

통일정책연구

제15권 1호 2006

연구 논문

- 북한 김정일정권의 대남·통일정책 변화: 「로동신문」 분석을 중심으로
김정일시대 주요 통치담론의 실천상 특징에 관한 고찰
북한 정치체제 변동에 관한 체계론적 접근
1990년대 이후 북한의 기업지배구조 변화: 제도경제학적 접근
북한의 화폐경제: 이행과 변화전망
북한교육 연구의 성과와 과제
북한문제와 한·미관계의 변화
평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀
남북한 통일교육정책의 실상과 수렴방안 試論: 중등학교 교과서를 중심으로
남/북한의 민족, 민족주의, 민족문학론 연구
21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여
-참여민주주의에 관한 논의를 중심으로-
새터민의 재적응 토대마련을 위한 정신보건서비스 전달체계 모색
영토조항에 대한 규범적 평가
통일독일의 범죄문제에 관한 연구

최근 발간자료 안내

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

제15권 1호 2006년

통일정책연구

본지는 연2회 발간되는 학술논문집입니다.

발행인 겸 편집인 : 박영규
등록일 : 1997년 4월 23일
등록번호 : 제2-2361호
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2006년 6월 30일

(142-076)서울 강북구 수유6동 535-353
TEL : 02)901-2613, 900-4300
FAX : 02)901-2543
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : kiwha@kinu.or.kr

© 통일연구원, 2006

편집위원장 : 여 인 곤
편집위원 : 김 영 윤
 김 영 춘
 박 형 중
 손 기 웅
 임 순 희
 황 병 덕

외부편집위원 : 남 궁 영 (한국외국어대학교)
 박 순 성 (동국대학교)
 전 상 인 (한림대학교)
 제 성 호 (중앙대학교)
 최 대 석 (동국대학교)

편집간사 : 송 기 화

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바꿔 드립니다

연구 논문

북한 김정일정권의 대남·통일정책 변화: 『로동신문』 분석을 중심으로	전 미 영 ……1
김정일시대 주요 통치담론의 실천상 특징에 관한 고찰	김태운·노찬백 ……25
북한 정치체제 변동에 관한 체계론적 접근	변 종 현 ……47
1990년대 이후 북한의 기업지배구조 변화: 제도경제학적 접근	양 문 수 ……73
북한의 화폐경제: 이행과 변화전망	이 영 훈 ……105
북한교육 연구의 성과와 과제	신 호 숙 ……131
북한문제와 한·미관계의 변화	박 영 호 ……159
평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀	조 민 ……183
남북한 통일교육정책의 실상과 수렴방안 試論: 중등학교 교과서를 중심으로	강 석 승 ……207
남/북한의 민족, 민족주의, 민족문화론 연구	남 원 진 ……243
21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여 -참여민주주의에 관한 논의를 중심으로-	송 정 호 ……265
새터민의 재적응 토대마련을 위한 정신보건서비스 전달체계 모색	엄 태 완 ……287
영토조향에 대한 규범적 평가	이 부 하 ……317
통일독일의 범죄문제에 관한 연구	최선우·류채형 ……337

Research Issues

**Kim Jong-il Administration's South Korea Policy:
Analysis of 'Rodong Sinmun'** *Jeon Miyeong*

**Study of Practical Features of the Main Control Discourse
of the Kim Jong-il Era.** *Kim Taewoon & No Chanbaek*

**A Systems Approach to Change in North Korean
Political System** *Byeon Jongheon*

The North Korean Corporate Governance after the 1990s. ... *Yang Moonsoo*

**The Monetary Economy of North Korea: Transformation
and Prospects** *Lee Younghoon*

Issues and Prospects of North Korean Educational Study *Shin Hyosook*

**North Korean Issues and Changes in the R.O.K.-U.S.
Relations** *Park Youngho*

**The Peace Economy Theory as the Theoretical Framework
of Formation of Economic Community Between South Korea
and North Korea.** *Cho Min*

**A Study on Real Facts of the Unification Education Policy in
South and North Korea and Their Reflection Plan:
Focusing on Secondary School Textbooks** *Kang Seokseung*

**The South and North Korean Nation, Nationalism and
Korean Literature** *Nam Wonjin*

**Changing Environment and Citizens' Participation
in the Unification Policy of the 21st Century
-Focusing on Discussions about Participatory Democracy-** ... *Song Jungho*

**A Study on the System of Delivery of Mental Health Services
for the Making Foundations of Readjustment
among North Korean Defectors** *Eom Taewan*

Normative Views of the Territory Clause *Lee Booha*

A Study on the Problems of Crime in Unified Germany
..... *Choi Sunwoo & Ryu Chaehyoung*

북한 김정일정권의 대남·통일정책 변화: 『로동신문』 분석을 중심으로

전 미 영*

I. 서론	대남·통일정책 변화
II. 로동신문의 내용분석	IV. 결론
III. 로동신문에 나타난 김정일정권의	

Abstract

Kim Jong-il Administration's South Korea Policy : Analysis of 'Rodong Sinmun'

The purpose of this paper is to analyze the North Korean leader Kim Jong-il's South Korea Policy focused on the analysis of North Korean Newspaper, 'Rodong Sinmun'. The content analysis of 'Rodong Sinmun' is based on analysis of editorial article and slogan.

The results of analysis are as follows. First of all, North Korea's perception of South has changed and North Korean traditional policy, 'Strategy of South Korea Revolution', was virtually abolished. The main factors which changed the policy are international environment, domestic economic deadlock and the rise in international competitiveness of South Korea. As the situation turned out unfavorable

for North Korea, South Korea policy of North Korea pursued the practical purpose. If North Korean aim of the policy toward the South is to seek the maximum profit, it seems a realistic choice to make North Korea to make more profit by improving the inter-Korean relation than arousing conflicts and hostility.

Consequently, it is true that the inter-Korean relation has many unstable factors. On the other hand, it is undeniable that Kim Jong-il Administration wants to improve it. This means that they have taken to the stage not to go against the reconciliation and the cooperation with South Korea for the economic recovery and the regime maintenance.

Key Words: North Korea. Inter-Korean Relation. Unification Policy. South Korea Policy. Perception of South Korea.

* 동국대학교 북한학연구소 책임연구원

I. 서 론

이 논문은 로동신문이라는 실증적 자료 분석을 통해 1994년부터 2002년까지의 북한 김정일 정권의 대남정책의 변화 과정을 검토해보고 남북화해협력 시대의 북한의 변화 양상을 규명해보고자 한다.

