

統一研究論叢
第 7 卷 2 號, 1998

인쇄/1998년 12월 31일

발행/1998년 12월 31일

발행처/민족통일연구원

발행인/양영식

편집인/편집위원회

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-600) 서울특별시 도봉우체국 사서함 22

전화(대표)900-4300 (직통)901-2529

팩시밀리 901-2547

© 민족통일연구원, 1998

민족통일연구원에서 발간한 발행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 737-7498

ISSN 1225-6064

10,000원

統一研究論叢

第7卷2號 1998

민족통일연구원

本論叢에 수록된 論文의 내용은 執筆者의 個人的인
見解이며 當 研究院의 公式的인 意見을 반영하는 것
이 아님을 밝힙니다.

目 次

統一研究論叢

第7卷 2號 1998

〈기획논문〉 김정일체제 출범과 남북관계

최근의 북한사회주의헌법 개정('98.9.5)의 분석 :	장명봉... 1
배경·내용·평가 및 정책전망	
개정헌법이후 북한의 권력구조와 정책전망.....	최진욱... 41
북한 「강성대국론」의 군사적 의미 :	정영태... 65
김정일의 군사정책을 중심으로	
김정일 체제의 경제정책과 남북한 경제 협력	김영운... 91
김정일 정권의 대남정책과 남북 관계 전망.....	전현준...125

〈일반논문〉

한·러 관계의 현황과 전망	여인곤...147
재의 탈북자 실태와 지원체계 : 중국지역을 중심으로.....	윤여상...169
북한의 정치행정제도 연구 : 행정의 구조와.....	장수련...203
기능적 특성을 중심으로	
북한 경제체계의 변화와 개혁.....	박형중...241
대북 농업지원 협력 현황과 추진방안	손기웅...275
전환기의 한반도 안보와 4자회담.....	홍관희...301

Abstracts	327
-----------------	-----

최근의 북한 사회주의헌법 개정('98. 9. 5)의 분석

— 배경·내용·평가 및 정책전망 —

장 명 봉*

◁ 목 차 ▷	
I. 서론	IV. 헌법개정을 통해 본 북한의 정책전망
II. 국가기관체계 개편의 배경·내용·평가	V. 결론
III. 경제조항변화의 배경·내용·평가	

I. 서론

1990년대에 들어서 북한은 1972년의 사회주의헌법을 두번 개정하였다. 첫번째는 1992년의 개정이다. 1992년 헌법개정은 동구사회주의체제의 붕괴, 구소련방의 해체 등 대내외적인 환경변화에 대한 법적 대응이라 할 수 있다. 그것은 북한의 유일한 지도사상으로서의 주체사상과 그에 기초한 '우리식 사회주의'를 강조한 데에서 엿볼 수 있다. 그간 북한에서 김정일은 소위 김일성주석이 창시했다는 주체사상의 재해석 재구성을 통해 이를 이

* 국민대 법대 교수

2 統一研究論叢

론적으로 체계화함으로써 이른바 북한식 사회주의의 이상형을 제시하고, 김정일지도노선을 구축함과 동시에 후계권력체제의 기반을 공고히 해왔다. 특히 김정일은 여타 사회주의체제의 몰락에 따른 대응논리로써 ‘우리식 사회주의’를 표방하고 체제고수를 위해 이의 강화를 강조하였다. ‘우리식 사회주의’는 다른 사회주의체제의 붕괴에 대응하여 주체사상을 강조한 것으로서 김정일지도노선을 반영한 것이라 할 수 있다. 이런 의미에서 1992년 헌법개정은 김정일체제에 대비한 사전 법적포석의 의미를 갖는 것이었다.¹⁾ (이하에서는 이 헌법을 ‘1992년 헌법’이라고 함)

두번째는 1998년의 이번 개정이다.²⁾ 북한은 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 헌법수정·보충에 대한 의안을 결정하고, 양형섭 대의원(전 최고인민회의 의장)이 헌법 수정·보충에 대한 보고를 한 후 헌법초안을 낭독한데 이어 수정·보충된 헌법을 대의원 전원일치의 찬성으로 채택하였다.³⁾ (이하에서는 이 헌법을 ‘개정헌법’ 또는 ‘1998년 개정헌법’이라고 함).

북한은 김일성 사후 비정상적인 국가운영체제에서 벗어나 김정일체제의 공식적인 출범을 계기로 정치체제의 수호와 경제회생이라는 과제를 이행하기 위한 법적·제도적 장치를 개정헌법에 마련하였다. 개정헌법은 김정일시대의 국정의 법적 토대를 형성하는 기본규범이라는 면에서 경제부문을 비롯한 여러 부문에서 김정일체제의 향후 정책방향을 제시하고 있다.

이에 본고는 개정헌법의 배경과 내용을 살피고 이에 대한 평가를 통해 김정일체제의 정책에 관하여 전망해본다. 먼저 이번 북한헌법개정의 배경과 내용을 고찰하되, 국가기구개편부문과 경제조항변화 부문으로 나누어 살피고 아울러 이를 평가해본다. 그리고 개정헌법을 통해 김정일체제의 정책전망에 관해 살피고 북한의 경제변화의 가능성 내지 전망에 관하여 언급

1) 1992년 헌법개정에 관하여 상세한 것은, 張明奉, “北韓憲法改正의 內容과 特徵”, 「北韓研究」, 제4권 1호(大陸研究所, 1993 봄), pp. 102~125.

2) 이번 개정헌법은 과거와 달리 채택 즉시 방송 및 신문 등을 통해 대내외에 그 내용이 공표되었다. 개정헌법의 全文은 「로동신문」, 1998년 9월 6일, pp. 7~8; 「민주조선」(조선민주주의인민공화국 정부기관지), 1998년 9월 6일, pp. 7~8.

3) 「민주조선」, 1998년 9월 6일, p. 4.

한다. 참고로 북한헌법서에서는 우리가 말하는 '국가권력구조'에 해당하는 용어를 '국가기관체계'라고 하고 있으므로 여기서의 제목에서는 이 용어를 쓰기로 한다.

II. 국가기관체계 개편의 배경·내용·평가

1. 국가기관체계 개편의 배경

총괄적으로 말하면, 이번 헌법개정의 배경은 정치적으로는 김일성 사후 김정일 권력승계 절차의 공식적인 마무리란 점에서 찾을 수 있고, 경제적으로는 경제회생을 위해 그간의 경제활동의 변화를 반영하는 등 실용주의적 경제정책을 펼 필요성에서 찾을 수 있다. 여기서는 먼저 국가기구개편 면에서 헌법개정의 배경을 살펴본다.

(1) 김정일식 통치체제의 제도화

북한에서 '김정일시대'의 개막에 따라 김정일 중심의 권력구도에 입각한 김정일식 통치체제의 틀을 제도화하기 위한 조치라 할 수 있다. 그것은 국가주석제를 폐지하고 군통수권을 장악한 국방위원장(김정일) 중심의 통치체제를 확립한데에서 엿볼 수 있다.

(2) '김일성 유훈통치'의 기본틀 유지

북한은 여전히 '위대한 수령'(김일성)의 영도체제의 기본틀을 유지하려고 하였다. 이번 헌법개정에서 '김일성 유훈'이 북한의 지도적 지침으로 재확인되고 '김일성 유훈' 실천이 국가의 목표로 제시되었다. 이런 면에서 김정일의 통치기반의 형성과 강화를 위한 법적 토대의 구축도 '김일성 유훈 통치'의 연장선상에서 이루어졌다고 할 수 있다.

(3) 국가기구의 권한과 역할 조정

국가기능의 조정·분산에 따라 국가기구들의 권한과 역할 조정이 필요하였다. 전체적으로 김정일의 후계권력체제 확립에 따른 실질적 권력행사와 형식상 국가원수(국가수반)의 역할분담이란 면에서 ‘1972년 헌법’ 이전의 북한의 권력구조에로 복귀한 것으로 볼 수 있다.⁴⁾

2. 국가기관체계 개편의 주요 내용

개정헌법은 편제상 1992년 헌법과 비교할 때, 7장 171개조문에서 7장 166개조문으로 구성되어 조문수는 줄었다. 먼저 개정헌법은 이전 헌법과 달리 이례적으로 서문을 신설하였다. 여기서 김일성을 ‘조선민주주의인민공화국의 창건자’이며 ‘사회주의 조선의 시조’로 규정하면서 그의 사상과 영도업적을 찬양함과 동시에 그의 계승발전과 주체혁명 위업의 완성을 다짐하고 있다. 나아가 이 개정헌법을 김일성의 국가건설사상과 국가건설업적을 법화(法化)한 ‘김일성헌법’이라고 명기하였다.

다음에 개정헌법상 국가기구의 개편내용을 간략하게 살펴본다.

첫째, 국가주석제를 폐지하였다. 이는 북한의 국가기구의 기능과 역할의 변화와 관련하여 주목되는 점이다. 개정헌법이 서문에서 김일성을 ‘공화국의 영원한 주석’으로 예우함에 따라 김일성 이외의 인물의 주석직 취임은 불가능한 일이었다. 한편 국가주석제 폐지는 김정일의 의지 내지 개인적 성향 및 태도를 반영한 것이기도 하다.

둘째, 군사부문에서 「국방위원회」의 지위와 권한을 다소 강화하였다. 개정헌법은 국방위원회의 법적 지위를 “국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관”이라고 하였는데(제100조), 이는 1992년 헌법의 규정(제111조)에다 ‘전반적 국방관리기관’이란 대목을 추가한 것이다. 또한 개정헌법은 국방위원장에 대해 “일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”(제102조)고 규정하여, 1992년 헌법의 규정(제113조)에다

4) 다만, 개정헌법에서 국방위원회를 두고 국방위원장에게 군통수권을 부여하고 있는 제도는 이전의 권력구조와 다른 점이다.

‘국방사업 전반의 지도’라는 대목을 추가하였다. 여기서 볼 때, 「국방위원장」은 헌법상 국가주권의 최고군사지도기관의 장으로서 일체무력을 지휘 통솔하며 국방사업전반을 지도하는 권한을 부여받고 있다(즉, 군통수권과 국방사업지도권을 장악하고 있음).

셋째, 「최고인민회의 상임위원회」의 지위와 권한을 대폭 강화하였다. 이는 1992년 헌법상 「최고인민회의 상설회의」를 「최고인민회의 상임위원회」로 개편한 것으로 ‘1972년 헌법’ 이전의 국가기구로의 복귀를 의미한다. 「최고인민회의 상임위원회」는 대내외적인 국가대표 기능을 수행하도록 되어 있다(제111조). 이는 구헌법상 「주석」과 「중앙인민위원회」의 권한과 임무(주로 국가원수가 대내외적으로 국가를 대표하는 지위에서 행사하는 권한과 임무를 포함)에서 이관된 것이다. 이를 좀 더 보면, 「최고인민회의 상임위원회」의 임무와 권한 중 외국과 맺은 조약의 비준 또는 폐기(제110조 14호)는 구헌법상 「중앙인민위원회」의 권한(제120조 9호)이었으며, 외국주재 외교대표의 임명 또는 소환 결정·발표(제110조 15호)는 구헌법상 「중앙인민위원회」의 권한(제120조 10호) 및 「주석」의 권한(제107조 6호)이었고, 대사권 행사(동조 17호)는 구헌법상 「중앙인민위원회」의 권한(제120조 12호)이며 특사권 행사(동조 17호)는 구헌법상 「주석」의 권한(제107조 4호)이었다. 또한 「최고인민회의 상임위원회」위원장의 외국사신의 신임장·소환장 접수(제111조)는 구헌법상 「주석」의 권한(제107조 7호)에서 이관된 것이다. 그리고 훈장과 메달, 명예칭호, 외교직급의 제정 및 훈장과 메달, 명예칭호의 수여(동조 16호)는 구헌법상 「중앙인민위원회」의 권한(제120조 11호)이었다.

넷째, 「최고인민회의 상임위원회」에 명예부위원장직을 임의직으로 신설하였다(제108조 1항). 명예부위원장은 “최고인민회의 대의원 가운데서 오랜기간 국가건설사업에 참가하여 특출한 기여를 한 일군”을 대상으로 하고 있다(제108조 2항).⁵⁾

5) 이는 권력의 세대교체를 위한 제도적 장치로 설치된 것으로 보이며, 실제로 부주석이었던 이종욱, 박성철, 김영주, 전문섭 등이 그 자리에 선출되었다. 이번의 국가기구개편에 따른 人選에 관해서는 「內外通信」, 제1126호(內外通信社, 1998. 9. 10), D1~E2.

다섯째, 「중앙인민위원회」를 폐지하고 「정무원」을 개편하여 「내각」체제로 복귀하였다. 「중앙인민위원회」는 국가주석직 폐지와 함께 구헌법상 대외 기능을 비롯한 주요 권한을 「최고인민회의 상임위원회」로 이관하고, 국가정책 집행을 위한 대책수립의 권한을 「내각」에 이관하였다. 개정헌법은 「내각」의 지위에 관하여 ‘최고주권기관의 행정적 집행기관’이며 ‘전반적 국가관리기관’(제117조)이라고 하여, 구헌법상 「정무원」에 대해 ‘최고주권기관의 행정적 집행기관’(제124조)이라고 한 규정에다 ‘전반적 국가관리기관’이란 대목을 추가하였다. 개정헌법에서 「내각 총리」는 내각사업을 조직·지도하며 정부를 대표하는 지위를 가진다(제120조). 여기서 ‘1972년 헌법’ 이전의 「내각 수상」이라 하지 않고 「내각 총리」라고 호칭한 것은 「주석」이 김일성에게만 호칭된 것과 마찬가지로의 이유에서 찾아볼 수 있다.

여섯째, 1992년 헌법상 「지방행정경제위원회」를 폐지하고 그 기능(지방주권의 행정적 집행기관으로서)을 「지방인민위원회」에서 맡도록 하여(구헌법 제147조, 개정헌법 제139조) 지방행정체계를 일원화하였다.

3. 국가기관체계 개편의 특색

이번 헌법개정은 국가기구개편에 관하여 다음과 같은 점에 주목하여 그 특색을 살펴볼 수 있다.

첫째, ‘김일성 유훈통치’의 헌법규범화 내지 제도화라고 할 수 있다. 개정헌법은 서문에서 “김일성동지를 공화국의 영원한 주석으로 높이 모시며 김일성동지의 사상과 업적을 옹호 고수하고 계승발전시켜 주체혁명위업을 끝까지 완성하여 나갈 것”이라고 선언하였다. 이는 김일성에 비해 카리스마가 부족한 김정일이 ‘김일성 유훈통치’를 헌법에 규범화함으로써 통치에 필요한 권위와 안전판을 확보해 나가려는 의도를 내비친 것이라 할 수 있다. 이번 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 시정연설은 최고인민회의 제9기 제1차회의에서 행한 김일성의 시정연설⁶⁾로 대체되었고, 이의 철저

6) 김일성, “우리나라의 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”(1990. 5. 24). 이 연설의 全文은 「민주조선」, 1998년 9월 6일, pp. 2~3.

한 관철을 결의한 것은 이를 잘 대변해 주고 있다.

둘째, 권력구조의 변화와 관련하여 형식상이나마 '집단지도체'를 채택하고 있음을 엿볼 수 있다. 개정헌법에서 「국가주석제」와 「중앙인민위원회」를 폐지하고, 「최고인민회의 상임위원회」와 「내각」의 지위와 권한을 강화한데다 「최고인민회의 상임위원회」 위원장에게 국가대표의 지위를, 그리고 「내각」 총리에게 정부대표의 지위를 부여한 데에서 이를 규지할 수 있다.

셋째, 개정헌법의 권력구조상 국가원수제도는 형식상 이른바 '합의제 국가원수제'를 채택한 것으로 볼 수 있다. 이는 「국가주석」의 '1인지도체'를 폐지하고, 「국가주석」과 「중앙인민위원회」의 대내외적 국가대표의 임무와 권한을 「최고인민회의 상임위원회」에 이관하고 「최고인민회의 상임위원회」 위원장에게 국가대표자의 지위를 부여한 데에서 알 수 있다. 이는 일반적으로 사회주의국가에서의 국가원수제도의 특징이라 할 집단적 국가원수제의 유형에 속하는 것이라 할 수 있다. 말하자면 이는 이른바 '합의제 대통령'의 기능을 수행한 것으로 알려진 구소련의 「최고회의 간부회」(Presidium of the Supreme Soviet)의 기능⁷⁾과 유사하다고 할 수 있다.

넷째, 개정헌법상의 「국방위원회제도」는 다른 사회주의국가의 제도와 다소 차이가 나는 특이한 제도를 채택하고 있다. 개정헌법상의 「국방위원회」는 구소련헌법상의 국방위원회와 비교해 보더라도 그 지위와 권한이 다르다. 구소련의 1977년 헌법상 「국방위원회」는 최고회의 간부회에 의해 구성되었으며 그 권한에 관한 구체적인 규정은 없었고, 군사에 관한 주요 권한은 최고회의 간부회가 행사한 것으로 볼 수 있다.⁸⁾ 아울러 「국가주석

7) 구소련의 1977년헌법 제120조~제123조.

8) 구소련의 1977년 헌법상 군사에 관한 규정을 보면, 「최고회의 간부회」의 권한(제121조)중 군사계급의 수여·최고군사칭호의 부여(8호), 소연방 국방위원회(the Council of Defence of the USSR)의 구성과 그 조직의 확정·소연방군의 고급지휘관의 임면(14호)·소연방 국방에 중요한 경우 나라의 특정지역 또는 전역에 대한 계엄선포(15호)·일반 또는 부분 동원 발령(16호) 등이 규정되었으며, 각료회의의 권한(제131조) 중 국가안전보장을 위한 조치 강구(4호)·소연방군의 발전에 관한 전반적 지도 및 현역군사 복무에 징집될 시민들의 매년 인원수 결정(5호)·필요한 경우 경제적 사회적 문화적 개발문제 및 국방문제를 담당하는 소연방각료회의하에 위원회(committee), 총국(central board) 및 기타 부서(other department)의 조직(7호) 등을 규정하고 있었다.

제」⁹⁾를 두면서 「중앙군사위원회」를 설치하고 있는 중국헌법상의 제도와도 차이를 보여주고 있다. 중국헌법상 군사에 관한 규정을 보면, 중앙군사위원회가 “전국의 무장력을 지도한다”고 하여(제93조 1항) 군통수권을 행사하는 것으로 되어 있으며, 중앙군사위원회는 ‘주석책임제’를 실시하고(동조 3항), 주석 1인과 부주석, 약간명과 위원 약간명으로 구성된다(동조 2항). 중국의 경우 군사에 관한 주요권한은 중앙군사위원회가 전국인민대표대회 상무위원회와 함께 행사하는 것으로 볼 수 있는데¹⁰⁾ 대해, 북한의 국방위원회는 군사에 관한 일체의 권한을 독자적으로 행사할 수 있도록 되어 있다(북한 개정헌법 제100조~제105조).

4. 국가기관체제 개편의 평가

이번 헌법개정에 대해 헌법현실과 관련하여 다음의 몇가지 점에서 평가해 보기로 한다.

첫째, 개정헌법상 권력구조의 개편은 단적으로 말해 ‘1972년 헌법’ 이전 헌법상의 권력구조로 회귀했다고 할 수 있다. 김정일은 당 총비서와 국방위원장으로 실질적 최고권력을 행사하면서도 상징적인 국가대표권과 그 역할은 「최고인민회의 상임위원회」 위원장인 김영남에게 맡겼고, 정부대표권 및 그 역할은 내각총리인 홍성남에게 맡겼다. 과거에 김일성은 ‘1948

9) 중국의 1982년 헌법상 국가주석은 다분히 대외적으로 국가를 대표하는, 즉 국가원수로서의 형식적 지위를 갖는데 불과하며, 1954년 헌법과 비교해도 군통수권과 최고국무회의의 소집권이 없는 형식적인 지위와 권한을 갖고 있을 뿐이다. 張明奉, “北韓憲法40年과 그 動向”, 「北韓法律行政論叢」, 제8집(고려대 법학연구소, 1990), pp. 31~32.

10) 중국의 1982년 헌법상 전국인민대표대회(이하 ‘전인대’라고 함)는 중앙군사위원회 주석의 선거, 중앙군사위원회 주석의 지명에 의한 기타 중앙군사위원회 구성원의 인선결정(제62조 6호), 전쟁 및 평화문제의 결정(동조 14호), 중앙군사위원회 주석과 기타 구성원에 대한 파면(제63조 3호)의 권한을 가진다. 또한 전인대 상무위원회는 군사에 관하여 중앙군사위원회의 직무감독(제67조 6호), 전인대 폐회기간 중 중앙군사위원회 주석의 지명에 의한 중앙군사위원회 기타 구성원의 인선결정(동조 10호), 군인의 직급제도 결정(동조 15호), 전인대 폐회기간 중 무력침공을 받거나 침략에 대한 국제간의 공동방위조약을 이행해야 할 경우의 전쟁상태 선포의 결정(동조 18호), 전국의 동원령 또는 국부 동원의 결정(동조 19호) 등의 권한을 행사한다.

년 헌법'부터 '1972년 헌법' 채택 이전까지 당 총비서와 내각수상으로 실질적인 제1인자의 권력을 행사하면서도 형식상 국가수반¹¹⁾ 역할은 최고인민회의 상임위원장인 김두봉과 최용건에게 맡긴 바가 있다. 다만, '1972년 헌법' 이전의 권력구조와 차이가 나는 점은 군통수권 등에 관한 사항이다. 즉, 개정헌법은 군통수권 행사 및 군사에 관한 사업을 「국방위원회」에서 담당하도록 하였는데, 1972년 이전 헌법은 '조선인민군 편성지도', '조선인민군 고급장관의 임면' 등(제55조 11호) 군사에 관한 권한을 「내각」이 행사하도록 되어 있었다.

둘째, 군부를 통한 위기관리체제를 구축함으로써 강한 '군사국가화'의 경향을 띠고 있다. 북한은 「국방위원회」의 기능을 강화하고 「국방위원장」에 김정일을 추대하여 국방위원장 중심체제로 국정운영을 해 나가려는 구도를 짜놓고 있다. 김영남(전 부총리 겸 외교부장)은 최고인민회의의 제10기 제1차회의에서 김정일을 국방위원회 위원장으로 추대하는 연설을 통해 「국방위원장」에 대해 “나라의 정치, 군사, 경제역량의 총체를 통솔·지휘하여 사회주의 조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화발전시키는 사업을 조직·령도하는 국가의 최고직책이며 우리 조국의 영예와 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 중책”¹²⁾이라고 밝혔다. 국방위원장의 위상과 관련한 이러한 언명과 더불어 당·군의 권력을 장악하고 있는 최고통치자인 김정일에 대한 「국방위원장」으로의 재추대는 헌법상 지위에 관한 규정유무와는 상관없이 그 현실적 위상에 대한 특별한 의미부여를 한 것으로 받아들여진다.¹³⁾

11)元首(head(chief) of state, Oberhaupt des Staates(Staatsoberhaupt))의 개념에 관하여 북한은 “국가최고대표자인 ‘국가수반’을 이르는 말”이라고 하여 원수와 국가수반을 동의로 설명하고 있다. 「조선말대사전 2」(평양:사회과학출판사, 1992), p. 1813.

원수의 지위에 관해서는 일반적으로 대외적으로 국가를 대표하고 대내적으로 국민의 통일성·전체성을 대표할 자격을 가진 국가기관이라고 설명한다. 金哲洙, 「憲法學概論」(博英社, 1990), p. 750; 權寧星, 「憲法學原論」(法文社, 1994), p. 963.

12) 「로동신문」, 1998년 9월 6일, p. 4.

13) 개정헌법상 국방위원장에 대해 국가원수의 지위와 권한이 부여되어 있지 않으나, 이러한 추대사에 미루어 북한에서 국방위원장은 실제상 '국가최고직책'이며 '권력의 핵'임을 알 수 있다.

이와 관련하여 김정일은 이른바 ‘강성대국 건설’을 새 시대의 목표로 제시하였는데,¹⁴⁾ 이는 북한주민에게 김정일시대에 대한 희망과 용기를 부여하기 위한 슬로건으로 제시된 것으로 볼 수 있다. 한마디로 강성(強盛)국가론은 바로 군사우위체계에 입각한 김정일의 통치형태를 반영한 것이라 할 수 있다.

셋째, 새로운 권력구조의 배경에는 김정일의 이른바 ‘은둔통치’의 청산이 아니라 계속 가능성이 내포되어 있다고 할 수 있다. 제10기 최고인민회의 첫회의를 개최하면서도 김정일시대에 걸맞는 새로운 통치이념 내지 정책제시가 없었다. 이 회의에서는 최고인민회의 제9기 제1차회의(1990. 5. 24)에서 행한 김일성의 시정연설을 청취하는 것으로 정책제시를 대신하였다. 이는 김일성 사후 김정일의 통치스타일을 그대로 보여주는 것으로 이른바 ‘유훈통치’와 ‘얼굴없는 통치’의 지속을 의미하는 것이다. 김정일은 정권창건 50주년 9·9절 행사에서도 어떠한 연설도 정책제시도 하지 않았다.

넷째, 북한이 헌법상 권력구조를 개편하였음에도 불구하고 북한의 권력 이론인 ‘수령의 유일지도제’는 변하지 않을 것이다. 북한의 국가기관체계에서 국가주석제는 ‘수령의 유일적 영도제’를 구현하는 가장 우월적인 국가정치지도체제로 강조되었는데, 주석제의 폐지는 수령의 유일적 영도제의 이론적 변화를 의미하는가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 김정일의 공식적인 당 총비서와 인민군 총사령관 및 국방위원장의 지위와 실제적인 ‘위대한 영도자’로서의 역할은 북한에서 국가주석에 의한 ‘수령의 유일적 영도제’를 대신하는 권력체제로 이해할 수 있다. 김정일은 앞으로도 이른바 ‘수령론’¹⁵⁾ 및 ‘사회정치적 생명체론’¹⁶⁾에 의거해 김일성으로부터 ‘수

14) 1998년 8월 22일 노동신문 「정론」으로 게재됨.

15) ‘수령론’은 주체사상을 당과 국가의 유일사상체계로 공식화하기 시작한 1967년부터 체계화되었으며, 1974년 김정일이 이른바 ‘당의 유일사상체계확립 10대원칙’〈김정일, “전당과 온사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자”(중앙당 및 국가, 경제기관, 근로단체, 인민무력, 사회안전, 과학, 교육, 문화예술, 출판보도부문 일군들 앞에서 한 연설, 1974년 4월 14일), 「주체혁명위업의 완성을 위하여(3)(1974~1977)」(평양: 조선로동당출판사, 1987), pp. 91~124)을 발표하면서 정식화되었다고 볼 수 있다. 북한에서 공식적인 수령의 유일적 영도체계를 확립한 것은, 1967년 5월 17일 노동신

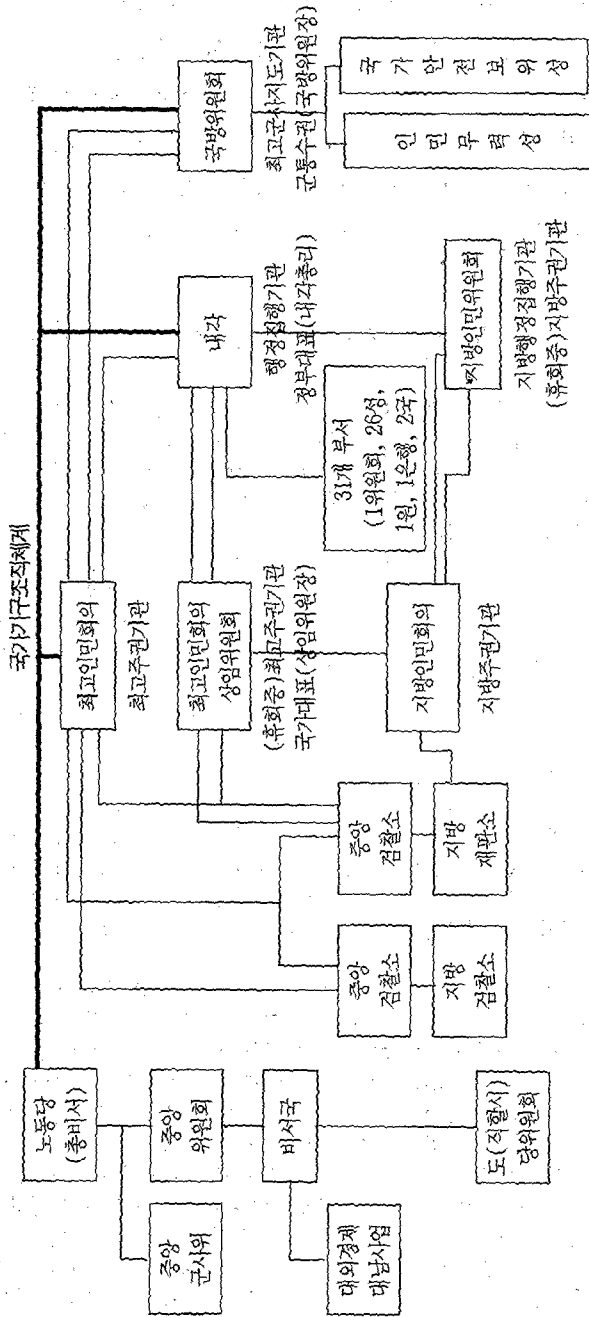
령'의 지위를 승계함으로써 '위대한 영도자'로서의 그의 위상에는 변함이 없을 것이며, 따라서 북한의 국가정치지도체계에 있어서의 '수령의 유일적 영도제'에도 변함이 없을 것이다. 다만, 여기서 국가주석제가 폐지된 관계로 김영남이 이번 최고인민회의(제10기 1차회의)에서 행한 국방위원장 추대사에서 시사하듯이, 국방위원장이 앞으로 '수령의 유일적 영도제'를 담보하는 우월적인 정치지도체제라고 합리화하는 논리전개의 가능성은 있다고 할 수 있다.

다섯째, 개정헌법상 국가기구의 개편내용을 보면, 국가기능의 조정과 분

문 사설에서 “당의 유일사상이란 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위의 원칙으로 일관된 혁명사상”이라 발표된 후, 당 제4기 6차 전원회의(1967. 6)에서 ‘당의 유일사상체계를 확립할데 대하여’라는 의제를 토의한 때 부터라고 할 수 있다. 李常民, “北韓의 政治構造와 權力世襲”, 「北韓研究」, 제2권 3호(大陸研究所, 1991 가을), pp. 2~13.

- 16) 사회정치적 생명체론은 그 논리적 기반을 생명에는 육체적 생명과 정치적 생명이 있다는 이분법과 사회정치적 생명의 상대적 강조에 두고 있다. 즉, 정치적 생명은 생물유기체로서의 사람의 생명에 대립되는 사회적 존재로서의 사람의 생명으로 정의되며 <김정일, “주체사상에 대하여”(위대한 수령 김일성동지탄생 70돌기념 전국주체사상 토론회에 보낸 논문, 1982년 3월 31일), 「조선중앙년감 1983」(평양: 조선중앙통신사, 1983), pp. 124~159), 이것은 육체적 생명보다 귀중한 것으로 간주된다. 개인의 육체적 생명은 끝나도 그의 사회정치적 생명은 사회정치적 생명체와 더불어 영생한다는 것이다. 여기서 정치적 생명은 ‘아버지 수령’과 ‘어머니 당’에 의해 주어지는 것으로, 수령은 정치적 생명의 제공자가 되고 당은 그 생명의 모태가 된다고 한다. 이에 의해 수령·당·대중은 사회정치적 생명체내에서 ‘혈연적 관계’로 결합되고, 대중에게는 생명의 은인인 수령에 대해서 충성과 효성을 다할 것이 요구된다. 김정일, “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선”(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1992년 1월 3일), 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」(평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 444.

이와 관련하여 김정일은 “개별적 사람들의 생명의 중심이 뇌수인 것처럼 사회정치적 집단의 생명의 중심은 이 집단의 최고뇌수인 수령”이라고 하고, “당은 수령을 중심으로 조직사상적으로 공고하게 결합된 인민대중의 핵심부대”라고 하며, “개별적인 사람들은 당 조직을 통하여 사회정치적 생명체의 중심인 수령과 조직사상적으로 결합되어 당과 운명을 같이하게 될 때 영생하는 사회정치적 생명을 지니게” 된다고 주장한다. 또한 김정일은 “수령·당·대중은 하나의 생명으로 결합되어 운명을 같이하는 사회정치적 생명체이기 때문에 그 사이에서는 혁명적 의리와 동지애의 관계가 이루어”진다고 하고, “혁명적 의리와 동지애의 원리는 개인의 생명보다 사회정치적 집단의 생명을 비할 바 없이 더 위중히 여기는 집단주의적 생명관에 기초하고”있다고 설명한다. 김정일, “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여”(조선로동당 중앙위원회 책임일군들에게 한 담화, 1986년 7월 16일), 「근로자」, 1987년 7호(평양: 근로자사, 1987), pp. 3~19.



내각구성: 31개 부서(1위원회, 28성, 1원, 1은행, 2국)

외사	무	교	내	부	역	수	보	성	국	성	국
사	외	고	각	각	역	교	체	정	안	안	안
회	무	부	부	부	부	부	부	부	부	부	부
회	회	회	회	회	회	회	회	회	회	회	회
회	회	회	회	회	회	회	회	회	회	회	회
회	회	회	회	회	회	회	회	회	회	회	회

- 노동당(총비서) 각정임)은 모든 국가기관의 활동을 영도(헌법 제11조)
- 국방위원회는 국가주권의 최고기관(최고인민회의), 위원장(감정임)은 일체 무력을 지휘통솔(헌법 제100조, 102조)
- 최고인민회의의 상임위원회는 최고인민회의의 휴회중에 최고주권기관, 상임위원장(감정임)은 대외의적으로 국가를 대표(헌법 제106조, 111조)
- 내각은 최고주권의 행정집행기관, 총리(총장임)는 정부를 대표(헌법 제117조, 120조)
- 사법권: 국방위원회→최고인민회의(헌법 제106조)
최고인민회의의 상임위원회→최고인민회의(헌법 제116조)
- 내각→최고인민회의의 최고인민회의의 상임위원회(헌법 제125조)
중앙검찰소→최고인민회의의 최고인민회의의 상임위원회(헌법 제152조)
중앙재판소→최고인민회의의 최고인민회의의 상임위원회(헌법 제162조)

산이라는 면을 찾아 볼 수 있다. 결과적으로 1972년 이전 헌법상의 권력 구조로 회귀했다고 할 수 있다. 「최고인민회의 상임위원회」에 국가의 대내외적 대표권을 부여하고, 경제 등 국내적 행정책임을 「내각」에 맡긴 것은 국가기능 분산의 형태를 띠고 있음을 보여 주는 것이다. 이는 김정일이 「국방위원장」으로서 군부장악을 통한 실질적인 최고권력을 행사하되, 대내외적 국가 대표기능은 제3자에게 또 식량난 극복 등 경제회생의 책임도 제3자에게 맡기면서 '위대한 영도자'에 대한 권위의 훼손을 방지하기 위한 제도적 장치를 마련한 것이라 할 수 있다. 말하자면 김정일은 책임은 지지 않고 군림하는 체제를 구축한 것이라 할 수 있다. 요컨대 김정일은 최고인민회의 상임위원회와 내각을 통해 그 권력체제의 방패로 삼을 수 있는 제도적 장치를 마련한 셈이다.

Ⅲ. 경제조항변화의 배경·내용·평가

1. 경제조항 개정의 배경 및 의의

북한은 1990년대에 들어 처음 사회주의헌법을 개정하면서 경제조항을 부분적으로 수정 보충한 바 있다. 북한의 1992년 헌법개정에서는 경제부문(제19조~제38조)에서 북한의 경제난 타개라는 현실을 반영하고 경제질서의 주요부분에 대한 변화를 시도하는 조항을 신설하였다. 이를 보면, 경제건설촉진을 위해 인민경제의 주체화 현대화 과학화의 실현(제26조), 기술발전문제의 최우선과제선정 및 과학기술발전과 인민경제의 기술개조의 강조(제27조), 농촌기술혁명을 통한 농촌공업화(제28조) 등을 규정하였다. 또한 '식·의·주'문제의 해결을 위한 인민복지조항(제25조)도 신설하였다.

1992년 헌법상 주요한 변화는 사회주의경제체제를 견지하면서도 대외경제개방정책의 법적 토대를 마련하였다는 점이다. 즉, 북한내의 외국인의

합법적 권리와 이익을 보장하고(제16조), 외국법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작을 장려하는 조항을 신설하였다(제37조). 이는 북한이 대외경제부문에서 법적 제도적 여건의 개선을 통한 선진자본과 기술을 도입할 수 있는 정책추진의 근거를 마련한 것이었다.

이번 1998년 헌법개정에서의 경제조항의 수정·보충은 심화되고 있는 북한의 경제난의 극복과 관련하여 중요한 의미를 내포하고 있다. 이번 경제관련조항의 개정 배경을 다음의 몇가지 점에서 살펴볼 수 있다.

(1) 북한의 경제난 타개를 위한 법적 대응의 필요성

북한이 처한 심각한 경제난을 타개하기 위한 대응책의 일환이라 할 수 있다. 북한에서 소비재 생산의 격감은 국가통제적 상업체계를 마비시켰으며, 식량난은 식량배급제를 와해시켰다. 이런 상황에서 현단계에서의 경제회생은 북한의 정치체제를 고수하기 위해서도 필수적 과제라는 인식을 갖게 되었을 것이다. 나아가 체제생존전략 차원에서도 주체 경제노선만을 추구할 수 없고, 실용주의적 경제정책을 추진할 수밖에 없다는 현실 인식을 하게 되었을 것이다.

(2) 북한내 경제활동의 변화를 공인화할 필요성(‘2차 경제’의 공식화)

북한의 경제위기에 대한 인식을 바탕으로 경제활동의 변화를 현실화 내지 공식화하기 위한 것이다. 북한은 부분적이지만 사회주의 계획경제원리에서 벗어나 일부 시장경제원리에 입각한 경제제도를 도입하거나 이를 장려해왔다. 텃밭경작의 확대, 분조관리제의 강화를 통한 개인소유의 대상을 확대하거나 농민시장에서의 자유매매의 활성화 등은 그러한 사례로 들 수 있다. 이러한 현상은 식량과 소비품 공급이 감소하면서 암시장과 사적거래의 확산을 불러왔다. 이로써 계획경제인 ‘1차경제’가 사적 경제활동이나 계획 외 영역으로서의 ‘2차경제’에 역전되어 북한에서는 2차경제의 영역이 전반적인 경제순환을 주도하게 되었다.¹⁷⁾ 북한에서 사적 경제영역의 확대

17) 김연철, “북한의 2차경제와 경제정책 변화 전망”, 「統一問題研究」, 제9권 2호(平和問題研究所, 1997), pp. 33~35.

와 암시장의 확산은 사회주의경제체제의 효율성 저하라든가 체제정당성의 약화라는 측면이 있지만, 소비재 부족을 완화하여 체제불만을 다소 해소시켜 체제유지에 도움이 되는 측면을 간과할 수 없을 것이다. 이번 헌법개정은 바로 북한에서 자연발생적으로 확산되고 있는 암시장의 현실을 인정하고 이를 공식화하는 계기를 마련한 것이다. 한편 북한의 식량난은 식량의 국가배급제에 의한 주민통제를 약화시켰다. 이에 북한주민은 식량조달을 위해 종래에 비해 비교적 자유로운 이동이 가능해짐으로써 거주 및 여행의 통제는 무의미하게 되었다.

(3) 대외경제개방의 확대의 필요성

북한은 그동안 대외경제개방정책을 펴왔지만, 경제난의 극복을 위해 서방의 자본과 기술 도입을 위한 대외경제개방정책을 확대할 필요성이 있었다. 북한은 나진·선봉지역을 '자유경제무역지대'로 설정하고 외국인 및 외국기업의 투자를 유치하기 위한 노력을 기울여 왔다. 이러한 '특수경제지대'를 통한 경제개방은 북한이 처한 경제난을 타개하기 위한 현실적 대안으로 제시되었다. 그래서 제한적이거나 자유경제무역지대를 확대함으로써 북한경제의 활로를 모색하려는 의지를 보이고 있다.

(4) 경제부문에서 실용주의노선으로 전환할 필요성

한마디로 경제부문에서 부분적이거나 실용주의노선으로 전환할 필요성이 있었다. 북한은 종합적으로 볼 때 이른바 '북한식 사회주의 시장경제체제'의 도입을 시도하고 있다. 이는 중국의 경제부문에서의 개혁·개방정책이 어느 정도 성공을 거두고 있다는 점에서 이를 모방하여 경제의 활력을 불어일으키는 효과를 얻고자 하는 것으로 보인다. 이것은 종래의 폐쇄적 민족경제의 틀에서 벗어나 실리를 추구하고자 하는 의도를 반영하는 것이다.

2. 경제조항의 개정 내용

위에서 언급한 배경하에 개정헌법은 경제부문에서 소유구조의 조정과 개인소유의 범위 확대, 경제의 자율성 확대, 대외경제개방의 확대 등과 관련한 진일보한 내용을 담고 있다.

첫째로 생산수단의 소유 주체를 ‘국가와 협동단체’에서 ‘국가와 사회·협동단체’로 규정하여(제20조), ‘사회단체’¹⁸⁾를 추가함으로써 북한에서 경제활동의 주체로서 사회단체의 영역이 확대되었다.¹⁹⁾ 동시에 국가소유의 대상을 축소하였고(제21조, 예 : 종전의 ‘교통운수’ 부문을 ‘철도·항공운수’로 한정), 반면에 사회·협동단체 소유의 대상을 확대하였다(제22조, 예 : 종전의 ‘농기구’, ‘고기배’에서 ‘농기계’, ‘배’로 규정). 종래 트랙터 등 ‘농기계’는 국가만이 소유할 수 있고 협동단체는 ‘농기구’만을 소유할 수 있었으나, 사회·협동단체도 이제는 농기계를 소유할 수 있게 되었다. 또한 협동단체는 종래 고기배(어선)만 소유할 수 있었으나, 이제는 화물선, 여객선 등 다른 종류의 배(선박)도 소유가 가능하게 되었다. 아울러 종래 협동단체 소유로 되어 있던 ‘부림집승’(가축)과 ‘건물’을 삭제(제22조)함에 따라 가축, 주택에 대한 개인소유도 가능하게 되었으며, 주택 외의 일반건물에 대한 개인소유의 허용도 시사하고 있다.²⁰⁾ 이와 관련하여, 1990년에 제

18) 북한은 ‘사회단체’에 관하여 “사회의 일정한 계급 및 계층들이 자기들의 공동의 이익을 옹호하고 공동의 목적을 실현하기 위하여 자원적 원칙에서 조직한 단체. 우리나라 사회단체에는 조선로동당의 외곽단체이며 당과 대중을 연결시키는 인전대인 근로단체들과 당의 령도밑에 고유한 자기의 사명과 특성을 가지고 활동하는 사회적 조직들이 있다”고 설명하고 있다. 「현대조선말사전」(평양 : 과학백과사전출판사, 1981), p. 1353.

그리고 북한에서「협동단체」는 “(단체에) 가입한 사람들이 생산수단을 공동소유하고 생산과 상품류통 등의 경영활동을 공동으로 진행하는 조직”이라고 한다. 「조선말대사전 2」(평양 : 사회과학출판사, 1992), p. 960.

19) 사회단체 소유에 관해서는 藤田 勇, 「概説ソビエト法」(東京 : 東京大學出版會, 1986), pp. 203~204; 齊藤 壽, 「社會主義憲法構造の研究—社會主義憲法の構造と特質を中心として—」(東京 : 日本評論社, 1986), pp. 15~25; 「蘇聯法研究(VI)」(법무부, 1992), pp. 37~39.

정된 북한의 민법²¹⁾은 이미 '살림집'(주택)이라든가 '승용차'같은 기재도 개인소유의 대상에 포함시키고 있다(제59조) 둘째로 개인소유의 주체를 '근로자'에서 '공민'으로 바꾸고(제24조)²²⁾ 동시에 개인소유의 대상 중에 '협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물'을 '터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물'로 수정하였다(제24조). 경제난에 처하고 있는 북한에서 '터밭경리'는 북한주민 사이에서 활성화되고 있고, 이를 통한 초보적인 자본주의적 경제활동이 이루어지고 있는 것으로 알려져 있는데, 이번의 수정에서 개인의 '터밭경리'의 가능성을 엿볼 수 있다. '그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입'도 개인소유에 속한다(제24조)고 하여 개인소유의 대상을 확대하였는데, 이는 그동안 묵인해왔던 주민의 상거래 등의 사적 경제활동을 허용하는 것으로 볼 수 있다. 예컨대 텃밭경작에 의한 이윤 뿐만 아니라 농민시장이나 물물교환 등을 통해 얻는 개인적 이득을 인정한 것이라 볼 수 있다. 이와 관련하여 북한 민법은 근로자들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유의 대상에 기존의 개인소유의 범위(제58조 2항: 노동에 의한 사회주의 분배,

20) 북한의 도시경영법 제10조 1항이 "국가소유의 건물은 살림집과 공공건물, 생산건물로 나누어 관리한다"고 규정하고 있는 점을 고려할 때, 북한법은 건물을 그 용도에 따라 살림집, 공공건물, 생산건물의 세 가지로 구분하고 있음을 알게 된다. 자유경제무역지대 건물 양도 및 저장규정 제2조 2항 역시 건물을 살림집, 공공건물, 생산건물과 그 부속건물로 구분하고 있다.

이와 관련하여 북한의 민법은 살림집(주택)이 개인소유권의 대상으로 될 수 있음을 규정하고 있다(제59조). 도시경영법 제17조 1항은 "도시경영기관과 재정·은행기관은 개인 살림집을 소유자가 국가소유로 전환시켜 줄 것을 요구할 때에는 그것을 넘겨받고 보상하여 주어야 한다"고 규정하여 살림집은 국가소유, 협동단체소유 및 개인소유로 될 수 있음을 뒷받침하고 있다. 또한 동법 제12조 5항은 "협동단체소유와 개인소유의 건물을 위탁보수하였을 경우에는 그 보수비를 건물소유자가 부담한다"고 규정하여 일반건물도 개인소유의 대상으로 될 수 있는 가능성을 밝히고 있다. 이러한 점을 감안할 때, 개정헌법이 건물을 사회·협동단체 소유권의 객체에서 제외한 것은 주택이 아닌 일반건물도 개인 소유권의 대상으로 할 수 있음을 시사하는 것이라 볼 수 있다.

21) 이에 관해서는 崔達坤, 「北韓民法의 研究」(세창출판사, 1998), pp. 13~123.

22) 북한에서 '근로자'는 "로동자, 농민, 근로인테리아 같이 자기의 로력으로 육체로동이나 정신로동을 하는 사람"을 말한다. 「조선말대사전 1」(평양: 사회과학출판사, 1992), p. 379. 북한에서 '공민'은 "일정한 나라의 국적을 가지고 그 나라 헌법에 규정된 권리와 의무를 지닌 사람"으로 정의한다. 상계사전, p. 270. 여기서는 공민의 개념을 통하여 국가구성원 전체를 대상으로 개인소유의 주체를 인정한 것으로 볼 수 있다.

국가 및 사회의 추가적 혜택, 터발경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물, 공민이 샀거나 상속, 증여받은 재산, 그밖의 법적 근거에 의하여 생겨난 재산²³⁾ 등)에, 살림집과 가정생활에 필요한 여러 가지 가정용품·문화용품·그밖의 생활용품과 승용차같은 기재를 포함시킴으로써 개인소유권의 대상을 확대하였다(제59조). 더욱이 개인소유재산에 대한 상속권의 보장²⁴⁾에 따라 개인소유의 인정범위는 더욱 확대될 여지가 있다.

셋째로 국가는 경제관리에서 '대안의 사업체제'²⁵⁾의 요구에 맞게 '독립채산제'를 실시하며 '원가', '가격', '수익성' 같은 경제적 공간을 옹계 이용하도록 한다는 규정을 신설하였다(제33조). 북한에서 독립채산제는 국영공장·기업소를 중심으로 실시되었으며, 점차 농업부문과 비생산적 부문인 유통부문에 이르기까지 확대되어 왔는데, 앞으로 독립채산제의 확대 실시로 경제관리운동에서 자율성도 확대될 것으로 보인다. 이와 함께 원가(cost), 가격(price), 수익성(profit) 같은 시장경제개념의 도입은 북한 경제에 활력소가 되도록 하려는 정책의지를 보여주는 것이다. 이와 관련하여 북한은 1997년에 「가격법」²⁶⁾을 제정한 바 있다.²⁷⁾

23) 북한의 「민사법 사전」에 의하면, '법적 근거에 의하여 생겨난 재산'의 구체적인 예로서 사냥한 산짐승, 잡은 물고기, 채취한 산채를 들고 있다. 「민사법사전」(평양: 사회안전부출판부, 1997), p. 120.

24) 북한헌법에서도 "국가는 개인소유를 보호하며, 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다"고 규정하고 있다(개정헌법 제24조 4항).

25) 북한에서 '대안의 사업체제'는 "위대한 수령 김일성동지께서 1961년 12월에 대안전 기공장을 품소 현지지도하시고 창조하신 우리식의 공산주의적경제관리형태"(「민사법사전」, pp. 180~181)라고 한다. 이는 공업부문의 관리형태로 출발하였으나 모든 경제분야의 경영관리체제로 발전하였으며, 각 개별법률에서도 반영되었다. 예컨대 북한 민법에는 '재산관계의 설정과 실현에서 요구되는 원칙'(제5조), 사회주의상업법에는 '상업에 대한 지도관리체제'(제6조), 노동법에는 '노동조직의 원칙'(제26조)으로 규정되어 있다. 대안의 사업체제는 그 원칙으로 ① 당의 지도적 역할 강화, ② 경제적 자극보다 정치·도덕적 자극을 앞세우는 정치사업의 우선, ③ 공장·기업소의 관리·운영에서 공장 당위원회의 집체적 토의와 지도, ④ 당간부와 지배인의 생산현장지도 강화, ⑤ 중앙집권화된 계획적 관리, ⑥ 독립채산제 실시 등을 들 수 있다. 결국 대안의 사업체제는 "하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여"라는 집단주의적 구호 아래 근로대중을 동원하고 정치사업을 선행시키는 가운데 생산력을 제고시키기 위한 관리형태라고 할 수 있다. 申雄湜·安成祚, 「북한의 외국인투자법」(한국무역협회, 1998), p. 32.

26) 「민주조선」, 1997년 3월 1일, p. 2.

넷째로 대외무역은 “국가가 하거나 국가의 감독 밑에서 한다”는 조항을 “국가 또는 사회·협동단체가 한다”로 수정하여 대외무역의 주체로 국가 외에 ‘사회·협동단체’를 추가함으로써 교역확대 및 활성화를 꾀하고 있다. 즉, 대외무역에서의 국가독점에서 벗어나 대외무역의 당사자를 확대함으로써 다방면에서의 무역활성화를 통해 북한경제의 활로를 모색하려는 것으로 보인다. 이와 관련하여, 북한은 1997년에 중앙인민위원회 정령으로 매년 1월 28일을 「무역절」로 제정하고, 1998년에는 「무역법」²⁸⁾도 채택하여 대외무역사업의 강화를 적극적으로 도모하고 있다.

다섯째로 북한은 외국법인이나 외국인들과의 기업합영과 합작을 장려한다는 조항에 추가하여 ‘특수경제지대’에서의 다양한 기업창설·운영의 장려를 규정하였다(제37조). 특수경제지대는 나진·선봉 이외의 자유경제무역지대의 확대 및 금강산 등의 관광특구의 지정을 예상할 수 있다. 북한은 그러한 제한된 지역 내에서의 자유로운 경제활동을 보장함으로써 외국 및 남한의 투자를 적극 유치하여 북한 경제의 활로를 찾으려 하고 있다.

여섯째로 농업부문에서 농업의 공업화에 ‘현대화’가 추가되었는데(제28조), 이는 북한이 농업부문의 생산성 향상을 제고함으로써 인민의 생활수준을 높이기 위해 시대변화에 부응하는 농업체도의 개편의도를 내비친 것이라 할 수 있다. 우선 당면한 식량난의 위기를 극복하기 위해서도 북한이 농업정책을 ‘현대화’ 추진 방향으로 전환하려는 것으로 볼 수 있다.²⁹⁾

27) 가격법의 제정은 이른바 ‘주체의 가격제도’를 확립하여 사회주의 가격체계를 정상화하고 가격질서의 문란을 방지하기 위해 취해진 것이다. 북한에서 상품의 가격은 계획적으로 제정되어 획일적이고 통제적인 성격을 지니므로 수요와 공급에 따라 자율적으로 변동하는 자본주의 경제하에서의 가격과는 그 성격이 다르다. 그러나 북한은 가격법을 통해 가격사업에 대한 통제를 강조하면서도 상품의 수요와 공급관계, 제품의 질에 따른 가격책정에 대한 인식을 강화하고 있음을 알 수 있다.

28) 「민주조선」, 1998년 3월 10일, 13일, 17일, 각 p. 2.

29) 농업 부문에서 현대화의 기치 아래 집단농장체제의 비효율성 제거와 생산성 향상을 위한 조치들이 예상된다고 보는 견해가 많다. 최수영·오승렬·박형중·임강택, “북한헌법 개정에 따른 경제부문 변화전망”, 통일정세분석 98-06 (민족통일연구원, 1998. 10), p. 8.

유엔개발계획(UNDP)의 한 보고서에 따르면 북한은 식량의 완전자급을 목표로 ‘중국식 농업개혁’을 추진할 계획이라고 한다. South China Morning Post, March 9, 1998; 「중앙일보」, 1998년 3월 10일 : 9.

일곱째로 과학분야에서 종전의 저작권과 발명권의 보호에 추가하여 ‘특허권’의 보호를 규정 하였는데(제74조), 이는 북한사회에서도 지적재산권에 대한 보호의 필요성이 제기되고 있다는 사회변화의 반영이기도 한 것이다. 이것은 북한사회에서 사적 경제활동의 활성화 가능성과 관련되어 있는 것으로 보인다. 앞으로 특허권도 법적 보호의 대상이 됨에 따라 개인, 사회단체 등의 지적재산권에 대한 독점적 상품화의 가능성도 있다고 볼 수 있다.

여덟째로 공민의 ‘거주·여행의 자유’를 인정하는 조항을 신설하였는데(제75조), 이것도 북한에서의 경제생활의 변화와 관련이 있는 것으로 보여 주목된다. 이는 식량난으로 인한 주민의 지역간 이동확대의 현실을 반영한 것으로 보인다.

3. 개정헌법상 경제조항 변화에 대한 평가

이번 헌법개정을 통해 북한은 기본적인 경제체제로서의 사회주의 계획경제체제의 틀속에서 경제회생을 위한 경제부문의 변화의지를 보여주고 있다. 이번 개정헌법상 경제조항의 변화내용에 대해 다음의 몇가지 점에서 평가해 보기로 한다.

(1) 이른바 ‘북한식 사회주의 시장경제체제’로의 전환 시도

북한은 사회주의 계획경제의 원리에 입각한 자립경제원칙을 고수하면서 한편으로 제한된 범위내에서의 경제개혁 및 개방정책을 시도하고 있다. 이를 위해 이번 헌법개정에서 부분적으로 시장경제요소를 도입하는 변화를 보이고 있다. 소유제의 변화, 즉 국가소유의 범위를 축소하고 사회·협동단체 및 개인소유의 범위를 확대한 것이 주목된다. 이로 인해 영리목적의 경제활동을 하는 회사와 상사들도 생산수단의 소유가 가능하게 됨으로써 보다 활발한 경제활동이 가능하게 되었다. 또한 경제부문에서 실리를 추구하는 실용주의를 택하였다. 전술한 바와 같이 독립채산제의 실시, 원가·가격·수익성이란 시장개념의 도입에서 제한적으로나마 경제개혁 의지를 실현

하려는 북한의 의도를 엿볼 수 있다.

(2) 대외무역의 강화

북한은 이번 헌법개정을 통해 대외무역을 강화하고, 이를 위해 국제경제 체제에의 참여를 모색하고 있음을 알 수 있다. 무엇보다 북한이 대외무역을 강화하려는 것은 대외무역의 활성화를 통해 북한의 경제난 타개를 위한 돌파구를 여는 데에 있다. 대외무역의 주체를 국가독점에서 사회·협동단체로 확대한 것은 그러한 의지의 반영이라 할 것이다. 북한은 자유경제무역지대를 중심으로 한 합영·합작회사의 자유로운 설립과 함께 이들을 통한 수출입의 확대, 교역대상국과 교역품목의 확대를 위하여 다양한 무역회사의 설립을 법적으로 뒷받침하는 조치를 마련하였다. 아울러 대외무역의 강화조치는 남한과의 경제 교류·협력의 확대와도 연관되어 있는 것이다. 남북간에는 제3국을 거치지 않고 서로 직접적인 교역이 추진되고 있으며, 여러 분야에서의 협력사업이 추진중에 있다.

(3) '특수경제지대'의 설정을 통한 경제 활성화 도모

북한은 나진·선봉지역 외에 자유경제무역지대의 확대 가능성을 내비치고 있다. 그 동안의 성과를 바탕으로 외국기업 및 외국인에 대한 대외경제 개방을 확대·추진하고자 하는 것이다. 지금과 같은 북한의 경제현실에서 서방국가의 자본과 기술을 도입하는 방법으로 이른바 경제특구를 설치하여 자유로운 경제활동을 보장하고, 여기서 얻는 이익을 극대화하는 것은 북한의 정치체제의 안정을 유지하는 가운데 경제회복을 도모하는 가장 현실적인 대안이라 할 수 있을 것이다.

따라서 나진·선봉 이외에 남포·원산의 보세가공무역지대, 신의주·단천·금강산 등의 경제특구의 확대가 예상되고 있다.³⁰⁾ 북한의 '특수경제지대'의 설정은 남한기업의 투자도 확대하는 결과를 가져오게 되어 남북 교류협력 기반을 확충하는 데에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

30) 통일경제분석 98-06(민족통일연구원), 상계분석, p. 11.

(4) 북한의 변화된 경제현실의 반영

이번 헌법개정에서의 경제조항의 변화는 결국 북한경제의 변화된 현실을 반영한 것이다. 북한경제는 구조적으로 침체되어 있으며, 이 상황에서 계획경제의 틀을 고수한다는 것은 불가능한 일이다. 그래서 이를 타개하기 위해 외부의 지원을 강력하게 요청할 수밖에 없는 상황에 이르렀다. 이런 상황의 북한에서는 현물배급체제가 마비되고, 국가의 공급능력이 한계에 달한 상태에서 대부분의 생산 및 유통기능을 이른바 ‘2차경제’가 담당하게 되었다.³¹⁾ 2차경제가 계획경제를 대체하고 있는 북한에서 암시장은 확산일로에 있는 것으로 알려져 있다.

북한에서의 암시장의 확산은 북한경제체제의 변화에 있어서 하나의 변수가 될 수 있다. 이번 헌법개정을 통해 볼 때, 북한은 암시장을 통제하든가 공식화하여야 한다는 선택의 기로에서 식량이나 소비품에 대한 국가배급이 불가능한 상황에서 불가피하게 시장체제를 수용하고 있음을 엿볼 수 있다. 그래서 이번 헌법개정에서는 소유구조를 조정하는 등 북한의 경제생활 및 활동의 변화를 반영하였다.

이러한 변화의 조짐은 법제면에서 이미 1990년 북한민법의 제정에서 감지되었다. 북한은 현재 대외적으로 국제사회의 개방 요구에 대응하는 동시에 대내적으로 주민의 경제난에 따른 불만을 해소하여야 할 이중고에 봉착해 있는데, 이는 곧 체제유지 문제와도 연관되어 있다. 이에 대한 법적 대응의 일환으로 민법체제 및 헌법상 경제조항의 개편은 북한의 대내외적 환경변화에 따른 소산이라고 볼 수 있다.

(5) ‘자립적 민족경제건설 노선’ 강조와 동시에 ‘실리’와 ‘효율’ 강조

북한은 지난 9월 17일 「로동신문」·「근로자」 공동논설로 “자립적 민족경제건설 노선을 끝까지 견지하자”를 발표해 경제에서의 자립고수 의지를 강조하였다. 이 논설은 시기적으로 헌법개정 및 김정일 체제의 공식 출범 이후 경제정책의 기본노선을 처음으로 제시했다는 면에서 주목을 끄는 것

31) 이에 관해서는 최수영, 「북한의 제2경제」(민족통일연구원, 1997), pp. 12~49.

이었다. 북한은 이 논설에서 경제적으로 자립해야 사상에서 주체, 정치에서 자주, 국방에서 자위를 확보할 수 있다는 면에서 '자립적 민족경제건설 노선'의 정당성을 강조하였다.³²⁾

북한은 주체사상 원리에 기초한 북한식 경제노선을 고수해 나아갈 것을 다짐하면서 북한식 자립경제의 우월성을 강조하고 있다. 이처럼 북한은 원칙을 고수하면서도 '현실'과 '실리'에 입각한 정책추진을 시사하고 있다. 이 논설에서 북한은 변화된 환경과 조건에 맞게 경제사업을 신축적으로 조직·전개하는 것도 실제적인 '이익'을 실현하는 방도라고 하는가 하면 경제사업을 지난 날의 기준에 구애됨이 없이 나라의 경제형편이 어려운 오늘의 조건에 맞게 '효율적'으로 전개해 나가야 한다고 하고 있다. 한마디로 북한은 자력갱생 원칙에 입각한 자립경제 노선을 표방하면서도 '실리'와 '효율'을 동시에 강조하고 있다. 즉, 실용주의적 정책추진을 시사하고 있다.

4. 북한헌법의 경제조항변화와 사회주의국가의 경제개혁과의 비교

북한이 이번 헌법개정을 통하여 경제조항을 수정한 것은 북한경제의 현실변화를 반영한 것인 동시에 북한이 실용주의에 입각한 경제정책을 추진해 나아갈 것임을 시사하는 것이라 할 수 있다. 부분적이지만 이러한 북한의 경제개혁 시도에 있어서 북한보다 앞서 경제개혁을 추진한 중국, 베트남, 구소련의 경우와 비교하여 어떤 공통점과 차이점이 있는지 살펴보기로 한다.

(1) 공통점

먼저 북한과 이들 사회주의국가의 경제개혁에 있어 총론적으로 보면 다음의 몇가지 면에서 공통점을 찾아볼 수 있다.

첫째, 사회주의 경제체제의 비효율성과 현실적 모순에 의해 사회주의 계

32) 또 이 논설에서 북한은 외세의존 경제 및 세계경제 일체화에 대한 강한 거부감을 표출하였다. 오늘날 외세의존 경제의 붕괴사태가 연이어 벌어지고 있고, 그 쓴 맛을 톡톡히 보고 있는 것이 '남조선 경제'라고 비난하였다. 「로동신문」, 1998년 9월 17일.

획경제원칙을 수정한 것이다. 이들 사회주의국가들은 경제난을 극복하기 위하여 부분적으로 시장경제원리를 도입하였는데, 북한도 제한적으로 시장원리를 도입하여 극도로 침체된 경제에 활력을 넣고자 하는 의도를 보이고 있다. 그래서 북한도 경제부문에서 실용주의 노선으로 전환하려 하고 있음을 엿볼 수 있다.

둘째, 이들 사회주의국가는 국내경제의 난국을 타개하기 위한 방안으로 외국으로부터의 투자확보를 통한 경제활로를 개척하는 것을 중요과제로 삼고 있다. 즉, 외국인 내지 외국기업의 자국에 대한 자본과 기술의 투자를 유치하여 이를 기반으로 심화된 경제난을 극복하려는 정책을 적극 추진해 왔다. 따라서 경제특구를 설정하고 외국인투자법을 제정하여 외국투자 촉진을 꾀하였으며, 이를 위해 헌법적 근거를 마련하고 관계법령을 정비하였다. 북한도 자유경제무역지대를 설정하고 대외경제개방을 위한 헌법적 근거와 외국인투자법제를 마련하는 등 북한에 대한 외국투자를 확대하기 위해 노력하고 있다.

셋째, 이들 사회주의국가는 경제난 극복을 위하여 사회주의적 소유제도를 수정하였다. 국가의 소유대상범위를 축소한 반면에, 단체와 개인의 소유대상범위를 확대하는 등 사적소유의 영역을 확대함으로써 사회주의경제의 비효율성과 경직성을 탈피하여 경제회생의 길을 찾고자 하였다. 북한도 사적 경제영역의 확대를 통한 경제발전을 도모하려 하고 있다.

(2) 차이점

다음 북한과 이들 사회주의국가의 헌법상 경제조항의 변화에 있어 몇가지 면에서 차이점을 살펴 볼 수 있다.

첫째, 북한의 헌법상 경제조항의 수정은 다른 사회주의국가에 비해 시기적으로 매우 늦은 것이다. 중국은 1980년대 초반부터 경제개혁을 시작하였으며, 구소련은 1980년대 후반 본격적인 경제개혁을 추진하였고, 베트남은 구소련 및 동구 사회주의국가들의 변혁과 관련하여 1980년대 후반부터 시작하여 1990년대 초반에 경제개혁을 가속화하였다. 이에 비해 북한은 1992년 헌법개정에서 대외개방 및 외국인투자의 헌법적 근거를 마련하였

으나 처음에 사회주의국가의 변혁에 대해 부정하고 거부했던 것이다. 이러한 북한체제의 경직성으로 인해 경제개혁의 헌법적 기반을 마련하는데 이들 사회주의국가와의 시간적 격차가 큰 편이다.

둘째, 중국·구소련·베트남의 경제개혁은 국제질서의 변화 속에 사회주의경제의 모순극복을 위해 국가가 주도한 셈이다. 경제개혁의 이론전개 및 제도정비, 국민에 대한 계도, 개혁기반의 확충 등을 통한 경제발전을 국가가 주도함으로써 개혁의 성과를 얻고자 하였다. 이에 비해 북한은 경제개혁을 국가에서 주도하기 보다 북한경제의 난국에서 발생하게 된 주민들의 경제생활의 현실 변화를 인정하는 차원에서 헌법적 근거를 마련한 듯한 인상을 준다. 이 점은 북한이 구소련의 '페레스트로이카', 중국의 '사회주의 초급단계론'이나 '사회주의시장경제노선', 베트남의 '도이 모이' 노선 등과 같은 경제개혁을 위한 분명한 정책이념 내지 대안을 제시하지 않고 있다는 면에서도 엿볼 수 있다.

셋째, 북한헌법상 경제조항의 개정내용은 이들 사회주의국가 헌법상 경제조항의 초보적 수준의 개혁조치를 담고 있다고 할 수 있다. 이를 과정면에서 보면, 중국은 1982년·1988년·1993년 헌법개정에 의해 점진적으로 경제개혁의 헌법적 기반을 마련하였으며,³³⁾ 구소련도 1977년 헌법에 이어 1988년 헌법에서 경제개혁의 법적 기초가 마련되고 이후 러시아연방 헌법에서 그 구체적 개혁조치가 규정되었다는 점에서 단계적인 발전을 이룬 데에 비해, 북한의 경우는 1992년 헌법에서 일부 대외경제개방의 근거를 두긴 하였지만, 이번의 개정헌법에서 사회주의 경제원리를 수정하는 소유제도의 개편, 시장원리의 도입 등의 부분적인 개정은 비교적 일거에 이루어졌음을 알 수 있다.

넷째, 중국·베트남·구소련의 경제개혁과정을 보면, 이들 국가의 정치개혁은 경제개혁과 병행되거나 수반되는데 비해, 북한의 경우는 이와는 다른 면을 보여주고 있다. 물론 북한은 이번 헌법개정에 의해 권력구조와 인적구성을 바꾸었지만 이는 김정일 시대의 권력구도의 개편이라는 의미가 강

33) 이에 관해서는 張明奉, "中國憲法改正(1993)의 背景·內容·特徵", 「법제연구」, 제4호(한국법제연구원, 1993), p. 189.

경제조항개정내용일람

조항 (제2장)	구 분	1992년 헌법	1998년 개정헌법	비 고	
제20조	생산수단소유 주체	국가와 협동단체	국가와 사회·협동단체	사회단체추가	
제21조 (3항)	국가의 배타적소유 대상	모든 자연부원, 중요공장과 기업소, 항만, 은행, 교통운수와 체신기관	모든 자연부원, 철도·항공운수, 체신기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행	교통운수를 철도·항공운수로 한정	
제22조 (1항) (2항)	사회·협동단체소유	개념	'협동경리'에 들어있는 근로자들의 집단적 소유	'해당단체'에 들어있는 근로자들의 집단적 소유	용어 변경
		대상	토지, 부림집승, 농기구, 고기배, 건물 등과 중소공장, 기업소	토지, 농기계, 배, 중소공장, 기업소	농기구→농기계고 기배→배 부림집승, 건물 삭제
제24조 (1항) (3항)	개인소유	주체	근로자	공민	용어 변경
		객체	협동농장원들의 터발경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물	터발경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입	개인소유의 범위 확대
제26조 (1항)	자립적 민족경제	조국의 '자주적 발전'을 위한 밀천	조국의 '융성번영'을 위한 밀천	용어 변경	
제28조 (1항)	농촌기술혁명	농업의 공업화	농업의 공업화·현대화	현대화 추가	
제33조 (2항)	경제관리운동		독립재산제 실시, 원가·가격·수익성과 같은 경제적 공간 율계 이용	추가신설	
제36조 (1항)	대외무역주체	국가	국가 또는 사회·협동단체	사회·협동단체 추가	
제37조	대외경제개방	외국법인 또는 개인과의 기업합영·합작 장려	특수경제지역에서의 여러 가지 기업창설·운영 장려	추가	
※제74조 (3항)	과학·문화예술활동 자유	저작권과 발명권의 보호	특허권의 보호	추가	
※제75조	거주·여행의 자유		공민의 거주·여행의 자유	신설	

※ 표시는 제5장의 기본권에 속하는 조항임.

하며 사회주의권의 정치개혁과는 거리가 있는 것이다. 이들 사회주의국가
의 경우를 보면, 구소련에서 고르바초프의 정치개혁 추진으로 공산당 일당
지배체제를 청산한 것을 비롯하여 중국에서는 덩소평의 개혁정책 추진과
함께 권력분산 및 당과 국가의 기본관계 혁신이란 부분적인 정치개혁이 이
루어져 당의 활동을 헌법과 법률의 테두리내에서 하도록 함과 동시에 어떤
조직이나 개인도 헌법과 법률을 초월하는 특권을 가질 수 없도록 하였으
며, 아울러 사회주의 법질서의 확립과 법치를 강조하였다. 베트남에서도
'도이 모이' 정책추진과 함께 당과 국가의 분리라는 정치개혁의 방향을 헌
법에 반영하여 당의 모든 조직은 헌법과 법률의 테두리 내에서 활동하도록
하였으며, 또 법의 지배를 강조하였다. 그러나 북한은 1992년의 헌법개정
에서나 이번의 헌법개정에서도 '당-국가체제'의 기본적 정치 메카니즘에
아무런 변화가 없고, 따라서 정치개혁의 기미도 보여주지 않고 있다.

IV. 헌법개정을 통해 본 북한의 정책전망

1. 김정일체제의 정책전망

북한에서 공식적인 김정일시대가 시작됨에 따라 향후 북한의 대내외적
정책이 어떻게 전개될지에 관하여 관심이 모아지고 있다. 개정헌법은 김정
일체제의 정책적 목표와 방향을 제시하고 있다고 할 수 있다. 여기서는 김
정일체제의 정책을 전망하는데 있어서 1992년 헌법과도 관련하여 살펴본
다. 김정일체제의 정책전망은 1992년 헌법에서 제시된 이른바 김정일지도
노선의 연장선상에서 파악해 볼 필요가 있기 때문이다. 북한은 이미 1992
년 헌법을 통해 김정일체제를 공고히 하는 법적 포석을 마련한 바 있다.
즉, 주체사상에 기초한 이른바 '우리식 사회주의' 노선을 헌법규범화하였으
며, 「국방위원회」를 분리·격상시키는 등의 권력구조의 개편을 통해 김정
일권력체제의 기반을 법적으로 구축하였었다.

다음에 1992년 헌법과 1998년 개정헌법에 비추어 김정일체제의 정책을 몇 가지 면에서 전망해본다. 다만, 경제면에서의 정책전망은 후술한다.

(1) 정치면

1992년 헌법개정은 김정일에 의해 여타 사회주의체제의 몰락에 따른 대응논리로써 강조된 ‘우리식 사회주의’의 이론과 사상을 주요 배경으로 하여 이루어졌다. 다시 말해 김정일은 구소련 및 동구 사회주의국가들에서의 사회주의체제의 몰락과 관련하여 ‘인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다’(1991. 5. 5)라는 담화³⁴⁾와 ‘사회주의건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선’(1992. 1. 3)이라는 담화³⁵⁾를 발표하였는데, 이 두 담화에는 ‘우리식 사회주의’의 이론적인 정식화와 방향성이 제시되어 있고³⁶⁾ 김정일 지도노선이 구체화되어 있다. 여기서 여타 사회주의국가의 체제 붕괴에 대한 역사적 교훈으로 표방된 ‘우리식 사회주의’의 고수의 이론과 사상은 1992년 헌법개정의 주요배경을 이루었던 것이다.

1998년 개정헌법은 이러한 이론과 사상을 그대로 수용함으로써 북한의 기존의 정치이념은 김정일체제에서도 그대로 견지될 것으로 보인다. 따라서 김일성시대의 북한정치체제의 특성인 ‘수령중심의 당-국가체제’는 계속 이어져 김정일시대에서도 ‘김정일의 유일지배체제’가 형성·유지될 것이다.

이에 비추어 정치면에서 김정일체제는 김일성체제하에서 추진되었던 정책을 그대로 지속해 나아갈 것이다. 특히 개정헌법은 서문에서 ‘김일성 유훈통치’를 헌법규범화 내지 제도화하고 있다. 최고인민회의 제10기 제1차

34) 김정일, “인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다”(조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한 담화, 1991년 5월 5일), 「근로자」, 1991년 6호 (평양: 근로자사, 1991), pp. 3~25.

35) 김정일, “사회주의건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선”(조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한 담화, 1992년 1월 3일), 「조선중앙년감 1993」(평양: 조선중앙통신사, 1993), pp. 33~48.

36) 두 談話에 관한 分析은 申一澈, “北韓의 ‘社會主義 挫折’論—소련·東유럽 社會主義解體에 대한 北韓의 視角,” 徐鎮英 編, 「社會主義 改革과 北韓」(高麗大 亞細亞問題研究所, 1992), pp. 149~191.

회의에서 재청취된 김일성의 시정연설(1990. 5. 24. “우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”)은 곧 김정일체제의 국정방향을 제시한 것이라 볼 수 있다. 이에 따라 김정일체제는 주체사상에 입각한 우리식 사회주의의 이념의 실천을 중심으로 한 국정운영을 해 나아갈 것이다. 김정일은 당의 지도이념 및 정책노선 등에서 김일성 시대와의 차별화를 시도하기 보다 그 일체성을 강조하고 있다.

그리고 김정일체제는 공식출범을 기해 헌법개정으로 국가기구의 기능과 역할을 조정하고 권력재편을 이룸으로써 김일성 사후 4년여의 과도기적 상황을 벗어나 체제안정적 기반을 다지는데 중점을 둘 것이다. 이를 위해 김정일은 이른바 ‘강성대국 건설’을 새 시대의 목표로 제시하고 군사우위의 정책을 펴 나아갈 것으로 보인다. 김정일이 「국방위원장」으로서 권력의 핵을 이루고 북한권력의 상층부를 군부인물이 주도하고 있는 상황에서 북한이 군사우위 노선에 입각한 김정일식 통치체제를 유지해 나아갈 것이다.

(2) 사회면

북한은 정치체제의 수호를 위해 주민에 대한 통제를 강화하는 한편 주민의 체제불만을 해소하기 위한 위무정책을 펴 나아갈 것이다. 이 점은 1992년 헌법에서 이미 그 방향이 설정되었는데, 이는 “공민은 인민의 정치사상적 통일과 단결을 견결히 수호하여야 한다”(제80조)는 의무조항의 신설에서 찾아볼 수 있다. 북한은 사회주의체제의 붕괴는 일시적인 현상에 불과하며, 궁극적으로는 사회주의 승리가 역사의 필연적인 법칙이라고 강조함과 동시에 부르조아사상의 침투를 철저히 차단하고 주체사상에 기초하여 ‘우리식대로 살자’고 강조함으로써 주민에 대한 사상통제를 강화해 왔다.

이와 관련하여 김정일은 사회주의헌법을 비롯한 국가의 법규범과 규정의 철저한 준수를 위한 이른바 ‘혁명적 준법기풍’의 확립을 통해 주민통제를 강화해 나아갈 것이다. 이는 이미 김정일의 ‘사회주의법무생활을 강화할데 대하여’라는 연설³⁷⁾에서 강조되었다. 여기서 북한은 사회주의법무생활의

37) 김정일, “사회주의법무생활을 강화할데 대하여”(사회주의헌법 공포 10주년 기념연설, 1982. 12). 이 연설의 全文은 「조선중앙년간 1983」, 前掲書, pp. 174~183.

조직지도를 강화함으로써 북한주민에 대한 법적 통제를 통한 체제수호에 주안점을 두고 있음을 알 수 있다.³⁸⁾ 이에 따라 사회주의법무생활 또는 준법성이란 개념은 북한정치체제의 수호를 위해 주민통제를 위한 이데올로기로써 그 기능이 강화될 것이다.

한편 명목상이나마 북한주민에 대한 기본권의 확대 및 복지생활의 향상을 강조함으로써 주민에 대한 무마정책을 펴 나아갈 것이다. 이에 관해 1992년헌법은 이른바 인민복지향상에 관한 조항(제25조의 식·의·주 조건보장, 제48조의 사회교육강화, 제53조의 사회주의적 문화정서생활향유, 제57조의 환경보호 및 자연환경보존 등)을 신설하고 동시에 기본권의 확충을 위한 규정(제68조의 신앙의 자유, 제69조의 신소와 청원권의 보완, 제78조의 인신과 주체의 불가침 강화 등)을 보완하였다. 이렇듯 헌법상 인민의 복지향상과 기본적 권리보장을 강화한 것은 북한현실에서 명목적이기는 하지만 북한주민의 체제불만을 해소하기 위한 노력의 일환이라 할 수 있다.

아울러 이번 1998년 개정헌법에서 ‘거주·여행의 자유’를 인정한 것은 북한사회의 변화를 반영한다는 면에서 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 북한에서 경제난에 따른 식량배급통제 및 행정적 통제의 이완현상은 식량확보를 위한 주민왕래에 대한 엄격한 통제를 불가능하게 했다고 볼 수 있다. 북한지역에서 주민간의 교류확대는 북한사회의 급속한 변화를 가져올 것이고, 이에 따른 김정일체제의 사회정책도 과거와는 다른 시각으로 접근될 것이다. 이렇게 볼 때 북한주민사회의 변화가 북한의 정치적 경제적 개혁의 단초가 될 수 있다는 점도 배제할 수 없을 것이다.

또한 이번 개정헌법은 기본권부문에서 구헌법상 “조국과 인민을 배반하는 것은 큰 죄악이며 조국과 인민을 배반하는 자는 법에 따라 엄중히 처벌한다”는 조항(제86조 3항)을 삭제하였다. 조국배반에 대한 처벌규정의 삭제는 조국반역행위에 관한 규정이 현행 북한형법상 반국가범죄의 하나로 규정되어 있어(제47조) 중복규정을 피한 것으로 보인다.

38) 사회주의법무생활의 강화는 1992년 헌법에서부터 법적 근거를 마련하였다(제18조).

(3) 대외관계면

북한은 '자주·평화·친선'이란 대외정책의 기본이념 및 원칙에 따라 국제 정세의 변화에 상응한 실리위주의 현실노선을 지향할 것이다. 이에 관하여 1992년헌법은 대외정책의 기본이념 및 원칙으로서 마르크스-레닌주의와 프롤레타리아국제주의원칙을 폐기하고 '자주·평화·친선'을 대외정책의 기본이념 및 대외활동원칙으로 명기하였다(제17조). 이는 국제질서의 변화를 인식하는 바탕 위에서 대외관계의 자세변화를 보여준 것이다. 북한은 사회주의체제유지라는 명분에 의해 사회주의체제의 몰락과 그에 따른 세계적인 화해와 협력의 분위기를 인정하지 않으려는 자세³⁹⁾에서 벗어나 대내외적 환경변화에 대응하여 북한식의 변화를 모색해 왔다.⁴⁰⁾ 특히 북한은 당면한 경제문제를 해결하기 위한 불가피한 선택으로 서방국가의 선진기술과 자본의 도입을 위해 서방국가와의 관계개선을 모색하지 않을 수 없다. 그러면서도 김정일체제에서는 대외개방정책이 가져올 체제와해의 위험성을 고려하여 신중한 접근자세를 보일 것이다. 구체적으로는 미국과 일본과의 관계개선을 도모하되, 북한체제보장과 경제적 지원을 이끌어냄으로써 경제회생의 기회를 잡으려 할 것이며, 중국과는 결속관계를 강화하고, 러시아와는 예전의 관계회복을 위해 노력할 것이다.

39) 김정일은 구소련 및 동구사회주의의 대변혁과 민주화운동을 사회주의의 좌절로써 사회주의의 발전과정에서 일어난 일시적인 현상에 불과하다고 하여 세계정세의 변화에 비타협적인 자세를 보였으며, "혁명적 당 건설의 근본문제에 대하여"라는 제목의 논문(조선로동당 창건 제47주년(1992년 10월 10일)에 즈음하여 집필한 논문)을 통해서도 냉전적 국제정세관을 고수하면서 개혁에 대한 배타적 자세를 보였다. 하지만 이렇게 내세우는 대외정세관은 다분히 북한사회주의체제의 정통성유지와 대내적인 명분축적용일 가능성이 많은 것으로 분석된다. 柳錫烈, "北韓의 對外政策", 「統一問題研究」, 제4권 3호(統一院, 1992년 가을호), p. 49.

40) 김정일은 자주·평화·친선을 북한의 대외정책의 기본이념과 대외활동원칙으로 강조하고 있고, 북한은 이 이념이 그 보편성과 진리성으로 하여 시대와 혁명의 요구, 그리고 세계 진보적 인민들의 지향에 전적으로 부합되며 변화하는 국제정세속에서 주체적인 외교활동을 담보해주고 있다고 강조하고 있다. 박영수, "위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 공화국정권의 대외기능과 대외활동원칙", 「김일성종합대학학보: 력사·법학」, 제43권 제3호 (평양: 김일성종합대학출판사, 1997), pp. 43~48.

(4) 대남관계면

북한은 화해와 협력의 시대로 변화하는 세계사적 조류에 따라 남한과의 체제경쟁적 상황이 불리하게 전개되고 있다는 점을 고려한 정책적 접근을 시도할 것이다. 헌법적 측면에서 대남관계조항의 변화는 1992년 헌법의 개정에서 찾아볼 수 있다. 1992년 헌법은 1972년 헌법상(제5조)의 “전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초 위에서 조국을 평화적으로 통일”한다는 표현을 삭제하고, 북한에서의 3대혁명(사상, 기술, 문화)에 의한 사회주의의 완전한 승리를 강조하고, 조국통일3대원칙(자주·평화통일·민족대단결)에 의한 통일실현을 위한 투쟁을 명기하였다(제9조). 여기서 대남혁명노선을 헌법에 규정한 것으로 여겨져 왔던 ‘전국적범위’란 대목을 삭제한 것에 대해 북한의 대남혁명노선의 변경을 의미하는 것으로 단정하기는 어렵지만 북한의 대남기본전략의 변화를 시사하는 측면을 엿볼 수 있다. 이를 통해 북한은 대남관계에서 ‘혁명노선’에서 ‘공존노선’으로의 변화의 일면을 보여주었다고 할 수 있다. 이것이 또한 북한의 체제유지 전략상 필요한 측면이기도 하다.

현실적으로 북한의 대남관계는 북한의 대외정책과 연관되어 추진될 수밖에 없다는 점에서 보면, 대외정책에서 개방과 실리추구의 접근자세의 견지는 대남관계와도 밀접한 관계하에 이루어질 것이다. 실제로 북한에서 추진되고 있는 경수로건설지원사업이라든가 나진·선봉자유경제무역지대의 성공여부가 남한의 역할에 상당히 달려 있다는 점을 인식하고 있는 북한으로서 앞으로 남북관계개선의 방향으로 나아가지 않을 수 없을 것이다. 물론 북한은 형식상 남한당국배제정책을 통해 내부체제결속을 다지는 방편으로 이용하고 있지만, 실질적으로는 남한과의 경제협력 등을 통한 실리적 접근을 시도하고 있다. 남한국민에 대한 금강산관광의 허용은 비록 민간차원이기는 하지만 북한의 대남관계의 접근자세의 변화를 보여주는 예라 할 수 있다.

(5) 법제면

북한의 대내외적 환경변화에 대한 법적 대응으로서 북한법제면에서의 변

화를 예상할 수 있다. 즉, 새로이 법률을 제정하거나 개정하는 등 법제정비를 계속 추진해 나아갈 것이다. 1992년 헌법은 사회주의법무생활의 강화와 함께 사회주의법률제도의 완비를 규정하였다(제18조 3항). 이에 따라 북한은 그동안 법제정비사업을 본격화해 왔다.⁴¹⁾ 최근 북한법제는 그 내용과 형식면에서 볼 때, 대내외적 환경변화를 수용하고 있으며 향후 지속적인 변화를 예고하고 있다. 특히 대외개방 및 외국인투자법제는 자본주의적 경제제도와 원리를 도입한 것으로 경제부문의 변화를 찾아볼 수 있으며, 민사법제·형사법제·사회법제 등 전반적인 부문에서 법제정비가 이루어지고 있다. 앞으로 이번 1998년 헌법개정에 의해 북한법제의 정비는 가속화될 것이다. 북한법제는 북한의 정책변화의 정당성과 합법성을 확보하는 차원에서 이루어진다는 면에서 그 형식과 내용은 북한의 정책추진의 방향을 가늠하는 중요한 자료를 제공할 것이다.

2. 북한경제의 변화전망

북한은 경제난 극복이란 당면과제를 위해 경제부문에서 변화를 하지 않으면 안될 상황에 처해 있다. 때문에 북한은 1992년 사회주의헌법 개정을 통해 대외경제개방정책의 헌법적 근거를 마련하였다. 이는 북한이 선진자본과 기술을 도입하기 위한 법적·제도적 여건개선의 의지를 보인 것이었다. 이와 함께 1998년 개정헌법은 경제회생을 위한 더 넓은 법적 조치를 마련하여 부분적이지만 경제개방 개혁의 길을 모색하고 있다.⁴²⁾

이번 1998년의 헌법상 경제조항의 개정에서는 폐쇄적인 경제체제의 틀 속에서만이나 진일보한 내용을 살펴볼 수 있다. 이는 심화된 식량난과 지속적인 경제위기에 따른 체제위기에 대응한 생존전략으로 시도된 것으로 볼 수 있으며, 사실 이미 북한에서 '2차경제'가 주도하고 있는 경제현실의 변

41) 이에 관해서는 張明奉, "北韓의 法制整備를 통해 본 北韓의 變化展望", 「公法研究」, 제24집 4호(韓國公法學會, 1996), pp. 205~237.

42) 통일경제분석 98-06(민족통일연구원), 상계분석, pp. 12~13. 통일원도 이와 같이 분석하고 있다. "북한 개정헌법의 경제분야 분석"(통일원 정보분석실, 1998. 9), pp. 5~6.

화를 공식화하는 것이라 할 수 있다.

한편 김정일체제의 경제정책과제와 관련하여 북한 최고인민회의 제9기 제1차회의(1990. 5. 24)에서의 김일성의 시정연설에 제시된 경제과업을 철저히 할 데 대한 「내각결정」의 채택⁴³⁾은 향후 북한경제정책의 실천적 과업을 강조하고 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 이를 보면, 북한은 김일성의 이 시정연설을 사회주의 강성대국 건설을 위한 강령적 지침으로 여기고, 거기에는 우리식 사회주의의 우월성 과시를 위한 과업과 방도들이 밝혀져 있다고 한다. 그것을 관철하는 것은 경제활성화와 부강조국건설을 다그치는데 나서는 매우 중대하고 절박한 과업이라고 강조하면서 그 실천적 대책들을 제시하였다. 특히 이 결정은 김정일 탄생 60돌(2002. 2. 16)까지 국가의 중앙기관들과 지방기관들이 완수해야 할 목표를 제시하고 있으며, 자립적 민족경제건설노선의 견지를 여전히 강조하고 있다.⁴⁴⁾ 이 결정은 김정일체제의 공식출범 이후 최초로 설정된 종합적인 경제대책을 제시하고 있다는 점에서 향후 북한경제정책의 방향을 읽을 수 있는 하나의 자료가 된다.

다음에 김정일체제의 경제정책의 방향 내지 북한경제의 변화가능성에 관하여 몇 가지 면에서 전망해 보기로 한다.

(1) 대내경제

대내경제와 관련하여 북한에서 이루어진 경제활동은 부분적이지만 사회주의 계획경제원리에서 벗어나 일부 시장경제원리에 입각한 경제제도를 도입하거나 이를 장려하는 정책을 통해 경제활동의 변화를 가져왔다. 북한의 입장에서 제한적이거나 사적경제영역의 확대와 암시장의 확산은 사회주의 경제체제의 효율성 저하 내지 체제정당성의 약화라는 측면이 있지만, 소비재부족을 완화하여 체제불만을 다소 해소시켜줌으로써 체제유지에 도움이 되는 측면을 간과할 수 없을 것이다. 북한은 개정헌법에서 소유제의 개편,

43) 「민주조선」, 1998년 10월 17일.

44) 이에 관한 분석은 「주간북한동향」, 제407호(통일부 정보분석실, 1998. 10. 31~11. 6), pp. 6~8 참조.

경제관리운용체제의 변화 등을 통해 북한의 경제활동의 변화를 공식화함으로써 경제회생의 의지를 보여주었다. 이에 따라 대내경제면에서 실리를 추구하는 실용주의적 정책을 지향할 것으로 예상할 수 있다.

(2) 대외경제

대외경제면에서 대외무역의 국가독점적 체제를 완화하여 다방면에서의 무역강화를 통한 북한경제의 활성화를 도모할 것이다. 나진·선봉 이외의 자유경제무역지대 및 특수경제지대의 확대와 금강산 등의 관광특구의 지정을 통해 서방 및 남한으로부터의 투자유치를 통한 북한경제의 활로모색을 예상할 수 있다. 여타 사회주의체제의 붕괴과정에서 경제회생이 체제안정에 필수적이라는 교훈을 얻은 북한은 경제난 극복을 최우선과제로 삼고, 이를 위해 서방의 자본과 기술을 도입하기 위한 개방정책 및 실용주의노선을 취해 나갈 것이다. 이를 위해 북한은 대외경제개방 및 외국인투자법제의 정비를 통해 이를 법적·제도적으로 뒷받침하는 후속조치를 취해 나갈 것이다.⁴⁵⁾

(3) 남북경제교류협력

남북경제교류협력의 기반은 북한의 태도여하에 따라 보다 확대될 것이다. 이는 남한의 정경분리원칙에 입각한 대북정책의 추진과도 연관이 있다. 남북경제협력은 북한경제의 현실적 난관을 극복하는 데 중요한 자리를 차지할 것임은 분명하며, 북한이 남한과의 경제교류를 실용주의적 입장에서 적극적인 자세를 가진다면 다방면에서의 협력체제를 구축할 수 있을 것이다. 그래서 우선 북한은 남한과 민간차원에서의 경제교류협력 활성화에 적극 나설 것이다. 그 예로 남한의 현대와의 금강산관광사업의 추진은 앞

45) 이에 대해 북한은 법규범의 고정불변성을 부정하고 현실에 맞게 고쳐져야 한다는 점을 인정하면서 대외경제관계법규들이 새로운 사회관계를 규제하고 현실발전의 요구에 기초하여 수정·보충, 개정되어 사회주의경제제도와 자립적 민족경제토대를 구축하는 데 이바지 한다고 설명하고 있다. 진유현, “사회주의법제정의 합법칙성”, 『김일성종합대학학보-역사·법학-』, 제43권 제4호 (평양: 김일성종합대학출판사, 1997), pp. 49~52.

으로 관광사업은 물론 농수산업, 철도운수, 제철, 자동차산업 등 경공업 및 중공업분야로의 남북경제교류협력의 가능성을 크게 하고 있다.

(4) 경제개혁 개방

북한의 경제개혁의 속도와 내용은 중국·베트남·구소련 등 여타 사회주의국가의 경제개혁에 비하면 초보적인 수준에 머물러 있다. 특히 중국과 베트남의 경우 사회주의체제하에 경제개혁의 시도라는 면에서 북한의 입장에서 정치체제의 고수하에서의 경제개혁의 추진이라는 현실목표와 합치되는 면이 많다. 대외적으로 외국인투자확대, 대내적으로 사적경제영역의 확대, 시장경제원리의 도입 등을 통한 경제회생의 기반 구축은 사회주의국가의 경제발전의 성공모델로서 북한의 관심의 대상이 되기에 족하다. 북한의 경제변화에 따른 제도적 대응은 이들 국가의 개혁조치들을 대체로 답습하고 있음을 엿볼 수 있다. 더욱이 중국의 경우 경제체제면에서 이른바 ‘사회주의 시장경제체제’를 취하고 있다는 면에서 김정일체제의 경제개혁 개방의 향방을 보면 중국식 개혁 개방정책을 따를 가능성이 높다고 할 수 있고, 그 개혁 개방의 시기도 상당히 앞당겨질 가능성이 높다고 할 수 있다.

V. 결론

개정헌법의 권력구조 개편의 내용을 볼 때, 그것은 ‘김일성 유훈통치’와 ‘김정일 은둔통치’를 제도화하는 결과가 됨으로써 ‘김정일 시대’의 공식 개막에 걸맞지 않는 양상이 되었다. 이는 김정일이 ‘김일성 유훈통치’를 통해 통치에 필요한 권위와 안전관을 확보해 나아가려는 의도로 볼 수 있을 것이다. 이로써 명실상부한 ‘김정일 시대’의 본격적 개막이기 보다 이를 유보하는 과도기적 형태로 나타났음을 부인하기 어렵다. 이는 어느 면에서 북한의 현재의 대내외적 여건의 불리(不利) 내지 불비(不備)로 인한 일종의

비상체제임을 나타내는 것이기도 하다. 이에 따라 김정일이 권력체제의 전면에 나섬으로써 스스로의 노출로 인한 권력의 위협을 피하면서 이른바 정치 경제 군사 역량의 총체를 지휘·통솔하는 ‘국가의 최고직책’이라 불리는 국방위원장으로서의 실권을 행사하기 위한 방편으로 비정상적인 권력구도를 제도화했을 것이라는 풀이가 가능하다.

개정헌법상 국가기구의 개편내용을 보면, 국가기능의 조정과 분산이라는 면을 찾아 볼 수 있다. 1972년 사회주의헌법상의 「국가주석제」와 「중앙인민위원회」를 폐지하고 그 권한을 「최고인민회의 상임위원회」와 「내각」에 이관하였고, 이에 따라 최고인민회의 상임위원회가 국가의 대내외적 대표권을 행사하게 되었으며 내각은 행정적 집행권을 가져 경제 등 국내적 행정책임을 맡게 되었다. 또 국가주석과 중앙인민위원회에 속해 있던 군통수권 등 군사에 관한 권한은 「국방위원회」에 이관(이것은 이미 1992년 헌법개정 때 이루어짐)됨으로써 국방위원회가 일체의 군사에 관한 권한을 행사하게 되었다. 이렇게 볼 때 이번 개정헌법상 권력구조의 형태는 형식상이나마 ‘집단지도체’를 채택하고 있다고 할 수 있다. 좀더 구체적으로 말하면 헌법상으로는 군통수권자이며 국방사업전반을 지도하는(제102조) 국방위원장(김정일 : 권력서열 1위), 최고인민회의 상임위원회 사업을 조직 지도하며 국가를 대표하는(제111조) 상임위원회 위원장(김영남 : 권력서열 2위), 그리고 내각사업을 조직 지도하며 정부를 대표하는(제120조) 내각총리(홍성남 : 권력서열 3위)의 국가기능과 역할 분담에 의한 일종의 트로이카체제를 형성하고 있다고 할 수 있다.

그러나 북한헌법은 한편으로 국가에 대한 당적 영도체제를 확립해 놓고 있다. 즉, 북한의 현행헌법 제11조는 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 밝히고 있다(이 조항은 1992년 헌법개정 때부터 규정되었다). 따라서 김정일은 노동당의 총비서로서 모든 국가활동을 영도할 수 있는 위치에 있음은 물론이다. 북한의 권력체제를 이해하는데 있어서는 이러한 국가기구와 당과의 관계구조를 상기할 필요가 있다.

다음 이번 북한 헌법개정에서 특별한 의미를 갖는 것은 경제조항의 개정

이다. 그것은 폐쇄적인 경제체제의 틀 속에서나마 어떤 변화의 조짐을 읽을 수 있기 때문이다. 북한의 경제부문에서의 변화 모색은 심화된 경제난에 따른 체제위기에 대응한 생존전략의 일환으로서 시장경제원리를 도입하는 것으로 이미 북한에서 '2차 경제'가 주도하고 있는 경제현실의 변화를 반영하는 것이라 할 수 있다.

아무튼 이번 개정헌법은 북한에서 제한적이거나 경제개혁의 실험을 시도할 수 있는 발판을 마련했을 뿐만 아니라 대외경제개방확대를 위한 근거를 보다 강화하였다. 이제 새로 구성된 「내각」은 총리의 책임 아래 부분적이거나 경제개혁의 실험을 시도할 수 있게 되었다. 특히 새로 인선된 「내각」에 실무형 테크노크라트들이 포진하고 있다는 점⁴⁶⁾에서 북한경제의 변화 가능성은 크다고 할 수 있다.

이와 함께 지난 9월 17일의 「로동신문」, 「근로자」공동논설에서 보듯이 북한은 여전히 자력갱생의 원칙에 입각한 '자립적 민족경제건설 노선'의 고수를 강조하고 있지만, 한편으로 경제에 있어 '실리'와 '효율'을 동시에 강조하고 있고, 경우에 따라서는 지난날의 기준에 구애됨이 없이 '실리'에 근거한 신축적인 경제정책을 추진할 것임을 내비치고 있다. 결국 북한은 자립경제의 기본노선을 고수하는 가운데 일정범위에서 '실리'와 '효율'에 입각한 보다 현실적인 실용주의 정책을 추구해 나아갈 것이다.

한편 이번 헌법개정에서 공민의 '거주·여행의 자유'의 허용은 북한사회에서 매우 큰 의미를 가진다. 그것은 어느 면에서 북한의 사회통제의 이완을 의미하기 때문이다. 이는 식량난으로 인해 북한주민에 대한 배급통제의 이완에 따른 주민의 지역간 이동 확대의 현실을 반영한 것이라 할 수 있다. 이를 경제적인 면에서 보면, 북한에서 활성화되고 있는 농민시장 등 경제활동을 법적으로 인정하는 조치로도 이해할 수 있다. 이러한 기본권의 헌법상 인정은 폐쇄사회인 북한에서 앞으로 사회·경제적 변화요인으로 작

46) 최고인민회의 제10기 제1차회의(1998. 9. 5)에서 헌법개정에 이어 행해진 인사개편 결과 내각의 상(장관급)은 31명 중 24명이 새 인물로 기용되었는데 기술관료들의 진출이 눈에 띄며, 특히 내각총리(홍성남)와 종래 9명에서 축소된 2명의 부총리(조창덕, 광범기)는 모두 경제전문가들이다.

