세 번 반복된 시청을 통해 남한 영상매체의 내용에 동화되고 의식변화를 경험하게 되었다.

처음 볼 때에는 남한의 모습을 믿지 않았다. 인민학교 때부터 헐벗은 나라라고 배웠기 때문에 다 거짓말이라고 생각했다. 하지만 한두 번 계속 보다보니 사실이라는 것을 알게 됐고 북한과 비교하면서 점점 남한에 가고 싶다는 생각을 했다. 생활이나 옷차림, 건물, 집, 음식 등을 보면서 상상도 할 수 없는 곳이라 생각했다(사례 20).

둘째, 남한 영상매체를 접하기 이전 이미 여러 경로를 통해 남한과 자본주의에 대한 정보를 접했던 사례들은 남한 영상매체에 대한 감정이입과 의식변화가 앞선 사례들에 비해 빠르게 진행되는 것을 볼 수 있었다.

남한은 실제로 저렇게 잘 살것이라는 것을 다 믿었다. 왜냐하면 중국 사람들이 장사하러 나올 때 한국은 천국이다라고 말을 했다. 천국의 계단을 감명 깊게 봤는데 남한에 와서도 최지우 팬이 되었다. 너무 감동적이었고, 남한에 가고 싶다는 생각이 더 들었다(사례17).

이러한 접촉 유형을 통해 알 수 있는 것은 북한 주민들의 경우 남한 영상매체를 시청하면서 시간이 지날수록 의식이 변화되고 최종적으로는 탈북을 감행하는 촉매제로 기능했다는 점이다. 남한 영상매체 시청이 북한 주민들의 의식변화에 미치는 영향 가운데 주목할 또 다른 사례로는 남한 영상매체를 통해 남한에 대한 왜곡된 정보를 수정할 수 있는 기회가 되었다는 점이다. 사례 8의 경우, 한국에 가면 생활을 보장해준다고 데리고 가서는 몇 년 후에는 죽인다는 소문을 듣고 탈북을 망설였다고 한다. 그런데 ‘카인과 아벨’이라는 드라마에 나오는 탈북여성의 이야기기를 보고 그 소문이 거짓이었다는 것을 알았다고 한다.

국정원에서 몰래 사람 마취를 시켜놓고, 복숭아뼈 밑에 녹화장치를 넣는다는 말을 들었다. 남한에 온 사람들을 핏기가 없는데 몇 년 후에 몰래 죽인다고 했다. 그런데 ‘카인과 아벨’을 보면서 북한 여성이 남한에 가서 잘 사는 모습을 보고 그것이 아니라는 것을 믿게 되었다(사례 8).

## V. 결론을 대신하여:

### 남한 영상매체 유통 확산과 북한체제 변화 전망

본 연구는 북한 내부에서 남한 영상매체 유통이 과연 어느 범위(공간적, 대상적)까지 영향을 미치는가를 근본적 질문으로 시작하였다. 그 범위는 지리적인 지역간 이동에서부터 시작하여, 계층과 사회문화적 의식은 물론 정치경제적 의식에 이르기까지 어떻게 구조화되고 있으며 실현되고 있는가로 옮겨졌다.

본 연구 결과 남한 영상매체는 중국 국경을 맞댄 연선지역에서부터 시작하여 이미 구조화된 비공식적 경제활동의 유통경로를 거치며, 과거에 비해 자유로워진 지역간 이동 등 이완된 북한체제를 연결선으로 하여 내륙지역까지 널리 확산되고 있었다. 판매를 통한 유통뿐만 아니라 가족, 이웃 등 1, 2차 집단간의 돌려보기를 통한 사회적 연결망 형성은 음성적 유통의 확산과 더불어 관계의 ‘친밀함’을 매개로 남한 영상매체 내용에 대한 ‘신뢰’의 깊이를 더했다고 볼 수 있다.

남한 영상매체를 접한 북한주민들은 어떠한 의식변화의 과정을 거치게 되었고, 그 결과 나타난 의식변화의 실체는 무엇인가도 본 연구의 주된 내용이었다. 남한 영상매체를 접한 북한주민들의 의식변화 과정은 크게 두 가지 유형으로 구분되어 제시될 수 있었다. 남한 영상매체를 접하기 이전 이미 남한이나 자본주의에 대한 정보를 접했는가 여부를 기준으로 양분된 것이다. 남한에 대한 사전 정보가 있을 경우 남한 영상매체는 속도감 있게 의식변화를 추동했다. 반면, 남한 영상매체를 통해 남한 사회에 대한 정보를 처음 접한 경우, 기존에 사상학습이나 선전을 통해 형성된 남한 정권과 사회에 대한 왜곡된 인식이 영상매체의 내용에도 투영되어 ‘거부’라는 심리적 기제로 나타나기도 한다. 그러나 주목할 점은 시간의 흐름과 접촉 기회가 반복되면서 내용에 대한 ‘수용’이 빠르게 진척되어 감을 엿볼 수 있었다. 이러한 남한 영상 매체의 유통확산과 의식변화는 가시적인 주민 행동 변화로 어떻게, 얼마나 이어질 수 있으며, 북한사회변화로 확산될 수 있을 것인가의 문제로 이어진다.

이와 관련하여 남한 영상매체를 보고 어떤 느낌을 받았는가에 대한 질문에 응답자 대부분은 남한의 발전된 모습과 개방적인 모습을 보고 무척이나 놀랐다는 반응을 보였다. 북한은 먹고 살기조차 힘든데 남한은 먹고 사는 걱정이 없고, 북한과는 비교할 수 없을 정도로 발전되었다는 느낌을 받았다는 것이다. 주로 어떤 장면을 보고 남한이 발전했다고 생각했는가라는 질문에 가정방(집), 거리, 자동차, 옷차림새, 식탁에 차려지는 음식 등을 꼽았다. 특히, 집이나 인테리어를 보면 일반

인(서민)이 사는 곳도 북한에서는 상상조차 할 수 없고, 밥상을 보면 흰쌀밥에 대여섯 가지 반찬은 항상 기본으로 오르는 것을 보고 남한이 정말 잘 산다는 것을 인식했다고 한다.

사례 7의 경우 자신들은 한 방에 다 같이 생활하는 데 반해, 남한 드라마에서는 부부방, 부모방, 아이들 방이 다 별도로 있는 것을 놀랐다고 한다. 옷차림의 경우 북한영화는 배우들이 처음부터 끝까지 한 가지 종류의 옷을 입고 나오는데 반해, 남한 영상매체는 장면마다 혹은 상황이 바뀔 때마다 다른 옷을 입고 나오는 것을 보고 남한의 발전상을 느꼈다고 한다.

또한 여성이 자동차를 운전하는 장면을 보며 남북한의 생활수준이 전혀 다르다는 것을 절실히 깨달았다고 한다. 심지어 여성들이 너무 자연스럽게 운전을 하여 놀이감(장난감)이 아닌가 할 정도로 신기하게 생각했다고 한다. 사례 11의 경우 영화에서 차량 열쇠를 위조하는 장면을 보고 남한의 기술도 매우 발전했다는 인식을 하게 되었다고 한다. 사례 13의 경우는 ‘올인’ 드라마를 보면서 카지노를 알게 되었는데 ‘세계가 저렇게 발전해 가고 있구나’하는 생각을 했다고 한다.

주목할 점은 이러한 남한의 발전된 모습을 보고 남한에 가서 한번 살아봤으면 하는 환상과 동경을 가졌다는 점이다. 사례 8의 경우 드라마에 나오는 이층집을 보고 자신도 저런 집에서 한 번만 살아봤으면 할 정도로 남한을 동경했고, 사례 6의 경우도 언제 저런 곳에 한번 살아볼까 하는 동경을 가졌다고 한다. 사례 19의 경우 평소 집을 꾸미는 것에 관심이 많았는데, 남한 드라마에서 나오는 집을 보며 나중에 자신도 저렇게 집을 꾸며야겠다(인테리어)는 환상을 가졌다고 한다.

나아가 남한 영상매체를 보고 김정일 정권에 대해 어떠한 생각을 하였는가라는 질문에 대해, 앞서 남한의 발전된 모습을 보며 환상과 동경을 가졌던 응답자들은 김정일에 대한 반감을 강하게 표출하였다. 남한 드라마나 영화 자체에 정치적 내용이 직접적으로 나오는 것은 아니지만 영상매체를 시청하고 난 후 친한 사람끼리는 남북한을 서로 비교하며 정치적인 이야기를 함께 나누었다고 한다. 자신들이 이렇게 못 사는 이유가 모두 김정일 때문이라는 것이다.

또한 북한 주민들은 남한 영상매체를 보면서 남한이 발전했다는 것을 인식하며 김정일과 김일성 시대를 비교하기도 한다. 김정일에 대한 불만이 높을수록 김일성 시대에 대한 회상과 그리움을 토로하는 경우가 많았다. 김정일 시대와 비교하면 김일성 시기에 북한은 그래도 살만한 곳이었다는 것이다. 특히, 경제위기 이후 김정일에 대한 정치적 불신과 권위에 대한 불만이 현격히 드러나며 김일성과 비교하는 경우가 많다. 김정일에 대하여는 자애로운 어버이로서의 카리스마적 권위가

김일성에 비하여 취약하다고 볼 수 있다. 경제위기 이후 김정일의 영도자로서의 능력에 있어 한계성이 지적되기도 하였다.<sup>23</sup>

그런데 주목할 점은 북한주민들이 북한정권과 김정일에 대해 불만은 갖고 있지만 실제로 이것을 주위 사람들과 연계하여 행동화 한다는 생각에는 미치지 못한다는 점이다. 이는 당연히 처벌에 대한 두려움이 강하게 작용하고 있으며, 상호 연계할 수 있는 환경적 여건이 충분히 마련되어 있지 않기 때문이라 할 수 있다. 이러한 내적인 불만과 체제에 대한 반감이 어떻게 외면화되어 집단화되는가의 여부는 향후 북한체제 변화를 전망하는데 유용한 지표가 될 수 있다.

본 연구 결과 남한 영상매체 시청을 통한 의식변화가 곧 행동으로 옮겨지는 것은 아니나, 일상에서의 소소한 일탈에서부터 탈북이라는 북한체제 자체에 대한 근본적 부인을 가능하게 하는 행위로 이어질 수 있다는 것은 주요한 시사점이라 할 수 있다. 이같은 양상은 국경지방은 물론 북한 내륙 지역에까지 이르고 있으며 계층을 망라한 변화라는 점에서 남한 영상매체 유통이 북한 사회 전반의 변화 매개체로서 동력을 발휘할 수 있다는 점을 보여주는 것이다. 북한 주민들이 남한 영상매체를 통해 남한 사회와 문화를 동경하게 되고, 직접적인 문화 행동 양식의 변화로까지 확장되었다는 점은 향후 북한체제 변화를 전망함에 있어 주요한 시사점이다. 평소 남한 영상매체를 통한 남한의 발전상에 대한 간접적 경험의 축적은 경제난이 지속될 경우 체제변화에 대한 집단적 요구를 촉발할 수 있는 의식적 기제로 작용할 수도 있는 것이다.

동서독 사례를 통해서 볼 때도 동독주민의 지속적인 서독 텔레비전의 시청은 양독관계에서 정치적인 의사형성의 중요한 수단이 되어 분단극복과 양독주민간의 공통적인 의사형성의 통로를 마련하는데 크게 기여했다.<sup>24</sup> 이러한 점에서 북한 주민의 남한 영상매체 시청은 북한사회 변화를 촉진시키는 또 다른 요인이 되며, 상호 결합할 경우 북한 사회 전체를 움직일 수 있는 하나의 기폭제가 될 수 있다. 아울러 북한 주민들의 남한에 대한 동경과 문화적 수용, 문화접변 등의 영향은 향후 남북한 통합 시 남북한 주민간의 이질성을 해소할 수 있는 중요한 동인이 될 수 있다. 만약 정보유입을 통해 개혁개방에 대한 인식이 확산되고 특정계층에 의한 부의 독점이 빈부격차를 더욱 확대시켜 나간다면, 북한 주민들의 체제에 대한 불만은 더욱 강해지고 결국 사회구조의 변화를 강력하게 요구해 나갈 가능성도

<sup>23</sup> 박정란·강동원, “북한의 정치사회화 및 수령관에 대한 인식변화,” 『정치·정보연구』, 제12권 1호 (2009), p. 86

<sup>24</sup> 손기웅, 『독일통일 쟁점과 과제』 (서울: 늘플플러스, 2009), p. 67.

존재한다.<sup>25</sup> 중요한 점은 북한주민들의 이같은 체제에 대한 불만과 사회적 변화 요구를 외부로 어떻게 표출하고 상호 결속할 것인가의 문제이다.

한편, 현재 우리 사회에서는 소셜네트워크(SNS: Social Network Service)를 통해 오프라인에서 형성된 학연, 지연, 혈연, 직장동료와는 다른 형태의 인간관계 및 인적네트워크가 형성되고 있다. 이러한 소셜네트워크는 국가를 넘어 전지구적으로 확산되어 경제와 산업, 사회와 문화를 통째로 뒤바꾸면서<sup>26</sup> 우리가 알고 있던 세상의 모든 것이 달라질 것이라는 전망까지 나오고 있다.

이에 반해 북한의 경우 오프라인 상에서의 정보 전달도 당국의 엄격한 통제와 감시로 인해 제한을 받고 있는 실정이다. 하지만 통제와 감시의 벽을 넘어 북한주민들의 외부정보에 대한 접촉점은 선과 선으로 연결되고 있다. 북한 내부에 지속적으로 확대되고 있는 남한 영상매체의 유통이 단순히 대인간 연결을 넘어 연결망을 결속시키는 파급력을 통해 폐쇄적인 북한 사회를 변화시킬 수 있는 촉발제가 되기를 기대한다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 9일 ■ 채택: 12월 6일

<sup>25</sup> 이무철, “북한 주민들의 경제관과 개혁·개방의식,” 『북한연구학회보』, 제10권 2호, p. 210.

<sup>26</sup> 김중태, 『소셜네트워크가 만드는 비즈니스 미래지도』 (서울: 한스미디어, 2010), p. 213.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김동명. 『독일 통일, 그리고 한반도의 선택』. 파주: 한울아카데미, 2010.
- 김중태. 『소셜네트워크가 만드는 비즈니스 미래지도』. 서울: 한스미디어, 2010.
- 리처드 오글 지음. 손정숙 옮김. 『스마트월드: 세상을 놀라게 한 9가지 창조성의 법칙』. 서울: 리더스북, 2008.
- 말콤 글래드웰 저, 임옥희 역. 『티핑포인트』. 서울: 21세기북스, 2008.
- 박순성·홍민 엮음. 『북한의 일상생활세계: 외침과 속삭임』. 파주: 한울아카데미, 2010.
- 박형중·조한범·장용석. 『북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 브루노 라투르 지음. 홍성욱 옮김. 『인간, 사물, 동맹: 행위자네트워크이론과 테크노사이언스』. 서울: 이음, 2010.
- 정영태·김연철·서상현. 『비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 손기웅. 『독일통일 쟁점과 과제』. 서울: 늘품플러스, 2009.
- 손동원. 『사회네트워크 분석』. 서울: 경문사, 2008.
- 안드레이 란코프. 『북한 워크아웃』. 서울: 시대정신, 2009.
- 오기현. 『그 해 여름, 그들은 왜 조용필을 불렀나』. 서울: 미래를 소유한 사람들, 2010.
- 이교덕·임순희·조정아 외. 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이교덕 외. 『북한체제의 행위자와 상호작용』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 임강택·이석기·이영훈·임을출. 『2008년 북한 경제 종합평가 및 2009년 전망』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 전현준·김국신·정영태·최수영·김진환. 『북한의 국력 평가 연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 최진욱 외. 『북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 히라노 겐이치로 지음, 장인성 외 옮김. 『국제문화론』. 서울: 풀빛, 2004.

### 2. 논문

- 곽승지. “주체사상의 이론체계.” 세종연구소 북한연구센터. 『북한의 사상과 역사인식』. 파주: 한울아카데미, 2006.
- 김병욱·김영희. “선군시대 북한주민들의 사회적 신분변화.” 『정책연구』. 제162권, 2009.
- 김창희. “북한 사회의 시장화와 주민의 가치관 변화.” 『한국동북아논총』. 제52집, 2009.
- 박정란 외. “새터민 자립정착을 위한 직업능력개발훈련 현황과 개선 방안 연구.” 통일부 정착지원팀 연구용역, 2007.
- 박정란·강동완. “북한의 정치사회화 및 수령관에 대한 인식변화 연구.” 『정치·정보연구』. 제12권 1호, 2009.
- 박형중. “북한에서 권력과 재부(財富)의 분배구조와 동태성.” 『통일문제연구』. 제51호,



**Distribution Channels and Influences of South Korean  
Visual Media in North Korea:**  
*With a Focus on the Analysis of Connection Structures  
Among Regions and Individuals*

*Dong-Wan Kang & Jung-Ran Park*

North Korea started to suffer from a serious food crisis driven by dismal economic conditions in the latter half of the 1990s. Once the central rationing system, which used to uphold the socialist regime, started to crack, North Koreans were forced to go find their own food for survival. In the search process, they crossed the North Korean border adjacent to China to visit their relatives living in China or for smuggling. In addition, they moved within North Korea from region to region more actively. What is noteworthy with all those changes is the import and spread of outside information and culture through those who visited China and the internal market of North Korea. South Korean visual media such as dramas and movies were introduced into North Korea and spread information about South Korea (lower Korea) among the North Koreans. The purpose of this study was to investigate the distribution structure of those visual media in North Korea and the influence of outside information imported on the consciousness of North Koreans and changes to the North Korean regime. For that purpose, the “inter-regional and inter-personal” distribution structure was consulted to examine the South Korean visual media in the time and space of their import and spread. The study also estimated how changes to the consciousness and behavior of the members of the North Korean regime would affect changes to the regime within its one structural framework.

**Key Words:** South Korean visual media, Korean Wave in North Korea, outside information, social network, actor-network theory, North Korean broadcasting, acculturation

# 북한이탈주민 정신건강 문제 유형별과 영향요인: 2007년 입국자 중심으로\*

김 연 희\*\* · 전 우 택\*\*\* · 조 영 아\*\*\*\*

- I. 서론
- II. 선행연구
- III. 연구방법
- IV. 결과
- V. 논의 및 제언

## 국문요약

이 연구의 목적은 남한 거주 후 1년이 지난 정착 초기의 북한이탈주민의 우울 및 불안, 외상 후 스트레스의 정도와 이러한 정신건강 문제에 영향을 미치는 변인들을 알아보는 것이다. 인구사회학적 특성들과 외상경험 등의 예측변인들과 정신건강 간의 관계를 알아보았다.

외상 후 스트레스 장애는 조사응답자의 약 5% 정도, 우울 및 불안은 약 48%의 유병율을 보였다. 정신건강 문제는 여성들이 남성보다 취약한 것으로 나타났고, full-PTSD는 모두 여성인 것으로 나타났다. 외상경험은 외상 후 스트레스 장애와 우울 및 불안장애 모두와 긴밀한 관계를 보여 외상 경험이 북한이탈주민의 정신건강에 주요 영향요인임을 알 수 있다. 특히 외상경험이 충격이나 추격, 구금, 고문, 인신매매, 복송, 가족의 상실 등과 같은 심각한 폭력, 생명의 위협, 성적 폭력, 친밀한 관계의

상실 등일 경우 정신건강 문제에 영향을 많이 주는 것으로 나타났다. 정신건강 문제는 응답자의 초기 근로능력인식과 유의한 관계를 보여주어 정신건강 문제가 경제적 적응에 영향을 미칠 것을 예측할 수 있다.

본 연구가 갖는 의의는 정착기간이란 중요한 시간적 변인을 통제된 상태에서 최근에 남한에 입국한 북한이탈주민의 정신건강 문제의 정도와 이들의 정신건강의 위험요인을 발견함으로써 정신건강 문제를 조기에 발견할 수 있는 방안과, 고 위험군에 대한 다양한 개입 전략과 북한이탈주민을 위한 서비스 전달체계에 대한 정책을 제안할 수 있었다는 점이다.

**주제어:** 북한이탈주민, 정신건강, 외상 후 스트레스, 우울, 불안, 외상, 정신건강서비스

\* 본 연구는 KPI의 연구과제로 진행되었음(KPI-2009-001-A0001).  
\*\* 대구대학교 사회복지학과 조교수 (제1저자)  
\*\*\* 연세대학교 의과대학 의학교육학과 교수  
\*\*\*\* 상지대학교 평화안보대학원 상담심리학과 조교수 (교신저자)

## I. 서론

1990년대 중반 북한 주민들의 대규모 탈북이 본격화 된 이후로 남한에 거주하는 북한이탈주민도 2만 명에 육박하고 있다.<sup>1</sup> 그간 사회 및 학계에서는 이들이 남한사회 및 향후 남북한 통합과정에서 갖는 중요성이 부각되면서 북한이탈주민에 대한 다양한 연구와 정착지원제도가 마련되어왔다. 그러나 많은 연구와 지원에도 불구하고 북한이탈주민들의 남한에서의 적응과정은 그다지 순조롭지 않은 것으로 보인다. 북한이나 탈북 과정에서 겪는 외상적 경험, 제3국에서의 장기간의 체류, 남북한의 문화적 차이, 남한 정착 후의 자립의 문제 등 다양한 여건들이 북한이탈주민의 정신건강을 위협하는 요인으로 지적되고 있다.

그간의 여러 연구들을 통해 북한이탈주민들의 정신건강 실태와 관련요인들이 알려져 왔다. 이들은 남한사회에서 많은 적응스트레스를 받으며,<sup>2</sup> 외상 후 스트레스 장애<sup>3</sup>나 우울, 불안<sup>4</sup>과 같은 구체적인 심리·정신적 증상을 겪고 있는 것으로 보고되고 있다. 북한이탈주민의 음주문제도 사회의 관심을 필요로 하는 정신건강 문제이며 그 유병율도 매우 높다는 보고도 있다.<sup>5</sup>

북한이탈주민의 정신건강 수준을 알아보기 위한 여러 가지 연구들이 진행되었지만, 그 결과들은 일관되지 않다. 하나원에서 적응 교육을 받고 있는 북한이탈주

<sup>1</sup> <www.dongposarang.co.kr> (검색일: 2010.8.18)

<sup>2</sup> 강창구, “북한이탈주민의 정착장애요인 분석을 통한 정착지원 방안,” 『통일문제연구』, 제53권 (2010), pp. 261-291; 이소래, “남한이주 북한이탈주민의 문화적응스트레스에 관한 연구,” (이화여자대학교 사회복지학과 석사학위논문, 1997).

<sup>3</sup> 유정자, “재중 북한이탈주민의 정신건강에 대한 연구,” (연세대학교 석사학위논문, 2006); 홍창형, “북한이탈주민의 외상후 스트레스 장애에 대한 3년 추적연구,” (연세대학교 석사학위논문, 2004); Y. Lee, M. K. Lee, K. H. Chun, K. Y. Lee & J. S. Yoon, “Trauma experience of North Korean refugees in China,” *American Journal of Preventive Medicine*, Vol. 20, No. 3 (2001), pp. 225-229; 박철옥, “새터민의 대인관계적 외상경험, 용서, 경험회피와 외상 후 스트레스 증상간의 관계,” (이화여자대학교 석사학위논문, 2007).

<sup>4</sup> 김미령, “탈북자의 적응스트레스와 사회적 지지가 우울성향에 미치는 영향,” 『한국사회복지학』, 제57권 1호 (2005), pp. 193-217; 김연희, “A study on the mental health of North Korean refugee,” (서울대학교 사회복지학과 박사학위논문, 2006); 박윤숙·윤인진, “탈북 청소년의 사회적 지지 특성과 남한사회 적응과의 관계,” 『한국사회학』, 제41권 1호 (2007), pp. 124-156; 엄태완, “남북주민 통합을 위한 정신건강 전략-남한 내 북한이탈주민, 저소득주민, 일반주민의 비교를 통하여,” 『통일정책연구』, 제14권 1호 (2005), pp. 297-324; 이경희·배성우, “북한이탈주민의 남한 사회 정착에 영향을 미치는 요인,” 『통일정책연구』, 제15권 2호 (2006), pp. 1-28; 조영아·전우택·유정자·엄지섭, “북한이탈주민의 우울 예측요인: 3년 추적 연구,” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』, 제17권 2호 (2005), pp. 467-484.

<sup>5</sup> 김연희, “Predictive factors affecting depression and alcohol abuse among North Korean refugees in S. Korea,” 『정신보건과 사회사업』, 제22집 (2006), pp. 149-180; 김연희, “A study on the mental health of North Korean refugee,” p. 92.

민을 대상으로 한 연구에서는 참여자의 29% 이상이 임상적 우울증상군에 속했으며,<sup>6</sup> 지역사회에 거주하는 북한이탈주민 연구에서는 54.7%가 정도 우울증상을 보였다.<sup>7</sup> 또 다른 지역 거주 북한이탈주민 연구에서는 15%가 임상적 우울에 해당되었다.<sup>8</sup> 외상 후 스트레스 장애에 대한 연구 결과들도 역시 일관되지 않은 유병율을 제시하고 있다. 하나원에 거주하는 북한이탈주민을 대상으로 외상 후 스트레스 장애를 최초로 연구한 강성록<sup>9</sup>의 연구에서는 27.37%의 유병율을 보인 반면에 지역사회에 거주하는 북한이탈주민을 대상으로 한 서주연의 연구에서는 45.1%, 이숙영의 연구에서는 50%, 하나원과 지역사회 북한이탈주민 302명을 대상으로 조사한 김현아의 연구에서는 26.15%의 유병율을 보여서 연구 결과마다 현격한 차이를 나타내고 있다.<sup>10</sup>

이러한 연구들에서 연구자들은 연구 결과를 토대로 한결같이 북한이탈주민들의 정신건강의 중요성과 북한이탈주민의 힘겨운 심리적 적응과정에 대한 전문적인 지원책과 실질적인 체계 마련의 필요성을 강조하고 있다. 그러나 북한이탈주민의 정신건강과 관련된 연구들의 상이한 결과들은 북한이탈주민의 정신건강 수준과 심리적 적응에 대한 정확한 평가에 혼선을 가져오고 있다. 각 연구들이 목적하는 바, 북한이탈주민의 정신건강에 대한 시사점을 제공할 수는 있었지만, 일관되지 않은 북한이탈주민에 대한 정신건강 연구 결과들은 북한이탈주민의 정신건강 수준이 어떠한지, 또한 어떻게 변화하고 있는지에 대한 객관적이고 비교 가능한 자료를 제공하고 있지 못하다.

북한이탈주민의 정신건강과 관련된 연구 결과들이 차이를 보이는 것은 다음 몇 가지 이유로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 연구에 참여한 북한이탈주민들의 차이에 기인한다. 북한이탈주민 정신건강 연구는 크게 하나원에 거주하는 북한이탈주민을 대상으로 하는 연구<sup>11</sup>와 지역사회에 거주하는 북한이탈주민 연구,<sup>12</sup> 재외공관

<sup>6</sup> 한인영, “북한이탈주민의 우울성향에 관한 연구,” 『정신보건과 사회사업』, 제11권 (2001), pp. 78-94.

<sup>7</sup> 조영아·전우택·유정자·엄진섭, “북한이탈주민의 우울 예측요인: 3년 추적 연구,” p. 476.

<sup>8</sup> 김연희, “Predictive factors affecting depression and alcohol abuse among North Korean refugees in S. Korea,” p. 162.

<sup>9</sup> 강성록, “탈북자들의 외상척도 개발 연구,” (연세대 심리학과 석사학위논문, 2000).

<sup>10</sup> 서주연, “북한이탈주민의 외상후 스트레스 장애(PTSD)와 남한사회 적응에 관한 탐색적 연구,” (이화여자대학교 석사학위논문, 2006); 이숙영, “북한이탈주민의 외상경험과 남한 내 결혼만족도와의 관계,” (고려대학교 석사학위논문, 2006); 김현아·윤여상·한선영, “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 증상 척도개발 및 타당화 연구,” 『한국심리학회』, 제19집 3권 (2007), pp. 693-728.

<sup>11</sup> 한인영, “북한이탈주민의 우울 성향에 관한 연구”; 김희정·오수성, “탈북 여성의 MMPI-2 프로파일,” 『한국심리학회』, 제29권 1호 (2010), pp. 1-20.

이나 제3국에 거주하는 북한이탈주민 연구<sup>13</sup>로 나누어 볼 수 있다. 북한이탈주민에게 있어서 하나원 시기는 남한에 처음 입국하여, 탈북과정에서의 심리적 충격의 여파가 가장 많이 남아 있는 시기이며 동시에 새로운 땅에서의 기대와 희망을 품는 허니문 시기이기도 하다. 이러한 시기의 북한이탈주민의 심리적 상태는 지역사회에 거주하는 북한이탈주민과는 상당히 차이를 보일 수밖에 없다. 지역사회에 거주하는 북한이탈주민들의 경우에도 입국 시기나 거주기간에 따라서 정신건강이나 적응의 양상이 다르다. 그래서 각기 다른 북한이탈주민을 대상으로 진행된 연구결과들은 상이할 수밖에 없다.

둘째, 연구 표집방법의 문제를 들 수 있다. 북한이탈주민 정신건강 연구에 참여한 북한이탈주민은 대부분 편의적 표집방법에 의해서 표집되었다. 이것은 정부가 지원하는 연구를 제외하고는 북한이탈주민에 대한 공개적인 접촉이 어렵고, 개인적으로 연구자가 알고 있는 북한이탈주민이나 기관을 중심으로 설문을 할 수 밖에 없는 현실적인 이유에 기인한다. 그러다 보니, 설문 대상이 적고, 수도권이나 서울과 같은 특정 지역에 편중되어 표집이 이루어질 수밖에 없다. 결과적으로 연구 결과를 일반화하는데 한계가 있고, 지역적 차이나 입국년도에 따르는 차이와 같이 정책적인 유용성을 가질 수 있는 세밀한 분석을 하기가 어렵다.

셋째, 연구에 따라서 다양한 정신건강 척도가 사용된다는 점이다. 대부분의 북한이탈주민 정신건강 연구들은 기존에 남한 일반인들을 대상으로 타당화가 이루어졌거나 북한이탈주민을 대상으로 사용된 적 있는 척도들을 자신의 연구에 맞게 수정하여 사용하였다. 그러다 보니, 다른 북한이탈주민 관련 연구나 외국의 난민 및 이민자 연구 결과와의 비교가 불가능한 단점을 갖고 있다.

즉, 북한이탈주민 정신건강 연구들을 통해 북한이탈주민의 심리적 지원 방향에 대한 보다 세밀한 시사점을 얻기 위해서는 연구에 참여하는 북한이탈주민의 입국 시기나 정착기간이 일정하여 연구 결과의 적용 대상이 명확하고, 무선 표집이나 전수 표집이 이루어져서 결과의 타당성과 일반화 가능성이 확보되어야 하며, 북한이탈주민 대상 연구 결과나 난민, 이민자 및 다른 집단과의 비교가 가능한 척도가 연구에 사용될 필요가 있다.

<sup>12</sup> 김연희, "A study on the mental health of North Korean refugee"; 임태원, "북한이탈주민의 무명감에 의한 우울증 원충효과에 관한 연구," (부산대학교 박사학위논문, 2004); 홍창형, "북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 3년 추적연구."

<sup>13</sup> Y. Lee, M. K. Lee, K. H. Chun, K. Y. Lee & J. S. Yoon, "Trauma experience of North Korean refugees in China," pp. 225-229.

북한이탈주민의 심리적 적응 양상은 입국 시기나 정착기간에 따라 끊임없이 변화한다. 북한이탈주민의 심리적 특성이나 적응 수준에 대해 고정적인 시각을 갖는 것은 이 대상의 다양성을 간과하는 것이다. 북한이탈주민에 대한 심리적 지원이 대상의 특성과 요구에 맞게 시기적절하게 이루어지기 위해서는 변화하는 탈북주민의 심리적인 적응수준에 대한 지속적인 평가가 요구된다. 본 연구에서는 이러한 기존 연구의 제한점을 고려하여 2007년도에 입국한 북한이탈주민의 정신건강 수준을 알아보는 연구를 실시하였다. 2007년도에 입국한 북한이탈주민들은 연구 당시 남한에 정착한지 약 일 년이 지나는 사람들로서 초기 심리적 취약군에 대한 스크리닝과 예방적 개입의 대상이 되는 집단이다. 북한이탈주민의 초기 정신건강 문제는 남한 적응에 중요한 관건이 된다는 점에서 중요하다. 북한이탈주민들이 남한에 입국하는 과정은 대체로 목숨을 건 위험한 과정이기 때문에 입국 초기의 심리상태를 파악하고 적절한 개입 방안을 세우는 것은 예방과 치료의 관점에서 중요한 의미를 지닌다. 또한 본 연구에서는 2007년도에 입국한 북한이탈주민 전수 중 연구에 참여의사를 밝힌 모든 북한이탈주민을 대상으로 정신건강 수준을 파악하였다. 또한 외국 난민 연구에서 널리 사용되고 있는 평가 도구를 활용하여 이러한 결과를 외국의 난민 및 이민자들의 연구결과와 비교하고자 하였다. 이러한 과정을 통해서 비교적 최근에 입국하여, 초기 정착단계를 겪고 있는 북한이탈주민들의 정신건강에 대한 객관적인 이해를 갖고자 하며, 심리적인 지원과 관련된 구체적인 시사점을 얻고자 한다.

본 연구의 구체적인 목적을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 2007년도 입국한 북한이탈주민의 우울 및 불안, 외상 후 스트레스 유병율과 인구사회학적 변인에 따르는 차이를 알아보고자 하는 것이다. 둘째, 인구사회학적 변인에 따른 외상경험의 차이와 외상경험과 정신건강 간의 관계를 알아보고자 하는 것이다. 셋째, 연구 결과를 토대로 2007년도 입국한 북한이탈주민의 정신건강 지원과 관련된 정책적 시사점을 발견하고자 하는 것이다.

## II. 선행연구

### 1. 외상 후 스트레스 장애

외상 후 스트레스 장애는 심각한 신체적 손상을 동반한 자동차 사고, 전쟁, 천재지변 및 강간 등의 다양한 외상성 스트레스를 겪은 후에 이와 관련된 재경험, 사

고와 관련된 장소 및 행위의 회피, 그리고 과각성 등의 증상이 발현되는 질환이다.<sup>14</sup> 북한이탈주민들이 북한 및 탈북과정에서 겪은 인권유린, 가족해체, 구타, 폭력, 투옥, 기아, 신변노출의 위협과 관련된 생생한 경험들은 외상 후 스트레스 발병의 원인으로 작용하고 있다.

북한이탈주민의 외상적 경험으로부터 비롯되는 외상 후 스트레스 장애에 대한 최초의 연구는 초기 사회적응기관인 하나원에 입소해 있는 북한이탈주민 95명을 대상으로 외상척도를 개발한 강성록<sup>15</sup>의 연구이다. 이 연구에 따르면 1999년에 입국하여 하나원에 입소한 연구 대상자의 27.3%가 외상 후 스트레스 장애를 겪는 것으로 확인되었다. 또한 북한이탈주민들이 북한 내에서는 ‘처형 장면이나 아사자, 구타, 정치적 과오로 처벌 받는 것을 목격’하는 경험을, 탈북과정에서는 ‘발각이나 낮선 경험에 대한 두려움’이나 ‘북한당국이나 국경수비대의 검열’과 같은 외상사건을 자주 경험하는 것으로 나타났다. 하나원 교육생을 대상으로 2004년도에 실시된 또 다른 연구에서도<sup>16</sup> 북한에서는 ‘식량부족으로 인한 생명의 위협을 받는 것,’ ‘교화소나 감옥 투옥,’ ‘심하게 매를 맞거나 질병으로 인한 생명의 위협,’ ‘정치적 과오로 인해 사상성을 의심받는 것’ 등이, 탈북과정에서는 ‘은닉,’ ‘물 부족,’ 국경에서 ‘북한 경비병이나 안전원에게 검열 당하는 것’이 빈번하게 겪는 외상 경험으로 나타나 강성록의 연구에서 보고된 주요 외상 경험과 유사한 결과를 보였다. 2008년도에는 하나원에 입소한 탈북여성 1465명을 대상으로 연구가 진행되었다. 이 연구에서는 MMPI-2의 PK 척도를 통해 탈북 여성의 PTSD 비율을 추정하였는데,<sup>17</sup> 65T 이상을 보인 비율이 전체의 29.3%(원점수 진단 분할점을 적용했을 때 전체의 25%)로 나타나 하나원에 입소한 탈북여성 3~4명중 1명이 PTSD 증상을 경험하고 있는 것으로 확인되었다. 이러한 연구결과들을 볼 때, 2000년 이후 하나원 입소자들의 경우에는 일관성 있게 전체의 25~30%정도 PTSD 증상을 보고하고 있음을 알 수 있다.

반면 지역사회에서 이루어진 외상 후 스트레스 장애 연구는 연구에 따라서 다소 상이한 연구 결과를 보여준다. 서울과 인천에 거주하는 북한이탈주민 115명을 연구한 박철욱<sup>18</sup>의 연구에서는 연구 참여자 모두 한 가지 이상의 대인 관계적 외

<sup>14</sup> American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (4th ed). (American Psychiatric Association, 2000), pp. 467-468.

<sup>15</sup> 강성록, “탈북자들의 외상척도 개발 연구.”

<sup>16</sup> 전우택·윤덕룡, “남한 내 북한이탈주민의 신체 및 정신건강이 경제적 자생력에 미치는 영향에 대한 연구,” 통일부 연구용역 보고서 (2004), pp. 8-11.

<sup>17</sup> 김희경·오수성, “탈북 여성의 MMPI-2 프로파일,” p. 11.

상 경험을 가지고 있는 것으로 나타났다. 93.9%가 2개 이상의 외상 경험이 있었으며, 여성이 남성보다 외상 후 스트레스 증상을 많이 경험하는 것으로 나타났다. 한편 강성록<sup>19</sup>이 개발한 외상사건 척도와 증상척도를 사용하여 지역사회 탈북주민 76명을 대상으로 외상 후 스트레스 장애와 결혼만족도와와의 관계를 연구한 이숙영의<sup>20</sup> 연구에서는 외상 후 스트레스 장애 유병율이 50%나 되는 것으로 나타났으며, 성별에 따라서 외상 사건의 경험 빈도나 유병율에는 유의한 차이가 없었다. 외상경험 사건으로 가장 많은 빈도를 보인 문항은 ‘가족이나 친지, 가까운 이웃 중에 굶어 죽거나 질병을 앓거나, 자살했거나, 병 치료에 도움을 못주어서 충격을 받은 적이 있다’는 문항과 ‘고문당하는 것, 공개처형 당하는 것을 본 적이 있다’는 문항이어서 이전 연구 결과들과 큰 변화를 보이지 않았다. 또한 남한 거주 3개월 이상이 된 북한이탈주민 133명을 대상으로 연구한 서주연<sup>21</sup>의 연구에서도 45.1%를 외상 후 스트레스 장애 위험군으로 확인되어 지역사회에서도 많은 북한이탈주민들이 외상 후 스트레스 장애로 인한 어려움을 겪는 것으로 보고되었다. 그러나 이 연구에서는 외상 후 스트레스 장애의 진단기준의 하나인 외상사건 경험 여부를 알아보지 않고 스트레스 증상만으로 위험군을 변별하여, 결과가 다소 과장 보고되었을 가능성도 제시되고 있다. 하나원과 지역사회 북한이탈주민 302명을 대상으로 조사한 김현아 등의 연구에서는<sup>22</sup> 외상 후 스트레스 유병율(full PTSD)이 전체의 26.15%인 것으로 나타났으며, 외상 후 스트레스 진단 기준 중에 일부만을 충족시킬 때 진단 내릴 수 있는 partial-PTSD도 50.66%로 나타나 많은 비율이 외상 후 스트레스 증상을 경험하는 것으로 보고되었다. PTSD 진단은 질병 및 죽음 관련 외상 그리고 폭력관련 외상과 유의한 관련이 있었으며,<sup>23</sup> 외상 후 스트레스 증상은 결혼 만족도<sup>24</sup>나, 남한 생활 적응<sup>25</sup>에 결정적인 영향력을 끼치는 것으로 나타났다. 그러나 대부분의 연구들에서 거주기간이나 입국년도에 따른 분석이 이루어지지 않아서 입국시기에 따른 유병율이나 시간에 따른 증

<sup>18</sup> 박철욱, “새터민의 대인 관계적 외상경험, 용서, 경험회피와 외상 후 스트레스 증상간의 관계,” p. 9.

<sup>19</sup> 강성록, “탈북자들의 외상척도 개발 연구.”

<sup>20</sup> 이숙영, “북한이탈주민의 외상경험과 남한 내 결혼만족도와의 관계,” p. 57.

<sup>21</sup> 서주연, “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애(PTSD)와 남한사회 적응에 관한 탐색적 연구,” p. 85.

<sup>22</sup> 김현아·윤여상·한선영, “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 증상 척도개발 및 타당화 연구,” p. 706.

<sup>23</sup> 위의 글, p. 707.

<sup>24</sup> 이숙영, “북한이탈주민의 외상경험과 남한 내 결혼만족도와의 관계.”

<sup>25</sup> 서주연, “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애(PTSD)와 남한사회 적응에 관한 탐색적 연구.”

상의 변화를 확인하기는 어려웠다.

외상 후 스트레스 장애와 관련된 유일한 종단 연구로는 홍창형<sup>26</sup>의 연구를 들 수 있다. 홍창형은 2000년에 입국한 200명의 북한이탈주민을 대상으로 외상의 종류와 PTSD증상에 대해 3년 추적연구를 실시하였다. 이 연구에서 3년 후 partial-PTSD는 31.8%에서 5.3%로, full-PTSD는 27.2%에서 4.0%로 감소하여 full-PTSD 및 partial PTSD의 88.8%가 3년 사이에 회복된 것으로 나타났다. 또한 동일한 대상에게 7년 후에 실시된 추적연구에서는 3차 연구에 모두 참여한 106명의 참여자 중 1.9%인 2명만이 PTSD인 것으로 밝혀져서<sup>27</sup> 외상 후 스트레스 장애의 비율이 현격히 감소한 것을 확인할 수 있었다. 즉, 외상 후 스트레스 장애의 경우 발병과 장애의 지속기간이 외상 사건 및 외상 경험 시기와 깊은 관련이 있으므로, 유병율을 측정할 때 시간변인을 통제하는 것이 정확한 자료를 얻을 가능성이 높다고 하겠다.

외상적 사건 경험 후의 기간과 함께 북한이탈주민의 외상성 스트레스 유형에 따르는 증상의 독특성은 북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애를 진단하는데 고려해야 할 사항이다. DSM-IV에서는 PTSD의 증상을 크게 재경험 증상, 회피 증상, 과각성 등의 3가지 주요 증상군으로 나누고 있는데 각 증상군 별로 일정한 수 이상의 증상 항목들이 충족되면서 유병기간이 1개월 이상이어야 진단을 내릴 수 있다. DSM-IV의 다른 질환과는 달리 PTSD는 외상성 스트레스의 유형에 따라서 발생하는 증상들이 각각 다를 수 있다. 북한이탈주민의 경우 이들의 Complex PTSD의 증상에 가장 관련이 높은 외상 후 스트레스 증상은 불안요인으로, 이러한 증상이 타인에 대한 수용성을 떨어뜨리고 과거경험이 떠오르는 것을 회피하기 위해 자신의 사고 과정을 억제하여 결과적으로 현실적으로 남한 사회에서의 적응을 어렵게 하는 것으로 나타났다.<sup>28</sup>

## 2. 우울 및 불안

북한이탈주민의 우울 및 불안에 대한 연구 역시 하나원 입소 북한이탈주민과 지역사회 북한이탈주민에 대한 연구로 나누어 볼 수 있다. 먼저 하나원에 입소한

<sup>26</sup> 홍창형, “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 3년 추적연구.”

<sup>27</sup> 조영아·김연희·유시은, “남한 내 7년 이상 거주한 북한이탈주민의 정신건강 예측요인,” 『한국심리학회지 상담 및 심리치료』, 제21권 1호 (2009), pp. 329-348.

<sup>28</sup> 허성호·최영진·정태연, “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 진단,” 『스트레스연구』, 제16권 4호 (2008), pp. 379-386.

북한이탈주민에 대한 연구로서 한인영이 2000년 말과 2001년도 초에 하나원에 입소한 북한이탈주민 64명의 우울수준을 조사한 연구를 들 수 있다.<sup>29</sup> 이 연구에서 CES-D로 측정한 북한이탈주민의 우울평균은 16.77이었으며, 21점을 우울 임상군으로 했을 때 29%가 우울 임상군에 속하여 남한 지역주민이나 미국 내 한국이주민보다 높은 우울 수준을 보였다. 전우택과 윤덕룡은 성격 평가 질문지(PAI)를 이용해 하나원에 거주하는 북한이탈주민의 정신건강을 살펴보면, 우울증, 외상후 스트레스 장애, 기질성 뇌 증후군, 신체화 장애, 정신분열증이 하나원에 입소한 북한이탈주민들이 겪는 주요 심리적 문제라고 지적하였으며, 특히 60점을 넘는 조증과 정신분열증의 척도 상승이 반영하는 심한 불안이나 초조감, 사회적 위축 같은 하위척도를 주목할 필요성을 강조하였다.<sup>30</sup> 2008년도 하나원에 입소한 북한이탈 여성 1465명을 대상으로 한 연구에서는<sup>31</sup> MMPI-2 프로파일의 하위유형을 살펴보기 위하여 각 척도의 T 점수를 군집분석하였는데, 그 결과 나타난 3개의 주요 프로파일 유형 중 한 유형이 D, Si 척도와 함께 Pt 척도가 상승하는 <2-7-0 프로파일>인 것으로 보고되었다. 2-7-0 프로파일은 임상 장면에서 우울증 환자군이 보이는 대표적인 프로파일로써 전체의 27.4%가 이 유형에 속하였다. 이 프로파일은 우울과 불안, 사회적 상황에 대한 불편감이 두드러지는 것이 특징으로 북한이탈주민의 29% 이상이 임상적으로 우울한 상태였다는 한인영의 연구 결과와 유사했다.

지역사회에는 2003년도에 김미령<sup>32</sup>이 수도권에 거주하는 북한이탈주민 152명의 우울수준을 CES-D를 사용하여 조사하였다. 이 연구에서 전체 우울평균은 23.07이었으며, 25점 절단점을 사용했을 때 38.09%가 임상군에 속하여 하나원에 입소한 북한이탈주민에게 실시한 한인영의 연구 결과보다 높은 우울수준을 보였다. 또한 2004년도에 서울과 경남에 거주하는 북한이탈주민 134명의 우울수준을 조사한 연구에서도 우울평균 25.34, 25점 절단점 사용할 때 51.5%가 임상군에 속하여 하나원 연구나 김미령의 연구보다도 높은 우울수준을 보여주었다.<sup>33</sup> 북한

<sup>29</sup> 한인영, “북한이탈주민의 우울 성향에 관한 연구.”

<sup>30</sup> 전우택·윤덕룡, “남한 내 북한이탈주민의 신체 및 정신건강이 경제적 자생력에 미치는 영향에 대한 연구.”

<sup>31</sup> 김희경·오수성, “탈북 여성의 MMPI-2 프로파일,” p. 14.

<sup>32</sup> 김미령, “북한이탈 주민들이 인지한 적응의 어려움과 극복자원이 우울성향에 미치는 영향 -남성과 여성의 비교,” 『정신보건과 사회사업』, 제20권 (2005), pp. 95-124.

<sup>33</sup> 엄태완·이기영, “북한이탈주민의 우울과 사회적 문제해결능력 및 사회적 지지와의 관계,” 『정신보건과 사회사업』, 제18권 (2004), pp. 5-32.

이탈주민 40명과 남한주민 40명의 우울수준을 비교한 김종남<sup>34</sup>의 연구에서는 CES-D 평균이 18.00, 25점 절단점으로 27.5%가 임상군에 속했으며, 북한이탈주민 90명의 우울 수준을 조사한 이규환 등의 연구에서는 평균 16.59, 16점 기준으로 47.1%가 우울 임상군에 속하여 앞서 두 연구보다는 다소 낮은 우울수준을 나타내었다.<sup>35</sup>

BDI로 측정한 북한이탈주민의 우울수준은 CES-D로 측정한 것보다 다소 높았다. 입국 후 평균 4년이 지난 북한이탈주민 150명을 대상으로 우울수준을 알아본 연구에서는 BDI 평균이 11.30으로 가벼운 우울 기준선 10점을 기준으로 해서 54.7%가 우울군에 속하는 것으로 보고되었고,<sup>36</sup> 서울의 북한이탈주민 밀집 거주 지역인 노원구 지역 150명을 조사한 연구에서는 평균이 15.58, 10점 기준으로 72.5%가 우울군에 속하는 것으로 보고되었다.<sup>37</sup>

결론적으로 연구마다 우울수준이 다르기는 하나, 전반적으로 하나원 입소 북한이탈주민보다는 지역사회 북한이탈주민의 우울수준이 다소 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 남한 주민의 정신건강과 직접 비교한 연구들에서도 북한이탈주민의 우울수준이 남한 주민<sup>38</sup>이나 남한 빈곤층 보다도 높게 보고 되고 있다.<sup>39</sup> 또한 우울수준은 남한 거주기간에 따라서 달라졌는데, 북한이탈주민의 우울수준을 3년간 추적 연구한 결과에 따르면 북한이탈주민의 우울수준은 입국 후 3년간 유의하게 증가하였고 특히 남성의 우울수준이 유의하게 증가하는 것으로 나타났다.<sup>40</sup> 불안 및 우울에 대한 여러 연구들에서 북한 및 탈북과정에서 겪은 외상은 정신건강에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며,<sup>41</sup> 건강이 좋지 않거나 취업을 하지 못한 경우에 우울감을 많이 느끼는 것으로 나타났다.<sup>42</sup> 반면, 북한이

<sup>34</sup> 김종남·최윤경·채정민, “CES-D와 로샤 검사를 통해 본 북한이탈주민의 우울감,” 『한국심리학회지 사회문제』, 제14권 2호 (2008), pp. 41-61.

<sup>35</sup> 이규환 외, “북한이탈주민의 남한사회적응과 우울에 관한 연구,” 『이화간호학회지』, 제41호 (2007), pp. 14-22.

<sup>36</sup> 조영아·전우택·유정자·엄진섭, “북한이탈주민의 우울 예측 요인: 3년 추적 연구,” p. 476.

<sup>37</sup> 공릉새터민 정착지원센터, “노원구 새터민 정신건강 실태조사 결과,” 2006년 새터민 사업보고서 II (새터민 정신건강 지원사업, 2006), pp. 136-151.

<sup>38</sup> 김종남, “양과 같은 북한이탈주민의 심리: 북한이탈주민의 자기보고는 신뢰할 수 있는가?,” (한국심리학회 연차학술발표대회 논문집, 2007), pp. 86-87.

<sup>39</sup> 엄태완, “남북주민 통합을 위한 정신건강 전략-남한 내 북한이탈주민, 저소득주민, 일반주민의 비교를 통하여,” 『통일정책연구』, 제14권 1호 (2005), pp. 297-324.

<sup>40</sup> 조영아·전우택·유정자·엄진섭, “북한이탈주민의 우울 예측요인: 3년 추적 연구,” pp. 467-484.

<sup>41</sup> 김연희, “Predictive factors affecting depression and alcohol abuse among North Korean refugees in S. Korea,” p. 164; 엄태완, “북한이탈주민의 무망감에 의한 우울증 완충효과에 관한 연구.”

나 남한에서 받은 교육이나 사회적 지지는 정신적인 어려움을 극복하는 자원으로 작용하였다.<sup>43</sup>

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 연구대상

연구에 참여한 북한이탈주민은 2007년 1월 1일부터 12월 31일까지 남한에 입국한 북한이탈주민(만 20세 이상, 62세 이하) 2,138명 중 연구에 참여하기로 동의한 500명으로 남자 99명, 여자 401명이었다. 연령대 별로 보면 20대 130명(26.0%), 30대 214명(42.8%), 40대 122명(24.4%), 50대 이상 34명(6.8%) 이었다. 학력별로는 고등중학교 이하가 377명(75.4%)이고, 대학 이하가 73명(14.6%) 대졸 이상이 50명(10.0%)이었다. 미혼이 154명(30.8%), 결혼 및 동거가 199명(39.8%), 이혼 및 별거, 사별이 147명(29.4%)이었다. 평균 남한 거주기간은 17.28개월(표준편차 3.51)(최소 12개월~최대 23개월), 중국 및 제 3국 평균 체류기간은 4.4년(표준편차 3.71) 이었다.

#### 2. 측정도구

##### 가. 인구사회학적 특성

인구사회학적 특성에 관한 것으로 연령, 성별, 북한 내에서의 학력, 결혼 여부, 직장유무, 탈북시기 등을 질문하였다.

##### 나. 외상 경험

북한이탈주민이 경험한 특수한 외상 경험을 측정하기 위해서 북한이탈주민 외상경험 척도를 제작하여 연구에 사용하였다. 1명의 정신과 의사, 2명의 상담심리 전문가, 1명의 임상사회복지 전문가에 의해 개발되었다. 4명은 모두 북한이탈주민

<sup>42</sup> 백혜정·길은배·윤인진·이영란, “남한 내 북한이탈 청소년들의 심리적응에 영향을 미치는 적응 준비도에 관한 연구,” 『한국청소년연구』, 제18권 2호 (2007), pp. 183-211; 조영아·전우택·유정자·엄진섭, “북한이탈주민의 우울 예측 요인: 3년 추적 연구,” p. 478.

<sup>43</sup> 김연희, “Predictive factors affecting depression and alcohol abuse among North Korean refugees in S. Korea,” p. 163.

연구와 면담을 10년 이상 진행한 연구자들이다. 북한이탈주민 면담결과와 참고문헌, 기존의 탈북주민 연구에 사용된 외상척도를 바탕으로 북한 내 외상경험 26문항, 탈북과정 외상경험 25문항을 예비적으로 작성하였다. 이 예비문항은 전문가 회의를 통해서 중복되는 문항을 제외하였고 탈북주민들이 이해하기 쉬운 표현과 문장으로 수정하였다. 또한 이들 중에서 DSM-IV의 PTSD진단에서 외상의 정의에 합당한 문항으로만 다시 선별하여 예비문항을 수정하였다. 예비문항을 가지고 5명의 북한이탈주민을 대상으로 예비연구를 하여 최종적으로 북한 내에서의 외상경험을 묻는 17문항, 탈북과정에서의 외상경험을 묻는 18문항의 총 35문항으로 확정하였다. 문항은 경험여부를 ‘예,’ ‘아니오’로 표시하게 하였다. 문항 내용으로는 추위나 식량부족으로 인한 생명위협, 총격이나 추격, 심한 구타, 수용소나 투옥 경험, 사상성의 의심받음, 정치적 과오로 인한 처벌, 가족과의 이별, 심각한 질병, 기아의 목격, 공개처형 목격, 고문, 자연재해, 모욕이나 강간, 인신매매, 배신, 체포나 복송, 가족이나 친지의 갑작스런 죽음, 가족과의 연락두절 등의 내용을 포함하고 있다.

#### 다. 외상 후 스트레스

PTSD의 현재 유병율을 구하기 위하여 진단은 DSM-IV를 위한 구조화 임상면접(SCID, The Structured Clinical Interview of DSM-IV)의 PTSD 한국어판<sup>44</sup>을 사용하였다. 본 연구에서는 또한 기존의 북한이탈주민에 대한 PTSD 연구 결과와의 비교를 위해서<sup>45</sup> partial PTSD의 진단기준을 설정하였다. DSM-IV 기준에 의하면 PTSD로 진단되기 위해서는 개인이 외상사건(criterion A)을 경험한 후 적어도 1개 이상의 재경험 증상(criterion B)과 3개 이상의 회피/마비 증상(criterion C)과 2개 이상의 과각성 증상(criterion D)이 모두 있어야 하고 이들 증상이 적어도 1개월 이상 지속(criterion D)되어야 하며 이들 증상으로 인해 심각한 고통이나 사회적 직업적 혹은 중요한 영역의 기능적 장애(criterion E)가 생겨야 한다.<sup>46</sup> Partial PTSD에 대한 진단기준은 연구자에 따라서 다르게 적용되기

<sup>44</sup> 한오수·안준호·송선희·조맹제·김장규·배재남, “한국어판 구조화 임상도구 개발: 신뢰도 연구,” 『신경정신의학』, 제49권 (2006), pp. 362-372.

<sup>45</sup> 홍창형·유정자·조영아·엄진섭·구현지·서승원·안은미·민성길·전우택, “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 3년 추적 연구,” 『신경정신의학』, 제45권 1호 (2006), pp. 49-56.

<sup>46</sup> American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders 4th ed.* (2000), pp. 467-468.

도 하지만<sup>47</sup> 본 연구에서는 A 진단기준을 만족하고 B, C, D 진단 기준 중 각각의 항목에서 적어도 1개 이상의 증상이 모두 있는 것으로 정의하였다. 그 이유는 다른 조작적 정의에 비해 진단기준이 엄격하고 일관성이 있어 동질의 집단이 형성되며 본래 partial PTSD의 의미에 잘 부합하는 것으로 판단되기 때문이다. 또한 기존의 북한이탈주민 연구에서 사용된 바 있어서 본 연구 결과와 비교가 가능할 것으로 판단되었다.

## 라. 우울 및 불안

우울 및 불안을 측정하기 위해서 Hopkins Symptom Checklist-25(HSCL-25) 질문지를 사용하였다. Hopkins Symptom Checklist-25(HSCL-25)는 심리치료 환자의 변화를 측정하기 위해서 고안된 척도로 90문항으로 구성된 Symptom Checklist<sup>48</sup>에서 유래된 자기 보고형 척도이다. 다양한 언어로 번역된 HSCL-25는 동남 아시아 난민 및 고문 피해자 연구에 널리 쓰였으며, 현재 성인 및 청소년 외상 집단이나 난민 집단의 정신질환을 측정하는데 널리 사용되고 있다.<sup>49</sup> 불안 증상을 측정하는 10문항과 우울증상을 측정하는 15문항 등 총 25개 문항으로 구성되어 있으며 4점 척도로(1 전혀 그렇지 않다, 2 약간 그렇다, 3 상당히 그렇다, 4 매우 그렇다) 표시하게 되어있다. 점수는 일반적으로 전체 척도 평균과 두 개의 하위 척도의 점수를 사용한다. 대체로 서구권과 비서구권 집단 연구에서 총점 평균 1.75가 정서적 장애나 정신질환 여부를 판단하는 임상적으로 의미 있는 증상을 구분하는 절단선으로 사용되었다. 우울이나 외상후 스트레스 장애와 같은 임상진단과 관련하여 타당화가 이루어진 척도로 여러 언어로 번역된 이 척도는 양호한 심리 측정적 속성을 보여주고 있다.<sup>50</sup> 동남아시아 난민대상 연구에서 검사 재검사

<sup>47</sup> E. B. Blanchard, E. J. Hickling, A. E. Taylor, W. R. Loos & R. J. Gerardi, "Psychological morbidity associated with motor vehicle accidents," *Behaviour Research and Therapy*, Vol. 32 (1994), pp. 283-290; I. V. Carlier, B. P. Gersons, "Partial Posttraumatic Stress Disorder(PTSD): The issue of psychological scars and the occurrence of PTSD symptoms," *Journal of Nervous and Mental Disease*, Vol. 183 (1995), pp. 107-109.

<sup>48</sup> L. R. Derogotis, R. S. Lipmann, K. Rick, "The Hopkins Symptoms Checklist(HSCL): a self-report inventory," *Behavioral Science*, Vol. 19 (1974), pp. 1-15.

<sup>49</sup> I. Sandanger, T. Moum, G. Ingebrigtsen, O. S. Dalgard, T. Sorensen & D. Bruusgaard, "Concordance between symptom screening and diagnostic procedure: the Hopkins Symptom Checklist-25 and the composite international diagnostic interview I," *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, Vol. 33 (1998), pp. 345-354; R. F. Mollica, B. LopesCardozo & H. J. Osofsky, "Mental health in complex emergencies," *Lancet*, Vol. 364 (2004), pp. 2,058-2,067.

신뢰도는 .89, 불안은 .84, 우울은 .82이었으며,<sup>51</sup> 본 연구에서 내적 일치도 (Cronbach  $\alpha$ )는 우울 .926, 불안 .949 전체 .961이었다.

### 3. 조사절차

본 조사는 북한이탈주민 패널조사의 일환으로 실시되었다.<sup>52</sup> 연구팀은 설문을 작성한 후 북한이탈주민을 대상으로 예비조사를 3회에 걸쳐 실시하였고 이 과정에서 탈북주민들이 이해하기 어려운 용어들을 수정하였다. 연구 대상자 표본 추출을 위해 연구팀은 2009년 3월 23일부터 4월 1일까지 2007년도에 남한에 입국한 북한이탈주민 2,138명(만 20세 이상, 62세 이하)에게 연구에 대한 사전 동의 전화를 실시하였다. 전화 동의 시 연구팀은 소속, 개인 정보 협조, 설문 시간과 내용, 개인정보 보안, 설문 참여 방법 및 일정을 북한이탈주민에게 설명하였다. 연구팀은 북한이탈주민에게 자발적인 연구 참여를 하게 했으며, 연구로 인해 생길 수 있는 불이익과 혜택을 간략하게 설명하였다. 총 2,138명에게 전화한 결과 연구 동의자는 584명이었으며, 고려해보겠다는 의사를 밝힌 사람은 107명, 부재자 및 결번자는 1,477명이었다. 연구 참여 의사를 밝힌 584명 중 설문실시를 위해 다시 연락했을 때 참여의사를 번복하거나, 연락이 안 되거나, 장기간 여행을 가서 설문실시 기간 동안 설문을 할 수 없는 경우들을 제외한 500명의 북한이탈주민에게 설문이 이루어졌다. 설문은 일대일 면접 조사 형태로 진행되었다. 면접조사를 위해서 면담위원을 모집하여 2009년 2월 7일과 2월 11일 두 차례에 걸쳐 설문내용과 방법에 대한 교육을 실시하였다. 이 면담위원들이 직접 북한이탈주민을 찾아가서 설문과 면접을 실시하였다. 설문과 면접은 2009년 4월 6일부터 5월 25일까지 실시되

<sup>50</sup> W. L. N. Hinton, Y. C. Chen & C. G. Tran, "Screening for major depression in Vietnamese refugees: a validation and comparison of two instruments in a health screening population," *Journal of General Internal Medicine*, Vol. 30 (1994), pp. 395-402; R. F. Mollica, G. Wyshak, D. deMarneffe, F. Khuon & J. Lavelle, "Indochinese versions of the Hopkins Symptom Checklist-25: a screening instrument for the psychiatric care of refugees," *American Journal of Psychiatry*, Vol. 144 (1987), pp. 497-500.

<sup>51</sup> R. F. Mollica, G. Wyshak, D. deMarneffe, F. Khuon & J. Lavelle, "Indochinese versions of the Hopkins Symptom Checklist-25: a screening instrument for the psychiatric care of refugees," pp. 497-500.

<sup>52</sup> 2007년도에 입국한 전체 2544명의 북한이탈주민들 중 2009년 3월 한 달 동안 연락처가 확인되는 2100명의 북한이탈주민에게 개인별로 전화하여 본 연구의 취지를 설명하고 참여 요청을 하였다. 그 중 총 500명의 북한이탈주민이 연구 참여에 동의하였고, 이들을 대상으로 일대일 면접 조사를 4월 1일부터 5월 25일까지 진행하였다. 종단적 연구를 목적으로 시작하여 매 2년마다 수행할 계획이다.

었다. 68명의 면담위원이 500명의 북한이탈주민들을 대상으로 설문과 면담을 실시하였다. 설문 및 면담은 북한이탈주민의 주요 거주 지역에 위치한 지역복지관 및 자택에서 이루어졌다.

## IV. 결과

### 1. 인구사회학적 특성에 따른 외상 후 스트레스 장애와 불안 및 우울

연구 대상자의 인구사회학적 특성 및 이에 따른 PTSD 유병율과 HSCL-25에서 나타난 불안 및 우울 점수를 <표 1>에 제시하였다. 연구대상자 중 5.2%인 26명이 PTSD로 진단되었고, PTSD 진단기준의 일부만을 충족하는 Partial PTSD로 진단된 사람은 전체의 6.6%인 33명이었다. 또한 HSCL-25를 활용한 난민 연구에서 일반적인 임상군 선별기준이 되는 평균 1.75이상의 점수를 보인 북한이탈주민은 전체의 48.4%, 242명에 해당했다.