1994년 김일성이 사망하고 3년간의 유훈통치기간을 거쳐서 1997년 10월 김정일이 조선노동당 총비서직에 취임하였다. 김일성 사후 실질적으로 북한을 통치해왔던 김정일이 그의 통일방침을 구체적으로 밝힌 것은 1997년 8월 4일 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자”를 통해서였다. 여기서 김정일은 “조국통일을 위한 투쟁에서 정세의 변화에 따라 구체적인 방법은 달라질 수 있어도 조국통일의 근본원칙과 입장에서는 변화가 있을 수 없다”고 밝혀 김일성의 통일정책의 노선을 따를 것을 분명히 했다. 그러나 1998년 남한에서 대북포용정책 추진을 천명하는 김대중 정부가 들어서고, 대외 정세가 변화함에 따라 김정일의 통일정책에도 변화를 모색하기에 이르렀으며 2000년 6·15 정상회담을 계기로 새로운 국면으로 접어들고 있다.

이 논문에서는 1994년부터 2002년까지의 북한의 대남·통일정책의 변화과정을 살펴보고자 한다. 특히 이 논문에서는 분석시기 동안 로동신문의 대남통일관련 <사설>과 로동신문에 실린 <구호문>을 검토해 봄으로써 북한 대남통일정책의 특징들을 살펴보고자 한다.

북한 신문에서 사설은 가장 중요한 자리를 차지하는 기사의 종류이다. ‘당의 지시서’ 또는 ‘지령서’로 일컬어지는 로동신문 사설은 “매 시기 당의 방침과 의도를 민감하게 받아 물고 당원들과 근로자들 속에 신속히 해설침투하며 그들을 당의 방침관철에로 조직·동원하는 신문의 가장 위력한” 기사형태이다. 사설은 신문의 얼굴이므로 신문의 정치사상적 입장은 무엇보다도 사설에 의해 대변되며 천명된다. 또한 사설은 당의 노선과 정책, 매 시기 당의 방침과 의도를 반영할 뿐만 아니라 중요한 국내외 문제들에 대한 당과 국가의 입장을 공식적으로 대변하게 된다. 로동신문의 대남·통일 관련 사설은 연평균 10편 내외로 그 게재 빈도에 있어서는 적은편이나 북한당국의 통일정책의 방향을 밝히는데 있어서 중요한 의미를 갖는다.

또한 본 논문에서는 같은 기간 동안의 로동신문의 대남·통일관련 구호문을 분석하고자 한다. 로동신문은 신문지상에 다양한 주제의 많은 구호문을 게재하

고 있다. ‘구호의 왕국’이라고 불릴 정도로 구호를 통해 대중들에 대한 상징조작을 확산시켜온 북한체제에 있어서 신문 매체 또한 구호문을 통해 대중들을 선전·선동할 수 있는 중요한 기능을 수행하고 있다. 일평균 2건 내외의 구호문이 로동신문에 실리고 있으며, 이 구호문은 그 시기의 북한사회에 전파되는 선전구호의 전형을 이루고 있다. 따라서 로동신문의 구호의 변화추이를 보는 것은 북한당국의 중요하게 다루고 있는 쟁점들과 주민들에게 전파하고자 하는 선전선동 내용의 변화 추이를 살펴보는 데 중요한 평가 자료의 역할을 할 수 있다. 로동신문의 사설이 정책 지침이나 방향 등 정권의 의지를 보다 깊이 있게 다루고 있는데 반해, 구호문은 그때그때의 당면한 과제에 대한 즉각적인 대응면에서 북한당국의 변화를 분석하는데 있어서 보완적인 역할을 할 수 있을 것이다.

물론 신문의 사설과 구호문을 통해 정책변화를 구체적으로 파악한다는 것은 일정한 한계가 따를 수밖에 없다. ‘당의 선전자적 기능’을 1차적 기능으로 삼고 있는 북한 신문의 특성상 사실의 진술보다는 선전선동성 기사가 주류를 이루고 있는 것이 사실이다. 그러나 북한사회의 실증자료에 대한 접근이 여전히 어려운 현실점에서 북한당국의 정책의지와 변화양상을 파악하는데 있어서 로동신문이 가장 중요한 실증자료 중 하나임은 부인할 수 없는 사실이다. 특히 일정한 기간 동안의 변화추이를 파악하는데 있어서 로동신문이 갖는 자료적 가치는 큰 의미를 갖는다.

이러한 점에 주목하여 본 논문은 북한 대남정책의 변화양상을 파악하기 위하여 북한 로동신문의 사설과 구호문을 분석하고자 한다. 로동신문에 대한 분석 방법은 주제별 빈도분석과 신문기사의 의미 분석을 중심으로, 특정한 사안에 대한 내용분석의 방법을 활용하고자 한다. 또한 이 논문의 분석 시기는 1994년부터 2002년까지로 한정되어 있다. 이 기간은 김일성 사후 김정일로의 권력승계가 이루어지고, 6·15공동선언으로 상징화되는 남북 간의 관계 개선이 본격화되는 중요한 시점으로써 김정일 정권의 정책 변화양상을 파악하는데 있어서 매우 중요한 시기라고 할 수 있다.

이러한 문제의식에 따라 1994년부터 2002년까지의 로동신문의 대남관련 <사설>과 <구호문>에 대한 분석을 통해 북한대남정책의 전개과정과 김정일 정권의 대남정책 변화양상을 규명해보고자 한다.

Ⅱ. 로동신문의 내용분석

1. 로동신문 <사설>의 내용분석

1994년부터 2002년까지의 로동신문의 대남·통일관련 기사는 총 50건으로 각 년도 별 게재 빈도를 보면 다음과 같다.

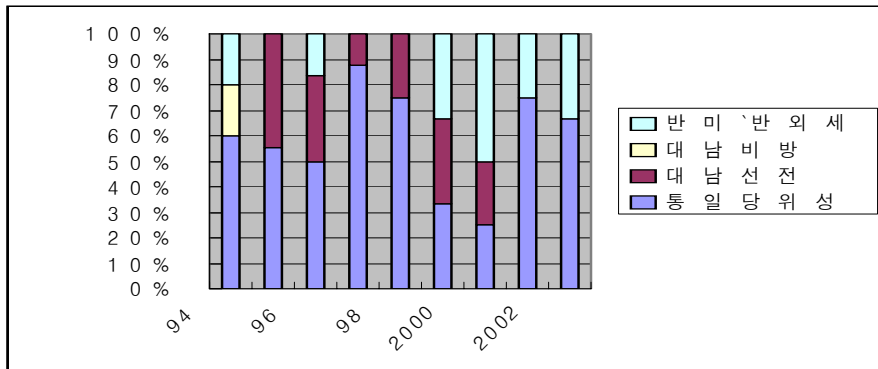
<표 1> 로동신문 대남·통일관련 사설의 게재빈도: 1994~2002

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	총합
전체 사설	75	77	62	76	50	55	53	51	101	600
대남·통일관련 사설	5	9	6	8	7	2	3	4	6	50
백분율(%)	6.7	11.6	9.7	10.5	14.0	3.6	5.7	7.8	5.9	8.39