용할 것으로 보인다. 특히 국민의 '거주·여행의 자유'는 그동안 국제사회에서 북한에 대해 그 보장을 촉구해 온 기본권이라는 면에서도 이번에 헌법에 새로 명문화된 것은 그 의의가 크다고 할 수 있다.

빈 면

개정헌법 이후 북한의 권력구조와 정책전망

최진욱*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|---------------------|--------------|
| I. 서론 | IV. 북한의 정책전망 |
| II. 개정헌법과 당·정·군의 위상 | V. 결론 |
| III. 당·정·군 관계 | |

I. 서론

1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 10기 1차회의에서 북한은 권력구조개편과 경제관련 조항의 변화를 특징으로 하는 헌법개정을 단행하였다. 권력구조에 있어서 북한은 주석제와 중앙인민위원회를 폐지하고 국방위원회의 권한을 강화하였으며, 정무원을 위상이 강화된 내각으로 교체하였다. 또한 김일성을 ‘영원한 주석’으로 받들고 최고인민회의 상임위원회 위원장을 국가를 대표하는 직으로 신설하였다. 한편, 경제부문과 관련해서는 생산수단의 소유 주체 및 개인소유 확대, 경제관리제에서의 독립채산제 명문화 및 수익성 적용 등을 헌법에 명시하고 하고 있다.

* 민족통일연구원 연구위원(북한정치군사실)

김정일이 국가주석을 승계하지 않고 국방위원장에 재추대되는 형식으로 공식승계를 마무리 지은 것과 개정헌법의 경제관련 조항 등과 관련 북한문제 전문가들은 두가지 극단적으로 상충되는 견해를 보이고 있다. 하나는 북한의 권력구조 개편이 형식적이거나 권위의 배분을 위한 것이며, 그 동안의 인적통치를 청산하고 제도화를 통해 행정·경제의 전문관료들에게 책임을 위임하려는 의지를 나타내는 것으로 보는 것이다. 이 견해에 의하면 경제관련 조항들도 향후 개혁·개방을 추진하기 위한 법적 기반 마련을 위한 것이며, 이러한 개정내용이 북한경제에 상당히 반영될 것이라는 것이다. 이와 상반된 견해에 따르면 북한의 개정헌법은 북한의 군사화를 제도화하는 성격이 강하며 향후 군사화가 오히려 강화될 것이며 정책방향도 기존의 폐쇄적 태도가 지속될 것이라는 것이다. 이 견해에 의하면 경제관련 조항들도 이미 관행화된 경제현실을 수용하였을 뿐 본질적인 경제정책의 변화로 볼 수 없다는 것이다.

개정헌법에 대한 이와 같이 상충되는 해석은 북한의 당·정·군 관계에 대한 분석과도 밀접한 관계가 있다. 즉 지난 수년간, 특히 김일성 사망후 북한군부의 위상강화가 군부의 역할증대를 가져왔는지, 이 과정에서 당의 역할이 축소되고 있는 것인지, 행정부의 역할은 변화를 보일 것인지 등에 대한 의문이 제기되고 있다. 더욱이 당·정·군의 관계변화가 북한의 향후 정책방향과 어떠한 관련이 있는 지 등은 많은 논란을 야기시키고 있다.

이와 같은 문제의식을 갖고 본 논문은 최근 북한의 헌법개정의 의미와 당·정·군관계를 분석하고, 향후 북한의 정책방향을 전망하고자 한다.

II. 개정헌법과 당·정·군의 위상

1. 개정헌법과 군의 위상

김정일의 공식승계 방식은 많은 사람들의 예상을 벗어나, 국가주석직을

폐지하고 강화된 국방위원회 위원장에 재추대되는 형태로 이루어졌다. 이번에 개정·보완된 북한 헌법 100조는 국방위원회를 “국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리 기관”으로 규정하고 있으며, 102조는 “국방위원장은 일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 밝힘으로써 국방위원회의 위상이 한층 강화되었음을 알 수 있다. 또한 국방위원장 추대사에서 김영남은 국방위원장을 “나라의 정치·군사·경제역량의 총체를 통솔 지휘하여 사회주의조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화발전시키는 사업을 조직령도하는 국가의 최고직책”이라고 밝힘으로써 국방위원장이 실질적 국가최고지도자임을 천명하였다.

한편, 최고인민회의 상임위원회 위원장은 국가를 대외적으로 대표하는 권한을 갖게 되었고, 조약체결권이나 외교사절의 신임장을 접수하는 권한 등을 갖게 되었다. 상임위원장에는 전 외교부장 김영남을 선출하였다.

김정일이 주석직 취임을 포기하고 최고인민회의 상임위원회를 신설하여 위원장으로 하여금 국가수반직을 맡도록 한 것은 중요한 정치적 의도를 내포하고 있는 것으로 보인다. 김일성사망 이후 김정일은 북한의 최고권력자로서 정권을 안정적으로 유지, 관리하였다는 것이 일반적인 평가이다.¹⁾

이와 같이 부동의 실력자인 김정일의 승계지연은 몇가지 대내외적 이유에 기인하였던 것으로 보인다. 우선 김일성의 자리를 공식승계할 경우 김일성의 직책을 ‘박탈’함으로써 그를 ‘매장’하는 결과를 초래하는 것을 우려하였을 것이다. 더욱이 계속되는 심각한 경제난으로 인해 공식적인 최고지

1) 김정일의 후계구도는 이미 1973년 김정일이 조직 및 선전담당 비서로 선출되면서 가시화되었고, 1974년 당정치위원에 선출되고 후계자로 지명됨으로써 본격화되기 시작하였다. 1980년 제6차당대회에서 김정일은 정치국 상무위원, 당비서, 중앙군사위원회에 선출됨으로써 명실상부한 2인자 자리를 획득하였고, 이후 실질적으로 김일성과 함께 공동으로 권력을 행사하기에 이르렀다. 1990년대 들어서 김정일은 군 최고사령관, 국방위원장 등의 자리를 차례로 맡으면서 당·정·군에 걸쳐서 광범위하게 그의 권한을 행사하였다. 다시 말해서 김일성 사망이전부터 이미 김정일은 북한내에서 누구에게도 도전받지 않는 부동의 실력자로 확고히 자리를 굳힌 것이다. 김정일의 권력장악과정에 대한 보다 자세한 논의는 최진욱, 「김정일의 당권장악과정 연구」(서울: 민족통일연구원, 1996) 참조.

도자로서 김정일의 주위에 인민대중을 집결시키기 위한 ‘희망찬 비전’을 제시하기 어려웠다는 것이 김정일의 승계를 지연시키는 중요한 원인이었을 것이다. 또한 식량난의 악화 등으로 민심이 동요하고, 핵심계층이 탈북하는 사태가 북한 지도부를 매우 난처하게 만들었을 것이다. 대외적으로는 대미·일·중·러 관계의 재정립이 미흡하였다는 것을 들 수 있다. 그러나 무엇보다 승계지연의 가장 중요한 원인은 총체적 난국속에서 김일성의 권위를 최대한 연장함으로써 김정일의 취약한 권위를 보충해 보자는 것이었다.

북한이 이와 같은 승계지연의 원인들을 모두 해결하지 못한 상태에서, 3년상의 종료는 더 이상의 승계지연 명분을 소멸시켜 버렸으며 북한은 이러한 딜레마를 개헌을 통해서 해결하려 한 것으로 보인다. 즉 김정일이 강화된 국방위원회 위원장에 추대됨으로써 국가의 공식적 지도자로서 승계를 선언하는 한편, 최고인민회의 상임위원장이라는 국가수반직을 신설하여 3자에 맡김으로써 국가수반으로서의 부담감을 회피하려고 한 것이다. 요컨대, 김정일은 자신의 시대를 공식화하는 것이 불가피하다고 판단하면서도 국가 수반으로서 담당해야 할 대외업무에 대해서는 얼굴마담격인 최고인민회의 상임위원장을 내세우는 교육지책을 생각해낸 것으로 보인다. 또한 마지막까지 김정일은 김일성의 권위에 매달리는 모습을 보이고 있다. 김정일은 유교주의적 전통을 내세워 김일성을 ‘영원한 주석’으로 추대함으로써 후계자로서 자신의 정통성을 강화하고 주민의 절대적 지지를 도출하려 하였던 것이다.

이번 최고인민회의에서 헌법개정과 김정일의 공식승계 방식 및 권력구조 개편은 북한체제의 ‘부분적 정상화’를 의미한다고 볼 수 있다. 김일성 사망 후 김정일은 군 최고사령관으로서 일종의 과도기적 군사비상체제를 유지하여 왔다. 이 기간 동안 북한은 국가의 수반과 당의 총비서가 공석이고, 모든 당과 국가의 조직이 기능을 중단한 기이한 상태가 지속되었다. 또한 정상적인 체제를 대체하는 어떠한 비상조직도 만들어지지 않았다. 다시 말해서 북한은 김일성 사망이후 최소한의 법적 절차마저 무시된 파행적 정국이 지속되었다고 할 수 있다.²⁾ 북한의 정치체제는 제도에 의한 통치가 아니라

인적통치로 특징 지을 수 있다. 김정일의 공식승계가 이러한 인적통치의 청산과 제도화의 시작을 의미한다고는 할 수 없지만 최소한의 법적·제도적 절차를 마련하였다는 의미는 있을 것이다.

그러나 김정일의 공식승계가 북한체제의 완전한 정상화가 아닌 부분적 정상화의 성격을 띠는 이유는 김정일이 국가주석에 취임하지 않고 국가수반직을 제3자에게 맡겼기 때문이다. 따라서 김일성사망후 지속되어 온 북한의 군사비상체제가 완전히 종식되었다고 보기 어려우며, 오히려 군부중심의 정치체제가 국방위원회의 강화를 통해 제도화된 측면이 있다. 북한은 국방위원장을 실질적인 국정의 최고책임자라고 강조하고, 김정일은 여전히 '장군님'으로서 불리며 소위 군사적 기풍이 우대되는 정치체제가 지속될 것으로 보인다.

최고인민회의의 10기 1차회의에서 북한은 조직과 인물에 대한 대대적인 개편을 단행하여, 세대교체와 함께 군부중심의 정치체제임을 과시하였다. 주석제가 폐지됨에 따라 부주석 이종욱, 박성철, 김영주 등 원로그룹이 신설된 최고인민회의 상임위원회 명예부위원장으로선 일선에서 물러났다. 이들은 이번에 각각 서열 4, 5, 6위에 오름으로써 북한이 여전히 노·장·청 배합구조를 유지하고 있음을 보여주고 있으나, 정치적 위상은 한계에 이른 것으로 보인다.

한편, 최고서열인 국방위원장 김정일 밑으로 최고인민회의 상임위원장 김영남과 총리 홍성남이 각각 서열 2, 3위를 차지하였다. 권력서열상 가장 주목할 점은 국방위원회의 권한이 강화됨에 따라 국방위원의 서열이 급상승하였다는 점이다. 국방위원회 제1부위원장인 조명록이 서열 7위에 올랐고, 부위원장인 김일철과 이용무가 각각 9위, 10위에 올랐으며, 위원인 김철만, 연형묵, 백학림 등도 20위안에 들었다(〈표 1〉 참조). 국방위원의 서열상승은 4일 후에 개최된 북한정권창건 기념일인 9.9절 행사 주석단 서

2) 최고인민회의의 임기는 헌법상 5년이나 제9기 최고인민회의가 90년 4월에 구성된지 8년 4개월만에 제10기 최고인민회의가 구성되었으며, 94년 4월 제9기 7차 회의를 끝으로 4년 4개월 동안 회의조차 소집되지 못하였다. 최고인민회의는 북한의 최고주권기관으로서 주석과 총리를 비롯한 각료에 대한 선출권 뿐만 아니라, 헌법수정 및 법령제정, 예산심의권을 보유하고 있다.

〈표 1〉 북한의 공식서열, 1998.9

서열	98.9.5		98.9.9	
	성명	직책	성명	직책
1	* 김정일	국방위원장	* 김정일	국방위원장
2	* 김영남	최고인민회의상임위원장	* 김영남	최고인민회의상임위원장
3	# 홍성남	총리	* 이종욱	최고인민회의상임위원회 명예부위원장
4	* 이종욱	최고인민회의상임위원회 명예부위원장	* 박성철	
5	* 박성철		* 김영주	
6	* 김영주		전문섭	
7	조명록	국방위원회 1부위원장, 총정치국장	조명록	국방위원회 1부위원장, 총정치국장
8	이을설	국방위원회 위원, 호위사령관	김영춘	국방위원회 위원, 총참모장
9	김일철	국방위원회 부위원장, 인민무력상	김일철	국방위원회 부위원장, 인민무력상
10	이용무	국방위원회 부위원장	이을설	국방위원, 호위사령관
11	* 계응태	비서	# 홍성남	총리
12	* 전병호	국방위원회 위원, 비서	* 전병호	국방위원회 위원, 비서
13	* 한성룡	비서	# 연형묵	국방위원회 위원
14	김영춘	국방위원회 위원, 총참모장	이용무	국방위원회 부위원장
15	# 양형섭	최고인민회의상임위원회 부위원장	* 계응태	비서
16	# 최태복	최고인민회의 의장	* 한성룡	
17	# 김철만	국방위원회 위원	# 양형섭	최고인민회의상임위원회 부위원장
18	# 연형묵		# 최태복	최고인민회의 의장
19	백학림		# 김철만	국방위원회 위원
20	전문섭	최고인민회의상임위원회 명예부위원장	# 최영림	중앙검찰소장

* 정치국 정위원, # 정치국 후보위원

열에서도 재확인되었다. 백학림을 제외한 국방위원 전원이 서열 20위안에 포함된 것이다. 총정치국장 조명록이 인민무력상 김일철 보다 상위서열을 차지한 것도 주목할 만한 일이다. 즉 과거 서열에서는 오진우, 최광 등 인민무력부장이 군부인사 중 최고서열을 차지하였으나, 개정헌법하에서는 국방위원회 제1부위원장이 군인사중 최고의 서열을 차지하게 된 것이다. 이

는 국방위원회와 군대내 당조직의 위상강화를 보여주는 좋은 예이다.

이와 같은 서열은 기존 북한의 권력서열을 파괴하는 것이다. 즉 북한의 상위서열은 전통적으로 당정치국원과 후보위원의 순으로 매겨졌으나, 이번에 연형묵과 홍성남 등 국방위원들이 일부 정치국원보다 상위서열을 차지한 것이다. 이와같은 서열은 두가지로 해석될 수 있다. 첫째 이들 국방위원들이 정치국원으로 선출될 수도 있으며 그렇지 않다면, 국방위원회가 정치국을 대체하는 최고 정책결정기구의 기능을 할 수도 있다는 것이다.

이번의 대폭적인 인사개편은 이미 최고인민회의 대의원선거에서 687명의 대의원중 443명(64%)이 교체됨으로써 예견된 바 있다. 이는 대의원선거가 90년 4월이후 8년여만에 열렸다는 시간상의 문제를 감안하더라도 지난 제9기 최고인민회의의 교체율 31%와 비교할 때 대폭 교체라고 할 수 있다. 특히 군부인사가 제9기때의 57명에서 101명으로 증가한 것은 북한이 앞으로 군부를 우대하고 군에 의존하는 군부중심의 정치를 지속할 것으로 보인다.

2. 개정헌법과 내각의 위상

개정헌법에서 북한은 정무원을 폐지하고 대신에 권한이 강화된 내각을 도입하였다. 내각은 1972년 사회주의헌법에서 정무원으로 바뀌었다가, 이번에 다시 내각으로 부활된 것이다. 내각과 정무원은 실질적인 기능에서는 별 차이가 없으나 헌법상 위상에 있어서는 큰 차이를 보이고 있다. 정무원은 단순히 최고주권의 행정적 집행기관이나, 내각은 행정적 집행기관일 뿐만 아니라 전반적 국가관리기관이다. 또한 내각대표인 총리는 중앙인민위원회와 주석제가 폐지됨으로써 최고인민회의에만 책임을 지며, 정부를 대표한다. 즉 주석제하에서 주석이 국가의 수반이며 정부의 수반이었으나, 내각체제에서는 총리가 정부의 수반이 되는 것이다. 정무원의 부처명은 부로 불렸으나 내각의 부처는 성으로 부르고, 직책도 부장, 부부장 대신에 상, 부상으로 부르게 되었다. 단지 과거 내각체제하에서 김일성이 수상이라는 호칭을 사용하였으나, 이번에는 수상대신에 총리라는 호칭을 사용하

고 있다. 이는 김일성만이 사용했던 명칭을 타인이 사용하지 못하게 하는 북한의 배려라고 볼 수 있다.

기존의 부처수도 대폭 축소되어 12위원회, 23부, 1원, 1은행, 2국이 1위원회, 26성, 1원, 1은행, 2국으로 바뀌었으며, 12명의 부총리가 두명으로 줄었다. 새로 임명된 총리는 홍성남이고, 부총리는 전기기계공업부장 곽범기와 전체취공업부장 조창덕이다.

한편 개정헌법하에서 내각은 지방인민위원회에 대한 직접적인 지도·감독권을 갖게 되었다. 정무원이 내각으로 대체됨에 따라, 도나 군에서도 지방행정경제위원회가 폐지되고 그 기능이 지방인민위원회로 흡수되었다. 즉 지방인민위원회가 지방주권의 행정적 집행기관이 되어, 지방행정기관의 위상이 강화되었다. 또한 책임비서가 인민위원장을 겸임하지 않고 인민위원장은 행정일꾼이 담당하게 됨으로써, 형식상 당과 행정이 분리되게 되었다.

3. 개정헌법과 당의 위상

당의 위상에 대하여 「철학사전」은 노동계급의 당을 “정치조직 가운데서 최고형태의 조직이며 프롤레타리아독재체제에서 지도적 및 향도적 역량”으로 규정하고 있다.³⁾ 즉 북한에서 “노동계급의 당은 수령의 사상과 령도를 실현하기 위한 혁명의 참모부로서 수령의 사상으로 사람들을 무장시키고 수령의 의도대로 사회를 혁명적으로 개조해나가는 사회의 심장, 공산주의건설의 추진력으로서의 역할을 수행한다”고 보고 있다.

구체적으로 다른 사회주의체제와 같이 북한의 정치체제에서도 노동당은 권력의 원천이요 중핵이며 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심이 된다. 헌법 제11조는 “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 명시하고 있다. 즉 프롤레타리아독재 이론에 근거하여 북한의 노동당은 국가권력의 원천이 되며 국가기관은 노동당의 노

3) 사회과학출판사 편, 「철학사전」(평양: 사회과학출판사, 1985), p. 146.

선과 정책을 집행하는 도구에 불과함을 의미한다고 볼 수 있다.

당의 지도적 역할은 프롤레타리아독재기에만 필수적인 것이 아니라, 공산주의 사회가 도래한 후에도 사회의 지속적인 발전을 위하여 당의 역할은 계속하여 요구되는 것으로 북한에서는 인식되고 있다. 「철학사전」에 따르면 “로동계급의 당의 령도적 역할은 사회주의, 공산주의 건설이 진척되어 사회가 조직화될수록 더욱더 커지게 된다. 공산주의 사회가 건설된 다음에도 당과 같은 강한 조직력을 가진 향도적 력량의 정치적 령도가 없이는 사람들을 교양하고 사회관계를 개선하며 자연을 정복하기 위한 사업이 옹케 이루어질 수 없으며 사회의 끊임없는 발전이 보장될 수 없다.”⁴⁾ 실로 조선노동당은 시공을 초월하여 무소불위의 힘을 행사하는 북한정치체제의 핵심인 것이다.

그러나 김일성 사망후 북한의 당기능은 파행적 운영을 지속하였다. 우선 5년 임기인 당대회가 1980년 제6차 당대회이후 개최되지 못하고 있으며, 당중앙위원회 전원회의도 1993년 12월 제6기 21차회의이후 소집조차 되지 못하고 있다. 또한 정치국회의나 비서국회의 조차 열리지 않고 있는 것으로 보인다. 특히 97년 10월 김정일의 당총비서 추대에서도 총비서 선출권을 갖고 있는 당중앙위원회 전원회의가 김정일을 총비서로 선출한 것이 아니라 당중앙위원회와 당중앙군사위원회의 공동 추대형식을 밟았다.

김일성 사후 군부인사는 수차례 단행된 바 있고, 금번 최고인민회의 10기 1차회의에서 대폭적인 내각인사가 있었지만, 당에 대한 인사는 수년간 없었다. 현재 공석중인 자리만도 당중앙군사위원장, 당중앙검사위원장, 당중앙검열위원장 등과 다수의 정치국원 등이 있으며, 국제비서 황장엽의 망명, 농업비서 서관희의 총살형, 교육비서 최태복의 최고인민회의 의장 선출 등으로 다수의 비서자리도 공석이 되었다. 당대회가 개최되지 않는 것은 경제난으로 새로운 비전 제시가 어렵기 때문인 것으로 보이나, 최고인민회의 제10기 1차회의를 계기로 조만간 당대회가 개최되면 중앙위원회, 정치국, 비서국 등을 새로이 조직할 것으로 전망된다. 그러나 당조직이 재

4) 사회과학출판사 편, 「철학사전」, p. 146.

정비되더라도 중앙위원회 전원회의, 정치국, 비서국과 같은 회의체가 김일성시대처럼 실질적인 토론의 장이 되지는 못할 것이다. 이는 무엇보다 김정일의 인적 통치가 제도적 통치를 초월하고 있는 데 기인한다. 즉 김정일은 당내 협의체에 의존하기보다는 현재와 같이 직접 개별 비서에 명령을 하달하는 식의 직할 통치방식을 지속할 것으로 보인다.

Ⅲ. 당·정·군 관계

1. 당·군관계

북한의 당·군관계는 기본적으로 군에 대한 당의 영도를 특징으로 하고 있다. 북한은 6.25전쟁이 발발한 후 군대에 정치위원들을 파견하면서 군에 대한 당의 영도와 정치교양사업을 강화하기 시작하였고, 그해 10월 군대내에 당단체를 조직하였다.⁵⁾ 즉 민족보위성 문화훈련국을 총정치국으로 개편하고 각급 문화부를 정치부로 개편하였으며, 구분대와 부대들에 정치부 부대장, 구분대장 직제를 만들고 중대까지 당세포를 조직하였다.

군대내 당조직은 1956년 소위 종파사건과 1969년 김창봉, 최광 등 군벌 숙청 등을 거치면서 더욱 강화되었다.⁶⁾ 이 기간 인민군대내 당정치사업의 방향은 정치생활, 당조직생활을 더욱 강화하는 것과 사상교양사업을 한층 강화하는 것이었다.⁷⁾ 또한 초기에는 인민군대내에 초급당 조직만 두었으

5) 김일성, “인민군대내에 조선로동당 단체를 조직할 데 대하여(1950.10.21),” 「김일성저작집 6」 (평양: 조선로동당출판사, 1980).

6) 정영태, 「김정일 체제하의 군부역할: 지속과 변화」 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 28~38.

7) 김일성, “인민군대내 당정치사업을 개선강화하기 위한 과업(1958.3.8),” 「김일성저작집 12」 (평양: 조선로동당출판사, 1981); 김일성, “인민군대내에서 정치사업을 강화할 데 대하여(1960.9.8),” 「김일성저작집 24」 (평양: 조선로동당출판사, 1983); 김일성, “현 정세와 인민군대앞에 나서는 몇가지 정치군사과업에 대하여(1969.10.27),” 「김일성저작집 24」 (평양: 조선로동당출판사, 1983).

나, 종파사건 이후 인민군대 전체적으로 인민군 당위원회를 조직하고 그 지도 밑에 사업을 하도록 하였다. 즉 집체적 지도원칙하에 군대에서의 최고 조직은 당위원회가 되고, 군단에서는 군단당위원회, 사단에서는 사단당위원회가 최고조직이 되었다. 당위원회는 군사지휘관과 정치위원이 모두 포함되게 되며, 군사행동에 관한 명령은 연명에 의해서 효력이 발생하도록 하였다.⁸⁾

김일성은 총정치국장이 군대 당조직을 획일적으로 통제하는 병폐에 대해서도 경계하였으며, 군을 당중앙위원회의 영도하에 철저히 예속시키도록 하였다. 즉 간부에 대해서는 당중앙위원회 군사위원회와 비서국의 비준을 받도록 하고, 아래 간부에 대해서는 해당 당위원회 비서처회의에 보고하고 비준을 받도록 하였다. 군에 대한 당적 영도의 강화과정에서 당과 군대를 분리하려는 음모로 총정치국장 최종학이 숙청되기도 하였다.

군에 대한 당의 영도원칙은 1980년 채택된 당규약에 잘 나타나 있다. 당규약 제46조는 “조선인민군은 항일무장투쟁의 영광스러운 혁명전통을 계승한 조선로동당의 혁명적 무장력이다”고 규정하고 있다. 또한 제47조는 조선인민군대내의 각급 단위에 당조직이 구성되며 조선인민군의 전체 당조직을 망라하는 조선인민군 당위원회가 조직된다는 것을 밝히고 있다. 또한 조선인민군 당위원회는 도당위원회와 같은 기능을 수행함을 밝히고 있는데, 이는 군당위원회가 중앙당의 직속 통제하에 있음과 그 지도 밑에 사업하고 자기 사업에 대하여 당중앙위원회에 정기적으로 보고함을 의미한다.

그러나 최근 김정일의 군부우대와 군에 의존하는 정책 등과 관련, 군에 대한 당의 영도원칙이 손상받는 것이 아닌지 의문이 제기되고 있다. 즉 김정일의 대외활동이 군부대 방문에 집중되고 있다는 점, 군부인사의 서열상승 등이 이러한 의문을 증폭시키고 있다. 특히 1997년 10월 김정일의 당 총비서 추대에서 총비서 선출권을 갖고 있는 당중앙위원회 전원회의가 김정일을 총비서로 선출한 것이 아니라 당중앙위원회와 당중앙군사위원회의 공동 추대형식을 취하였다. 당중앙군사위원회는 당중앙위원회에 의해서 선

8) 군사행동에 관한 최고명령은 민족보위상, 총참모장, 총정치국장이 연명수표하여 하달 되도록 하였다.

출되도록 되어있는 당중앙위원회의 하부기관이나 김정일의 총비서 추대에서는 당중앙위원회와 군사위원회가 동격으로 취급되었다. 이는 당중앙군사위원회의 위상강화를 넘어서 당과 군의 이원적 구조성격을 띤 것으로도 볼 수 있다. 또한 김정일은 1996년 12월 김일성종합대학에서 한 연설을 통해 북한의 식량위기에 대해 당일꾼들을 질책하는 한편, 인민군을 치하한 바 있다.⁹⁾ 이는 군의 위상강화와 함께 당의 위상약화에 대한 하나의 예로 거론되기도 하였다.

이와 같은 군부의 위상강화에도 불구하고, 군의 정치적 역할 증대에는 한계가 있으며, 기존 당·군 관계에 근본적 변화가 초래되지는 않을 것으로 보인다. 현재 북한의 군우대 정책은 군부의 환심획득, 김정일의 직할 통치 의지, 대외 선전용 등에 기인하는 것으로 보인다.

첫째, 군부의 위상강화는 과도기에 군부의 환심을 사기위한 것으로 볼 수 있다. 군부 고위엘리트들의 서열이 급상승하는 등 전보다 월등히 우월한 지위를 누리고 있으며, 특히 김천일의 현지지도를 수행하며 김천일의 개인적 신뢰를 받는 군부엘리트들의 수가 증가하는 경향이 있을 수 있다. 군부는 정권의 안정에 기여하는 바가 크기 때문에, 김천일이 군부를 우대하고 군에 의존하는 군부중심의 정치를 취하는 것이며, 이러한 정책은 당분간 지속될 것으로 보인다.

군의 위상강화에 따라 군수산업, 군사·안보 등 군관련 사항에 대해서 군의 정책적 영향력이 다소 증가할 수 있을 것이나, 군부의 전반적인 정치적 영향력이 증대될 것으로는 보이지 않는다. 예컨대, 군부가 대외무역과 미사일 수출과 같은 큰 규모의 사업에 더 많은 역할을 담당할 가능성은 있으나, 이는 어디까지나 김정일이 정책결정에서 최고의 권위자라는 전제하에 가능한 것이다. 즉 군부의 정책결정과정 참여는 군관련 문제에 관해서 김정일의 질문에 대답하는 수준을 크게 넘어서지 못하리라는 것이다. 더욱이 경제정책 전반에 대한 책임은 점차 내각의 몫으로 넘어갈 가능성이 있으며, 사상과 조직분야에 있어서 군에 대한 당의 통제가 유지되는 한 당·군

9) 「월간조선」, 1997.4

관계의 변화에 근본적인 변화를 초래하지는 못할 것이다.

둘째, 후계자가 부재한 상황에서 김정일은 당을 통하지 않고 군을 직접 통치하려는 의도를 갖고 있는 것으로 보인다. 당을 통한 군의 통치는 당의 권력집중을 가져오며 이는 김정일을 대신하는 누군가에 의해서 군이 통치될 수 있음을 의미한다. 과거 당조직지도부장으로 당·정·군 등 모든 분야에서 인사권을 행사하며 권력을 장악하였던 김정일이 누구보다도 이를 잘 알고 있을 것이다. 따라서 김정일은 중앙당조직을 통해 군을 통제하는 방식에서 벗어나, 군을 자신의 직할통제하에 두려는 것이다. 그러나 이것이 군에 대한 당의 영도 자체를 부인하는 것은 결코 아니다. 과거 중앙당 조직지도부를 통해 군인사와 군생활을 지도하고 군사부를 통해 군사정책을 지도하였으나, 이제 김정일이 군을 직할 통치하에 두려는 의도로 인해 이들 부서의 역할이 축소되는 것이 사실이다. 그러나 이들 당부서들은 여전히 김정일의 군에 대한 명령이 잘 이행되고 있는지를 감시·감독하는 기능을 보유하고 있다. 특히 과거 중앙당을 통한 군의 통제 방식에서 변화가 있는 것은 사실이나, 여전히 군내에 있는 당조직, 즉 총정치국의 역할에는 변화가 없으며 오히려 강화될 수도 있다. 이러한 점에서 총정치국장인 조명록이 인민무력상 김일철보다 상위서열을 차지한 것은 주목할 만한 일이다. 북한군은 중앙당이나 인민무력상이 아닌 군내 당조직의 최고책임자인 총정치국장이 김정일의 직접명령을 받아 군을 통제하는 방식을 취하는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 북한군의 위상강화는 대내용보다는 대외용의 성격이 강한 것으로 보인다. 현재 북한이 보유하고 있는 가장 유용한 협상수단은 군사적 위협이다. 북한은 이미 미국과의 회담 등에서 군부의 불만과 군사적 시위가 효력을 발휘하고 있다는 것을 알고 있다. 즉 군부는 대외적으로 자신들의 위세를 보여줌으로써 북한을 알잡아 보지 못하게 한다고 믿고 있으며, 협상에서 식량 등 더 많은 것을 양보 받을 수 있다고 믿는다.¹⁰⁾

10) 이런 의미에서 김계관이 미국과의 협상당시 북한이 '위성'을 발사한 것은 북한의 협상력을 저해시키는 것으로 볼 수 없다. 1993년 핵협상당시에도 북한은 노동 1호를 시험 발사한 바 있다.

따라서 「강성대국」과 같은 공격적이고 적극적인 구호를 통해 대외적으로 북한의 위세를 떨치는 데는 군부의 역할이 중요하게 활용될 것이다. 김정일의 국방위원장 추대를 앞두고 있었던 ‘위성발사’가 이와 같은 북한의 정책을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

요약하면, 군은 대외적으로 북한을 수호하는 조직이고 과도기에 그러한 역할은 더욱 중요하지만 대내적 통제메카니즘은 절대적으로 당조직에 의해서 유지되고 있으며, 이런 의미에서 군이 당을 대체하기는 불가능한 일이다. 즉 제도로서의 군부가 당위에 선다는 것은 북한체제의 특성상 아직 생각하기 어려운 일이다.

2. 당·정관계

북한에서 정부와 당의 관계는 흔히 배에서 노젓는 사람과 키를 잡는 사람의 관계에 비유되며, 김일성도 “당일군들은 경제일군들이 당의 로선에 따라 옳은 방향으로 나아갈 수 있도록 뒤에서 키를 잡아야” 한다고 말하였다.¹¹⁾ 당적 지도는 행정부에 대한 당의 우위를 의미하며, 이는 현실적으로 행정일군에 대한 당일군의 우위로 나타나고 있다.¹²⁾ 김일성은 정치일군과 실무자인 행정일군이 서로 자기의 주장만 내세우지 말고 상대방과 잘 협조하고 단결하여야 할 것을 강조하면서도, 정치일군의 의견이 더 존중되어야

11) 김일성, “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여,” 「김일성저작집 16」(평양 : 조선로동당출판사, 1982), p. 157.

12) 북한은 당의 영도적 지위를 분명히 보장하면서도, 당의 행정대행 경향을 철저히 경계하고 있다. 당은 정치적 영도기관으로서 행정경제기관들이 당정책을 틀어쥐고 철저히 관찰하도록 정치적·정책적으로 이끌어 주되, 행정경제사업을 대행하거나 간섭하지 말아야 한다는 것이다. 당이 정치적 영도기관으로서 자기의 향도적 기능을 잃어버리고 행정경제기관들의 사업을 대행하거나 기술실무사업에 빠지게 되면, 행정경제사업이 당정책이 요구하는 방향으로 진행되지 않아도 그것을 똑바로 분간하지 못하게 되며, 바로 잡아줄 사람도 없다는 주장이다. 이것은 마치 배에서 노젓는 사람만 있고 키잡는 사람은 없기 때문에 배가 지정된 항로를 따라 곧바로 가지 못하게 되는 것에 비유되기도 한다. 또한 당일군들에 의한 행정대행의 또 다른 병폐로 행정경제일군들의 책임감 약화와 사업에서 적극성과 창발성 저하가 지적되기도 하는데, 행정대행이 심화되면 결국 행정경제기관들의 기능과 역할이 마비되어 맥을 추지 못하게 된다는 것이다.

한다는 것을 분명히 하였다. 그 이유로 김일성은 정치일군이 폭이 더 넓고 정치적 식견이 높기 때문이라고 말하였다.

북한의 당·정관계는 변화와 지속이라는 양면성을 띠고 있으나, 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 당분간 유지·강화될 것으로 전망된다. 무엇보다 체제전환기에 행정이나 전문관료의 역할보다 당의 권한이 강화되는 것은 북한뿐만 아니라 사회주의체제에서 발견되는 일반적인 현상이라고 할 수 있다. 소련의 경우 스탈린 시대는 정부가 당에 대하여 우위를 차지하였던 시기로 평가된다. 그러나 후르시초프가 집권하자 그는 많은 수의 중앙부처를 폐지하고 지방경제위원회를 조직함으로써 중앙정부조직의 분권화를 시도하였으며, 고르바초프 역시 부처 수의 감축 등을 통하여 정부조직의 약화를 시도하였다.¹³⁾

북한은 사회주의권의 연쇄적인 붕괴를 목격하면서 당면한 체제위기를 극복하는 데 있어서 당의 역할강화에 대한 필요성을 느끼고 있는 것으로 보인다. 김정일은 1992년 당중앙위원회 책임일군들과의 담화에서 행정부의 독선에 대한 강력한 경고를 하면서 정부에 대한 당의 확고한 지도적 지위를 강조하였다.¹⁴⁾ 당의 지도적 지위의 강화에 대한 김정일의 언급은 김일성 사후 더욱 강조되고 있다. 즉 사회주의권의 붕괴에 이은 김일성사망으로 안팎으로 어려움을 겪고 있는 북한에서 당의 지도적 역할은 그 어느때보다 절실한 것으로 보인다.

김정일은 사회주의의 실패원인을 사상의 변질과 사회주의를 변질시킨 기회주의자들의 파산으로 파악하고 있으며, 체제위기를 극복하기 위해서는

13) 예컨대, 1984년에 100개가 넘었던 정부부처가 1989년에 71개로 감소되었고 각지방 정부의 부처는 800개에서 600개로 감소되었으며, 이 과정에서 100만명 이상의 공무원이 실직 하게 되었다. 이와 함께 고르바초프는 당간부를 부처의 장으로 임명함으로써 정부에 대한 당의 직접적 통제를 강화시켜나갔다. David Lane and Cameron Ross, "Limitations of Party Control: The Government Bureaucracy in the USSR," *Communist and Post-Communist Studies* Vol. 27(1) (1994), pp. 21~22.

14) "국가정권의 독자성과 자립성을 높인다는 구실 밑에 정권에 대한 당의 령도를 거부하거나 약화시키려는 경향도 단호히 배격해야 합니다." 김정일, "사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선(1991)," 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」(평양:조선로동당출판사, 1992).

당의 영도하에 사상사업이 이루어져야 함을 강조하고 있다.¹⁵⁾ 요컨대 김정일은 체제수호를 위하여 전문성이나 경제발전보다는 당성과 당의 영도적 역할이 보장되어야 함을 강조한 것으로, 향후 정부에 대한 당적지도에 큰 변화가 없을 것으로 전망된다.

또한 김정일의 권력장악과정이 당을 통해 이루어 졌다는 사실과 그의 권력기반이 당에 있다는 사실이 당의 지도적 지위가 유지되는 중요한 이유가 되고 있다. 특히 김정일은 요직인 조직 및 사상담당비서로서 권력을 확대하였는데, 간부사업체제를 확립하기 위하여 당조직지도부를 개편함으로써 조직지도부가 당·정·군 전반에 걸친 간부문제를 총괄적으로 장악할 수 있도록 하였다. 즉 조직지도부는 당·정·군 간부임명의 선발기준과 절차 등을 포함한 인사제반을 장악하게 되었다. 또한 실질적으로 당을 움직이는 조직지도부를 통하여 인민무력부, 호위총국, 사회안전부, 국가보위부 등의 무력기구를 통제·감시함으로써 김정일은 권력기반을 확대해 나갔다. 김정일의 핵심측근들로 꼽히는 계웅태, 김기남, 김국태, 김용순 등은 모두 당비서들이다.

개정헌법하에서 내각의 위상강화에도 불구하고, 당·정관계에 영향을 미칠 것으로 보이지는 않는다. “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”는 헌법 11조 규정은 여전히 유효하다. 특히 내각의 위상강화속에서 북한의 과도기적 성격과 체제통제의 필요성이 상존하는 한, 조직 및 사상분야에서 당적지도는 더 강화될 가능성도 있다. 한편, 지방행정에서도 헌법상 당·정분리의 성격이 나타났지만, 새로운 인민위원장으로 대부분 전임 행정경제위원장이 선출되었으며, 인민위원회의 역할과 기능도 실질적으로 과거의 행정경제위원회와 별차이가 없는 것이다.

단지, 내각의 일부 부처에 대해서 군부와 같이 김정일의 직할통치가 이루어짐에 따라 당의 지도가 약화되는 경향이 있다. 예컨대, 외교부에 대한 당적 통제가 약화됨에 따라, 당 국제부의 위상이 내려간 것으로 보인다.

15) 김정일, “사회주의는 과학이다,” 「로동신문」 1994. 11. 4; 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다,” 「로동신문」, 1995. 6. 19.

IV. 북한의 정책전망

1. 경제정책

김정일 공식승계와 헌법개정이후 북한의 향후 정책전망은 우리 정부의 대북 포용정책 등과 맞물려 관심의 초점이 되고 있다. 특히 경제부문과 관련한 새로운 조항들이 북한의 경제정책 변화를 의미하는 것이 아닌가 하는 주장이 제기되기도 하고 있다. 그러나 소유주체 및 개인소유의 확대, 독립채산제의 명시, 거주 여행의 자유 등 개정헌법 조항들은 이미 지난 수년간 북한경제에서 발생한 현상들을 수용한 것에 불과한 것이다.

예컨대, 국가와 협동단체만이 소유하도록 되어있던 생산수단이 개정헌법에서 국가와 사회협동단체도 소유할 수 있도록 바꾸었으나 조선노동당, 직맹, 여맹, 김일성사회주의청년동맹 등 사회단체는 이미 생산수단을 소유하고 대외무역 활동에 종사하여 왔다.¹⁶⁾ 또한 북한은 식량난 등으로 농민시장(장마당)이 수시로 열리고 있으며, 주민들의 이동이 자유스러워졌다.

또한 개정헌법은 독립채산제를 명시하고 있으나, 독립채산제 개념은 이미 북한의 경제에서 존재하여 왔고 독립채산제 자체가 개혁은 아니다. 독립채산제는 공장·기업소의 의사결정 권한 확대 및 자율성 신장을 위한 것으로 국가결정의 경제적 집행과 생산과정에서의 효율적 관리를 목표로 하고 있다. 즉 생산목표의 초과달성분에 대해 공장·기업소가 자율적으로 인센티브나 재투자 등으로 사용할 수 있는 권한을 보장하고 있다. 독립채산제가 의미있기 위해서는 자재공급이 원활하여야 하며, 잉여이윤이 나올 수 있도록 생산목표가 초과되어야 한다. 그러나 만성적으로 생산성이 목표에 미달하고 있는 북한의 상황에서 이는 불가능하기 때문에 독립채산제의 실

16) 조선노동당의 경우 10개 이상의 무역회사와 공장 등을 갖고 있다.

시라는 것 자체가 무의미할 수밖에 없다.

이러한 헌법조항의 새로운 개념보다 중요한 것은 경제에 대한 통제 메카니즘의 변화이나, 이러한 변화는 개정헌법에서 발견되지 않고 있다. 즉 기업들이 잉여이윤에 대하여 자유로이 처분하고, 이를 재투자나 기업의 인센티브로 사용할 수 있어야 할 뿐만 아니라, 투입과 산출과정을 부분적이거나 마 시장에 허용하여야 할 것이다. 즉 투입과 산출을 국가가 완전히 통제하는 대신, 일부만 통제하고 나머지는 시장에 맡기도록 하는 것이다. 이와 같이 국가의 기업에 대한 통제의 완화와 함께 당의 기업에 대한 통제완화도 경제개혁의 중요한 지표라고 할 수 있다. 즉 당위원회 중심체제에서 벗어나 지배인 책임경영체가 보장되어야 할 것이나, 북한에서 이러한 조짐들은 전혀 발견되지 않고 있다. 한편, 최근의 현상을 통해 본 북한의 경제정책방향은 개방·개혁과는 거리가 있는 것 같다. 단지 북한은 이미 개정헌법에서도 나타난 바와 같이 내각에 경제운영의 책임을 맡겨 「우리식 사회주의」 고수라는 틀 속에서 다소 유연한 정책을 펼칠 가능성이 있으나, 최소한 당분간은 조정기를 거칠 것으로 보인다.

북한은 1993년 제3차 7개년 계획이 실패로 돌아갔음을 인정하고 3년간의 완충기를 설정한 바 있다. 이 기간동안 북한은 농업, 경공업, 무역의 3대제일주의를 내세웠으나, 완충기가 종료된 1997년 신년사에서 돌연 무역제일주의를 누락시켰다. 또한 북한은 1996년부터 외화벌이 무역상사들을 대폭 감축하기 시작하였으며, 최고인민회의 제10기 1차회의시 내각개편을 단행하면서 대외경제위원회를 폐지하였다.

북한은 당면 정책목표가 무역이나 경공업이 아니라 중공업과 자립경제의 확립에 있음을 분명히 하고 있다. 헌법개정 이후 내각의 위상이 높아지고 경제분야에서 역할증대가 기대되지만, 경제분야에서 내각의 역할증대가 반드시 개방·개혁정책으로의 전환을 의미하는 것은 아니다. 내각개편에서 주목할 점은 두명의 부총리이다. 이들은 각기 전직 기계공업부장과 채취공업부장으로서는 이들의 부총리 임명은 중공업 육성과 내부예비를 확보하여 자립경제를 확립하겠다는 북한의 의지를 보여주는 것이다. 북한의 강성대국 구호 역시 정치, 이념, 군사를 강조하고 있으며, 이를 바탕으로 경제적 번

영을 누리겠다는 북한식 발전전략이다. 즉 강성대국론의 경제정책은 자립 경제 노선이며, 외자는 아편이라고 단언하고 있다.¹⁷⁾

사회주의권의 붕괴 이후 특히 김일성사망후 북한은 사상의 변질에 대한 극도의 경계심과 개혁·개방에 대한 강한 거부감을 보여왔다. 김정일은 “지난 시기 사회주의를 건설하던 일부 나라 당들은 사회주의에 관한 선행 이론을 교조적으로 대하면서 인민대중을 교양하는 사상사업에 마땅한 주의를 돌리지 않고 경제건설 일면에 매달림으로써 경제건설자체도 침체에 빠뜨렸으며 구성은 사회주의제도를 허물어버리고 자본주의를 복귀시키는 데 까지 이르게 되었다”고 말하고 있다.¹⁸⁾ 즉 체제유지를 위하여 경제발전 보다 더 중요한 것은 사상사업임을 강조함으로써 북한의 개방정책이 주체사상의 테두리 내에서 이루어 질 것임을 명시하고 있는 것이다.

김정일이 주석직 취임을 기피한 것도 앞으로 북한체제가 과감한 개혁·개방의 길로 나서기를 주저하고 있음을 보여주는 것으로 볼 수 있다. 특히 최고인민회의 제10기 1차회의에서 김정일의 시정연설이 생략되고 8년전 제9기회의 당시의 김일성 시정연설 녹음테이프를 들었다는 것도 북한이 마땅한 정책전망이 서지 않았음을 말해주고 있다.

2. 대남정책

남북관계에 있어서 북한은 지난 수년간 미국과의 관계개선 노력속에서 남한을 철저히 배제하는 소위 ‘통미봉남’ 정책을 유지하여 왔으나, 김정일의 공식승계를 계기로 전술적 변화를 시도할 가능성이 있다. 즉 시급히 필요한 식량과 외화의 획득을 위해 기존의 전투적인 대남 전략보다는 유연한 대남 전략을 전개할 가능성이 있다. 북한의 전술적 변화는 이미 금강산관광 사업에서 가시화되고 있다.

북한의 대남전략 방향은 지난해부터 연이어 나온 김정일의 문헌에서 찾

17) “자립적 민족경제 건설노선을 끝까지 견지하자,” 「노동신문」, 1998. 9. 17.

18) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다.” 「노동신문」, 1995. 6. 19

아 볼 수 있다. 1997년 6월 19일 발표된 “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여”에서 김정일은 체제위기의 현실을 감안, 계급문제 해결보다 민족성을 부각하면서 민족주의가 체제의 중요한 이념적 좌표임을 강조한 바 있다. 체제수호와 공식승계의 명분축적을 위해 강경일변도의 대남공세 대신 민족주의 기치아래 대남정책을 다변화할 가능성을 시사하고 있는 것이다.

1997년 8월 4일 발표된 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”(세칭 「8.4노작」)에서 김정일은 자주·평화통일·민족대단결의 조국통일 3대원칙과 전민족 대단결 10대 강령, 고려민주연방공화국 창립방안을 가장 정당하고 현실적인 투쟁강령이라고 강조하면서, 김일성의 통일노선을 지켜나갈 것을 강조하였다. 그러면서도 한편으로는 조건부의 남북관계 개선 및 대외관계 개선을 주장하고 있다. 즉 남한에게는 반북대결정책을 연북화해정책으로 바꾸고 국가보안법 철폐 등을 주장하였다. 또한 미국과 일본에 대해서도 북한에 대한 적대시 정책을 버린다면 관계가 호전될 수 있을 것이라는 것을 지적하였다.

금년 신년 공동사설에서도 북한은 “남조선에서 근본적인 변화가 일어나야 한다”는 것을 재차 강조하였으며, 4월 18일 “온 민족이 단결하여 조국의 평화통일을 이룩하자”(세칭 「4.18서한」)는 「8.4노작」을 통해 언급된 김일성의 1948년 연석회의 주도 내용을 보다 정교화시키고 있다. 「4.18서한」에서 김정일은 「민족대단결 5대 방침」제시를 통해 우리의 대북3원칙에 대응하고, 김정일의 통일능력을 과시하려고 하였다. 5대방침은 민족자주, 애국애족, 남북관계 개선, 반외세, 내왕·접촉·대화·연합 강화이나, 조건부 대남 유화정책 이상의 범위를 벗어나지 않고 있다. 기존의 논문과 한 가지 다른 점은 김대중정부에 대한 비난을 자제하는 한편, 국가보안법, 안기부법 폐지를 공공연히 주장하는 대신, “반통일적인 법률과 기구폐지”라는 간접적 표현방법을 구사하고 있다.

김정일의 공식승계이후 북한의 대남정책은 「8.4노작」, 「4.18서한」 등에 나타난 노선을 크게 벗어나지는 않을 것이다. 즉 북한은 기본적으로 남북관계의 경색에 대한 책임을 남한에 전가하면서, 한편으로는 실리차원의 전

술적 변화를 보일 가능성이 높다.

신정부 출범 후 남한의 적극적인 대북 포용정책에 편승하여 북한은 남한으로부터의 지원확대를 위해 부심하고 있다. 북한의 기대감은 대북 비료지원을 논의하기 위한 북경 차관급회담(4.11~4.17)의 수용에서 이미 나타난 바 있다. 그러나 이와 같은 북한의 태도변화가 아직 북한의 대남정책변화로 이어지지 않고 있다.

김정일의 주석취임 포기 역시 남북관계개선에 긍정적인 것으로 볼 수 없을 것이다. 김정일은 대외관계에 있어서 헌법상 국가수반인 최고인민회의 상임위원장을 내세우고 자신은 뒤에서 이를 조정하는 은둔정치를 지속하려고 있다. 이는 경제문제 등 대내외적 여건미비와 김정일이 공식석상에 나서는 것을 회피하여 온 것과 연관이 있는 것으로 보인다. 대내문제, 특히 경제문제에 있어서도 북한은 정무원을 보다 위상이 올라간 내각으로 대체하여 책임을 지도록 하였다. 김정일은 자신이 경제문제에 관여하지 않는 것이 김일성의 유훈임을 내세우면서 경제실정에 대한 책임을 회피해 왔고, 앞으로도 김정일이 앞장서 전면적인 개혁·개방을 통한 위기돌파를 시도하되 그 책임은 돌리려는 소극적 자세를 취할 것으로 보인다.

특히 대외경제정책의 조정기가 대남정책과도 연관이 되어있다. 북한은 최고인민회의의 제10기 1차회의에서 정무원의 대외경제위원회와 최고인민회의 통일정책위원회 같은 대남사업 부서를 폐지하였으며, 당으로 창구를 단일화하고 있다. 현재 대남담당비서 김용순이 위원장으로 있는 아·태평화위원회가 대남경협관련 주요 창구가 되어있다. 이는 지난해부터 시작된 경협·정보관련 인물들에 대한 대규모 숙청과도 연관되어 있는 것으로 보인다. 즉 서관희, 이봉원, 최용해 등이 이미 지난해 사형되었으며, 국가안전보위부 제1부부장 김용룡, 35호실(전 대외정보조사부) 부장 권희경, 대외경제협력추진위원회 위원장 김정우와 부위원장 김문성, 국제무역추진위원회 위원장 이성록 등도 숙청 당한 것으로 알려졌다.¹⁹⁾ 이밖에도 통일전선부 부

19) 이종찬 안기부장은 국회보고에서 “숙청은 극도로 헤이해진 기강을 바로 잡아 김정일 정권의 기반을 공고히 하고 당간부들이 자유풍조에 물들어 정권비판세력으로 부상할 것을 사전에 방지하기 위한 것으로 보인다”고 분석하였다. 「문화일보」 1998. 11. 6

부장 전금철, 조평통 부위원장 안병수, 임춘길 등 남북대화 전문가들 상당수가 이미 최고인민회의의 대의원에서 탈락하여, 대남관계 인물등에 대한 물갈이가 진행되고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 일련의 사건들을 볼 때, 긍정적인 방향이든 부정적인 방향이든 북한은 대남사업 전체에 대한 일종의 구조조정을 하고 있는 것으로 판단된다.

V. 결 론

반세기의 남북 분단사에서 현재 남북관계는 중요한 기로에 서있다. 향후 남북관계의 방향을 전망하기는 그 어느때 보다 어려워 보이며, 이는 현재의 한반도 상황이 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 갖고 있다는 데 기인하는 것 같다. 우선 긍정적인 측면을 보면, 북한의 심각한 경제난이 개방·개혁의 불가피성을 증대시키고 있다는 점이다. 북한의 개정헌법도 이러한 현실을 반영한 것이며, 구체적 헌법조항들에 대한 실현 가능성과 관계없이 북한당국의 문제의식에 대한 실증적 예라는 것을 부인하기는 어려울 것이다. 특히 남한정부의 전례 없이 적극적인 대북포용정책은 남북관계 개선에 기여할 수 있는 중요한 요소이다.

한편 남북관계에 부정적인 측면으로는 북한의 발사체 시험과 금창리 지하시설에 대한 점증하는 의혹 등을 지적할 수 있다. 이는 대북 경수로 지원사업과 제네바합의 자체를 위협하는 사건들로서 최근 미국의 대북 정책이 강경해 짐에 따라 미북관계의 경색과 한반도의 긴장상태가 우려되기도 한다. 이밖에도 북한의 잠수정 침투사건이나 발사체 시험 등과 같은 안보 관련 사건과 이로 인한 국내여론의 악화 등이 남북관계 개선에 부정적으로 작용하고 있다.

이와 같이 부정적 측면과 긍정적 측면의 공존으로 향후 남북관계의 전망이 불투명한 가운데, 가장 중요한 변수는 북한의 태도라고 할 수 있다. 북한이 한국의 대북흡수통일 배제언약과 대북포용정책에 대한 신뢰를 갖고,

체제위기의 가장 현실적 극복방안으로서 보다 과감한 개혁·개방과 남북관계개선에 임하고자 결정할 때, 비로소 남북관계는 중요한 전기를 마련할 수 있을 것이다.

빈 면

북한 「강성대국」론의 군사적 의미

- 김정일의 군사정책을 중심으로 -

정 영 태*

◁ 목 차 ▷

- I. 김정일의 군부통제 방안
- II. 김정일의 군사력 건설 방향
- III. 결론 : 평가 및 전망

북한은 지난 8월 22일자 「로동신문」 정론¹⁾을 통해 「강성대국」론을 발표했다. 로동신문은 정론에서 “조선인민은 〈고난의 행군〉을 통하여 기어코 화를 복으로 바꾸었고 세계사적 승리의 역사를 창조하였다.”고 하면서 “주체의 강성대국건설은 가장 신성하고도 위대한 애국애족위업”이며, “경애하는 김정일장군님과 운명을 함께하며 기어이 위대한 역사적 전환의 활로를 열어놓은 우리 인민은 미래를 소리쳐 부르며 세상에 보란 듯이 강성과 번영의 역사를 펼쳐간다.”고 주장했다. 그리고 “주체의 강성대국 건설은 위대한 장군님께서 선대국가수반 앞에 조국과 민족앞에 다지신 애국충정맹약이며 조선을 이끌어 21세기를 찬란히 빛내이시려는 담대한 설계도”라고 밝힘으로써 강성대국 건설이 김정일의 구상과 결심임을 강조했다.

* 민족통일연구원 선임연구위원(북한정치군사실)

1) 「로동신문」, 1998.8.22.

북한이 주장하는 강성대국은 “주체의 사회주의 나라”라고 한다. 그리고 “주체의 사회주의 강성대국은 착취와 억압, 가난과 무지, 침략과 약탈, 지배와 예속으로 얼룩진 지난 시대의 반동적, 반인륜적 국가건설사에서 종지부를 찍고 인민의 주적요구, 인류의 념원을 전면적으로 꽃피워주는 영원한 리상국”이라 한다. “사상과 군대를 틀어쥐면 주체의 강성대국건설에서 근본을 틀어쥐는 것으로 된다.”고 주장함으로써 강성대국 건설의 근본이 사상과 군대임을 밝혔다. 즉 그들은 “사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제건설의 눈부신 비약을 일으키는 것이 우리 장군님의 주체적인 강성대국 건설방식이다”고 밝혀 정치·군사중시사상을 한층 더 강조하고 있는 것으로 보인다.

정론에서 “사회주의 강대국 건설은 〈힘〉의 전략을 휘두르는 제국주의자들과의 치열한 계급투쟁속에서 진행된다. 총대가 든든하지 못하면 나라의 강성을 떨칠 수 없고 민족적 자주권과 나라자체를 지켜낼 수 없다”고 하면서 “침략적이고 지배적인 국가전략을 내세우고 오늘도 정의와 진리를 총칼의 〈힘〉으로 압살하려는 제국주의 초대국과 당당히 맞서 싸워 승리하는 힘은 강한 군대를 가지는 데 있다”는 김정일의 “총대철학”을 분명히 하고 있다. 그런데 강성대국론에서 김정일의 “총대철학”이 어떻게 구현될 것이라는 구체적 언급은 찾아볼 수 없다. 북한의 강성대국 건설론은 단순히 국가적 구호라는 차원에서 군사와 관련하여 기본적인 언급을 담고 있을 뿐이다. 군사와 관련한 기본적인 언급은 “군대를 틀어쥐는” 것과 “강한 군대”를 만드는 것으로 요약된다. 그러나 김정일이 군대를 어떻게 틀어질 것이며, 어떻게 강한군대를 만들것인지에 대한 구체적 방안을 제시하고 있지 않다. 그렇다고 해서 북한이 거국적으로 내세우고 있는 강성대국론이 어떠한 군사적 의미를 담고 있지 않다고 치부하는 것은 지나치게 단순한 판단이다. 김일성 사후 김정일의 군사관련 구체적 행태 및 북한의 대내외적인 상황과 강성대국론에서 밝힌 군사관련 철학을 연관시켜 분석한다면 김정일의 군사정책을 부분적으로나마 유추해낼 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 강성대국론에서 밝힌 김정일의 군사철학이 어떻게 구체적인 정책으로 구현될 것인지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 이러한

연구목적을 위해서 본 연구는 크게 두장으로 나누어 진행될 것이다. 첫장에서는 김정일이 어떻게 군대를 틀어쥐는 것인가를 알아보기 위한 김정일의 군부통제 방안을, 둘째장에서는 경제난에도 불구하고 어떻게 강대국(특히 미국)과 대항할 수 있는 무기체계를 건설해 나갈 것인지를 밝히는 군사력 건설 방안을 각각 분석하게 될 것이다.

I. 김정일의 군부통제 방안

강성대국론에서 “군대를 틀어쥐면 주체의 강성대국건설에서 근본을 틀어준 것”이라 밝히고 있는 것으로 볼 때 김정일은 아버지 김일성과 마찬가지로 군대장악이 그 무엇보다 중요하다는 사실을 인식하고 있는 것 같다. 실제로 권력구축 또는 공고화 단계에서 군의 통제 필요성은 한층 더 제고된다. 김정일은 권력승계를 위해서 권력정비작업을 오래동안 벌여왔다고는 하나, 그것으로 충분하지는 않다. 김일성 생존시 김정일에 대한 충성조직 구조와 김일성 사후 김정일에 대한 충성구조는 다를 것이다. 즉 ‘홀로서기’를 위한 구체적 권력정비가 필요하다. 이를 위해서는 아버지 김일성이 그의 권력 공고화 단계에서 필요로 했던 것과 마찬가지로 김정일 역시 무력수단의 소유자인 군부의 절대적 지지와 충성을 필요로 하는 것이다. 군부의 절대적 지지와 충성을 유도하기 위해서 요구되는 조치중에 하나가 바로 군부우대 정책이다.

다른 한편으로 군부우대정책은 군부독자세력 형성이라는 파벌세력 형성의 위험성을 지니고 있다. 이러한 위험성을 원천적으로 차단하기 위해서 사상교육을 통한 군대통제정책을 강화하고 있다. 즉 “사상의 강군건설”이라는 미명하에 군부를 통제하고자 한다. 물론 북한은 사상강화 교육을 통해서 정신적 군사역량 강화라는 목적을 추구한다고 하고 있으나, 전시가 아닌 평시에 이것은 부차적인 목표에 불과한 것일 수 있다.

1. 군부우대를 통한 통제

현재 김정일은 주석직을 폐지하고 당총비서직과 국방위원장, 군최고사령관이라는 직함만으로 북한을 통치하고 있다. 동시에 군부인물들의 두드러진 부상이 뒤따랐다. 북한군부의 부상을 시사하는 조짐들이 여러 측면에서 간파되어 왔다. 먼저 군부 권력서열 상승현상을 들 수 있다. 호위사령관 이을설, 총정치국장 조명록, 총참모장 김영춘, 사회안전부장 백학림 등은 1994년 7월 김일성 장의위원 명부에서 각각 77위, 89위, 88위, 53위에서, 1996년 7월 김일성 사망 2주기 추도회에서 각각 11위, 12위, 13위, 30위로 꺾충 뛰어 올랐다. 최광 장의위원 명단에서는 이을설, 조명록, 김영춘이 한자리수인 6위, 7위, 8위로, 백학림은 24위로 진입함으로써 권력의 최전면에 부상한 것으로 나타나 있다. 이외 상장, 대장급 주요 군부인사들 역시 각종 행사 참석명단에서 비교적 상위 그룹을 구성한 바 있다.

또 다른 군부부상의 조짐은 김정일이 군관련 행사를 중시하면서 군현지 지도를 포함한 군관련 공개행사 활동을 가장 활발하게 벌여온 데서도 찾아볼 수 있다. 또한 김일성 사후 확인된 여러차례 대규모 승진인사 중 대부분이 군관련 인사였다. 현재 북한군의 장성규모가 1,300여명(한국의 2.6배, 군대규모를 감안하더라도 2배 정도)에 달할 정도로 군에 대한 비정상적 우대정책이 지속되고 있다. 이는 김정일이 군대를 얼마나 중시하고 있는지를 암시하는 것이다.

최근 이같은 북한군부의 부상을 들어 일각에서는 북한이 기존의 당지배 체제로부터 군사지배체제로 전환하고 있는 것으로 판단하고 있다. 이를 뒷받침하는 근거로 북한군부의 권력서열 상승을 꼽는다. 또한 김정일이 '군대는 곧 인민이고 국가이며 당이라는 독창적 군중시 사상을 내놓았다'라는 55회 김정일 생일(2. 16)에 개최된 중앙보고대회 내용에 기초해 북한이 군사지배체제를 유지하고 있다는 주장들이 대두하였다.

이러한 주장들은 군중시 체제와 군사지배 체제를 혼돈한 데서 기인하는 것으로 판단된다. 군중시 체제는 군사지배 체제와는 구별된다. 군대가 인

민이고 국가이며 당이라는 김정일의 군중시사상은 군대가 인민, 국가, 당을 우월적으로 지배하는 군사지배 체제를 의미하는 것은 아니다. 이는 같은 중앙 보고대회내용에서 “김정일 동지께서는…군대는 곧 인민이고 국가이며 당이라는 독창적인 군중시 사상을” 내놓았다고 하면서도 “…우리 인민군대를 명실공히 수령의 군대, 당의 군대, 인민의 군대로 되게” 했다고 밝힌데서도 잘 드러나고 있다.²⁾ 이를 풀이하자면 북한인민군대는 국가, 인민, 당 못지 않게 중요하기는 하지만 그렇다고 해서 군대에 의한 인민, 국가, 당의 지배를 의미하지 않는다는 것이다. 즉 북한 군대는 바로 수령의 군대, 당의 군대, 인민의 군대라는 사실에 대해서는 어떠한 변화도 없다는 것이다.

김정일이 현재 북한사회내의 제집단 중에서 군을 가장 신뢰하고 있다는 사실이 최근 공개된 바 있는 그의 ‘비밀연설’문건³⁾에서 잘 드러나고 있다. 김정일은 “군의 기백이 높은 것은 사회의 당정치 사업과는 달리 군내의 당정치 사업이 잘되고 있기 때문”이라고 분석하고, 군당사업 일꾼들을 칭찬했다. 이와 관련 그는 김일성 대학 책임일꾼 보다 인민군 군단정치위원이 더 낫다고 평가함과 동시에 사회주의 붕괴는 “당이 군대를 틀어쥐지 못함”과 관련 있다고 함으로써 당에 의한 군대의 통제 필요성을 강조하고 있다 할 수 있다. 이를 고려해 볼 때, 북한군이 당의 통제에서 벗어나 독자적 힘을 확장해나가고 있다는 군사지배론은 설득력이 떨어진다. 따라서 김정일이 추진해 오고 있는 군사중시 체제는 군으로 하여금 당의 철저한 통제내에서 가장 충성적이고 열성적으로 김정일의 지휘와 명령에 따르도록 하는 체제를 의미한다. 그리고 여타 사회집단들은 군을 귀감으로 삼아 김정일 정권에 대해서 충성을 다하도록 유도해나가는 것을 의미한다. 이와 관련해서 북한 당국은 “조선인민군대는 지난날과 마찬가지로 오늘도, 앞으로도 영원히 우리 혁명의 기둥이며 핵심부대”라고 하면서 주민 모두가 “인민군대를 본보기로 하여 온 사회를 혁명화, 노동계급화하며, 혁명적 군인정신으로 우리 혁명의 새로운 전환적 국면을 열어가야 할 것”을 역설했다.

2) 「조선중앙방송」, 1997.2.16.

3) 「월간조선」, 1997. 4.

특히 동사설에서는 김정일이 「혁명적 군인정신」을 따라 배울 것을 지시한 지 1년이 지났다고 하면서, “혁명적 군인정신으로 사회주의 군인정신으로 사회주의 건설을 더욱 힘있게 다그쳐 나가자”고 호소했다.⁴⁾

이와 같이 김정일은 군대를 중시하는 체제를 강조함으로써 한편으로는 그의 권력장악을 의미하는 “무장장악”을 시위하고, 다른 한편으로는 군대의 지지와 충성을 이끌어냄으로써 군대를 통제해 나가면서 통치수단으로 적극 활용해나가고 있다.

2. 「사상의 강군건설」을 통한 군대통제

북한은 군대에 대한 사상교육사업을 집중적으로 실시해 온 결과 장교, 사병 할 것 없이 유일지배체제 유지를 위한 거의 획일적인 가치를 공유하도록 하였다. 김일성은 군대 정치일군들에게 “인민군대가 좋은 무기로 장비되었다 하더라도 군인들이 무엇 때문에 전쟁을 하며 누구를 위하여 한몸바쳐 싸워야 하는가를 똑똑히 모르면 싸움에서 승리할 수 없다”⁵⁾고 하면서 승리를 위해서는 “주체사상의 기치를 높이 들고 조선민주주의인민공화국을 끝까지 지키겠다는 신념, 전조선에 사회주의, 공산주의를 반드시 건설하겠다는 신념, 세계 혁명적인민들과 단결하여 미제국주의자들을 멸망시키고 세계혁명을 완수하겠다는 강한 신념”⁶⁾을 가진 군대의 필요성을 역설했다.

먼저 이를 위해서 김일성은 사대주의, 교조주의, 종파주의를 배격하고 「조선혁명」을 완수하기 위해서 주체를 굳건히 세워야 한다고 했다. 그는 「인민군대내 당정치사업에서 교조주의를 반대하고 주체를 세울 데 대하여」라는 담화에서 인민군 군사 정치일군들에게 “다른나라 정책을 맹목적으로 추종하면 혁명과 건설을 망쳐먹을 수 있다”고 하면서 “사대주의, 교조주의의 잔재를 없애고 주체를 철저히 세워야”하며 “군인들에게 주체를 세워야 할 필요성과 우리 당정책의 정당성을 철저히 인식시켜야 한다”고

4) 「노동신문」 사설, 1997.6.10.

5) 조선로동당 출판사, 「김일성 저작집 24」, (평양: 조선로동당출판사: 1983), p. 267.

6) 위의 책, p. 249.

강조하였다.⁷⁾

그리고 제국주의는 원래 침략적이며 제국주의가 소멸되지 않는한 그 침략적 본질이 변할 수 없으며, 제국주의가 있는 한 침략과 전쟁의 근원은 변할 수 없기 때문에 지금 무엇보다도 중요한 것은 제국주의에 대한 환상을 반대하는 투쟁을 강하게 전개해야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 전쟁의 근원이 근본적으로 없다고 생각하고 제국주의에 대한 경각심을 늦추면서 춤이나 추며 안일하게 지내게 될 경우 제국주의자들은 반드시 그들을 공격해 나설 것인 바, 언제나 자기의 역량을 강화하고 적들의 침공에 대처할 준비를 철저히 해야 함을 북한 당국은 그들의 군대에 인식시켰다.

북한은 이러한 정치사상교육을 위하여 군당조직생활을 강화하고 이들 당조직을 통하여 군대를 당의 이데올로기와 정책으로 튼튼히 무장시키고 군인들 속에 당정책을 널리 해설·선전하여 군을 당의 ‘두리’에 놓여 있도록 하였다. 북한에서 군대에 당의 이데올로기와 정책을 효율적으로 주입시키기 위하여 당조직과 군정치위원회제를 두어 관리하였고, 군대의 충성을 확보하기 위해 2차례에 걸쳐 군에 대한 대대적인 숙청까지도 단행했다. 그들은 인민군인들이 당과 조국과 인민을 목숨으로 보위하는 노동당의 붉은 혁명전사들이라고 하면서 인민군인들은 다른 사람들 보다 더 우수해야 하며 사상의식이 가장 높아야 함을 주입시켰다. 나아가 북한군 장교의 승진에도 군사적 능력과 경험에 더하여 그들의 유일지배 정당인 노동당이 제시한 정통적인 정치적 견해에 대한 수용여부가 중요한 기준이 되도록 했다. 따라서 북한 인민군들은 고위직에 올라가면 갈수록 자연히 당지도부와 동질적인 가치를 공유하면서 유일지배체제의 전위대로 남아있게 되었다.

그런데 김정일은 이러한 군대에 대해서 2중적인 인식을 소유하고 있는 것으로 보인다. 즉 북한군대는 북한체제내에서 가장 충성스럽고 모범적인 집단으로서 유일지배체제의 전위대로 성장해 왔다는 인식과 군이 독자적 파벌세력을 일으켜 체제를 위협할 수 있다는 부정적 인식이 바로 그것이다. 이러한 인식에서 출발해서 김정일은 군에 대해서 ‘참여와 통제’정책으

7) 조선로동당출판사, 「김일성 저작집 13」, (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 296~301.

로 대응해오고 있다. 김정일은 군대의 위상을 상대적으로 높임으로써 군대의 정치참여 폭을 확대해 오고 있다. 그러나 아직까지 군부가 당정치 과정에 능동적으로 깊숙히 관여할 정도로 정치참여 폭을 확대한 것은 아니지만 상대적으로 군부의 역할이 제한적으로 강화되고 있는 것은 분명하다. 이는 군부가 당의 통제만 받는 위협세력으로서가 아니라 당의 한 부분으로서 적극적으로 당유일지배체제를 옹호하고 사수하도록 유도하기 위한 것이다. 김정일은 군부를 제한적으로 당정치 참여 기회를 확대함으로써 군부 스스로가 군인이라는 정체성을 인식하기 이전에 체제를 지탱하고 있는 열성당원이라는 인식을 우선적으로 가질 수 있도록 하여 당유일지배체제의 공고화를 꾀하고 있다고 할 수 있다. 이것은 군부의 제한적당정치 참여가 오히려 군부가 체제위협세력으로 개입하는 것을 막게된다는 논리로 설명할 수 있다. 기존의 공산주의국가들에서 이러한 예를 많이 찾아 볼 수 있다.

공산주의 국가에서 군부의 당정치적 참여는 일정 시기에 국가의 당지도부의 특성에 따라 결정되어 왔다. 예를 들어 당중앙위원회에 군부가 참여하는 비율을 보면 구소련(1931~1961년 약 10% 정도), 헝가리(1948년 2%, 1970년 5%), 체코슬로바키아(1949년 8%, 1971년 6%)는 안정적이며 비교적 낮은 비율을 기록했으며, 쿠바의 경우 1965년에는 70%로 군부의 중앙위 참여가 거의 압도적이었고, 1975년에는 38% 정도로 이전보다 거의 반으로 하락하였다. 중국의 경우는 군부의 당정치기구 참여 비율이 높은 편이나 시기에 따라 달리 나타났다(중국 당정치국과 중앙위 참여 비율은 1956년 8차 당대회 : 35/35%, 1969년 9차 당대회 : 52/42%, 1973년 10차 당대회 : 40/24%, 1977년 11차 당대회 : 57/31%, 1982년 12차 당대회 : 43/22%, 1987년 13차 당대회 : 19/11%).⁸⁾

북한의 경우에도 중국과 같이 비교적 높은 비율(1946년 1차 당대회부터 1980년 6차 당대회까지 평균 비율은 당중앙위 : 21%, 당정치국 : 36%)로 군이 당중앙위 및 당정치국에 참여해 온 것은 사실이나 1980년 제6차 당대회 이후부터는 점차적으로 군부가 당정치국에서 배제되어 왔다. 군부의

8) 俞雨霖, “共軍與中共政治：歷史的 角度,” 「東亞 季刊」, 제18권 제2기(1986.10). p. 53.

정치참여 비율이 높다는 것은 전체(당)에 대한 부분(군부)이 차지하는 비율이 크다는 것을 의미하며, 이는 곧 전체(당)와 부분(군부)의 경계가 모호해 진다는 사실을 지적하는 것이기도 하다. 그러나 사회주의국가들이 앞서 지적한 바와 같이 비교적 높은 군부의 당정치 참여 비율을 보였을 때, 이 중 어느 국가도 공식적으로 군부가 당의 지도원칙을 꺾었다고 선언한 적은 없었다. 오히려 이들 사회주의 국가에서는 군부의 당지도원칙을 지키고자 하는 움직임이 더 강했다.

그런데 군부와 당의 이러한 일체감은 당의 유일지도체계가 일사분란하게 유지되지 못하고 여러 분파로 갈라지게 될 경우에는 기대할 수 없을 것이다. 당내에 여러 파벌이 생긴다면 군부 또한 이러한 파벌에 각각 연루되어 당의 유일지도체계를 깨뜨리는 행위자로 등장하게 될 위험성을 지니고 있다. 이러한 위험성은 군부의 당정치적 역할 범위가 크면 클수록 심화될 수 있다. 따라서 북한의 김정일은 과도기적으로 군의 위상을 제한적으로만 강화시켜 당과의 일체감을 조성함으로써 유일지배체제의 공고화를 피하면서도, 다른 한편으로 당의 지도체계에 대한 분열 방지와 이에 따른 군의 파벌조성 억제에 위해 당과 군부에 대한 정치사상·교육과 직간접적인 통제를 강화하고자 한다. 특히 김정일이 사회주의 붕괴가 “당이 군대를 틀어쥐지 못한 것”과 관련이 있다고 한 것은 당에 의한 군대의 통제 필요성을 시사한다. 이에 따라 김정일은 그의 승계권력 공고화를 위한 과도기 단계에서 군에 대한 정치 사상화 노력을 강화하고 군부에 대하여 군당조직 기구에 의한 획일적 통제메카니즘을 더욱 강화해 오고 있다.

II. 김정일의 군사력 건설 방향

북한은 강성대국 건설론에서 “침략적이고 지배적인 국가전략을 내세우고 오늘도 정의와 진리를 총칼의 〈힘〉으로 압살하려는 제국주의초대국과 당당히 맞서 싸워 승리하는 힘은 강한 군대를 가지는 데 있다”고 주장했

다. 여기서 지칭하고 있는 “제국주의 초대국”은 미국을 포함하고 있다. 북한이 미국과 같은 강대국의 군사력에 대항할 수 있는 “강한 군대”를 건설한다는 것은 현실적으로 불가능한 것처럼 보인다. 그러나 북한의 전략무기 개발은 미국에 대항할 수 있는 그들의 “강한 군대” 건설 구호를 상당부분 현실적으로 뒷받침 할 수 있는 측면을 부정할 수 없다. 또한 그것은 북한의 대미협상력을 높여줄 수 있는 중요한 외교적 카드로도 인식된다.

다른 한편으로 심각한 경제난을 겪고 있는 북한의 “강한 군대” 건설 주장은 한낱 구호에 불과한 것으로 치부될 수 있다. 그러나 제한된 경제력으로 군사역량 강화의 이점을 누릴 수 있는 방안의 하나가 바로 핵과 같은 대량살상무기 개발이다. 김정일은 바로 이러한 전반적인 목적을 달성하기 위해서 기존에 개발해 왔던 미사일이라든가 핵무기와 같은 전략무기기술을 더욱 발전시켜 강성대국론의 핵심인 “강한 군대”건설을 장담해나갈 것이다. 이를 구체적으로 살펴보기로 하자.

1. ‘제국주의 초대국’과의 군사적 대결과 안보협상을 위한 전략무기개발 활용

북한의 전략무기 개발은 주적으로서 남한과의 군비경쟁 차원에서 중요성을 갖는 것일 뿐만 아니라 對 주변 강대국(특히 미국)의 위협을 겨냥한 것이다. 북한이 핵무기를 비롯한 전략무기체계 보유와 개발에 치중해온 1차적 이유는 군사적 경쟁 상대국인 남한을 무력적화시키기 위한 공격력 확보에 있다. 그러나 한반도에서 북한이 가장 위협적으로 인식하고 있는 것은 한국 단독 군사력이 아니라 주한미군을 포함한 한·미동맹 군사력인바, 북한의 전략무기체계 개발노력은 한국에 연계되어 있는 미국 즉, 강대국에 대항하려는 군사능력 확보차원에서 이해되어야 한다.

북한은 한국전쟁 이후 주한미군의 핵을 자신의 안보를 위협하는 요인으로 인식해 왔다. 미국은 휴전 이후 핵무기체계에 의한 대량보복전략의 일환으로 한국에 전술핵무기를 배치하게 되었다. 휴전 이후 잔류하게된 주한미군 2개 보병사단은 핵무기로 장비를 갖춘 5개 전투단으로 편성된 펜토

믹(Pentomic)사단으로 개편되고 1958년 1월에는 재래식 포탄이나 전술 핵 탄두를 다같이 발사할 수 있는 280mm 원자포와 地對地 미사일인 어네스트 존을 보유하게 되었다.⁹⁾ 물론 이러한 한반도의 핵무기는 일차적으로 억지 그리고 다음으로 방어의 역할을 수행하는 것으로서 그들의 선제공격이 전제되지 않는 한 북한은 주한미군의 핵무기 사용에 대해서 거의 우려할 필요가 없다. 그렇지만 북한이 이에 대해서 상당한 위협을 느껴온 것으로 전해진다. 북한은 “남조선에 핵무기가 제거되어야 조선반도에서 핵전쟁의 화근이 없어지고 조선인 뿐만 아니라 우리 주변나라 인민들이 핵위협을 모르고 평화롭게 살수 있다”¹⁰⁾고 밝힘으로써 주한미군의 핵위협을 경고하고 있다. 이같이 한반도의 세력균형에서 불안을 느껴온 북한은 미국의 군사적 개입 또는 위협을 억지하기 위해서라도 핵무기 생산에 강한 인센티브를 가졌을 가능성이 크다.

같은 맥락에서 카플란(Morton Kaplan)은 “체코슬로바키아가 소량의 핵무기만 가졌더라도 러시아가 군사적으로 개입하는 데 훨씬 더 신중하게 나왔을 것”이라고 했다.¹¹⁾ 마찬가지로 북한이 소규모의 핵무기라도 보유하게 된다면 핵강국인 미국의 대북태도를 보다 신중하게 만들 수 있을 것으로 보인다. 소국인 북한이나 체코가 소량의 핵무기를 가졌다해서 강대국인 미국에 대해서 선제공격을 감행할 것으로 보기는 어려우나, 그렇다 해서 소국들에 의한 공격을 완전히 부정하기도 어렵다. 특히 북한과 같이 국제적으로 ‘무법국가’(pariah state)로 낙인찍힌 국가에 대해서 미국을 공격하는 무모함을 배제할 수 없다는 우려가 상존한다. 이러한 논리가 미국에 의해 조금이라도 인식된다면 북한의 핵무기 보유는 미국에 대한 억제능력을 갖게 된다고 할 수 있을 것이다.

전술적 측면에 있어서도 북한은 핵개발의 필요성을 인식해 왔을 수도 있

9) 하영선, 「韓半島의 核武器와 世界秩序」(서울:나남, 1991), p. 213.

10) 「로동신문」, 1986.6.24.

11) 이같은 논조에 대해서는 다음을 참조. Morton A. Kaplan, “Unit Veto Reconsidered,” in Richard Rosecrane, ed., *The Future of the International Strategic System* (San Francisco: Chandler, 1972), p. 53; George H. Quester, “The Politics of Twenty Nuclear Powers,” In Richard Rosecrane, *The Future of the International Strategic System* (San Francisco: Chandler, 1972), p. 67.

다. 핵무기 전술은 인적·물적 자원이 부족한 약소국의 입장을 보완해 주는 이상적인 무기가 될 수 있다. 스위스의 전략가인 다니케르(Gustav Daniker)에 의하면, 한 개의 전술핵탄두는 30만명의 군인과 800트럭분의 화약을 필요로 하는 7,200문 대포의 3분 동안 발사능력과 맞먹는 다는 것이다. 또한 미래에 항공기나 탱크 같은 재래식 장비들의 가격이 상승할 것이기 때문에 약소국들은 무기획득에 GNP의 보다 많은 비율로 투자하게 되더라도 방위능력을 보장할 수 없으며, 그 결과 약소국들의 방위문제를 해결하기 위한 비용이 가장 싼 최선의 선택이 바로 핵무장 옵션이라는 것이다.¹²⁾ 따라서 북한 역시 경제력의 제한성을 안고 있는 小國으로서 그들의 군사적 목적을 달성하기 위한 군사력 증강계획의 일환으로 핵무장을 선택했을 수도 있다. 북한이 ‘貧者의 핵무기’라 불리는 생화학 무기나 핵탄두나 생화학 무기를 운반할 수 있는 중·장거리 미사일의 집중개발을 시도하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

북한의 전략무기 개발은 대미 협상력을 제고하는 데도 일정한 효력을 보였다. 북한 당국은 1995년 9월 19일 부터 1주일 동안 방북한 미국의 셀릭 헤리슨의 입을 통하여 “북은 궁극적으로 주한미군이 철수되어야 한다고 보지만, 미국의 동아시아 전략상 하루 이틀에 이루어지지 않을 것을 인식하고 있기 때문에 ‘새로운 평화체제(new peace mechanism)’을 구상하고 있다”고 전했다. 즉 북한은 “주한미군주둔을 용인하는 대신, 현 정전체제를 ‘새로운 평화체제’로 전환하기를 바라고 있는 데”, ‘새로운 평화체제’란 “먼저 ‘조-미 상호안보협약체’를 구성하고, 이 협약체가 가동되는 시점에서 ‘남북기본합의서’에서 합의한 ‘남북군사공동위원회’를 가동시키는 이중구조의 평화 보장안을 뜻한다”고 했다 한다. 또한 “북(조선)은 현재 조건에서 조-미평화조약 체결이 현실적으로 불가능하다는 것을 인식하고 있다”고 하면서 “평화조약체결이 조-미관계 정상화의 전제조건은 아니라

12) Michael Handel, *Weak States in the International System* (London : Frank Cass and Company Limited, 1981) pp. 206~207.

13) 한호석, “개입·확장전략과 협상·공존전략의 대치, 그리고 한(조선)반도 통일정세의 변동동향,” 1996.4.3, p. 7.

고” 보지만 “주한유엔군사령부 해체는 불가피”하다고 했다 한다.¹³⁾

이를 고려해 볼 때, 북한은 우선적으로 ‘조-미 상호안보협약의체’를 구성하여 주한유엔군사령부 해체를 통한 정전체계협정체계를 붕괴시킴으로써 주한미군의 역할과 지위를 변화 또는 약화시키는 것을 제1의 대미 군사적 접근 목표로 삼고 있는 것으로 판단된다. 즉 북한은 ‘북·미안보대화’라는 틀을 우선적으로 구축하여 여기에서 한반도의 주요 군사문제(정전체계의 평화체제로의 전환, 주한미군문제, 남북한군축 문제)등을 협상하면서 한미군사관계를 약화시키는 단계적 전략을 추구해 오고 있다. 이러한 대미 안보적 접근 목표를 달성하기 위해서 북한은 그들의 군사적 수단을 최대한 활용하고자 하는 것으로 보인다. 특히 북한의 핵 및 미사일 개발은 상당부분 강대국, 즉 미국과의 외교·안보적 협상을 위한 전략적 카드로 활용하기 위한 목적을 지니고 있는 것으로 평가된다. 실제로 북한의 핵 및 미사일 개발문제는 북한의 외교적 지렛대로 매우 효과적으로 작용될 수 있다는 사실이 그 동안 이와 관련한 미국 북한간 협상에서 잘 드러났다. 북한은 핵카드를 이용하여 미국으로부터 체제보장을 확인할 수 있는 근거 뿐만 아니라 경제적 이득과 대남외교적 공세에서 우위를 점할 수 있는 기반을 구축하는 데 성공한 것으로 보인다.

먼저 북한은 오랫동안 전면핵안전협정 체결 여부를 불투명하게 하면서 핵문제를 남한과 미국으로부터 군사전략적 이득을 취하는 데 최대한 활용한 결과, 미군핵무기의 철수 선언 뿐만 아니라 한국에 ‘비핵’ 을가미를 씌우게 됨으로써 최초의 군사적 이득을 도출하는 데 성공하였다. 이에 더하여 북한은 NPT탈퇴라는 강경수단으로 수차례에 걸친 미 북고위급 협상을 가능하게 하였으며, 제1단계 4차 북·미고위급회담에서는 쌍방간의 공동성명을 이끌어 내기도 하였다. 북한은 同 공동성명을 통해서 미국으로부터 몇몇 중요한 군사적 요구에 대한 1차적 보장을 이끌어 내었다.

먼저 북한의 핵불사용 등의 기존 요구는 「핵무기를 포함한 모든 위협에 대한 보장 결의」를 통해 잠정적으로 관철된 것으로 보이며, ‘한반도 평화와 안전보장 지지 결의’는 남한의 T/S 훈련 중지, 그리고 향후 주한미군의 단계적 철수에 관한 요구관철과 연계 될 가능성이 있다. 결국 북·미양측

은 1994년 10월 21일 「북·미 기본합의문」과 부속 비밀합의문에 서명함으로써 북·미핵협상의 일단락을 맺게 되었다.

동 합의문에서 북한은 그들의 핵개발 동결약속으로 경수로 건설 및 중유 제공 등과 같은 수십억불 상당의 경제적 이득을 취하게 되었을 뿐만 아니라 주한미군의 지상배치 핵무기를 모두 철거시키는 한편 미국을 극적으로 협상테이블로 끌어내게 되었다고 할 수 있다. 특히 북·미관계 개선과 관련하여 “향후 상호관심사항에 대한 진전에 따라 대사급 관계로 양국관계를 격상시켜 나간다”고 합의함으로써 북한은 군사문제를 포함한 제반문제를 협상하기 위한 기본적인 대미 외교적 기반을 조성하게 되었다.

이에 대해서 북한은 그들의 “경제난을 개방정책으로 풀어보려고 하는 소극적이고, 수동적인 자구책이 아니라 한(조선)반도 전체의 ‘민족문제’인 평화체제 수립문제와 통일문제에 결정적인 국면을 열어 놓으려는 적극적이고 능동적인 외교전략의 성과를 추구하는 데 있다”¹⁴⁾고 평가했다. 따라서 북한은 향후 북·미기본합의를 근거로 지속적으로 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 노력을 경주할 것으로 보이며, 이를 위해서 북·미간 직접적인 군사협상 요구를 계속할 것으로 판단된다. 사실상 현재 북한 핵카드의 유효성은 북·미기본합의 도출로 상실된 것이 아니라 아직까지 2가지 측면에서 살아있기 때문에 북한 당국은 이를 수단으로 하여 그들의 대미 군사적 요구사항을 결정적으로 관철시킬 수 있을 것이다.

먼저 북한의 과거핵 투명성보장이 유보되어 있다는 점이 지적될 수 있다. 제네바 합의문에서는 특별사찰에 준하는 사찰¹⁵⁾의 시점을 「경수로 원자로의 핵심부품이 인도되기전」으로 잡고 있기 때문에 과거핵 규명 활동은 현재 경수로 공사 진척을 감안할 때 상당히 늦어질 것으로 보인다. 특별사찰에 준하는 시점에 도달했다 하더라도 북한의 여러가지 핑계로 연장

14) 한호석, “개입 확장 전략과 협상 공존전략의 대치, 그리고 한(조선)반도 통일 정세의 변동방향,” p. 4.

15) 제네바 합의문에 「경수로 핵심부품의 인도 이전에, 북한은 모든 핵물질에 관한 최초의 보고서의 정확성과 안전성을 검증하는 것과 관련 IAEA 안전조치 협정(INFCIRC/403)을 완전히 이행한다」고 규정하고 있는 것을 들어 북한이 실질적인 특별사찰 요구를 수용했다고 볼 수 있다.

될 수 있으며, 북한은 특별사찰에 대한 정의와 범위설정 문제를 가지고 한 번 더 미국과 협상을 벌임으로써 그들이 추구하고자 하는 외교적 이익을 획득할 수 있는 기회를 확보하고 있는 셈이다.

또한 북한은 제네바합의를 통하여 사용후 핵연료의 건식 보관, 5MW, 50MW 및 200MW 원자로의 가동 및 건설중지, 재처리시설의 봉인 등 핵 동결조치에 동의하였음에도 불구하고, 이들 시설의 해체 등 완전한 동결은 경수로 완공시점으로 하여 오랫동안 핵시설을 고스란히 보존하면서 언제든 지 추가적 핵분열 물질의 생산을 기도할 수 있는 여지를 갖고 있다. 따라서 북한은 향후 플루토늄생산 재개를 위협함으로써 대미협상에 있어서 결정적으로 사용할 수 있는 핵카드를 지속적으로 보유할 수 있게 된 셈이다.¹⁶⁾ 미국이 잠정적으로 약속한 사항들의 이행이 불충분하거나 잘못되고 있을 경우 북한은 이러한 핵카드 위협을 지속할 수 있는 것이다.

북한의 또 다른 외교적 카드로 미사일 개발문제를 들 수 있다. 북한은 1976년부터 구소련으로부터 SCUD-B 미사일을 도입, 자체 개발하여(사정거리 500km) 현재는 연간 약 100여기 이상의 생산능력을 보유한 것으로 평가되고 있다. 더 나아가 화학무기와 핵무기를 탑재할 수 있는 사정거리 1,000km의 노동1호를 개발한 상태이다. 이는 남한 전역은 물론이고 동경과 북경까지도 사정권내에 들어 있어¹⁷⁾ 동북아 평화와 안정에 큰 위협이 되고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁸⁾ 지난 8월 31일 북한이 위성발사로 주장하고 있는 로켓발사 시험은 장거리 미사일 개발 가능성을 시사하는 것이어서 더욱 위협적이다.

북한의 이러한 미사일 기술이 중동지역을 중심으로 이전되고 있다는 사실은 미국을 자극하는 또 다른 요소이다. 북한은 이란과 이라크, 시리아, 리비아 등에 미사일 완제품과 부품을 수출했고, 베트남과 아랍에미리트

16) 윤덕민, “대북핵협상 경과와 대책,” 「전략연구」 (서울: 전략문제연구소, 1994), p. 48.

17) 전 미국국방부 탄두미사일 방위국장 멜컴 오닐 중장은 “북한은 미국의 정보관계자들이 예상하는 것보다 이른 시기에 미국 대륙을 공격권에 포함하는 미사일을 조기 보유할 가능성이 있음을 밝혔다고 전해했다. 「동양일보」, 1996.6.16.

18) 대한민국 국방부, 「국방백서: 1993~1994」 (서울: 대한민국 국방부, 1993), p. 58.

19) 「중앙일보」, 1996.6.9.

(UAE)와도 수출협상을 벌여온 것으로 전해지고 있다.¹⁹⁾ 워싱턴 타임스지(1996. 6. 21)는 CIA비밀보고서를 인용, 북한이 1996년 3월과 4월 사정거리가 5백km 이상인 스커드 C미사일 관련 부품들을 이집트에 제공하는 등 중동국가들에 미사일 수출을 계속하고 있다고 보도한 바 있다.²⁰⁾

현재 미국은 미사일 비확산체제인 「미사일기술통제체제」(MTCR)에 북한을 끌어들여 북한의 미사일 수출에 제동을 걸고자 노력하고 있다. 미국과 북한은 이미 몇차례의 미사일 회담을 갖고 북한의 미사일 개발문제에 대한 협상을 벌인 바 있다. 그런데 미국은 이집트가 북한이 제공한 스커드 C미사일의 주요부품들을 이용하여 자체적으로 미사일 생산을 기도한 데 대한 제재로 연간 21억달러에 달하는 원조 삭감등을 강구함으로써 이집트의 미사일 생산 억제를 위해서 효율적으로 대처할 수 있었으나, 북한에 대해서는 아무런 실질적인 제재조치를 취할 수 없었다는데 문제의 심각성이 있다.

미국의 미사일 확산방지법은 MTCR 규정을 위반한 국가나 회사에 2년간 국방 우주항공분야의 계약체결을 금지하는 등 제재수단을 명시하고 있으나 사실상 북한에 영향을 미칠 수 있는 제재수단은 포함되어 있지 않은 것으로 전해지고 있다. 즉 미국이 북한의 미사일문제를 해결하기 위해서 북한에 반대급부를 제시하며 설득하는 것 외에 다른 선택의 여지가 없다. 이것이 바로 북한의 미사일개발 문제가 대미 군사접근 카드로 매우 유용하게 사용될 수 있는 좋은 증거가 된다.

2. 경제적 능력을 고려한 “강한군대” 건설

김정일은 1990년대의 한반도 안보환경의 구조적 변화를 그들의 체제 또는 정권자체의 존립을 위협하는 최악의 상황으로 간주해 왔다. 우선 국제적인 상황변화는 북한에게 상당히 불리하게 전개되었다. 구소련의 붕괴를 포함한 사회주의권의 몰락으로 새로이 형성된 신국제질서 구도는 북한을

20) 「세계일보」, 1996.6.23.

국제적으로 고립시켜 왔으며, 특히 군사적으로도 중국 및 구소련과의 동맹 관계를 약화 또는 붕괴시킴으로써 북한안보에 심각한 타격을 입혔다. 실제로 북한은 이러한 안보상황의 변화를 “제국주의자들과 반동들이 사회주의 나라들에 대한 사상문화적 침투책동을 악랄하게 벌이고 있는 조건”²¹⁾으로 규정함으로써 그들의 정권안보에 대한 근본적 위협으로 인식한 바 있다. 따라서 북한은 이러한 외부적 위협을 타개하기 위하여 실제적인 여러가지 조치를 취해 왔는데 그 내용은 외부로부터의 단절 및 폐쇄전략으로 집약된다. 북한은 “사회주의 사회에 남아 있는 낡은 사상잔재를 극복하고 외부로부터 온갖 불건전한 사상의 침습을 막기 위해서는 사상혁명을 힘있게 벌여 사람들을 주체형의 공산주의 혁명가로 만들어야”한다고 강조하고 나섰다. 나아가 북한은 “위대한 주체사상을 구현하고 있는 우리당의 노선과 방침은 우리식 대로 살아가기 위한 강령적 지침이다. 우리식의 사상관점과 사고방식이란 다름아닌 우리당의 노선과 방침대로 사고하는 것이다. 우리당의 노선과 정책과 어긋나는 그 어떤 사상도 우리 내부에 침습하지 못하도록 함으로써 온 사회에 주체사상과 그 구현인 우리 당의 노선과 정책만이 차넘치게 하여야 한다”²²⁾고 함으로써 ‘우리식 사회주의’의 우월성과 ‘우리식 사회주의’ 고수를 인민들에게 인식시키고자 노력해 왔다. 한마디로 요약하면 중국, 동구, 구소련에서의 개혁과 무관하게 북한은 더욱 우리식 대로 살아가야 함을 고수하고, 이들 사회주의권의 개혁바람이 북한에 침투하는 것을 철저히 막기 위해서 사상적으로나 정치, 군사적으로 강력히 무장하지 않으면 안됨을 강조했던 것이다.²³⁾ 이같이 북한은 1990년을 전후한 사회주의권의 붕괴로 말미암아 제기되는 외부로부터의 위협을 차단하기 위

21) 김정일, “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다,” 「로동신문」, 1991. 5. 27.

22) “주체사상의 요구대로 사고하며 일해가자,” 「조선중앙방송」, 1991. 9. 2.

23) 북한에 인민정권이 수립된 이후 김일성 정권은 크게 보아 2차례에 걸쳐 심각한 외부로부터의 위협에 직면해 온 것으로 보인다. 그 하나는 1953년 스탈린사망 이후 사회주의권의 변화이고 또 다른 하나는 1990년 초를 전후하여 구소련 붕괴로 야기된 세계 사회주의체제 자체의 몰락이다. 전자의 경우에 있어서도 북한은 사상의 주체성을 강조하고 이를 통해서 당시 사회주의권에서 크게 번져온 변화의 물결을 차단하기 위해 맹목적인 사회주의 연대를 단절하고 자주노선 선택의 의지를 밝힘과 동시에 군사적으로 ‘국방자위’의 노선을 견지하면서 군비증강노력에 박차를 가하였다.

해서 우리식 사회주의 원칙을 고수하면서 그의 우월성을 발양시킴과 동시에 사회주의 건설의 총노선인 김일성·김정일 정권을 더욱 강화하는 기초 위에서 사상·기술·문화의 대혁명을 부추겨 나왔다. 이에 덧붙여 북한정권 내부의 權力移讓期에서 나타나는 과도적 상황요인들은 북한으로 하여금 대외적인 유연대응태도 보다는 폐쇄적이고 강경한 자세를 견지하도록 하였다. 김정일의 권력승계는 비교적 안정된 수준에서 구축되고 있지만 권력父子世襲에 대한 북한내부로부터 이데올로기적 불만과 김정일의 지도력에 대한 문제, 당과 관료, 군부 및 일반 주민들의 김일성에 대한 충성심을 김정일에게로 轉移하는데 대한 난관 등이 북한세습정권의 정통성 문제로 귀결될 가능성을 전혀 배제할 수 없다. 북한은 이를 극복하기 위한 방편으로 먼저 金父子世襲體制의 정통성과 강대성을 과시하기 위해서라도 외부적 위협에 대처할 수 있는 강한 군사력을 강조함과 동시에 대외적으로 공격적이고도 폐쇄적인 정책을 지속하고 있다.