성별로 비교해보면 Full PTSD(이하 PTSD) 및 Partial PTSD 모두 여성이 남성보다 높은 유병율을 보였다  $\chi^2=2.32, p<.05$ . HSCL-25의 불안 및 우울 모두 여성이 남성보다 유의하게 높게 나타났다  $F(1,498)=26.54, p<.001$ . 연령이 높아질수록 PTSD 및 partial PTSD 유병율이 높아지는 경향을 보였으나 결혼 상태나, 북한교육수준, 경제활동 여부에 따른 유의한 차이가 없었다. 이혼이나 별거, 사별 등을 경험한 집단은 그렇지 않은 집단보다 HSCL-25점수가 유의하게 높게 나타났으며  $F(2,497)=7.09, p<.01$ , 북한 교육수준이나 경제활동 여부에 따른 차이는 없었다. 제3국 체류기간에 따라서 PTSD 유병율과 HSCL-25의 우울 및 불안 점수에 유의한 차이는 없었으나 제3국 체류기간이 3-5년 미만 집단은 다른 집단에 비해 외상 후 스트레스 유병율과 HSCL-25 점수가 높은 경향이 있었다. 또한 기존 연구 결과와의 비교를 위해 본 집단의 남한 거주기간 중앙치인 16개월을 기준으로 거주기간이 16개월 이하 집단과 16개월 초과 집단의 외상 후 스트레스 유병율을 비교해보았다. 16개월 이하 거주 집단과(Full PTSD 8명(3.8%), partial PTSD 18명(8.0%), non PTSD 199명(88.4%)), 16개월 이상 거주 집단 간의(Full PTSD 18명(6.5%), partial PTSD 15명(5.5%), non PTSD 242명(88.0%)) 유의한 차이는 없었다.

<표 1> 인구사회학적 특성에 따른 PTSD 유병율, HSCL-25 점수

		Non-PTSD	Partial-PTSD	Full-PTSD	$\chi^2$	우울	불안	HSCL 총점	F
성별	남자(n=99)	95(96.0)	4(4.0)	0(0)	2.32*	24.89(8.04)	14.28(5.15)	39.17(12.45)	26.54***
	여자(n=401)	346(86.3)	29(7.2)	26(6.5)		28.72(9.25)	19.45(7.74)	48.17(16.24)	
연령	20대(n=130)	121(93.1)	5(3.8)	4(3.1)	10.74	26.10(8.78)	17.38(6.85)	43.48(14.98)	2.57
	30대(n=214)	186(86.9)	14(6.5)	14(6.5)		28.20(9.02)	18.52(7.51)	46.72(15.71)	
	40대(n=122)	107(87.7)	8(6.6)	7(5.7)		28.78(9.63)	18.97(2.45)	47.75(17.15)	
	50대(n=34)	27(79.4)	6(17.6)	1(2.9)		30.59(8.60)	19.97(8.03)	50.56(15.61)	
결혼 여부	미혼(n=154)	141(91.6)	8(5.2)	5(3.2)	7.34	26.66(9.54)	17.67(7.43)	44.33(16.33) <sub>a</sub>	7.09***
	결혼·동거(n=199)	179(89.9)	11(5.5)	9(4.5)		27.19(8.00)	17.77(6.92)	44.96(14.07) <sub>a</sub>	
	이혼·별거·사별(n=147)	121(82.3)	14(9.5)	12(8.2)		30.36(9.75)	20.12(8.34)	50.48(17.27) <sub>b</sub>	
제3국 체류 기간	1년미만(n=150)	137(91.3)	4(2.7)	9(6.0)	9.87	26.94(8.24)	17.16(7.08)	44.10(14.46)	1.58
	1-3년미만(n=72)	66(91.7)	4(12.1)	2(7.7)		28.65(9.23)	19.07(7.16)	47.72(15.62)	
	3-5년미만(n=73)	59(80.8)	9(12.3)	5(19.2)		28.75(10.82)	19.37(8.46)	34.37(18.63)	
	5년이상(n=204)	178(87.3)	16(7.8)	10(4.9)		28.15(9.11)	18.83(7.69)	46.98(16.07)	
북한 교육 수준	무학(n=2)	2(.5)	0(0)	0(0)	8.18	31.00(12.73)	14.00(5.66)	45.00(18.38)	2.13
	인민중학교(n=35)	34(97.1)	1(2.9)	0(0)		26.34(8.89)	17.29(6.79)	43.63(14.85)	
	고등중학교(n=351)	303(86.3)	25(7.1)	23(6.6)		28.53(9.35)	19.20(7.84)	47.73(16.47)	
	전문대(n=70)	64(91.4)	3(4.3)	3(4.3)		23.04(11.10)	16.67(6.00)	42.77(13.03)	
	대졸(n=42)	38(90.5)	4(9.5)	0(0)		27.48(9.04)	16.10(7.59)	43.57(15.93)	
근로 능력	근로가능(n=354)	325(91.8)	19(5.4)	10(2.8)	24.31***	26.48(8.61)	16.94(6.70)	43.43(14.55) <sub>a</sub>	22.79***
	단순근로가능(n=65)	53(81.5)	8(12.3)	4(6.2)		31.32(9.56)	21.66(8.46)	52.98(17.17) <sub>b</sub>	
	근로능력 부재로 경제활동 안함(n=110)	63(77.8)	6(7.4)	12(14.8)		31.70(9.40)	22.33(8.34)	54.04(16.86) <sub>b</sub>	
경제 활동 상태	취업(n=272)	247(90.8)	19(7.0)	6(2.2)	4.46	26.97(9.17)	17.56(7.43)	44.53(15.86)	.729
	실업(n=37)	32(86.5)	2(5.4)	3(8.1)		29.43(7.91)	18.35(7.38)	47.78(14.71)	
	비경제활동(n=110)	99(90.0)	6(5.5)	5(4.5)		27.15(8.55)	17.73(6.56)	44.87(14.34)	
	전체(n=500)	441(88.2)	33(6.6)	26(5.2)		27.96(9.14)	18.43(7.58)	46.39(15.96)	

PTSD는 인원(%), 불안, 우울, HSCL은 점수(표준편차) \*  $p < .05$  \*\*  $p < .01$  \*\*\*  $p < .001$

## 2. 북한 및 탈북과정에서 경험한 외상사건

북한에서의 외상경험을 질문하는 17개 문항 중 외상 사건을 경험한 빈도는 평균 5.06 (표준편차 3.18) 이었으며, 탈북과정 외상경험을 질문하는 18개 문항 중 외상사건을 경험한 빈도는 평균 3.79 (표준편차 12.66)이었다. 북한 내에서의 외상

경험 빈도는 남성이 여성보다  $F(1,498)=7.24, p<.01$ , 40대 이상 집단이 30대 이하 집단보다  $F(3,496)=10.34, p<.001$ , 이혼·별거·사별 집단이 그렇지 않은 집단보다  $F(2,497)=6.59, p<.001$  유의하게 높게 나타났다. 한편, 탈북과정에서 경험한 외상은 이혼·별거·사별 집단이 그렇지 않은 집단보다  $F(2,497)=5.56, p<.01$ , 유의하게 높게 나타났다. 또한 제3국 체류기간이 1년 이상인 집단이 1년 미만 집단 보다 유의하게 높게 나타났다  $F(3,495)=13.58, p<.001$ . 북한이나 탈북과정에서 외상사건을 많이 경험한 집단은 그렇지 않은 집단보다 ‘근로능력이 없어서 경제활동을 하지 않는다’고 응답한 비율이 유의하게 높았다.

북한이탈주민들이 가장 많이 경험한 외상사건은 북한 내에서는 ‘가족, 친지, 가까운 이웃이 굶어 죽는 것을 목격하거나 소식 들음’ 69.2%, ‘가족과 생이별’ 65.2%, ‘추위나 식량부족으로 생명의 위협받음’ 63.8%였으며, 탈북과정에서는 ‘가족과 생이별’ 47.0%, ‘체포나 강제복송 위협’ 45.4%이었다. 외상경험을 성별에 따라 비교해 보았을 때, 남성이 여성보다 유의하게 높은 비율을 보인 외상사건은 ‘심하게 매를 맞거나 출신성분이나 정치적 과오로 사상성을 의심받는 것’, ‘공개처형당하는 것을 목격하는 것’, ‘고문’이었으며, 여성이 남성보다 유의하게 높은 비율을 보인 외상사건은 가족이나 친지가 식량을 구하기 위해 떠난 후 소식이 끊어지거나, ‘원치 않는 강제 결혼’을 했거나 ‘인신매매를 당하는 것’이었다<표 2>.

<표 2> 인구사회학적 변인에 따른 외상경험

변인		북한 내 외상	F	탈북 과정 중 외상	F
성별	남자(n=99)	5.83(3.41)	7.24**	2.62(2.48)	1.79
	여자(n=401)	4.88(3.09)		3.02(2.78)	
연령대	20대(n=130)	3.93(2.80) <sub>a</sub>	10.34***	2.31(2.22)	3.48
	30대(n=214)	5.11(3.06) <sub>ab</sub>		3.15(2.86)	
	40대(n=122)	5.82(3.45) <sub>b</sub>		3.10(2.93)	
	50대 이상(n=34)	6.38(2.94) <sub>b</sub>		3.53(2.50)	
제3국 체류기간	1년 미만(n=150)	4.95(3.53)	.20	1.86(2.41) <sub>a</sub>	13.58***
	1-3년 미만(n=72)	5.31(3.25)		3.03(2.57) <sub>b</sub>	
	3-5년 미만(n=73)	5.07(3.15)		3.12(2.88) <sub>b</sub>	
	5년 이상(n=204)	5.04(2.89)		3.65(2.71) <sub>b</sub>	

변인		북한 내 외상	F	탈북 과정 중 외상	F
결혼상태	미혼(n=154)	4.67(3.36) <sub>a</sub>	6.59***	2.86(2.82) <sub>a</sub>	5.56**
	결혼, 동거(n=199)	4.79(2.91) <sub>a</sub>		2.57(2.42) <sub>ab</sub>	
	이혼, 별거, 사별(n=147)	5.85(3.21) <sub>b</sub>		3.54(2.92) <sub>b</sub>	
근로능력	근로가능(n=354)	4.78(2.99) <sub>a</sub>	5.05**	2.75(2.45) <sub>a</sub>	3.25*
	단순근로가능(n=65)	5.89(3.67) <sub>ab</sub>		3.22(2.66) <sub>a</sub>	
	근로능력 부재로 경제활동 안함(n=110)	5.64(3.38) <sub>b</sub>		3.56(3.68) <sub>a</sub>	
직장유무	취업(n=272)	5.12(3.25)	1.23	2.86(2.52)	.51
	실업(n=37)	4.41(2.69)		2.43(2.02)	
	비경제활동(n=110)	4.73(2.92)		2.86(2.55)	
전체(n=500)		5.06(3.18)		3.79(12.66)	

빈도(표준편차): \*  $p < .05$  \*\*  $p < .01$  \*\*\*  $p < .001$

<표 3> 북한 및 탈북과정에서 경험한 외상사건

외상 사건	북한	탈북과정
추위나 식량부족으로 생명의 위협 받음	319(63.8)	87(17.4)
충격이나 추격을 받음	141(28.2)	147(29.4)
심하게 매를 맞음	137(27.4)	48(9.6)
수용소나 교화소, 감옥에 감	137(27.4)	122(24.4)
출신성분이나 정치적 과오로 사상성을 의심받음	124(24.8)	36(7.2)
가족이나 친지의 정치적 과오로 처벌 받음	49(9.8)	9(1.8)
가족과 생이별을 함	326(65.2)	235(47.0)
가족이나 친지가 식량을 구하기 위해 떠난 후 소식이 끊어짐	136(27.2)	64(12.8)
심각한 질병으로 죽을뻔하거나 장애가 생김	110(22.0)	61(12.2)
가족, 친지, 가까운 이웃이 굶어 죽는 것을 목격하거나 소식들음	346(69.2)	83(16.6)
아는 사람이 공개처형 당하는 것을 목격함	188(37.6)	21(4.2)
고문 당함	100(20.0)	26(5.2)
가족, 가까운 친지 중 자살을 하거나 갑작스럽게 죽게 된 사람이 있음	139(27.8)	41(8.2)
홍수나 산불 등 자연피해를 당함	119(23.8)	16(3.2)
심한 성적 모욕이나 강간을 당함	16(3.2)	16(3.2)
원치 않는 강제 결혼을 했거나 인신매매를 당함	125(8.8)	101(25.0)
도와주기로 한 사람으로부터 예상치 못한 배신을 당함	101(20.2)	108(21.6)
체포나 강제 복송된 경험이 있거나 그럴뻔한 위협에 처함		227(45.4)

빈도(%)

### 3. PTSD 유무와 HSCL-25 임상집단에 따른 외상사건 차이

PTSD 집단과 partial PTSD집단은 그렇지 않은 집단보다 북한 및 탈북과정에서 경험한 외상사건 빈도가 유의하게 높았다.  $F(2,497)=10.91, p<.001, F(2,497)=20.90, p<.001$ . 또한 HSCL-25 임상집단이 HSCL-25 비임상집단 보다 북한 및 탈북과정에서 경험한 외상 사건 빈도가 유의하게 높았다.  $F(1,498)=18.12, p<.001, F(1,498)=15.62, p<.001$ .

PTSD와 non-PTSD 집단 간에 유의한 빈도차이를 보이는 외상사건은 북한이나 탈북과정에서 ‘총격이나 추격을 받음,’ ‘식량을 구하러 간 가족과의 소식 끊김,’ ‘수용소·교화소·감옥에 갇힘,’ ‘심각한 질병으로 장애가 생기거나 죽을 뻔한 위험에 처함,’ ‘고문’ 등이었고, 탈북과정에서는 ‘심하게 맞음,’ ‘홍수나 산불재해, 인신매매,’ ‘강제 복송,’ ‘정치적 과오나 사상성의 의심’ 등으로 PTSD 집단이 non-PTSD 집단보다 외상 경험 빈도수가 유의하게 높았다.

<표 4> 외상후 스트레스 장애 및 HSCL 임상군 여부에 따른 외상경험

	Non-PTSD	P-PTSD	F-PTSD	F	HSCL-25 비임상군	HSCL-25 임상군	F
북한 내 외상	4.83(3.06) <sub>a</sub>	6.64(3.43) <sub>b</sub>	7.08(3.67) <sub>b</sub>	10.91***	4.49(2.94)	5.68(3.31)	18.12***
탈북과정 외상	2.67(2.48) <sub>a</sub>	4.64(2.84) <sub>b</sub>	5.42(4.20) <sub>b</sub>	20.90***	2.48(2.27)	3.43(3.07)	15.62***

\*  $p<.05$  \*\*  $p<.01$  \*\*\*  $p<.001$

### 4. 외상후 스트레스 장애에 따른 불안 및 우울

PTSD 집단과 partial PTSD집단은 non-PTSD 집단보다 우울점수가 유의하게 높았으며  $F(2,497)=30.05, p<.001$ , PTSD 집단은 partial PTSD집단 보다, partial PTSD집단은 non-PTSD 집단보다 불안점수가 유의하게 높았다.  $F(2,497)=53.95, p<.001$ . 또한 PTSD 집단과 partial PTSD집단은 그렇지 않은 집단보다 HSCL-25 총점이 유의하게 높았다.  $F(2,497)=44.16, p<.001$ .

<표 5> 외상후 스트레스 장애에 따른 HSCL-25 평균 차이 (표준편차)

	Non-PTSD	P-PTSD	F-PTSD	F
우울	26.87(8.54) <sub>a</sub>	34.91(10.73) <sub>b</sub>	37.54(7.65) <sub>b</sub>	30.05 <sup>***</sup>
불안	17.29(6.79) <sub>a</sub>	24.91(8.06) <sub>b</sub>	29.46(6.90) <sub>c</sub>	53.95 <sup>***</sup>
총점	44.17(14.51) <sub>a</sub>	59.82(18.16) <sub>b</sub>	67.00(13.63) <sub>b</sub>	44.16 <sup>***</sup>

\*  $p < .05$  \*\*  $p < .01$  \*\*\*  $p < .001$

#### IV. 논의 및 제언

본 연구에서는 정착 초기의 북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애 유병율과 우울 및 불안 수준을 알아보고 이것에 영향을 미치는 여러 요인들 간의 관계를 알아보고자 하였다. 북한이탈주민의 주요 정신건강 문제로는 외상 후 스트레스 장애와 우울 및 불안을 살펴보고, 중요한 영향 요인으로 인구나사회학적 변인 및 외상 사건 경험의 정도와 정신건강과의 관계를 파악하였다. 2007년도에 입국한 북한이탈주민 중 조사 참여에 동의한 500명을 대상으로 외상 후 스트레스 장애를 진단하기 위해서 DSM-IV 진단기준에 근거한 구조화된 면접을 실시하였고, 우울 및 불안은 HSCL-25를 사용하여 측정하였다.

2007년도에 입국하여 남한에 정착한지 평균 17개월이 지난 북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애 유병율은 5.2%로 전체 500명 중 26명이 외상 후 스트레스 장애 진단을 충족시키는 것으로 확인되었다. 본 연구 결과에서 나타난 외상 후 스트레스 장애 유병율은 2000년도 입국하여 지역사회에서 1년 정도 거주했던 북한이탈주민들의 입국 초기 외상 후 스트레스 장애 유병율 25.5%와 비교해 볼 때 현격하게 감소한 것이다. 외상 후 스트레스 장애 진단 기준 일부를 충족시킬 때 진단되는 partial-PTSD도 2000년도 입국자의 경우 32.0%였던 것에 비해 본 연구에서는 6.6%로 나타나, partial-PTSD를 포함시켜도 외상 후 스트레스 장애 유병율은 2000년도 입국자들보다 2007년도 입국자들에게서 현격하게 감소했다고 볼 수 있다.<sup>53</sup> 이것은 과거에 비해 이미 남한에 입국한 가족의 도움을 받아 탈북을 하는 사례가 증가하면서 상대적으로 큰 어려움 없이 입국하는 북한이탈주민이 늘어나는 것과 관련이 있을 것으로 보인다. 본 연구에서 3국 체류기간이 1년 미만인 집단은 그렇지 않은 집단보다 탈북과정에서 겪는 외상 경험 빈도가 유의하게 낮

<sup>53</sup> 홍창형, “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 3년 추적연구,” p. 25.

있다. 외상경험의 빈도가 외상 후 스트레스 장애 발병과 관련이 깊은 것을 고려해 볼 때, 가족 도움으로 상대적으로 빠른 기간에 남한 입국에 성공하는 북한이탈주민들은 외상적 경험을 적게 겪고 결과적으로 좋은 정신건강을 유지하며, 외상 후 스트레스 장애에 덜 취약할 것으로 예측된다. 이러한 결과는 2010년 6월에 북한이탈주민 1,200명을 대상으로 본 연구와 동일한 척도로 외상 후 스트레스 장애 유병율을 측정한 연구에서 남한 3년 이하 거주자 711명 중 7.9%가 외상 후 스트레스 장애를 겪는다는 연구 결과와도 수렴되는 결과이다.<sup>54</sup>

Hopkins Symptom Checklist-25(HSCL-25)를 사용하여 측정한 북한이탈주민의 우울 및 불안 평균은 1.86으로 나타났다. 일반적으로 난민 연구에서 고위험군 선별기준이 되는 평균 1.75이상의 점수를 보인 북한이탈주민은 조사 대상자의 48.4%에 해당되었다. 이것은 미국에 정착한 동남아 난민인 Hmong계가 보인 평균 1.56<sup>55</sup>보다는 높고, 아프가니스탄에서 1차 진료기관을 방문한 아프가니스탄인의 평균 2.07<sup>56</sup>보다 낮은 수치였다. 또한 이윤환<sup>57</sup>이 같은 도구로 중국에서 거주하는 북한이탈주민 170명을 조사하여 밝혀진 불안 90%, 우울 81%의 유병율 보다는 상당히 감소한 수치이다. 북한이탈주민의 정신건강이 중국에 거주할 때보다는 좋은 결과를 보이고 있지만 외국에 거주하는 난민집단과 비교해볼 때는 결코 좋다고 판단내리기는 어렵다. 북한이탈주민이 난민 집단에 비해 문화적 차이와 언어와 관련된 적응문제가 상대적으로 적고, 남한사회에 정착을 돕는 여러 지원제도가 마련되어 있는데도 불구하고 조사대상자의 절반에 가까운 수치가 임상군에 속한다는 것은 지역사회 북한이탈주민의 정신보건 문제에 대한 많은 관심이 필요함을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

본 연구 결과에 의하면 외상 후 스트레스 장애 증상을 갖고 있는 사람들이 모두 여성인 것으로 나타났다. 반면 외상경험의 빈도는 남성이 여성보다 많은 것으로

<sup>54</sup> 김병창·유시은, “북한이탈주민 패널연구: 경제·정신건강·신체건강,” (북한이탈주민 패널연구 연구과제 중간보고회 자료집, 2010), p. 103.

<sup>55</sup> V. L. Mouanoutoua & L. G. Brown, “Hopkins symptom checklist-25, Hmong version: a screening instrument for psychological distress,” *Journal of Personality Assessment*, Vol. 64, No. 2 (1995), pp. 376-383.

<sup>56</sup> P. Ventevogel, G. D. Vries, W. F. Scholte, N. R. Shinwari, H. Faiz, R. Nassery, W. Brink & M. Olf, “Properties of the Hopkins Symptom Checklist-25(HSCL-25) and the self-reporting Questionnaire(SRQ-20) as screening instruments used in primary care in Afghanistan,” *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, Vol. 42, (2007), pp. 328-335.

<sup>57</sup> 이윤환, 「북한보건의료의 인도적 지원: 정책방향과 과제」 (아주남북한보건의료연구소, 2003).

나타났는데, 여성들이 외상경험 빈도는 낮지만 유병율이 높다는 점은 북한이탈 여성의 외상 후 스트레스 장애에 대한 특별한 관심이 필요함을 시사한다. 여성이 남성보다 외상 후 스트레스 장애 유병율이 높은 이유는 여성이 남성보다 기질적으로 외상 후 스트레스 장애에 취약하거나, 남성과 여성이 경험하는 외상의 종류가 다른데 기인할 수 있다. 또한 경험한 외상이 외상 후 스트레스 장애 발병에 미치는 영향력이 다를 수도 있다. 본 연구에서 남성들은 여성보다 ‘매를 맞는 것,’ ‘사상성을 의심받는 것,’ ‘공개 처형 목격’ 등의 외상경험을, 여성은 남성보다 ‘가족과의 예기치 않은 이별,’ ‘원치 않는 결혼 혹은 인신매매’ 등의 외상경험을 더 많이 하는 것으로 나타나 여성의 외상경험이 가족 관계의 상실과 성적 폭력의 경험 등 좀 더 친밀한 관계의 상실 또는 훼손과 관련된 것을 확인할 수 있었다. 친밀한 관계의 상실이나 훼손과 관련된 외상 경험이 개인의 정신건강에 미치는 영향의 정도와 만성화의 위험이 크다는 점에 비추어볼 때<sup>58</sup> 여성들이 경험하는 외상 사건이 외상 후 스트레스 장애를 유발하는 결정적인 취약 요인이 되는 것으로 추정된다. 또한 본 연구 결과는 북한이탈주민 여성이 남성보다 회피와 마비, 과각성과 같은 외상 후 스트레스 증상을 더 많이 경험한다는 선행연구 결과나<sup>59</sup> 만성적인 외상 후 스트레스 장애 증상을 보인 사람들이 모두 여성이었다는 국내의 종단 연구 결과<sup>60</sup>와도 일치한다. 일반적으로 외상 후 스트레스 장애 유병율이 남성보다 여성에게 높다는 유병율 연구 결과들과도 일치하여<sup>61</sup> 북한이탈주민 여성의 외상 후 스트레스 장애에 대한 사회적 관심이 필요함을 보여주고 있다.

또한 우울 및 불안 수준도 역시 여성이 남성보다 유의하게 높아서 정착 초기에 여성의 정신건강이 남성보다 취약함을 확인할 수 있었다. 동일한 척도를 사용하여 하나원에서 실시한 연구 결과에서도 여성이 남성보다 높은 우울 및 불안 점수를 보인 것으로 나타나 최근 입국자들의 경우 여성이 남성보다 정신건강 문제로 더 어려움을 겪는 것으로 결론을 내릴 수 있다. 이것은 중국에서 겪은 인권유린이나 심리적 외상 경험, 북한 가족으로부터의 해체, 재중 남편과의 갈등, 불안한 결혼

<sup>58</sup> Guus van der Veer, *Counseling and therapy with refugees and victims of trauma*(2nd ed.) (Wiley, 2005), pp. 142~150.

<sup>59</sup> 박철욱, “새터민의 대인 관계적 외상경험, 용서, 경험회피와 외상 후 스트레스 증상간의 관계,” p. 9.

<sup>60</sup> 홍창형, “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 3년 추적연구,” p. 26.

<sup>61</sup> N. Breslau & G. Davis, “Posttraumatic stress disorder in an urban population of young adults: risk factors for chronicity,” *American Journal of Psychiatry*, Vol. 149, No. 5 (1992), pp. 671-675.

생활 등 여성들만이 겪는 외상적 사건이 북한이탈 여성의 정신건강에 영향을 미친 결과로 추정된다. 또한 남한에 입국한 후에도 북한이나 중국의 잔여가족을 돌보거나 입국시키는 문제, 자녀 양육과 경제적 어려움을 해결해야하는 등 여러 가지 부담감이 북한이탈여성에게 가중되는 것도 정신건강을 악화시키는 원인으로 작용하는 것으로 보인다. 본 연구 결과에서도 이혼이나 별거, 사별 등을 경험한 집단이 그렇지 않은 집단보다 불안 및 우울감이 높고 외상 경험의 정도도 높은 것으로 나타나 가족의 해체나 불화, 상실 등과 같은 스트레스 요인과 가족이란 지지체계의 부재가 이들의 정신건강에 부정적인 영향을 미치는 주요 요인임을 보여 주었다.

불안 및 우울감, 외상 후 스트레스 장애와 관련이 있는 변인은 성별 이외에 근로능력이었다. 외상 후 스트레스 장애 증상을 겪거나 불안이나 우울감이 높은 사람들은 스스로 근로능력이 떨어진다고 보고하고 있으며, 경제활동을 안 한다고 응답한 비율이 높았다. 따라서 정신적인 어려움을 겪는 북한이탈주민들이 스스로 근로능력이 없다고 판단하고, 경제 활동을 시도하지 않으려 할 것이고, 이것은 장기적으로 취업과 소득에까지 영향을 미칠 것으로 보인다. 또한 유의한 차이는 아니지만 취업자나 비경제 활동 응답자 보다 실업상태에 있는 응답자들의 정신건강이 좋지 않은 것으로 나타나서, 초기 정신건강은 장기적으로 소득이나 취업 같은 경제적인 안정에 중요한 영향을 미칠 것으로 예측된다. 이러한 결과는 외상경험이 많고 외상 후 스트레스가 있을수록 소득수준이 낮고, 외상 경험이 많고 우울감이 높을수록 취업률이 낮다는 북한이탈주민 장기추적 연구결과와 일치하는 결과이다.<sup>62</sup> 즉, 북한이탈주민의 정신건강이 초기 근로능력인식에 영향을 미친다는 본 연구 결과는 북한이탈주민의 정신건강을 도모하는 것이 단순히 이들의 심리적 적응을 넘어서 경제적 적응을 가져오는 방법이 된다는 것을 다시 한 번 시사하는 것으로 볼 수 있다.

북한이탈주민들이 북한 및 탈북과정에서 가장 흔하게 겪는 외상경험으로는 식량부족으로 인해 자신이 생명의 위협을 받거나 가족이나 가까운 이웃이 사망하는 경험, 가족과의 원치 않는 이별, 체포나 강제북송의 위험 등이었다. 이러한 외상경험은 2001년도와 2004년도 하나원 입국자들에 대한 연구에서도 유사한 결과를 보이고 있어서 최근에도 식량부족과 이로 인한 이별이 탈북을 결심하는 북한 주민의 가장 빈번한 심리적 외상임을 확인할 수 있었다. 그러나 이전 연구에서 높게

<sup>62</sup> 유시은, “북한이탈주민의 경제적 적응 영향 요인 분석,” (연세대학교 박사학위논문, 2010).

나타난 사상성을 의심받는다든지, 정치적 과오로 처벌을 받는 것과 관련된 외상 경험 비율은 상대적으로 낮아져서 정치적 억압을 피해 탈북하는 정치 난민보다 식량 부족으로 인해 탈북하는 경제적 난민의 성격이 북한이탈주민에게서 뚜렷해짐을 확인할 수 있었다.

또한 본 연구에서 외상 후 스트레스 장애와 우울 및 불안 임상군과 비임상군 간에는 외상경험의 빈도에 유의한 차이를 보였다. 외상경험은 외상 후 스트레스 장애나 우울증에 영향을 미치는 주요 요인으로 외상경험의 숫자와 정신건강과의 정비례 관계는 북한이탈주민이나 난민 연구들에서 반복되어 지적되고 있다.<sup>63</sup> 따라서 본 연구에서 임상군과 비임상군 간에 외상빈도에 유의한 차이를 보이는 것은 본 연구 결과의 타당성을 입증하는 것이며, 동시에 북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애 유병율이 이전에 비해 낮아졌지만 누적된 외상 경험은 외상 후 스트레스 장애 발병과 불안 및 우울 증상에 여전히 중요한 영향을 미치는 요인임을 보여주는 것이다. 또한 임상군과 비임상군 간에 외상빈도가 차이가 있다는 것은 간단한 외상 사건에 대한 평정만으로도 초기 정신건강 취약군을 선별할 수 있다는 것을 시사한다. 임상군과 비임상군 간에 차이를 보이는 외상 사건은 ‘총격이나 추격,’ ‘수용소나 교화소, 감옥에 갇힘,’ ‘질병,’ ‘고문,’ ‘구타,’ ‘인신매매,’ ‘복송,’ ‘정치적 과오나 사상성의 의심,’ ‘홍수나 산불재해,’ ‘식량을 구하러간 가족과의 소식 끊김’ 등으로 북한이탈주민이 빈번하게 경험하는 외상 사건인 ‘식량부족이나 가족과의 원치 않는 헤어짐,’ ‘강제 복송의 위협’과는 차이가 있었다. 즉, 식량부족이나, 원치 않는 이별, 강제 복송의 위협은 북한이탈주민이면 누구나 겪을 수 있는 외상 사건이기 때문에 도리어 그 외상 사건의 영향력이 다소 낮을 수 있으나, 위에서 언급한 외상 사건들은 탈북 과정에 따라서 개인 차이를 보일 수 있는 경험들로 개개인의 탈북과정의 험난한 정도를 말해주는 지표들일 수 있다. 따라서 위에서 언급한 심각한 외상 사건에 대한 간단한 설문을 실시하는 것만으로도 정신건강 취약군을 선별할 수 있다.

이러한 결과에 근거하여 초기 지역사회에 정착한 북한이탈주민의 정신건강 지원과 관련된 시사점을 다음과 같이 정리해볼 수가 있다.

첫째, 북한이탈주민의 정신건강문제를 조기 진단하고 적절한 개입을 계획할 수

<sup>63</sup> R. Yehuda, B. Kahana, J. Schmeidler, S. Southwick, S. Wilson & E. Giller, “Impact of cumulative lifetime trauma and recent stress on current Posttraumatic stress disorder symptoms in Holocaust survivors,” *American Journal of Psychiatry*, Vol. 152, No. 12, pp. 1,815-1,817.

있는 체계가 구축되어야 하겠다. 본 연구 결과에 의하면 외상 후 스트레스 증상과 우울 및 불안 등의 임상적 수준의 정신건강문제를 갖고 있는 북한이탈주민이 최근 유입 인구의 절반가량이 되는 것으로 추산할 수 있다. 특히 외상 후 스트레스 장애 환자들의 80~83%에서 주요 우울장애, 불안장애 및 물질관련 장애 등의 제1축 정신과적 장애가 동반된다는 점과<sup>64</sup> 만성적인 경과를 보이는 경향이 있는데, 조기 치료가 외상 후 스트레스 장애의 이환 기간을 단축시키는 것으로 보고되고 있으므로 조기 진단과 적극적인 치료가 이 질환의 만성화를 예방할 수 있을 것이다.

남한 유입 후 북한이탈주민의 건강 및 정신건강 문제를 파악할 수 있는 접점은 하나원 입소 기간, 지역적응센터에 배정되었을 때, 건강문제가 있어 지역 의료원이나 기타 1차 진료기관에서 치료가 시작될 때가 되겠다. 현재 이들 주요 접점에서 정신건강 문제를 평가하는지 여부와 평가를 위해 사용하는 도구가 일관되지 않고 있다. 북한이탈주민의 정신건강 문제 중에서 최소한 자주 발생하는 외상 후 스트레스 장애와 우울 및 불안은 스크리닝에 포함시키고, 동일한 도구를 사용할 수 있게 서비스 체계 간의 협의가 이루어져야 할 것이다. 그렇게 된다면 개인이 한 서비스체계에서 다른 체계로 옮겨 갈 때 지속적인 사후관리를 위한 의사소통이 원활해 질 것이고, 변화의 상황을 평가하기가 용이해 질 것이다. 정신건강 문제를 평가하는 도구뿐만 아니라 정신건강 문제의 취약성을 평가하는데 외상경험의 정도와 내용이 유용한 지표가 될 수 있다는 것이 본 연구 결과의 결론이다. 따라서 하나원에서 정신건강 검진을 할 때 외상경험을 조사하게 되는데 이 때 외상경험의 빈도가 높거나, 외상의 내용이 친밀한 관계의 상실이나 손상과 관련되거나, 외상에 장기적으로 노출된 경험이 있는 개인들에 대해서는 특별한 관심과 조기 개입을 제공하는 것이 바람직하겠다.

둘째, 다른 정신건강 지표들을 함께 고려하였을 때 정신건강 문제의 취약성이 확인된다면, 이들 개인에 대해서는 지역사회 전입 후에도 지속적인 개입과 모니터링을 할 수 있도록 기관 간의 긴밀한 연계와 사후지원서비스를 확보하는 제도화된 노력이 있어야 하겠다. 이를 위해서는 하나원 퇴소 이후에 지역적응센터에서 정신건강 문제를 관리할 수 있도록 시기적절한 정보의 공유를 가능케 하는 의뢰 과정과 후속치료 체계가 구축되어야 할 것이다. 특히 정신건강 문제가 하나원에서 보다는 지역 거주자들에게서 유병율이나 문제발현의 정도가 심각하다는 점을 고려할 때 지역적응 프로그램에 정신건강서비스가 반드시 포함되어야 할 것이다.

<sup>64</sup> American Psychiatric Association, DSM-IV-TR, p. 467.

외상 후 스트레스 장애는 역학 조사 상 높은 유병율을 가진 질환이지만 환자들이 신체화 증상을 가지고 1차 진료의를 찾기 때문에 진단이 어려운 것으로 알려져 있다.<sup>65</sup> 이미 알려진 대로 특히 북한이탈주민의 신체화와 정신건강 문제의 과소보고 경향은 정신건강 문제를 조기에 진단하는 것을 어렵게 하고, 대신 지역 의료체계의 과도한 이용 패턴으로 나타나곤 한다. 따라서 북한이탈주민의 건강문제를 다루는 지역의료원이나 1차 진료기관, 지역적응센터들은 북한이탈주민의 정신건강 문제를 조기에 발견할 수 있도록 북한이탈주민의 신체화 증상과 이에 대한 적절한 개입에 관한 교육과 훈련을 제공하여야 할 것이다. 북한이탈주민의 정신건강 문제의 고유한 표현방식과 정신건강에 대한 태도, 정신건강 문제를 이들 문화에 적절하게 논의하는 방식, 효과적인 조기개입 전략 등이 다루어져야 할 교육내용들이 될 것이다.

셋째, 북한이탈주민을 위한 정신건강 서비스의 확충이 필요하다. 위에 언급된 여러 가지 이유로 정신건강 문제에 대한 적극적 개입이 필요함에도 불구하고 북한이탈주민을 위한 정신건강 서비스 자원은 매우 빈약한 형편이다. 2010년 현재 하나원에 상담심리사가 계약직으로 3명, 정신과 전문의 1명이 공중 보건의로 근무하고 있다. 이들 3인의 정신건강 전문가들이 2개의 하나원에 거주하는 평균 500명 이상의 정신건강 문제의 검사, 진단, 개입을 모두 담당하고 있다. 지역사회 내에 있는 정신건강자원은 더 빈약한 형편이다. 2010년 8월 현재 전국에 29개 지역적응센터가 전국적 서비스 네트워크로 가동되고 있다. 이들 29개 센터는 하나원 교육을 마치고 지역사회로 배정되는 북한이탈주민의 주요 지지체계로서 성공적인 정착을 유도하는데 필요한 매우 포괄적인 서비스를 제공하기위하여 구축되었다.<sup>66</sup> 정착지원의 주요 서비스에 포함된 심리정신건강 지원사업 내용으로는 예방교육, 역량강화 및 치료프로그램, 심리상담 및 임상사례관리, 정신질환 치료 및 관리프로그램 등이 포함되어 있다.<sup>67</sup> 그러나 전국의 북한이탈주민을 위한 지역적응서비스를 제공하는 기관의 종사자 186명 중에 심리상담사와 정신보건요원은 13명에 불과하며, 이들도 북한이탈주민 전담인력이 아닌 경우가 많다.<sup>68</sup> 따라서 많은 기관들이 정신건강 전문 인력도 없고, 정신건강문제의 조기발견과 초기 단계 개입이

<sup>65</sup> Z. Steel, D. Silov, T. Phan & A. Bauman, "Long-term effect of psychological trauma on the mental health of Vietnamese refugees resettled in Australia," *The Lancet*, Vol. 360, No. 5 (2002), pp. 1,056-1,062.

<sup>66</sup> 통일부, 『2010 북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』, pp. 75-76.

<sup>67</sup> 위의 책, p. 80.

<sup>68</sup> 하나센터 서비스 설문결과(미발표 자료).

라도 할 수 있도록 센터에서 내부 직원의 역량개발을 위한 정기적인 임상 수퍼비전이나 교육을 하고 있는 기관도 매우 소수에 지나지 않고 있다. 북한이탈주민의 정신건강 문제에 대한 개입을 위해 가장 전략적 위치에 있는 서비스 체계가 지역 적응센터라는 점을 고려할 때, 모든 지역적응센터에 정신건강 전문요원이나 심리상담사를 배치하는 것을 심각하게 고려하여야 할 것이다.

북한이탈주민의 정신건강 문제를 다루기 위해 2009년도에 마련된 제도로서 전문상담사가 있는데 이들이 본연의 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다는 비판이 많다. 이들의 역할은 상담을 통하여 북한이탈주민의 정서적 안정과 정신건강을 촉진하는 것인데,<sup>69</sup> 이들의 역할과 자격, 현재 운영방식에 관하여 상당한 문제들이 제기되고 있다. 현재 전문상담사의 최소한의 자격요건은 고졸 학력소지자로서 북한이탈주민 단체에서 실무경력 3년이며 전문상담사 양성교육 수료자로 규정되어 있다.<sup>70</sup> 전문상담사가 본연의 역할을 하기 위해서는 학력과 전문적 자격요건을 강화하고, 이들의 전문성을 확보할 수 있는 지속적인 보수교육과 수퍼비전이 제도화될 필요가 있다는 것이 자주 거론되는 개선방안이다. 또 물리적으로는 지역적응센터에 배치되어 서비스를 제공하지만 북한이탈주민후원회의 관리감독 하에 있는 이원적 구조라 지역적응센터와 대상자 서비스 과정에 긴밀한 협력과 연계가 어렵다는 비판도 있어 정신건강과 기타 적응지원서비스의 통합적인 개입이 가능할 수 있는 일원화된 행정구조가 시급한 것으로 보인다.

임상적 집단에 대한 개입도 중요하지만 북한이탈주민 중 상당수가 정신건강 문제에 취약할 것으로 보이기에 정신건강에 대한 인식을 돕고 정신건강문제를 예방할 수 있는 자기관리, 스트레스 대처 기술 등에 관한 예방 교육 프로그램을 시행할 필요가 있다. 이미 하나원에서 정신건강 교육과 개입이 진행되고 있는데, 지역적응센터에서도 초기집중교육 프로그램 내용의 일부로 다룰 뿐만 아니라 사후지원 프로그램의 중요한 부분으로 다루어야 할 것이다.

넷째, 북한이탈주민 여성의 정신건강에 대한 보다 특별한 관심과 지원이 필요하다. 우울 및 불안 유병율이 남성보다 높다는 사실 뿐만 아니라 full-PTSD는 여성들에게만 있다는 본 연구의 결과는 여성이 정신건강 문제에 취약성을 갖는다는 것을 보여준다. 북한이탈주민 여성들의 외상경험 특성이 이들 여성의 정신건강 문제의 만성화에 기여한다는 점과, 외상 경험의 상당 부분이 타인에게 드러내기 어

<sup>69</sup> 통일부, 「2010 북한이탈주민 정착지원업무 실무편람」, p. 105.

<sup>70</sup> <[www.dongposarang.or.kr](http://www.dongposarang.or.kr)> 전문상담사 모집공고 (검색일: 2010.9.5)

려운 매우 개인적인 경험이라는 점에서 임상적 개입과정에 특별한 민감성과 역량을 필요로 하게 될 것이다. 게다가 최근 몇 년간 남한에 입국하는 북한이탈주민의 75% 정도가 여성이며 대다수가 20-40대의 젊은 여성이라는 점에서 여성의 정신건강에 대한 각별한 관심이 필요하다. 어머니의 우울 및 불안과 같은 정신건강 문제가 자녀의 공격성, 우울 등과 같은 정신건강문제와 긴밀한 관계가 있다는 세대 간 영향에 대한 연구 결과<sup>71</sup>를 고려할 때, 여성의 정신건강 문제에 대한 사회적 관심과 투자가 차세대의 정신건강을 위해서도 필요함을 볼 수 있다. 따라서 북한이탈주민 여성들의 외상 경험과 가족관계를 다룰 수 있도록 성인지적 관점을 가지고 개입을 할 수 있는 임상가들을 확보할 필요가 있다.

다섯째, 본 연구 결과는 이들의 남한 정착 후 삶의 만족도에 경제적 적응이 매우 중요한 영향을 줄 것을 예측할 수 있게 하며, 이는 2005년 개편된 북한이탈주민 정착지원 정책이 적절한 방향 설정이라는 것을 지지한다고 하겠고, 취업과 경제적 통합에 초점을 두는 지원정책의 강화가 필요함을 보여준다. 특히 정신건강 문제와 경제적 자립능력 간의 긴밀한 관계를 인식하고 이 두 가지를 긴밀한 연계 속에서 다루는 서비스 구조가 필요하다. 정신건강 문제가 있는 북한이탈주민은 자신의 근로능력에 대하여 부정적인 인식을 갖고, 근로능력에 대한 부정적 인식은 장기적으로 이들의 자립능력에 영향을 미치며, 그로 인한 경제적 어려움은 다시 이들의 정신건강 문제를 더욱 악화시키고 만성화시키는 악순환을 가져오게 될 것이기 때문이다. 따라서 정신건강에 대한 예방적 개입 전략으로 정신건강문제에 대한 인식증진, 스트레스 관리 기술 등의 교육 등을 지역 전입 초기부터 제공하고, 정신건강 문제의 위험요인이 보일 경우 초기에 지지적 상담 등을 제공하여 문제의 악화나 만성화를 예방하려는 초기 개입서비스를 적극적으로 제공할 필요가 있다.

또한 직업훈련이나 취업에 진입해 있는 개인들에게는 문화적응스트레스나 불안, 사회기술의 부족 등으로 직업 기능에 부정적 영향이 없도록 직장 환경에서나 직장과 관련한 문제에 대한 밀착지원을 하는 취업지원서비스를 제공함으로써 직업을 유지할 수 있도록 하는 개입도 중요하다. 지금까지 북한이탈주민의 취업관련

<sup>71</sup> J. Kim-Cohen, T. Moffitt, A. Taylor, *et al.*, "Maternal depression and children's antisocial behavior: nature and nurture effects," *Archives of General Psychiatry*, Vol. 62 (2005), pp. 173-181; C. Koverola, M. Papas, S. Pitts, *et al.*, "Longitudinal investigation of the relationship among maternal victimization, depressive symptoms, social support and children's behavior and development," *Journal of Interpersonal Violence*, Vol. 20, No. 12 (2005), pp. 1,523-1,546.

서비스는 주로 직업훈련, 취업 알선, 면접기술 등 취업 전 단계에 취업역량 개발에 중점을 두고 있는데, 이들의 취업을 유지하는데 필요한 심리·정서적 지지와 문제 해결 과정에의 개입과 같은 밀착사후지원을 제공함으로써 이들의 경제적 적응과 정신건강을 함께 도모할 수 있어야 할 것이다. 북한이탈주민의 대다수가 이들이 받은 직업훈련이나 취득한 자격증을 활용하지 않는 분야에서 취업을 한다는 사실을 고려할 때,<sup>72</sup> 이들이 취업한 곳에서 적응을 지원하는 지지적 서비스를 제공하는 것이 취업 역량 개발만큼 중요하고 효과적일 것이라는 것을 보여준다.

또한 북한이탈주민의 정신건강과 경제적 적응이란 두 가지 목표를 달성하는데 주요 이해당사자로 중소기업과 같은 잠재적인 고용주들의 역할의 중요성을 인식하고 이들의 적극적인 협조와 지원을 동원하는 노력도 필요할 것으로 보인다. 고용지원금과 같은 제도를 적극 활용하여 고용주의 이해 하에 북한이탈주민이 직업에 적응하는 것이 점진적 과정이 될 수 있게 하고, 밀착사후지원이 추가적으로 제공된다면 고용유지율의 향상을 기대할 수 있으며 그 결과 자립능력이 개선될 때 북한이탈주민의 정신건강 향상에도 기여할 것이다.

마지막으로, 장기적으로 볼 때 이주민이나 난민의 정신건강은 본국에서나 이주 과정에서 정신적 외상에 의한 영향보다는 정주한 나라의 심리사회적 환경의 맥락에 의해 더 많은 영향을 받는다는 것이 선행연구에서의 지적이다.<sup>73</sup> 북한이탈주민의 정신건강은 남한 사회가 얼마나 차별과 편견에서 자유롭고, 포용력 있는 사회인가에 상당 부분 영향을 받을 것이다. 최근의 천안함 사건과 같이 남북 간의 관계에 긴장을 유발하는 사건이 있거나 경제적 상황의 변화에 따라 북한이탈주민에 대한 사회적 인식은 급격히 냉각하는 것을 관찰할 수 있다. 이러한 사회적 차별과 편견이 북한이탈주민의 정신건강과 사회경제적 적응에 부정적 영향을 주지 않도록 시민교육 또한 중요한 정신건강의 예방적 개입이 될 것이다.

본 연구가 갖는 의의는 정착기간이란 중요한 시간적 변인을 통제된 상태에서 최근 유입되고 있는 북한이탈주민의 정신건강 문제의 정도와 이들의 정신건강의 위협요인을 발견함으로써 정신건강 문제를 조기에 발견할 수 있는 방안과, 고위험군에 대한 다양한 개입 전략을 제안할 수 있었다는 점이다. 더 나아가 정신건강문제에 대한 다양한 서비스 전달체계의 발전 방안도 제시할 수 있었다. 본 연구의 제한점으로는 초기 정착자들에 대한 횡단적 연구이기에 이들의 정신건강 문제가

<sup>72</sup> 한국직업능력개발원, 『2009 북한이탈주민의 경제활동 실태조사』 (2009), p. 82.

<sup>73</sup> S. Fernando, "Mental health services in UK: lessons from transcultural psychiatry in forced migration," in D. Inglvy, (ed) *Forced migration and mental health* (2005), p. 185.

시간의 변화에 따라 어떻게 변화할 것인지, 어떤 요인들이 그러한 변화에 영향을 미치는지를 알아보는 종단적 연구가 후속 연구로 수행될 필요가 있다. 또 다른 연구의 한계로는 2007년 입국자의 20% 정도가 참여하는 큰 규모의 표본이기는 하지만 무작위 표집이 아니라 자발적으로 설문에 참여하기로 동의한 설문응답자들만이 참여하였기에 표집의 편향성이 연구 결과에 영향을 미칠 수도 있다는 점이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 12일 ■ 채택: 12월 10일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 이윤환. 『북한보건의료의 인도적 지원: 정책방향과 과제』. 아주남북한보건의료연구소, 2003.  
 통일부. 『2010 북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』, 2010.  
 한국직업능력개발원. 『2009 북한이탈주민의 경제활동 실태조사』, 2009.  
 Van der Veer, Guus. *Counseling and therapy with refugees and victims of trauma* (2nd ed). New York: Wiley, 2005.

### 2. 논문

- 강성록. “탈북자들의 외상척도 개발 연구.” 연세대학교 석사학위논문, 2000.  
 강창구. “북한이탈주민의 정착장애요인 분석을 통한 정착지원 방안.” 『통일문제연구』. 53권, 2010.  
 김미령. “북한이탈 주민들이 인지한 적응의 어려움과 극복자원이 우울성향에 미치는 영향 - 남성과 여성의 비교.” 『정신보건과 사회사업』. 제20권, 2005.  
 \_\_\_\_\_. “탈북자의 적응스트레스와 사회적 지지가 우울성향에 미치는 영향.” 『한국사회복지학』. 제57권 1호, 2005.  
 김병창·유시은. “북한이탈주민 패널연구: 경제·정신건강·신체건강.” 북한이탈주민 패널연구 연구과제 중간보고회 자료집, 2010.  
 김연희. “A study on the mental health of North Korean refugee.” 서울대학교 박사학위논문, 2006.  
 \_\_\_\_\_. “Predictive factors affecting depression and alcohol abuse among North Korean refugees in S. Korea.” 『정신보건과 사회사업』. 제22집, 2006.  
 김종남. “양파 같은 북한이탈주민의 심리: 북한이탈주민의 자기보고는 신뢰할 수 있는

- 가?.” 한국심리학회 연차학술발표대회 논문집, 2007.
- 김종남·최윤경·채정민. “CES-D와 로샤 검사를 통해 본 북한이탈주민의 우울감.” 『한국심리학회지:사회문제』. 제14권 2호, 2008.
- 김현아·윤여상·한선영. “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 증상 척도개발 및 타당화 연구.” 『한국심리학회』. 제19집 3권, 2007.
- 김희경·오수성. “탈북 여성의 MMPI-2 프로파일.” 『한국심리학회』. 제29권 1호, 2010.
- 박윤숙·윤인진. “탈북 청소년의 사회적 지지 특성과 남한사회 적응과의 관계.” 『한국사회학』. 제41권 1호, 2007.
- 박철욱. “새터민의 대인관계적 외상경험, 용서, 경험회피와 외상 후 스트레스 증상간의 관계.” 이화여자대학교 석사학위논문, 2007.
- 백혜정·길은배·윤인진·이영란. “남한 내 북한이탈 청소년들의 심리적응에 영향을 미치는 적응 준비도에 관한 연구.” 『한국청소년연구』. 제18권 2호, 2007.
- 서주연. “북한이탈주민의 외상후 스트레스 장애(PTSD)와 남한사회 적응에 관한 탐색적 연구.” 이화여자대학교 석사학위논문.
- 엄태완. “남북주민 통합을 위한 정신건강 전략-남한 내 북한이탈주민, 저소득주민, 일반주민의 비교를 통하여.” 『통일정책연구』. 제14권 1호, 2005.
- \_\_\_\_\_. “북한이탈주민의 무망감에 의한 우울증 완충효과에 관한 연구.” 부산대학교 박사학위논문, 2004.
- 엄태완·이기영. “북한이탈주민의 우울과 사회적 문제해결능력 및 사회적 지지와의 관계.” 『정신보건과 사회사업』. 제18권, 2004.
- 유시은. “북한이탈주민의 경제적 적응 영향 요인 분석.” 연세대학교 박사학위논문, 2010.
- 유정자. “재중 북한이탈주민의 정신건강에 대한 연구.” 연세대학교 석사학위논문, 2006.
- 이경희·배성우. “북한이탈주민의 남한 사회 정착에 영향을 미치는 요인.” 『통일정책연구』. 제15권 2호, 2006.
- 이규환 외. “북한이탈주민의 남한사회적응과 우울에 관한 연구.” 『이화간호학회지』. 제41호, 2007.
- 이소래. “남한이주 북한이탈주민의 문화적응스트레스에 관한 연구.” 이화여자대학교 석사학위논문, 1997.
- 이숙영. “북한이탈주민의 외상경험과 남한 내 결혼만족도와와의 관계.” 고려대학교 석사학위논문, 2006.
- 조영아·김연희·유시은. “남한 내 7년 이상 거주한 북한이탈주민의 정신건강 예측요인.” 『한국심리학회지 상담 및 심리치료』. 제21권 1호, 2009.
- 조영아·전우택·유정자·엄진섭. “북한이탈주민의 우울 예측 요인: 3년 추적 연구.” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』. 제17권 2호, 2005.
- 한오수·안준호·송선화·조맹제·김장규·배재남. “한국어판 구조화 임상도구 개발:신뢰도 연구.” 『신경정신의학』. 제49권, 2006.
- 한인영. “북한이탈주민의 우울성향에 관한 연구.” 『정신보건과 사회사업』. 제11권, 2001.
- 허성호·최영진·정태연. “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 진단.” 『스트레스 연구』. 제16권 4호, 2008.
- 홍창형. “북한이탈주민의 외상후 스트레스 장애에 대한 3년 추적연구.” 연세대학교 석사학

위논문, 2004.

홍창형·유정자·조영아·엄진섭·구현지·서승원·안은미·민성길·전우택. “북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 3년 추적 연구.” 『신경정신의학』. 제45권 1호, 2006.

American Psychiatric Association. “Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders(4th ed.),” 2000.

Blanchard, E. B., Hickling, E. J., Taylor, A. E., Loos, W. R. & Gerardi, R. J. “Psychological morbidity associated with motor vehicle accidents.” *Behaviour Research and Therapy*. Vol. 32, 1994.

Breslau, N. & Davis, G. “Posttraumatic stress disorder in an urban population of young adults: risk factors for chronicity.” *American Journal of Psychiatry*. Vol. 149. No. 5, 1992.

Carlier, I. V. & Gersions, B. P. “Partial Posttraumatic Stress Disorder(PTSD): The issue of psychological scars and the occurrence of PTSD symptoms.” *Journal of Nervous and Mental Disease*. Vol. 183, 1995.

Deragotis, L. R., Lipmann, R. S. & Rick, K. “The Hopkins Symptoms Checklist (HSCL): a self-report inventory.” *Behavioral Science*. Vol. 19, 1974.

Fernando, S. “Mental health services in UK: lessons from transcultural psychiatry in forced migration.” in Inglvy, D. (ed.). *Forced migration and mental health*, 2005.

Hinton, W., L. N. Chen, Y. C. & Tran, C. G. “Screening for major depression in Vietnamese refugees: a validation and comparison of two instruments in a health screening population.” *Journal of General Internal Medicine*. Vol. 30, 1994.

Kim-Cohen, J., Moffitt, T. Taylor, A., *et al.* “Maternal depression and children’s antisocial behavior: nature and nurture effects.” *Archives of General Psychiatry*. Vol. 62, 2005.

Koverola, C. Papas, M. Pitts, S., *et al.* “Longitudinal investigation of the relationship among maternal victimization, depressive symptoms, social support and children’s behavior and development.” *Journal of Interpersonal Violence*. Vol. 20, No. 12, 2005.

Lee, Y., Lee, M. K., Chun, K. H., Lee, K. Y. & Yoon, J. S. “Trauma experience of North Korean refugees in China.” *American Journal of Preventive Medicine*. Vol. 20, No. 3, 2001.

Mollica, R. F., LopesCardozo, B. & Osofsky, H. J. “Mental health in complex emergencies.” *Lancet*. Vol. 364, 2004.

Mollica, R. F., Wyshak, G., deMarneffe, D., Khuon, F. & Lavelle, J. “Indochinese versions of the Hopkins Symptom Checklist-25: a screening instrument for the psychiatric care of refugees.” *American Journal of Psychiatry*. Vol. 144, 1987.

- Mouanoutoua, V. L. & Brown, L. G. "Hopkins symptom checklist-25, Hmong version: a screening instrument for psychological distress." *Journal of Personality Assessment*. Vol. 64, No. 2, 1995.
- Sandanger, I., Moum, T., Ingebrigtsen, G., Dalgard, O. S., Sorensen, T. & Bruusgaard, D. "Concordance between symptom screening and diagnostic procedure: the Hopkins Symptom Checklist-25 and the composite international diagnostic interview I." *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*. Vol. 33, 1998.
- Steel, Z., Silov, D., Phan, T. & Bauman, A. "Long-term effect of psychological trauma on the mental health of Vietnamese refugees resettled in Australia." *The Lancet*. Vol. 360, No. 5, 2002.
- Ventevogel, P., Vries, G. D., Scholte, W. F., Shinwari, N. R., Faiz, H., Nassery, R., Brink, W. & Olf, M. "Properties of the Hopkins Symptom Checklist-25(HSCL-25) and the self-reporting Questionnaire(SRQ-20) as screening instruments used in primary care in Afghanistan." *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*. Vol. 42, 2007.
- Yehuda, R., Kahana, B., Schmeidler, J., Southwick, S., Wilson, S. & Giller, E. "Impact of cumulative lifetime trauma and recent stress on current Posttraumatic stress disorder symptoms in Holocaust survivors." *American Journal of Psychiatry*. Vol. 152, No. 12, 2009.

### 3. 기타자료

- 공릉새터민 정착지원센터. "노원구 새터민 정신건강 실태조사 결과." 새터민 정신건강 지원사업: 2006년 새터민 사업보고서 II, 2006.
- 북한이탈주민 후원회 [www.dongposarang.or.kr](http://www.dongposarang.or.kr) 전문상담사 모집공고 (검색일: 2010.9.5)
- 전우택·윤덕룡. "남한 내 북한이탈주민의 신체 및 정신건강이 경제적 자생력에 미치는 영향에 대한 연구." 통일부 연구용역 보고서, 2004.

## Abstract

### **A Study on the Prevalence and the Influencing Factors of the Mental Health Problems Among Recent Migrant North Koreans: *A Focus on 2007 Entrants***

*Yeun-Hee Kim, Woo-Taek Jeon and Young-A Cho*

The purposes of this study were to investigate the prevalence rates of PTSD, and depression and anxiety among the North Koreans arrived in the South in 2007, and to identify factors influencing their mental health condition. The relationships between socio-demographic factors and trauma exposure level, and mental health condition were examined.

The prevalence rates of PTSD, and depression and anxiety were 5% and 48%, respectively. The mental health prevalence rates in the current study subjects were lower than those of the earlier arrivals reported in the previous studies, which suggests a conclusion that recent arrivals are in better mental health conditions than those who arrived 5-7 years earlier. The findings of this study show that women are more susceptible to mental health problems. Trauma exposure was related with poor mental health conditions and atrocious experiences such as incarceration, torture, being a victim of human trafficking, arrest and extradition to N. Korea, loss of family members were attributable to adverse mental health conditions. Mental health problems were associated with negative self-evaluation of ability to work and intent to work, which may result in unemployment and dependence on the long run.

The implications of the study findings for mental health service strategy and the resettlement policies for the mental health high risk groups were discussed at the conclusion.

**Key Words:** North Korean migrants, mental health, Post-traumatic Stress disorder, depression

# 탈북이주민의 학습경험과 정체성 재구성\*

조 정 아\*\*

- I. 서론
- II. 학습생애사 연구방법론
- III. 사례 재구성
- IV. 탈북이주민의 학습경험과 정체성
- V. 결론

## 국문요약

이 연구에서는 탈북이주민들의 적응 과정에서 이루어지는 경험에 대한 끊임없는 재해석과 생애사적 의미의 변화를 일종의 학습과정으로 보고, 탈북이주민의 학습생애사를 통해 탈북 이후 남한 사회 적응과정에서 이들의 생애경로에 영향을 미친 경험과 경험의 재구성, 그 과정에서 일어난 정체성의 변화에 관하여 탐색하였다.

탈북이주민들의 생애사는 이들이 남한 사회에서 다양한 학습경험을 하며, 이러한 학습경험이 이전 시기 자신이 체험한 삶을 해석하고 정체성을 개정해나가는 기초로 활용되고 있음을 보여준다. 이들은 제도적으로 주어진 학습기회를 수동적으로 수용하는 것이 아니라 스스로가 자신의 학습경험을 선택하고 조직하는 주체가 되어 형식교육, 비형식교육뿐만 아니라 다양한 내용과 형식의 학습 경험을 하고 있다. 남한과 북한에서의 생애 경험의 이질성으로 인해 이들이 정착 초기에 남한사회에서 경험하는 학습은 경험의 개정과 의미관점의 전환을 동반하는 '관점전환학습'의 성격을 띠는 경우가 많다. 학습의 과정에서 탈북이주민들은 관찰과 모방학습, 비판적 해석뿐만 아니라 성찰을 주요한 학습의 기제로 활용하고 있다.

또한 탈북이주민들의 생애사는 이들의 유동적이고 다중적인 정체성의 특징을 보여준다. 탈북이주민들의 국민적 정체성은 정착 초기에 주로 북한 출신으로서의 정체성을 억압하거나 회피하고 동일한 국적, 동일한 민족이라는데 기초한 대한민국 국민으로서의 정체성을 의도적으로 선택하려는 모습으로 나타난다. 인지적 측면에서는 남한에, 감정적 측면에서는 북한에 자신의 정체성을 귀속시키는 모습이 나타난다. 그러나 시간이 지나면서 점차 남과 북 어느 한쪽으로 고정되어 있거나, 어느 한쪽에 귀속된 정체성이 다른 한쪽에 귀속된 정체성을 압도하기보다는 양쪽의 정체성이 서로 조화, 또는 갈등하는 관계 속에서 남북한 사회 모두에 대한 비판을 가능하게 하는 틀로 기능한다. 이들은 모두 대한민국 국민으로서의 소속감과 집단자기존중감을 갖고 있지만, 대부분의 경우 국민적 정체성과 민족적 정체성은 명확하게 구분되지 않고 중복된 범주, 때로는 민족적 정체성이 국민적 정체성을 대체하는 형태로 나타난다.

**주제어:** 북한이탈주민, 생애사, 학습생애사, 관점전환학습, 정체성

\* 생면부지의 연구자 앞에서 자신의 지나온 삶과 아픈 기억을 열어 이야기해주신 열한 분의 탈북이주민 여러분께 깊이 감사드립니다. 특히 연구자가 재해석한 본인의 생애사례를 꼼꼼히 읽고 의견을 제시해 주신 구술자들로 인해 이 논문이 완성될 수 있었음을 말씀드립니다. 구술자들의 생애 경험의 의미를 충분히 살리지 못한 점은 전적으로 연구자 비재의 소치입니다.

\*\* 통일연구원 연구위원

## I. 서론

북한의 공민으로 태어나 그곳에서 생활하다 경제적, 정치적 사유를 비롯한 여러 가지 이유로 북한 땅을 떠나 남한 사회에 정착한 탈북이주민들은 2010년 말 현재 2만여 명에 달한다. 한때 우리 사회에서 ‘귀순용사’로 불리기도 했던 이들은 지금 탈북자, 새터민, 북한이탈주민 등 여러 가지 이름으로 호명되고 있다.<sup>1</sup> 이들을 부르는 다양한 이름은 국가와 민족의 구성원으로서 이들의 복합적 정체성을 상징적으로 보여준다.

1990년대 중반의 경제난으로 2000년대 이후 국내에 정착한 탈북이주민의 수가 급증하면서 관련 연구 또한 활성화되기 시작했다. 특히 남한 사회 적응실태와 정착지원 정책과 관련한 방대한 양의 연구가 수행되어왔다. 탈북이주민 관련 초기 연구들의 공통된 결론은 탈북이주민들이 남북한 간의 사회문화적 차이, 사회적 편견, 지원 제도의 미비 등으로 인해 사회적응의 어려움, 더 나아가 부적응의 양태를 보이고 있다는 것이다. 이러한 연구들은 탈북이주민들이 우리 사회에 정착하는 과정에서 겪는 사회문화적 갈등과 문제점을 세밀하게 고찰함으로써 적절한 지원의 방향성 및 정책방안을 제시한다는 점에서 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 기존 연구들은 탈북이주민들을 능동적인 사회적 상호작용의 주체라기보다는 일방적 적응의 대상, 복지서비스의 수혜자로 보고 있다는 점에서 한계를 지닌다.

비교적 최근에 이루어진 몇 편의 연구들은 이와 같은 연구 관점에 대해 진지한 문제제기를 하고 있다. 예를 들어 정진웅은 일방적 적응을 목표로 하는 탈북청소년 교육에 대한 ‘반성적 질문’에 기초한 새로운 교육적 시도를 모색해야 한다는 주장을 하면서 ‘자발적 비적응’이라는 개념을 제시한 바 있다.<sup>2</sup> 김경준·이부미 외는 탈북청소년의 학교 및 직장생활 경험에 대한 회고적 분석을 통해 탈북청소년들이 국가와 국민 의식의 균열에도 불구하고 견고한, 복잡하고 다층적인 민족적 정체성을 지니고 있음을 밝혔다. 또한 이러한 다중의 정체성을 병리적 현상으로, 부적응의 단서로 볼 것이 아니라 그 자체가 건강한 것으로 보아야 하며, 오히려 우리 사회가 동질성에 대한 지나친 압력으로부터 벗어나 좀 더 다원주의적 가치를 지향해야 한다고 주장하였다.<sup>3</sup> 이희영은 탈북이주민의 사회 정착 과정을 사회

<sup>1</sup> 이 글에서는 ‘탈북이주민’이라는 용어를 사용한다. 이 용어는 이들이 북한을 떠나온 북한 주민이라는 점과 남한 사회로 이주해 살고 있는 이주민이라는 점을 모두 고려한 용어이다.

<sup>2</sup> 정진웅, “적응을 넘어서: 탈북 청소년 교육의 새로운 방향 모색,” 『열린교육연구』, 제12권 2호 (2004), p. 179.