분석기간 동안의 통일관련 로동신문 사설은 전체기사 대비 평균 8.39% 정도 게재되었다. 특기할 사항은 남북관계가 냉각되었던 1990년대 중반부 통일대남 관련 사설 비중이 높았던 데 비해 남북관계가 정상화되고 화해무드로 진행되는 1990년대 후반에서 2000년 초반부에는 오히려 급격히 감소함을 알 수 있다. 이는 북한 로동신문의 통일관련 사설이 대남 공세적 입장에서 국내외적 선전효과를 고려해왔던 것과 무관하지 않은 것으로 보인다. 1990년대 후반 남한의 김대중 정부의 출범과 남북관계 개선을 계기로 하여 북한의 대남통일 사설은 게재 빈도가 줄어들기 시작하였으며 2000년 정상회담을 전후하여 대남통일관련 사설이 급격히 감소하고 있다.

각 시기별 사설의 주제별 분류는 다음과 같다. 다음의 표를 통해서 알 수 있듯이 가장 많이 게재된 주제는 ‘통일의 당위성’(33회)에 관한 것이며 다음으로 ‘대남선전’(9회), ‘반미·반외세’(7회), ‘대남비방’(1회)의 순이다.

<그림 1> 로동신문 대남통일 관련사설의 주제별 분포도



통일의 당위성에 관한 논의는 ‘민족대단결론’, ‘연방제통일방안 실현’, ‘우리민족끼리 관철’ 등을 주장하고 있다. 반미·반외세 관련 사설은 남북관계의 개선과 반비례하여 게재 빈도가 증가하고 있음을 알 수 있다. 또한 2000년 정상회담을 계기로 남한주민의 투쟁을 독려하는 대남 선전성 사설과 남한 비난을 주제로 한 사설이 급감하고 있다. 분석시기 동안의 대남통일 사설의 구체적인 내용들을 세 개의 소시기로 구분하여 살펴보고자 한다. 각각의 시기는 김정일의 권력승계, 남한의 정권교체, 그리고 ‘6·15공동선언’이라는 세 변수를 고려하여 1994~1997년, 1998~1999년, 2000~2002년의 세 시기로 구분하였다.

가. 1994~1997년

(1) 주요 사설

- 19940301, 06 · 분렬주의자들의 책동을 물리치고 조국을 통일하자
- 19940406, 02 · 전민족의 대단결로 평화와 통일의 길을 열자
- 19940625, 01 · 대결과 분렬을 끝장내고 평화와 통일의 길로 나아가자
- 19950406, 01 · 전민족의 대단결로 조국통일의 전환적 국면을 열어나가자
- 19950505, 01 · 분렬의 장벽을 허물고 90년대 통일의 돌파구를 열자
- 19950818, 01 · 민족통일대축전을 90년대 연방제통일로 이어가자
- 19960301, 02 · 민족의 대단결로 평화와 통일의 새로운 국면을 열어나가자
- 19960722, 01 · 온 민족이 대단결하여 조국통일을 앞당겨 이룩하자
- 19960817, 01 · 평화와 민족대단결의 기치 드높이 조국통일의 전환적 국면을

열어나가자

- 19970419, 01 · 민족자주, 평화수호, 조국통일을 위한 투쟁을 힘차게 벌려 나아가자
- 19970625, 01 · 온 민족의 대단결로 전쟁위험을 가시고 나라의 평화와 겨레의 안녕을 수호하자
- 19970814, 01 · 제8차 범민족대회를 열렬히 축하 한다
- 19970821, 01 · 위대한 장군님의 령도 따라 조국통일 위업을 앞당겨 이룩하자

(2) 사설의 논제와 내용

주제 분야	중심 논제	주요 내용
통일정책 및 통일방안	<ul style="list-style-type: none"> · 민족대단결 재강조 · 북남해외의 통일단체 중심의 통일-범민련 확대 강화 · 연방제통일방안의 실현 · 전민족대단결 10대 강령 관철 	“조국의 자주적 평화통일을 이룩하기 위한 가장 합리적인 방도는 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제 방식의 통일”(94.7.4)
남북관계 및 대남인식	<ul style="list-style-type: none"> · 외세의 위협에 민족공조로 대처 · 조문파동 비난, 남북관계의 냉각 · 통일전선결성 강조-범민련을 중심 · 남한당국에 대한 비난 강화 	<p>“남조선의 현 정권은 력대괴뢰정권 가운데서도 가장 외세 의존적이고 반민족적인 매국정권, 분렬정권”(94.4.19)</p> <p>“김영삼 정권을 그대로 두고는 민족대단결과 통일이 불가능”(95.3.1)</p>
대미인식	<ul style="list-style-type: none"> · 미국과의 관계개선 희망 · 미국에 대북적대시정책 철회를 요청 	“만일 미국이 부당한 전제조건을 내세우지 않고 ..조미관계를 개선하는 길로 나온다면 우리도 ..조미개선을 위해 적극 노력할 것이다”(94.6.25)

나. 1998~1999년

(1) 주요사설

- 19980221, 01 · 민족주체의 단합된 힘으로 조국통일을 이룩하자
- 19980301, 01 · 온 겨레의 단합된 힘으로 민족자주위업을 이룩하자
- 19980406, 01 · 전 민족이 대단결하여 민족자주, 조국통일 위업을 앞당겨 이룩하자

- 19980419, 01 · 거족적인 투쟁으로 민족자주, 조국통일 위업을 앞당기자
 19980505, 01 · 민족대단결 5대 방침을 구현하여 조국통일을 앞당기자
 19980625, 01 · 온 민족의 대단결로 전쟁재발을 막고 나라의 평화와 자주적 통일을 이룩하자
 19980814, 01 · 통일대축전을 열렬히 축하 한다
 19990301, 01 · 민족자주의 기치 밑에 대단결하여 조국통일을 이룩하자