북한이 지난 8월 31일 함북 대포동 시험장에서 미사일로 추정되는 로켓 시험발사를 강행한 것은 김정일의 ‘총대철학’으로 정권의 강대성을 과시하고자 하는 대표적 예이다. 군사적 강대국 이미지는 김일성·김정일 정권에 대한 북한주민들의 자부심으로 연결되어 왔기 때문에, 이번 대포동 로켓발사 시험은 정권창건 50돌(9.9) 및 김정일 정권의 공식출범을 앞두고 김정일의 군사업적과 군사대국 이미지 제고 차원에서 강행된 것으로 평가된다. 북한이 지난 93년 5월말 노동 1호를 조기 시험한 것 역시 7월 27일(6.25 휴전협정일)의 「조국해방전선 승리 40주년 기념일」을 맞아 힘의 과시효과 창출을 통한 김일성·김정일 정권에 대한 정통성 확보 차원에서 이루어진 바 있다. 북한은 이러한 군사적 시위에 이어 노동신문 정론에서 「강성대국론」을 내놓음으로써 김정일의 지도력에 대한 정통성을 제고시켰다. 실제 노동신문 정론에서 “〈고난의 행군〉에서의 우리의 역사적 승리는 강철의 령장이신 우리 장군님의 총대철학의 정당성과 위력을 과시”했다고 하면서, “우리는 여기서 만능불패의 군력, 혁명적 군인정신으로 이 땅위에 강성대국을 본때있게 건설하시려는 경애하는 김정일 동지의 장군다운 결단과 배짱, 철의 의지를 본다. 일시적으로 경제건설에 지장을 받고 인민생활이 어

려위도 나라의 운명과 민족의 장래를 위하여 군사를 중시하고 국방력을 강화하여 미래의 강성대국을 준비하고 지켜낸 경애하는 장군님의 선견지명과 민족사적 업적은 대를 두고 길이 칭송될 것”이라 선전하고 있다.²⁴⁾

북한의 이러한 선전은 그 동안의 군사력 증강을 기본으로 하는 국방우선 정책에 기인한다. 북한은 일찍부터 군사부문에 절대우위를 둔 국가자원배분전략을 구사해 왔다. GNP의 20% 이상을 국방비에 투입하고 최고수준의 과학자를 군사기술개발에 우선적으로 종사하도록 배치했으며, 공장시설도 군수산업부문에 우선 배당했다. 북한은 1960년대의 국제긴장상태를 구실로 군사·경제건설의 병립노선과 ‘4대 군사노선’을 채택·실천하면서 군수공장의 범위를 더욱 확장시켰다. 주요 금속·공작기계·정밀기계·자동차·트랙터·통신기계공장 및 조선소 등에서 직접 또는 간접적으로 군수품을 생산할 수 있는 체제로 개편했다.²⁵⁾

북한의 공업구조를 보면 1961년부터 실시한 제1차 7개년경제계획에서 나타난 바와 같이 공업투자구성비 58% 중에서 중공업이 43.5%(전공업투자비는 75%)였고, 경공업은 14.5%(전공업투자비로는 25%)에 불과했다. 또 1970년대의 6개년 경제계획에서는 오히려 더 높은 비율을 보여 공업투자 구성비 49% 중에서 중공업이 41%(전공업투자비로는 83%), 경공업은 8%(전공업 투자비로는 17%)에 불과했다. 제3차 7개년계획에서는 한정된 자금속에서도 주민복지시책은 비중이 감소하고 금강산 발전소, 스포츠시설물 등 정책적 사업에 중점투자하는 한편 중공업 중시정책을 견지하고 첨단산업 기술개발 및 특수강 등 소재공업 육성으로 군수산업 능력의 지속적 증강을 도모해 왔다.²⁶⁾

특히 북한은 군수산업 육성관련 부문인 기계공업, 금속공업, 화학공업 등 중공업 중심의 산업육성 및 기술개발을 집중적으로 추진해 왔다. 공작기계, 동력기계 제작기술의 발전은 전차, 항공기 부품생산 기술과 연계되

24) 「로동신문」, 1998.8.22.

25) 崔周煥, 「北韓 經濟論」(서울: 대왕사, 1992), pp. 128~129.

26) 김광수, “북한의 경제난이 군사력 건설에 미치는 영향과 제한,” 「국방학술논총」, 제1집(1988.7), p. 436.

며, 비철금속제조 기술 철강공업 중에서도 기술집약적인 특수강재 제조기술 발전은 전차, 야포 등의 무기소재 생산과 연계된다. 또한 군수화학 및 군수식량 보급 목적으로 비료공업 발전은 화학 및 생물학 무기와 연계되며, 수송기계들은 군용차량 중심으로 발전되었던 것이다.

황장엽·김덕홍씨의 증언을 통해서 북한의 군수부문 우대정책을 살펴보면 첫째, 각 공장 기업소는 민수부문에는 공급하지 못하더라도 군수부문에는 계획대로 최우선 공급해야 하며 그렇지 않을 경우 군사재관에 회부토록 하였고 둘째, 모든 민수공장에도 군수생산 부서를 설치하였으며, 여기에 대한 검열도 군대가 직접하고 있다. 셋째, 군수생산계획 집행여부를 평가하기 위해 당중앙위 군사위원, 정치국 상무위원, 도당책임비서, 공장·기업소 당비서 및 지배인 등이 참석한 가운데 「당중앙군사위원회 명령 총화회의」를 개최하여 실적 부진자는 직위고하에 관계없이 문책하고 있다.²⁷⁾ 이와 같이 북한은 병기생산을 특수공업 분야로 지정하여 필요물자를 우선적으로 인도한다든가, 연구개발의 우선권 그리고 군수공업 노동자의 특전을 부여해 오면서 높은 성장을 도모했다.

그런데 북한의 이러한 군사력 증강노력은 그들의 지속적인 경제침체로 말미암아 심각한 딜레마에 빠져 있다고 할 수 있다. 군사력의 증강에는 군사력의 조직 관리, 운영의 효율화 외에도 자원의 투입이 전제된다. 특히 오늘날 군사력 증강에 핵심적인 비중을 차지하는 것은 경제력의 뒷받침이 필요한 새로운 무기체계의 정립, 화력 및 기동력의 증가 등이다. 그러나 현실적으로 북한은 심각한 경제난에 직면하고 있기 때문에 이러한 군사력 증강에서 많은 限界性이 노출되고 있는 것이 사실이다. 물론 이제까지 북한은 체제상의 특성으로 말미암아 상대적으로 열세한 경제력 및 국가예산을 갖고도 국방건설에 집중적으로 투자해온 점을 간과할 수는 없다. 따라서 단순히 외형적인 경제력 규모나 국가예산규모만을 가지고 북한의 군사력 증강노력이 한계에 봉착할 것이라는 성급한 판단을 하기에는 곤란한 측면이 있다. 그러나 현재 북한이 처해 있는 대내외적인 환경에 비추어 불

27) 「조선일보」, 1977.7.11.

때 북한경제는 쉽사리 회복될 수 없을 뿐만 아니라 보다 악화될 수 있는 가능성이 크기 때문에 북한이 지속적인 군사력 증강과 경제성장이라는 ‘두 마리 토끼’를 추구할 수 없음을 자명한 사실로 보인다.

따라서 북한이 당면한 정책적 선택의 관건은 대외적 위협에 대비하기 위해서나 내부체제의 공고화 목적을 위해서도 상대적으로 군사투자를 일단 어느 정도까지 증강시킬 것이며 동시에 경제성장 노력을 위해서 어느 정도의 투자를 배분해야 할지를 결정하는 것이다. 군사력 증강이나 경제성장 노력은 모두 김정일 政權安保를 위해서 필수적인 것인 바, 북한은 어느 하나를 일방적으로 희생시킬 수는 없다. 그러므로 향후의 군사력 증강의 방향은 북한 경제성장의 희생을 최소화 하는 방안이 모색되는 것이 될 것이다.

이러한 측면을 고려하여 북한은 먼저 무기수출변수를 최대한 활용하려 할 것으로 보인다. 북한의 무기생산은 주로 그들의 군사전략을 뒷받침하는 형태로 이루어져 왔다. 김일성의 선제공격에 의한 속전속결전략을 수행하기 위해서 이와 관련된 무기를 집중적으로 개발·생산해 왔다. 동시에 무기수출을 외화획득수단으로 활용해온 측면 역시 간과할 수 없다.²⁸⁾

북한의 무기수출은 군수산업을 1970년대 후반부터 수출전략산업으로 육성한 결과 본격화되기 시작하였다. 1977년 이래 북한의 총무기 수출액은 한국의 29억 달러를 능가하는 33억 달러를 기록했다. 1982년의 경우 북한의 무기수출은 질정에 달해서 그들 총수출액의 37%를 점하기도 했다. 지난 1980년대를 통해서 북한은 기술적으로는 덜 정교하지만 가격면에서는 상대적으로 저렴하고 어느 정도 신뢰할만한 주요무기생산국가로 등장했다. 이러한 무기수출의 주요 대상국들은 대부분 제3세계 국가들이었다.²⁹⁾

그 중에서도 이란과 리비아를 포함한 중동국가들이 북한 무기수출의 가장 주요한 시장이다. 1980년대 이란·이라크 전쟁당시 북한의 대이란 무기

28) 북한의 무기수출에 관해서는 Michael Brzoska, "Other Countries : The Smaller Arms Producers," in Michael Brzoska and Thomas Ohlson, eds., *Arms Production in the Third World* (London : Taylor & Francis, 1986), pp. 260~264 ; 최중철, "무기이전 정책 : 달러, 안보 및 영향력 확보," 최중철·신성택 외, 「북한의 생존정책」 (서울 : 보성문화사, 1995), pp. 329~379 참조.

29) 중동, 아프리카, 아시아, 중남미 등 46개 국가와 6개 반정부 단체가 이에 해당한다.

수출은 절정에 달해 무기수출의 약 90%를 점한 것으로 추정된다. 북한은 이같은 대중동국가 무기수출을 통하여 경화(hard currency) 뿐만 아니라 대체오일 등을 확보해 왔으며, 벌어들인 경화는 외국으로부터의 무기 또는 무기부품들을 구매하는 데 많이 활용되어 왔다. 향후에도 군사력 증강을 위해서 이같은 무기이전 방식이 적극 이용될 것으로 보인다.

또 다른 대안으로 보다 경제적이면서 재래식 전력의 열세를 만회할 수 있는 무기개발이 지적될 수 있다. 즉 미사일, 核武器와 같은 전략무기 개발을 한층더 심화시켜 그 타개책을 강구하는 것이 바로 그것이다. 그러나 미사일이나 핵무기개발이 지나치게 비싸기 때문에 북한경제에 오히려 지나친 부담을 가중시키는 결과를 초래할 것이라는 주장이 있을 수는 있다. 현대의 모든 첨단장비들은 통상병기이든 핵병기이든 그 값이 상승하고 있고 나아가 그것의 개발을 위해서는 많은 비용이 소요되기 때문에 높은 비용은 미사일이나 핵무기에만 해당되는 것이 아니며, 미사일 및 핵전력 개발에 투자된 비용의 많은 부분이 사실상 국가의 전반적인 국민경제와 경제활동 분야에 과급되고 있음을 고려할 때 미사일 및 핵전력개발의 利點이 提高된다. 특히 북한의 미사일 및 핵개발은 오늘의 일이 아니라 벌써 오래전 부터 시행 발전되어온 것이기 때문에 향후의 북한 미사일·핵개발은 비교적 적은 부담으로 가능할지도 모른다.

III. 결론 : 평가 및 전망

북한의 강성대국 건설은 또 하나의 범국가적 구호이다. 이와 관련 북한은 “위대한 김정일 동지의 영도 따라 주체의 강성대국을 건설하자. 바로 이것이 오늘 우리 인민들이 추켜들고 나가야 할 투쟁과 전진, 창조와 건설의 구호이다”³⁰⁾라고 밝힌 바 있다. 이제까지 북한에서 만들어진 구호들인

30) 「로동신문」 1998. 9. 9.

「천리마운동」, 「속도전」, 「속도창조운동」, 「3대혁명소조운동」, 「3대혁명붉은기 창조운동」, 「8·3인민소비품 창조운동」, 「새기준·새기록 창조운동」, 「고난의 행군정신」, 「사회주의 강행군」 등은 북한주민들의 노력동원을 최대화하기 위한 것이었다. 반면, 「강성대국론」은 기존의 노력동원운동 구호와 달리 북한주민들에게 새로운 시대를 연다는 강한 자부심과 희망을 인식시키는 데서 출발한 것이 특징이다. 강성대국론에서 북한은 “〈고난의 행군〉속에서 민족의 존엄을 끝끝내 지켜낸 우리 조선이 이제는 누구도 속 볼 수 없는 사상의 제일강국, 그 누가 감히 이래라 저래라 못하는 정치대국, 내노라하는 제국주의 령강들도 함부로 범접 못하는 군사강국으로 세상에 위용을 떨치고 있다.”³¹⁾고 주민들을 한껏 고무시키고 있다. 이에 더해 “위대한 장군님께서 우리가 좋은 사회주의 제도와 전투력 있는 당, 충실하고 근면한 인민을 가지고 있는 조건에서 경제문제를 풀지 못할 이유가 없다고 하신 것처럼 우리가 미구에 경제강국의 높이에 오르는 것은 확정적”³²⁾이라 단언함으로써 북한주민들에게 새로운 희망을 불어 넣고자 하였다.

그런데 이러한 구호는 북한주민이 어느 정도 신뢰할 수 있는 증거가 뒷받침 될 때 비로소 그 효과를 백분 발휘할 수 있다. 아무 증거가 뒷받침되지 없이 이러한 허장성세가 지속될 경우 오히려 그 구호는 정권의 신뢰를 떨어뜨리는 역할을 하게 될 것이다. 따라서 북한은 가장 실제적으로 강성대국의 위용을 주민들에게 인식시켜 줄 수 있는 군사강국 이미지 강화에 심혈을 기울이고 있는 것으로 보인다.

군사강국 이미지 제고를 위해서 북한은 물리적 군사역량 강화 뿐만 아니라 정신적 군사역량 강화를 독려해오고 있다. 북한은 군사중시사상을 기반으로 군대의 위상을 높임으로써 군대의 충성을 유도하고 있다. 또한 군이 혁명적 군인정신으로 무장하여 사상의 강군으로 육성될 수 있도록 군에 대한 정치·사상교육을 강화하고 있다. 이러한 정신적 군사역량 강화를 위한 정치·사상교육은 김정일 정권의 과도기에서 군의 통제를 위한 수단으로

31) 「로동신문」 1998. 2. 28.

32) 「로동신문」 1998. 8. 22.

이용되고 있기도 하다. 물리적 군사역량 강화를 위해서는 실제적으로 강대국의 이미지를 대내외에 시위할 수 있는 전략무기체계개발에 한층 더 노력하고 있는 것으로 보인다. 핵 및 미사일과 같은 전략무기는 이러한 대내외적 과시효과 차원을 넘어서 국제적인 협상지위(bargaining position) 및 자율성(autonomy)을 제고할 수 있는 기회를 가져다 준다는 데 또 다른 의의가 있다.

대내적으로 북한은 미사일과 같은 전략무기 개발성공을 대대적으로 선전하여 주민들에게 강대국 이미지를 인식시켜 김정일 체제의 정통성을 구축하고자 하고 있다. 1998년 8월 31일 대포동에서 행해진 발사체 시험을 들어 북한은 그들의 “첫 인공지구위성” 시험 성공으로 선전하면서 이를 들어 “강성대국건설의 장엄한 포성은 울렸다”³³⁾고 주장하고 있는 것은 미사일 기술 과시를 통한 강대국 이미지 제고 차원에서 이해될 수 있다. 다른 한편으로 북한은 실질적인 미사일 기술 개발능력의 지속적인 과시를 통해서 대미, 대남협상을 주도적으로 「끌고가는」 입장을 관철코자 할 것으로 보인다. 동시에 북한에서 미사일과 같은 전략무기 개발은 경제력 저하로 인한 재래식 군사력 건설의 차질을 보완하는 차원에서도 매력있는 것이라 할 수 있다.

이상을 종합하면 북한은 강성대국 건설을 위해서는 강군건설이 필수적이며 강군건설은 두가지 방향에 역점을 두고 추진되고 있다고 할 수 있다. 하나는 사상의 강군건설을 독려함으로써 군대를 당과 김정일 ‘두리’에서 충성을 다하는 정권보위 전위대로 남아있게 하는 것이고, 다른 하나는 강대국 이미지를 제공하는 미사일과 같은 전략무기기술 개발을 지속적으로 추진함으로써 대내적으로는 주민들에게 강대국 환상을, 대외적으로는 대미 협상력 강화를 꾀하고자 하는 것이 그것이다.

이렇게 볼 때, 북한은 기본적으로 체제생존 차원에서 군사력 증강노력을 중단하지 않을 것인 바, 북한의 핵 및 미사일 기술개발을 통제하려는 미국의 노력에는 한계가 따를 것이 예상된다. 따라서 전술한 북한의 전략무기

33) 「로동신문」, 1998. 9. 9.

개발 의도 측면에서 볼 때, 현재 북한의 금창리 지하 핵시설 의혹과 관련 북·미 사이의 협상이나 북·미 미사일 협상이 타결점을 찾기에는 상당히 어려울 것으로 전망된다.

빈 면

김정일 체제의 경제정책과 남북한 경제 협력

김 영 윤*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-----------------|-------------------|
| I. 서론 | IV. 남북한 경제협력 추진방안 |
| II. 김정일체제의 경제정책 | V. 결론 및 전망 |
| III. 향후 경제정책전망 | |

I. 서론

북한은 1997년 10월 8일 「당중앙위원회·당중앙군사위원회 특별보도」를 통해 김정일을 노동당 총비서로 추대함으로써 김일성 사망이후 3년여의 과도기를 종료하고 김정일시대를 공식 개막했다. 이어 1년이 채 못된 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 1차 회의를 개최, 북한 사회주의 헌법을 수정·보충, 주식제를 폐지하고 국방위원장을 국가최고 직책으로 격상하는 등 권력구조 개편과 함께 김정일을 국방위원장 재추대함으로써 본격적인 김정일체제를 출범시켰다.

이 글은 김정일체제 출범이후 북한의 경제정책이 어떤 분야에 중점을 두

* 민족통일연구원 선임연구위원(교류협력실)

어 추진될 것인지를 전망하고 이에 근거하여 남북한간의 경제협력방안을 고찰하는데 그 목적이 있다. 북한의 경제정책에 부응하는 남북한 경제협력은 북한의 상황을 보다 충분하게 고려한다는 점에서 그 실효성이 커진다고 할 것이다.

김정일 정권의 경제정책은 김정일 체제 출범을 전후로 나타나고 있는 정책변화를 인식할 수 있는 최근 북한 동향에 중점을 두어 고찰했다. 1998년 8월 22일 「로동신문」에 게재된 정론 ‘강성대국’은 김정일 체제 출범과 함께 가시화된 일종의 강령적 문건이며 1998년 9월 5일 새로 개정된 헌법 조문과 권력 구조의 개편 내용도 향후 김정일 체제가 추진할 정책 노선을 직·간접적으로 보여주는 문건이라고 할 수 있다. 또한 1997년 9월 17일 「로동신문」과 「근로자」에 공동으로 게재된 논설 “자립적 민족경제건설로 선을 끝까지 견지하자”도 북한의 경제정책과 관련해 중요한 의미를 담고 있는 문건이다. 이들 문건들은 「강성대국론」의 내용이 무엇이며 헌법 개정을 통해 북한이 지향하고 있는 바를 비롯하여 남북한간의 경제협력에 어떠한 변화가 일어날 수 있을 지를 가늠할 수 있는 것으로 판단된다. 그 밖에도 북한이 김일성 사후 「공동사설」 형식으로 매년 정초에 내보내는 신년사는 지난 한 해 동안 북한이 이룬 실적 평가와 향후 추진할 대내외 정책을 전망할 수 있는 중요 방향타가 되고 있다. 본고에서는 이와 같은 문건을 통해 김정일 체제가 추진하고 있는 경제정책의 특징을 살펴보고 이에 따른 남북경제협력 방안을 모색해 보고자 한다.

II. 김정일체제의 경제정책

1. 경제정책목표와 과제

가. 강성대국건설

북한은 김정일 시대의 새로운 슬로건으로 「강성대국」 건설을 제시하고

있다. 북한의 「강성대국」 건설 의지는 1998년 8월 22일 「로동신문」에 장문의 정론 「강성대국」을 싣는 것으로부터 시작¹⁾하여, 1998년 11월 30일 「로동신문」²⁾과 1999년을 「강성대국」 건설을 위한 ‘위대한 전환의 해’로 규정한 1999년 1월 1일 「당보·군보·청년보 공동사설」로 이어져 나타나고 있다.

북한은 강성대국 건설이 “주체의 기치밑에 전진해 온 혁명의 새로운 역사적 단계의 필연적 요구이며 한없이 거창하고 영광스러운 민족사적 성업”이라고 전제하고 그 의미를 “근로인민대중이 력사의 당당한 자주적 주체가 되고 자주, 자립, 자위가 실현되어 그 어떤 지배와 예속도 허용하지 않는 강대한 국가, 경제와 정치와 군사, 경제와 문화의 모든 분야에서 세계적인 봉우리에 우뚝 솟은 나라, 인민들의 자주적이고 창조적인 삶이 활짝 꽃피는 행복의 낙원...”³⁾으로 나타내고 있다.

노동신문 정론에서 제기된 「강성대국」 건설은 「김정일 시대」의 개막을 앞두고 북한 주민들에게 희망과 용기를 줄 수 있는 새로운 비전 제시가 필요한 시점에서 나온 것으로 김일성 사후 지난 4년간 「고난의 행군」에 대신하는 새로운 정책 슬로건으로서의 의미를 지니고 있는 것으로 판단된다.

이어 1998년 10월 8일 김정일 당총비서 추대 1돌 중앙보고대회⁴⁾와 당창건 53돌 기념(10.10) 노동신문 기념사설에서도 북한은 “김정일의 영도 따라 주체의 사회주의 강성대국을 건설하자”고 강조하고 있다.⁵⁾ 동시에 김정일이 북한을 “사상과 군사의 강국으로 뿐 아니라 경제의 강국으로 건설”하려는 구상을 갖고 있다고 주장하면서 “김정일 강성대국건설 구상을 높이 받들고 사회주의 건설에서 새로운 천리마대고조”를 일으킬 것을 촉

-
- 1) 「강성대국」이라는 단어가 하나의 슬로건으로 정식 제기된 것은 1998년 8월 22일 「로동신문」 정론 「강성대국」이 처음이다. “강성대국” 「로동신문」 (1998.8.22).
 - 2) “주체의 강성대국은 위대한 사회주의 사상강국이다,” 「로동신문」 (1998.11.30).
 - 3) 「로동신문」 (1998.8.22). 「로동신문」 98년 9월 7일자에서는 “나라는 작아도 사상과 총대가 강하면 세계적인 강대한 나라가 될 수 있다”는 뜻으로 풀이하고 “강성 대국을 건설하는 것이 김정일의 사상과 영도를 구현하는 길”이라고 강조하고 있다.
 - 4) 「중앙·평양방송」 (1998.10.8).
 - 5) “위대한 당의 영도따라 주체혁명의 새 시대를 끝없이 빛내며 나가자,” 「로동신문」 (1998.10.10).

구했다.⁶⁾

나. 민족자립경제건설

강성대국 건설을 위해 북한은 지난 해⁷⁾에 이어 1999년에도 경제건설을 1999년의 최우선적 과제로 삼고 있다. “경제건설은 강성대국 건설의 가장 중요한 과업”으로 언급하면서 “인민경제의 모든 부문에서 생산을 정상화하고 나라의 경제 전반을 자기의 궤도위에 확고히 올려세우며 인민생활을 안정, 향상시키는 것”이 1999년 북한이 수행해야 할 기본과업이라고 밝히고 있다.⁸⁾ 그리고 강성대국 건설을 위한 노선은 사회주의 길에 있으며, 이를 보장하는 것은 올바른 지도사상과 자주적 정치 철학, 강력한 군사력, 비약적인 경제 건설에 있다고 주장하고 있다. 강성 대국의 건설방법은 선 사상·군사 건설, 후 경제 건설에 있으며, 특히 수령 중심의 사상 강국을 건설하는 것이 최우선적 과제임을 밝히고 있다. 이를 수호하기 위해 북한은 강력한 군사력의 건설이 필요하다고 역설하고 있다.⁹⁾

한편 북한의 경제건설이 가지고 있는 궁극적 목표는 「자립민족 경제건설」이다. 1998년 9월 17일자 「로동신문」, 「근로자」에 공동 게재된 논설¹⁰⁾은 북한의 이와 같은 입장을 극명하게 나타내고 있다.¹¹⁾ 본 논설의 핵심 내용은 세계 경제 ‘일체화’¹²⁾를 민족경제를 말살하기 위한 ‘반동공세’로 규

6) 「로동신문」(1998.10.10).

7) 1998년 「당보, 군보 공동사설」에서 북한은 경제건설을 “새해에 최대의 힘을 넣어야 할 주되는 전선”이라고 규정하였다.

8) 1999년 「당보·군보·청년보 공동사설」.

9) 「로동신문」(1998.8.22). 이와 같은 군사 중시를 김광용은 정상적인 통치 방법으로는 경제난을 비롯해 북한이 겪고 있는 여러 가지 어려움을 극복하기 어렵기 때문에 병영 국가식의 통치를 선택한 결과라는 것으로도 해석하고 있다. 김광용, “정책노선의 지속? 단절?,” 현대경제연구원 「통일경제」(1998.10), p. 30.

10) “자립적 민족경제건설노선을 끝까지 견지하자,” 「로동신문·근로자 공동논설」(1998.9.17).

11) 본 논설이 기존 정책의 변화를 나타내고 있는 것은 아니지만, 김정일 체제 출범 이후 세계경제가 변화하고 있는 가운데 북한이 지향하고 있는 정책방향을 확인시켜주고 있는 점에서 큰 의의를 가지고 있다고 할 것이다.

12) 본문은 ‘일체화’를 ‘세계화’(globalization)를 대신하여 사용하고 있다.

정하고 그 결과가 아시아 여러지역의 금융위기에서 잘 나타나고 있는 바, 경제의 세계화책동에 민족경제노선으로 맞서 나가야 한다는 것이다. 세계적인 경제 위기로부터 북한이 자유로울 수 있었던 것은 자력갱생에 의한 자립적 민족경제건설 노선을 관철했기 때문이므로 북한은 자기 실정에 맞는 자기식대로 경제발전을 추진할 것이며, 기존의 노선을 계속 견지하겠다는 것이다. 공동논설은 또한 “경제적으로 자립해야 나라의 독립을 공고히 하고 자주적으로 살아나갈 수 있으며 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 국방에서의 자위를 확고히 보장하고 인민들에게 넉넉한 물질문화생활을 마련하여 줄”것임을 지적하고 있다. 그러면서도 본 논설의 후반부에서는 북한의 국가 경제 개혁·개방과 관련한 입장과 함께 경제관리체제와 방법을 개선할 의지를 피력하고 있다. 이는 자립민족경제건설이 북한으로 하여금 향후 어떤 방향으로 정책을 추진케 할 것인지를 예시하는 부분이라고 할 수 있다. 북한은 그들의 “문호가 언제 한번 폐쇄된 적이 있었는가?” 반문하면서 그들의 대외경제관계를 “평등과 자주성의 원칙에서 열어놓을 것은 다 열어 놓았다”고 주장하고 있다.

한마디로 본 논설은 북한이 기본적으로 폐쇄 경제운용의 틀 속에서도 변화된 환경과 조건에 맞게 경제 사업을 신축적으로 조직·전개하여 실익을 실현하는, 한마디로 “정치·도덕적 자극을 위주로 하면서 물질적 자극을 적절히 배합”하는 원칙아래 경제를 이끌어 나갈 것임을 시사하고 있다고 보여진다.¹³⁾ 이와 같은 의지는 후술하는 개정 헌법 제26조에서 자립적 민족경제의 개념을 ‘조국의 자주적 발전을 위한 밀천’에서 ‘조국의 융성번영을 위한 밀천’으로 바꿈으로써 「자립」의 개념이 정치 우선적 개념에서 실리향적 개념으로 바꾸고 있는 데서 잘 나타나고 있다.

2. 정책추진배경

강성대국은 문자 그대로 강하고 융성한 국가, 즉 군사적으로 강하고 경

13) 김광용은 이를 북한이 개혁·개방으로의 조심스런 진행, 즉 북한이 미래 지향적인 부분에 무게중심을 두고 있음을 의미하는 것으로써 향후 개혁·개방 추진시 중요한 인용 근거가 될 수 있을 것으로 내다보고 있다. 김광용, 앞의 논문, p. 32.

제적으로 반영된 나라를 말한다. 그러나 「강성대국」 건설이라는 경제정책의 외연적 목표 뒤에는 「먹는 문제」 해결이 최우선적 실천목표로 자리잡고 있다.¹⁴⁾ 다시 말해 북한은 강성대국을 건설하기 위해 경제강국을 건설하는 것이 가장 중요한 과업임을 제시하고 있으면서도 그것이 바로 「먹는 문제」 해결과 직결되어 있음을 내비치고 있는 것이다.¹⁵⁾ 이는 먹는 문제가 그 만큼 심각하다는 것을 자인하고 있는 것이라고 할 수 있다.

북한이 먹는 문제 해결을 강성대국 건설의 기본목표로 제시하고 있는 배경은 두말할 것도 없이 북한경제가 최악의 상황에 직면해 있기 때문이다. 이는 우선 현재 당면하고 있는 식량난에서 바로 나타난다. 북한의 「먹는 문제」는 사실 대단히 심각하다. 그리고 그 심각성은 이를 타개할 만한 해결책을 자력으로 찾을 수 없다는 데서 더 큰 문제가 되고 있다.

FAO/WFP는 북한의 1998년 곡물생산량¹⁷⁾을 1997년의 266.3만톤보다 30% 증가한 348.1만톤으로 평가하고 있다.¹⁸⁾ 전년에 비해 다소 증가된 곡물생산량임에도 불구하고 이와 같은 곡물생산량은 북한이 1999년 최소로

- 14) “농업생산은 강성대국 건설의 천하지대본이다. 올해 우리는 농사에 전국가적 힘을 넣어 먹는 문제를 해결하여야 한다.” “올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 「당보·군보·청년보 공동사설」 (1999.1.1).
- 15) 금년 1999년 「공동사설」은 ‘김일성 유훈통치’라는 용어 사용을 배제하고 있으며 김일성의 「조국통일 3대원칙」 및 「연방제 통일론」을 비롯하여 대미 평화협정 주장 등에 대해서는 일체 언급하지 않고 있는 대신, ‘김정일 유일체제’를 강조, 김정일 국방위원장 체제의 본격적인 가동과 경제강국을 건설, 파탄 직전의 북한경제를 회생시키고 「먹는 문제」를 해결하려는 강력한 의지를 보이고 있는 것이 특징이다.
- 16) 북한은 작년 「공동사설」에서도 「먹는 문제」가 해결되지 않았음을 시인하면서 「먹는 문제」를 완전히 해결하기 위해 중자문제를 풀고 이모작 농사를 다그치는 녹색혁명을 강조한 바 있다. “위대한 당의 영도에 따라 새해의 총진군을 다그치자,” 1998년 「당보·군보 공동사설」 (1998.1.1).
- 17) 북한의 곡물 생산량은 여러 가지 가정을 전제로 하는 추정에 근거하고 있어 불확실하나 국제사회의 대북 식량지원이 이루어지는 과정에서 현장접근이 가능해짐에 따라 상당히 구체적인 추정치가 산출되고 있다. 남한에서는 농촌진흥청과 통일부, 농촌경제연구원 등에서 추정되고 있다. FAO/WFP의 곡물 추정량을 제시하는 이유는 1996년 북한이 적정 대북 식량지원량 산출을 위한 FAO/WFP 조사단의 북한지역 방문에 따라 현지접근에 의한 곡물생산량 추정이 이루어지고 있기 때문이다. 현지조사단은 북한 농지의 비옥도에 따라 상·중·하 등급으로 분류하고 1평방미터당 쌀과 옥수수의 낱알 수를 집계한 후 무게를 계량하는 방법을 사용하고 있다.
- 18) FAO/WFP, FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People’s Republic of Korea, Special Report (1998.11.12). 출처 : www.fao.org/WAICENT/faoinfo/economic/gIEWS/english/alertes/1998/Srdrk981.htm#E62E12.

필요로 하는 곡물 소요량의 8개월 분에 지나지 않는다. 따라서 최소한 135만톤의 곡물이 추가적으로 필요한 것으로 밝혀지고 있다. 동시에 이들 기관들은 북한이 필요로 하는 최소한도의 곡물량 생산을 위한 농업기반의 복구와 확충이 시급한 과제를 지적하고 있다.

FAO/WFP 제시하고 있는 1일 1인당 458그램의 ‘최소요구량’은 이른바 초근목피로 연명했던 일제 말기에 한국인이 하루 평균 섭취했던 460그램과 거의 차이가 없는 양이다. 전시체제에 가까운 상황에서 대규모 기아사태가 일어나는 것을 방지할 수 있는 최소량에 불과하다.¹⁹⁾ 이런 점에서 볼 때 북한이 당면한 ‘먹는 문제’가 얼마나 심각한 것인지 쉽게 짐작할 수 있다. 식량난에 따른 대규모 기아사태는 지난 1995년~98년 사이에 약 250만~300만명의 북한 인구가 감소한 것으로 북한 사회안전성의 내부문건에 의해 확인되어 충격을 던져주고 있으며²⁰⁾ 사회 전반의 기강을 와해시키면서 경제·사회적 일탈현상도 만연케 하고 있다.²¹⁾

식량상황 뿐만 아니라 공업부문도 심각하기는 마찬가지다. 북한은 금년 「공동사설」에서 사회주의 경제건설에서 인민을 기쁘게 하는 ‘좋은 징조’들

19) 하루 460그램의 곡물은 약 1,650kcal에 해당하는 양으로 성인이 하루 동안 필요로 하는 2,130kcal의 75%로 신진대사만을 유지하는 데 필요한 ‘기초대사량’ 1,350kcal보다 그리 높지 않은 양이다. FAO/WFP, 앞의 글 참조. 임원혁은 한국농촌경제연구원 의 「식품수급표」를 들어 남한이 아직 보릿고개를 헤어나지 못하고 있었던 1960년대에 이미 하루 평균 550그램의 식량소비가 이루어졌음을 들면서 FAO/WFP가 산출하고 있는 북한 곡물 최소 수요량 약 500만톤은 10퍼센트 내외로 추정되는 높은 감모율에 따른 추수 후 손실과 종자·사료·산업용으로 소요되는 100만톤 정도를 추가적으로 감안할 때 낮게 계상된 것으로 FAO/WFP의 대북 원조분은 그야말로 절대적으로 요구되는 양으로 밝히고 있다. 임원혁, 앞의 논문, p. 9~10.

20) 북한 사회안전성은 1998년 7월 26일로 예정됐던 제10기 최고인민회의 대의원 선거를 앞두고 사전준비를 위해 당시 3월까지의 인구현황을 파악해 이같은 사실을 확인했으며 앞으로 식량문제가 해결되지 않으면 인구는 더 감소될 것으로 예측했다. 「동아일보」(1999.2.18). 이와 같은 문건은 지금까지 기아에 따른 북한 인구의 감소가 「우리 민족 서로돕기 불교운동본부」, 「WFP」를 비롯하여 황장엽씨 등 서방측 자료에 의해 보도되었던 불확실성에서 벗어나 북한에 의해 직접 알려졌다는 데서 큰 의미를 갖고 있다. 우리 측 보도와 관련하여서는 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한 식량난의 사태보고서(97.9.30~98.1.31) 및 황장엽씨의 증언 「문화일보」(1998.5.21) 등을 참조할 것.

21) 김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 민족통일연구원, 「통일연구논총」 제 7권 1호 (1998), pp. 146~155.

이 나타났으며, 금속공업과 전력공업, 기계공업을 비롯한 인민경제 기간공업부문을 활성화할 수 있는 토대가 닦였다고 주장하고 있으나, 실제 북한 경제는 1990년대 유사이래 최악의 상황에 봉착해 있는 형편이다.²²⁾ 북한 경제는 에너지 및 원자재 부족 등으로 침체를 거듭하여 1990년 이후 경제 성장률은 평균 -4.7%를 기록하였다.¹³⁾ 1990년 231억달러에 달했던 사회 총생산은 1997년 177억달러²⁴⁾로 감소, 경제규모와 사회적인 부(富)가 축소 일변도를 나타내고 있으며, 공장과 기업소의 가동률이 크게 저하됨으로써 재정수입의 원천인 거래수입금, 국가기업이익금 감소가 국가 재정을 악화시키고 있다. 여기에는 비합리적인 대규모 체제선전 상징물 등의 건설과 관련된 예산낭비가 한 몫을 하고 있다. 북한의 공장·기업소의 가동률도 평균 30%에서 25% 이하로 저하된 것으로 보인다.²⁵⁾ 북한에 대한 상황을 비교적 정확하게 유추할 수 있게 하며, 일국의 경제에 직접적인 기여 기능을 갖는 대외무역도 구소련을 비롯한 동구권 사회주의 국가들의 붕괴 이후 계속 감소추세를 보여왔다. 특히 1998년에는 아시아 경제위기의 직·간접적인 영향으로 대외무역은 더 크게 감소하였다. 1998년 상반기의 대외무역액은 1997년 대비 13.3% 이상 감소한 7.5억달러(수출 2.6억달러, 수입은 4.9억달러)를 기록하였다.²⁶⁾ 북한의 주 교역 파트너인 중국과의 무역실적은 1억9,011만달러로 전년동기 대비 35.6%나 감소하였다. 1998년 상반기 일본과의 수출은 14.7%가 감소한 반면, 수입은 18.1%가 증가해 대일 무역수지를 크게 악화시켰다. 특히 대일본 섬유류 수출실적은 1997년도 상반기 대비 27.4% 감소한 2,800만달러에 그쳤다.²⁷⁾

22) 1998년 북한경제에 대한 평가에 대해서는 고일동, “1998년 북한경제의 평가와 1999년 전망,” 한국개발연구원 「KDI 북한경제 리뷰」 (1998.12), pp. 1~5 참조.

23) 1992년부터 1997년까지의 연평균 성장률. 한국은행, 「1997년 북한 GDP추정 결과」 p. 1.

24) 한국은행, 앞의 자료 p. 7.

25) 한국은행, 앞의 자료 1996년 및 1997년 참조.

26) 민족통일연구원, 「계간 북한동향」 1998.12 (서울: 민족통일연구원, 1998), p. 54.

27) 위의 책, p. 55~57.

3. 정책추진전략

강성대국 건설의 목표를 북한은 다음과 같은 수단을 통해 달성하려 하고 있다.

첫째, ‘강계정신’²⁸⁾, ‘결사관철의 정신’, ‘자력갱생’ 등 대부분 사회주의 특유의 노력동원과 정신무장이다. “잡도리를 크게하고 냅다미는 대담성과 완강한 실천력, 언제나 깃발을 들고 앞장서는 이신작칙, 대중과 한 가마밥을 먹는 인민적 품성”과 “당군민의 일심단결의 위력, 정치사상적 위력을 발동하고 자체의 힘으로 모든 것을 풀어나가는” ‘북한식 혁명방식’을 통해 경제강국을 이루려고 하는 것이다.²⁹⁾ 이와 같은 정신무장의 원동력을 북한은 당의 선도적 역할과 혁명적 군인정신을 무기로 하여 사회주의 건설을 밀고 나가는 선군혁명영도의 김정일 현지지도 방식에서 찾고 있다. 즉 “당 및 국가, 군 건설과 사회생활의 모든 분야에서 김정일 동지의 사상과 노선을 튼튼히 틀어쥐고 철저히 구현”해 나가는 동시에 “모든 부문, 모든 단위에서 당 대열을 조직사상적으로 더욱 튼튼히 꾸리고 당의 영도적 역할을 백방으로 강화”할 것을 밝히고 있다.³⁰⁾ 여기에서 북한은 김정일을 중심으로 하는 전 주민의 일심단결을 강조하고 있다. 북한은 일심단결을 강성대국건설의 천하지대본으로 언급하면서 “인류최고봉의 주체사상으로 온 사회가 일색화되고 수령을 중심으로 전체 인민이 혼연일체를 이룬 힘이야말로 우리 민족이 무한히 강성할 수 있는 최대국력을 이룬다”고 밝히고 있다.³¹⁾ 이와 같은 의

28) 강계정신은 북한이 「최후승리를 위한 강행군을 떠밀어 주는 위력한 추동력」으로 강조하고 있는 정신으로 1998년 2월 16일자 노동신문 사설을 통해 제시됐다. 이 정신의 내용은 세가지로 첫째, 자기 영도자만을 굳게 믿고 받드는 수령 절대숭배 정신 둘째, 영도자의 구상과 의도를 실현하기 위해 투쟁하는 결사관철의 정신 셋째, 자신의 힘을 믿고 자기 단위의 살림살이를 자체로 꾸려 나가는 자력갱생 간고분투의 정신이다. 강계정신의 표준으로 지정된 지역은 자강도다. 자강도가 모범으로 분류된다는 자체적인 자재조달을 통해 중소형발전소를 많이 건설함으로써, 「자력갱생의 전형」을 보여주었기 때문인 것으로 보여진다.

29) 1999년 「당보·군보·청년보 공동사설」.

30) 앞의 글.

31) “강성대국” 「로동신문」 (1998.8.22).

지는 물질적 기반이 취약한 북한으로서 취할 수 있는 가장 최선의 방법이라고 해도 과언이 아니다.

둘째, 첫 번째의 경우와 비슷하게 북한은 기존에 추진해 왔던 ‘천리마 대진군’이라는 대중노력동원을 통해 경제강국 건설을 도모하려 하고 있다. ‘천리마 대진군’은 1956년 12월 노동당 중앙위원회 전원회의를 통해 시작되었던 ‘천리마운동’에서 비롯된 것이다. ‘천리마운동’은 주체사상에 기초하여 경제, 문화 건설에서 집단적 혁신과 근로자들을 교양·개조하는 사업을 함께 추구하는 공산주의적 교양운동³²⁾으로 그 본질은 모든 근로자들을 공산주의 사상, 주체사상으로 교양·개조하여 그들의 혁명적 열의와 창조적 재능을 높이 발양시킴으로써 사회주의를 더 잘, 더 빨리 건설하려는데 있었다.³³⁾ 북한은 이제 제2의 천리마 운동을 일으켜 경제강국을 건설하는 추동력으로 삼으려고 하고 있다.

셋째, 이상과 같은 노력동원 및 정신무장과 함께 북한은 “새로운 국가기구체계의 요구에 맞게 경제에 대한 중앙집권적, 통일적 지도를 더욱 강화”하고 ‘북한식 실리주의적 경제사업의 추진’을 통해 경제강국을 건설하려는 의도도 내보이고 있다. 자력갱생에 의한 자립적 「민족경제건설노선」, 다시 말해 “자체의 자원과 자금을 효과적으로 동원·이용하여 나라와 인민의 수효를 실제적으로 충족”시키는 한편, ‘실리를 중시하는 사업태도’를 견지하고 “변화된 환경과 조건에 맞게 경제사업을 신축성있게 조직 전개”함으로써 실질적인 이익을 확보하려고 하는 것이다.³⁴⁾

32) 사회과학출판사, 「경제사전 2」(평양: 사회과학출판사, 1985), p. 490.

33) ‘천리마운동’은 ‘천리마작업반운동’, ‘천리마속도’ 등 다양한 형태로 전개되었다. ‘천리마작업반운동’은 작업반을 단위로 하여 근로자들을 교양·개조하는 사업과 생산에서의 집단적 혁신운동을 유기적으로 결합시킨 대중적 진군운동으로 1959년 3월 남포시 강선구역 소재 강선 제강소에서 시작되었으며, 「천리마속도」는 천리마운동을 전개하던 과정에서 이룩한 경제건설속도로 「천리마를 탄 기세로 달리자」는 구호에서 그 연원을 찾을 수 있다. 「평양속도」, 「강선속도」는 천리마속도를 이은 새로운 천리마 속도로 칭하고 있다.

34) 「로동신문·근로자 공동논설」(1998.9.17). 이와 관련 북한은 동 논설에서 다음과 같은 대단히 적극적인 자세를 견지하고 있음을 밝히고 있다. “현실적 조건을 옹계 타산하고 중심고리에 역량을 집중하며 개미가 뼈다귀를 뜯어먹는 전술로 전반적인 경제를 하나씩 하나씩 추켜세우는 것이 우리 경제를 하루빨리 활성화해 나가는 일이다.”

이와 같은 의도는 무엇보다도 북한이 제10기 1차 최고인민회의에서 사회주의 헌법을 개정(1998.9.5)하면서 경제관련 조항들을 변화된 경제현실에 맞게 수정한데서 잘 나타나 있다. 개정헌법은 사회주의 계획경제체제의 기본틀을 고수하면서도 생산수단의 소유주체 및 개인소유 확대, 경제관리에서의 독립채산제 명문화 및 수익성 적용, 대외무역의 국가감독권 폐지 및 특수경제지대 장려, 주민에 대한 거주·여행의 자유부여 등 암묵적인 사적 경제활동을 현실화시키는데 초점을 맞추고 있다.³⁵⁾

이상의 관점에서 조망할 때, 북한은 그들이 말하는 경제강국을 서방의 자본과 기술도입을 위해 제한적이거나 대외경제 개방정책을 추진하고, 경제부문에서 실용주의 노선을 통해 건설하려는 의지를 보이고 있다고 하겠다.

그러면서도 북한은 대외개방을 통해 유입되는 ‘자본주의 황색바람’을 막기 위한 「반미교양」, 「계급교양」 강화에 진력하려는 자세도 보이고 있음을 간과할 수 없다. 자본주의 국가와의 교류를 실리적 차원에서 계속하면서도 개방으로 인해 파급될 ‘사상·문화적 침투’를 방지에 급급하고 있는 것이다. 북한은 “사회주의 사상강국을 건설하기 위한 투쟁은 제국주의의 치열한 사상적 대결을 동반”한다고 하면서 “제국주의자들의 사상·문화적 침투에 모기장을 든든히 치고 적들의 내부 와해책동에 최대한 경각성을 높여야”할 것임을 강조하고 있다.³⁶⁾ 이는 곧 김정일사상 교양을 강화해 나갈 것임을 시사하고 있는 대목이다.

Ⅲ. 향후 경제정책 전망

1. 예상 추진정책

북한은 김일성 사후 발표된 유훈 통치의 내용을 그대로 답습할 것으로

35) 이에 대해 다음 장에서 보다 자세히 서술한다.

36) 1999년 「당보·군보·청년보」 공동사설.

예상된다. 이는 북한 경제관리체제의 ‘개선’³⁷⁾으로 간주할 수 있는 개정헌법의 서문에서 조차 “김일성 동지의 위대한 사상과 령도 업적은 조선 혁명의 만년 재보이며 조선민주주의인민공화국의 튼튼 번영을 위한 기본 담보이다”라고 밝히고 있는 데서 잘 나타나고 있다.³⁸⁾ 북한은 또한 “김일성 동지의 사상과 업적을 옹호·고수하고 계승·발전시켜 주체혁명 위업을 끝까지 완성하여 나갈 것이다”라고 밝히면서 주체혁명 위업 완수가 이번 개정헌법의 목적이자 목표로 천명한 바 있다.³⁹⁾ 이런 점에서 볼 때 김정일이 선택하게 될 정책적 지향점은 과거 김일성 통치하 정책의 지속성을 견지하면서 주어진 범위 내에서의 변화모색에 있다고 할 것이다. 추진될 것으로 예상되는 정책은 다음과 같다.

가. 실리추구형 사회주의 원칙 고수

북한은 향후 사회주의 원칙을 고수하면서 실리를 추구하는 정책을 지향할 것으로 전망된다. 사회주의 원칙의 고수는 이미 김정일이 1994년 11월 1일자 「로동신문」에 발표한 논문 “사회주의는 과학이다”를 통해서 잘 드러나고 있다. 같은 맥락에서 최근의 「로동신문」·「근로자」의 공동논설에서도 개혁·개방에 대한 강한 반발을 보이고 있는 데서도 잘 증명된다. “새삼스럽게 더 개혁할 것도 없고 ‘개방’할 것도 없다”고 언급하면서 “제국주의자들이 몰아오는 ‘개혁·개방’ 바람을 물리치는 유력한 방도는 경제사업의 모든 분야에서 사회주의 원칙을 지키는 것”이라고 주장하고 있다.⁴⁰⁾

그러면서도 동 논설에서 북한은 “경제관리체제와 우리 식대로 끊임없이

37) 유영구는 1998.9.5 개정 북한헌법과 함께 최근 북한 문건을 분석, 그 속에서 나타나고 있는 움직임, 예를 들어 실용주의적 경제관의 등장, 당·정분리, 기업관리의 합리화, 개인소유확대 및 협동농장 분조관리제의 강화 등 일련의 현상을 경제관리의 ‘개선’이라는 측면에서 파악하고 있다. 유영구, “북한 경제 관리의 ‘개선’ 방향에 관한 연구,” 현대경제연구원, 「통일경제」(1998.12).

38) 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」 전문(1998.9)

39) 앞의 글.

40) “자립적 민족 경제 건설 로선을 끝까지 견지하자” 「로동신문·근로자 공동논설」(1998.9.17).

개선해 왔으며 지금도 개선하고 있다”는 지적과 함께 향후 경제정책면에서의 변화의지를 드러내는 것⁴¹⁾과 같은 “경제사업에 실제적인 리익이 나게 하여야 한다”거나 ‘변화된 환경과 조건’에 맞는 경제사업의 추진과 ‘실제적인 리익 실현’ 등 실익을 중시하는 표현을 사용하고 있는 것으로 보아⁴²⁾ 북한이 주체 사상 원리에 입각한 북한식 경제노선을 고수하면서도 ‘현실’과 ‘실리’에 입각한 정책을 추진할 것이라는 예상을 할 수 있다.

나. 북한식 ‘사회주의시장경제’의 추구

북한 사회주의 헌법의 개정을 비롯한 일련의 대내 경제 법·제도적 개선은 북한이 나름대로의 ‘사회주의시장경제’를 추구해 나갈 것이라는 전망을 가능케 하고 있다. 우선 이번 헌법개정을 통해 정부원을 내각으로 개편해 그 비중을 제고하고 부서를 통폐합, 부서장들을 실질적인 기술관료들로 충원한 점과 부총리를 대폭 감원한 점이나 상급 기관으로서 부작용이 많았던 「중앙위원회」를 폐지시킨 점 등은 그와 같은 정책 추진 의도를 뒷받침하고 있다.⁴³⁾ 이

-
- 41) 개선의 불가피성은 북한 다른 공식 문건에서도 나타나는데, 주체경제연구소 리기성 실장은 자립 경제를 올바로 수행하기 위해 “나라의 경제 구조를 부단히 개선 강화해 나가는 것”이 필요하다고 강조한 바 있다. 리기성, “위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 현 시기 경제 운영 방향과 자립적 민족 경제 잠재력의 옳은 리용,” 「경제연구」 제4호 (1997); 전정호, “위대한 수령님의 시정 연설은 공화국 정권 활동의 일관한 지침,” 「민주조선」 (1998.9.22) 참조.
- 42) 이와 같은 이익 중시의 태도는 김정일이 기업의 생산 행태의 문제점을 지적한 데서도 잘 드러나고 있다. 그는 공장·기업소에서 계획 수행만 생각하고 이윤에 관심을 돌리지 않거나 전기와 원자재를 낭비하는 경향 등을 문제 삼은 바 있다. 그는 이같은 경향을 극복하자면 공장·기업소에 이윤과제와 외화과제를 부과해야 한다고 지적했다. 김정일, “경공업을 발전시키며 경제관리 연구사업을 잘할 데 대하여,” 「김정일 선집」 (평양, 조선로동당출판사: 1998), pp. 23~25.
- 43) 유영구는 1998년 9월 헌법 개정을 통해 내각이 국방을 제외한 국가의 모든 행정 경제 사업을 통일적으로 장악·지도 하도록 한 것은 북한 경제관리 ‘개선’의 시사점이며 내각책임제 강화는 정경분리의 맹아로서의 의미를 갖는 것으로 분석하고 있다. 또한 정권기관인 「인민위원회」와 경제사업책임기관인 「행정경제위원회」로 나뉘어졌던 이원적 체계가 「인민위원회」의 일원화되고 도당 책임비서가 인민위원장을 겸하던 관행을 고쳐 양자를 분리한 것도 지방에서의 정경분리 움직임으로 보고 있다. 즉 지방 정부기구를 단순화하고 지방경제사업에 대한 책임권한을 일체화시킴으로써 책임소재를 분명히 하고 효율화를 기할 수 있으며, 당 책임자가 인민위원장을 겸함으로써 나타나는 지방 경제사업에 대한 당의 간섭 행위가 해소될 것으로 보고 있다. 유영구, 앞의 논문 p.18~19.

른 바 ‘북한식 시장경제원리’의 제도화를 위한 첫걸음이 내딛어졌다는 의미를 부여할 수 있을 것이다.

북한의 제한적 시장경제요소 도입과 관련된 일련의 징조를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한이 제품사이의 가격균형을 정확히 맞추고 제품생산을 늘이고 질을 높일 수 있는 개선된 가격체계를 마련하고 있는 점이다. 북한에서의 상품가격은 계획가격이며 일단 제정된 가격은 법률적 성격을 가지고 있기 때문에 획일적이고 경직적이며 통제적이다.⁴⁴⁾ 그러므로 상품의 가치와 가격간의 괴리현상이 나타나 정확한 계획수행 실적의 평가, 합리적 경제정책 및 계획의 수립과 운용에 큰 지장을 초래하는 것이 사실이다. 특히 최근에는 식량난, 에너지난 등으로 북한내 물자부족현상이 심화됨에 따라 제도권 내 국정가격에 의한 정상적인 유통은 위축되는 대신 암거래가 크게 늘어나고 있다. 이는 기존 북한의 가격체계 및 질서가 올바른 경제운용을 어렵게 할 정도로 문란해지고 있음을 반영하는 것이다. 북한은 이에 「국가가격부서를 내오며 가격에 대한 국가적 통제를 실시할 데 대하여」 발표 50주년을 맞아 「당의 가격 일원화 방침을 철저히 관철하는데서 나서는 중요과업」이라는 제하의 사설을 통해 가격통제의 강화를 강조하면서 “상품의 수요와 공급관계, 제품의 질에 따라 값을 높일 것은 높이고 낮출 것은 낮추는 것이 정상적인 사업”이라고 언급하고 있다.⁴⁵⁾ 이와 같은 조치는 시장경제의 핵심인 가격자유화 조치와는 큰 괴리를 보이는 것이기는 하나 기존의 사회주의 계획가격체제를 정상화하고 극심한 가격질서 문란행위를 해결하기 위해 취해진 나름대로의 처방이라는 점에서 큰 의의가 있다.

둘째, 생산수단의 소유주체와 관련된 개혁조치를 단행하였다는 점이다. 북한은 생산수단의 소유주체를 구헌법에서는 국가, 협동단체, 개인으로 규

44) 북한의 가격은 공장·기업소에서 작성·제출한 ‘가격제정신청서’를 해당 가격제정기관인 중앙 및 지방의 가격제정위원회에서 심의·비준하는 절차로 결정되고 있다. 상품에 투하된 사회적 필요노동에 기초하여 정하되, 정책적으로 대중 소비품의 가격은 낮게 정하고 기호품, 사치품 등은 높게 정하고 있다. 사회과학출판사, 「경제사전 1」(평양, 사회과학출판사, 1985), p. 42 참조.

45) 「로동신문」(’96.11.25).

정하였으나, 개정헌법에서는 국가, 개인 외 사회협동단체로 규정, 사회단체에 영리를 목적으로 경제활동을 하는 상사들도 포함시킴으로서 소유권의 범위를 확대하였다(개정헌법 제20조). 예를 들어 종래에는 트랙터 등 「농기계」를 국가만이 「농기구」는 협동단체만 소유할 수 있었으나, 개정헌법에서는 사회협동단체도 「농기계」 소유를 가능하게 만들었다(제22조).⁴⁶⁾ 이와 함께 국가 소유 대상과 관련하여 ‘교통·운수’ 부문에서 ‘철도·항공운수’로 한정시킴으로써 이외의 도로 및 해상운수 부문을 국가의 배타적 소유 대상에서 제외시켜 놓고 있다(제21조). 이는 도로 및 해상 운수분야에서의 건설 및 운영사업에 외국인 또는 외국 기업도 진출할 수 있다는 의미가 된다. 또한 종래에는 소비재의 개인소유 주체를 「근로자」로 제한하였으나 개정헌법에는 「공민」으로 규정, 소유주체의 범위를 확대함으로써 국가 성원 전체를 대상으로 개인 소유를 인정하고 있다.(제24조) 또한 ‘합법적인 경리활동을 통해 얻은 수입’도 개인 소유의 대상에 포함시킴으로써 개인 소유의 인정 범위를 확대하였다. 예를 들어 텃밭 경작을 통한 이윤뿐만 아니라 농민시장 등을 통해 얻은 개인적 이익도 인정하고 있음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 북한이 그동안 암시장을 통한 사적 경제활동을 허용하는 것으로 받아들여질 수 있으며, 개인 소유에 속하는 물건들은 상거래의 대상이 될 수 있는 바, 시장거래의 활성화에도 필히 영향을 줄 것으로 판단된다.

셋째, 기업의 자율성과 재산성을 중시하고 있는 점이다. 개정 헌법은 기업 관리의 합리화를 위해 독립채산제 강화, 경제적 공간의 올바른 이용, 생산성 제고 및 품질관리 등을 집중적으로 강조하고 있다. 개정 헌법은 독립채산제 실시 및 원가·가격·수익성 등 ‘경제적 공간’의 올바른 이용을 규정함으로써(제33조), 기업관리에서 새로운 분위기를 창출할 수 있는 여건을 조성해 놓고 있다. 또한 공장·기업소의 지배인과 기사장이 이 규정

46) 아울러 1992년 헌법에 명시된 ‘부림집승’과 ‘건물’을 삭제한 것은 가축, 주택, 기타 건축물에 대한 사적 소유 및 거래를 허용할 것임을 시사하는 것으로 볼 수 있다. 장명봉, “북한 개정 헌법(1998.9.5)의 경제 조항 변화의 고찰,” 현대경제연구원 「통일경제」 (1998.10), p. 43.

을 어기면 헌법 위반 사범이 될 수 있는 여지도 만들어 놓았다. 이와 같은 헌법적 규제는 지배인과 기사장 등 경제 간부들이 기업 관리에서 독립채산의 책임을 지게 된다는 점에서 중요한 의미를 갖는 것으로 판단된다. 또한 경제관리에서 「대안의 사업체계」 요구에 맞게 독립채산제를 실시한다는 문항의 추가도 공장, 기업소의 자율성을 제고하고 종래에 허용되지 않았던 공장, 기업소의 의사결정권이 포함된 독립채산제의 실시 가능성을 내보이고 있다는 점에서 그 의미가 적지 않다. 특히 경제관리에서 원가(cost), 가격(price), 수익성(profitability) 등을 고려한다는 문항을 추가, 물량 위주의 생산에서 채산성을 염두에 두는 생산으로 전환할 가능성을 내비치고 있는 것도 관심을 촉발시키는 점이다(제33조).

넷째, 생산 기여도에 따른 분배가 어느 정도나마 이루어질 수 있는 물질적 인센티브제를 확대·적용하고 있다. 앞서 언급하였듯이 북한은 종래의 개인부업경리에서 나오는 생산물과 함께 ‘합법적 경리활동을 통해 얻은 수입’도 개인소유로 추가 허용(제24조)하고 있다. 이는 일정한 범위에서 개인상업 등 사적 경제활동을 허용하려는 의도를 나타내는 것이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 북한은 물질적 자극을 받을 수 있는 방도를 마련해 놓고 있기도 하다. 여기에는 우선 협동농장의 분조관리제의 개선·강화를 들 수 있다.⁴⁷⁾ 분조관리제⁴⁸⁾는 1965년 5월 김일성이 강원도 회양군 포천 협동농장 현지도에서 ‘독창적으로 창시’하였다는 농촌경리의 내부관리 형태로서 같은 해 11.15~17 개최된 조선노동당 중앙위 제4기 제12차 전원회의에서 공식 채택되고, 이듬해인 1966년부터 북한 전역의 협동농장에서 적용·시행되어 왔다.⁴⁹⁾ 연간 농업생산계획을 10~25명으로 구성된 분조에서 책임지고 수행하며, 분조에 대한 분배는 연말에 생산실적에 따라 노동력 일수를 계산해 확정하는 것이다. 분조관리제는 책임성 제고의 측면

47) 앞의 논문 p. 26.

48) 이에 대해서는 사회과학출판사, 「경제사전 1」 위의 책, p. 651 참조.

49) 북한은 ‘협동경리’의 약점인 책임성과 노동의욕의 결여현상에 대한 대책으로 1960년 대부터 「작업반우대제」를 실시해 왔으나 보통 150여명으로 구성되는 「작업반」은 규모가 커 효율적 통제나 독려가 어렵다는 점에서 세분한 ‘분조관리제’를 도입하게 된 것이다. 민족통일연구원, 「계간 북한동향」(1998.3), p. 148~149.

에서 인센티브제도의 측면에서 기능하는 것을 목표로 하였으나 보다 많은 초과분 할당을 의식한 생산실적 과대평가와 비현실적인 생산목표 설정 등의 부작용으로 인해 1970년대 초반부터는 거의 유명무실화하였다. 1996년 3월부터 북한은 분조관리제를 다시 개선·강화하는 조치를 취했는데, 그 주요내용은 ①분조규모를 10~25명에서 7~8명으로 축소하고 작업반 단위로 운영하던 「우대제」를 분조에 직접 적용하며, ②생산계획을 하향조정하여 과거 실적을 감안한 현실적인 것으로 바꾸었다.⁵⁰⁾ 또한 ③초과분의 자유처분권을 인정하였다. 초과분 자유처분권 인정은 분조원에게 할당되는 초과분에 대해 상거래 등 자유처분을 허용한 것이 동 제도개선의 가장 큰 특징이며 그동안 공식적인 식량거래를 금지해 왔다는 점에서 의미있는 제도전환이라고 볼 수 있다. 비록 분조관리제 강화조치가 종자나 비료 확보 등이 협동농장 단위로 이루어지기 때문에 분조의 자율성이 제한되어 있기는 하나 이를 통해 사회주의 농업 증산을 위한 것이라는 평가가 가능하다는 제한된 해석을 내릴 수 있다. 이를 통해 농민의 생산 의욕이 고취되는 의미를 가질 수 있기 때문이다.⁵¹⁾

다. 점진적 대외개방 모색

북한은 기존에 추구했던 대외경제정책의 노선에서 벗어나 대외무역을 강화하고 국제경제체제에의 참여를 통한 점진적 개방정책을 추진할 것으로 예상된다. 이의 근거로 첫 번째로 북한이 대외 무역의 주체를 국가 독점에서 사회·협동단체로 확대, 이들 단체들도 무역을 독자적으로 담당할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 대외 무역의 자유화에 접근할 수 있는 발

50) 최근 3년간의 평균수확고와 그 이전 10년간의 평균 수확고를 합하여 다시 평균한 수치를 기준으로 적용하였다. 예를 들어 1996년 생산계획은 각 분조의 1993~95년 평균 수확고와 1993년 이전 10년간 평균 수확고를 합쳐 둘로 나눈 양보다 약간 낮게(통상 10%) 책정함으로써 초과달성이 가능하도록 조정했다.

51) 북한은 지난 1999년 2월 5일 중앙통신을 통해 총 6장 78조의 「농업법」을 채택하였다고 발표하였으나, 구체적인 법조문 소개없이 「농업법」 채택 의의만을 간략히 소개하고 있어 향후 농업정책의 향방을 파악하는데 어려우나 북한의 제반 농업관련 문제들을 총망라, 법 체계화하였다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다.

판을 마련하였다는 점이다. 이를 통해 북한이 사회 전반적 차원에서 대외 접촉면을 넓히려는 정책적 의지를 갖고 있다고 인식할 수 있다.

두 번째로 북한이 「자유경제무역지대」와 특수경제지역의 시장화에 대비한 실질적 조치를 취했다는 점이다. 우선 자유경제무역지대를 중심으로 하는 합영·합작회사의 자유로운 설립을 허가하였으며 교역 대상국과 교역 품목의 확대를 위한 무역회사의 설립을 법적으로 뒷받침하는 조치를 마련하였다. 이미 1997년 6월 중국과의 교역을 겨냥한 중·북 국경지대에 위치한 원정리에 자유교역시장을 개설한데 이어 나진·선봉 자유경제무역지대에서는 ‘외화바꾼돈표’ 사용을 폐지하고, 달러 환율의 조정, 지대내 기업에 대한 독립채산제 적용 등의 경제특구의 시장화를 위한 경제조치를 취했다. 이로써 동 지대에서는 일반화폐만이 사용되며, 외화는 일반화폐와 직접 교환된다. 외화 교환비율은 1달러당 200원으로 현재 현실화하였으며 향후 시장 수요와 공급에 의해 교환비율이 결정될 것임을 언급했다. 이처럼 북한이 나진·선봉지대에서 취한 ‘외화와 바꾼돈표 폐지 및 환율조정, 기업의 독립채산제 채택 등의 조치는 제한 지역에서만 시장경제원리를 부분적으로 수용하는 동시에 앞으로의 경제개방에 대비하겠다는 의지를 보이는 것이라고 할 수 있다.⁵²⁾

세 번째로 헌법개정을 통해 특수경제지대에서 각종 기업의 창설·운영을 장려한다는 항목을 추가하여 나진·선봉 특구 이외에도 남포, 원산 보세 가공무역지대, 신의주, 해주, 금강산 등에 경제특구를 확대·운영할 가능성을 시사하고 있다는 점이다. 이와 같은 북한의 ‘특수경제지대’의 설정은 남한 기업의 투자도 확대하는 결과를 가져오게 되어 남북 교류협력 기반을 확충하는 데도 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

52) 민족통일연구원, 「계간 북한동향」 1997.6. (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 97. 임강택은 1996년 6월부터 북한이 특수경제지대에서 추진하고 있는 대외개방 프로그램을 ①법률과 규정 보완 ②유통통화의 일원화와 환율의 현실화 ③개인기업의 설립 허용과 국영기업에 대한 독립채산제 도입 ④자유교역시장의 개설 ⑤개방지역 관리 담당 인재육성 ⑥인프라 정비 및 신설 등 6개로 나누어 정리하고 있다. 임강택, 「북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망」 민족통일연구원 연구보고서 98-11 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 37~38.

이상과 같은 점에서 조망할 때 북한은 미국의 경제제재 해제 및 경제지원을 위한 국제적 분위기를 조성하여 식량 및 농업지원을 받아내고 국제금융기구 가입에 대해서도 적극적인 자세로 임할 것으로 예상된다. 김정일 정권의 최우선적 과제가 식량난을 포함한 경제난 해결에 있으나 현 상황에서 스스로 경제난을 극복하는 것이 불가능하기 때문에 제한적 범위 내에서나마 외국 자본유치를 통한 변화를 모색하지 않을 수 없을 것이다. 남한과도 사회문화단체의 방북이나 기업 투자와 연계한 외화획득, 금강산 지역과 나진·선봉을 포함한 두만강 유역 및 백두산·칠보산 일대의 관광지 개발, 문화재 및 역사유적의 관광상품화 등을 통한 외화획득에 주력할 것으로 전망된다.

2. 부문별 예상 추진정책

당면한 식량난, 경제난 극복을 위해 북한이 추진할 것으로 예상되는 정책은 다음과 같다.

첫째, 농업부문에서는 당면한 식량난 위기를 극복하기 위해 북한은 무엇보다도 곡물생산량의 증대노력을 강행할 것으로 예상된다. 북한은 개정헌법을 통해 농촌 기술혁명을 다그쳐 농업을 ‘공업화’한다는 규정에 ‘현대화’를 추가하여 농업부문의 생산성을 향상시키려는 의지를 내비치고 있다(제 28조). 농업생산을 “강성대국 건설의 천하지대본”으로 설정하고 올해 “농사에 전국가적 힘을 넣어 먹는 문제를 해결해야”할 것을 다짐하고 있다. “감자농사에서 혁명을 일으키며 적지적작, 적기적작의 원칙에서 농업구조를 개선”하고, “두벌농사를 대대적으로 하며, 종자혁명을 계속 힘있게 내밀며,” ‘토지정리사업’과 ‘사방사업’을 ‘전군중적 운동’으로 벌릴 것을 계획하고 있다.⁵³⁾ 그러면서도 자체 농업 생산 증산에는 한계가 있다는 인식하에 국제 기구 및 한국, 일본 등 외부와의 국제협력을 강화해 나갈 것으로

53) 「당보·군보·청년보 공동사설」(1999).

54) UNDP와의 공동으로 1998년 5월 28일~29일 중 제네바에서 개최한 ‘북한 농업의 회복과 환경 보호에 관한 주제별 원탁회의’(Thematic Roundtable Meeting on Agri-

전망된다.⁵⁴⁾ 특히 외부로부터의 식량 및 비료도입에 주력하는 동시에, 인공씨감자 생산을 위해 한국의 반관반민 기구들과의 교류협력을 강화해 나갈 가능성이 높다.⁵⁵⁾

둘째, 산업부문에서는 공장과 기업소의 가동률⁵⁶⁾을 높이고 인프라 구축에 노력할 것으로 예상된다. 1999년 「공동시설」에서 북한은 “인민경제의 기간공업부문의 생산잠재력을 최대한 발양”시키는데 전력을 집중할 것임을 내비치고 있다. 우선 ‘인민 경제의 생명선’으로 간주하고 있는 전력과 석탄생산 증대를 꾀해 공장과 기업소를 가동할 수 있는 에너지원을 확보하는데 주력할 것임을 강조하고 있다.⁵⁷⁾ 특히 북한에 풍부하게 소재하고 있지만 장비의 노후화와 갱도의 심부화 현상을 보이고 있는 석탄공업에서 ‘굴진과 갱건설을 앞세워 탄밭을 더 많이 마련하고 석탄생산을 늘여 나가야’할 것을 제시하고 있다. 동시에 “이미 건설중에 있는 대규모 수력발전소들의 조업을 최대한 앞당기며 자강도의 모범을 따라 중소형발전소 건설을 계속 힘있게 밀고 나가야할” 것을 촉구하면서 “금속공업의 주체성과 자립성을 강화하여 철강재 생산을 높은 수준에 끌어올리며 긴장한 철도수송문제를 풀어야할” 것을 밝히고 있다. 이 밖에도 물자수송을 위한 평양-

cultural Recovery and Environmental Protection in the Democratic People's Republic of Korea)에서 2000년까지 620만톤의 곡물을 생산하기 위한 프로그램이 제안되었으며, 총 20억 달러의 투자 비용 가운데 3억 달러를 외국의 자금 지원으로 충당하기로 한 것으로 알려졌다. 그러나 문제는 국제적 개발 협력을 위해서는 북한이 40 항목 이상의 통계 자료를 제출해야 하는 바, 국내 경제의 자세한 실상을 알리기 꺼려하는 북한의 입장으로 진전이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 조은호, “'99년도 북한의 대외경제정책전망,” 대한무역투자진흥공사 「북한뉴스레터」 (1999.1), p. 2. 북한 농업회복·환경보호(AREP) 보고서에 대해서는 통일부, 「북한의 헌법개정과 향후 경제정책 변화전망」 (서울 : 웃고문화사, 1998), pp. 63~122 번역부분 참조.

- 55) 북한은 1998년 국제옥수수재단, 두레마을과 우리민족서로돕기운동 등 남한 단체와의 협력을 시작하였으며 남한측에 대규모의 ‘계약재배’까지 청사시켜 여건 조성에 따라서는 남북농업이 활성화될 수 있을 것으로도 전망된다.
- 56) 한국은행의 자료를 통해 산출한 북한 주요 기간 산업부문, 예를 들어 철강, 자동차, 조선, 화학비료, 시멘트 등의 산업 가동률(생산능력대비 생산량)은 1997년 현재 평균 20%를 하회하고 있는 것으로 나타나고 있다. 한국은행, 「1997 북한 GNP추정결과」.
- 57) 1999년 「당보·군보·청년보 공동시설」
- 58) 평양-남포간 고속도로는 총 40km로서 지난 1978년 건설하여 운행중인 동 구간의 기존 고속도로에 비해 교량중설 등으로 통행거리를 13km나 단축시켜 건설되는 것이 특징이다. 본 고속도로의 건설은 동 구간의 물동량 증가에 대비하기 위한 것으로 기존의 고속도로가 우회구간이 많고 낙후되어 있는데 따른 것으로 보인다.

남포간 고속도로⁵⁸⁾를 비롯한 주요 도로 건설을 힘있게 밀고 나가야 할 것과, “나라의 자연부원을 대대적으로 개발하여 경제적 부흥의 밑천을 마련해 놓을 것”도 주문해 놓고 있다.⁵⁹⁾ 인민 소비품의 생산을 보장하기 위한 경공업 부문에서는 ‘지방의 예비화 가능성을 남김없이 동원하여 모든 지방 산업공장들을 만부하로 돌려야’ 할 것을 제시하고 있다. 그러면서도 “사회주의 군사강국의 불패의 위용”을 과시하기 위해 국방공업의 위력을 더욱 튼튼히 다져나가야 할 것도 강조하고 있다. 그러나 자본이 빈약하고 장비의 노후화가 심한 상태에서 북한이 목표로 하는 산업건설이 외부의 도움이 없이 실현될 수 있을 지는 미지수다.

셋째, 대외부문에서는 실리주의에 입각하여 임가공 부문의 합작사업에 관심을 기울일 것으로 예상된다. 북한이 사회주의 경제원칙을 고수한 채 일정범위의 대외개방을 의도하고 있으며, 그에 따르는 부작용에 대해서도 철저한 준비를 하려고 하는 점으로 보아 앞으로도 자본주의 국가, 특히 남한기업과의 사업에서 실리를 추구하기 위한 자세를 견지할 것으로 내다보인다. 북한이 자연부원을 대대적으로 개발하여 경제적 부흥의 밑천을 마련할 것을 천명하고 있는 것으로 보아 석탄을 포함한 자연부원의 공동개발이나 전력생산 및 철도·도로 및 통신분야건설 등 기간산업개발과 관련된 장비거래 등의 분야에서 협력사업을 제안할 가능성이 크다. 또한 원·부자재난으로 시달리고 있는 북한으로서 비교적 유리한 사업 형태라고 할 수 있는 섬유, 신발, 완구, 가전, 단순 조립형 전자부품 분야의 위탁가공과 이 분야 합작 사업 활성화를 위해 북한은 남포 및 원산보세수출기공지대 관련 법령 및 외국 기업에 대한 우대 조치의 정비와 항만, 보세창고 등 기본적인 인프라 구축을 추진하고 이들 지역에 외국 기업을 유치, 주로 경공업 부문 소비재를 생산, 전량 수출하는 데 주력할 것으로 전망된다.⁶⁰⁾

59) 앞의 글.

60) 남포, 원산보세가공지대 외에 신의주, 남포, 원산, 금강산 등지를 경제특구로 추가 지정할 가능성도 배제할 수 없다. 경제특구의 추가는 기존 나진·선봉지대에 대한 외자유입이 예상보다 부진한 상황에서 인프라, 수송연계가 비교적 유리한 지역에 외자 도입의 거점 마련하기 위한 시도로 판단된다. 조은호, “1999년은 북한 경제 희생의 마지막 기회,” 「통일경제」 (1999.1), p. 33.

IV. 남북한 경제협력 추진방안

1. 추진방향

남북한 경제협력은 북한의 개방을 유도하고 통일로 이끄는 실천적 수단이다. 단기적으로는 상호 신뢰구축에 기여함으로써 남북관계를 개선할 수 있으며, 장기적으로는 북한 경제 활성화에 이바지하여 북한 사회 전체를 변화시키는 역할을 담당할 수 있을 것이다. 남북한 경제교류와 협력은 북한으로 하여금 남한으로부터의 자본과 기술을 얻을 수 있게 함은 물론, 이를 통한 남북한간의 접촉면을 확대시킬 수 있다. 궁극적으로는 북한이 시장경제의 틀을 마련하는 데에도 도움을 줄 수 있으며 향후 통일비용을 절감시키는 효과를 가져올 수도 있다.⁶¹⁾ 그러나 대북협력을 실천해 나가는데 있어서는 북한과 남한이 처해 있는 상황을 충분히 고려하여 추진하는 것이 중요하다. 경험 추진 분야와 기업의 사업 대상분야의 선정에 이르기까지 그 효율성과 효과성을 폭넓게 살펴보아야 할 필요가 있다. 그 이유는 남북경협이 경제난에 봉착해 있는 북한을 지원하고 이를 추진하는 남한기업에는 경제적인 이익을, 남북한 전체적으로는 관계개선이라는 정치적인 이익을 가져다주는데 일조할 수 있어야 하기 때문이다.⁶²⁾

이런 점에서 볼 때 남북경협은 첫째, 김정일 체제의 내부 경제적 변화라고 할 수 있는 실용주의 노선 및 북한식 '사회주의시장경제'의 추진과 점진적 대외개방을 촉진시킬 수 있는 경험형태에 초점을 맞추어 추진하는 것이 바람직하다. 구체적으로는 ①북한의 식량난, 에너지난을 극복하는데 기여하고 ②특수경제지대의 투자활성화에 부응하는 동시에 ③관광분야와 같이 외화획득이 용이한 사업과 함께 ④일반 소비품의 생산증대에도 기여할

61) 서진영, "남북경협의 필요성과 가능성," 고려대학교 평화연구소 「효율적인 대북투자 - 현황과 대책 - (서울: 고려대학교 평화연구소), p 11.

62) 경험을 통한 남북한간의 관계개선이라는 정치적인 이득은 사실상 경험이 원만히 추진될 때 달성될 수 있는 결과라고 할 수 있을 뿐 전제가 될 수 없다.

수 있는 경험형태를 우선적으로 고려해야 할 것이다. 이와 같은 사업은 앞서 기술한 북한 경제정책 추진 방향과 부합하기 때문에 북한이 선호하는 사업이 되기에 충분하다. 둘째, 남북경협은 경험의 실질적 주체인 남한 기업에도 경제적인 이익을 가져다 줄 수 있는 분야나 사업이 되어야 할 것이다. 예를 들어 남북경협이 남한기업으로 하여금 당면한 IMF 위기를 극복하는 데 기여할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 남한 기업의 아시아 지역 진출은 현지의 저렴한 임금을 이용하여 제품을 생산하고 이것을 제3국에 수출하는 패턴이 가장 많다.⁶³⁾ 남한 기업의 대북 투자 역시 그와 같은 패턴에 부응해야 할 필요가 있다.

이상의 점에서 조망할 때 ①북한 식량난 극복에 일조할 수 있는 농업 분야의 지원과 협력, 특히 계약재배 형태의 협력을 비롯하여 ②남한의 유희장비를 북한측에 제공하여 수행할 수 있는 위탁가공 교역과 함께 ③북한의 외화획득이 비교적 쉬운 어업분야의 협력이 가장 유망할 것으로 내다보인다. 한편 관광분야의 사업도 북한의 외화획득이 비교적 쉽고 남북한간의 인적교류를 확대시킬 수 있는 분야라고 할 수 있으나 대규모 자본이 사업 시작부터 투입되어야 하고 자본회수까지는 장기간이 소요되므로 중소기업이나 웬만한 대기업으로서도 사업착수가 쉽지 않다. 반면 어업분야의 협력은 한일어업협정의 발효로 인해 발생하는 유희어선의 처리와 함께 관광분야와 같이 북한의 외화획득에도 크게 도움을 줄 수 있는 분야로 부각되고 있다. 위탁가공 교역 역시 남한에게는 양질의 저가 노동력 활용 및 본격적인 대북투자의 준비 과정인 동시에, 북한에게는 외화획득 뿐만 아니라 경공업분야 발전의 계기를 마련할 수 있다. 따라서 남한내 유희시설이 과다한 업종을 중심으로 소자본으로 단기간에 공장건설이 가능한 업종이면서도 북한의 산업 가운데 경쟁력이 상대적으로 높은 업종을 선택하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이와 같은 기준을 만족시키는 분야로는 의류 및 섬유제품, 가방, 신발, 완구, 가구 및 잡제품을 비롯하여 비철금속 제품이나 특히 석탄을 포함한 비금속 광물 생

63) 조은호, “1999년은 북한 경제 회생의 마지막 기회,” 앞의 논문, p. 30.

산분야가 될 것으로 판단된다.⁶⁴⁾ 이하에서는 상기 언급에서 핵심분야라고 할 수 있는 농업분야의 협력과 남한의 유희장비이전을 통한 위탁가공 및 어업분야 협력방안에 대해서 간략히 기술하고자 한다.

2. 분야별 추진방안

가. 농업분야협력

농업분야 대북한 협력문제는 그 방향설정이 제대로 되어야 한다. 이는 북한의 농업문제, 특히 식량난에 봉착한 원인을 제대로 파악하는데서부터 시작되어야 할 것이다.

북한 식량난의 원인은 일반적으로 북한의 사회주의 경제체제의 비효율성과 산림파괴를 비롯하여 농업기술의 낙후 등에서 찾고 있다. 특히 집단농장의 비효율성을 북한 농업이 당면하고 있는 총체적인 문제로 파악하고 있기도 하다.⁶⁵⁾ 물론 이런 면들이 북한으로 하여금 식량난에 봉착하게 한 중요 원인의 하나가 될 수 있다. 그러나 북한을 수년이래 기아상태에 봉착하게 한 결정적인 원인이라고 단정하기에는 무리가 있다. 왜냐 하면 집단농장체제하에서도 1960년대초부터 적어도 1990년대 초⁶⁶⁾까지는 생산된 북한의 곡물량과 해외로부터의 곡물수입을 통해 북한의 주민을 먹여살리는데 크게 부족하지는 않았다. 더구나 이 기간 동안 인구는 두 배 이상 증가⁶⁷⁾ 했지만 식량확보에는 큰 무리가 없었다.⁶⁸⁾ 북한의 식량사정이 절박해짐으

64) 이에 대한 구체적 기술은 현대경제연구원, 「북한의 변화와 남북 경험 전망」(서울: 현대경제연구원, 1999), p. 20 이하 참조.

65) 김경량은 북한이 개혁·개방보다는 집단농업체제를 통해 식량문제를 해결하려고 하다가 1980년대 후반에 한계에 도달하였다고 보고 있다. 김경량, “인도주의적 접근과 경제구조개혁: 농업을 중심으로,” 「대북정경분리정책: 어떻게 실현해 나갈 것인가?」 통일경제연구협회, 민족통일연구원, 한국경제신문사 주최 통일경제 정책세미나 발표논문, 1998.4.10, p. 97.

66) 김경량은 1994년을 북한이 식량문제를 자체적으로 해결할 수 있었던 마지막 해라고 보고 있다. 김경량, 앞의 논문 p. 97.

67) 1990년 북한 인구는 2천170만명으로 1960년 1천 80만명 대비 2배 증가하였다. 통계청, 「남북한 경제사회상 비교」(서울: 통계청, 1997), p. 49.

로써 세계의 이목이 집중되기 시작한 것은 1995년 이후부터였다. 그 이전까지 북한 곡물 생산량은 350만톤에서 400만톤 사이를 기록하였으며, 1991년에는 440만톤, 1994년에는 410만톤 등 400만톤을 상회한 해도 있었다. 경지면적에 있어서도 약 200만정보를 유지, 큰 변동이 없었다.⁶⁹⁾ 또한 토질이나 농업기술이 갑자기 변하거나 낙후되어 생산량의 격감을 유발하였다고 보기에 무리가 있다.

그렇다면 북한의 식량난이 심각해진 결정적인 이유는 어디에 있는가? 그것은 다름 아닌 북한이 수요로 하는 곡물량을 제대로 확보하지 못한데서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 수요 곡물량 미확보의 가장 큰 원인은 소련과 동유럽의 붕괴 이후 급격히 악화된 북한의 외화난에 따른 비료나 필수 농부자재 및 자본재의 부족에서 찾을 수 있다.⁷⁰⁾ 이와 관련 임원혁은 “북한은 공산권 붕괴 이후 무역에서 청산결제와 우호 가격이 폐지되고 경화결제가 요구됨에 따라 원자재를 도입하고 노후화된 부품과 설비를 교체하는

68) 임원혁은 비료 및 농약과 다수확 품종이 원활히 공급되던 1970년대말에 북한 농업은 황금기를 구가하며 곡물을 순수출하는 성과까지 올렸다고 분석하고 있다.

69) 북한의 경지면적은 논밭 전체 1965년 199만ha에서 1990년 214만ha로 증가하였으나, 1993년을 정점으로 줄어들어 1996년 현재 199만ha로 15만ha가 줄어든 1960년대 수준이 되었다. 통계청, 위의 책, p. 82의 통계자료에서 자체 계산.

70) 임원혁, 앞의 논문 p. 5. 고일동도 이와 동일한 견해를 나타내고 있다. 고일동, “북한 경제의 최근 상황과 향후 전망,” 한국개발연구원, 「남북경협 지난 10년의 평가와 향후 과제」 KDI 정책토론회 발표논문 (1998.10.22), p. 4. 실제로 북한은 1965년 이후 현재까지 만성적인 무역수지 적자에 허덕였다. 1965년 3천2백만달러의 적자에서 1991년 10억2백만 달러의 적자를 기록, 1997년까지 연평균 5억달러 이상의 적자를 시현하였으며, 적자의 평균 70%가 중국 및 구소련간에 발생했다. 무역적자는 일반적으로 외채를 통해 충당된다고 볼 때, 1992년 이후 무역을 통해 발생한 적자는 북한이 도입한 외채로 전혀 충당할 수 없는 형편이었다. 이는 한마디로 북한이 당면한 심각한 외화난을 반증하는 것이다. 이를 도표로 정리하면 다음과 같다.

	무역수지(A)	중·구소련 무역수지		외채증가분(E) E-A			
		수출(B)	수입(C)	B-C(D)	D/A(%)		
1991	- 1,021	254	744	-490	48	1,420	- 399
1992	- 724	232	813	-581	80	440	- 280
1993	- 814	369	957	-588	72	600	- 214
1994	- 412	256	569	-313	76	236	- 176
1995	- 738	104	588	-484	66	1,170	432
1996	- 634	116	551	-435	68	200	- 434

자료 : 통계청 및 대한무역진흥공사 「북한의 대외무역동향」 참조 자체작성.

데 큰 어려움을 겪게 되었다. 이로 인한 비료·농약 등 농자재의 부족은 1990년대에 들어 북한의 연간 곡물생산량이 약 150만톤 정도 줄어드는데 결정적인 요인으로 작용”⁷¹⁾했다고 언급하고 있다. 북한이 현재 비료 및 농약 등 농자재 지원을 확보하는데 주력하고 있는 것은 바로 이와 같은 상황을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

이런 점에서 볼 때 당면한 북한 식량문제의 해결을 위한 방안은 단기적으로는 대규모 식량지원이 될 것이다. 그러나 이는 북한의 식량부족 문제를 어떻게 보느냐에 따라 달라질 수 있으며, 그 지원여부, 즉 정부차원의 대규모 지원여부는 남북한간의 정치적 문제와도 연관되어 있기 때문에 정부의 결단을 필요로 한다.⁷²⁾ 그 다음 중기적인 차원에서 남북한간의 농업협력은 북한의 곡물 생산량을 늘리는데 그 초점을 맞춰야 할 것이다. 여기에는 최우선적으로 비료, 농약, 농자, 비닐막막 등을 비롯한 농자재 제공이 될 것이다. 또한 농부자재 사용에 필요한 기구, 예를 들어 배양식 분무기, 수레, 리어커, 작업복, 작업화 등의 지원이 절대적으로 중요하다. 계약재배나 농업기술지원을 비롯하여 합작농장 등도 농업협력 형태의 하나가 될 수 있지만 이를 통해 북한 지역에서 생산성이 크게 개선될 것이라는 기대는 금물이다. 북한이 생산성을 향상시킬 수 있는 관건은 비료나 농약 및 그의 부수되는 농기자재에 달려있기 때문이다.

장기적인 차원에서는 북한 농업분야를 수출산업으로 육성할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.⁷³⁾ 북한의 외화획득에 효율적인 수출용 농산물의 계약재배 및 합영농장이나 시범단지건설 등이 이루어지고 농업기술의 본격적인 양수가 이루어질 수 있는 남북한간의 교류체계를 마련하며 수출용 농작물의 보관시설이나 남북연결 운송수단의 개발, 물류센터건설 등에 대한 투자협력을 이루는 것이 합리적일 것이다. 기본적으로 남북한간 농업협력은

71) 임원혁, 앞의 논문, p. 5.

72) 이에 대한 논의는 본 연구의 범위를 벗어나기 때문에 생략한다.

73) 수출분야를 지목하여 거론하는 것은 향후 북한이 경제발전을 도모할 수 있는 지름길이 남한이 1960년대 및 1970년대의 성장전략으로 사용했던 바와 같이 수출산업의 육성을 통한 외화획득에 있다고 보기 때문이며 농업분야도 이에 역할을 하여야 할 것으로 판단되기 때문이다. 이의 이론적 근거에 대해서는 생략함.

대북 지원적 성격이 강하다는 점을 인식하고 정책 추진에 임해야 할 것이다.

나. 어업분야협력

어업분야 남북한간의 협력은 정치적 사안의 영향을 덜 받으며, 남한으로 서도 다량의 수산물을 수입해야 할 처지에 있어 그 전망이 밝다. 북한으로 서도 외화가득율이 아주 높은 분야라고 할 수 있다.⁷⁴⁾ 남북교역에서는 북한의 수산물 반입량이 계속 증가해 왔으며, 1998년에 들어서 다수 기업이 남북협력사업 및 사업자 승인을 받을 정도로 이 분야의 진출이 활기를 띠고 있다.

현재 남북한간의 어업분야 협력은 대부분 제3국을 통한 중개 무역 형태로 북한 수산물을 단순 반입하는 형태가 주를 이루고 있다. 반출입 실적은 1989년 17만4천달러로 전체교역의 0.9%였으나 1991년 3백5만3천달러, 1993년 87만8천달러, 1995년 269만2천달러, 1997년에는 1,457만2천달러 전체의 7.5%를 차지하였다. 1998년에는 IMF 관리체제의 영향으로 627만달러로 감소했으나, 전체교역에서의 비중은 11.2%로 크게 늘어났다. 이에 비해 남한의 대북 반출 1997년 26만달러, 1998년 40만달러였다.⁷⁵⁾ 그러나 현재까지 수산물 위탁가공교역은 한 건도 없다.

1999년 2월 현재 수산물분야에서 남북협력사업으로 승인된 업체는 미홍식품(1998년 3월 사업승인)과 태영수산(LG상사와 합작 : 1998년 8월 사업승인)이다. 미홍식품은 수산물 채취, 가공 판매를 목적으로 평양에 ‘철홍합영주식회사’를 설립하였고 투자규모는 15만달러이며 투자방식은 합작

74) 동해의 북한한류는 흑룡강, 두만강 등 대하천의 하천수 유입에 영향을 받아 영양 염류가 풍부하여 명태, 대구, 청어, 연어 등 한류성 어류의 자원량이 많으며, 가을부터 한류계가 난류계를 압도, 연안역의 어군 밀도를 높여 정어리, 꽁치, 오징어 등의 어장이 형성된다. 서해의 주 어종은 홍어, 조기, 게 등이며 봄에 조업이 활발하게 이루어지는 것으로 알려지고 있다. 신영태, “남북한 어업협력 방안,” 현대경제연구원, 「통일경제」(1998.11), p. 88.

75) 통일부, 「남북교류협력동향」 제90호 (1998.12).

이다. 투자 지역은 함흥, 원산, 남포 등이다. 태영수산과 LG상사는 가리비 양식을 위해 200만달러를 투자할 계획으로 있다. 투자 방식은 「광명성총회사」와의 합영이며 투자지역은 원산 또는 나진·선봉지역이다. 그 외 협력 사업자 승인을 받은 회사는 과라우수산(1997년 8월 1일 승인)과 (주)해주(1999년 1월 8일)가 있다. 과라우수산은 북한 조선은과산무역상사와 함께 300만 달러를 투입 수산물 가공생산할 계획에 있으며 투자지역은 원산, 해주다. (주)해주는 총 397만 달러(남한 299만 달러 75%, 북한 98만 달러 25%)을 합작투자 형태로 투입하여 수산물 생산판매사업을 추진할 계획에 있다. 특히 (주)해주는 국내에서 건조된 120톤급 저인망 선박 6척과 어로기술을 북측에 제공하고 북한은 어로 작업과 냉동창고 운영을 맡는 형태의 협력사업을 추진할 계획에 있다. 1999년 3월 중 사업승인을 받아 우리 어선이 북한 어부를 태우고, 북한 서해안 일대 해역에서 고기잡이를 하는 남북협력사업이 시작될 것으로 전망된다.⁷⁶⁾ 100톤급 어선으로 1개월 정도의 시범조업이 성공적으로 이뤄지면 한·일어업협정에 따라 어장을 잃게 된 유희선박을 본격적으로 투입한다는 방침을 세워놓고 있다. 현재 남북한 양측 사업자간에 잠정 합의한 어로구역은 북위 38.5~39.5도 서해상이다. 이는 남한의 선박·어로기술과 북한의 어장·노동력을 활용한 남북한간의 수산분야의 첫 협력사업이라는 점에서 그 의의가 크다. 한·일어업협정에 따라 위축된 우리 수산업계에 돌파구를 마련해줄 수 있을 것으로 전망된다. 다시 말해 한·일어업협정 발효로 2004년까지 3천척 정도로 예상되는 유희선박을 남북협력사업에 투입함으로써 어선·어로장비 및 선박용 유류가 부족한 북한과 공동조업을 통해 생산한 수산물을 반입하여 가공·판매할 수 있는 남한 전체에게 실익을 가져다 줄 것으로 전망된다. 100톤급 어선으로 1개월 정도의 시범조업이 성공적으로 이뤄지면 한·일어업협정에 따라 어장을 잃게 된 유희선박을 본격적으로 투입한다는 방침을 세워놓고 있다. 현재 남북한 양측 사업자간에 잠정 합의한 어로구역은 북위 38.5~39.5도 서해상이다. 이는 남한의 선박·어로기술과 북한의 어

76) 「중앙일보」(1999.2.11).

장·노동력을 활용한 남북한간의 수산분야의 첫 협력사업이라는 점에서 그 의의가 크다. 한·일 어업협정에 따라 위축된 우리 수산업계에 돌파구를 마련해줄 수 있을 것으로 전망된다. 다시 말해 한·일 어업협정 발효로 2004년까지 3천척 정도로 예상되는 유티선박을 남북협력사업에 투입함으로써 어선·어로장비 및 선박용 유류가 부족한 북한과 공동조업을 통해 생산한 수산물을 반입하여 가공·판매할 수 있는 남한 전체에게 실익을 가져다 줄 것으로 전망된다.⁷⁷⁾

남북한간의 어업분야 협력방식은 크게 ①수산물가공 ②어장 상호조업 및 공동개발 ③러시아 수역 등 해외 어로합작으로 나눌 수 있다. 두 번째와 세 번째의 경우에는 북한 선원의 고용도 함께 추진할 수 있을 것이다. 먼저 수산물 가공업이나 수산 양식업 등 분야에 남한의 대북한 투자를 강화할 필요가 있다. 북한의 양호한 입지 여건과 풍부한 노동력을 남한의 기술 및 자본으로 결합할 경우 이에 따른 경제적 이익은 매우 클 것으로 예상된다. 대상 업종으로는 남한의 수요가 큰 품목이나 일본 등에 수출이 가능한 품목이 바람직할 것이다.⁷⁸⁾ 두 번째로 남한이 북한 해역에 입어하든가 남한과 북한이 상대 해역에 상호 입어하는 방식을 추진하는 것이다.⁷⁹⁾ 남한의 연근해 어장에는 어업자원이 고갈된 상태다. 따라서 어선, 어업기술 및 연료부족 등으로 조업이 원활하지 못한 북한 해역에 입어하는 것은 양자 모두에게 상당한 이익을 가져다 줄 수 있을 것이다. 북한 해역 입어를 위해서는 북한이 입어료를 요구할 것인 바, 어선·유류 및 어업기술 등의 제공으로 대체하는 방안을 강구할 필요가 있다. 세 번째 어로 합작의 경우에는 북한 선원의 남한 어선 승선 방안을 추진하는 것이 바람직할 것

77) 북한의 동력선은 동해안에 600척, 서해안에 800척 등 총 1,400척 정도가 있고 유류 부족, 정비불량, 부품 공급의 애로, 기관 고장 등으로 실제 조업할 수 있는 어선은 400척 정도에 불과하다. 또한 유류난으로 인해 기존의 뚝단배나 고장난 동력선을 개조하여 사용하는 어선이 약 300척 정도 있는 것으로 알려지고 있다. 신영태, 앞의 글, p. 89.

78) 신영태, 앞의 논문 p. 98.

79) 북한이 남한 해역에 입어하는 것도 생각해 볼 수 있으나 어획 어류의 양이 많지 않고 기술이나 자본 등의 부족을 감안할 때 그 가능성이 그리 크지는 않을 것으로 보인다. 신영태, 앞의 논문 p. 97~98.

이다. 남한은 어업 부문이 대표적인 3D업종으로서 중국 교포를 비롯하여 많은 외국선원을 고용하고 있는 바, 이를 문화관습이 유사하고 노동의 질이 높은 북한 선원으로 대체하여 추진하는 것이 합리적인 것이다.

다. 유희설비이전을 통한 위탁가공⁸⁰⁾

위탁가공은 남북한이 상호 실익을 추구할 수 있는 투자형 경협형태의 하나라고 할 수 있다. 위탁가공은 그 자체가 가지고 있는 이점 때문에 1992년 838만달러로 전체교역 0.5%밖에 차지하지 않았던 것이 1994년에는 2,566만달러로 13.2%, 1996년에는 7,440만달러로 전체 교역의 29.5%까지 증가했다. 1997년에는 7,907만달러로 1996년 대비 전체 금액은 증가하였으나, 전체교역에 대한 비중은 25.6%로 감소하였다. 그러나 1998년 IMF관리체제하에 전반적인 교역 규모가 1997년대비 28% 가까이 감소했음에도 불구하고 위탁가공은 7,099만달러로 전체교역의 32%를 차지함으로써 남한 기업의 최대 관심 분야의 하나임을 알 수 있다.⁸¹⁾

남한이 있는 처해 IMF 관리체제와 관련, 대북 유희설비이전 사업은 남북경협을 활성화할 수 있는 획기적인 분야가 될 수 있을 것이다. 또한 남북한 양쪽에 큰 이익을 가져다 줄 수 있을 것으로 판단된다. 이는 국내의 사양산업화한 노동집약적 생산업종을 되살려 수출을 통한 외화획득이 가능하고 북한의 고용확대도 도모할 수 있기 때문이다.

중소기업진흥공단이 1998년 11월 16일부터 12월 16일까지 1개월 동안 342개 중소기업을 대상으로 중소기업의 유희설비 보유현황⁸²⁾과 유희설비의 대북이전 관련 수요 및 의향을 조사·분석하여 유희설비를 북한으로 이전하는 남북경협사업 추진시책에 반영하기 위해 조사한 바에 의하면 중소기업의 55%가 유희설비를 보유하고 있으며, 전체설비 중에서 유희설비가

80) 유희설비이전에 대해서는 중소기업진흥공단, 「유희설비 대북이전 관련 수요조사보고서」(서울: 정우문화사, 1999)를 참조하였음.