적 인정투쟁의 관점에서 연구한 글을 통해 탈북이주민의 사회, 정치적 정체성을 반복이나 친북이나 하는 정치적 태도나 적응과 통합의 관점에서 본 일탈 현상이 아니라, 서로 다른 생애체험을 배경으로 남한 사회의 다양한 상호작용의 영역에 참여하고 실천하며 구성되는 것으로 이해하고자 했다.<sup>4</sup>

이 연구에서는 이러한 연구들이 제시하고 있는 관점에 기초하여, 탈북이주민들이 남한 사회에서 다양한 경험을 통해 스스로의 삶을 어떻게 구성해 가는지에 주목하고자 한다. 탈북이주민들의 적응 과정에서 이루어지는 자신의 경험에 대한 끊임없는 재해석과 생애사적 의미의 변화를 일종의 학습과정으로 보고, 탈북 이후 남한 사회 적응과정에서 이들의 생애경로에 영향을 미친 경험과 경험의 재구성, 그 과정에서 일어난 정체성<sup>5</sup>의 변화에 관하여 탐색한다. 이를 통해 탈북이주민들의 사회적응을 지원하기 위한 교육 지원 방안을 도출하고자 한다.

구체적인 연구문제는 다음과 같다. 탈북이주민들은 우리 사회에서 어떠한 학습 과정을 경험하는가? 특히 학교에서 이루어지는 형식교육 이외에도 초기 정착교육이나 지역사회교육, 직업훈련과 같은 비형식교육과 일상적 경험을 통한 학습을 의미하는 무형식학습 영역에서 이들이 어떠한 학습경험을 하는지를 탐구한다. 둘째, 탈북이주민들의 경험은 어떻게 남한살이에 필요한 지식, 기술, 태도로 전환되는가?, 그 과정상의 특징은 무엇이고, 이들이 경험을 지식으로 전환시키는데 있어 활용하는 학습기제는 무엇인가? 셋째, 그 과정에서 탈북이주민들의 정체성은 어떻게 재구성되는가? 정체성의 재구성에 있어 우리 사회뿐만 아니라 북한에서의 삶과 탈북 과정에서의 경험이 어떻게 작용하는가?

## II. 학습생애사 연구방법론

이 연구에서는 특히 탈북이주민들의 남한 사회에서의 생애경험을 ‘학습’이라는 관점에서 재구성하고 해석한다. 학습은 인간의 삶의 모든 영역에서 평생에 걸쳐 일어난다. 가장 좁게는 학습을 “타인으로부터 배워서 알게 되는 과정”으로 이해할

<sup>3</sup> 김경준·이부미 외, 『북한이탈 청소년 종합대책 연구 III』 (서울: 한국청소년정책연구원, 2008).

<sup>4</sup> 이희영, “새로운 시민의 참여와 인정투쟁,” 『한국사회학』, 제44집 (2010).

<sup>5</sup> 이 글에서 정체성이란 한 사람이 특정 집단의 일원으로, 특정 역할의 수행자로, 한 인간으로서 지니는 의미들로, 시간 속에서의 변화를 담지하는 역동적 동일성을 의미하는 개념으로 사용한다. J. E. Stets & P. J. Burke, “A Sociological Approach to Self and Identity,” M. R. Leary & J. P. Tangney (eds.), *Handbook of Self and Identity* (New York & London: The Guilford Press, 2005) p. 132; 이정우, 『주체란 무엇인가』 (서울: 그린비, 2009), p. 39.

수도 있다. 또한 여기에서 ‘타인’이라고 하는 것을 좀 더 넓게 해석하여 사람뿐만 아니라 환경에 의해 스스로 알게되는 과정까지도 포함시킨다면 학습은 일단 ‘알게 된다’라고 하는 인식과정 전체를 가리키는 말이 될 수 있다. 한걸음 더 나아가, 의식의 세계뿐만 아니라 무의식의 세계에까지 그 범위를 확장한다면 학습이란 의식과 무의식을 포함한 전반적인 인식변화를 지칭하는 매우 포괄적인 개념으로 자리잡게 된다.<sup>6</sup>

따라서 ‘학습’은 교육을 제공하는 자의 의도성, 목적성을 내포하고 있는 ‘교육’ 개념보다 한층 포괄적인 개념이다. 학습주체의 능동적 구성 및 환경과의 교호작용에 따라서 교육과 불일치하거나 교육을 넘어서는 학습이 일어날 수도 있다. 메리암(S. Merriam)은 학습자의 의도성과 학습원천, 즉 교육주체의 의도성이라는 두 개의 축으로 이루어지는 학습메트릭스(learning matrix)를 제시한 바 있다. 그에 의하면 우리가 보통 교육이라고 부르는 것은 학습자의 의도와 학습원천의 의도가 있는 형식교육과 비형식교육이며, 이 이외에도 세 가지 교육 또는 학습의 형태가 있다. 학습자의 의도는 있지만 학습원천의 의도가 없이 이루어지는 학습은 자기주도학습(self-directed learning)이며, 학습원천의 의도만 있고 학습자의 의도는 없는 상태에서 이루어지는 교육은 선전·캠페인이며, 학습자와 학습원천의 의도가 모두 없이 이루어지는 학습은 우연적 학습이다. 이 글에서는 이와 같은 경험학습론의 관점에서 학습자가 자신의 경험을 해석하여 재구성하고 새롭게 창조하는 과정<sup>7</sup>을 학습의 본질로 이해한다. ‘교육’을 학교라는 제도교육 내에서 이루어지는 목적의식적인 교육이라는 틀로 한정하지 않고 국가교육기관, 사회, 가정에서 이루어지는 의도적/비의도적, 의식적/비의식적인 가르침과 배움의 과정으로 그 의미를 확대해서 보고, 그 속에서 일어나는 학습 경험을 분석한다.

이 연구에서는 탈북이주민들의 학습경험을 분석하기 위해 질적 연구방법의 하나인 학습생애사 방법론을 활용한다. 질적 연구방법은 연구 대상의 질적 측면에 주목한 연구로, 연구대상이 갖고 있는 경험 세계와 가치관을 연구자가 당사자의 주관적 시각을 이해하는 연구방법이다. ‘양’이 비교와 측정을 통해 인식되는 관계적 속성이라면 질은 비교하기 이전의 상태, 즉 개별적 사물의 고유한 속성을 의미한다. 질적연구에서는 사회현상을 특정 상황적 맥락 속에서 이루어지는 개인간의

<sup>6</sup> 한송희, “학습연구의 다층성과 학습주의의 위상,” 『학습사회의 교육학』 (서울: 학지사, 2005), p. 152.

<sup>7</sup> 이지혜, “학습자 중심 연구에 있어서 전기적 접근의 시사,” 『학습사회의 교육학』 (서울: 학지사, 2005), p. 432.

상호작용과 그 산물로 보는데, 행위자들 간의 상호작용은 해석학적 과정을 수반하는 것이기 때문에 객관적 진리에 대한 실증적 해석이 아니라 현상에 대한 주관적 해석을 통해 진리에 접근한다. 따라서 질적 연구의 기준은 ‘타당도’가 아니라 ‘이해도’라고 볼 수 있다. 질적 연구방법에서는 모집단에 대한 대표성, 일반성을 추구하기보다는 구체적이고 개별적인 사례의 재구성을 통해 끌어올릴 수 있는 ‘상호주관적 설득력’을 추구한다.<sup>8</sup> 질적 연구에서 다루는 개별 사례는 그것이 보편적이기 때문이 아니라 그것을 통해 사회에 관한 모종의 징후를 읽어낼 수 있기 때문에 의미가 있는 것이다. “내가 본 것을 그들도 보고 공감할 수 있는 형태로 구성하여 표현한다”는 것이 질적 연구의 ‘객관성’의 척도가 될 수 있다.

학습생애사는 학습을 전경에 내세우고, 학습자의 다른 삶의 양상들, 가령 직업으로서, 가족의 일원으로서, 지역사회 구성원으로서의 삶이 어떤 관계가 있는지를 드러내는 작업이다.<sup>9</sup> 즉 개인이 서술한 생애이야기를 ‘학습’의 관점에서 재구성하는 작업이다. 학습이론과 전기적 접근과의 접목을 시도한 마우러(Maurer)는 학습생애사가 곧 ‘학습의 역사’라고 주장한다. 그는 여기서 ‘학습’을 “내적 경험으로서의 학습” 혹은 “삶의 의미와 자아경험의 구성”으로 본다.<sup>10</sup> 생애사 연구방법은 학습자 개인의 성찰과 반추를 통해, 즉 교육적·문화적·사회적 상황 속에서 학습자 자신이 갖고 있는 내면의 경험세계와 그 구성과정을 드러내는 데 유효한 접근방식이다. 특히 이는 교육적 관점으로는 규명할 수 없는 교육현상을 학습자 관점에서 밝힌다. 전기적 접근을 교육연구에 적용한 몇몇 서설적 시도들에 의하면 “교육의 의도와 그 안에서 학습자들이 배우는 것은 전혀 다르다.” 예를 들어 이러한 연구들은 성인 여성들에게 종종 학교교육이 학습자로서의 정체감을 갖는데 있어 저해요인으로 작용하고 이후의 삶에서 중요한 의미를 갖지 못했던 데 비해, 직업을 가진 후 스스로 선택하여 참여한 교육경험은 삶의 필요와 연결되어 자기 자신의 정체감을 보존하고 학습자로서 자신감을 갖는 데 큰 역할을 한다는 사실을 밝히고 있다.<sup>11</sup>

생애사 연구방법론은 또한 개인의 정체성이 형성되고 재구성되어가는 과정을

<sup>8</sup> 이희영, “북한 일상생활 연구자료의 생성과 해석,” 『북한의 일상생활세계』 (서울: 한울, 2010), p. 246.

<sup>9</sup> 강대중, “평생학습 연구 방법으로 학습생애사의 의의와 가능성 탐색,” 『평생교육학연구』, 제15권 제1호 (2009), p. 214.

<sup>10</sup> 이지혜, “학습자 중심 연구에 있어서 전기적 접근의 시사,” 『학습사회의 교육학』 (서울: 학지사, 2005), p. 434에서 재인용.

<sup>11</sup> 위의 글, pp. 435-436.

탐구하는데 적합하다. 이는 개인이 자신의 생애이야기(narrative)<sup>12</sup>를 서술하는 과정이 곧 자신의 생애 경험에 대한 성찰의 과정이자 현재 삶의 맥락 속에서 자신의 과거 경험을 재구성하는 과정이며, 이는 곧 자신의 정체성을 스스로 구성해나가는 과정이기 때문이다. 스스로 서술한 자기역사는 개인의 정체성과 깊은 관련이 있다. 리코르(P. Ricoeur)에 의하면 인간은 과거를 정돈하고, 있었던 일을 반복 혹은 새롭게 이야기함으로써 정체성을 획득한다.<sup>13</sup> 생애이야기를 말하는 구술자는 이를 통해 자기 삶에 의미와 질서를 부여한다. 생애이야기는 자기 삶에 대한 화자 자신의 해석이고 주관적 조명이며 개인적 현실구성이다. 생애이야기는 그 사람이 살아온 삶의 내용만이 아니라 그가 자기 삶을 어떤 관점에서 바라보고 해석하느냐 하는 점을 드러내준다.<sup>14</sup> 구술자는 자신의 생애사를 이야기함에 있어 특정한 사건을 기억하고 선택하여 특정한 방식으로 이야기한다. 개인의 경험과 심리적 상황, 사회정치적 맥락, 구술자와 연구자간의 관계 등에 따라 구술자는 특정한 기억을 망각하거나 새로운 기억을 첨가하거나 변화시키기도 하며, 일련의 사건의 중요성과 전개과정을 재배치하기도 한다. 구술 과정에서 일어나는 이와 같은 기억의 개정을 기억의 왜곡과 오류라기보다는 의도적이든 무의식적이든 구술자 스스로가 자신의 정체성을 재구성하는 과정이라고 볼 수 있다.

구체적인 개인의 생애이야기를 통해 우리는 특정한 개인뿐만 아니라 그가 속한 집단, 사회, 문화의 특성을 파악할 수 있다. 생애사는 개인의 직간접적인 체험에 대한 서술이라는 점에서 '사적'인 동시에, 개인의 생애사가 개인이 처한 사회역사적인 행위공간에서 타자와의 상호작용에 의해 구성된다는 점에서 '공적'이다. 개인에게 주어진 사회적 규범과 질서는 그 자체로 개인사를 규정하거나 개인사 속에서 재생산되는 것이 아니라, 각 개인의 '생애사적 작업'을 거쳐 특정한 방식으로 형상화된다. 따라서 특정한 사회의 개인과 해당 사회적 질서가 만들어낸 창발적 구성물인 생애사는 개인과 사회, 혹은 내부와 외부를 통합하는 매개물이며, 생의 과정에서 특정 개인의 변화하는 사회적 경험, 역할, 지위, 신분 등은 개인화의 표

<sup>12</sup> 내러티브는 특정 사건, 인물에 관한 짧은 주제가 있는 이야기, 한 사람의 생애에서 중요한 확장된 이야기, 전체 생애사의 형태로 구성될 수 있는데, 이중 생애사는 개인 삶의 특정한 중요 국면이나 전체 생애에 관한 확장된 자전적 이야기로서, 개인의 생애를 보여주는 사회과학 텍스트를 의미한다. S. E. Chase, "Narrative inquiry: Multile lenses, approaches, voices," Denzin, N.K. & Lincoln, Y. (eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*. 3rd ed, (2005), pp. 651-679.

<sup>13</sup> 폴 리코르, 김환식 옮김, 『시간과 이야기 3: 이야기된 시간』 (서울: 문학과 지성사, 2004), pp. 471-472.

<sup>14</sup> 손병우, "대중문화와 생애사 연구의 문제설정," 『인론과 사회』, 제14권 제2호 (2006), pp. 46-47.

현이자 동시에 사회구조적인 사회화의 내용들을 보여준다.<sup>15</sup>

이 연구에서는 1990년대 후반부터 2009년까지 국내에 입국한 열한 명의 탈북이주민에 대한 생애사면접을 진행하였다. 심층면접은 2010년 3월부터 9월에 걸쳐 진행하였다. 면접 대상자는 연구자가 직접 알고 있는 탈북이주민이나 관련 단체를 통해 선정하여 접촉하였다. 연구자가 면접대상자에게 먼저 전화로 연락하여 연구에 대해 간략히 소개하고 조사 참가의사를 타진한 후 탈북이주민의 거주지 등에서 2~3시간 정도에 걸친 심층면접조사를 실시하였다. 면접 내용은 면접 대상자의 동의를 구한 후에 녹음하였으며, 면접 후 면접 내용을 전문(全文) 녹취하여 녹취록을 작성하였다. 이후 녹취록을 여러 차례 읽으면서 주요 사례를 선택하고, 선택된 사례의 개별적인 특성에 대한 주제화 작업을 통해 상호비교의 관점을 도출하고, 사례를 재구성, 해석하였다. 연구자의 해석을 거쳐 재구성된 구술자의 생애사를 구술자 본인의 검토를 통해 사실관계 오류나 해석상의 문제가 없는지 확인한 후 이들의 학습생애사가 함축하는 의미를 분석하는 작업을 수행하였다.

### Ⅲ. 사례 재구성

북한 주민들의 의미관점의 전환과 이에 따른 경험의 재해석의 미시적 메커니즘을 탐색하기 위해 이 절에서는 구술자들의 생애체험을 살펴본다. 연구자가 직접 생애사 면접을 실시하였던 열한 명의 탈북이주민 중 두 명의 생애사를 재구성하여 서술하고, 나머지 사례는 관련된 내용 분석 시 부분적으로 소개한다.<sup>16</sup> 생애사 분석의 주요 대상이 된 사례는 전체 사례들 속에서 남한에서의 학습과정과 그 과정에서 정체성 변화의 특성을 잘 드러낼 수 있는 사례를 선정한 것이다.

#### 1. 자기주도적 학습자 이유경

##### 가. 원한다고 되는 것이 아닌 삶

연구자가 이유경 씨를 처음 만난 것은 2004년 초였다. 당시 이유경 씨와 연구자는 북한의 직장생활과 노동문화에 관한 얘기를 나누었다. 2년 후인 2006년에 탈북

<sup>15</sup> 이희영, “사회학 방법론으로서의 생애사 재구성,” 『한국사회학』, 제39집 3호 (2005), pp. 124-133.

<sup>16</sup> 분석 과정에서 주요 면접자 네 명의 생애사를 재구성, 해석하였으나, 논문 작성 및 심사 과정에서 논문의 구성 및 분량을 고려하여 최종적으로 두 명의 사례로 압축하였다. 또한 구술자들의 신변보호를 위해 이름 및 기본 인적사항을 부분적으로 수정하였음을 밝혀둔다.

이주민의 문화 적응에 관한 연구를 진행하였던 연구자는 함께 연구에 참가했던 공동연구자가 진행한 이유경 씨의 인터뷰 기록을 통해 그녀가 우리 사회에서 어떻게 생활하고 있으며 적응 과정에서 어떤 어려움을 겪고 있는지에 관한 이야기를 접하였다. 당시 남한에 정착한 지 6년이 다 되어가던 그녀는 남한살이의 고달픔과 문화적 차이로 인한 어려움, 인간관계의 갈등을 한창 겪어나가는 와중이었고, 한편으로 새로운 삶을 다방면으로 모색하고 있었다. 그리고 2010년 여름, 한층 환해진 얼굴의 이유경 씨를 다시 만나 지나온 생애 이야기를 들을 수 있었다. 여기에 소개하는 이유경 씨의 생애사는 시차를 두고 이루어진 세 번의 만남에서 들었던 그녀의 이야기를 연구자가 재구성한 것이다.

이유경 씨는 1960년대 중반 함경북도 청진에서 2남 2녀의 막내로 태어났다. 그녀가 다섯 살 때 어머니가 돌아가시고 그녀는 새어머니 슬하에서 성장하게 되었다. 새어머니는 곧 남동생을 낳았고 그 동생이 부모님의 사랑을 독차지하는 바람에 성장기의 이유경 씨는 “정에 굶주렸고” 외로움을 많이 타면서 자랐다. 그녀는 스스로 어린 시절에 아버지에게 “늘 인정을 못받고,” “혼자 찬밥으로 불행하게 컸다”고 회상한다.<sup>17</sup>

남을 돌보는 일을 좋아했던 그녀의 꿈은 어머니처럼 간호사가 되는 것이었다. 그러나 그녀가 고등중학교를 졸업할 당시 같은 학교의 졸업생들 대부분이 새로 건설된 연합기업소 소속의 군수공장에 무리배치 되었다. 그녀는 고등중학교를 졸업하면서부터 1990년대 후반에 북한을 떠나기까지 20년 가까운 기간을 노동자로 일하게 된다. 그녀는 집을 떠나고 싶은 생각에 결혼을 빨리 하기를 원했지만 20대 초반에 약혼자가 사망하는 등 불행한 사건이 겹치면서 결혼은 그녀의 뜻대로 진행되지 못하였다.

고난의 행군기에 들어서면서 북한의 경제 상황이 극도로 악화되자 이유경 씨의 오빠는 생계를 유지하기 위해 중국으로 탈북한다. 당시 오빠네 집에서 살고 있던 그녀도 오빠를 따라 중국으로 들어가게 된다. 중국에서 생활을 해오던 중 탈북자에 대한 단속이 강화되면서 신변의 위협을 느낀 오빠가 먼저 남한으로 들어오고 사회 정착 후 브로커를 통해 이유경 씨를 남한으로 불러들였다. 당시 이유경 씨는

<sup>17</sup> 이유경 씨는 인터뷰 초반부에 성장기에 관해 이야기하면서 자신이 외롭고 불행했다고 말했으나, 두시간여에 걸쳐 자신의 전 생애를 모두 이야기한 후 인터뷰 말미에 “제가 어린 시절 엄청 불행하고 사랑 못 받고 살았다지만 아니란 생각이 들어요”라고 진술을 반복한다. 사회 정착 과정에서 자아의 실현, 사회적 인정을 통해 성장기의 결핍이 충족되었기 때문에 생애사 구술의 과정에서 자신의 삶을 새로운 관점에서 재조명하게 된 것이다.

남한이 잘 산다는 정도의 정보를 가지고 있었을 뿐 “차마 감히” 남한에 올 생각은 하지 못했다. 중국에서는 잡아서 북송시킨다고 하고 남한에 먼저 들어온 오빠는 돈을 보내 들어오라고 재촉하는 상황에서 “어쩔 수 없이, 할 수 없이 와야 되는 곳”이라는 생각을 갖고 한국행 비행기에 몸을 실었다. 2002년 그녀는 한국행 비행기를 타면서 북한이 다시는 돌아갈 수 없는 고향이라는 생각이 들어 눈물이 났다.

이유경 씨가 북한에서 태어나 성장하면서 남한에 오기까지 그녀의 삶은 주로 피동형으로 묘사된다. 어머니의 죽음, 아버지의 애정과 인정을 갈구했던 성장기, 졸업 후 직업 선택, 결혼의 실패, 탈북과 남한행 등 삶의 주요 사건과 전환의 계기들은 주로 그녀 자신의 선택에 의해 이루어진 것이 아니었다. 2010년에 이루어진 생애사면접의 초반부에 그녀가 북한에서의 삶을 회고하면서 “어린시절 불행했다”고 단언했던 것은 아마도 그곳에서의 삶이 “원한다고 되는 것이 아니었기” 때문일 것이다.

## 나. 공부는 할수록 좋다

남한 사회에서 살아간다는 것에 대해 별다른 고민을 하지 못한 상태에서 남한에 오게 된 이유경 씨가 처음 남한 사회를 대면하면서 갖게 된 느낌은 막막함이었다. 2006년 면접 당시 그녀는 초기 적응기간을 회상하면서 “가슴 아팠고, 암울했던 그 시기, 구름이 짙악 낮게 깔려있던, 시커먼 구름이, 그런 느낌”이라고 표현하였다. 버스노선도 모르고 지하철 타는 방법도 모르고 시장에 가서 물건을 살 줄도 몰랐던 그 때가 그녀에게는 “너무 너무 암울했던” 시기였다. 남한살이에 대한 그녀의 표현은 4년 만에 상당한 변화를 보이게 된다. 2010년 연구자가 다시 이유경 씨를 만났을 때 그녀는 남한에 오게 된 것이 “선물인 거 같아요. 저는 비로소 탈북한 그때로부터 제 인생, 제2의 인생, 행복한 인생이 펼쳐졌다고 생각돼요. 그때로부터 짝 이렇게 앞에 구름이 다 걷히는 거 같았어요. 그 때부터 다시 시작했었고”라고 표현한다. 남한 사회 정착 6년차인 2006년부터 10년차인 2010년까지 남한 사회에서의 그녀의 삶은 빗줄기를 품은 검은 구름이 낮게 깔리는 풍경에서 구름이 걷히고 새로운 인생이 펼쳐지는 풍경으로 전환된 것이다. 2006년 사회 적응의 어려움과 갈등을 토로하였던 그녀가 4년 만에 자신의 적응 과정을 한 발짝 떨어져 평가하면서 “다 겪어야 할 과정”이었다고 담담하게 말할 수 있게 되기까지는 여러 방면에서 끊임없이 이루어졌던 다양한 학습 경험이 작용하였다.

남한 사회에서 이유경 씨에게 가장 큰 학습 경험을 제공했던 장은 그녀가 몸담

았던 직장이었다. 하나원 초기적응교육과 직업교육을 거쳐 그녀는 입국한 이듬해에 공장에 취업하게 된다. 그녀가 처음 일을 하게 된 공장은 전자회사였다. 하는 일은 어렵지 않았지만 적성에 안 맞아 일을 잘 하지 못했고, 그녀는 보름만에 해고를 당한다. 쫓겨난다는 서글픔으로 주체할 수 없이 눈물이 흘렀다. 북한에서 그녀가 다니던 공장은 노동규율이 세지 않았다. “좀 아프면 병원진단서 끊어서 내면 월급 타먹고 쉴 수 있었고” 직장 상사의 눈치를 볼 필요도 없었고 직장에서 해고되는 일도 없었다. 그녀는 북한의 직장과는 생판 다른 남한의 직장문화에 큰 충격을 받고 “다시는 이렇게 살지 말자”고 결심을 한다. 이후 그녀는 자신이 하고 싶었던 일이었던 홈패션 공장의 노동자로 취업하여 일하게 된다. 이곳은 노동자가 스무 명도 안되는 소규모 공장이었지만, 여기서 일하던 시기에 이유경 씨는 노동규율과 문화, 인간관계 등 남한 사회에서 직장인으로 살아가는데 필요한 모든 것을 학습할 수 있었다.

처음 3개월간은 말도 못하고, 다음 3개월간은 눈치를 보면서 조금씩 말을 하기 시작했고, 1년이 지나니 기술이 늘고 월급이 올라가고 자신의 “위치를 찾을 수 있었다.” 직장에서 가장 어려웠던 것은 동료들과 말이 안 통하는 것이었다. 미싱일은 북한에서도 해보았지만 기계 자체가 다르고 부품의 명칭이나 관련 용어가 다르기 때문에 일을 제대로 해내기 쉽지 않았다. 직장 동료들은 북한에서 왔다고 하니 처음에는 호기심이 생겨서 다가왔지만 의사소통이 잘 되지 않자 곧 돌아섰다. “귀머거리” 소리를 들으면서 동료들의 말을 알아듣기까지 꼬박 3개월이 걸렸다. 그 다음 3개월간은 자신의 말을 동료들이 알아듣지 못해 고생을 했다. 동료 아줌마들이 쉬는 시간에 커피를 마시면서 수다 떠는데 낄 수가 없어 왕따가 됐다. 살이 빠졌다는 뜻으로 “얼굴이 못쓰게 됐네”라고 했다가 기분 나쁜 얘기를 한다고 오해를 사기도 했다. 그녀는 언어의 장벽을 넘기 위해 모르는 말이 나오면 신변보호담당 형사나 직장의 친한 동료들에게 물어보고 다 수첩에 적어서 외웠다. 취업 후 3개월간은 거의 매일 눈물을 흘릴 정도로 힘겨운 나날들이었지만 첫 직장에서 보름 만에 해고당했던 상처는 그러한 어려움을 이를 악물고 극복해내도록 만드는 원동력이 되었다.

1년이 지난 후에는 동료들과의 관계와 언어 소통도 원만해지고 일도 익숙해져서 직장에서 인정받게 되었다. 그러자 그간 자신에 대한 무시와 차별이라고 생각 해왔던 직장 동료들의 말투나 행동에 대해 무조건 기분 나빠하기보다 상대방과 처지를 바꾸어 생각하는 공감적 이해를 어느 정도 할 수 있게 되었다. 예를 들어 신입사원에 대한 선임들의 텃세도 탈북자에게만 해당하는 것이 아니라는 것을 알

게 되었고, 탈북자에 대한 남한 사람들의 태도도 사람마다 다 다르다는 것을 알게 되었다. 또한 언제부터인가 남한 사람들이 상대방에게 기분 나쁜 말을 일부러 하지 않는 것이 “속 감추고 앞뒤가 다른 게 아니라” 일종의 “배려”라고 이해하게 되었다.

직장생활 속에서 사람들과의 부딪힘을 통해 그녀는 다음과 같이 자본주의 사회의 고용관계에서 작동하는 자본의 논리와 경쟁의 원리, 자본주의와 사회주의 체제의 차이점을 학습한다.

사회주의에서는 모르는 사람이면 다 같이 사회주의로 가자, 이런 게 주의이지, 여기선 그런 게 안 통하잖아요. 일을 배워주나, 기술을 배워주나요. 기술 낮은 사람이면 낮은 임금 주고 쓰면 되는 거예요. 기능 없는 사람은 월급도 임금 중에서도 가장 낮은 밑바닥을 주는 거고, 그 기능공은 높은 임금을 주면서 또 그만큼 일을 시키는 거예요. 거기서 오래 있으면 배우는게 뭘니까? 어깨 너머로 자기 센스를 배우는 거잖아요. 근데 거기선 그래 안 해요. 다같이 끌고 나가요, 다같이 잘 먹고 잘 살자. 뭐 누가 특별히 잘 먹는 사람, 못 먹는 사람 알고. 이게 틀린 점인데, 사람들이 이해 못하는 게 이거예요. 왜 나를 가르쳐 주지 안 가르쳐 주고 물고 늘어지느냐. 제가 이 직장 들어와서 터득한 게 그거예요. 기술이란 거 어깨 너머로 배우고, 또 내가 일급 기능공인데, 예를 들어 직장에서 일감이 줄어들어 사람들은 내보내야 한다. 근데 내가 일을 잘 하는데 사장하고 트러블이 있다 하면, 근데 이쪽 사람이 내하고 기술이 비슷하다, 근데 일은 똑같이 잘한다. 일을 똑같이 잘 하는데 이 사람이 없어도 이 사람이 이 사람을 대신할 수 있잖아요. 그러니까 이 사람을 자르는 거예요. (...) 그래서 자기 기술을 안 주는 거예요.<sup>18</sup> (이유경 구술녹취록, 2006 I/6)<sup>19</sup>

고용주와 노동자 간의 관계, 노동자 간의 경쟁관계에 대한 이러한 깨달음 속에서 그녀는 직장 내에서의 처세술을 스스로 터득한다. 숙련 기술을 지닌 선배 직원들에게 “담배도 사주고 밥도 사주고 화장품 같은 것도 사주고 하면서, 점심시간 같은 때 깃을 한 번 더 끼워보도록”해서 직업기술을 익혀나간다.

이유경 씨는 1년 6개월가량 그 직장을 다니다가 “내가 항상 미싱만 돌리고 있을 수는 없지 않은가” 하는 생각이 들어 전문대학에 입학하고자 직장을 그만둔다. 학교 선택을 놓고 고민하다가 대학보다는 직업훈련수당을 받을 수 있는 교육기관을

<sup>18</sup> 녹취록에 사용된 기호 중 --는 말 늘임 표시, (...)은 생략된 인용 (( ))은 연구자의 부연설명을 의미한다.

<sup>19</sup> 이 글에서 녹취록을 인용하는 방식이다. 괄호 안의 표시는 구술자 이유경 씨의 2006년 첫 번째 구술녹취록 중 6쪽에서 인용한다는 뜻이다.

선택하는 것이 낫겠다고 판단하여 패션학원에 등록하여 다니게 된다. 학원을 다니면서 시간을 쪼개서 하청업체에서 아르바이트를 했고 주말에는 종교기관에서 운영하는 사회정착교육을 받았다. 패션디자인 학원에서 1년 넘게 패션디자인을 공부하고 나서 그녀는 수입의류가게 점원으로 취직한다.

이때부터 현재에 이르기까지 이유경 씨의 생애사는 강력한 내적 동기를 가진 자발적 학습자로서의 궤적을 보여준다. 남한에 정착한지 6년째에 접어들면서 그녀는 직업교육기관인 정보직업학교에 입학하여 컴퓨터 공부를 시작하고 관련 자격증을 획득한다. 컴맹이었던 그녀는 직업교육을 받으면서 공부를 따라가기 위해 같이 공부하는 나이 어린 학생에게 교습비를 주고 개인지도를 받기도 한다. 이 기간에 그녀는 교육보조비 11만원과 생계보조비 33만원으로 한 달의 생활을 꾸려갔다. 직장 다니면서 저축해놓은 돈을 조금씩 쓰면서 “옷 안 사입고, 화장품 안 쓰면서” 생활을 했다. 경제적으로 어려웠지만 “끊임없이 도전해서 또 다른 분야를 개척해서 또 배울 수 있고, 배운다는 게 하나하나 다 제 밑천”이라고 생각했기 때문에 가능한 일이었다.

직업교육은 그녀에게 새로운 일자리를 가져다주었다. 정보직업학교에 들어간 지 6개월 만에 탈북이주민들을 대상으로 정보화교육을 실시하는 기관의 강사로 취업을 하게 된 것이다. 새로운 분야에서 일을 하면서도 그녀는 전산회계 시험공부를 시작하여 시험에 응시하기도 하고, 사이버대학에 입학하여 사회복지학 공부를 시작한다. 사이버대학에서 사회복지학을 선택하게 된 것은 “누구를 보살피는 일”이 자신의 적성에 맞고 언젠가는 꼭 그런 일을 하고 싶었기 때문이었다.

이유경 씨는 새 직장에서 3년간 일하다가 집안문제, 인간관계를 비롯한 여러 가지 문제들이 겹쳐서 사직을 한다. 사직을 하고 5개월 간 오전에는 서점에 가서 책을 읽고 오후에는 직업교육기관에서 웹디자인을 배웠다. 그러면서 소진되었던 내부의 에너지를 충전하고 “4년제 정규대학”을 갈 것을 결심하게 된다. 같이 일하는 동료나 남한 사람들이 어느 대학 다녔냐고 묻거나 대학 졸업을 못했다고 무시하는 것에 대한 중압감이 있었기 때문이다. 그러던 차에 친구가 통일부에서 신설하여 운영하는 북한이탈주민 전문상담사 과정에 응시해보자고 권유하였다. 선발과 교육 과정을 거쳐 그녀는 2010년부터 북한이탈주민을 위한 전문상담사로 일하게 되었다.

남한에 입국한 이후 이유경 씨의 생애 궤적에서 두드러지게 나타나는 것은 끊임없는 학습의 과정이다. 학습의 형태도 학교와 같은 형식교육, 직업교육기관과 같은 비형식교육, 자발적인 학습이나 인간관계를 통한 학습과 같은 무형식학습에

이르기까지 다양하다. 무엇이 그녀를 이토록 여러 가지 종류의 새로운 배움에 몰두하도록 했을까? 우리는 “공부는 할수록 좋다.”는 그녀의 말 속에서 그 해답을 찾을 수 있을 것이다.

공부는 할수록 좋은 게 뭐냐 하면요, (...) 옷도 이제 코디하는 법, 사용법 같은 것도 다 큰 돈 안 들어도 어디 가서 어떻게 사면 좋다 알 수 있으니까, 일생 그건 죽을 때까지 내가 입는 거니까, 그것도 공부가 되었고요. 그 답에 지금 회계를 배우니까, 뉴스를 보게 돼요. 경제 뉴스 같은 거. (...) 이렇게 배우니까, 이 남한사회를 이해하는데, 배운다는 게 엄청난 도움이에요. (...) 공부할 바에야 했다는 증표가 남게 좀 하고 싶고, 공부하는 목적은 그 분야를 알고 싶어서 하는 거고. 제가 뉴스라도 본 시점은 회계 공부를 했으니까 뉴스를 보는 거 아니에요? 그거 없으면 일생 죽을 때까지 여기에서 무식한 자료, 저게 무슨 말인지 모르고, 일생동안 넘어갈 뻔 했어요. 새 분야까지 다 알자니까 공부를 했고, 공부를 했으니까 당연히 증표를 남겨주기 위해 자격증을 취득한 거고, 끊임없이 끊임없이 도전하고 싶은데, 이제 겁이 난다요. 지금 북한에서 오는 사람한테 다 생계비를 지원했을 때 많은 공부를 하라고 부탁하고 싶어요. 공부는 죽을 때까지 한다 하지만도 나이가 있잖아요. 받아들 수 있는 한계가 있잖아요. 많이 많이 공부를 하라고 권해 주고 싶고. 여기 분들이 저희를 대한민국 사람이라고 인정을 안 해 주는 거를 당당할 수는 없잖아요. (이유경 구술녹취록, 2006 I/14-16)

위의 인용문에 의하면 이유경 씨에게 있어서 공부를 한다는 것은 남한 사회를 이해하는 지름길이고, 생활에 유용한 정보를 얻을 수 있는 길이기도 하며, 무엇보다도 대한민국 사람임을 인정받을 수 있는 유일한 방법이다. 남한 사회에서의 그녀의 삶은 끊임없는 새로운 지식과 기술과 가치관을 학습해가는 과정이다. 이러한 과정을 통해 그녀는 두 가지 삶의 진리를 찾았다고 말한다. 첫째, “제 대접은 제가 받는다”라는 북한의 속담처럼 우리 사회에서 인정받는 것은 자신이 얼마나 노력하는가에 달려있다는 것이며, 남한 사람들의 두 배는 노력해야 살아남는다는 것이다. 둘째, “베푼은 돌아온다”는 것이다. 자신이 누군가에게 베푼을 행하면 그것은 빙빙 돌아 자신도 언젠가 다른 사람으로부터 베푼을 받는다는 것이다.

#### 다. 이등국민에서 대한민국 국민으로

두 번의 인터뷰 사이에, 그러니까 2006년 여름에서 2010년 여름까지 4년이라는 시간을 거치면서 대한민국 국민으로서의 이유경 씨의 정체성도 변화한다. 2006년 면접 당시 이유경 씨는 자신이 우리나라 사람이라는 말 대신 ‘북한 남자,’ ‘남한

남자'라고 구분하여 표현을 한다는 얘기와 함께 아직까지도 자신이 대한민국 국민이라는 것에 대한 확신이 없다고 했다. 그녀가 대한민국 국민으로서의 정체성과 북한 사람으로서의 정체성 사이에서 오는 갈등과 혼란을 자각하게 된 결정적인 사건은 2002년 한일월드컵과 월드컵이 막바지에 달했을 때 일어난 서해교전이었다. 한일월드컵 당시 회사 동료들과 응원을 다니느라고 빨간 티셔츠를 세 개나 샀다는 이유경 씨는 대한민국을 소리높이 외치면서 “나는 대한민국 사람이다”라는 자부심을 가졌고 행복했다. 그러다가 6월 29일 오전에 서해교전이 일어났다.<sup>20</sup> 그녀는 아무것도 모르는 채 당과 수령을 위해 싸우다 죽은 북한군이 불쌍해서 TV를 보면서 눈물을 흘린다. 회사에 출근하자 자신을 책망하는 듯한 회사 동료들의 냉랭한 반응에 서러움을 느꼈다. “대한민국!”을 외치면서 같이 응원을 했는데 서해교전이 터지고 보니 자신은 “어쩔 수 없는 북한 사람”이라는 게 실감이 났다. 2006년에 이유경 씨는 월드컵과 서해교전 사이에서 빚어진 정체성 갈등 문제를 아직 안고 있는 듯 했다.

그러나 2010년에 만난 이유경 씨에게 ‘우리나라’는 대한민국을 의미했다. 그녀는 2009년 4월에 있었던 남북한 축구경기 이야기를 꺼내며 그 경기를 성남축구단과 전남축구단이 경기하는 것과 같은 마음으로 보았다고 말하였다. 지금은 ‘남한 남자,’ ‘북한 남자’라는 말 대신 ‘우리나라 남자’라는 말을 쓴다고 덧붙이면서 이제는 자신이 대한민국 국민이고, 남한이 우리나라라고 생각되지만, 자신을 그렇게 보아주지 않는 사람들에 대한 서운한 감정은 아직 남아있다고 한다.

저는 내가 대한민국 국민이다, 나는 대한민국 국민이다, 나는 똑같은 너네하고 똑같은 우리나라 사람이야. 이렇게 하고 생각하는데 그 사람들은 저를 그렇게 안 봐주잖아요. 여전히 탈북자 이등국민이라고 봐주잖아요. 그니까 저는 그 사람들보다, 어찌 보면 졸업증이 없어 그렇지 공부를 더 많이 했는데, 니보다 엄청난 책을 많이 봤는데. 또 하나 사람들이 10년을 곧추 살았다면 저는 돌고 돌고 돌아서 그 사람들의 세 배를 저는 10년 동안 살았는데, 난 너보다 더 나은데 너는 나를 인정 안 해주니, 이런 서운함이 있어요. (이유경 구술녹취록, 2010 I/13)

<sup>20</sup> 한일월드컵은 2002년 5월 31일에 시작되어 6월 30일에 폐막하였고 서해교전은 한국과 터키와의 3~4위전이 열렸던 6월 29일 오전에 일어났다. 2006년 인터뷰 당시 그녀는 서해교전으로 인해 발생한 북한의 사상자가 30여명이라는 사실을 정확하게 기억하고 있었다. 이는 탈북 후 3년 반, 남한 입국 후 2년이 지난 이 시점에서 그녀가 북한과 북한 사람들에 대해 느꼈던 감정의 강도를 말해준다.

한편으로는 아직까지도 남한 사회에서 자신을 동등한 대한민국의 국민으로 인정해주지 않는 데 대한 서운함이 남아있으면서도 스스로 ‘대한민국 국민’임을 확신하는 그녀의 목소리에는 자신감이 어려 있었다. 그러한 확신은 무엇에 기인하는 것일까? 위의 구술에서 그녀는 자신이 십 년간 많은 학습을 했고 다른 사람들의 세 배만큼의 많은 경험을 했다는 점을 강조하고 있다. 이러한 경험과 학습이 스스로에 대한 인정과 믿음의 근거인 것이다.

이와 함께 이유경 씨가 정착 10년 만에 스스로 대한민국 국민이라고 자신있게 말하게 된 것은 그녀가 남한 사회에서 자신의 꿈을 실현하고 주위 사람의 인정을 받고 있기 때문이다. 그녀는 남한 사회에서 여러 종류의 직장을 거치면서 비로소 자신이 어릴적부터 하고 싶었지만 자신의 희망대로 직업을 선택할 수 없는 북한에서는 하지 못했던 “누구를 보살피는” 일을 하게 되었다. 이는 또한 자신이 고생하면서 겪었던 어려움들을 이제야 겪고 있는 사람들에게 도움을 주는 일이기 때문에 더욱 의미가 깊다. 이 일을 하면서 그녀는 어린시절 아버지로부터 받고 싶었지만 충분히 받지 못했던 자신에 대한 인정을 자신의 직장 동료들로부터, 자신이 만나는 사람들로부터 받고 있다. 그녀는 통일이 되면 북한에 가서 무엇을 하겠다는 거창한 꿈을 가지지 않는다. 대신 지금 여기에서 탈북이주민, 노숙자, 노인 같은 사회적 약자들을 보살피는, 낮은 곳에 있는 사람들에게 봉사하는 삶을 살고 싶다고 한다.

## 2. 탈북이주민의 멘토 박철

### 가. 나라에 안착이 안 되어

박철 씨는 1970년대 초반 북한 국경지역의 소도시에서 오남매 중 셋째로 태어났다. 그는 자신의 기억에 남아있는 어린 시절의 이야기를 유치원에서 ‘김일성 어린시절’을 공부했던 것으로부터 시작했다. 그가 인민학교를 졸업하던 1980년대 초반까지만 해도 북한의 경제사정은 그다지 어렵지 않아 인민학교 시절을 “철없고 고생없이” 보냈다. 그가 인민학교를 졸업할 무렵 아버지가 러시아에 벌목공으로 가셨고, 고향이 중국과의 접경지역이었기 때문에 어린 나이에 자연스럽게 외국에 관심을 갖게 되었다. 그가 고등중학교에 입학한지 얼마 안 되어 형이 중국을 오가면서 장사를 시작했고 박철 씨도 고등중학교를 졸업하기 2년 전부터 국경을 넘나들며 형이 일하는 것을 도왔다. 1980년대 중반까지만 해도 국경의 경비가 허술했기 때문에 중국을 “제집처럼 친척집처럼” 그냥 막 놀러 다니기도 했다고 한다. 원

래 언어와 문화 방면에 소질이 있었던 박철 씨는 북한에 들어온 동유럽 서적과 영화들을 보면서 외부 사회에 대한 호기심을 키워나갔다. 그는 중학교 재학시절인 1987년부터 라디오를 통해 대북방송을 듣게 되었는데 방송을 통해 들은 내용과 중국을 오가면서 알게 된 사실들을 나름대로 종합하고 외국과 북한의 생활을 비교하게 되었다. 그 과정을 통해 차츰 “생각이 돌아서서” 국가에 대한 반감을 갖게 되었다.

중국을 드나들며 장사를 돕느라고 결석이 잦았던 그는 졸업하면서 건설회사에 ‘무리배치’된다. 직장일이 마음에 들지 않았던 그는 직장에 잘 나가지 않았고 그 때문에 여러번 노동집결소를 드나들게 되었다. 직장일 대신에 중국을 오가며 장사를 계속하면서 상당한 돈을 벌지만 1990년대 초반에 문제가 생겨 가족이 평안남도의 농촌 지역으로 추방을 당하게 된다. 아버지는 러시아에서 귀국하신 후 돌아가신 상태였다. 새로 이사간 지역에 적응이 안된 그는 집을 나와 5년 가까이 “가정에도 안착 안 되고 나라에도 안착 안 된” 채 북한 전역으로, 중국으로 여기저기 다니면서 밀수와 장사를 하는 “떠돌이 생활”을 지속했다. 국내에서 기차를 이용해서 거래금지품목인 금속장사를 하다가 적발된 그는 안전부로 호송 도중 도망쳐 숨어 다니다가 1997년에 “이제는 여기는 끝이다.”라는 생각으로 탈북을 한다.

박철 씨는 탈북한지 6개월 만에 중국에 있는 한국영사관을 찾아간다. 그때만 해도 국내에 입국한 탈북자수가 1천여 명이 채 안되던 때였다. 한국영사관의 반응은 기대했던 것과는 달랐다. 영사관에서 탈북자를 대하는 태도는 “너네는 뭐 별로 필요없어”라고 말하는 것으로 느껴졌다. 지금 돌아보면 그것이 “쓸데없는 자존심”이었다고 생각되지만, 당시에는 한국 영사관 직원의 태도가 “기분 나쁘고 정말 재수 없었다” 그는 “야, 나 ((남한)) 안가도 살아”하고 영사관을 나와 버렸다. 박철 씨는 남한에 못가면 중국에서 중국 신분증을 구해서 자수성가하겠다는 꿈을 가지고 있었다. 그러나 중국에서 합법적으로 살 수 있는 신분을 취득하는 것은 불가능했고, 그는 늘 체포와 복송의 위협 속에서 생활하였다. 그 후 1년 간 중국에서 일을 하면서 살다가 남한 선교사들을 만나게 되었고, 이후 3년 간은 연길에서 성경공부만 했다. 처음에는 성경의 내용을 믿지 않았지만 금식기도 중 북한에 복음을 전하는 것이 “우리나라를 잘 살게 만드는” 길이라는 생각을 하게 되고 북한을 위한 목회 활동을 하겠다고 결심한다. 그러던 중 박철 씨는 선교단체에 의해 남한 입국 대상으로 선발된다. 마음속으로는 남한에 가면 좋겠다는 생각도 있었지만, 한편으로는 영사관에서의 경험 때문에 남한에 가면 뭘하나 하는 생각도 들었다. 우여곡절 끝에 박철 씨는 탈북한지 4년 6개월만인 2002년에 입국하게 된다.

## 나. 부족한 건 맞추고 낮은 건 높이고

박철 씨는 남한에 들어와서는 초기정착교육을 마치고 택배 일을 시작하였다. 그가 택배 일을 택하게 된 것은 북한에서부터 차를 운전하는 것을 좋아했기 때문이다. 일은 재미있었고 직장 동료들과도 형제처럼 친하게 지냈다. 딱 한 가지 힘들었던 것은 일하면서 느끼는 남북 간의 문화적 차이와 고객들과의 관계였다. 그는 회사의 배려로 오후 4시에 일을 마치고 컴퓨터학원에 다녔는데, 회사에서 배려해주는 만큼 “하나라도 더 날라줘야 된다”는 생각에 근무시간 중에는 속도를 내어 일을 했다. 늘 남보다 빨리 배달을 하느라 급했기 때문에 길이 혼잡하면 마음이 다 급해졌다. 북한에서는 사람들이 알아서 차를 피하는데 여기서는 골목길에서 사람이 비키지 않고 차가 비켜야만 했다. 그것이 이해가 되지 않아, 경적을 울려도 사람들이 비켜주지 않을 때는 “북한식으로” 욕을 퍼부어댄 적도 있었다. 더운 여름 날 40킬로 짜리 쌀 열한포대를 저날랐는데 집안에서 남자들이 쌀을 받아주기는커녕 택배 값을 깎아달라고 해서 화가 났던 적도 있었다. 그럴때면 종교생활을 통해 다져진 인내심을 발휘해야 했다.

입국 당시 박철 씨의 꿈은 목사가 되어 북한과 중국 선교를 하는 것이었다. 신학대학을 가려고 했는데 주위에서 일반대학 진학을 권유해서 2003년에 서른을 넘긴 나이에 대학의 중국어과에 입학하게 되었다. 대학에 진학하면서 택배일은 그만 두었지만 생계유지를 위해 여러 가지 일을 해야 했다. 학교를 다니면서 2년 간 보험설계사 일을 하고, 간간이 아파트 건설 현장에서 자재를 나르고 대리운전을 했다. 보험설계사 일을 통해서도 자본주의 경제와 금융이 돌아가는 실질적인 원리에 대해 학습할 수 있었다. 처음에는 시행착오가 많았다. 처음에 대리운전을 하면서 새벽 두시에 인천까지 대리운전을 해 2만 5천원을 벌었지만 서울로 돌아오는 택시비로 3만원을 썼던 일도 있었다.

2007년 대학을 졸업한 박철 씨는 중요한 인생의 갈림길에 서게 된다. 그는 중국에서 기독교를 접했고 깊은 신앙심을 갖게 되었다. 남한에 오면 목사가 되겠다고 결심했는데 남한에 오니까 “돈 벌어야 될 것들이 수두룩하게” 눈에 띄었다. 처음에는 탈북자 교회를 다녔는데, 그러면서 탈북자들이 정착에 어려움을 겪는 이유에 대해 고민하게 되었다. 일반교회에도 다녀봤지만 목회자들이 탈북자를 반기기 보다는 부담스러워하는 것을 보고 환멸을 느끼기도 했다. 진정으로 탈북자들의 생명을 살리고 자립을 돕는 길이 무엇일까를 고민하다가 자신이 그동안 종교의 벽안에 갇혀있으면서 다른 탈북자들에 대해 자비로운 마음을 갖지 못했다는 것을

깨달았다. 자비는 “사람이 부족한 건 맞추고 낮은 건 높이고 서로 어울리는 것”이라는 점을 알게 되었다. 그는 고민 끝에 탈북자들을 돕기 위해서는 무엇보다도 경제적 자립능력을 갖추도록 돕는 것이 가장 중요하다는 결론을 내린다. 그는 사업을 하려다가 자금확보가 어려워 포기했던 경험을 거울삼아 무하마드 유누스의 그라민 은행을 모델로 탈북자들이 스스로 출자하는 금융조합을 만들겠다고 계획한다.

박철 씨는 저축은행, 마을금고, 신용협동조합 등 여러 금융기관을 연구하면서 금융조합을 준비한 끝에, 돈이 필요한 탈북이주민들에게 금융서비스를 하는 것을 당면 목표로, 북한에 큰 은행을 만드는 것을 최종 목표로 삼고 ‘고려북방경제연합회’를 창립한다. 2008년에 전경련회관에서 70여명이 모여 ‘고려북방경제연합회’ 창립식을 거행했지만, 곧 이후 과정에 대한 준비가 전혀 되어있지 않았다는 점을 깨닫게 되었다. 탈북자들에게 출자를 하고자 했는데 자금 확보도 안 되었고, 자신의 주변에 같이 할 사람이 없음을 느꼈다. 중소기업청, 금융감독원, 전경련, 자유기업원 등 관련기관을 찾아다니며 사업 취지를 설명하고 지원을 요청했다. 차비가 없어서 고생할 정도로 어려움을 겪으면서도 포기하지 않고 여러 기관을 찾아다니면서 금융사업을 하게 해달라고 청원하였다. 그 과정에서 그는 남한의 사회 시스템과 문화, 인간관계와 위계질서를 잘 몰라 어려움에 부딪히기도 했다. 지식은 책을 읽으면 얻을 수 있지만 남북간의 문화 차이를 극복하는 것은 쉽지 않았다. 자신이 “열고 숙이고 배우는” 것이 부족하다는 생각의 한편에서는 “정말 나쁜 걸 배운다”라는 생각도 들었다.

2009년에는 ‘고려북방경제연합회’의 단체명을 ‘함께일하는사람들’로 변경하고 인터넷 사이트를 개설하고 창업교육을 실시하는 등 활발한 활동을 해나갔다. ‘함께일하는사람들’은 “사회적 기업의 설립, 자체 금융기관 설립으로 창업자금 확보와 자립능력 제고, 탈북자의 미래 북한 투자에 대비한 대북투자기금 설치와 시장경제, 경영교육 실시” 등을 목표로 결성되었다.<sup>21</sup> ‘함께일하는사람들’ 홈페이지에는 이 단체가 “전문가만 모이는 곳이 아니라 우리 모두가 모여서 서로의 정착을 도와주고 북한의 미래에 대하여 의견을 나누는 곳”이라고 소개하고 있다. 금융조합을 준비하면서 박철 씨는 무엇보다도 먼저 탈북이주민들을 대상으로 시장경제 관련 교육을 실시하는 것이 시급하다는 생각을 하게 되었다. 그는 자신의 활동을 그동안 자신이 대학에서, 여러 직업을 전전하면서 배웠던 시장실물경제를 탈북이주민들에게 전수하는 것으로부터 시작하였다. 그것은 “복지병”에서 벗어나 자립

<sup>21</sup> <<http://www.workingnk.com>> (검색일: 2010.9.27).

의 의지와 자립에 필요한 지식과 기술을 갖추는 것이 탈북이주민 자활의 밑거름이라고 생각했기 때문이었다.

정착지원은 시스템이 사람을 바보 만드는 시스템이다, 어찌보면--. 물론 여기 배려에 너무너무 감사하지만은 지금은 전부 복지 차원에만 복지정책에 그 초점을 맞춰서 모든 시스템이 돼있기 때문에 탈북자가 완전 복지병에 딱 걸려있어요. 이제는 그냥 오직 받을 생각만 딱 하는 거예요, 받을 생각만--. (...) 그 다음에 초보적인 생활은 되니까 기초적인 생활은 되니까 노동 근로의욕을 잃고, 그 다음에 그 뭐랄까? 지원시스템은 ‘오세요’ 하고 선물주고, 복지관 뭐 어디 어디- 어디가면 다 그렇게란 말이에요. 물론 비지원에서 이렇게 지원, 아직 어리니까 그런건 있지만은 또 그렇게 할 수 밖에 없었을거 같아요, 또 없고. 그러지 않으면 또 오지 않으니까. 그런데 이게 그게 진행되다나니까 완전 익숙돼 버린 거예요. 단체들 모임하자 하면 누구나 선물 안주면 안 온단 말이에요. 그러니까 이 사람들이 이렇게 돼 있어서 ‘야, 이게 안되겠구나’ 우리가 그 경제적인 초보적인 지식이 없으니까 도무지 그게 안되는 거예요. 그래서 시장경제교육을 좀 해야 되겠다 하는 생각--. (박철 구술녹취록, 2010 I / 22)

이와 같은 생각에서 그는 ‘함께일하는사람들’ 홈페이지를 통해 자본주의 경제 및 금융의 기본원리와 남한 경제 및 산업, 북한 경제에 관한 글을 지속적으로 게재하여 탈북이주민들이 자본주의 경제이론과 실물경제에 관한 지식과 의견을 공유할 수 있도록 하였다. 이와 함께 창업교육 계획서를 작성해서 소상공인진흥원, 중소기업청 등 관련 기관을 찾아다닌 결과, 2010년에는 소상공인진흥원에서 탈북이주민을 대상으로 하는 3개월 과정의 창업교육을 시작하게 되었다.<sup>22</sup>

금년 봄에는 또한 이러한 여러 가지 노력들이 결실을 맺어 미소금융중앙재단 복지사업자로 선정돼 탈북이주민에게 창업자금을 대출하는 일을 시작하게 되었다. 구체적인 사업으로 서울시의 한 아파트 단지 내에 택배취급소를 열었다. 택배취급소에서는 대형택배업소와 계약을 해서 물건을 받아 단지 내의 고객에게 전달하는 일을 한다. 서울시에서는 이를 예비 사회적 기업으로 선정해 인건비의 일부를 지원하고 있다. 지금은 세 명의 탈북이주민이 일을 하고 있는데 어느 정도 정착이 되면 아파트 주민 두 명이 합류할 예정이라고 한다. 올해 안으로 서울, 경기 지역의 아파트 단지에 30여개의 택배취급소를 설치할 계획을 가지고 있다. 그는

<sup>22</sup> 이 교육 프로그램은 인터넷쇼핑몰, 창업시장 동향과 전망, 아이템 개발과 마케팅, 사업계획서 작성, 무역창업에서부터 세무와 재무 이해와 법률 등 다양한 내용의 시장경제 및 창업실습 교육으로 구성되어 있다. <<http://news.hankooki.com/lpage/culture/201007/h2010071513552586330.htm>> (검색일: 2010.9.27).

현재 고향 선배와 함께 운영하는 직원 25명 규모의 무역회사의 직원으로, ‘함께일 하는사람들’의 대표로 탈북이주민들의 멘토, 교육자이자 지도자로 바쁜 삶을 살고 있다.

#### 다. 하나의 고향, 두 개의 조국

박철 씨는 남한 사회에서 자신의 사회적 역할을 탈북이주민들을 “계몽”하는 교육자, 이들을 “선도하는” 지도자로 규정한다. 그 구체적인 사명은 정부의 지원에만 의존하지 않고 경제적으로 자립할 수 있도록 탈북이주민 하나하나를 깨우치는 것이고, 탈북이주민 스스로가 서로를 돕는 조직과 구조를 만들어가는 것이다. 그러한 사명과 목표의식은 탈북 이주민 중에서 “상위 20%, 먼저 잘 될 수 있는 사람”을 만들어내기 위한” 창업교육과 대출사업으로 구체화되고 있다.

북한에서부터 일찍 시장경제에 눈을 뜨고 북한과 중국에서 다양한 종류의 사업 경험을 한 박철 씨가 자신의 재능을 마음껏 펼칠 수 있는 남한 사회에 와서 왜 개인의 이익만이 아닌 탈북이주민 전체의 삶의 문제를 고민하게 된 것일까? 그의 생애사를 살펴보면 남한 사회에서의 삶의 지향을 설명해주는 요소로 두 가지가 두드러지게 나타난다. 한 가지는 북한의 교육과 그간의 생활을 통해 내면화된 국가와 민족에 대한 사랑이다. 그는 북한 체제를 잘못된 것으로 보면서도 북한에서 제대로 교육받을 수 있었던 데 대해서는 감사한 마음을 갖고 있다고 말한다. 그는 사상교육, 인문교육 측면에서 북한의 교육이 우수하고, 민족적 정체성을 형성하는 면에서는 남한의 교육이 북한에 못 미친다고 평가한다. 북한의 사상교육은 애국주의를 주요한 요소로 포함하고 있는데, 박철 씨가 말하는 사상교육의 우수성이란 주체사상이나 사회주의 사상 교육을 의미하는 것이 아니라, 바로 나라를 사랑하고 민족의 운명을 자신의 운명과 같이 여기는 태도와 정신을 의미하는 것이다. 그에 게 있어 탈북이주민들의 자립과 성공은 그 자체에서 그치는 것이 아니라 통일의 과정에서, 그리고 통일 이후에 북한의 경제를 재건하고 성장시킬 씨앗이라는 의미를 갖는다. 그는 자신이 하고 있는 활동을 통해 탈북이주민들이 남한 사회에서 성공한 사업가일뿐 아니라 “북한사회를 이끌어 나갈 CEO”로, “미래 북한 경제의 물적기반과 지식기반”으로 성장하기를 희망한다.<sup>23</sup> 그는 북한에서 힘들게 살던 생각, 굶어죽고 물에 떠내려간 고향 사람들 생각, 중국에서 생계를 연명하기 위해

<sup>23</sup> <[http://www.workingnk.com/bin/minihome/main.htm?subon=1&seq=1603&subkey=82406&cseq=82413&menuname=/bin/minihome/contents\\_i.htm](http://www.workingnk.com/bin/minihome/main.htm?subon=1&seq=1603&subkey=82406&cseq=82413&menuname=/bin/minihome/contents_i.htm)> (검색일: 2010.9.27).

팔려가는 북한 여성들에 대한 생각을 하면 도저히 가만히 있을 수가 없다고 한다. 이러한 아픔은 북한이 “열리는 날” 고향에 가서 무엇인가를 할 준비를 하게 만드는 동력으로 작용한다.

다른 한 가지 요소는 종교적 성찰이다. 그는 중국에서 기독교를 접하고 신앙을 갖게 되었다. 그런데 그는 자신이 일반적인 사람들과는 다르게 어려운 문제에 봉착했을 때 기도보다는 성경을 읽으면서 해답을 얻게 된다고 말한다. 자신의 인격이 성경 덕분에 어느 정도 형성되었고 현재의 자신의 모습으로 변화되기까지 “성경이 모든 역할을 했다”고도 말한다. 대학교를 졸업하고 선택의 기로에 섰을 때에 그는 “너희가 박하 화향과 근채의 십일조는 드리되 의와 인과 신은 버렸도다”라는 성경의 구절을 읽고 자신이 그동안 탈북이주민들의 눈높이에서 그들을 자비로 대하지 못했던 점을 반성하고, 자신이 해야 할 일이 무엇인지를 깨닫게 되었다. 북한 사회에서 살면서 형성하고 경험했던 민족에 대한 사랑이 종교적 삶 속에서의 이웃에 대한 사랑과 헌신, 종교적 소명의식으로 연결된 것이다.

박철 씨와의 인터뷰를 통해, 또 관련 신문 기록과 인터넷 사이트들을 찾아보면서 연구자는 박철 씨가 비교적 오래 전에 입국했음에도 불구하고 북한 사람으로서의 정체성을 강하게 가지고 있음을 느낄 수 있었다. 역설적이게도 박철 씨는 이른 나이에 북한 사회에 대한 비판적 시각과 외부 세계에 대한 호기심을 갖게 되었고 북한의 사회 체제에 순응하는 것과는 거리가 있는 삶을 살아왔다. 그는 북한에서의 삶을 되돌아보면서 “다시 태어난다면 북한은 싫다”고 단언한다. 하지만 그에게 북한은 자신의 마음과 인격과 세계관을 형성한 “내 고향”이고 “내 나라”이다. 자신을 “실향민”이라고 보는 그에게 남한은 또 하나의 조국이다. 남한은 고향은 아니지만 독도문제가 불거지거나 열강들 사이에서 손해를 본다고 생각되는 문제들이 발생할 때면 “똑같은 애국심”이 발휘되는 또 하나의 “우리나라”이다.

## IV. 탈북이주민의 학습경험과 정체성

### 1. 다양한 학습경험과 학습전략

앞에서 살펴본 두 사람의 생애사를 통해서 우리는 탈북이주민들이 남한 사회에서 다양한 학습경험을 하며, 이러한 학습경험이 이전 시기 자신이 체험한 삶을 해석하고 정체성을 개정해나가는 기초로 활용되고 있음을 알 수 있다. 이는 또한 남한 사회에서 혈연, 학연 등 사회적 네트워크와 사회적 지지가 취약한 탈북이주민

들이 자신을 성장시키고 사회에서 자신의 능력을 인정받으면서 안정적으로 정착하기 위한 주요 전략 중의 하나이기도 하다.

이유경 씨의 학습생애사는 자기주도성이 높은 성인학습자의 전형적 특성을 보여준다.<sup>24</sup> 이유경 씨는 새로운 학습에 대한 열의가 높고, 다양한 내용과 형식의 형식교육 및 비형식교육을 스스로 선택하여 동시에 두세 가지씩 진행하기도 하였다. 학습의 주제도 자신의 직업이나 취업희망과 직접 관련된 학습에서부터 생활 속에서 제기되는 당면과업과는 거리가 있는 학습이나 다양한 주제의 독서활동 등을 망라하고 있다. 학습에 대한 높은 열의와 이를 자신의 실생활 속에서 적용하려는 태도도 돋보인다. 자신이 원하는 직업을 선택할 수 없고 원하는 것을 배울 수 없었던 북한의 학습환경 속에서 억압되었던 학습욕구는 학습에 대한 높은 내적 동기와 열의로 나타났다. 이것은 억압되었던 학습욕구가 다양한 교육의 가능성이 열려있고 배우고자 하는 바를 학습주체가 자율적으로 선택할 수 있는 남한의 학습환경에서 분출된 결과이기도 하다. 북한에서 부모와 사회로부터 충분히 얻지 못했던 인정을 남한 사회에 와서 충족할 수 있었던 것이 이유경 씨의 삶에서 행복감과 성취감을 안겨주듯이, 억눌렸던 학습욕구의 충족은 그 자체로 생존, 안전, 소속감 등 매슬로우(A. Maslow)가 말한 기본적 하위욕구를 희생하면서까지도 학습이나 자아실현의 욕구와 같은 상위욕구를 추구하도록 하기에 충분한 보상기제가 된다. 이는 또한 심리적 욕구의 충족과 자기만족에서 그치는 것이 아니라 학습의 내용 하나하나가 남한 사회와 사람들에 대한 이해의 통로로 작용한다는 점에서 더 큰 의의를 갖는다.

박철 씨는 목적지향적인 학습자의 모습을 보여준다.<sup>25</sup> 박철 씨도 이유경 씨와

<sup>24</sup> 학습자의 인성적 특성으로서의 자기주도성의 구성요소에 관해서는 다양한 이론이 제시되고 있다. 대표적으로 Guglielmino는 요인분석을 통해 효과적 학습자로서 자아개념, 학습기회의 개방성, 학습에 있어서 주도성과 독립성, 자신의 학습에 대한 책임과 인정, 학습에 대한 애정, 창의성, 기본적 연구기술 및 문제해결능력, 미래에 대한 긍정적 성향 등 여덟가지 요소를 자기주도학습 준비도의 주요 요소로 추출하였다. Oddi는 자기주도적 계속학습자의 본질적 인성을 세 가지의 군으로 제시하였다. 첫째, 사전적 추진력 대 반응적 추진력, 즉 즉각적이거나 명백한 외적 강화 없이도 학습을 주도하고 지속하는 능력. 둘째, 인지적 개방성 대 방어능력, 즉 새로운 아이디어와 활동에 대한 개방성과 변화를 수용하는 능력 및 모호함에 대한 인내, 셋째, 학습에의 몰두 대 학습에 대한 무관심 내지 혐오이다. 차갑부, 『사회교육방법의 탐구』(파주: 양서원, 2000), pp. 50-52.