(2) 사설의 논제와 내용

주제 분야	중심 논제	주요 내용
통일정책 및 통일방안	<ul style="list-style-type: none"> · 민족대단결 5대 방침 구현 통일 · 남조선정치인들에게 선행실천사항들을 처리하고 북의 제안에 나서기를 제안 	“우리는 남조선의 집권층이나 여당과 야당 인사들, 대자본가, 군장성들도 민족공동의 리의를 귀중히 여기고 나라의 통일을 바란다면 그들과도 민족대단결의 기치 밑에 단합할 것이다”(98.5.5)
남북관계 및 대남인식	<ul style="list-style-type: none"> · 남한당국에 화해협력을 제의 · 남한과의 관계 정상화 희망 · 김대중 정부에 대한 기대 표명 	<p>“남조선의 정당, 단체들을 비롯하여 그 누구와도 대화와 협상을 할 용의가 있다”(98.2.21)</p> <p>“우리는 남조선집권층이 어떤 자세와 입장을 가지고 어떻게 움직이는가 하는 것을 지켜볼 것이다”(98.4.19)</p>
대미인식	<ul style="list-style-type: none"> · 외세 철수, 통일의 선결과제 · 미국의 조선적대시정책은 침략적 · 미제의 침략책동을 짓부시자 	<p>“미국의 강경보수 세력은...우리 인민군대의 강의한 의지와 백철불굴의 정신을 똑바로 보고 경거망동하지 말아야 한다”(98.6.25)</p> <p>“남조선 자주화투쟁의 대상은 미제를 비롯한 외세이다”(99.4.19)</p>

다. 2000~2002년

(1) 주요 사설

- 20000301, 01 · 거족적인 반외세, 반괴뢰투쟁으로 조국통일을 앞당기자
 20000419, 01 · 거족적인 투쟁으로 남조선사회의 자주화, 민주화를 실현하고 조국통일을 앞당기자
 20000518, 02 · 대중적인 반미항전으로 자주, 민주, 통일의 새날을 안아오자
 20010301, 01 · 민족자주의 기치높이 전 민족대단결로 조국통일위업을 성취

하자

- 20010615, 01 · 6·15북남공동선언의 기치 따라 조국통일위업을 실현해 나가자
 20010625, 01 · 미제의 새 전쟁도발책동을 단호히 짓부셔 버리자
 20010902, 01 · 통일애국투사들은 우리 당과 민족의 자랑
 20020301, 02 · 반외세, 민족자주의 기치를 더욱 높이 들고 나아가자
 20020615, 01 · 6·15북남공동선언의 기치높이 조국통일의 활로를 열어 나가자
 20020625, 01 · 미제의 침략과 전쟁책동을 단호히 짓부시자
 20020704, 01 · 조국통일3대원칙을 철저히 실현하여 민족자주통일을 이룩하자
 20020804, 01 · 위대한 수령님의 유훈을 관철하여 조국통일을 이룩하자

(2) 사설의 논제와 내용

주제 분야	중심 논제	주요 내용
통일정책 및 통일방안	<ul style="list-style-type: none"> · 외세배격, 민족공조로 통일 · 민족화합, 협력과 교류 · 우리민족끼리 관철 · 북의 낮은 단계의 연방제안과 남의 연합제안의 공통성을 인정 그 방향에서 통일 지향 	<p>“우리민족끼리 통일의 문을 열어나가는 시대의 요구에 맞게 통일애국력량의 화합과 민족대단결을 실현해야 한다”(01.3.1)</p> <p>“북남공동선언은 장군님의 통일의지와 민족자주의식의 결정체”(01.3.1)</p> <p>“민족대단결이 미제침략책동을 짓 부시는 열쇠”</p>
남북관계 및 대남인식	<ul style="list-style-type: none"> · 나라의 평화와 통일을 이룩하자면 대화와 협상을 통해 북남관계를 발전 · 협력과 교류를 통한 통일지향 · 남한당국 비난 없음 	<p>“민족사에 일찍이 없었던 민족의 진정한 화합과 거족적 단결의 시대”(01.3.1)</p> <p>“정세가 어떻게 되든, 남조선에서 누가 집권하고 어떤 정권이 나오든 6·15북남공동선언은 변함없이 고수되고 철저히 이행되어야 한다”(02.3.1)</p>
대미인식	<ul style="list-style-type: none"> · 외세 철수, 통일의 선결과제 · 미제침략군을 몰아내는 투쟁을 벌이자 · 미국의 조선적대시정책은 침략적 	<p>“북과 남 해외의 온 민족은 ...침략자, 살인마이며범죄의 무리인 미제침략군을 남조선에서 몰아내기위한 투쟁을 벌여나가야 한다”(00.3.1)</p> <p>“미제의 반공화국대결책동과 새전쟁도발책동은 현 부시행정부에 와서 더욱 로골화 악랄화”(02.6.25)</p>

2. 로동신문 <구호>의 내용분석

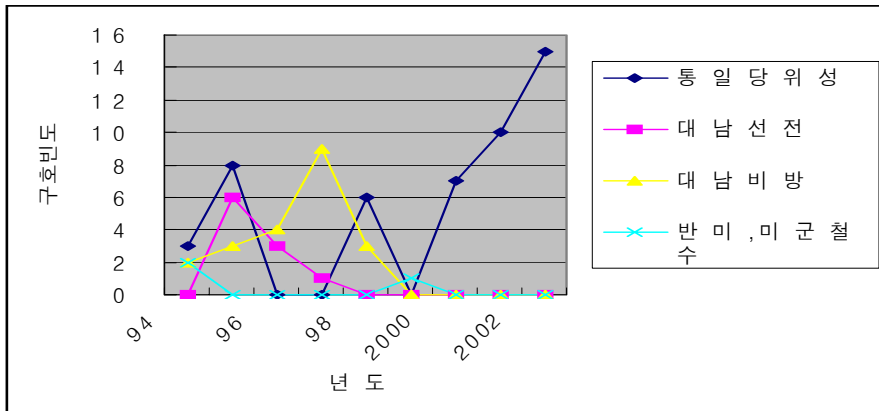
본 논문에서는 로동신문의 대남통일관련 <구호>를 크게 네 주제, 즉 ‘통일의 당위성’, ‘대남선전’, ‘대남비방’, ‘반미, 반외세’로 분류하였다. 분석 시기동안의 각 주제별 구호의 게재 빈도는 다음과 같다.

<표 2> 로동신문 대남·통일 구호의 주제별 빈도

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	총합
통일당위성	3	8	0	0	6	0	7	10	15	49
대남선전	0	6	3	1	0	0	0	0	0	10
대남비방	2	3	4	9	3	0	0	0	0	21
반미·반외세	2	0	0	0	0	1	0	0	6	9
총합	7	17	7	10	9	1	7	10	21	89

이 기간 동안의 로동신문의 대남·통일관련 구호문은 주제별로 통일당위성 호소(49회), 대남비방(21), 대남선전(10회), 반미·반외세(9)의 순으로 주로 통일의 필요성과 당위성을 강조하는 호소문이 주를 이루고 있다. 통일의 당위성을 호소하는 구호문은 2000년 6·15정상회담을 전후하여 급격히 늘어난 반면, 같은 시기 대남선전용 구호문과 대남비방성 구호문은 급격히 감소함을 알 수 있다.