81) 1997년 교역총액은 3억8백만달러였으며 1998년에는 2억2천2백만달러였다. 통일부, 「남북교류협력동향」제 90호(1998.12).

82) 이에 대해서는 중소기업진흥공단, 앞의 책 pp. 67~88 참조.

차지하는 비중이 10% 이상이 되는 업체도 30% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있음을 알 수 있다.⁸³⁾ 그리고 중소기업의 73%가 유휴설비의 대북이전이 남북관계 개선에 도움이 되고 국내 유휴설비의 원활한 처리를 위해서도 추진되어야 한다는 반응을 보였다.⁸⁴⁾

유휴설비를 북한으로 이전하는 방식은 무상원조방식, 단순물자교역방식, 위탁가공방식, 합작투자방식 등 여러 가지 방법들을 고려해 볼 수 있으나, 위탁가공방식이 가장 바람직할 것으로 판단된다. 무상원조방식은 사업추진에 따른 비용부담이 크고 북한에 대한 일방적 지원이라는 점에서 바람직하지 않을 것으로 평가된다. 그리고 단순물자교역방식은 국내 유휴설비를 북한으로 반출하고 그 대가로 북한의 지하자원과 북한산 제품 등을 반입하는 형태로서 소액 단순설비의 대북이전사업에는 적합할 것이나 이와 같은 방식을 통해 반입할 수 있는 북한산 제품이 한정되어 있고, 1회성으로 끝날 가능성이 높다.

합작투자방식도 북한내 투자여건(기반시설, 통신체제, 대금결제 등)미흡 등으로 사업추진에 따른 위험성이 높고 부대비용이 많이 소요돼 개별기업이 독자적으로 추진하기에는 어려움이 많을 것이다. 따라서 현 상황에서 가장 적합한 방식은 국내 원·부자재와 생산설비 등을 북한으로 이전하여 북한의 생산공장 및 노동력과 결합하는 설비제공형 위탁가공방식으로 이는 절차가 간편하고 위험부담이 적으며 북한의 추가투자 없이 외화를 확보할 수 있는 이점이 있다고 보여진다.

유휴설비이전과 관련하여 고려해야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 설비제공형 위탁가공교역의 활성화를 위해서는 반출된 생산설비를 운전하고 생산기술을 지도하며 품질검사를 담당할 최소한의 실무급 기술요원 약간 명의의 방북이 이루어질 수 있도록 해야하며, 물류비 절감에도 노력해야 할 것이다.⁸⁵⁾ 둘째, 제도적 차원에서 유휴설비를 매개·주선을 조사 및 기술지원까지 전담·대행

83) 앞의 책.

84) 또한 정부나 중소기업지원기관 등에서 유휴설비 대북이전사업을 추진할 경우 중소기업의 65%가 참여할 의사를 보였으며, 유휴설비를 북한으로 이전하여 생산한 제품은 50%가 제3국으로 수출하겠다는 의사를 보였다.

85) 앞의 책, p. 48.

할 수 있는 남북한 산업협력추진센터(가칭)을 설치할 필요성이 있다. 이 기구는 특히 유휴장비이전과 관련된 투자사업이 정상적으로 가동을 위한 기술전수를 비롯하여 남한 기업들의 과당경쟁문제 등을 사전 내부조율하고 참여 희망업체의 이익을 대변하여 북한측과 협상하는 역할까지도 수행해야 할 것이다. 또한 유휴설비의 대북이전사업을 추진하고자 하는 업체 현황과 해당 설비를 조사·과약하여 데이터 베이스화하고 정보를 교류할 수 있는 체제를 구축하는 역할도 할 필요가 있다. 셋째, 유휴설비를 북한으로 이전하는 사업체가 당면한 자금조달상의 어려움⁸⁶⁾을 덜어주기 위해 정부가 금융지원할 수 있어야 할 것이다. 현재 해외투자 기업체에 지원하고 있는 해외시장개척자금, 해외투자기금, 해외시장개척기금, 해외대출 등을 대북 유휴설비제공 남한 기업체에게도 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다.⁸⁷⁾ 넷째, 설비제공형 위탁가공 사업은 추진과정에서 설비를 다시 가져올 수 있는 가능성이 적기 때문에 이와 관련된 적절한 조치, 예를 들어 투자보호협정, 이중과세방지조약, 대금결제방식, 분쟁해결방법 등에 관한 조치가 마련되어야 할 것이다. 또한 대북투자 안전성 보장과 함께 설비 대북이전 기업에 대한 금융 및 세제지원이 있어야 할 것이다. 다섯째, 남한의 기업이 개별적으로 유휴설비이전을 통한 위탁가공 사업에 임하는 것보다는 각 유휴설비 기업체를 대표하는 기업연합체 형식을 통해 공동진출함으로써 위험을 분산하는 것이 합리적인 것으로 판단된다. 또한 이 경우 기업간 과다경쟁을 방지하고 기업의 생산활동을 안정적으로 이끌어 나갈 수 있을 것이다.

86) 유휴설비를 이전할 경우 업체당 소요비용은 평균 5억 4,900만원으로 조사되었으며, 그 비용은 정부의 정책자금으로 조달하겠다는 의도를 나타내고 있어 합리적인 자금지원체도의 마련도 고려할 필요가 있다.

87) 특히 중소기업구조개선자금중에서 일부를 유휴설비 매입자금과 대북이전 부대비용 등에 지원할 수 있을 것이다. 이와 함께 조세감면규제법상의 세제혜택도 부여하는 방안도 고려해 볼 수 있으며, 무역금융 대상 및 리스크 경감을 위한 수출보험 대상에 포함시킬 수 있을 것이다.

V. 결론 및 전망

심각한 경제난은 북한으로 하여금 불가피한 선택을 하도록 만들 것이라는 인식을 가능케 한다. 그리고 그 선택은 바로 북한의 변화를 의미한다.⁸⁸⁾ 북한은 비록 처절하고 절박한 경제상황에 처해 있지만 이를 극복하려는 의지를 불태우고 있다. 특히 1999년은 먹는 문제를 해결하는 마지막 ‘돌격의 해’로 보고 이를 해결하지 못하면 끝장날 수밖에 없다는 각오까지도 피력하고 있다.⁸⁹⁾

지금까지 나타난 경제분야의 변화는 북한의 본격적인 시장화로의 개혁이나 대외부문의 대폭적인 개방을 의미하는 것은 아닐지라도 향후 북한경제의 운용에 상당한 영향을 줄 것은 분명하다. 적어도 북한은 기존의 경제정책에 대한 변화를 시도할 수 있는 법적·제도적 근거를 마련하였다고 볼 수 있기 때문이다.

이런 점에서 향후 남북 경험은 확대될 것으로 전망된다. 이는 ①당면한 경제난을 극복하기 위한 북한 내부의 노력이 남한과의 경험 확대 필요성을 상대적으로 증대시킬 것이며 ②북한의 점진적 대외 개방 확대정책도 경험 활성화에 우호적으로 작용할 것이라는 판단과 함께 ③남한 정부의 북한 포용정책을 비롯한 국내 경기의 회복조짐 등도 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 데 근거하고 있다. 남북경협에 대한 북한의 태도가 보다 적극적인 방향으로 변할 것으로 전망되는 대목이다.

남북경협 활성화를 위해서는 정부의 역할이 무엇보다도 중요하다. 여기에는 새롭고 획기적인 역할 보다는 북한의 변화방향을 예시하고 변화에 적응하는 적극적인 자세가 필요하다. 남북한간의 긴장완화와 평화체제 구축을 위한 노력을 기울이는 가운데, 일관된 정경분리 원칙과 대북포용정책을 견지하면서, 민간의 자율성을 최대한 보장하는 자세를 견지해야 할 것이

88) 균형을 포함한 휴전선 이북의 긴장 고조 지역을 그들의 적대 세력인 남한 관광객들에 개방했다는 것은 그 자체로서도 북한의 변화를 감지하기에 충분하다.

89) 1999년 북한 「당보·군보·청년보」 공동사설.

다. 또한 남북한 대화재개를 통해 경험 확대를 위한 법적·제도적 장치 마련에도 주력해야 할 것이다. 기업의 측면에서는 현실에 입각한 사업계획을 실시하고 손실 발생을 최소화해야 할 것이다. 수익성과 경제성을 무시한 경쟁적 진출보다는 기업간 자율조정과 공동진출 방안을 모색하는 한편, 다양한 경험 사업을 개발해야 할 것이다. 지극히 평범한 이야기지만 이를 제대로 실천하기 위해서는 각별한 노력이 요망된다.

김정일 정권의 대남정책과 남북 관계 전망

전 현 준*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-----------------------|---------------|
| 1. 서론 | 4. 향후 남북관계 전망 |
| 2. 김정일 정권의 대남정책 결정 환경 | 5. 결 론 |
| 3. 김정일 정권의 대남정책 | |

I. 서론

김일성후계자인 김정일은 김일성 사망이후 4년여간의 공백을 깨고 '98년 9월 5일 국방위원장에 취임함으로써 법적인 승계 절차를 마무리 지었다. 김정일은 승계와 함께 자신의 집권 목표를 '강성대국 건설'로 설정함으로써 북한연구자들에게 북한의 진로 연구에 필요한 '話頭'를 던졌다. 강성대국 건설 주장 이유는 단순한 주민동원구호일 수도 있으나 김정일은 실제로 '가난의 나라' 북한을 '강성대국'으로 전변시켜 남한과 '제2의 체제경쟁'에 돌입하기 위해 이러한 국가발전 전략을 제시한 것으로 볼 수도 있을 것이다.

* 민족통일연구원 선임연구위원(북한정치군사 실장)

최근 북한의 태도로 보아 김정일이 강성대국을 건설하려는 의지는 확고한 것 같다. 즉 김정일은 강성대국 건설을 통해 남한과의 경쟁에서 승리함으로써 전한반도를 사회주의화 하겠다는 의도를 분명히 하고 있다.¹⁾ 결국 강성대국론으로 대표되는 김정일 정권의 통일관은 향후 북한이 통일문제에 보다 적극적으로 나설 것이라는 전망을 가능케 한다. 실제로 김정일은 이미 ‘통일 이니셔티브’ 장악을 위해 지난 2월 3일 「정부·정당·단체 연합회의」를 통해 ‘남북고위급정치회담’을 제의하였다.

사실 과거 남한정권은 북한 조기붕괴론에 근거하여 모든 대북정책을 수행해 왔다. 그러나 「국민의 정부」는 북한이 어려운 가운데서도 그럭저럭 지탱(muddling through)해 나갈 수 있을 것으로 상정하고 대북정책을 추진하고 있다. 북한이 비록 심각한 경제난에 처해 있기는 하지만 고도로 조직화된 사회이기 때문에 체제유지에는 큰 어려움이 없을 것이라는 전제는 김정일의 국방위원장 취임으로 더욱 설득력을 갖게 되었다. 따라서 김정일 정권의 공식화는 남한의 대북 포용정책과 맞물려 향후 남북관계에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전망된다.

한편 「국민의 정부」의 대북 포용정책은 여러 난관에도 불구하고 금강산 관광을 가능케 하였다. ‘북한체제 장기화론’에 근거한 정부의 대북 포용정책은 북한의 외형상의 거부반응에도 불구하고 북한에게 실질적인 이익을 가져다 주고 있고, 이것은 북한의 대남강경 정책을 약화시킬 것으로 보인다.

그렇다면 이러한 전망은 어떻게 해서 가능하게 된 것인가? 이것을 검증하기 위해 본 글은 북한의 대남정책 결정 환경, 김정일정권의 대남정책 내용 등을 고찰하고 이를 토대로 보다 자세한 남북관계 전망을 시도해 보려 한다.

1) 북한의 「강성대국」 건설의 최종목표가 ‘남한점령’에 있다는 점은 황장엽씨도 주장하고 있음. 「월간조선」, 1999년 3월호, p. 625.

2. 김정일 정권의 대남정책 결정 환경

가. 권력공고화

북한은 김일성 사후('94.7.8) 약 4년 2개월여만에, 그리고 김정일 당총비서 추대('97.10.8) 이후 약 1년만인 지난해 9월 5일 최고인민회의 제10기 1차회의를 통해 김정일 후계체제 구성을 완료하였다. 북한은 김정일 주석 취임 가능성에 대한 대내외적 예측을 일축하고, 헌법수정²⁾을 통해 김일성을 '영원한 주석'으로 옹립하는 한편 김정일을 국방위원장에 재추대하였다. 이와 함께 최고인민회의 상임위원장에 김영남이, 내각총리에 홍성남이 임명됨으로써 국가업무가 형식적으로는 대외, 경제, 군사 등으로 기능적 분화가 이루어졌다.

김정일이 국방위원장에 재추대된 것과 관련, 김정일의 위상에 대한 다양한 추측³⁾이 나오고 있으나, 김정일이 당총비서로서 당권을 장악하고 있고, 최고사령관 및 국방위원장으로서 군부를 장악하고 있기 때문에 김정일의 정치적 위상에는 큰 문제가 없는 것으로 보인다.

국방위원장 위상과 관련, 「1998년 헌법」 102조는 국방위원장이 국방사업 전반을 지도하도록 포괄적으로 규정함으로써 국방위원장이 '사실상' 국가수반격임을 분명히 하였다.⁴⁾ 또한 김영남도 김정일의 국방위원장 추대연설에서 “나라의 정치·군사·경제역량의 총체를 통솔지휘하여 사회주의조

2) 북한은 '98년 9월 5일 「만수대의사당」에서 최고인민회의 제10기 제1차회의를 개최, 헌법 수정보충·국방위원장 추대·국가기관 선거 등 3개의 의안을 채택·처리하였음. 이를 통해 북한은 국가주석직 및 중앙인민위원회 폐지, 내각제 도입, 최고인민회의 상임위원회 신설, 국방위원장 권한 강화, 지방행정경제위원회 폐지, 개인자유확대 등 대대적인 권력기구 개편을 실시하였고, 최고인민회의 상임위원장에 김영남과 내각총리에 홍성남을 선출하는 등 인물교체를 단행하였음. 수정헌법에 관한 자세한 내용은 「1998년 헌법」 참조.

4) 「1998년 헌법」 제102조.

3) 김정일 위상과 관련한 대표적인 부정적 견해는 김정일이 조명록, 김영춘 등 군수뇌부에 의해 이끌려 다닌다는 내용임.

국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화발전시키는 사업을 조직령도하는 국가의 최고직책”⁵⁾으로 규정함으로써 국방위원장이 최고지위임을 분명히 하였다.

김정일이 국가주석직에 오르지 않고 국방위원장에 취임한 이유는 김일성에 대한 효성심 과시를 통해 주민의 김정일에 대한 충성을 유도하고, 국가 역할 분담을 통해 김정일의 과중한 업무를 줄임으로써 건강을 유지하며, 대외 및 경제분야에 대한 업무로부터 벗어나 직접책임을 회피할 수 있는 명분을 축적하기 위한 것으로 분석된다.

김정일이 명실상부한 최고지도자로 등장한 것은 김정일의 권력안정을 시할 뿐만 아니라 향후 김정일이 대내·외정책을 책임있게 펼칠 수 있게 되었고 외국의 대북 대화창구가 공식화되었다는 의미가 있다.

나. 경제난 지속

사회주의권 붕괴이후 심화된 북한경제난은 10년이 경과한 금년까지 뚜렷한 해결책이 제시되지 못한 채 담보상태를 지속하고 있다. 경제난은 북한 대내외 정책에 다양한 영향을 미쳤다. 북한경제난의 정치경제적 의미는 다음과 같을 것으로 생각된다.

첫째, 김정일로서는 경제회복외에 여타의 분야에 대한 관심집중이 어렵게 되었다는 점이다. 김정일은 경제침체로 인해 추락된 권위회복을 위해 나진·선봉특구 설치, 금강산 관광 개방 등 ‘그토록 싫어하던’ 경제개방을 실시하고 있다. 즉 경제난은 북한의 자존심과 폐쇄정책을 수정할 수밖에 없도록 만들었다.

둘째, 남한에 대한 의존도가 점점 높아지게 되었다는 점이다. 해방이후 북한은 남한과 체제경쟁을 벌였으나 경제실패로 인해 무한정 체제경쟁을 벌일 수 없게 되었고 남한과 대화할 수밖에 없게 되었다. 특히 경제난으로 인해 수백만의 아사자가 발생⁶⁾하는 상황에서 경제적 실익이 보장된 남북

5) 「중앙방송」, 1998.9.5.

관계 개선을 외면하기는 어려운 것이 북한의 실정이다. 경제난이 대남정책에 영향을 미친 가장 명백한 증거는 금강산 관광개방일 것이다. 물론 북한은 금강산관광개방이 순수한 동포애적 선택이라고 강변⁷⁾하고 있지만 외화벌이 때문에 금강산을 개방한 것은 공지의 사실이 되고 있다.⁸⁾

다. 미국의 대북 2중전술

미국은 북한에 대해 ‘일면 대화, 일면 압박’이라는 대북 2중전술을 통해 ‘이상한 사회주의체제’를 변화시키려 하고 있다. 미국에게 북한은 ‘테러국가’이자 ‘부랑아국가’임에 틀림없다. 따라서 미국은 제반 수단을 동원, 이러한 비이성적인 국가를 소멸시키려 노력해 왔다. 그러나 북한은 강·온양 면책을 통해 미국의 기도를 무산시켜 왔다. 이로 인해 미국도 대북 강온 양면전술을 통해 북한을 압박하고 있다.

최근 평안북도 대관군 금창리 핵의혹 시설에 대한 현장접근 문제로 북미간 갈등이 지속되고 있지만 ‘94년 타결된 「미북제네바합의」에 입각한 대북정책 기조는 흔들리지 않을 것으로 보인다. 사실 미국의 대북 포용 정책은 북한의 대미정책에 큰 영향을 미치고 있다.

첫째, 북한의 대미강경책을 약화 시키고 있다. 그동안 북한은 미국을 주적으로 삼고, ‘미제타도’를 주민통합의 중심구호로 삼아왔다. 그러나 미국

-
- 6) 황장엽씨는 아사자 숫자에 대해 ‘95년 50만명, ‘96년 100만명, ‘97년 100만명, ‘98년 100만명 등 적어도 350만명 정도가 아사했을 것으로 추정함. 황장엽, 「나는 역사의 진리를 보았다」 (서울: 한울, 1999), p. 305. 한편 국가정보원은 북한 사회안전성 자료를 인용, 지난 ‘95~’98년까지 약 250만~300만명의 인구가 감소한 것으로 언급함. 「연합뉴스」, 1999.2.18. 이에 대해 북한은 3.1 「큰물피해대책위원회」 대변인 성명을 300만명의 인구가 감소했다는 보도를 ‘루머’라고 일축함. 「연합뉴스」 1999.3.2.
- 7) 북한은 ‘98.1.31. 박지원 청와대대변인 금강산 관광을 지연시킨 이유도 김대중 정부가 금강산관광을 지나치게 정치적으로 활용하는 것을 경고하기 위한 것으로 분석됨.
- 8) 북한은 금강산관광이 순조롭게 진행될 경우 ‘98.12월부터 2004년 3월까지 9억 4천 2백만달러의 수입을 획득할 수 있을 것임. 「현대」는 북한의 「아·태평화위」에게 ‘98.12~’99.5월까지 6개월간 매일 2천 500만 달러(계: 1억 5천만 달러), ‘99.6~2000.2월까지 9개월간 매일 8백만 달러(계: 7천 2백만 달러), 2000.3~2004.3월 까지 5년간 매일 1천 200만 달러(계: 7억 2천만 달러) 등 총 9억 4천 2백만 달러를 지불할 예정임.

의 대북 연차륙 정책은 북한의 대미강경책 명분을 약화시키고 호·불호간에 미국과 대화를 하지 않으면 안되도록 만들고 있다.⁹⁾

둘째, 남한과의 관계개선을 압박하고 있다. 미국은 한미공조를 고려, 남한과의 대화를 강조하고 있고 이것은 「미북제네바합의」에도 명기되어 있다. 북한은 이러한 미국의 대한반도 정책을 의식, KEDO를 통한 남한경수로 지원을 받아 들였고, 남한이 포함된 4자회담을 수용하였다.

라. 남한의 대북 햇볕정책

「국민의 정부」는 평화정책과 평화교류를 통한 평화통일 달성을 위해 대북 햇볕정책을 대북정책 기조로 선언하였다.¹⁰⁾ 평화·화해·협력실현을 통한 남북관계 개선을 대북정책 목표로 설정한 신정부는 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해협력의 적극 추진을 「대북3원칙」으로 채택하였다. 이러한 대북3원칙은 '98.6.22.북한의 잠수정 침투로 인해 국민들의 반발에 직면하였다. 그럼에도 불구하고 신정부는 대북 햇볕정책을 고수, '98년 11월 금강산관광을 실현시켰다.

기존 정부와는 달리 신정부가 일관성 있는 대북정책을 시행함으로써 북한은 '위기'와 '기회'를 동시에 갖게 된 것으로 보인다. 왜냐하면 신정부의 대북 햇볕정책으로 인해 북한의 전통적인 대남 통일전선 전술이 약화된 한편, 신정부의 적극적인 대북지원으로 인해 경제난 타개의 발판을 마련할 수 있게 되었기 때문이다.

특히 중요한 것은 신정부의 대북 햇볕정책으로 인해 남한내에 50여년간 지속된 냉전적 사고가 약화되고 북한을 협상의 상대로 인식하려는 분위기

9) 북한은 내부적으로는 반미교육을 지속하는 것으로 보임. 지난 2.8~11까지 금강산 관광시 필자는 관리원이 “영어를 배우는 이유는 미제를 타승하기 위한 것이다,” “우리는 미사일개발을 통해 식량난을 해결하려 하였으나 미제가 반대하여 실패했다”라는 주장을 들었음.

10) 대북 햇볕정책에 대한 자세한 내용은 통일부, 「대북정책 어떻게 추진되고 있나」(국민의 정부 출범 1주년), 1999.2.25; 국가안보정책연구소, 「햇볕정책」(정책참고자료 98-1) 참조.

가 제고되고 있다는 점이다. 이러한 남한내 분위기는 김대중 대통령의 ‘포괄적·일괄타결식 대북정책’과 ‘한반도냉전구조해체 구상’을 내놓도록 하였다. 이러한 분위기는 북한의 대남제의를 ‘감정적 냉전논리’로 대응하는 것을 자제하는 효과를 낳음으로써 향후 김정일 정권이 대남정책을 수행함에 있어서 운신의 폭을 넓혀주는 효과를 줄 것으로 보인다.

3. 김정일 정권의 대남정책

가. 국가정책 지표로서의 「강성대국」론

「강성대국」론은 오늘날 북한의 모든 대내외 정책결정의 지표가 되고 있다. 북한은 ‘98.8.22 「로동신문」 정론 「강성대국」¹¹⁾을 통해 강성대국 건설이 김일성의 유훈이기 때문에 후계자 김정일은 이를 철저히 업수, 향후 이념·정치·군사강국 기반하에, 경제강국을 건설함으로써 명실상부한 강성대국을 건설할 것이라는 점을 분명히 하였다. 이로써 최고인민회의 제10기 1차회의 및 정권창건 50주년 기념일(‘98.9.9.)을 목전에 두고 발표된 「강성대국」론은 국가발전 전략기조가 된 것이다. 따라서 북한판 ‘제2의 건국선언’으로 평가되는 정론 「강성대국」¹²⁾을 면밀히 분석할 필요가 있다.

「강성대국」 발표 배경은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. 첫째, 새로운 동원 구호의 필요성 때문이다. 북한은 사회주의권 붕괴, 김일성 사망, 자연재해 등으로 악화된 경제난과 주민사기 저하 방지를 위해 ‘고난의 행군정신,’ ‘한식술’론, ‘사회주의 총진군,’ ‘강계의 혁명정신’ 등 다양한 주민 동원 구호를 제시하였으나 구호에 진절이가¹³⁾ 난 주민들의 소극적 참여로

11) 「로동신문」, 1998.8.22.

12) 「로동신문」 정론은 김일성·김정일의 결론·말씀·담화 및 비밀교시 등에 비해 정책적 비중이 낮으나 최근 북한의 각종 문건에서 「강성국가」 건설이 김정일시대의 중요 정책기조임을 암시하고 있기 때문에 심층적으로 분석할 필요가 있음.

인해 경제난과 주민사기 저하가 지속되고 있다.

김정일시대 개막을 앞두고 주민들의 심적 전환을 통한 주민통합과 동원이 필요하게 된 북한은 새롭고 신선한 동원구호와 정책비전 제시가 필요하였을 것이고 이러한 필요가 「강성대국」이라는 거창한 구호로 나타난 것으로 보인다. 「로동신문」 정론 「강성대국」에서도 “최고념원은 강성대국건설 구호에 총집대성되어 있다”라는 표현이 있는 것으로 보아 ‘강성대국’이 정치적 구호임을 짐작케 한다.

둘째, 경제난 해결이 긴요한 문제라는 인식 때문이다. 북한은 주체사회주의 건설을 위해 사상·정치·군사우선주의에 입각, 50여년 동안 노력하였으나 경제난으로 인해 민심이반 현상이 나타나고 김정일에 대한 비난사례까지 등장¹³⁾하자 주민들의 민생고 해결방안 제시없이 순조로운 김정일 시대의 출범이 어려울 것을 우려, 김정일의 경제정책 실패 무마를 위한 대주민 설득용으로 「강성대국」을 제시한 것으로 보인다. 북한은 「강성대국」을 통해 김일성시대의 ‘고난의 행군’을 통해 사상강국, 정치대국, 군사강국을 이루었다고 자신했으나 경제강국은 ‘未久에 달성’할 수 있는 사안임을 인정, 경제적 낙후를 시인하고 있다.

셋째, 대외적인 단합력 과시 필요때문인 것으로 보인다. 경제난으로 야기된 김정일의 권위 약화를 「강성대국」이라는 공격적인 용어를 통해 내부통합을 이룩, 이를 대외에 과시함으로써 미국을 비롯한 주변강대국의 대북 압박을 회피해 보려는 것으로 보인다. 김정일 공식 등장을 앞둔 북한은 김정일에 의해 이념·정치·군사적 「강성대국」이 달성되었음을 과시, 내부적으로 김정일의 정치적 정당성 획득과 주민통합을 이루고 이를 외부에 과시 대북 압박정책을 무력화시키려는 의도인 것으로 보인다. 결국 북한은 군사적 강성대국 건설을 과시하기 위해 ‘98.8.31. 「3단계로켓」을 시험발사하였

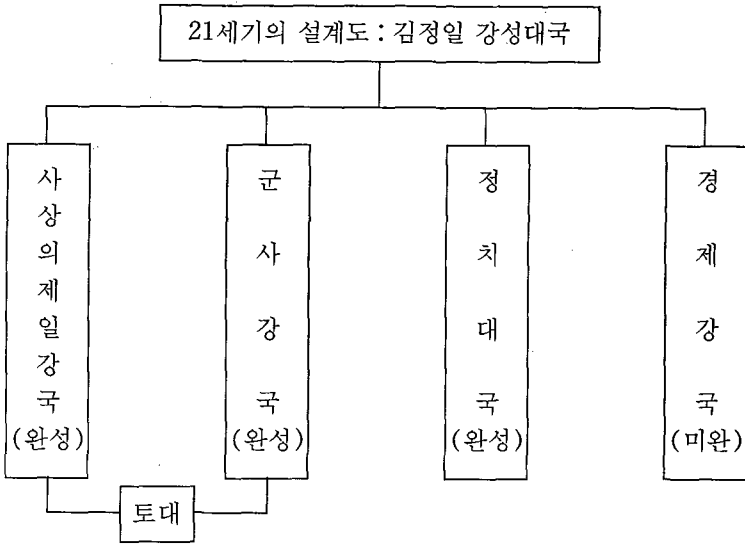
13) 그동안 북한이 동원한 대표적인 노력동원운동은 「천리마운동」, 「속도전」, 「속도창조운동」, 「3대혁명소조운동」, 「3대혁명 붉은기창조운동」, 「8.3인민소비품 창조운동」, 「새기준·새기록 창조운동」, 「고난의 행군정신」, 「사회주의 강행군」 등이 있음.

14) 황장엽씨는 중앙당담당 보위부원이 반김정일활동을 벌이다가 체포된 김일성대학생들이 끝까지 굴복하지 않았다고 말한 것으로 증언하고 있음. 황장엽, 「나는 역사의 진리를 보았다」, p. 271.

다.

「강성대국」을 도표로 나타내 보면 다음과 같다.

〈표 1〉 「강성대국」론 체계도



「강성대국」론을 보다 자세히 분석해 보면 「강성대국」은 21세기 ‘사회주의 강성대국’, ‘김정일 강성대국’ 건설을 국가목표로 설정하고 있다. ‘사회주의 강성대국’은 ‘주체의 사회주의 나라’로서 “착취와 억압, 가난과 무지, 침략과 약탈, 지배와 예속으로 얼룩진 지난 시대의 반동적 반인륜적 국가건설사에 종지부를 찍고 인민의 자주적 요구, 인류의 념원을 전면적으로 꽃피워 주는 영원한 이상국”을 의미하는 것으로서, 북한이 상정하고 있는 이상 국가는 사상강국, 정치대국, 군사강국, 경제강국이 달성된 상태를 의미한다.

그리고 「강성대국」은 목표달성 수단으로 전통적인 방법인 ‘고난의 행군과 강행군 정신’, ‘주체와 자력갱생’ 등을 상정하고 있으나 자력갱생이 폐쇄를 의미하지 않는다는 점에서 실용주의적 대외개방도 배제하지는 않고 있다. 북한은 1955년 이후부터 지속적으로 주체를 강조하였고, 자력갱생

노선에 입각, 경제건설에 매진하였다. 북한도 「강성대국」을 통해 강성대국 달성을 위해서 피나는 인내와 고난을 감내하여 왔고, 김일성 사후에는 고난극복을 위해 ‘고난의 행군’과 강행군을 실시하였음을 강조하고 있다.

이러한 맥락에서 「강성대국」은 “남의 힘을 빌어 건설한 나라는 내 나라가 아니며 남의 덕에 잘 살아 보려는 인민처럼 어리석고 비굴한 민족은 없다”, “그 누가 우리를 강하게 해주지 않으며 우리를 지켜 줄 수도 잘 살게 해 줄 수 없다는 것은 우리 민족이 피로써 찾은 철리이며 영원히 잊지 말아야 할 인생교훈이다”는 논리를 펴고 있다. 그러나 주체나 자력갱생이 폐쇄를 의미하는 것이 아니라 수령론의 합리화 구호였다는 점과 내부몰자가 고갈된 상태에서 완전한 의미의 자력갱생은 불가능하다는 점에서 「강성대국」론에는 경제강국 건설을 위한 주체식 실용주의 채택 의지가 강하게 내재되어 있는 것으로 분석할 수 있을 것이다.

나. 신정부 등장이후 북한의 대남정책 목표

(1) 대남 ‘경쟁적 공존관계’ 유지

일반적으로 독재정권은 정권유지를 위해 철저한 주민통제와 함께 외부위협론의 확대재생산을 통해 독재정권 존재이유를 강요하는 정책을 채용한다. 김일성·김정일도 정권유지를 위해 미국을 主適으로 상정, ‘미제침략’ 가능성을 과장선전하여 왔다. 그러나 ‘91년 이후 가시화된 북한의 핵무기 개발 논쟁을 계기로 개선되기 시작한 북·미관계는 북한의 전통적 ‘미제타도론’을 약화시켰고, 최소한 외형적으로는 미국위협론을 정권유지 이데올로기로 활용할 수 없는 상황이 도래하였다.

물론 이것이 북한의 기본혁명노선인 ‘민족해방인민민주주의혁명론’(NLPDR)에 입각한 ‘先미제타도, 後적화통일’ 전략의 변경을 의미하는 것은 아니다. 따라서 북한은 전술적 차원에서 과도기적으로 ‘미제의 하수인’인 남한을 반민족세력으로 규정하고 ‘先남한타도, 後미제타도’를 정권유지용 당면구호로 설정할 수밖에 없는 상황이다. 비록 남한에 유화적 대북정

책을 채용할 ‘국민의 정부’가 등장했다 할지라도 통일보다는 정권유지가 시급한 김정일로서는 대남 ‘적대적 공존’ 정책을 지속할 수밖에 없을 것으로 판단된다.¹⁵⁾

(2) 정·경분리적 대북정책 유도

’70년대 이후 가속화된 북한 경제난은 대서방 개방을 강제하였고, 북한은 서방으로부터의 차관도입·합영법 채택·나진선봉특구 설치 등 ‘북한식 실용주의’를 채택하였다. 특히 사회주의권 붕괴로 인해 체제붕괴 사태까지 직면한 북한은 체제유지 및 경제난 해결을 위해 미국·일본은 물론 남한과의 교역까지 확대할 수밖에 없는 처지가 되었다. 신정부는 북한의 부분적 개방정책에 호응, 정경분리적 차원의 민간급 교류협력을 허용하였다. 그 결과 대북 식량지원 적십자대표 회담 및 북경차관급회담 개최, 리틀엔젤스·KNCC·정주영 명예회장 방북 등이 성사되었다.

그러나 북한은 무역흑자를 대폭 증대시킬 수 있는 당국간 거래나 대북직접 투자보다는 주민사상 이완을 최소화할 수 있는 남한의 정경분리적 대북지원 확대만을 원하고 있는 것으로 보인다. 이러한 이유에서 북한은 남한의 ‘연북화해정책’으로의 전환¹⁶⁾을 지속적으로 주장하고 있는 것으로 분석된다.

다. 신정부 등장이후 북한의 대남태도

(1) 김대중 정부에 대한 2중적 태도

남한대선 이후 북한은 대북 정경분리정책을 천명하고 있는 김대중 대통

15) 북한은 김대중 정부의 대표적인 전향적인 조치인 한반도문제의 ‘포괄적 해결’방안까지 거부하고 있음. 자세한 것은 「조평통」 서기국 대변인이 ‘3단계 일괄타결방안 관련 「조선중앙통신」기자와의 대담’을 보도한 ‘99.2.21 「중앙방송」 참조.

16) ‘반북대결정책’을 ‘연북화해정책’으로 전환하라는 요구는 김정일의 ‘97.8.4. 「위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자」라는 ‘로작’에서 최초로 등장하였음. 이 논문은 ‘97.8.13. 「중앙방송」을 통해 최초로 밝혀짐.

령에 대해 전술적 입장에서 ‘파쇼’, ‘역도’ 등의 직접적이고 적대적인 비방을 삼가하고 있으나 원론적 입장에서는 신정부에 대해 ‘식민지파쇼정권’, ‘예속·파쇼·반통일적 정권’으로 규정하고, 김영삼 정권과 큰 차이가 없음을 강조하고 있다.¹⁷⁾

이러한 2중적 태도는 신정부의 정경분리 정책을 심분활용, 최대한의 경제적 이득을 획득하려는 전술때문인 것으로 보인다. 즉, 북한은 김대중대통령에 대한 직접거명을 회피¹⁸⁾함으로써 대북 정경분리정책을 지속하도록 만들어 남한민간기업의 경쟁적 대북투자를 유도하는 한편, 실질적으로는 신정부를 ‘매국배족자’로 비판, 「한총련」 등 친북세력의 투쟁노선을 지지함으로써 공산혁명세력 부식을 강화하려는 것으로 보인다.

(2) 대북정책 전환촉구

김정일의 ‘97.8.4 「위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자」(‘8.4로작’)에서부터 제시되기 시작한 남한의 ‘연북화해정책전환’ 촉구 논조가 지속적으로 반복되었다. 북한은 ‘98년 및 ‘99년 신년 「공동사설」, ‘98.2.18 「정당단체연합회의」, 김정일의 ‘98년 「4.18 서한」 등을 통해 남한의 ‘연북화해정책’ 전환증거로 안기부 해체, 국가보안법 철폐, 콘크리트 장벽 해체, 외국과의 군사훈련중지, 창구단일화 폐지 등을 제시했고, ‘99.2.3. 「정부·정당·단체 연합회의」를 통해 ‘외세와의 공조 파기,’ ‘국가보안법 철폐,’ ‘한총련 등의 통일운동보장’ 등 3개의 전제조건을 제시하였다.¹⁹⁾

그러나 북한은 남한의 대북정책 전환 촉구는 지속하면서 그들의 전통적

17) 북한은 「국민의 정부」 1년즈음한 「조선중앙통신」 ‘비망록’을 통해 「국민의 정부」 1년이 ‘사대·매국·반통일’의 해였다고 비난하였음. 「평양방송」, 1999.2.12.

18) 김대중대통령에 대한 호칭은 주로 ‘정치권 상층’, ‘집권상층’, ‘현 집권자’, ‘현 당국자’, ‘남조선통치자’, ‘현 통치배’ 등이 사용되고 있으나 남한 및 외신을 인용, ‘김대중 정권’, ‘김대중 정부’ 등을 사용하고 있음. 그러나 북한은 ‘99.1.31 「평양방송」 ‘기대할 것도 지켜볼 것도 없다’ 제하의 보도를 통해 “김대중의 지난 행적은 문민정부의 과오를 답습하고 있다”라고 표현, 김대중대통령을 직접 거명·비난하였음.

19) 자세한 내용은 「중앙방송」, ‘98.2.3 참조.

인 주장인 연방제통일론에 대한 주장에는 일점일획도 변경을 가하지 않으므로써 그들의 대북정책 전환 주장이 결국 남한혁명역량 강화 전술이라는 것을 들어냈다.

(3) IMF체제 활용 정치적 선동

북한은 '97년 11월 이후 남한내에 등장한 IMF체제를 남한의 대미종속 부작용 및 북한사회주의체제 우월성 선전 계기로 활용하고 있다. 남한내 IMF체제 등장 이후 북한은 지속적으로 김영삼 정권을 비방하고 그 책임을 물어 '김영삼역도'를 차단해야 함을 선동하고 있다. 이와 함께 남한내 IMF체제 등장은 근본적으로 남한의 자본주의체제 및 대미종속적 경제체제로부터 발생한 것으로 선전하고 자력갱생체제를 유지하고 있는 북한이 이념적·제도적 측면에서 남한보다 우월함을 집중 부각시켰다.

북한은 남한의 IMF체제 등장을 계기로 '96년 '한총련사태' 이후 급격히 쇠락하기 시작한 한총련조직 복원 필요성을 집중적으로 강조하고 있다. 북한은 김영삼 정권의 '한총련외해공작'을 극렬히 비난하고 한총련 복원을 위해 핵심간부 및 중앙조직원들의 철저 보호, 구속학생 석방 투쟁을 선동하고 있다. 이를 위해서는 한총련이 100만학도의 단결은 물론 각계각층의 지지 확산을 위해 강도높은 투쟁을 벌여야 한다고 강조한다. 이와 함께 북한은 한총련의 임무로 '김영삼역도' 차단, 전·노사면 철회, 양심수석방, 국가보안법 철폐, 안기부 철폐, 주한미군 철수, 미국의 내정간섭 반대, 민주주의적 자유와 권리 보장, 남과 북·해외의 3자연대 실현 등을 제시하고 있다.

이러한 북한의 태도는 「한총련」이 북한의 혁명노선을 지지하는 친북단체임을 분명히 하는 것으로서 북한이 지난 「2.3 대남편지」에서 한총련 활동보장을 3대 전제조건 중 하나로 제시한 것에서도 보는 바와 같이 향후 「한총련」 문제는 남북 당국간 대화의 주요 걸림돌이 될 것으로 보인다.

라. 대남정책의 구체적 내용

(1) 북경 당국간 비료회담

지난 '98년 4월 4일 북한의 제의에 따라 대북 비료지원 문제를 다루기 위해 동년 4월 11일부터 17일까지 개최된 북경 당국간 비료회담은 북한의 '거저먹기' 전술로 인해 결렬되고 말았다. 그동안 북한은 정상적인 당국간 대화는 '조문과동'을 이유로 거부하면서도 북경쌀회담('95년) 등 무뎠가로 획득할 수 있는 비당국간 회담에는 적극적으로 임해 왔다. 지난 북경비료 회담도 크게는 '거저먹기' 전술에서 발로된 것이었고 그것이 여의치 않자 일방적으로 파기한 것으로 분석된다.

한편 당국간 회담의 교착상태에도 불구하고 남북 민간급 교류는 활발히 진행되고 있다. 김순권 박사·리틀엔젤스·KNCC·정주영 현대그룹 명예회장 등 민간·종교·기업인의 방북은 신정부의 정경분리정책과 '햇볕정책'의 결실이다. 북한이 비정부간 교류협력에 치중하는 이유는 당국간 대화를 회피하면서도 실익을 획득할 수 있기 때문이다. 김순권 박사의 다수확 품종 옥수수 기술, 통일교 및 종교단체의 대북 경제지원, 정주영 명예회장의 금강산 관광 대가 지불 등은 북한이 사상과 이념을 떠나서 '힘있는 사람은 힘으로, 지식있는 사람은 지식으로, 돈있는 사람은 돈으로'²⁰⁾ 자신들을 돕는 '의로운 사람들'로 선전할 수 있기 때문에 적극적이었던 것으로 분석된다.

(2) 통일관련 「서한」 발표

김정일은 '98년 4월 18일 「'97.8.4로작」에서 제시된 내용을 「민족대단

20) 현재까지도 북한의 대남통일전선전술관련 주요언술이 되고 있는 이 용어가 북한문헌에 최초로 등장한 것은 1945년 10월 14일 김일성의 평양시환영대회시 군중연설이 아니라 1931년 12월 16일 김일성의 「연길현 명월구에서 진행된 당및공청간부회의에서 한 연설」임. 김일성, "일제를 반대하는 무장투쟁을 조직전개할데 대하여(연길현 명월구에서 진행된 당및공청간부회의에서 한 연설 1931년 12월 16일), 「김일성저작집 1」 (평양 : 조선로동당출판사, 1979), p. 30.

결5대원칙」으로 요약발표하였다. 북한은 남한의 대북 3대원칙에 대응하고, 김정일의 통일능력 과시를 위해 민족대단결 5대원칙을 제시한 것으로 보인다. 이 「서한」에서 북한은 민족대단결을 ‘민족대단결사상’으로 정교화, 향후 김정일 통일사상으로 활용하는 한편, 민족문제의 중요성을 대내외에 선전하려 하였다. 민족대단결사상의 내용은 민족자주의 사상, 숭고한 애국애족의 사상, 폭넓은 민족단합의 사상 등이다. 북한은 김대중정부에 대한 비난자제는 물론, 상투적인 국가보안법 및 안기부 폐지를 공공연히 못박아 주장하는 대신, “반통일적인 법률과 기구 폐지”라는 간접적 표현방법을 구사함으로써 상당히 신경을 쓴 인상을 주었다.

김정일 「서한」은 전체적으로 수구적·호소적인 내용으로서 김대중정부의 대북화해정책을 강하게 촉구하는 한편, 「8.4로작」의 국가보안법 철폐, 「'98년 공동사설」의 “콘크리트 장벽 철폐·국가보안법 폐지·안기부 해체” 등과 같은 직설법적 주장과는 대조적임을 보여준다. 아울러 「고려민주연방제통일방안」을 일체 거론하지 않고 있다는 점도 주목할 만한 특징이다.

(3) 금강산 관광허용

김정일은 남한의 대재벌 「현대」에게 금강산 관광권을 주었다. 사실 그동안 북한전문가들은 북한의 관광개방에 대해 회의적이었다. 주민들의 사상이완을 두려워하는 북한이 비록 제한된 지역이기는 하지만 관광개방을 허용하기는 어려울 것이라는 전망이 우세하였다. 그러나 이러한 예상을 깨고 북한은 관광을 위해 금강산을 개방하였다. 북한이 관광개방을 허용한 이유는 첫째, 심각한 경제난 때문이다. 경제난의 근본적 원인은 외화난에 있다. 만일 달러만 있으면 식량이나 원유, 생필품 등을 얼마든지 구입할 수 있을 것이다. 따라서 김정일은 많은 투자를 하지 않고 6년간에 9억 4천 2백만 달러라는 천문학적 수입을 올릴 수 있는 금강산 관광을 허용한 것으로 보인다.

둘째, 미국의 대북경제제재 완화 획득 때문이다. 김정일은 금강산관광허용을 통해 북한의 유연성을 서방에 선전함으로써 서방의 「나진·선봉특

구」에 대한 투자를 유인하는 한편 평화분위가 조성을 통해 미국의 대북경제제재 완화와 북미간 평화협정 체결을 노린 것으로 보인다. 북한핵 및 미사일 문제의 포괄적 해결방안 등장과 함께 북한의 대북경제제재 완화문제가 중요한 주제로 떠오르고 있다.²¹⁾

(4) 고위급정치회담 제의

북한은 지난 2월 3일 「정부·정당·단체 연합회의」를 통해 「남북고위급정치회담」을 제의하였다. 북한은 한미공조 파기, 국가보안법 철폐, 「범민련」·「한총련」 등 친북·이적단체 활동 보장 등 3가지를 상반기에 해결되는 것을 조건으로 하반기에 ‘북남고위급정치회담’ 개최를 남한에 제의하였다.²²⁾

금번 회담제의시 특징은 다음과 같다. 첫째, 「대남편지」에서 북한측이 대통령을 ‘대한민국 대통령 김대중’으로 호칭함으로써 「국민의 정부」 실체를 공개적으로 인정하고 있다는 점이다.²³⁾ 그리고 북한은 「김대중정부」 출범 이후 최초의 「연합회의」 공식 서신제의를 통해 「당국」간 대화를 제안함으로써, 상투적인 심리전 공세차원과 차별화한 「남북고위급정치회담」에 의미를 부각시키려는 의도를 보였다.

둘째, 그동안 「국민의 정부」가 주장한 내용을 의제에 포함시켰다는 점이다. 북한은 「남북고위급정치회담」 개최시 의제로 ‘기본합의서 이행문제’, ‘협력교류문제’, ‘홀어진 가족·친척들의 고통을 덜어주는 문제’ 등을 제시하고 있다.

그렇다면 북한이 이처럼 전향적인 대남제의를 한 이유는 무엇인가? 남

21) 윌리엄 페리 대북정책조정관의 ‘페리보고서’에도 대북포괄정책의 1단계 조치로 대북경제제재가 제시될 것으로 보임. 「한겨레신문」, 1999.3.10.

22) 북한은 ‘정부·정당·단체연합회의’ 명의를 통해 남북연석회의 방식 대화를 기희있을 때마다 제의해 왔으나, 당국간 정치회담을 별도로 제의한 것은 이번이 처음임.

23) 2.3 「중앙방송」은 편지수신자 명단을 열거하면서 ‘남조선의 대통령 김대중’으로 발표하였으나 판문점을 통해 통보한 명단에서는 ‘대한민국 대통령 김대중’으로 공식표기함.

한의 대북 포용정책을 계속 거부하기 어려웠기 때문일 것이다. 사회주의권 붕괴 이후 북한은 미국과의 직접대화를 추진함으로써 ‘주적’ 개념이 약화되는 상황에 처함에 따라 주민들의 사상적 해이를 방지하기 위해 대남비난을 전략적으로 강화해 왔다. 대내적으로 「국민의 정부」를 또 하나의 「문민과썸 정권」으로 매도함으로써 ‘사대·외세의존 정부’ 또는 ‘사이비 통일론’을 내세우는 반통일정권으로 비하시키고 있다. 그러나 한편으로는 남한의 「정경분리원칙」에 편승, 북한은 실리주의적 입장에서 민간차원의 쌍무적·다무적 접촉이라는 ‘폭넓은 대화’ 명분하에 「열매따먹기」식 비당국대화를 추진해 왔다.

4. 향후 남북관계 전망

가. 남북관계 전망 근거

남북관계는 남북한 당사자는 물론 미국, 중국 등 주변국의 대한반도 정책과 깊이 맞물려 형성되기 때문에 예측하기가 매우 어려운 것이 사실이다. 그러나 독일통일에서 보는 바와 같이 분단의 문제는 분단 당사자들의 노력여하에 의해 크게 좌우된다는 점에서 남북한 당사자들의 적극적인 대화노력으로 인해 1999년도 남북관계는 매우 좋아질 것으로 전망된다.

긍정적 근거는 김대중 정부가 약간의 비판적 여론에도 불구하고 대북 포용정책을 지속할 것이라는 점, 북한의 경제난 심화로 인해 북한당국이 자본주의국가들, 특히 남한의 중요성을 인식하기 시작했다는 점, 그 어느 때보다도 한·미공조가 잘 이루어지고 있다는 점 등이다.

그러나 부정적 근거도 만만치는 않다. 남한의 IMF체제가 쉽게 극복되지 않을 것이라는 점, 북한에 대한 비판적 인식이 남한내에 뿌리깊게 남아있다는 점, 보수성이 강한 북한군부의 득세와 북한이 ‘우리식 사회주의’ 고수를 더욱 강도높게 천명하고 있다는 점, 미국의 대한반도 현상유지 또는

‘길들이기’ 정책 등이 남북관계 개선을 가로막는 점들이다.

나. 전망

(1) 비당국간 회담

김일성 사후 북한은 ‘先대미관계 개선, 後남북관계 개선’과 ‘先비당국간 대화, 後당국간 대화’를 대남정책 기조로 삼아왔다. 다만 실리추구를 위해 북한은 남한의 대북 햇볕정책에 편승, 종교단체·언론사 방북과 금강산 관광 허용 등 대남 정경분리정책을 채택하고 있다.

북한은 금강산 관광 개방을 통한 외화획득과 함께 한반도내 평화분위기를 조성, 미국의 대북경제제재 완화 및 자본주의국가들의 대북 투자를 유도하려는 것으로 보인다. 즉 김정일은 금강산관광 허용을 통해 북한의 유연성을 서방에 선전함으로써 서방의 「나진·선봉특구」에 대한 투자를 유인하는 한편 미국의 대북경제제재 완화와 북미간 평화협정 체결 획득을 목표로 삼고 있는 것으로 보인다.

북한의 정경분리 정책은 우선 남한으로부터 부족한 외화를 확보하고 남한주민의 대북 불신을 상당정도 해소해 주고 있다. 따라서 남북 민간급 교류협력은 더욱 확대될 것으로 보인다. 민간급 교류협력은 외화획득이라는 실리적 이익이 있을 뿐만 아니라 주민들에게 북한당국이 유리하게 상황을 설명할 수 있기 때문이다. 이러한 이유에서 북한으로서는 ‘황금알을 낳는 거위’임에 틀림없는 금강산 관광사업은 지속될 것으로 보인다.

물론 국가보안법 폐지, 「한총련」인정, 국가정보원 해체 등 전통적인 대남주장은 지속될 것이고, 연방제 통일방안·민족대단결5대방침 등 상투적인 통일관련 주의주장은 여전히 지속될 것으로 보인다.

(2) 당국간 회담

김정일은 현재 국가주석에 취임하지 않는 등 정상적인 대외활동을 삼가 하

고 있다. 그가 대외활동을 삼가하고 있는 이유는 ‘신비주의’를 통해 자신의 권위를 높이기 위한 전술인 것으로 보인다. 따라서 당분간 남북정상회담 개최는 어려울 것으로 보인다. 만일 정부가 지나치게 정상회담에 연연해 하는 경우 북한은 그것을 카드화, 식량지원·대북투자 등을 획득하려 할 것이다. 남북정상회담과 관련하여 북한은 김일성사후 남북정상회담 예비회담 북측수석대표 김용순(대남담당비서) 명의로 북측사정으로 인해 정상회담을 연기한다는 통보를 하였다. 따라서 기본적으로 정부는 북한의 반응을 기다려야 할 것이다.

다음으로 북경 당국간 비료회담 재개문제이다. 현재 북한은 식량증산을 위해 비료가 절실히 필요한 실정이다. 그러나 북한은 ‘비료를 위해 자주를 포기하지 않겠다’는 입장에서 볼 수 있듯이 불필요한 자존심 때문에 남한의 상호주의 원칙이 변하지 않는 한 당국간 대화에 응하지 않을 것으로 보인다.

한편 지난 2.3 「남북고위급정치회담」 제의 이후 북한은 ‘先 대미협상, 後 남북회담 전략’에 입각, 북미간 갈등상황 해소에 총력을 집중하는 한편, 식량 및 비료지원을 비롯한 남한의 대북 지원 확보에도 관심을 가질 것으로 전망된다. 남북고위급 당국회담은 북한의 준비부족으로 인해 실제로 상반기중 개최는 어려울 것으로 보이는 바, 전반기에는 ‘한미군사훈련문제’, ‘국가보안법 철폐문제’, 「범민련」·「한총련」 활동보장 문제’ 등 3가지 선결조건 관철을 위해 대남 정치심리전을 가열화할 것으로 보인다.

아울러 북한은 미국과 공식·비공식 협상을 지속하는 한편, 4자회담의 전개와 함께 북측이 필요시 남북간 비공개 협상에도 호응할 가능성도 배제할 수 없다. 즉, 비료나 식량지원과 같은 특별한 사안이 발생했을 때 북한은 일회성으로 남북당국간 대화에 호응할 가능성이 있다.

5. 결 론

「국민의 정부」는 북한체제의 장기화를 전제로 대북 포용정책을 지속해 오고 있다. 많은 비판에도 불구하고 현실적으로 다른 대안이 없다는 점에서 대북 포용정책은 지속되어야 할 것이다. 북한도 「강성대국」 건설의 중요한 분야인 경제강국 건설을 위해 자본주의국가들과의 관계 개선에 나설 것으로 전망된다.²⁴⁾ 따라서, 1999년도 남북관계는 우여곡절속에서도 보다 발전된 형태로 나타날 것으로 보인다. 그 이유는 전체적으로 남북한을 중심으로 불안정 요소보다는 남북한내 신정권 등장, 남북한의 대화의지 점증, 주변국의 한반도 지원, 4자회담 지속 등 안정적 요소가 더 많기 때문이다. 이러한 전망하에 우리가 취해야 할 입장을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 북한은 남한 대기업인 「현대, 「대우, 「삼성」 등과의 거래를 통해 관광지역 및 제3국에서의 합영 등을 확대할 것으로 보이기 때문에 정부는 IMF체제를 감안하되 대북 식량지원, 농업기술 지원, 관광지 개발 등 비정치적 차원의 교류협력을 적극 지원해야 할 것이다. 특히 「1998년 헌법」에 특구활성화를 명기한 북한은 「나진·선봉」 특구 활성화는 물론, 「남포, 「원산」 등 여타 지역으로의 특구 확대를 추진할 것으로 전망되기 때문에 정부는 한·미·일·EU 등을 주축으로 대북투자 국제콘소시엄을 구성, 대북투자에 적극성을 보일 필요가 있다.

둘째, 향후 동북아에서는 북한 인공위성 시험 발사로 인해 일본의 군사 대국화가 우려되고 이것은 중국을 자극, 동북아에서의 군비경쟁을 가속화 될 가능성이 높기 때문에 정부는 대북 지원을 적극화 함으로써 북한을 국제사회의 책임있는 일원으로 유도, 동북아 평화와 안정에 기여할 필요가

24) 북한은 UNDP후원으로 4월중 경제관료 8명을 싱가포르를 비롯한 자본주의국가에 자본주의경제 연수단을 파견할 것으로 알려짐. 「한국일보」, 1999.3.10

있다. 물론 향후에도 김정일의 군사우대 원칙은 불변할 것으로 보이는 바, 대남 군사위협에 대해서는 ‘經軍분리’적 차원에서 대응하는 것이 바람직할 것이다.

결론적으로 북한이 「강성대국」을 통한 ‘남한해방 전략’과 ‘一回性·event性’ 남북대화 전술을 포기하지 않는 한 남한의 적극적인 대북 유화정책에도 불구하고 민간급 교류협력과 간헐적인 당국간 대화외에 획기적인 남북관계 개선은 어려울 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 정부는 기존의 대북 포용정책을 유지, ‘낙수가 암반을 뚫듯이’ 정경분리적 차원의 민간급 대화를 통해 북한의 변화를 유도하는 자세를 견지하는 한편, ‘페리보고서’와 상관없이 ‘접촉을 통한 변화’와 통일비용 절약차원에서 남북 당국간 대화재개를 위해 제반 노력을 다해야 할 것이다.

빈 면

한·러 관계의 현황과 전망

여 인 곧*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|---------------------|---------------------|
| I. 서 론 | IV. 한·러 현안과 양국관계 전망 |
| II. 외교갈등 과정과 양국의 입장 | V. 한국의 대러정책 방향 |
| III. 외교갈등의 원인분석과 결과 | |

I. 서 론

한국은 1980년대 중반까지 서방국가 중심의 외교정책을 추진하였으나 동구 사회주의권의 변혁과 독일통일 및 소련의 붕괴로 동서냉전이 종식되는 국제환경 속에서 적극적이고 능동적인 외교를 수행하여 1990년 9월 소련 및 1992년 8월 중국과 각각 국교를 정상화하였다. 이로써 한국은 한반도문제에 적지 않은 영향을 미치고 있는 주변 4국과의 정상적인 관계를 수립하게 되었다.

역사적으로 한·러간의 공식적 외교관계는 19세기 후반에 시작되었으나 러·일전쟁 도중 일본의 강압으로 중단되었다. 제정러시아가 멸망하고 소련

* 민족통일연구원 선임연구위원(국제관계연구실)

이 성립된 이후인 1925년 일·소간 국교가 수립됨에 따라서 폐쇄되었던 서울 정동의 구러시아 공사관이 소련 총영사관으로 바뀌어 일제시대에 활동이 재개되었다. 그러나 소련 총영사관은 미군정기인 1946년 6월 세계적 차원에서 철회되되기 시작한 미·소 양국의 대결구조와 남한내 미군정의 반공정책 및 미국정부의 평양 美영사관 개설 요구 등으로 폐쇄되었다. 정부수립으로 한국이 주권을 회복한 이후에도 한국전쟁을 포함한 동서냉전으로 한·소간에는 오랫동안 공식적인 외교관계가 없다가 고르바초프의 신사고 외교정책과 탈냉전의 세계적 추세에 부응하려는 한국의 적극적인 북방정책이 맞물려 추진된 결과 양국은 1990년 9월 30일 국교를 수립하게 되었다. 이는 구한말시대에 러시아 공사관이 1904년 폐쇄된지 86년 만의 역사적 사건이었다.

그러나 소련은 사회주의체제의 모순과 과도한 군사비 지출 등으로 1991년 말 붕괴되었고, 그 계승국인 러시아는 자유민주주의와 시장경제로의 개혁정책을 추진중에 있다. 러시아는 이러한 개혁정책의 수행과정에서 경제적으로 괄목할 만한 성장을 이룩한 한국과의 관계를 중시하게 되었다. 소련과 국교를 정상화한 바 있는 한국도 미국, 중국, 일본과 함께 통일 등 향후의 한반도문제에 영향력을 행사할 것으로 전망되는 러시아와의 관계증진을 위해 노력하고 있다. 이에 따라서 한·러 양국관계는 수교이후 지난 8년 동안 제반분야에서 확대·발전되고 있는 것으로 간주되어 왔다. 그러나 한·러 외교관계는 1998년 7월 발생한 양국 정부의 상대국 정보외교관 맞추방 사건으로 최대의 위기에 직면하게 되었다. 이 사건은 다행히 양국 정부의 수습으로 일단락 되었으나, 한국은 과거의 對러관계를 재검토·평가하고 새로운 전략과 정책을 수립해야 할 시점에 있다.

이러한 배경에서 본 논문은 이러한 정보외교관 추방 사건의 경위와 이에 대해 당시 양국이 취하였던 입장을 고찰하고 외교갈등이 발생한 원인과 이것이 양국에 미친 결과 및 양국간 기타 현안들을 분석하는 한편, 향후의 양국 관계를 전망함으로써 우리의 對러정책 방향을 제시하려는 데 목적이 있다.

II. 외교갈등 과정과 양국의 입장

1. 사건경위

1998년 2월 25일 출범한 김대중 「국민의 정부」는 한국 외교의 목표를 당면한 경제위기의 조기 극복과 21세기 선진통일한국으로의 순조로운 진입에 두고, 경제위기 극복 및 재도약 기틀 마련을 위한 세일즈 외교, 한반도 평화정착 및 포괄적 안보 외교, 미래지향적인 주변 4국 외교, EU 및 ASEAN 등과의 실질협력외교, 다원화 및 다변화 외교, 국가 경쟁력을 제고하는 문화외교를 정책기조로 설정하였다. 한국 정부는 이중에서 주변 4국과의 외교관계를 한반도 및 동북아 평화와 공동번영을 위해 중요하다고 간주하고 이들과의 관계를 미래지향적이고 우호적인 동반협력관계로 강화 발전시켜 나가는 외교를 적극 추진해 나갈 것을 밝히고 있다. 특히 對러관계와 관련, 한국 정부는 러시아가 한반도 평화유지, 동북아와 아·태지역에서의 평화와 공동번영을 위해 빼놓을 수 없는 중요한 협력 파트너임과 무한한 경제적 잠재력을 감안할 때 러시아와의 실질협력관계 강화 및 증진이 매우 중요한 외교과제임을 강조하고 있다. 또한 한국 정부는 러시아와의 관계 강화를 통하여 북한을 평화와 개혁·개방의 길로 유도하는 건설적인 역할을 수행해 나가도록 협조관계를 긴밀화하기 위해 정상급 교류를 포함한 인적교류와 협력채널 구축을 더욱 강화해 나갈 것을 밝히고 있다.¹⁾ 한국 정부는 이와 같이 對러외교의 기본방향을 설정하였으나 IMF 사태로 對러 현안에 특별한 주의를 기울일 여유가 없었다. 이러한 상황에서 1998년 여름 발생한 한·러 양국의 상대국 정보외교관 추방사건은 1990년 수교 이후 최대의 외교위기를 촉발하였다.

1) “신정부의 외교통상정책.” 외교통상부. <<http://www.mofat.go.kr/korean/data/diplom/9806/04.htm>>. (1998. 11. 30).

러시아정부는 1998년 7월 3일 갑자기 조성우 주러 한국대사관 참사관을 모이세예프 러시아외무부 아·태 1국 부국장으로부터 비밀정보를 수집한 혐의로 체포하고 ‘비우호적인 인물’(persona non grata)²⁾로 규정하여 3일내 추방한다는 명령을 내렸다. 이에 대하여 한국정부는 우호국가인 러시아가 사전협의 없이 상기와 같은 조치를 취한 데 유감의 뜻을 표명하고 아브람킨 주한 러시아대사관 참사관의 맞추방 조치를 7월 8일 발표하였다. 카라신 러시아 외무차관은 同日 즉시 이인호 주러 한국대사를 불러 맞추방 조치의 철회를 요구하는 한편, 양국 정보기관간의 협조체제가 희생될 수 있음을 암시하였다. 사태가 심각한 상황에 이르게 됨에 따라서 양국 외무부는 마닐라 「아세안지역포럼」(ARF)에서 한·러 외무장관회담을 통해 사태를 완전히 마무리짓기로 합의하게 되었다. 이와 함께 박정수 당시 외교통상부장관은 7월 10일 정부의 공식적인 對러 화해 메시지를 전달하였고, “정보기관간의 긴밀한 협조관계가 계속 유지되기 바란다”³⁾는 한국측 정보당국 최고위층의 뜻이 코발료프 「러시아연방보안국」(FSB) 국장에게 전달되었다.

한국측은 양국 정보기관들이 적극적으로 사태수습에 나서 조기해결의 돌파구를 찾아가고 있다고 판단하였으나, 러시아는 7월 19일 양국 정보당국 간 협의과정에서 상대국 주재 정보외교관을 同數 2명으로 맞추는 문제를 제기하고 한국 정보외교관 가운데 모스크바 대사관 주재 2명과 블라디보스톡 영사관 주재 3명의 추가철수를 요청하였다. 한국정부는 이를 수용하기로 하고 정보외교관 5명의 7월 말 본국송환을 잠정적으로 결정하게 되었다.⁴⁾ 이에 따라서 한국정부는 아브람킨의 추방문제가 양국 정보기관간에

2) 1961년 4월 16일 채택된 「외교관계에 관한 비인 협약」 제9조는 “접수국은 언제나 그 결정을 설명할 필요없이 파견국에게 사절단의 장이나 사절단 외교직원의 어느 구성원이 비우호적 인물(persona non grata)이거나 사절단의 어느 다른 구성원이 수용될 수 없다는 것을 통보할 수 있다. 이 경우 파견국은 적절하게 관련자를 소환하거나 사절단에 대한 그의 기능들을 종료시켜야 한다”고 규정하고 있다. “Vienna Convention on Diplomatic Relations,” in Ian Brownlie (ed.), *Basic Documents in International Law* (Oxford : At the Clarendon Press, 1975), p. 126.

3) 「조선일보」, 1998. 7. 11.

4) The Korea Herald, July 21, 1998, p. 1.

타결된 것으로 판단하였으나, 7월 26일 개최된 마닐라 제1차 한·러 외무 장관회담에서 프리마코프 당시 러시아 외무장관은 “아브람킨 추방문제가 타결되지 않으면 정상회담 등 다른 의제는 논의할 필요도 없다”는 강경한 입장을 취하였다. 특히 프리마코프는 “한국정부가 아브람킨의 ‘비우호적 인물’ 지정을 철회하지 않을 경우, 양국 정보외교관을 전원 철수시키고 정보협력을 동결하겠다”⁵⁾고 언급하였다. 또한 이튿날 김삼훈 외교통상부 외교정책실장과 카라신 외무차관의 막후 협상에서 러시아측은 아브람킨의 이삿짐 정리 등을 위한 서울 재입국을 요구하였다. 이 결과 同日 한국정부는 안기부장, 외교안보수석, 외교통상부 차관의 3인 대책회의에서 ‘아브람킨의 일시 재입국 검토 가능’이라는 방침을 결정한 것으로 알려지고 있다.⁶⁾

7월 28일 제2차 한·러 외무장관회담에서 프리마코프는 아브람킨의 일시 재입국 허용을 촉구하였고, 박정수 장관은 기피인물의 철회 불가를 전제로 인도적 차원에서 가사정리를 위해 입국하는 것에 대해서는 정보기관 간에 협의하는 것을 검토하겠다고 의사를 밝혔다. 한국측은 남북한간 특수 상황 등을 감안해 정보외교관 수의 증가를 요청하는 한편, 이에 대한 러시아측의 신축적 검토를 약속받고 회담내용을 비밀로 하기로 합의하였다. 회담직후 한국측은 아브람킨 재입국 문제가 전혀 거론되지 않았다고 주장하였으나 프리마코프는 아브람킨의 재입국에 대해 한국측과 합의했다고 언론에 공개함으로써⁷⁾ 국내 여론이 악화되었고, 박정수 장관은 7월 30일 논의 사실을 시인하지 않을 수 없게 되었다. 양국 정보기관간의 마찰이 외교문제로 비화함으로써 한·러 외교관계가 1990년 9월 수교이후 최대의 위기에 직면하게 되었고 굴욕외교에 대한 비판 때문에 박정수 장관은 사임하고 8월 4일 홍순영 본부대사가 외교통상부 장관으로 새로이 임명되었다.⁸⁾

러시아외무부는 아브람킨의 한국 재입국은 양국 장관 사이의 합의사항이

5) 「조선일보」, 1998. 8. 1.

6) 「조선일보」, 1998. 8. 1.

7) 「중앙일보」, 1998. 8. 1; “Russia : ROK, Russia Agree To End Row Over Expulsion of Diplomats,” *Daily Report : Central Eurasia*, 6 August 1998 (FBIS-SOV-98-218). <<http://wnc.fedworld.gov/cgi-bin/retrieve>>. (1998. 11. 25) 참조.

8) 홍순영 장관은 1992~1993년에 주러시아 한국대사로 근무하였기 때문에 러시아 외무부 대변인은 러시아에서 잘 알려져 있고 경험많은 외교관인 홍순영 본부대사가 외교통

라고 강조하고 그의 재입국을 거듭 요구하였으나, 한국정부는 8월 6일 「국가안보회의」(NSC) 상임위원회를 개최하여 “아브람킨 재입국 문제를 당분간 거론하지 않고 향후 러시아측 조치에 따라 대응한다”⁹⁾는 방침을 결정하였다. 또한 홍순영 신임 외교통상부 장관은 이튿날 아파나세프 주한 러시아대사의 예방을 받고 아브람킨의 재입국 문제를 양국이 시간을 갖고 협의해 나가기로 합의하였다. 이후 양국 정보기관은 실무협상을 통하여 첫째, 정보외교관 수의 균형을 맞추기 위해 한국은 러시아에 파견한 5명의 정보외교관 철수를 완료하고, 둘째, 러시아는 아브람킨의 재입국문제를 더 이상 거론하지 않기로 합의하였다. 또한 홍순영 장관과 아파나시예프 러시아 대사도 양국간 외교분쟁으로 치달은 정보외교관 상호 추방문제를 더 이상 거론하지 않기로 9월 17일 합의하였다.¹⁰⁾ 이로써 2개월 이상 노정되었던 양국 외교분쟁이 일단락되었다.

2. 양국의 입장

한·러 양국은 상기 사건의 전개과정에서 조성우 참사관 문제와 맞추방 조치 문제 및 언론 문제 등과 관련, 다음과 같이 상이한 입장을 취하였다. 먼저 조성우 참사관 문제와 관련, 한국정부와 여론은 ① 조 참사관은 통상적인 외교활동의 범위를 벗어나는 행동을 하지 않았고, ② 「외교관계에 관한 비인 협약」상 체포·억류 등으로 부터의 불가침 특권을 지닌 조 참사관이 두시간 동안 「연방보안국」에서 조사를 받은 사실은 러시아정부가 명백히 외교관행을 벗어난 ‘非禮’를 저질른 것이며, ③ 양국관계가 긴밀한 우호 협력관계로 발전되어 왔음에도 불구하고 외교관례를 무시하고 외교관 추방의 모든 과정을 언론에 공개하여 이를 하루아침에 깨고 나선 측은 러시아

상부장관으로 임명된 데에 대해 만족한다고 밝혔다. “Russia : Moscow Radio on Sacking ROK Foreign Minister,” *Daily Report : Central Eurasia*, 7 August 1998 (FBIS-SOV-98-219). (<http://wnc.fedworld.gov/cgi-bin/retrieve?|O|>). (1998. 11. 25).

9) 「조선일보」, 1998. 8. 7.

10) 「동아일보」, 1998. 9. 18.

라는 태도를 취하였다. 반면 러시아는 ① 조 참사관은 장기간 정기적으로 금품을 제공하고 러시아정부 비밀문서를 건네 받는 등 스파이 활동을 한 혐의가 있고, ② 조 참사관은 현행범이고 아브람킨은 아니기 때문에 양측 혐의를 모두 공개해야 하며, ③ “외교관 역할을 다해 부끄러운 일 없다”는 조 참사관의 인터뷰가 TV로 방영되자, 그의 태도가 너무 당당하고 반성의 빛이 전혀 없다고 주장하였다.

한국정부의 맞추방 조치와 관련하여, 한국은 국가위신을 지키기 위한 외교적 상호주의라는 측면에서 불가피한 것이었다는 입장을 취한 반면, 러시아는 정보외교관인 조 참사관을 스파이 활동으로 추방하였지만 한국은 러시아 정보기관을 공식 대표하지 않는 아브람킨을 추방하였다고 주장하였다.¹¹⁾ 또한 한국언론과 관련, 러시아는 정보외교관들의 뇌물공여가 마치 관행인 것 처럼 한국언론이 보도하고 있다고 비판하였다.

III. 외교갈등의 원인분석과 결과

1. 외교갈등의 원인

이와 같은 한·러간 외교갈등은 양국 정보부서간의 마찰, 러시아 정부부처간 알력, 한국에 대한 러시아의 누적된 불만 등이 복합적으로 작용하여 발생한 것으로 분석된다.

첫째, 한·러 양국은 1993년 「정보기관 상호협력조약」 체결이후 활발한 정보교환과 협력을 지속하여 왔으나 동시에 양국 정보기관간에 다양한 마찰이 존재해 왔던 것으로 알려지고 있다. 러시아 정보당국은 1993년 이후 3차례에 걸쳐 한국 정보기관의 활동에 제동을 가하고 사과성 해명을 받았다고 전해진다.¹²⁾ 또한 한국의 신정부 출범이후 해외경제 관련 정보수집이

11) *Daily Report : Central Eurasia*, 6 August 1998 (FBIS-SOV-98-218).

12) *Izvestiya*, 1998. 7. 17.

정보외교관의 주요 임무로 설정됨에 따라서 러시아 정보기관의 방첩기능과 충돌할 여지가 커졌다. 특히 한국으로서는 생소한 분야에서의 노하우(knowhow) 부족으로 문제에 봉착하게 된 측면이 있었다. 러시아 역시 한국의 무기 생산 및 수요현황 등의 파악을 위해 노력하고 있으나, 한국측 정보당국이 밀착봉쇄하고 있어 불만이 고조된 상태이었다고 한다.¹³⁾

둘째, 현재 러시아 정보기관은 국내담당인 「연방보안국」과 국제담당인 「해외정보국」(SVR)으로 나뉘어져 있다. 체첸 사태 등을 겪으면서 강한 정보기관의 필요성이 제기되어 「연방보안국」의 기능이 강화되어 왔고, 특히 「연방보안국」은 엘친 대통령에게 조직확대 개편안을 제출한 것으로 알려지고 있다. 「연방보안국」이 이러한 행정개혁 과정에서 과거 「국가보안위원회」(KGB)와 같이 해외정보수집 기능까지 떠맡으려는 의도에서 조성우 참사관 추방사건을 벌였을 가능성이 있었다.

셋째, 한·소 수교이후 러시아의 한국에 대한 불만은 그동안 해소되지 못하고 오히려 누적되어 왔다. 한·소 수교시 한국은 러시아를 자원공급과 상품수출 시장으로 간주하였을 뿐만 아니라 對북한 통로로 인식하여 북한에 대한 러시아의 영향력을 기대한 반면, 러시아는 한국과의 교역 확대, 한국의 대규모 투자와 경제지원 등을 기대하였다. 양국은 수교이후 1992년 11월 「한·러간의 기본관계에 관한 조약」¹⁴⁾ 체결과 1996년 6월 ‘건설적이고 상호보완적인 동반자관계’¹⁵⁾ 구축을 통해 제반 분야에서 선린우호관계를 확대하여 왔다. 한·소 수교이후 양국간 교역은 양국이 경제난에 처하게 된 1997년 이전까지는 증대되어 왔으나(〈표 1〉 참조), 투자와 경제지원 면에서 한·소 수교시 갖고 있던 러시아의 기대는 그동안 충족되지 않았다. 1997년말 현재 한국의 對러 투자액(1억1,580만달러)은(〈표 2〉 참조) 對중 투자액(55억6천만달러)의 약 2%에 불과하다. 이와 같은 한국의 對

13) 양현수, 「한-러 외교분쟁 분석과 한국의 대응책」 (민족통일연구원 초청세미나 발표논문, 1998. 7. 29) 참조.

14) 조약 원문은 외무부, 『러시아연방개황』 (1995. 9), pp. 203~216.

15) 1994년 6월 김영삼 대통령과 엘친 대통령간의 모스크바 정상회담이 개최되어 양국 정상은 「한·러 공동선언」을 채택하고 양국관계가 ‘건설적이고 상호보완적인 동반자관계’로 접어들었음을 선언하였다. 외무부(1995), pp. 217~226 참조.

러 소규모 투자뿐만 아니라 모스크바 「한·러 무역센터」 건립, 연해주 100만평 한국공단 설치, 이르쿠츠크와 사하 가스전 개발사업 참여 등 한국이 러시아에 약속한 제반사업의 진척부진 등이 한국에 대한 러시아의 불만 요인이 되고 있다. 또한 한국정부는 수교 당시 약속했던 30억달러 차관(현금차관 10억달러, 소비재차관 15억달러, 자본재차관 5억달러)중 14억7,000만달러만 제공하고 러시아의 이자 및 원리금 상환지체를 이유로 1993년 8월 중단하였다(<표 3> 참조).

<표 1> 한국의 對구소련 및 對러 교역실적

(단위 : 백만달러)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
한 국	수 출	519.1	625.1	364.6	601.2	961.9	1,415.9	1,967.5	1,767.9
	수 입	369.7	577.3	494.5	974.8	1,229.7	1,892.9	1,810.3	1,503.6
	계	888.8	1,202.4	859.1	1,576.0	2,191.6	3,308.8	3,777.8	3,271.5

註 : 1992년 이후는 한국의 對러 교역실적.

出處 : 對外經濟政策研究院, 『地域經濟』와 『歐洲經濟』.

<표 2> 한국의 對러 직접투자 추이(실행기준)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	합 계
건 수	4	7	13	20	24	12	6	86
금 액 (백만달러)	16.99	3.25	3.30	11.92	30.81	41.36	8.17	115.80

출처 : 전국은행연합회

<표 3> 한국의 對러 경협차관 현황(1998. 8 현재)

(단위 : 억달러)

원금 14.7 (은행차관 10, 소비재차관 4.7)	기환수금(95~98년) 2.8
	미환수금 17.7
이자 5.8(월이자 3.8, 연체이자 2)	1998년 상환예정금 1.7
합계 20.5	상환일정 협상중인 금액 16 (원금 12, 원이자 2, 연체이자 2)

출처 : 「중앙일보」, 1998. 8. 19.

이외에도 북한 핵문제 해결과정과 4자회담에서의 소외 등으로 한국에 대한 러시아의 불만은 증폭되어 왔다. 구소련은 1985년부터 북한에 핵원자로 건설사업을 추진하였으나 경제난과 북한 핵문제로 중단하였는데, 러시아는 북한 핵문제의 해결과정에서 철저히 소외됨으로써 기득권을 상실했다는 인식을 갖고 있다. 또한 러시아는 접경국가로서 역사적, 지정학적으로 한반도문제에 지대한 이해를 갖고 있음에도 불구하고, 러시아에 사전통보나 양해 없이 1996년 4월 16일 한·미 양국이 4자회담을 제의하였다. 이와 같은 여러가지 요인들로 한국에 대한 러시아의 불만은 누적되어 있었다. 이러한 상황에서 러시아 국내정치적 보수화와 민족주의 추세¹⁶⁾ 및 1996년 1월 강대국 지위의 수호를 중시하는 프리마코프 외무장관의 등장으로 러시아는 對한국 강경입장으로 선회하였고, 1997년 5월 공노명 외무장관의 방러시 김영삼 대통령의 친서전달 요구 및 4자회담에 대한 지지 요청을 거부하였다. 또한 한·미 정상회담이 1998년 6월 개최되었고, 한·일 및 한·중 정상회담도 10~11월에 예정되어 있으나, 한·러 정상회담은 구체적인 계획이 없는 상태이었다. 따라서 러시아정부는 한국 신정부 역시 주변 4국중 러시아를 가장 홀대하고 있다고 인식하였을 가능성이 크다.

상기와 같이 세가지 원인이 복합적으로 작용하여 발생한 것으로 분석되는 조성우 참사관 추방사건에서 러시아는 조 참사관이나 이인호 대사 행동의 언론 공개, 한국 정보외교관의 추가적인 추방, 아브람킨에 대한 재입국 수락 촉구 등 ‘非禮’와 ‘밑어붙이기’를 통한 ‘한국 길들이기’를 목표로 두고 있었던 것으로 판단된다.

2. 외교갈등의 결과

이러한 한·러 정보부서간 마찰은 양국 외교관계의 갈등으로 비화되었으며, 한·러 수교이후 공들여 온 양국 우호관계가 시련에 직면하게 되었다.

16) 1995년 12월 17일 실시된 제2차 연방하원(국가두마) 선거 결과 전체 450의석 중 친정부·개혁파 정당이 27%, 좌파 정당이 42%, 민족주의 정당이 13%, 중도파 정당이 0.4%를 각각 차지하고 있다.

한국은 한·러 수교이후 對러 관계에서 최대의 위기에 직면하는 한편, 아브람킨의 일시 입국에 대한 외교통상부와 안기부의 상이한 접근법에 따라서 한국의 對러정책이 중심을 상실하고 정부정책의 혼선이 노정되었다. 특히 여론과 야당의 굴욕외교 비난 및 정부 공격으로 박정수 장관이 경질되었다. 한편, 러시아 외무부가 정보나 파는 곳으로 인식되어 대내외적으로 위신이 추락하고, 러시아 외무부내 친한인사 모이세예프는 러시아의 정치적, 경제적 이익에 손해를 가하는 기밀정보를 체계적으로 전달한 혐의에 의해 7월 13일 국가반역죄로 기소되었다. 양국간 외교갈등을 빚게 했던 코발료프 「연방보안국」 국장도 7월 25일 전격 경질되었다. 옐친 대통령은 “더 이상 용납할 수 없는 상황이 전개되고 있기 때문”이라는 이유로 코발료프를 경질하고 KGB 출신으로 크레믈린 행정담당 제1비서실장을 맡고 있던 블라디미르 푸틴을 후임국장으로 임명하였다.¹⁷⁾ 정보외교관의 맞추방 사건 이후 한·러 양국 정부는 동반자관계의 지속과 발전이 상호 국익에 도움이 된다고 판단하여 왔다. 이러한 배경에서 1998년 11월 14일 말레이시아 「아·태경제공동체」(APEC) 각료회의에서 이바노프 러시아 외무장관은 김대중 대통령의 공식 방러를 희망하였고, 한국 정부도 대통령이 러시아를 방문한 지 4년 이상이 지났기 때문에 김대중 대통령의 모스크바 방문을 내년엔 실현할 계획으로 있다.

IV. 한·러 현안과 양국관계 전망

1. 한·러 현안

가. 정치면

정치면에서 한·러간 주요 현안은 정보외교관 맞추방 사건으로 수교이후

17) 「동아일보」, 1998. 7. 27.

최악의 상황에 있는 양국관계 재정립 문제와 러시아의 「한반도에너지개발 기구」(KEDO) 참여문제 및 최덕근 영사사건 등이라고 할 수 있다.

한·러관계는 1992년 11월 엘친 대통령의 방한시 체결된 양국간 기본조약과 1994년 6월 김영삼 대통령의 방러를 통해 이룩된 '건설적이고 상호보완적인 동반자관계'를 기초로 하고 있다. 그러나 양국은 북한 핵문제의 해결과정에서 소외된 러시아의 불만이 고조되어 1994년 후반이후 불편한 관계를 지속하여 오다가 정보외교관 맞추방 사건으로 외교위기를 맞게 되었다. 다행히 이 사건이 정부간 합의로 종결되었기 때문에 한·러 양국은 정상회담의 조기 개최뿐만 아니라 양측 실무담당자, 학자와 전문가, 언론인 등을 통해 지난 8년간의 쌍무관계를 재검토·평가하고 새로운 출발을 해야 할 필요가 있다. 양국은 1999년 예정된 정상회담 및 고위관료와 학자 등 인적교류의 확대를 통해 외교관 맞추방 사건으로 훼손된 이미지를 새롭게 하고 정치, 안보·군사, 경제, 과학기술, 문화 등 제반관계를 강화하기 위한 계기로 삼아야 할 것이다.

1995년 3월 뉴욕에서 한·미·일 3국 주도하에 對북한 경수로 건설 사업을 이행하기 위한 국제 컨소시엄인 KEDO가 발족되고 그후 어려운 협상결과 한국형 경수로가 북한에 제공될 수 있게 되었다. 이에 따라서 러시아는 현재 KEDO에 참여하여 경수로 건설공사의 주요 부분을 수주할 수 있는 가능성을 모색하고 있다.¹⁸⁾ 1996년 4월 파노프 외무차관의 방북시 북한은 러시아가 KEDO에 가입하는 것이 아주 바람직할 것이라고 밝힌 바 있고,¹⁹⁾ 동년 5월 공노명 외무장관도 모스크바에서 프리마코프 외무장관과의 회담시 KEDO 컨소시엄에 대한 러시아의 참여를 지지하였다.²⁰⁾ 이에 따라서 러시아가 KEDO에 참여하여 경수로 건설에 부분적으로 기여할 수 있는 기회는 더 커졌다고 할 수 있다. 그러나 한국은 현재 러시아가 경수로 비용을 분담하는 경우 KEDO에 참여할 수 있다는 입장을 취하고 있다.

1996년 10월 1일 블라디보스톡에서 발생한 최덕근 영사 피살사건도 현

18) 위성락, “러시아의 KEDO 참여 무엇이 문제인가” 『북한』(1995. 4), p. 102.

19) 「러시아 방송」, 1996. 4. 18.

20) *Daily Report, Central Eurasia*, 8 May 1996, p. 22.

재 한·러 양국간 주요 정치현안이다. 러시아는 이 사건을 북한이 개입하지 않은 단순 강력사건으로 결론짓고 1998년 10월 한국 정부에 수사종결 방침을 통보해 온 것으로 알려지고 있다. 그러나 한국 정부는 북한공작원에 의한 소행이며 용의자 중에 북한 외교관이 포함되어 있어 러시아 정부가 제대로 수사를 하지 못한 것으로 판단하고 있다.²¹⁾

나. 안보·군사면

안보·군사면에서 한·러 양국간 주요 현안은 한반도 평화구축 문제, 북·러간 신조약 문제, 동북아 다자안보협력 문제 등이라고 할 수 있다.

한반도에 공고한 평화체제를 구축하기 위하여 한국은 미국과 함께 1996년 4월 4자회담을 제의하였고 이 회담은 어렵게 성사되어 현재까지 3차 본회담이 개최되었다. 1998년 10월 21~24일 제네바에서 개최된 3차 본회담 결과 남북한과 미국 및 중국 4국 대표들은 한반도 평화체제 구축과 한반도 긴장완화를 각각 논의하는 2개 분과위원회 구성에 합의하고 제4차 본회담을 1999년 1월 18~22일 제네바에서 다시 개최하기로 하였다. 제3차 본회담에서 이러한 합의를 도출한 것은 한반도 평화구축 문제에 있어서 큰 진전이라고 할 수 있다. 「국민의 정부」의 외교통상정책 기조에 의하면 한국은 “4자회담의 진전에 따라 새로운 평화체제가 합의되는 단계에 가서는 동북아 안보환경을 감안하여 이러한 합의가 잘 이행될 수 있도록 일본과 러시아를 포함한 주변 4국의 건설적인 역할을 확보해 나가는 노력도 병행해 나갈”²²⁾ 예정이다. 반면 러시아는 한반도 평화 논의에 자국을 배제시킨 것을 유감스럽게 생각하면서 한반도문제의 포괄적 해결을 위한 6자 또는 8자 등의 다자간 국제회의의 개최를 계속 주장하고 있다. 이에 대한 러시아 주장의 근거는 첫째, 미·북 제네바 핵합의에도 불구하고 한반도 비핵화와 안전문제가 완전히 해결된 것은 아니라는 점 둘째, 한반도와 접경하

21) 「동아일보」, 1998. 10. 1; 「조선일보」, 1998. 10. 1.

22) “신 정부의 외교통상정책” 외교통상부. (<<http://www.mofat.go.kr/korean/data/diplom/9806/04.htm>>). (1998. 11. 30), p. 3.

고 있으며 유엔안보리 상임이사국인 러시아도 한반도문제에 중요한 이해 당사국이라는 점 셋째, 미국과의 대화만을 고집하는 북한의 주장이 현실성 없다는 점 등이다.²³⁾ 이와 같은 러시아의 입장은 자국이 포함된 다자간 국제회의에서 한반도 평화문제를 협의 또는 보장하게 함으로써 한반도 문제에 대한 자국의 발언권을 확보하려는 의도로 분석된다.

1961년 북·소간에 체결되었고 공수동맹의 성격을 갖고 있던 「조·소 우호협조 및 상호원조 조약」은 신생 러시아 출범 직후부터 방어적 성격의 동맹조약으로 격하 해석되어 왔다.²⁴⁾ 러시아 정부는 이 조약이 양국관계에서 중요한 역할을 한 점을 인정하면서도 자국의 실정과 냉전종식 이후의 동북아정세 및 러·북관계 상황에 부합되지 않으며, 구소련 공화국들 이외에는 군사동맹을 체결하지 않는다는 입장을 취하고²⁵⁾ 1995년 6월 새로운 조약안을 협상하자고 북한측에 전달하였다. 러시아는 현재 냉전종식 이후 동북아질서에 상응하고 남북한간에 균형을 유지할 수 있는 새로운 조약을 북한측에 제시하고 있는데, 이는 군사동맹관계가 배제된 「한·러 기본관계에 관한 조약」, 러·베트남 조약 등과 유사한 것으로 알려지고 있다. 북한측은 자신들의 한반도 기본정책을 지지해 주고 유사시 러시아와 협의체널을 상설화할 수 있는 방안을 신조약에 포함시킬 것을 러시아 정부에 요구하고 있다는 것이다. 이와 관련, 한국 정부는 러·북간 신조약이 “한반도 평화와 안정을 촉진하고 북한을 개방으로 유도하는 방향으로 체결되어야 한다”는 입장을 러시아측에 전달하였다.²⁶⁾ 아직까지 신조약이 체결되지 않고 있는 것은 평양 측에서는 러시아와 지금 조약을 서명한다고 해서 러시아로부터

23) 이그나텐코 러시아 부총리 인터뷰 「조선일보」, 1996. 4. 15; 「러시아방송」, 1996. 4. 17; 데니스프 러시아 외무부 제1아시아국 부국장 인터뷰 「조선일보」, 1996. 5. 23 등 참조.

24) 1995년 북한에 대해 신조약 체결을 제의하기 이전까지 러시아 정부는 조·소 동맹조약을 계속 유지하되 “북한이 도발하지 않는 침략전쟁에 의해 공격당하는 경우 북한의 안전보장에 대한 약속이행의 의무가 있다. 침략의 본질은 모스크바에 의해 결정될 것”이라는 입장을 취하였다. *Daily Report : Central Eurasia*, 4 March 1992, p. 26; *Izvestiya*, 1992. 8. 13.

25) 「러시아방송」, 1995. 9. 8.

26) 「연합통신」, 1996. 10. 27.

경제적 혹은 군사적 지원을 받지 못할 것이라고 생각하고 있으며 이 때문에 북한이 조약체결을 서두르지 않고 있기 때문이다.²⁷⁾

다자안보협력 문제와 관련, 현재 유럽지역에서는 「유럽안보협력기구」(OSCE)가, 그리고 동남아시아에서는 「아세안지역포럼」(ARF)이 정부차원의 다자안보협력체로서 냉전종식 이후의 지역질서 재편에 능동적으로 대처하면서 평화유지에 기여하고 있다. 그러나 동북아시아에서는 한·미·일·중·러 5국간에 민간차원의 「동북아협력대화」(NEACD)가 1993년 이래로 작동중일 뿐, 정부차원의 다자안보협력은 아직까지 이루어지지 않고 있다. 다행히 한·러 양국은 정부차원의 동북아 다자안보협력체 형성에 적극적인 입장을 보이고 있다. 러시아는 「아·태 지역안보협의체」 또는 「지역안보공동체」의 준비단계로써 「동북아 다자안보협의체」 또는 「북·아태 안보협의체」 창설을 주장하고 있는 한편,²⁸⁾ 한국은 한승주 전외무장관이 「동북아 안보대화」(NEASED)를 제의한 바 있다. 김대중 대통령은 정전협정을 새로운 평화체제로 전환시키기 위한 4자회담과는 별도로 한반도문제 뿐만 아니라 동북아의 평화와 안정 및 번영 문제를 다룰 6개국 안보대화의 추진 의사를 갖고 있다.²⁹⁾ 따라서 한·러 양국은 정부차원의 동북아 다자안보협력체 형성에 공동의 이해를 갖고 있다고 할 수 있다. 미국과 중국이 이에 소극적인 입장을 취하고 있는 상황에서 한·러 양국은 이를 어떻게 실현하는가 하는 문제에 직면해 있다고 볼 수 있다.

다. 경제면

양국간 경제협안은 교역과 한국의 對러 투자 확대문제, 경협차관 문제 등이다. 1989년 직교역이 시작된 이후 한·러 양국의 교역은 1996년까지

27) V. P. 프카첸코, 「한반도에서의 러시아의 이해관심」 (한양대학교 아태지역연구센터와 러시아과학원 극동연구소 주최 제9차 한·러 학술회의 발표논문, 1998. 10.22~23), p. 3.

28) *The Korea Herald*, November 20, 1992; *Daily Report : Central Eurasia*, 26 July 1993, p. 3; 「중앙일보」, 1995. 5. 17.

29) *The Korea Times*, October 26, 1998, p. 2; 「중앙일보」, 1998. 10. 22.

확대추세가 지속되었기 때문에 2000년에는 60~70억달러, 2005년에는 100억달러에 이를 것으로 예상되었다. 그러나 예측할 수 없었던 한국의 IMF 사태와 모라토리움 선언 등 러시아의 경제난으로 이러한 목표의 달성은 어렵게 되었다. 러시아가 한국과의 교역에 대해 갖고 있는 불만은 첫째, 러시아의 대중·대일 교역규모에 훨씬 미치지 못하고 있다는 점, 둘째, 양국간 교역이 러시아의 천연자원·연료자원과 한국제품의 교환 형태로 이루어지고 있기 때문에 對한국 교역구조를 조정해야 한다는 점 등이다. 양국간 교역규모와 관련, 1993년 경우 러·중간의 교역규모는 한·러간 보다 4.5배를 기록하였고 러·일간 교역규모는 한·러간 보다 2.2배에 달하였다. 러시아는 그 이유를 한·러 양국 비즈니스 파트너 사이의 상호신뢰 및 정보 부족과 정부 및 민간차원의 경제협력 추진을 위한 제도적 장치 부족 등에서 찾고 있다.³⁰⁾ 양국간 교역구조와 관련, 러시아는 이것이 소련 경제가 정상적으로 작동할 때의 對북한 경제관계의 상품구조보다 훨씬 불리하다고 판단하고 있다. 즉 당시에 북한에는 기계, 장비, 반제품, 가공상품이 상당수 들어갔으며, 북한으로부터 수입된 기계 및 장비의 비율은 약 25% 정도를 차지하였다는 것이다. 그러나 러시아는 자국의 對한국 수출이 거의 대부분 원료로 이루어져 있기 때문에 만족하지 못한 상태이며 질이나 효과성에서 미국제품에 앞서고 있는 원자력 설비, 항공산업, 레이저 기술, 군사장비 등의 분야에서 협력이 가능하다고 주장하고 있다.³¹⁾

전술한 바와 같이 한국의 소규모 對러 투자가 현재까지 러시아의 對한국 경험에서 최대 불만요인이다. 한국의 IMF 사태 이전까지 러시아는 한국이 투자면에서 자국과 협력할 잠재력을 갖고 있으나 대외경제정책 전략상 중국을 중시하고 있다고 인식하고 있었다.³²⁾ 1996년 7월 옐친 대통령의 재

30) D. V. Morozov, “한·러 경제 무역 협력전망,” 『북방통상정보』, 통권 104호 (1994. 6), p. 32.

31) A. I. 마제고라, 「남북한과 러시아의 경제협력 문제」 (한양대 아태지역연구센터와 러시아과학원 극동연구소 제9차 한·러 학술회의 발표논문, 1998. 10. 22~23), p. 6.

32) V. D. 안드리아노프, “한-러 통상·경제 협력의 현상향과 그 전망,” (중앙일보 현대사연구소 주최 「21세기 태평양시대의 한반도 전망」 모스크바 국제학술포럼, 1995. 5. 30~31), p. 72.

집권 이후 러시아 정국이 안정됨에 따라서 칼리닌그라드 경제특구에 기아의 자동차 합작공장 건설 계획, 나훗카에 100만평 한·러 공단 설립 계획, 삼성·대우·현대·LG상사 등의 시베리아 삼림과 천연가스 자원개발이 계획되는 등 한국기업들의 對러 투자가 활성화되기도 하였다. 그러나 한국의 IMF 사태로 이러한 계획들의 착수연기나 포기가 불가피하게 되었다.

한·러간 경제관계 발전의 또 다른 장애요인은 한국의 對러 경험차관 환수문제이다. 현재 한국 정부가 아직 상환받지 못한 러시아 경험차관은 원리금 14억7,000만달러와 이자 5억8,000만달러 중 원자재와 무기 등 현물로 환수한 2억8,000만달러를 제외한 17억7,000만달러이다. 이 가운데 16억달러는 당초 1994~1999년에 상환받기로 하였으나 이행되지 않았고 나머지 1억7,000만달러는 1998년에 현물로 받기로 되어 있었다(〈표 3〉 참조). 1998년 11월 양국 실무협상 결과 한국 정부는 연내에 6,300만달러를 알루미늄, 구리 등으로 돌려받기로 합의하였다. 그리고 16억달러의 상환은 1999년 초 서울에서 다시 협의하되 방산물자 이외에 타이어, 목재, 케이블 등 52종류 원자재와 중간재로도 받기로 하였다.³³⁾ 對러 경험차관과 관련된 국내 10개 은행의 외국은행에 대한 이자는 연 평균 6,000만달러에 달하고 있어 처음 5년간 3억달러가 지불되었다. 이를 고려할 때 양국 정부차원에서 조속한 해결책이 마련되어야 할 것이다.

2. 양국관계 전망

1991년 말 신생러시아 출범이후 한·러 관계의 전개과정과 현안들을 고려해 볼 때, 양국관계는 다음과 같이 전망된다.

정치면에서, 양국은 수교이후 최대의 외교위기를 일단 벗어났고 1999년 김대중 대통령과 옐친 대통령간의 정상회담 개최가 확실시되므로 이를 관계 재정립의 계기로 삼을 것이다. 한국은 러시아와의 외교갈등 경험으로 종전의 일방적인 미국과 일본 중심의 외교에서 탈피하여 고위인사 교류와

33) 「중앙일보」, 1998. 11. 21.

정치대화를 확대하는 등 좀 더 러시아를 배려하는 외교정책을 추진할 것으로 전망된다. 국내개혁정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 한반도의 안정이 필요하다는 인식과 남북한에 대한 영향력을 계속 유지해야 한다는 차원에서 러시아는 기본적으로 한국과는 동반자관계를 유지하고 북한과는 동맹관계가 배제되어 있는 새로운 조약을 기초로 정상적인 국가간 선린우호관계를 발전시킬 것으로 예측된다. 따라서 러시아 정부는 최덕근 영사 사건 규명에 계속 소극적인 자세를 취할 가능성이 크다. 또한 당분간 러시아에서 한국의 對북한 관련 정보활동에 상당한 어려움이 있을 것으로 전망된다. 이는 러시아 주재 정보외교관 수가 줄었고 러시아는 북·러간 신조약의 내용, 북한 정세, 주러 북한대사관의 활동 등에 대한 정보 제공을 거부할 것으로 예상되기 때문이다.

안보·군사면에서는 양국간 군고위인사와 위탁교육 장교들의 교류, 합정의 상호 방문 등이 지속되고 양국 정상회담을 계기로 그동안 성과를 보지 못했던 무기·방산기술협력 분야에서 진전이 있을 것으로 기대된다. 한국 정부는 북한의 핵개발 가능성을 저지하기 위해 러시아와 공조체제를 유지할 것이고 러시아 정부는 경제실익 확보 차원에서 남북한에 대해 경화거래를 원칙으로 하는 무기판매를 적극 모색할 것으로 예상된다. 그러나 러시아의 무기수출 정책은 지역안정의 저해와 군수시장 잠식이라는 측면에서 미국의 우려를 야기하고 있기 때문에 한국은 러시아 무기구매에 쉽게 응할 수 없는 처지에 있다.