<sup>25</sup> 홀(Houle)은 성인학습의 유형을 학습동기를 중심으로 세 가지로 분류하고 있다. 첫째는 목적지향적 학습자(goal-oriented learner)로, 이들은 한 가지 기관이나 방법에 국한하지 않고 교육과정을 선택하거나 집단에 가입하기도 하고 책을 읽거나 여행을 하는 등 자신의 목적을 가장 잘 달성할 수 있는 방법을 모두 선택하여 학습을 진행한다. 둘째는 지식이나 기술을 배우기 위해서가 아니라 활동 그 자체와 사회적 상호작용을 목적으로 참여하는 활동지향적 학습자이다. 세

마찬가지로 자기주도적 학습자로서의 인성 특성을 가지고 있다. 그런데 박철 씨의 경우에는 목적과 과업을 중심으로 학습활동을 선택하고 조직하는 경향이 두드러진다는 점에서 이유경 씨의 사례와 차이를 보인다. 그가 중국 체류 시 종교단체에서 진행한 학습과 남한에서의 대학 공부는 각각 생존의 수단 확보와 대학졸업자격증 획득이라는 뚜렷한 외적 목표를 이루기 위한 것이었다. 이후 탈북이주민의 자립과 금융조합을 준비하면서 그는 독일통일에 관한 연구와 그라민 은행, 저축은행, 마을금고, 신용협동조합 등 다양한 금융기관 사례를 조사·연구한다. 대학때 배웠던 경영학 공부를 기초로 하여 경제·경영 분야의 다양한 서적을 읽으면서 그 분야의 이론학습과 금융조합 준비라는 자신의 실천적 과업을 연결시킨다. 또한 학습에 그치는 것이 아니라 자신의 과업을 성취하기 위해 금융, 산업 부문의 관련기관을 찾아다니면서 학습의 결과물을 바탕으로 관련자들을 설득하고 과업 성취를 지원할 수 있는 사회적 네트워크를 구축하기 위해 노력한다. 탈북이주민을 대상으로 한 창업지원 프로그램을 만들어 실행하고 자신이 운영하는 단체의 홈페이지에 시장경제에 관한 자신의 생각과 경제이론을 게재함으로써 자신이 한발 먼저 학습한 바를 탈북이주민들에게 전달하고 교육하는 실천활동도 계속한다. 그에게 있어 학습과 과업의 실천은 분리된 것이 아니다.

이 두 사람 모두 제도적으로 주어진 학습기회를 수동적으로 수용하는 것이 아니라 스스로가 자신의 학습경험을 선택하고 조직하는 주체가 되어 형식교육, 비형식교육뿐만 아니라 다양한 내용과 형식의 교육과 학습 경험을 하고 있다. 특히 그동안 탈북이주민 교육에 관한 논의에서 주목받지 못해왔던 무형식학습, 경험을 통한 학습에 주목할 필요가 있다. 모든 경험은 학습의 잠재력을 지닌다. 학습자 개인에게 의미를 가지는 경험, 주관적으로 가치를 가지는 경험은 학습자의 능력, 기술, 관점을 발달시키거나 전환시킬 수 있는 중요한 학습원천이 된다.<sup>26</sup> 경험은 우리의 지식과 의미체계를 확장시키거나 전환시킨다. 즐(Zull)에 따르면 경험이 지식으로 바뀌는 데에는 세 가지 차원이 있다. 첫째, 과거로부터 미래로의 전환이다. 과거의 경험이 미래에 사용될 지식으로 바뀐다. 둘째, 지식의 근원이 학습자의 외부로부터 내부로 전환된다. 경험은 외부로부터 유래하지만 두뇌는 그것을 지식으로 바꾼다. 이 새로운 지식은 내부로부터 유래한다. 학습자는 이 과정에서 수용자에서 생

번째 유형은 학습지향적 학습자로, 이들은 학습 그 자체를 추구하며, 지식을 습득하고자 하는 갈망이 근본적인 학습 동기가 된다. 위의 책, pp. 92-93.

<sup>26</sup> J. Mezirow et al, *Fostering Critical Reflection* (San Francisco: Jossey-Bass, 1990), pp. 208-213.

산자로 바뀐다. 셋째, 권력의 전환, 즉 우리의 학습을 다른 이들에 의존하는 대신 우리 스스로 관리하는 것이다.<sup>27</sup> 탈북이주민들의 학습생애에서는 남한 사회에서 이들의 학습과정이 백지 위에 새로운 지식을 기입하는 것이 아니라 북한과 탈북과정에서 누적된 경험의 연속선상에서, 그것을 확장하거나 심화시키거나 전환하는 과정임을 보여준다.

그런데 탈북과 남한으로의 이주는 여러가지 측면에서 삶의 연속성뿐만 아니라 단절성과 전환의 계기로 작용한다. 탈북이주민들이 남한의 직장에서, 지역사회에서 겪는 경험들은 때로는 기존에 자신이 경험했던 바와는 상당히 이질적인 경우가 많다. 이러한 생애 경험의 이질성으로 인해 이들이 특히 정착 초기에 남한사회에서 경험하는 무형식학습은 경험의 개정과 의미관점의 전환을 동반하는 ‘관점전환학습’의 성격을 띠는 경우가 많다. 메찌로우(J. Mezirow)에 따르면 학습이란 경험의 의미를 새롭게 개정해나가는 과정이다. 즉, 학습은 이후 행동의 지침으로서 현재의 경험의 의미를 해석하는 새로운 또는 개정된 체계를 구축하기 위해 이전의 해석을 사용하는 과정이다.<sup>28</sup> 사람들은 사회화 과정을 통해 자신의 의미관점을 형성해 나가는데, 자신의 의미관점에서 타인과 다른 점을 발견하거나 일상적으로 문제해결이 곤란한 전환점을 맞이할 때 의미관점의 재검토와 전환이라는 ‘관점전환학습’이 일어난다. 관점전환학습은 우리가 당연하다고 여겨온 인식의 준거틀을 보다 포괄적이고, 분별력 있고, 개방적이고, 정서적으로 수용 가능하고, 성찰적인 준거틀로 변환시키는 과정이다.<sup>29</sup> 이러한 관점전환학습은 단순한 지식 축적이나 기술 습득을 위한 학습과는 다르게 개인 내부의 싸움과 자기자신과의 내적인 대화를 포함하는 것이다.

앞서 살펴본 두 사례 모두 직장에서, 남한의 친구나 동료들과의 관계 속에서, 이질적인 사회문화적 환경을 통해 수많은 관점전환학습의 계기에 직면하여 크고 작은 성공적인 전환을 통해 내적인 성장을 이루어내었다. 탈북이주민이 남한 사회

<sup>27</sup> 강대중, “평생학습 이론의 확장,” 『평생교육학연구』, 제14권 제1호 (2008), p. 72.

<sup>28</sup> J. Mezirow, “Learning to think like an adult: Core concepts of transformation theory,” J. Mezirow ed. *Learning as Transformation* (San Francisco: Jossey-Bass, 2000), p. 5.

<sup>29</sup> 인식의 준거틀(frame of reference)은 우리가 그것을 통해 경험을 여과하는 가정과 기대의 구조인 “의미관점”을 의미한다. 그것은 인지적, 정서적, 의지적인 차원을 포함한다. 준거틀은 우리의 의도, 기대, 목적을 미리 조율함으로써 지각, 인지, 느낌, 성향을 형성하거나 제한한다. 메찌로우는 인식의 준거틀을 정신습성(habit of mind)과 관점이라는 두 개의 차원으로 구분한다. 정신습성은 경험의 의미를 해석을 여과하는 광범위하고 일반화된 가정의 집합을 의미하는데, 이는 관점으로 표출된다. 관점은 의미도식(meaning schemes), 즉 즉각적인 특정한 기대, 신념, 느낌, 태도, 판단들의 집합으로 구성된다. 위의 글, p. 16.

에서 성공적으로 정착했는지 여부를 판단하는 기준은 사람에 따라 다를 것이다. 그러나 적어도 자신의 판단을 기준으로 하면 위의 생애사 속의 주인공들은 모두 새로운 사회로의 이주와 정착에 성공한 사람들이다. 이들은 스스로의 삶에 대해 “하고 싶은 일을 했고” “행복하고” “앞으로 무엇인가 끊임없이 될 것 같고” “잘 살고 있다”고 평가한다. 굴드(Gould)에 따르면 학습을 통한 의미관점의 전환이 성공적이면 그것은 인생에 있어 새로운 열정의 단계, 내적인 자유와 힘의 확충으로 연결된다. 이와 같은 전환은 성인 발달의 핵심적인 개념이다.<sup>30</sup> 위 사례의 주인공들의 성공적 정착 요인을 여러 가지로 설명할 수 있겠으나, 교육학적 관점에서 본다면 자신의 생애를 개척해나가는 데 필요한 학습, 특히 성공적인 관점전환학습의 수행을 그 주요 요인 중의 하나로 꼽을 수 있겠다.

탈북이주민 교육지원에 관한 기존 논의와 정책은 주로 형식교육과 도구적 학습<sup>31</sup> 위주로 이루어져왔다. 탈북이주민들의 학습생애사는 학교교육이나 자격증 취득을 위한 교육이 실용적인 목적을 넘어서서 한국사회에 대한 이해, 한국사회에서의 인정과 지지 확보, 의사소통 능력의 성장과 같은 복합적인 측면을 지니고 있으며, 다양한 방식의 의미관점의 전환에 영향을 준다는 점을 시사한다. 또한 특히 성인 탈북이주민들은 형식교육과 도구적 학습을 통해서보다도 자격증이나 학력 취득과는 거리가 있는 의사소통적 학습과 관점전환학습, 의도하거나 의식하지 않은 경험을 통한 무형식학습 등의 형태로 자신에게 의미있는 학습을 수행하는 경향이 있음을 보여준다.

자발적 학습자로서의 탈북이주민들은 어떠한 학습기제를 활용하는가? 여러 가지 학습기제를 제시할 수 있겠으나, 여기서는 탈북이주민들의 학습생애사에서 나타난 주요한 학습기제의 하나로 ‘성찰’의 중요성에 대해 지적하고자 한다. 선행연구에 의하면 탈북이주민들은 남한 사회 적응을 위해 관찰, 모방학습, 비판적 해석이라는 학습기제를 활용한다. 적응 초기에는 보다 용이하고 빠른 적응학습기제로 남한 사회 구성원들을 닮기 위한 관찰과 경청, 모방을 적극적으로 활용한다. 시간

<sup>30</sup> S. B. Merriam & M. C. Clark, *Life Lines* (Oxford: Jossey Bass Publishers, 1991), p. 198.

<sup>31</sup> 메찌로우(J. Meziraw)는 학습의 유형을 도구적 학습, 의사소통학습, 해방적 학습으로 분류한다. 도구적 학습은 특정한 목표를 이루기 위한 학습으로 과제지향 문제해결을 통한 학습을 의미한다. 의사소통 학습은 학습을 통해 자신이나 타인을 이해하는 것을 의미하는 것으로 것이며, 학습자는 이러한 학습을 통해 타인의 지각에 대한 이해를 발전시키고, 타인으로 하여금 자신을 이해하도록 한다. 해방적 학습은 자신과 타인, 환경에 대한 타당성 검토 학습을 의미하며, 비판적 자기반성을 통해 이루어진다. P. Cranton, *Understanding and Promoting Transformative Learning* (San Francisco: Jossey-Bass, 1994).

이 지남에 따라 이들에게는 또 다른 적응과제가 나타나는데 그 과제는 남한사회의 문화를 따라가기만 해서는 해결되기 어려운 과제인 것이다. 그 문제를 해결하는 과정에서 이들은 한국사회의 다양한 사회적 견해들을 비판적으로 읽고 해석하고 참여하는 학습을 전개한다.<sup>32</sup>

본 연구 과정에서 만난 탈북이주민들 역시 관찰과 모방학습, 비판적 해석이라는 학습기제를 고루 활용하고 있었다. 이와 함께 성인 탈북이주민들은 경험 학습, 특히 관점전환과 연결된 학습 과정에서 공통되게 성찰을 주요한 학습의 기제로 활용하고 있음을 보여주었다. 성찰은 상황을 되돌아보고 미래를 내다보는 것, 즉 회상과 추론 양자를 포함하는 깊은 사고과정을 의미한다. 메찌로우에 의하면 성찰은 경험의 내용, 과정 또는 전제를 비판적으로 평가함으로써 경험을 재해석하고 의미 부여하는 과정이다. 즉 성찰은 경험에 의해 자극된 관심 문제를 내적으로 검토하고 탐구하는 과정으로 경험과 개인의 가치 체계 사이를 매개하며, 이를 통해 의미가 창조되고 명료해진다.<sup>33</sup>

앞의 학습생애 사례를 살펴보면 탈북이주민들의 학습에 있어 성찰은 다양한 방법을 통해 이루어짐을 알 수 있다. 이유경 씨의 경우에 성찰은 주로 직장을 중심으로 하는 인간관계나 다양한 학습원천을 통해 새롭게 획득한 지식, 관점과 자신의 기존경험이나 의미체계를 비교하는 방식으로 이루어진다. 일반적으로 자신과 세계에 대한 신념은 인식하지 못하는 반복적인 감정적 경험으로부터 추론된 것이다. 대부분의 신념들은 외부 의식과의 반복적인 의사소통을 통해 일반화된다. 이러한 방식으로 부호화된 경험들 때문에 각 개인은 서로 다른 실재 내에서 생활한다. 우리가 무의식적으로 받아들이고 있는 자신의 의미관점에 의문을 제기할 수 있도록 하는 것이 성찰성이다.<sup>34</sup> 이유경 씨가 ‘입장 바꾸기’를 통해 탈북이주민들이 차별이라고 받아들일 수도 있는 남한 사람들의 행동을 이해하는 공감적 태도를 가질 수 있게 된 것이나, 탈북이주민들이 흔히 “겉과 속이 다르다”고 말하는 남한 사람들의 의사소통 방식을 위선이 아닌 배려라고 이해하는 것 등은 북한에서의 경험이나 남한 사람들에 대한 자신의 기대와는 다른 현실에 직면하고 성찰의 과정을 통해 자신의 의미관점을 변화시켜나갔기 때문에 가능한 것이었다. 박철 씨의 학습생애 속에서는 종교활동, 특히 성경 읽기를 통한 비판적 성찰과정이 두

<sup>32</sup> 김경준·이부미 외, 『북한이탈 청소년 종합대책 연구 III』, pp. 199-201.

<sup>33</sup> P. Cranton, *Understanding and Promoting Transformative Learning*, p. 202.

<sup>34</sup> J. Mezirow, “Learning to think like an adult: Core concepts of transformation theory,” p. 21.

드러지게 나타난다. 그는 자신이 힘든 일이나 결정하기 어려운 문제에 부딪힐 때마다 성경을 읽고 그 속에서 해답을 찾는다. 그는 자신이 현재의 모습으로 변화되기까지는 “성경이 모든 역할을 다 했다”고 말하고 있으나, 박철 씨를 변화시킨 것은 성경 그 자체라기보다는 성경을 매개로하는 성찰의 과정이다.

## 2. 정체성 재구성

탈북이주민에 관한 많은 연구들은 탈북이주민의 정체성에 대하여 정체성 혼란, 이중 정체성등의 언어로 표상해 왔다. 이러한 언어는 다분히 정체성은 혼란되기보다는 정립되어야 하고 이중 또는 다중의 정체성은 병리적이어서 하나의 정체성으로 확고해야 한다는 신념을 부각시켜왔다. 그런 점에서 흔들리는 정체성과 복합된 정체성은 부적응의 단서이기도 했다.<sup>35</sup> 그러나 이러한 관점은 우리가 항상 우리 자신을 다른 사람들과의 관계 안에서 정의하며, 정체성의 주요한 측면을 우리에게 의미있는 다른 사람들과 그들의 정체성에 의존한다는 점을 간과하고 있다. 정체성은 안정적인 것이 아니라 항상 사람들 간의 상호작용 속에서 실천을 통해 구성되는 것<sup>36</sup>이기 때문에 유동성과 다중성은 병리적 현상이 아니라 정체성의 본질 그 자체라고 볼 수 있다.

탈북이주민의 정체성에 관한 최근의 몇몇 연구들은 탈북이주민의 다중적인 정체성을 사회적 통합이 안된 상태에서 나타나는 과도기적인 것이거나 문제현상으로 보는 기존 관점의 문제점을 지적하면서 탈북이주민의 정체성 문제를 다른 시각에서 해석하고 있다. 예를 들어 박서연은 질적 접근을 통해 국경을 넘나들며 각각 다른 사회를 경험해 온 탈북이주청년들이 국가 및 국민 정체성에 대한 확고한 귀속 정체성을 가지기보다는 이를 ‘국적’ 소유의 여부 문제로 보고 있으며, 남북한 사회 모두로부터 배제와 차이를 느끼는 이들의 삶에서 국가와 국민의 의식은 균열된다는 점을 밝혔다.<sup>37</sup> 그러나 이러한 정체성의 균열은 비정상과 부적응의 단서라기보다는 남북한 어느 한쪽에 자신의 정체성을 정박하지 않으면서 다양한 지역의 경험을 바탕으로 트랜스로컬의 정체성을 형성하고 자신의 지역을 넘어 탈영토화된 상상력을 가진 비판적 문화해석자의 역할을 할 수 있는 가능성의 징표로 해

<sup>35</sup> 김경준·이부미 외, 『북한이탈 청소년 종합대책 연구 III』, pp. 214-215.

<sup>36</sup> Mariain Kempny & Aldona Jawlowska (eds.), *Identity in Transformation* (Connecticut: Prager, 2002), p. 6.

<sup>37</sup> 박서연, “북한 이주 청년들의 진로 모색 과정을 통해 본 생애 전략,” (연세대학교 석사학위논문, 2008).

석된다. 김경준·이부미 등은 탈북청소년들이 국가와 국민 의식의 균열에도 불구하고 민족적 정체성은 견고하다는 점에서 남한 내 다른 이주노동자들과는 확연한 차이를 지닌다는 점을 밝혔다. 이들은 탈북청소년들이 적응을 향한 직선적 삶의 진행방식보다는 자신의 삶의 경험을 뒤돌아보고 자신의 안에서 이곳과 저곳의 삶을 교류하고 다시 살아내는 반성적 회고와 성찰을 통해 자신의 정체성을 역동적으로 변화시켜나가는 모습을 보여주면서, 우리 사회가 더 다원주의적 가치를 지향하고 실천하고자 노력할 때 탈북이주민들의 사회적응의 어려움은 그만큼 사라지고 그만큼 우리 사회 스스로도 부당한 소외와 동질성에 대한 압력으로부터 자유로워질 수 있을 것라는 점을 강조한다.<sup>38</sup>

이 연구에서 살펴본 탈북이주민들의 생애사에서도 유동적이고 다중적인 정체성의 특징이 잘 드러난다. 자아는 고정된 독립체가 아니라 역동적이고 변화하는 것이기 때문에 복합적 정체성들이 시간이 지나면서 어떻게 변화하고 어떻게 새로운 자아개념을 형성하는지를 살펴보는 것이 중요하다는<sup>39</sup> 점에서 탈북이주민들의 국가 및 민족정체성이 탈북 전후로, 정착 초기에, 일정 정도 시간이 지난 후에 어떻게 변화해왔는지를 비교해보는 것은 의미있는 작업이다.

이유경 씨는 북한에서 가정에서도 직업적으로도 자신이 원하는 삶을 살 수 있었던 것은 아니었지만 다른 많은 탈북이주민들이 경험했던 정치적 박해나 사회적 배제의 체험을 한 것도 아니었다. 오빠가 아니었으면 결코 탈북도 남한행도 생각하지 않았을 그녀에게 남한은 “어쩔 수 없이 와야 되는 곳”일 뿐이었다. 정착 초기에 직장에서 “왕따”였던 그녀는 끊임없는 학습과 성찰, 사회적 상호작용을 거치면서 대한민국 국민으로서의 정체성을 형성한다. 그러나 그 과정이 곧 북한 출신으로서의 자신의 정체성을 부정하는 과정은 아니었다. 그녀는 남한 사람들과의 관계에 있어서 공감적 이해의 태도를 취했지만, 이는 상대방의 입장을 무조건 받아들이는 것이 아니라 상대방의 입장을 이해하면서 이를 비판적 관점에서 평가하고 종합하고자 하는 것이었다. 이는 남한 사람들은 이렇게 산다는 것을 이해하는데서 한걸음 더 나아가 남한 사람들은 왜 이렇게 살까를 고민하는 것이고, 자신의 삶의 관점에 비추어 우리 사회 속에서 자신이 견지할 입장을 정리하는 것이다. 즉, 내집단의 고유한 정체성을 유지하면서 주류사회와의 상호작용 속에서 주류사회의 문

<sup>38</sup> 김경준·이부미 외, 『북한이탈 청소년 종합대책 연구 III』.

<sup>39</sup> Jan E. Stets & Peter J. Burke, “A Sociological Approach to Self and Identity,” Mark R. Leary & June Prince Tangney (eds.), *Handbook of self and identity* (NY&London: The Guilford Press, 2005), p. 148.

체점에 대한 성찰과 건강한 비판을 시도하는 것이다.

정착 6년차 때 이유경 씨의 구술은 사회정체성의 인지적 요소와 감정적 요소가 분리되어 있는 모습을 보여주었다. 일반적으로 사회정체성을 측정하는 양적 연구들에서 사회정체성은 인지적 측면(즉, 집단소속감이 있다는 인식), 평가적 측면(즉, 집단소속감에 부여하는 가치 또는 집단자기존중감), 감정적 측면(즉, 집단에 소속됨에 따르는 정서 또는 집단에 대한 정서적 개입)이라는 세 차원으로 측정된다. 인지적 측면과 평가적 측면을 통합하여 인지적 요소와 감정적 요소의 두 차원으로 구분하기도 한다.<sup>40</sup> 월드컵 단체응원전에 참여하면서 한국 국민으로서의 강함 소속감을 느끼지만 서해교전으로 남북한의 군인들이 사망했을 때 그녀의 마음에 보다 강력하게 남은 것은 북한 군인들의 죽음이었다. 당시 그녀의 정체성은 인지적 측면에서는 남한에, 감정적 측면에서는 북한에 귀속되어 있었던 것이다. 정착 10년 쯤인 지금 이유경 씨의 내면에서 이 두 가지 차원의 정체성은 통합된 듯 보인다. 그녀는 2009년 4월에 있었던 남북한축구경기를 잘하는 팀에게 박수를 보내며 담담한 마음으로 볼 수 있었다. 그녀는 지금 스스로를 ‘대한민국 국민’으로 자부한다. 그러나 그녀가 말하는 ‘대한민국’은 남한만을 의미하는 것은 아니다. 그녀에게 ‘우리나라’는 남북한 모두를, 우리 민족을 의미한다. 그녀는 축구구단의 비유를 들면서 남북한을 성남이나 전남과 같은 지역 개념으로 인식하고 있다는 점을 보여주었다. 그녀에게 대한민국 국민으로서의 정체성과 북한출신으로서의 정체성은 서로 배타적으로 충돌하는 정체성이라기보다는 ‘대한민국 국민’으로 표현되는 상위의 민족정체성이 북한출신이라는 지역적 정체성을 포괄하는 형태로 나타난다.

박철 씨는 북한의 제도적 틀 내에서 자신의 능력을 발휘할 기회가 없었다. 일직 장사에 눈을 떠서 돈을 벌지만 장사를 하는 과정에서 비법행위 때문에 일종의 경제범이 되어 생존을 위한 탈북을 감행한다. 위의 세 사례 중 남한의 유인요인에 비해 북한의 배출요인이 가장 크게 작용하여 탈북을 하게 된 경우이다. 그럼에도 불구하고 박철 씨는 세 사례 중 북한출신으로서의 국민적 정체성을 가장 강하게 나타내고 있다. 그의 정치적, 종교적 신념은 북한이라는 국가의 정치적 지향성과는 거리가 멀지만, 그가 남한 사회에 정착해서 하는 모든 활동 - 탈북이주민 교육 활동, 자활을 위한 금융조합 결성 노력, 탈북이주민 단체활동, 종교활동 -은 물론 생업으로서의 직장생활까지도 탈북이주민과 관련되어 있는 활동이다. 그는 이러

<sup>40</sup> 성한기, “한국판 사회정체화 척도의 개발,” 『한국심리학회지』, 제15권 3호 (2001), p. 34.

한 활동들의 목표를 “잘 될 수 있는 사람(탈북이주민)들이 모이고 잘 돼서 후배들에게 모델이 되고 힘을 갖추어 후배들을 끌어주는 것”이라고 말한다. 그가 하고 있는 활동은 탈북이주민들이 잘살게 되는 길이고, 장기적으로는 북한의 주민들이 잘 살고 북한이 잘 살게 되는 길이다. 북한을 “내 고향,” “내 나라”라고, 남한을 “우리나라”라고 표현하는 박철 씨에게 있어서 국민정체성과 민족정체성은 명확히 분리되지 않는다. 특정한 정체(政體)를 지닌 국가에 대한 소속감보다는 한민족이라는 민족적 소속감이 보다 근본적으로 작용한다. 탈북이주민들의 자립과 북한 주민의 경제적 발전을 자신의 소명으로 삼는 것이나 남한과 외국과의 영토분쟁이나 외교적 갈등이 발생할 때 “애국심”을 발휘하게 되는 것은 모두 한민족으로서의 민족적 정체성이 동일하게 작용한 결과이다.

지면 관계상 구체적인 생애사를 살펴보기는 어렵지만, 연구 과정에서 만난 또 다른 탈북이주민 류선옥 씨의 남한살이에서는 국민 정체성을 둘러싼 갈등과 갈등의 극복과정이 더욱 직접적으로 드러난다. 현재 남한사회 적응 3년차인 류선옥 씨는 좀 더 나은 삶, 미래의 가능성을 찾아 미성년의 어린 나이에 본인의 의지로 탈북하였다. 그녀에게 남한은 북한에서 마음껏 펼치지 못한 자신의 꿈을 실현할 수 있는 가능성의 땅이었다. 정착 초기에 그녀에게 북한 출신이라는 점은 부정하고 숨기고 싶은 정체성이었다. 북한 출신이라는 점을 드러내지 않으려고 말투도 완벽한 서울 말씨로 고쳤다. 이는 소수집단의 정체성이 위협을 받을 때 취하는 대안 중 내집단과의 교류를 단절하고 심리적 거리를 최대화함으로써 우월 집단과 가까이 지내는 방법인 ‘이탈’에 해당하는 전략이다. 탈북이주민들은 이민족 이주민집단과는 달리 주류집단과 언어 이외에 신체적, 외적 측면에 의한 구분이 없기 때문에 ‘숨기’가 가능한 상황에서는 자신이 소수집단임을 드러내기보다는 은폐하고자 하는 경우가 많다. 소수자로서의 자신의 정체성을 은폐하고 주류문화를 전적으로 수용함으로써 차별과 갈등의 상황을 피하고 주류집단의 구성원과 동등한 사회적 대우를 받을 수 있다고 보는 것이다. 그러나 2년쯤 지나 그녀는 자신이 남한 사람들과 똑같은 국적을 가지고 있음에도 불구하고 북한 출신이라는 사실은 없어지지 않는다는 점을, 또한 자기 스스로도 북한 출신이라는 점을 부정할 수 없다는 점을 깨닫는다. 그녀는 북한 정권은 반대하지만 북한이라는 국가와 북한의 주민들에 대해서는 연대와 소속감과 정서적 애착을 느낀다. 자신의 정체성에 대한 자각은 자신과 비슷한 처지에 있는 북한출신 대학생들의 모임에 적극적으로 참여하는 동기로 작용한다. 남한 사람들과 함께하는 통일교육 활동은 “조원들끼리 화합 이런 것도 없고 (….) 개개인이 단독으로 활동한다는 느낌 밖에 안 드는데” 비해 북한출신

대학생들과 함께 하는 활동은 자신에게 “힘과 에너지를 주는 일”이며 같이 활동하는 북한출신 대학생들에 대해서도 좋은 사람, 괜찮은 사람이라고 평가한다. 류선옥 씨는 이제 정착 초기에 주류집단과 자신을 동일시하려는 태도에서 벗어나 북한이라는 원문화(original culture)집단을 대신하는 탈북이주민 내집단에 강한 집단소속감, 집단자기존중감, 정서적 개입감을 느끼고 있는 것이다. 그러나 탈북이주민 내집단 구성원으로서의 정체성 공고화가 대한민국 국민이라는 국민적 정체성에 위협을 가하는 요소로 작용하는 것은 아니다. 그녀는 여전히 “한국사람”으로서 직업분야의 전문가가 되어, 또한 북한사회를 체험한 이주민으로서의 자신의 경험을 살리면서 대한민국 국민으로서의 자신의 사회적 역할을 다하고자 한다. 그녀에게 있어 탈북이주민 내집단의 고유한 정체성의 유지는 남한 사회에 대한 대립이나 배타로 나아가지 않고 주류사회와의 상호작용 속에서 주류사회에 대한 성찰과 비판의 틀로 기능한다.

이러한 사례들을 살펴보면 탈북이주민들의 국민적 정체성은 정착 초기에 주로 북한 출신으로서의 정체성을 억압하거나 회피하고 동일한 국적, 동일한 민족이라는데 기초한 대한민국 국민으로서의 정체성을 의도적으로 선택하려는 모습으로 나타난다. 또한 인지적 측면에서는 남한에, 감정적 측면에서는 북한에 자신의 정체성을 귀속시키는 모습이 나타난다. 그러나 시간이 지나면서 점차 남과 북 어느 한쪽으로 고정되어 있거나 어느 한쪽에 귀속된 정체성이 다른 한쪽에 귀속된 정체성을 압도하기보다는 양쪽의 정체성이 서로 조화, 때로는 갈등하는 관계 속에서 남북한 사회 모두에 대한 비판을 가능하게 하는 틀로 기능한다. 특히 탈북이주민 집단과 공동체를 중심으로 이루어지는 원문화의 교류와 유지는 이들의 삶을 주류사회에서 고립시키는 방향으로 작용하기보다는 삶에 안정감과 자신감을 불어넣어 주는 긍정적 에너지로 작용하고 있다. 또한 이들은 모두 대한민국 국민으로서의 소속감과 집단자기존중감을 갖고 있지만, 대부분의 경우 국민적 정체성과 민족적 정체성은 명확하게 구분되지 않고 중복되며, 때로는 민족적 정체성이 국민적 정체성을 대체하는 형태로 나타난다.

## V. 결론

학습생애사를 통해서 살펴본 바와 같이 탈북이주민들의 남한 사회 적응과정은 이들이 주체적인 학습자로서 자기 자신을 정립하는 과정이며, 특히 성찰적 학습을

통해 자기자신 및 타인과 의사소통하며 정체성을 개정해나가는 과정이다. 자신들의 삶의 경험을 기반으로 원문화의 정체성을 유지하면서 지배문화와의 ‘적당한 거리’를 유지<sup>41</sup>하는 가운데 이를 상대화하고 비판적으로 평가할 수 있게 하는 교육적 실천이 필요하다.

탈북이주민들의 학습과 정체성 개정에 대한 연구를 통해 탈북이주민 교육지원 정책과 관련한 몇 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 우선 지금까지 탈북이주민 교육문제와 관련한 논의와 정책적 지원은 주로 공교육의 영역에 집중되어 왔다. 그러나 학교뿐만 아니라 다양한 학교 외 교육기관과 사람들의 일상 속에서도 의식적, 무의식적 학습이 이루어진다는 점을 고려하면 성인들이 수행하는 다양한 형태의 교육과 학습으로 지원 영역을 확대하여야 한다.

성인들의 경우 하나원과 지역사회에서 다양한 정착지원교육과 직업훈련을 제공하고 있지만, 탈북이주민들의 학습생애를 살펴보면 이러한 교육의 영향력은 상당히 제한적임을 알 수 있다. 하나원 교육과정에서 한국 사회에 대한 전반적 이해를 제공하는 내용이 부분적으로 제공되지만, 이는 지식전달 중심으로 이루어진다는 한계를 갖는다. 이 연구의 과정에서 만난 열한 명의 탈북이주민 중 아무도 하나원에서의 교육을 의미있는 학습경험으로 이야기한 사람은 없었다. 이는 한국 사회를 직접 경험하지 못한 채 사회로부터 차단된 교육 환경에서 이루어지는 현재와 같은 지식전수, 기초직업기술훈련 위주의 집체교육이 적절한 것인지에 대한 근본적인 재검토가 필요함을 시사한다. 지역사회 정착 이후에 제공되는 교육 역시 특정 분야의 직업기술훈련을 중심으로 이루어지고 있는데, 이는 탈북이주민의 취업으로 연결되기도 하지만, 많은 경우에 탈북이주민들이 정착지원교육이나 취업교육을 선택하는 계기는 교육의 내용보다는 교육훈련수당이나 자격취득수당과 같은 외적인 인센티브이다. 이와 같은 점을 고려할 때, 직업훈련수당 지원의 대상을 직업훈련 분야의 도구적 학습뿐만 아니라 의사소통학습이나 관점전환을 촉진하는 학습으로 확대하는 것도 필요하다. 지식기반사회, 정보사회에서 요구하는 직업기술능력은 지식과 정보를 많이 알고 있는 것이 아니라 이를 활용하고 새로운 지식을 창조할 수 있는 능력임을 고려하여, 직업기술교육이 사회의 여러 가지 형식의 직업 활동의 바탕이 되는 포괄적인 지식, 태도, 능력을 함양하는 교육이 될 수 있도록 개선해야 할 것이다.

구체적인 교육 프로그램으로 인문학 프로그램, 구술사 및 생애사쓰기 프로그램

<sup>41</sup> 정진웅, “적응을 넘어서: 탈북 청소년 교육의 새로운 방향 모색.”

등 성찰 능력을 함양하는 프로그램을 개발, 시행하여야 한다. 인문학 교육과정은 자신의 행동의 의미와 자기 삶의 경험이 주는 의미를 외부의 지식이나 타자가 아닌 자기 스스로 부여하고, 이를 공론의 장으로 이끌어낼 수 있는 능력을 기른다. 인문학 학습의 효과는 자신의 경험 및 삶에 대한 성찰만은 아니다. 학습의 출발은 극히 주관적인 문제를 갖고 진입하지만, 학습과정에서는 자신의 문제를 두고 외부 세계와 소통의 관계를 맺게 된다. 자신의 유약함과 한계, 경험과 감정을 대상화하는 과정을 거치면서 개인적 고통은 결국 세상과 소통하는 의미의 교점이라는 사실을 깨닫게 된다.<sup>42</sup> 이와 같은 특성을 지니는 인문학 교육은 삶의 경로와 조건상 자기성찰의 기회가 많지 않은 탈북이주민들에게 자신의 삶을 해석할 수 있는 다양한 양식의 도구를 제공함으로써 자신의 지나온 삶과 현재 남한에서의 생활을 돌아보고 스스로 해석할 수 있는 능력을 부여할 수 있다.

구술사 및 생애사쓰기 프로그램은 인문학 프로그램의 일환으로 시행되어 왔으며, 탈북이주민을 대상으로 하는 단기 프로그램으로 글쓰기 프로그램이 시도된 경우도 있기는 하지만, 그 교육적 잠재력에 비해 아주 드물게 시행되고 있다. 억압된 기억 불러내기로서의 구술사 또는 생애사쓰기는 구술이 갖는 치유의 힘을 통해 개인의 고통스러운 기억의 상흔 치유는 물론이고 집단의 기억, 즉 역사화된 과거의 상흔을 치유하는 데도 중요한 역할을 하기 때문에 개인과 사회의 안녕이라는 복합적 과제를 동시에 달성할 수 있는 매우 효과적인 작업이다.<sup>43</sup> 따라서 탈북이주민 교육프로그램으로 이를 적극 활용할 필요가 있다. 결론적으로 단기적, 행정적인 지원이 아니라 탈북이주민들의 생애체험과 학습경험에 기반한 유연하고 포괄적인 교육지원이 필요하며, 특히 삶에 대한 성찰의 기회를 부여하는 교육을 확대해나가야 한다.

이러한 실천적 작업과 함께 향후 탈북이주민들의 학습생애에 대한 보다 본격적인 연구가 필요하다. 향후 연구에서 활용할 수 있는 분석틀로 한승희가 복잡계 이론틀을 차용하여 제시한 생태계적 개념을 활용할 수 있을 것이다. 한승희는 학습체제(learning system)를 경험적으로 포착해내기 위한 범주로 세 가지 차원의 생태계적 개념들을 제시한 바 있다. 첫째, 미시계적 차원에서의 ‘학습활동’이라는 개념으로서 마이크로 학습과정을 드러내는 단위개념이다. 둘째, 중간계적 차원에서

<sup>42</sup> 양은아, “개인적인 고독이나 상처 치유: 인문학습과 시민교육,” 『시민교육』 제2호 (2010), pp. 76-80.

<sup>43</sup> 김호연·엄찬호, “구술사를 활용한 인문치료의 모색,” 『인문과학연구』, 제24권 (2010), pp. 362-363.

의 ‘학습생활’이라는 개념으로서 단위학습활동들이 결합된 형태로서 학습활동의 생태적 타당도(ecological validity)를 확보하기 위한 범주개념이다. 셋째, 거시계적 차원에서의 개별 학습활동들을 포괄하는 하나의 자기완결된 학습맥락으로서의 ‘학습생태계(learning ecosystem)’라는 개념이다.<sup>44</sup> 탈북이주민들이 다양한 학습활동 속에서 어떻게 자신의 정체성을 능동적으로 구성해나가는가를 탐색하기 위해서는 이들의 학습생애 속에서 이 세 가지 수준의 학습체제 간의 부단한 상호작용이 어떻게 이루어지며 그 속에서 학습자 개개인의 경험의 재구성이 어떻게 일어나는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 12일 ■ 채택: 12월 8일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김경준·이부미 외. 『북한이탈 청소년 종합대책 연구 III』. 서울: 한국청소년정책연구원, 2008.
- 이정우. 『주체란 무엇인가』. 서울: 그린비, 2009.
- 차갑부. 『사회교육방법의 탐구』. 파주: 양서원, 2000.
- 폴 리콕르. 김한식 옮김. 『시간과 이야기 3: 이야기된 시간』. 서울: 문학과 지성사, 2004.
- Cranton, P. *Understanding and Promoting Transformative Learning*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- Kempny, M. & Aldona Jawlowska (eds.). *Identity in Transformation*. Connecticut: Praeger, 2002.
- Leary, R. L. & J. P. Tangney (eds.). *Handbook of self and identity*. NY & London: The Guilford Press, 2005.
- Mezirow, J. et al. *Fostering Critical Reflection*. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.
- Merriam S. B. & M. C. Clark. *Life Lines*. Oxford: Jossey-Bass, 1991.
- Portelli, A. *The Death of Luigi Trastulli and Other Stories*. New York: State University of New York Press, 1991.

<sup>44</sup> 한승희, “평생학습사회의 학습체제 연구를 위한 생태체제적 개념모형탐색,” 『평생교육학연구』, 제12권 제4호 (2006), p. 189.

Thompson, E. P. *The Voice of the Past: Oral History*. London: Oxford University Press, 1978.

## 2. 논문

- 강대중. “평생학습 이론의 확장.” 『평생교육학연구』. 제14권 제1호, 2008.
- \_\_\_\_\_. “평생학습 연구 방법으로 학습생애사의 의의와 가능성 탐색.” 『평생교육학연구』. 제15권 제1호, 2009.
- 김기석·이향규. “구술사: 무엇을, 왜, 어떻게 할 것인가?.” 『한국교육사고 연구노트』. 제9호, 서울: 교육과학사.
- 김호연·엄찬호. “구술사를 활용한 인문치료의 모색.” 『인문과학연구』. 제24권, 2010.
- 박서연. “북한 이주 청년들의 진로 모색 과정을 통해 본 생애 전략.” 연세대학교 석사학위 논문, 2008.
- 성한기. “한국판 사회정체화 척도의 개발.” 『한국심리학회지』. 15권 3호, 2001.
- 손병우. “대중문화와 생애사 연구의 문제설정.” 『언론과 사회』. 제14권 제2호, 2006.
- 양은아. “개인적인 고독이나 상처 치유: 인문학습과 시민교육.” 『시민교육』. 제2호, 2010.
- 이지혜. “학습자 중심 연구에 있어서 전기적 접근의 시사.” 『학습사회의 교육학』. 서울: 학지사, 2005.
- 이희영. “사회화 방법론으로서의 생애사 재구성.” 『한국사회학』. 제39집 3호, 2005.
- \_\_\_\_\_. “새로운 시민의 참여와 인정투쟁.” 『한국사회학』. 제44집 1호, 2010.
- 정진웅. “적응을 넘어서: 탈북 청소년 교육의 새로운 방향 모색.” 『열린교육연구』. 제12권 2호, 2004.
- 한승희. “학습연구의 다층성과 학습주의의 위상.” 『학습사회의 교육학』. 서울: 학지사, 2005.
- \_\_\_\_\_. “평생학습사회의 학습체제 연구를 위한 생태체제적 개념모형탐색.” 『평생교육학연구』. 제12권 제4호, 2010.
- Chase, S. E. “Narrative inquiry: Multile lenses, approaches, voices.” Denzin, N.K. & Lincoln, Y. (eds.). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. 3rd ed, 2005.
- Mezirow, J. et al. “Learning to think like an adult: Core concepts of transformation theory.” J. Mezirow (ed.). *Learning as Transformation*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- Stets, J. E & P. J. Burke. “A Sociological Approach to Self and Identity.” Leary, M. R & J. P. Tangney (eds.). *Handbook of Self and Identity*. New York & London: The Guilford Press, 2005.

### 3. 기타자료

<<http://www.workingnk.com>>.

<<http://news.hankooki.com/lpage/culture/201007/h2010071513552586330.htm>>.

<[http://www.workingnk.com/bin/minihome/main.htm?subon=1&seq=1603&subkey=82406&cseq=82413&menuname=/bin/minihome/contents\\_i.htm](http://www.workingnk.com/bin/minihome/main.htm?subon=1&seq=1603&subkey=82406&cseq=82413&menuname=/bin/minihome/contents_i.htm)>.

## Abstract

# North Korean Immigrants' Learning Experiences and Reconstruction of Identity

*Jeong-Ah Cho*

This research examines the continual reinterpretation of experience which North Korean immigrants go through in the process of adapting to South Korean society as a kind of learning process. Through the learning histories of immigrants we will examine the experiences which have the most influence on immigrants' life choices after defection, the reconstruction of these experiences, and the changes in their sense of identity during this process.

The life stories of North Korean immigrants show how the various learning experiences they undergo in South Korean society teach them to re-evaluate their lives before defection. The immigrants do not passively absorb the learning opportunities that are institutionally provided to them; rather they choose learning experiences for themselves and become the principle organizing agents, experiencing not only formal and nonformal education but also other learning experiences of a variety of forms and subjects. Because of their wildly different life experiences in South and North Korea, their experiences in South Korea, particularly during the early phase of resettlement, often have a character of "transformative learning. In the learning process immigrants apply not only observation, imitation, and critical interpretation, but also self-reflection as important learning mechanisms.

Further, the life stories of North Korean immigrants show that their sense of identity is fluid and multi-layered. During the early adaptation period immigrants generally suppress or avoid their North Korean identity. They tend to identify themselves cognitively as South Koreans, but emotionally as North Koreans. However as time passes, rather than belonging to a particular side or allowing one part of their identity to overwhelm the other, they gradually reach a stage where both identities can coexist and occasionally conflict within them, enabling them to view both the North and the South critically.

**Key Words:** North Korean immigrants, biography, learning history, transformative learning, identity



# 국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN 인권이사회를 중심으로\*

조 정 현\*\*

- I. 서론
- II. UNHCR을 통한 보호가능성
- III. UN 인권이사회(HRC)의 활용
- IV. 기타 UN 기관
- V. 결론

## 국문요약

북한을 탈출해 제3국에 체류 중인 탈북자, 특히 중국에 체류 중인 탈북자는 중국 당국에 체포 시 박해나 고문의 우려가 있는 북한으로 전원 강제송환되고 있다. 최근 유럽 및 미주의 국내 난민인정결정에서도 알 수 있듯이, 일반적으로 탈북자는 중국도 당사국인 1951년의 난민지위협약 및 1967년 난민지위의정서 상의 정의에 부합하는 협약난민으로 인정될 가능성이 상당히 높다. 이러한 가능성에도 불구하고 중국은 적절한 난민인정절차 없이 탈북자들을 일괄 '경제적 이주민' 내지 '불법 이민자'로 간주하여 강제복송하고 있다.

기본적으로 난민지위결정은 각 당사국의 국내절차에 위임되어 있다. 즉, 한국과 같은 제3국이 중국 내 탈북자관련 결정에 항의하거나 개입하는 데에는 근본적인 한계가 있는 것이다. 그렇다면 일반적으로 난민과 관련된 국제적 보호·지원 및 감독 업무를 주관하는 것으로 알려진 UNHCR(유엔난민기구)은 이러한 상황에서 탈북자 보호를 위해 할 수 있는 일이 없는 것인가 하는 의문이 제기된다. 더군다나 UNHCR은 중국 내 UNHCR의 활동과 관련해 중국과 1995년 특별협정을 체결

하고 이에 근거해 베이징에 지역사무소를 운영하고 있다.

본 논문에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 중국도 당사국인 난민지위협약 및 의정서 상의 관련 내용 및 상기 양자 간 특별협정의 관련 조문들을 살펴보고, 이에 근거한 UNHCR의 활동근거와 중국의 국제법적 의무에 대해 고찰한다. 아울러 2006년 UN 총회의 보조기관으로 새로 설립되어 본격적으로 그 활동을 전개하고 있는 UN 인권이사회의 특별절차, 진정절차 및 국가별 정례 인권검토와 같은 다양한 절차들을 활용하는 방안에 대해서도 함께 고찰함으로써, 가장 극심한 인권침해의 하나로 간주될 수 있는 탈북자와 같은 난민문제에 대해 보편적 국제기구의 활용을 통한 해결의 가능성을 모색한다.

**주제어:** 탈북자, 국제기구, 유엔난민기구(UNHCR), 유엔 인권이사회(UN HRC), 1995년 특별협정, 특별절차, 진정절차, 국가별 정례인권검토(UPR)

\* 본 논문의 내용은 필자의 개인 견해를 기술한 것으로 소속기관의 공식입장이 아님.  
\*\* 외교안보연구원 객원교수

## I. 서론

현재 북한을 탈출해 제3국에 체류 중인 탈북자는 적게는 3만 명에서 많게는 30만 명까지 추산된다. 북한으로의 귀환을 거부하는 대부분의 탈북자 중 소수는 한국이나 미국으로의 망명에 성공하기도 하지만, 기타 다수의 탈북자, 특히 중국에 체류 중인 탈북자는 중국 당국에 체포 시 박해나 고문의 우려가 있는 북한으로 전원 강제송환되고 있는 실정이다.

최근 유럽 및 미주의 국내 난민인정결정에서도 알 수 있듯이,<sup>1</sup> 일반적으로 탈북자는 중국도 당사국인 1951년의 난민지위협약<sup>2</sup> 및 1967년 난민지위의정서<sup>3</sup> 상의 정의에 부합하는 협약난민<sup>4</sup>으로 인정될 가능성이 상당히 높다. 첫째, 북송 시 받게 되는 불법출국에 대한 처벌의 엄격성은 관련형벌의 정치적 성격을 드러내어 탈북자가 ‘전가된 정치적 의견(imputed political opinion)’에 의해 박해를 받을 우려가 있는 난민임을 증명한다.<sup>5</sup> 둘째, 북한에서 식량배급 및 구호식량배분 등을 수행함에 있어 소위 ‘적대계층(hostile class)’과 같은 계층을 차별하여 또는 이와 연결되어 있는 지역 간 차별을 기반으로 이러한 식량분배가 이루어진다면, 이는 생사와도 연결되는 문제로 단순한 차별을 넘어 난민개념 상 박해를 구성하기에 충분하며 이러한 심각한 차별을 받는 계층은 박해사유 중 ‘특정 사회집단의 구성원 신분(membership of a particular social group)’에 해당하는 것으로 간주될 수 있다. 또한 탈북자 가족 및 인신매매 희생자 등도 상기 특정 사회집단의 구성원으로 인정될 가능성이 있다. 기타 전형적인 정치적 사유나 종교적 사유는 물론, 중국인의 아이를 임신했다는 이유로 강제유산이나 영아살해를 당하는 경우와 같

<sup>1</sup> “영국, 탈북자 망명 승인률 75%,” 『자유아시아방송(RFA)』, 2008년 1월 15일 참조.

<sup>2</sup> “Convention relating to the Status of Refugees,” *United Nations Treaty Series (UNTS)*, Vol. 189 (No. 2545), p. 137, 1951년 7월 28일 채택, 1954년 4월 22일 발효. 2010년 10월 현재 144개 당사국.

<sup>3</sup> “Protocol relating to the Status of Refugees,” *UNTS*, Vol. 606 (No. 8791), p. 267, 1967년 1월 31일 채택, 1967년 10월 4일 발효. 2010년 10월 현재 145개 당사국.

<sup>4</sup> 1951년 난민지위협약 제1조에서 정의된 난민개념에서 1967년 난민지위의정서 제1조에 의해 시간적 (및 지리적) 제한이 배제된, 또 이중국적자 등 다중국적자 및 무국적자에 대한 특례규정을 제외한, 난민지위협약 상 난민의 일반적 정의, 즉 ‘협약난민’ 혹은 소위 ‘정치적 난민’의 일반적 정의는 다음과 같다: “인종, 종교, 국적 또는 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 국적국 밖에 있는 자로서 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자.”

<sup>5</sup> 이와 관련된 자세한 내용은 조정현, “Republikflucht(국가탈출죄)’의 법리 및 탈북자 문제への 적용,” 『서울국제법연구』, 제15권 2호 (2008) 참조.

은 인종적 사유로 인한 박해의 사례들도 탈북자의 난민인정 가능성에 힘을 실어 준다.<sup>6</sup> 이러한 다양한 가능성에도 불구하고 중국은 적절한 난민인정절차 없이 탈북자들을 일괄 ‘경제적 이주민(economic migrants)’ 내지 ‘불법 이민자(illegal immigrants)’로 간주하여 강제북송하고 있다.<sup>7</sup>

기본적으로 난민지위결정은 각 당사국의 국내절차에 위임되어 있다. 즉, 한국과 같은 제3국이 중국 내 탈북자관련 결정에 항의하거나 개입하는 데에는 근본적인 한계가 있는 것이다. 금년 9월말 베이징에서 열린 한중 고위전략대화에서 우리 정부는 국군포로 문제와 함께 탈북자 문제도 직접 거론하며 중국 측의 적극적인 협조를 요청하기도 하였지만, 중국은 북한을 의식해 탈북자 문제 등에 민감한 반응을 보이고 있는 등 실제 양자대화도 긍정적인 반응을 도출하기에는 여러 어려운 점들이 많다.<sup>8</sup> 그렇다면 일반적으로 난민과 관련된 국제적 보호·지원 및 감독 업무를 주관하는 것으로 알려진 UNHCR(United Nations High Commissioner for Refugees, 유엔난민기구)<sup>9</sup>은 이러한 상황에서 탈북자 보호를 위해 할 수 있는 일이 없는 것인가 하는 의문이 제기된다. 더군다나 UNHCR은 중국 내 UNHCR의 활동과 관련해 중국과 1995년 특별협정을 체결하고 이에 근거해 베이징에 지역사무소를 운영하고 있다. 본 논문에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 중국도 당사국인 난민지위협약 및 의정서 상의 관련 내용 및 상기 양자 간 특별협정의 관련 조문들을 살펴보고, 이에 근거한 UNHCR의 활동근거와 중국의 국제법적 의무에 대해 고찰하고자 한다. 아울러 2006년 UN 총회의 보조기관으로 새로 설립되어 이제 본격적으로 그 활동을 전개하고 있는 UN 인권이사회의 다양한 절차를 활용하는 방안에 대해서도 함께 고찰함으로써, 가장 극심한 인권침해의 하나로 간주될 수 있는 탈북자와 같은 난민문제에 대해 보편적 국제기구의 활용을 통한 해결의 가능성을 국제법적 관점에서 모색한다.

<sup>6</sup> ‘박해사유’에 대한 일반적 논의는 조정현, “1951년 난민지위협약상 박해사유에 대한 고찰,” 『홍익법학』, 제10권 제2호 (2009) 참조.

<sup>7</sup> 난민으로 공식지위를 인정받기 전의 비호를 구하는 자들(asylum-seekers)도 난민지위협약 제33조 상의 강제송환금지원칙(principle of non-refoulement)의 적용을 받는다. 즉, 난민인정절차를 통해 난민이 아닌 것으로 공식적으로 확인되기 전까지는 난민과 비호를 구하는 자들에게 동일하게 강제송환금지원칙이 적용된다.

<sup>8</sup> “한·중 고위전략대화, 베이징서 열려,” 『연합뉴스』, 2010년 9월 29일.

<sup>9</sup> 공식명칭은 ‘국제연합난민고등판무관사무소’로 얼마 전부터 위의 약칭이 국내에서 주로 사용되고 있다.

## II. UNHCR을 통한 보호가능성

### 1. UNHCR의 기능

UNHCR은 난민에게 국제적 보호를 제공하고 난민문제의 항구적 해결을 모색하기 위하여 1951년 UN 총회의 보조기관으로 스위스 제네바에 설립되었다.<sup>10</sup> UN 총회에서 채택된 UNHCR 규정에 의하면, UNHCR은 UN 총회 또는 경제사회이사회에서 부여하는 정책적 지침에 따라야 하고<sup>11</sup> 경제사회이사회를 통해 총회에 연차 보고를 하여야 한다.<sup>12</sup> 동 규정 제6조에는 UNHCR이 보호임무를 수행할 권한을 갖는 대상, 즉 난민의 정의가 규정되어 있는데, 박해사유 중 ‘특정 사회 집단의 구성원 신분’이 없는 것을 제외하곤 난민지위협약 상 난민의 정의와 거의 동일하다. 또한 1950년에 채택된 동 규정은 1951년 난민지위협약 상 난민개념에 등장하는 시간적 및 지리적 제한을 삭제한 ‘일반적’인 난민의 개념을 이미 제6조 B항에서 규정하고 있다.

개인적인 박해를 강조하는 이 같은 정의는 여전히 UNHCR 권한의 핵심을 이루고 있지만, 그 활동기능 및 대상은 최근 난민상황의 현실을 반영하여 대폭 확대·변화하였다. 오늘날 전형적인 상황으로, 여러 가지 원인이 복합된 박해나 만연한 인권유린으로부터 피해오는 난민들에게 UNHCR은 보호와 원조를 제공하고 있다. 이러한 상황에서 UNHCR은 난민지위를 주장하는 개인의 신청을 심사할 뿐 아니라 난민을 발생시키는 국가의 상황을 일반적으로 평가하는 데까지 관여하고 있다.<sup>13</sup> 또한 UNHCR이 설립될 당시 난민구호를 위한 물자제공은 비호국의 의무로 여겨졌으나, 이후 빈번히 발생한 난민상황이 주로 저개발국가에서 초래한 연유로 난민은 물론 그 범위를 넘어서는 기타 실향민(displaced persons, 유민)에 대한 물질적 원조 임무까지 UNHCR이 추가로 부여받게 되었다.<sup>14</sup> 이러한 UNHCR의 임무 내지 기능 확대는, UNHCR 규정의 개정이란 보다 공식적인 방법 대신에, UN

<sup>10</sup> UNGA Resolution 319A, UN Doc. A/RES/319A (IV) (3 December 1949); “Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR 규정),” UN Doc. A/RES/428 (V) 14 December 1950, Annex, 제1조.

<sup>11</sup> UNHCR 규정 제3조.

<sup>12</sup> UNHCR 규정 제11조.

<sup>13</sup> 장복희, “UN 난민고등판무관(UNHCR),” 『국제인권법의 실천제도』 (박영사, 1998), p. 44. 물론 이러한 UNHCR에 의한 개별난민지위심사는 영토국의 동의 및 협조가 필요하다.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 45.

총회와 경제사회이사회의 일련의 결의 채택의 형식으로 진행되었다.<sup>15</sup> 이렇게 확대된 UNHCR의 보호 및 지원 대상을 통상 ‘위임난민(mandate refugees)’ 혹은 ‘UNHCR의 우려 대상(persons of concern to UNHCR)’이라고 부르는데, 이는 기존의 UNHCR 규정상의 난민, 즉 소위 ‘정치적 난민(political refugees)’ 내지 ‘협약난민(Convention refugees)’과 함께, 무력충돌이나 기타 대규모 인권침해와 같은 인재로 인해 고국을 떠날 수밖에 없었던 소위 ‘전쟁난민(war refugees)’ 내지 ‘인도적 혹은 사실상 난민(humanitarian or de facto refugees)’ 등 양 범주를 포괄하는 명칭으로 이해된다.<sup>16</sup> 1990년대 이후 UNHCR은 국내실향민(Internally Displaced Persons: IDP, 국내유민)에 대해서까지 그 지원 폭을 넓히고 있는데, 이는 기본적으로 UN측의 특정한 요청 및 관련당사국의 동의가 필요한 활동으로 ‘법적 의미에서의 보호(legal protection)’ 내지 난민개념의 확장이라기보다는 개별적 혹은 임시적(ad hoc) ‘인도적 지원(humanitarian assistance)’의 성격을 강하게 내포한다.<sup>17</sup>

## 2. 난민지위협약 상 당사국의 협력의무 및 특별협정 상 의무

1951년 난민지위협약 제35조는 동 협약 당사국이 UNHCR과 협력해야 하는 일반적 의무를 다음과 같이 명시적으로 규정하고 있다.

1. 체약국은 국제연합 난민고등판무관 사무국 또는 그를 승계하는 국제연합의 다른 기관의 임무의 수행에 있어서 이들 기관과 협력할 것을 약속하고, 특히 이들 기관이 이 협약의 규정을 적용하는 것을 감독하는 책무의 수행에 있어서 이들 기관에게 편의를 제공한다.
2. 체약국은 국제연합 난민고등판무관 사무국 또는 그를 승계하는 국제연합의

<sup>15</sup> Atle Grahl-Madsen & Peter Macalister-Smith, “Refugees, United Nations High Commissioner,” in Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Elsevier Science (2000), pp. 79-83 참조.

<sup>16</sup> Volker Türk, “The role of UNHCR in the development of international refugee law,” in Frances Nicholson & Patrick Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, (Cambridge University Press, 1999), pp. 155-156; “Report of the Group of Governmental Experts on International Co-operation to Avert New Flows of Refugees,” UN Doc. A/41/324 (13 May 1986), Annex, paras. 30-40.

<sup>17</sup> Guy S. Goodwin-Gill & Jane McAdam, *The Refugee in International Law (3rd ed.)* (Oxford University Press, 2007), pp. 32-35; Volker Türk, “The role of UNHCR in the development of international refugee law,” pp. 158-159; Pirkko Kourula, *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited* (Martinus Nijhoff Publishers, 1997), pp. 184-193.

다른 기관이 국제연합의 관할기관에 보고하는 것을 용이하게 하기 위하여 요청에 따라 다음 사항에 관한 정보와 통계를 적당한 양식으로 제공할 것을 약속한다.

- (a) 난민의 상태
- (b) 이 협약의 실시상황
- (c) 난민에 관한 현행법령 및 장차 시행될 법령<sup>18</sup>

1967년 난민지위의정서 제2조에서도 동일하게 규정된 상기 내용은, 협약채택회의 시 일부 반대의견도 있었지만, 분명히 단순한 권고가 아니라 당사국의 법적 의무로서 규정되었으며, 지금까지 제35조에 대해 유보조치를 취한 당사국도 없다.<sup>19</sup> 여기서 당사국의 협력의무는 그 법적 근거에 상관없이 UNHCR의 모든(any and all) 기능수행과 관련된 것이며,<sup>20</sup> UNHCR 역할의 확대·변경에 상응하는 매우 역동적이고 진화적인 성격을 가지는 것이다.<sup>21</sup> 앞서 언급했듯이 중국은 난민지위협약 및 의정서의 당사국으로<sup>22</sup> 협약 제35조와 의정서 제2조에 의해 UNHCR의 임무수행에 대해 협력할 의무를 부담한다. 이러한 일반적 의무에 더해, 중국은 UNHCR의 중국내 활동과 관련하여 1995년 UNHCR과 특별협정을 체결하여 이

<sup>18</sup> 1951년 난민지위협약 제35조의 원문은 다음과 같다: “1. The Contracting States undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it, in the exercise of its functions, and shall in particular facilitate its duty of supervising the application of the provisions of this Convention. 2. In order to enable the Office of the High Commissioner or any other agency of the United Nations which may succeed it, to make reports to the competent organs of the United Nations, the Contracting States undertake to provide them in the appropriate form with information and statistical data requested concerning: (a) the condition of refugees, (b) the implementation of this Convention, and (c) laws, regulations and decrees which are, or may hereafter be, in force relating to refugees.”

<sup>19</sup> Paul Weis (ed.), *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed, with a Commentary by the late Dr Paul Weis* (Cambridge University Press, 1995), p. 362.

<sup>20</sup> Atle Grahl-Madsen, *Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2-11, 13-37* (Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997), p. 254. UNHCR의 구체적 감독기능의 다양한 예는, “Summary Conclusions: supervisory responsibility,” in Erika Feller *et al.* (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge University Press, 2003), pp. 668-669, paras. 3-5 참조.

<sup>21</sup> Walter Kälin, “Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and beyond,” in Erika Feller *et al.* (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge University Press, 2003), pp. 616-617.

<sup>22</sup> 중국은 1951년 난민지위협약 및 1967년 난민지위의정서에 1982년 9월 24일 동시에 가입하였다. 중국은 또한 UNHCR 집행위원회(Executive Committee)의 위원국이기도 하다.

에 근거한 구체적 의무 또한 부담한다.<sup>23</sup>

1995년 중국과 UNHCR간에 체결된 특별협정<sup>24</sup> 제3조(정부와 UNHCR간 협력)는 다음과 같이 규정되어 있다.

1. 난민에 대한 국제적 보호 및 인도적 지원 분야에서 정부와 UNHCR간의 협력은 UNHCR 규정, 기타 UN에서 채택된 관련 결정 및 결의, 1951년 난민의 지위에 관한 협약 제35조 및 1967년 난민의 지위에 관한 의정서 제2조를 근거로 하여 수행된다.  
.....
5. 정부와의 협의 및 협력 하에, UNHCR 직원은 그 이행의 모든 단계를 감독하기 위해 난민 및 UNHCR 프로젝트 장소에 언제나 제한 없이 접근할 수 있다.<sup>25</sup>

이러한 조항에도 불구하고 중국 당국은 중국내 탈북자에 대한 UNHCR의 접근을 전혀 허락하지 않고 있는데, 특히 1999년 UNHCR이 중국과 북한 간의 접경지역을 방문한 후 일부 탈북자가 UNHCR의 우려대상(persons of concern)이라고 결정한 후 그러한 중국의 입장이 더욱 확고해졌다.<sup>26</sup> 이러한 접근불허는 1951년 난민지위협약 제35조의 위반이며, 또한 상기 1995년 특별협정 제3조의 위반을 구

<sup>23</sup> UNHCR 규정 제8조 (b)항 참조.

<sup>24</sup> “Agreement between the Government of the People’s Republic of China and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees on the upgrading of the UNHCR Mission in the People’s Republic of China to UNHCR branch office in the People’s Republic of China,” *UNTS*, Vol. 1889, p. 61 (No. 32371), 1995년 12월 1일 서명 및 발효.

<sup>25</sup> 1995년 특별협정 제3조 1항 및 5항의 원문은 다음과 같다: “1. Cooperation between the Government and UNHCR in the field of international protection of and humanitarian assistance to refugees shall be carried out on the basis of the Statute of UNHCR, other relevant decisions and resolutions adopted by United Nations, article 35 of the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951 and article 2 of the Protocol Relating to the Status of Refugees of 1967. … 5. In consultation and cooperation with the Government, UNHCR personnel may at all times have unimpeded access to refugees and to the sites of UNHCR projects in order to monitor all phases of their implementation.”

<sup>26</sup> Stephan Haggard & Marcus Noland (eds.), *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response* (U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006), p. 38. 그 후 UNHCR은 2003년 10월 공식적으로 다수의 탈북자가 난민으로 간주될 수 있을 뿐 아니라(소위 ‘정치적 난민’ 내지 ‘협약난민’), 보호필요성의 관점에서 탈북자 그룹은 UNHCR의 우려대상이라고 결론내렸다(소위 ‘인도적 난민’ 내지 ‘위임난민’). “Opening statement by Mr. Ruud Lubbers United Nations High Commissioner for Refugees,” *Report of the fifty-fourth session of the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme (Geneva, 29 September–3 October 2003)*, UN Doc. A/AC.96/987 (10 October 2003), Annex II, pp. 35–36.

성할 가능성이 높다.