<그림 2> 로동신문 대남·통일 구호의 주제별 기사 추이



구호문에 나타난 내용을 살펴보면 ‘통일당위성’에 관한 구호의 내용을 보면, ‘민족대단결, 민족단합을 통한 통일론’(25회), 통일전선(7), ‘우리민족끼리’(5회), ‘통일과 지도자 우상화’(5회), ‘연방제통일방안의 고수’(4회), 기타(3)의 순으로 게재되었다. 각 연도별 대표적 구호문을 보면 다음과 같다.

- 19941012, 05 · 조선은 연방제 방안에 따라 통일되어야 한다
- 19941016, 05 · 위대한 수령님의 유훈 높이 받들고 조국통일을 앞당기자
- 19950810, 05 · 통일대축전으로 90년대 통일의 돌파구를 열자
- 19950812, 05 · 민족의 대단결로 조국통일 이룩하자
- 19960602, 05 · 조선반도에서 평화보장체제는 수립되어야 한다
- 19960630, 05 · 남북겨레는 대를 이어 누리는 수령복을 노래한다
- 19970404, 05 · 《문민》의 탈을 쓴 괴뢰역도의 마지막 숨통을 끊어 버려야 한다
- 19970427, 05 · 조선은 연방제로 통일 되어야 한다
- 19980502, 05 · 전민족의 대단결로 안팎의 분렬주의세력의 반통일책동을 짓부시고 조국통일위업을 성취하자
- 19980510, 05 · 민족의 위대한 령도자 김정일동지를 조국통일의 구성으로 높이 모시고 애국애족의 통일위업에 한사람같이 떨쳐나서 우대들에게 통일된 조국을 물려주자
- 19990916, 06 · 미제침략군은 남조선에서 당장 물러가라
- 20000615, 04 · 온 민족의 대단결은 곧 조국통일입니다
- 20000810, 05 · 민족대단결 5대 방침을 철저히 실현하자
- 20010112, 05 · 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주통일을 이룩하자
- 20010113, 05 · 6·15북남공동선언을 민족공동의 기치로 높이 들고 나가자
- 20020104, 05 · 6·15북남공동선언은 오늘도 래일도 조국통일의 리정표이다
- 20020106, 05 · 조국통일문제를 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가자
- 20020219, 06 · 부쉬행각 저지시키고 우리 민족끼리 조국을 통일하자

Ⅲ. 로동신문에 나타난 김정일정권의 대남·통일정책 변화

1. 대남인식의 변화

과거 남북관계를 특징짓는 개념 중 하나가 ‘적대적 의존관계’에 입각한 것이었다. 즉 남북간이 상대방과의 적당한 긴장과 대결국면 조성을 통해서 이를 대내적 단결과 통합, 혹은 정권 안정화에 이용하는 관계를 말하는 것으로 실제로 남북 모두 적대적 의존관계를 이용하여 온 것이 사실이다. 특히 북한당국은 남한과의 긴장 조성과 적대의식의 고취를 대내통합의 수단으로 활용해 왔다. 그러나 남북정상회담을 전후하여 남북관계에 부여되는 의미가 북한당국에게 있어서도 다소 변화하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

먼저, 남한 정권에 대한 인식에서 다소 변화를 보이기 시작했다. 정권수립 후 북한당국은 공식적으로 남한당국을 ‘괴뢰도당’ 등으로 규정하며 협상의 대상에서 제외시켰다. 70년대 초반, 남북 당국간의 대화가 진행되었으나, 이는 국제환경변화에 적응하기 위한 전술적 차원의 협상이었으며 따라서 남북 당국간 관계는 곧 냉각되었다. 노태우 정부시기에 들어와 북한당국은 남한정부를 대화의 상대로 인정하며 ‘남북기본합의서’를 체결하는 등 실용주의적 입장을 취하기 시작했다. 그러나 이 당시 북한 당국의 정책은 국내의 일부학자들이 지적하듯이 ‘공존’ 지향적이었기 보다는 ‘현상유지’ 지향적이었다고 할 수 있다.¹ 즉 북한은 남한인들 가운데서도 교류와 협력을 하면서도 흡수통일에 대한 걱정을 하지 않아도 좋을 개인이나 단체에 더 많은 관심을 기울였으며 남한정부당국은 배제하기 위해 노력했던 것이다.

김정일 정권에 들어와서도 남한당국에 대한 적대적 인식은 큰 변화를 보이지 않았다. 로동신문 지상을 통해서도 확인되고 있듯이 북한당국은 당시 김영삼 정부를 “김영삼 괴뢰도당”, “김영삼 역도”, “문민의 너울을 쓴 매국노” 등 비난 일색의 발언으로 일관했으며, 김영삼 정권을 반통일 세력으로 규정하고 타도의 대상으로 설정하였다.

¹ 정성장, “북한의 통일 및 대남정책 목표의 변화 연구,” 『고향정치학회보』, 제2집 (1999), p. 182.

김영삼반역도당을 그대로 두고서는 나라의 평화도, 민족대단결과 조국통일도 실현할 수 없으며 동족이 전쟁의 참화를 들쓰는 것도 피할 수 없다.²

특히 김일성 사후 남한에서 조문파동이 발생하자 북한당국은 “뜻밖에 발생한 동족의 유고에 민족성원으로서 조의예절을 지키지 않고 아픈 가슴에 총부리를 들이댔다”고 비난의 수위를 높였다.

1998년 남한에 김대중 정권이 들어서자 북한당국은 “우리민족의 대단결을 이룩하자면 북과 남사이의 관계를 개선해야 한다”고 강조하며 “남조선의 집권상층이나 여당과 야당 인사들, 대자본가, 군장성들”과도 단합할 것을 천명하는 등 남한당국과의 관계개선의 의지를 적극적으로 피력하였다.³

물론 김대중 정부에 들어서도 남한당국과 남한대통령에 대한 비난이 완전히 사라진 것은 아니었다. 김대중 정부를 ‘김대중 도당’, ‘국민 통치배’, ‘괴뢰도당’이라고 지칭하며 비난을 해 온 것이 사실이다. 또한 북한 당국은 김대중 정부 초기의 ‘햇볕정책’을 ‘대결론’이라고 평가절하하며 부정적으로 평가하기도 하였다.