러시아는 정전체제의 평화체제로의 전환 등 한반도문제 해결을 위한 다자간 국제회의의 개최를 계속 주장할 것이나, 한국은 4자회담을 6자회담으로 확대하지 않다는 입장을 견지할 전망이다. 따라서 이 문제를 둘러싼 양국간 갈등은 지속될 것으로 예상된다. 한·러 양국이 공동의 이해를 갖고 있는 정부차원의 동북아 다자안보대화는 미국과 중국의 소극적인 태도로 단기적으로는 가시적인 성과를 얻기 어려울 것이다.

경제면에서, 한·러 양국관계는 한국의 IMF 사태 및 러시아의 경제난 등으로 단기적으로 현재의 담보상태를 면치 못할 것으로 전망된다. 1997년부터 감소추세로 반전된 한·러 교역규모는 양국의 경제난 이외에도 1996

년 8월부터 시행된 러시아의 「신관세법」³⁴⁾과 일반관세특혜 수혜대상국에서 한국의 제외 등으로 크게 신장되기 어려울 전망이다. 모스크바 「한·러 무역센터」 설치, 나훗카 한국공단 건설, 시베리아 사하와 사할린 가스 및 원유 개발 등 이미 계획된 한국의 對러 투자사업 시행이나 신규 투자도 한국이 IMF사태를 완전히 벗어날 수 있는 2000년 이후에나 본격적으로 가능할 것으로 예측된다. 한국이 IMF 상황을 완전히 탈피하는 경우, 러시아 정부는 한국에 경협차관 미지원분 15억 3,000만달러의 지원재개를 요청할 가능성이 크다.

V. 한국의 대러정책 방향

한·소 수교이후, 특히 신생러시아 출범이후 러시아가 한국과 마찬가지로 민주주의와 시장경제 및 인권 등 인류의 보편적인 가치를 중시하면서 개혁정책을 수행하여 왔기 때문에 한국 정부와 국민들은 열친 대통령의 개혁정책을 지지하면서 러시아와의 선린우호협력 및 동반자관계가 확대되기를 진정으로 희망하였다. 그러나 1998년 여름 양국 정보부서간의 마찰이 발생하였고 이것이 외교갈등으로까지 비화된 것은 매우 유감스러운 일이 아닐 수 없다. 한국은 이를 계기로 러시아에 대한 인식을 새로이 하고 강국 러시아가 현재 경제난에 직면해 있다는 사실을 고려하여 기본적으로는 단기적 정책보다는 중장기적인 對러정책을 수립해야 할 것이다.

정보외교관 맞추방 사건과 관련해서 한국은 그동안 우리 외교관행에 문제가 있지 않았나 반성할 필요가 있으며 양국 정보외교관들의 행동양식에 대한 새로운 합의를 도출할 필요가 있다. 한국의 러시아 관련 관료와 학자

34) 러시아는 「신관세법」으로 1,000달러 이상 또는 50kg 이상의 해외반입품에 30%의 관세를 부과하고 있다. 한국의 IMF사태 이전 러시아 보따리 장사꾼들은 연간 2만5,000명이 방한하여 약 3억달러 상당의 물품을 구매하여 왔는데, 「신관세법」 시행은 이에 큰 영향을 미치고 있다.

및 언론인들은 러시아측 인사들에게 1992년 11월 엘친 대통령이 방한시 비행기록 테이프가 없는 빈 블랙박스를 전달했을 때도 한국정부는 양국관계를 훼손하지 않기 위하여 러시아와 같은 ‘非禮’를 범하지 않았음을 밝힐 필요가 있다. 러시아는 1814년 「빈 회의」 이후 유럽 외교무대에 등장한 국가로 풍부한 외교경험과 협상력을 갖고 있기 때문에 금번의 외교갈등 과정 및 우리의 대응방안을 재검토하여 향후 對러 외교에 대한 교훈으로 삼아야 할 것이다. 또한 러시아 정부와 언론은 양국간 외교마찰 과정 중에 한국 외교통상부와 안기부 두 부처간의 알력과 미숙한 외교기술을 이용하면서도 있기 때문에 이 사건을 계기로 양 부처간의 명확한 업무분담 및 협조체제를 구축해야 할 것이다.

對러 외교와 관련, 한국은 러시아가 한반도 평화와 안정 및 통일과정에 중대한 영향력을 미칠 주변 4국 중 일국이라는 인식하에 지난 8년간의 對러 외교정책을 재검토하고 새로운 중장기 對러 외교전략을 수립해야 할 필요가 있다. 그동안 한국 외교는 미국과 일본에 너무 경사되어 있었던 것이 사실이다. 한국 정부가 국제정치에서 차지하고 있는 지위에 상응하게 러시아에 대해 외교적 배려를 충분히 해주었는지 냉철히 살피고 금번 사건을 계기로 한국 외교를 좀 더 균형된 주변 4국 외교로 전환할 필요가 있다. 현재까지 한국 정부는 주로 對북한 영향력 행사나 정보수집 등 간접적 이해관계 차원에서 對러 관계를 설정하여 왔으나 이제부터는 한·러 양국의 공동이익을 탐색하고 상호 보완하고자 하는 자세가 필요한 시점에 있다고 판단된다. 한·러관계의 근본적 개선과 재정립을 위해 김대중 대통령은 1999년에 가능한 한 조속히 모스크바 방문을 실현하는 것이 바람직할 것이다. 1994년 6월 김영삼 전 대통령의 방러이후 한국 대통령의 러시아 방문이 전혀 없었으며, 특히 신정부의 김대중 대통령은 이미 미국과 일본 및 중국의 정상들과 회담을 가졌기 때문이다. 이와 함께 한국은 러시아 정세, 관계, 의회 및 언론계 고위인사들과의 인적교류를 주변 3국과의 수준으로 확대함으로써 러시아측의 불만을 해소하고 知韓 및 親韓 인맥을 구축해야 할 것이다. 최덕근 영사 사건과 관련, 한국 정부는 러시아측에 부검결과 발표 등을 강력히 요구함으로써 이 사건이 영구미제 사건이 되지 않도록

해야 할 것이다.

안보·군사면에서는, 한·미 양국의 4자회담 제의시 러시아의 불만이 컸던 점을 고려하여, 한국 정부는 한반도문제 관련 주요 결정사안을 러시아 정부와 사전 협의하거나 통보함으로써 러시아측의 불필요한 오해를 불식시킬 필요가 있다. 동북아 다자간 안보대화 형성문제에는 한반도 관련 6개국 중 한·러 양국이 제일 적극적인 관심을 보이고 있기 때문에 정부차원의 동북아 다자안보회의 추진에 관한 공동연구를 러시아측에 제의할 수 있을 것이다. 경제면에서는, 국토가 광대하고 인구가 1억5,000만명인 러시아는 한국의 주요한 자원획득 및 상품수출 시장임을 감안하여 「한·러 경제공동위원회」의 내실있는 운영을 통해 중장기적 관점에서의 對러 경험 및 투자 프로그램을 공동으로 수립해야 할 것이다. 또한 KEDO 사업의 차질로 북한이 핵개발을 재개할 경우, 이를 방지하기 위한 러시아의 협력은 불가피하다. 따라서 러시아가 KEDO에서 기대하는 역할이 무엇이며 원자로 주요 부분공사에 대한 참여에 관심이 있는 지 등을 연구할 필요가 있다. 이외에도 대통령을 포함한 국내 주요인사들에 대한 러시아 언론의 면담시 그 내용이 국내에 거의 보도되지 않는 경향이 있는데 이의 시정을 위해 한국 정부는 국내 언론계의 협조를 구할 필요가 있다. 국내언론들은 러시아의 부정적인 면만 보도할 것이 아니라, 러시아 과학기술과 문화·예술의 우수성 등 긍정적인 면도 적극 보도하는 자세를 가져야 할 것이다.

빈 면

재외 탈북자 실태와 지원체계

— 중국지역을 중심으로 —

윤 여 상*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|----------------------------|---------------------|
| I. 서 론 | IV. 재외탈북자 지원을 위한 제언 |
| II. 재외탈북자 실태 | V. 결 론 |
| III. 재외탈북자 실태를 통해 본
문제점 | |

I. 서 론

1990년 이후 탈북주민의 지속적인 증가는 이들에 대한 정부와 시민들의 관심을 고조시키고 있다. 현재 탈북주민의 규모는 900여명으로 집계되고 있으며, 이중 국내 생활자는 700여명이다. 탈북주민에 대한 관심은 이들의 수적 증가와 그로 인해 파생되는 다양한 문제들로 나타났다. 특히 최근 들어 전 노동당 비서였던 황장엽을 비롯하여 외교관, 고급군간부 등 북한의 상류계층까지 탈북주민에 포함되고 있다. 그러나 탈북주민 정책은 선별수

* 한국정치발전연구원 연구위원

용에서 전원수용으로 변환되기도 하였으나, 이는 선언적 의미에 불과할 뿐 실질적으로는 선별수용정책이 지속적으로 유지되고 있다. 특히 1990년 이후 북한의 지속적인 경제난과 1995년 이후 더욱 심각해진 북한의 식량난, 그리고 남한의 탈북자 선별수용정책은 재외탈북자에 대한 문제를 야기시켰다.

남한에서 생활하고 있는 탈북주민은 1993년 이후 지원체계가 현저히 축소되어 경제적 어려움을 겪는 경우도 있으나, 대부분 신분적 안정을 바탕으로 남한사회에 대한 적응을 위해 노력하고 있다. 그러나 남한정부의 공식적인 지원과 보호가 미치지 못하는 재외탈북자들은 체류국들의 무관심으로 심각한 인권침해 속에서 생존을 위한 처절한 삶을 유지하고 있음이 다양한 언론매체를 통해 소개되고 있다. 남한정부와 국제사회의 무관심으로 인권사각지대에서 생활하고 있는 재외탈북자 문제는 더 이상 방치할 수 없는 인권문제로 제기되고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 재외탈북자의 대부분이 은신하고 있는 중국 지역을 현지 조사하였다. 재외탈북자는 대부분 러시아와 중국에 분산되어 있으나, 러시아는 북한과의 국경선이 협소하고 왕래빈도가 많지 않을 뿐만 아니라 언어소통의 곤란 등으로 별목공 출신들을 제외하면 많지 않다. 중국은 러시아와 달리 국경을 접한 지역이 넓고, 왕래가 빈번하며 중국내 조선족들로 인해 언어소통이 가능하기 때문에 주요 탈북경로가 되고 있다. 따라서 대부분의 재외 탈북자가 은신하고 있는 것으로 알려진 중국을 조사 대상으로 선정하였다.

본 논문은 중국에 체류하고 있는 탈북자에 대한 조사와 중국 탈북자 수용시설 관계자의 증언 그리고 수용시설내에서 열람한 탈북자 조서 등 중국 현지 관계자료와 기타 국내관련자료들을 토대로 작성되었다.¹⁾

1) 현지조사는 조사원 4명과 현지 안내인 4명으로 구성되어 1개월 일정(1998. 7. 8. 시작)으로 두만강과 압록강 국경구역(방천~단동)을 조사한 후 국경지역 뿐만 아니라 내륙지역까지 조사할 예정이었으나, 일부 조사원에 대한 중국당국의 불가피한 출국조치(1998. 7. 22)로 인하여 압록강 국경지역에 대한 조사는 동료 조사원이 담당하였다. 필자는 탈북자 조사과정에서 중국측에 체포되어 인근 변방대대(길림성 ○○시 공안국 변방구류심사소)에서 조사를 받았다. 이곳은 탈북자들을 검거하여 조사하고 수용한 후 일정기간이 지나면 북한으로 송환하는 기관이었다. 탈북자 수용시설에 구류되어 조사받는 과정에서 탈북자 수용시설을 관찰할 수 있었고, 탈북자의 북한으로의 송환과

중국내 탈북자는 주로 북한과의 국경을 통해 유입되고 있으며, 국경지역과 그 내륙지역까지 광범위하게 분포되어 있다. 특히 조선족 생활근거지에 밀집되어 있다. 그러나 일부는 베이징과 대도시에까지 진출한 것으로 알려져 있다. 이들 중 일부는 한국대사관에 망명 또는 신변보호조치를 요구하였다. 이처럼 한국재외공관에 망명을 요청한 수는 러시아와 제3국을 포함하여 전체 탈북자의 극히 일부인 500명 정도로 추산하고 있다.²⁾

남한에서 생활하고 있는 탈북주민에 대한 실태조사와 연구는 다양하게 실시되고 있으나, 재외탈북자에 대한 조사와 연구는 대단히 미미한 수준이다. 재외탈북자 지원활동을 전개하고 있는 일부 종교단체와 시민단체 그리고 언론 등을 통해 재외탈북자에 대한 실상이 소개되고 있으나, 학술적 차원에서의 조사활동은 이루어지지 못하였다. 이러한 현실인식을 바탕으로 재외탈북자에 대한 현지실태조사, 문제점 진단 그리고 재외탈북자에 대한 지원방향을 검토해 보고자 한다.

II. 재외탈북자 실태

1. 탈북자 규모와 분포

① 기존의 추정인원

재외탈북자의 규모에 대해서는 정확한 통계가 있을 수 없다. 이는 탈북자들의 신분적 특성 때문에 정확한 실태 파악이 불가능한 한계를 갖고 있기 때문이다. 남한에 소개된 재외탈북자 규모에 대한 자료를 살펴보면, 그 편차가 대단히 크게 나타난다는 사실을 쉽게 알 수 있다. 현재까지 정부에서 공식적으로 재외탈북자 수를 밝힌 적은 없으나, 정부관련기관에서는 대

정을 직접 목격할 수 있었다. 또한 탈북자에 대한 중국 당국의 심문조사와 탈북자 송환 규모, 대상 등을 살펴볼 수 있었다.

2) 민족통일연구원, 『북한인권백서 1998』, (서울 : 민족통일연구원, 1998), 132쪽.

략 1만명 선으로 추정하고 있다. 그러나 중국과 러시아 등 현지에서 탈북자 지원활동을 전개하고 있는 일부 단체에서는 자신들의 경험을 토대로 중국에만도 10만명 이상의 탈북자가 존재한다고 주장한다.³⁾

② 탈북자 추정인원과 분포

중국내 탈북자는 대부분 조선족 사회에 은신하고 있는 것으로 알려져 있다. 탈북자는 신분에 따른 위협과 언어소통, 그리고 친척의 원조 등의 이유로 조선족이 집단 거주하는 연변자치주 지역에 밀집되어 있다. 중국내 탈북자의 전체적인 규모를 파악하기 위해 조선족 거주 지역의 취락구조⁴⁾와 인구분포 상황⁵⁾을 우선적으로 살펴보았다. 연변자치주에는 연길, 도문, 돈화, 용정, 훈춘 등 5개 시와 화룡, 왕청, 안도 등 3개 현과 36개의 진 그리고 70개의 향이 있다.⁶⁾ <표 1>에서 보는 바와 같이 조선족은 동북3성 지역에 광범위하게 분포되어 있다.

중국내 조선족 마을은 그 규모에서 남한의 촌락과 큰 차이가 없으며, 가구 수는 20~100여가구 정도로 인구는 80여명에서 400여명 정도이다. 농촌지역 조사결과 조선족 마을의 규모에 따라 평균 4~7명씩 탈북자가 은

3) 어느 민간단체는 현재 중국 국경지역에 최소한 하루 300~500명 정도의 탈북자가 발생하고 있으며, 이들의 전체적 규모는 최소 10만명 이상으로 추정할 수 있다고 주장한다.

4) 중국내 탈북자 규모를 추정하기 위한 주요한 근거자료인 조선족의 취락구조와 인구분포에 대한 구체적인 사항은 심혜숙, 『중국조선족 취락지명과 인구분포』, (연변대학출판사·서울대학교출판부, 1994) 참조하였다. 위의 책은 중국내 조선족의 전체적인 인구분포도와 함께 연변자치주 조선족 마을의 지명과 위치, 주요작물 그리고 조선족의 주민수와 한족 주민수까지 열거되어 있다.

5) 1990년 중국 제4차 인구조사자료에 의하면 중국 조선족 총인구수는 2,097,902명이다. 이 중에서 동북 3성에 1,794,740명이 있는데 이는 중국 조선족 총수의 97.1%를 차지하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 길림성에 1,181,964명(동북 3성의 65.8%), 흑룡강성 452,398명(25.2%), 그리고 요녕성에 230,378명(9%)이 살고 있다. 길림성 내에서도 연변조선족자치주에 821,479명의 조선족이 살고 있어 길림성 전체 조선족의 69.5%를 차지하고 있다. 심혜숙, 『중국 조선족 취락지명과 인구분포』, (연변대학출판사·서울대학교출판부, 1994), 58~59쪽.

최근 자료에 따라 연변의 민족별 인구구성을 살펴보면, 총인구 2,179.6만명(1995년 기준)중 조선족은 86만명(39.5%), 한족 125.3만명(57.6%), 기타민족 6.3만명(2.9%)으로 구성되어 있다. 조룡호·박문일, 『21세기로邁進하는 중국조선족 발전방략연구』, (중국 심양: 료녕민족출판사, 1997), 1059쪽.

6) 전승림, 「연변경제지리」, (중국 연변: 연변인민출판사, 1990), 3쪽.

신하고 있었다. 위와 동일한 규모의 조선족과 한족 혼합 촌락은 평균 2~3명씩 탈북자가 은신하고 있었다. 이러한 분포는 국경근처에서 내륙지역까지 큰 차이가 없었다. 이는 흑룡강성, 요녕성 등 국경과 원거리에 있는 지역에도 탈북자가 분산되어 은거하고 있음을 의미한다. 연길, 용정, 도문 등 도시지역은 은신을 위해서는 농촌지역보다 어려움이 있으나, 막노동과 유흥업소 등에서 일자리를 구할 수 있어 쉽게 탈북자를 만날 수 있었다. 그러므로 농촌지역과 도심지역간에 탈북자 분포는 큰 차이가 없는 것으로 볼 수 있다. 또한 백두산 주변지역인 장백현 일대 고지대 산속에서 야영생활을 하는 탈북자만도 1만명 이상으로 추정되고 있다. 장백현 지역은 조선족의 비율이 높을 뿐만 아니라 산악지형이 넓게 형성되어 있어 탈북 초기 은신처로서는 좋은 조건을 갖추고 있기 때문으로 보인다. 장백현 지역의 탈북자 집단 거주 사실은 현지 조선족⁷⁾들과 탈북자 보호활동을 적극적으로 펼치고 있는 관계자들 그리고 중국 관계기관 담당자도 확인하여 주었다.⁸⁾

이러한 사실들을 종합해 볼 때 중국내 전체 탈북자 수는 약 10만명 선으로 추정할 수 있다. 이들은 대부분 흑룡강성, 요녕성, 길림성의 동북3성에 집중되어 있다. 더구나 1997년 이전까지는 전체 규모를 3만명 선으로 추정하였으나, 금년 들어 그 수가 격증하고 있다. 이는 기존 탈북자들이 북한의 식량사정이 호전되지 않는 사실 때문에 귀국을 미루고 있기 때문으로 보인다.

조선족의 인구밀도는 두만강과 압록강에 가까울수록 높고, 멀수록 낮게 나타난다. 그러나 탈북자는 국경에서 매우 가까운 곳에는 신변불안 가중으로 쉽게 찾아볼 수 없으며, 국경에서 어느 정도 벗어난 지역에서부터 찾아볼 수 있다.

7) 백두산 입구에서 만난 조선족의 증언에 따르면, 사람들의 발길이 닿지 않는 장백산 숲속으로 들어가 보면 탈진하여 사망(아사자)한 탈북자들의 시신을 쉽게 찾아볼 수 있다고 한다.

8) 중국내 탈북자 지원활동단체의 책임자와 관계기관 담당자도 탈북자 규모를, 1997년까지는 3만명, 1998년 7월 현재는 적어도 10만명 이상으로 추정할 수 있다고 밝혔다. 이러한 추정은 자신들이 탈북자 관련활동을 펼치면서 조사한 결과라 밝혔다. 또한 장백현 지역에서 북한으로 송환된 탈북자가 1997년에만도 7,000~8,000여명에 이른다고 밝혔다.

(표 1) 중국 각 지역별 조선족 인구 통계표⁹⁾
(1990년 기준, 만명이상)

순 위	성	현, 시	조선족 인구수(명)
1	길림성	용정시	183,994
2	길림성	연길시	177,047
3	길림성	연길시	166,474
4	길림성	화룡시	136,894
5	길림성	돈화시	99,963
6	길림성	훈춘시	92,600
7	길림성	왕청시	85,049
8	요녕성	심양시	83,329
9	길림성	도문시	69,166
10	길림성	안도시	51,984
11	요녕성	무순시	49,508
12	길림성	장춘시	48,042
13	길림성	영길시	41,270
14	길림성	림관현	37,525
15	흑룡강성	녕안현	33,614
16	흑룡강성	해림현	32,575
17	흑룡강성	오상현	32,255
18	흑룡강성	단란현	30,531
19	길림성	서관현	27,053
20	길림성	박석현	27,022
21	길림성	매하구	26,951
22	흑룡강성	밀산현	25,624
23	길림성	훈강시	25,286
24	길림성	교화현	24,819
25	요녕성	철령현	23,464
26	흑룡강성	계동현	22,514
27	흑룡강성	상지현	22,228
28	길림성	류하현	21,292
29	요녕성	집안현	15,751
30	요녕성	단동시	15,045
31	흑룡강성	수화지구	14,796
32	흑룡강성	목릉현	14,771
33	길림성	장백현	14,508
34	요녕성	장신시	13,308
35	흑룡강성	아성시	12,846
36	흑룡강성	개서시	12,178
37	요녕성	반금현	11,865
38	흑룡강성	연수현	11,538
39	흑룡강성	동녕현	11,323

9) 심혜숙, 앞의책, 62~63쪽.

2. 출신배경

① 탈북자 성비

탈북자 성비에서 남녀간에 큰 차이는 없다. 남한에 있는 탈북주민의 경우 남성이 90% 이상을 차지하고 있으나, 중국 탈북자들의 경우 고르게 나타나고 있다. 이러한 현상은 탈북자의 대부분이 식량난으로 인해 탈북한 것으로서 식량난은 북한 주민에게 공통된 현상이기 때문일 것이다. 또한 탈북자 중 상당수가 여성과 어린이들이었는데 이들의 탈북이 성인 남성들에 비해 상대적으로 용이한 측면이 있다. 북한에서 여성과 어린이들은 상대적으로 이동이 용이하며, 감시가 심하지 않기 때문이다.

② 탈북자 연령 분포

탈북자의 대부분은 미혼이거나 부양가족이 없는 단신이다. 결혼가정 출신인 10대 이하와 10대 그리고 노동력을 갖춘 20~30대가 주류였다. 10대 이하에서 30대까지는 고르게 분포되어 있다. 40~50대는 가족으로 인해 탈북이 용이치 않은 것으로 보이며, 가족동반의 경우가 아니면 찾아보기 어렵다. 60대 이상의 탈북자는 거의 찾아볼 수 없었다. 그 이유는 가족에 대한 의무와 식량난으로 인한 사망 그리고 건강이상을 들 수 있다.

북한에 송환되는 탈북자의 다수는 10대 전후의 어린이들이 차지하고 있었다. 이는 다수의 어린이들이 탈북하고 있음을 보여주는 것이다.

③ 탈북자 학력 및 직업

대부분의 탈북자는 고등중학교 졸업 학력을 가진 일반 노동자들이었다. 즉 대학교육을 받고 안정된 직장을 갖고 있는 상층계급은 쉽게 찾아볼 수 없었다. 특히 송환탈북자의 다수를 차지하고 있는 어린이들의 경우 대부분이 결혼 일반노동자가정 출신이었다. 이는 북한의 배급체제가 철저히 양분되어 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

④ 탈북자 출신지역

탈북자는 중국과 국경지역인 함경북도, 평안북도, 양강도, 자강도, 청진 출신이 많았다. 그러나 최근 들어 황해도, 개성, 강원도 등 남부지역 출신들도 송환 탈북자에 포함되고 있어 북한 남부지역까지 탈북자가 발생하고 있음을 알 수 있다. 대부분의 탈북자는 청진, 함흥, 무산 등 도시 출신이었으나, 농촌지역에서 농업에 종사하던 탈북자도 있어 북한의 식량난이 농촌 지역까지 확산되고 있음을 보여준다.

⑤ 가족관계

탈북자의 대부분은 결손가정 출신이었다. 특히 단신으로 탈북한 어린이들은 보호자가 없는 경우가 많았다. 이들은 아버지와 어머니 중 한쪽을 잃은 경우가 많았으며, 나머지 가족도 경제능력이 없는 경우가 대부분이었다. 성인 탈북자 역시 남편이나 아내를 잃은 후 탈북한 경우가 대부분이었다. 이러한 현상은 북한의 식량난뿐만 아니라 북한의 가족주의적 전통의식의 실상을 보여주는 것이다.

3. 탈북목적 및 과정

① 탈북목적

일차적으로는 식량문제였다. 조사대상 탈북자의 95% 이상은 식량부족으로 탈북을 결심했다고 답변했다. 나머지는 치료목적이 일부 있었으며, 어린이들의 경우 동료들의 권유와 호기심을 이유로 드는 사례도 있었다. 특기할 사항은 1997년 한 NGO의 중국 탈북자조사자료를 살펴보면, 대부분의 탈북자들은 식량을 구하면 북한으로 돌아가겠다고 답변하여 식량조달이 중요한 탈북목적¹⁰⁾이었음을 밝히고 있으나, 본 조사대상자들은 식량을 구하더라도 북한의 식량사정이 호전되지 않을 경우 돌아가지 않겠다는 입장이다.

10) 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한식량난의 실태」 1997 보고서, (1997. 10). 참조.

첫째 탈북자들은 단순한 식량조달이 아닌 생존을 유지하기 위해 국경을 넘은 것이다. 이들은 식량을 구하여 북한으로 가더라도 가져간 식량이 소비되고 나면 다시 탈북을 할 수밖에 없기 때문에 북한의 사정이 호전되어야 돌아갈 수 있다고 한다. 즉 이들은 생존을 위해 탈출하였으며, 중국에서의 생활도 생존을 위한 것이다. 즉 이들의 탈북목적은 가족을 위해 식량을 구하는 것이 아니라 자신의 생존을 위한 선택이었다.

② 탈북배경

탈북의 직접적 원인은 식량난 때문이다. 실제로 탈북자 가족 구성원을 살펴본 결과, 가정 내에 1~2명씩의 아사자가 있다는 답변이 많았다. 결과적으로 탈북자의 대부분은 결손가정을 이루고 있었다.

부모와 주변의 권유로 인해 탈북한 사례도 쉽게 찾아볼 수 있다. 어머니는 지난해 병사하고 남은 가족은 아버지와 오빠뿐인 14살 여자아이의 탈북사연은 다음과 같다.

첫 탈북시 3일만에 검거되어 송환되었다. 가정으로 돌아가자 한밤중에 아버지가 통곡을 하시면서 “너만이라도 살라고 중국으로 보냈는데 돌아오면 어찌는가”, “어찌 돌아왔는가” “이제 우리는 모두 죽는 수밖에 없다” “너하고 나 함께 죽자”며 칼을 들고 통곡하였다. 이웃 집 사람들이 아버지를 진정시켰으나, 다음날 나는 다시 강을 넘을 수밖에 없었다. 이제는 모든 것이 좋아지기 전에는 북한에 갈 수 없다.

부모의 권유로 인해 탈북한 또 하나의 사례로 ○○시내에서 만난 23세 여자 탈북자를 들 수 있다. 이 여성 탈북자는 폐결핵을 앓고 있는데, 한국 전쟁 당시 부상하여 연금으로 생활하고 있는 부모님이 최근 연금조차 중단되자 “우리는 살만큼 살았으니, 너라도 중국에 가서 살아라”며 부모님이 권유해서 탈북했다고 사연을 밝혔다.

이처럼 부모와 가족들이 자녀의 생존을 위해 중국으로의 탈북을 조장하는 경우가 빈번하고 있다. 가족들의 탈북 권유는 탈북자 발생시 남은 가족

들에 대한 처벌이 거의 이루어지지 않는다는 사실에 기인하고 있다. 또한 탈북자의 북한 송환시 처벌이 최근 들어 현저히 악화되고 있는 것도 탈북을 조장하는 배경으로 작용하고 있다.

③ 탈북방법과 경로

탈북자의 대부분은 직접 국경을 넘어왔다. 이들은 국경근처에서 국경 경비상황을 살핀 후 밤을 이용하여 월경하고 있다. 겨울철일 경우 강물이 얼어 전 지역에서 국경을 넘을 수 있으나, 수량이 많은 여름일 경우 월경 장소가 제한된다. 또한 탈북자 중 일부는 국경 탈출 전 상호간에 정보 교환을 통해 2~5명이 동행해서 국경을 넘은 것으로 나타났다. 일부는 북한 국경수비대나 전문브로커의 도움을 받고 탈북한 경우도 있었다.

탈북 경로는 크게 다음의 3지역으로 나누어 볼 수 있다.

1. 두만강 유역

탈북자들의 주된 탈북경로는 두만강을 건너오는 것이다. 탈북의 성공은 북한측의 국경경비강도와 지형적 특성이 중요한 영향을 미친다. 북한측 국경은 일정간격으로 북한 경비병이 근무중이나 철저해 보이지는 않았다. 더구나 북한 경비병이 중국측 사람들과 서로 신호를 주고받거나 담화를 나누는 장면도 쉽게 볼 수 있다.¹¹⁾ 북한 주민과 중국 주민간의 의사교환 장면은 더욱 쉽게 목격할 수 있다.

중국측의 국경경비는 탈북자 방지 목적으로는 거의 이루어지지 않고 있다. 단지 주기적으로 변방대대 순찰병력이 차를 타고 지나가는 정도이다. 단 국경지역에 탈북자 사건이 발생하면 출동하고 있다. 중국측의 북한측 국경경비는 거의 없다고 볼 수 있다.

중국과 북한의 국경을 이루고 있는 두만강은 상류쪽 즉 백두산에 가까울

11) 중국과 북한간에는 두만강 국경을 통해 다양한 밀수가 이루어지고 있다. 중국측 밀수업자들은 북한 국경경비대에 일정액의 중국 돈을 지불하고 공공연하게 밀수를 하고 있다. 일부 탈북자들은 북한 경비대의 도움을 받고 탈북한 사례도 있어 뇌물이 있으면 북한 경비병도 통과할 수 있음을 보여주고 있다.

수록 강폭이 좁고 수심이 얕아 탈북이 대단히 용이하다. 실제로 3살 정도의 아이도 쉽게 도강할 수 있다. 그러나 백두산에 가까울수록 강폭이 좁아지면서 북한측의 경비도 상대적으로 엄격하게 이루어지고 있다.

하류지역(강폭 30~100M 내외)도 홍수기를 제외하면 물결이 완만하고 수심이 얕으며, 수량이 많지 않아 어린이와 여성들도 쉽게 강을 건널 수 있다. 더구나 강물이 얼어붙는 겨울철은 도강이 더더욱 용이하다. 겨울이 긴 특성도 탈북을 용이하게 하는 한 요인이 되고 있다.

ㄴ. 압록강 유역

압록강 유역은 두만강 유역에 비해 탈북자 발생빈도가 낮다. 압록강은 상대적으로 수심이 깊고 강폭이 넓으며 북한측의 경비가 삼엄하다. 그러므로 주로 월동기에 자주 이용되며, 우기에는 발생빈도가 높지 않다. 그러나 강폭이 좁은 상류쪽은 두만강 지역과 유사하다. 압록강 유역은 조선족들의 비율이 두만강 유역에 비해 상대적으로 낮아 의사소통과 은신처 확보등의 어려움이 있다.

ㄷ. 백두산 유역

백두산 유역의 산악지형 역시 탈북자 발생빈도가 매우 높다. 두만강과 압록강의 발원지로서 북한과는 육지를 경계로 하고 있으며, 강의 최상류이기 때문에 월경에 따른 지형적 어려움은 없다. 육지를 경계로 하기 때문에 북한측의 경비가 엄중하다. 그러나 주로 험한 산악지역이기 때문에 많은 탈북자가 발생하고 있다.

백두산 지역은 산악지형으로서 중국 공안의 접근이 어려운 관계로 은신처 확보가 용이하며, 인근지역에 조선족 거주지가 광범위하게 있어 탈북자들의 생활에 용이한 조건을 갖추고 있다. 장백현을 중심으로 한 숲속에 1만명 정도의 탈북자들이 야영생활을 하고 있는 것으로 알려져 있다.

4. 주거 및 생활실태

① 주거지역

탈북자들은 은신처와 최소한의 생계를 유지할 수 있는 지역에 거주할 수밖에 없다. 그러므로 탈북자들은 민족의식을 갖고 있고 의사소통이 가능한 조선족 주거지역에 집중 분포되어 있다. 농촌지역과 외딴 농가는 물론이고 동북3성의 도시 전역에 걸쳐 분포되어 있다. 한족들이 다수를 차지하고 있는 지역에도 일부분이지만 거주하고 있다. 이들은 대부분 한족과 결혼한 탈북 여성들이었다. 이러한 관계로 중국 내륙의 하얼빈 지역 등에도 탈북자가 분포되어 있다.

남한으로의 이주를 원하거나 직장을 구하기 위해 북경과 같은 대도시와 남한으로의 향로가 개설되어있는 대련, 단둥 등에도 다수 분포되어 있는 것으로 나타났다.

② 주거형태

탈북자의 대부분은 조선족 가정에 은신하고 있다. 일자리를 얻은 경우 직장에서 거처를 제공받는 경우도 있다. 그러나 일정한 거처 없이 생활하거나 산 속에서 야영생활을 하는 경우도 있다.

조선족 친척이 있는 경우 친척집에 생활하는 경우도 있으나, 친척을 찾지 못하거나 친척의 생활이 곤란한 경우 일정한 주거 없이 떠도는 경우도 있다. 친척집에서 생활하는 탈북자의 경우 신분이 상대적으로 안정적이다. 그러나 탈북자가 중국의 친척을 찾아오더라도 신분과 생활을 장기간 보장해 줄 수 있는 경우는 많지 않은 실정이다.

탈북 여성일 경우 조선족이나 한족과의 동거생활을 통해 주거를 해결하는 경우도 다수 있다. 또한 한국 종교단체와 민간단체의 후원을 받는 현지 종교단체와 민간단체가 운영하는 비공개적인 은신처에서 생활하는 경우도 있다. 이러한 경우도 중국 공안의 단속이 강화되고 있어 위험한 상황에 처하는 경우가 종종 발생하고 있다.¹²⁾

③ 희망주거지역

탈북자의 90% 이상은 중국 현지생활을 선호하고 있다. 나머지는 북한으로 귀환하겠다는 답변이다. 그 이유로서는 북한으로의 귀환이 가능하고 남한으로 갈 경우 북한에 남겨진 가족에 대한 처벌을 두려워하고 있기 때문이다. 또한 중국에서의 생활이 신변불안과 경제적 곤란으로 인해 어려움이 있지만 북한의 생활과 비교할 경우 만족도가 높기 때문이다. 탈북자들은 중국에서는 최소한의 생활이 유지될 수 있다고 생각하고 있다.

탈북자 조사결과 남한행 희망자는 대단히 적은 수였다. 현재 중국에 있는 대부분의 탈북자들은 정치적 신념이나 이상에 의해 탈북한 망명자와는 다르다. 이들은 순수한 피난민들이다. 또한 이들은 가족주의적 전통문화의 틀 속에서 생활해 왔기 때문에 가족과 격리되는 남한행에 대해서는 대부분이 거부감을 보이고 있다. 북한의 사상교육이 상당히 효과적인 것이었음도 알 수 있다.¹³⁾

그러나 남한행 희망자도 일부 있다. 신변안전과 경제난 등이 주요 요인이다. 이러한 요인은 탈북자 수가 증가하고 체류기간이 장기화 될수록 더욱 심각해지는 만큼 남한행을 희망하는 탈북자가 점차 증가할 것으로 예상된다. 중국정부 역시 탈북자에 대한 단속을 강화하고 있어 탈북자들의 신변에 대한 위협과 경제적 곤란은 가중되고 이러한 사태는 탈북자들의 범법행위를 유발시킬 수도 있다. 탈북자들이 최후의 방법으로 남한행을 선택하는 만큼 남한행 희망자는 증가할 수밖에 없을 것이다.¹⁴⁾

12) 한국 종교단체들의 중국내 탈북자에 대한 보호사업이 활발하게 진행되고 있으나, 최근 들어 한국의 어려운 경제사정과 중국 공안의 집중적인 단속으로 어려움을 겪고 있다. 중국 단속기관은 한국의 지원을 받고 있는 중국내 교회와 사업체 등을 주요 감시대상으로 선정하여 집중적인 단속을 실시하고 있다. 중국 단속기관은 지역별로 이러한 주요 감시대상 명단을 작성하여 지속적인 단속을 펼치고 있다. 본 조사원이 만난 선교사와 한국 민간단체에서 파견된 담당자들도 탈북자 지원사업과 관련하여 중국 당국으로부터 조사와 처벌을 받은 경험을 갖고 있었다.

13) 북한에 아버지가 생존해 있는 어느 탈북소녀(14세)는 남한이라는 표현만 나와도 경계하며 긴장하였다. 자신을 조사하여 남한 언론에 공개하려 한다는 것이 조사원을 경계한 이유였다. “자신이 남한언론에 공개되어 자신이 피해보는 것은 없지만 북한에 있는 아버지에게 피해가 된다면 내가 이곳에서 죽는 편을 택하겠다”며 대화를 거부하기도 하였다.

④ 중국내 체류기간

2년 이상 장기 체류자는 찾아보기 어려웠다. 이들은 식량을 구하여 북한으로 돌아갔거나, 그 동안의 단속으로 인해 송환되었거나 또는 중국내에 안정된 거처를 마련했을 가능성이 크기 때문이다. 대부분의 탈북자는 1년 미만이었다. 특히 어린이 탈북자는 대부분 3개월 미만이었다. 어린이 탈북자들의 경우 노동력이 없고 스스로 은신할 수 있는 능력이 부족하기 때문에 부모를 동반하지 않은 경우에는 대부분 중국 당국에 체포되어 송환되고 있다.

1997년까지는 대부분이 식량을 구하여 북한으로 돌아갔으나 1998년 3, 4월경부터는 돌아가는 인원이 급격히 줄어들고 있어 탈북자들의 체류장기화가 진행되고 있다.

⑤ 생활실태

탈북자들은 중국내에 친척이 있어 도움을 받을 수 있는 경우 기본적인 생계를 유지할 수 있으나, 그렇지 못한 경우 최소한의 생계유지도 어려운 상황이며, 이로 인해 심각한 인권침해 현상도 나타나고 있다. 인권유린은 여성과 어린이들에게서 쉽게 발견된다.

ㄱ. 어린이

탈북 어린이들의 수가 계속하여 증가하고 있다. 이들은 대부분 결손가정 출신으로 북한에서도 보호자가 없는 경우가 많았다. 이들의 영양상태는 최악에 가까웠으며, 몸집을 보고서 나이를 판단하는 것은 불가능할 정도이다.

4~16세까지 연령의 탈북 어린이들을 만났으나, 이들 모두가 도저히 믿어지지 않을 정도의 체구를 갖고 있었다. 일례로 8살 정도의 남자아이라고 보이는 탈북자를 조사한 결과 15세 소녀(고등중학교 3년)로 밝혀졌다.

14) 중국현지 면담과정에서 중국체류를 희망했던 일부 탈북자는 본인의 귀국후 수신자 부담 국제전화를 이용하여 한국행을 도와달라는 간절한 부탁을 하고 있다. 이러한 입장 변화는 중국의 단속강화와 심각한 생활고 때문이라고 밝히고 있다.

탈북 어린이들은 성장발육의 이상뿐만 아니라 극한 상황을 지속적으로 경험한 결과 정신적 피해도 함께 나타나고 있다. 이들은 매우 어린 나이에도 불구하고 죽음을 쉽게 여기는 경우도 나타나고 있다. 몇 명씩 집단을 이루어 배회하면서 절도 등 범죄행위도 자행하고 있어 조선족 사회에서도 문제시 되고있다. 특히 4~10세 미만의 매우 어린아이들이 4~7명씩 집단을 형성하여 탈북한 후 단체로 중국거리를 배회하고 있어 쉽게 중국 공안의 단속을 받게 된다. 이들은 은신 및 도피능력 미숙으로 대부분이 탈북 후 1~2주 내에 중국공안과 변방대대에 노출되어 체포된다. 체포된 어린이들은 중국내 탈북자 수용시설에서 간단한 조사를 마치면 2~3일 후 북한으로 송환된다.

탈북 어린이들의 재탈북 비율은 40%에 이르고 있다. 탈북자 수용시설에 수용되어 있는 어린이들은 평균 2~3회 탈북 경험을 갖고 있었다.

ㄴ. 여성

탈북 여성들 역시 영양상태가 최악이었다. 영양결핍으로 인해 다수가 질병을 앓고 있었다. 질병은 폐결핵 등 영양상태와 관계되는 것들이 대부분이었다. 15살 정도로 보이는 여자아이를 면담한 결과 23살 처녀로 밝혀져 놀랐으나, 사실이였다. 그녀는 키 145cm, 몸무게 34kg이었으나 학창시절에는 평균에 가까운 체격이었다고 한다.

탈북 여성들에게서 가장 문제가 되는 것은 인신매매 되고 있다는 사실이었다. 여성 탈북자들이 한족 홀아비나 조선족 농촌총각들과 서로의 필요에 의해 동거하는 경우도 많이 있으나, 인신매매적 성격이 강한 경우도 나타나고 있다.¹⁵⁾

연변 도심지역 유흥업소 매춘부의 일부는 탈북 여성이 차지하고 있다. 탈북을 원하는 북한여성들을 은밀하게 데려와 매춘을 알선하는 전문조직도

15) 탈북 여성을 소개업자로부터 처음 3,000원(중국화폐)에 매수하여 함께 살다가 몇 달 뒤 친구에게 5,000원에 매매하고, 그리고 몇 달 생활후 또 다른 친구에게 10,000원에 다시 매매한 사례를 어느 농촌마을에서 발견하였다. 그러나 이러한 상황속에서도 탈북 여성은 불법체류자라는 신분 때문에 지극히 모멸적이고 비인간적인 처우를 감당할 수밖에 없었다.

활동중임을 확인할 수 있었다. 심지어 탈북 여성들의 화대는 중국인 매춘부의 절반수준으로 알려져 있다.

그러나 대다수의 탈북 여성들은 외딴 농가 등 농촌지역과 도심지역의 소규모 일터에서 노동력을 제공하고 은신처를 제공받는 경우에 속한다. 중국 정착 후 공민증을 획득하여 안정된 삶을 누리는 탈북 여성도 있다. 이들중 중국내에서 열악한 환경에 있는 여성들은 남한으로 가기를 희망하는 경우도 있다. 탈북 여성들도 중국화폐 2~4만원이면 중국 공민증을 비합법적인 방법으로 획득할 수 있으나, 주로 중국 현지인과 결혼하여 공민증을 발급 받는 경우이다.

㉔. 남성

친척이 없는 경우 중국내에서 탈북자가 생존하기 위해서는 노동력과 피신능력을 갖고 있어야 한다. 대개의 경우 탈북 남성들은 노동력과 피신능력을 갖추고 있어 주로 농촌지역에서 노동력 제공 대가로 은신처를 제공받고 있다.

이들은 일정한 급여 없이 단지 숙식과 은신처를 제공받는 경우가 대부분이기 때문에 경제적 곤란과 신변위협에 따른 고통을 감수하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들은 북한으로의 귀환보다는 중국 현지체류를 희망하고 있다.

5. 보호실태

중국은 탈북자들을 난민으로 인정하지 않고 있으며, 단지 국경을 불법으로 넘어온 불법체류자로 간주하고 있다. 그러므로 이들에 대한 보호활동은 매우 제한적 범위에서만 이루어지고 있다.

① 국제기구 및 민간단체의 지원

중국체류 탈북자에 대한 공개적이며 직접적인 지원은 중국정부의 협조 없이는 불가능하다. 중국정부는 탈북자들에 대한 인도주의적 정책으로의

전환을 요구하는 UNHCR과 남한정부, 그리고 각 시민단체들의 요구에 대해 반응을 보이지 않고 있다. 그러므로 중국정부외에 탈북자들에 대한 직접적인 접근은 불가능한 상태이다. 따라서 조사과정에서 국제기구 및 민간단체 등으로부터 직접적인 지원을 받은 탈북자를 만나지는 못하였다. 그러나 일부 남한의 종교단체들과 현지진출 기업들이 비공개적으로 탈북자에 대한 은신처를 제공하는 등 다양한 활동이 전개되고 있음을 확인할 수 있었다. 이들은 보호단체들이 제공한 안전한 장소에 은신해 있어 상대적으로 신변안전이 유지되고 있으며 이로 인해 쉽게 발견되지 않았다. 그러나 단속을 염려하여 비공개적인 보호활동을 전개함으로써 대다수의 탈북자들은 이러한 활동을 알지 못하며, 따라서 보호받을 기회를 부여받지 못하고 있다. 이는 중국 정부가 획기적인 탈북자 신변보장조치를 취하지 않을 경우 중국 탈북자 보호의 커다란 딜레마가 될 수밖에 없을 것이다.

② 조선족들의 탈북자 보호실태

중국정부가 탈북자에 대한 강제송환정책을 고수하는 상황에서 실질적으로 탈북자를 보호하고 있는 것은 중국내 조선족들과 이들의 민족애이다. 조선족들은 북한 식량지원 활동에도 적극적으로 참여하고 있으며,¹⁶⁾ 10만 명에 달하는 탈북자 대부분을 실질적으로 보호하고 있어 탈북자 보호에 관한 조선족들의 역할은 대단히 중요하다.

중국에서 탈북자를 숨겨주거나 밥을 주고 도와주면 2,000원, 5,000원, 10,000원 등 지역에 따라 다르지만 벌금을 내야 한다. 이러한 상황에서도 대부분의 조선족들은 탈북자들을 외면하지 못하고 있다. 그러나 탈북자들의 급속한 증가는 조선족들의 보호능력을 초과하고 있다. 중국의 경제난과 한국의 경제난 등으로 연변지역 실업자가 지속해서 증가하고 있으며, 탈북자들의 지나친 유입으로 사회문제화 됨으로써 조선족들의 보호의지도 점점 약화될 수밖에 없을 것이다.¹⁷⁾

16) 북한에 친척을 둔 연변지역 거주 조선족은 대부분이 1회 이상 북한에 식량을 제공한 경험이 있다. 1997년 연변에서 북한의 친척지원을 위해 보내진 식량규모는 8,000~10,000톤 정도로 추정하고 있다.

③ 탈북자들에 대한 중국 당국의 처우

중국은 탈북자들을 밀입국자로 간주하여 강제송환함을 원칙으로 하고 있다. 중국의 이러한 태도는 북한에 대한 전통적인 우호입장과 1960년 체결된 「중국·북한 범죄인상호인도협정」(일명 밀입국자송환협정)과 1986년 체결한 「국경지역 업무협정」, 그리고 1993년 11월 12일 제8기 인민대표회의 상무위원회 제6차 회의에서 통과되어 1998년 1월 1일부터 적용되는 「길림성변경관리조례」에 따른 것이다. 중국의 탈북자에 대한 강제송환정책은 국제관례상 모든 국가가 준수해야 하는 ‘난민강제송환금지원칙’을 위반하고 있는 것이다. 중국은 1982년 9월 24일 「난민지위에 관한 협약」(일명 난민협약)과 「난민지위에 관한 의정서」(일명 난민의정서)에 가입하였으나, 실제상으로 난민의 처리는 난민 현지국의 주권에 해당하는 사항이다.

중국의 탈북자에 대한 조사와 수용기간 동안의 처우는 대체적으로 우호적인 태도를 견지하고 있었다. 탈북자 검거시 우선 모든 의복을 폐기하고 새로운 의복을 제공한다. 그 이유는 옷이 너무 남루할 뿐만 아니라 전염병 방지 목적 때문이다. 수용시설은 대부분 군사시설(변방대대)을 이용하고 있어 외부로부터 격리되어 있으며, 창문 역시 대부분 시멘트로 막혀 있어 햇볕이 비치지 않고 바깥에서 실내가 보이지 않도록 되어 있다.

성인 탈북자일 경우 탈북목적과 탈북 후 행적에 대한 심층조사가 실시되고 있으나 정확한 신원파악이 어렵다고 한다.¹⁷⁾ 송환되는 탈북자들 중 어린이들의 경우 어두운 표정만이 아니라 밝은 표정도 쉽게 찾아볼 수 있다. 형제로 보이는 어린이들이 손을 잡고 태연하게 송환차량에 올라타곤 했다.

17) 이와 관련 필자가 만난 어느 조선족은 다음과 같은 요지의 말로써 상황을 설명하였다. “남한이나 북한이나 모두 우리의 조국이다. 연변에서는 대부분 이렇게 생각한다. 조선족은 2가지 정체성을 가진 해외교포들이다. 교포는 어느 나라에 있어도 마찬가지이다. 우리는 한민족이지만 중국국민이다. 그러므로 조선족들의 경제형편이 향상되지 못하고 탈북자들이 계속 증가한다면 우리 조선족들만의 힘으로 이들을 보호하는 것은 불가능하다.”

18) 탈북자 조사관의 증언에 따르면 탈북자들의 상당수가 거짓 답변을 하기 때문에 진의 파악에 애로를 겪는다고 한다. 조사관 대부분은 중국내 조선족이기 때문에 탈북자들에게 기본적인 동정심을 갖고 있다고 한다.

중국은 북한의 요구와 중국내의 사회치안유지를 위해 탈북자를 송환한다고 밝히고 있다.¹⁹⁾

6. 북한송환 및 송환시 처우

① 북한 송환실태

북한으로의 송환규모는 중국측의 단속강도에 따라 큰 차이가 나타난다. 중국은 1998년 7월 이후 대대적인 탈북자 단속활동을 펼치고 있어 북한으로의 송환규모도 급증하고 있다.

두만강 유역 탈북자 수용시설 중 하나인 ○○변방대대의 경우 7월 이전에는 매주 1차례씩 송합차를 이용하여 대략 15명 정도 송환했으나, 7월 이후는 매주 3차례씩 송환하고 있어 송환인원은 대략 40~50명 선에 이르고 있다. 두만강 유역에만도 변방대대 시설은 6~7개소이므로 두만강 지역만 대략 매주 300여명이 송환되고 있다고 볼 수 있다. 압록강 유역의 경우 면적은 두만강 유역보다 넓으나 압록강의 강폭이 상대적으로 넓고 깊으며, 감시가 심하고 또한 중국 변방지역에 조선족이 상대적으로 적기 때문에 탈북자의 수도 적으며, 따라서 송환되는 수도 적다.

전체적인 송환인원은 7월 이전까지는 매주 대략 100여명으로 볼 수 있으나, 대대적 단속기간인 7월 이후는 전체적으로 300~400명까지 추정할 수 있다. 이는 7월 이전 매달 400명선, 현재의 추세라면 7월에만도 1,200여명에서 1,600여명까지의 송환자가 발생할 수 있다는 추정이 가능하다.

○○변방대대의 경우 송환되는 탈북자의 대부분은 4~13세 정도의 어린이들이었다. 담당자의 설명에 따르면 성인들의 경우 노동력을 갖고 있고 도피생활을 할 수 있는 능력을 갖추고 있어 검거되는 경우가 적으나, 어린이들의 경우 중국에 들어와 인정 많은 조선족 가정에서 2~3일 정도 숙식

19) 인민군 출신 탈북자는 북한이 탈북자 송환 대가로 탈북자 1인당 일정량의 목재를 중국측에 제공하고 있다고 주장하였다. 따라서 북한은 오히려 탈북자들에게 중국에서 잡히지 말 것을 희망하고 있다고 한다. 북한은 탈북자 송환 대가로 목재 일정량을 제공해야 하기 때문에 오히려 탈북자 송환을 꺼리는 분위기라 주장하였다.

을 하고 나면 거리를 배회하다가 대부분 검거되기 때문에 송환대상은 어린이들이 많다고 한다.

어린이들의 경우 탈북이 용이하고 송환후 처벌이 미약하기 때문에 다수가 탈북을 시도하고 또한 다수가 송환되는 악순환을 거듭하고 있다. 이로 인해 어린이 탈북자들의 경우 송환 후 40% 정도는 재탈북을 시도한다고 한다.

② 북한 송환시 처우

북한은 1993년부터 사회안전부 경비대외에 인민무력부 병력을 국경지역에 증강하여 탈북자에 대한 경계를 강화하였으며, 탈북자가 북한으로 송환될 경우 공개처형하는 등 재탈방지를 위해 노력하였다. 그러나 1998년 이후 탈북자의 급격한 증가와 북한의 경제난으로 사회질서가 이완되면서 탈북자에 대한 처벌이 현저히 약화되었다.

최근에는 식량사정으로 인한 월경일 경우 1주일 정도 구류생활 후 석방하는 수준의 미미한 처벌에 그치고 있다. 이로 인해 재탈북자가 급증하고 있다. 송환예정인 수용시설 탈북자 중 20~30%는 탈북 유경험자들이었다. 어느 재탈북 어린이는 ‘첫 탈북시 잡혀 송환되었을 때 첫날은 사회안전부의 1평 미만 크기의 방에 6명이 함께 수용되어 있었다. 이후 5일 동안은 꽃제비 수용소(북한의 부랑아 수용시설을 의미)에 수용되어 있다가 가정으로 돌아갔다. 당시 꽃제비 수용소에는 어른 어린이 포함하여 10명 이상 있었다’고 밝혔다. 이 어린이는 아버지의 권유와 학교 동료들의 놀림 때문에 재탈북하였다. 가정으로 돌아간 후 다시 학교에 다녔으나 선생님과 동무들이 조국을 버리고 중국에 갔다온 아이라고 놀려서 학교에 나가는 것도 싫었다고 밝혔다.

중국 공안에 잡혀 송환되었으나 불과 10여일 후 재탈북한 여성탈북자도 확인할 수 있었다. 이 여성 탈북자는 딸을 동반한 여성으로서 하얼빈 지역에서 한족과 동거 중 주위의 밀고로 송환되었으나, 10여일 후 재탈북하여 현재는 한족남편과 재결합하였다.

이와 같은 사례를 살펴보면 최근에는 탈북자 송환 후 1주일 정도 구류생

활을 한 후 가정으로 돌려보내고 있으며, 이후의 지속적인 감시는 이루어지지 않는 것으로 보인다. 특히 북한 당국은 탈북자 발생시 그 남은 가족들에 대해서는 대부분 처벌하지 않는 것으로 밝혀졌다.

Ⅲ. 재외탈북자 실태를 통해 본 문제점

1. 재외탈북자의 애로사항

① 애로사항

탈북자들은 모두가 신변불안과 경제적 곤란을 가장 큰 어려움으로 제기하였다. 이들은 당장 돈을 벌 수 있는 일자리를 요구하고 있다. 돈이 있어야 은신처를 구할 수 있고 최소한의 생계가 유지되기 때문이다. 이들은 스스로의 노력을 통해 문제를 해결한다는 의지를 갖고 있어 다양한 애로사항들이 제기되지는 않았다.

② 요구사항

탈북자들은 공통적으로 신변안전, 은신처, 생계유지를 위한 최소한의 생필품을 우선적인 지원항목으로 들었다. 특히 중국정부에 대해서는 신변보장을 최우선적으로 요구하고 있다. 남한정부에 대해서는 북한에서의 교육영향을 받아 경계하며 특별한 주문사항은 없었다. 단지 일부의 탈북자들이 남한행을 요구할 뿐이었다. 또한 일부의 탈북자들은 이미 북한은 회생가능성이 없기 때문에 한국이 모든 전제조건 없이 식량을 지원해야한다고 주장하였다.

2. 재외탈북자 보호의 문제점

① 탈북자 성격

재외탈북자에 대한 성격 규정이 명확하지 않다. 국내학자들은 대부분 재외탈북자를 난민으로 인정해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 난민판정 당사국인 중국은 재외탈북자를 단순한 밀입국자로 간주하여 처리하고 있다. 더구나 UNHCR 사무소가 북경에 설치되어 있으나, 이들 역시 탈북자에 대해서는 대단히 소극적인 자세를 보이고 있다.²⁰⁾

1951년 「난민협약」에 규정된 난민은 ‘박해를 당할지 모른다는 상당한 근거가 있는 공포심 때문에 본국을 탈출하여 해외에서 도피처를 찾는 사람들’을 의미한다.²¹⁾ 중국은 탈북자들이 북한에서 박해를 받고 탈출한 것이 아니며, 송환되더라도 극단적인 처벌이 이루어지지 않는다는 사실을 들어 난민으로 인정할 수 없다는 입장이다. 더구나 「난민협약」과 「UNHCR 사무소규정」에도 순수한 경제적 사유에 의한 경우는 난민자격에서 제외된다고 명시하고 있다. 그러나 탈북자는 순수한 경제적 사유를 넘어 ‘질대빈곤으로 아사직전 자신과 가족의 생명과 신체를 유지하기 위해 생명과 신체에 대한 박해의 위협 및 공포를 감수하고 북한을 탈출한 사람들’로 보아야 한다. 이들은 단순히 좀더 나은 생활을 영위하기 위해 본국을 탈출한 것이 아니라 생명과 신체를 유지하기 위해 생명을 담보로 탈출한 사람들이다. 그러므로 탈북자는 난민으로 규정되어야 한다.

② 탈북자 보호와 관련된 문제점

ㄱ. 보호 주체

중국체류 탈북자들의 실질적인 보호는 대부분 중국 조선족 개개인이 담당하고 있으며, 일부 남한의 종교단체와 시민단체들이 참여하고 있다. 이러한 사실은 탈북자에 대한 보호주체가 명확하지 않음을 의미한다. 이는 탈북자의 성격 규정이 불명확한 때문이다. 중국은 이들을 불법체류자로 간

20) 현재 UNHCR 중국 사무소는 탈북자 문제와 관련하여 중국정부와 비공식적인 접촉을 하고 있는 것으로 밝혀졌다.

21) W. R. Smyser, "Refugees: A Never-Ending Story," Richard Pierre Claude (eds.), *Human Rights in the World Community* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992), p. 115.

주하고 있으며, UNHCR 역시 단순히 소극적 입장을 견지하며 난민으로 인정하지 않고 있다. 남한 역시 법률상 대한민국 국민이라는 선언적 규정을 갖고 있지만 중국내에 있는 탈북자들에 대한 실질적인 지원방법을 갖고 있지 못하다. 결국 탈북자에 대한 보호는 중국정부와 국제기구가 중심이 되어야 하며, 남한 정부는 이들에 대한 간접지원의 역할을 수행할 수밖에 없는 상황이다.

중국 북경에는 UNHCR(유엔난민고등판무관) 사무소가 개설되어 난민에 대한 자격결정 등의 업무를 수행하고 있다. 그러나 국제법 논리에 따르면, 난민자격결정의 권한과 주체는 「난민협약」체결 당사국과 UNHCR 각각의 독립된 고유권한이다. 따라서 난민자격 결정은 현지국가와 UNHCR 각각의 의견이 일치되어야 한다는 것이 각국의 입장이다.²²⁾ 그러므로 탈북자 보호에 대한 근본적인 대책은 중국 정부의 입장변화 없이는 불가능하다. 탈북자는 분명 국제법과 국제관례상 난민으로 인정받을 수 있는 조건들을 갖추고 있다고 본다. 이러한 사실을 중국정부에 강력히 제기해야 한다.

ㄴ. 비인도주의적 대우

중국내 탈북자들의 비인간적 처우가 급증하고 있다. 특히 여성들의 경우 인신매매가 성행하고 있으며, 신분의 약점으로 매춘 등 비인간적 행위에 종사하도록 강요되기도 한다. 노동력을 제공하는 경우에도 합리적인 임금을 받지 못하고 무임금, 또는 일반인의 1/2내지 1/3 수준의 저임금을 받고 있다. 그러나 이러한 처우는 대부분 정부차원 아닌 민간차원의 문제이나 중국 당국의 묵인 또는 방조가 이를 조장하는 측면도 있다.

ㄷ. 심신의 파괴

탈북자들의 신체조건과 사고방식은 한민족의 후대에까지 악영향을 미칠

22) Atle Grahl-Madsen, "Refugees, United Nations High Commissioner," in Rudolf Bernhardt(ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, V. 5 (Amsterdam: North-Holland, 1985), pp. 256~57.

수 있는 심각한 상태를 맞고 있다. 탈북자들은 육체적 파괴만이 아니라 정신도 파괴되어 가고있다. 탈북자들은 북한 주민의 일반적 모습이다. 특히 어린이들의 경우 이미 심각한 영양부족으로 신체이상을 보이고 있다. 탈북자의 대부분은 정상적인 성장이 이루어지지 못하여 연령대별 체격이 남한인의 3/5수준이었다. 특히 어린이와 여성들의 발육상태는 최악에 이른 상태이다. 실제로 14세 여아를 8세 정도의 남아로 오인한 경우도 있었으며, 23세 처녀를 15세 정도의 중학생으로 오인하기도 하였다.²³⁾

어린이들의 정신적 피해 역시 위험수위를 넘어서고 있다. 탈북 어린이들과의 면담결과 죽음을 두려워하지 않았다. 죽는 것을 대수롭지 않게 생각하고 있다. 탈북한 8세 남이는 “죽는 것쯤은 아무 것도 아닙니다. 그런 것은 전혀 겁나지 않아요” 라는 말을 태연하게 하고 있었다. 북한의 식량난이 갈수록 심화될 경우 이러한 심신의 파괴는 더욱 심화될 것이며, 후세에 까지 악영향을 초래할 수 있을 것이다.

3. 향후전망

탈북자들의 수가 급증하고 있는 현재의 추세가 지속된다면 탈북자들의 생활여건은 더욱 악화될 수밖에 없을 것이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 체류기간 장기화

탈북자들의 평균 체류기간은 1~2년 정도였다. 가족을 동반하지 않은 어린이들의 경우 대부분 1~2주내에 발각되어 북한으로 송환되고 있다. 그러나 탈북 후 3개월 정도 지나면 중국 현지 사정에 어느 정도 익숙해져 중국당국에 체포되는 경우는 많지 않다.

23) 북한 어린이들의 영양상태는 점점 악화되는 것으로 나타나고 있다. 1998년 12월 10일 NYT 보도에 따르면 북한 어린이의 62%가 장기영양부족 상태인 것으로 밝혀졌으며, 최근 북한을 방문했던 국제적십자사 하이버그 총재는 ‘영양부족으로 10세 아이가 6세, 5세 아이는 2세로 보일 정도로 발육이 부진한 상태’라고 밝혔다. 「조선일보」, 1998년 11월 12일, 2면.

1997년까지는 대부분의 탈북자들이 식량을 구한 후 북한으로 돌아갔으나, 1998년 3, 4월경부터는 돌아가는 인원이 급격히 줄어들고 있다. 이들은 식량을 구하여 북한으로 가더라도 구해간 식량이 바닥나는 1~2개월 후에는 재탈북 할 수밖에 없으므로 이제는 북한의 식량사정이 호전되어야 돌아갈 수 있다는 의견이 다수였다. 탈북자의 대부분은 가족 구성원의 일부가 사망한 상태 즉 결손가정 출신이기 때문에 북한으로의 귀환에 적극성을 보이지 않고 있으며, 이들은 현지체류를 희망하고 있다.

탈북자들의 현지 체류기간이 장기화됨에 따라 탈북자들의 현지 사정은 더욱 악화될 수밖에 없다.

② 현지 정착가능성

북한의 식량사정이 호전되지 않으면 대부분의 탈북자들은 불법체류자의 신분을 감수하면서라도 중국체류를 희망하고 있다. 일부는 북한의 사정이 호전되더라도 북한으로 돌아가지 않겠다는 입장을 보이고 있다.²⁴⁾

탈북자들의 현지 정착을 위해서는 신변보장과 최소한의 생계유지를 위한 직장이 필요하다. 탈북자들은 신변보장이 이루어질 경우 조선족 사회에서 정착할 수 있을 것이다. 그러나 이들의 현지정착 가능성은 중국정부의 단속의지와 단속수준에 달려있다.

③ 탈북자 증가 가능성

탈북자를 발생시키는 요인은 크게 북한의 배출요인과 중국의 유인요인으로 나누어 볼 수 있다.

북한의 배출요인으로는 식량난 악화, 탈북자 발생시 남은 가족에 대한 차별 미흡, 탈북자 송환시 차별 미흡, 사회치안 불안으로 이동 용이, 지형적 특성상 월경 용이, 중국측 소식 유포로 정보획득 등을 들 수 있다. 그러나 탈북자의 근본적인 발생원인은 북한의 배출요인인 식량난이다. 그러므

24) 북한의 식량사정이 호전되더라도 북한으로 돌아가지 않겠다는 의견을 보인 탈북자들은 북한체제에 대해 비판적 시각을 갖고 있으며, 현재의 체제로서는 북한이 인간다운 생활을 보장할 수 없다는 확신을 갖고 있다.

로 북한의 식량난이 해결되지 않을 경우 중국으로의 탈북자는 계속하여 발생할 것이다. 북한의 식량난은 계속되고 있으며, 구조적 문제로 인해 단기간에 해결되기는 어려운 실정이다. 더구나 중국이면 살 수 있다는 소문이 북한에 파다하게 퍼져 이왕 죽을 바에야 국경을 넘어 중국으로 가는 것이 낫다는 심리가 팽배되어 있다. 아버지가 “너만은 살아야 한다”며 자녀에게 탈북을 강요하는 사례도 있다.

중국의 유인요인으로는 국경지역의 조선족 거주, 중국 국경경비 미흡, 상대적인 경제발전 등을 들 수 있다. 중국은 탈북자들을 지속적으로 단속하여 송환하고 있으나, 탈북자 유입을 근본적으로 방지할 수 있는 대책은 갖고 있지 않다. 그러므로 북한의 식량사정과 국경경비가 획기적으로 개선되지 않을 경우 탈북자는 계속 증가할 것이다.

IV. 재외탈북자 지원을 위한 제언

최근 재외탈북자 보호에 대한 문제가 시민단체들을 중심으로 활발하게 논의되고 있다. 관련 국제기구와 남한정부에서도 중국과 러시아 그리고 제3국에 분산되어 있는 재외탈북자 문제에 대해 관심을 보이고 있다. 그러나 재외탈북자 지원방안에 대해서는 정부와 민간간의 역할분담은 물론 구체적인 방법과 지원내용에 대해 합의가 없는 상태이다. 현재 종교단체와 시민단체들이 개별적으로 재외탈북자 지원활동을 펼치고 있으나, 지원방법과 내용 그리고 활동주체 등에 관한 개괄적인 논의와 합의가 필요한 시점이다.

1. 지원주체

재외탈북자에 대한 지원은 국제법과 국제적 관례에 영향을 받게되며, 남북한의 특수관계도 영향을 미치는 국제적 사안이다. 탈북자에 대한 이해관

계자인 중국, 북한, 한국 그리고 국제기구는 각각의 목적을 갖고 있어 서로 다른 주장을 제기하고 있다.

① 중국의 입장

중국정부는 탈북자 문제에 대해 북한의 적극적인 송환요구가 없을 경우, 소극적인 자세로 묵인 또는 방조해 왔다. 그러나 최근 들어 탈북자 수가 급증하여 사회문제화 되자 적극적인 단속활동을 펼치고 있다.²⁵⁾ 중국은 탈북자를 보호해야 할 일차적 책임을 갖고 있으나, 북한과의 전통적인 우호관계와 사회치안유지라는 현실적 필요에 의해 탈북자들을 불법체류자로 간주하여 강제송환하고 있다. 또한 중국은 이러한 방침을 변경할 현실적인 이유를 갖고 있지 않다.

탈북자에 대한 중국의 입장은 다음과 같다. 북한 주민의 탈북은 북한의 심각한 식량문제 때문이다. 따라서 근본적인 해결책은 북한의 식량사정이 호전되는 것이다. 그러므로 국제사회와 한국은 중국에 대해 탈북자들에 대한 보호정책을 요구하기보다는 북한에 대한 지원을 우선적으로 실시해야 한다는 입장이다. 특히 한국정부와 종교단체를 비롯한 민간단체들은 불법적인 방법으로 중국내 탈북자들에게 접근하고 있으나, 이러한 방법은 북한을 자극하여 중국정부를 외교적 난관에 봉착시키는 행위로서 결코 바람직하지 않다는 견해를 갖고 있다.²⁶⁾

현재까지 탈북자들의 보호막이 되고 울타리가 되어준 것은 결국 중국내의 조선족들이었다. 그러나 이들은 결국 중국의 법률과 정책을 벗어날 수 없는 한계를 안고 있다. 또한 조선족들의 생활여건이 향상되지 못하면 탈북자들에 대한 우호적인 태도는 지속되기 어렵다.

25) 중국 공안당국은 1998년 12월 16일 북한 인접도시인 통화에서 대대적인 단속을 벌여 탈북자 150여명을 북한으로 압송한 것으로 알려졌다. 중국 공안당국은 탈북자 단속을 실시하여 왔으나 대부분 산발적인 단속이었다. 그러나 최근 이와 같은 대대적인 단속이 실시되고 있는 것으로 알려지고 있다. 「조선일보」, 1998년 12월 22일, 31면.

26) 탈북자 처리관련 중국 정부 관계자들과의 면접 내용을 정리한 것이다. 중국정부의 탈북자에 대한 공식적인 입장은 「길림성변경관리조례」 등을 참조할 것.

② 남한의 입장

중국체류 탈북자들에 대한 남한정부의 적극적 지원활동은 현재로서는 불가능하다. 한국정부는 북한과의 관계개선, 중국과의 외교적 관계 등을 고려하여 적극적으로 관여하지 않고 있으며, 현실적으로 중국정부의 우호적 협조 없이는 참여할 여지가 없다. 그러나 탈북자에 대한 지원활동을 펼칠 수 있는 명분과 능력을 갖춘 것은 남한이다.

남한정부는 중국과의 외교관계를 고려해 공개적으로 참여할 수 없는 입장이다. 그러나 민간단체들은 이러한 구속에서 상당부분 자유롭게 활동하고 있다. 그러므로 재외탈북자에 대해서는 민관협동형 모델에 따라 각각의 역할을 분담할 필요가 있다. 정부는 중국정부와 국제기구 등을 통해 탈북자들이 난민관정을 받아 신변안전을 이룰 수 있도록 적극 노력해야 한다.

현재 남한의 일부 민간단체들이 비공개적으로 적극적인 지원활동을 펼치고 있다. 중국정부의 감시, 재정난, 인력난 등 많은 제약요인들로 인해 어려움이 있지만 부분적인 성과를 보이고 있다.

③ 국제기구와 국제적 민간단체

국제기구는 남한과 함께 탈북자들의 보호와 지원사업을 중심으로 시행할 수 있는 주요한 주체이다. 그러나 UNHCR과 국제적십자 등이 직접적인 지원활동을 펼치는 방안도 현재로서는 고려해 볼 수 있는 방법이나, 중국측의 반발을 초래할 수 있으며, 실질적으로 신변안전이 보장되지 않는 상황에서 탈북자들이 공개적인 장소에 나타날 가능성은 거의 없기 때문에 실효성에 의문이 제기된다. 그러므로 국제기구와 국제적 민간단체들의 활동이 이루어지기 위해서는 먼저 중국정부의 탈북자들에 대한 신변안전 보장에 대한 정책변화가 전제되어야 한다.

④ 북한의 입장

탈북자의 발생은 일차적으로 북한 정부의 책임이다. 북한은 식량난을 해결하여 탈북자 발생을 방지하거나, 국경 경비를 더욱 강화하여 탈북자의 중국유입을 방지할 수 있다. 그러나 현재 북한의 상황은 이 두 가지 모두

가 어려운 실정이다.

어느 탈북자 아버지는 한국전쟁 참전 후 부상을 당한 국가유공자로서 연금을 받아 생활했으나 현재는 연금지급이 중단됐다. 이 부모는 자녀를 설득하여 “우리는 살만큼 살았으니 너라도 살아야 한다”며 중국으로 탈출시켰다. 이는 북한에서 가장 좋은 성분을 가진 계층까지 탈북대상이 되고 있음을 보여주는 것이다.

북한은 최근 들어 중국으로부터 쌀, 음식물 그리고 신발과 의복류 등에 대한 반입을 금지시키고 있다. 심지어 중국산 신발을 신으면 발이 썩고, 중국 옷을 입으면 몸이 썩는다고 선전하고 있다. 북한의 사상적 이완을 통제하기 위해 중국으로부터 유입되는 물품과 사고들을 통제하고 있으나 실효성이 의문스럽다.

2. 지원방법

현재 상황에서 탈북자에 대한 지원은 직접적 방법과 간접적 방법으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 구분은 중국정부가 탈북자를 불법체류자로 간주하여 강제송환하고, 남한이나 국제기구 등의 간여를 인정하지 않는 현 상태를 반영한 것이다.

① 직접적 지원활동

탈북자에 대한 직접적 지원활동이 가능한 것은 중국 현지에 있는 조선족과 현지에 진출해 있는 남한의 종교단체와 시민단체들이다. 이들은 중국의 탈북자 송환정책이 실시되는 상황속에서도 일정한 활동을 펼치고 있다. 직접적인 지원활동은 현재 소규모, 비공개적으로 실시되고 있어 전체 탈북자에게 혜택이 미치지 못하고 있다.

보호활동은 은신처와 직장 제공, 일정액의 생활비 지원 등이다. 그러나 이러한 지원활동이 종교단체별로 제각각 이루어지기 때문에 종교적 목적이 과도하게 개입될 수 있고, 비용의 측면에서 비효율적인 측면이 나타나고 있다. 남한내 탈북자 지원단체간의 연합조직을 결성하여 상호정보교류와

효율적 지원활동 방안을 논의하여 경제적이면서도 실효성 있는 지원이 이루어져야 할 것이다.

또한 중국정부의 정책에 반하는 행위이기 때문에 위험부담이 따르고 비용이 과다하게 지출되는 단점이 있다. 그러나 현재 탈북자에 대한 지원을 할 수 있는 유일한 방법이기도 하다.

② 간접적 지원활동

중국정부의 탈북자에 대한 강경정책으로 직접적인 지원활동을 펼칠 수 없는 남한정부와 국제기구 등이 택할 수 있는 탈북자 지원정책이 여기에 해당된다. 그러나 현재까지 이들의 가시적인 지원활동은 알려져 있지 않다.

현재 상황에서 중국내 탈북자에 대한 남한정부의 공개적인 적극개입은 중국정부의 반발을 초래할 가능성이 높다. 그러므로 남한정부는 비공개적이고 비공식적인 방법으로 지원할 수밖에 없다. UNHCR과 관련 국제민간단체 역시 중국정부의 협조 없이 단독으로 탈북자에 대한 지원활동을 벌이는 것은 어렵다.

간접적 지원활동의 구체적 방법으로는 현재 중국 현지에서 탈북자 지원활동을 펼치고 있는 시민단체와 종교단체들의 활동을 우회적으로 지원하는 방법이 있을 것이다. 남한정부와 일반 NGO들은 재원과 필요물품들을 직접지원 활동을 펼치고 있는 단체들을 통해 지원활동에 참여할 수 있다.

장기적인 방안으로써 탈북자들의 밀집 은신지역인 조선족 사회에 대한 대규모 지원정책을 고려해 볼 수 있다. 즉 현재까지 탈북자들을 보호하고 수용한 것은 중국내 조선족들의 민족의식이었다. 현재까지도 이들은 중국정부의 감시와 처벌에도 불구하고 탈북자들에게 은신처와 음식을 제공하고 있다. 그러나 이들 조선족들의 생활여건이 점차 어려워지면서 탈북자들에 대한 보호의지가 약화되고 있다. 그러므로 남한정부는 조선족 밀집지역인 연변지역에 생산공장과 농장 같은 대규모 투자사업을 시행 및 장려하여 조선족들의 생활여건을 향상시킴으로써 이들이 탈북자들에 대한 보호막이 되도록 하는 것이 효과적일 것이다.

조선족들의 한국내 취업을 합법적으로 지원하는 것도 효과적인 방법이 될 것이다. 이는 중국내 조선족들의 민족의식 고취는 물론 탈북자들에게 일자리를 제공해주는 효과도 가져올 수 있기 때문이다.

탈북자 발생은 근본적으로 북한의 식량난에 기인하고 있다. 그러므로 한국정부는 국제사회와 연계하여 북한의 식량난을 해결함으로써 탈북자 발생을 방지할 수 있다. 그러나 이러한 방법의 사용은 한국 국민들의 동의, 비용문제, 통일정책과의 관계, 주요 관계국들과의 입장조율 등의 문제를 안고 있다.

3. 지원내용

탈북자들이 가장 필요로 하는 지원내용은 공통적으로 신변보호와 생계유지를 위한 최소한의 경제적 지원이다. 공통적으로 요구하는 첫 번째 사항이 신변보장이라는 것은 탈북자들의 신변위험이 가장 큰 애로사항임을 의미한다. 또한 각종 인권침해 사례가 밝혀지고 있어 그 심각성을 보여주고 있다. 그러나 탈북자들에 대한 신변안전은 중국정부가 난민인정을 해 주어야 가능한 것이다. 그러므로 남한정부는 탈북자가 난민으로 인정되어 신변보호를 받을 수 있도록 중국당국과 외교적 교섭을 벌이는 것이 필요하다. 또한 UNHCR을 통한 중국정부와의 교섭도 적극 지원해야 할 것이다. 남한의 NGO들은 국제NGO들과 연대하여 탈북자들의 실상과 인권침해 사례를 국제사회에 홍보하여 중국측에 국제적 압력이 가해지도록 해야 할 것이다. 탈북자들은 최소한의 생계유지를 위한 수단도 갖고 있지 못하다. 이들은 신분적 제약으로 정상적인 일자리를 구할 수 없으며, 따라서 은신처와 생활 필수품을 구하기 어렵다. 생계유지를 위한 최소한의 지원은 현재 진행되고 있는 조선족을 통한 방법과 현지 진출해 있는 민간단체들을 통해 부분적이거나 이루어질 수 있다.

탈북자들과 현지에서 지원활동을 벌이고 있는 관계자들은 현금, 의약품, 식료품, 지원인력 등이 우선적으로 지원되길 바라고 있다. 탈북자의 상당수는 영양부족 등으로 질병을 갖고 있는 경우가 많으나, 신분적 제약으로

정상적인 치료가 어려운 실정이다. 또한 중국의 단속이 강화됨에 따라 부과되는 벌금이 과중하고 자주 은신처를 변경해야 되기 때문에 현금이 더욱 필요하다고 한다.

V. 결론

재외탈북자 문제는 민족애와 인도주의적 차원에서 민간단체들을 중심으로 관심의 대상이 되어왔다. 재외탈북자들의 심각한 인권침해 사례들이 남한과 국제사회에 소개되면서 이들의 문제는 논의와 관심의 대상에서 지원과 보호의 대상으로 정립되고 있다.

중국현지 조사결과 탈북자들의 규모는 10만명 이상으로 추정되며, 이들의 생활실태는 최소한의 생계유지가 어려운 상태로서 심각한 인권침해 상황에 노출되어 있다. 그러나 이들에 대한 지원과 보호는 중국정부의 강제 송환 정책으로 어려움을 겪고 있다.

중국내에서 실질적으로 탈북자를 보호하고 수용해왔던 조선족 사회는 현재 수용능력이 포화상태에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 탈북자들은 계속하여 증가할 것으로 예상된다. 북한에도 부유층이 20%를 차지하고 있으나, 생존을 위협받는 굶주리는 계층도 40% 이상을 차지하고 있다. 이들은 북한의 식량난이 해결되지 않을 경우 탈북자의 대열에 합류할 수밖에 없을 것이다.

10만명 이상의 우리 민족이 중국 광야에서 떠돌고 있으나, 남한정부와 민간단체, 그리고 국제사회는 많은 제약요인으로 이들의 보호와 지원에 일정한 한계를 갖고 있다. 근본적인 해결책은 북한의 식량난을 해결하는 것이다. 결국 재외탈북자에 대한 지원여부와 수준은 북한에 대한 남한정부의 지원수준과 관련되어 있으며, 이는 통일정책, 국제관계 그리고 남한국민의 동의와 결부되어 있다. 따라서 재외탈북자에 대한 대책은 직면해 있는 최소한의 생계유지를 위한 단기적인 지원책과 함께 탈북자 발생을 조장할 것

인지, 억제할 것인지 등의 장기적인 대책마련이 함께 이루어져야 할 것이다.

중국내 탈북자 실태조사를 위한 작업은 중국정부의 협조가 없다면 대단히 위험하면서도 그 특성상 완전한 결과를 도출하기 어렵다는 한계가 있다. 본 조사 역시 이러한 한계를 갖고 있으며, 정확한 실태조사를 위해 정부와 학계 그리고 시민단체들이 참여하는 공동조사단을 구성하여 체계적인 조사가 이루어지기를 희망한다.

빈 면

북한의 정치행정제도 연구

- 행정의 구조와 기능적 특성을 중심으로 -

장 수 련*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-----------------|----------------|
| I. 서 론 | IV. 행정체계와 통제방식 |
| II. 북한체제의 기본구조 | V. 결 론 |
| III. 국가기관의 조직체계 | |

I. 서 론

북한의 정치행정제도는 이른바 「소비에트」¹⁾ 방식으로서 서방제국의 일반적 방식과는 크게 다른 특성을 지니고 있다. 물론 북한에도 서방제국에서의 행정부와 그 겉모습이 유사한 내각이 있고 입법 및 사법체제도 갖추고 있기는 하다.

그런데 입법, 행정 및 사법 등의 권한이 서로 분립되어 있는 것이 아니고 하나의 대의기관(최고인민회의)에 통합되어 있다는 점에서 그 성격이

* 북한연구소 연구원

1) 「소비에트」란 인민평의회 또는 회의체를 뜻하는 러시아어로써 이미 붕괴된 소련을 비롯해 공산권 전반에서 채택한 방식이다.

서방제국의 방식과는 본질적으로 다른 것이다. 따라서 국가정권기관들이 조직과 그 기능면에서 어떠한 특성을 지니고 있고, 그 가운데서 특히 행정 집행기관의 지위와 성격이 어떤 것인가를 살펴보는 것은 통일이란 당면과제를 안고있는 우리의 처지로서는 특히 정치행정학적 견지에서 매우 의미있는 일이라고 할 것이다.

뿐만 아니라 행정기능에 대한 통제주체들과 그 통제방법 및 강도가 어떤 것인가를 고찰하는 것도 북한의 주민들이 과연 어떠한 환경에서 생활하고 있는가를 바로 이해하는데 기여하게 될 것이다. 그리고 갖가지 그럴듯한 명분체계를 고루 갖추어 놓고 빈틈없는 일당일인독재를 강행하고 있는 북한당국의 주민들에 대한 높은 규제 및 동원능력 등에 관해서 正解하는 것은 우리 체제가 안고 있는 상대적 취약성이 무엇인가를 판독함에 있어 매우 유용한 계기가 되리라고 믿는다. 우리는 오늘날 우리 스스로가 원하거나 원치 않거나 간에 북한공산주의와의 연관성이 배제된 우리만의 생활이 현실적으로 허용되지 않고 있다는 객관적 사실을 재확인할 필요가 있다.

이같은 견지에서 본고에서는 북한의 정치행정제도와 그 통치방식이 지니고 있는 목적, 능률 및 역기능 등에 관해 살펴보려고 한다. 이에 따라 먼저 북한체제의 기본구조와 국가정권기관 전반의 조직체계를 취급함으로써 다음에 고찰하고자 하는 행정적 집행기관들의 구조 및 기능을 이해하는데 기여하기로 했다.

다음에는 행정목표와 행정통제에 대해서 언급했는데, 미리 말해두어야 할 점은 본고의 주제가 「북한의 정치행정제도」이기 때문에 북한의 노동당과 국가정권기관에 관한 고찰에 상당히 많은 지면을 배당하지 않을 수 없었다는 점이다. 왜냐하면 북한의 행정기관은 그 기능이 입법 및 사법기관들과 분립된 독자적인 行政的의 입장이 아니고 노동당의 철저한 통제하에 있는 諸般主權의 통합기관으로서의 최고인민회의(최고주권기관)에서 위임받은 행정 및 경제관리업무를 그 감독하에 집행하는 데 불과한 隸下受任機關임을 설명할 필요성이 있었기 때문이다. 이같은 사정 때문에 본고의 주제를 단순히 「북한의 행정제도」라 하지 않고 「북한의 정치행정제도」로 設題했음을 밝혀둔다. 따라서 법률·제도적 접근에 무게를 두면서 행정적 집

행기관들의 구조와 기능을 고찰하는 한편, 북한의 통치방식이 파시즘, 나치즘 등과 유사한 점과 함께 차이점을 지니고 있음을 고려하여, 이데올로기 및 전략·전술적 고찰에도 많은 주의를 기울였다.

부가해서 언급할 사항은 지난 1998년 9월 5일 북한의 헌법이 또 한번 크게 수정·보충되어 정치행정기관과 그 체계에 몇 가지 변화가 일어났다는 점이다. 1992년 4월 9일의 개정헌법에서도 김정일을 위한 爲人設法의 빛이 역력했는데, 이번에 고쳐진 헌법 역시 김정일의 개성 및 그 비위에 맞도록 수정·보충되었음을 분명히 확인할 수 있었다.²⁾ 즉 막후에서 실제 권력을 행사하되, 정치·행정적 책임만은 제2인자, 제3인자들에게 떠넘기는 권력구조상의 변화모습을 나타내고 있다는 점이다. 본고에서는 이같은 점에 유념하면서 정치행정적 측면에서의 형식적 겉모습과 내용적 속사정을 연관성있게 밝히는 데 상당한 주의를 傾注했음을 아울러 밝혀둔다.

II. 북한체제의 기본구조

북한당국(노동당)은 북한의 전주민을 빈틈없이 통제하면서도 민주주의로 위장하기 위해 일체의 주권(입법·행정·사법 등)을 통합하여 최고인민회의로 하여금 관장케 하고 있으며 또한 전재산(특히 생산수단)의 관리권을 독점하고 있다. 이른바 「주체사상」이라는 유일적 사상, 「수령의 영도」라는 유일적 영도 등을 명분으로 삼아 조직하고 있는 그들의 「소비에트」식 체제의 기본특성을 살펴보면 다음과 같다.

1. 유일적 사상

북한당국이 말하는 「주체사상」은 북한주민들을 통치함에 있어 그 명분

2) 김정일이 위원장으로 있는 국방위원회의 지위가 정치행정기관들보다 상위에 있다는 점에서 그러하다.

을 공급하는 원천으로서 북한의 모든 영역에 걸쳐 그 분야의 지도이념으로 군림하고 있다. 주체에 관한 문제는 김일성이 1955년 12월 28일 당 선전·선동일꾼모임에서 언급한 「사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 때 대하여」라는 연설에서 처음 제기된 것이다. 하지만 이 말이 정치색채를 띠기 시작한 것은 1953년 스탈린이 사망하고 흐루시초프가 집권하게 되면서 이제까지 스탈린이 거부해 왔던 유고의 티토노선을 긍정적으로 평가하며 「사회주의로의 다양한 길」을 시인하는 큰 변화가 일어났을 무렵부터였다. 즉 스탈린 생존시에 그의 노선에 적극적으로 동조했던 김일성은 흐루시초프의 스탈린격하와 함께 대두된 중·소간의 갈등상황을 틈다 본격적으로 “주체”운운하게 된 것이다.

이렇게 등장하게 된 주체론이 1966년 8월 12일 “자주성을 옹호하자”라는 노동신문의 논설을 통해 로동당의 노선으로 공식화되고, 이어서 1967년 12월에 개최된 최고인민회의 제4기 제1차 회의에 이르러서는 마침내 국가차원에서의 유일적 사상으로 확정되었다. 그 이후 1972년 사회주의헌법을 만들어내면서 제4조에서 마침내 국가활동의 지도적 지침으로, 즉 국가적 통치이념으로 자리매김하기에 이른 것이다. 이는 김일성의 유일체제를 합리화하기 위한 것으로서 사실상 노동당과 나아가서는 수령(김일성)의 사상의식이 사회역사 발전에 있어서 결정적 역할을 수행한다는 점을 공식화한 것이다.³⁾ 이렇게 해서 주체사상론을 가지고 우선 김일성의 유일적 지배체제의 정통성문제를 해결하고, 뒤이어 김정일에 대한 세습적 권력승계까지를 합리화했다. 뿐만 아니라 주체사상은 일단 대내적 독재기반을 다지고 나서는 “주체”, “자주”운운하며 자주외교의 기반을 구축하는 한편, 대남혁명과 통일전략 노선을 합리화하는 데까지 이르게 되었다. 어쨌든 북한에서는 대중을 지배하며 동원하는 데 있어서 행정제도적인 방법보다는 정치사상적, 혁명적 방법을 쓰고있는 상태인데, 이같은 방법이 바로 주체사상론인 셈이다.

더욱이 1980년대 후반에 동구의 사회주의권 붕괴가 시작되자, 주체사상

3) 김정일, 「주체사상에 대하여」, 평양:조선 로동당출판사, 1982, p. 18.

은 북한체제의 수호를 뒷받침하는 기능까지 수행하게 되었다. 즉 구소련과 동구사회주의권 몰락은 주체사상과 같은 영구불멸의 혁명사상을 구비하지 못한데 기인하는 것이며, 주체의 사상으로 무장된 북한인민과 그 체제는 흔들림이 있을 수 없다는 식으로 주민들을 의식화하고 있다.⁴⁾ 이같은 주체사상론의 사상의식 결정론은 스탈린, 毛澤東이 강조했던 상부구조 역할론보다⁵⁾ 더욱 진일보시켜 당독재 및 개인독재를 합리화시킨 것이다. 그러나 이론적 근원은 어디까지나 마르크스·레닌주의의 변증법적 및 역사적 유물론에 있는 것임에도 불구하고 그들이 지금와서 당돌하게도 그것을 김일성이 창조한 것이라고까지 강변하기에 이르렀으니 세태의 큰 변화를 실감하지 않을 수 없다.

2. 주권의 통합

북한에서는 입법, 행정 및 사법 등의 제반주권을 상호 독립된 입법부, 행정부 및 사법부 등에 분할 장악하게 하지 않고 「소비에트」식으로 하나의 대의기관(인민회의)에 통합관장토록 제도화하고 있다. 원래 「소비에트」식 정권의 원형은 역사적으로 普佛戰爭후 1871년 3월 18일부터 5월 28일 사이에 프랑스에 존재했던 사회주의 혁명정권인 「빠리꼬뮌」(Paris Commune)에서 찾을 수 있다.⁶⁾

마르크스는 빠리꼬뮌이 인민에 의하여 직접 선출된 대의원들 스스로가 입법하고 행정 및 감독하며 선거민에 대하여 직접 책임진다는 점에서 프롤레타리아독재를 위해 가장 효율적인 정권형태라고 찬양한 바 있다.⁷⁾ 그것이 러시아혁명 수행후 레닌에 의하여 프롤레타리아독재를 위한 정권으로서

4) 서재진, 「주체사상과 민족주의」, 민족통일연구원 개원2주년 발표논문, 1993. 4. 8, p. 15.

5) 스탈린, 모택동 등은 사회적 상부구조인 「인민의 사상의식」, 나아가서는 「지도자의 역할」을 강조하면서도 그 토대인 경제적 사회구성체의 결정적 역할(기능)을 뒤집는 데까지는 이르지 않았다.

6) 「山之内一郎, 社會主義國家の法」, 上卷, 東京:東京大 協同組合出版部, 1947, p. 222.

7) 전두열, 「마르크스·레닌주의의 붕괴」, 서울:신문화사, 1968, pp. 356~357.

의 「소비에트」정권으로 러시아에서 부활되었고, 이어서 공산권 전반에 보급되었다. 레닌은 “프롤레타리아트의 이익을 위해서 어떠한 법규에도 속박됨이 없이 폭력에 의거하여 무제한으로 행사하는 권력”을 「프롤레타리아 독재」로 규정하고 있다.⁸⁾ 북한의 인민회의제도는 바로 이러한 프롤레타리아 독재를 행사하기 위한 것인데, 북한당국은 대남혁명(민족해방인민민주주의→사회주의)의 현단계인 「민족해방인민민주주의혁명」의 전략상, “인민민주주의독재” 운운하며 얼버무리고 있는 상태이다.⁹⁾

그들은 3권분립제도가 봉건적 전제군주제하에서 신흥부르주아지들이 그들의 자유권을 확보하고 봉건세력(귀족)들의 횡포를 견제하기 위한 수단으로 전취한 것이라는 점에서는 일단 진보적 의의가 있는 것으로 평가한다. 그러나 그 자체가 어디까지나 계급대립사회의 산물이므로 이미 계급적 대립이 본질적으로 해소된 사회에서는 존재가치가 없을 뿐만 아니라 사실상 비능률적인 것이라고 주장한다.¹⁰⁾ 따라서 근로인민들 스스로가 자신들의 이익을 대표하는 각급인민회의 대의원들로 하여금 직접 입법하면서 행정은 물론 검찰·재판권까지도 그들이 직접 집행하는 것이 인민민주주의적이고 능률적이라는 것이 그들의 명분이다. 요컨대 노동계급이 영도하는 노·농동맹에 기초하고 있는 북한에서는 계급대립의 산물인 부르주아적 권력 분립제도가 불필요하다는 것이다.

그런데 사실에 있어서 그같은 제도는 노동당의 결정사항을 주권통합기관을 경유, 국가의 合憲的인 공식정책으로 만들어 일사불란하게 집행하게 하기 위한 전술적 포석임은 재언할 필요가 없다. 북한의 「최고인민회의」와 중국의 「全國人民代表大會」를 러시아말로 옮기면 곧 「최고인민소비에트」와 「전국인민대표소비에트」로 되는 것으로서 말하자면 구소련의 「연방최고소비에트」의 북한판 및 중국판에 불과하다. 따라서 그것들은 단순히 서방국가들에서의 입법부와 대등한 것이 아니라, 행정 및 사법권까지를 당으

8) 레닌, 「프롤레타리아혁명과 배교자 카우츠키」, 1918, 平澤三郎역, 東京: 國民文庫版, pp. 18.

9) 「북한 사회주의헌법」, 1998. 9. 5. 수정·보충, 제12조.

10) 김영학, 「마르크스·레닌주의백서」, 서울: 명성출판사, 1985, p. 283.

로부터 위임받고 통합관장하는 제반주권 통합의 全權府, 또는 總統府인 것이다. 그리고 구소련의 각료회의, 북한의 내각 및 중국의 國務院등은 서방 국가에서의 행정부와 그 格位가 대등한 것이 아니라, 다만 최고주권기관의 예하기관으로서 행정적 집행권한과 책임을 위임받고 있을 뿐이다.¹¹⁾ 이같은 원칙은 그들의 검찰 및 재판분야에도 그대로 적용되고 있으며, 특이한 것은 검찰기관이 행정기관에 속해 있지 않고 재판기관들과 대등하게 별도의 체계를 이루면서 주권기관(인민회의)에 직속되어 있다는 점일 것이다.¹²⁾

3. 재산의 공유

북한에서는 주요재산, 특히 생산수단(숙청하여 부동산류)이 국가소유 및 사회협동단체 소유로 되어 있으며 원칙적으로 자유시장경제가 존재하지 않는다. 즉 自然資源, 철도, 항공, 운수, 체신기관, 주요 공장·기업소, 항만, 은행 등은 국가만이 소유하며 토지, 농기계, 배, 중소기업·기업소 등은 사회협동단체가 소유할 수 있다.¹³⁾ 그리고 대외무역도 국가 또는 사회협동단체만이 수행할 수 있으며 개인이 경영할 수 없다. 즉 현재로서는 국가소유와 협동단체소유가 주류를 이루고 있는 상태인데, 앞으로 협동단체소유도 점차 전인민적 소유(국가소유)로 전환시켜¹⁴⁾ 공산주의의 물질적 요소를 점령하는 것으로 예정하고 있다.

서방제국에 있어서는 경제활동이 주로 자유시장을 통해서 이루어지고 있으나, 북한에서는 기본적으로 중앙집권적 인민경제계획에 의해서 생산 및 유통되는데 이를 두고 그들은 「사회주의경제」라고 말한다. 북한에서 개인적이며 소비적인 목적을 위해 소유할 수 있는 것은 사회주의분배(근로보

11) 「行政府」란 행정집행면에서 그 상급통제기관이 없는 최고행정기관임을 뜻한다. 그러한 뜻에서 북한에는 입법부, 행정부 및 사법부가 없으며 오직 주권통합부(최고인민회의)가 존재할 뿐이라고 말할 수 있다.

12) 단 중앙검찰소는 최고인민회의에 속해 있으나, 지방검찰소는 지방인민회의가 아닌 중앙검찰소에 직속되어 있다; 앞의 북한헌법, 제149조. 참조.

13) 위의 북한헌법 제21 및 22조.

14) 위의 북한헌법 제23조.

수)분과 텃밭 및 폐기발경리, 소규모부업(수공업 등)에서 나오는 생산물에 한정된다.¹⁵⁾ 그들이 이렇게 철저한 통제경제를 펴는 것은 주민들의 의·식·주 세분야에 걸쳐 그 구석구석까지 통제함으로써 반체제적 저항 가능성을 원천적으로 봉쇄하려는 전략적 의도 때문이다. 그런데 그들은 이같은 통제경제가 인민들 모두에게 평등하고 공정한 생활을 보장하는데 불가결한 것이라는 명분을 내걸어 좀처럼 그 고삐를 늦추려하지 않는다.

그러나 그같은 명분과는 달리 모든 주요재산의 관리권, 생산수단 등을 독점함으로써 그 과실을 그들의 독재권을 굳히며 특히 대남혁명을 위해 효율적으로 처분하려는데 보다 큰 목적이 있음은 더 말할 나위도 없다. 따라서 모든 주민은 각급기관, 기업체 등에 소속된 공장, 광산, 농장, 어장, 목장들의 노동자, 사무원 등의 피고용자적 처지가 되지 않고서는 근본적으로 생활해 나갈 수 있는 터전이 없는 상태이다. 사정이 이러하므로 북한체제 하에서는 반체제를 위해 출판하거나 집회 및 시위하는 등의 경제적 여유를 가질 「가능성」이 근본적으로 봉쇄되어 있는 셈이다. 예컨대 그들의 헌법에는 신앙의 자유를 가질 권리로서 종교건물을 짓거나 종교의식을 허용함으로써 보장하는 것 같이 규정하고 있으나, 건축자료가 통제품이고 건축행위가 통제대상이며 개인소유에 한계가 있으므로 자율적인 교회, 성당, 사찰 등의 건축이 가능할 까닭이 없다.¹⁶⁾ 이러한 사정 때문에 서방적 통념으로 북한체제를 가볍게 넘겨보는 식의 관찰은 역시 엄청난 오관의 요인이 될 수 밖에 없다.

4. 유일적 영도

북한당국은 「조선로동당」을 “근로대중의 모든 조직들 가운데서 가장 높은 형태의 혁명조직”으로 규정하고 있다.¹⁷⁾ 이같은 규정에 따라 정권기관

15) 주택도 개인소유가 아니라, 그 신분(급수)에 따라 크고 작은 주택이 임대되는 상태이다.