만약 중국이 현재와 같이 ‘어떠한’ 개별적 난민지위심사 없이도 ‘모든’ 탈북자들이 단순히 불법적으로 국경을 넘어온 ‘경제적 이주민(economic migrants)’일 뿐이라고 판단하는 자신의 입장에 확신이 있다면, 굳이 UNHCR이 탈북자들에게 접근하는 것을 막을 필요가 없을 것이다. 앞에 언급한 조약 상 의무들을 준수할 의지가 진정 중국에 있다면, 중국은 오히려 탈북자 중에 정말 협약난민으로 공식 인정될만한 자가 전혀 없는 것인지 보다 정확히 확인하기 위해 UNHCR과 협력하는 것이 더욱 자연스러운 반응일 것이다. 그러나 1999년 이후 UNHCR은 중국의 반대에 부딪쳐 자신의 우려대상인 탈북자에 대한 ‘제한 없는 접근(unimpeded access)’을 포함해 탈북자 문제와 관련된 자신의 정상적인 기능을 수행하지 못하고 있다.<sup>27</sup>

국제난민법체계에는 관련의무를 이행시키거나 관련해서 재판을 받게 할 강제적 수단이 기본적으로 존재하지 않는다. 일반적으로 국제적 난민업무를 관장하는 UNHCR은 국가에 대해 강제조치를 취할 권한이 없다. 다만 UNHCR은 난민문제에 대한 구속력 없는 지침이나 결정을 내릴 수 있을 뿐이다.<sup>28</sup> 난민관련 법적 분쟁을 해결하기 위한 전문화된 국제 위원회나 재판소가 부재한 상황에서, 국가 간 법적 분쟁에 대한 일반적 물적 관할권을 가지고 있는 ICJ(International Court of Justice, 국제사법재판소)에의 재판회부가능성을 생각해 볼 수 있다.<sup>29</sup> 그러나 ICJ는 원칙적으로 강제관할권을 갖고 있지 못하며 관할권 성립을 위해서는 양 분쟁 당사국의 동의가 필요하다.<sup>30</sup> 이러한 상황에서 1951년 난민지위협약 제38조는 일방 당사국의 요청만으로 ICJ에 분쟁을 회부할 수 있도록 규정하고 있으며,<sup>31</sup> 이에

<sup>27</sup> 물론 UNHCR 북경사무소 및 기타 제3국 외교공관에 진입한 탈북자의 처리 문제를 UNHCR이 중국측과 협의하는 등 일부 제한적 역할을 수행하고 있지만, 이는 UNHCR의 정상적인 기능과는 거리가 멀다.

<sup>28</sup> Michael Kagan, “The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination,” *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, No. 1 (2006), pp. 22-23.

<sup>29</sup> ICJ 규정 제35조 1항 참조. 국가 간 분쟁만을 다루는 ICJ에서는 개인이나 국제기구가 당사자가 될 수 없다. 다만 UN헌장 제96조에 의거 총회 및 안전보장이사회는 ICJ에 법적 구속력이 없는 권고적 의견(advisory opinion)을 요청할 수 있는데, UN 총회의 보조기관인 UNHCR도 동 조 2항에 규정된 대로 총회의 허가를 받으면 ICJ에 권고적 의견을 요청할 수 있다. Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary (2nd ed.)*, Oxford University Press (2002), pp. 1183-1184 참조.

<sup>30</sup> ICJ 규정 제36조 1항 참조. 중국은 자국관련 법적 분쟁에 대한 ICJ의 강제관할권을 인정하는 소위 ‘선택조항’에 대한 선언을 하지 않았다. ICJ규정 제36조 2항 참조.

<sup>31</sup> “제38조(분쟁의 해결) 이 협약의 해석 또는 적용에 관한 협약 당사국간의 분쟁으로서 다른 방법

대한 유보(reservation)도 제42조 1항에서 금지하고 있다. 그러나 주지하다시피 1951년 난민지위협약 자체에서 규정하는 난민은 원칙적으로 1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서 발생한 난민에게만 적용되기 때문에 1951년 협약 상 강제관할권 조항이 최근 발생한 탈북자 문제에 직접 적용될 수는 없다. 또한 이러한 난민개념 상 시간적 제한을 제거한 1967년 난민지위의정서에도 유사한 강제분쟁해결 조항이 포함되어 있지만,<sup>32</sup> 이번에는 동 조항에 대한 유보가 가능하다는 한계가 있다.<sup>33</sup> 중국은 이에 근거해 1967년 의정서 상 강제분쟁해결 조항에 대해 유보를 행하였다. 결국 중국의 동의가 없는 한 ICJ에서 난민협약 상 중국의 의무와 관련된 법적 분쟁을 해결할 수는 없다.

한편, 1995년 중국-UNHCR 간 특별협정에도 분쟁해결규정이 별도로 마련되어 있는데, 바로 다음과 같이 제16조에서 강제중재를 규정하고 있는 점이 흥미롭다.<sup>34</sup>

본 협정과 관련해 발생하는 정부와 UNHCR 사이의 어떠한 분쟁도 교섭이나 기타 합의된 해결방법에 의해 우호적으로 해결된다. 만약 이에 실패한다면, 그러한 분쟁은 일방 당사국의 요청으로 중재에 회부된다. .... 중재 판정에는 그 판정 이유에 대한 언급이 포함되며, 당사자들에게 동 분쟁에 대한 최종 판단으로 받아들여진다.<sup>35</sup>

따라서, 만약 UNHCR이 관련 사안에 대해 중재재판을 요청한다면, 동 중재재판에 대한 중국의 별도 동의가 없더라도 법적 구속력이 있는 중재 판정을 통한 분쟁의 해결을 도모할 수 있다. 그러나 이러한 가능성에도 불구하고, 지금까지 UNHCR은 이러한 사법적 해결 장치를 활용하기 위한 노력을 전혀 하지 않고 있는 것으로 보인다. 여기에는 현실적으로, 또한 법적으로, 몇 가지 추정할 수 있는

---

에 의하여 해결될 수 없는 것은 분쟁당사국 중 어느 일당사국의 요청에 의하여 국제사법재판소에 부탁된다.”

<sup>32</sup> 1967년 난민지위의정서 제4조(분쟁의 해결).

<sup>33</sup> 1967년 난민지위의정서 제7조(유보와 선언) 1항.

<sup>34</sup> 미국의 2004년 북한인권법(North Korean Human Rights Act, 22 U.S.C. 7844) 제304조 (b)항 참조.

<sup>35</sup> 1995년 특별협정 제16조의 원문은 다음과 같다: “Any disputes between the Government and UNHCR arising out of or relating to this Agreement shall be settled amicably by negotiation or other agreed mode of settlement. If this fails, such a dispute shall be submitted to arbitration at the request of either Party. ... The arbitral award shall contain a statement of the reasons on which it is based and shall be accepted by the Parties as the final adjudication of the dispute.”

이유들이 있다.

먼저 현실적으로 볼 때, UNHCR에 의한 중재조항의 원용은 UNHCR과 중국과의 관계를 거의 확실히 악화시킬 것이다. 그리고 이것은 일방 당사자, 즉 중국의 6개월 전 서면통보에 의해 1995년 특별협정이 종료될 수 있음을 규정한 제17조 4항의 내용을 고려할 때 더욱 위험한 선택일 수 있다.<sup>36</sup> 더 일반적으로 보면, UN 예산에 의해 지원되는 UNHCR 전체 경비 중 3%를 약간 상회하는 일반 행정경비를 제외하면, UNHCR의 대부분의 활동은 각국의 자발적인 재정적 공여에 의존하고 있다.<sup>37</sup> 아울러 자국 영토에 대해 주권을 행사하는 국가들의 협력 없이는 실질적으로 UNHCR의 관련국에서의 기능수행은 불가능할 수밖에 없다. 따라서 각국의 정부와 좋은 관계를 유지하는 것은 UNHCR이 자신의 책임을 이행하는 데 있어 매우 중요한 문제임에 틀림없다. 이러한 결과, UNHCR은 국가들의 행동을 변화시킬 구체적인 수단을 실제 확보하지 못하고, 오직 그 도덕적 권위 및 당위성에만 호소하고 있을 뿐이다.<sup>38</sup>

다음으로 법적인 이유를 살펴보면, 특별협정상 관련조문들을 보다 면밀히 검토할 필요가 있다. 먼저 상기 제3조 5항에서, ‘항상(at all times)’ 그리고 ‘제한 없는 접근(unimpeded access)’ 등 비록 포괄적인 표현들이 사용되긴 하였지만, 제3조의 기타 조항에서의 조동사와는 달리, 5항에서 사용된 조동사는 법적 의무를 강하게 나타내는 ‘shall’이 아니라 가능성 내지 허가를 나타내는 ‘may’가 사용되었다. 또한 이러한 포괄적 표현 앞에는 ‘정부와의 협의 및 협력 하에(in consultation and cooperation with the Government)’라는 조건이 붙어 있다. 국가주권에 대한 강조가 제3조 2항에 별도로 규정되어 있는 점 역시 눈에 띈다.<sup>39</sup> 이에 더해, 제3조 5항을 제3조 3항 및 4항 등 UNHCR 프로젝트에 대해 규정하고 있는 앞의 조항들과 함께 해석한다면,<sup>40</sup> 또는 5항 자체만 갖고 보더라도, ‘난민에의 제한 없

<sup>36</sup> Stephan Haggard & Marcus Noland (eds.), *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response*, p. 41 참조.

<sup>37</sup> UNHCR(유엔난민기구), 『난민보호: UNHCR의 역할』 (2008), p. 29.

<sup>38</sup> Atle Grahl-Madsen & Peter Macalister-Smith, “Refugees, United Nations High Commissioner,” pp. 79, 83, 87-88; Michael Kagan, “The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination,” pp. 22-23.

<sup>39</sup> 1995년 특별협정 제3조 2항: “중화인민공화국의 국가주권에 대한 완전한 존중은 본 협정 모든 규정에 있어 주요한 기본원칙이다(Full respect for the state sovereignty of the People’s Republic of China is the essential basic principle of all stipulations in this Agreement).”

<sup>40</sup> 1995년 특별협정 제3조 3항: “UNHCR 사무소는 난민을 위한 프로젝트의 준비와 검토와 관련하여 정부와의 협의 및 협력을 유지한다(The UNHCR Office shall maintain consultations and cooperation with the Government with respect to the preparation and review of projects

는 접근(unimpeded access to refugees)’이란 문구는 ‘UNHCR 프로젝트(UNHCR projects)’와 연결된 것으로 해석할 수도 있는데, UNHCR 프로젝트는 현재 시점에서 기본적으로 탈북자들과는 관계가 없는 것으로 이해된다.<sup>41</sup> 비록 이렇게 주변 조항과의 관계 속에서 제3조 5항을 해석하면 탈북자 문제는 특별협정, 특히 제3조 5항이 규정하고 있는 제한 없는 접근의 적용대상이 아니라는 결론이 도출될 수도 있지만, 다른 한편 난민지위협약 제35조 및 의정서 제2조에 근거해 UNHCR과의 협력의무를 강조한 특별협정 제3조 1항과 특별협정의 주요목적 중 하나가 “영토국에서 난민의 이익을 위해 국제적 보호 및 인도적 지원의 기능을 UNHCR이 수행”하기 위한 법적 기반을 마련하기 위한 것이라고 규정한 특별협정 제2조의 내용들을 살펴보면 동 협정이 탈북자 문제를 적용대상에서 완전히 배제하고 있다고 단정적으로 결론내릴 수도 없음을 알 수 있다.<sup>42</sup>

이상의 모든 점들을 고려할 때, UNHCR과 중국 사이의 탈북자 문제가 양자 간의 1995년 특별협정에 의해 해결될 수 있을지 여부에 대해 쉽게 결론을 내리기는 어렵다. 그러나, 여기서 더욱 중요한 점은, 특별협정 상 강제중재를 UNHCR이 가까운 미래에 추구할 것으로 전혀 보이지 않을 뿐만 아니라, 그러한 중재재판이 국가의 협력에 의존하여 그 기능을 수행하는 현재 UNHCR의 활동방식을 고려할 때 결코 바람직하지도 않다는 점일 것이다.

결국 국제난민법 상 그 의무의 이행을 강제할 효과적인 장치가 부족한 현실에서, 중국에 지역사무소를 두고 있는 UNHCR이 중국의 자발적 협조 없이 탈북자를 위해 그 보호 및 지원 업무를 수행할 구체적인 방법은 현재 존재하지 않는다. 그럼에도, 지금과 같이 중국 정부가 합리적 사유 없이 UNHCR의 탈북자 접근을 전면 금지하는 행위는 중국이 난민지위협약 당사국이 됨으로써 국제적으로 약속

---

for refugees).” 1995년 특별협정 제3조 4항: “UNHCR의 재정지원에 의한 프로젝트가 정부에 의해 시행되기 위해서는, 자금, 일상생활에서 필요한 물품, 기구 및 서비스, 또는 기타 난민을 위한 지원의 제공에 대한 정부 및 UNHCR의 약속을 포함한 조건들을 양측에 의해 서명될 프로젝트 협정에 규정한다(For any UNHCR-funded projects to be implemented by the Government, the terms and conditions including the commitments made by the Government and the High Commissioner to the furnishing of funds, daily necessities, equipment and services or other assistance to refugees, shall be set forth in project agreements to be signed by the Government and UNHCR).”

<sup>41</sup> Stephan Haggard & Marcus Noland (eds.), *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response*, pp. 40-41 참조.

<sup>42</sup> *Ibid.* 참조. 일반적으로 UNHCR의 특별협정에 대해선, Marjoleine Zieck, “UNHCR’s ‘Special Agreements,’” in Jan Klabbbers & René Lefeber (eds.), *Essays on the Law of Treaties: A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag* (Kluwer Law International, 1998) 참조.

한 동 협약 제35조상의 UNHCR과의 협조의무를 명백히 위반하는 것이라는 점을 분명히 지적해 둘 필요가 있겠다.

### III. UN 인권이사회(HRC)의 활용

앞서 살펴본 국제난민법과는 별도로, 20세기 후반 이후 최근 급격히 발달한 국제인권법을 주목할 필요가 있다. 국제인권법은 탈북자의 난민지위 인정여부와 상관없이 인간이라면 일반적으로 적용할 수 있는 분야이며, 난민법과 달리 다양한 이행감독장치를 구비하고 있다. 물론 난민법 자체가 광의의 인권법에 포함되어 다양한 인권 논의에서 난민 문제가 함께 논의되기도 하지만, 원칙적으로 이 둘은 다소 구별되는 국제법 체계로 이해된다.

국제인권법은 다시 ‘UN 현장’ 상의 인권기구 및 ‘국제인권조약’ 상 이행감독기구 등 크게 두 종류의 국제기구 및 관련 체제로 나눌 수 있으며, 기본적으로 국가들은 이들 인권기구들에 의해 그 의무 이행을 국제적으로 감시받는다. 주요 ‘국제인권조약’ 중 중국은 현재 5개 인권조약의 당사국으로 국제적 의무를 부담하고 있으며,<sup>43</sup> 각각의 조약을 감독하는 5개 위원회(committees) 모두에게서 이미 탈북자 문제와 관련된 인권조약 상 의무 위반을 최근 수년 내 여러 차례 지적받은 바 있다.<sup>44</sup>

한편, ‘UN 현장’에 근거하여 UN의 테두리 안에서 인권 관련 사안을 다루는 기구들도 다수 존재하는데, 특히 2006년 기존의 경제사회이사회(ECOSOC) 산하의 인권위원회(Commission on Human Rights)에서 총회(GA)의 보조기관으로 확대·강화되어 설립된 UN 인권이사회(Human Rights Council: HRC)의 활동을 주목할 필요가 있다.<sup>45</sup> 47개 UN 회원국으로 구성된 UN 인권이사회는 준상설기구로 모든 인권 주제 및 상황을 검토할 수 있으며, 최근 인권 문제의 중요성을 감

<sup>43</sup> 1966년 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약; 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약; 1966년 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약; 1979년 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약; 1984년 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약; 1989년 아동의 권리에 관한 협약.

<sup>44</sup> 본 논문에서는 이에 대해 자세히 논하지 않는다. 이에 대한 자세한 분석은 조정현, “국제인권법 상 탈북자의 보호가능성 및 그 실행: 중국이 당사국인 국제인권조약 및 동 조약의 이행감독장치를 중심으로,” 『국제법학회논총』, 제54권 제1호 (2009) 참조.

<sup>45</sup> UNGA Resolution 60/251, “Human Rights Council,” UN Doc. A/RES/60/251 (15 March 2006).

안하여 설립 후 5년 내에 그 지위의 추가 격상을 위한 UN 총회의 심사를 받을 예정이다.<sup>46</sup> 특별절차(special procedures), 진정절차(complaint procedure) 등 기존 인권위원회의 책임과 기능을 모두 이어받은 인권이사회는 이에 더해 새롭게 고안된 국가별 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR) 제도도 채택하였다.<sup>47</sup> 이러한 인권이사회의 여러 절차들은 제3국에 체류 중인 탈북자 문제와 관련하여서도 적절히 활용될 수 있을 것이다.

## 1. 특별절차 (Special Procedures)

UN 인권이사회의 특별절차(special procedures)는 국가별 혹은 특정 주제별로, 특별보고관(special rapporteur), 사무총장 대표((special) representative of the Secretary-General), 독립전문가(independent expert) 등과 같은 개인 전문가나 통상 5명으로 구성되는 실무그룹(working group)의 구성을 통해 관련 사례나 주제를 조사하고 이를 토대로 권고의견을 내는 절차를 말한다. 이 과정 중에 관련국 정부와 의견을 교환하게 되고 필요하면 현장방문도 수행하게 되며, 최종 조사결과는 임무가 부여된 특정 국가 및 주제에 대해서 평결(findings) 및 권고사항(recommendations)을 담은 보고서를 발간함으로써 마무리하게 된다. 특별절차의 구체적인 임무 내용은 그러한 특별절차를 설치한 인권이사회의 결의에 의해 결정된다.<sup>48</sup>

2010년 현재 8개의 국가별 특별절차 및 31개의 주제별 특별절차가 진행 중인데, 그 중에서도 2004년 인권위원회 시절에 처음 임명되어 지금까지 유지되고 있는 북한인권 특별보고관(Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea) 절차는 직접적으로 탈북자 문제와 관련되며,<sup>49</sup> 주제별 절차 중에서도 고문 특별보고관(Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)<sup>50</sup>이나 인신매매 특별보고관(Special Rapporteur on trafficking in persons,

<sup>46</sup> *Ibid.*, para. 1.

<sup>47</sup> *Ibid.*, paras. 5-6.

<sup>48</sup> HRC, "Factsheet: Work and Structure of the Human Rights Council," (July 2007).

<sup>49</sup> 북한인권 특별보고관은 2004년 원년부터 최근까지 태국의 Vitiit Muntarbhorn 교수가 그 임무를 수행하였으나, 2010년 인도네시아의 Marzuki Darusman이 새로운 북한인권 특별보고관으로 임명되었다.

<sup>50</sup> 오스트리아의 Manfred Nowak.

especially women and children),<sup>51</sup> 비법·약식·자의적 처형 특별보고관(Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions)<sup>52</sup> 등이 탈북자 문제와 직·간접적으로 관련될 수 있다.

실제로, 북한인권 특별보고관은 매년 2회 발간되는 자신의 보고서에서 중국에 체류 중인 탈북자와 관련된 법적 문제들을 여러 차례 제기하였다.<sup>53</sup> 또한, 이주민인권 특별보고관(Special Rapporteur on the human rights of migrants), 고문 특별보고관, 인신매매 특별보고관, 여성폭력 특별보고관(Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences)은 2005년 12월 19일 중국 정부에게 공동으로 재중국 탈북여성의 인신매매 및 성착취와 관련된 구체적 주장 및 보고들에 대한 해명을 요청하는 서한을 전달하였고, 이에 대해 중국은 탈북자와 관련된 모든 국제규범을 기본적으로 잘 준수하고 있다는 동일한 내용의 원론적인 답변을 각 보고관에게 제출한 바 있다.<sup>54</sup> 2006년 3월 24일에는 인신매매 특별보고관, 여성폭력 특별보고관, 아동 매매 및 매춘 특별보고관(Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography)이 공동으로 한달 전 중국에서 두 명의 자녀들은 남겨둔 채 한 북한여성이 강제북송되었다는 접수된 주장에 대해 답변할 것을 요청하는 편지를 중국에 보냈는데, 이번에도 중국 정부는 그녀에 대한 주장을 구체적으로 확인하기엔 제공된 정보가 충분치 않았고 중국은 국제의무를 잘 준수하고 있다는 비슷한 답변을 보내 왔다.<sup>55</sup> 물론 이렇듯 인권이사회의 특별절차들이 중국의 탈북자 정책을 즉시 변경시킬 정도로 아주 효과적인 것은 결코 아니지만, 이렇게 중국 정부와 일반적인 사안뿐만 아니라 구체적인 사례에 대해 인권적 시각에서 직·간접적으로 의견교환을 지속적으로 해나가다 보면, 중장기적으로는 어느 정도 긍정적인 영향을 기대할 수 있을 것이다.

<sup>51</sup> 나이지리아의 Joy Ngozi Ezeilo.

<sup>52</sup> 남아공의 Christof Heyns.

<sup>53</sup> 예를 들어, “Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea”, UN Doc. A/62/264 (15 August 2007), paras. 28-40.

<sup>54</sup> UN Doc. E/CN.4/2006/73/Add.1 (27 March 2006), paras. 29-33; UN Doc. A/HRC/4/33/Add.1 (20 March 2007), para. 29; UN Doc. E/CN.4/2006/62/Add.1 (27 March 2006), paras. 22-28; UN Doc. A/HRC/4/23/Add.1 (30 May 2007), paras. 65-67; UN Doc. A/HRC/4/34/Add.1 (19 March 2007), paras. 125-129, 141, 143-144.

<sup>55</sup> UN Doc. A/HRC/4/23/Add.1 (30 May 2007), para. 59-64; UN Doc. A/HRC/4/34/Add.1 (19 March 2007), paras. 136-142; UN Doc. A/HRC/4/31/Add.1 (15 March 2007), paras. 217-223.

## 2. 진정절차 (Complaint Procedure)

UN 인권이사회의 진정절차(complaint procedure)는 인권위원회 시절의 ‘1503 절차’에 뿌리를 둔 비공개 고발제도이다. 인권위반행위의 피해자이거나 관련 위반에 대한 직접적이고 신뢰할만한 지식을 가진 어떠한 개인이나 그룹(NGO 포함)도 세계 어느 곳에서 일어난 사건이든 어떤 환경 하에서 일어난 사건이든 모든 인권 및 기본적 자유에 대한 중대하고 지속적인 위반 행위에 대해 인권이사회에 고발할 수 있도록 설치되어 있는 절차이다.<sup>56</sup> 진정절차를 위해 2개의 실무그룹이 설립되어 있는데, 구 인권소위(Sub-Commission)를 대체한 자문위원회(Advisory Committee) 위원 5명으로 구성된 통보실무그룹(Working Group on Communications)에서는 수리가 능성(admissibility) 문제를 주로 검토하고, 인권이사국 대표 중 5인으로 구성된 상황실무그룹(Working Group on Situations)에서는 관련 인권위반 사항과 함께 이사회에서 취할 조치의 권고를 포함한 의견을 인권이사회에 제출하는 임무를 부여 받았다.<sup>57</sup> 인권이사회에서 최종적으로 추가적인 조치가 필요한 상황이라고 판단하면, 관련국에 추가 정보를 요청하거나, 관련 상황을 감독하기 위한 독립 전문가를 임명하거나, 비공개절차를 공개절차로 전환하거나, UN 인권최고대표에게 관련국에의 기술적 협력, 역량강화지원 또는 자문용역의 제공을 권고하는 등의 조치를 결정할 수 있다.<sup>58</sup>

이러한 개인의 진정절차와 유사한 통보제도가 사실상 앞서 살펴본 특별절차 상에서도 존재한다. 개인이나 그룹으로부터 구체적 인권침해 사안에 대한 진정을 접수한 특별보고관 등 특별절차 상 임무수행자들은 그 진정의 내용이 신뢰할만하고 믿을만하다고 판단되면 그것을 관련국 정부에 ‘긴급호소(urgent appeals)’ 혹은 ‘주장서한(letters of allegation)’이라는 이름으로 송부한다. 이렇게 인권이사회와 관련국 정부 간에 오고 간 서한과 답장들은 추후 관련 특별보고관의 보고서에 수록되어, 앞서 탈북자 사례를 통해 이미 살펴보았듯이, 국제사회에 공표된다.<sup>59</sup>

따라서 탈북자 및 탈북자의 관련 상황을 인지하고 있는 NGO들은, UN 인권최

<sup>56</sup> UN HRC Resolution 5/1, “Institution-building of the United Nations Human Rights Council,” (18 June 2007), UN Doc. A/HRC/21 (7 August 2007), Ch. I, A, Annex, paras. 85-87.

<sup>57</sup> UN HRC Res. 5/1, Annex, paras. 89-99 참조.

<sup>58</sup> *Ibid.*, para. 109; *Ibid.*, paras. 103-105 참조.

<sup>59</sup> OHCHR, *Special Procedures of the Human Rights Council: Urgent appeals and letters of allegation on human rights violations* (October 2007); Rhona K.M. Smith, *Textbook on International Human Rights (3rd ed.)* (Oxford University Press, 2007), p. 142 참조.

고대표 사무소를 통해, 그들의 진정서를 인권이사회 진정절차 또는 인권이사회 특별절차 상의 특별보고관 등에게 제출할 수 있으며, 이것이 그들에 의해 수리되고 적절히 검토된다면 앞서의 사례들처럼 국제사회와 관련국 정부의 건설적인 대화를 유도할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서, UN 인권이사회에 존재하는 공식적인 개인 진정절차 및 다소 비공식적인 특별절차 상의 개인 진정(통보/고발)절차에 대해 관련 개인 및 기관 모두 숙지할 필요가 있다.

### 3. 국가별 정례인권검토 (Universal Periodic Review: UPR)

UN 인권이사회 설립과 함께 새로 도입된 제도인 국가별 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR, 보편적 정례검토)는 인권위반 주장이 제기된 특정한 국가가 아닌 UN의 192개 모든 회원국을 대상으로 UN 인권이사회가 정기적으로 각국의 인권 의무 준수 상황을 점검하는 장치이다. 원칙적으로 이 제도는 인권조약 이행감독기구의 작업과 중복되지 않고 그 작업을 보완하려는 취지로 도입되었다.<sup>60</sup> UPR에서 각국의 인권상황은 UN 헌장, 세계인권선언, 관련국이 당사국인 인권조약, 각국의 자발적인 인권공약(voluntary pledges and commitments) 등에 근거하여 검토되며 필요하다면 국제인도법(international humanitarian law)과 관련된 사항도 검토된다.<sup>61</sup> 상호대화를 기반으로 한 이 협력적 절차는 47개 이사국 전체로 구성되는 실무그룹에서 진행되며, 3인의 보고관(rapporteurs)으로 구성된 간사그룹(troika)에 의해 실질적으로 지원받는다. 옵서버 국가 및 기타 관련자들도 동 절차에 직·간접적으로 참여할 수 있다. 수검국의 보고서는 여타 UN 기관 및 NGO 등으로부터 입수된 정보와 함께 검토되며, 최종검토결과는 인권이사회회의의 결론 및 권고사항이 포함된 보고서의 형태로 이사회 전체회의에서 채택된다.<sup>62</sup>

2008년 4월 상기 검토절차가 처음으로 시작되었는데, 1년에 48개국씩 4년 주기로 진행되어 첫 검토절차는 2011년에 모두 완료하게 된다.<sup>63</sup> 현재 UN 인권이사회인 중국 또한 2009년 2월 제4차 회기에서 UPR을 받았는데, 물론 상당히 넓은 검토 범위, 엄격한 시간 제한(전체 3시간, 질문시간 각국 2분), 수검국의 협력 및

<sup>60</sup> UNGA Res. 60/251, para. 5 (e); HRC, “Factsheet: Work and Structure of the Human Rights Council.”

<sup>61</sup> UN HRC Res. 5/1, Annex, para. 1.

<sup>62</sup> *Ibid.*, paras. 15-32 참조.

<sup>63</sup> *Ibid.*, para. 14.

상호작용 강조 등 UPR 제도상의 현실적인 제약이 다수 존재하여 심도 깊은 논의는 원천적으로 불가능했음에도 불구하고, 캐나다와 네덜란드 등이 탈북자 문제를 직접 중국측에 구체적으로 제기한 것은 시사하는 바가 크다.<sup>64</sup> 캐나다는 고문방지위원회(Committee against Torture)가 2008년 11월 탈북자가 고문 받을 위험이 상당한 북한으로 송환되는 것은 고문방지협약 상 강제송환금지원칙 위반이라고 지적하며 내린 권고를 중국이 이행하기 위해서 즉각 필요한 조치를 취할 것을 권고하였고,<sup>65</sup> 네덜란드는 탈북자 문제와 관련된 UNHCR의 역할에 대해서 중국에 질의하였다.<sup>66</sup> 중국은 이에 대해, 중국은 난민지위협약 및 강제송환금지원칙을 잘 준수하고 있으며, 1978년 이래로 현재까지 인도차이나 난민 30만 명에게 효과적인 피난처를 제공하고 있고, 현재 국내 난민인정절차 관련 입법 작업이 진행 중이며, 탈북자와 같이 경제적 이유로 월경한 불법이민자에 대해서는 중국이 이를 사례별로 적절히 처리하고 있다는 등 기존의 원론적 답변을 반복하였다.<sup>67</sup> UPR 제도의 여러 현실적 한계에도 불구하고, 탈북자 문제의 인권적 측면을 공식적으로 제기할 국제적 논의의 장이 새로 도입되었다는 점은 분명 긍정적인 발전이고, 중국이 받는 정치적·도덕적 압박 또한 이전보다 더욱 가중되었을 것이다. 따라서 탈북자 관련 NGO들은 물론 우리 정부 차원에서도 앞으로 어떻게 국가별 정례인권 검토 제도를 탈북자 문제 해결에 효과적으로 활용할 수 있을지에 대해 면밀히 검토하고 대책을 마련할 필요가 있다.

#### 4. 인권이사회 결의 (Resolutions of HRC)

UN 인권기구에서 특정 인권침해 행위에 대한 영향을 끼치기 위해 마지막으로 할 수 있는 일은 아마도 관련 위반행위를 공개적으로 비난하는 결의를 채택하는 것일 것이다. 물론 이러한 결의 자체가 법적 구속력을 갖는 것은 아니지만 관련국에게 큰 정치적 부담을 주는 것은 확실하다.<sup>68</sup> 과거 UN 인권위원회 시절, 인권위

<sup>64</sup> UN 인권이사국인 한국은 발언권을 부여받지 못하였다.

<sup>65</sup> UN HRC, “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: China,” UN Doc. A/HRC/11/25 (5 October 2009), para. 28.

<sup>66</sup> *Ibid.*, para. 30.

<sup>67</sup> *Ibid.*, para. 112. 물론 중국이 현재 국내난민인정절차를 구비하기 위한 입법 작업을 진행 중이라는 점은 작지만 의미 있는 중국의 인권 관련 최근 변화로 해석할 수 있다. 참고로, 중국에 현재 체류 중인 30만 명의 인도차이나 난민은 중국과 베트남 간의 국경전쟁 시 중국으로 넘어온 중국계 베트남 난민을 말한다.

<sup>68</sup> Walter Kälin, “Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees:

및 인권소위는 특정 주제 및 특정 국가를 대상으로 다양한 결의를 채택하였는데, 실제 1997년과 1998년에는 인권소위에서,<sup>69</sup> 그리고 2003년부터 2005년까지는 인권위원회에서 북한의 인권 상황을 우려하는 결의를 채택한 바 있다.<sup>70</sup> 비록 인권소위를 대체해 새로 설립된 인권이사회 자문위원회에서는 자체 결의나 결정을 채택할 수 없지만, 인권이사회는 이전의 인권위와 마찬가지로 어떠한 인권 사안에 대해서도 자신의 결의를 채택할 수 있다.<sup>71</sup>

그러나 중국에 대해 탈북자 문제를 지적하는 인권이사회 결의 채택이 이론상 불가능하지는 않지만, 대북한 결의와 달리 대중국 결의의 채택은, 안보리 상임이사국이자 현 인권이사국인 중국의 정치적 지위를 고려할 때, 현실적으로 실현될 가능성은 없어 보인다.<sup>72</sup> 실제로 과거 인권위원회 시절에도 중국의 인권 상황에 대한 두번의 인권위 결의 채택 시도 및 티벳 상황에 대한 한번의 인권소위 결의 채택 시도가 모두 실패로 끝난 바 있다.<sup>73</sup> 참고로 중국은 1982년부터 인권위가 활동을 종료한 2005년까지 인권위원회 멤버였다.

## IV. 기타 UN 기관

### 1. UN 인권최고대표 사무소 (OHCHR)

1993년 12월 UN 총회 결의로 설립된 UN 인권최고대표(UN High Commissioner for Human Rights, UN 인권고등판무관)는 UN 사무총장의 지휘 하에 UN 내의 인권관련 업무를 수행한다.<sup>74</sup> 그러나 기본적으로 인권최고대표 및 그 사무소의 역할은 UN 내에서의 각종 인권활동을 총괄·조정하는, 즉 행정 지원, 자문 및 교육 업무 등을

Article 35 and beyond,” pp. 644-645 참조.

<sup>69</sup> UN Doc. E/CN.4/SUB.2/RES/1997/3 (21 August 1997); UN Doc. E/CN.4/SUB.2/RES/1998/2 (19 August 1998).

<sup>70</sup> UN Doc. E/CN.4/RES/2003/10 (16 April 2003); UN Doc. E/CN.4/RES/2004/13 (15 April 2004); UN Doc. E/CN.4/RES/2005/11 (14 April 2005).

<sup>71</sup> UN HRC Res. 5/1, Annex, paras. 77, 111-113, 117-118, 123, 126-127.

<sup>72</sup> Rhona K.M. Smith, *Textbook on International Human Rights (3rd ed.)*, p. 52 참조.

<sup>73</sup> UN 인권위 Decision 1993/110, “Situation in China,” UN Doc. E/CN.4/DEC/1993/110 (11 March 1993); UN 인권위 Decision 1994/108, “Situation of Human Rights in China,” UN Doc. E/CN.4/DEC/1994/108 (9 March 1994); UN 인권소위 Decision 1993/107, “Situation in Tibet,” UN Doc. E/CN.4/SUB.2/DEC/1993/107 (20 August 1993) 참조.

<sup>74</sup> UNGA Resolution 48/141, “High Commissioner for the promotion and protection of human rights,” UN Doc. A/RES/48/141 (20 December 1993).

수행하는 것이기 때문에, 국가들의 의무 이행을 감독하는 여타 인권기구와는 그 성격이 근본적으로 다르고, 따라서 탈북자 문제와 직접 관련된 기능을 수행할 가능성도 낮다.

그렇지만, UN 인권최고대표도 인권 존중 및 국제적 협력을 증진시키기 위해 필요하다면, 관련 정부들과 건설적 대화를 진행시켜 나가기도 한다.<sup>75</sup> 이러한 측면에서, 탈북자 문제와 관련하여서도 인권최고대표의 보다 적극적이고 창조적인 역할을 기대할 수도 있으며, 앞서 살펴본 대로 인권이사회의 특별절차 및 진정절차 상 개인의 고발 서한을 접수하는 일도 인권최고대표 사무소에서 수행하고 있다는 점 또한 상기할 필요가 있다.

## 2. UN 총회 및 안전보장이사회

UN의 주요기관은 모두 일정 부분 인권보호 업무와 관련된다. 그 중에서도 UN 총회는 인권이사회 및 조약감시기구 보고서 등 대부분의 공식 인권 보고서를 접수하고 검토한다는 측면에서 중요한 역할을 한다. 이를 바탕으로 UN 총회도 인권 관련 결의를 채택하기도 한다.<sup>76</sup> 실제 구 인권위원회의 보고를 검토한 후 2005년부터 총회는 매년 북한인권 결의를 채택하고 있다.<sup>77</sup> 물론 지금은 관련 보고를 인권이사회가 수행한다. 그러나 역시 인권이사회 결의에서와 같은 이유로 UN 총회가 중국을 상대로 탈북자 문제를 포함한 인권 결의를 채택하는 것은 기대하기 어려울 것이다.

UN 안전보장이사회는 기본적으로 일반적인 인권위반 상황에 대해서는 관여하지 않는다. 그러나 대규모 인권상황이 발생하여 국제평화와 안전에 대한 위협으로 판단한다면 안보리는 이에 대한 구체적인 대응조치를 결정할 수 있다. 탈북자와 관련하여서도, 만약 북한 급변사태와 같은 비상사태가 발생하여 대량으로 북한 주민들이 주변국으로 유입되는 상황이 발생할 경우, 이를 국제평화와 안전에 대한 위협으로 간주하여 강제력 있는 안보리 결의의 채택을 통해 적절한 조치를 취할

<sup>75</sup> *Ibid.*, para. 4; Rhona K.M. Smith, *Textbook on International Human Rights (3rd ed.)*, pp. 61-62.

<sup>76</sup> Rhona K.M. Smith, *Textbook on International Human Rights (3rd ed.)*, pp. 49-50, 52-54 참조.

<sup>77</sup> 예를 들어, UNGA Resolution 60/173, "Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea," UN Doc. A/RES/60/173 (16 December 2005). 이후 매년 12월 탈북자 문제가 포함된 같은 제목의 결의가 채택되고 있다.

수 있을 것이다. 다만 이 경우에도, 안보리의 기본 성격 및 대표적인 북한과의 접경국인 중국이 안보리 상임이사국임을 고려할 때, 진정으로 탈북자들의 안위를 위한 조치들이 취해질 수 있을지에 대해서는 다소 의문이다.

## V. 결론

이상에서 살펴본 대로, UNHCR을 통한 탈북자의 보호 가능성은, UNHCR과 중국 간에 체결된 1995년 특별협정이 존재함에도 불구하고, 국가의 협력에 기본적으로 크게 의존하는 UNHCR의 업무 성격 상 큰 기대를 하기는 어려운 것이 현실이다.

반면, 국제인권조약 상 이행감독체제와 함께 보다 다양한 보호 가능성을 제공하는 UN 현장 상 인권기구, 그 중에서도 특히 최근 설립된 UN 인권이사회와 관련해서는 특별절차, 진정절차 및 국가별 정례인권검토 제도를 통한 탈북자 보호의 가능성을 일정 부분 확인할 수 있었다. 그러함에도 앞으로 어떻게 더욱 효과적으로 탈북자 보호에 동 절차들을 활용할 수 있을지에 대한 보다 심도 깊은 후속 연구가 절실히 필요한 것으로 보인다.

그동안 국제난민법 및 국제인권법 등 국제법을 통한 탈북자 보호 방안에 대한 고찰이 어느 정도 있어 왔으나, 본문에서 살펴본 바와 같이 관련 국제기구를 어떻게 활용할 것인가에 대한 법적 검토 및 논의는 상대적으로 부족했던 것이 사실이다. 탈북자 문제의 해결을 위해 국제난민법과 함께 국제인권법을 어떻게 상호보완적으로 잘 적용해 나갈지에 대해서, 또한 UNHCR, 국제인권조약 이행감독위원회 및 UN 인권이사회 등 보편적 국제기구를 어떻게 잘 활용해 나갈지에 대해서 앞으로 지속적인 분석과 연구가 진행되어야 할 것이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 10일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- Goodwin-Gill, Guy S. & McAdam, Jane. *The Refugee in International Law (3rd ed.)*. Oxford University Press, 2007.
- Grahl-Madsen, Atle. *Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2-11, 13-37*. Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997.
- Haggard, Stephan & Noland, Marcus (eds.). *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response*. U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006.
- Kourula, Pirkko. *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*. Martinus Nijhoff Publishers, 1997.
- Simma, Bruno (ed.). *The Charter of the United Nations: A Commentary (2nd ed.)*. Oxford University Press, 2002.
- Smith, Rhona K.M.. *Textbook on International Human Rights (3rd ed.)*. Oxford University Press, 2007.
- Weis, Paul (ed.). *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed, with a Commentary by the late Dr Paul Weis*. Cambridge University Press, 1995.

### 2. 논문

- 장복희. “UN 난민고등판무관(UHCR).” 『국제인권법의 실천제도』. 박영사, 1998.
- 조정현. “국제인권법상 탈북자의 보호가능성 및 그 실행: 중국이 당사국인 국제인권조약 및 동 조약의 이행감독장치를 중심으로.” 『국제법학회논총』. 제54권 제1호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “1951년 난민지위협약상 박해사유에 대한 고찰.” 『홍익법학』. 제10권 제2호, 2009.
- \_\_\_\_\_. ““Republikflucht(국가탈출죄)’의 법리 및 탈북자 문제에서의 적용.” 『서울국제법연구』. 제15권 2호, 2008.
- Grahl-Madsen, Atle & Macalister-Smith, Peter. “Refugees, United Nations High Commissioner.” in Rudolf Bernhardt (ed.). *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. IV. Elsevier Science, 2000.
- Kagan, Michael. “The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination.” *International Journal of Refugee Law*. Vol. 18, No. 1, 2006.

- Kälin, Walter. "Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and beyond." in Erika Feller et al. (eds.). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge University Press, 2003.
- Türk, Volker. "The role of UNHCR in the development of international refugee law." in Frances Nicholson & Patrick Twomey (eds.). *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*. Cambridge University Press, 1999.
- Zieck, Marjoleine. "UNHCR's 'Special Agreements'." in Jan Klabbers & René Lefeber (eds.). *Essays on the Law of Treaties: A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*. Kluwer Law International, 1998.

### 3. 기타자료

각종 UN 결의, 결정, 보고서 및 자료.  
방송 및 신문기사 등.

## Abstract

# A Study on the Protection of North Korean Escapees through International Organisations from an International Legal Perspective: *With Special Reference to the UNHCR and the UN Human Rights Council*

*Jung-Hyun Cho*

North Korean Escapees(NKEs) in China are forcibly sent back to the high probability of persecution and torture in their home country, whenever they are caught by the Chinese authorities. Although China is a Party to the 1951 Refugee Convention and the 1967 Protocol, it has constantly denied any possibility of their refugee status - that has recently been formally confirmed by many European and American governments - without any proper procedures. China just treats NKEs as economic migrants or illegal immigrants, not asylum-seekers or refugees.

Basically, each State Party is responsible for its own domestic refugee status determination. Accordingly, any third country, like South Korea, cannot easily intervene in the issue of refugees, like NKEs, staying in China. In this context, the question is raised about the role of UNHCR in the protection of NKEs, which generally deals with refugee issues as a main relevant international organisation. Furthermore, UNHCR concluded a Special Agreement with China in 1995 and, based on it, UNHCR operates its branch office in Beijing.

Against this background, this paper examines the role of UNHCR in China and related international obligations of China, applying both the 1951 Convention and the 1995 Special Agreement. In addition, this paper investigates how to utilise procedures of the newly established UN Human Rights Council, in terms of the protection of NKEs, such as special procedures, complaint procedure and the Universal Periodic Review. This paper finally provides some possibilities and limits of utilising international organisations or bodies in order to protect NKEs, and then suggests that some further research should be duly conducted in this area.

**Key Words:** North Korean Escapees(NKEs), International Organisations, United Nations High Commissioner for Refugees(UNHCR), UN Human Rights Council(UNHRC), 1995 Special Agreement, Special Procedures, Complaint Procedure, Universal Periodic Review(UPR)



# 동북아 개발협력: 북한의 인식과 법제적 대응\*

임 을 출\*\*

- I. 서론
- II. 개발협력의 일반적 개념과 특수한 함의
- III. 북한의 국제개발협력 제도에 대한 인식
- IV. 북한의 인식과 대응에 대한 평가
- V. 결론

## 국문요약

이 글은 북한이 국제 개발협력의 다양한 요소들을 어떻게 인식하고 있으며, 이를 수용하기 위해 어떤 법제도적 대응을 추구해왔는지를 검토하였다. 그리고 이를 통해 향후 동북아 차원에서 북한에 대한 개발원조가 추진될 경우 고려해야 할 핵심 요소들이 무엇인지를 보여주고자 하였다. 보다 구체적으로는 개발협력에 대한 개념, 경험, 함의 등을 토대로 북한은 국제개발협력을 둘러싼 핵심 주제들 즉, 기구, 역할, 정책, 인재양성, 기술지원 등에 대해 어떤 인식과 평가를 하고 있는지를 살펴보았다. 이런 검토를 통해 향후 북한과의 본격적인 개발협력 추진 환경이 조성되었을 때 북한의 법제적 대응 변화 가능성을 예측하고, 남북관계 혹은 동북아 차원에서 미리 대비해야 할 고려요소들을 도출할 수 있었다. 이를 위해 본 논문은 북한에서 발간된 전문 자료들과 관련 법령 등 1차 자료(원전)를 중심

으로 북한의 인식과 대응을 추적해 보았다. 이를 통해 북한이 갖고 있는 논리의 근원과 일관성 여부, 그리고 향후 변화 가능성 등을 보다 분명히 엿볼 수 있었다. 북한은 개발협력 또는 원조를 제국주의 국가들의 인권 개선, 민주화, 체제전환, 신식민주의 방식의 경제적 예측화 등을 위한 도구로 인식하는 등 소극적 태도를 견지하고 있다. 향후 동북아차원에서 북한에 대한 지원이 본격적으로 이뤄지더라도 이런 인식이 변화되지 않는 한 효과성을 기대하기는 어려울 것이다. 따라서 북한에 대한 개발협력은 가치와 인식의 틀은 물론 경제·사회적인 사고와 시스템을 근본적으로 변화시키는 일과 병행해서 이뤄져야만 하는 도전적 과제를 확인할 수 있다.

**주제어:** 동북아, 국제개발협력, 원조, 법제도, 체제 전환, 북한의 인식과 대응

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

\*\* 경남대 극동문제연구소 연구교수

## I. 서론

이 논문은 북한이 지금까지 국제개발협력<sup>1</sup> 혹은 해외원조를 어떻게 인식 및 평가하고 있으며, 이런 인식과 평가를 토대로 어떤 법제도적 대응을 추구해왔는지를 검토하는 데 목적이 있다.

북한의 인식에 기초할 경우 개발협력이나 원조는 곧 개혁개방 문제와 직결되어 있다. 따라서 이 글은 2010년에 두 차례에 걸쳐 이뤄진 김정일 국방위원장의 중국 방문 이후 주목을 받았던 북한의 개혁·개방 문제에 대한 인식과 대응, 그리고 향후 전망을 살펴보는 작업과도 밀접한 연관을 맺고 있다.

이 글은 기본적으로 향후 북한의 비핵화 문제 해결이 진전되거나, 아니면 김정은 지도체제가 전향적으로 국제사회와 협력적인 관계를 유지하면서 본격적인 개발지원이 추진될 경우, 남북협력 차원에 머물지 않고 동북아 차원의 지역협력 틀이 모색될 가능성이 높다고 간주한다. 이런 협력이 이뤄질 경우 북한의 경제발전과 주민들의 복지향상에 기여하면서 궁극적으로 체제전환에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다.

이명박 정부는 비핵화에 진전이 있을 경우 북한 주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제협력 프로그램을 적극 실행할 것이라고 여러 차례 밝힌 바 있고, 국제사회도 북한에 대한 개발원조에 적지 않은 관심을 표명하고 있다. 북한도 공식적으로는 선진국과 국제금융기구 등으로부터의 개발원조에 대한 부정적 시각을 표출하면서도, 실제로는 경제개발을 위해 국제사회로부터의 개발원조의 수용, 즉 국제개발협력이 불가피함을 인식하고 있다. 북한은 국제사회로부터는 제한적인 개발원조를 받아왔지만, 동북아 차원에서는 중국과 한국<sup>2</sup> 등 양자관계 차원에서 개발원조를 부분적으로 수용해왔다. 하지만 최근에는 이마저도 북한의 핵개발로 인해 중단되거나 크게 축소된 상태다.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 이 글에서의 개발협력 용어는 대외무역, 외국인투자 등 순수 상업적 목적을 내포한 경제협력 개념과 다른 공적개발원조(ODA) 혹은 국제개발협력(지원, 원조 포함)을 지칭한다.

<sup>2</sup> 한국 정부는 지난 2000년 남북정상회담 이후 식량차관을 비롯해 농업개발과 보건의료분야 지원 등의 형태로 개발원조를 추진한 바 있다.

<sup>3</sup> 최근에도 스위스 정부가 1995년부터 시작된 대북 개발 지원사업을 2012년 1월 1일을 기점으로 전면 중단하기로 결정했다. 스위스 정부는 북한에 대한 개발원조를 진행하는 동안 스위스 의회 게르하르트 피스터 의원 등으로부터 ‘북한의 지속적인 핵무기 개발 시도를 이유로 대북 개발원조를 중단하라’는 요구를 받아왔다. 피스터 의원은 당시 “북한은 국제사회의 노력에도 불구하고 극도로 비협조적인 태도를 보이며 동북아시아의 지역 안정을 위협하고 있다”고 지적했다. 스위스 외교부 산하 개발협력처는 북한이 심각한 식량난에 시달리던 1995년 대북 지원사업을 시작했다. 1997년에는 평양에 상주사무실을 개설하면서 식량 생산 증진을 위한 농업 프로그램과 북한 내

중국 등 같은 사회주의권이 아닌 국제사회로부터의 개발원조 실적이 저조한 원인은 핵개발 등의 정치군사적 이유뿐만 아니라 북한의 개발원조에 대한 부정적 인식과도 밀접하게 연관되어 있다. 이 글은 법제도 중심으로 북한의 개발협력에 대한 인식과 대응을 살펴보았다. 이를 토대로 향후 북한과의 본격적인 개발협력 추진 환경이 조성되었을 때 북한의 법제적 대응 측면의 변화 가능성을 점검해보고, 남북관계 혹은 동북아 차원에서 미리 대비해야 할 고려요소들을 도출하고자 한다.

이 논문은 북한에서 발간된 전문 자료들인 『정치법률연구』(과학백과사전출판사), 『김일성종합대학학보-정치법률』(김일성종합대학출판사), 『경제연구』(과학백과사전출판사), 그리고 관련 법령 등 1차 자료(원전)를 중심으로 북한의 국제개발협력에 대한 법제도적 인식과 대응을 탐구할 것이다.

## II. 개발협력의 일반적 개념과 특수한 함의

‘개발 또는 발전(development)’이란 ‘인간이 향유하는 실질적 자유를 확장시키는 과정’으로 볼 수 있다. 협의의 개발은 국민소득(GNP)증가나 개인소득 증가, 산업화나 기술진보, 또는 사회의 근대화로 규정되지만 오늘날 개발은 보다 광의의 개념으로 인간의 자유에 초점을 맞추면서 사회경제적 제도(교육, 의료보호 시설 등)나 정치적, 시민적 권리(공공토론이나 투표에 참가할 자유 등)를 중시한다.<sup>4</sup>

일반적으로 ‘개발지원(development assistance)’은 ‘개발원조’로 불리기도 한다.<sup>5</sup> 개발원조는 개발도상국에 대한 ‘정부 차원의 국제개발협력’을 지칭하는 것으로 국제협력, 개발협력, 공적개발원조 등으로 다양하게 불린다.<sup>6</sup> 개발협력은 특히, 경제 및 사회개발, 발전 수준이 선진국에 비해 낮은 수준에 있는 국가, 즉 개발도상국(특히 DAC의 수원국리스트 국가-북한도 포함)과의 개발과 관련된 협력을 의미한다.<sup>7</sup>

개혁 과정을 지원하기 위한 사업 등 본격적인 대북 개발 원조를 지원했다. 『미국의 소리』, 2010년 1월 13일.

<sup>4</sup> 아마티아 센 지음, 박우희 옮김, 『자유로서의 발전』 (서울: 세종연구소, 2001), p. 19.

<sup>5</sup> Daniel Morrow, “Key Issues of Development Assistance and Implications for North Korea,” *Unofficial Workshop at the Institute for Far Eastern Studies*, Kyungnam University, June 8, 2005.

<sup>6</sup> 이 논문에서 인용되는 개발협력은 개도국인 북한에 대한 정부차원의 국제개발협력을 지칭하는 것으로 한정한다. 그렇지만 맥락에 따라서 개발원조, 개발지원 등의 개념도 혼용해 사용한다.

<sup>7</sup> 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』 (파주: 한울, 2009), p. 32.

국제사회에서 공식적으로 통용되는 용어는 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)이다. 구체적으로 공공부문(양자, 다자간 기구)이 경제 개발 및 복지증진을 목적으로 개발도상국에 제공하는 무상자금 및 양허성 차관을 의미한다.<sup>8</sup> 따라서 OECD는 공적개발원조를 “DAC(개발원조위원회)가 정한 수원국 리스트에 있는 국가 및 지역, 또는 다자간 개발협력기구에 제공되는 자금 또는 기술협력”으로 정의하고 있다.<sup>9</sup> 이 정의에 따르면 공적개발원조는 첫째, 중앙 및 지방정부, 그 집행기관 등의 공적기관에 의해 제공되어야 하며, 둘째, 개발도상국의 경제발전과 복지향상에 기여함을 주된 목적으로 해야 하고, 셋째, 공여조건이 완화된 원조, 즉 증여율(grant element)이 25% 이상인 양허성 조건의 자금이어야 한다.<sup>10</sup> 다른 한편, 미국의 1961년 대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961, P.L. 87-195)에 따르면 ‘개발원조(또는 개발지원)’는 개도국 주민의 삶의 질을 향상시킬 경제적, 정치적, 사회적 제도를 구축하고, 발전을 위해 꼭 필요한 지식이나 자원을 획득하기 위한 개도국 주민의 노력을 지속적으로 도와주는 것이다. 따라서 개발지원 자금은 ① 농업 및 농촌 개발·영양, ② 교육, 인적자원 개발, ③ 에너지 및 기술, ④ 경제성장, ⑤ 환경과 자연자원, ⑥ 민주주의, 굿 거버넌스, 인권 개선 등의 분야에 사용된다.

이처럼 개발협력의 주요 수단은 공적개발원조(ODA)로 간주되고 있다. 논리적으로 원조의 유입을 통해 경제개발 목표를 달성할 수 있게 된다. 국제사회에서 개발원조(Aid)는 단순히 개도국을 도와주는 시혜적이며 일방적인 행위가 아니라 이들이 스스로 제시하는 빈곤해소 방안을 가능한 수용함으로써 공여국과 수원국간 이해를 높이는 의사소통 및 상호협력의 과정이 보다 중시되고 있다. 이런 쌍방향 협력을 통해 수원국의 빈곤해소를 비롯해 인권개선, 환경보호, 남녀평등, 법치주의 강화, 민주주의 발전 등을 지원하고, 인류보편적 가치를 제고할 수 있다.

개발원조의 개념과 관련해 인도적 지원과의 구별은 특히 북한 적용과 관련해

<sup>8</sup> 양허성차관(concessional loan)이란 일반적으로 이자율, 상환기간, 거치기간 등 세 가지 요소를 고려해 시중의 일반자금 용자와 비교하여 차입국에 유리한 조건에 의한 차관을 지칭한다. 개도국에 대한 직접 차관 중 증여율이 25% 이상을 상회하는 양허성 차관을 공적개발원조(ODA)라고 부른다.

<sup>9</sup> 공적개발원조(ODA)는 수행하는 목적과 주체, 지원조건이 여기서 언급된 모든 조건을 충족시켜야만 ODA로 분류된다. 군사 혹은 종교적 목적의 지원, 학술 및 문화교류 차원의 지원, 민간단체의 자발적 지원 등은 ODA에 해당되지 않는다. 특히 개발 NGO와 관련한 대개도국 지원분 중 정부가 NGO에 교부하는 자금은 ODA에 계상되나, 모금 등을 통한 자체 사업자금 지원분은 ODA로 계상되지 않고 NGO에 의한 증여로 별도로 계산된다.

<sup>10</sup> 한국국제협력단, 『국제개발협력의 이해』, p. 31.

중요한 의미를 갖는다. 미국을 비롯한 유엔 차원의 제재가 가해진 상태에서 개발 원조는 중단되거나, 축소되는 경우가 많기 때문이다. 법과 관행상 ‘인도적(humanitarian)’ 이라고 간주하는 지원은 일반적으로 제재에서 자유롭지만, 장기적 효과를 지향하면서 지속가능성을 고려한 ‘개발’이라는 명칭이 붙게 되면 미 행정부와 의회는 원조를 삭감하거나 중단할 수 있는 법 조항이 있다.<sup>11</sup> 미국은 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담 등이 진전되지 않는 한 북한에 대한 개발지원은 어렵다는 입장을 견지하고 있다. 미국의 이런 태도는 EU, 일본, 국제금융기구 등과의 정책 공조를 이끌어 내면서 실질적으로 대북 경제제재의 연장선상에서 직접적인 영향을 미치고 있다.

국제사회의 대북 인도적 지원과 개발지원은 국내외 정세와 밀접하게 연동되어 움직이는 경향성이 강화되고 있다. 이는 북한 핵문제 해결 문제 등 국제사회의 핵심 우려 사항이 어느 정도 해소되는 것이 대북 개발지원 활성화의 주요한 전제조건임을 시사한다. 따라서 국제기구가 실제 추진하고 있는 대북 지원사업은 정치적 변수에 상대적으로 영향을 덜 받는 북한 내 취약계층을 대상으로 한 보건, 의료, 교육 분야 등에서의 사회분야 개발지원 사업에 초점이 맞춰지고 있는 것이 특징이다.

중국, 베트남 및 동유럽 국가들은 체제전환 초기에 양자 및 다자간 협력방식에 의해 국제사회로부터 공적개발원조(ODA: 금융, 기술지원 포함)를 제공받았다. 이외에 외국인 직접투자, 외국은행의 상업차관 및 주식채권발행을 통한 국제 민간자금 조달 방식을 통해서 경제개발 재원을 조달했다.<sup>12</sup> 이 가운데 베트남은 2005년 기준으로 28개의 양자간 공여국, 23개의 다자간 공여기관 등 모두 51개 공여국 및 9기관)으로 ODA를 받았다.<sup>13</sup> 중국, 베트남 및 동유럽 등 구사회주의 국가들은 체제전환과 경제개발을 동시에 추진해야 했기 때문에 경제개발 비용 이외에 경제

<sup>11</sup> 관련법규조항은 1954년 농업무역개발원조법의 Title II로서, 나중에 미 공법 P.L.480로 개정되었다. 미 의회는 직접적으로 식량이 어떻게 배분되는지, 혹은 배분되어서는 안되는지와 관련해 P.L.480을 통해 직접 예산을 통제할 수 있다. Mark E. Manyin, “U.S. Assistance to North Korea: Fact Sheet,” *CRS Report for Congress*. Updated January 31, 2006. p. 4.

<sup>12</sup> Johannes F. Linn, “Making the Transition from Plan to Market: Experience and Lessons,” *International Symposium on North Korean Development and International Cooperation*, co-organized by The University of North Korean Studies & The Export-Import Bank of Korea, Seoul, Korea, July 6-7, 2005.

<sup>13</sup> Bui Quang Tuan, “International Economic Intergration of Vietnam,” *Vietnam’s Socio-Economic Development, A Social Science Review*, No. 52(Vietnam Institute of Economics and Vietnam Academy of Social Sciences), December 2007, p. 32.

개혁 등을 포함하는 체제전환 비용이 필요했다. 따라서 이들 나라들은 국내 자본의 부족으로 국제사회에서 재원을 조달해야 했고, 경제개발을 위한 공적개발원조를 받게 되었다. 국제공적자금을 통한 재원조달의 대표적인 형태가 다자 혹은 양자간 ODA였다. 대표적인 다자간 기구인 국제금융기구의 금융, 비금융지원은 구 사회주의권 나라들의 경제개혁에 상당한 영향을 미쳤다.<sup>14</sup>

일반적으로 저개발국의 ‘경제개발(economic development)’ 또는 ‘산업화 또는 공업화(industrialization)’ 과정은 전통적인 농업부문에서 공업부문으로 자원이 이전한다는 ‘이중경제모델’에 의해 설명된다. 그러나 체제전환국의 경우에는 계획경제체제 아래에서 국영부문과 시장경제부문이 공존한다. 이 때문에 ‘시장경제화’라는 과정이 추가된다. 자원이동이 생산성이 낮은 농업부문 및 국영부문에서 생산성이 높은 민간주도의 비국영부문 혹은 민간부문으로 노동력 등의 자원이 옮겨가는 과정인 것이다. 여기서 농업부문에서 비국영부문으로의 이전은 ‘경제개발(economic development)’로 보고, 국영부문에서 비국영부문으로의 전환은 ‘체제전환(system transformation)’으로 규정할 수 있다.<sup>15</sup> 북한과 같은 사회주의 국가의 체제전환은 하나의 체제가 다른 체제로 이행되는 것을 의미하며, 정치경제적 측면의 이행과정 모두를 포괄한다. 구체적으로 ‘계획’ 대신에 ‘시장’, ‘국유재산’ 대신에 ‘사유재산’, ‘독재’ 대신에 ‘민주주의’ 등으로의 이행이 이뤄진다.<sup>16</sup> 국제사회는 개발지원의 목표로 빈곤퇴치에 초점을 맞추면서 성 평등, 사회 개발, 민주주의와 시장의 확산 등의 실현을 위한 필수적인 조건으로 경제개발을 강조해 왔다.<sup>17</sup>

여기서 주목할 대목은 경제개발이든 체제전환이든, 그 목표를 달성하기 위해서는 법제도 개혁이 반드시 이뤄져야 한다는 점이다. OECD 공여국들이나 국제금융기구는 ODA 등의 자금 지원에 대한 효과성을 높이기 위해 수원국의 법제도 개혁을 요구한다. 수원국의 입장에서는 경제개발을 위해 자금 지원이 필요하고, 따라서 이 외자를 유치하기 위해서는 법제도 개혁을 집행해야 했다. 국제금융기구나

<sup>14</sup> 임을출·최창용, “경제개혁과 이행조건 그리고 공공거버넌스,” 『통일정책연구』, 제16권 1호 (2007), p. 57.

<sup>15</sup> 엄선희 외, 『국제협력을 통한 북한 수산개발사업 재원조달 방안』 (서울: 한국해양수산개발원, 2008), pp. 76-77.

<sup>16</sup> 동구의 민주화 개혁과 같이 사회주의 체제 내에서 추진된 경제개혁과는 본질적으로 구분되는 체제전환(system transformation)의 성격을 내포한 구사회주의 나라들의 체제이행(system transition)현상도 포함한다. 이에 따라 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 이행이 진행중인 구사회주의권 경제를 과도기 이행경제(economics in transition)으로 분류하기도 한다.

<sup>17</sup> Sherman Robinson, “Foreign Aid and development: Summary and synthesis,” *Foreign Aid and Development*, 2000, p. 2.

다른 개발기구들은 법제 구축은 시장경제의 근본이며, 경제성장의 필수적인 과정으로 인식하고 있다. 세계은행은 동아시아 금융위기와 1990년대 동구 사회주의국가들의 몰락으로부터 얻을 수 있는 중요한 교훈은 ‘법에 의한 지배(rule of law)’ 없이 경제성장과 빈곤감소는 지속가능하지도 않고, 공정하지도 않다고 규정하고 있다.<sup>18</sup> 따라서 북한 역시 국제사회로 개발원조를 받을 경우, 자본주의적 경제행위가 최대의 효율성을 발휘할 수 있는 법제를 구축하는 것이 피할 수 없는 과제이다.<sup>19</sup> 또한 사회주의 국가가 시장경제체제로 이행하면서 법제개혁을 할 경우 반드시 국제협력을 필요로 한다. 중국과 베트남이 국제금융기구나 OECD 공여국들로부터 법제도 개혁을 위한 ODA를 기술지원(technical assistance)의 형태로 받아 성공한 대표적인 사례들이다.<sup>20</sup> 기술지원 혹은 기술협력은 개발도상국의 인적, 제도적 역량을 키우기 위한 노력을 일컫는다.<sup>21</sup>

### Ⅲ. 북한의 국제개발협력 제도에 대한 인식

그렇다면 위와 같은 개발협력에 대한 개념, 경험, 함의 등을 토대로 북한이 국제개발협력을 둘러싼 핵심 주제들, 즉 개념, 기구, 역할, 정책, 인재양성, 기술지원 등에 대해 어떤 인식과 평가를 하고 있는지를 살펴보는 것은 매우 중요해 보인다. 이는 향후 북한과의 본격적인 개발협력 추진 환경이 조성되었을 때 북한의 법제적 대응을 예측할 수 있고, 한국을 비롯한 국제사회가 미리 대비해야 할 과제를 엿볼 수 있기 때문이다.

#### 1. 부정적 인식

##### 가. 원조에 대한 기본인식: 연속과 동일시

북한은 ‘개발지원’이나 ‘개발협력’ 용어는 잘 사용하지 않지만, ‘개발원조’라는

<sup>18</sup> The World Bank, *Legal Reform and Judicial Reform: Strategic Directions*, 2002, p. 1.

<sup>19</sup> 정순원, “북한경제 체제전환에 따른 법제구축에 관한 연구,” (고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2007).

<sup>20</sup> 윤대규, 『법제도 개혁을 위한 국제금융기구 지원에 관한 연구』 (서울: 한국법제연구원, 2006); 권오승 외, 『체제전환국 법제정비지원』 (서울: 서울대학교 출판부, 2006) 등 참조.

<sup>21</sup> 핀타르프 염유, 임을출 옮김, 『원조와 개발: 교훈과 미래 방향』 (서울: 한울아카데미, 2009), p. 238.