민족의 화해와 단합에 대한 겨레의 지향과 념원이 뜨겁게 분출하고 있는 때에 동족을 주적으로 규정하고 상호주의와 햇볕론이라는 대결론을 부르짖으며 반복대결전쟁정책으로 북남관계를 극한점으로 말아가는 남조선 괴뢰들의 반통일, 반민족적 책동은 절대로 용납할 수 없다.⁴

그러나 과거와 비교해 볼 때 그 비난의 횟수는 물론 비난의 강도 또한 크게 약화되었다. 또한 김대중 정부를 ‘현 집권자’, ‘남조선 집권자’ 등 비적대적인 용어로 지칭하기 시작했으며 6·15 정상회담을 진행하면서는 김대중 대통령이라는 공식 호칭을 부여하기 시작했다. 이후에도 김대중 대통령에 대한 비난이 급감하였다.⁵

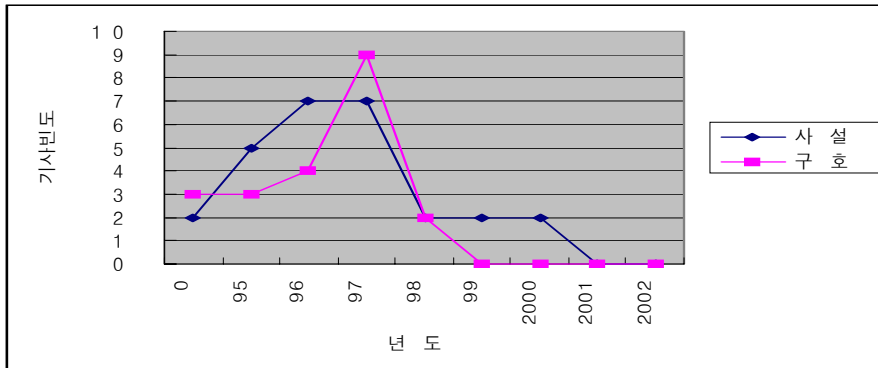
² 『로동신문』, 1995년 5월 5일.

³ 『로동신문』, 1998년 5월 5일.

⁴ 『로동신문』, 1998년 8월 14일.

⁵ 과거 1972년 남북 대화가 추진되던 시기에도 로동신문 지상에서는 남한당국에 대한 비난성 기사를 지속적으로 게재하였다. 남북회담과 7·4남북공동성명이 준비되고 있던 그 시점에도 로동신문은 “박정희 괴뢰도당”의 “파쇼폭압”을 맹렬히 비판한 바 있다. 이러한 사실은 당시 북한당국의 남한 정부에 대한 적대적 인식에 본질적인 변화가 없음을 확인해주고 있다.

<그림 3> 사실과 구호에 나타난 남한정권 비방기사의 빈도추이



이러한 변화는 북한당국이 남한당국을 진정한 협상의 파트너로 인정하기 시작했다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 물론 이러한 현상이 북한이 처한 구조적 환경에 따라 대남화해협력이 절실히 필요한 시점이기에 가능한 변화인 것은 사실이다. 그러나 또한 북한당국이 당시 남한정부와 지도자의 정책에 대한 신뢰가 없었다면 불가능한 일이었다고 볼 수 있다.

북한당국이 남북관계를 개선하고자 하는 태도를 보이는 데는 햇볕정책으로 표현되고 있는 남한정부의 전향적 대북정책에 대한 반응이라고도 할 수 있다. 즉 김대중 정부 출범 이후 북한당국의 대남정책은 남북대화 재개에 응하고 정상 회담을 개최하는 등 전향적인 변화의 움직임을 보이기 시작했다. 남한의 대북포용정책이 흡수통일 포기, 정경분리, 남북경협 및 대북지원 활성화, 북한의 국제사회 진출 협조 등을 통해 꾸준히 긍정적인 신호를 보낸데 대한 반응이었다고 할 수 있다.

또한, 북한당국은 이 연장선상에서 남한당국과 반북세력을 원칙적으로 분리시키기 시작했다. 즉 북한당국은 정상회담을 전후하여 과거와는 달리 남한당국과 남한 내 ‘반북세력’의 통일정책을 원칙적으로 분리시키고 있으며 ‘반 통일세력’에 대해 공동으로 대처해 나갈 것을 요청하고 있다.

6·15 공동선언 이후 북한당국은 남한당국과의 적극적인 관계개선을 추구하였다. 실제로 북한으로서는 경제회생을 위한 개방을 원활하게 추진하기 위해서 남북관계의 안정적 발전이 필수적이다. 남북관계가 긴장된 상태에서 북한이 외부의 투자와 경제지원을 얻어내기는 더욱 힘들어 질 것이기 때문이다. 뿐만 아

나라 북한에게 남북경협 성공은 그 자체로 큰 이익이 된다. 따라서 북한 당국에게 있어서 남북관계 개선은 보다 중요할 수밖에 없는 것이다.

물론 북한당국의 대남정책이 대결과 분쟁양상을 완전히 청산한 것은 아니다. 6·15정상회담 이후 북한은 서해교전 유발을 통해 남북관계를 냉각시킴으로서 남북관계 개선에 대한 북한의 입장변화에 대한 회의를 가져오기도 했다. 그러나 북한당국은 과거와는 달리 서해교전에 대한 유감을 표시하는 등 남북관계를 개선하려는 의지를 드러내 보이고 있다.

2. 민족대단결 통일논의의 확대

김일성 사후 1994년 8월 13일부터 15일까지 평양에서 개최된 제5차 범민족대회의 진행과정은 김정일이 김일성과 동일한 통일전선정책을 수행하고 있음을 드러냈다.⁶ 로동신문은 동년 1월 <전민족대단결10대 강령을 관철하자, 온 민족이 대단결하여 조국통일을 앞당기자>라는 구호를 통해 민족대단결을 강하게 촉구하였다. 또한 4월 6일 김일성의 <조국통일을 위한 전민족 대단결 10대 강령> 발표 1돌을 기념하며 게재된 <전민족의 대단결로 평화와 통일의 길을 열자>라는 사설을 통해서 민족의 대단결을 호소했다. 이어 11일 북한당국은 <공화국 정부, 정당, 사회단체 연합회의>에서 8월 15일을 계기로 평양이나 서울에서 전민족의 대단결방도를 모색하기 위한 민족대회를 소집할 것을 남조선당국과 각 정당, 단체, 개별적 인사들과 해외동포들에게 제의하였다.⁷

민족대단결론은 1972년 ‘7·4 공동성명’에서 밝힌 ‘조국통일 3대원칙’의 하나이다. 북한에서 민족대단결론이 다시 강조되기 시작한 것은 1993년 4월 7일 김일성 명의로 ‘조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령’을 채택하면서 부터이다. 김일성은 1993년 4월 최고인민위원회 제9기 제5차 회의에서 “힘 있는 사람은 힘으로, 지식 있는 사람은 지식으로, 돈 있는 사람은 돈으로 나라의 통일과 통일된 조국의 룡성 번영을 위해 모두 다 특색 있는 기여를 할 데 대한 민족대단결사상을 천명”하면서 ‘조국통일을 위한 전 민족 10대 강령’을 내놓았다.