16) 북한에도 교회나 성당 또는 사찰등이 있지만 이는 어디까지나 북한당국이 필요한 위장 종교건물이므로, 국가봉급을 받는 위장목사나 승려 등 만이 존재할 수밖에 없다.

17) 「조선중앙연감」, 1994, p. 69.

이나 기타의 각종 사회단체들을 강화발전시켜 나가기 위해서는 당의 영도가 필수적인 것으로 강조함으로써 당독재를 정당화하고 있다. 오늘날까지 북한당국이 일부 어용정당과 특히 종교단체들을 두고있는 것은 대남혁명(민족해방 인민민주주의)을 내다본 전략적 잠정조치이며 근본적으로 공산주의자들의 생리로써는 다른 정당이나 특히 종교단체의 존재를 용인할 수 없는 일이다. 즉 공산주의자들은 완전 집권시까지의 통일전선을 유지하되, 일단 권력의 기반을 닦고나면 그들의 당 만을 유일한 「합법적 당」으로 선언하게 된다.

그렇게 해서 국가의 모든 조직과 기능을 전면적으로 통제하는 최고권력 기관으로 군림하여 형식적 정권기관을 조정하게 마련이다. 그들이 굳이 국가정권기관을 조직하게 되는 까닭은 현재의 국제질서를 지배하고 있는 서방국가들 앞에서 合憲性을 인정받기 위해서이며, 만약 전세계를 모두 적화시키는 데 성공한다면 당 이외의 정권기관은 불필요한 존재로 전략하게 될 것이다. 북한체제 안에서의 모든 권력은 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는 노동당에 집중되어 있으며 국가정권기관은 당의 정책을 그의 영도 밑에 집행하는 傳導裝置에 불과하다.¹⁸⁾ 즉 북한사회에는 국가 및 협동단체소유의 공장, 광산, 농장, 어장, 목장 등에서 일하는 노동자와 근로농민(농업노동자격) 및 근로인텔리 이외에는 존재할만한 사회적 터전이 없다.

이같은 사정과 관련하여 스탈린은 일찍이 소련에서 프롤레타리아트와 근로농민을 위해서 투쟁하는 공산당이 “일체의 기관 및 단체들을 통제한다는 점에서 「프롤레타리아독재」란 사실상 공산당의 독재라고 말할 수 있다”고 공언한 바 있다.¹⁹⁾ 북한체제도 본질적으로 스탈린의 방식을 따른 것이고, 거기에 毛澤東의 방식과 김일성의 욕망까지가 가미되어 공산권에서도 그 유래가 없는 철저한 일당일인 세습독재의 틀을 만들어 냈다. 그들은 당내에서의 유일사상체계 확립을 일상적으로 강조하는 가운데, 수령의 유

18) 앞의 북한헌법 제3 및 11조.

19) 스탈린, 「레닌주의의 제문제」, 모스크바:국립정치서적출판부, 노문판, 1945, pp. 523~524.

일적 영도체계를 철저히 실현하는 것이 중요하다고 주장하면서 1인지배체제를 공공연히 강요하고 있다. 이와 관련하여 그들은 “국가기관은 수령의 영도를 받을 때에만 수령의 혁명사상이 프롤레타리아독재의 직접적 무기로서의 기능과 역할을 제대로 수행할 수 있게 된다”²⁰⁾고 설명하고 있다.

그리고 당영도의 계승성을 내세우면서 김정일을 당과 혁명위업의 위대한 계승자로 높이 추대함으로써 “당의 사상과 령도의 계승문제를 빛나게 해결한 것”으로 자랑하고 있다.²¹⁾ 요컨대 김정일을 김일성의 대를 이은 후계 영도자로서 행세케 함으로써 사실상 전근대적인 세습체제를 현실화하는 특이한 모습을 보이고 있다. 그같은 모습은 1998년 9월 5일에 개정·보충된 헌법의 서문에서 “김일성을 공화국의 영원한 수령으로 높이 모시며” 운운하며 김정일이 김일성 유훈통치에 충실할 것임을 시사하는 데서도 재확인할 수 있다. 이러한 점에서 북한체제는 「1국1당1인 토템(totem) 세습체제」라고 규정할 수 있으리만큼 매우 특이한 모습의 비정상적 조직이다.

Ⅲ. 국가기관의 조직체계(도표 2참조)

흔히 서방제국을 보는 식의 통념으로 북한체제를 관찰함으로써 형식에 있어서만은 3권분립을 취하고 있는 것처럼 오인하는 서방의 사회과학자들을 발견하게 된다. 그런데 북한의 「소비에트」식 정치구조를 관찰함에 있어서는 서방적 통념으로 입할 것이 아니라, 우선 그들의 당규약과 함께 헌법 조항부터 착실히 검토하는 것이 오관을 줄이는 방법으로서 도움이 될 것이다.

1. 국가기구

북한의 사회주의헌법에는 모든 국가정권기관들을 이른바 민주주의 중앙

20) 「주체의 사회주의헌법리론」, 평양 : 사회과학출판사, 1977, pp. 126~127.

21) 「주체의 사회주의정치제도」, 평양출판사, 1992, p. 138.

집권제 원칙에 의거하여 조직 및 운영하도록²²⁾ 명문화하고 있다. 그리고 그 기능과 역할에 따라 기본적으로 주권기관과 집행(행정·사법)기관, 그 활동의 관할범위에 따라 중앙정권기관과 지방정권기관으로 나누어진다.

가. 최고인민회의

최고인민회의는 헌법상 국가최고주권기관으로서 스스로 입법권을 행사하도록 규정되어 있어, 흔히 서방국가에서의 의회(국회)와 대등한 것으로 오인되고 있다. 그런데 최고인민회의는 헌법상 입법권을 행사함과 아울러 국방위원회를 포함하여 최고인민회의 상임위원회, 내각, 중앙검찰소와 재판소 및 최고인민회의 부문위원회(대의원 자격심사, 법제, 예산위원회) 등을 모두 직접 구성 및 통제한다는 점에서²³⁾ 단순한 입법부가 아닌, 바로 全權府에 해당된다.

최고인민회의는 내용면에서 당의 철저한 통제를 받는다는 점에서는 물론 하나의 요식기구에 불과하지만 형식면에서는 국가의 모든 주권을 직접 또는 간접적으로 행사하는 것으로 되어 있다. 요컨대 노동당의 독재를 合憲化 시키는 기능을 전반적으로 도맡아 수행하면서도 실권을 쥐고 있는 노동당의 대행기구에 불과한 셈이다. 최고인민회의는 인구 3만명당 1명의 비율로 선출되는 임기5년의 대의원으로 구성되는데, 대의원들이 바로 노동당에 의해서 전형 추천됨으로서 전적으로 거수기로써 기능하게 된다.

나. 국방위원회

국방위원회는 국가주권의 최고군사지도기관, 전반적 국방관리기관으로 되어 있으며 임기 5년의 위원장, 제1부위원장, 부위원장, 위원들로 구성된다. 국방위원회 위원장은 일체의 무력을 지휘통솔할 뿐만 아니라 국방사업 전반을 지도하게 되어 있으며 그 위원회는 군사부문에 한정된 5개항의 임

22) III장 2절 가항 「民主集權制」참조.

23) 앞의 북한헌법 제87, 91 및 98조.

무와 권한을 가지고 있다.²⁴⁾ 그리고 국방위원회는 최고인민회의에 의해 구성되고 자기사업과 관련하여 최고인민회의 앞에 책임을 지도록 되어 있어²⁵⁾ 법률적으로는 최고인민회의의 예하기관으로 되어 있다. 그럼에도 불구하고 그 구성요원들이 당의 총비서(김정일)를 비롯한 권력 서열 20위 이내의 인물들이므로 사실상으로는 최고실권기관인 셈이다. 국방위원장의 지위에 대해 최고인민회의 상임위원장(김영남)이 “나라의 정치, 군사, 경제역량의 총체를 통솔, 지휘-”, “국가의 최고직책”, “조국의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 직책” 등으로 언급하고 있는 데서도²⁶⁾ 그같은 속사정을 충분히 판독할 수 있다. 물론 헌법 속에는 그같은 내용이 明文으로 들어 있는 것은 아니나, 북한체제내에서 그대로 통용되고 있는 바, 이는 곧 김정일이 당의 실권을 장악하고 있는데서 비롯되는 북한적 현상이다.²⁷⁾

그리고 국방담당 집행부서인 인민무력성이 내각 산하에 있지 않고 국방위원회의 산하부서로 되어 있다는 점에서 특이한 편제를 이루고 있다. 또한 그들이 공식적으로 밝힌 바는 없으나 정치사찰업무를 담당하는 국가안정보위부도 국방위원회에 속하면서 김정일의 직접 지휘하에 운영되고 있는 것으로 알려지고 있다.

다. 최고인민회의 상임위원회

최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의 휴회중 그 업무를 대행하는 상설기관으로써 위원장, 부위원장, 서기장, 위원들로 구성된다. 이 최고인민회의 상임위원회는 대체로 종전(헌법 개정전)의 국가주석, 최고인민회의 상설회의 및 중앙인민위원회의 기능들을 승계한 것인데, 그 임기는 최고인민회의와 같다.²⁸⁾ 수정헌법에서는 국가주석, 중앙인민위원회 및 최고인민

24) 위의 북한헌법 제100, 101, 102 및 103조 참조.

25) 위의 북한헌법 제105조.

26) 1998. 9. 5, 김영남, 최고 인민회의 제10기 1차 회의 석상에서의 발언.

27) 전반적 국가관리기관과 구분된 전반적 국방관리기관으로서의 막강한 국방위원회를 별도로 두었다는 것부터가 곧 김정일을 위한 爲人設法이다.

28) 앞의 북한헌법 제106, 107 및 109조.

회의 상설회의제를 폐지하면서 과거의 부주석 등 노간부들을 명예롭게 퇴진시키는 방편으로 최고인민회의 상임위원회 명예부위원장제를 마련하고 있다. 이같은 조치는 김정일의 실권행사에 불편함이 없도록 하려는 배려에서 비롯된 것이 분명하며, 이 최고인민회의 상임위원회의 임무와 권한은 19개 항목에 이를 정도로 매우 방대하다.²⁹⁾

그리고 최고인민회의 상임위원회 위원장은 국가를 대표하게 되며, 또한 외국사신의 신임장 및 소환장을 접수하게 되어있는데, 이같은 점에서 헌법 수정전 국가주석의 기능을 승계하고 있는 셈이다. 그러나 이같은 권한은 최고인민회의 앞에 책임을 지는 최고인민회의 상임위원회 대표로서의 受任事項 이어서 최종권한은 어디까지나 최고인민회의에 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 그 기능면에서 서방제국의 국가원수와 흡사한 점이 많으므로 이른바 合議 大統領이라고도 불리어지는 특이한 「소비에트」식제도이다.³⁰⁾ 그런데 이같은 최고인민회의 상임위원회제도는 1998년 9월 5일의 개정헌법에서 처음 나타난 것이 아니고, 1972년 12월 27일의 첫번째 사회주의 헌법이 나오기 이전에도 있었던 것이 다시 부활된 셈이다.

라. 내 각

내각은 구사회주의헌법을 개정(보충)함에 따라 종전의 정무원이 개칭, 개편된 것이지만 종전의 정무원에 비해 그 권한과 역할이 다소 커진 것으로 볼 수 있다. 종전의 정무원이 최고주권기관(최고인민회의)의 「행정적 집행기관」으로 규정되었던 데 비해서, 수정헌법에서는 내각이 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관으로 규정되고 있다.³¹⁾ 내각은 최고인민회의에서 선출되는 정부대표적인 총리와 총리제외에 의해 최고인민회의가 임명하는 부총리, 위원장, 상들과 그밖의 성원들로 구성되며³²⁾

29) 위의 북한헌법 제110조 참조.

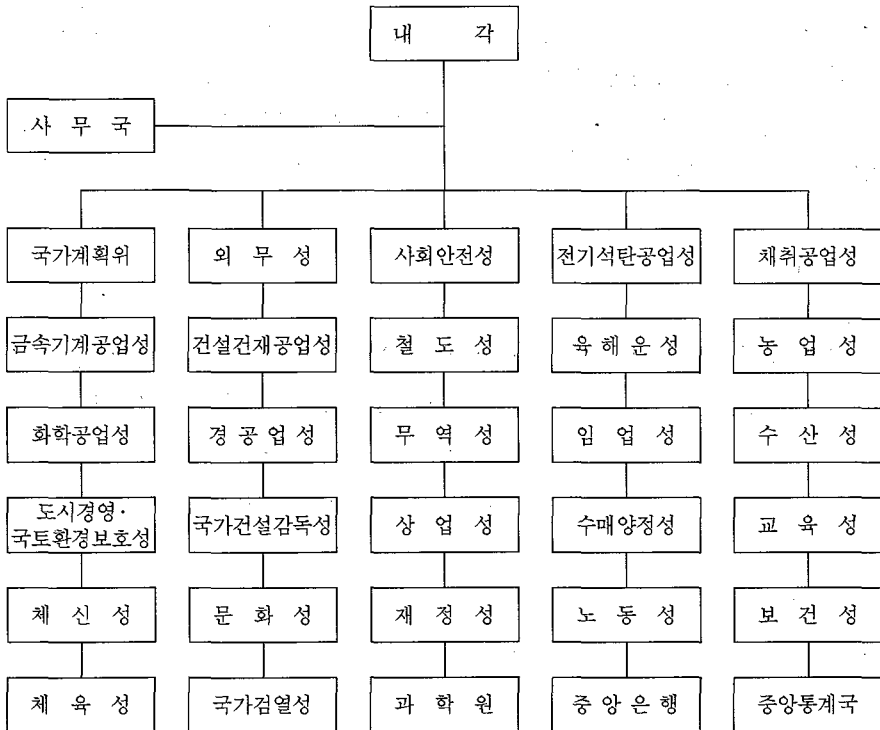
30) 합의체대통령제도에 대해서는 앞의 김영학, 마르크스·레닌주의백서, p. 307 참조.

31) 앞의 북한헌법 제117조.

32) 최고 인민회의의 휴회중에는 최고인민회의 상임위원회가 내각 총리의 제외에 의해 부총리, 위원장, 상 및 기타의 성원들을 임명 및 해임한다, 위의 북한헌법 제110조 11항.

임기는 5년이다. 내각은 사업의 집행을 위해 전원회의와 상무회의를 두고 있으며, 내각 「결정」의 채택과 「지시」를 내는 외에 12개 항목에 이르는 방대한 임무와 권한을 지니고 있다.³³⁾ 그리고 1998년 9월 5일에 개최된 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서는 1개의 위원회, 26개의 성, 2개의 구, 1개의 원 및 1개의 은행으로 된 내각을 조직했고 또한 종전에 10명 정도이던 부총리도 2명으로 줄었으며 약 40개에 이르던 부서가 기능적으로 통폐합되어 30개 정도로 줄어든 점을 볼때, 전반적 구조조정의 필요성을 실감한 느낌이 엿보인다(〈도표 1〉 참조).

〈도표 1〉 내각구성 부문기관



33) 위의 북한헌법 제119조.

마. 지방인민회의

도(특별·직할시), 군(시·구역)에 설치되는 인민회의는 해당지방의 주권 기관이며 그 임기는 최고인민회의(5년)보다 1년 짧은 4년이다.³⁴⁾ 이같은 지방주권기관으로서의 인민회의가 수행하는 기능은 6개 항목에 이른다.³⁵⁾

지방인민회의는 자기 앞에 부여된 임무와 권한을 수행하기 위해 매년 1~2회의 정기회의와 해당인민위원회 또는 대의원의 3분의 1 이상이 요청할 때 소집되는 임시회의를 개최토록 되어 있다. 그리고 그같은 회의는 대의원 전원의 3분의 2 이상이 참석해야 성립되며, 자기 앞에 부여된 제반 「결정」을 채택하게 된다.

바. 지방인민위원회

도(특별·직할시), 군(시·구역)인민위원회는 해당인민회의 휴회기간중에 지방주권기관이면서 아울러 해당지방주권의 행정적 집행기관으로서의 기능을 수행한다.³⁶⁾ 지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되며 그 임기는 해당인민회의와 같으며, 11개 항목의 임무와 권한을 가진다.³⁷⁾ 지방인민위원회는 자기의 앞에 부여된 임무와 권한을 수행하기 위해 전원회의 및 위원장, 부위원장, 사무장으로 구성되는 상무회의를 가지도록 되어있다.

그리고 지방인민위원회는 자체의 결정과 지시를 내리며 필요한 비상설 부문위원회를 둘 수 있으며, 사업수행에 있어서는 해당인민회의 앞에 책임을 지는 동시에 상급인민위원회와 내각에 복종해야 한다.

34) 앞의 북한헌법 제131 및 133조.

35) 위의 북한헌법 제134조 참조.

36) 위의 북한헌법 제139조.

37) 위의 북한헌법 제141조.

사. 검찰소·재판소

검찰사업은 중앙검찰소, 도·군급검찰소와 특별검찰소가 수행하며 중앙검찰소 소장의 임기는 최고인민회의의 임기와 같은 5년이다.³⁸⁾ 그리고 모든 검사는 중앙검찰소가 임명 및 해임하도록 규정되어 있는데, 검찰소가 수행하는 사업은 3개 항목으로서 비교적 단조롭게 집약되어 있다.³⁹⁾ 그리고 검찰사업은 최고인민회의와 그 휴회중 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임을 지는 중앙검찰소가 통일적으로 지도하며 모든 검찰소는 상급검찰소와 중앙검찰소에 복종해야 한다.

한편 재판은 중앙재판소, 道級裁判所 및 2~3개의 군(시·구역)을 단위로 하는 인민재판소 그리고 군사재판소와 철도재판소 등의 특별재판소가 담당한다. 최고인민회의에서 선거되는 중앙재판소 소장의 임기는 5년이며 도급재판소, 인민재판소 판사와 인민참심원의 임기는 4년이다.⁴⁰⁾ 그런데 특별(군사·철도)재판소의 소장과 판사는 중앙재판소가 임명하며, 그 인민참심원은 해당 軍務者會議 또는 종업원회의에서 선거한다.⁴¹⁾ 그리고 이것이 구성되는 각급재판소가 담당하는 업무는 검찰소의 경우와 같이 3개 항목으로 집약되었다.⁴²⁾

재판은 원칙적으로 판사 1명, 인민참심원 2명으로 구성된 재판소가 담당하며⁴³⁾ 특별한 경우에는 판사 3명으로 구성할 수도 있다. 이상과 같은 재판업무는 최고인민회의와 그 휴회중 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임을 지는 중앙재판소의 감독하에 수행된다.

북한에는 검찰소 및 재판소 외에 법무생활지도위원회가 설치되어 있으며

38) 위의 북한헌법 제147, 148조.

39) 위의 북한헌법 제149, 150조.

40) 위의 북한헌법 제154조.

41) 위의 북한헌법 제155조.

42) 위의 북한헌법 제156조 참조.

43) 당적 통제를 위한 제도적 장치이다.

44) 1977. 12. 15, 최고인민회의 제6기 제1차 회의에서 행한 김일성 연설.

이 위원회는⁴⁴⁾ 각급 당책임비서 겸 인민위원장, 사회안전상, 인민위원회 법무담당 부위원장 등 해당지역의 지도간부급 5~6명으로 구성된다. 그리고 법무생활지도위원회는 준사법기관적 성격을 지닌 협의체기구인데, 헌법에는 명시되어 있지 않으나, 각종 사회 및 경제사범에 대한 처벌조치의 결정 등의 중요한 기능을 수행해 왔다. 1998년 9월 5일의 개정헌법의 조문에도 역시 이 위원회에 대한 언급이 없으나, 현실적으로 존재하리라고 판단된다.

아. 특수기능조직

북한에는 당규약이나 헌법에는 명시되어 있지 않지만 특수한 기능을 수행하는 조직들이 있다. 이러한 특수조직들은 1970년대 초반부터 김일성 부자를 중심으로 새로운 권력체계 확립을 위해 설치되었으며 오늘날에도 주요한 행정 및 주민통제장치로서 기능하고 있는데, 그 대표적인 조직은 다음과 같다.

(1) 국가안전보위부

북한당국은 1973년 정무원의 사회안전부 기능중 정치보위부문을 분리시켜 국가정치보위부를 신설했다. 이 기구는 그후 최고인민회의의 제7기 1차 회의(1982. 4. 5)에서 사회안전부 및 인민무력부와 함께 정무원에서 분리해 중앙인민위원회직속의 국방위원회 예하기구로 편입시킨 것으로 추정된다.

그 명칭도 「국가정치보위부」에서 「국가보위부」로 개칭되었고, 1993년부터는 「국가안전보위부」로 다시 그 명칭이 바뀌었으며 部를 省으로 개칭하는 편제명칭의 변화(1998. 9. 5. 개정헌법)에 따라 「국가안전보위성」으로 바뀌었을 가능성은 많으나 아직 확인되지 않고 있다. 이 기관은 정치사찰을 주임무로 삼고 있으며 도(직할시), 군(시·구역)은 물론 人民軍에까지 설치되어 있다.⁴⁵⁾

45) 「북한개요」, 통일원 정보분석실, 1995, p. 111.

그 중 사회안전부는 최고인민회의 제8기 1차 회의(1986. 12. 29)에서 정무원의 기구로 다시 환원시켰으나, 국가안전보위부는 인민무력성과 함께 여전히 국방위원회의 기구로 남아 있는 것으로 추정된다. 왜냐하면 국가안전보위부는 김정일의 독재를 뒷받침하는 정치사찰기관으로서 음성적으로 운영되는 기관이기 때문이다.

(2) 3대혁명소조

북한당국은 1973년 2월 당정치위원회 확대회의 결정에 따라 3대혁명소조를 발족시켜 각급기관 및 생산단위에 파견하기 시작했다.⁴⁶⁾ 이 소조는 노동당원, 국가·경제기관 종사원, 대학생, 대학교원, 공장·기업소의 기술자, 과학자 등, 젊은남녀로 구성되며 그 지도대상에 따라 20~50명의 인원으로 단위소조가 편성되었다. 사상혁명소조는 주체사상의 주입, 기술혁명소조는 기술혁신의 지도, 그리고 문화혁명소조는 문화개선의 촉진을 그 임무로 하고 있다.

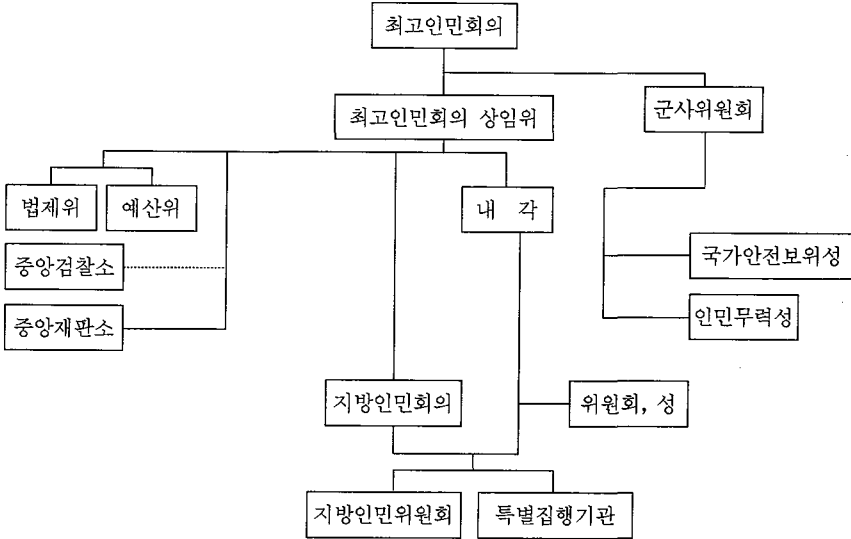
그들은 이러한 3대혁명 소조운동을 청산리방법⁴⁷⁾을 구현하는 혁명적 지도방법이라고 설명하고 있다. 이 소조운동은 김정일의 친위대로서 주로 오래된 간부들이 지니고 있는 보수주의, 경험주의, 기관본위주의, 관료주의 등을 청산하기 위한 사상투쟁에 주목적을 두고 있다는 것이다.⁴⁸⁾ 요컨대 지난날 毛澤東의 친위대로서 움직였던 紅衛兵과 유사한 기능을 수행하는 것이 북한에서의 3대혁명소조라고 볼 수 있을 것이다.

46) 김창성, 「3대혁명소조운동과 그 생활력」, 평양:사회과학출판사, 1984, p. 83.

47) 청산리 정신·방법 또는 대안의 사업체계란, 공산국가에서 즐겨쓰는 일종의 「군중노선」으로서 단적으로 말해 노력동원의 명분과 수단이다. 환언하면, 경제적후진성을 극복하고 근대화, 공업화 하려는 과정에서 자본과 기술대신, 노동력의 양으로써 그 목적을 달성하고자하는 변질된 근대화 논리인데 결과적으로는 북한당국이 기대한 효과를 거두지 못하고 있다. 이와 관련하여 김일성은 생존시 현지지도에서 「以身作則」이란 말을 자주 사용했는데, 이 말의 뜻은 우리가 사용하는 率先垂範이란 말과 같다.

48) 3대 혁명소조원들은 「당의 로선관철에 끊임없이 충성한 혁명의 전우투사들이다.」, 손병천, 「근로자」, 평양:근로자사, 1977.11, p. 20.

〈도표 2〉 국가정권기관 체계



범례 : —— (선거) (임명)

2. 조직원칙

북한정권은 이른바 「소비에트」식의 정권이어서 서방제국의 그것과는 판이한 방식으로 조직 및 운영되고 있다. 그들은 “노동계급의 영도”운운하며 노동당의 독재수행에 적합한 몇가지 조직방식을 택하고 있는데, 그 대요는 다음과 같다.

가. 민주집권제(기본원칙)

북한당국이 말하고 있는 「민주주의중앙집권제원칙」이란 기관 및 단체에서 그 대행 및 지도기구를 직접 선임하고, 피선임기관이 선임권자들에게 스스로의 활동상황을 정기적으로 보고하며 그들 앞에서 책임져야 한다는 민주주의방식과 함께 소수가 다수에, 하부가 상부에 대해 무조건 복종해야

한다는 중앙집권제를 결합한 조직 및 운영방식이라고 설명하고 있다.⁴⁹⁾ 이 같은 원칙에 따라 최고인민회의에서 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각, 검찰소·재판소 등을 구성하고 법률적으로 종적인 상하관계를 형성하고 있다. 최고인민회의의 대의원들 역시 인민들에 의해서 선출되고 또한 소환되도록 규정함으로써⁵⁰⁾ 이 원칙의 전반적 적용형식을 취하고 있다. 그런데 그들은 민주주의중앙집권제를 두고 본질에 있어서는 중앙집권제하에서의 민주주의, 즉 중앙집권제를 先行시키는 조건하에서의 민주주의임을 강조하고 있음에⁵¹⁾ 주목할 필요가 있다.

더구나 “민주주의중앙집권제원칙이 국가기관의 기능과 역할을 높일 수 있게 하는 것은 우선 이 원칙이 국가기관에 대한 수령의 유일적 지도를 확고히 실현할 수 있게 하기 때문”이라고 주장하는 데서⁵²⁾ 그것이 민주주의적 형식 속에 중앙집권적 내용을 담고 있음을 분명히 확인할 수 있다. 요컨대 민주집권제는 국가사업과 국가기관들에 대한 수령의 유일적 영도를 철저히 실현할 수 있도록 보장하는 제도적 장치라고 평가할 수 있다. 이같은 민주집권제는 레닌에 의해 개발되었고, 그 후에 모든 공산주의국가에서 “개별성을 상실하지 않는 범위 안에서 통일성을 유지한다”는 명분 밑에 적용되어 왔는데, 이 제도는 북한에서 가장 철저히 유일적 영도용으로 이용되고 있다. 그리하여 이같은 수령의 유일적 영도를 논리적으로 합리화시키고 있는 것이 소위 김일성 주체사상론이다.

나. 파생적인 부수원칙

민주집권제원칙에 따라 기관 및 단체를 조직·운영함에 있어서는 또한 자동적으로 몇가지 파생적인 부수원칙이 적용된다. 그같은 부수원칙으로 들 수 있는 것으로서는 선거위주제, 합의기관제 및 기관통합제 등이 있다.

49) 「정치사전」, 평양:사회과학출판사, 1973, p. 435.

50) 앞의 북한헌법 제6, 7조.

51) 「주체의 사회주의헌법리론」, 평양:사회과학출판사, 1977, p. 124.

52) 앞의 헌법리론, pp. 135~136.

(1) 선거위주제

북한에 있어서의 기관 및 단체들은 그 대표 및 집행기관을 원칙적으로 선거에 의해서 구성함으로써 가장 민주적인 것처럼 자처하고 있다. 다만 내각의 부총리, 위원장, 상, 기타의 내각성원 및 중앙검찰소 소장이하 각급 검사 등은 임명제로 되어 있다. 그러나 선거나 임명이나 모두 노동당에 의한 통제임명이라는 점에서 실질적으로는 그 성격이 동일한 것이다.⁵³⁾ 최고 인민회의에서 선거되는 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회의 성원들과 내각총리, 중앙재판소 소장 등도 내막적으로는 노동당 수뇌부의 사전전형에 의해서 결정되기 때문이다.

(2) 합의기관제

북한공산주의자들은 노동당은 물론이고 모든 기관 및 단체들을 합의체로 조직 및 운영함으로써⁵⁴⁾ 이른바 「집단지도」의 방식으로 민주주의를 실천하고 있는 것으로 행세하고 있다. 그들은 이러한 명분하에 핵심적 심복요원들을 각 기관과 단체에 배치하여 그들의 확인 및 동의없이 어떠한 문제도 결정할 수 없도록 음성적으로 통제하고 있다. 따라서 북한에서의 합의기관제는 민주적 운영을 위해서가 아니라, 당과 수령의 유일적 영도체계를 보장하는데 그 목적이 있다. 그 실증으로서 북한의 최고인민회의에서 노동당에 의해 제기된 의안이 단 한건이나마 부결되었다는 사실이 전무하다는 점을 들 수 있다.

(3) 기관통합제

북한당국은 3권분립제도를 반대하며 모든 권력을 하나의 대의기관에 통합시켜 막후조정하는 제도, 즉 「소비에트」제도를 택하고 있다. 노동계급이 전적으로 사회의 주인공으로 되어 있는 조건하에서는 계급간의 대립을 반영하는 권력분립의 장치가 불필요하다는 것이 그들 주장의 요지이다. 그러나 그같은 주장 속에는 유일집권당인 노동당의 방침을 국가정책으로 합법화시키기 위한 독재적 저의가 깔려 있다는 것은 현실이 너무나 잘 웅변해

53) 선거직은 인민회의의 대의원만이 해당되며 임명직은 대의원이 아니더라도 해당되는 점이 다를 뿐이다.

54) 「회의」, 「위원회」 등의 조직 및 운영방식을 뜻한다.

주고 있다.

그러므로 북한에서의 기관통합방식은 영국의 지방자치단체로서의 지방의회 및 미국의 각주의 지방의회 행정위원회제도⁵⁵⁾와는 그 성격이 근본적으로 다른 것이다.

IV. 행정체제와 통제방식

제반주권이 분립되어 있지 않고 통합 및 집권화되어 있는 북한체제 속에서 행정의 범위를 확정하기란 근본적으로 어려운 점이 있다. 뿐만 아니라 행정구역에 있어서 면이 없으며 또한 일반행정기관 이외의 특별행정기관이 지방에 적지 않게 존재하는 등의 특이한 점도 있지만, 그 개요를 가능한 범위에서 정리하면 다음과 같다.

1. 행정구역편성

북한의 행정구역은 1945년 해방 당시에는 6도, 9시, 89군이었으나, 1952년 12월 도, 군, 면, 리의 행정단위중에서 면을 폐지하며서 군을 증설(98개에서 168개로)하고 리를 병합(10,120개에서 3,658개로), 개편하였다. 그 이후에도 행정구역의 개편이 여러번 있었는데, 1995년 현재 북한의 행정구역은 1특별시, 2직할시, 9도, 148군, 25시, 36구역(특별·직할시)

55) 영국의 지방자치단체로서의 지방의회제는 의결기관이면서도 자체내에 局·課 등을 두고 집행기능도 스스로 수행한다. 그리고 미국의 각 주의 지방의회 행정위원회제는 6~7명의 지방의원으로 구성된 합의체로서 한편으로는 의결기구로서의 의회기능을 수행하고 다른한편으로는 개개의 위원자격으로서 각각의 집행부서를 맡아 그 업무를 담당한다. 그러나 이들 기구는 지방자치단체 정부형태중의 기관통합형으로서 정책결정과 집행기능을 단일기관에 통합하여 시민을 위한 능률을 높이는데 그 목적이 있으며 결코 민주주의란 가면을 쓰고 공산당의 일당독재를 용이케 하기 위한 장치로서의 「소비에트」제도와는 그 배경과 목적면에서 본질적으로 다르다. 정세욱, 「지방행정학」, 서울: 법문사, 1984, pp. 373~375.

3,322리, 892동(都市), 148읍(군의 중심지), 256노동자구⁵⁶⁾로 되어 있다. 즉 북한의 행정구역은 도(특별·직할시), 군(시·구역), 리(동·읍 노동자구·읍)의 3단계체계로 되어 있는 상태이다. 이러한 행정구역의 개편에서 나타난 특징을 간추려보면 다음과 같다. 첫째, 이른바 「민주주의중앙집권제」를 명분으로 삼아 중앙집권적 통제력의 강화를 꾀하고 있다. 둘째, 행정구역의 數, 특히 道級의 수를 남한과 비슷한 수준으로 늘리고 있는데, 이는 남북한 총선거 및 연방제를 예상한 대남전략적 조치임이 분명하다. 셋째, 김일성부자의 가계우상화를 위한 행정구역의 명칭바꾸기가 두드러진다.⁵⁷⁾

2. 행정집행기관

북한체제 속에서 정치와 행정의 界線을 명백히 하기는 어려운 일이나, 상대적으로 행정집행을 주로 담당하는 기관은 존재한다. 즉 중앙에서 행정을 주로 담당하는 기관이 내각이고, 지방에서 행정을 주로 담당하는 기관이 인민위원회와 몇가지 특별행정기관인데, 그 개요는 다음과 같다.

가. 중앙행정기관

북한의 헌법은 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관으로서의 「내각」을 설치하고 있는데, 이는 종전의 정무원과 기본적으로 대등한 것이다. 그런데 이 내각은 최고인민회의에 의해서 구성되며 자기사업에 대하여 최고인민회의와 그 휴회중에는 최고인민회의상임위원회 앞에 책임지도록 되어 있어,⁵⁸⁾ 서방국가에서의 행정부와는 차이가 있다.

최고인민회의와 그 상임위원회 통제하에 국가의 인민경제발전계획을 작

56) 광산, 공장·기업소, 임산사업소 등. 노동자 집단거주지역에 설치된 리급단위 구역이다. 도표 3, 4 참조.

57) 양강도의 김정숙군, 김형직군, 김형권군 등이 그 사례다.

58) 앞의 북한헌법 제9, 10, 125 조 등.

〈도표 3〉 북한행정구역 현황

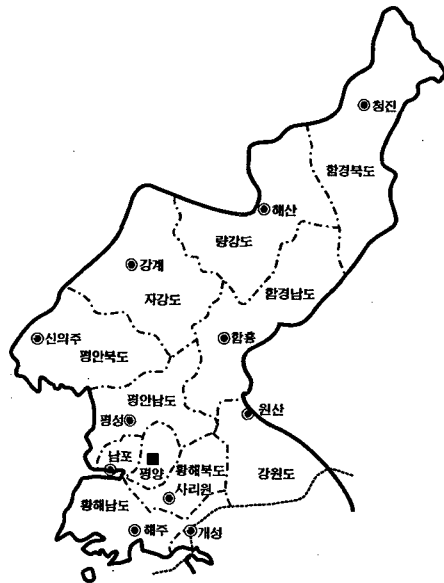
(1995년 10월 현재)

구 분	시(구역)	군(읍)	리	동	노동지구
평양특별시	(18)	4(4)	131	247	6
남포직할시	(5)	1(1)	35	64	—
개성직할시	1	3(3)	63	23	—
평안남도	5	15(15)	370	48	37
평안북도	3	22(22)	500	61	39
자강도	3	15(15)	243	61	21
량강도	1	11(11)	152	23	60
황해남도	1	19(19)	408	25	9
황해북도	2	14(14)	278	43	6
함경남도	3(7)	16(16)	475	133	30
함경북도	4(6)	13(13)	274	121	37
강원도	2	15(15)	393	43	11
합 계	25(36)	148(148)	3,322	892	256

* 출처 : 통일원 정보분석실

〈도표 4〉 북한행정구역 약도

광복 전	1995년 10월 현재
4단계	3단계
도(특별시)	도(특별시·직할시)
군(시·구)	군(시·구역)
읍·리·동	리(읍·동·노동지구)
6도9시89군	9도 1특별시 2직할시 25시 148군



성하고 국가예산을 편성하며 그 집행대책을 수립하는 등의 경제관련업무를 취급하는 것이 내각에서 담당하는 주요한 일이다. 그리고 국가관리 질서를 세우기 위한 검열·통제사업, 사회질서 유지, 국가와 사회협동단체 소유의 보호 및 외국과의 조약체결 등의 업무도 내각에서 담당한다.

이상과 같은 업무를 조직하고 집행하기 위해 내각은 모든 행정경제기관들을 구속하는 「결정」과 「지시」를 내며, 그에 어긋나는 기관들의 결정 및 지시를 폐지시키기도 한다. 그러한 내각의 소관업무를 수행하기 위해 부문별 집행 및 관리기관으로서 다음과 같은 수의 부서를 두고 지도한다.

1998년 9월 5일 현재의 내각은 총리 1인, 부총리 2인과 1위원회, 26성, 1원, 1은행, 2국으로 구성되어 있다.⁵⁹⁾ 그런데 북한의 내각은 외무성, 사회안전성, 교육성, 문화성, 보건성, 체육성의 6개성을 제외하면 모두 경제 및 기술, 즉 산업과 관련된 위원회, 성들로 짜여져 있음에 주목하게 된다.

이같은 사정은 주요재산이 국유화 되어있는 조건하에서 내각이 주요산업을 직접 관리운영하는 것과 관련이 있는 것으로서 내각의 총리와 부총리(2인)까지 주로 경제·기술관료 출신들로 선임되고 있음이 이를 입증해 주고 있다. 그리고 내각은 그 업무를 수행하기 위해 내각성원 전원으로 구성되는 전원회의와 총리, 부총리와 기타 총리가 임명하는 내각성원들로 구성되는 상무회의체도를 두고 있는데 내각 전원회의는 행정경제사업에서 새롭고 중요한 문제들을 토의 결정하며 상무회의는 내각 전원회의에서 위임된 문제들을 토의 결정한다.⁶⁰⁾

나. 지방행정기관

도(특별·직할시), 군(시·구역) 등의 지방행정업무를 담당하는 것은 해당 지방의 「인민위원회」인데, 이 기관은 해당지방의 인민회의 휴회중에 주권기관으로서의 기능도 맡고 있어,⁶¹⁾ 전문적인 행정적 집행기관이 아니다.

59) 1998. 9. 5 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 구성된 내각편제이다(도표 1 참조).

60) 앞의 북한헌법 제122조.

61) 위의 북한헌법 제139조.

또한 이 인민위원회는 해당 인민회의에 의해서 구성되며 자기사업에 대하여 해당 인민회의 앞에 책임지며 상급인민위원회와 내각에 복종한다는 점에서 지방자치와는 거리가 멀다. 해당 인민회의, 상급인민위원회, 내각 등의 통제하에 지방인민경제발전계획을 작성하고 지방예산을 편성하며 그 집행대책을 수립하는 등이 지방인민위원회의의 주요 소관업무이지만 그외에 국가관리 질서를 세우기 위한 검열·통제사업, 해당 지방의 사회질서 유지, 국가와 사회협동단체 소유의 보호 등의 업무도 담당한다. 이상과 같은 업무를 조직 및 집행하기 위해 하급기관들을 구축하는 「결정」과 「지시」를 내며, 그에 어긋나는 하급인민위원회의의 결정, 「지시」를 폐지하고, 하급인민회의의 그릇된 결정의 집행을 정지시키기도 한다.⁶²⁾ 지방인민위원회는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되는데, 그 규모는 지역의 특수성, 크기 등에 따라 차이가 있으나, 평균적으로 도급에는 30개 내외의 부서와 부서당 15명 내외의 요원이 있고 군급에는 5명 내외의 요원으로 구성된 12~15개부서가 있는 것으로 알려지고 있다. 그리고 지방인민위원회는 군급 행정단위에게지만 존재하며, 리(동·읍·노동자구)에는 해당 군(시·구역)인민위원회에 속한 리(동·읍·노동자구)사무소가 있는 것으로 알려지고 있다.⁶³⁾

3. 행정지향목표⁶⁴⁾

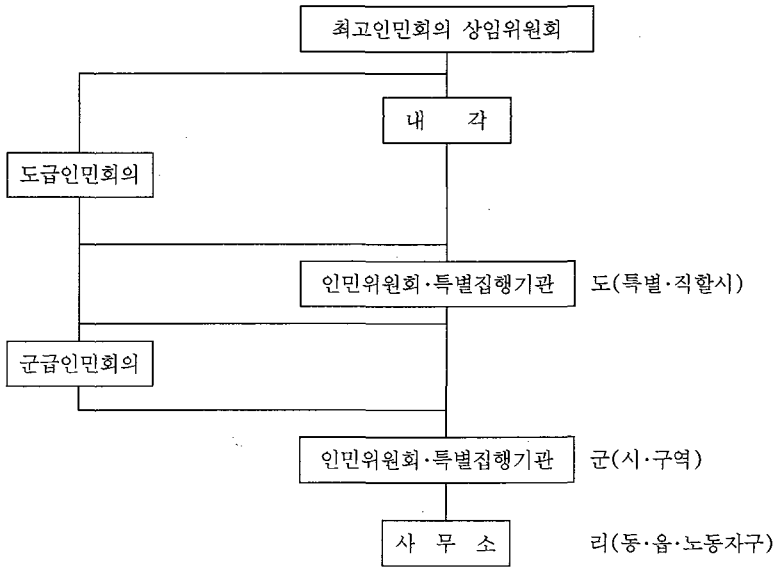
북한에서의 모든 행정은 노동당의 정책을 수행하는 데 있어서 차질이 없도록 각 부분이 밀접하게 연계되어 있다. 즉 내무, 재무행정은 물론이고 법무, 외무 및 병무행정 등이 완전히 일체화되어 있다. 예를 들어 내무행정은 노동당과 수령의 유일적 영도체계가 확립된 사회질서를 유지, 강화하는 데 그 목표를 두고 있으므로 반공적 요소를 말살하는 것이 그 우선적 과제로 되며 이에따라 모든 주민을 당명령에 충실히 복종하는 이른바 「인

62) 위의 북한헌법 제141조11항.

63) 「북한총람」, 서울:북한연구소, 1994, pp. 227~230.

64) 이에 관해서는 앞의 김영학, 마르크스·레닌주의백서, pp. 315~318 참조.

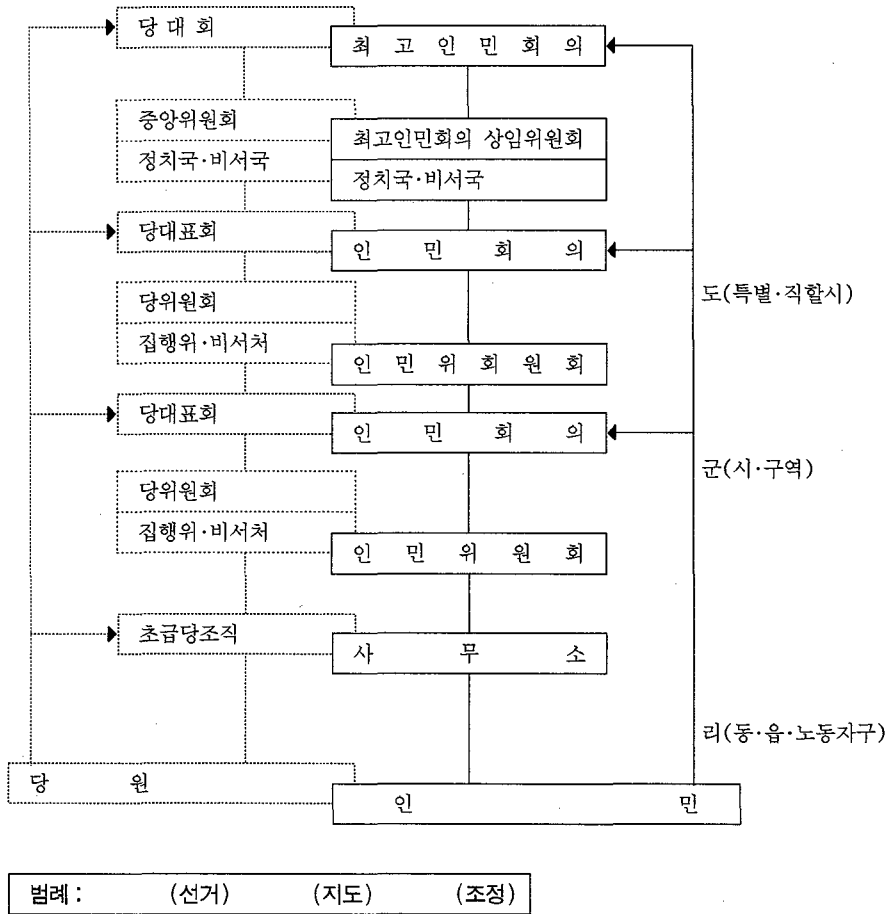
〈도표 5〉 행정집행기관 체계



민」과 「반동분자」로 갈라놓고, 혁명의 진전에 따라 반동분자들을 그 급수별로 차례로 제거하는 한편, 부동층을 인민화해 나가는 것이 북한내무행정의 목표로 되게 마련이다.

그리고 재무행정은 공산주의 지향의 계획경제 운영을 위한 계산과 각 분야에 대한 통제를 수행한다. 주요재산을 전적으로 노동당이 독점하고 있으므로 모든 기관 및 단체들이 노동당에 종속될 수밖에 없는 여건하에서의 재무행정은 사실상 국가전반에 걸친 경영통제를 수행하게 된다. 그렇게해서 얻어진 수익중 특히 대남혁명 비용을 염출하는 것이 북한재무행정의 중요한 임무이다. 또한 외무행정은 주로 대남혁명 수행을 위한 이른바 「국제혁명역량과의 유대강화」가 그 주된 목표이며, 병무행정은 당의 군대인 인민군을 강력하게 만드는 데 기여하는 것이 긴요한 목표이다. 요컨대 북한의 행정이 지향하는 목표는 노동당의 정책을 합헌적인 절차를 통해 능률적으로 수행하는 데 있다. 이러한 까닭에 행정이 정치와 깊이 결합되게 마련이며, 더 정확히 말해 북한행정은 철저하게 정치에 예속되어 있음이 특징이다.

〈도표 6〉 당·정간 연계구조



4. 행정통제방식

북한의 행정집행기관들은 법률상으로는 주권기관(인민회의) 앞에서 책임지며 업무를 수행하는 지위에 있으나, 실질적으로 북한의 모든 기관을 지배하는 것은 노동당이다. 따라서 행정에 대한 통제에 있어서도 서방제국의 경우와는 크게 다른 모습을 보이고 있는데, 그 방식 및 행태는 다음과 같다.

가. 당에 의한 통제

노동당이 정권기관을 지배하는 방식은 요원의 전형, 업무의 통제 등을 통해 거의 전면적으로 수행된다. 최고인민회의를 비롯한 각급 인민회의의 대의원후보부터가 노동당에 의해 사전에 단일화되며 당선후 그들을 각 기관에 배정하는 실권도 노동당이 틀어쥐고 있다. 그리고 그 대의원들은 거의 노동당의 중핵분자들이므로⁶⁵⁾ 당의 명령사항을 어김없이 이행하게 마련이다. 이같은 방법으로 정권기관은 물론이고 주요사회단체들의 요직도 모두 노동당이 독점함으로써 보이지 않는 손으로 빈틈없는 통제를 수행한다. 특히 김일성은 1국1당1인체제를 다지고 그것을 자기아들 김정일에게까지 넘겨준 독재자로서 그 수법이 스탈린, 毛澤東 등을 능가했다. 따라서 지금의 노동당 총비서인 김정일의 명령은 각급 당조직을 통해 북한의 모든 기관 및 단체들을 남김없이 지배하고 있다.

노동당이 국가정권기관들을 지도·감독하기 위해 국가주권을 「최고인민회의」라고 하는 僞裝機構로 통합시켜 놓은 조건하에서의 노동당에 의한 행정통제는 실로 절대적이며 전면적인 것이다. 더욱이 주요정권기관내의 당조직이 당의 중앙위원회에 직속되어 있는 조건하에서의 당에 의한 통제의 강도란 상상을 초월할 정도이다. 그런데 이같은 당의 통제는 행정기관에 대해 가장 철저히 가해지고 있는 바, 이를 위해 당중앙위원회 비서국에는 내각의 각 부문기구(위원회, 성 등)에 대응하는 부서들을 두고 있다.

나. 주권기관의 통제

북한헌법에 의하면 최고인민회의와 그 휴회중 최고인민회의 상임위원회가 내각에 대해서 입법기능을 통한 통제는 물론이고, 査問 및 조사와 특히 총리를 선거하며 그 구성원들을 임명하는 등⁶⁶⁾ 그 통제의 성격이 획적인

65) 표면상 당원이닌 것으로 위장한 자들은 대체로 대남공작을 담당하는 비밀당원이다.

66) 앞의 북한헌법 제91조 9, 10, 14, 15, 16항.

것이 아니라, 종적인 것으로 되어 있다. 그리고 지방 인민회의의 해당 인민위원회에 대한 통제기능도 최고인민회의 및 상임위원회의 내각에 대한 통제와 기본적으로 동일한 것으로 되어 있다. 즉 최고인민회의 및 상임위원회는 내각을 통제하는 상급기관이며 지방의 인민회의도 그 인민위원회의 상급기관인 것이다. 그런데 주권기관(인민회의)의 이같은 기능은 내용면에서는 당의 의사를 대행하는 것이어서 사실상 導機能, 要式行爲 이상의 의미가 없다. 사정이 이와 같으므로 북한에 있어서는 서방제국에서 적용되는 바와 같은 행정에 대한 외부통제 또는 그 내부통제의 구분법이 그대로 들어맞지 않는다. 어쨌든 주권기관의 행정기관에 대한 통제는 대등한 「입법」 대 「행정」의 관계가 아닌 상·하관계라는 데 유념할 필요가 있다.

다. 인접기관의 통제

정권기관의 조직체제로 보아 외적이며 횡적인 통제는 행정기관에 대한 검찰소·재판소 및 국방위원회와 그 예하의 인민무력성과 국가안전보위성 계열기관 등의 통제가 이에 해당된다. 북한에서는 중앙재판소 뿐만 아니라 중앙검찰소, 인민무력성 등이 내각밖에 존재한다는 점에서 서방권과는 그 구조면에서 판이하다는 데 착안할 필요가 있다.⁶⁷⁾ 물론 그러한 기관들도 모두 노동당에 의해서 그 요원들이 선임되고 업무가 배정되는 것이므로 행정에 대한 이들 인접기관들의 외적 통제도 실은 당통제 기능에 따른 것이라는 점에서 독자성이 없다고 볼 수 있다. 어쨌든 3권분립제도에만 익숙된 서방적 통념을 가지고 북한에서의 행정에 대한 통제기능을 판단하려할 때, 오관가능성이 매우 높은 것이다.

5. 관료제 평가

북한의 관료제는 관료군의 유형과 그 구조 및 기능면에서 관료제 일반의

67) 위의 북한헌법 제91조 7, 11, 12항.

성격에 더하여 그들 고유특성을 지니고 있다. 이같은 현상은 그들만의 특이한 유일적 사상, 주권의 통합, 재산의 공유 및 유일적 영도체제 등의 구조적 특성에서 비롯된다.

가. 관료군의 유형

북한에서는 당·정관료들 사이의 수평적 교류로 인해 서로 동질화되어 가는 경향이 있으나, 북한관료군을 대체로 당관료와 행정·경제관료군으로 나누고 있다. 그런데 보다 세분하면 당관료, 군관료, 행정·경제·기술적 전문기능관료들로 나눌 수 있을 것이다. 「당관료」란 군사·행정·경제·기술분야가 아니고 주로 당비서국 등 당조직 속에서 훈련되고 성장한 전형적인 당일꾼을 지칭한다. 예를 들면 구소련의 스탈린, 중국의 毛澤東, 월남의 호치민, 그리고 북한의 경우 김일성, 허가이,⁶⁸⁾ 김정일 등이 이에 해당하는 인물들이다. 「군관료」란 기본적으로 군인신분이면서 사상 및 군사능력면에서 인정받아 군사관련 고위직에 발탁된 군사일꾼을 지칭한다. 예를 들면 구소련의 불가닌, 중국의 林彪, 월남의 켄지압, 그리고 북한의 경우 최용건, 최현, 오진우, 최광, 조명록, 김일철, 김영춘 등이 이에 해당된다.⁶⁹⁾

그리고 「기능(행정·경제·기술)관료」란 전형적인 당관료가 아니라, 행정·경제·기술분야 등에서 주로 훈련되고 성장한 실무형 전문관료를 가리킨다. 예를 들면 구소련의 말렌코프, 중국의 周恩來, 그리고 북한이 경우 현재 최고인민회의 상임위원회 위원장인 김영남, 내각총리 홍성남, 부총리인 조창덕과 광범기 및 내각성원으로 등용된 인물들이 기본적으로 전문적 기능관료에 속한다. 중국에서 제기되는 「紅·專」의 논란도 바로 이같은 공산주의관료제의 실태에서 비롯된 것이다. 그런데 현재 북한에서 매우 강력한 실세로 등장하고 있는 것이 군관료들이라는 징표가 나타나고 있는 점에⁷⁰⁾

68) 1953. 2, 김일성에 의해서 숙청되고 자살한 소련과 두목이다.

69) 공산권에서는 군인들도 대의원으로 선출되고 주요 관료직에 선임된다.

70) 군사위원회의 성원들이 권력서열 20위 이내의 인물들로 총원되고 그 위원수도 5명에서 10명으로 대폭 증원하는 등의 변화를 뜻한다.

주목할 필요가 있다.

나. 관료제의 특성

북한의 관료제는 관료제 일반이 지니고 있는 특성에 더하여 다음과 같은 구조 및 기능적 특성과 행태적 특징을 보이고 있다.

(1) 구조적 특성

북한사회는 주요재산이 공유화되고 제반주권이 통합·집권화되어 있는 토대 위에서 유일적 사상 및 영도체제로 구조화되어 있다. 따라서 전주민이 당과 국가기관, 국가경영기업·공장과 협동농·어장 및 인민군등에 속해 있는 사무원, 노동자, 근로농민⁷¹⁾ 및 군인신분으로 되어 있어, 순수민간인이 존재할 터전이 없다.

북한사회의 이같은 구조적 특성때문에 북한관료제는 사회구성원 전체가 다만 급수에 차이가 있을 뿐, 남김없이 공직자 신분으로 획일화되어 있는 상태의 「사회총체적 관료제」라고 규정할 수 있다. 물론 북한관료제의 구조적 특성을 사상, 수령, 특히 당통제하에 있는 국가관료제라는 제측면에서 평가할 수도 있겠으나, 「사회총체적 관료제」라는 집약적 평가보다는 적절한 것이 못될 것이다.

(2) 기능적 특성

앞서 언급한 바와같이 북한의 관료군은 그 주근무영역 및 훈련·성장경력 등에 따라 당관료, 군관료 및 행정·경제·기술적 기능관료 등으로 구성되어 있다. 그런데 이같은 관료군 가운데 가장 강력한 힘을 지니고 있는 것이 당관료, 그 다음이 군관료, 행정·경제·기술관료 순으로 서열화 되어 있다.

최고의 당실권자인 김정일이 국가대표격인 최고인민회의 상임위원회 위원장직을 맡지않고 군사위원회 위원장직에 추대되어 있는 것도 이같은 사정과 관련이 있는 바, 요컨대 군배경하의 당핵심적 관료체제임을 반영하는

71) 자유농민 아닌 반노동자적 상태의 농민을 뜻한다.

현상이다. 북한체제의 이같은 역학구조 때문에 북한관료제 속에서는 필연적으로 「전면적 당통제작용」의 기능적 특성을 지니게 마련이며 「主紅·從專」의 모습을 보이게 되는 것이다.⁷²⁾

(3) 행태적 특징

사회총체적 관료제 및 당통제의 전면적 작용 때문에 북한사회에는 권위주의, 동조과잉, 형식주의 및 기회주의 등의 행태로 나타나는 「고질적 관료주의성」이 심각한 문제점으로 대두되고 있다. 왜냐하면 유년기부터 통제된 집단생활 속에서 성장한 북한관료들로서는 信義, 義理, 인정 및 의리적 인간주의와는 거리가 먼 명령 및 복종의 경직된 관료주의가 생리화되기 때문이다.

「권위주의」란 강자에 대해서는 무비판적이고 복종적 태도를 취하며, 약자에 대해서는 강압적 태도로 복종을 강요하는 성향을 말한다. 이와같은 권위주의는 민주주의사회에서는 덜하고 독재적 전체주의사회일수록 심하게 마련인데, 북한에서는 권위주의적 행태가 지나치게 나타나 김일성부부가 그 문제성을 거듭해서 지적하며 시정을 강조한 상태이다.⁷³⁾

「동조과잉」이란 김일성교시, 김정일지시, 노동당정책 등을 무비판적으로 준수해야만 하는 북한사회의 공포분위기 속에서 자기방어의 수단으로 발생하는 과잉충성적 행태를 뜻한다. 이와같은 동조과잉의 행태는 바로 극심한 권위주의와 연관성이 있는 현상임에도 불구하고 “수령과 당중앙(김정일을 지칭), 그리고 당의 명령을 무조건 추종하는 대중적 영웅주의를 발휘해야 한다”⁷⁴⁾면서 강요하는 상태이다.

그리고 「형식주의」는 실질적 내용보다도 형식, 절차 및 의식 등에 집착하는 경향인데, 북한의 정치사건에서는 “문제를 치밀하게 조직하지 않고 기계적으로 조잡하게 처리하는, 내용이 없고 겉치레만 하는 사업작풍”으로

72) 경제건설과 관련, 전문적 기능관료들의 비중이 높아지는 추세이나, 북한의 기능관료들은 서방권의 순수 테크노크라트와는 달리 정치사상성도 상당수준 겸비해야만 생존 및 진출이 가능하다.

73) 「김일성저작집」, 평양 : 로동당출판사, 1985, 3권, p. 161. 및 7권, p. 41. 등.

74) 북한 「로동신문」, 1986. 9. 15.

75) 앞의 「정치사건」 북한판, p. 1250.

설명하고 있다.⁷⁵⁾ 이같은 형식주의는 경제부문에서 양적 생산목표 달성에 급급한 나머지 질적으로 조잡한 제품을 생산하는 데서 특히 현저하게 나타나 큰 문제점으로 제기되고 있는 상태이다.⁷⁶⁾ 또한 「기회주의」는 상부, 권력기관 등에 대한 맹종적 동조과잉성으로 인해 형식주의에 기울어 신변안전을 도모하려는 데서 비롯된다. 북한사회에서 생존을 유지하고 나아가서 출세하기 위해서는 권력에 민감하게 영합하는 기민성이 필요한 법인데, 이같은 기회주의는 북한체제의 구조적 특성인 유일적 사상 및 영도체계에서 비롯되는 필연적 경향이다.

다. 문제점 해소노력

북한당국은 고질적인 관료주의에서 비롯되는 병폐를 해소하기 위해 몇가지 정책을 강구한바 있는데, 그 개요는 다음과 같다.

(1) 청산리정신·방법

청산리정신·청산리방법은 1960년 2월 김일성이 평안남도 강서군 청산리에 나가서 농촌지도의 본보기를 보인 그 정신과 방법을 말하는 것이다. 그 기본내용은 ① 위가 아래를 도와 당의 노선과 정책을 관철하고 ② 항상 현지실정을 감안하여 문제해결을 도모하며 ③ 모든 활동에서 정치활동을 앞세워 대중의 열의와 창발성을 발휘하도록 부추기는 것이 필요하다는 것이다. 그들은 이같은 방법을 관료주의적 병폐를 해소하는 데 능률을 발휘할 수 있는 “과학적이고 공산주의적인 대중지도사상이며 방법”으로 내세우고 있다.⁷⁷⁾ 그런데 이 방법이 초기에는 어느 정도 관료주의 퇴치의 성과를 거두는 듯이 보였으나, 결과적으로는 또 하나의 통제수단으로 기능하고 있는 실정이다.

(2) 대안의 사업체계

대안의 사업체계는 1961년 12월 김일성이 남포시에 있는 대안전기공장 현지지도에서 제시한 공업관리형태를 말하는 것이다. 그 주요내용은 ① 공

76) 청산리정신·방법의 강조원인도 바로 이같은 문제점 때문이다.

77) 「북한개요」, 서울 : 통일원 정보분석실, 1995, p. 148.

장당위원회의 집체적 지도 및 책임하에 생산활동을 관리하고 ② 계획, 생산 및 기술지도는 간사장의 지도하에, 자재공급 등 공장관리에 필요한 행정 및 경제활동은 지배인 지도하에 수행하며 ③ 상급기관이 하급기관에 대해 자재를 책임공급하고 ④ 「노동자구경리위원회」를 설치, 공장후방공급 부지배인을 위원장으로 임명하여 근로자의 물질적 수요를 보장하게 한다는 것이다. 그들은 대안의 사업체계를 청산리정신과 방법을 적용한 공업관리 형태이며 경제관리에서 사회주의원칙을 구현한 혁명적 사업체계라고 주장하고 있다.⁷⁸⁾ 그런데 이같은 사업체제도 초기에는 역량의 결집면에서 어느 정도 성과를 거두는 듯했으나, 물질적 자극의 결여로 인한 노동의욕의 저하문제를 해결하는 데는 미치지 못하고 있는 실정이다.

(3) 3대혁명소조운동

3대혁명소조운동, 즉 사상·기술·문화혁명소조운동은 1973년 2월 10일 당중앙위원회 정치위원회 확대회의 결정에 따라 각 공장, 기업소, 협동농장 등에 黨核心 및 청년인테리들로 구성된 20~50명의 소조원을 파견한 데서 비롯되었다.⁷⁹⁾ 3대혁명소조의 임무와 역할은 현기간부들이 가지고 있는 보수주의, 경험주의, 관료주의 등 낡은사상과 투쟁하며, 기본수준이 낮고 실무에 바빠 공부를 제대로 못하고 있는 간부들에게 현대과학기술을 배워주는 것으로 요약된다. 그들은 3대혁명소조운동을 청산리정신·방법 및 대안의 사업체계를 구현한 것으로 내세우며⁸⁰⁾ 관료주의 퇴치에 큰 효과가 있는 것으로 주장하고 있다. 그런데 이 3대혁명소조운동은 당과 군, 그리고 행정·경제·기술·문화분야 등 각방면에서 김정일 권력승계작업을 벌이기 위한 방편으로 이용되었을 뿐 그로인한 부작용이 또 다른 하나의 문제점을 파생시켰다.

(4) 교양·비판·속칭

「사상교양」에 대하여 북한당국은 “사람들을 온갖 낡은사상에서 해방하

78) 1991년도 김일성 신년사, 북한 「로동신문」, 1991. 1. 1.

79) 「정치사전」 평양 : 사회과학출판사, 1985, p. 454. 「김일성저작선집」, 제6권 평양 : 조선로동당출판사, 1974, pp. 415~421.

80) 앞의 북한개요, p. 122.

고 수령의 혁명사상으로 튼튼히 무장시키며 혁명과업 수행에 있어서 높은 자각적 열성과 창발성을 발휘하도록하는 사업”이라 설명하고 있다.⁸¹⁾ 그리고 「비관과 자기비관」은 “혁명사업을 추동하는 힘있는 무기의 하나로서 사업과 생활에서 나타난 부족점을 고치기 위해 결함의 내용과 본질, 그리고 그 원인을 분석하고 개선방도를 제기하는 것”이라 정의하고 있다.⁸²⁾ 이 같은 사상교양과 비관이 그들의 유일적 사상 및 영도체계를 확고하게 보장하면서 관료제의 기능을 보다 원활하게하는데 목적을 둔 것임은 재언할 필요가 없다. 그런데 이같은 방법이 하위급 관료요원들을 대상으로 할때 일정한 효과를 올릴 수도 있겠으나, 고위급 전문 관료들에게는 신통한 것이 아니기 때문에 그들은 「숙청」을 상례화함으로써⁸³⁾ 主紅體制를 계속 경직화시키고 있는 실정이다.

V. 결 론

북한사회에 있어서의 실권은 노동당에 있으며 정확히는 노동당의 제1인자인 총비서에 있다. 북한 노동당은 노동계급의 이익을 대표하는 전위대임을 자처하면서 북한의 모든 분야를 남김없이 통제·지배하고 있다.

노동당은 자신의 방침에 어긋나는 모든기관 및 단체의 결정권부터 원천적으로 봉쇄하고 있는데, 그러한 당독재는 국가의 주요재산을 당이 독점적으로 관장하고 있는 조건하에서 충분히 가능하며 사실상 완벽한 상태이다. 따라서 행정, 검찰 및 재판기관 등의 모든정권기관들은 당의 결정을 합법화시켜 당을 대신하여 집행하고 있을 뿐 실제로는 전혀 독자성이 없는 요식 기구에 불과하다.

북한 공산주의는 명분과 조직 및 전술, 그리고 이론면에서 종합성을 갖

81) 「철학사전」, 평양 : 사회과학출판사, 1970, p. 1341.

82) 위의 철학사전, p. 1290.

83) 경제 관료들이 주요숙청대상으로 되고 있다.

추고 있으므로 단순한 정치·행정체계에 관한 연구만으로써 그 본질을 완전히 이해하기는 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 필자가 이 글을 쓰게 된 이유는 북한의 정치·행정체계에 대한 오관이 적지않게 번져 심지어는 학계에까지 그러한 오관이 없지 않음을 알게 되었기 때문이다. 따라서 필자 자신의 올바른 학습 및 자기계도를 겸하여 북한의 정치행정제도에 관한 진면모를 밝혀 봐야만 하겠다는 생각을 갖게 되었다. 그 결과 지금까지 확인한 바에 의하면 북한체제와 국가기관 및 행정기관의 체계 등에서 다음과 같은 몇가지 특수성이 있음을 알게 되었다.

첫째는, 그 체제가 기본 구조면에서 유일적 사상에 의해 지배하고 또한 주요재산(생산수단)이 공유화되어 있는 여건 속에서 수령의 유일적 영도체제가 절대화되어 있는 「소비에트」 체제이기 때문에 서방국가들의 체제적 구조와는 판이한 특성이 있다는 점이다.

둘째는, 노동당이 최고인민회의를 제반주권의 통합기관으로 만들어 놓고, 입법은 최고인민회의가 직접 수행하며 행정 및 사법(검찰, 재판)은 내각과 검찰소 및 재판소를 통해 간접적으로 집행하는 「소비에트」 방식임에도 불구하고 그 조직원칙인 민주주의 중앙집권제를 내걸고 선거위주제, 합의기관제, 기관통합제 등을 방패삼아 민주적 형식을 통해 전제적 통치를 내용적으로 수행하고 있다는 점이다.

셋째는, 행정권의 집행은 중앙에서는 내각이 그리고 지방에서는 인민위원회가 담당하고 있으나, 그러한 행정권의 집행목표가 당에 의한 전면적 통제속에서 오직 당의 정책을 관철하는 데 있기 때문에 이로인한 고질적 관료주의성의 병폐가 「사회총체적 관료제」라 할 수 있는 북한사회 전반에 걸쳐 엄청난 문제점으로 대두하고 있다는 점이다.

이상과 같은 사실을 확인하면서 북한에서 굳이 요식기구인 국가정권기관을 조직, 운용하고 있는 이유가 무엇인가의 의문을 갖게 된다. 왜냐하면 모든 집행(행정, 검찰, 재판)기관들이 당의 심부름을 하는 데 불과하다는 사실이 분명히 확인되었기 때문이다.

그렇다면 그러한 행정집행기능을 노동당의 비서국과 각급 지방의 비서관들이 직접 수행하는 것이 더욱 효율적일 것으로 생각된다. 그럼에도 불

구하고 국가정권형태를 갖추고 있는 것은 국제적으로 서방권이 압도적으로 우세하다는 객관적 현실에 적응해야 할 필요성 때문일 것으로 추정된다. 말하자면 서방제국을 상대하는 데 있어서 당조직 및 그 간부들만으로써는 국제적으로 국가주체로서 인정받을 수가 없기 때문일 것이다. 하지만 만약 전 세계가 공산화되었다면 당연히 당조직만으로도 일을 처리해 나갈 것이며 그래야만 편리할 것이다.

되풀이 말해두지만 북한체제에 있어서는 모든 정권기관이 당통제하에서 당의 심부름을 하는 상태이며 그 가운데서 가장 중요하고 많은 심부름을 담당하는 것이 행정집행기관들이다. 그리고 또한 1998년 9월 5일의 개정 헌법하에서 국방위원회는 최고인민회의의 밑에 있으며 그 상임위원회와 내각 등을 지휘하거나 통제할 수 있는 공식적 지위에 있지 않다. 그럼에도 불구하고 김정일이 권력을 휘두를 수 있는 것은 그가 실세조직인 노동당의 총비서이기 때문이다. 이같은 이치를 파악하게될 때, 북한에서의 행정집행기관들이 차지하는 지위와 역할을 보다 적중하게 간파할 수 있을 것이다.

북한 경제체제의 변화와 개혁

박 형 중*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-----------------------|--------------------------------|
| I. 서론 | IV. 북한 경제체제의 단계별 유형 구분 |
| II. 사회주의 경제개혁의 간략한 역사 | V. 결론: 개혁 판정 기준 및 현 북한 경제체제 평가 |
| III. 사회주의 경제체제 유형 구분 | |

I. 서론

북한 경제의 ‘개혁’은 북한연구와 대북정책과 관련하여 끊임없이 등장하는 표현이다. 그러나 이것이 개념적으로 정확히 무엇을 의미하는지에 대한 질문은 거의 제기되지 않고 있다. 이 때문에, ‘경제개혁’ 여부를 판단하는 데서나 전망하는 데서, 여러 혼란이 발생하고 있다.

혼란의 핵심은 현 북한 경제체제의 기본구조가 아니라 변두리적 사안의 변화에 대하여 너무 많은 중요성을 부여하는 것이다. 북한 경제의 변화와 개혁에 대한 바람이 너무 지나친 경우에는 터발, 분조관리제, 독립채산제,

* 민족통일연구원 연구위원(북한경제사회실)

나아가 이윤, 재산성 등과 같이 북한을 비롯한 사회주의 경제체제를 구성해 왔던 고전적이고 정합적 범주들의 거론조차도 ‘혁신적이고 새로운 사안’으로 간주되고 또한 ‘개혁’으로 이해되고 있다. 이것들에 대한 언급이 마치 ‘시장경제 요소를 새로이 도입’한 것, 기업관리에서 ‘자본주의적 경영기법’을 도입한 것, 나아가 ‘시장사회주의로의 (초기)개혁’ 등으로 까지 혼동되는 수도 있다.

이 글의 주제는 북한경제의 ‘개혁’이라할 때, 그것이 무엇을 뜻하는가를 규명하는 것이다. 북한이 어떠한 조치를 취할 때 그것을 ‘경제개혁’이라 할 수 있으며, 그 ‘개혁’에 의하여 결과적으로 초래되는 상황은 어떠한 것인가를 규명한다.¹⁾ 이러한 판단을 위하여 우리는 현 북한 경제체제의 성격 파악과 ‘경제개혁’에 대한 개념정의의 필요로 한다. 즉 현재 북한 경제체제의 성격규정을 통해, 현 경제체제의 기본구조는 무엇이며, 그 구조 자체를 의미있게 변화시키는 ‘개혁’은 어떤 조치를 통해서 이루어 질 수 있는가를 판단하고자 한다.

이 글은 사회주의 경제사와 논쟁사를 검토하면서, 사회주의 경제체제의 유형들을 구분해보고, 그 유형의 변화를 초래하는 ‘경제개혁’이 경험적 및 개념적으로 무엇을 뜻했는가를 알아 본다. 사회주의 경제사를 검토해 보면, 모든 국가는 ‘스탈린주의적 중앙집권적 명령경제체제’로부터 출발한다. 이 체제는 후에, 계획명령의 철폐 여부에 따라 두가지 유형의 경제체제로 ‘개혁’된다. 그 하나는 계획명령이 폐지되지 않았지만, 그 운용이 부분적으로 개선되었다는 뜻에서 ‘부분 개혁된 중앙집권적 명령경제체제’이다. 다른 하나는 계획명령을 폐기함으로써, 국영기업소간 관계를 시장관계로 바꾸어 놓은 ‘시장사회주의’²⁾이다.

‘경제개혁’이라는 것이 보다 정확한 의미에서 ‘경제체제의 개혁’이라고 한다면, 북한과 관련하여 ‘경제개혁’을 논하기 위해서 필수적인 작업은, 현

1) 이 글은 북한경제의 개혁 ‘전망’을 논하지 않는다. 만약 개혁의 ‘전망’을 논하는 글이었다면, 이 글은 상당히 다른 방식으로 서술되었을 것이다.

2) ‘시장사회주의’는 ‘분권적 유도체제’ 또는 ‘사회주의 시장경제’라고도 불리운다. 여기서는 주로 ‘시장사회주의’라는 표현을 쓴다.

재의 북한 경제체제의 성격을 파악하는 것이다. 북한 문헌과 정책들을 검토해 보면, 북한은 1985년 이후 ‘부분 개혁된 중앙집권적 명령경제체제’에 속하고 있다는 것을 밝혀진다. 이 시기 이후 1998년 헌법 개정 조항을 비롯하여 북한내의 모든 공식 문건의 내용은 ‘부분 개혁’ 체제의 테두리 안에서 전개되고 있다. 따라서 ‘부분 개혁 체제’인 북한의 경우, 우리가 ‘북한경제체제의 개혁’이라고 말할 수 있는 경우는, 북한이 ‘시장사회주의’로의 이행에 필수적인 조치를 취할 때이다.

이 글은 결론에서, 현재 북한의 ‘부분 개혁 체제’가 ‘시장사회주의’로 ‘개혁’되기 위해서는, 북한이 어떠한 조치를 취해야 하는가를 제시한다. 그런데 1998년 북한 개정 헌법에도 또한 경제관련 전문 문헌에서도 ‘시장사회주의’를 초래할 만한 조치와 제도는 아직 제시되거나 토론되고 있지 않다. 그러나 예외가 있는데, 북한은 나진-선봉 지대에 대해서는 1997년부터 시장사회주의를 실시해오고 있다.

II. 사회주의 경제개혁의 간략한 역사

역사적으로 소련에서 사회주의 경제체제는 마르크스-레닌주의에 기반한 일당국가가 건설된 이후에 성립했다.³⁾ 즉 사상과 권력이 경제에 우선했다. 또한 앞으로 건설될 ‘사회주의 경제체제와 정책’ 개념을 둘러싼 1920년대 볼셰비키 지도부 내의 격렬한 논쟁과 대결을 보면, 마르크스주의적 일당국가체제를 기초로 하면서도 매우 다양한 형태의 ‘사회주의 경제체제와 정책’의 수립이 가능하다는 것을 알 수 있다. 즉 공산당과 공식사상이 존재하는 기초위에서, ‘사회주의’라는 수식어를 붙일 수 있는 경제체제에는

3) 경제개혁의 역사에 대해서는 W.Brus, *Geschichte der Wirtschaftspolitik in Osteuropa* (Köln : Bund Verlag, 1987) ; R.Schlütter(Hrsg.), *Wirtschaftsreformen im Ostblock in den 80er Jahren* (Paderborn : Ferdinand Schöningh, 1988) ; G.Schöpfli, *Politics in Eastern Europe* (London : Blackwell, 1993) 참조.

매우 다양한 형태가 있다는 것이다.

우리가 일반적으로 ‘사회주의 경제체제’라고 인지하고 있는 경제체제의 모델은 스탈린치하 소련에서 최초의 계획경제 시도인 1928~1933년 제1차 5개년계획 기간중에 탄생했다. 이 체제는 적대적 환경속에서 급속한 산업화를 이루고자 했던 당시 러시아의 특수한 경제적 정치적 환경의 산물로서, 장기간에 걸치는 시행착오 속에서 형성되었다. 이 체제는 흔히 중앙집권적-행정적-명령 경제체제 또는 스탈린주의 고전체제로 불리웠다. 이 체제는 사회주의 경제체제의 유일한 형태로 간주되었으며, 북한을 포함하여 2차대전 이후 탄생한 모든 사회주의 국가들에서 복제되었다.

그 후 이 모델은 각 국가의 소련과의 관계, 복지 향상과 관련된 대내정치 문제, 그리고 경제성장과정에서의 여러문제 등 때문에 비판되고 수정 또는 개혁되었다. 이 모델에 대한 최초의 반란은 1949년 유고슬라비아 공산주의자들에 의해서 시도되었다. 그후 1950년대 중반에 들어서면 흐루시초프의 스탈린 비판, 폴란드와 헝가리에서의 내부 정치 위기 등의 과정을 거치면서, 고전적 모델에 대한 개선과 개혁의 요구가 토론되고 일부 실현되기도 하였다. 1950년대 중반 이미 고전체제에 대한 중대한 수정이 가해지는데, 중앙의 업무부담을 줄이기 위해서 계획관리체제의 중급환절을 강화하고 자율성을 높이는 조치가 취해졌다는 것이다. 이른바 연합기업소 관리체제의 등장이다.

그러나 실제로 고전적 사회주의 경제체제에 대한 본격적인 개혁 과정은 1960년대 중반에 들어서 취해진다. 이 당시 주요 개혁경향에는 주요한 두 가지가 있었다. 소련, 동독, 체코슬로바키아 등은 고전적인 중앙집권적-행정-명령경제의 기본틀을 유지하면서 그것을 부분적으로 개선하고자 했다(부분개혁된 고전체제). 헝가리는 행정-명령 체제를 폐기하고 시장사회주의 체제를 성립시켰다.⁴⁾ 1960년대 중반의 경제개혁은 1970년대에 들

4) 코르나이 등은 중앙집권적 명령체제에서 분권적 유도체제로 넘어가는 조치만을 ‘개혁’이라 말할 수 있다고 주장하지만, 현실적으로 스탈린주의적 고전체제를 부분개혁 체제로 바꾸는 조치들도 ‘개혁’으로 토론되고 시행되어 왔다. J.Kornai, *The Socialist System*(Princeton: Princeton Univ. Press, 1992), pp. 383~395.

어 와서 일부 후퇴했지만, 스탈린주의적 경제체제는 경직성은 개선되었으며, 특히 헝가리에서의 시장사회주의적 시도의 지속성은 유지되었다.

사회주의 경제의 개혁에 대한 논의는 1980년대 중반이 되면서 다시 활성화되었다. 이 시기의 개혁경향은 1980년대 초 폴란드에서의 정치적 위기, 경제성장의 일반적 둔화, 서방과의 경제-기술적 격차의 심화 등을 배경으로 했다. 이 시기에 있어서 가장 중요한 개혁 개념은 시장사회주의였다. 시장사회주의는 헝가리 이외에도 1978년 이래 중국, 1981년 이후 폴란드, 1985년 이후에는 소련, 1987년 이후 베트남에서도 시도되었다. 1989~1991년에 걸쳐서 사회주의 체제가 붕괴함으로써 소련 및 동유럽 국가에서의 시장사회주의 실험은 종결되었다. 그러나 중국과 베트남의 시장사회주의는 1990년대 말에도 비교적 성공적으로 진행되고 있다.

〈표 1〉 국가 및 시기별 경제체제 유형

	중앙집권적 명령체제 (고전체제)		시장사회주의 (분권적 유도체제)
	스탈린주의 고전체제	부분 개혁 고전체제	
핵심적 차이	세세한 계획지표	계획지표 체계의 개선	계획지표 폐기
	계획명령을 통하여 국 영기업의 경영을 세세 하게 직접 통제	연합기업소 체계와 개 선된 계획명령을 통하 여 국영기업의 경영을 직접 통제	거시경제정책을 통하 여 국영기업의 경영을 간접적으로 유도
해당 국 가, 시기	1928~1965 소련 경 제, 1960년대 초까지 동유럽 경제, 1949~ 1978 모택동주의하의 중국, 1947~1985 북 한경제	1960년대 중반이후 소 련 및 동유럽 경제 (헝가리, 유고 제외), 1985~현재 북한	1949~89 유고슬라비 아, 1963~89 헝가 리, 1968 체코슬로바 키아, 1981~89 폴란 드, 1985~90 소련, 1987 이후 베트남, 1978 이후 중국

Ⅲ. 사회주의 경제체제 유형 구분

사회주의 경제체제의 진화와 개혁의 역사적 경험을 이론적으로 일반화시켜 볼 때, 사회주의 경제체제는 크게 보아 ‘중앙집권적 명령체제’(고전체제)와 ‘분권적 유도체제’(시장사회주의)로 구분할 수 있다. 두 체제를 구별지우는 핵심적 차이는 명령적 계획지표의 유무이다. 중앙집권적 명령체제는 경제결정권들이 중앙기관에 집중되어 있으며, 중앙기관이 계획명령을 통해서 기업소 운영을 직접적으로 통제하는 경제체제이다. 분권적 유도체제는 중앙기관의 계획명령권을 폐지하면서, 대부분의 권한이 기업소에 이양된다. 중앙기관은 하부 기업소를 계획명령을 통해서 직접통제하는 것이 아니라, 거시경제지표라는 간접 수단을 통해, 국영기업들의 운영 방향을 유도할 수 있을 뿐이다. 국영 기업소의 경영, 국영 기업소간 상호관계는 시장경제와 거의 동일하게 조직된다. 중앙집권적 명령체제(고전체제)는 다시 ‘스탈린주적 중앙집권적 명령체제’와 ‘부분 개혁된 중앙집권적 명령체제’로 구분할 수 있다. 두 체제의 공통점은 중앙기관이 계획명령을 통해서 기업소의 경영에 직접적으로 간섭할 수 있다는 것이다. 그러나 명령적 통제 방식이 상당히 달라진다. 이러한 세가지 경제체제의 중요한 차이들을 열거해 보면 다음과 같다(보다 자세한 것은 논문부록의 도표 참조).⁵⁾

5) 이하의 사회주의 경제체제 유형간의 차이에 대한 서술은 다음을 종합. Brus, *ibid.*; Schlütter (Hrsg.), *ibid.*; Kornai, *ibid.*; J.Kosta, *Wirtschaftssysteme des realen Sozialismus* (Köln : Bund Verlag, 1984); H.Leipold, *Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich* (Stuttgart : Gustav Fischer Verlag, 1988); Hubert Gabrisch ed., *Economic Reforms in Eastern Europe and the Soviet Union* (London : Westview Press, 1988); H.Conert, *Die Ökonomie des unmöglichen Sozialismus* (Münster : Westfälisches Dampfboot, 1990); J.Adam, *Economic Reforms in the Soviet Union and Eastern Europe since the 1960s* (London : Macmillan Press, 1989); D.Nohlen ed., *Sozialistische Systeme* (München : R.Piper, 1986); A. Zimbalist, H.Sherman and S.Brown, *Comparing Economic Systems* (New York : H. B.J. Pub., 1989); 폴 그레고리, 로버트 스튜어트, 「러시아소련독립국가연합의 구조와 전망」 (열린책들, 1992).

첫째, 하부기업 관리방식의 차이이다. 스탈린주의 고전체제에서는 중앙계획기관이 국가내의 거의 모든 단위의 거의 모든 경제활동에 대해서 세세하게 규정하고 직접 관리·감독한다. 이렇게 되면, 중앙계획기관은 수많은 사소한 일들까지 처리해야하기 때문에, 업무가 과중해지고, 기업소의 자율성은 없어진다. 이에 대해서 부분 개혁체제는, 중앙계획기관과 말단기업소 사이에 연합기업소라는 중간 관리기구를 설정하고, 그에 많은 권한을 부여한다. 즉 중앙계획기관은 연합기업소만을 상대로 보다 중요하고 개략적 결정만 내리고, 그 이하 단위는 연합기업소 자체로 계획하고 관리하도록 하는 것이다. 시장사회주의에서 중앙계획기관은 거시경제정책만을 결정하며, 기업소에 대한 계획명령은 철폐된다.

둘째, 계획작성 및 수행체제의 차이이다. 스탈린주의 고전체제에서 중앙계획기관은 전체 경제의 모든 물자에 대해서 현물단위로 세세한 물자균형표를 만들고, 물자를 직접 현물단위로 배분한다. 부분 개혁체제에서는 중앙계획기관은 중요 물자에 대한 계획만 직접 세우고, 중요 물자배분만을 직접 관리한다. 스탈린주의 고전체제의 기업소 계획수행 평가에서 가장 중요한 것은 양적 생산증대이다. 독립채산제가 존재하기는 하나, 채산성 보다는 양적 생산 증대가 더 중요한 평가기준이기 때문에, 대체로 무시된다. 이에 대하여 부분 개혁체제의 기업소 계획수행평가에서는 현물지표별 계획완수 및 양적 성장과 함께, 원가, 이윤, 재정통제, 독립채산제 등 채산성 평가지표가 중요한 기준으로 등장한다. 하지만, 이는 계획체제의 경제적 효과성을 높이기 위한 수단으로서의 의미를 가지고 있으며, 기업소는 계획명령을 완수하는 테두리 안에서 수익성도 고려해야 한다. 중앙계획기관의 계획명령이 존재하지 않는 시장사회주의에서 기업은 수익성 원칙에 따라 운영된다.

셋째, 기업 및 노동자에 대한 자극체제의 차이이다. 두 체제에서 공허 계획지표 완수 여부가 중요하지만, 스탈린주의 고전체제에서는 그에 따라 이데올로기적 자극과 물질적 자극을 주는 데 대하여, 부분개혁 체제에서는 주로 물질적 자극을 준다. 이 두체제에서 중앙계획기관은 임금수준을 국가적으로 엄격히 관리하며, 노동자에 대한 상금지급은 계획완수 여부와 연계

되어 있다. 시장사회주의에서는 기업소 계획이 없기 때문에, 임금 및 상금은 기업소의 이윤 여부에 의해서만 결정되며, 노동자 임금은 채산성 한계 내에서 노-사 간의 협상에 의해서 결정된다.

넷째, 발전전략의 차이이다. 스탈린주의 고전체제는 투입물 증대를 중심으로한 외연적 성장전략에 입각하고 있는 데 반해, 부분 개혁체제에서는 추가 투입물이 고갈되어 있기 때문에, 투입물 증가보다는 효율성 증대에 노력하는 내포적 전략을 추구한다. 스탈린주의 고전체제는 축적 우선, 중공업 우선, 고도 성장 우선이지만, 부분 개혁체제와 시장사회주의에서는 축적을 낮추어 보다 균형적인 성장을 추구하면서 경공업과 주택, 내구재 산업 등 소비지향적 투자가 늘어난다.

다섯째, 대외무역 및 이차경제에 대한 정책의 차이이다. 스탈린주의 고전체제에서 대외무역은 자급자족의 보조수단으로서 소극적 의미를 가지며, 국내경제와 국제경제를 분리하는 가격 관리정책이 취해진다. 부분 개혁체제와 시장사회주의는 대외의존도가 높기 때문에 무역을 강조하며, 국가독점을 완화하는 정책이 취해진다. 스탈린주의 고전체제는 이차경제를 불온시하고 억압하는 정책을 취하지만, 부분 개혁체제에는 이차경제가 만연되어 있을 뿐아니라, 이에 대해 묵인하는 정책이 취해진다. 시장사회주의는 이차경제 활동의 상당 부분을 합법화시킨다.

IV. 북한 경제체제의 단계별 유형구분

1. 스탈린주의적 고전체제

미소 공위의 결렬에 따라 남과 북에서 분단정부 수립이 사실상 본격화되던 1946년 8월부터 북한에서 중요 산업의 국유화가 시작되었다. 이어 1947년부터 계획경제가 실시된다. 1958년 농업의 집단화 완성과 함께 '사회주의적 개조'는 종결한다. 북한식 경제체제는 1960년대중반까지 완성된

다. 1961년말부터 ‘대안의 사업체계’가 실시되며, 1965년에는 계획의 일원화와 세부화 체계가 건설된다. 북한은 스탈린주의적 고전체제를 도입하면서 ‘대안의 사업체계’ 등 ‘상표’를 바꾸고, 제품에 약간의 사소한 수정을 가했다. 이를 두고 북한은 ‘김일성의 독창적 방법,’ ‘우리식’과 ‘주체’를 선전했다. 그러나, 북한체제는 스탈린주의적 고전체제와 동종 동류의 복제품이었다.⁶⁾

다른 경우와 마찬가지로 북한에서의 스탈린주의적 고전체제의 존립근거는 두가지 이유였다.⁷⁾ 먼저 경제성장전략과 관련한 문제이다. 북한의 성장전략의 주요 목표는 중공업을 중심으로 특정부문에 자원을 우선적으로 집중투자하면서 급속한 속도로 공업화를 달성하는 것이었다. 경제 경영의 중앙집권화는 고도성장 전략을 추구하는 데서 나타나는 여러 문제들을 처리하는 과정에서 공고화되었다. 특정 부문에의 충격적 집중 투자정책은 앞서가는 부문과 뒤떨어진 부문 사이에 극심한 불균형을 초래하여, 새로운 어려움을 발생시킨다. 새로운 어려움은 추가적 충격요법으로 해결된다. 경제는 그때 그때의 핵심어로 즉 ‘중심고리’를 끊임없이 충격요법으로 해결하는 방식의 ‘전투지휘’로 운영된다. 이를 위해서 모든 자원과 정책결정이 중앙에 집중하며 하급단위는 무조건 복종을 요구받는다. 또한 경영능력 소자자가 희소했기 때문에, 이를 중앙에 집중하고 기업은 명령을 통해서 경영하는 방법이 정착되었다.

이러한 스탈린주의 고전체제는 경제적 필요뿐만 아니라, 독재체제의 성립과 유지를 위한 정치적 필요 때문에도 형성되었다. 스탈린적 독재체제는 정치권력의 독점을 지향했는 바, 정치권력의 독점을 위해서는 경제권력도 함께 독점되어야 했다. 경제에 대한 엄격한 통제가 정치권력을 안정시키기 위한 주요한 전제였는데, 국가소유는 경제권력 독점을 위한 주요한 수단이었다. 이를 통해 국가는 경제단위의 활동뿐만아니라, 유일한 고용자로서

6) 박형중, “북한의 경제체제와 경제문화,” 「통일과 북한사회문화 1996 (상)」(민족통일연구원, 1996), pp. 2~67; “북한의 관료제적 연줄연구,” 「통일과 북한사회문화 1995 (상)」(민족통일연구원, 1995), pp. 296~362.

7) 박형중, 「북한적 현상의 연구-북한 사회주의 건설의 정치경제학」(연구사, 1994) 참조.

생산자인 인민을 통제할 수 있게 되었다. 인민경제관리체제의 엄격한 중앙 집중화는 정치권력의 엄격한 중앙집중화와 쌍을 이루고 있었는데 두 권력의 합체는 경제에 대한 정치의 지배를 보장하는 방식으로 이루어졌다.

2. '부분 개혁' 체제

가. 1985년 '부분개혁'

북한이 스탈린주의적 고전체제를 '부분개혁'한 것은 제2차 7개년 계획기(1978~1984)의 후속 2년간(1985~86)의 '조정기'에 속했던 1985년이였다. 이러한 조치를 결정했던 주요한 회의와 행사는, 1984년 12월에 진행된 조선로동당 중앙위원회 제6기 10차 전원회의, 1985년 신년사, 1985년 7월의 당중앙위원회, 중앙인민위원회, 정무원 책임일군 협의회, 11월의 당중앙위원회 정치국과 중앙인민위원회 연합회의 등이다. 이러한 행사를 통해서 '인민경제에 대한 지도관리체계를 현실발전의 요구에 맞게 개편하기 위한 획기적인 조치들'⁸⁾이 취해졌다. 주요한 내용은 연합기업소를 합리적으로 조직하고 그에 맞게 계획화체계와 자재공급체계를 바로 세우는 것이었다. 이 시기에 나타났으며, 다른 나라의 '부분개혁'기에 공통적으로 나타나는 정책변경과 제도개선은 1) 연합기업소를 핵심 중간 경제관리 단위로 설정하는 것을 골자로한 경제관리체계의 분권화, 2) 생산에서 증산 지상주의 대신 경제적 효과성에 대한 관심 증대, 3) 불균형 가속 성장 대신에 보다 균형적 성장 추구, 4) 소비재 투자 증대, 5) 대외무역 강조 등이다.⁹⁾

먼저 스탈린주의 명령 경제체제를 '부분개혁 체제'로 개혁하는 조치의 핵심은 연합기업소를 핵심 중간 경제관리단위로 설정하는 것을 골자로 하는 경제관리체제상의 분권화 조치이다. 경제발전에 따라 경제기술적 구조가 고도화되면서, 경제의 계획과 관리를 위해서 중앙이 처리해야하는 정보

8) 「조선중앙연감 1986」(평양: 조선중앙통신사, 1986), p. 199.

9) Brus, *ibid.*, pp. 105~110; 117; 185.

의 질과 양이 점점 더 복잡해지고 늘어난다. 따라서 과거 처럼 모든 것을 중앙집권적으로 결정하는 것이 점점 더 어려워지게 된다. 따라서 경제의 계획 및 관리체계를 분권화하는 문제가 제기되는 데, 이는 두가지 방식으로 이루어 질 수 있다. 먼저 연합기업소 체계를 도입하는 등 기존 명령경제 틀을 유지하면서 분권화하는 방법이며(부분 개혁 체제) 둘째, 계획명령을 폐지하여 국영기업소간에 시장관계를 성립시키는 방법이다(시장사회주의). 북한에서는 1985년부터 연합기업소 체계가 도입되었다.¹⁰⁾ 김일성은 ‘경제규모가 커지고 계획단위가 늘어남으로써, 국가계획위원회가 술한 계획단위를 견어안고 계획작성과 경제조직사업, 생산지휘를 제대로 못하는 상황’을 개선하는 방도로서, 국가계획위원회가 중요한 연합기업소만 틀어쥐고 계획화하는 방도를 제시한다.¹¹⁾ 연합기업소가 조직됨으로써, 국가계획위원회가 상대하여 계획, 관리해야하는 단위의 숫자가 현저하게 줄어 들게 된다. 연합기업소는 생산기술적 또는 관리경영상으로 관련이 있는 다수 기업소들을 합병하여 조직된다. 연합기업소는 독자적인 계획단위, 경영단위, 재산단위로서 경영상 ‘창발성’ 공간이 훨씬 넓어 진다. 국민경제적으로 중요한 연합기업소는 국가계획위원회, 그 밖의 연합기업소들은 지구계획위원회가 담당한다. 연합기업소 하부기업의 경영활동은 연합기업소 전체 경영활동의 틀내에서 이루어 진다. 또한 자재배분에서 정무원과 국가계획위원회가 ‘자재를 틀어쥐고 나누어 먹는’ 자의적 배분 대신에 연합기업소간

10) 연합기업소는 동유럽 여러 국가에서는 1950년대 중반, 소련에서는 1965년에 조직되었고 그에 맞게 인민경제관리체계가 재편되었다. 북한에서 연합기업소는 1974년부터 건설되기 시작하여, 1970년대 말에 전반적으로 확산되었지만, 인민경제 지도관리체계가 그에 맞게 개편된 것은 1985년으로 보인다. 최진성, “연합기업소 창설은 위대한 대안의 사업체계의 요구를 철저히 관철하기 위한 획기적 조치,” 「근로자」1974년 제 12호, pp. 39~44; 내외통신사부설 북한문제연구소, 「북한용어 300선집」(서울: 내외통신사, 1993), pp. 124~125. 북한측의 연합기업소에 대한 가장 자세한 설명은 박영근 외, 「주체의 경제관리론」(평양: 사회과학출판사, 1992), pp. 101~148.

11) 김일성, “독립채산제를 바로 실시하는 데서 나서는 몇가지 문제에 대하여,” 조선민주주의인민공화국 정무원 상무회의에서 한 연설, 1984년 11월 13일, 「사회주의 경제관리문제에 대하여」 제6권, (조선로동당출판사, 1997), pp. 352~361; 김일성, “국가계획기관들의 계획단위를 바로 정할데 대하여,” 계획부문 책임일군협의회에서 한 연설, 1988년 11월 1일, 「사회주의 경제관리문제에 대하여」 제7권, (조선로동당출판사, 1997), pp. 118~128.

의 자재공급 계약 체결과 이의 준수를 강조함으로써, 기업간 수평적 연계를 강화하고 있다.

둘째, 사회주의 경제개혁은 생산요소투입의 증대에 따른 외연적 성장 대신에, 요소투입 효율의 증대를 통한 내포적 경제성장에 큰 관심을 보인다. 실제로 북한은 1970년대 농촌의 유희노동력 고갈, 석탄증산의 한계 등에 직면했다. 따라서 요소투입을 추가로 늘리는 방식의 경제성장이 어려워졌고, 이와 함께 경제성장률이 저하하기 시작했다. 이 때문에 북한의 2차 3차 7개년 계획은 ‘인민경제의 주체화, 현대화, 과학화’를 슬로건으로 내세우고 있다. 특히 2차 7개년 계획은 ‘전인민경제의 현대화’를 다그치면서, 기술혁신을 위하여 기술투자를 국민총생산의 3%수준까지 증대시킬 것을 예견하였다. 또한 기업소 경영원칙으로서, 생산총량 극대화 대신에 채산성과 경제적 효과성에 대하여 한층 강조하기 시작했다.¹²⁾ 과거에는 기업의 업적평가에서 총생산량이 가장 중요한 기준이었기 때문에, 기업은 비용과 질을 무시하고 양적 목표를 채우는 데 집중했다. 이러한 생산은 비효율적이었을 뿐 아니라, 실질 수요구조와도 부합하지 않았다. 또한 기업이 손해를 내는 경우 국가예산이 거의 자동적으로 이를 때꾸어 주었다. 이를 개선하여, 기업이 한층 경제적이며 또한 수요구조에 맞는 물품을 생산하도록 통제체제가 바뀌어야 했다. 이러한 문제의 해결은 독립채산제의 강조를 통해서 시도된다. 독립채산제는 사회주의 경제의 통합적 부분으로서, 북한에서도 사회주의 경제관리체제 건설과 동시에 실시되었지만, 1984년 말부터 특히 강조되기 시작한다.¹³⁾ 독립채산제는 계획경제 내 경영단위의 경제적

12) 1984~1986년에 걸쳐 「근로자」에 실린 경제관련 논조는 다른 시기와 비교할 때, 뚜렷한 특징을 가지고 있다. 거의 매달 빠짐없이 ‘독립채산제’나 ‘경제적 타산’ ‘경제적 효과성’ ‘기업소 책임성 향상’ ‘생산의 정상화’ 등을 다루며, 무역·경공업·농업을 강조하고 ‘인민소비 향상’을 주장하는 논문들이 서너편씩 실리고 있다. 다른 시기와 비교할 때, 이는 매우 예외적이다.