표현은 북한 문헌에서 사용하고 있음을 간헐적으로 발견할 수 있다. 따라서 북한에서는 개발협력의 개념을 ‘원조’라는 용어로 수용하고, 이를 가장 보편적으로 사용하고 있다고 볼 수 있다. 원조는 빈번히 ‘경제협력’이라는 용어와 병용해 사용되기도 한다.

원조에 대한 북한의 기본 인식은 일찍이 1947년 2월 각 도 재정부장, 시, 군 재정과장 및 세관장 연석회의 연설에서 표출되었다.<sup>22</sup> 이 연설에서 김일성은 경제건설을 위한 자금의 필요성을 인정하면서도 외국의 원조나 차관에 의존하는 것은 예측으로 귀결될 것임을 경고하고 있다. 이러한 인식은 이후 북한의 공식적 입장으로 굳어졌고, 최근까지도 이런 인식은 유지되고 있다. 냉전 시기의 원조에 대한 부정적 인식은 1989년 사회주의권의 붕괴를 직접 관찰하면서 더욱 공고화되었다. 제국주의 국가들이 원조와 협조를 조건으로 내걸고 정치와 경제제도를 고치도록 강요하는 평화적 이행전략을 내세우는 것은 사회주의 국가들을 붕괴시키려고 한다는 것이다.<sup>23</sup> 이 같은 인식은 김정일에게서도 그대로 전수되는데, 이는 그가 1990년에 열린 한 연설에서 ‘굴욕적인 경제협력과 원조에 기대를 걸 것이 아니라 자력갱생, 간고분투의 혁명정신을 발휘하여 자체의 힘으로 인민의 자주위업을 개척해 나가는 것을 영예로, 본분으로 여겨야 한다’고 강조한 데서 잘 드러난다.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> “우리 앞에 나선 이 방대한 과업을 성과적으로 수행하려면 많은 노력, 자재와 함께 많은 자금이 있어야 합니다. 오늘 우리나라의 경제형편을 놓고 볼 때 새 조국 건설에 필요한 자금을 해결하는 것은 매우 어려운 문제입니다. 그러나 우리는 어떤 일이 있더라도 자체의 힘으로 이 문제를 풀어나가야 합니다. 만일 경제를 부흥발전시키는 데서 다른 나라의 원조나 차관에만 의존한다면 자립적 민족경제를 건설할 수 없으며 경제적으로 다른 나라에 예측되고 말 것입니다.” 김일성, “국가재정관리를 잘하기 위하여: 각 도재정부장, 시, 군재정과장 및 세관장 연석회의에서 한 연설(1947.2.28),” 『김일성 저작집』, 제3권 (평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 134.

<sup>23</sup> 사회주의권 붕괴 초기인 1991년 김일성 신년사에서 김일성은 이렇게 말하고 있다. “《평화적 이행》 전략은 본질에 있어서 사회주의나라들을 내부로부터 와해시키고 자본주의길로 되돌려 세워 정치적으로, 경제적으로 저들의 지배권안에 넣으려는데 목적을 두고 있습니다. 제국주의자들은 자주적인 발전도상나라들에 대해서도 이른바 《원조》와 《협조》를 조건으로 내걸고 저들의 지배를 실현하는데 유리하게 정치체제와 경제제도를 고치도록 강요하고 있습니다.” 김일성, “신년사” (1991.1.1) 『김일성 저작집』, 제43권 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 16.

<sup>24</sup> 김정일은 이렇게 연설했다. “《경제협력》과 《원조》를 통하여 반혁명을 부추기는것은 제국주의자들의 상투적수법입니다. 제국주의자들은 저들의 경제적 침투의 길을 열어주지 않으면 《제재》요 뭐요 하면서 정치군사적 압력과 경제적 봉쇄정책을 실시합니다. 사회주의나라들은 다른 나라들과 평등과 호혜의 원칙에서 경제 협조와 교류를 발전시켜나가야 하지만 《경제협력》과 《원조》를 통하여 반혁명을 부추기고 정치적 독립을 침해하려는 제국주의자들의 책동은 철저히 배격하여야 합니다. 혁명하는 사람들은 굴욕적인 《경제협력》과 《원조》에 기대를 걸 것이 아니라 자력갱생, 간고분투의 혁명정신을 발휘하여 자체의 힘으로 인민의 자주위업을 개척해 나가는 것을 영예로, 본분으로 여겨야 합니다.” 김정일, “우리나라 사회주의는 주체사상을 구현한 우리식 사회주의이다(1990.12.27),” 『김정일 선집』, 제10권 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 478.

북한에게 원조는 “본질에 있어서 하나를 주고 열, 백을 빼앗아가는 착취와 약탈의 수단”이며 “원조의 착취적, 약탈적 본성은 제2차 세계대전 후 수 십년 동안에 여실히 드러났다”<sup>25</sup>고 강조한다. 그러면서 “원조를 미끼로 하는 제국주의의 신식민주의적 착취와 약탈로 말미암아 발전도상나라들에서는 민족산업이 더욱 더 몰락되고 인민들의 빈궁화가 한층 심화되었으며 대외 채무는 날을 따라 늘어나고 있다”<sup>26</sup>고 주장한다.

이런 인식은 가장 최근인 2009년까지도 적어도 공식적 문헌상으로는 큰 변화를 보이지 않고 있다. 북한 연구자들은 “제국주의자들이 아무리 ‘평화’니 ‘원조’니 하고 떠들어도 다른 나라와 민족을 위하여 좋은 일을 할 수 없으며, 또 그런 전례도 없다”<sup>27</sup>는 것이다. “미제의 경제적 원조는 신식민주의적 착취와 약탈의 수단이며 세계제패를 위한 침략적 도구의 하나”<sup>28</sup>라는 인식은 가장 최근까지도 유지되고 있다.

#### 나. 개발협력 추진 기구에 대한 인식

북한은 국제사회의 주요 공적개발기구들인 국제통화기금, 세계은행을 비롯해 유엔이나 유럽안보협력기구(OSCE)에 대해 제국주의자들과 공모결탁된 세력으로 다른 나라들의 내정에 간섭하는 것을 합리화하기 위한 도구로 인식한다.<sup>29</sup>

이처럼 국제사회에서 추진되고 있는 개발협력(지원)사업이 미국 등 선진자본주의국가들과 주요 국제(금융)기구들을 중심으로 추진되고 있다는 이유로 북한은 개발협력(지원)을 제국주의자들이 경제적 주권을 빼앗기 위한 수단으로 인식하고 있다. 따라서 북한당국은 국제사회의 지원은 물론이고 개발협력(지원) 역시 제공하는 기관이나 국가의 정치적 의도에 민감하게 반응하고 있다. 같은 맥락에서 북한은 국제사회가 제공하는 지원사업의 성격이 정치적 성격을 띠 경우 더욱 강한 거부감을 표시하는 것으로 나타나고 있다. 북한은 원조의 부정적 측면을 집중적으

<sup>25</sup> 계춘봉, “자본주의적국제분업의 《현대화론》의 반동성,” 『경제연구』, 2006년 제3호 (평양: 사회과학출판사, 2006), p. 43.

<sup>26</sup> 정평수, “현대제국주의의 《세계화》의 책동과 그 파산의 불가피성,” 『경제연구』, 2006년 제3호 (평양: 사회과학출판사, 2006), pp. 55-56.

<sup>27</sup> 신본진, “외세 의존하에 민족분열을 합법화하기 위한 남조선 당국자들의 책동과 그 반동성,” 『김일성종합대학학보: 역사법학』, 제55권 1호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2009), p. 108.

<sup>28</sup> 위의 글, p. 95.

<sup>29</sup> 김영명, “현대자본주의 민주화론의 반동성,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제54권 제2호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2008), p. 88.

로 부각시켜 민족자주권, 자력갱생 논리 등을 정당화하고 있는 것으로 보인다.

북한은 제국주의 국제경제기구가 세계경제발전에 미치는 부정적 영향을 집중 부각시키고 있다. 북한의 경제전문 저널지인 『경제연구』의 문헌을 통해 보면, “제국주의나라들은 겉으로는 호상간의 친선과 단결을 주장하나 뒤에서는 상대방을 반대하는 파괴공작을 하며 협조와 원조를 표방하면서 실지에 있어서는 그것을 다른 나라들을 정치경제적으로 예속시키기 위한 수단으로 리용하고 있다”고 역설하고 있다.<sup>30</sup> 특히 제국주의자들은 발전도상국에서의 민족공업창설정책을 악용하여 하청경제를 두려고 하고, 제국주의 국제경제기구들은 발전도상국가들의 공업화정책 실현을 도와 줄듯이 표방하면서 실제로는 독점자본의 하청경제로 만들려고 책동한다고 비판하고 있다.<sup>31</sup>

경제협력개발기구(OECD)와 같은 대표적인 국제개발기구에 대한 법적 인식도 유사한 특징을 보여주고 있다. 북한의 국제법 사전에서 경제협력개발기구를 설명하면서, 이 기구가 명목상으로는 발전도상국들의 경제발전을 ‘원조’하는 것을 목적으로 하고 있지만, 실제로 원조의 미명 아래 발전도상국들에 대한 제국주의 독점체들, 다국적 기업체들의 지배를 강화하기 위한 목적을 추구하고 있다고 비판한다. 구체적인 예로 OECD의 운영 방식을 거명하고 있다. 즉, 이 기구가 설치한 ‘제1차 상품 고위급작업반,’ ‘개발도상국 관련 고위급 작업반’ 등이 개발도상국들에 대한 경제적 침투를 강화하기 방법들을 모색하고 그것을 실천에 옮기기 위한 대책을 세우고 있다는 것이다. 이처럼 북한의 OECD에 대한 인식은 제국주의자들이 ‘원조’와 ‘협조’의 간판 밑에 개발도상국들에 대한 상품과 자본수출을 확대하며 이 나라들에 대한 경제적 지배와 약탈을 강화하기 위한 수단에 그친다.

이런 인식과 평가는 국제금융기구(WB, IMF 등)에 대한 그것과 다르지 않다. 북한의 ‘국제법사전’은 세계은행의 자매기관인 국제개발협회(IDA)의 기능을 설명하면서 “개발원조의 미명하에 융자의 공간으로 발전도상국가들을 지배, 예속시키기 위해 조직된 제국주의 금융기구”라고 규정하고 있다.<sup>32</sup> 또한 “IDA가 장기저리의 금융지원을 내세우고 있지만 실제로는 여러 정치, 경제적 부대조건을 강요하고 있다”고 부정적 인식을 드러냈다. “기본부분을 담당한 제국주의자들은 발전도상국 나라들에 대한 융자를 통하여 이 나라들의 경제적 명맥을 틀어쥐기 위한 수단

<sup>30</sup> 최병호, “제국주의의 국제경제기구가 세계경제발전에 미치는 부정적영향,” 『경제연구』, 루게 제 109호 (평양: 과학백과사전종합출판사, 2000), p. 48.

<sup>31</sup> 위의 글, p. 48.

<sup>32</sup> 사회과학원 법학연구소, 『국제법사전』 (평양: 사회과학출판사, 2002), p. 52.

으로 이 기구를 이용하고 있다”는 인식도 보여준다.<sup>33</sup>

북한의 경제 전문지인 『경제연구』 문헌을 보면, “전후 미제는 국제통화기금, 그 자매기관인 국제부흥개발은행과 같은 국제경제기구를 조작하고 성원국들에 대한 금융적 지배와 예속을 강화하는 한편 국제자본의 명분으로 신생독립국가들에 대한 지배와 약탈을 강화하고”<sup>34</sup> 있다는 점을 강조한다.

또한 북한에게 국제금융기구는 민주화와 체제전환을 이끄는 전위대로 인식되고 있기도 하다. 즉 “국제통화기금과 세계은행은 서방의 경제력에 의거하여 살아갈 것을 꿈꾸는 나라들에 자유선거와 시장경제의 도입과 같은 정치경제적 부대조건을 가입전제로 내걸어 세계의 자본주의적 일체화를 추구하고 있다”는 것이다.<sup>35</sup>

아시아개발은행(ADB)도 역시 아시아지역의 발전도상나라들의 경제성장과 경제개발을 촉진시킨다는 명목으로 “미, 일 제국주의자들의 적극적인 지지와 뒷받침 밑 에 조작된 제국주의 국제금융기구의 하나로서 아시아에 대한 제국주의자들의 신식민주의적 지배와 약탈을 실현”<sup>36</sup>해 줄 수 있게 하는 낡은 국제통화금융질서의 산물이라고 한다. 더욱이 아시아개발은행이 낡은 국제통화 금융질서의 산물로 보고 있는 것은 아시아개발은행이 “제국주의자들의 지배와 통제 아래에 운영되는 주식회사형태의 금융기구”라는 시각을 갖고 있기 때문이다. 이러한 시각을 갖게 된 원인은 여러 가지가 있겠으나, 우선 최근 아시아-태평양 지역의 발전도상 국가들이 이 은행에 많이 가입하고 그 출자 몫이 늘어나기는 하지만, 여전히 미국을 비롯한 제국주의자들이 총 출자 몫의 큰 비중을 차지하고 있다는 점을 든다. 결국 이 은행은 미국을 비롯한 제국주의 금융기구들이 서로 연합하여 자본을 집중하며 그것으로 하여금 아시아 지역의 발전도상 국가들에 대한 착취와 약탈을 보장해 주는 주식회사로서의 역할을 수행하는 것으로 보고 있다. 따라서 이 은행을 통해 대부를 받은 국가들은 자본주의 국가들로부터 융자조건을 부등가교환, 고금리를 강요당하고 있으며, “대독점들에게 높은 독점적고율리율을 담보하는 상품 시장으로, 자본수출지로 전락되지 않을수 없다”고 하면서, “아시아개발은행이 낡은 국제통화금융질서의 산물로 되는 것은 또한 그것이 아시아의 발전도상나라들의 경제적 자립의 길을 가로막고 경제의 식민지적기형성과 편파성을 극복하기 위

<sup>33</sup> 위의 책, p. 52.

<sup>34</sup> 리은경, “<아시아개발은행>은 낡은 국제통화 금융질서의 산물,” 『경제연구』, 루계 제106호 (평양: 과학백과사전종합출판사, 2000), p. 50.

<sup>35</sup> 김영명, “현대자본주의 민주화론의 반동성,” p. 88.

<sup>36</sup> 위의 글, p. 50.

한 이 나라들의 투쟁에 장애를 주고 있기 때문”<sup>37</sup>인 것으로 나타났다.

동북아 차원의 북한개발협력 추진과 관련해 주목할 대목은 우리가 다자간 포괄적안보협력기구의 모델로 간주하고 있는 유럽안보협력기구(OSCE)에 대해서도 부정적 인식을 표출하고 있는 점이다.

“유럽안전협조기구만 놓고 보더라도 령전시기 서방제국주의자들이 인권과 민주주의의 간판 밑에 이전 소련과 동유럽나라들에 대한 내정간섭과 내부 교란 책동에 앞장섰으며 최근에는 여러나라들에서의 선거감시활동과 분쟁조정을 구실로 한 제국주의 예속화정책을 실현하는 도구로서 놓고 있다.”<sup>38</sup>

북한이 동북아다자간안보체제의 대표적인 상징 모델로 평가받고 있는 유럽안보협력기구(OSCE)를 서방 제국주의의 인권과 민주주의 그리고 예속화정책을 추구하는 전위기구로 인식하고 있는 부문을 주목해야 할 듯하다.

#### 다. 세계화 경제통합에 대한 피해의식

북한의 원조에 대한 강한 거부감은 세계화 혹은 경제통합에 대한 부정적 인식과 밀접한 연관을 맺고 있다. 북한은 세계화를 미국이 주도하는 신식민주의 정책의 변종으로 규정하고 있다.<sup>39</sup> 그리고 원조는 서방 강대국들이 ‘저들의 세계화 전략을 실현하기 위한 미끼’라고 인식 한다. 북한 학자들은 “제국주의자들의 경제의 세계화 책동으로부터 사회주의 경제제도를 고수하기 위해서는 제국주의자들의 원조에 대한 환상을 철저히 없애야 한다”<sup>40</sup>고 주장한다. 이들에게 ‘원조는 다른 나라들의 경제를 틀어쥐기 위한 올가미’에 불과하다. 오늘 미제를 비롯한 제국주의자들이 《세계화》에서 의거하는 《필수적 수단》이라고 광고하는 개발《원조》와 《자본시장》, 《과학기술》과 《정보의 이전》 등은 《문명보급》이 아니라 발전도상나라와 민족의 자주권을 빼앗고 경제의 발전을 억제하기 위한 병주고 약주는 격의 함정이다.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> 위의 글, p. 51.

<sup>38</sup> 김영명, “현대자본주의 ‘민주화론의 반동성,’” p. 88.

<sup>39</sup> 량봉선, “1960-1990년대 아프리카 나라들에 대한 미 제국주의자들의 신식민주의 지배책동,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제55권 제2호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2009), p. 98.

<sup>40</sup> 장인백, “제국주의자들의 경제의 세계화 책동을 짓부시는 것은 사회주의 경제제도를 고수하기 위한 중요한 요구,” 『경제연구』, 제3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2001), p. 37; 리철성, “세계 경제 일체화를 반대하는 발전도상나라들의 투쟁,” 『경제연구』, 제3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2001), pp. 51-53.

이들에 따르면 경제를 세계화한다는 것은 국내경제에 대한 국가의 중앙집권적이며 통일적인 지도를 포기하고 생산과 무역, 금융 등 모든 경제활동에 대하여 자유화를 실시한다는 것을 의미한다.<sup>42</sup> 따라서 경제의 세계화에 의한 자유화의 실시는 여러 공간을 통하여 사회주의 경제제도의 우월성을 훼손하게 된다는 논리로 자연스럽게 이어진다.

이들의 주장에 따르면 서방 선진국들은 개도국의 경제적 어려움을 이용해 원조를 제공하고, 점차 국내 시장의 개방과 경제분야에 대한 제한조치들을 철폐할 것을 요구하면서, 그렇지 않을 경우 원조 중단 위협을 한다. 원조를 제공한 후에는 현지정부의 부정부패행위 등을 트집 잡아 원조 실시과정을 직접 통제하면서 개도국의 국내경제를 자유화하여 궁극적으로 세계화 전략을 실현해 나간다.

북한측 연구자들은 또한 김정일 선집에 나와 있는 김정일 지적사항을 인용해 미국의 민주주의 확산정책에 대한 반감을 드러낸 바 있다. 즉, “제국주의자들이 세계의 ‘일체화’라는 것을 꾸며낸 것은 전 세계를 서방식 ‘자유세계’로 만들며 모든 민족을 저들에게 예속시키고 동화시키자는 데 목적이 있다”고 주장하면서 미국식 민주주의확산 정책에 거부감을 설명하고 있다.<sup>43</sup> 미국은 미국식 민주주의 확산 정책을 통해 다른 나라와 민족들의 경제제도를 미국식으로 조정하려 한다는 것이다. 미국은 첨단 과학기술과 재정금융을 무기로 세계 임의의 지역과 나라들의 경제활동영역에 깊숙이 침투하여 미국식 경제구조조정을 강요하고 있으며, 후진국의 경제발전수준을 미국 수준으로 끌어올려 선진국으로 만들어주겠다는 달콤한 말로 다른 나라와 민족들에 미국식 시장경제 기업경영체제 도입을 강요하고 있는데 이는 기만이며, 미국의 다국적 회사들은 개도국에서 폭리만 취하고 있다고 설명한다. 미국식 시장경제제도를 도입한 개도국들은 오히려 파국적 경제위기를 맞고 있다는 것이다.<sup>44</sup>

비슷한 맥락에서 선진국 주도의 경제블록화 추진에 대해서도 경각심을 드러내고 있다. 경제블록화가 구성국들에게 생산과 무역, 금융, 기술이전 등 다양한 분야에서 혜택을 주는 것처럼 선전하고 있으나 실제로는 일정지역에서의 블록화를 통

<sup>41</sup> 리신효, “제국주의자들의 경제,” 『경제연구』, 제1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006), p. 54 참조.

<sup>42</sup> 장인백, “제국주의자들의 경제의 세계화 책동을 짓부시는 것은 사회주의 경제제도를 고수하기 위한 중요한 요구,” p. 35.

<sup>43</sup> 신본진, “미국식 민주주의 확산 책동의 반동적 본질,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제52권 제3호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2006), pp. 58-59.

<sup>44</sup> 신본진, “미국식 민주주의 확산 책동의 반동적 본질,” p. 59.

해 국부적인 세계화를 실현한 다음 다른 나라들과 지역들을 참여시키거나 통합시키는 방법으로 세계화를 실천해나가는 것이라는 것이다. 따라서 모든 당원들과 근로자들은 제국주의자들의 이런 의도를 정확하게 인식하고 사회주의 경제제도를 고수해야 한다고 강조하고 있다.<sup>45</sup>

북한은 나아가 미국을 비롯한 서방자본주의 국가들의 금융자유화 강요를 통한 세계화 추진 의도에 대해서도 경계심을 촉구하는 특징을 보여주고 있다. 개도국들은 대부분 금융적 토대가 취약하고, 금융 규제수준도 낮은 것을 이용해 미국 등이 금융자유화를 강요함으로써 경제의 세계화 실현을 위한 돌파구를 마련하려 한다는 것이다.

## 라. 미국의 대외원조정책에 대한 경계심

북한은 아프리카원조의 사례를 들며, 미국 원조정책과 제도를 신랄히 비난하면서 미국의 개발원조 정책에 대한 경계심을 가장 최근까지 드러내고 있다. 최근 2009년에 나온 김일성대학학보(역사, 법학)에서도 미국의 경제원조는 “신식민주의적 착취와 약탈의 수단이며 세계 제패를 위한 침략도구의 하나”라고 규정하고 있다.<sup>46</sup> 미국은 1994년부터 아프리카나라들을 대상으로 정치, 경제, 군사적으로 중요하다고 인정되는 나라들을 중점국가로 선정하고 이른바 ‘동반자관계’를 형성해 왔는데, 이는 결국 공동의 번영을 위한 관계수립이라는 미명 아래 아프리카 나라들에 대한 저들의 정치적 지배를 실현하려는 노림수라고 평가한다. 미국은 이런 목적을 실현하기 위해 원조(aid)와 협력(cooperation)을 수단으로 이용하고 있다는 것이다. 그러면서 시대별 미국의 원조정책과 방식의 변화들을 구체적으로 소개하면서 그 특징들을 비판적으로 평가하고 있다. 가령 1990년대 냉전 붕괴 이후의 미국의 대 아프리카 원조정책을 이렇게 설명한다.

“이 시기 미제의 원조정책에서 나타난 특징은 그것이 ‘전략적 동맹으로부터 동업관계로 전환’된 것이다. 다시 말하여 종전에 정치군사적 전략의 리해관계에 기초하여 아프리카나라들에 주던 원조의 량을 축소하고 경제적 리해관계에 따라 원조관계를 발전시킨 것이다. 이것은 냉전시기 아프리카에서 사회주

<sup>45</sup> 장인백, “제국주의자들의 경제의 세계화 책동을 짓부시는 것은 사회주의 경제제도를 고수하기 위한 중요한 요구,” p. 37.

<sup>46</sup> 량봉선, “1960-1990년대 아프리카 나라들에 대한 미 제국주의자들의 신식민주의 지배책동,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제55권 제2호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2009), p. 95.

의 나라들의 영향력을 막고 반제 자주적인 나라들에서 저들의 세력범위를 넓히는데 리용하던 경제원조를 경제적 의의가 큰 나라들에 집중시킴으로써 착취와 약탈을 더욱 강화하자는 데 그 목적이 있었다.”<sup>47</sup>

북한측 학자들이 미국이나 서유럽 나라들의 아프리카 개입을 통해 드러난 특징 가운데 특히 주목하고 경계하는 대목은 새로운 국제경제질서와 제도의 적용과 관련된 것이다. 미국이 아프리카나라들에서 경제적 이권을 유지하고 더 많은 천연자원을 가져갈 목적으로 생산과 유통, 금융을 비롯한 경제관계 영역에서 새로운 질서를 강요했다고 비판하거나, 서유럽 국가들이 아프리카국가들에 대해 전통적인 경제구조를 파괴하고 자신들에게 유리한 새로운 경제질서를 수립하려 했다는 주장이다.<sup>48</sup> 그러면서 아프리카 나라들 사이의 반제자주, 단결과 협력이 미국의 신식민주의 지배책동에 대한 효과적인 대응책임을 강하게 시사하고 있다.

특히 북한은 미국에 의한 민주화 지원 방식에 대해서도 강한 비판과 함께 경계감을 드러내고 있다. 이는 오래 전부터 ‘대외원조법’이라는 것을 적용하여 원조의 명목으로 여러 나라들을 저들의 신식민지로 만들기 위한 내정간섭과 경제문화적 침투를 감행하려 했다는 인식에 기초하고 있다.<sup>49</sup>

## 마. 국제금융기구들의 ‘지도적 역할론’ 비판

국제금융기구들의 지도적 역할이란 한마디로 국제금융기구들이 ‘자금용자’와 ‘신용대부’라는 경제적 공간을 이용하여 개도국들의 정부와 계획기관들의 활동에 간섭하며, 개도국들이 다른 나라들과 맺는 경제적 관계의 성격과 방향을 규제하도록 한다는 것이다. 그러면서 지도적 역할론은 국제금융기구들의 지도적 역할에 의한 발전된 자본주의 나라들과 개도국들의 통화금융관계의 개편과 개도국들의 경제발전의 기여에 대한 부르주아 경제학자들의 주장은 무엇보다 발전된 자본주의 나라들과 개도국들의 ‘경제기술적 의존관계’ 절대화를 추구하고 있는 반동이론이라고 혹평한다.<sup>50</sup> 서방 경제학자들이 주장하는 경제적 의존관계로 인한 ‘이해관계의 결합’과 국제금융기구의 지도적 역할에 대한 이론은 식민지적 약탈적 경제관계

<sup>47</sup> 위의 글, p. 96.

<sup>48</sup> 위의 글, p. 96.

<sup>49</sup> 김영명, “현대자본주의 민주화론의 반동성,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제54권 제2호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2008), pp. 87-88.

<sup>50</sup> 계춘봉, “국제금융기구들의 지도적 역할론,” 『경제연구』, 제3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2005), p. 37.

를 그대로 존속시키고 연장하려는 반동적인 논의라는 것이다. 이런 맥락에서 북한은 국제부흥개발은행(IBRD, 약칭 세계은행)을 철저히 미 제국주의의 대외적, 금융적 지배와 약탈정책을 집행하는 제국주의 국제금융기구로 규정한다.<sup>51</sup>

또 북한은 “미국은 개도국에 대해 조사단, 사절단, 고문 등의 이름으로 앞잡이들을 파견하여 예측적인 경제개발계획의 수립을 강요하고 있다”면서, “이 경제개발계획을 이행한다는 명분 아래 개도국들에 원조형식의 차관을 제공하고 있다”고 인식하고 있다. 따라서 북한은 “이 차관을 미끼로 제국주의자들은 투자받은 개도국들의 금융지배권과 경제명맥을 틀어쥐고 이 나라들이 경제적 자립을 지향하여 취하는 조치들을 극력 반대하고 있으며 진보적 정권을 전복하기 위한 정변까지 조작하고 있다”고 비판하고 있다.

국제통화기금(IMF)에 대한 부정적 인식도 팽배하다. 현재 국제화폐제도들의 가장 기본적인 원천은 ‘국제통화기금협정’이라고 규정하면서, 이 협정을 기본내용으로 하고 있는 국제화폐제도는 “국제화폐분야에서 협조와 통화안정, 국제무역의 균형적 발전을 보장하는 것을 자기의 사명으로 표방하고 화폐주권존중 등의 기본 원칙들을 내세우고 있지만 사실상 회원국들에 대한 제국주의자들의 경제적 침투와 약탈의 법적수단”이라고 평가하고 있다.<sup>52</sup> 또한 국제통화기금에서는 ‘국제통화기금협정’에 따라 가중투표제를 실시하고 있는데, 이 제도는 부당하다고 주장한다. 그 이유는 첫째, 국제법의 기본원칙인 상호평등의 원칙이 완전히 무시되는 투표제도이기 때문이고, 둘째, 기구결정채택을 표결에서 미제를 비롯한 제국주의 나라들의 ‘독판치기’를 실질적으로 보장해주고 있기 때문이라는 것이다. 이러한 국제통화기금의 부당한 가중투표제는 미국을 비롯한 제국주의자들이 기구의 통제권을 장악하고 모든 문제를 저들의 침략적, 약탈적 목적에 유리하게 논의하고 결정하도록 하는 불공평하고 불합리한 낡은 경제질서의 하나라는 시각이다.<sup>53</sup>

## 바. 기술지원에 대한 인식

북한은 ‘기술적상호작용론’으로 자본주의 강대국으로부터의 기술지원에 대한 부정적 인식을 드러내고 있다. 북한은 제3세계 국가들이 강대국에 의존하는 것은

<sup>51</sup> 위의 글, p. 38.

<sup>52</sup> 김성호, “국제화폐제도의 본질,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제53권 제1호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2007), p. 96.

<sup>53</sup> 리철웅, “국제통화기금 가중투표제의 부당성,” 『정치법률연구』, 제3호(누계 제23호) (평양: 과학백과사전출판사, 2008), pp. 40-41.

두 가지 이유, 즉 자금과 기술을 빌려오기 때문이라고 인식하고 있다.<sup>54</sup> 제국주의자들은 어떻게 해서든 개도국들을 예측적이며, 착취적인 불평등한 관계를 형성시켜, 지속적으로 초과이윤을 창출하려고 하고 있다는 것이다. 제국주의자들과 대독점자본가들의 이런 이해관계를 반영하여 부르주아 경제학자들이 들고 나온 것이 바로 ‘기술적상호작용론’이라는 것이다.<sup>55</sup> 북한 학자들의 주장에 따르면, 부르주아 경제학자들이 고안해낸 ‘기술적 원조,’ ‘기술이전’은 착취적, 약탈적 성격을 숨기고 유익성에만 초점을 맞추고 있으나, 결과적으로 개도국의 선진국에 대한 기술·경제적 의존성만 심화시킨다. 북한 학자들은 이를 개도국들이 선진국으로부터 전수받은 기술적 성과들의 특성과 기술이전 과정에서 강요되는 각종 부대조건(conditionality)을 실례로 들어 논증하고 있다. 또한 자본주의 기술시장을 통한 발전된 자본주의 국가들로부터 개발도상국으로의 기술이전은 개도국에서 유능한 인재들을 유인하는 효과도 발휘하는데, 선진국가들은 기술이전과정에서 필요한 전문가, 숙련인재를 양성해준다는 명분으로 개도국들로부터 적지 않은 인재들을 유인하여 대독점자본가들의 높은 이윤 획득에 이용하도록 하고 있다고 비판하고 있다.

#### 사. 인재양성 및 전문가파견에 대한 인식

북한의 인식에서 주목할 대목은 개발지원 혹은 협력에서 중요한 요소로 다뤄지고 있는 인재양성이나 전문가파견에 대해 부정적 평가를 하고 있는 점이다. 제국주의자들은 인재양성 및 전문가파견을 통해 개발도상국들을 경제기술적으로 지배하고 예측하기 위한 주요한 형식의 하나로 이용하고 있다는 인식이다. 북한 연구자에 따르면 인재양성 및 전문가파견은 개도국에 대한 지배와 약탈을 보다 효율적으로 추진하는 도구에 지나지 않는다.<sup>56</sup> 그 이유로 제시하고 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 선진국들이 개도국에 대해 인재양성과 전문가파견을 중시하고 있는 것은 이 나라들의 투자구조에서 변화가 발생했기 때문이다. 선진국들은 그들의 생산기

<sup>54</sup> “제3세계나라들이 지금 강대국에 의존하는 것은 주도 두가지입니다. 하나는 강대국에서 자금을 빌려오는 것이며, 다른 하나는 기술을 빌려오는 것입니다.” 『김일성선집』, 제55권, p. 222.

<sup>55</sup> 계춘봉, “<기술적상호작용론>의 반동성,” 『경제연구』, 제1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2005), p. 51.

<sup>56</sup> 김정호, “인재 양성 및 전문가파견은 발전도상국들에 대한 제국주의자들의 과학기술적 지배와 예측의 중요 형식,” 『경제연구』, 제1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2001), p. 44.

술체계에 더욱 깊숙이 끌어들이기 위하여 기존 1차 산업중심의 협력에서 벗어나 기술집약도가 높은 산업으로 투자가 이동했기 때문이라는 것이다. 이런 상황에서 선진국들의 기술적 요구와 생산체계에 적응하여 움직일 수 있는 현지 인재들을 양성하거나, 전문가들을 파견하는 것이 절실한 요구로 대두되었다고 본다.

둘째, 자본주의 경영관리방식을 보다 효과적으로 도입하기 위해서다. 개도국 현지 기업이나 공장에서의 경영관리 효율화를 위해서는 현지 인재 양성이 필수적이라는 인식이다. 이 과정에서 자본주의 경영관리에 의한 착취가 이뤄진다는 것이다. 또한 개발도상국 현지에서 인재양성을 하는 것이 본국에서 보다는 몇 배 원가가 절감되기 때문이라고 지적하기도 한다. 이런 여러 가지 이유들 때문에 선진국들은 개도국에서의 인재양성 및 이를 위한 전문가 파견을 기술수출 못지않게 중시하고 있다고 평가하고 있다.

그러면서 개도국들에 대한 인재양성을 현지에서의 인재양성과 본국에서의 인재양성으로 구분하면서 후자는 해당 나라에 대한 독점적 판매시장을 개척하고 그 나라들의 인재들을 유인하여 서방세계에 대한 환상을 조성하고자 한다고 지적하고 있다.<sup>57</sup> 그리고 전문가 파견은 개도국들에서 투자환경과 조건을 마련하고 보다 효율적인 기술지배를 실현하기 위한 키잡이의 역할을 한다고 평가하고 있다. 결국 선진 자본주의국가나 기업의 개도국에 대한 인재양성과 전문가 파견은 제국주의자들이 이 나라들을 경제기술적으로 지배하고 예속하기 위한 주요 형식의 하나라고 인식한다.<sup>58</sup>

## 2. 긍정적 인식

선진 자본주의 국가들이나 국제금융기구들의 대개도국 개발협력에 대한 북한의 비판적인 인식은 경제발전수준이 비슷한 개도국간의 협력을 보다 강조하고 구체적인 법적 대응을 하는 방식으로 표출되고 있다. 비슷한 맥락에서 북한은 개도국들간의 금융협력에 대해서도 긍정적으로 평가하고, 이를 위한 법제 수립에 관심을 기울여 왔다. 그리고 국제금융기구 등 기존 제도가 불공평하고 부당성을 갖고 있는 만큼, 이러한 낡은 국제경제질서를 해체하고 자주성에 기초한 새롭고 공정한 국제경제질서를 수립하기 위해 적극 노력해야 한다고 주장하고 있다.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> 위의 글, p. 45.

<sup>58</sup> 위의 글, p. 46.

<sup>59</sup> 리철웅, “국제통화기금 가중투표제의 부당성,” 『정치법률연구』, 제3호(누계 제23호) (평양: 과학

## 가. 역내 개도국 사이의 경제기술적 협력 및 지역경제통합 강조

북한은 앞서 설명한 선진국들의 다양한 개발협력을 개도국들에 대한 착취 수단으로 인식하면서 이에 대한 대응책으로서 개도국 사이의 경제기술적 협력의 필요성을 강조하고 있다. 서방 자본주의 선진국과의 교류협력은 경계하면서도 개도국 사이의 역내 경제협력과 블록화 등은 긍정적으로 평가하는 특징을 보이고 있다.

개도국들이 서로 유무상통하면서 경제교류와 협력을 발전시키는 것은 제국주의자들의 불공평한 국제경제질서를 무너뜨리고 자립적 경제발전을 이룩해 나갈 수 있게 하는 중요한 조건이 된다는 것이다. 특히 지리적으로 인접한 나라들 사이에는 경제교류와 협력을 발전시켜나갈 수 있는 조건과 가능성이 많으며 각 나라의 자연지리적 조건과 경제발전 수준의 차이 등으로 인해 서로 부족한 것을 보충하고 힘을 합친다면 빠른 경제발전을 도모할 수 있다는 긍정적인 평가를 내리고 있다.<sup>60</sup>

우선 북한의 개도국 간 경제적 협조와 협력은 1960년대부터 오늘날에 이르기까지 오랜 기간 다양한 형태와 방법으로 진행되어 왔으며, 이 과정에서 새롭고 공정한 국제경제질서를 수립하기 위한 투쟁에서 많은 성과들을 달성하였다고 평가하고 있다. 그러면서 개도국 사이의 주요 경제통합기구로 동남아국가연합(ASEAN), 중앙아시아경제협력기구(ECO), 남아시아지역협력연합(SAARC) 등을 예로 제시하고 있다.<sup>61</sup> 나아가 개도국들은 변화된 정세의 요구에 맞게 이미 조직된 지역경제통합의 내용을 보다 심화, 확대하는 사업과 새로운 형태의 통합을 실현하는 사업을 추진하고 있다고 소개하고 있다. 구체적인 사례들로 나열되고 있는 것이 아세안자유무역지대(AFTA), 남아시아자유무역지대(SAFTA) 등이다.

이어 아시아지역의 개도국들은 이미 조직된 통합의 틀 내에서 협력의 폭과 깊이를 보다 확대하는 한편, 새로운 형태의 경제통합도 실현해나가고 있다면서, 구체적으로 1990년 싱가포르와 말레이시아의 조호르주, 인도네시아의 리아우주에 “성장의 삼각지대” 등을 모델로 소개하고 있다. 북한은 특히 동남아시아나라들의 소규모지역 경제권 형성을 통한 지역내 경제협력을 모범 사례로 상세하게 소개·설명하고 있다. 대표적인 사례가 동남아 메콩강유역개발이다.<sup>62</sup> 이 프로젝트는 메

백과사전출판사, 2008), p. 41.

<sup>60</sup> 백순철, “메콩강유역개발을 통한 동남아나라들의 지역내 경제협력의 강화,” 『경제연구』, 제3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2001), p. 38.

<sup>61</sup> 김권, “발전도상나라들의 지역경제통합추세와 사회경제적 배경,” 『경제연구』, 제3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2000), p. 29.

콩강 인접 국가들, 즉 태국, 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마, 중국 사이에 형성되고 있으며 경제협력내용도 운수, 수력발전, 송전선망, 통신, 관광, 환경, 인적자원 등 7개 분야에서의 개발을 중심으로 진행되는 특징이 있다고 소개하고 있다. 그러면서 관련국 사이의 경제발전수준의 차이가 걸림돌이며 이를 해소하는 것이 중요한 과제라고 강조하고 있다. 더불어 지역내 정치, 군사적 안정, 자금조달 등도 경제협력발전의 우선 과제라고 분석하고 있다. 나아가 태국의 주도적 역할을 긍정적으로 평가하면서 태국의 시장경제경험과 외자유치, 환경문제, 인적자원개발, 과학기술정보교환 등 과학기술협력분야에서의 중심적 역할에 주목하고 있다. 이는 개도국 사이의 친선관계에 기초한 진실한 것으로서 동남아국가들의 기술적 자립과 경제건설과 발전에서 중요한 의의를 가진다는 것이다. 또한 태국이 동남아시아 국가들의 경제발전을 지원하기 위하여 정부차원에서 1996년 ‘주변국경제협력기금(NECF)’을 설립하고, 민간차원에서는 1994년 수출입은행을 설립해 다른 역내 국가들에 대한 재정적 지원과 협력을 강화한 것에 주목하고 있다.

북한의 이 같은 메콩강유역개발을 통한 역내 경제협력은 다양한 형식과 방법으로 추진되고 있으며, 이것은 구성국들 사이의 경제관계를 더욱 밀접하게 하고, 역내 경제발전에 큰 기여를 하고 있다고 평가하고 있다.

## 나. 지역간 금융협력 추구

북한은 지역간 금융협력과 관련해 개도국들 간의 금융협력에 대해서는 긍정적인 입장을 취하고 있다.

우선 북한은 “자금 부족은 발전(개발)도상국들에게 새 사회 건설에서 겪고 있는 가장 큰 경제적 난관의 하나”라고 평가한다. 그러면서 “지금까지 발전도상국들은 부족되는 자금문제를 발전된 자본주의 국가들로부터 원조와 차관 또는 자본주의 금융시장들에서 대부를 받는 방법으로 해결하였다”라면서 “그러나 오늘 제국주의자들의 금융적 예측화, 채무노예화 정책의 본질을 실생활을 통하여 체험한 발전도상국자들은 부족되는 자금을 발전도상나라들 사이의 금융적 협력을 통해 해결할 것을 요구하고 있다”고 강조한다. 그러면서 오늘날 역내 개도국들은 지역별 공동기금을 창설하고, 이를 통해 금융협력을 활발히 전개하고 있다고 대안을 제시한다. 북한측 주장에 따르면 공동기금은 통화 및 지불기구보다 높은 형태의 금융

<sup>62</sup> 백순철, “메콩강유역개발을 통한 동남아나라들의 지역내 경제협력의 강화,” p. 38.

통화기구이다. 통화 및 지불기구들은 주로 회원국들 사이의 무역확대를 기본사명으로 하고 있다면, 공동기금은 회원국들에 대한 신용제공, 투자협력, 기술원조 등 보다 폭넓은 기능을 수행한다. 공동기금은 참가국들의 공동투자에 의해 이뤄지며 동등한 표결권을 갖고 참가하는 모든 개발도상국들에 의해 관리되는 금융통화기구이다. 역내 개도국들은 공동기금을 창설하고 그것이 개도국들에서 자립경제를 건설하고 인민생활을 향상시키는데 실질적 기여를 하고 있다. 재정적 어려움을 겪고 있는 나라들에 무상원조를 제공하고 있으며 차관을 제공하는 경우에도 매우 유리한 특혜를 제공하고 있다. 차관의 상환기간이 길고, 이자율이 낮을 뿐 아니라 어떤 경우에는 이자가 전혀 없는 차관을 제공하고 있다고 소개하고 있다.<sup>63</sup>

그러면서 아프리카개발은행(African Development Bank) 등을 구체적 모범 사례로 들고 있다. 이 은행은 지역개발계획에 대한 용자, 국가 및 민간투자의 장려, 기술원조의 제공을 통해 아프리카나라들의 경제발전과 사회적 진보에 기여하고 있다. 아프리카개발은행의 발기에 의해 창설된 아프리카개발기금도 특혜조건으로 아프리카나라들에 대부를 제공함으로써 이 지역의 자금수요를 충족시키고 있다. 카리브지역의 개발도상국들은 카리브개발은행을 창설하고 카리브공동체 회원국가들 중 상대적으로 낙후된 나라들의 경제발전을 위한 용자를 실시하고 있다. 또한 안데스 지역, 중앙아메리카 지역의 개도국들도 지역투자은행을 창설하고 역내에서 신용협력을 진행하고 있다. 역내 개도국 사이의 이러한 금융협력은 개도국들이 금융통화문제를 자체의 힘으로 해결하고 제국주의자들이 만들어놓은 침략적이며 약탈적인 낡은 국제금융통화기구에 대한 의존에서 벗어날 수 있게 한다고 평가하고 있다.<sup>64</sup>

## IV. 북한의 인식과 대응에 대한 평가

### 1. 법제도 연구의 심화

북한은 서방 선진국과의 개발협력에 대한 전반적인 부정적 인식을 표출하면서 도, 다른 한편으로 김정일의 지적사함을 인용하면서 지속적인 연구와 이해의 필요

<sup>63</sup> 리경영, “경제지역안의 발전도상국들 사이 금융통화분야에서 협조의 강화,” 『경제연구』, 제1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2005), p. 42.

<sup>64</sup> 위의 글, p. 42.

성을 역설하고 있다. 즉, “사회정치제도와 문화, 경제발전 수준이 서로 다른 나라들과의 관계를 발전시키려면 그 나라에 대해 잘 알아야 한다”<sup>65</sup>는 것이다. 북한이 대외관계, 특히 발전된 자본주의 국가들과의 외교, 경제관계가 급격히 확대되고 있는 상황에서 북한의 이익을 철저히 보장하기 위해서는 자본주의법의 계급적 본질과 사회주의법의 우월성을 잘 아는 것과 함께 각 자본주의 나라들의 법의 특징과 구체적 내용에 대해서도 잘 알아야 한다는 논리다.<sup>66</sup> 이러한 국제사회의 개발 지원이나 개발금융과 관련한 관심은 법제도 연구 차원에 머물러 있기는 하나, 북한의 대응 차원에서 주목할 대목이다.

특히, 북한은 국제금융기구의 역할과 기능을 신랄하게 비판하면서도 연구차원에서는 국제금융이나 국제화폐관계에 대한 꾸준한 관심을 보여주고 있다.<sup>67</sup> 북한은 국제금융법률관계에 대해 깊이 연구하는 것은 대외경제사업과 관련한 모든 문제를 당과 혁명, 조국과 인민의 이익의 관점에서 풀어나가는데 중요한 의미를 갖는다고 본다.

북한측 연구자는 국제금융법률관계는 ‘국제금융법에 의하여 규제되는 국제금융관계 당사자들 사이의 권리의무관계’라고 규정하면서, 이러한 국제금융법률관계를 당사자들의 법적 능력 및 권리의무관계의 대등성 여부에 따라 일정하게 구분하여 보는 것은 국제금융법이론과 실천에서 중요한 의의를 갖는다고 평가한다. 국제금융관계를 일정하게 구분하고, 이와 관련된 당사자들의 능력에 대해 고찰할 때 국제금융법이론과 실천이 요구하는 국제금융법의 분류와 존재형식, 그 성격 등에 대한 이해를 보다 명확히 할 수 있다는 것이다.<sup>68</sup> 그러면서 국제통화기금과 같은 국제금융기구도 회원국들에 의해 부여된 권능에 따라 조약에서 규정된 범위 안에서 국제법상의 권리와 의무를 담당, 수행할 수 있는 능력을 갖고 있기 때문에 국제화폐법률관계의 당사자가 될 수 있다고 해석한다.

그러나 북한내 국제금융활동과 관련하여 몇 가지 의무사항을 강조한다. 우선 국

<sup>65</sup> 리경철, “대륙법계의 형성과정,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제54권 제1호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2008), p. 71.

<sup>66</sup> 위의 글, p. 71.

<sup>67</sup> 대표적인 연구들로 김성호, “국제화폐제도의 본질,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제53권 제1호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2007); 김성호, “국제금융법률관계의 구분과 그 당사자,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제53권 제3호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2007); 김원철, “국제대부제도의 발생발전,” 『정치법률연구』, 제2호 (누계 제22호) (평양: 과학백과사전출판사, 2008), pp. 42-44; 김원철, “국제대부제도의 원천,” 『정치법률연구』, 제3호 (누계 제23호) (평양: 과학백과사전출판사, 2008), pp. 39, 41.

<sup>68</sup> 김성호, “국제금융법률관계의 구분과 그 당사자,” p. 84.

제금융활동은 일정한 나라의 영토에서 진행하게 되며, 이 활동에 참여하는 법인, 자연인, 그리고 국제기구는 해당 국가의 금융감독관리를 받게 된다는 것이다. 법인이나 자연인은 민사법률관계의 당사자로서 일반적으로 국제금융활동에 대한 해당국가의 감독관리에 절대적으로 복종해야 하며, 국제기구도 어느 한 나라에서 민간차원의 국제금융활동을 진행할 때 해당 국가의 감독관리적 요구에 복종할 의무를 지닌다고 강조한다. 나아가 세계은행의 예를 들면서 국제금융기구들이 회원국 정부나 민간기업에 대한 국제금융활동을 진행할 때, 해당국가에서 국제금융기구 협정에 따른 특권과 면제권은 행사할 수 있지만 해당 국가의 국내법질서에 의한 감독관리에서 완전히 벗어나 제멋대로 금융활동을 전개할 수 없다고 설명한다. 북한내에서 외국 개인이나 법인, 국제기구 등의 국제금융활동이 허용하더라도 북한당국의 적절한 관리감독 아래 이뤄질 수 있음을 특별히 강조한 것으로 분석된다.

이는 국가자주권존중은 국제기구활동에서 지켜야 할 근본원칙이라는 논리와 밀접하게 연결되어 있다.<sup>69</sup> 국가자주권은 ‘국가활동에서 제기되는 모든 문제를 외세의 간섭을 받지 않고 독자적인 견해와 결심에 따라 자기 나라의 구체적인 실정과 민족의 이익에 맞게 결정하고 처리하는 매개 민족국가의 기본원리’로 규정된다. 국제기구가 국가자주권을 존중한다는 것은 기구의 조직운영에서 매개 성원국들의 자주권이 공정하고 평등하게 보장되고 실현되도록 한다는 것으로 설명된다. 이런 맥락에서 미국 등 강대국이 국제기구를 앞세워 특정국가의 자주권을 훼손하거나, 국제기구가 개별 강대국들의 요구와 이익을 대변하는 것은 용납할 수 없게 된다.

특히, 북한은 기술이전과 관련한 국제법적 대응에도 깊은 관심을 갖고 있다. 기술양도에서 통일적인 국제법적제도를 수립하고, 이에 기초하여 기술양도관계를 발전시켜 나가는 것은 개발도상국들과 국제사회의 공통된 염원이며, 그들의 이익 실현에도 부합된다는 것이다. 따라서 국제법 규범으로서 ‘유엔국제기술양도 행위준칙’의 수립, 채택 및 실행을 촉구하고 있다.<sup>70</sup> 북한은 특히 이 준칙 초안에서 명시한 기술양도의 목표와 원칙과 관련해, “기술양도의 당사자들과 유관국 정부들 사이의 관계발전의 기초는 ‘보편적이고 평등한 관계를 규제하는 법을 제정’하는 것으로서 그 기준은 당사자들의 합법적 이익을 담보하며 특히 발전도상나라들의

<sup>69</sup> 한영서, “국가자주권존중은 국제기구 활동에서 지켜야 할 근본원칙,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제54권 제1호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2008), p. 66.

<sup>70</sup> 김철웅, “유엔국제기술양도행위준칙(초안)에 대한 리해,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제54권 제3호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2008), p. 91.

‘사회경제발전목표를 실현’하는 것”이라고 강조하고 있다. 그러면서 선진국 정부와 기업 및 기타 조직들이 개도국들에 대한 기술원조를 적극 장려하고, 과학연구사업에서 상호협조를 실현할 수 있는 조치들을 취해야 한다고 지적하고 있다.<sup>71</sup> 또한 북한은 기술이전을 받는 과정에서 국가가 적극적으로 개입하여 각종 부대조건들을 최소화해야 한다고 대응방향을 제시하고 있다.<sup>72</sup> 선진국이나 다국적 기업과의 기술이전 계약 체결과정에서 자국 기업들이 보다 유리한 방향으로 체결되도록 국가적 차원의 지원이 필요하다는 논리다.

더불어 국제금융기구 등의 ‘대부’<sup>73</sup>제도에도 특별한 관심을 보여주고 있다. 국제대부제도에 대한 역사적 고찰은 국제대부제도의 내용과 그 사회적 기능을 깊이 인식할 수 있게 하며 국제대부제도의 현 실태를 종합적으로 분석하며 그 발전법칙과 향후 발전방향을 예측할 수 있도록 한다고 의의를 달고 있다.<sup>74</sup> 북한 학자에 따르면 “국제대부는 국적이 다른 당사자들 사이에 원금과 이자를 상환할 것을 전제로 일정한 기간 자금을 꾸어주는 경제활동이며 그러한 경제관계에 대해 법적으로 규제하는 제도”이다. 국제대부제도는 국제금융법의 전통적인 한 부문으로서 국제금융법의 형성 초기에 발생하였고, 2차 세계대전 이후 브레튼우즈협정의 체결로 지역적 범위를 벗어난 국제금융기구들인 국제통화기금(IMF), 국제부흥개발은행(IBRD)에 의한 국제대부가 활발히 진행되면서 이를 규제하는 법제도들이 더욱 발전·완비되었다고 파악하고 있다. 또한 지역적 국제금융기구 등의 설립 목적, 과정 그리고 관련 제도 등에도 주목하고 있다.

특히 이 기구들이 해당 지역의 경제성장 및 경제협력을 촉진시키고 역내 개도국 사이의 경제 및 사회적 개발을 촉진시키는데 기여한다는 목적을 강조하면서도, 국제대부제도가 일련의 자본주의 국가들에 의해 불공평하게 이용되어 왔음을 지적하면서 앞으로 공정성과 공평성이 법적으로 철저히 보장되는 법제도로 발전되어야 한다고 주장하고 있다.<sup>75</sup>

<sup>71</sup> 위의 글, p. 90.

<sup>72</sup> 위의 글, p. 51.

<sup>73</sup> 금융기관에서 외부에 자금을 공급하는 한 형식. 흔히 대부와 대출이 같은 뜻으로 쓰이나 엄밀하게는 대부는 대출 중의 한 형태를 말한다. 대출의 개념은 일반적으로 은행이 신용을 공여(供與)하는 여러 형식 중에서 ① 어음대부, ② 증서대부, ③ 어음할인, ④ 당좌대월(當座貸越)의 4가지 형태를 총칭하는 뜻으로 쓰인다. 그리고 다시 그 중에서 어음대부와 증서대부를 대부라고 한다. 대출은 유가증권 투자와 함께 은행이 신용을 공여하는 일, 즉 여신업무(與信業務)의 대중을 이루는 것이다. 북한은 대출과 대부를 같은 뜻으로 사용하고 있는 것으로 보인다.

<sup>74</sup> 김원철, “국제대부제도의 발생발전,” 『정치법률연구』, 제2호 (누계 제22호) (평양: 과학백과사전출판사, 2008), p. 42.

이처럼 북한이 원조나 경제협력에 대해 포괄적인 피해의식을 갖고 있음에도 불구하고, 지역경제협력과 관련해서는 관련한 상당한 수준의 지식을 갖고 있고, 문제점과 과제에 대한 합리적 대안과 동북아차원의 프로젝트 성공조건 등을 나름대로 제시하고 있는 점이 주목할 만하다.

## 2. 향후 북한 개발지원 추진 시 고려 요소

북한의 개발협력에 대한 인식은 이른바 중국식 경제개발모델을 개념화한 이른바 ‘베이징 컨센서스(Beijing Consensus)’로 일정 부문 설명이 가능하다. 원래 베이징 컨센서스는 민영화와 무역 자유화 등 세계화에 따른 폐해를 지적하면서 각국은 독자적 가치 등을 유지하면서 세계 경제체제에 편입한다는 내용이다. 대부분 권위주의 체제의 시장경제 발전 모델로 활용되어 왔다. 베이징 컨센서스는 중국을 중심으로 미국 주도의 세계질서 형성에 반대의사를 표명함으로써 서구가치에 대항하는 유용한 수단으로 부각되었다. 중국식 모델을 지지하는 국가들은 국내정치적 불안정, 내전, 인권탄압, 경제적 실패의 경험, 극심한 빈곤문제 등이 산적한 나라들이다. 따라서 내정불간섭과 정치적 자율성 보장은 현 정권의 안정과 직결된다. 비슷한 맥락에서 북한도 미국을 비롯한 서구식 개발모델을 비판적으로 인식해 왔다.

북한은 지금껏 마르크스 전통의 사회진보 및 개발이론에서 벗어나지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 마르크스 전통에 입각한 경제·사회발전 및 진보에 관한 사고는 한때 남미지역을 중심으로 풍미했던 ‘제국주의, 종속과 저개발이론’과 그 맥을 같이 한다. 이는 북한의 주체사상의 핵심과도 같은 것이라 할 수 있다. 막시즘(Marxism), 레니즘(Leninism) 그리고 스탈리니즘(Stalinism)의 전통을 이어 받은 이른바 ‘주체’라는 북한의 정치적 관념은 북한 사회에서 매우 중요한 준거기준이 되는 가치의 하나로서 이는 경제·사회적 발전과 개발에 대한 기본 인식은 물론, 외부로부터 원조를 받아들이는 문제에 이르기까지 매우 광범위한 영향을 미치는 요소라 할 수 있다.<sup>76</sup>

또한 비슷한 맥락에서 북한이 원조를 비판적으로 분석하는 배경에는 김일성, 김정일의 교시가 적지 않게 작용하고 있는 것으로 분석된다. 예를 들면, 김일성은

<sup>75</sup> 위의 글, p. 44.

<sup>76</sup> 임을출, “북한 개발협력을 위한 주요쟁점과 정책과제,” 『KINU 정책연구시리즈』, 2006-03 (서울: 통일연구원, 2006), p. 11.

국제통화기금에 대해 이런 교시를 하였다.

“국제통화기금은 국제통화문제에 관한 협조와 통화안정, 국제무역의 균형적 발전을 보장하는 것을 자기의 사명으로 표방하고 있으나 실제로는 성원국들에 대한 미제와 서방자본주의 나라들의 경제적 침투를 위한 도구로 리용되고 있습니다.”(김일성 저작집, 제40권, p. 261)<sup>77</sup>

이런 지침에 대해 연구자들이나 실무자들은 누구도 반론을 제기하기 어렵다. 오히려 지침의 논점을 더욱 부각시키고, 이를 뒷받침하는 다양한 체계적인 논리를 만들 수밖에 없을 것이다. 이런 인식과 접근은 국제통화기금과 관련된 문제뿐만 아니라 다른 모든 개발협력과 관련된 주요 쟁점에 대해서도 그대로 적용된다.

결국 경제·사회적 발전과 개발에 대한 기본 인식을 주체의 관점에서 탈피하지 않거나, 김정일이 새로운 지침을 제시하지 않는 한 개발협력에 대한 북한의 인식과 대응은 조금도 변화하기 어려운 것이다. 다만, 김일성, 김정일은 비판적 접근은 하되, 관련 제도에 대한 지식은 갖춰야 된다고 강조함으로써 연구자나 실무자가 보다 유연하게 대응할 수 있는 기회를 주고 있다. 예를 들면, 김정일은 아래와 같은 지침들을 내리고 지적을 한 바 있다. 관련 지침들을 나열하면 다음과 같다.

“대외사업부문 일꾼들은 여러 부문의 폭넓은 지식을 깊이 있게 소유하여야 합니다.”(김정일 선집, 제6권, p. 379)<sup>78</sup> “대외경제사업분야에서 일을 잘 하자면 다른 나라 경제만이 아니라 주요 국제경제기구들과 그 기능, 국제결제와 국제금융관계 같은 지식도 소유하여야 한다.”<sup>79</sup> “사회정치제도와 문화, 경제 발전 수준이 서로 다른 나라들과의 관계를 발전시키려면 그 나라에 대해 잘 알아야 합니다.”<sup>80</sup> “모든 대외사업부문 일꾼들은 국제대부제도 등 국제법과 제도를 올바르게 인식하고, 이를 잘 활용하여야 한다.” “국제금융기구에 대한 보다 풍부한 지식을 갖추으로써 대외경제사업에서의 성과를 담보하는 실무적 자질을 갖추어야 한다는 것이다.”<sup>81</sup>

<sup>77</sup> 리철웅, “국제통화기금 가중투표제의 부당성,” 『정치법률연구』, 제3호(누계 제23호) (평양: 과학백과사전출판사, 2008), p. 40.

<sup>78</sup> 김원철, “국제대부제도의 원천,” 『정치법률연구』, 제3호(누계 제23호) (평양: 과학백과사전출판사, 2008), p. 39.

<sup>79</sup> 김일성대학출판사, “국제금융법이 규제하는 국제금융관계의 본질적 특징,” 『김일성종합대학학보: 력사법학』, 제51권 제1호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2005), pp. 84-88.

<sup>80</sup> 리경철, “대륙법계의 형성과정,” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제54권 제1호 (평양: 김일성종합대학출판사, 2008), p. 71.

<sup>81</sup> 과학백과사전출판사, “국제금융기구의 분류와 일반적 특징,” 『정치법률연구』, 제2호 (누계 14

즉, 북한은 이런 김정일 지침들을 근거로 연구차원에서는 개발협력, 원조 등에 대한 탐구가 지속적으로 이뤄지고 있는 것이다. 이는 향후 개발협력 혹은 원조에 대한 인식과 법적 대응의 변화를 가늠할 수 있는 시금석이 될 것이다.

결국 향후 북한이 남북관계 차원 및 동북아 차원에서 개발지원을 폭넓게 수용하여 효과성을 높이기 위한 관련 법제 구축을 위해서는 ① 최고 지도자의 인식 변화, ② 내정 불간섭 및 정치적 자율성 보장, ③ 사회진보 및 개발이론에서의 주체관점 탈피 등이 선행되어야 할 것이다.

## V. 결론

이 글은 북한이 지금까지 국제 개발협력의 다양한 요소들을 어떻게 인식하고 있으며, 이를 수용하기 위해 어떤 법제도적 대응을 추구해왔는지를 북한의 원전에 나타난 논거를 중심으로 검토하였다. 보다 구체적으로는 개발협력에 대한 개념, 경험, 함의 등을 토대로 북한은 국제개발협력을 둘러싼 핵심 주제들, 즉 기구, 역할, 정책, 인재양성, 기술지원 등에 대해 어떤 인식과 평가를 하고 있는지를 살펴해보았다. 이런 검토를 통해 향후 북한과의 본격적인 개발협력 추진 환경이 조성되었을 때 북한의 법제적 대응을 예측할 수 있었고, 개발지원을 폭넓게 수용하여 효과성을 높이기 위한 관련 법제 구축을 위해서 선행되어야 할 핵심 요소들을 도출할 수 있었다.

북한은 동북아 다자간 차원이든, 양자간 차원이든 개발협력에 대한 경험이 매우 부족하다. 그리고 북한은 개발협력 또는 원조를 제국주의국가들의 인권 개선, 민주화, 체제전환, 신식민주의 방식의 경제적 예측화 등을 위한 도구로 인식하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 역내 개발금융기구도 부재할 뿐 아니라, 양자간 차원에서는 중국과의 협력이 상대적으로 활발하다. 이런 저조한 실적은 북한의 핵개발 및 열악한 인권상황 등이 직접적 영향을 미치고 있지만, 개발협력을 수용하는 북한 체제의 인식과 대응도 커다란 장애물임을 발견할 수 있다.

다만, 선진 자본주의 국가들이나 국제금융기구들의 대개도국 개발협력에 대한 북한의 비판적인 인식은 경제발전수준이 비슷한 개도국간의 협력을 보다 강조하면서 개도국들간의 금융협력에 대해서도 긍정적으로 평가하고, 이를 위한 법제 수립에 관심을 기울이고 있다. 또한 북한은 서방 선진국과의 개발협력에 대한 전반

호) (평양: 과학백과사전출판사, 2006), pp. 36-37.

적인 부정적 인식을 표출하면서도 다른 한편으로, 김정일의 지적사항을 인용하면서 지속적인 연구와 이해의 필요성을 역설하는 방식으로 대응하고 있다. 북한이 원조나 경제협력에 대해 포괄적인 피해의식을 갖고 있음에도 불구하고, 지역경제 협력과 관련해서는 관련한 상당한 수준의 지식을 갖고 있고, 문제점과 과제에 대한 합리적 대안과 동북아차원의 프로젝트 성공조건 등을 연구차원에서라도 나름대로 제시하고 있는 점이 주목할 만하다.

최근 남북관계, 북미관계 경색이 장기화되면서 북한은 중국과의 원조 및 경제협력에 더욱 집중하고 있다. 북중 양자 차원에서 심화되고 있는 다양한 협력은 심지어 같은 사회주의 국가로부터의 지원도 경계해왔던 북한의 기존 인식, 대응 및 정책과는 다소 거리가 있는 것이다. 물론 이는 경제난과 국제사회로부터의 고립으로 벼랑 끝에 몰린 북한 정권으로서는 체제유지와 생존을 위한 불가피한 선택일 것이다. 그럼에도 불구하고 서방 국가들로부터의 대규모 원조와 경제협력의 조건(conditionality)으로 제시되는 인권개선, 민주화 등과 같은 의제로부터 비교적 자유로운 중국과의 경제협력은 유일한 대안으로 간주될 것이다.

김정일 국방위원장은 2010년 8월 하순 방중 기간 가진 후진타오(胡錦濤) 주석과의 정상회담에서 “개혁개방 이후 중국이 빠른 발전을 이룩해 어느 곳이든 생기가 넘친다”라면서 중국의 개혁개방성과를 높이 평가하는 듯한 발언을 한 바 있으나, 이후 노동당 기관지 노동신문은 “남에게 빌어먹는 절름발이 경제를 다음 세대에 넘겨주는 것처럼 큰 죄악은 없다”며 “외세 의존에서 살길을 찾는 것은 후대야 어찌 되건 자기 세대만 잘 살아보자는 이기적인 관점의 발현”이라고 김 위원장의 발언과는 다소 상반된 주장을 편 바 있다.<sup>82</sup> 앞에서 살펴본 북한의 인식과 대응에 기초해 판단해 보았을 때 노동신문 논조가 북한 지도부의 기본 입장과 인식을 대변한 것으로 평가할 수 있다. 이런 맥락에서 북한과 중국 간 경험을 통한 개혁개방 가능성은 매우 제한적일 것으로 예상된다. 다른 한편으로 중국과 다양한 개발협력 경험을 축적할 경우, 북한이 원조수용능력을 강화시키고, 보다 체계적인 법제도적 대응을 하는 데 도움이 될 수도 있다.