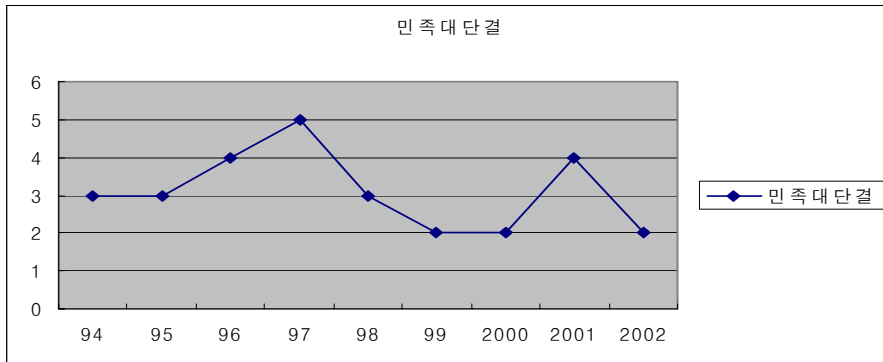
1995년 신년 공동사설에서 북한당국은 “조국통일을 이룩하기 위해서는 전민

⁶ 최완규, “김정일정권의 대남정책 변화 요인과 방향연구, 1994~1998- 북한 국내정치와 대남 정책과의 상관성을 중심으로,” 『안보학술논집』 (국방대학교 안보문제연구소, 1998), p. 179.

⁷ 『로동신문』, 1994년 4월 19일.

족의 대단결을 이룩하여야 한다”고 선언하며 “북과 남, 해외의 모든 동포들은 전민족대단결 10대 강령의 이념 밑에 당파와 소속, 정견과 신앙의 차이를 초월하여 하나의 민족으로 굳게 단결하여 한다”고 강조했다.

<그림 4> 로동신문 사설의 ‘민족대단결’ 언급 빈도 추이



그러나 여기서 “북과 남, 해외의 모든 동포들”을 아우르는 “전 민족”에서 남한당국, 즉 김영삼 정부는 제외되어 있었다. 북한당국은 “김영삼 일당을 그대로 두고서는 민족의 화해와 단합도, 남조선사회의 민주주의적 발전과 나라의 평화통일도 이룩할 수 없다는 것을 실증하고 있다”고 언급하여 “남조선의 각계각층 인민들은 만고역적 김영삼 일당을 단호히 제거해버리고 반통일악법인 국가보안법을 철폐하며 안기부를 비롯한 파쇼폭압기구들을 해체하기 위한 투쟁을 과감히 벌려야 할 것”⁸이라고 선동하였다.

즉 초기 김정일 정권이 내걸었던 “민족대단결” 통일론은 남한당국과의 화해를 전제로 한 것이 아니었으며 남한당국과 남한 내의 급진세력간의 균열을 심화시키고 북한당국에 의해 주도되는 통일전선을 구축하고자하는 전략이었다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

북과 남, 해외의 통일운동단체들은 힘을 합쳐 조국통일을 위한 공동투쟁을 힘 있게 벌리며 투쟁 속에서 3자 런대를 강화하여야 한다. 특히 전민족적인 통일운동연합체인 범민련을 확대 강화하여 조국통일의 위력한 주체적 역량을 마련하여야 한다.⁹

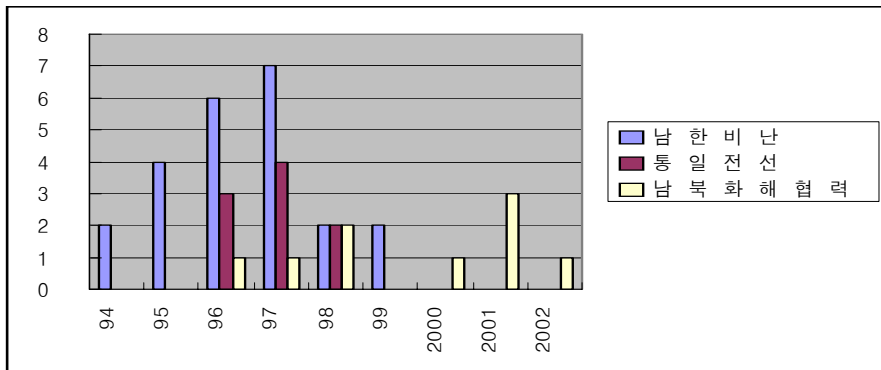
⁸ 『로동신문』, 1995년 4월 19일.

⁹ 『로동신문』, 1995년 5월 5일.

전민족대단결 10대 강령을 관철하기 위한 사업은 그것을 반대하는 민족반역세력과의 투쟁을 떠나서는 생각할 수 없다. (중략) 북과 남, 해외의 모든 동포들은 만고역적 김영삼 일당을 단호히 제거해 버리고 북남사이의 접촉과 대화, 통일을 가로막는 남조선의 국가보안법을 비롯한 온갖 법적, 제도적 장치들을 철폐하기 위한 투쟁을 과감히 벌려나가야 할 것이다.¹⁰

남한당국 배제를 전제로 전개되었던 북한의 민족대단결론은 남한에서 김대중 정권의 출범을 즈음하여 남한당국과의 관계 개선을 통한 민족대단결로 방향을 전환하였다. 1998년 5월 북한당국은 “남조선의 집권상층이나 여당과 야당인사들, 대자본가, 군장성들도 민족공동의 이익을 귀중히 여기고 나라의 통일을 바란다면 그들과도 민족대단결의 기치 밑에 단합할 것”을 주장하였다.

<그림 5> 남한비난·통일전선·화해협력 기사 빈도



위의 <그림 4>에서 볼 수 있듯이 남북관계가 냉각되었던 1990년대 초·중반 시기의 민족대단결론은 남한정권을 배제한 것으로 통일전선을 염두에 둔 전략적 주장이었다고 볼 수 있다. 1990년대 말 남북관계가 개선됨에 따라 통일전선에 관한 기사는 자취를 감추고 남북화해협력의 필요성을 집중적으로 강조하고 있다.

즉 표면적으로는 남북 간 ‘공존, 공영, 공리’ 도모와 전 민족적 연대성을 강조하면서 실질적으로는 남한당국배제의 통일전선 구축을 목적으로 하였던 김정일 정권 초기의 민족대단결론은 보다 전향적인 대북정책을 추진하는 김대중 정권

¹⁰ 『로동신문』, 1996년 4월 6일.