13) 김일성, “독립채산제를 바로 실시하는 데서 나서는 몇가지 문제에 대하여,” 조선민주주의인민공화국 정부원 상무회의에서 한 연설, 1984년 11월 13일, 「사회주의 경제관리문제에 대하여」 제6권; 이외에도, 1984년 12월의 조선로동당 제6기 10차 전원회의에서도, “독립채산제를 철저히 실시할 데 대한 문제”가 강조되었다. 「경제사전, 2권」(평양: 사회과학출판사, 1985), p. 370.

효과성을 측정하는 방법으로서 계획경제의 보조수단이다. 독립채산 보다 현물표시 계획명령이 우선이기 때문에, 기업소들의 가장 중요한 목표는 생산을 빨리 늘이고, 현물지표별 계획을 완수하는 것이다. 그러나 이러한 계획수행에서 원료와 자재, 노력과 자금을 낭비하지 않으며, 원가 저하, 제품의 질적 향상 등 질적지표에도 관심을 갖도록 요구받는다. 기업은 생산계획 수행정도 뿐 아니라, 생산물원가와 기업소 수익성에 관한 과제도 함께 준수해야 한다. 독립채산제에 대한 강조는 원가계산을 정확히 하고 가격체계를 합리화하며, 노동정량을 바로 정하는 문제, 재정규율과 「원에 의한 통제」를 강화하고 기업소에 대한 물질적 자극을 강화하는 문제 등과 항상 함께 등장한다.¹⁴⁾ 김일성은 ‘기업소의 이윤 분배를 잘하여 생산에 대한 물질적 자극을 강화하고, 기업소의 이윤 가운데서 국가에 들여 놓을 몫과 기업소 기금으로 이용할 몫, 생산자들에게 나누어줄 상금몫을 바로 정하도록’ 요구하고 있다.¹⁵⁾

사회주의 경제개혁의 세번째 특징은 경제성장률의 하향 조정, 기업소에 대한 증산압력의 약화이다. 이는 경제를 양적 성장이 아니라, 효과성의 측면에 중점을 두어 운영하기 위한 전제가 된다. 제2차 7개년 계획과 그를 이은 3차 7개년 계획은 성장률을 과거에 비하여 낮게 책정하고 있으며, 연합기업소 체계 및 독립채산제 실시와 관련하여 경제관리에서 경제적 효과성의 증대에 주요한 관심을 두고 있다. 성장률이 너무 높으면, 국민경제 내부의 불균형이 심해지고, 기업소에 대한 양적 증산압력이 커진다. 그런데 증산을 위해 기업소들에 너무 많은 계획을 주면 그것을 실행할 수 없을 뿐만 아니라, 기업소는 양적 증산에만 관심을 쏟으면서, 수익성과 제품 질제고 등에는 관심을 기울일 수 없게 된다. 이러한 상황은 기업소들이 독립채산제를 수행하는 것을 불가능하게 만든다. 따라서 전반적으로 성장목표가 하향조정되어야 하며, 이론적으로 ‘속도와 균형’에서 ‘균형’에, ‘현실적이고 동원적 계획’에서는 ‘현실적 계획’에 강조점이 들어진다.¹⁶⁾ 성장목표의 하향 조정을 통해, 경제내부의 불균형을 완화함으로써, 기업소의 ‘생산

14) “독립채산제를…,” p. 362.

15) “독립채산제를…,” p. 366.

을 정상화'하며, 신규투자 보다는 있는 시설의 '완전한 이용'을 강조한다. 이렇게 되어야 기업소간 '협동생산'이 원만히 이루어 질 수 있으며, 따라서 기업소 간의 자재공급 계약 규율을 강화할 수 있게 된다. 이러한 환경속에서야 기업은 단순한 양적 생산 증대 대신에, 원가와 수익성, 품질 등 질적 지표들을 충족할 수 있는 경영활동이 가능해진다.

사회주의 경제개혁의 네번째 특징은 주민의 소비 욕구에 대하여 한층 더 많은 배려를 하면서, 소비재에 대한 투자와 생산을 늘린다. 2차 7개년 계획의 핵심슬로건은 '주체화, 현대화, 과학화'와 함께, '인민생활을 한 단계 더 높이는 것'으로 구성되어 있었다. 북한은 1980년대 초부터 근로자의 생산의욕을 높이기 위해서 정치사업 하나만으로는 부족하다는 것을 보다 적극적으로 인정하면서 그에 합당한 대책을 세워나갔다. 김일성은 1983년부터 경공업 혁명을 강조하고,¹⁷⁾ 1984년에는 인민생활을 높이기 위하여, "공장, 기업소들에 생활필수품 직장과 작업반을 내오고 농촌과 가두인민반들에 부업반과 가내작업반을 많이 꾸려 인민소비품의 가지수와 량을 늘리며 편의봉사사업을 발전시킬 것"을 지시하고 있다.¹⁸⁾ 이러한 방침에 따라 1984년부터 '8·3인민소비품 증대운동'이 시작되었다. 김일성은 1985년 경공업·봉사혁명을 통하여 상품공급을 늘림으로써, 근로자들이 자기가 번돈으로 아무 때나 마음대로 살수 있는 상황을 만들기 위해서 노력해야 한다고 말하고 있다. 이와 관련하여 김일성은 북한 실정에서 매우 이례적인 언

16) 북한은 항상 옳바른 정책을 폈다고 주장하기 위해, 상투적 표현을 절대로 바꾸지 않는다. 그 대신 같은 말을 하면서도 전혀 다른 정책을 쓴다. 예를 들어, '중공업의 우선적 장성과, 농업·경공업의 동시적 발전' '정치도덕적 자극과 물질적 자극' '속도와 균형' '중앙의 통일적 지도와 하부단위의 창발성' 등의 표현은 항상 변함없다. 그러나 매 표현의 각 쌍의 경우 그 강조점을 전자 또는 후자에 두느냐에 따라 전혀 다른 정책이 가능해진다. 여기서 거론하고 있는 시기에는 모두 후자로 강조점이 옮겨가 있다. 이 논문이 인용하는 김일성의 연설 및 1984~86년 「근로자」에 실린 경제관련 논문 참조.

17) 김일성, "경공업혁명을 다그쳐 인민들의 물질문화생활을 더욱 높이자" 경공업부문 지도일군협의회에서 한 연설, 1983년 3월 10일, 「사회주의 경제관리문제에 대하여」 제 6권, pp. 192~193.

18) 김일성, "조선로동당 중앙위원회 제6기 10차 전원회의에서 한 결론" 1984년 12월 10일, 「사회주의 경제관리문제에 대하여」 제6권, (조선로동당출판사, 1997), pp. 406~409.

급을 한다. ‘사회주의 10대 전망목표’ 등 전통적 증산을 희생하더라도 경공업에 선차적 힘을 넣도록 하며 필요하다면, 일부 경공업 원료를 수입하는 조치를 취하며, 이를 위해 다른 나라와의 무역을 확대해야 한다는 것이다.¹⁹⁾ 이 시기에는 이 밖에도 생활비, 상급, 유대금, 노동정량 규정의 개정 등 ‘사회주의적 로동보수제를 올바르게 적용’하는 문제가 반복하여 제기되고 있다.

사회주의 경제개혁의 다섯번째 공통 특징은 대외무역에 대한 강조이다. 이는 경제발전이 따라 대외의존도가 높아져, 생산의 질을 높이고 기술수준을 향상하지 않으면, 서방 뿐아니라 동방국가에도 수출이 불가능해지기 때문이다. 북한은 외채문제가 심각해지기 시작한 1970년대 후반부터 대외무역 확대를 적극적으로 주장해왔다. 1984년에 들어서 무역은 두드러지게 강조되고 있다. 김일성은 1984년 1월과 2월에 무역확대를 강조하는 연설²⁰⁾을 했으며, 5월과 6월 경제 및 과학기술협력을 논의하기 위해 소련과 동유럽 국가를 방문했고,²¹⁾ 7월의 당중앙위원회 제9기 6차 전원회의, 12월 제9기 7차 전원회의도 무역의 중요성을 강조하는 결의를 채택했다. 김일성은 공업을 현대화하고 인민생활을 높이기 위해서 그리고, 경제규모의 확대, 부문구조의 복잡성 증대, 기술장비수준의 고도화에 따라 원료와 자재의 다종다양화와 필요량 증가가 나타나, 적극적으로 무역을 확대해야만 한다고 역설했다. 이를 위해 김일성은 무역의 다각화와 다양화, 수출의 확대 등을 강조하고 있다. 김일성은 무역의 다각화 방침에 따라 훨씬 더 많은 신규 무역기관을 조직할 것을 제기하고 있다. 이와 동시에, 북한은 1984년 9월

-
- 19) 김일성, “련합기업소를 조직하며 정무원의 사업 체계와 방법을 개선할 데 대하여,” 조선로동당 중앙위원회 정치국 회의에서 한 연설, 1985년 11월 19일, 「사회주의 경제관리문제에 대하여」 제6권, pp. 452~464.
- 20) 김일성, “남남협조와 대외경제사업을 강화하며 무역사업을 더욱 발전시킬 데 대하여,” 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 결정, 1984년 1월 6일; 김일성, “대외무역을 다각화, 다양화할 데 대한 당의 방침을 철저히 관철하자”, 무역부문 책임일군들과 한 담화, 1984년 2월 13일, 「사회주의 경제관리문제에 대하여」, 제6권, pp. 303~320; pp. 321~334.
- 21) 이밖에도 1985년 12월 강성산 총리는 대표단을 이끌고 소련을 방문하여 무역 및 경제협력발전에 관한 협정서(1986~1990)를 체결했다. 이어서 1986년 9월 북한과 중국은 장기무역협정(1987~1991)을 체결했다.

직접투자 유치를 위한 합영법을 제정했고, 10월에는 경제적 교류와 협력을 다루기 위한 남북경제회담에 응했다.²²⁾

나. 3차 7개년 계획기

1985년에 나타난 제도개선과 이를 이행하기 위한 경제관리방침 및 경제정책은 1986년까지는 유지되는 것으로 보이지만, 1987년 제3차 7개년 계획이 시작되면서 ‘부분개혁’의 정신은 후퇴하는 것으로 보인다. 1986년 신년사에서 김일성은 채취, 금속, 전력공업과 철도운수 부문에 국가적 투자를 늘리고 역량을 집중하면서, 앞으로 몇 년동안 경공업발전에 큰 힘을 넣어 인민소비품 생산을 늘리고 농업과 수산업을 빨리 발전시켜 인민생활을 더욱 향상시킬데 대한 문제, 기술혁명을 주요 전략노선으로 틀어 쥔 데 대한 정책을 내놓고 있다.(강조는 인용자)²³⁾ 그러나 1987년에 들어서 제3차 7개년 계획의 핵심 슬로건은 ‘인민경제의 주체화, 현대화, 과학화’는 여전히 포함하지만, 제2차 7개년 계획의 ‘인민생활의 향상’을 빼고, 그 대신에 ‘사회주의 완전승리를 위한 물질기술적 토대를 튼튼히 마련하는 것’을 내세우고 있다. 실제적으로 제3차 7개년 계획은 ‘사회주의 대건설 행군’을 슬로건으로 하는 대대적 대중동원에 기초한 대규모 토목건설사업으로 진행되었다. 서울 올림픽에 대항하는 평양세계청년학생축전을 준비하기 위한 ‘평양 대건설’과 함께 7개년 계획을 조기달성하기 위한 대규모 생산설비의 건설이 동시에 추진되어 전국토가 토목 공사장화하였다. 막대한 물자가 집중투입되었던 ‘평양대건설’에는 최고 인력동원시 전국 각지에서 10만명의 노동력이 동원되었으며, ‘평축’ 관련 이외의 개별 생산설비 건설규모도 막대하여 1개소에 최소한 3~5만의 대규모 인력이 필요하였다. 이러한 ‘방대하고 통큰’ ‘사회주의 대건설’을 위해 1988년과 1989년에 걸쳐 ‘200일

22) 남북한은 1984년 11월부터 1985년 11월까지 5차에 걸친 경제회담을 진행했다. 1986년 1월로 예정됐던 6차회의는 북한측에 의해 취소되었다. 오승렬 외, 「북한의 경제개혁과 남북경협」(민족통일연구원, 1995), pp. 58~61.

23) 「조선중앙연감 1987」(평양 : 조선중앙통신사, 1987), p. 241.

전투'와 '새로운 200일 전투'가 벌어졌다.

제3차 7개년 계획기의 정책적 특징은 특정 분야에 막대한 자원을 집중적으로 동원하며, 이를 위해 전국가와 전민, 전군을 생산증대와 노력동원에 채찍질하여 강제적 가속성장을 이루어 내는 것이다. 이러한 정책은 전통적 스탈린주의적 경제성장 방식인 불균형 고도성장 정책에서 나타나는 모든 정책수단과 폐해를 재생산하게 됨으로써, '부분 개혁' 체계의 이점을 붕괴시키게 된다.²⁴⁾ 강제적 성장방식하에서 경제관리 기관과 기업소가 위에서 주어진 과도한 계획목표를 달성하기 위해 양적 성장에 주의를 집중할 수 밖에 없게되어, 채산성을 무시하게 된다. 따라서 독립채산제 등과 관련된 비용, 가격, 수익성, 품질제고 등에 소홀할 수밖에 없게 된다. 특정 부문에 막대한 자원을 집중하기 위하여 정무원과 국가계획위원회 또는 김일성이나 김정일이 직접 나서서 물자공급을 강제적으로 교통정리해주는 방식을 취할 수밖에 없게 된다. 이에 따라 기업소간의 자재 공급과 인수 계약은 유명무실해지게 된다. 또한 비중점 부문은 극심한 자재 및 인력 부족에 시달리게 되어, 정상적 조업이 불가능해지며 따라서 독립채산제 역시 불가능해진다. 최대 피해 부문은 경공업과 농업으로서 북한은 1987년부터 하루 두끼먹기운동을 벌였으며, 이때부터 의-식-주를 식-의-주로 바뀌어 불렀다. 1989년 축전 직후 일시적으로 신규 공사를 중지하고, 전력, 석탄, 소비물자의 증산정책이 취해졌다. 그러나 이때는 이미 기존설비와 시설이 전면적으로 노후화되어 있었기 때문에, 증산을 위해서도 새로운 설비와 시설이 건설되어야 했다. 그러나 연말에 들어서 또 다시 대규모 건설공사 재개가 명령되어 서해안 지역에 광대한 농지관개, 간척용 수로작업의 조기 완수가 시도되었으며, 추후 2년 동안 평양에 주택 5만세대를 건설할

24) 1987~1988년 시기의 「근로자」에 실린 경제논문들의 주요 주제는 1984~86년간의 주요주제와 확연히 구별된다. '경제적 타산' '경제적 효과성' '독립채산제' 등의 단어가 등장하지 않는 대신에 '건설을 힘있게 다그치자,' '목표점령 주요방도,' 그리고 주요물자 애로타개 방안 등이 주로 등장한다. 또한 '중앙의 통일적 지도와 기업소 경영의 창발성'에서 앞의 것을 강조한다. 기존 설비의 완전이용을 지향하는 '생산의 정상화' 대신에 '생산적 축적을 늘일 것'을 강조한다. 1989년에 들어서서는 84~86년과 비슷한 주제로 돌아간다.

것이 명령되었다. 1990년대 사회주의권의 붕괴는 북한의 대외무역관계에 심대한 타격을 가했으며, 식량문제도 점점 더 심각해져 1993년에는 하루 한끼먹기운동이 벌어졌다. 이 기간동안 공장가동율도 40% 이하로 떨어졌다.

제3차 7개년 기간 중에 다른 분야에서 ‘부분개혁’은 후퇴했으나, 한가지 대외무역 부문에서 북한의 개혁은 다른 사회주의 ‘부분개혁’에 부분적으로 앞서 나갔다. ‘부분개혁’에서 대외무역관련 특징은 국가독점은 유지되지만, 수출입의 분권화에 따라 개별기업소가 수출입 업무에 종사하는 것이 가능하게 된다는 것이다. 북한은 1980년대 초부터 무역부가 가지고 있는 일부 무역회사들은 위원회, 부 그리고 연합기업소들에 넘겨 주어, 각 기관 기업소가 자체로 번 외화의 일정한 몫으로 다른 나라에서 필요한 물건을 사다 쓸 수 있는 체계를 마련해 왔다.²⁵⁾ 또한 1984년 무역의 다각화 방침에 따라 대외무역에 종사할 수 있는 기관의 수를 대폭 늘리는 조치를 취했다. 사회주의권과의 대외무역이 과탄에 빠지게된 1992년부터는 ‘새로운 무역체제’²⁶⁾를 도입하여, 중앙 정부기관, 기업소의 국가무역과 도행정경제위원회의 무역회사로 이루어 지는 지방무역체제를 마련했다. 또한 다른 ‘부분개혁’ 체제에서는 볼 수 없었던 현상으로, 1991년에는 다른 나라들과의 합영과 합작을 강조하면서 나진선봉자유무역지대를 신설하였고,²⁷⁾ 외국투자를 유치하기 위한 법령도 지속적으로 마련해 왔다.²⁸⁾

25) 김일성, “정무원 사업방향에 대하여,” 조선민주주의인민공화국 정무원 제1차 전원회의에서 한 연설, 「사회주의경제관리문제에 대하여」제6권, pp. 61~62; 김일성, “연합기업소를 조직하며...” p. 449.

26) 김일성, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬 데 대하여,” 「사회주의경제관리문제에 대하여」 제7권, p. 431; 리신호, “새로운 무역체제의 본질적 특징과 그 우월성,” 「경제연구」, 1992년 제4호.

27) 김일성, “현 시기의 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여,” 「사회주의경제관리문제에 대하여」제7권, p. 447.

28) 소련에서는 1986년 시장사회주의적 개혁이 시작된 이후에야 수출 기업이 경화소득 중 상당부분을 자신들이 직접 사용하거나, 외국기업과 합작 및 합영하는 것이 가능해졌다. 그레고리, 스투어트, *ibid.*, pp. 590~591.

다. 완충기 이후와 1998년 개정 헌법

제3차 7개년 계획기간 중에 1985년의 ‘부분개혁’ 체제에서 연합기업소를 중심으로한 기본적 관리체제는 유지되었으나, 경제의 양적 성장보다는 경제적 효과성을 중요시하는 경제관리방식, 인민생활 향상의 원칙은 희생되었다. 이러한 가운데 1990년대 초 사회주의권과의 대외무역관계의 변경이 촉발제가 되어 북한의 경제위기는 급속히 심화되었다. 제3차 7개년 계획에 뒤이어 시행된 1994~96년 간의 완충기 동안 북한은 농업·경공업·무역의 3대 제일주의를 시행했다. 이 시기에 경제관리체제에 대한 개혁은 발표되지 않았다.²⁹⁾ 그러나 이 시기에 북한의 경제관리체제는 심대하게 변화하였다. 그 변화는 중앙 당국의 의도적이고 계획적 방침에 의한 것이 아니라 국가와 기업, 주민이 심각한 경제난에 적응하면서 일어난 자연발생적 변화였다.³⁰⁾ 이 시기에 북한 경제는 지속적으로 마이너스 성장을 했으며, 공장가동율도 20~30퍼센트로 하락하여 사실상 중앙계획체제가 붕괴한 것으로 볼 수 있다. 또한 농업과 경공업의 부진으로 인하여 국가가 주민에게 식량과 소비재를 공급할 수 없게 됨에 따라, 국가배급제가 사실상 붕괴했다. 이와 함께 이차경제가 급속하게 성장했다.

1990년대 북한에서는 자연발생적으로 심대한 변화가 일어났음에도 불구하고, 공식적인 정책을 통한 경제체제의 변화는 없었다. 1998년의 헌법개정에 이르기까지 북한에서는 1985년의 ‘부분 개혁’ 체제에 공식적으로 어떠한 근본적 손질도 가해지지 않았다. 헌법의 개정 경제조항들, 경제관리에 대한 공식적인 제도와 「경제연구」등 학술지에서의 경제정책 및 관리방법에 관한 논의는 1985년경에 실시된 북한의 ‘부분개혁’ 체제의 테두리 안에서 이루어지고 있다. 1985년 이후 현재에 이르기까지 북한에서 경제체제에 관한 논의의 기본선은 연합기업소 중심 관리체제를 근간으로 하여,

29) 예외라면 1996년부터 시행된 ‘새로운 분조관리제’이다. 그러나 전체 경제적 의미는 크지 않다.

30) 박형중, 「'90년대 북한체제의 위기와 변화」(서울: 민족통일연구원, 1997).

비용, 가격, 이윤 등의 범주를 중심으로한 독립채산제를 제대로 실시할 것을 토론하고 있다. 개정헌법 제33조가 독립채산제, 원가, 가격, 수익성을 언급한 것은 이러한 맥락에 서있다.

북한의 1985년 체제는 그 기본구조와 운영방식에서 소련, 동독, 체코 등의 ‘부분개혁’ 경제체제와 동류에 속한다고 할 수 있지만, 후자와 비교할 때 ‘부분개혁’ 틀 내에서도 더 많은 개선의 여지를 남겨두고 있었다. 북한이 1985년 ‘부분개혁’ 체제를 확대 심화하는 차원에서 취할 수 있는 대표적인 조치는 직장배치제와 소비재·식량의 배급제의 공식 폐지였다. 그러나 1998년 개정헌법 또는 경제정책은 이에 관하여 전혀 언급하지 않고 있다.³¹⁾ 만약 북한이 현재의 직장배치제와 소비재 공급제를 공식 폐지한다면, 부문간 임금격차가 가장 중요한 노동력 배분기구가 되며, 임금격차가 곧바로 구매력의 격차로 이어지게 될 것이다. 이는 북한경제에 심대한 변화를 초래할 것이다. 다른 동유럽, 소련 사회주의 국가에서는 스탈린주의적 고전 체제하에서도 노동력 및 소비재 시장이 존속해 왔었다. ‘부분개혁’ 이전인 1950년대에는 이들 국가에서도 ‘돌격대’ 형식의 강제 노력 동원 방식이 존재했었으나, 그 때에도 부문별 임금 격차가 노동력을 배분하는 가장 주요한 수단이었다. 소비재는 국가의 보조금에 의해서 낮은 가격으로 유지되었지만, 소비자의 선호에 따른 자유구매가 원칙적으로 가능했다. 임금의 차이는 소비재 시장에서의 구매력의 차이와 뚜렷이 연결되었다. 그러나 북한에서는 ‘부분 개혁’ 이후에도 직장 배치제에 의해 직장 선택의 자유가 존재하지 않으며, 민간 토목 공사에 준 군대식 조직인 각종 ‘돌격대’ 및 정규 군대의 투입 등에서 보는 바와 같은 노동력의 강제동원 형태가 남아있다. 소비재와 관련해서는 1980년대 중반이래의 경공업 중시 및 농업 중시 정책에도 불구하고 북한의 사정은 더욱 악화되었다. 따라서 김일성이 지적하고 있는 바와 같이, ‘상품 공급이 잘 안되어 돈을 가지고도 필요한 물건을

31) 개정헌법 제75조는 “공민은 거주 여행의 자유를 가진다”고 새로이 규정했다. 사회주의 헌법에서의 인권조항들이 다 그렇듯이, 이 조항의 실효성은 수 많은 것들에 의해서 제한받을 것이다. 그 중에서도 중요한 한가지 사항은 직장배치제의 존속 또는 노동시장의 부재이다.

마음대로 살 수 없는 상태'에서는 임금차이는 구매력의 차이로 연결되지 못하게 되어, '물질적 자극'은 '은을 낼 수 없게'³²⁾된다. 원래 국가 배급제는 소비재 및 식량의 극심한 부족 상태에서 불가피하게 시행되었다. 그런데, 1990년대 들어 북한의 소비재 및 식량 부족은 배급제를 유지해야 하는 한계를 넘어서 배급제 그 자체를 붕괴시키는 상황에 도달했다. 북한은 국가가 소비재·식량 공급을 늘리고 보조금을 통해 낮은 가격을 유지한 상태에서, 주민들에게 소비재 선택의 자유를 보장해주는 상태로 이행할 수 없었다. 북한 국가는 전체 주민에 대한 배급제를 명목상 유지하고 있지만, 일부 특권층에게만 국가배급이 이루어지고 있다. 대다수 주민에 대해서는 사실상 국가배급제가 폐지되고 소비재와 식량은 국가부문 이외에서 농민시장, 암시장을 통해서 고가의 가격으로 공급되고 있다.

소비재와 노동 시장을 허용하는 개혁조치를 취하는 대신에, 개정 북한 헌법은 1990년대 북한 현실에 비추어 볼 때, 지나치게 시대에 뒤떨어지게 된 일부 소유형태에 대한 조항을 개정했다. 그러나 1970년대 소련 등 과거의 '부분개혁'체제와 비교할 때, 북한이 소유형태 규정에서 보인 유연성은 불분명한 점이 있으며, 또한 그 규정은 북한의 현실에 비추어 볼 때도 현실 타개적이 아니라 현실 적용적인 사후승인 측면이 강하다. 북한은 헌법상 소유형태에 대하여 다른 '부분개혁' 체제에 비하여 한층 좁은 한계를 설정해왔다. 1992년 헌법까지 북한은 소유형태를 국가소유, 협동조합소유, 개인소유의 세가지만을 인정해왔다. 이는 소련의 1936년 헌법과 같은 맥락에 서있다. 소련 1936년 헌법은 '사회주의적 소유'와 '개인소유'의 두가지 형태의 소유관계를 인정했다. 사회주의적 소유형태는 다시 '국가소유'와 '협동조합소유'로 세분되었다. 이에 대하여, 1977년 헌법은 사회주의적 소유형태에 '노동조합과 기타 사회단체소유'를 첨가했다.³³⁾ 여기서 '기타 사회단체'에 속하는 것 중에서 가장 중요한 것은 소련공산당이였다.³⁴⁾ 협

32) 김일성, "련합기업소를 조직하며 정무원의 사업체제와 방법을 개선할 데 대하여," 조선로동당 중앙위원회 정치국회의에서 한 연설, 1985년 11월 19일, 「사회주의 경제관리문제에 대하여」 제6권, p. 455.

33) O.S.Ioffe and P.B.Maggs, *The Soviet Economic System: A Legal Analysis* (London: Westview Press, 1987), pp. 19~24; 59~100.

동조합 소유형태에는 협동농장 이외에도, 노조원과 집단농장원이 구성한 상호신용금고, 주택협동조합 등이 있었다.

북한은 1998년 헌법에서 ‘사회단체 소유’라는 범주를 제시하고 개인소유의 범위를 확대함으로써, 소련의 1977년 헌법 조항에 근접하는 조치를 취했다. 북한은 개정 헌법에서 ‘사회단체’를 생산수단을 소유할 뿐아니라, 대외무역까지 할 수 있는 주체로서 새로이 설정하고 있다. 그런데 ‘사회단체’ 조항은 주로 조선노동당을 위해 만들어진 것으로 보인다. 현실적으로 북한의 여러 사회단체 중에서 이러한 역할을 할 수 있는 것은 조선노동당 이외에는 없기 때문이다. 조선노동당의 중앙과 지방의 여러 기관들은 1980년대 후반부터 1) (수십개의)³⁵⁾ 무역회사와 그 산하에 다수의 기업소를 소유하고 있고, 2) 다른 국가의 기업들과 합영·합작 사업도 활발히 전개해 오고 있다. 1990년대 들어서 북한의 대외무역에서 당, 군, 사회안전부, 국가보위부 등의 ‘비경제적’ 권력기관이 정무원과 지방정부의 무역기관보다도 더욱 핵심적 역할을 하고 있다. 그런데 그 권력기관 중에서도 국가기관이 아니라 사회단체인 조선노동당의 중앙당 소속 여러 무역회사가 더더욱 중요한 역할을 하고 있다. 예를 들어, 북한의 최대무역상사는 중앙당 재정경리부 39호실 소속 대성총국이며, 특히 1998년 헌법 개정을 전후로 북한은 ‘창구를 단일화’하여 조선노동당 중앙위원회 통일전선부 산하 단체인 ‘아시아태평양평화위원회’에 남북 경협 사업을 독점관리시키고 있다.

1998년의 북한 헌법은 개인소유의 범주를 약간 확대했다. 1998년 북한 헌법 제24조는 개인소유를 ‘공민들의 개인적이며 소비적 목적을 위한 소유’로 한정된 채 자세히 명시하지 않고 있다. 개인소유에 대한 소련법의 실제 규정은 훨씬 포괄적이었다.³⁶⁾

34) 참고로 구 동독의 「독일민주공화국 사회단체 개관」은 107개의 사회단체를 실고 있다. *Handbuch gesellschaftlicher Organisationen in der DDR* (Berlin : Staatsverlag der DDR, 1985).

35) 중앙당 비서국 내의 총 22개 부서가 나름대로 무역상사를 운영하며, 그 밖에 주요 지방당에서도 무역회사를 운영한다. 조선노동당 이외에는 김일성사회주의청년동맹만이 2개의 무역회사를 운영하고 있다. 대한무역진흥공사, 「북한의 무역제도 및 상사 디렉토리」 무공자료 94~70, pp. 26~28 및 같은 책 97~233쪽의 ‘북한 대외무역기관 디렉토리’ 참조.

1977년 소련 헌법은 개인소유의 범주에 ‘일상생활용품, 개인소비, 내구소비재, 가계부업으로서의 농업, 거주 주택, 노동수입으로부터의 예금’ 등을 규정하고 있었다. 소련에서 허용되었던 개인소유 대상에는, 개인 또는 가계의 사용품, 주택, 여름별장, 승용차, 기타 승객 운송 수단, 그리고 허가된 교역 및 직업 수행을 위해 필요한 간단한 도구 등이 있었다. 또한 허가된 소규모의 농업 및 과수업을 위한 도구를 소유할 수 있으며, 약간의 가축과 가금 및 관련시설도 개인소유가 된다. 나아가 화폐, 좁은 범위에서 금융자산, (우표와 같은) 수집품, (관권, 특허권과 같은) 일정 형태의 무형자산 등을 개인소유로 할 수 있다.³⁷⁾

이차경제는 합법적 사익활동과 불법적 사익활동을 모두 포함하는 데, 소련의 ‘부분개혁’ 체제는 광범한 이차경제를 묵인해왔다. 또한 소련은 합법적 사적 이익추구 경제활동의 범위를 1998년 북한 헌법 규정이 함축하는 것보다 훨씬 분명하게 규정하고 있었다. 1998년 북한 헌법 제24조는 “터발 경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 포함된다”고 규정하고 있다. 여기서 ‘그 밖의 합법적인 경리활동’이 무엇인지가 불분명하다. 소련 1977년 헌법은 ‘소규모 도구를 사용하면서 타인을 고용하지 않고 자기노동 또는 가족노동에 의존하는 개인의 경제활동’을 합법적 경리활동에 포함했다.³⁸⁾ 보다 구체적으로 내과의사, 치과의사, 교사, 가정교사 등의 사적 서비스, 그리고 농촌지역에서 집수리 등 일련의 개인 서비스, 별로 중요하지 않은 수공업과 교역, 금과 같은 보석류의 탐사와 채광, 모피동물 사냥, 개인소유

36) Gregory Grossman, “The Second Economy : Boon or Bane for the Reform of the First Economy?,” S.Gomulka eds., *Economic Reforms in the Socialist World* (Armonk : M.E.Sharpe, Inc, 1989), p. 81.

37) 북한 헌법 제22조는 사회협동단체 소유대상에서 부림짐승, 건물 등을 삭제했는데, 이는 가축, 주택, 기타 건축물에 대한 개인소유의 묵시적 허용이라고 해석할 수도 있다. 최수영 외, 「북한헌법 개정에 따른 경제부문 변화전망」 (서울 : 민족통일연구원, 1998), p. 4.

38) Ioffe etc., *ibid.*, p. 84 ; 이는 동독, 헝가리, 폴란드 등에서도 마찬가지였다. 이들 나라에서 비농업부문 총고용에서(가족 경영형태의) 사적 고용이 차지하는 비중은 1980년 동독 5.9%, 헝가리 2.9%, 폴란드 4.9%였다. J.Kornai, *The Socialist System* (Princeton : Princeton Univ.Pr., 1992), p. 84.

쓰던 물건의 거래 등이다.³⁹⁾ 이밖에도 터발경리, 사적 주택건설 등도 합법적 경리활동에 속했다.

V. 결론 : 개혁 판정 기준 및 현 북한 경제체제 평가

1. 판정기준

‘부분 개혁’ 체제의 ‘실질적 개혁’은 시장사회주의 도입을 위한 조치들이 취해질 때만 언급될 수 있다. 시장사회주의에서는 공산당의 이데올로기 및 권력 독점과 생산수단에 국가소유가 여전히 유지되지만, 국가는 사회주의 국영기업소를 명령에 의해 직접적으로 통제하지 않는다. 기업소는 여전히 국가소유이며, 지배인 역시 국가에 의해 임명되지만, 기업소는 계획명령 수행이 아니라, 국영기업소간에 형성된 시장관계 속에서 최대 이윤을 목표로 시장경제의 사기업과 마찬가지로 운영된다. 국가가 기업소를 통제하는 방법은 구속력있는 명령하달이 아니라 가격, 조세, 신용, 이자율, 관세, 환율 등과 같은 거시경제지표를 국가 정책에 합당하게 조종하는 방식으로 이루어진다. 기업소는 이익이 나는 경우 혜택을 받지만 경영실패의 경우, 원칙상 파산이 가능하게 된다.

‘부분개혁’ 체제가 시장사회주의 체제로 개혁되는 데 있어서 핵심적인

39) 소련의 경우, 불법적 사익 추구 경제활동을 제외한 합법적 사익 추구 활동의 규모도 상당한 수준에 이르렀다. 미중앙정보국의 1968년 평가에 따르면, 소련 국민총생산의 10%가 합법적 사적 부문에서 산출되었다. 이중 76%가 농업, 22%가 주택건설, 2%가 서비스업에서 나왔다. 1974년 사적농업은 농업 총 노동시간의 약 3분의 1, 전체 경제 노동시간의 약 10분의 1을 사용했다. 총경지의 약 3%에 불과한 터밭들에서 소련 농업 총생산의 4분의 1이 생산되었다. 1975년경 소련인구의 절반, 도시인구의 약 4분의 1인 사유 주택에 거주했으며, 신규 거주공간의 30%가 주택조합, 집단농장, 개인 등에의해서 건설되었는데, 그중 개인건설의 비중이 가장 높았다. Gregory Grossman, "The 'Second Economy' of the USSR," *Problems of Communism*, Sept-Oct, 1977, pp. 25~27; 35.

조치는 경제정책적 차원에서만 보면, 다음과 같은 6가지이다(이론적 논거는 이 글의 3장 및 부록의 도표 참조). 이는 북한의 개혁 여부를 판정하는 데서도 핵심적 기준이 될 수 있을 것이다.

- 1) 국가가 기업소에 하달하는 계획지표의 폐기
- 2) 국가가 기업소 소요 물자를 직접 현물로 배분하는 방식의 폐기
- 3) 계획명령을 하달하고 집행하는 중앙집권적 관리체계의 폐기
- 4) 국가 가격제정의 폐기, 시장에 의한 가격결정과 국내가격과 국제가격의 연계 강화
- 5) 임금과 상금은 계획목표 달성여부가 아니라 이윤 크기에 의해서 결정
- 6) 이윤, 임금 등에 대해서 행정적 직접규제가 아니라, 조세체계를 통한 간접적 규제

시장사회주의로의 개혁은 단계를 밟아서 이루어 질 수 있다. 1968년 헝가리는 계획지표와 물자 현물배분을 일거에 철폐했지만, 나머지 것들은 부분적이고 점진적으로 완화했다. 그러나 1978년과 1985년 중국과 소련의 개혁은 계획지표와 현물물자배분도 처음에는 부분적으로 폐지한 이후 점차로 확대 폐지했다.⁴⁰⁾ 즉 애초에 국가는 기업소의 생산능력의 일부에 대해서만 국가가 계획지표를 하달하고 그 달성에 필요한 물자도 국가가 싼 가격으로 공급했다. 그 이외의 부분에 대해서 기업소는 다른 기업소와 시장 가격으로 물자를 구입·가공하여 시장가격으로 판매했다. 국가는 점차적으로 국가가 하달하는 계획지표와 현물물자의 비율을 줄여 나갔다. 다른 사항에 대해서도 점진적인 개혁이 이루어졌다.

2. 현 북한 경제관리체제에 대한 평가

앞서의 서술에 따른 기준에 비추어 볼 때, 현 북한 경제체제의 성격 파악 문제에 대해서는 3가지 진술을 할 수 있다. 1) 북한의 경제체제는 공식 제도상으로 '부분 개혁된 중앙집권적 명령체제를 유지하고 있다는 것, 2)

40) 이에 대해, Kornai, *ibid.*, pp. 474~511; 그레고리, 스투어트, *ibid.*, 586~594; 린이푸 외, 「중국의 기적·중국의 발전전략과 경제개혁」(백산서당, 1996).

나진-선봉지역에서는 1997년 6월 1일부터 시장사회주의가 실시되어 오고 있다는 것, 3) 북한의 공식 경제관리체계는 현재 상당부분 붕괴상태이다는 것 등이다.

가. 부분 개혁 체제의 존속

1985년 이후 북한은 공식 제도상으로 '부분 개혁된 중앙집권적 명령체제'를 유지해 왔으며, 공식적인 경제논의도 이 테두리 안에서 전개하고 있다. 이 '부분개혁' 체제는 소련의 경우에서 보는 바와 같이, 소비재 및 노동시장을 내부에 포함하며, 광범하게 유포된 이차경제와 함께 공존할 수 있다. 따라서 북한이 '부분개혁' 체제를 유지하면서도 취할 수 있는 중요한 개혁조치는 노동력배치제와 소비재·식량 국가배급제를 공식적으로 폐지하면서, 노동시장과 소비재·식량 시장을 공식적으로 허용하는 것이다. 이 경우야, 기업소의 재산성 측정과 관련한 가격, 이윤, 수익성 등의 지표, 그리고 노동자와 기업에 대한 물질적 자극 체제가 보다 현실적 효과를 가질 수 있을 것이다. 이것도 중요한 변화이자 '개혁' 조치임에는 틀림없으나, '부분 개혁' 체제에 특징적인 계획 방식 및 관리체계의 주요 핵심 사안과 관련한 변화는 없다. 따라서 이 체제는 아직도 '부분개혁' 체제에 머물러 있다.

나. 나진-선봉 지대의 시장사회주의 체제

시장사회주의 개념정의에 따라 제시된 판정기준에 따를 때, 나진-선봉 자유경제무역지대에는 1997년부터 시장사회주의가 도입·실시되어 오고 있다. 이와 관련한 핵심적 조치는, 북한이 같은 해 6월 1일부터 나진-선봉 자유경제무역지대의 중앙정부 및 지방정부 소유기업을 관할기관으로부터 '독립'시켰다⁴¹⁾는 것이다. 기업들은 중앙 또는 지방정부로부터 보조금, 재정지

41) 「조선신보」 1997.8.13; 「북한, 나진·선봉지구 경제활성화 노력강화,」 「북한 뉴스레터」1997.10, pp. 12~13.

원을 받지 않는 대신 자체로 계획권, 생산권, 판매권, 가격권을 행사할 수 있게 되었다. 다시 말해, 기업들은 상급기관을 계획명령을 통한 직접적 간섭을 받지 않고 자체적으로 경영활동을 조직해 나가도록 허용되었다. 이러한 독립적 경영활동을 통해서 기업들은 국가에 이익을 가져다 줄 수 있도록 해야 한다.⁴²⁾ 이와 함께 북한은 ‘지대’ 내에서 가내봉사업(자영업)을 법적으로 허용하였다. 지대안의 주민들은 자체적 요구와 의사에 따라 급양 봉사, 가공 및 수리 봉사, 관계 및 수매봉사와 같은 가내편의봉사와 간단한 가내수공업, 개인부업들을 “얼마든지”⁴³⁾ 할 수 있게 되었다. 이밖에도 나진선봉지대에서는 식량배급제가 폐지되었고, 외국환과 북한원화의 교환 비율이 시장 수급상황에 따라 변화하는 변동환율제가 실시되고 있다. 또한 지대에는 외국인 단독투자기업과 합영기업등 외자기업이 1997년 중반 현재 56개에 달하며, 원정교자유교역시장 등 자유교역시장이 신설되었다.

다. 공식 경제관리체제의 붕괴

현재 공식 문헌상 북한경제체제는 ‘부분개혁 된 중앙집권적 명령경제체제’를 유지하고 있으나, 경제난 때문에 공식적 경제체제는 이미 상당 부분 붕괴되어 있으며, 실질상으로는 공식 규범과 제도운영의 원칙과는 상당히 다르게 운영되고 있다.

1990년대의 경제난 때문에 중앙정부가 하급단위에 대한 통제력을 상당

42) 조선신보의 기사는 이러한 변화를 ‘국영기업 및 지방기관 소유기업의 독립채산제전환’이라는 개념을 써서 표현하고 있다. 그런데 북한에서 ‘독립채산제’라는 개념은 중요 산업이 국유화된 직후인 1946년부터 등장하고 있으며, 이 경우 ‘독립채산제’는 ‘계획 명령 달성 과정에서의 경제적 효과성 측정’이라는 내용을 갖는다. 나진선봉의 국영기업에 대한 ‘독립채산제’는 계획명령이 존재하지 않는 자율적 경제활동에서 채산성 확보와 소유주 국가에 일부 수익 반환이라는 내용을 갖는다. 북한은 명령경제와 시장사회주의에서의 기업재정원칙을 동일표현을 사용해 나타내고 있지만, 실제 내용은 질적으로 다르다. 중국의 ‘사회주의 시장경제’는 ‘이윤정부 경제책임제’ 또는 ‘경영청부책임제’ 등의 개념을 사용하고 있다. 중국의 경우에 대해서 중국국무원발전연구원센터, 중국사회과학원 편, 「중국사회주의시장경제론」 (서울: 진명출판사, 1995), pp. 93~94.

43) 「조선신보」 1997.8.13.

부분 상실하는 가운데 하부단위의 자율성이 증대해왔다. 1990년대 들어 경제난 때문에, 중앙계획기관의 기업소에 대한 자원공급능력이 줄어 들었으며, 그에 따라 계획명령을 내리고 관철시킬 능력도 줄어 들었다. 중앙계획기관은 석유, 석탄, 전력 등 기초에너지와 노동자에 대한 식량배급을 제대로 실시하지 못하고 있다. 이 때문에 북한의 공장가동율은 1990년대 초 40%에서 1996년 25%로 하락하고 있다. 북한은 일부 수출산업, 그리고 석탄공업, 전력공업, 금속공업, 철도운수 등 '선행부문'에 대해서는 지속적으로 국가 계획명령 수행을 독려하고 있는 것으로 보인다. 그러나 낮은 공장가동율에 의해서는 중앙집권적 명령경제가 제대로 기능할 수 없는 것으로 보인다.

결론적으로 현 북한경제에는 '유사 시장사회주의적 현상'이 만연되어 있다고 할 수 있다. 그 이유는 이렇다. 시장사회주의의 핵심특징은 명령적 계획지표의 폐기를 통해 국영기업소는 중앙계획기관과의 관계를 끊고서, 시장에서 독자적으로 생존방도를 찾아야 한다는 것이다. 그런데 북한 경제는 공식적 차원에서 제도상으로 중앙계획기관이 국영기업소를 계획명령을 통해서 직접 통제하는 중앙집권적 명령경제체제이지만, 실제에서는 경제난·자원난 때문에 중앙계획기관이 상당수의 국영기업소에 대한 명령지표 하달을 포기하거나 하달하더라도 유명무실한 상황이 벌어지고 있다. 이에 따라 이미 상당수의 기업소들이 중앙계획기관으로부터 방임되어 차구책을 모색하도록 강요받고 있으며 적응해 나가고 있다.

3. 전 망

북한은 아직 '시장사회주의' 체제가 아니며, 만약 시장사회주의 개혁이 추진된다면, 다른 국가들에서보다도 조심스럽고 점진적으로 이루어 질 것으로 보인다. 북한의 '개혁'은 경제난 때문에 이미 기정사실화된 '유사 시장사회주의적 현상'들을 공식정책으로 승인하고 그에 대한 제도적 기반을 마련해 주는 작업이 될 것이다. 북한은 이데올로기상으로 보수적인 외견을 갖추면서도, 이미 폭넓게 진행되어 되돌이키는 것이 불가능하고, 사회정치

적으로도 이미 면역성이 상당히 길러진 상황에 대해서 사후적으로 승인할 것이다(예를 들어 1998년 9월 경제관련 개정 헌법 조항). 또는 공개적인 개혁강령 선포나 토론, 또는 국민에 대한 계몽 작업없이, 최고지도부의 독점적이고 은밀한 결정에 의해서 단계적이고 단편적인 경제관리체제의 변화를 추진해 나갈 것으로 보인다(예를 들어, 나진-선봉자유경제무역지대에서의 1997년 개혁).

우리는 한편에서 북한당국이 공식적으로 시행하는 제도와 이데올로기적 표현, 다른 편에서 북한 경제의 실제 상황을 구별해서 보아야 한다. 1990년에도 이미 드러났듯이, 북한 경제의 전체적인 변화를 초래하는 요인들 중에서, 당국이 공식적으로 천명한 정책은 여러 요인들 중의 하나에 지나지 않는다. 앞으로도 북한 경제에서의 변화는 매스터플랜을 가지고 있는 당국의 의도적이고 의식적인 정책에 의해서 주도되기는 힘들 것이다. 따라서 우리들은 당분간 북한 문헌이나 정책에서 대대적이고 떠들썩한 개혁논의를 기대해서는 안될 것이다. 그 대신에 우리는 부지불식간에 조용하게 이루어지고 있는 여러 사소한 정책 변화, 보수적 수사를 되풀이하고 있는 것처럼 보이는 이데올로기적 표현상의 어감 차이에 주목해야 할 것이다. 북한 경제체제의 '시장사회주의적'인 변화는 경제난에 따라 중앙정부가 사용할 수 있는 자금과 자원이 급격히 저하하는 가운데 벌어지고 있는 상황에 대하여, 중앙정부가 어쩔수 없이 적용하고 또한 단편적이고 미봉적으로 대응해가는 과정 속에서 이루어 질 것이기 때문이다.

〈부 록〉

주요한 경제체제 유형을 상호 비교할 수 있도록 간략하게 정리하여 도표로 만들어 보면, 아래와 같다. 여기서는 사회주의 경제체제를 1) 관리체제와 하부통제 방식의 차이 2) 계획의 작성과 수행 체제의 차이 3) 기업 및 노동자에 대한 자극 체제의 차이 4) 발전 전략의 차이 5) 대외무역 및 이차경제에 대한 정책 차이에 따라 비교검토한다.

가. 경제관리체제와 하부 통제 방식

	중앙집권적 명령체제(고전체제)		시장사회주의 (분권적 유도체제)
	스탈린주의 고전체제	부분개혁 고전체제	
관리체제 위 계	계획중앙-성-관리국-기업	계획중앙-성-연합기업소-기업	
중앙계획기관 (당중앙위원회 및 내각)	모든 것에 대한 세세한 결정	보다 총괄적이고 큰 문제만 결정	가격, 조세, 신용, 이자율, 관세, 환율등과 같은 거시경제지표 결정
	중앙이 전체 경제 단위를 상대로, 모든 것을 세세히 결정하고 통제해야 하기 때문에, 업무과중	관련 기업들을 연합기업소로 묶어, 중앙은 연합기업소만 관리·감독, 상급기관의 계획 및 통제 부담을 덜고, 산업단위 자율성 확대	중앙의 계획은 하부단위를 구속하지 않음. 중앙은 명령이 아니라, 유도적 계획에 입각한 경제적 조절에 집중
위원회, 성	경제 부문별 최상급 관리기관. 하급 단위의 모든 활동을 세부적으로 계획하고 감독하는 역할	하급단위 계획권 및 감독권을 연합기업소에 이양	성의 의견은 하부단위를 구속하지 않음. 기업과 정보교환 및 조정작업
관리국과 연 합기업소	관리국은 성의 통합적 일부로서 산하 기업들을 직접 경영	연합기업소는 독자적 계획권 및 경영권을 가짐, 재산성에 대한 고려강화	현행 경영에 관한 자유로운 결정, 공급자 및 수요자간에 자유로운 계약 체결 가능
기업	중앙계획의 일부로 관리·감독됨	연합기업소에 소속되어 관리·감독됨	원칙적으로 자율경영

나. 계획의 작성과 수행 체계

계획 체계	엄격히 위계적-명령적	위계적 명령적	유 도 적
계획지표 숫자	계획중앙은 모든 사안에 대하여 현물지표를 중심으로 다수의 세세한 계획지표를 작성 및 하달	계획지표의 축소 및 합리화, 계획중앙은 핵심물자·핵심사안에 대한 보다 개괄적 계획지표 작성	계획지표 폐기
계획의 성격	상급단위의 계획은 하급단위를 구속, 하급단위 독자적 계획은 부재	계획체계의 분권화, 세세한 것에 대한 결정권이 하부로 이양됨, 연합기업소별로 독자적 계획 작성	중앙은 계획명령이 아니라 가격, 환율, 임금 및 이윤 통제, 조세, 관세, 보조금, 신용, 화폐정책 등 거시경제지표를 통해 기업활동 유도
계획작성 방법	계획중앙이 전체 국민경제와 대부분의 물자에 대하여 물자균형표를 작성	연합기업소에 의해서 물자균형표 작성	물자균형 계획의 폐기, 중앙의 유도적 계획만 존재
자원 배분	중앙이 모든 물자를 현물단위로 직접 배분	주요 물자만 중앙이 현물단위로 배분, 그밖의 물자는 기업간 계약관계에 따라 배분	자원배분에서 시장기구가 주요 역할
기업 경영목표	계획달성	계획달성	이윤증대
	양적 목표 달성 우선시	양적 목표 달성과 함께 채산성 중요시	채산성이 가장 중요
	현물계획달성 최우선, 독립채산제·원가·가격·이윤 등의 범주가 존재하나 사실상 무시	현물계획달성 최우선, 독립채산제·원가·가격·이윤 등의 범주의 중요성 증대하나 부차적	상급계획지표 부재, 기업은 원가·가격·이윤 등을 자율적으로 결정하고 그에 대해 경제적 책임을 짐
지배인 임명	지배인은 상급단위에 의해서 임명됨, 상-하 관계는 엄격한 명령-복종 관계	원편과 같음	지배인이 상급단위에 의해서 임명되나, 명령-복종 관계는 약화되고 지배인의 상급단위에 대한 협상력이 강화됨

계획 체계	엄격히 위계적-명령적	위계적 명령적	유도적
기업간 수평 관계	부재, 기업은 오직 상급 명령에만 복종, 수요자를 배려할 필요가 없음	기업간 수평적 계약관계 강화, 계약위반시 기업은 위약금을 물어야함, 수요자 배려 필요성 발생	기업간 경쟁의 등장, 수요자 반응에 보다 민감해짐, 품질향상·품종다양화에 노력
가격	가격 국가제정 및 엄격한 통제	가격합리화 위해 노력	가격 제정 및 통제 부분적 완화
	가격 안정	원편과 같음	기업 이기주의 때문에 가격 인상 경향

다. 기업 및 노동자에 대한 자극체계

계획 체계	엄격히 위계적-명령적	위계적 명령적	유도적
자극체계	계획지표 완수 여부에 따라 이데올로기적 물질적 자극	계획지표 완수 여부에 따라 주로 물질적 자극	이윤 달성 여부에 따라 물질적 자극
노동 및 소비재 배분	부분적으로 강제적 노력 동원 및 소비재 배급제	직업 선택 및 소비재 선택의 자유 존재	원편과 같음
임금	중앙계획에 의해서 결정, 임금상승 엄격통제	중앙계획에 의해서 결정, 임금과 이윤은 결부되지 않음(이윤 여부는 상급과만 결부됨), 임금상승엄격통제	정부가 정한 상-하 한계 내에서 노동조합과 경영진 사이의 협상에 의해 결정, 임금상승경향, 이윤이 상승하면 임금상승도 가능, 손해면 임금도 삭감
상금 지불 결정	총생산량 목표 달성과 초과달성 여부, 채산성과 무관, 계획달성율에 따라 미리 정해진 비율로 지급	총생산량 계획 및 이윤 계획 달성 여부, 채산성과 유관, 상금기금에서 지급	상급계획 부재, 계획달성 여부와 상금 지급 여부 분리, 이윤의 크기, 상금 기금에서 지불

라. 발전 전략

계획 체계	엄격히 위계적-명령적	위계적 명령적	유도적
발전전략	축적 우선주의, 강제적 고도성장, 불균형 만연	성장률과 투자율을 낮추고 균형성장	원편과 같음
성장 방식	투입물 증대를 중심으로 한 외연적 성장전략	추가 투입 요소 고갈, 효율성 증대 노력, 내포적 성장전략 추구	원편과 같음
부문별 투자 배분	중공업 중심주의	부문별 투자 배분 변경, 소비지향적 투자 증대, 경공업과 소비재에 대한 배려, 기존설비를 소비재에 생산에 전용, 군수공장은 내구재 생산에 특화	원편과 같음

마. 대외무역 및 이차경제

계획 체계	엄격히 위계적-명령적	위계적 명령적	유도적
대외무역	대외무역은 자급자족 체계의 보조수단	대외무역 의존도가 높아짐에 따라 수출입 중요시	대외무역 지향
	국가독점, 국내경제와 국제경제의 분리	국가독점원칙 유지, 분리 완화	국가독점 원칙 유지하나, 분리 극복이 목표
	국영 수출입 전문기업에 의한 수출입 독점	수출입(특히 수출)의 분권화, 개별기업도 직접 수출입에 종사 가능	대외무역 종사 단위 대폭 증대, 수입허가제 및 외환 국가관리 정책 유지
	국내가격과 국제가격의 분리	국내가격과 국제가격 연계 강화	국내가격은 국제시장 가격을 고려하여 책정
이차경제	이차경제 존재하나 불온시	이차경제의 번성과 묵인, 사적 소영업에 대한 차별 완화	일차경제를 보조하는 방향에서, 이차경제 활동을 합법화하고 활성화하는 정책 추진

빈 면

대북 농업지원 협력 현황과 추진방안

손 기 응*

◁ 목 차 ▷

I. 서 론	IV. 대북 농업지원·협력 추진상의 문제점
II. 북한의 농업현황	V. 대북 농업지원·협력 추진방안
III. 대북 농업지원·협력 현황	

I. 서 론

북한은 1994년의 우박, 1995~96년의 홍수, 1997년의 태풍 가뭄, 1998년의 폭우 등의 자연재해로 인하여 농업기반이 파괴되고 농경지가 유실되어 식량난을 겪고 있다고 주장한다. 북한의 큰물피해대책위원회는 홍수와 가뭄으로 46.6만ha의 농경지가 재해를 입었으며, 태풍으로 서해안 10여만ha의 농토가 수확불능상태에 빠졌다고 발표하였다.¹⁾ 그러나 북한 식량난의 실제적 원인은 사회주의체제의 제도적 모순과 잘못된 농업정책, 경제난, 영농기술의 낙후 등과 같은 정책의 실패란 근본적인 원인에 자연

* 민족통일연구원 연구위원(교류협력실)

1) 「조선중앙통신」, 1998. 3. 2.

재해가 복합적으로 작용한 결과라고 평가할 수 있다. 이로 인해 북한은 1995년부터 연간 150~200만톤의 식량부족에 직면하고 있다고 추정된다.

지속되는 식량난을 해결하기 위해 북한은 국제사회에 긴급구호적 성격의 식량지원은 물론이고 그외에 영농자재, 금융, 기술 등과 같이 식량생산 정상화를 위한 지원도 공개적으로 요청하였다. 우리에게는 비료, 종자 등의 영농자재 지원을 요청하고 민간차원의 농업협력의사를 적극 표명하였다. 그 동안 식량, 의약품 등 구호물품 지원에 중점을 두었던 국제사회도 북한의 농업개선을 위한 지원을 병행추진하고자 하며, 우리의 참여를 요청하고 있다.

이러한 북한의 호소에 부응하는 한편 농업분야에서 상호 이해를 증대시키기 위해 우리의 민간단체들은 정부가 일관되게 추진하고 있는 정경분리 원칙하 남북경제협력 활성화 정책에 힘입어 현재 대북 농업분야 지원 협력 사업을 활발히 추진하고 있다. 단순한 지원형태가 아니라 농업기술협력, 계약재배 등의 협력사업도 진행되고 있다.

그러나 대북농업사업의 추진과정에서 적지 않은 문제점이 나타나고 있다. 북한이 이미 체결한 계약서의 내용을 일방적으로 변경할 것을 요구하거나 선수금의 지급을 요구함으로써 원활한 사업추진을 방해하고 있다. 또한 민간의 대북 농업지원 협력사업이 상호 경쟁적으로 추진될 우려도 있다. 따라서 민간단체간의 협의와 정부차원의 유효 적절한 지원 자문대책 마련의 필요성이 제기되고 있다. 나아가 정부의 효율적인 지원 자문을 위해 해당부처간 역할에 관한 협조 조정의 필요성도 대두하고 있다.

이 글에서는 지금까지 추진된 대북 농업지원 협력사업을 전반적으로 검토 평가하고 북한 식량난의 해결에 도움을 주는 동시에 남북한간 상호보완적인 농업체계 형성을 위한 대북농업사업을 보다 효과적으로 추진할 수 있는 방안을 제시해보고자 한다. 북한농업의 현황과 문제점, 최근 북한의 농업정책과 식량수급 전망, 우리의 대북 농업지원 협력 실태 및 문제점 등을 분석한 후 향후 대북 농업지원 협력 추진방안을 살펴보고자 한다.

II. 북한의 농업현황

1. 농업의 기초여건

북한의 농업생산 기초여건을 살펴보면 우선 경지면적은 대략 벼경작지 60만ha, 옥수수경작지 73만ha, 보리 감자 및 콩류 경작지 20만ha, 과수원 뽕밭 50만ha 등 총 200여만ha로 추정된다.²⁾ 관개율은 논 90%, 밭 30% 정도로 평가된다. 농업생산체제는 약 3천개의 협동농장(농장당 400~600ha 규모)과 1천여개의 국영농장으로 구성되며, 그 중 협동농장이 농산물 총생산의 90%를 차지한다. 작부체계는 벼 1모작(2모작 시험재배), 옥수수 1년 1작이 중심을 이루고 있다.

1994년 기준으로 북한의 영농자재 공급능력을 살펴보면 비료 생산능력은 성분량기준으로 연간 80.5만톤으로 추정된다. 주로 단일성분, 특히 질소 위주로 생산하고 있으며, 카리비료는 전량 수입하고 있다. 북한산 비료는 단일성분일 뿐만 아니라 성분함량도 낮아—예를 들어 질소비료의 경우 우리의 약 1/2수준—복합성분인 우리의 비료에 비해 효율성이 약 1/3 수준인 것으로 평가된다. 한편 농약 생산능력은 성분량기준으로 연간 1.1만톤으로 추정된다. 농기계의 생산능력은 트랙터의 경우 연간 4.5만대이며, 트랙터 보유대수는 7.5만대로 100ha당 7~8대 정도로 추정된다.

농업기술의 개발체계를 살펴보면 국가과학원 소속 농업과학연구원과 그 산하 36개 직할연구소, 14개 지방분원, 5개 종합시험장(직원 2만여명)이 전반적인 농업기술 및 품종개발 역할을 수행한다. 벼 품종개발은 논벼연구소, 옥수수 품종개발은 강냉이연구소에서 담당한다. 농업기술의 보급 및 지도는 협동농장의 경우 농업위원회내 협동농장지도총국이 도농촌경리위원회→군협동농장경영위원회→리협동농장관리위원회→작업반→작업분조

2) 이형모 「시민의 신문」 사장은 방북시 북한 농업과학연구원이 북한의 벼경작지가 60만ha, 옥수수경작지가 73~75만ha라고 확정적으로 말했다고 밝혔다. 이형모 사장과 1998년 7월 27일 대담.

를 거쳐 이루어진다. 국영농장의 경우에는 농업기술의 보급 및 지도가 농업위원회내 국영농장관리총국을 통해 이루어진다.

2. 농업의 구조적 문제점

북한이 직면하고 있는 식량난은 북한사회주의체제가 안고 있는 구조적 문제점과 북한당국이 그동안 추진했던 농업정책의 실패에 주된 원인이 있다. 북한농업의 근본적인 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회주의적 집단영농에 따른 개개 생산자의 의욕상실을 들 수 있다. 북한은 1960년대 이후 추진해온 분조관리제를 식량난에 직면한 1996년에 작업단위를 8~10가구에서 3~4가구로 줄이는 소규모 분조체제로 전환하였으며, 이어 1997년에는 목표할당치를 초과생산한 분조는 초과생산물을 자유처분할 수 있도록 하여 생산의욕을 자극하고자 하였다. 그러나 여전히 집단영농의 폐단을 벗어나지 못하여 농민들이 협동농장의 생산활동에 적극 참여하여 생산성을 높이려는 자극을 유도해내지 못하고 있다. 반면 농민들은 농가호당 30평 정도되는 개인 텃밭 가꾸기에는 힘을 쏟아 그 단위당 생산량이 집단농장 보다 3~5배에 달하고, 집단농장이 연 1모작에 그치는데 반하여 개인은 간작을 포함하여 3~5모작까지 하는 것으로 알려지고 있다.³⁾

둘째, 산림의 황폐화이다. 북한은 경작지를 확장하고 연료 자재 및 외화 획득을 위해 무분별하게 산림을 남벌하였다. 1976년 알곡 1천만톤 생산을 위해 다락발건설을 독려하였던 김일성이 다락발건설로 인해 산림파괴가 심화되자 1989년 이를 중단토록 지시한 사실에서 산림황폐화의 심각성을 확인할 수 있다.⁴⁾ 이로 인해 산림이 황폐화 되어 호우시 홍수피해를 증폭시켰고 토사를 유출시켜 경작지를 유실시켰으며, 저수량을 감소시켜 농업용 관개수 확보는 물론 영농활동에 필요한 전기발전을 어렵게 하였다.⁵⁾

3) 탈북자 리민복과 1998년 4월 14일 대담.

4) 김일성, 「자연보호사업을 강화할 데 대하여」(평양: 조선로동당출판사, 1993), p. 416.

5) Church World Service는 북한의 산림 가운데 61%가 최소 1회 이상 벌목피해를 입었다고 밝혔다. Church World Service, *CWS Updated Appeal for North Korea food crisis* (www.notes.reliefweb.int/FILES-rw...304F6ED278525664B00728E44?OpenDocument, 1998.7.13), p. 3.

셋째, 경제난으로 인한 농업현대화의 침체이다. 북한은 농업현대화를 위해 수리화 기계화 전기화 화학화 등 이른바 “4화사업”을 추진하여 1980년대 중반까지 농업생산기반을 상당한 수준으로 이끌었다. 그러나 이후 악화된 경제난으로 이를 보수 유지하지 못해 현재 제대로 활용하지 못하고 있다. 예를 들어 트랙터의 경우 기계부품, 타이어, 연료 등의 공급이 중단되어 현재 거의 활용되지 못하고 있어 농우를 활용하는 영농활동이 이루어지고 있는 실정이다. 또한 농업활동에 필수적인 화학품, 연료, 영농자재 등의 수입이 외화난으로 급감하여 농업투입물의 공급이 정상적으로 이루어지지 못하고 있다. 원료수입에 대부분 의존하는 북한의 비료생산은 질소비료의 경우 성분량기준으로 1995년 21.7만톤에서 1997년 8.1만톤으로 감소하였고, 농약의 경우에는 필요량의 18% 정도만이 공급되고 있는 것으로 추정된다.

넷째, 농업기술의 낙후이다. 북한은 농업과학연구원을 중심으로 적지적작(適地適作), 적기적작(適期適作) 등 과학적 기술적 농법을 추진하였으나, 기초학문인 재배학 육종학 작물학 (분자)생물학 뿐만 아니라 생태학 화학 농업기상학 기계공학 등이 낙후되어 농업기술이 더 이상 진척을 보이지 못하고 있다. 수확량을 극대화하기 위해 벼와 옥수수를 지속적으로 재배하는 단작연작(單作連作), 옥수수 밀식재배(密植栽培) 등이 지력보존 및 내병충성 품종개발 기술에 의해 뒷받침되지 못함으로써 오히려 생산성을 저하시키는 결과를 초래하고 있다. 북한은 이를 극복하기 위해 유고슬라비아, 미국, 독일 등의 옥수수종자회사, 멕시코의 국제옥수수 밀연구소 등과 협력 연구하였으나 실패한 바 있다. 한편 김일성 김정일이 농업분야 시찰시에 즉흥적으로 행하는 현지지도가 주체농법이라는 이름하에 강제된 점도 영농의 과학성 기술성을 손상시킨 한 원인이 되었다.

3. 최근의 농업정책과 식량수급 전망

가. 최근의 농업정책

북한은 1998년 신년사에서 농업제일주의를 강조하면서 농업을 “사회주

의 경제건설의 1211고지”로 설정하고 수확량 증가를 독려하였다. 또한 1996년부터 협동농장의 작업단위를 소규모 분조체제로 전환한 데 이어 금년부터 가족단위에 농지를 맡기고 작목선택권, 잉여생산물 처분권을 주는 가족단위 분조관리제를 일부 실시하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁶⁾

농업관리에 있어서는 시장원리를 일부 도입하는 동시에, 남한을 포함한 외국과의 계약재배, 합영 합작농장⁷⁾을 적극 추진하고자 한다. 농민시장을 허용하여 농산물의 시장유통이 점차 증가하고 있으며, 일본과는 감자 계약재배를 추진하여 일본종자 2톤과 우리가 지원한 복합비료를 투입하여 감자 14톤을 생산하여 일본에 수출하였다고 한다.

한편 북한은 국제사회로부터 지원을 획득하기 위해 UNDP 주관의 “북한 농업복구 및 환경보호”(Agricultural Recovery and Environmental Protection : AREP)회의(제네바, 1998. 5. 28~29)에서 공식문건을 통해 경제통계자료, 농업실태 등을 처음으로 공개하고 농촌금융 등 농업서비스 강화, 농산물유통의 일부 자유화, 농업경영에 시장원리의 부분도입 등을 대외적으로 공식 표명하였다.

또한 FAO, IFAD 등에 농업개발계획안을 제출하여 농업개발원조를 획득하기 위해 노력을 기울이고 있으며, ADB, WB 등 국제금융기구와의 관계증진도 강하게 희망하고 있다.

이와 같이 북한이 농업정책을 다소간 변화시키고 있으나, 북한의 농업실태는 앞서 지적한 구조적인 문제점들로 인해 단기간에 개선될 수는 없을 것으로 평가된다.

나. 식량수급 전망

-
- 6) 김진홍 목사는 북한이 가족단위 분조관리제를 1995년 1개 군에 시험 실시하였고, 이후 차츰 범위를 확장하여 금년도에는 전국적 범위에 걸쳐 운영할 것이라고 북한측이 언급했다고 밝혔다. 김진홍 목사와 1998년 9월 22일 대담.
- 7) 북한의 법규에 따르면 합작은 북한측과 외국인이 공동으로 투자하나 북한측이 경영권을 행사하는 형태이며(합작법 제2조, 1992), 합영은 이사회에 외국인이 경영권의 향배가 결정되도록 하여 외국인이 경영권을 행사할 수 있도록 허용하고 있다(합영법 시행규정, 1995). 통일원, 「북한의 외국인투자 관련 법규정」(서울: 통일원, 1995).
- 10) 참조.

북한의 식량 총생산량과 소요량에 관해서는 다양한 평가가 존재한다. 북한은 농업위원회⁸⁾와 큰물피해대책위원회를 통해 '97/98 양곡년도 북한의 식량 총생산량을 214.8만톤으로, 순식용 총소요량을 402.2만톤(정곡기준 385만톤)으로 발표하였으며, 사료용을 포함하는 총소요량에 관해서는 언급하지 않았다.

북한의 식량수급에 대한 대외적 평가는 편차를 보이고 있는데 통일부가 총생산량을 348.9만톤, 총소요량을 476.4만톤으로 평가한 반면, WFP는 총소요량의 경우 461.4만톤으로 통일부와 비슷하게 평가하였으나 총생산량에 있어서는 266만톤으로 평가하여 격차를 보였다. 한편 국제 민간단체인 Action by Churches Together는 총 230만톤 생산, 720만톤 소요로 평가하여 북한의 총소요량을 크게 높게 추정하였다.⁹⁾

북한의 식량수급 상황에 대한 평가가 이와 같이 차이를 보이는 가장 큰 이유는 북한이 농업현황에 대한 정보를 정확하게 밝히지 않는 데 있다. 심각한 식량난에 직면한 상황 속에서도 북한은 농업현황에 대한 국제사회의 조사를 거부하고 있다. 따라서 북한 체제와 정권정책을 선전하기 위해 한때 농업생산 능력을 과대 포장하였던 북한이 국제사회로부터 식량지원을 획득하기 위해서는 현재의 생산량을 되도록 적게 제시할 수밖에 없고, 결국 북한 식량수급에 대한 국제사회의 평가는 더욱 혼돈을 가질 수 밖에 없게 되었다.

이와 같은 어려움 속에서도 북한의 금년도 식량생산량과 '98/99 양곡년도 식량수급을 전망해 보면 다음과 같다. 북한의 경작지면적을 벼경작지 60만 ha, 옥수수경작지 73만ha로 상정하고, 단위당 생산량을 북한이 제네바 AREP 회의에서 밝힌 벼 2.7톤/ha, 옥수수 1.4톤/ha¹⁰⁾으로 적용할 경우, 북한은 금년도 가을에 약 265만톤의 곡물을 생산한 것으로 추정할 수 있다.

그러나 북한이 제시한 단위당 생산량은 FAO 등 국제사회가 평가하는

8) 차린석 부국장(북경, 1998. 1. 20).

9) Action by Churches Together(ACT), *ACT : DPRK Crisis Update* (www.notes.reliefweb.int/files-RW...439DBC0DAC12565BE0046CE21?OpenDocument, 1998. 3. 5), p. 3.

10) *Thematic Roundtable on Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPR Korea : Draft* (Geneva, 28~29 May 1998) 참조.

단위당 생산량보다 훨씬 낮은 수치이며, 북한이 국제사회로부터 좀더 많은 식량지원을 획득하기 위해 의도적으로 단위당 생산량을 낮추었으리란 의혹을 떨쳐버릴 수 없음을 감안할 때, 265만톤의 생산량은 금년도 북한이 생산한 식량의 최소량으로 파악할 수 있다. 따라서 북한의 연간 식량수요량(정곡기준)을 큰물피해대책위원회가 발표한 385만톤으로 받아들인다 하더라도 북한이 금년도 가을에 추수한 식량과 소요량간의 차이에 의한 부족량은 최대 약 125만톤으로 평가할 수 있다.¹¹⁾

여기에 사료용소비량 30만톤, 종자 감모량 등 기타 소비량 50만톤 등의 추가 소요량을 고려하면, 북한의 총 식량부족분은 최대 약 200만톤에 이를 것으로 전망된다.

그러나 '98/99년 겨울보리 혹은 '99년 봄보리 2모작을 통해 보리가 생산될 경우에는 그 만큼 식량부족분은 줄어들 것이다. 북한은 1997년 초 FAO, UNDP, 국제NGOs 등의 지원으로 34,000ha에 봄보리 2모작을 실시하여 평균 1.9톤/ha, 총 65,000톤의 보리를 수확한 것으로 알려지고 있다. 또한 FAO는 북한의 923개 협동농장과 식부사이를 이용하여 총 6,550ha에 채소를 재배하여 175톤의 채소를 수확하였다.¹²⁾ 1998년에는 약 70,000ha에 2모작을 실시한 것으로 추정되며, 1999년에는 2모작이 더 확대될 것으로 예상되어 그 만큼 식량난 해소에 기여하게 될 것이다.

11) FAO는 벼재배의 경우 영농자재의 제약 속에서도 충분한 물공급이 이루어지고 원만한 기후조건이라면 평균 4톤/ha(좋은 경지 6톤/ha, 그외 2~2.5톤/ha), 옥수수재배의 경우 좋은 경지 5톤/ha, 그 외 2~3톤/ha의 수확이 가능하다고 평가하였다. FAO, *FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea: Special Alert No. 277* (www.fao.org/giews/english/alerts/sa277kor.htm, 1997.9.11), pp. 4~7. 또한 UN기구는 현지조사를 통해 금년도 북한에서 발생한 폭우 등 자연재해가 농작황에 별다른 피해를 미치지 않은 것으로 평가한 바 있다. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA), *Democratic People's Republic of Korea Humanitarian Situation Report 15 July~15 August 1998* (www.notes.reliefweb.int/FILES-rw...06A1B270CC1256664004D864A?OpenDocument, 1998.8.15), p. 1.

12) UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA), *United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Democratic People's Republic of Korea, January~December 1998* (www.notes.reliefweb.int/FILES-RW...013B4EC2EC1256650041C05F?OpenDocument, 1998.1.1), p. 5.

한편 북한은 식량부족분의 상당부분을 곡물수입이나 국제사회의 무상지원으로 충당하고 있어 북한 식량난의 절박성은 수입 지원량의 시기 및 규모에 따라 결정될 것이다. 특히 북한은 상당량의 식량을 중국으로부터 지원받고 수입하고 있어 금년도 양자강과 송화강의 범람으로 중국의 곡물생산량이 최고 11% 감소될 것으로 추정되어 북한의 식량난이 심화될 가능성도 배제할 수 없다.¹³⁾

Ⅲ. 대북 농업지원·협력 현황

북한은 구조적으로 내재한 농업문제와 자연재해에 의해 식량난이 장기화되자 대외적으로 영농자재, 농업기술, 자본 등 식량생산 정상화를 위한 지원을 적극 요청하고 있다. 1998년 1월 20일 북한 농업위원회는 금년도 농산물 증산을 위해 질소비료 70만톤, 인산비료 50만톤, 카리비료 40만톤, 농약 3천톤, 농업용 비닐 2억㎡ 등이 긴급히 필요하다고 밝혔다. 북한은 우리에게도 1997년 말부터 영농자재의 지원과 더불어 계약재배, 위탁영농 등 남북한 농업협력에 적극적인 관심을 표명하고 있다. 이러한 연장선상에서 북한은 남북 당국간 회담(북경, 1998. 4. 11~18)에서 20만톤 이상의 비료지원을 요청하였다.

또한 국내 농업전문가와 민간단체를 북한에 초청하여 종자 비료 등 영농자재 지원과 농업기술협력의 추진을 요청하였다. 금년도에 추진된 대북 농업지원 협력사업의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

1. 대북 식량지원 현황

정부는 금년도에 민족동포애와 인도주의적 정신 아래 대북 식량지원을 추진하여 총 1,100만달러(옥수수 기준 5만톤) 상당을 지원하였다. 구체적

13) *China Daily*, 1998.8.11.

으로 WFP를 통해 옥수수 3만톤(남포), 밀가루 1만톤(원산, 청진) 등 1,000만달러와, FAO를 통해 50만달러 상당의 농약 등을 지원하였다.

한편 민간차원에서는 제3차 대한적십자사 지원 등 총 1,916만달러 상당의 식량 및 구호물자(옥수수 기준 12만톤)를 지원하였다. 구체적으로 살펴보면 우선 대한적십자사는 제5차 남북대표접촉('98. 3. 25~3. 27)을 통해 1·2차와 같은 수준의 3차분 구호물자 지원에 합의하고 육로 2회, 해로 6회 등 8차례에 걸쳐 18만달러 상당의 비료 800톤, 693만달러 상당의 옥수수 밀가루 등 49,813톤(872만달러)의 구호물자를 지원하였다.

정주영 현대 명예회장이 지원한 1,035만달러 상당의 한우 1,001두와 옥수수 5만톤은 대한적십자사 3차 지원분의 추가물량으로 기탁되었다.¹⁴⁾ 또한 10개 민간단체가 대한적십자사를 경유하여 170만달러 상당의 물품을 시범적으로 개별지원하였다. <표 1>은 1995~98년간 우리의 대북 식량지원 현황을 보여준다.

<표 1> 1995~98년 남한의 대북 식량지원 현황

구 분	내 용
정 부	<ul style="list-style-type: none"> • '95년 쌀 15만톤 2억 3,200만달러 • '96년 혼합곡물 200만달러(WFP), 분유 100만달러(UNICEF), 기상장비 5만달러(WMO) • '97년 구호물자, 수해복구장비, 농약 등 총 2,737만달러(WFP, UNDP 등) • '98년 혼합곡물 1,000만달러(WFP), 농약 50만달러(FAO), 기타 50만달러
대한 적십자사	<ul style="list-style-type: none"> • 1차분('95. 9~'97. 5) 밀가루, 분유, 라면 등 496만달러(국제적십자사) • 2차분('97. 6~10) 옥수수, 밀가루, 라면, 비료 등 1,733만달러(남북적십자사간 직접지원) • 3차분('98. 3~10) 옥수수, 밀가루, 비료 등 711만달러, 정주영 명예회장의 한우 및 옥수수 5만톤(1,035만달러), 기타 민간단체 170만달러(대한적십자사 경유 개별지원) 등 총 1,916만달러

14) 소 운반트럭(5톤 40대, 8톤 10대)은 2년 거치 상환의 연불교역(의상판매) 형태로 반출되었다.

2. 남북 농림산물 교역 현황

금년도 남북간 농림산물교역은 증가추세를 보였다. 1998. 1. 1~11. 30 일간 전반적 남북교역이 전년 동기에 비하여 -31.2%를 기록한 반면, 농림산물의 교역은 53% 증가하였다. 남북간 농림산물 교역실적은 반출 1,733만달러, 반입 997만달러 등 총 2,730만달러로서 전체 교역 2억324.5만달러의 13.4%를 차지하였다. 주요 반입 농림산물은 잡곡류 식물성재료 한약재이며, 주요 반출 농림산물은 대한적십자사의 지원품목인 밀가루 정당 분유 등이었다.

〈표 2〉는 연도별 남북한 농림산물 교역 추이를 보여준다. 한편 농림수산물과 관련하여 4개 민간단체가 남북경제협력사업 승인(〈표 3〉 참조)을 받

〈표 2〉 연도별 남북한 농림산물 교역 실적

(단위 : 천달러)

구 분		연 도					
		1993	1994	1995*	1996	1997	1998 (1~11월)
반 출	전 체	8,425	18,248	64,435	69,638	115,269	118,848
	농산물	—	54	504	2,544	7,241	16,839
	임산물	—	—	206	23	503	492
	소 계	—	54	710	2,567	7,744	17,331
반 입	전 체	178,166	176,298	222,855	182,399	193,069	84,397
	농산물	3,318	3,976	10,795	8,429	3,162	6,897
	임산물	6,356	8,085	6,973	3,626	7,240	3,068
	소 계	9,674	12,061	17,768	12,055	10,402	9,965
반출입	전체(A)	186,591	194,546	287,290	252,037	308,338	203,245
	농산물	3,318	4,030	11,299	10,973	10,403	23,736
	임산물	6,356	8,085	7,179	3,649	7,743	3,560
	소계(B)	9,674	12,115	18,478	14,622	18,146	27,296
	B/A(%)	5.2	6.2	6.4	5.8	5.9	13.4

* '95년 반출실적은 대북 쌀지원 15만톤을 제외한 수치임.

자료 : 통일부, 「월간 남북교류협력동향(1998. 11. 1~11. 30) 제89호」, pp. 18~41.

〈표 3〉 농림수산 관련 남북경제협력사업 승인현황

기 업	사 업 내 용	금 액	승 인 일
미홍식품	수산물채취 가공·판매	47만달러	'98. 3. 13
국제옥수수재단	슈퍼옥수수 개발 공동연구	220만달러	'98. 6. 18
두레마을 영농조합	시범농장운영, 계약재배	200만달러	'98. 7. 27
태영수산 (주)LG상사	가리비 양식생산	65만달러	'98. 8. 28

왔지만, 계약재배, 합영 합작사업 등에 의한 농림산물 반입은 아직 이루어지지 않고 있다.

3. 민간단체의 대북농업협력 현황

금년도 민간단체들은 자율성을 바탕으로 다양한 분야에서 대북 농업협력 사업을 모색하였으며, 특히 국제옥수수재단과 두레마을영농조합은 대북 농업기술 이전과 농산물 시험재배를 성공적으로 추진하였다.

가. 두레마을영농조합

1998. 5. 26일 두레마을과 북한의 라선경제협조회사는 나진 선봉지역내에 「라선두레농업회사」를 설립하여 10만평의 시범농장과 1,000만평 규모의 계약재배를 추진하기로 하고 계약서를 체결하였다. 양측은 시범농장의 경영은 합영형태로 하되, 두레마을은 책임경영을 희망하고 북측은 이를 구두로 받아들였다. 두레마을은 시범농장에서 감자재배를 위한 씨감자(종서)를 중점적으로 재배하며(연 500톤 생산예정), 시범농장을 농업훈련장으로 활용하여 대북 농업기술교육 지도를 계획하였다.

이에 따라 두레마을은 1998. 4. 26일 인공씨감자 5.1톤(40만개)과 비

료 200톤을 송출하여 북한지역에 시험재배를 추진하여 성공적인 결과를 얻을 수 있었다.¹⁵⁾ 인공씨감자의 성공적 시험에 고무된 북한은 인공씨감자의 지속적 지원을 요청함과 아울러 국내 인공씨감자 전문가인 정혁 박사의 방북을 요청하였다. 한편 북한은 개마고원에 대흥단 감자연구소를 만들었으며, 감자재배 면적을 15만ha로 확대할 것을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있다.

그러나 북한이 본격적인 사업추진을 위한 두레마을과의 협의에서 계약서상 주요 내용의 변경을 요구함에 따라 현재 사업추진은 어려움을 겪고 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 두레마을의 향후 대북 농업협력사업은 이러한 북측의 요구에 대해 두레측이 어떻게 협의해 나가느냐에 달려 있다고 볼 수 있다. 다만 두레측은 대북 농업협력사업을 지속적으로 추진한다는 입장에서 1999년에는 3만평의 시범농장에 60만개의 인공씨감자를 지원 재배할 계획을 세우고 있다.

한편 두레마을은 나진 선봉시 신흥동에 단독투자 단독운영하는 간장 된장 고추장 생산 장공장의 설립을 라선경제협조회사와 합의하고 1998. 5. 26일 「동의서」와 「의향서」를 체결하였으나, 이후 장공장의 운영권을 국내 삼원식품에 이전하였다. 현재 삼원식품은 장공장의 이름을 「라진 해찬들 식품회사」로 정하고 북측과 「기본규약」 초안에 합의하였으며, 나진 선봉시에 외국인투자기업 설립인가 신청서를 접수시켰다.

나. 국제옥수수재단

국제옥수수재단은 1998. 5. 16일 북한의 농업과학연구원과 「농업기술협력계약서」를 체결하여 북한내 도별 10개 지역¹⁶⁾ 83개 시험지점, 총

15) 김진홍 목사에 따르면 북한의 감자가 반정도 썩은 것에 비하여 인공씨감자는 북한의 개인 텃밭에서 수확되는 양 정도의 소출을 얻었다고 한다. 김진홍 목사와 1998년 9월 22일, 10월 2일 대담.

16) 각 도별 10개 지역으로 평양 미림, 평안남도 개천, 평안북도 정주, 황해남도 웅진, 황해북도 신계, 강원도 통천, 함경남도 북청, 함경북도 어랑, 자강도 쌍신, 양강도 운흥 등이 선정되었다.

1,000ha에서 국내 옥수수품종인 수원19호에 대한 시험재배를 통해 생산력 검정시험을 한 후 재배적지를 확정하기로 하였다. 또한 북측과 정보당 소출이 10~14톤 생산되는 최우량 옥수수품종, 이른바 슈퍼옥수수의 개발을 위한 공동연구를 진행하기로 하고 이를 위한 남측의 연구는 한국과학재단에서 지원하는 연구비로 수행할 것에 합의하였다.¹⁷⁾

국제옥수수재단은 1998. 5. 3일 김순권 교수의 옥수수교잡종 2,500여종과 모종채종용 원종 200kg, 농촌진흥청의 수원19호 5톤을 포함하는 옥수수 5품종, 벼5품종, 콩 4품종 등을 지원하여 시험재배한 결과 비교적 성공적인 결과를 얻었다. 특히 수원 19호의 경우 북한의 어려운 영농여건에도 불구하고 평균 7톤(5톤~10톤/ha)의 생산이 가능한 것으로 나타났다. 그러나 수원19호에 도복과 문고병이 발생하는 등 북한 전역의 기후 풍토에 적합하지는 않는 것으로 나타나 향후 우량품종 개발의 필요성을 보여주었다. 한편 국제옥수수재단은 대북 농업협력사업 추진과정에서 비료 3,000톤과 옥수수 꽃가루 채집 차단용 봉투 2만장, 자전거 30대, 토양검정기 등을 지원하였다.¹⁸⁾

북한은 시험재배의 지속적 추진을 위해 옥수수종자와 비료의 지속적 공급을 요청하고 아울러 무와 배추씨의 원종도 요청하였다. 특히 북한은 옥수수전문가 4명으로 옥수수연구 특별대책반을 구성하고 10개도에 각 책임자를 임명하였으며, 옥수수연구를 국가적 사업으로 추진할 것임을 밝혔다. 또한 북한은 벼의 내염성품종에 관심을 가져 간척지 등에서도 생육할 수 있는 벼품종 개발을 위한 벼의 화학적 처리방법에 관한 자문을 요청하였다.

국제옥수수재단은 김순권 교수가 지원한 2,500여종의 성장력검정시험용 옥수수교잡종중에 문고병, 조명나방, 도복 등에 강한 품종을 골라 금년 겨울 하와이에서 대규모 증식하여 1999년도에는 대대적인 시험재배를 추진

17) 과학기술부는 한국과학재단을 통해 금년도 국제옥수수재단에 4억2천만원을 지원하였다.

18) 국제옥수수재단의 3차 비료지원시 민간차원에서는 처음으로 국적선(대한통운의 코레스부산호)을 이용 지원하였으며, 북한의 사회안전부가 신변보장각서를 발행하였다.

할 계획이다. 한편 북한은 김순권 교수가 제안한 남북 공동 식량안보학술회의 개최, 북한 농업기술자의 북한의 지역에서의 교육훈련 등에는 시기상조임을 이유로 부정적인 반응을 보인 것으로 알려지고 있다.

다. 기타 민간단체의 활동

「남북 농업발전과 협력을 위한 민간단체협의회」(이하 남북농발협)¹⁹⁾는 북한의 아세아태평양평화위원회 관계자와 북경에서 접촉('98. 7. 21~22)하고, 북한의 농업과학연구원과 협력사업을 추진할 것에 관한 「의향서」를 제시하였다. 주 협력내용은 북한지역 1,500ha에 대한 겨울철 2모작재배 공동사업을 추진하고, 남측은 세부사항 협의를 위한 1차 평양방문시 공동사업 투자의 일부로 약 20만달러 상당의 비료 1,000톤(복합비료 500톤, 요소비료 500톤)과 트랙터 앞바퀴 1,000개(경우에 따라 농업용 비닐로 대체)를 송출할 것 등이었다. 이에 대해 북한은 계약체결에 앞서 선투자 형식으로 약 20만달러 규모의 영농자재 송출을 요구하고 있다.

강원대학교는 농과대학 김경량 교수를 중심으로 5개년(1998~2002)간 총 23억원이 소요되는 남북 농업기술협력사업을 계획하였다. 농업연구를 위한 컴퓨터 활용방안, 지역별 작부체계 개선 개발, 연료립 조성, 목초자원을 이용한 토지생력화 및 가축사육 기반조성 등에 관한 협력사업의 추진을 준비중이다. 특히 강원대학은 북한측 강원도와 교류 협력을 활성화 한다는 측면에서 지방정부차원에서의 지원을 얻고 있어 향후 남북간 지방정부수준에서의 교류 협력의 시금석이 될 수 있다. 강원대학은 또한 북한의 원산농과대학과 교류 협력의 추진을 모색하고 있다.

19) 1998. 6. 12일 창립된 남북농발협(상임대표 이재정 성공회대학 총장)에는 겨례사랑 북녘동포돕기 범국민운동본부, 경제정의실천시민연합, 국제옥수수재단, 대한YWCA 연합회, 중국 북한 두레마을 추진본부, 민족화합 불교추진위원회, 우리밀살리기운동본부, 원불교 남북한삶운동본부, 전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연맹, 참여민주사회시민연대, 평화를 만드는 여성회, 한국YMCA 전국연맹, 한국기독교교회협의회, 한국기독교교회협의회, 한국농업경영인중앙연합회, 한국교회여성연합회, 한국여성단체연합, 한국종교인평화회의, 홍사단 민족통일운동본부 등 20개 단체가 참여하고 있다.

4. 정부의 역할

정경분리원칙에 입각하여 남북 교류 협력 활성화를 추진해온 정부는 대북 농업지원 협력사업은 민간이 자율성을 바탕으로 중심적인 역할을 담당하여 추진하고, 정부는 이를 지원하는 역할을 담당한다는 입장을 견지하였다. 다만 각국 정부가 참여하고 유엔기구나 국제사회가 중심이 되는 다자적 차원의 대북 농업지원 협력의 경우에는 정부가 중심적인 역할을 담당하였다.

정부의 지원역할을 구체적으로 살펴보면 우선 북한농산물 반입과 관련한 국내 법규정의 개정검토를 들 수 있다. 남북한 농산물 교류가 단순 반입에서 계약재배, 합영 합작 등의 협력사업으로 크게 증가할 것을 대비하여 국내 수급상 수입량이 많고 국내가격과의 차이가 적은 품목을 중심으로 협력사업자가 대북협력사업에 의해 생산된 북한 농산물을 직접 국내에 반입할 수 있도록 하는 방안을 검토중이다. 현행규정은 국영무역품목(마늘 양파 참깨 땅콩 콩 녹두 고추 등)의 경우 인수전문기관(농수산물유통공사, 농업협동조합, 임업협동조합, 인삼판매협동조합, 생사수출조합 등)이 인수받아 국내에 공급하고 가격차에 의한 이익금은 농수산물가격안정기금 등으로 전입하도록 되어 있다.

또한 정부는 민간의 대북 농업지원 협력사업을 지원하기 위한 지원체계를 마련하였다. 농림부는 1998. 5. 25일 농촌경제연구원의 북한농업연구센터에 「남북농업협력추진협의회」의 설치를 의결하고 제1차 협의회를 7. 9일 개최하였다. 「남북농업협력추진협의회」는 남북 농업교류 활성화 및 남북 농업협력사업의 체계적 지원을 위하여 북한농업전문가들이 참여하여 정책방안 수립 조정 평가, 정보제공 및 자문역할을 수행하는데 목적을 두고 있다. 동 협의회의 효율적 운영을 위해서 실무협의회를 운영하며, 협의회 위원장은 회의의 효율적인 진행을 위해 개별사안에 대해서는 실무협의회만을 소집하여 의견청취 및 안전심의를 하거나, 실무협의회 소집이 적절치 않거나 불필요할 경우에는 서면을 통해 안전심의를 할 수 있도록 하였다. 농림부는 「남북농업협력추진협의회」 운영 후속조치를 통해 농업관련 기관의 북한자료 및 현안정보를 농림부와 북한농업연구센터로 집중하고,

관련단체가 농림부와 의 협조아래 남북농업교류협력사업을 추진할 수 있도록 사전 협의할 것 등을 의결하였다. 한편 농림부는 국제컴소시엄 형태의 「한반도농업개발기구」(이른바 KADO) 구상을 발표하였다.

통일부 역시 민간차원의 대북 농업지원 협력사업을 지원하기 위한 방안을 모색하였다. 사업을 추진하는 민간단체와 긴밀한 협의를 지속하는 한편, 민간간에도 논의의 틀이 구성되어 상호 정보교류의 필요성이 긴요하다는 판단아래 통일부는 1998. 7월 ‘반민반관’ 형태의 대북농업지원 협력에 관한 협의체인 「남북농업협력협의회」의 구성방안을 발표하였다. 농림부의 「남북농업협력추진협의회」가 농림부 산하단체간 협의체 성격을 가진다면, 「남북농업협력협의회」는 대북 농업지원 협력과 관련한 모든 정부부처 및 민간단체가 자율적으로 참여하는 논의의 틀이라고 할 수 있다. 통일부는 「남북농업협력협의회」를 통해 민간의 대북 농업지원 협력사업이 질서있게 추진될 수 있도록 지원하고, 민간의 대북사업 추진시에 정부의 통일전 후 농정대책 및 대북정책이 반영될 수 있도록 사전협의하며, 민간간 대북 농업사업과 관련한 협조체제를 구축하고자 한다. 「남북농업협력협의회」의 구상은 민간의 대북농업사업이 보다 활성화된다면 실천형태로 가시화 될 것으로 전망된다.

정부는 또한 국제사회의 대북 농업지원 협력 논의에 적극적으로 참여하고 있다. 특히 북한이 1997. 12. 31일 UNDP에 식량문제해결을 위한 국제협의회의 개최를 요청한 것을 계기로 UNDP가 주관하였던 북한 “농업 복구 및 환경보호”(AREP)에 관한 회의에 참여하여 정부는 우리의 대북 농업지원 협력 실적을 대외적으로 홍보함과 동시에 분야별 대안 제시, 향후 지원용의 표명 등 적극적으로 대처함으로써 대북 지원 협력사업에 미온적이던 주요국 및 국제기구들이 향후 세부적 검토를 계속 진행해 나가도록 의견을 접근케 하였다. 또한 남북한 농업 산림전문가들로 혹은 UN기구 전문가와 공동으로 조사팀을 구성하여 북한농업실태에 관한 종합적 조사를 실시하고, 조사결과를 토대로 북한 농업개발에 관한 UN기구 주관의 국제 워크샵을 개최하여 북한농업개발을 위한 종합계획 작성을 제안하였다.

또한 정부는 유사한 토양 기후조건 및 동일한 언어를 사용하는 남북한의

협력이 북한 농업개발을 위해 가장 효율적임을 강조하고 농업생산력 증대를 위한 개발계획팀 구성을 포함하는 남북 당국간 협의를 희망하였다. 나아가 당국간 직접대화를 통해 비료, 농약 등의 영농자재 지원은 물론 농업 기술, 영농자재 산업, 영농기반시설 등 북한 농업전반에 대한 지원의사를 표명하였으며, 민간 협력사업을 촉진시키기 위한 남북 농업협력협의회 구성도 제의하였다.

북한은 동 회의에서 총 20억달러가 소요되는 중장기 식량자금계획을 제시하고, 우선 1998~2000년간 홍수피해복구, 비료공장 개·보수, 2모작 특수작물 재배 등 농작의 다양화, 농촌은행 및 농민시장 활성화 등 농업기구 강화, 조립사업 등의 추진을 위한 3억달러의 재정지원을 요청하였다(〈표 4〉 참조). 한편 UNDP가 주관하고 관심있는 국가, UN기구, 국제기구, 민간단체 등이 참여하여 그동안 긴급구호적 식량지원에 초점을 두었던 국제사회²⁰⁾가 북한의 식량난을 구조적으로 해결하기 위한 방안을 논의했던 동

〈표 4〉 AREP에서 북한이 요청한 자금지원 내역
(단위: 백만달러)

	1998	1999	2000	계
홍수피해복구(중장비 연료 등)	30	63	—	93
비료공장 개·보수				
남 홍	20	20	20	60
홍 남	33			33
조립사업	1	2	2	5
농업기구 강화	3	4	3	10
농작다양화	60	30	9	99
계	147	119	34	300

자료: *Thematic Roundtable on Agricultural Recovery and Environmental Protection in DPR Korea: Draft* (Geneva, 28~29 May 1998), p. 30.

20) 국제사회가 대북 식량지원에 중점을 두었다는 사실은 유엔기구들이 1996년 6월 6일 발족한 “대북 홍수관련 긴급인도적 지원을 위한 유엔기간 계획”이 1차 연도(1996. 7. 1~1997. 3. 31)에 대북 지원액의 76.4%를 식량지원에 사용하였으며, 2차 연도(1997. 4. 1~1998. 3. 31)에는 모금액정액의 75.6%를 식량지원에 배정하였다는 데서 알 수 있다.

회의가 개최된 배경에는 연 4억달러에 달하는 대북 식량지원을 국제사회가 계속할 수 없다는 고려가 작용하였다.

IV. 대북 농업지원·협력 추진상의 문제점

1. 민간 대북 농업지원 협력의 문제점

민간차원의 대북 농업지원 협력사업이 활기를 띠게 되면서 남북교류 협력의 활성화라는 긍정적인 효과를 산출하고 있는 반면, 사업이 민간단체간에 다소 경쟁적으로 추진되고 있는 양상을 보이고 있어 문제점도 나타나고 있다. 북한과 협력사업의 추진을 위해 민간단체가 다양한 창구를 통해 북한에 접근하면서 북한은 이를 전략적으로 이용하여 민간단체로부터 좀더 많은 지원을 획득하기 위한 수단으로 활용하고자 한다. 즉 북한은 여러 민간단체들에게 계약재배, 그것도 대규모 형태의 계약재배 혹은 협력사업을 제의하면서 비료, 종자 등 영농자재의 선투자를 요구하고 그것에 대한 반응여부에 따라 계약서체결 여부를 저울질하고 있다. 또한 이미 협력사업을 추진하고 있는 민간단체들에게도 상호간에 경쟁성을 유발하여 좀더 북한에 유리한 협력조건을 확보하고자 한다.

이러한 민간단체의 경쟁성은 정부가 대북 농업지원 협력사업 추진시에 상호보완적 남북농업협력체계 형성이란 측면에서 고려하고 반영해야할 일관성 있는 정책수립 추진에 혼란을 야기할 가능성이 있다. 따라서 민간의 자율적인 대북사업 추진을 존중하는 가운데 정부가 민간 대북사업의 원활한 추진을 지원하는 동시에 정부-민간간 협조체제를 더욱 긴밀히 구축해야할 필요성이 제기되고 있다.

또한 민간의 농업협력사업 추진과정에서 사전 타당성 분석이 미흡하고 계획수립에 필요한 정보 및 전문성의 부족이 나타나고 있다. 북한이 우리의 민간단체와 이미 체결한 계약서를 일방적으로 변경하고자 하고 선투자

를 요구하는 등 사업추진과정에서 적지 않은 문제점이 발생하고 있기 때문이다. 따라서 사업의 초기 추진단계에서부터 민간단체의 전문성을 보완하고 정보를 제공하여 이러한 문제의 발생을 초기에 예방할 수 있는, 최소한 문제발생시에 민간단체를 전문적, 체계적으로 지원할 수 있는 제도적 지원체계가 마련되는 것이 바람직하다. 결국 민간단체간에는 대북사업 추진시 상호 협조하고 역할분담을 위한 협의가 필요하고, 민간의 대북 농업지원 협력사업 추진에 대한 전문성 있는 기관 혹은 정부차원의 유효 적절한 지원 조정대책 마련이 시급하다.