북한의 빈곤을 감소시키는 것은 경제적, 정치적, 사회적, 환경적, 제도적 단점 등을 다루는 것을 의미한다. 공평한 성장을 촉진시키는 것은 사회적 그리고 인도적 개발과 함께 기반시설 투자를 필요로 한다. 게다가 북한의 동북아를 포함한 세계경제로의 통합은 경제적 사회적 개발을 위한 필수 조건이다.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> 『로동신문』, 2010년 9월 18일.

향후 동북아차원에서 북한에 대한 지원이 본격적으로 이뤄지더라도 이런 인식과 법적 대응이 변화되지 않는 한 효과성을 기대하기는 어려울 것이다. 따라서 우리가 북한에 대한 개발협력을 실시한다는 것은 극히 원초적인 가치와 인식의 틀은 물론 경제·사회적인 사고와 시스템을 근본적으로 변화시키는 일과 병행해서 이뤄져야만 하는 도전적 과제를 절감하지 않을 수 없다.

더구나 동북아 차원의 북한개발협력 추진과 관련해 주목할 대목은 우리가 6자 회담의 다자간 포괄적 안보협력기구의 모델로 간주하고 있는 유럽안보협력기구(OSCE)에 대해서도 북한은 강한 부정적 인식을 표출하고 있는 점이다. 이 기구에 대해 서방 제국주의의 인권과 민주주의, 그리고 예측화정책을 추구하는 전위기구로 인식하고 있는 부문이다. 실제로 국제사회는 개발협력의 목표로 단기적으로는 빈곤감소를, 중장기적 비전으로는 체제전환을 고려할 것이다. 원조와 경제협력의 효과를 극대화하기 위해서는 수원국의 역량강화, 즉 사람의 지식과 기술 수준의 향상, 그리고 효과적인 제도의 정비가 이뤄져야 한다. 빈곤퇴치와 밀접하게 연관된 시장경제 교육을 비롯해 통화·외환 및 재정부문에 대한 정책과 관리 능력 향상, 통계 및 금융제도 개선, 안정적인 법제도 운영능력 등이 주요 과제이다. 양자, 다자적 접근을 통한 기술지원, 지식 서비스, 정책 자문 등은 중장기적으로 북한 경제의 자본동원 능력제고, 내부 자원의 효율적 이용, 해외직접투자의 유인 등을 위해서도 필요하다.

따라서 북한이 동북아 국가들로부터 경제발전 및 원조를 수용한다는 것은 곧 최종적으로 체제전환까지 고려하고 있음을 시사하는 것으로 판단할 수 있다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 10일

<sup>83</sup> Maria Castillo-Fernandez, "EU's Support to North Korea's Development," International Symposium on North Korean Development and International Cooperation co-organized by The University of North Korean Studies & The Export-Import Bank of Korea (Seoul, Korea), July 6-7, 2005.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 권오승 외. 『체제전환국 법제정비지원』. 서울: 서울대학교 출판부, 2006.
- 아마티아 센 지음, 박우휘 옮김. 『자유로서의 발전』. 서울: 세종연구소, 2001.
- 엄선희 외. 『국제협력을 통한 북한 수산개발사업 재원조달 방안』. 서울: 한국해양수산개발원, 2008.
- 윤대규. 『법제도 개혁을 위한 국제금융기구 지원에 관한 연구』. 서울: 한국법제연구원, 2006.
- 핀타르프 엮음, 임을출 옮김. 『원조와 개발: 교훈과 미래 방향』. 서울: 한올아카데미, 2009.
- 한국국제협력단. 『국제개발협력의 이해』. 파주: 한올, 2009.
- 김일성. 『김일성 저작집』. 평양: 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 『김일성선집』. 평양: 조선로동당출판사.
- 사회과학원 법학연구소. 『국제법사전』. 평양: 사회과학출판사, 2002.
- The World Bank, Legal Reform and Judicial Reform: Strategic Directions, 2002.

### 2. 논문

- 임을출. “북한 개발협력을 위한 주요쟁점과 정책과제.” 『KINU 정책연구시리즈』. 2006-03, 2006.
- 임을출·최창용. “경제개혁과 이행조건 그리고 공공거버넌스.” 『통일정책연구』. 제16권 1호, 2007.
- 정순원. “북한경제 체제전환에 따른 법제구축에 관한 연구.” 고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2007.
- 계춘봉. “국제금융기구들의 지도적 역할론.” 『경제연구』. 제3호. 평양: 과학백과사전출판사, 2005.
- \_\_\_\_\_. “<기술적상호작용론>의 반동성.” 『경제연구』. 평양: 과학백과사전출판사, 2005.
- \_\_\_\_\_. “자본주의적국제분업의 <현대화론>의 반동성.” 『경제연구』. 제3호. 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 과학백과사전출판사. “국제금융기구의 분류와 일반적 특징.” 『정치법률연구』. 제2호 (누계 14호), 2006.
- 김권. “발전도상나라들의 지역경제통합추세와 사회경제적 배경.” 『경제연구』. 제3호. 평양: 과학백과사전출판사, 2000.
- 김성호. “국제화폐제도의 본질.” 『김일성종합대학학보-역사법학』. 제53권 제1호. 김일성

- 종합대학출판사, 2007.
- 김영명. “현대자본주의 민주화론의 반동성.” 『김일성종합대학학보-역사법학』. 제54권 제2호. 평양: 김일성종합대학출판사, 2008.
- 김원철. “국제대부제도의 발생발전.” 『정치법률연구』. 제2호 (누계 제22호). 평양: 과학백과사전출판사, 2008.
- \_\_\_\_\_. “국제대부제도의 원천.” 『정치법률연구』. 제3호 (누계 제23호). 평양: 과학백과사전출판사, 2008.
- 김일성대학출판사. “국제금융법이 규제하는 국제금융관계의 본질적 특징.” 『김일성종합대학학보: 력사법학』. 제51권 제1호. 평양: 김일성종합대학출판사, 2005.
- 김정호. “인재 양성 및 전문가과건은 발전도상국들에 대한 제국주의자들의 과학기술적 지배와 예측의 중요 형식.” 『경제연구』. 제1호. 평양: 과학백과사전출판사, 2001.
- 김철웅. “유엔국제기술양도행위준칙(초안)에 대한 리해.” 『김일성종합대학학보-역사법학』. 제54권 제3호. 평양: 김일성종합대학출판사, 2008.
- 량봉선. “1960-1990년대 아프리카 나라들에 대한 미 제국주의자들의 신식민주의 지배책동.” 『김일성종합대학학보-역사법학』. 제55권 제2호. 평양: 김일성종합대학출판사, 2009.
- \_\_\_\_\_. “1960-1990년대 아프리카 나라들에 대한 미 제국주의자들의 신식민주의 지배책동.” 『김일성종합대학학보-역사법학』. 제55권 제2호. 평양: 김일성종합대학출판사, 2009.
- 리경영. “경제지역안의 발전도상국들 사이 금융통화분야에서 협조의 강화.” 『경제연구』. 평양: 과학백과사전출판사, 2005.
- 리경철. “대륙법계의 형성과정.” 『김일성종합대학학보-역사법학』. 제54권 제1호. 평양: 김일성종합대학출판사, 2008.
- 리신효. “제국주의자들의 경제.” 『경제연구』. 제1호. 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 리은경. “<아시아개발은행>은 낡은 국제통화 금융질서의 산물.” 『경제연구』. 루계 제106호. 평양: 과학백과사전종합출판사, 2000.
- 리철성. “세계경제 일체화를 반대하는 발전도상나라들의 투쟁.” 『경제연구』. 제3호. 평양: 과학백과사전출판사, 2001.
- 리철웅. “국제통화기금 가중투표제의 부당성.” 『정치법률연구』. 제3호 (누계 제23호). 평양: 과학백과사전출판사, 2008.
- 백순철. “메콩강유역개발을 통한 동남아나라들의 지역내 경제협력의 강화.” 『경제연구』. 제3호. 평양: 과학백과사전출판사, 2001.
- 신분진. “외세 의존하에 민족분열을 합법화하기 위한 남조선 당국자들의 책동과 그 반동성.” 『김일성종합대학학보: 력사법학』. 제55권 1호. 평양: 김일성종합대학출판사, 2009.
- \_\_\_\_\_. “미국식 민주주의 확산 책동의 반동적 본질.” 『김일성종합대학학보-역사법학』. 제52권 제3호. 평양: 김일성종합대학출판사, 2006.
- 안대혁. “일본종합상사의 세계 여러나라들에 대한 경제적 침투수법의 교활성.” 『경제연구』. 제4호. 평양: 과학백과사전출판사, 2001.
- 장인백. “제국주의자들의 경제의 세계화 책동을 짓부시는 것은 사회주의 경제제도를 고수

- 하기 위한 중요한 요구.” 『경제연구』, 제3호. 평양: 과학백과사전출판사, 2001.
- 정광수. “현대제국주의의 《세계화》의 책동과 그 파산의 불가피성.” 『경제연구』, 2006년 제3호. 평양: 사회과학출판사, 2006.
- 최병호. “제국주의의 국제경제기구가 세계경제발전에 미치는 부정적 영향.” 『경제연구』, 루계 제109호. 평양: 과학백과사전종합출판사, 2000.
- 한영서. “국가자주권준중은 국제기구 활동에서 지켜야 할 근본원칙.” 『김일성종합대학학보-역사법학』, 제54권 제1호. 평양: 김일성종합대학출판사, 2008.
- Bui Quang Tuan. “International Economic Integration of Vietnam.” Vietnam’s Socio-Economic Development. *A Social Science Review* (Vietnam Institute of Economics and Vietnam Academy of Social Sciences). No. 52, December 2007.
- Daniel Morrow. “Key Issues of Development Assistance and Implications for North Korea.” *Unofficial Workshop at the Institute for Far Eastern Studies* (Kyungnam University). June 8, 2005.
- Johannes F. Linn. “Making the Transition from Plan to Market: Experience and Lessons.” International Symposium on North Korean Development and International Cooperation co-organized by The University of North Korean Studies & The Export-Import Bank of Korea, Seoul Korea. July 6-7, 2005.
- Maria Castillo-Fernandez. “EU’s Support to North Korea’s Development.” International Symposium on North Korean Development and International Cooperation co-organized by The University of North Korean Studies & The Export-Import Bank of Korea, Seoul Korea. July 6-7. 2005.
- Mark E. Manyin. “U.S. Assistance to North Korea: Fact Sheet.” *CRS Report for Congress*. Updated January 31, 2006.
- Sherman Robinson. “Foreign Aid and development: Summary and synthesis.” *Foreign Aid and Development*, 2000.

Abstract

**Northeast Asian Development Cooperation:  
*North Korea's Perceptions and Legislative Responses***

*Eul-Chul Lim*

This paper looks into the North Korean perspective on the different elements of international development cooperation and what legislative measures they have taken in order to accommodate them. In addition, inferences are made as to what factors must be taken into account in the case of a regional effort in Northeast Asia to provide development assistance to North Korea. More specifically, the paper examines North Korea's perspectives and evaluations of the core issues related to international development cooperation such as organizations, roles, policies, cultivating human resources, and technical assistance all deriving from their conceptions, experiences, and undertones concerning development cooperation. Through this we are able predict the legislative responses that North Korea may carry out in the future if the environment evolves into one that is more favorable for development cooperation. I was also able to look into what the international community must do in preparation for such a time.

For this purpose, this paper uses primary resources such as professional works published in North Korea as well as relevant legal documents in order to look into North Korea's perceptions and responses. Through this I was able to decipher more clearly the reasoning behind North Korea's perceptions as well as its consistency and, furthermore, determine the possibility of changes in the future.

North Korea currently holds the antagonistic view that development cooperation and assistance are tools used by imperialist nations for reforms in human rights, democratization, system transformation, and economic subordination à la neocolonialism. Even if serious efforts are made within Northeast Asia towards supporting North Korea, we can't expect much progress or effectiveness should these views remain as they are. As such, this confirms to us that development cooperation towards North Korea is a difficult and challenging task that necessitates not only changes in the frame and crust that is North Korea's perceptions and values but also go hand-in-hand with fundamental changes in social economic perceptions and the social economic system itself.

**Key Words:** Northeast Asia, International Development Cooperation, Aid, system transformation, North Korea's Perceptions and Legislative Responses



# 동북아 질서 변화에 대한 북한의 법인식\*

민 경 배\*\*

- I. 들어가며
- II. 동북아 질서의 변화와 북한의 인식
- III. 동북아 질서 변화에 따른 북한법제의 원칙과 전환
- IV. 동북아 질서의 주요 영역에 대한 북한의 법인식
- V. 결론

## 국문요약

이 연구는 동북아 질서의 변화에 대해 북한이 어떻게 인식하고 또한 법제도적으로 이를 규범화하고 있는지를 탐구하는 데 목적을 두고 있다. 그 결과 안보, 경제, 인권, 남북관계 등 동북아 질서의 주요 영역에 대한 북한의 법인식은 사회주의국가들의 체제전환으로 직면하게 된 생존과 체제의 위기를 극복하기 위한 법제도적 기반구축에서 확인할 수 있었다. 북한이 대외관계법제의 구축에서 시종일관 견지하려 했던 국제법적 근본원칙은 국가 자주권의 수호였다. 대외관계법제에서 북한은 헌법에 규정된 '인민대중의 자주성 실현' 즉 체제유지를 위해 국가자주권의 담보와 직결된 안보영역에 집중적인 법제적 대응을 하고 있음을 확인할 수 있다. 그래서 경제, 인권, 남북관계 등 나머지 영역에 대한 법인식도 자주성원칙이 가장 강하게 반영되는 체제안보의 관점을 통해 나타날 수밖에 없다.

다만 남북관계는 안보적 인식과 함께 북한헌법 제9조의 '민족대단결 원칙'에 따른 법인식이 적용되고 있다.

이러한 북한의 법제적 인식은 실천과정에서 그 실효성을 발휘하지 못하고 있다. 왜냐면 자주성원칙을 주장하는 북한의 법인식이 다자적 협력관계를 통한 지역적 평화체제와 경제발전을 선호하는 동북아 국가들에 의해 수용되지 못하기 때문이다. 그래서 동북아 질서의 현황과 북한의 법인식에 대한 연구를 토대로 예상 가능한 북한의 법제도적 체제전환과 그에 대한 동북아 차원의 지역협력의 필요성이 과제로 제시된다.

**주제어:** 동북아 질서, 북한의 법인식, 자주성원칙, 안보, 경제, 인권, 남북관계

\* 이 논문은 2008년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(제2세부과제: KRF-2008-005-J01502).

\*\* 경남대학교 극동문제연구소 연구조교수

## I. 들어가며

급변하는 동북아<sup>1</sup> 질서에서 북한에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 주요 국가는 한반도 주변 4강대국과 남한이다. 미·소 두 강대국의 냉전체제 하에서 남한은 미국, 일본과 각각 상호방위조약과 기본관계조약을 체결하고 있었고, 북한은 소련, 중국과 상호원조조약 및 상호방위조약을 맺고 있었다. 당시 북한의 체제와 안보는 보호 또는 위협받는 냉전적 구도였다. 동북아 질서는 사회주의국가들의 체제전환과 몰락으로 기존 구도가 점차 변화를 거듭하면서 새롭게 형성되어가고 있다. 역내 국가들의 위상을 고려하면 세계질서의 변화로 진화할 조짐까지 보이고 있다. 역동적인 동북아 질서의 변화는 남북관계는 물론 북한에 직접적인 영향을 미치고 있다. 역으로 북한의 변화가 동북아지역에 심대한 작용을 미칠 수 있다는 사실이 북핵문제 해결을 위한 6자회담 과정에서 이미 확인되었다. 다만 지금까지 구축된 동북아 질서의 구도, 특히 북미적대관계 속에서 북한의 체제변화에 대한 적극적인 조짐은 여전히 보이지 않고 있다. 오히려 북한은 ‘우리식 사회주의’를 내세워 여타 사회주의체제와 다른 차별성 있는 사회주의국가임을 강조하면서 대응하고 있다. 즉 당면한 동북아 질서와 북한의 인식사이에는 상당한 괴리가 존재한다는 의미이다. 이는 한반도 평화, 동북아 평화체제, 나아가 세계평화 및 그에 대한 법질서에 심대한 위협이 될 수밖에 없다는 것이 당면한 현실이다.

따라서 이 연구는 동북아 질서 변화에 대해 북한이 어떤 기준의 인식 속에서 이를 법제도적으로 규범화하고 있는지를 탐구하려는 데 그 목적을 두고 있다. 이를 통해 동북아 질서를 인식하는 북한의 기본적 기준은 무엇이며, 이 기준은 북한 현행법제에 어떻게 반영되어 있는지를 밝히게 될 것이다. 이를 위해 이 연구는 우선 동북아 질서 변화를 견인하고 있는 요인과 변화된 동북아 질서에 대한 북한의 인식과 반응을 개괄적으로 소개한다. 이어서 동북아 질서 속에서 북한 대외관계법제가 견지하고 있는 원칙과 변화된 내용을 검토한다. 이를 바탕으로 동북아 질서

<sup>1</sup> ‘동북아(Northeast Asia)’라는 개념은 순수 지리적, 지정학 또는 현실 정치학적 시각 등 여러 관점에 따라 그 대상 국가가 달리 설정될 수밖에 없다. 특히 북한의 경우가 그러하다. 북한문헌에 따르면 동해를 접한 나라와 지역이 ‘동북아’로 규정되어 있다, 즉 중국, 러시아, 일본이 이에 해당하며 남한과 미국은 포함되어 있지 않다. 그러나 본 연구에서는 한반도를 둘러싼 지정학적 이해관계가 크고 그에 대한 적극적인 관심을 가지고 활동하는 6개 국가, 즉 남한을 포함한 북한, 미국, 중국, 러시아, 일본을 대상으로 한다. 다양한 관점에 따라 동북아에 속하는 대상 국가의 범위에 대해서는 박종철 외, 『한국의 동아시아시대 구상: 이론적 기초와 체계』 (서울: 오름, 2006), pp. 21-24, 북한의 동북아 개념에 대해서는 사회과학출판사, 『현대세계경제사전』 (평양: 사회과학출판사, 1998), p. 210 참조.

의 안보, 경제, 인권, 남북관계 등 주요 영역에 대한 북한 법제의 변화를 통해 그 인식을 고찰하게 된다.<sup>2</sup> 동북아 질서에는 사회문화 질서를 비롯한 광범위한 영역이 있음에도 이렇게 연구범위를 한정된 것은 북한의 대외관계의 원칙과 대응방식의 변화, 대외경제개방과 관련한 북한의 인식도 등을 고려한 필자의 개인적 판단임을 밝혀둔다.

## II. 동북아 질서의 변화와 북한의 인식

### 1. 동북아 질서의 변화와 동력

가장 주목되는 가시적인 변화의 특징은 미국일극주의의 상대적 약화, 중국 위상의 강화, 일본의 군사대국화 등과 같은 역내 강대국들의 위상변화로 인해 동북아 질서가 상대적이기는 하지만 점차 다극체제의 모습으로 변하고 있다는 점이다. 먼저 소련의 붕괴라는 힘의 공백에 따른 중국의 부상과 축적된 경제력에 기초한 군사력의 확대를 통한 일본의 군사강대국 부상으로 동북아는 기존 미국 주도의 일방적 질서에서 점차 다극체제로 진행되고 있다는 것이 일반적인 시각임을 부인할 수 없다. 즉 제반 영역에서 동북아 질서는 다자적 형태로 전이되어가고 있다는 의미이다. 나아가 동북아 질서의 주된 동력은 북핵문제를 둘러싼 동북아 국가들의 이해관계에 따른 반응과 북한의 판단<sup>3</sup>이라는 것이다. 북한의 판단에 따르면 세계적인 탈냉전분위기에 불구하고 북미는 동북아에서 여전히 냉전적 갈등 양상을 보이면서 첨예하게 대립하고 있다. 북핵문제가 사실상 북미대립의 핵심이면서 또한 동북아 지역의 최대 현안으로 부상하면서, 동북아 질서의 중심적 현안은 미중관계가 아니라 북미관계, 즉 한반도 평화보장체제를 둘러싼 갈등이라는 것이다.

1990년대 이후 본격화된 탈냉전으로 동북아 질서는 한반도 주변의 4대 강국이 점차 세력균형을 구축해가는 방향으로 재편되고 있다. 이는 1990년대 초반 북핵문제 해결을 위한 북미 양자대화가 2002년 6자회담이라는 다자적 형식으로 변모

<sup>2</sup> 이 연구는 동북아 질서 변화에 대한 북한의 법인식이기 때문에 원칙적으로 북한에서 발행되는 문헌, 즉 ‘김일성종합대학학보-역사·법학’, ‘정치법률연구’, ‘경제연구’, ‘2002년판 국제법사전’, ‘1998년판 현대세계경제사전’, ‘북한법령’ 등 1차 자료를 활용한다는 사실을 미리 밝혀둔다.

<sup>3</sup> 북한은 동북아 질서의 일정한 변화에도 불구하고 미국이 2001년 ‘9·11테러’를 계기로 유럽중시전략에서 아시아중시전략으로 전환하여 한반도를 중심으로 한 동북아 지배전략을 통한 세계제패의 목적을 실현하려는 것으로 여전히 판단하고 있다. 홍영철, “새 세기 세계제패를 실현하기 위한 미제의 힘의 정책의 노골화,” 『김일성종합대학학보: 역사·법학』, 제54권 제3호 (평양: 김일성종합대학, 2008), p. 56.

했다는 사실에서도 확인할 수 있다. 특히 6자회담 과정에서 동북아 안보협력체제의 도입에 대한 논의를 통해 더욱 가시화되었다. 즉 2005년 ‘9·19 공동성명’<sup>4</sup> 제4항은 “... 6자는 동북아시아에서의 안보 협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다”고 규정하여 이러한 변화를 인지할 수 있었다.<sup>5</sup> 또한 최근 ‘천안함사건’에 따른 유엔차원의 강력한 대북제재를 요구한 미국에 대해 중국이 강력하게 반발하게 되자 ‘안보리의장성명’으로 마무리된 것에서도 동북아 질서의 빠른 재편이 현실로 나타나고 있음을 알 수 있다.

동북아 질서의 변화과정에서 북한은 2006년과 2009년 두 차례에 걸친 핵실험을 통해 동북아의 또 다른 군사강국으로 등장하면서, 안보를 비롯한 모든 영역의 기존 동북아 질서가 불투명하게 되었다. 북핵문제 해결을 위한 협상에서 ‘선평화체제 수립 후 북핵문제 해결’을 주장하는 북한에 대해 미국은 ‘선북핵문제 해결’ 정책을 꾸준히 고수해왔다. 하지만 미국은 지금까지 북한이 수용할 수 있는 별다른 해법을 제시하지도 못하고 오히려 동북아 지역에서 구축했던 위상마저 흔들리고 있는 형국이다.

사회주의국가들의 체제전환으로 체제위기를 절감한 북한이 정권수립 이래 자산을 향해 시종일관 제재를 가하고 있는 미국으로부터 사회주의체제에 대한 안전보장의 담보를 확보하려는 것이 핵개발 초기의 목표였다고 할 수 있다.<sup>6</sup> 그러나 미국의 이라크침공 이후 북한의 이러한 판단은 바뀌게 된다. 즉 또 다른 체제안전

<sup>4</sup> 6자회담 2005년 ‘9.19 공동성명’ 전문은 <http://dal.or.kr/viewbody.php?code=ibbs019&number=255> 참조.

<sup>5</sup> 1990년 전후 형성된 탈냉전 시대가 30여년 경과했음에도 동북아에는 오직 양자관계나 쌍무관계만이 존재할 뿐, 집단안보기구 또는 다자안보기구가 제도적으로 확립되어 있지 않는 세계 유일의 지역이다. 즉 동북아 지역현안을 논의할 지역기구는 6자회담을 제외하고는 전무한 실정이다. 이러한 현실은 세계 다른 지역과 뚜렷이 구별되는 냉전 및 탈냉전 시대 동북아의 특징이라 할 수 있다. 박명립, “동북아 시대, 동북아 구상, 그리고 남북관계,” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 7-10.

<sup>6</sup> 미국 백악관 국가안보회의가 대북 제재에 동원하는 각양각색 제재법을 제정 연대순으로 열거하면, 1961년에 제정한 대외원조법(Foreign Assistance Act), 1968년에 제정한 무기수출통제법(Arms Export Control Act), 1974년에 제정한 무역법(Trade Act), 1977년에 제정한 국제비상경제력법(International Emergency Economic Power Act), 1979년에 대폭 개정된 수출관리법(Export Administration Act), 1982년에 제정한 국제금융기구법(International Financial Institutions Act), 1999년에 제정한 북한위협감소법(North Korea Threat Reduction Act), 2000년에 제정한 무역제재개혁법(Trade Sanctions Reform Act), 2006년에 제정한 북한비확산법(North Korea Nonproliferation Act)과 대외경영, 수출금융 및 관련사업법(Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Act) 등 20여 가지의 법들이 있다고 북한은 주장한다. 정정혁, “미제가 조작해낸 우리 나라에 대한 각종 제재법들의 반동성,” 『정치법률』, 제23호(루계 26호) (평양: 과학백과사전, 2008), pp. 42-43 참조.

보장 장치 없이 북핵문제가 해결되면, 미국은 생화학무기, 인권 등 다른 의제들을 내세워 북한체제를 붕괴시키려 할 것으로 판단했다.<sup>7</sup> 그래서 북한은 체제보위를 위한 ‘강성대국건설’의 한 축인 군사강국의 일환으로 핵보유국임을 선언하면서, 자위권을 지키기 위해 “핵억제력을 가지는 것은 국제법상의 합법적인 권리”임을 주장하게 된다.<sup>8</sup> 북한의 이러한 군사적 인식과 행동은 나름대로 법규범적 근거를 갖추고 있다. “인민대중의 자주성을 성과적으로 실현하기 위한 국제적 환경을 마련하는 활동”은 북한이 대외정책에서 가장 강조하는 국가의 대외기능 중 하나이고, 이는 북한 대내정책의 수행에도 성과적으로 기여하게 된다고 주장하고 있다.<sup>9</sup> 이것은 북한이 자주권을 얼마나 중요시하는가를 확인할 수 있는 법인식의 기본적 근거이다. 즉 북한은 ‘인민의 주권과 사회주의제도를 보위’(헌법 제12조)하면서 ‘인민의 자주성을 실현’(헌법 제 2조)하기 위해 어떠한 군사적 담보력도 가질 수 있다는 의미로 해석될 수 있다. 국가의 안위와 법질서의 유지를 최우선적 과제로 설정하고 있는 북한의 형법(제1조)과 형사소송법(제1조)도 주권과 사회주의제도를 견지하여 자주권을 보장하는 데 그 목적을 두고 있음을 감안할 때, 체제유지와 자주권 확보에 대한 북한당국의 결연한 의지를 명확하게 파악할 수 있다.<sup>10</sup> 이는 체제유지와 자주권보장을 위해 북한이 동북아 질서의 다양한 변화에 대한 인식을 바탕으로 그에 대처할 수 있는 방안을 꾸준히 모색하면서 수렴한 결과라고 평가할 수 있다. 북한 실정법에 기초한 이러한 규범적 평가는 현상적 사실을 통해 실제적 결과를 적시하려는 정치적 평가<sup>11</sup>와는 다른 결과가 도출될 수도 있다. 그러나 본 연구는 북한의 법인식, 즉 북한의 제정법에 반영된 판단을 통해 동북아 질

<sup>7</sup> 『로동신문』, 2003년 12월 11일.

<sup>8</sup> 림동준, “조선민주주의인민공화국이 핵억제력을 가지는 것은 국제법상 합법적 권리,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제50권 제3호 (평양: 김일성종합대학, 2004), p. 54.

<sup>9</sup> 박영수, “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 공화국정권의 대외기능과 대외활동원칙,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제43권 제3호 (평양: 김일성종합대학, 1997), p. 43.

<sup>10</sup> 북한은 소위 ‘세계국가론,’ ‘세계정부론’을 비판하면서 국적은 국가의 자주권에 속하는 내정문제이기 때문에 국적문제해결에서 있어서도 자주성원칙은 견지되어야 한다면서, “자주성은 나라와 민족의 제일생명이며 자주독립국가의 첫째가는 징표이다. 나라와 민족의 운명과 관련되는 모든 문제해결에서 자주성원칙을 견지하지 못하는 국가는 사실상 자주독립국가라고 말할 수 없다”고 주장한다. 김성호, “자주성원칙은 국적문제해결의 근본원칙,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제43권 제3호 (평양: 김일성종합대학, 1997), pp. 59-63.

<sup>11</sup> 가장 대표적인 사례로 북한법에 대한 규범적 내용을 형식적인 장치에 불과한 것으로 판단하고 북한정치의 최우선 순위는 인민대중의 자주권을 보장하기 위한 노동당의 영도, 수령의 지도가 아니라 가장 우선적으로 김정일의 노동당 및 국가기관에 대한 권력 유지와 확대이고, 나아가 노동당의 영도를 위한 정치적 환경의 안전, 경제발전, 사회문화수준 향상, 남한과의 통일 등을 제시하는 정치적 인식 등을 들 수 있다.

서에 대한 그들의 의도를 파악하려는 시도이기 때문에 특정 기준에 주안점을 둔 정치적 인식과는 다른 분석결과가 제시될 수도 있음을 미리 밝혀 두면서 먼저 동북아 질서의 변화에 대한 북한의 인식을 검토해 본다.

## 2. 동북아 질서의 변화에 대한 북한의 인식

탈냉전으로 북한은 내부적으로 주체사상에 기초한 사회주의체제 강화를 더욱 강조하게 된다. 계속되는 경제침체에서 벗어나지 못하게 되자, 북한은 1979년 말부터 시작된 중국 대외개방의 모델을 수용하여 외자도입을 통한 경제난 극복을 위해 1984년 ‘합영법’을 제정했다. 합영법 제정은 폐쇄적인 자립경제체제에 대한 개선을 위해 변화가 필요하다는 인식의 반증이기도 했지만, 실천과정에서 별다른 성과를 거두지 못했다.<sup>12</sup> 그 후 1989년부터 동유럽 사회주의국가들이 체제전환과 함께 세계시장경제체제로 편입되면서,<sup>13</sup> 북한은 이들 국가와의 경제교류가 거의 중단되고 경제적 어려움은 더욱 가중되었다. 이런 일련의 국제환경 변화는 동북아 질서에도 영향을 미치게 되면서, 북한의 대외경제개방 움직임은 더욱 위축되었다. 북한은 사회주의체제 전환국들이 ‘사회주의배신자’로 변신하여 진정한 사회주의의 발전을 끊임없이 방해하고 있다고 주장하면서,<sup>14</sup> 오히려 ‘우리식 사회주의’를 내세워 여타 사회주의체제와 다른 독특하고도 차별성 있는 사회주의국가임을 강조하면서 대응하게 된다. 1992년 헌법 개정을 통해 지도이념 조항(제3조)에서 ‘마르크스-레닌주의’를 삭제하고 ‘주체사상’을 유일한 북한의 지도이념으로 규정하였다. 이는 마르크스-레닌주의를 하나의 헌법기본원리로 삼고 있는 중국마저도 계획경제에서 시장경제로 경제체제를 전환했다는 것을 간접적으로 비난하고 있는 것으로 추측할 수도 있다. 북한은 소련을 비롯한 사회주의국가들의 체제전환은 “개혁과 개방에 필요한 협조와 원조 제공이라는 서방세계의 속임수에 따라 시장경제의 환상에 사로잡힌 결과”라고 인식하면서, 자주권의 확립과 보호를 더욱 강조하게 되었다.<sup>15</sup> 사회주의체제전환에 따른 동북아 질서의 급격한 변화는 미국,

<sup>12</sup> 민경배, “중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망,” 『통일정책연구』, 제19권 1호 (서울: 통일연구원, 2010), p. 201.

<sup>13</sup> 이에 대해 상세한 것은 민경배, “체제전환국 법제의 특징과 구조,” 『통일정책연구』, 통권46호 (서울: 통일문제연구소, 2006), pp. 236-246 참조.

<sup>14</sup> 김승규, “사회주의를 휘방하는 궤변의 반동성,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제39권 제8호 (평양: 김일성종합대학, 1993), pp. 4-5 참조.

<sup>15</sup> 김봉주, “현시기 제국주의, 지배주의를 반대하는 투쟁은 주체성과 민족성을 고수하기 위한 필수적요구,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제44권 제1호 (평양: 김일성종합대학, 1998), pp.

러시아, 일본 등 동북아 4대 강국이 한반도를 중심으로 자국의 이익을 위해 상호 각축을 벌이게 되는 결과를 가져왔다.<sup>16</sup> 이는 북한을 고립시켜 압박을 가하게 되는 결과로 나타나면서, 북한은 군사·안보 및 경제 영역에서 심대한 타격을 받게 되었다. 북한은 내부결속을 더욱 강화하면서 독자적으로 핵무장과 장거리 미사일의 개발을 추진하여 주변국들을 군사적으로 위협하는 것, 즉 선군정치가 오히려 그에 대한 유용한 타개책으로 인식토록 했다.<sup>17</sup> 이는 ‘국력에서 기본이 군사력’<sup>18</sup>이라는 원칙의 선군정치를 북한 헌법에 수용한 사실에서도 확인할 수 있다. 즉 1998년 헌법수정을 통해 국방위원회를 ‘국가주권의 최고군사지도기관’에서 ‘전반적국방관리기관’으로 법적 지위와 권능을 격상시켰다.<sup>19</sup> 2009년 또 한 차례의 헌법수정으로 국방위원회는 ‘국가주권의 최고국방지도기관’으로 규정되어 그 지위가 더욱 강화되었고(제106조), 동시에 ‘선군사상’이 주체사상과 함께 국가의 지도적 지침으로 규정되었다(제3조).

선군정치를 통해 자신의 체제위기를 해소하면서 동시에 한반도의 평화정착을 실현하고 나아가 동북아의 평화체제를 구축하려는 북한의 구상은 미국의 대북적대정책과 그에 동조하는 일본과 남한에 의해 방해받고 있다는 인식에 기초 하고 있다.

먼저 북한은 일관되게 미국이 북한에 대한 적대정책을 끝내는 것만이 한반도는 물론 동북아의 안전과 평화의 보장을 구축할 수 있다고 확신하고 있다. 그러나 북미는 각각 북미관계 정상화와 한반도 비핵화를 우선적으로 실천할 것을 서로 요구하면서 평행선을 달려왔고, 아직까지 한반도의 평화체제 구축을 위한 근본적인 문제는 해결되지 않고 있다. 북미기본합의서와 6자회담에서 미국은 북한을 공격하거나 침공할 의사가 없음을 확인했지만, 이에 대한 법률적 담보인 불가침조약 체결에 응하지 않고 있는 것은 한반도 나아가 동북아의 평화에 관심이 없다는 반증이라는 것이 북한의 인식이다. 북한은 ‘악의 축’이라는 폭언, ‘북한인권법’ 제정, 북

14-15.

<sup>16</sup> 권오윤, “1990년대 동북아 질서의 변화와 북한의 대응,” 『지역발전연구』, 제6권 (서울: 동국대학교 지역정책연구소, 2000), p. 54.

<sup>17</sup> 리현철, “선군정치는 미제의 강권과 일방주의가 지배하는 국제정치질서에 파렬구를 열어놓는 정치,” 『정치법률연구』, 제2호 (루계 26호) (평양: 과학백과사전, 2009), pp. 19-20.

<sup>18</sup> 김봉덕, “선군정치는 우리 식의 새롭고 독특한 정치방식,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제55권 제3호 (평양: 김일성종합대학, 2009), p. 97.

<sup>19</sup> 이에 대해 상세한 것은 김남수, “우리 나라 국방위원회는 선군시대의 요구를 구현한 가장 우월한 국가기구제도,” 『정치법률연구』, 제4호 (루계 24호) (평양: 과학백과사전, 2008), pp. 31-32; 백일성, “공화국 사회주의헌법은 선군정치실현의 법적담보,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제52권 제2호 (평양: 김일성종합대학, 2006), pp. 50-54.

한인권문제에 대한 유엔결의안채택 등으로 오히려 북한적대시 정책을 취하고 있다고 판단하고 있다.<sup>20</sup> 또한 북한은 한반도평화정착을 위한 방식에 있어 6자회담이라는 다자적 틀보다는 북미양자 간의 회담이 한반도의 평화적 질서를 확립하는데 훨씬 생산적인 방식으로 인식하고 있는 듯하다.<sup>21</sup> 이것은 한반도의 평화체제 확립, 나아가 동북아의 평화 및 안전과 관련하여 미국이 결정적인 역할을 할 수밖에 없다는 데 기인하고 있다. 왜냐하면 한반도 및 동북아 평화체제 구축의 가장 큰 난관인 한반도의 핵문제는 전적으로 미국에 의해 야기되었다고 북한은 주장하고 있기 때문이다.<sup>22</sup>

다음으로 일본은 지금까지 남북자문제의 해결 없이는 북일관계정상화는 있을 수 없다는 입장을 고수하고 있다. 2006년 2월 수교협상 재개를 위한 회의가 열렸으나, 북일은 입장 차이를 좁히는데 실패했다. 그 후 2009년 7월 정권을 장악한 민주당 역시 남북자 문제 및 북한 핵문제와 미사일문제를 해결하기 이전에 북일간 국교정상화는 있을 수 없다는 강경한 입장을 취하고 있다.<sup>23</sup> 일본의 이러한 입장에 대해 북한은 일본이 미국의 반북정책에 적극 협조하면서 ‘조일평양선언’에도 불구하고 한반도평화보장의 실현을 고의적으로 거부하고 있다고 판단하고 있는 듯하다.<sup>24</sup> 왜냐하면 ‘조일평양선언’은 양국 간의 관계정상화를 목적으로 약속된 국제법적 문건이기 때문이다. 즉 양국이 국제법을 준수하며 상호간의 안전에 위협을 가하지 않으면서 동북아 지역의 평화와 안전을 유지하고 강화하기 위해 서로 협력해 나갈 것을 명백히 확인하고 있다는 사실을 일본이 준수하고 있지 않다고 믿기 때문이었다.<sup>25</sup>

마지막으로 서방자본의 도입이 사실상 불가능한 상황에서 북한은 남북고위급 회담을 수용하여 1991년 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)’와 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 채택하여 남한과 교류·협력의 계기를 마련하였다. 이를 통해 북한은 그 후 남북 사이에는 이미 상호 불

<sup>20</sup> 김정국, “조선반도 평화보장문제해결의 근본방도,” 『정치법률연구』, 제2호(루계 14호) (평양: 과학백과사전, 2006), p. 24.

<sup>21</sup> 임을출, “6자회담의 다자적 제도화: 초기조건과 결정요인,” 『통일정책연구』, 제18권 1호 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 114-115.

<sup>22</sup> 림동춘, “미국은 조선반도에 <핵위기>를 몰아온 장본인,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제50권 제4호 (평양: 김일성종합대학, 2004), pp. 61-66.

<sup>23</sup> 박영준, “일본 민주당의 외교안보정책 구상과 대한반도 정책 전망,” 『JPI 정책포럼』 (제주평화연구원, 2009), p. 13.

<sup>24</sup> 김정국, “조선반도 평화보장문제해결의 근본방도,” p. 23.

<sup>25</sup> 위의 글, p. 24.

가침선언이 이루어진 것으로 판단하여, 한반도평화정착을 위해 미국에게 평화협정의 체결을 꾸준히 강조하게 된다. 그래서 김대중 정부의 '6·15 공동선언'과 그 실천적 강령인 노무현 정부의 '10·4 정상선언'은 민족자주를 기본정신으로 삼아 남북 교류와 협력의 확대를 바탕으로 한 남북공동발전을 위한 경제협력의 성격이 강했다는 것이 북한의 인식이다. 즉 남북경제협력구조를 통해 한반도평화를 정착시키려는 정책의 실천이었다.<sup>26</sup> 이러한 인식을 기반으로 금강산관광사업, 개성공단사업, 철도연결사업 등 북한과의 경협, 나아가 인도적 차원에서 다양한 교류의 활성화에 상당한 성과가 있었다. 그러나 2008년 '이명박 정부'가 출범하면서 북한의 비핵화를 전제로 남북 간의 교류·협력을 추진한다는 내용의 '비핵·개방·3000 구상'<sup>27</sup>이 제시되면서 정부차원의 접촉과 교류는 사실상 중단된 상태이다.

### Ⅲ. 동북아 질서 변화에 따른 북한법제의 원칙과 전환

북한이 동북아 질서에서 얻으려는 것이 일견 체제보장과 경제난 해결을 통한 생존보장이라 할 수도 있다. 북한은 미국의 대북적대정책을 근원적으로 바꾸려는 외교적 그리고 군사적 노력을 끊임없이 기울여왔다. 노력은 군사적 성과로 나타났다. 즉 핵과 장거리미사일의 보유로 대미 군사적 자위력을 확보했다는 의미이다. 북한의 이러한 의도는 김대중과 노무현의 정권시절에 남북화해를 통해 경제난 해소를 위한 지원과 협력을 이끌어냈다는 사실에서도 확인할 수 있다. 엄청난 배상금을 받아낼 수 있는 일본에 대해 북한은 남북자문제 해결에 대한 끊임없는 주장 때문에 배제의 논리를 적용하여 오히려 더욱 강경하게 대응하고 있다. 다만 중국과 러시아와의 관계에서 북한은 당면한 목표 실현을 위해 정치·경제·외교적 영역에서 우호관계를 유지하고 있다. 하지만 이들의 체제전환을 “사회주의건설 대신 자본주의에 대한 환상에 사로잡혀 자본주의사회를 복귀시킨 배신자들의 책동”으로 규정함으로써<sup>28</sup> 이미 사회주의대열에서 이탈한 것으로 북한은 인식하고 있음을 알 수 있다.

<sup>26</sup> 신본진, “《북남관계발전과 평화변영을 위한 선언》은 6·15공동선언을 전면적으로 구현하기 위한 실천강령,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제54권 제3호 (평양: 김일성종합대학, 2008), pp. 73-74; 함택영 외, 『비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 69-70.

<sup>27</sup> 이에 대해 상세한 것은 박형중 외, 『이명박 정부 대북정책의 추진환경과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 83-91 참조.

<sup>28</sup> 김승규, “사회주의를 훼손하는 궤변의 반동성,” p. 3.

과연 체제와 생존 보장이 북한의 궁극적인 목표일까? 북한 노동당규약 전문 제 6문단에 따르면 북한의 당면한 국가목표는 사회주의의 완성이고, 장기적인 최종 목적은 ‘공산주의 사회의 건설’이다.<sup>29</sup> 최종목적의 실현이라는 하나의 과정(process)에는 몇 개의 단계(phase), 즉 한반도의 항구적 평화체제 정착과 나아가 거국적 통일정부 수립 등이 요구된다. 북한이 현 단계(phase)에서 추구하는 것은 경제재건과 함께 단기적으로 미국의 대북적대정책 해소를 통해 한반도의 항구적 평화체제 구축이 될 것이다. 따라서 다음 단계는 자주적으로 한반도 통일을 완성하는 것이라 할 수 있다. 이를 바탕으로 장기적 과정의 최종목적에 도달하려 하고 있다고 볼 수 있다. 북한의 이러한 단계적 목표는 동북아에 대한 법인식에서도 크게 다르지 않다. 그래서 여기서는 급변하는 동북아 질서에 대응하여 북한이 경제 재건을 통한 자신의 체제유지와 북미관계 정상화를 통한 한반도 평화체제 구축을 위한 기반조성이라는 현 단계의 목표를 실현하기 위해 어떻게 법제도적으로 대응해 오고 있는지를 북한의 대내외관련 법제를 통해 그 원칙과 방향을 간략하게 분석하려 한다.

## 1. 북한의 당면 목표와 대외관계법제의 원칙

북한 현행헌법 제3조는 국가의 존립목적을 ‘인민대중의 자주성을 실현’하는 데 두고 있음을 규정하고 있고, 또한 제17조는 대외관계에서 자주권 존중원칙을 표명하고 있다. 헌법규정에 의한 자주권 원칙은 북한의 대외관련 개별법, 예컨대 2005년 ‘민용항공법’ 제2조, 1998년 ‘조약법’ 제2조 등에서도 명확하게 확인할 수 있다.<sup>30</sup>

북한헌법에 따르면 사회주의법의 본질적 특징은 인민대중의 자주성을 전면적으로 옹호하고 보장하는 것에 맞추어져있음을 밝히고 있다.<sup>31</sup> 헌법에서는 자주성을 실현하는 이념적 지도 원리로 ‘주체사상’과 ‘선군사상’을 규정하고 있다. 북한

<sup>29</sup> 민경배·류길재, “북한의 체제전환의 성격과 기본적 법제,” 『공법학연구』, 제8권 제4호 (부산: 한국비교공법학회, 2007), p. 123. 이 논문을 완성한 이후 북한노동당은 2009년 9월 28일 제3차당 대표자회를 통해 당규약을 개정하여 당의 최종목적을 ‘공산주의사회 건설’에서 ‘인민대중의 완전한 자주성 실현’으로 변경하였다. 하지만 이것은 ‘마르크스-레닌주의’와 ‘주체사상’에 따른 표현의 차이일 뿐, 그 본질적 함의는 동일하다는 것이 필자의 개인적 견해를 밝혀둔다. 왜냐면 개정된 당규약에는 여전히 “조선로동당은 … 맑스레닌주의의 혁명적 원칙을 견지한다”고 규정하고 있기 때문이다.

<sup>30</sup> 북한의 민용항공법과 조약법 내용은 김찬규·이규창, 『북한국제법연구』 (파주: 한국학술정보(주), 2009), pp. 328-359 참조.

<sup>31</sup> 심형일, 『주체의 법리론』 (평양: 사회과학출판사, 1987), p. 205.

은 당면한 시기를 자주성의 시대로 규정하여, 국가 자주성은 대외관계에서 국가 자주권으로 표현된다고 인식하고 있다. 인민대중의 자주적 활동이 오늘날 점차 강화발전하면서 국가들 사이의 대외적 연계는 더욱 다양화되었다는 것이다. 모든 나라는 자기의 자주적 활동을 보다 원만하게 실현하고, 동시에 인류공동의 자주적 요구와 이익에 맞게 공정하고 합리적으로 국제문제를 해결하기 위하여 국제기구를 창설하거나 그에 참가하게 된다고 강조하고 있다.<sup>32</sup> 이에 북한은 국가자주권 존중 원칙이 국제법의 근본원칙이자 다른 국제법 원칙들의 출발점임을 강조하고 있다. 국가자주권을 수호하는데 있어 가장 중요한 것은 우선적으로 강력한 국가건설로서 정치적 기반을 공고히 하고 경제·군사력을 발전시켜 어떤 외부세력의 간섭도 거부하면서 스스로 자주권을 지킬 수 있는 능력을 키우는 것이라 설명하고 있다. 즉 대외관계에서 독자성을 확고히 보장하고 지배와 간섭을 제거할 수 있는 힘이 있어야 한다는 것이다.<sup>33</sup> 왜냐하면 현 시기 여전히 국제원자력기구, 유엔 등 일부 국제기구가 국제법과 자신의 현장대로 행동하지 않고, 미국의 전횡에 추종하여 북한 내정을 간섭하는 데 도용되고 있다고 북한은 확고하게 생각하고 있기 때문이다.<sup>34</sup>

헌법 제3조와 제17조에 근거한 북한의 국가자주권 존중 원칙은 동북아 질서에도 그대로 적용되어, 핵과 미사일 개발은 자주권을 수호하기 위한 필수적 조건인 군사력 강화의 일환이라 해석할 수 있다. 이는 한반도의 항구적 평화체제가 수립되지 않는다면, 북한은 비핵화의 거부와 함께 자주권 존중이라는 자신의 대외관계법제의 원칙에 따라 언제라도 동북아질서를 규율하는 국제법 체계를 부정할 수 있는 결과로 나타날 수도 있다는 의미이다. 이미 알려진 것처럼 북한은 자주권 실현을 위해 2012년까지 독자적으로 강력한 국가의 건설, 즉 ‘강성대국건설’을 위해 경제건설에 몰두하고 있고, 또한 동북아 국가들 특히 미국, 일본, 남한을 불신하는 것은 물론 경우에 따라 사회주의 체제전환국인 러시아와 중국마저도 자본주의에 현혹되어 국가자주권을 포기한 ‘사회주의배신자’로 폄하하기도 한다.<sup>35</sup> 이러한 북한의 태도는 한반도의 비핵화를 통한 동북아 평화체제의 확립에 여전히 부정적 요인으로 작용하고 있다. 그래서 북한체제의 안전보장에 대한 실효성을 담보할 수

<sup>32</sup> 한영서, “국가자주권존중은 국제기구활동에서 지켜야 할 근본원칙,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제54권 제1호 (평양: 김일성종합대학, 2008), pp. 67-68.

<sup>33</sup> 리영수, “국가자주권존중의 원칙에 관한 독창적인 사상,” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』, 제44권 제3호 (평양: 김일성종합대학, 1998), pp. 61-62.

<sup>34</sup> 한영서, “국가자주권존중은 국제기구활동에서 지켜야 할 근본원칙,” p. 67.

<sup>35</sup> 김승규, “사회주의를 훼방하는 궤변의 반동성,” pp. 3-5.

있는 북미불가침조약 체결과 같은 국제법적 제도기반의 구축이 더욱 절실하다.

## 2. 동북아 질서의 변화와 북한 법제의 전환

1989년 이래 나타난 사회주의 체제전환에 따른 새로운 동북아 질서는 자주권원칙에 대한 북한의 확고한 견지에도 불구하고 국가정책과 그에 상응하는 법제의 변화를 가져왔다. 즉 사회주의권의 몰락과 함께 ‘사라진 사회주의시장’으로 인해 계획경제의 붕괴와 그에 따른 ‘고난의 행군’이 시작되면서, 북한에서 시장기능이 자생적으로 나타났다. 이로 인한 북한의 내적 변화는 체제유지를 위한 새로운 대내정책과 그에 필요한 법제가 요구되었다.

먼저 1998년 헌법 개정을 통해 시장기능을 접목한 경제회복의 제도적 원칙들이 제시되면서 법제 전환이 보다 본격적으로 표면화 되었다.<sup>36</sup> 시장경제체제로의 부분적 개혁에 의해 발생하는 규제와 통제의 대상을 체계적이고 통일적으로 수용할 수 있는 최소한의 기본적 입법체제를 마련할 수 있는 규범적 토대가 마련되었다는 의미이다.<sup>37</sup> 즉 1999년 민법개정에 의한 개인소유대상의 확대, 2004년 상업법 개정을 통한 시장유통체계의 수용, 독립채산제를 강화한 2004년의 재정법 개정 및 2003년의 회계법 제정 등 하위 부문법의 정비도 이루어졌고, 일정한 무역 자유화와 분권화를 수용하는 무역법의 개정으로까지 진행되게 되었다. 법제의 이러한 변화와 경제개혁을 위한 2002년 소위 ‘7·1조치’ 등으로 개인과 기업의 영리활동이 합법화되면서 나타난 여러 형태의 사회적 부작용은 계획경제와 체제유지에 대한 부담으로 다가왔다. 북한은 시장기능에 따른 부작용에 대한 법적 대응을 강구하게 되면서, ‘경제관리질서’ 등에 관한 위법행위들을 행정적으로 제재할 수 있도록 한 2004년 ‘행정처벌법’ 제정, 경제관리 질서침해범죄를 핵심내용으로 한 2004년의 대대적인 형법개정 등이 이루어졌다. 이러한 대내적 법제전환은 궁극적으로 동북아 질서의 변화에 대한 생존 차원의 대응이었다.

체제전환에 따른 동북아 질서재편은 대내정책은 물론 대외관계에서도 변화가 불가피했다. 특히 당면한 경제난의 극복과 체제유지를 위해 자력갱생의 정책을 견지하면서도 대외협력, 특히 남한과의 교류협력과 외국인투자유치가 절박했던 것

<sup>36</sup> 북한헌법의 상세한 개정내용은 민경배·류길재, “북한의 체제전환의 성격과 기본적 법제,” pp. 127-132 참조.

<sup>37</sup> 민경배, “북한의 시장경제체제로의 이행에 따른 비경제분야의 법제변화,” 『공법학연구』, 제9권 제2호 (부산: 한국비교공법학회, 2008), p. 99.

이 북한의 현실이었다.

먼저 경제제건과 체제유지를 위해 남한과의 교류협력이 절실했던 배경으로 인해 대남관계에서 북한의 인식전환이 나타났다.<sup>38</sup> 북한헌법 제9조의 ‘자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙’에 따른 통일정책과 ‘우리민족끼리’ 정신에 의한 교류·협력을 내세우면서, 특히 2000년 남북정상의 ‘6·15공동선언’을 기점으로 경제를 비롯한 다양한 영역에서 남북교류협력이 활성화되고 그에 따른 법제정비가 추진되면서,<sup>39</sup> 2007년 ‘10·4 정상선언’을 거쳐 향후 놀랄만한 성과가 예상되었다. 그러나 2008년 새로 출범한 이명박 정부가 북한의 ‘비핵화를 전제로 한 대북교류협력 정책’을 채택하게 되면서 남북관계는 개성공업지구의 부분적 교역을 제외하면 사실상 전면적으로 중단되어 있는 상태이다.

외국인투자 유치를 위한 북한의 본격적인 법제적 대응은 사회주의체제전환으로 기존 사회주의시장이 사라지게 되면서 1990년대 초부터 새로운 외국인투자관련 법제의 정비에서 시작되었다.<sup>40</sup> 북한은 헌법 제37조에 근거하여 외국인투자관련 기본법인 ‘외국인투자법’과 외국인독자기업을 규율하는 ‘외국인기업법’을 1992년에 각각 제정하고, 이어서 1993년 ‘외국투자기업 및 외국인세금법’, ‘외국투자은행법’, 2000년 ‘외국인투자기업과산법’ 등 외국인투자관련 부문법들을 제정하였으며, ‘합영법’과 ‘합작법’ 등도 새롭게 개정하였다. 북한은 외국인자본에 대한 지역개방이라는 또 다른 외자투자유치 형태도 채택을 하게 된다. 나진·선봉지대가 1991년 최초로 경제무역지대로 지정되어,<sup>41</sup> 1993년 ‘나진경제무역지대법’과 그 하위규정을 제정하여 지역개발과 외국인투자유치를 위한 법제도적 기반을 마련했다. 하지만 별다른 효과가 나타나지 않게 되자 최근 2010년 관련 법률을 대폭 개정했다. 또한 2002년 9월 신의주를 ‘특별행정구’로 지정하여, 입법, 행정, 사법에 대한 권한을 부여한 ‘신의주특별행정구기본법’을 제정하기도 했다. 그러나 이러한 법제전환은

<sup>38</sup> 그러나 북한은 통일원칙, 즉 1972년 ‘7·4남북공동성명서’에서 남북 간에 합의된 ‘자주, 평화, 민족대단결’의 3대원칙을 변함없이 일관되게 고수하고 있다. 이 원칙은 현행 조선노동당규약과 1992년 헌법 이래 지금까지 헌법 제9조에 “조선민주주의인민공화국은 … 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다”라고 그대로 규정되어 있다.

<sup>39</sup> 예컨대 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택된 ‘북남경제협력법’ (2005)을 비롯한 ‘금강산지구법’ (2002년 채택, 2003년 수정), ‘개성공업지구법’ (2002년 채택, 2003년 수정) 등이 대표적인 법률이다.

<sup>40</sup> 강건남, “공화국외국투자관계법의 발생발전과 그 체계,” 『김일성종합대학학보: 역사법학』, 제46권 제1호 (평양: 김일성종합대학, 2000), p. 64.

<sup>41</sup> 진길상, “라진·선봉경제무역지대의 법적지위,” 『김일성종합대학학보: 역사법학』, 제46권 제1호 (평양: 김일성종합대학, 2000), p. 70.

남한기업의 투자유치를 제외하면 아직까지 별다른 가시적 성과를 발견할 수 없게 되면서, 북한의 국가자주성원칙과 대외경제법제사이의 괴리와 한계가 존재한다는 사실을 알 수 있다.

종합해 보면 북한은 대외관계 법제의 기본원칙을 고수하면서도 환경변화에 상응하는 법제전환을 통해 비록 적극적이지는 않지만 남한을 포함한 동북아 질서의 변화를 수용함으로써 자의든 타의든 대외관계에 대한 법인식이 점진적으로 바뀌고 있음을 확인할 수 있다.

#### IV. 동북아 질서의 주요 영역에 대한 북한의 법인식

북한과 동북아 질서, 즉 동북아 역내의 국가들, 각종 국제기구, 단체, 심지어 개인을 포함한 다양한 주체들에 의해 유지되는 체계와의 관계는 대외관계이므로 원칙적으로 국제법에 의해 규율될 수밖에 없다. 왜냐하면 현대에 이르러 국가뿐만 아니라 국제기구나 개인 등도 국제법의 주체로 인정되고 있기 때문이다.<sup>42</sup> 그래서 동북아 질서의 각종 영역에 관한 북한의 법인식을 분석하기 위해서는 우선 국제법에 대한 북한의 관점을 파악하는 것이 원칙적으로 전제되어야 할 것이다. 북한은 국제법 원칙으로 자주권의 존중, 내정불간섭, 평등과 호혜, 영토완정,<sup>43</sup> 불가침의 원칙 등을 내세우고 있다. 앞서 제시되었듯이 특히 국가자주권 존중 원칙은 대외관계를 규율하는 북한 국제법의 근본원칙이며, 다른 국제법적 원칙들의 출발점이자 담보라고 강조하고 있다. 북한헌법 제1조에 따르면 북한은 ‘자주적 국가’이고, 국가의 활동은 곧 자주권을 고수하고 그 권리를 실현하는 투쟁이라 보고 있기 때문이다.<sup>44</sup> 이에 대해 국제기구는 국제관계의 다양한 문제를 당사자들의 요구와 이익에 맞게 집단적으로 해결하기 위하여 국제적 차원에서 조직된 것으로 국가처럼 권력적이고 독자적인 권한과 권능을 가질 수 없으며 또한 강제기관으로도 될

<sup>42</sup> 국제법 주체의 다양화에 대해 상세한 것은 김대순, 『국제법론 제15판』 (서울: 삼영사, 2010), pp. 275-319 참조.

<sup>43</sup> 북한헌법에 따르면 ‘영토완정(完整)’ 원칙이란 “매개 국가가 자기의 주권이 행사되는 영역의 범위를 정확히 확정하고 자기의 영역전반에 대하여 자주권을 실현할 수 있는 원칙이다. 그의 기본요구는 우선 합법적으로 확정된 국경과 영역을 존중하고 그것을 침범하지 않는 것이며 또한 다른나라의 영역을 조작하거나 군사기지화하지 않으며 특히 한 민족국가를 분열시키거나 군사적으로 강점하지 않는 것이다. 또한 자기의 영역 전반에 대한 완전한 자주권을 행사할 때에 국가의 권리를 인정하고 존중하는 것”이라 설명하고 있다. 사회과학출판사, 『국제법사전』 (평양: 사회과학출판사, 2002), p. 70.

<sup>44</sup> 리영수, “국가자주권존중의 원칙에 관한 독창적인 사상,” p. 61.

수 없다는 것이 북한의 국제법적 인식이다. 그래서 국제기구는 반드시 그 성과를 논외로 한다면 일반적이며 본질적인 조건을 갖추어야만 국제관계의 공정한 발전에 기여할 수 있기 때문에 그 기본적 조건은 국가와 민족의 자주성을 옹호하는 것이어야 한다는 것이다.<sup>45</sup> 또한 국가에 대한 자주권 존중은 국제기구의 활동에서도 지켜야할 근본원칙이 되어야 한다고 강조하고 있다. 왜냐하면 유엔을 비롯한 일부 국제기구들이 여전히 “일부 세력들이 강권정치와 지휘봉의 영향 하에 있으면서 다른 나라의 자주권을 난폭하게 해하고 있기” 때문이라는 것이 북한의 시각이다.<sup>46</sup> 이처럼 북한은 대외관계에서 전반적으로 국제법의 제반 원칙들 중에서 무엇보다 국가자주권 존중 원칙에 근거하여 판단하고 실행한다는 사실을 확인할 수 있으며, 그에 대한 법제도적 인식 또한 다르지 않을 것으로 판단된다.

북한의 이러한 국제법적 관점을 바탕으로 동북아 질서의 광범위한 세부영역들 중 앞서 서론에서 밝힌 것처럼 안보, 경제, 인권, 남북관계에 대한 북한의 법인식을 고찰하려 한다. 다만 남북관계는 국제관계도 아니고 국내관계도 아닌 북한이 주장하는 소위 ‘우리민족끼리’ 정신에 따라 그 법제도적 인식에 접근하게 될 것이다.

## 1. 안보

군사적·경제적 강대국들이 몰려 있는 동북아는 대립과 갈등의 가능성이 가장 높은 지역이다. 현재 동북아 지역안보의 갈등과 협력을 결정할 수 있는 핵심의제는 단연 북핵문제이다. 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언을 한 1993년 이후 북핵문제는 동북아 안보상황을 사실상 좌지우지하면서 협력과 갈등의 주기적 변화를 주도하고 있다. 그래서 동북아 질서에서 제도화를 가로막고 있는 주된 영역이 바로 군사안보로 인식되고 있다. 동북아의 군사안보 질서는 양자관계를 중시하는 안보체계로 인해 다자적 협력의 가장 큰 어려움으로 작용하고 있다. 그러나 탈냉전 이후 동북아에서도 다자안보협력에 대한 논의가 꾸준히 진행되어 왔지만, 특히 북핵 문제가 부상하자 다자안보협력에 대한 진전이 더욱 활발하게 이루어지고 있다. 북한 또한 이러한 논의에 부분적으로 참여하고 있다. 동북아 안보질서와 관련하여

<sup>45</sup> 자주권원칙 외에 요구되는 국제기구의 조건으로 ‘당사자들의 의사합의에 기초할 것,’ ‘자기의 조직법규와 내부기관을 가지는 것’ 그리고 ‘국제법의 공인된 원칙과 규범에 완전히 부합되어야 할 것’ 등을 북한은 주장하고 있다. 위의 글, pp. 68-70.

<sup>46</sup> 한영서, “국가자주권존중은 국제기구 활동에서 지켜야 할 근본원칙,” pp. 67-69.

민간과 정부 차원의 ‘아세안지역포럼(ARF),’<sup>47</sup> ‘아·태안보협력이사회(CSCAP),’ ‘동북아다자안보대화(NEACD),’ ‘아시아교류신뢰구축회의(CICA)’ 등이 일정한 성과를 내고 있다. 하지만 이러한 다자안보협력 체제는 제도적 미비와 주도국의 부재 등으로 협력 수준은 걸음마 단계에 머물고 있어, 법적 담보를 보장할 수 있는 실효성에는 한계가 있을 수밖에 없다.

동북아 안보질서와 관련하여 북한은 “조선반도평화보장문제는 단순한 어느 지역적, 민족적문제가 아니라 동북아 나아가서 전 세계의 평화와 안전을 보장하는데서 매우 중대한 문제”가 된다고 주장하고 있다.<sup>48</sup> 동북아 안보질서의 확립은 한반도 평화체제구축에 대한 문제해결에서 시작되어야 한다는 것이 북한의 확고한 인식이다. 구체적 실천방안은 북미사이의 대화와 협상을 통해 한반도 핵문제를 평화적으로 원만하게 해결할 법제도적 방안이 마련되어야 한다고 생각하고 있다.<sup>49</sup> 그래서 한반도 핵문제의 평화적 해결과 동북아 안보질서 확립에 있어 미국의 국제법적 의무는 무엇보다도 대북적대정책을 완전히 포기하는 데 있다고 주장한다. 1990년대 이래 수차례 진행된 북미회담에서 채택된 여러 법적문건에 의해 적시된 의무가 이행되지 않고 있는 것은 대북적대 정책을 추구하는 미국의 국제법적 의무 위반에 따른 결과라는 것이다. 북한은 국제관계에서 어느 일방이 다른 일방을 적대시하는 것은 결국 국제법상 존중되어야 할 국가자주권을 유린하는 행위로 간주하여 국가사이의 발전에 엄중한 장애가 야기된다고 생각한다.<sup>50</sup> 앞서 제시하였듯이 북한은 국가자주성은 나라와 민족의 제일생명이며 자주독립국가의 가장 중요한 징표라고 믿고 있기 때문이다.<sup>51</sup>

북한의 주장에 따르면 국가자주권 수호를 위해서는 강력한 국가건설이 필수적인 것이라며, 이를 위해 정치적 기반을 굳건히 세우고 경제적 그리고 특히 군사적 힘을 강화해야한다는 것이다.<sup>52</sup> 미국이 대북적대정책을 포기하고 관계개선에 나

<sup>47</sup> ‘아세안지역포럼(ARF)’은 아시아와 태평양 지역의 정부 사이의 다자안보포럼으로 아세안 10개국과 대화상대 10개국(한국, 미국, 중국, 일본, 러시아, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 인도, EU의장국) 및 북한과 몽고 등 27개국이 참여하여, 한반도 비핵화 등 주요 지역 및 국제정세를 논의하고 안보영역의 신뢰구축과 예방외교 협력 사업을 다루고 있는 아태지역의 유일한 정부간 안보협의체이다.

<sup>48</sup> 김정국, “조선반도 평화보장문제해결의 근본방도,” p. 23.

<sup>49</sup> 최현철, “조선반도핵문제의 평화적해결과 관련한 미국의 국제법적의무,” 『정치법률연구』, 제2호(루계 제18호) (평양: 과학백과사전, 2007), pp. 39-40.

<sup>50</sup> 리영수, “국가자주권존중의 원칙에 관한 독창적인 사상,” p. 64.

<sup>51</sup> 김성호, “자주성원칙은 국적문제해결의 근본원칙,” p. 59.

<sup>52</sup> 리영수, “국가자주권존중의 원칙에 관한 독창적인 사상,” pp. 61-62.

선다면 더 이상 미국을 적으로 보지 않고 국제법상 선의의 당사자 관계를 유지해 나갈 수 있다는 것이 북한의 입장이다.<sup>53</sup>

다음으로 언제 전쟁이 발발할지 모르는 불안정한 상태에서 한반도와 동북아의 안보에 관건이 되는 핵문제의 평화적 해결을 위해 북한은 북미간의 군사정전협정을 평화협정으로 바꾸어 한반도의 평화보장체계를 수립하는 것이 미국의 국제법적 의무라고 주장하고 있다. 즉 정전협정의 존속에 따른 위험상황에서 한반도 긴장을 완화하고 나아가 평화와 안전을 담보할 수 있는 유일한 국제법적 수단은 북미평화협정의 체결을 통한 규범적 근거를 확보하는 것이라는 의미이다.<sup>54</sup> 다시 말해 미국이 북한체제를 인정하고 불가침을 법적 의무로 하는 불가침조약을 체결해야 하는 것이 북한의 일관된 주장이다. 북미간의 평화협정 체결만으로는 한반도에서 확고하고 공고한 평화보장을 담보할 수 없기 때문에 미국이 핵무기를 포함한 그 어떤 군사적 공격도 하지 않는다는 법적 담보인 불가침조약을 체결해야 한다는 의미이다. 특히 미군의 남한주둔은 미국이 한반도에서 자신의 침략적 목적을 직접 실현하기 위한 의지의 표현으로 간주하여, 불가침조약체결에 대한 미국의 부정적인 입장에 대한 비난을 가하고 있다.<sup>55</sup>

결론적으로 한반도와 동북아에 평화와 안보 체제가 정착되기 위해서는 먼저 한반도의 평화를 보장할 수 있도록 자주권존중, 적대정책의 포기, 평화보장체계 구축, 상호불가침 등에 대해 국제법상 요구되는 북미간의 법제도적 장치를 마련해야 한다는 것이 북한의 일관된 입장임을 확인할 수 있다. 이는 체제의 안전보장이 마련되었을 경우 북한은 현행 국제법 체계를 수용할 수 있다는 의미도 될 수 있다. 반대로 북한이 자주권 원칙에 따라 언제든지 국제법적 의무를 폐기할 수도 있다는 것이 또 다른 문제점으로 지적될 수 있다.

한반도와 동북아 안보질서에서 평화체제를 구축하는데 있어 선결되어야 할 또 다른 사안으로 북한은 ‘북일 평양선언’과 ‘6·15 남북공동선언’의 이행을 제시하고 있다. 일본은 2002년 북한과 관계정상화를 목적으로 국제법적 문건이라 할 수 있는 두 나라 정부차원의 ‘북일 평양선언’을 체결하였다. 그리고 북한은 2000년 평양에서 채택한 ‘6·15 남북공동선언’을 한반도의 평화와 안전을 보장하고 우리민족의

<sup>53</sup> 최현철, “조선반도핵문제의 평화적해결과 관련한 미국의 국제법적의무,” p. 39.

<sup>54</sup> 박동진, “조선반도에서 새로운 평화보장체계를 수립하는 것은 미룰 수 없는 절박한 문제,” 『김일성종합대학학보: 력사법학』, 제42권 제4호 (평양: 김일성종합대학, 1997); 이규창, 『북한의 국제법관』 (파주: 한국학술정보(주), 2008), p. 400 재인용.

<sup>55</sup> 최현철, “조선반도 핵문제의 평화적해결과 관련한 미국의 국제적 의무,” p. 40.

숙원인 조국통일을 앞당길 수 있게 하는 지름길을 밝힌 것으로 정의를 내리고 있다. 그래서 이 선언은 남북 모두 변함없이 지켜서 실현해야 할 민족운명개척의 위대한 기치이며 한반도의 평화보장을 위한 현실적인 방도를 밝혀주는 이정표이기에, 온 민족이 ‘6·15 남북공동선언’을 실현해 나갈 때 한반도에는 평화와 안전이 보장될 것으로 인식하고 있다.<sup>56</sup> 종합해 보면, 북한은 한반도의 평화정착 여부가 동북아의 안보를 규정하면서, 이를 위해 가장 우선적으로 해결해야 하는 것이 바로 한반도 핵문제라고 인식하고 있다. 북미사이의 평화협정과 그에 따른 불가침 조약을 체결하고, 동시에 ‘북·일 평양선언’과 ‘6·15 남북공동선언’을 그 내용에 따라 성실히 이행할 수 있을 때 한반도 핵문제는 평화적으로 해결될 수 있고 나아가 동북아의 안보도 담보할 수 있다는 의미이다. 따라서 동북아의 다자적 안보협력체제에 대한 북한의 국제법적 인식 또한 한반도 핵문제의 해결방식과 크게 다르지 않을 것이다.

앞서 설명한 것처럼 북한은 기본적으로 동북아시아의 다자안보협력체제의 구축은 반드시 한반도 핵문제와 연계하여 논의해야 한다는 입장을 견지할 것이다. 그래서 북한은 동북아 다자안보협력체제의 구축과정에서 미국과 함께 주도적 역할을 담당할 수밖에 없을 것이고, 다자안보협력체제 속에서 국가자주권 존중 원칙을 가장 적극적으로 적용하려 할 것이다. 북한은 평화와 안전을 수호하고 보장하기 위해서는 반드시 무력을 행사하는 것을 금지 또는 방지하고 억제하는 국제법적 제도를 수립하는 것이 우선적으로 요구된다고 주장하고 있다.<sup>57</sup> 북한의 이러한 주장에 비추어 볼 때 최근 다시 논의되고 있는 6자회담은 일정한 한계가 따를 수밖에 없을 것이다.<sup>58</sup>

## 2. 경제협력

경제협력 영역에서도 사회주의체제전환은 ‘사라진 사회주의시장’과 동북아 경제 질서의 변화라는 일대 변혁을 가져왔다. 북한으로 하여금 상당한 정치적 부담

<sup>56</sup> 김정국, “조선반도 평화보장문제해결의 근본방도,” pp. 24, 26.

<sup>57</sup> 한영서, “전쟁의 금지 및 방지와 관련한 국제법적 제도와 그 제한성,” 『김일성종합대학학보: 력사법학』, 제55권 1호 (평양: 김일성종합대학, 2009), p. 13

<sup>58</sup> 북핵문제 해결을 위한 6자회담은 그동안 여러 차례 회담을 거치면서 다자주의적 성격을 보여주었다. 그럼에도 6자회담은 동북아 안보질서를 구축하는 데 있어 다자주의로서의 한계를 명확히 가지고 있다. 실제로 한반도 안보문제는 주로 양자형식에 의해 논의되었다. 북한은 주로 북미 혹은 북중의 양자방식을 선택했고, 다자적 제도에 따른 안보협력은 꺼려왔다고 볼 수 있다.

에도 불구하고 폐쇄적 자립경제에서 벗어나 일정한 개방을 전제로 하는 대외경제의 중요성에 대한 인식변화를 강제하는 결과로 나타났다. 북한의 이러한 인식전환은 대외무역의 활성화와 외국자본유치를 위한 정책과 법제 구축에 대한 적극적인 관심을 가지게 했다. ‘경제적 힘을 강화하는 것은 대외정책에서 자주권을 견지하기 위한 중요한 담보의 하나’<sup>59</sup>라는 북한의 인식이 이를 뒷받침하고 있다. 하지만 그 정책과 법제의 내용은 제한적일 수밖에 없다. 왜냐하면 북한은 ‘경제적 자립은 정치적 독립의 물질적 기초’<sup>60</sup>로 파악하고 있기 때문이다. 그래서 동북아 차원의 경제협력에서 북한은 정치적 자주권을 담보할 수 있는 자립적 민족경제의 토대 위에서 단계적이고 점진적인 대외경제정책을 추진하려는 의도를 가지고 있는 것으로 짐작된다.

대외무역에서 변화된 북한의 법인식은 무역관련 기본법인 1997년의 ‘무역법’ 제정에서 확인할 수 있다. 해외시장의 확대와 인민경제발전의 기여를 목적으로 제정한 무역법은 그 동안 구상무역형태의 단순한 대외무역에서 벗어나 국제시장의 기준에 상응하는 정치한 법제도적 기반 구축 위에서 무역활동을 하겠다는 적극적인 의미로 해석된다. 무역법은 그 후 ‘특수무역지대에서의 무역질서’(제10조)에 관한 내용 등을 보완하고 수정하는 개정작업이 1999년, 2004년 두 차례에 걸쳐 행해졌다. 또한 외화수입을 늘리고 대외경제교류를 확대발전시킬 목적으로 2000년 ‘가공무역법’을 채택하였다. 이에 따라 외화획득을 위한 수출확대 방안의 하나로 다양한 가공무역형태의 활성화가 권장되었다.<sup>61</sup> 대외무역에서 주목되는 또 다른 법제는 ‘기술수출의 확대’를 요구하고 있는 1998년 제정되고 1999년 수정·보충된 ‘기술수출입법’이다. 북한은 일부 군사영역에서 고도의 기술력을 지니고 있음은 주지의 사실이다. 이 법률을 통해 이란 등 미국과 반목하고 있는 국가들에게 군사기술을 합법적으로 수출하여 외화획득을 하려는 것으로 추측되기도 한다. 이처럼 대외무역에 대한 1990년대 후반의 북한법제는 무역, 외자유치, 개발원조 등 경제협력의 여러 범주 중에서 특히 무역에 깊이 주목하고 있음을 알 수 있다. 북한의 이러한 인식은 북한문헌에 나타난 WTO에 대한 평가에서도 확인할 수 있다. 즉 “오늘날 국제경제는 지난날과 달리 세계경제무대에서 새롭게 등장한 세계무역기구를 중심으로 빠른 속도로 발전하고 있고” 또한 “거의 모든 나라들이 이 기구에 가

<sup>59</sup> 리영수, “국가자주권존중의 원칙에 관한 독창적인 사상,” p. 62.

<sup>60</sup> 위의 글, p. 62.

<sup>61</sup> 김철준, “우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬 데 대한 위대한 령도자 김정일 동지의 경제사상,” 『경제연구』, 제1호 (평양: 과학백과사전, 2008), p. 5.

입”하고 있는 사실을 긍정적으로 평가하면서, “세계무역기구의 설립에 대하여 바로 알고 대외경제거래를 확대발전 시켜나가는데서 나서는 모든 문제를 당정책적 요구와 국가적 이익을 철저히 견지 하는 원칙에서 풀어 나갈” 것을 독려하고 있다.<sup>62</sup>

사회주의 체제전환과 그에 따른 동북아 질서의 변화는 북한으로 하여금 외국인 의 적극적인 투자유치의 필요성을 절감토록 했다. 기존 사회주의시장이 사라지게 되면서 1990년대 초부터 새로운 외국투자관련 법제의 정비가 요구되었다.<sup>63</sup> 우선 1992년 4월 헌법개정을 통해 제37조에 외국인투자를 장려하는 내용을 신설함으로써 대외경제개방에 대한 헌법차원의 규범적 근거가 기본적으로 마련되었다.<sup>64</sup> 이를 토대로 동년 10월 ‘외국인투자법’이 제정되면서 ‘외국투자관계 기본법’(동법 제2조 제2항)의 역할을 하게 되었다. 연이어 1993년 ‘외국투자기업 및 외국인세금법,’ ‘외국투자은행법,’ 2000년 ‘외국인투자기업과산법’ 등 외국투자관련 부문법들이 제정되었다. 특히 1998년 시장기능을 일부 도입한 헌법 개정으로 외국인투자법을 비롯한 관련 법제가 수정 보완되었고, ‘합영법’과 ‘합작법’ 등도 새롭게 개정되게 된다. 계획경제를 유지하면서 시장기능을 일정부분 도입하려는 북한의 대외경제법제는 동북아 질서 변화에 대응한 북한의 법인식의 결과라고 평가할 수 있을 것이다.

북한의 이러한 법인식 변화는 향후 동북아 지역의 평화체계가 실현되면, 북한의 대외무역과 외국투자유치에 대한 개방을 더욱 견인할 수 있는 법인식으로 전환하여 이를 구체화할 수 있는 법제도의 구축으로 나타날 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

무역의 확대, 외자유치의 활성화 등을 통한 대외개방 성격의 경제교류는 국가의 자주성원칙을 훼손하지 않은 범위 내에서 북한의 긍정적인 법인식을 통해 법제도적 결과로 나타났음을 알 수 있다. 그렇다면 동북아라는 지역단위의 경제협력에 대해서 북한은 어떻게 인식하고 있는지 북한 문헌을 통해 추적해 본다.

<sup>62</sup> 박경일, “세계무역기구의 설립과정에 대한 일반적리해,” 『정치법률연구』, 제3호 (루계 제11호) (평양: 과학백과사전, 2005), pp. 37-39.

<sup>63</sup> 강정남, “공화국외국투자관계법의 발생발전과 그 체계,” 『김일성종합대학학보: 역사법학』, 제46권 제1호 (평양: 김일성종합대학, 2000), p. 64.

<sup>64</sup> 1990년대 북한의 전면적인 외국투자관계 법제 구축에 앞서 1984년 1월 ‘남남협조와 대외경제사업을 강화하며 무역사업을 더욱 발전시키는데 대하여’라는 결정이 최고인민회의에서 채택되면서, 이 결정에 따라 동년 9월에 합영법이 제정·공포되었고, 1985년에 합영법시행세칙, 합영회사소득세법 및 시행세칙이 채택되었다. 합영법은 10년 후인 1994년 수정 보충되었다. 위의 글, p. 64.

우선 북한은 오늘날 지역적으로 경제통합이 확대되어가고 있는 세계경제의 흐름을 명확하게 인식하고 있다.<sup>65</sup> 다만 서방 선진국들이 주도하는 지역적 경제협력은 경계하면서도, 개발도상국들이 추진하는 지역적 경제협력과 블록화는 그 동안 많은 성과를 이루었다고 긍정적으로 평가하고 있다. 그 대표적 사례로 ‘아랍’석유 수출국가기구(OAPEC), 라틴아메리카경제협력기구(SELA), 동남아시아국가연합(ASEAN) 등을 제시하고 있다.<sup>66</sup> 왜냐하면 개발도상국들이 상호 경제교류를 발전시키는 것은 선진국들의 불공평한 국제경제 질서를 무너뜨리고 자립적 경제발전을 이룩해 나갈 수 있게 하는 중요한 조건이 되기 때문이라는 것이다. 또한 지리적으로 인접한 국가들 사이에는 경제교류를 발전시켜나갈 수 있는 조건과 가능성이 많고, 각 나라의 자연·지리적 조건과 경제발전 수준의 차이 등으로 인해 서로 부족한 것을 상호 보충하고 힘을 합친다면 오히려 더욱 빠른 경제발전을 도모할 수 있다면서 북한은 긍정적인 입장을 취하고 있다.<sup>67</sup> 그동안 북미평화협상을 주장하면서 동북아 지역 국가들과의 교류협력에 적극적인 의지를 표명해 왔던 북한으로서 동북아 지역의 경제협력체에 대한 입장은 명시적이지는 않지만 긍정적이라 평가할 수 있다. 반면 선진 자본주의국가들이 주도하는 지역적 경제통합과 개발도상국들이 추진하는 지역적 경제통합을 명확하게 구분하고 있는 지역경제협력에 대한 북한의 인식에 따르면 당면한 동북아 질서의 구도 하에서는 지역적 경제협력과 블록화의 성립은 부정적일 수밖에 없을 것이다. 이는 “유관국들 사이의 의견 불일치로 인해” 아직까지 동북아 경제권은 형성되지 못하고 있다는 북한의 주장<sup>68</sup>에서 확인할 수 있다. 그렇다고 북한이 동북아 지역에서 지역적 경제교류협력체 구성의 가능성까지 포기했다고 결론지을 수는 없다.

북한은 동북아 지역 국가들의 경제교류를 확대하기 위한 최적의 입지조건을 갖춘 ‘황금의 삼각주’로 스스로 지칭하는 나진-선봉일대를 1991년 최초로 ‘경제무역지대’로 지정하여,<sup>69</sup> 1993년 ‘나진경제무역지대법’과 그 하위규정을 제정하여 지역개발과 외국인투자유치를 위한 법적 기반을 조성하면서 이 지역 국가들

<sup>65</sup> 송두형, “세계경제의 지역화와 그 심화발전,” 『경제연구』, 제1호 (평양: 과학백과사전, 2004), p. 43.

<sup>66</sup> 사회과학출판사, 『국제법사전』, p. 12.

<sup>67</sup> 백순철, “메콩강유역개발을 통한 동남아나라들의 지역내 경제협력의 강화,” 『경제연구』, 제3호 (평양: 과학백과사전, 2001), p. 38.

<sup>68</sup> 사회과학출판사, 『현대경제사전』 (평양: 사회과학출판사, 1998), p. 210.

<sup>69</sup> 진길상, “라진-선봉경제무역지대의 법적지위,” 『김일성종합대학학보: 력사법학』, 제46권 제1호 (평양: 김일성종합대학, 2000), p. 70.

사이의 교류와 협력의 확대에 주안점을 두어야한다는 인식을 반영하였다. 그러나 현실적으로 입주기업에 대한 시장친화적인 법제구축의 부실로 인해 진정한 의미의 경제특구법으로 평가받지 못하게 되었다. 2010년 1월 개정을 통해 나선지대의 경제특구 개념을 보다 명확히 하고 ‘나선경제무역지대지도기관’을 중앙기관의 급으로 승격시켜(동법 제9조) 특구의 자치권을 높이는 등 일련의 법제개선이 있었다.<sup>70</sup> 또한 북한은 2002년 9월 신의주를 ‘특별행정구’로 지정하여, 입법·행정·사법에 대한 권한을 부여한 ‘신의주특별행정구기본법’을 제정하였다. 이 기본법은 획기적인 개방내용을 담고 있는 것으로 평가받고 있지만 아직까지 현실적으로 적용된 사례는 찾을 수 없다.<sup>71</sup>

다만 북한의 경제협력에 대한 인식을 바탕으로 한 법제를 종합해보면, 북한이 염두에 두고 있는 동북아에서의 지역 경제협력, 즉 국가전체 또는 국가의 일부지역을 포괄하는 경제교류협력체에 대한 법인식의 일면을 추적해 볼 수도 있을 것이다. 또한 최근 김정일 국방위원장의 중국동북지역 방문시찰(2010. 6. 26~30)을 통해서도 북한이 고심하는 동북아지역 경제교류협력 방안의 일부를 예상해 볼 수도 있을 것이다.

### 3. 인권

특정국가에 대한 인권문제 제기는 ‘인권침해’와 ‘내정간섭’이라는 주장과 상호 연관되어 있기 때문에 일반적으로 조심스럽고도 세심한 논의가 필요했다. 1990년을 전후로 나타난 동북아 질서재편은 인권영역에도 커다란 변화를 가져왔다. 자유권과 사회권 사이에서 팽팽하게 균형을 유지하던 인권개념이 사회주의권의 몰락으로 자유권으로 현저하게 기울게 되었기 때문이다. 1990년대 중반부터 북한인권 상황과 관련하여 미국, 일본을 비롯한 서방세계의 압력이 강화되고 있다. 2008년 이래 남한도 유엔을 중심으로 북한 인권상황을 압박하는 데 적극성을 보이고 있다. 오늘날 북한인권 문제는 한 국가의 주권차원을 넘어 동북아 지역의 안정과 평화에 직결되어있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 북한은 국제적 압력에 대응하여 자신의 인권개념을 논리로 내세워 반박해 왔다. 즉 인권보호라는 구실 아래 북한

<sup>70</sup> 그래서 2010년 1월 법개정을 통해 최소한의 개선조치를 취했다. 특히 주목되는 개정내용은 ‘특수지대’(동법 제2조)의 규정에 따라 나선지대의 경제특구 개념을 명확히 한 것과 ‘나선경제무역지대지도기관’을 중앙기관의 급으로 승격시켜(동법 제9조) 특구의 자치권을 높였다는 점이다. 민경배, “중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망,” p. 201.

<sup>71</sup> 위의 글, p. 201.

내정에 간섭하고 북한의 제도를 바꾸어보겠다는 주권침해의 노골적 시도로 인식하면서, 오히려 미국을 지구상 최악의 인권불모지이자 또한 타국의 인권을 침해하는 인권범법자로 규정하고 있다.<sup>72</sup> 미국이 다른 나라의 인권에 대해 문제를 제기하는 것은 세계를 제패하려는 야망의 발로로서, ‘북한인권법’을 제정한 것은 북한 인권에 대한 공세를 국가정책으로 법제화하여 합법적으로 내정에 간섭하려는 의도라고 비난하고 있다.<sup>73</sup> 또한 북한은 유엔인권소위원회, 유엔인권위원회, 유엔총회가 계속해서 채택하는 북한의 인권개선을 위한 ‘인권결의안’을 전면적으로 거부하고 있다. 왜냐하면 유엔이 미국을 비롯한 서방세계의 정치적 의도에 편승하여 북한체제를 압박하려는 불순한 정치적 동기로 인해 공정성을 잃고 있기 때문이라는 이유에서다.

북한 인권개념의 변화를 살펴보면, 1980년대 사회주의국가들의 경제적 혼란과 체제불안의 영향으로 북한의 인권개념도 사회주의적 인권관과 주체사상이 결합하는 모습을 유지했다. 1990년대 사회주의체제전환으로 계급적 속성을 본질로 하는 전통 사회주의적 인권개념은 북한에서 그 생명력이 급격히 쇠퇴하게 된다. 대신 ‘주체사상을 구현한 우리식 인권론’<sup>74</sup>이 제기되면서, 주체사상과 결합된 인권개념이 자리를 잡게 된다. 북한 문헌에 따르면 인권의 본질은 ‘자주적으로, 창조적으로 살며 발전하려는 사회적 인간의 신성한 권리’로 정의하고 있다.<sup>75</sup> 2000년대에 들어서도 대외적 긴장상황을 수용하여 “자주성을 생명으로 하는 사회적 존재로서의 인간의 삶의 권리가 인권”이라고 설명하고 있다.<sup>76</sup> 이는 미국 부시정부의 대북 강경책에 대응하여 인권을 국가주권과 연계시켜 자주권을 강조하면서, 인권개념이 국가의 자주권을 떠나 존재할 수 없다는 의미일 것이다. 이처럼 북한의 인권개념도 국제적 그리고 사회적 환경과 시대적 발전에 따라 끊임없이 변화하며 진화하고 있음을 확인할 수 있다.<sup>77</sup> 북한은 문화상대주의의 입장에서 인권문제를 인식하

<sup>72</sup> 림동춘, “미국은 세계최악의 인권불모지,” 『김일성종합대학학보: 력사법학』, 제52권 제4호 (평양: 김일성종합대학, 2006), pp. 67-73; 엄성남, “미국은 다른 나라 인민들의 생존권을 말살하는 인권범법국가,” 『정치법률연구』, 제4호(루계16호) (평양: 과학백과사전, 2006), pp. 41-43.

<sup>73</sup> 김완신, “미제국주의자들이 떠드는 <인권> 소동의 반동성,” 『정치법률연구』, 제3호(루계 15호) (평양: 과학백과사전, 2006), pp. 46-47.

<sup>74</sup> “참다운 인권을 옹호하며,” 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

<sup>75</sup> 김억락, “인권의 본질에 대한 주체적 리해,” 『김일성종합대학학보: 력사법학』, 제43권 제4호 (평양: 김일성종합대학, 1997), p. 43.

<sup>76</sup> “제국주의의 <인권공세>를 단호히 짓부수자,” 『로동신문』, 2007년 3월 25일.

<sup>77</sup> 일반적으로 인권개념이 끊임없이 진화한다는 것은 이미 제1세대의 자유권, 제2세대의 사회권 및 제3세대의 발전권으로 진화해 온데서 확인할 수 있다. 상이한 세대의 인권개념에 대해서는 민경배, “서구 인권사상의 역사적 발전과 현황에 대한 고찰,” 『공법학연구』, 제3권 제1호 (부산:

면서, 서구중심의 보편적 인권개념을 철저히 거부하는 ‘우리식 인권’을 강조하고 있다. 북한은 자주성, 집단주의, 계급성, 사회권 등에서 인권본질을 인식하려는 경향이 강하다보니, 인권문제는 국가자주권 문제이며, 국가자주권이 유지될 때 비로소 인권문제가 올바르게 해결된다고 강조하고 있다. 이라크 전쟁의 교훈에 따르면 침략전쟁으로 국가주권을 잃게 되면 인권과 생존권을 상실하는 결과로 이어지기 때문에 안보적 관점에서 인권을 주목해야 한다는 것이 북한의 인식이다. 이러한 맥락에서 ‘선군정치는 곧 인권옹호정치’라고 주장하면서 인권을 선군정치의 범주 내에서 인식하려 노력하고 있다.<sup>78</sup> 이는 개별적 인간의 인권보다 집단적 인권인 주권을 우선시하는 북한의 인권관에 따른 당연한 주장임에는 이론의 여지가 없다. 북한 헌법 제63조에서 국민의 기본권은 ‘<하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여>라는 집단주의원칙에 기초’해야 한다는 규정을 통해 인권에 대한 집단주의적 성격을 더욱 명확하게 드러내고 있다. 북한에서 인권이란 모든 개별 인간이 그 주체가 되는 것이 아니라, 헌법 제12조가 규정하고 있는 ‘인민민주독재’원칙에 따라 인민대중에게만 주어지는 권리로서 인권의 계급적 성격도 확인할 수 있다. 북한주장에 따르면 “사회주의 인권은 사회주의를 반대하는 적대분자들과 인민의 이익을 침해하는 적대분자들과 인민의 이익을 침해하는 불순분자들에게까지 자유와 권리를 주는 초계급적인권이 아니라”는 것이다.<sup>79</sup> 또한 북한의 인권은 사회·경제적 권리에 초점이 맞추어져 있다. 왜냐하면 사회주의체제에서 국가는 의식주, 보건, 교육 등 인민생활의 기본적 요구를 제공하는 데 우선적 관심을 두고 있기 때문이다. 사회권적 성격을 지닌 구체적인 권리는 헌법을 포함한 실정법에 규정되어 있으며, 특히 헌법의 기본권조항 중 제70조부터 제73조에는 노동권, 휴식권, 무상치료권, 교육을 받을 권리 등이 이에 해당될 것이다.

현재 동북아 지역차원에서 북한인권 개선을 촉구하게 되면 북한이 자신의 인권 상황을 개선해야 할 법적의무를 부담해야 하는 국제기구가 아직까지 존재하지 않고 있다. 이유는 특정 인권관에 구속되지 않으면서 북한의 인권개념에 상응하는 내용까지 수용할 수 있는 인권레짐의 구성이 존재하지 않기 때문이다. 그렇다면 북한이 감내할 수 있는 최소한의 인권레짐 기준을 북한문헌을 통해 검토해본다. 북한은 동남아국가연합(ASEAN)이 1993년 발표한 인권에 관한 ‘방콕선언’을 미국을 비롯한 서방세계의 인권관에 대해 반발한 자주적 성과로 평가했다. 아세안회원국

한국비교공법학회, 2001), pp. 318-321 참조.

<sup>78</sup> “반역사적인 지배주의외교정책·미국 인권공세,” 『로동신문』, 2007년 9월 31일.

<sup>79</sup> “참다운 인권을 옹호하며,” 『로동신문』, 1995년 6월 24일.

들이 자체의 인권현장으로 발표한 ‘방콕선언’에서 아세안국가 지도자들은 인권의 보편성과 객관성, 비선택성을 강조하면서 인권문제 취급에서 이중기준과 정치화를 허용하지 말아야 한다고 주장하였다. 아세안국가 지도자들과 외무상들은 인권을 어떻게 정식화하고 적용하는가하는 것은 매개 나라의 권한과 책임에 속하는 문제이며 모든 국가는 평등에 기초한 국제협조를 통해 인권을 보호하고 개선해야 한다고 북한은 주장한다. 이처럼 서방세계의 인권압력에 강경하게 맞서는 것은 인권에 대한 자기의 기준을 고수하는 지극히 정당한 자주적 행동이라고 북한은 항변하고 있다.<sup>80</sup> 이를 통해 북한이 수용할 수 있는 인권레짐에는 인권문제 취급에서 이중기준과 정치화가 배제될 수 있는 요건을 갖추어야 한다는 사실을 확인할 수 있다.

그러나 인권문제에서 이중기준과 정치화의 배제를 주장하는 북한이 국제사회의 대북 인권압력에 대해 사안에 따라 인권압력을 강력하게 거부하거나 혹은 상대국의 인권문제로 역공을 취하는 강경책<sup>81</sup>과 선별적으로 국제인권 가치에 동조하거나 인권관련 국내법을 개정하는 유화책을 병행해서 대응하고 있는 것으로 분석되어 왔다.<sup>82</sup> 최근 경제재건과 체제안정을 염두에 둔 행동인지는 명확하게 확인할 수는 없지만 자신의 인권상황 개선에 대한 국제사회의 요구를 일정부분 수용하여 점진적으로 개선하려는 유화적인 모습을 보이고 있다. 변화의 조짐은 선택적인 국제인권 가치를 수용한다거나 국제인권협약의 의무조항에 따른 국가 보고서를 제출하는 것과 같은 대외적 대응뿐만 아니라, 특히 인권관련 국내법을 제·개정하는데서 주목을 하게 된다. 북한의 주요 법적 대응을 살펴보면, 우선 ‘장애인 인권 존중 및 정치·사회적 권리와 자유, 이익’을 위해 2003년 ‘장애인보호법’이 제정되어 장애인 인권에 대한 법제도적 기반을 마련하였다. 사회주의헌법에서 보편적으로 수용했던 ‘유추해석’이 체제전환으로 폐지되는 영향에 따라 북한은 2004년 형법개정을 통해 유추해석 조항을 삭제하고 죄형법정주의를 채택했다. 이로써 유추규정의 적용으로 형사피의자의 인권을 자의적으로 침해하고 있다는 비판을 원칙적으로 받아들인 결과라 할 수 있다. 그러나 시장기능의 도입에 따라 나타난 범죄행위의 증가와 새로운 범법행위의 출현에 대응하여 형벌을 보

<sup>80</sup> 리창국, “아세안의 창설과 그 자주적 활동,” 『김일성종합대학학보: 력사법학』, 제44권 제1호 (평양: 김일성종합대학, 1998), pp. 31-32.

<sup>81</sup> 예컨대 엄성남, “미국은 다른 나라 인민들의 생존권을 말살하는 인권범죄국가,” pp. 41-43 참조.

<sup>82</sup> 이원웅, “국제사회 인권압력에 대한 북한의 인식과 대응,” 『국제정치논총』, 제47권 1호 (국제정치학회, 2007), pp. 223-229.

다 강화한 별도의 형법부칙이 2007년에 제정되면서,<sup>83</sup> 인권개선에 역행하는 법제적 모습을 보였다. ‘극히 무거운 형태’ 또는 ‘특히 무거운 형태’의 범죄행위에 대해 심지어 사형까지 부과할 수 있게 한 이러한 형사법제의 변화는 죄형법정주의의 원칙을 손상시키는 과거회귀적인 법제적 반응이라 평가할 수 있다. 하지만 북한은 2009년 헌법개정을 통해 인권조항을 신설하여(동법 제8조제2항) 인권보호에 대한 국가의무를 헌법에 규범화함으로써 인권관련 개별법 구축을 위한 기반을 마련했다. 그러나 2009년 형법 개정은 탈북자의 법정형을 상향조정하는 것(제 233조: 비법국경출입죄)을 비롯해 인권보장에 역행하는 내용을 보이고 있다. 이처럼 북한이 국제적 요구와 압력에 양면적 법제대응을 하고 있어, 동북아 인권레짐에 대한 북한의 인식과 법제적 대응이 어떤 것인지 명확하지 않다. 다만 인권과 주권, 즉 자주권원칙과는 불가분의 관계로 파악하고 있는 북한의 인식에는 변함이 없음을 확인할 수 있다.

#### 4. 남북관계

중국을 비롯한 사회주의국가들의 체제전환으로 동북아 질서가 변화를 겪게 되면서 초기 북한은 군사적으로는 남한과 대치하면서도 경제적으로는 남한의 지원을 기대하는 이중적 태도를 취해왔다. 체제유지와 생존을 위해 심각한 경제난을 단기적으로 피해갈 수 있는 유일한 방법은 남한의 지원뿐이었다. 결국 동북아 질서의 변화가 남북관계를 획기적이고 근원적으로 바꾸어 놓았다는 사실에는 의문의 여지가 없다. 남북관계의 본질적 변화를 확인할 수 있는 실질적 규범적 근거는 1972년 ‘7·4남북공동성명’에 의한 합의가 있었음에도 불구하고 사실상 1991년의 ‘남북기본합의서’에서 찾아야 할 것이다. 이 합의서는 남북관계를 통일과정의 ‘잠정적 특수관계’로 규정하여 상호체제를 존중할 것을 규정하고 있다. 북한 역시 합의서를 통해 남북교류를 민족내부 거래로 간주하여 남북한의 특수관계를 인정하면서 남북교류협력의 규범적 근거로 삼고 있다. 그러나 남북교류협력의 약속과 실천을 최초로 이행하여 남북관계의 활성화를 이끌어 낸 것은 2000년 ‘6·15공동선언’이었다. 이 선언을 통해 남북간에 경제협력 등 다양한 영역의 교류협력의 길이 열리게 되었다.<sup>84</sup> 그 후 ‘6·15공동선언’을 ‘전면적으로 구현하기 위한 실천강령’의

<sup>83</sup> 23개 조문으로 구성된 2007년의 ‘형법부칙(일반법)’ 내용은 『북한법연구』, 제10호 (북한법연구회, 2010), pp. 389-390 참조.

<sup>84</sup> 신분진, “<북남관계발전과 평화변영을 위한 선언>은 6·15공동선언을 전면적으로 구현하기 위

성격을 지닌 2007년 ‘10·4정상선언’으로 이어지면서 ‘남북관계발전과 평화 번영’을 향한 청사진이 제시되었다. 하지만 현 정부가 들어서면서 남북간 일련의 불미스런 사태로 인해 한반도의 긴장이 강화됨으로써 북핵문제의 국제화를 더욱 촉진하는 국내외적 환경변화로 인해 남북관계는 사실상 중단되는 상황에 처해있다. 이는 동북아 질서의 재편과정에서 나타난 과도기적 현상으로 대내외적 상황이 개선되는 계기가 마련되면 정상적인 남북관계로 발전할 것으로 예상된다.

‘6·15공동선언’으로 특히 남북경협은 비약적인 발전과 주목받는 성과를 거두었다. 금강산관광의 활성화와 북한의 군사요충지였던 개성에 공업지구를 건설한 것이 대표적 사례이다. 또한 “우리민족끼리’ 이념 밑에 민족자체의 힘으로 통일을 이룩할 데 대한 ‘6·15공동선언’의 기본정신을 옹호 고수”<sup>85</sup>할 것을 강조하는 북한의 ‘6·15공동선언’에 대한 인식을 통해 남북관계 발전의 기대감이 어떠했는지를 짐작할 수 있다. 특히 북한문헌은 이 선언으로 “북남관계를 통일지향적으로 발전시켜나가기 위하여 각기 상대방을 반목, 질시하던 법률적, 제도적 장치들을 정비”하여 화해와 협력, 통일에 부합하는 관계로 발전시켜 나가기로 했다는 점을 강조하고 있다.<sup>86</sup> 그럼에도 불구하고 북한에서는 남북교류협력이 법제도적 차원에서 다루기보다는 경제적 관점에서 취급하려는 경향이 강했다는 인상을 지우기가 힘들다. 왜냐면 북한이 남북사이의 교류협력에 대한 제도화에 대해 집중하기보다는 여전히 경제적 실리에 집중하고 있기 때문이다.

남북관계에 대한 북한의 법인식이 북한헌법에 명확하게 규정되어 있지는 않지만, 헌법 제9조에 근거하여 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’에 그 초점이 맞추어져 있음을 추론할 수 있다. 즉 남북교류협력은 물론 통일문제도 ‘우리민족끼리’ 평화적인 방법을 통해 자주원칙에 따라 진행되어야 한다는 의미가 될 것이다.

남북통일문제와 관련하여 북한문헌은 통일은 “전국적범위에서 민족의 자주권을 확립하기 위한” 것으로 규정하고 있어, 남북관계에 대한 북한의 근본적인 법인식이 민족자주성원칙에 있음을 알 수 있다.<sup>87</sup> 또한 ‘6·15공동선언’ 1항에서도 “조국통일의 문제를 그 주인인 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 해결”하기로 했다는 사실을 적시하고 있다.<sup>88</sup> 이와 같은 북한의 법인식에 따르면 헌법 제3조에

한 실천강령,” p. 71.

<sup>85</sup> 위의 글, p. 71.

<sup>86</sup> 위의 글, p. 72.

<sup>87</sup> 신본진, “6·15북남공동선언은 조국통일의 기치,” 『김일성대학학보: 역사법학』, 제50권 제2호 (평양: 김일성종합대학, 2004), p. 47.

<sup>88</sup> 위의 글, p. 48.

규정된 ‘인민대중의 자주성을 실현’한다는 의미는 먼저 북한에서 자주성을 완성하고 전민족적 범위에서 자주성을 실현한다는 뜻이 될 것이다. 통일문제에 대한 북한 법인식은 최근 동북아 정세의 변화와 관련하여 구체적인 실천적 의지로 표출되고 있다. 노동당 중앙위원회 지시문에 따르면 ‘통일을 하지 않고는 강성대국건설도, 사회주의 승리도 할 수 없게 되었음’<sup>89</sup>을 표명하는 것은 자주성원칙의 실현이 가능하거나 또는 심각한 저항에 직면했다는 의미가 될 것이다. 그래서 통일에 대한 북한의 법인식은 동북아 질서의 변화에 결코 자유롭지 않다는 사실을 확인할 수 있다. 즉 동북아 평화체계의 확립을 위한 법제도적 기반을 구축할 수 있는 환경이 조성될 수 있을 때, 남북교류협력은 물론 남북통일 문제에 대한 북한의 법인식이 그 실천적 효력을 가질 수 있게 된다는 의미이다.

남북경제교류협력에 있어 북한이 ‘우리민족끼리’라는 남북문제에 대한 법인식에 따라 남북경제협력을 통해 민족경제를 발전시킬 목적으로 실천한 법제도적 반응이 2005년 ‘북남경제협력법’의 제정이었다. 이 법률을 통해 북한은 민족의 이익, 균형적 민족경제발전, 상호 존중 및 신뢰, 유무상통 등 남북경제협력의 원칙을 제시했다. 2005년 7월 최고인민회의 상임위원회 정령으로 채택된 ‘북남경제협력법’은 1990년 제정된 남한의 ‘남북교류협력법’에 상응한 것으로서 북한의 대남교류협력의 합법성을 담보할 수 있는 법적 반응이라는 점에서 고무적인 법제적 대응으로 평가할 수 있다. 그에 앞서 ‘6·15공동선언’으로 “북과 남사이의 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키며 사회문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화”하는 것이 결정되었다는 점을 북한문헌은 강조하고 있다.<sup>90</sup>

‘6·15공동선언’의 이러한 결정에 따른 남북경제협력에 대한 북한의 법인식이 가장 구체적으로 실현된 대표적인 법제가 바로 2002년 9월의 ‘금강산관광지구법’과 동년 11월의 ‘개성공업지구법’이었다. 그러나 특히 ‘개성공업지구법’의 실천과정에서 남한기업의 우대조치 및 그 구성원의 신변안전에 대한 후속적인 입법적 조치가 여전히 미흡하다는 점에서 남북교류협력의 안정적 발전을 보장할 수 있는 법제의 개선책이 필요하다.

이명박 정부에 들어 북핵문제 등 대내외적 상황변화를 둘러싼 남북당국자들의 입장차이로 과거 회귀적인 남북관계가 조성되어 있다. 남북교류협력에 대한 현행 법제의 규범적 효력이 정지되면서, 민족내부에 관한 법제가 오히려 강제성을 담보

<sup>89</sup> “북노동당 ‘조국통일해야 강성대국 가능,’” 『연합뉴스』, 2010년 8월 9일.

<sup>90</sup> 신본진, “<북남관계발전과 평화변영을 위한 선언>은 6·15공동선언을 전면적으로 구현하기 위한 실천강령,” p. 73.

할 수 없는 양자적 대외관계를 규율하는 국제법적 성격을 극명하게 드러내고 있다. 이는 동북아 질서가 여전히 남북관계를 규정하고 있는 상황에서 남북교류협력 법제가 규범적 근거보다는 정치적 이해관계에 따라 급변할 수밖에 없다는 사실을 입증하고 있는 것이다. 다시 말해 남북교류협력관계에 대한 북한의 법적 인식과 대응 역시 동북아 질서의 변화와 법제도적 장치에서 자유로울 수 없다는 한계를 보여주고 있는 것이다.

## V. 결론

지금까지의 연구결과를 전체적으로 조망해보면 동북아 질서에 대한 북한의 법적 관점은 사회주의 체제전환에 의해 심화되었던 생존과 체제의 위기를 극복하기 위한 자신의 국제법적 기본원칙에 기초한 실천적 대응을 통해 확보한 규범적 인식의 산물이라는 점을 분명하게 확인할 수 있다. 동북아 질서의 안보, 경제, 인권, 남북관계 등 주요 영역에서 북한의 대외관계법제는 이러한 관점에 기본적인 토대를 두면서, 이로부터 파생되는 개별적 차원의 법적 대응이다. 즉 북한은 체제 보위를 위해 필수적인 안보분야의 법적 대응에 집중적인 심혈을 기울이고 있으며, 경제, 인권, 남북관계 등 나머지 분야의 법제도 결국 체제안보의 차원에서 반응하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 법적 대응과정에서 북한은 대외관계의 근본원칙인 자주권을 적절하게 적용하고 있다. 다만 남북관계 법제에서는 자주권원칙과 함께 민족대단결 원칙이 포함되어 있다.

먼저 안보분야 법제의 경우, 북한은 기본적으로 동북아 안보는 한반도 평화보장 체계에서 출발해야 한다는 인식에서, 체제보장을 위해 북미평화협정에 대한 법적 도적 기반 구축을 요구하고 있으며, 또한 이를 규범적으로 담보할 수 있는 지역적 안보레짐에도 일정한 관심을 보이고 있다. 대외경제협력의 경우에는 원조와 차관에 따른 경제 예측화와 체제 내적 파급효과라는 부정적 요인을 감안하여 무역과 외자유치에 관한 법제가 관심의 대상이 되고 있다. 국제사회의 인권개선 요구와 압력에 대해서는 체제 내부의 상황 변화에 따라 진전과 퇴행을 거듭하는 양면적 법적대응을 하고 있다. 남북관계 법제의 경우 민족화합을 내세우면서 경제위기 해소에 활용할 수 있는 방편으로 남북교류협력법제의 개선과 그 실천을 이행하고 있으나, 그 규범적 실천이 북핵문제를 둘러싼 남북당국자들의 입장차이로 담보상태에 놓여 있다.

북한의 이러한 법적 인식은 자신의 의도와 동북아 지역 다른 국가들의 반응

사이의 불일치로 인해 그 실효성이 담보되기는 어려울 수밖에 없다. 안보 법제에서 한반도평화보장체제를 법제도적으로 담보받기 위한 도구로 활용하고 있는 핵보유가 미국을 비롯해 심지어 남한까지 반발함으로써 체제유지에 오히려 부담으로 작용하고 있다. 대외경제법제에서는 자주권원칙의 강조로 인한 소극적인 개방 때문에 의도한 결과를 얻지 못하고 있어 그 법제내용의 개선이 불가피한 국면에 처해있다. 인권개선의 국제적 압력에 대응하는 북한의 입법방식은 중국의 경우처럼 점차 인권관련 법제의 전향적인 발전으로 진행될 가능성이 높아 보인다. 남북관계 법제에서는 민족적 경제에 실리를 두고 있다고 하지만, 북한지역 내 남한기업의 투자보장 및 남한주민의 신변보호에 대한 법제도적 장치는 여전히 미흡하다.

동북아 질서의 변화에 따른 북한의 이러한 법적 인식과 대응 및 문제점을 종합해보면, 북한의 법제도적 체제전환의 가능성은 존재하지만 이를 저해하는 요인들, 즉 대내적으로는 체제 이완 내지 붕괴의 불안감과 대외적으로는 북미관계, 대남관계의 첨예한 대립 등이 여전히 상존하고 있다는 점에서 그 실현이 늦춰지거나 이루어지지 않을 수도 있다. 또한 그 방식도 정해져 있다고 볼 수 없다. 그래서 동북아 질서의 현황과 북한의 법인식에 대한 연구를 기초로 삼아 예상 가능한 북한의 법제도적 체제전환과 그에 대한 남한과 동북아지역의 협력의 여러 경로를 설정하여 연구하는 노력이 요구된다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 8일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김대순. 『국제법론 제15판』. 서울: 삼영사, 2010.  
 김찬규·이규창. 『북한국제법연구』. 파주: 한국학술정보(주), 2009  
 박종철 외. 『한국의 동아시아시대 구상: 이론적 기초와 체계』. 서울: 오름, 2006.  
 박형중 외. 『이명박 정부 대북정책의 추진환경과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2008.  
 심형일. 『주체의 법리론』. 평양: 사회과학출판사, 1987.  
 이규창. 『북한의 국제법관』. 파주: 한국학술정보(주), 2008.  
 이수훈. 『세계체제, 동북아, 한반도』. 서울: 아르케, 2004.

조성렬 외. 『동북아 질서의 재편과 한민족의 선택』. 서울: 나남, 2005.  
 함택영 외. 『비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2009.

사회과학출판사. 『경제사전』. 평양: 사회과학출판사, 1985.  
 \_\_\_\_\_ 『국제법사전』. 평양: 사회과학출판사, 2002.  
 \_\_\_\_\_ 『정치용어사전』. 평양: 사회과학출판사, 1970.  
 \_\_\_\_\_ 『현대세계경제사전』. 평양: 사회과학출판사, 1998.

## 2. 논문

- 권오윤. “1990년대 동북아 질서의 변화와 북한의 대응.” 『지역발전연구』. 제6권 (동국대학교지역정책연구소) 2000.
- 민경배. “북한의 시장경제제도로의 이행에 따른 비경제분야의 법제변화.” 『공법학연구』. 제9권 제2호 (한국비교공법학회) 2008.
- \_\_\_\_\_. “서구 인권사상의 역사적 발전과 현황에 대한 고찰.” 『공법학연구』. 제3권 제1호 (한국비교공법학회) 2001.
- \_\_\_\_\_. “중국의 노동법제 발전을 통해 본 북한의 노동법제 변화 전망.” 『통일정책연구』. 제19권 1호, 2010.
- \_\_\_\_\_. “체제전환국 법제의 특징과 구조.” 『통일문제연구』. 통권46호 (평화문제연구소) 2006.
- 민경배·류길재. “북한의 체제전환의 성격과 기본적 법제.” 『공법학연구』. 제8권 제4호 (한국비교공법학회) 2007.
- 박명림. “동북아 시대, 동북아 구상, 그리고 남북관계.” 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 박영준. “일본 민주당의 외교안보정책 구상과 대한반도 정책 전망.” 『JPI 정책포럼』. 제주 평화연구원, 2009.
- 이원웅. “국제사회 인권압력에 대한 북한의 인식과 대응.” 『국제정치논총』. 제47권 1호 (국제정치학회) 2007.
- 임을출. “6자회담의 다자적 제도화: 초기조건과 결정요인.” 『통일정책연구』. 제18권 1호, 2009.
- 강정남. “공화국외국투자관계법의 발생발전과 그 체계.” 『김일성종합대학학보: 력사법학』. 제46권 제1호. 평양: 김일성종합대학, 2000.
- 김남수. “우리 나라 국방위원회는 선군시대의 요구를 구현한 가장 우월한 국가기구제도.” 『정치법률연구』. 제4호(루계 24호). 평양: 과학백과사전, 2008.
- 김봉덕. “선군정치는 우리 식의 새롭고 독특한 정치방식.” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』. 제55권 제3호. 평양: 김일성종합대학, 2009.
- 김봉주. “현시기 제국주의, 지배주의를 반대하는 투쟁은 주체성과 민족성을 고수하기 위한 필수적요구.” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』. 제44권 제1호. 평양: 김일성종합

- 대학, 1998.
- 김성호. “자주성원칙은 국적문제해결의 근본원칙.” 『김일성종합대학학보: 력사법학』. 제43권 제3호. 평양: 김일성종합대학, 1997.
- 김승규. “사회주의를 휘방하는 궤변의 반동성.” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』. 제39권 제8호. 평양: 김일성종합대학, 1993.
- 김완선. “미제국주의자들이 떠드는 《인권》 소동의 반동성.” 『정치법률연구』. 제3호(루계 15호). 평양: 과학백과사전, 2006.
- 김정국. “조선반도 평화보장문제해결의 근본방도.” 『정치법률연구』. 제2호(루계 14호). 평양: 과학백과사전, 2006.
- 김철준. “우리 식으로 대외무역을 확대발전시킬 데 대한 위대한 령도자 김정일 동지의 경제사상.” 『경제연구』. 제1호. 평양: 과학백과사전출판사, 2008.
- 리영수. “국가자주권존중의 원칙에 관한 독창적인 사상.” 『김일성종합대학학보: 력사법학』. 제44권 제3호. 평양: 김일성종합대학, 1998.
- 리창국. “아세안의 창설과 그 자주적 활동.” 『김일성대학학보: 력사법학』. 제44권 제1호. 평양: 김일성종합대학, 1998.
- 리현철. “선군정치는 미제의 강권과 일방주의가 지배하는 국제정치질서에 파렬구를 열어 놓는 정치.” 『정치법률연구』. 제2호(루계 26호). 평양: 과학백과사전, 2009.
- 림동춘. “미국은 세계최악의 인권불모지.” 『김일성종합대학학보: 력사법학』. 제52권 제4호. 평양: 김일성종합대학, 2006.
- \_\_\_\_\_. “미국은 조선반도에 <핵위기>를 몰아온 장본인.” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』. 제50권 제4호. 평양: 김일성종합대학, 2004.
- \_\_\_\_\_. “조선민주주의인민공화국이 핵억제력을 가지는 것은 국제법상 합법적 권리.” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』. 제50권 제3호. 평양: 김일성종합대학, 2004.
- 박경일. “세계무역기구의 설립과정 대한 일반적리해.” 『정치법률연구』. 제3호(루계 제11호). 평양: 과학백과사전, 2005.
- 박영수. “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 공화국정권의 대외기능과 대외활동원칙.” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』. 제43권 제3호. 평양: 김일성종합대학, 1997.
- 백일성. “공화국 사회주의헌법은 선군정치실현의 법적담보.” 『김일성종합대학학보: 력사·법학』. 제52권 제2호. 평양: 김일성종합대학, 2006.
- 신분진. “《북남관계발전과 평화변영을 위한 선언》은 6·15공동선언을 전면적으로 구현하기 위한 실천강령.” 『김일성종합대학학보: 력사법학』. 제54권 제3호. 평양: 김일성종합대학, 2008.
- \_\_\_\_\_. “민족자주는 6·15북남공동선언의 기본정신.” 『김일성종합대학학보: 력사법학』. 제48권 제1호. 평양: 김일성종합대학, 2002.
- 송두형. “세계경제의 지역화와 그 심화발전.” 『경제연구』. 제1호. 평양: 과학백과사전출판사, 2004.
- 엄성남. “미국은 다른 나라 인민들의 생존권을 말살하는 인권범죄국가.” 『정치법률연구』. 제4호(루계 16호). 평양: 과학백과사전, 2006.
- 정정혁. “미제가 조작해낸 우리 나라에 대한 각종 제재법들의 반동성.” 『정치법률연구』. 제23호(루계 26호). 평양: 과학백과사전, 2008.

- 진길상. “라진-선봉경제무역지대의 법적지위.” 『김일성종합대학학보: 역사법학』. 제46권 제1호. 평양: 김일성종합대학, 2000.
- 최현철. “조선반도핵문제의 평화적해결과 관련한 미국의 국제법적의무.” 『정치법률연구』. 제2호(루계 제18호). 평양: 과학백과사전, 2007.
- 한영서. “국가자주권존중은 국제기구활동에서 지켜야 할 근본원칙.” 『김일성종합대학학보: 역사·법학』. 제54권 제1호. 평양: 김일성종합대학, 2008.
- \_\_\_\_\_. “전쟁의 금지 및 방지와 관련한 국제법적 제도와 그 제한성.” 『김일성종합대학학보: 역사법학』. 제55권 1호. 평양: 김일성종합대학, 2009.
- 홍영철. “새 세기 세계재패를 실현하기 위한 미제의 힘의 정책의 노골화.” 『김일성종합대학학보: 역사·법학』. 제54권 제3호. 평양: 김일성종합대학, 2008.

## North Korean Legislative Perspective on Changes in Northeast Asian Order

*Kyung-Bae Min*

The purpose of this study is to look into North Korea's perspective on and understanding of the changing order of Northeast Asia and the ways in which North Korea is normalizing the changes legislatively. We can get to an understanding of the legal perspectives of North Korea by looking into the legislative foundations socialist countries built up. The countries made such legislative efforts in order to overcome the crisis they had to face in the time of transition to their new system, in which their survival was endangered and their overall system was in danger of collapse. Regarding foreign policy legislation, North Korea is concentrating on the sphere of national security directly related to its sovereignty. This policy is pursued for the 'realization of the sovereignty of the people,' set by North Korea's constitution, that is, for the sustaining of the regime. As a result, legislative perspectives on other spheres, including economy, human rights, and inter-Korean relations, stem from the standpoint of national security on which the principle of national sovereignty makes its strongest imprint. Concerning the inter-Korean relations, however, "the principle of the integration of the Korean nation" in the 9th article of the North Korean constitution also makes a significant mark, along with the national security standpoint.

In regard to security legislation, North Korea holds fast to the view that security in Northeast Asia must start from a system that guarantees peace on the Korean peninsula. Accordingly, they continue to ask for a US-North Korean peace agreement that would guarantee the security of the regime. They also show continuing concerns about a possible regional security regime that would normatively guarantee the security of their regime. Turning to economics, North Korea seeks and prefers legislative measures for economic cooperation with foreign countries, such as trade and attraction of foreign capital, that are much more likely to protect national sovereignty than, say, aid or loans that could possibly result in economic subordination and its effects on the domestic political sphere. In response to international demands and pressures for the improvement of North Korean people's human rights, their legislative stance is twofold, that is, progress and regress, according to changes in internal political circumstances. In inter-Korean relations, North Korea puts forth the idea of the unity of the Korean nation and made legislation for inter-Korean exchanges and cooperation as measures to take advantage of in resolving economic crises. However, actual implementation and execution continue to rely heavily on environmental changes both home and abroad.

As such, North Korean legislative perspectives lose much of its effectiveness in the areas of implementation and execution. For the perspectives that hold fast to the principle of sovereignty cannot be accepted by Northeast Asian countries which have preference for a system for regional peace and economic development through multi-lateral cooperation. The ongoing task, therefore, is the predictable transition of North Korean legislative system and ensuing regional cooperation between Northeast Asian countries, based on the present Northeast Asian order and studies on the legislative perspectives of North Korea.

**Key Words:** Northeast Asian Order, North Korean Legal Perspective, Principle of Sovereignty, Security Legislation, Economy Legislation, Human Rights, Inter-Korean Relations



연구총서

2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	10,000원
2008-05	중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병곤, 구기보	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호 외	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 편	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미-중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	홍병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인근 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 접근방안: 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민의 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(1)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(1)	김규륜 외	13,000원

### 학술회의총서

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
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전	6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로	5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비	7,000원

### 협동연구총서

2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이중무 외	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이중무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복합계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원

2010-15-04 이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05 이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06 이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01 북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02 북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03 북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04 북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원

## 논총

통일정책연구, 제17권 1호 (2008)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 1 (2008)		10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 2 (2008)		10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 1 (2009)		10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 2 (2009)		10,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 1 (2010)		10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 2 (2010)		10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2008	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원

## 기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지도 동향 1994-2008		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
2010	김정일 현지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원

## 연례정세보고서

2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

## 통일정세분석

### 비매품

2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 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	아스 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하

## KINU정책연구시리즈

### 비매품

2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인문적 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
2009-02(I)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
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
2010-02	통일 예측 시계 구축	박영호
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임소희
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
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창

### 월간 북한동향

비매품

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
2010	월간 북한동향 제4권 제2호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제3호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제4호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제5호	북한연구센터

### Studies Series

비매품

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 Saetominis	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-II
- 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
- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks  
Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification  
Park Young Ho

## 기 타

## 비매품

- 2010 2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea Park Young Ho  
2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Ryoon

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원  
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







### 【글을 주실 분들에게】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '이래야 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

### <원고보내실 곳>

(142-728)

서울시 강북구 4-19길 275

통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2566(간사)

(02) 901-2523(대표)

Fax: (02) 901-2543

E-mail: buffman@kinu.or.kr

Homepage: http://www.kinu.or.kr

### 【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), (2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

#### (1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

#### (2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627-640.

#### (3) 신문:

*The Korea Times*, May 18, 1999.

『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.

#### (4) 인터넷 자료:

<www.kinu.or.kr/elec\_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

#### (1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 책, p. 102.

*Ibid.*, p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

#### (2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 글, p. 137.

*Ibid.*, p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

#### (3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

*Ibid.*, December 25, 1999.

#### (4) 인터넷 자료:

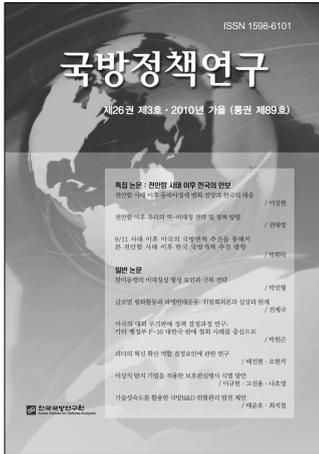
위의 인터넷 자료

*Ibid.*

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(\*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.



# 『국방정책연구』



제26권 제3호 · 2010년 가을(통권 제89호)

## 특집 논문: 6·25 60주년과 한국의 안보

- 천안함 사태 이후 동북아정세 변화 전망과 한국의 대응 / 이상현
- 천안함 이후 우리의 역-비대칭 전략 및 정책 방향 / 권태영
- 9/11 사태 이후 미국의 국방변혁 추진을 통해서 본 천안함 사태 이후 한국 국방개혁 추진 방향 / 박휘락

## 일반 논문

- 한미동맹의 비대칭성 형성 요인과 극복 전략 / 박민형
- 글로벌 평화활동과 파병반대운동: 위험회피론의 실상과 한계 / 전제국
- 미국의 대외 무기판매 정책 결정과정 연구: 카터 행정부 F-16 대한민국 판매 철회 사례를 중심으로 / 박원근
- 리더의 혁신 확산 역할 결정요인에 관한 연구 / 배진현, 오현석
- 이상치 탐지 기법을 적용한 보호관심병사 식별 방안 / 이규현, 고선용, 나호영
- 기술성숙도를 활용한 국방R&D 위험관리 발전 제언 / 배운호, 최석철

## 『국방정책연구』에의 투고를 환영합니다

『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 한국연구재단의 국내학술지평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

- A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
- B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다.

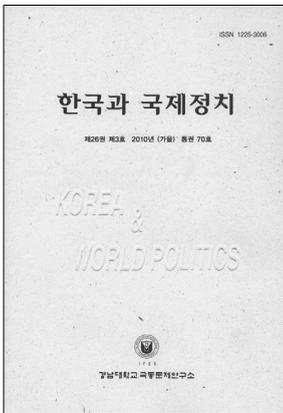
※ 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 KIDA Press 『국방정책연구』 담당  
주소/서울특별시 동대문구 회기로 37번지 (우편번호: 130-012)  
E-mail/jdps@kida.re.kr 전화/ 02)961-1291 팩스/ 02)961-1171

# 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 한국연구재단의 등재학술지입니다.

## 한국과 국제정치 제26권 제3호, 2010년(가을) 통권 70호

### 목 차



- 한국 외교정책과 여론: 미국 쇠고기 수입 반대시위의 이론적 함의를 중심으로 / 김학성
- 방패와 창: 안보딜레마: 일본의 TMD 구축과 중국의 대응 역학관계를 중심으로 / 최종건·박창원
- G20 체제의 국제정치경제적 함의와 한국의 국가전략 / 정상화
- 공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의 / 고경민·김순임·홍진혁
- 미국 소셜 네트워크 서비스(SNS) 사용자의 특성과 정치참여 / 송경재
- 한국 근·현대사 교과서를 둘러싼 역사인식 갈등 연구: 한국 민족주의의 '균열'을 중심으로 / 전재호
- 한국 정치학 연구의 동향과 과제: 『한국과 국제정치』를 중심으로 / 이호철

## 『한국과 국제정치』 원고모집 안내

『한국과 국제정치』는 경남대 극동문제연구소에서 연 4회 발간하는 전문학술지로 한국연구재단(구 학진)의 등재학술지입니다. 본 학술지는 남북한의 대내외 정치와 한반도 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책을 편집대상으로 하고 있습니다.

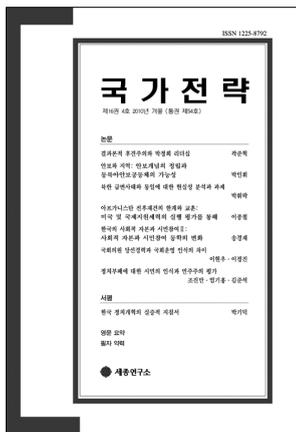
학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고 보내실 곳: (110-230) 서울시 종로구 삼청동 28-42  
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실  
전화: 02)3700-0702 (김혜경)  
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

# 『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국학술재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

## ■ 제16권 4호 2010년 겨울호 (통권 제54호) ■



### 【논문】

- 결과론적 후견주의와 박정희 리더십 / 곽준혁
- 안보와 지역: 안보개념의 정립과 동북아안보공동체의 가능성 / 박인휘
- 북한 급변사태와 통일에 대한 현실성 분석과 과제 / 박휘락
- 아프가니스탄 전후재건의 한계와 교훈: 미국 및 국제지원세력의 실행 평가를 통해 / 이종철
- 한국의 사회적 자본과 시민참여 II: 사회적 자본과 시민참여 동학의 변화 / 송경재
- 국회의원 당선경력과 국회운영 인식의 차이 / 이현우·이정진
- 정치부패에 대한 시민의 인식과 민주주의 평가 / 조진만·엄기홍·김준석

### 【서평】

- 한국 정치개혁의 실증적 지침서 / 박기덕

## 『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내실 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화 · 휴대폰 · 팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.  
031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

# International Journal of Korean Unification Studies

For over 19 years, KINU's *International Journal of Korean Unification Studies* (ISSN 1229-6902) has allowed for active exchanges of ideas and information among scholars and experts at home and international around the globe, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification on the Korean peninsula, as well as the issues on international relations.

As the National Research Foundation of Korea (NRF)-registered English journal as of January 1, 2009, The Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, unification of the Korean peninsula, etc.

Submission of a paper will be held to imply that it contains original unpublished work and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to review by relevant experts in the field before they are accepted for publication. We provide honorarium for the articles that have been chosen for publication.

American-English as standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliographies quoted throughout the footnotes. The length required for articles should be 6,500-7,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are as follows: April 15 for summer issue and October 15 for winter issue respectively.

## Vol. 19, No. 2 (2010)

### Feature Theme:

#### *The Cheonan Incident and Its Repercussions*

The Implications of the Cheonan Sinking:  
A Security Studies Perspective

*Bruce E. Bechtol Jr.*

Responding to North Korean Provocations:  
Limitations of Sanctions

*Kimberly Ann Elliott*

ROK's Diplomacy, Navigating Uncharted Waters:  
The Historic Significance of the Cheonan Incident  
for ROK Foreign Policy

*Shotaro Yachi*

An Assessment of the Security Environment and  
Challenges in the Post-Cheonan Era:  
A South Korean Perspective

*Kang Choi & Minsung Kim*

China-North Korea Economic Relations during  
the Hu Jintao Era

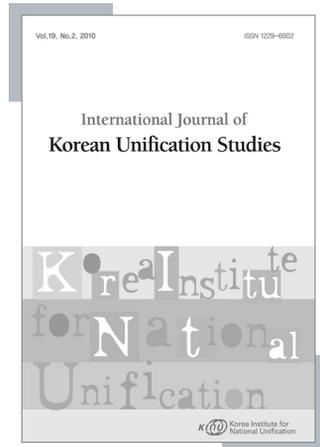
*Byung-Kwang Park*

The Concept of "China as a Responsible Stakeholder":  
Seen from Washington, Beijing and Seoul

*Jaeho Hwang & Brad Glosserman*

The Rise of Kim Jong Eun and the Return of the Party

*Jinwook Choi & Meredith Shaw*



**Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:**

Korea Institute for National Unification

275, 4.19(Saigun)-Gil, Gangbuk-Ku Seoul 142-728, Korea

(Tel) (82-2) 9012 658 (Fax) (82-2) 9012 541

(E-Mail) [kimmik@kinu.or.kr](mailto:kimmik@kinu.or.kr) (Webpage) <http://www.kinu.or.kr/eng>



**통일정책연구** 제19권 2호 2010

**통일연구원** [www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)