2. 정부역할의 문제점

민간의 대북 농업지원 협력사업에 대하여 정부가 지원 자문역할을 하는 과정에서도 문제점이 발생하고 있다. 첫째, 정부의 해당부처간, 특히 통일부와 농림부간 책임과 역할에 있어서 혼선이 발생하고 있다. 농림부는 1998. 8월 남북농업협력에 대한 농림부의 독자적 규제 행사를 내용으로 하는 지침을 검토한 바 있다. 농림부가 「남북농업협력추진협의회」 혹은 실무협의회에서 대북농업협력과 관련한 중요 사안을 상정하여 승인 여부를 결정한다는 것으로, 이는 농림부가 「남북교류협력에관한법률」로부터 권한을 위임받지 않는 한 사실상 남북교류협력사업의 승인권자인 통일부의 업무를 제한하는 결과를 초래하게 된다.²¹⁾ 농림부의 지침이 단순한 내부적 검토에 불과한 것이었다라고 할지라도 이러한 사실은 향후 통일대비 농업정책과 관련하여 농림부와 통일부를 포함하는 관계부처간 긴밀한 협조가

21) 한편 농림부는 「농업기본법」, 「농어촌발전특별조치법」, 「농산물가격유지법」, 「농수산물수출진흥법」 등 기존 농업관련 4개 법률을 「농업 농촌기본법안」으로 통폐합하여 1998년 제196차 정기국회에 정부안으로 제출할 예정인 바, 내용중 남북한 농업협력사업 수행을 위한 법적 근거를 제10조에 마련하였다. 동 조항은 통일을 대비하는 농업정책으로 “① 정부는 한민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하기 위하여 남북한간의 농업부문 상호교류 및 협력을 증진시키고 통일에 대비하여 북한의 농업생산체제, 농지 시장 및 유통제도 등에 대한 조사 연구와 필요한 시책을 수립하여야 한다. ② 남북한간의 농산물거래는 민족내부거래로 보며 정부는 이를 촉진하기 위하여 재정 금융 세계 등의 지원을 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

필수적임을 보여주고 있다.

둘째, 정부의 대민지원과 관련하여서도 문제가 나타나고 있다. 농업협력과 관련하여 방북한 민간단체들은 현재 통일부는 물론 농림부에도 “사실상의 결과보고”를 하고 있으며, 양 부처간에 원활한 협의가 이루어지지 않아 이중적인 부담을 느낀다고 밝히고 있다. 통일부와 농림부가 협조하여 협력사업을 지원하기 보다 각 부처가 민간으로부터 정보수집에만 치중하고 있다는 비판도 있다. 또한 민간단체들은 대북 농업사업 추진과정에서 정부로부터 좀 더 전문적인 지원이 이루어지지 못하고 있다고 토로하고 있다.

결국 민간의 대북 농업지원 협력 사업에 대한 지원과 관련하여 정부부처간, 특히 통일부와 농림부간 위상과 역할에 관한 조율이 필요하다. 또한 민간의 대북 농업협력사업을 초기 계획단계부터 지원 자문하며, 문제점 발생시 논의 조정할 수 있는 체계적인 제도적 틀이 마련되어야 한다.

V. 대북 농업지원·협력 추진방안

우리가 대북 농업지원 협력사업을 추진하는 이유는 민족동포애와 인도주의적 정신에 입각하여 북한에 식량 및 영농자재를 지원하여 당면한 식량문제 해결에 기여하고, 농업분야 남북협력을 통해 북한 농업문제의 근본적 해결을 지원함과 동시에 상호 보완적인 남북한 농업협력체계를 형성하여 통일후 한반도 농업발전과 식량안보를 확보하기 위한 기반을 구축하려는 데 있다. 이를 위해 금년도 대북 농업사업의 추진과정에서 나타난 문제점을 해소할 뿐만 아니라 사업을 더욱 활성화 하기 위한 노력이 경주되어야 한다. 이를 위하여 우리가 노력해야할 점들을 제안하면 다음과 같다.

먼저 정부 및 민간의 대북 농업지원의 경우에는 첫째, 식량지원은 일반적 지원을 지양하여 특정 대상, 특정지역에 대한 지정기탁지원을 중심으로 추진한다. 다수의 어린이를 부양하는 가족, 신체불구자, 무의탁 노인, 과부, 대가족 가정, 고아원, 유치원, 병원 등에 우선적으로 지원하고, 농촌지

역이나 대도시보다 동해안의 소도시지역에 지원의 중점을 두는 것이 바람직하다. 둘째, 당국차원의 비료회담이 재개될 경우에는 신속적인 상호주의 원칙을 적용한다. 한편 정부는 인도주의적 정신에 입각하여 소규모 영농자재의 대북지원을 고려한다. 셋째, 민간의 대북 영농자재 지원은 자율적으로 결정하도록 한다. 다수의 비료를 지원하고 북한의 광산물, 수산물과 같은 자원을 구상교역 형식으로 반입하는 방안도 고려한다. 넷째, 민간이 비료 종자 등 영농자재를 지원할 경우에는 가능한 한 지원이 기술교류 계약 재배 합영농장 등 농업협력사업으로 연계될 수 있도록 한다. 한편 영농자재 지원시에는 북한에 부존하는 자원 농업기반을 최대한 활용한다는 원칙 아래 지역 분야 작목별 우선순위에 따라 단계적으로 추진한다.

다음으로 민간 대북농업협력의 향후 추진방안을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 상호 보완적 농업체계 형성을 추진한다는 원칙아래 북한의 토지 노동력과 남한의 자본 농기술, 북한의 우수 재래자원과 남한의 첨단기술, 규격 규모화된 북한의 농장과 남한의 농기계 기술간 결합의 형태로 추진한다.

둘째, 현재 추진되고 있는 농업기술협력사업을 지속적으로 추진하되, 이를 활용하여 여타 농업분야에서의 기술협력사업으로 확대한다. <표 5>는 북한에 지원 가능한 농업기술분야를 보여준다. 한편 북한의 농업기술수준과 주요 관심분야를 파악하기 위해서는 북한이 농업관련 논문집에 게재하는 1차 자료에 대한 분석이 매우 중요하다.

현재 국내에도 다수의 북한발간 논문집들이 정기적으로 확보되고 있으나, 그 활용도는 낮은 실정이다. 농업분야 뿐만 아니라 북한 전반의 분야별 연구·기술 수준을 가늠하고 그 개선방안을 모색하기 위해 동 자료들을 활발히 연구해야 할 것이다.

셋째, 농업은 투입되는 생산자재와 기술조건 외에 토양, 기후 등 지역적 특성에 의해 크게 영향을 받음을 감안하여 대북농업사업을 소규모 시범사업부터 단계적으로 추진한다. 이때 농업생산성 증대와 연계되는 분야, 국내에서는 경쟁력이 없으나 북한에 투자하면 경쟁력이 살아날 수 있는 품목을 우선적으로 추진한다.

넷째, 민간단체들은 각자가 전문분야를 가지고 그 중점분야에 관해 대북

농업협력사업을 집중적으로 추진하도록 협의 조정하는 것이 바람직하다. 각 민간단체가 농업의 광범위한 분야에서 중복적으로 대북사업을 추진할 경우에는 민간단체간 경쟁성이 유발되어 부작용이 우려될 뿐만 아니라, 사업의 실천가능성도 떨어지기 때문이다. 민간단체별로 농업의 특정분야, 북한의 특정지역 혹은 특정농장과 협력사업을 추진하도록 하는 것이 초기 대북사업에는 바람직하다.

〈표 5〉 대북협력이 가능한 농업기술

구 분	협 력 내 용
벼	<ul style="list-style-type: none"> • 직파재배, 어린묘 등 생력화 재배기술 및 훈련 • 고품질 다수확성 품종육성 급속증식 재배기술 및 훈련 • 유전공학이용 품종육성기술 및 훈련
옥수수	<ul style="list-style-type: none"> • 생력화 재배기술 및 훈련 • 고품질 식용옥수수 품종육성 재배가공기술 및 훈련
감자	<ul style="list-style-type: none"> • 무병 씨감자 급속증식 채종기술 및 훈련 • 감자 역병 조기에찰, 방제기술 및 훈련
토양보호	<ul style="list-style-type: none"> • 토양 검정기술 및 훈련 • 토양 개량기술 시범사업 • 환경보전형 저투입 토양관리기술 및 훈련
작물보호	<ul style="list-style-type: none"> • 신제형 농약개발, 방제기술 및 훈련 • 벼 물바구미 방제기술 • 식품 및 환경오염 측정기술 및 훈련

자료: 김영상, “대북지원 가능한 농업기술: 기술분야 및 범위”(제1차 민족통일 연구원-북한농업 관련 전문가 집중 워크샵 발표논문, 1998. 4. 14)에서 참조.

다섯째, 민간단체는 협력사업의 초기 추진단계에서는 민간단체가 전면에서 나서는 것보다 농업전문가를 앞세워 이들이 인적 교류를 통해 기술협력을 추진하도록 지원하여, 향후 민간단체의 구체적인 농업협력사업의 추진을 위한 초기동력을 확보하도록 하는 방향으로 대북사업을 추진하는 것이 바람

직하다. 초기부터 민간단체가 전면애, 그것도 경쟁적으로 나설 경우, 북한은 농업협력사업의 실질적 추진보다 선투자 요구 등으로 금품의 우선적 획득에 치울칠 가능성이 크다.

여섯째, 북한의 농업관련 산업에도 협력사업을 추진한다. 농업발전은 농기계생산, 비료공장 등의 산업과 밀접하게 연결되어 있어 이러한 산업의 발전 없이는 북한 농업생산의 정상화가 이루어질 수 없다.

일곱째, 북한의 식량생산 정상화를 위해서는 산림조성이 필수적임을 고려하여 대북 산림분야 협력을 추진한다. 홍수 방지, 관개수 확보, 토양유실 방지, 전기 발전 등을 위해서는 황폐화된 북한의 산림복구가 시급히 이루어져야 한다. 한편 우리에게도 용재 확보가 시급한 과제인 만큼 남북한간 산림분야 협력은 상호 공동의 이해에 부합한다. 일반적으로 산림조성이 최소 20~30년이란 장기간이 필요한 점을 고려할 때 산림협력은 긴급히 추진되어야 할 과제이다. 1998년 5월 15일 한국임학회에 구성된 「북한임업 특별위원회」 등을 활용하여 조림, 산지관리, 임산물유통 등에 관한 기술협력을 추진하는 것이 바람직하다.

여덟째, 제3국 예를 들어 러시아의 극동지역이나 중국의 동북3성 지역에 남북한이 공동으로 농업협력사업을 추진한다. 이러한 사업은 북한이 우려하는 남한의 대북 직접 진출에 따른 북한주민의 “자본주의적 오염”을 제한하고 대외개방의 필요성도 불식하는 동시에 경제적 이득과 선진기술을 확보할 수 있다는 점에서 북한이 호응할 가능성이 높다.

한편 민간단체를 지원 자문하려는 정부가 노력해야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 대북 농업지원 협력사업 관련 법규정의 개정을 들 수 있다. 계약 재배, 합영 합작사업에 의해 북한 농산물이 다량 반입될 경우, 현행의 농수산물유통공사 등의 인수 판매방식을 원칙으로 하되 국내수급상 수입량이 많은 잠곡-메밀, 팥, 땅콩 등-을 중심으로 북한도입가격과 국내가격차가 크지 않는 품목에 대해 민간의 직접반입과 자율적 거래를 단계적으로 허용하는 것을 고려한다. 이때 원산지 증명, 사전 사후 서류심사, 반입농산물 점검 등을 통해 부정유통 방지대책이 강구되어야 할 것이다.

둘째, 대북 농업협력사업 관련 행정절차를 간소화한다. 민간의 대북사업

에 대한 규제를 최소화하되, 협력사업 추진과정에서 그들이 책임을 다하도록 선도하는 것이 바람직하다.

셋째, 민간의 대북농업사업에 대한 재정지원을 고려한다. 민간의 대북 농업협력사업 가운데 상징적인 의미를 가지거나 농업분야, 경제분야 혹은 남북교류 협력 전반에 걸쳐 파급효과를 가질 수 있는 사업에 대하여 정부의 재정지원을 고려한다. 이때 자금지원은 대부형식으로 하되 사업당 일정 한도의 지원상한선을 둔다. 또한 민간이 사업계획의 초기단계부터 정부와 긴밀히 협의할 것을 전제로 하고, 북한과 협력사업계약서 작성시 정부의 지원에 의한 것임을 명시하도록 한다.

넷째, 민간단체에 대한 지원을 강화하고 이를 위해 관련 정부부처간 협의를 긴밀히 진행한다. 민간의 대북 농업협력사업을 지원하되 초기 계획단계부터 긴밀히 협조하여 사업이 원활히 추진될 수 있도록 협의 자문한다. 정부부처, 특히 통일부와 농림부는 원활한 협조체제를 구축하여 민간의 대북협력사업을 체계적으로 지원한다. 이를 위해 통일부의 「남북농업협력협의회」 구상과 농림부의 「남북농업협력추진협의회」를 비교 분석하여 통합적 방안을 안출한다. 그러나 통일부가 발의한 「남북농업협력협의회」 구상은 대북 농업협력사업이 좀더 활성화될 때까지 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다.

다섯째, 다자적 대북 농업지원의 경우, 국제사회가 북한 농업정책의 개혁필요성에 적극 공감하고 있는 점을 감안하여²²⁾ 우리가 북한의 농업개혁

22) CNN의 인터넷 여론조사도 북한 식량난을 극복하기 위한 가장 바람직한 정책방향이 북한당국에 대한 압력이라는 점을 보여준다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 북한 식량난 완화를 위한 가장 바람직한 지원 형태에 관한 CNN의 인터넷 여론조사(1998. 8. 19)

보다 많은 국제적 관심	19%	900표
보다 많은 식량지원	28%	1,371표
북한당국에 대한 보다 큰 압력	51%	2,431표
의료시설 개선	2%	109표
계	100%	4,811표

자료 : www.cnn.com/POLL/results/20391.html

을 주장하기 보다 우리의 대북 지원 협력사업의 추진현황과 추진의지를 홍보하는 무대로 활용한다. 또한 북한농업의 구조조정을 위한 지원은 개발지원인 만큼 인도적 긴급구호와 같은 물자지원만의 형태로의 추진은 지양하여 효과적인 개발지원을 위한 현장답사, 사업이행 확인 및 평가를 위한 모니터링을 확보하도록 한다.

전환기의 한반도 안보와 4자회담

홍 관 희*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-------------------|--------|
| I. 서론 | IV. 결론 |
| II. 변화하는 한반도 안보정세 | |
| III. 4자회담의 추진방향 | |

I. 서론

본래 4자회담은 북한의 정전협정 폐기와 미·북 단독평화협정 체결 기도에 대한 우리측의 대응논리로서 제시된 것이다. 북한이 남한을 배제하고 한국전쟁 이후의 정전체제를 미·북간의 평화협정으로 대체할 것을 지속적으로 주장해 오며 따라, 한반도 평화의 당사자로서 남북한이 주체가 되고 주변 관련국가들의 협조와 국제적 보장 속에서 성립되도록 하는 2+2 형식의 4자체제를 한반도 평화체제의 기본구도로 설정하고 이를 북한에 제시하게 된 것이다. 따라서, 4자회담은 한반도에서의 전쟁재발 방지, 긴장완화 및 군비통제를 통해 분단을 평화적으로 관리하고, 남북 평화협정

* 민족통일연구원 연구위원(통일정책실)

체결로 한반도 평화체제를 확립하려는 확고한 목표를 가지고 있다.

다만 4자회담은 1996년 4월 제안된 이후 한반도 평화의 전제조건인 남북간 신뢰회복과 긴장완화가 이루어지지 못한 상태에서, 북한의 소극적 태도와 중국의 방관적 태도로 2년 반이 지나도록 가시적 성과를 얻지 못하였다. 따라서 그동안 4자회담은 단기간내 북한의 적극적인 참여를 기대하기 보다는 한반도 평화체제 구축의 장기적인 기본구도로서의 역할에 보다 큰 기대를 걸어왔다. 아울러, 최근에는 4자회담이 6자회담과 같은 동북아 다자안보협력체제 형성의 기반이 되도록 노력해왔다—비록 그 실효성이 의문시되고 있지만.

그러나 최근 한반도 안보정세의 급격한 변동은 4자회담에 대한 우리의 인식과 정책방향에 있어서의 새로운 전환을 요구하고 있다. 먼저, 그동안 4자회담에 대해 소극적 태도로 일관해 오던 북한이, 많은 우여곡절 끝에 최근에는 정기적으로 회의에 참가하고 있다는 사실이다. 1997년 여름 1차 예비회담이 열린 이후 12월에 제1차 본회담이 개최되었으며, 1998년 3월 제2차 본회담을 거쳐, 동년 10월(10.21~24)에는 제3차 본회담이 개최되어, 한반도 평화체제 구축 및 한반도 긴장완화 논의를 위한 2대 분과위원회 구성에 합의하고, 「4자회담 공동발표문」과 「분과위 설립 및 운영에 관한 각서」를 채택하는 성과를 거두었다. 이어 1999년 1월(1.18~22) 제4차 본회담이 개최되어 2대분과위의 운영절차에 합의하고 5차 본회담 일정(4.12~19 예상)에 합의하였다. 비록 4차 본회담 도중 북한이 외교관 망명사건을 거론하고,¹⁾ 주한미군 철수 등 종래의 주장을 되풀이하긴 하였으나, 4자회담의 기본 틀을 유지하는데 협조하고 있다는 점에서 북한의 참여 자세에 대해 종전에 비해 훨씬 더 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.

한편, 한반도 안보상황은 북한의 핵의혹 시설 및 미사일 개발을 놓고 한·미·일 3국과 북한간의 줄다리기가 지속되고 있는 가운데, 제네바 핵합의(Agreed Framework) 이후 최대의 전기(轉機)를 맞고 있다. 특히 북한핵

1) 북한은 제4차 본회담(1999.1.18~22) 도중 북외교관 김경필 망명사건을 거론하며, “4자회담에 지대한 영향을 미칠 수도 있음”을 강변하였으나, 4자회담 유지의 필요성을 인식해서인지 회담자체는 결렬시키지 않았다.

투명성 확보와 미사일 개발 중지를 추구하는 미국과, 핵·미사일을 외교적 무기로 경제적 실리를 추구하는 북한과의 지속적인 접촉과 협상이 진행되고 있는 바, 앞으로 한반도 안보상황은 미·북간 핵·미사일 협상이 어떻게 매듭지어지는가에 따라 크게 변화할 것으로 예상되며, 4자회담의 장래도 이러한 미·북접촉의 성과에 좌우될 전망이 크다고 하겠다. 미·북간 핵협상이 타결될 경우, 기존의 경수로건설사업의 지속적 추진 및 남북경협사업의 확대·진전, 그리고 4월로 예정된 제5차 4자 본회담에의 긍정적 효과 등이 예상된다. 그러나 만족할만한 성과를 얻어내지 못할 경우, 북한 핵문제의 UN안보리 회부, 북한 고립화정책의 대두, 남북관계의 악화와 극단적인 경우 미·북간 무력충돌 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우, 4자회담 전망은 매우 어둡게 된다.

국민의 정부 출범 이후 지금까지 민간기업을 통한 활발한 남북교류를 진행시켜 온 한국의 입장에서는 미·북회담이나 4자회담 등과 같은 우회적인 대화 채널을 활용하여 북한의 대량살상무기 개발을 억제함으로써, 한반도 안정과 긴장완화의 필요성이 그 어느 때보다 요청되는 시점이다. 현재 남북관계는 당국자간 회담이 교착되고 있는 가운데, 민간기업(현대그룹)을 통한 남북경협 분위기가 날로 확대되고 있으며, 한국 정부는 이를 토대로 새해들어 ‘냉전체제의 구조적 해체’의 기초하에 ‘상호주의’의 신축적 운용을 통해 당국자간 대화를 조심스럽게 북한측에 타진하고 있다. 따라서 북한 핵·미사일 문제가 남북간 화해 기조에 부정적 영향을 끼치지 않기를 바라면서, 핵의혹에 대한 한·미 양국 또는 한·미·일 3국의 대응방안과 남북화해 무-드 사이에서 정책적 고뇌를 안고 있다고 볼 수 있다.

이러한 상황에서 4자회담은 미·북관계와 남북대화와의 상호관계 속에서 다소 새로운 국면으로 전개되어 가고 있는 것이 특징이다. 미·북협상과 남북관계가 각각 독립적으로 활발하게 진행되고 있는 가운데, 4자회담은 미·북간, 남북한간, 그리고 미·중 양국 상호간에 또 하나의 새로운 대화 채널로 등장하고 있는 것이다. 곧, 4자회담은 한반도 평화정착의 기본 틀로서 미·북회담을 보완하고 남북대화를 촉진하는 매개 역할을 담당함으로써, 한반도 긴장완화와 신뢰회복이라는 본래의 목표를 달성할 것이 요구되

는 시점이며, 이를 위한 실천방안 마련이 필요한 시점이라 하겠다. 이 글은 급변하는 한반도 안보정세를 개관하고, 그동안의 4자회담 경과를 회고·평가하면서, 한반도 평화체제로서의 4자회담 실현을 통해 한반도의 안정을 유지하고 남북간 화해·협력을 지속시키기 위한 정책대안을 마련하고자 시도하였다.

II. 변화하는 한반도 안보정세

1. 지속되는 북한의 불안정과 핵·미사일 위협

현재 동북아시아의 정치·경제적 안정과 안보에 대한 최대 위협은 북한으로부터 나오고 있음은 주지의 사실이다. 지난 수년간 북한의 국력은 심각한 침체를 경험해왔다. 북한의 국민총생산은 1990년 이후 연속적인 감소를 면치 못했다. 약 30만에서 80만에 이르는 북한 주민들이 매년 기아와 관련하여 사망하고 있는 것으로 보도되고 있으며, 식량난은 여전히 개선될 기미를 보이지 않고 있다. 특히 한국의 IMF경제위기로 북한경제의 위축은 가속화되고 있다. 1998년 1~11월 기간중 남북교역은 전년대비 31.2% 감소라는 급격한 감소폭을 보였다. 다만 경수로물자 지원, KEDO를 통한 중유 제공, 금강산 개발사업으로 인한 현대그룹의 현금지원, 기타 다양한 채널을 통한 대북지원 등이 북한경제 지탱에 커다란 일조를 하였음을 부인할 수 없다.

경제침체는 북한체제의 불안정과 고립의 심화로 이어져왔다. 아마도 이 점이 외부세계에 대한 북한의 도전적 행동을 유발한 가장 큰 요인으로 해석될 수 있을 것이다. 평양정권은 핵·미사일 개발과 같은 무모한 도전을 통해 내부위기를 극복하기 위한 돌파구로 삼고자 하고 있는 것이다. 북한은 지난 해 주석제를 폐지하고 김정일을 국방위원장으로 재추대하였으며, 「김일성헌법」을 개정하여('98.9.5) 경제관련 조항을 수정하고 지방 행정조

직을 일원화하였다. 또한 「강성대국(強盛大國)론」을 주창하며('98.8.22) 장거리 로켓을 발사하는 등 군사력 강화 및 군부 우대정책을 지속적으로 추진하였다. 한편, 대남정책에 있어서는 현대그룹과 금강산 관광 및 개발 사업에 합의하고 비정부 차원에서의 다양한 남북교류 및 민간경제협력에 적극적으로 임하고 있으며, 대미정책에 있어서는 제3차 4자회담 본회담 이전부터 일련의 미·북 고위급 회담을 수용하며 대규모 식량지원 획득을 위한 경제적 실용주의를 추구하는 이중적인 모습을 보여왔다. 요컨대, 경제난·식량난이 심화되고 있는 상황에서, 북한은 체제고수와 제한적 개방이라는 정책목표 사이에서 갈등을 겪고 있는 모습이 역력하다.

한편, 1998년 후반 들어 제기되기 시작한 북한 금창리 핵의혹 문제는 1994년 이후 수년간 동북아 안정의 토대가 되어 온 제네바 핵합의 체제를 근본적으로 뒤흔들면서 한반도 안정을 위협해왔다. 현재 알려진 내용은 대체로 금창리에 대규모 지하공사가 이루어지고 있다는 사실인 데, 핵시설일 가능성이 매우 높으나, 실제적인 운용을 위해서는 3~5년의 기간이 필요하다는 것이 특징이다.

북한의 핵개발 의혹에 대한 외국의 대체적 인식은 북한 핵개발을 거의 확실한 것으로 보고, 단지 시간 문제일 뿐인 것으로 파악하는 견해와 실제로 핵개발 능력을 보유하지 못했으며, 단지 외교·안보적 카드로 사용하고 있을 뿐이라는 견해로 나누어져 있다. 먼저, 미의회 중심의 보수파들은 북한 핵개발을 강력한 증거가 있는 심각한 문제로 인식, 수년 후에 대처하는 것은 북한에 시간벌기를 허용하는 것으로 판단하고 있다.²⁾ 또한 日방위청은 북한이 적어도 3개지역에 걸쳐 핵개발을 기도하고 있다고 판단하고 있으며 히로시마, 나카사키에 투하된 정도의 핵폭탄 개발 능력(이를 위한 플루토늄 확보)을 보유한 것으로 추정하고 있다.

이에 비해 북한의 실제 핵개발 능력을 중시하지 않는 견해는 북한이 항

2) 미공화당 하원의원이며 하원 국제관계위원회(the House International Relations Committee) 의장인 Benjamin Gilman의 설명(1999.3.4) 참조. Ron Redmond, "Rising North Korea Missile Threat Reverberates Beyond Asia," Korea Herald (1999.3.4) 참조.

상 많은 공사를 벌이고 있고 금창리도 그 중의 하나일 뿐이라는 점, 그리고 북한이 아직 핵실험을 하지 않았다는 점, 특히 더 공화당내 보수파들이 클린턴행정부를 공격하기 위한 명분일 수 있다는 점 등에 근거하고 있다.

간단(間斷)없이 지속되고 있는 핵개발 기도로 볼 때, 북한은 체제의 안전보장을 위해 핵무기를 보유하려는 욕망을 버리지 못한 것으로 보인다. 곧, 자신들이 핵 공격을 받는다면, 미본토를 공격하고 서울, 동경, 워싱턴이 공격목표라고 호언하고 있으며, 최후의 항전을 다짐하고 있다. 북한의 진정한 의도를 파악하기 어려우나, 경수로건설이 장기간 소요됨을 감안하여, 핵개발에 필요한 원자력 기술 및 인력을 계속 유지하고자 하는 것으로 관측된다. 또한 이미 추출한 것으로 추정되는 플루토늄을 비밀 지하기지에서 가공하여 원시적이지만 작동 가능한 핵폭탄을 제조하려 시도할 수도 있을 것이다.

동시에 북한은 핵무기가 갖는 정치적·군사적 상징성을 활용하여 외교·안보 지렛대로 사용코자 하고 있다. ‘핵 모호성(ambiguity)’을 유지함으로써 핵카드를 활용, 미·북관계 개선을 통해 각종 경제지원을 획득하려는 전략일 수 있다. 특히 금창리 외에도 몇 군데의 핵기지를 건설하여, 단계적으로 ‘벼랑외교’를 통해 외교·안보 및 경제적 지렛대로 활용하려는 전략일 수 있다. 핵과 미사일로 이른 바 ‘쌍도끼 외교’를 펴고 있는 것으로 파악된다.

북한은 당초 금창리 의혹시설에 대한 1회 사찰을 허용하되, \$3억의 현금보상을 요구하였으나, 같은 액수의 경제지원, 특히 식량 100만톤을 요구하는 등 태도변화를 보이고 있다. 특히 미·북 제3차 고위급 회담 결과 ‘정치·경제적 혜택’을 언급하면서 유연성을 보이고 있다.³⁾ 곧 북한은 미국과 협상을 통한 문제해결에 합의하는 한편, 최대한 경제지원을 유도하려는 입장인 것으로 관측된다. 현재 진행중인 제4차 미·북 핵협상(1999.2.27~)의 결과가 주목된다.

3) 1999.1.24 제3차 미·북 핵협상 직후, 북측대표가 주장한 바 있으나, 자세한 내용은 언급치 않음.

2. 미국 및 일본의 대응

소련의 붕괴 이후 세계 유일의 초패권국가로서 동아시아·태평양 지역에서 긴요한 이해관계를 갖고 있는 미국은 범세계적인 핵확산 금지를 위해 NPT(Non-Proliferation Treaty)를 효율적으로 유지·관리하는데 외교정책의 주안점을 두어왔으며, 특히 동북아의 안정과 평화를 이룩하는데 있어 북한 핵문제를 최대의 걸림돌로 간주하고 있다. 지금까지 미행정부는 포용정책의 기조하에 북한 문제를 다루는데 있어 1994년 제네바핵합의 외(外) “현실적 대안(代案)은 없다”라는 기본입장을 견지해왔다.⁴⁾ 그러나 최근 미국은 북한의 핵개발 의도와 미사일 개발수준이—특히 1998.8.31 북한의 3단계 로켓 발사를 목격하고—예상보다 위협적이라는 판단을 갖고 있고, 또한 북한 핵문제가 미·북간 협상에 의해 간단히 해결되기 어렵다는 판단 하에, 윌리엄 페리(William Perry) 대북정책조정관의 한반도문제 보고(3월초 대통령과 의회에 제출 예정)를 토대로 “제네바핵합의를 넘어서는(Beyond Geneva Agreement)” 한반도정책 전반의 다각적이고 근본적인 정책 재검토에 착수한 것으로 보인다.⁵⁾ 미의회는 대북 예산지출을 조건으로 1999년 6월 1일 이전 미·북 핵협상에 대한 가시적 성과를 요구하고 있으며, 이라크에 대한 미국의 강경노선에 비해 인권침해 정도가 훨씬 더 큰 북한에게 지나치게 유화적인 것이 아닌가 하는 미국 여론이 이러한 정책 재검토를 가져온 것으로 보인다. 앞서 언급한 것 처럼, 현재 미국과 북한은 제3차 미·북 고위급 회담(1.16~17, 1.23~24)을 통해 금창리 현장 조사의 필요성과 「정치·경제적」보상에 합의하면서, 협상을 통한 문제해결에 합의하였으나, 보상의 규모 및 조사의 방법과 횟수 등에 이견이 상존하고 있는 실정이다.

4) 1999.9.10 미상원 외교위 동아시아·태평양 소위원회에서 찰스 카트만(Charles Kartman) 미·북 고위급회담 대표의 언급.

5) 사무엘 버거(Samuel R. Berger) 백악관 안보보좌관, 카네기재단 주최 연례 국제핵확산회의 연설, “Northeast Asia Peace and Security Network : Special Report,” (1999.1.12) 참조.

일본은 북한의 로켓발사(1998.8.31) 쇼크 이후, 제2차 로켓발사 가능성을 우려하고 있으며, 2차 로켓이 발사될 경우 경수로 분담금 제공(\$10억) 철회 의사를 강력히 시사하고 있다.⁶⁾ 일본은 북한의 로켓발사 사건을 자국의 안전보장에 대한 심각한 위협으로 인식하여, 생존권 차원에서 군사적 대응 가능성까지 시사하는 강경한 태도를 보인 바 있다. 일본은 무엇보다도 북한의 미사일 개발에 민감한 태도를 보이고 있으며,⁷⁾ 정찰 인공위성을 도입하고, 전역미사일방어체제(TMD: Theater Missile Defense) 조기 구축에 합의하는 등 군사적 대비태세를 강화하고 있다.

한편, 북한 핵문제에 대한 한·미·일 3국의 대응은 대북 핵·미사일 억지력을 강화하는 새로운 국면으로 접어들고 있다. 제30차 한·미 안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)(1999.1.15)를 통해 남한에 '핵우산' 제공 및 미사일 사정거리 확대(180Km→300Km)를 확인한 바 있으며, 미·일 양국은 전역미사일방어체제(TMD) 구상을 2~3년 앞당기는데 합의(1999.1.13)하였다. 또한 한·일 양국은 군사당국자간 핫라인 설치, 군사교류확대, 한·일 해군 공동훈련 등 전례없는 대북한 한·일 안보협력 방안을 강구하고 있다.⁸⁾

이러한 상황에서 한반도 정세와 한국의 안보에 강력한 영향력을 행사하고 있는 미국의 입장 변화가 우리의 커다란 관심이 아닐 수 없다. 최근 일련의 한·미, 한·일, 미·일 외교·국방분야 회담으로부터 미국의 대한반도 정책 변화를 감지할 수 있는 바, 정책변화의 요체는 핵협상을 지속하면서, 대북 지원 및 보상을 공여하되, 핵협상 결렬시 한·일양국의 대북 핵·미사일 억지력 강화와 북한의 고립화 추진으로 요약될 수 있다. 다만, 북한 핵 시설에 대한 '선제공격'은 배제한 것으로 보인다. 결국, 외교(diplomacy)와 억지(deterrence), 「당근」과 「채찍」의 병행전략이라 할 수 있을 것이다.

6) 1998.12.22, 게이조 외무성 정무차관 '경수로 분담금 국회비준 난망' 발언. 미·일 국방장관 회담시 노로타 호세이 국방위청장관이 美側에 전달.

7) 일본정부는 북한의 미사일 능력이 상상 이상이며, 10개 이상의 기지에 미사일을 실전 배치했거나, 할 계획인 것으로 파악(「도쿄신문」, 1999.1.6 보도)하고 있음.

8) 1999.1.7~8. 한·일 양국 국방장관 회담 참조.

먼저, 협상의 차원에서는 기존의 포용정책을 대폭 확대하는 방안이 검토되고 있다.—이는 물론 핵·미사일 문제에 대한 북한의 태도변화를 전제로 하고 있다. 한국의 ‘일괄타결(package deal)’안을 신축적으로 수용하고, 북한 핵의혹 시설의 사찰방법과 경제원조 규모에 관해 북한과 협상을 통한 해결을 추구하고자 하는 입장인 것이다. 다음, 역지의 차원에서는 대북 핵 협상이 실효를 거두지 못할 경우, 한국에 핵우산과 미사일 방어체제를 제공하여, 북한핵과 미사일에 대한 군사적 억지력을 확보케 함으로써, 한반도의 안전을 유지하면서, 북한의 외교적·경제적 고립을 추진하고, 자국내 국가미사일방어망(NMD : National Missile Defense)을 추진하여 미국 전역을 장거리 탄도 미사일 공격으로부터 방어하겠다는 것이다.⁹⁾ 동시에 미·일 공동으로 전역미사일 방어체제(TMD)의 조기실현을 추진하고 있다.

3. 한국의 대북정책

김대중 정부 출범 이후 한국의 대북정책 기조는 ‘햇볕정책’이라 불리우는 대북 포용정책인 바, 과거 정책과의 차이는 북한의 현실에 대한 인식과 이에 대한 대응방법의 차이로부터 기인한다. 요컨대, 한국의 대북 포용정책 기조는 대략 다음과 같은 몇가지 전제로부터 출발한다. 첫째, 북한이 과거 예상되어 온 것처럼 쉽게 붕괴되지 않을 수도 있다는 현실진단이다. 설사 조기 붕괴의 가능성이 있다손 치더라도 북한의 심각한 국력쇠퇴를 고려할 때, 대결은 더 이상 북한을 다루는 효과적인 방법이 아니라는 것이다. 무엇보다도 북한의 붕괴를 추구하기 보다는 북한체제의 전반적 변화, 또는 북한의 ‘현대화’를 추구하는 것이 바람직하다는 것이다. 북한에 대한 대결이나 극단적인 봉쇄정책은 북한의 예상치 않은 자살적 도발을 불러 일으킬지 모른다. 따라서 북한을 지나치게 절망적으로 몰고가지 않는 것이 중요하다. 북한의 절망은 한반도 상황을 더욱 위험하게 만들 소지가 있다. 그러므로, 한반도 문제는 북한의 사실상의(defacto) 존재를 인정하면서,

9) 미하원의 House Armed Services Committee는 NMD System을 설치하는 법안을 압도적으로 승인하였다(1999.3.4).

북한과의 대화를 실현하기 위한 끊임없는 노력에 의하여 해결되어야 한다는 것이다.

둘째, 현 상황에서 한국의 당면한 과제는 통일을 급속히 실현하려는 것 보다는 남북간의 군사적 대결 위험을 회피하면서, 일종의 남북 평화공존 또는 한반도에서의 평화상태를 유지·관리해 나가는 것이다. 한반도의 평화통일은 한민족의 장기적 목표이며, 이를 위하여는 한반도 평화와 안정이 먼저 구축되어야 하는 선결요건이다.

셋째, 효과적인 대북정책은 조기봉괴 이론에 입각하여 북한을 군사적으로 또는 경제적으로 압박하기 보다는, 다양한 형태의 대북한 화해·협력 조치를 통해서 남북한의 인적·물적 교류를 증가시키는 것이다.

요컨대, 대북 포용정책의 최우선과제는 동북아시아와 한반도에 평화와 안정을 정착시키고, 그 토대 위에서 북한의 변화를 촉진하고 국제사회에로의 개방을 유도하는 것이다. 그러나 한국정부의 이와같은 노력에도 불구하고 북한의 핵·미사일 등 전략무기개발 기도에 따라 포용정책의 효용성과 적실성(適實性)을 염려하는 목소리가 한국사회 내부에서 결코 적은 것이 아니다. 그리하여 국민의 정부는 대북 포용정책이 “튼튼한 안보와 국방”의 토대 위에서 이루어지고 있음을 일관되게 강조해왔다. 김대중 대통령은 “한반도에서의 평화와 안전을 보장할 강력한 국가안보 태세의 확립이야말로 국가정책의 최우선 과제임”을 누차에 걸쳐 역설하였다.¹⁰⁾

현재, 북한의 핵·미사일 개발에 대한 대응방법을 놓고 한국정부는 일종의 정책적 고뇌를 안고 있다. 현재의 가장 큰 현실적 이슈는 북한의 핵·미사일 개발 기도에 어떻게 대응해 나가느냐 하는 것이다. 북한이 금창리 등에서의 핵사찰을 거부하면, 미국은 북한을 고립화시키고 봉쇄하는 방향으로 정책을 추진할 것을 원하고 있다. 그러나 이러한 방향으로의 정책추진은 지난 1년간 이룩한 남북간 민간교류협력에서의 커다란 성과를 물거품으로 끝나게 하지 않을까 하는 우려를 남한에게 던져주고 있다. 한국의 입장에서 북한핵 및 미사일을 불용(不容)한다는 원칙은 미국과 동일하다. 그

10) 특히 제50주년 국군의 날 기념식에서의 연설(1998.10.2) 참조.

러나, 북한이 이를 수용하지 않을 경우 한국은 북한의 고립화나 대북 제재 조치 보다는 북한의 핵사찰 수용과 포괄적인 대북 수해조치를 맞교환하는 일괄타결 방안을 제시하고 있다.

한국정부는 국민의 정부 취임 1년 동안 이룩한 대북·외교정책의 성과에 대한 자신감을 토대로, 이른 바 ‘냉전구조의 해체’를 새해들어 새로운 정책 과제로 제시하고 있다.¹¹⁾ 그 내용을 보면, 남북간의 불신·대결을 화해·협력구조로 전환하고, 미국-일본과 북한간의 관계정상화를 적극 권장·추진 하며, (이에는 북미관계 개선없이 남북관계 개선이 어렵다는 현실인식이 자리잡고 있음) 북한을 국제사회와 시장경제에 참여토록 유도하고, 한반도 군비통제 및 대량살상무기를 제거하여, 정전체제의 평화체제로의 전환 및 사실상의 통일을 달성한다는 것이다. 이를 위해 포용정책을 지속하되, 안보 뿐만 아니라 정치·외교·경제·통상 등 현안을 모두 포함하여 일괄적으로 접근하는 포괄적 접근방법을 택하는 것이 효율적이라는 것이다. 물론 한국정부는 이러한 대북정책을 추진함에 있어 한·미 양국의 안보동맹과 한·미·일 3국의 대북 억제 안보전략이 토대가 되어야 함을 분명히 하고 있다.

한편, 한국의 포용정책에 대해 미국은 원칙과 명분 측면에서는 동의하면서도 북한핵 문제를 다루는데 있어서 일괄타결안에 대하여 구체적인 정책 대안으로서 일말의 의구심과 회의적인 반응을 보이고 있는 것도 사실이다. 이를 둘러싸고 한·미 양국간의 정책조율이 진행되고 있다. 그러나 양국간 근본적인 견해 차이가 아닌 이상, 정책공조와 조율을 유지하는 일이 그렇게 어렵지는 않을 것이다.

11) 허문영, “한반도 냉전구조 해체방안 (I)—장기·포괄적 접근전략” (1999.2.26 제29차 국내학술회의 발표논문) 참조.

III. 4자회담의 추진방향

1. 관련국의 입장 및 정책

가. 북한

북한이 최근 대남·대미정책에서 상당 부분 실용주의적 경향을 보이고 있으며, 이에 따라 4자회담을 수용하게 된 소이는 앞에서 언급하였다. 아마도 북한은 미·북관계의 타개에 외교정책 목표의 우선순위를 설정하고 4자회담을 이를 위한 매개로 활용해 온 것이 특징이다. 1998년 10월의 4자회담 제3차 본회담 개최는 지난 1998년 9월 북한의 장거리 로켓 발사(1998.8.31)로 한반도의 긴장이 고조되고 있을 무렵, 핵·미사일 문제를 논의하기 위한 미북간 뉴욕 고위급 회담 과정에서 합의된 것이다. 당시 북한은 지하핵시설 의혹 및 로켓발사 이후 고조된 미국내 대북 강경여론을 완화시키고, 미국이 제의한 밀 30만t을 획득하는 동시에, 김정일 국방위원장 체제하의 북한의 대외 이미지를 개선하면서, 미·북관계의 교착국면을 타개하기 위하여 제3차 본회담을 수용한 것으로 판단된다. 따라서 1997년 12월의 제1차 본회담 참가 경우에도 그러했듯이, 북한의 주요 관심은 미·북관계 개선과 대규모 식량지원을 획득하는데 두어지고 있으며, 이러한 목적하에 4자회담을 활용하고 있는 측면이 강하다. 북한은 1998년 11월 카트만 특사의 방북과 오는 3월 중순 윌리엄 페리 대북조정관의 방북을 미·북관계 개선 및 경제지원 획득의 계기로 판단하는 한편, 4자회담을 미·북주도의 구도로 이끌어가겠다는 의도를 갖고 있다.

요컨대 북한은 기본적으로 한반도 평화체제 구축문제가 미·북간의 사안이라는 입장을 견지하고 있으며, 향후 이러한 입장의 변화 가능성은 매우 희박하다고 하겠다. 북한의 김계관 대표는 제3차 본회담을 앞두고 4자회담의 길이 먼 길임을 언급한 바 있고,¹²⁾ 또한 주한미군 철수와 미·북간 평화협정 체결이 회담의 핵심 의제가 되어야 함을 주장한 바 있다.¹³⁾ 다만,

주한미군 문제와 관련, ‘철수’자체 보다는 ‘토의’되면 된다는 점을 시사하여 다소 유연성을 보였다.¹⁴⁾

이러한 맥락에서 북한은 4자회담을 가능한 한 현상유지 상태로 지연시키면서, 한·미관계를 분리하고 미·북 주도의 북한판 「4-2」 회담으로 추진하려 기도할 것으로 전망된다.

이러한 상황에서 북한의 ‘先근본문제 해결’ 주장에 어떻게 대응해 나갈 것인가가 우리 측의 주요한 회담 과제가 될 것이다. 제4차 본회담 기간 중 한·미·중 3국은 ‘선이후난(先易後難)’ 방식을 주장하여 북한과 대조적인 모습을 보였다. 중국이 쉬운 문제부터 풀어나가는 국제적 관례의 타당성을 지지한 것이 돋보였다. 문제는 계속되는 북한의 미·북 평화협정 체결 주장에 대해 미·북협정의 부당성과 비실현성을 설득하고, 대신 남북이 당사자로서 4자회담을 통한 남북주도의 평화협정을 체결하여 새로운 한반도 평화체제를 구축해 나가도록 설득할 수 있느냐에 달려있다고 하겠다.

나. 미국

탈냉전시대를 맞아 미국은 장기적 차원의 「건설적 포용정책」에 바탕을 둔 대중국전략 구도 속에서, 4자회담을 북한 연착륙 유도과 한반도 안정을 위한 현실적이고 효과적인 방안의 하나로 인식하고 있다. 그리하여 미·북 고위급 회담 및 미사일 회담 등 미·북 양자협의 채널과 함께 4자회담을 대북한 개입정책의 수단으로 활용하고 있다. 무엇보다도 북한을 4자회담의 틀 속으로 끌어들이므로써 북한체제의 불확실성과 불안정성을 제거하고자 노력하고 있다. 그리하여 4자회담과 미·북회담은 상호연계되어 보완적으

12) 김계관, 다께다 「동경신문」 서울지국장 면담, 1998.10.26.

13) 외무성 대변인 「중앙통신」 기자회견(10.13); 「군축 및 평화연구소」 대변인 담화(10.17).

14) 이에 대해 한·미 양국은 주한미군 문제는 북한군 감축문제와 함께 논의(discussion)할 수는 있으나, 의제로서 협상(negotiation)하는 것에는 반대한다는 입장을 견지하였다. 곧, 주한미군 문제는 기본적으로 남북한 상호 신뢰구축, 군비통제, 군비축소와 연계하여 추진하도록 하였다.

로 추진되어 온 것이 특징이다.

최근 미의회내 보수여론의 급부상에도 불구하고 클린턴 행정부는 포용정책을 통해 북한을 대화의 장(場)으로 끌어내는 데 1차적 목표를 두고 있다. 그러나 금창리 지하시설의 투명성 확보가 제네바 핵합의의 필수요건임을 강조하며, 북한핵 문제가 타협의 대상이 될 수 없음을 분명히 하고 있다.¹⁵⁾ 미국은 현 정권위 기능이 불안정하다고 판단, 4자회담의 「긴장완화분과위」에서 신뢰구축조치를 북한과 합의하여 이행하는 것에 주안점을 둘 가능성이 있다. 미국은 북한체제의 불안정에 따른 우발적인 군사충돌의 예방을 중시하고 있으며, UN司와 북한군간 핫라인과 같은 통신채널 형성을 시도하고 있다.¹⁶⁾ 미국은 북한의 미·북 양자간 평화협정 체결 주장에 대해 한국이 배제된 평화협정은 불가하다는 입장을 고수하고 있는 바, 한·미간의 긴밀한 공조를 토대로 이러한 원칙을 계속 고수하도록 하는 것이 중요하다.

4자회담의 초기 원칙은 한반도 안전과 평화문제는 4자회담에서 논의하되, 핵·미사일·경제제재완화·외교관계수립 등과 같은 양국간 쌍무문제는 미·북회담에서 논의한다는 것이었다. 또 미·북관계와 남북대화의 속도조절에 관하여는 “조화와 병행의 원칙”의 적용이 요구되었었다. 이러한 원칙들은 기본적으로 존중되어야 하나, 한반도 안보정세가 급격한 변화를 보이고 있고, 그 어느 때보다도 북한의 전략무기개발 억제를 통한 한반도 긴장완화가 요청되는 시점에서, 북한핵 및 미사일 개발 저지에 관해 한·미양국의 입장이 일치하는 한, 남북대화에 앞서는 미·북관계 진전을 수용할 수 있을 것이다. 특히 긴장완화와 평화체제 문제는 4자회담과 남북 당국간 회담으로 분리·해결할 수 있는 사항이 아님을 감안하여, 회담형식에 구애받지 않고 한·미간 유기적 협력을 통해 조화롭게 추진하도록 해야 할 것이다. 또한 현 시점에서 남북대화와 4자회담을 상호보완적인 것으로 파악

15) 미국무성 대변인 성명(1998.11.10.)을 시작으로, 미국은 이러한 단호한 입장을 수차례에 걸쳐 표명해오고 있음.

16) 4자회담이 실질적 성과없이 형식적 차원에서 유지되더라도 UN司·북한간 「장성급회의」 채널을 통하여 한반도 현상유지를 추구하려는 입장으로 관측된다.

하여, 한미공조를 토대로 이를 병행추진하는 것이 바람직할 것이다.

다. 중국

중국은 자국의 지속적인 경제발전을 위해 동북아 안보환경의 안정이 필수적이라는 판단하에 한반도 평화유지를 위한 '건설적 역할'을 수행하는 것을 대한반도정책의 주요 목표로 설정하고 있다.¹⁷⁾ 또한 협조와 견제가 교차되고 있는 대미전략 차원에서 한국과의 관계개선을 추구하는 '한국카드' 활용 전략이 내포되어 있다. 여기에는 미·북 접근을 견제하기 위한 목적도 포함되어 있다. 4자회담 제1차 회담 초기에 중국은 신중한 입장을 보였으나, 북한의 참여 수락 이후 적극적인 참여 입장으로 선회하고 있다.¹⁸⁾ 예비회담시 한국의 '先실무절차 논의, 後의제 논의' 입장에 동조한 바 있고, 제3차 본회담에서 한·미의 '先분과위 구성, 後의제 논의' 입장을 지지하여, 중국의 변화하는 모습을 보여주기에 충분하였다. 특히 제4차 회담에서 나타난 중국측의 태도는 상당히 합리적이고 상식적인 관점에서 회담과 한반도 문제에 접근하고 있는 것으로 분석된다. '선이후난(先易後難)'의 방법이 국제회의의 보편적 원칙임을 지적한 점, 신뢰구축을 위해 군사적인 조치 뿐만 아니라, 정치·경제·사회·문화 등 제반관계의 논의가 필요하다고 지적한 점 등이 그러하다. 이는 과거 일방적으로 북한을 지원하는 태도로부터 크게 탈피한 것으로 판단되는 점이다.

향후 중국은 4자회담의 지속적인 개최와, 분과위를 통한 실질 문제 논의에 지지 입장을 보이면서, 다만 4자회담이 미·북 주도의 회담으로 진전되는 것은 견제하는 신중한 입장을 견지할 것으로 전망된다. 앞으로 4자회담에서 중국의 대북한 영향력을 긍정적으로 활용할 수 있는 계기를 마련해야

17) 신상진, 「한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략」(민족통일연구원, 1998. 12) 참조.

18) 중국은 1987년 8월 제1차 예비회담부터 참여하기 시작하였다. 관련자료로서는 Kwan-Hee Hong, "Four-Party Talks and South Korea's Unification Policy", *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 6, 1997(Korean Institute for National Unification, 1197) 참조.

할 것이다. 최근에는 군사분야를 포함한 미국과의 건설적 협력체제 강화, 경제협력에 토대를 둔 한국과의 정치·안보분야 협조 증진, 특히 제3,4차 4자회담 본회담에서의 조정자 역할 및 한국측 입장지지 등 한반도 문제에 관한 중국의 태도변화를 감지할 수 있는 상황이다. 한반도 문제 해결을 위한 합리적인 접근으로 대중 막후 접촉을 확대하고 양국간 상호이해를 넓히는 계기로 삼아야 할 것이다. 한·미양국은 중국의 대북한 영향력 비중을 고려하여, 중국이 한반도 평화에 중요한 역할을 할 수 있다는 데 의견의 일치를 보이고 있다. 한국은 이런 점에서 한반도 안정과 4자회담의 활성화를 위해 중국변수를 적극 활용해야 할 필요성이 있다. 금창리 핵의혹 시설에 대한 중국의 입장은 한반도비핵화 원칙 평화적으로 문제 해결 주권국가의 권리 존중 등으로 요약된다. 중국은 원칙적으로 북한이 핵개발을 추진하고 있지는 않다는 입장이나, 한반도 안정을 위해 기본적으로 북한의 핵개발에 반대의사를 갖고 있다. 다만 미국이 핵의혹 해소를 위해 물리적 강제력을 행사하는 데는 반대하는 입장을 표명하고 있다. 북한 핵문제의 해결을 위해 중국의 협조를 얻어내기 위한 외교적 방안을 모색할 필요가 있다.

라. 일본 및 러시아

일본과 러시아는 4자회담 당사국은 아니지만, 한반도 정세에 적지 않은 영향을 미치는 역내(域內) 열강들이라는 점에서 충분히 고려되어야 한다. 일본은 4자회담이 동아시아의 평화와 안정을 위해 바람직하다고 평가하면서도, 남북한간 신뢰증진과 긴장완화를 위해서는 일본이나 러시아 등 한반도 주변국가들이 한반도평화체제 문제에 참여하는 것이 필요함을 주장하고 있다.¹⁹⁾ 특히 일본은 미·일 신안보협력체제에 기반하여 대한반도 영향력을 증대시키려 노력하고 있으며, 4자회담이 6자회담으로 확대되기를 기대하고 있다.

19) 일본 외무부장관 수니지 야나이의 수니지(1998.10.26); 야나이 수니지 외무차관 역시 제3차 본회담 결과 환영의 입장을 표명(10.26)하면서도, 한반도문제에 '강한 연계'를 가지고 있는 일본과 러시아가 장래에 참여하기를 희망함.

러시아 역시 한반도에 대한 영향력 확보 차원에서 러·일이 포함된 다자회담 선호 입장을 견지하고 있으며, 6자회담을 통한 한반도문제의 해결을 선호하고 있다. 러시아는 과거 한·미의 4자회담 제의시 자국이 소외된 것에 불만을 표출한 바 있으나, 그 후 긍정적인 입장을 표명하기도 하였다. 국제사회의 도덕적 지지기반을 획득하기 위해서 미·일·중 뿐만 아니라, 러시아와 기타 UN회원국(특히 안보리)과의 유대 강화에도 힘쓸 필요가 있을 것이다. 특히 김대중대통령의 러시아 방문을 앞두고 북한 핵문제 해결을 위한 한·러간 상호이해와 북핵동결을 추구하는 한국의 입장에 대한 지지를 획득하기 위한 외교적 노력이 필요할 것이다.

2. 4자회담의 추진방향

가. 장기적이고 점진적인 접근

북한이 오랜 방관 끝에 4자회담에 참여하게 된 것은 미·북접촉과 식량 지원 획득이라는 전술적 고려에 의한 측면이 강하므로, 단시일내에 4자회담 자체의 가시적인 성과를 얻기 보다는 4자회담이 제의된 배경과 목표, 그리고 미·중양국이 참여하게 됨으로써 불가피하게 과생되는 회담의 한계—4국의 이해관계 상충에 따른 합의도출 난망 등—를 명확히 인식하여, 장기적이고 점진적인 접근이 바람직하다고 판단된다. 다만, 남북관계의 개선을 위한 또 하나의 채널로서 4자회담을 활용하는 것이 중요하다. 특히 4자회담의 진전은 미·북간 핵·미사일 협상의 성과에 좌우될 전망이 크므로, 단기간내에 남북 당사자간의 평화체제 구축을 이룩하려 하기 보다는 남북한 군사대결구도의 완화, 신뢰구축, 교류협력 등 보다 실질적인 문제를 중심으로 북한을 대화의 장(場)에 남아있게 하는 것이 중요하다.²⁰⁾ 특히 현재 확대되고 있는 남북 교류·협력 상황에 4자회담이 긍정적인 영향을 미치도록 유도하는 것이 필요하다. 현재로서는 이 점이 4자회담이 갖는

20) 외교안보연구원, “4자회담과 미·북관계: 현황과 전망”(『주요국제문제 분석』, 1998. 2.3)

가장 큰 의의라고 할 수 있다. 특히 회담도중 남북간 쌍무 막후접촉을 확대하여, 신뢰조성의 계기를 마련토록 하는 것이 중요할 것이다.

나. 남북한 당사자 해결과 미·중의 국제적 지원 및 보장 원칙의 견지

한반도 문제의 자주적 해결과 외세개입에 한계를 부여할 수 있는 최소한의 단초를 마련하기 위해, 평화체제 구축문제는 남북한이 중심적인 역할을 담당하고 미·중은 지원 및 보장 역할을 담당해야 한다는 초기의 원칙을 견지해 나가야 한다. 또한 남북 평화협정 체결시까지의 정전협정 및 군사정전위 체제를 유지할 필요가 있다. 다만, 정전위 기능 무실화에 따라 UN 司·북한군간 「장성급회담」을 잠정적 대안으로 수용할 수 있을 것이다. 남북 당사자해결의 원칙을 실현하기 위해 가능하면 긴장완화와 신뢰구축문제에서 4자회담이 남북군사공동위원회로 연결될 수 있도록 추진하는 것이 필요하다.

다. 4자회담과 남북대화의 병행 추진

정경분리 원칙을 토대로 남북간 민간 경제협력 분위기가 조성되고 있는 현재, 남북관계 증진을 지속시키기 위해서는 한반도 안정이 필수적이므로, 이를 위해 4자회담을 활용하는 전략이 필요하다. 본래 4자회담은 결렬상태에 있는 남북회담을 회복함과 동시에 북한을 공식회담으로 유도하기 위해 한·미공동으로 제안된 측면이 있다. 특히 북한이 남북 당국자간 대화를 배제하고 대미관계를 중심으로 국제적 차원에서만 체제생존전략을 모색하고 있는 현실을 고려할 때, 4자회담과 남북대화를 연계시키기 위한 입체적 전략이 필요하다고 하겠다.

라. 미·북관계 진전과 4자회담의 유연성있는 활용

미국의 포용정책이 우리 정부의 대북정책(햇볕정책)과 그 기본 취지가

일치한다는 점과, 단계적 미·북관계 개선이 남북관계 개선에 유용하다는 점에서 미·북접촉을 지원하되, 한반도의 평화와 안전 및 남북간 주요 현안문제 등 주요 문제에 대해서는 한국의 의견이 적극 반영되어야 한다. 이를 위해 미·북접촉의 경우 한·미간 사전 정책 협의와 조정이 필수적이다. 북한 지하시설의 정체와 대응방법에 대한 양국간 정책조율이 충분히 이루어져야 한다. 무엇보다도 남북관계 진전과 한반도 안정과 평화를 위해 북한핵 투명성 확보와 미사일 개발 중지가 필수적임이 강조되어야 한다. 현 시점에서 남북대화 와 4자회담을 상호보완적인 것으로 파악하여, 한·미공조를 토대로 이를 병행추진하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

마. 한·중관계 증진과 4자회담의 상호활용

중국은 지난 수년간 대한반도정책에 커다란 변화와 동요를 겪어왔다. 사회주의혁명 개념에 입각한 북한 일변도 지원에서 북한과는 정치·군사, 남한과는 경제·사회 분야의 관계증진을 도모하는 남북한 등거리외교로 변화하는 모습을 보였으나, 최근에는 남한우위로의 정책전환 가능성을 보이고 있다. 다만 중국은 IMF 이후 아시아 경제위기로 인한 자국의 경제발전 정체 현상, 타이완 지위를 둘러싼 미국과의 논란, 북한의 로켓발사로 인한 동북아 안보환경 불안과 그에 따른 한·미·일의 안보 공동대응(특히, TMD구축 논의) 등 급변하는 동북아 정세에 불안을 느끼고 있다.

이러한 시점에서 지난 1998년 11월 김대중 대통령의 訪中을 계기로 형성된 '21세기 포괄적 동반자관계'(「협력적 동반자관계」)를 바탕으로 한·중간 정치·군사·안보 협력증진을 도모하고, 한국의 대북정책과 통일정책 구도에 대한 중국의 원천적 지지를 유도함으로써, 앞으로 4자회담에서 중국의 대북한 영향력을 긍정적으로 활용할 수 있는 계기로 삼아야 할 것이다.

IV. 결 론

앞서 상술한 바와 같이, 북한의 금창리 지하 핵의혹 시설과 장거리 로켓 발사는 수년간 한반도 안보의 근간으로서 작동해 온 제네바핵합의 체제를 근본적으로 동요시키면서, 한국의 대북 안보전략에 있어 최대의 현안문제로 대두되고 있다. 우리 정부는 그동안 ‘평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선’이라는 대북정책을 목표로 정경분리 원칙에 입각하여 남북 교류·협력상의 커다란 성과를 거두어왔으나, 남북관계의 지속적인 개선과 확대를 위해서는 북한 핵·미사일 문제라고 하는 커다란 암초와 장벽을 어떻게든 지 극복하지 않으면 안되는 절박한 전환점에 서 있다.

기본적으로 협상을 통한 해결 노력을 도모하되, 대북 핵·미사일 억지력 확보를 통해 남북간 군사균형을 유지하고 한반도 평화상태를 관리해 나가야 한다. 먼저, 현재 ‘사찰 필요성’과 ‘대북 경제지원’을 골자로 진행되고 있는 미·북간 협상에 초점을 두고, 미국과의 긴밀한 정책조율하에 문제해결을 도모할 필요가 있다. 미·북 협상과 더불어 UN司·북한간 장성급회의 등을 측면 지원하고, 4자회담을 통한 지속적인 외교·안보적 노력을 전개해 나가야 한다. 또한 대북 포용정책을 일관성있게 견지하여 남북간 민간차원의 화해·경협 분위기를 확대·추진해 나가야 한다. 북한은 현재 핵·미사일 등 대량살상무기 분야를 제외한 제(諸)분야가 모두 취약한 상태로서, 특히 경제·사회체제 전반에 걸쳐 일대 변화의 가능성이 있음을 부인할 수 없다. 따라서 대북 교류의 확대·강화는 단기적으로 북한변화와 개혁·개방을 유도하고 중·장기적으로 통일기반 구축을 위한 강력한 기반이 될 것으로 전망된다.

동시에 최악의 시나리오, 곧 일괄타결식 제안을 포함하는 외교적 노력이 결실을 맺지 못하고 미·북 핵협상이 결렬될 경우에 대한 대비책도 마련해 나가야 한다. 대북 핵협상이 결렬될 경우, 이는 한국의 대북 핵·미사일 억

지력 강화를 수반하여 사실상 한반도비핵화 원칙의 유보를 낳게 되며, 이렇게 되면 한반도는 핵·미사일을 포함하는 새로운 형태의 남북간 군사군형 내지는 군비경쟁체제를 통해 한반도 평화와 안정을 유지할 수밖에 없게 된다. 이 경우 우리는 1994년 이후 유효하게 작동해 온 한반도 평화·안보 장치로서의 제네바합의 체제에 기초를 둔 외교적·평화적 노력이 한계에 도달하고 있음을 인식, 이의 유지를 위해 외교적 노력을 병행하면서도, 군사적·안보적 역지력의 강화를 통해 상황에 따라서는 북한과의 핵군비경쟁도 감수하여, 보다 장기적으로 북한문제를 다루어 나가려는 전략을 강구해 나가야 한다. 1980년대 미·소간의 군비경쟁이 궁극적으로 소련의 붕괴를 초래한 역사적 경험을 참고해 볼 수 있다.

한반도 안보가 전환점을 맞고 있는 상황에서 4자회담은 북한 핵·미사일로 대변되는 한반도 안보문제의 해결, 곧 남북대화 증진을 위한 안보적 토대의 구축에 일익을 담당함으로써, 한반도 평화정착과 남북한 평화체제 구축이라는 본래의 목적을 달성할 수 있을 것이며, 또 그러한 방향으로 운영되고 활용되어야 할 것이다.

한반도 안보는 본래 성격상 국제적인 측면이 강하다. 구체적으로 한반도 안보는 한·미동맹과 미·일동맹이라는 2대 쌍무조약에 의거하여 지탱되고 있다. 현시점에서 한반도 안보의 커다란 걸림돌인 북한 핵·미사일 문제는 미·북 핵협상에 의하여 주로 다루어지고 있다. 한국은 이러한 상황에서 한반도 문제의 당사자 해결의 원칙을 견지하고, 한·미안보 공조의 틀에 입각, 가능한한 미·북협상에 참여하고 한·미 정책조율 과정을 통하여 한반도 문제 해결과정에 적극적으로 참여하지 않으면 안된다. 그러므로 한반도 문제 해결에 있어 남북한, 특히 한국이 당사자임을 인식, 주도적 역할을 할 수 있다는 자부심과 능력을 배양해 나가지 않으면 안된다. 미국도 한국의 동의와 지지없이 대한반도 정책이 실효를 거둘 수 없음을 잘 인식하고 있다. 미·북한간 핵·미사일 협상이 진행되고 있는 가운데, 양국간 협상 추이를 주목하고, 4자회담과의 관련 및 영향 여부를 분석할 필요가 있다.

요컨대 4자회담은 한반도 평화정착의 기본 틀로서, 미·북관계와 남북대

화와의 상호관계 속에서 그 성격과 목표를 설정할 필요가 있을 것이다. 핵·미사일 문제 해결을 위한 미·북회담을 보완하고 남북대화를 촉진하는 매개 역할로 유도할 필요가 있다. 한·미동맹, 한·중협력 관계를 바탕으로, 대북 신뢰회복 환경조성을 목표로 운영되는 것이 바람직하다. 특히 북한이 남북 당국자간 대화보다는 대미관계를 중심으로 국제적 차원에서만 체제생존전략을 모색하고 있는 현실을 고려할 때, 4자회담과 남북대화를 연계시키기 위한 입체적 전략이 필요하다 할 것이다.

〈부록〉 4자회담의 경과

1996. 4.16 한·미정상, 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 제의
1997. 3. 5 한·미·북 참여, 3자 공동설명회 개최(뉴욕)
1997. 4.16~21 3자 공동설명 후속협의(뉴욕)
 - 북한, 원칙적 수락의사 표명 및 「3+1」형식 회담 제의
1997. 5.30~6 1997. 6.30 한·미·북 3자 실무협의, 추진일정 및 식량지원 문제 협의
 한·미·북 차관보급 3자협의(뉴욕)
 - 4자회담 예비회담 일정(97.8.5, 뉴욕) 합의
1997. 8. 5~7 1차 예비회담(뉴욕)
 - 본회담 시기, 장소, 대표수준, 진행방식, 소위원회 설치(본회담 협의) 등 합의
 - 한국, ‘한반도 평화체제 수립문제’와 ‘긴장완화와 신뢰 구축 문제’를 포괄적인 두 의제로 제의
 - 북한, ‘조선반도와 그 주변 지역의 미군철수’와 ‘조·미 평화협정 체결’을 의제로 제의
1997. 9.18~19 2차 예비회담(뉴욕)
 - 본회담 의제 협의, 성과없이 종료
 - 한국, ‘한반도 평화체제 수립과 긴장완화에 관한 제반 문제’를 단일 의제로 제의
 - 북한, ‘남과 북이 한반도 외부로부터 군사장비 도입 금지’를 추가 의제로 제의
- 1997.11.10~ 남·북·미·중 4자 실무협의 및 후속 협의
 - 3차 예비회담 일정(’97.11.21, 뉴욕) 합의
- 1997.11.21 3차 예비회담(뉴욕)
 - 본회담 일정(97.12.9, 제네바), 의제(한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반 문제) 합의

- 1997.12. 9~10 1차 본회담(제네바), 4개항 ‘의장성명’ 합의·발표
 - 차기 회의 의장국은 중국, 한국, 북한, 미국순
 - 2차 본회담 ‘98.3.16 제네바 개최
 - 2월 중순 북경에서 특별소위원회 소집
 - 특별소위원회에서 본회담 논의 사안들을 검토, 본회담
 에서 심의하도록 건의
 * 북한, 한국 국내정치일정(김대중대통령 당선)을 이
 유로 98.1 미국에 특별소위원회 개최 일방적 취소
 통보
1998. 2. 6 4차 실무협의(뉴욕)
 - 4차회담 준비회의(’98.3.14, 제네바) 개최 및 2차 본
 회담 일정(3.16~21) 합의
1998. 3.14 4차회담 준비회의 및 수석대표 비공식회의
 - 회담 진행(기조발언, 개별 협의, 각국 입장 피력순),
 좌석배치(중국, 북한, 한국, 미국순) 합의
 - 한·미의 ‘先 분과위 구성’과 북한의 ‘先 세부의제 채
 택’ 대립
1998. 3.16~21 2차 본회담(제네바), 합의없이 종결
 - 한국의 ‘先 분과위’(평화체제, 긴장완화 및 신뢰구축)
 구성과 북한의 ‘先 세부의제’(‘주한미군 철수’와 ‘조·
 미 평화협정 체결’) 확정 주장 대립
 - 북한, 「한반도 평화체제 구축 분과위」 설치에 동의하
 면서도 ‘주한미군 철수’와 ‘조·미 평화협정 체결’을 세
 부의제로 포함할 것을 주장
1998. 9.10 미·북간 뉴욕 고위급회담, 3차 본회담 개최 합의
- 1998.10.21~24 3차 본회담(제네바), ‘공동 발표문’ 합의·발표
 - 2개 분과위(한반도 평화체제 구축, 한반도 긴장완화)
 구성 합의, ‘분과위 설립 및 운영에 관한 각서’ 채택
 * 중국, 한·미의 ‘先 분과위 구성, 後 의제 논의’ 지지
 - 4차 본회담 ‘99.1.18~22 개최, 차석대표급 준비회의
 ‘99.1.17 개최

1999. 1.18~22 4차 본회담(제네바), 분과위 운영절차 합의
- 2개 분과위(한반도 평화체제 구축, 한반도 긴장완화) 운영절차 합의
 - 차기회담(5차 본회담) 개최일정 합의 (제네바, 4.12~19 예상)
 - 차기 의장국은 미국이 맡음

빈 면

Abstracts

- An Analysis of the 1998 Amendment of the North Korean Socialist Constitution: Background, Content, Evaluation and Policy Prospect Myung-Bong Chang ... 329
- Prospects for Changes in Power Structure and Policies in North Korea after Its Constitutional Revision Jinwook Choi ... 333
- The Military Implications of “Kangsong Taeguk (Powerful Great State)” Young Tai Jeung ... 335
- Economic Policies of the Kim Jong-il Regime and Inter-Korean Economic Exchanges Young-Yoon Kim ... 337
- South Korea Policies of the Kim Jong-il Regime and Future Prospects for Inter-Korean Relations Hyun-Joon Chon ... 339
- Current Situation and Prospects for South Korean–Russian Relations In-Kon Yeo ... 341
- The Situation of North Korean Defectors in China and Suggestions for a Support System Yeo-Sang Yoon ... 343
- A Study on the Public Administration System of North Korea Soo Ryun Jahang ... 347
- Changes and Reforms of the North Korean Economic System Hyeong-Jung Park ... 349
- Inter-Korean Agricultural Cooperation Gi-Woong Son ... 351
- Korean Security in Transition and the Four Party Talks..... Kwanhee Hong ... 355

빈 면

An Analysis of the 1998 Amendment of the North Korean Socialist Constitution: Background, Content, Evaluation and Policy Prospect

Myung-Bong Chang, Ph.D.
(Professor, Kookmin University)

The First Session of the 10th Supreme People's Assembly (SPA) discussed "amendment and supplementation of the socialist constitution of the Democratic People's Republic of Korea" on September 5, 1998. The draft of the amended and supplemented socialist constitution was adopted with unanimous approval at the session. Changes in the internal and external situation of North Korea demanded a new constitution which could legally establish new policies and plans, and which could reorganize and readjust the state organs to enhance the functions and roles of the North Korean government.

The constitutional amendment, made five-and-a-half years after the last revision, was designed to put the finishing touches on the decades-long dynastic power succession programs of Kim Jong-il. For most of the period since his father's death, Kim ruled North Korea merely as supreme commander of the army. The constitutional amendment, timed to coincide with the beginning of his official rule, was undertaken to institutionalize the framework of his own governing system.

The new constitution, which consists of preamble and seven chapters with 166 articles, basically inherits its general concept and ideal from the 1992 constitution but includes some alterations to meet the demands of the time.

Two striking features can be pointed out among the contents of the constitutional amendment.

First, the power and administrative organs in the state structure stipulated in the previous constitution were revamped in a large way. The most conspicuous change in the amended constitution is the deletion of state presidency. The new constitution declares in its preamble that Kim Il Sung is the eternal president of the DPRK and mentions great respect for his deeds and dedication to the country and the world. It then notes in Article 111 (Chapter 6) that the president of the SPA Presidium represents the state. That is to say, the state president's authority and duties concerning diplomatic affairs have been transferred to the SPA Presidium and its president. The Administration Council, which had functioned as a Cabinet, has also been deleted to be replaced by the newly instituted Cabinet.

In addition, the new constitution eliminated the Central People's Committee, the highest leading body of state power which the late President Kim Il Sung had headed and guided in its formulation and implementation of state policies. It then upgraded the role of the National Defence Commission (NDC), headed and guided by Kim Jong-il (Articles 100–105).

In this respect, the new constitution seems to suggest that the new structure of state power is a sort of "collective leadership system." In reality, however, the current power structure of North Korea is a superior political and ruling mechanism which retains the monolithic leadership of "Great Leader Kim Jong-il," who was reelected Chairman of the NDC at the first session of the 10th SPA. It is said that the NDC chairmanship is the highest post of the state, from which Kim defends the country's socialist state system and the destinies of the people and strengthens the defense capabilities of the country and national power

as a whole through command over all the political, military and economic forces of the country.

Second, in parallel with the changes in the political structure, another conspicuous change is the amendment of economic provisions stipulated in the previous constitution. The new constitution includes some major changes: reduction of the scope of state property (Articles 20 and 21), extension of the scope of personal property and the property of social, cooperative organizations (Articles 22 and 24) and introduction of the concept of market economy by providing that “the state shall introduce a cost accounting system in the economic management according to the demand of the Taean work system, and utilize such economic levers as prime costs, prices and profits” (Article 33). Furthermore, the amended constitution allows non-state institutions to engage in foreign trade (Article 36), encourages the establishment of more special economic zones (Article 37) and promises the modernization of agriculture. All these are signs that the North Korean regime is pushing ahead with modest economic reforms to fuel the weak economy.

Through the government restructuring, North Korea seems to have stabilized the regime, opening a new era of Kim Jong-il. Hereafter, it is highly possible that the new Kim Jong-il regime will continue its style of rule by which Kim Jong-il, supported by the military, has controlled the nation from behind the scenes after Kim Il Sung's death in 1994. In this regard, Kim Jong-il is likely to continue his hidden politics while increasing the influence of the military in North Korea. In the revised constitution, we can see Kim Jong-il's intention to maintain his longstanding formula of relying on the “wise leadership of Great Leader Kim Il Sung,” by establishing the Yuhun (teachings left behind by the late Kim) as a guiding principle to be implemented as a

national mission. This indicates that Kim Jong-il, who lacks charisma and revolutionary credentials, needs his late father's aura to establish his authority as ruler of the country.

In the long run, it is expected that North Korean foreign and domestic policies will focus on overcoming its economic woes and other difficulties. To revitalize North Korea's economy, the restructured governing system will boost the functions of the Cabinet, whose members are primarily technocrats. For instance, Hong Song-nam, who was appointed premier, is a career technocrat.

It is thereby expected that the Kim Jong-il regime will reinforce ideological control over its people to maintain its political system internally, while extending a partial open-door policy in economic and foreign relations including inter-Korean relations, and gradually introduce more principles of market economy.

Finally, it is remarkable that the new constitution lifts many of the restrictions on the freedom to choose one's residence and travel. It stipulates that "citizens shall have freedom to reside in and travel to any place" (Article 75). This step was probably inevitable, since a growing number of people are traveling around the countryside in search of food. This action will touch off more changes in North Korean society. It can be interpreted as North Korea's recognition of the farmers' and roadside markets that have sprung up throughout the country.

Prospects for Changes in Power Structure and Policies in North Korea after Its Constitutional Revision

Jinwook Choi, Ph.D. (KINU)

The purpose of this paper is to analyze the changing relations among North Korea's party, military, and government resulting from the 1998 constitutional revision, and their impact on policy direction.

It cannot be denied that the status of the military has been enhanced. But some questions inevitably arise. What is the political significance of the enhanced status of the military? Does this bring an increased role of the military in decision-making? Does this mean a fundamental change of party-military relations? The role of the military became more important in defending the country externally, but the internal control mechanism has been absolutely maintained by the party. In this sense, the military cannot replace the party.

There seem to be three major reasons behind North Korea's intention to enhance the status of the military. First of all, the enhanced status of the military guarantees the loyalty of the military in the transitional period. Secondly, the enhanced status of the military appears to be related to Kim Jong-il's intention to bypass the party and control the military directly. If, as in the past, the military is controlled by the party in every aspect, it is possible that somebody in the party may rise to become the second strong man in the North Korean political scene. Thirdly, the enhanced status of the military may be aimed at the outside world rather than the inside. A strong military seems to be the only political leverage that North Korea has.

Although the status of the Cabinet rose under the new constitution, it does not seem to have affected the guiding role of the party over government. Particularly in the area of organization and ideology, party guidance could be firmer. However, if Kim Jong-il wants to directly control a department, the control of the party inevitably becomes weaker. For example, the party's International Department has less power to control the Ministry of Foreign Affairs. However, this control was weakened only in policy guidance, and guidance in organization and ideology has not been affected.

North Korea introduced a number of new economic clauses to the revised constitution. However, it is hard to see these clauses as indicators of reform, since the concepts underlying these constitutional clauses already existed in the North Korean economy. Thus, it may be nothing more than recognition and admission of change that has already occurred in North Korea during the last several years. Change in the control mechanism of the economy, not constitutional clauses, is more important as a signal of reform.

North Korea's foremost concern is its security. As long as the security problem remains unsolved, it will be difficult to see any fundamental policy changes in North Korea. It also appears that the present political system will continue for quite some time.

The Military Implications of “Kangsong Taeguk (Powerful Great State)”

Young Tai Jeung, Ph.D. (KINU)

North Korea declared the national slogan of Kangsong Taeguk (Powerful Great State) in an editorial of *Rodong Shinmun* on August 22, 1998. Concerning the slogan, *Rodong Shinmun* announced that “To construct Kangsong Taeguk according to the principles of Juche is the most sacred and patriotic task of our country and our people. Our strong Korean nation once again weighed anchor for this tremendous historical task. It is indeed a miraculous and heroic undertaking for the Korean people, who have bravely tied over indescribable trials in their history, to set into the new and successive marching road to make their country militarily strong and economically prosperous, without a moment to spare.”

The slogan of Kangsong Taeguk is particularly focused on raising the image of a military power state. It insists that the national defense project is the most important sector in national politics, guaranteeing the nation’s wealth and prosperity, the people’s happiness and the victorious advance toward revolution. This suggests that Kim Jong-il may increasingly rely on the armed forces. The North Korean economy is in tatters and doesn’t even have the ability to feed its own people. The economic difficulties have become worse in the wake of the collapse of the communist bloc, which had been the main source of limited but crucial foreign assistance for the North. It is hardly an easy task for North Korea to get over its economic hardship. Nonetheless, Kim Jong-il is willing to reinforce its military capability and to maintain

military superiority over the South.

However, he will have to come up with viable alternatives to avert the economic collapse. Crippled by the economic decline, North Korea may choose to make the most of its existing military equipment and technology. It is likely to practice less costly mock training, supplementing it instead with intense political indoctrination of the armed forces. Even in procuring new weapons, it will have to concentrate on low cost, high performance weapons due to the lack of financial resources. North Korea is expected to strengthen its efforts to acquire weapons that would sharpen its edge over South Korea, which has the economic capability to produce or purchase sophisticated weapons. The North, which has outstripped South Korea in developing some strategic weapons like missiles, may use them not only as a valuable bargaining chip in dealing with the US and Japan, but also to provide its people with the image of "powerful great state."

By all indications, North Korea, under Kim Jong-il, will continue to depend on the military to maintain its regime and, perhaps, expand its aggressive defense plans even further.

Economic Policies of the Kim Jong-il Regime and Inter-Korean Economic Exchanges

Young-Yoon Kim, Ph. D. (KINU)

The priority of North Korean economic policies is to increase national wealth to make a big power in the region. The North Korean government is pursuing this goal with drafted labor, infusion of socialist ideology on its people, and economic projects based on "North Korean-style pragmatism."

North Korea is expected to pursue such economic policies as follows. Firstly, the North Korean government will seek pragmatic policies while adhering to the legacy of the late Kim Il Sung. Secondly, it will pursue a "socialist market economy," which is manifested in the recent revision of its constitution in September 1998. The newly-revised constitution introduces a more efficient price structure which can contribute to increased productivity and quality of goods. The new constitution contains reform measures on the ownership of production facilities and attaches importance on government-independent business operations and increased productivity. It also introduces an expanded incentive system which guarantees partial rewards for individual contributions to production. Thirdly, the North Korean government will seek a gradual opening policy by expanding foreign trade and by taking part in the global market economy.

North Korea is sure to step up its efforts to drive up agricultural productivity to tide over severe food shortages within the framework of economic policies stated above. In the industrial sector, focus will be put on increasing the operation rates of factories and other production

facilities and on the construction of social infrastructure. North Korea will also focus on joint ventures in the processing of forestry goods.

Against this backdrop, it seems desirable for the South Korean government to pursue inter-Korean economic exchanges, taking into consideration the comprehensive circumstances the two Koreas are faced with. Inter-Korean economic exchanges should contribute to resolving acute shortages of energy and food in North Korea and induce foreign investments in its special economic zones. They must contribute to North Korea's acquisition of foreign currencies and increased production of consumer goods. In the agricultural sector, the South needs to place priority on providing fertilizers, agricultural chemicals, and other materials for food production, and it is considered desirable that cooperation in the fishing industry starts from joint fishing in North Korean waters using South Korean vessels and equipment. Transfer of the South's idle facilities to the North should be pushed forward smoothly in the form of processing on commission.

In order to promote inter-Korean economic exchanges, tension must be eased and a permanent peace regime must be established on the Korean peninsula. To this end, the South Korean government needs to continue with its engagement policy toward the North while keeping distance from autonomous interchanges of private enterprises. On the other hand, both the Southern and Northern authorities must step up their efforts to complement or provide laws and regulations for expansion of inter-Korean economic exchanges through the resumption of inter-Korean dialogues.

South Korea Policies of the Kim Jong-il Regime and Future Prospects for Inter-Korean Relations

Hyun-Joon Chon, Ph. D. (KINU)

In the midst of severe economic hardships, the North Korean government sought dialogue with the US excluding South Korea. World-wide attention is now centered on whether such policy will remain unchanged as the new leadership was established with Kim Jong-il taking on the position of chairmanship of the National Defense Commission on September 5, 1998.

Among the major factors that can determine the North's South Korea policies are its deteriorating economy, the Kim Dae-jung government's so-called "Sunshine Policy" and the engagement policy toward North Korea by the Clinton administration. Therefore, it is expected that Kim Jong-il will make the most of those factors to maintain his regime. The opening of Mt. Kumgang to South Korean tourists highlights the North's policy toward South Korea. Given that Kim Jong-il secured US\$940 million for six years by opening Mt. Kumgang to South Korean tourists, he will continue to allow economic exchanges as long as they do not result in disintegration of the North's ideological foundation.

However, it remains to be seen whether such economic exchanges will lead to government-level talks between South and North. It is true that the future for inter-Korean dialogue seems brighter than ever before, as North Korea formally recognized the South Korean government and proposed "High-Level Political Talks." Nonetheless, many

experts on inter-Korean relations are skeptical about the realization of the North Korean proposal since there has been little change in the framework of the North's South Korea policies, which is to maintain tension on the Korean peninsula as a means to tighten its grasp on its people.

Apart from the situation in the North, the South Korean government needs to push ahead with its engagement policy toward the North to encourage the gradual opening of North Korean society, keeping faith in the old Korean proverb which says "dripping water will make a hole on a rock." It seems desirable for the South to proceed with its principle of separating economic issues from politics and to try every means possible to resume inter-Korean dialogue for the bigger goal of decreasing the ultimate costs for reunification.

Current Situation and Prospects for South Korean–Russian Relations

In-Kon Yeo, Ph.D. (KINU)

A councilor at the South Korean embassy in Moscow, Sung-Woo Cho, was declared *persona non grata* on July 3, 1998, as he was meeting with high-ranking Russian diplomat Valentin Moyshev. Cho had to leave Russia in three days. In response, the South Korean government decided on July 8 to expel Oleg Abramkin, councilor of the Russian Embassy in Seoul. A diplomatic conflict developed between both countries over the problem of allowing the Russian diplomat to return to his post in Seoul. As a result, relations between South Korea and Russia reached the most critical situation since the establishment of diplomatic ties in September 1990. On September 17, both countries agreed not to make the expulsion of diplomats a subject of mutual disputes.

Analysis shows that this diplomatic conflict between Seoul and Moscow resulted compositively from such three elements as friction between intelligence agencies of the two countries, discord between the government authorities in Russia, and Russia's accumulated dissatisfaction with Korea.

Now it is very urgent for South Korea and Russia to normalize their relations and develop extensive cooperation in the political field. Along with this, there are many other issues pending between the two countries such as a permanent peace-regime building on the Korean peninsula, the formulation of multilateral security dialogue in Northeast Asia, and the extension of South Korean trade with and

investments in Russia.

In the political field, the governments of the two countries will make the most of the summit meeting between President Kim Dae-jung and President Boris Yeltsin, scheduled for the year of 1999, to settle all disputes and further consolidate their "Constructive and Mutually Complementary Partnership." In the security and military fields, the two countries will maintain a close relationship so that they may prevent North Korea from developing nuclear and mass destructive weapons. However, South Korea and Russia shall temporarily be in discord with the issue on building a peace regime on the Korean peninsula. In the economic field, a remarkable extension of relations is not expected in the near future, due to the IMF situation in South Korea and the serious economic difficulties in Russia.

The Situation of North Korean Defectors in China and Suggestions for a Support System

Yeo-Sang Yoon, Ph.D.

(The Korean Political Development Research Center)

An underground field survey was carried out in China by South Korean volunteers from July 8 to 29, 1998. The purpose was to make an educated estimate of the number of North Korean defectors in China (henceforth "the defectors") today, study why they defected and what is happening to them in China as well as make suggestions for solution.

The Korean Chinese have helped the defectors in China over the years. A random sample of the Korean Chinese communities and villages under the survey revealed that the number of the defectors protected by the Korean Chinese in China represented an average of five percent of the Korean Chinese population. On this basis, the survey estimates the number of the defectors in China today to be approximately 100,000. The defectors are treated as illegal immigrants and, as such, forcibly repatriated to North Korea by the Chinese authorities. The number of forced repatriations has also increased to a monthly average of 800 to 900 since the summer of 1998.

The defectors have mostly been from those impoverished and disintegrated families where somebody in the family has already died of starvation, and are from areas near the China/North Korea border. However, the latest information obtained during the survey indicates that defections have already spread to the privileged class and inland North Korea. The defectors used to come to China to take food back

to North Korea. Today, North Koreans defect to China to save their lives in defiance of the political authorities of North Korea. The defectors include many children and women. Those repatriated these days include many children who have already been repatriated a number of times before.

The human rights of the defectors in China, as those of illegal immigrants in general, are seriously abused. Women and child defectors are more vulnerable to such abuse. They all realize that they defied the North Korean authorities and risked potential persecution when they defected to China in search of food and in their exercise of their right to life. The defectors are generally treated in a friendly way when arrested, interrogated and repatriated by the Chinese authorities. When the defectors are repatriated to North Korea these days, they are subject to a week's investigation and release. They are not immediately persecuted.

All North Korean defectors were subjected to the most cruel persecution throughout the history of the North Korean government. Recently, however, the defectors have not been immediately persecuted. In view of the long history of persecution, the present mitigated punishment is assumed to be a temporary situation for one reason or another. Many Korean Chinese fear that the Pyongyang government will return to its traditional practice of heavy persecution any day.

The survey concludes that the defectors are clearly eligible for refugee status and, as such, must be protected. It must be underlined that the defectors, in reality, commit themselves to the political opinion for "freedom" and "right to life" when they defy the North Korean authorities by defecting to China. This survey appeals to the Chinese authorities, if they really believe these defectors to be illegal immigrants, to disclose any information they have about the defectors who have been

repatriated against their will to date so that international efforts can be organized to trace their fates and whereabouts. The survey indicates that it is really in the interest of China to allow international organizations and South Korea to help the defectors in humanitarian consideration of the human suffering of such great intensity and magnitude and also in view of the development of the situation attracting growing international concern.

빈 면

A Study on the Public Administration System of North Korea

Soo Ryun Jahang, Ph.D.
(Institute of North Korean Studies)

The purpose of this study is to identify the key characteristics of the public administration system of North Korea. This study provides a detailed explanations on each different parts of the governing body of North Korea and an integrated view on the principals of running the whole system. I hope this study will be useful in running seamless operations of the public offices in North Korea when the unification of two Koreas become reality some day. The finding of this study can be summarized as following: Firstly, the public administration system of North Korea is essentially modelled after the Soviet system of the prior Soviet Union. That is, private ownership is denied for most of the meaningful assets and the political power is concentrated on one leader. The only difference is that the ideology of North Korea is upheld by the Juche Idea, which is inherently ultranationalism, while Soviet system is based on universalism.

Secondly, contrary to the inner working of absolute monarchy in exerting the political power (The Supreme People's Assembly), the procedures themselves are apparently employing democratic methods such as various elections, consensus gathering mechanisms, and inter-departmental consultations.

Thirdly, the bureaucratism is creating a host of social ills in every part of the society and it is worsening over time. The situation is so dire, it would well be said that every single one of the population has

lost creativity and has one of the bureaucrats him/herself.

In summary, this study verifies again that the sole purpose of existence of all the public administration organizations is serve the desire of one man.

Changes and Reforms of the North Korean Economic System

Hyeong-Jung Park, Ph.D. (KINU)

Although the expression “reform” is used almost without exception in literature on the North Korean economy, what it refers to often remains vague. This situation causes confusion in estimating and forecasting changes and reforms in the North Korean economy.

One exemplary confusion is that man invests too much importance in the peripheral changes in the economic system and judges these as “reform of the system,” even though the basic structure of the economic system is not touched. Sometimes, when the strong hope for “reform” defeats the analytic mind, even traditional components of the socialist economic system, such as private plot, brigade management system, profit and economic accounting (*khozraschot*), are regarded as newly introduced innovative changes. They are falsely estimated as “measures introducing market economic components” or “economic reforms towards market socialism.”

The main subject of this paper is to define what is meant by “reform of the North Korean economy.” In this paper, “reform” refers to a set of measures which can change the basic structure of the economic system of North Korea. In order to define such a change, we should clarify beforehand the characteristics of the economic system established now in North Korea. Then we can specify the measures which can touch the basic structure of the economic system and the new system which will establish itself once “reform” takes place.

The paper classifies the typologies of the socialist economic systems

and “reforms.” It then studies the economic history of the socialist economies in the world and the history of discussions on “reform” of these economic systems. We learn that all socialist economies begin with the “Stalinist command-administrative economic system.” This is then reformed and transformed to two types of economic systems. One type, which is called “semi-reformed command-administrative economic system,” is based upon the system of associative enterprises and improved plan indicatives. The other type, which is called “market socialism,” abolishes the plan indicatives from the center and establishes market relations among the state enterprises.

Based upon this knowledge of the history of socialist economic systems and “reforms,” this paper studies the North Korean economic literatures and institutions. This work reveals that the current economic system in North Korea should be classified as a “semi-reformed command-administrative economic system,” ever since the traditional Stalinist system of 1946 was “reformed” in 1985. The revised economic articles in the 1998 constitution and all the economic discussions in the specialist literature of the North Korea still remain in the framework of the “semi-reformed system.”

When we talk of “economic reform” in North Korea, what is actually being meant is the “semi-reformed system.” However, the direction of “reform” should be towards market socialism. This paper specifies the measures which are necessary for this type of reform. It also shows that reforms towards market socialism have not been introduced in North Korea, neither in the new constitution of 1998, nor in the specialist literature. But there is just one exception: in 1997 the North Korean government took such measures in the Rajin-Sonbong Free Economic Trade Zone, although it had never mentioned market socialism.

Inter-Korean Agricultural Cooperation

Gi-Woong Son, Ph.D. (KINU)

Although North Korea has been pressing forward with policies designed to attain self-sufficiency in the food supply, it has turned out to be a country which must rely on food aid from abroad to feed its people. The food shortage, one of the so-called triple hardships including shortages of energy and foreign exchange, is the biggest problem facing North Korea. The Kim Jong-il regime in particular is beset by an urgent need to improve agricultural conditions in order to attain political stability.

Every year since the late 1980's, North Korea has suffered from a shortage of 1.5 million to 2 million tons of grain. The shortage, however, has not been caused by natural disasters, but by a decline in agricultural productivity which can be attributable to the cooperative ownership system and the collectivism-oriented policy; agricultural policies such as the construction of terraced farmland, land reclamation, and the "new-land exploration movement"; and the country's economic inability in general.

Food aid cannot solve food shortage in the North. In the short-term, measures must be carried out to normalize food production; in the medium-term the entire agricultural sector needs to be structurally improved. To help normalize food production, North Korea needs support for the systematic improvement of its agricultural sector.

South Korea needs to provide the North with agricultural cooperation for the following reasons: from humanitarian considerations, from the need to prevent the existing regime in Pyongyang from facing a

sudden collapse, thus creating confusion on the Korean peninsula, and in the long-term, from the need to prepare for possible economic integration and to lay the groundwork for expediting unification as well as for helping the South lessen unification costs.

After the launch of the Kim Dae-jung administration early this year, South Korea continued to provide humanitarian aid to the North. At the governmental level, a total of \$11,000,000 worth of aid was provided. At the same time, \$19,160,000 worth of food and other forms of aid were provided through various civilian channels. In addition to emergency aid, South Korea promotes various forms of inter-Korean cooperation in the agricultural sector, particularly at the civilian level, to assist the development of North Korean agriculture. One instance of such cooperation is Dr. Kim Soon-kwon's super corn project now in progress.

Inter-Korean cooperation will serve to help the North normalize its food production. The South's cooperation can be provided in various ways.

Specialists in the South can review agricultural-related dissertations carried in collections of treatises published in the North and either revise them or introduce new technology and systems to the North through scientific papers. This transfer of technology and systems, though neither high-tech nor particularly advanced, might be readily applied and useful to the situation in the North. For this purpose, a forum comprising domestic agricultural experts would have to be organized.

The South, in a joint-venture with North Korea, may participate in a joint development program in North Korea. This may be the most effective form of inter-Korean cooperation for the time being. This can be conducted either in a way in which the South will transfer its

agricultural technology to the North, or in a way the South is responsible for technology and capital, and for dispatching experts to the North, while the North is responsible for providing land and labor force. The former method will be simple and acceptable by the North, but the latter will be more effective in enhancing the North's productivity.

The South is required to increase its investment in various industrial sectors related to agriculture. Agricultural development, like development in other sectors, can be attained only when it is closely linked with other industries, for example, farm machine manufacturing, fertilizer industries, and the like. The development of these industries in the North will be a prerequisite to the improvement of agricultural conditions.

The South and the North, in a joint-venture form, may carry out agricultural development projects in third countries such as Far Eastern Russia or the northeastern part of China. These projects, if realized, will help North Korea attain advanced technology as well as economic benefits comparatively free from worries about the possibility that inter-Korean cooperation may result in "contaminating" domestic people with capitalist culture—and also without opening its doors.

Besides the cooperation or support program for agriculture in the North, the establishment of an "inter-Korean agricultural cooperation committee" must be considered, in which governmental as well as nongovernmental organizations participate. Management of the committee could be as follows. Each participant would take the initiative in sectors in which it has comparative advantages, exchange experience and knowledge with each other, cooperate regarding agricultural methods valid for increased food production in North Korea, and promote inter-Korean cooperation in the agricultural sector.

빈 면

Korean Security in Transition and the Four Party Talks

Kwanhee Hong, Ph.D. (KINU)

At the outset, the four party talks were proposed as a logical framework to respond to North Korea's attempt to nullify the 1953 Armistice and make a direct peace treaty between Pyongyang and Washington excluding Seoul. As North Korea has continuously demanded the replacement of the cease-fire agreement with a US-DPRK peace agreement, Seoul and Washington jointly proposed the 2+2 framework to deal fundamentally with the issue of peace on the peninsula, in which North and South Korea would play the main roles while the US and China would endorse the main players on the international level. The four party talks have the clear goal of preventing the recurrence of war on the peninsula, of peacefully managing the situation of division of the peninsula, and eventually of establishing a permanent South-North peace agreement with the help of the surrounding powers.

However, the talks have not obtained any fruitful outcome for almost two and half years, not only because the tension reduction and confidence building on the Korean peninsula—which are the preconditions of the peace—have not been achieved but also because of Pyongyang's reluctance and China's indifference toward the talks. Thus, the four party talks have not been able to serve, as expected, as a fully-activated formal meeting for peace of the peninsula but only as a long-term and principal framework for the establishment of a peace regime.

The recent rapid changes in the security environment of Northeast Asia, however, necessitate a new direction in our policy engineering

the four party talks. North Korea's suspected underground nuclear facilities and its recent long-range missile launch have fundamentally threatened the Geneva Agreement that has served as a backbone maintaining the peace and security of the Korean peninsula over the past years. Currently, the nuclear and missile issues of North Korea are rising as the most important agenda in South Korea's security concerns. Seoul, having had successful achievements in inter-Korean relations during the last year, is at a critical juncture : for further improvements in inter-Korean relations it has to overcome a huge obstacle—the North's nuclear and missile developments.

In this situation, the four party talks must search for new direction especially amid the currently on-going inter-Korean dialogues and the US-DPRK negotiations. While the inter-Korean talks and the US-DPRK negotiations, respectively, are independently under development, the four party talks are rising as another new channel for communications and dialogue among the parties involved—North and South Korea, the US, and China.

Therefore, the four party talks should play a mediating role to supplement the US-DPRK negotiations for nuclear-missile problem-solving on one hand, and of encouraging the South-North talks on the other. The talks could thereby contribute to tension reduction and confidence building on the Korean peninsula which are the very objectives of the talks. In this transition period of the Korean security situation especially, the four party talks will be able to accomplish their original goal of peace settlement and establishment of a peace regime on the peninsula, when they are able to assist in resolving the security crisis represented by the North's nuclear and missile problems, thereby establishing a security foothold for further improvement in inter-Korean relations.

통일연구논총 8권 1호 논문응모

1. 응모자격

- 통일문제에 관심이 있는 전문 연구자

2. 논문주제

- 기획논문 : 남북관계에 있어서 NGO(비정부기구) 및 국제기구의 역할
- 일반논문 : 김대중정부의 대북정책 평가 등 자유주제

3. 원고 분량 및 일정

- 원고분량 : A4 20매 내외(원고지 120매 정도/한글V.2.5이상 프로그램), 영문 초록 1매 내외, 각주양식 통일(기존의 통일연구논총을 참고)
- 제출방법 : 논문원고 1부와 3.5인치 디스켓
- 원고마감일 : 5월 15일
- 채택여부 통보 : 5월 30일

4. 문의 및 제출처

- 주소 : 서울 강북구 수유6동 535-353 민족통일연구원 통일학술정보센터
- 전화 : (02)901-2603 팩스 : (02)901-2547
- E-mail : pcm@ku.kinu.or.kr
- 천리안 : vvinu519

5. 기타사항

- 응모논문은 다른 간행물, 논문집 등에 발표되지 않은 창작물이어야 한다.
- 제출된 논문은 소정의 심사과정을 거친후 게재여부를 결정한다.
- 제출된 논문은 반환하지 않는다.

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

민족통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주십시오. 정기회원 자격이 취득됩니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원은 10만원, 학생회원은 7만원, 기관회원은 10만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:민족통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다
(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년 평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)
민족통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, FAX:901-2547)