이 집권하자 남북교류 협력의 확대와 남한자본의 유치 등을 위한 적극적인 대남 화해정책으로 전개되어 갔다. 특히 2000년 6·15 공동선언 이후 북한당국은 민족대단결론을 자주통일론과 결합시키면서 민족대단결을 통한 ‘외세척결’을 내걸며 당시 미국의 대북강경정책에 대응하고자 하였다.

3. 남북한 통일방안 공통성 인정

김정일 정권의 통일정책의 방향은 1997년 8월 4일 김정일의 노작 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”와 1998년 4월 18일 남북조선 정당, 사회단체 대표자 연석회의 50돌 기념 중앙연구토론회에 보낸 서한, “온민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자”에 잘 나타나 있다.

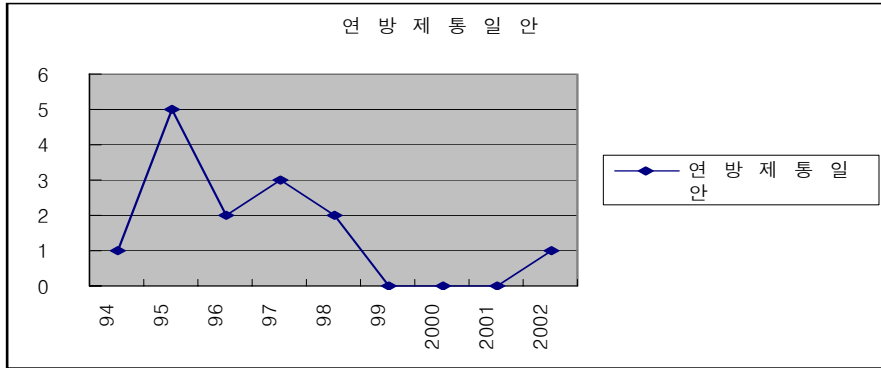
‘8·4’노작은 김정일 명의로 발표된 최초의 통일관련 문헌으로서 김정일의 통일관이 집약되어 있다. 여기서 김정일은 김일성의 ‘조국통일 3대원칙’, ‘전민족대단결 10대강령’, ‘고려민주연방공화국 창립방안’ 등을 “조국통일의 근본원칙과 방도들을 전일적으로 체계화하고 집대성한 조국통일 3대헌장”이라고 밝히면서 “조국통일을 위한 투쟁에서 정세의 변화에 따라 구체적인 방법은 달라질 수 있어도 조국통일의 근본원칙과 입장에서는 변화가 있을 수 없다”라고 밝힘으로써 김일성 통일노선의 기본원칙들을 유지할 것을 분명히 했다. 김정일의 ‘8·4노작’이 발표된 직후 로동신문 사설은 김정일의 노작이 “북남관계를 개선하여 민족적 화해와 단합, 조국통일의 전환적 국면을 열기 위한 구체적인 실천행동 강령”이라고 평가하였다.¹¹

그러나 이미 1995년 8월 18일 로동신문은 <민족통일 대축전을 90년대 연방제 통일로 이어가자>라는 제하의 사설을 통해 연방제통일을 다시 강조하였다. 이 사설은 동년 8월에 열린 대 민족회의를 총평하면서 그 의미를 “온 겨레의 일치한 통일염원과 지향을 담아 민족공동의 통일방도를 확정할 데 대하여”를 의정으로 상징하고 “진지한 토의를 진행하여 연방제방식에 의한 통일이 우리 민족의 공동의 통일방도로 된다고 일치하게 확인”한 사건으로 평가하며 “나라와 평화와 통일을 바라는 해내외의 모든 동포들은 민족공동의 통일방도로 합의 확정된 연방제방식에 의한 범민족통일국가를 창립하기 위한 투쟁에 한사람같이 떨

¹¹ 『로동신문』, 1997년 8월 21일.

쳐나가야 할 것”임을 호소했다.

<그림 6> 로동신문 사설의 ‘연방제통일안’ 게재 빈도



또한 남한당국의 남북연합방안을 ‘반민족적인 분렬론’, ‘힘에 의한 반공, 반북 통일론’으로 규정하고 이를 저지할 것을 선언하였다.

대 민족회의는 연방제 통일에 배치되는 남조선당국자들의 <남북 연합제방안>을 민족의 총의를 외면하고 당국의 독선에 따른 <제도통일론>에 불과한 것으로서 민족의 분렬을 남북의 합의로 고착화시킬 것을 추구하는 반민족적인 분렬론, 힘에 의한 <반공, 반북통일>을 노린 동족상쟁의 전쟁론으로 단호히 배격하였다.¹²

북한당국의 연방제통일안에 대한 강한 주장은 흡수통일에 대한 우려를 반영한 것으로 그러한 우려는 로동신문 지상에서 발견되고 있다. 1997년 로동신문 사설은 “우리민족의 절박한 요구와 나라의 현실에 비추어볼 때 조국통일을 빨리 순조롭게 실현할 수 있는 최선의 방도는 연방제 통일밖에 없다”고 하며, “북과 남, 해외의 통일단체들은 전 민족적 범위에서 연방제통일방안에 대한 지지자 대대열을 계속 늘여나가야 하며 분열주의자들이 집요하게 추구하고 있는 제도 통일론의 반통일적 반민족적 본질을 폭로하는 사업을 더욱 강화해 나가야 한다”고 호소하고 있다. 당시 민족대단결론을 기치로 내걸고 구축하고자 했던 통일전선의 한 목적도 남한당국의 흡수통일론에 대한 방어적 저항의 의미가 크다고 할 수 있다.

¹² 『로동신문』, 1995년 8월 18일.

2000년 6·15 공동선언 2항에서 남과 북은 ‘통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다’고 인정했다. 남북한이 양립 불가능한 것으로 인식했던 상대방의 통일방안을 상호 인정하기 시작했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안은 통일을 지향하는 중간단계로서 남북한의 공존과 협력을 제도화하려고 했다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다.¹³ 북한 당국이 그 이전까지 남한의 ‘남북연합’제안을 “구조형태의 시각에서 보더라도 구라파 공동체류의 반통일적인 1민족 2국가 2체제적 구도”라고 매도하였던 과거의 입장에서 크게 진전된 것이라고 할 수 있다.

북한은 2000년 10월 6일 조국평화통일위원회 안경호 서기국장이 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌을 기념해 열린 평양시 보고회 연설에서 6·15공동선언에 명기된 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’는 김일성 주석이 1991년 신년사에서 제시한 방안이라고 확인했다. 안경호는 ‘낮은 단계의 연방제안’은 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부의 원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두개 정부가 정치, 군사, 외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일 기구를 내오는 방법으로 북남관계를 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해나가는 것을 기본내용으로 하고 있다고 설명했다.¹⁴

2002년 7월 4일 로동신문은 <조국통일 3대 원칙을 철저히 실현하여 민족자주통일을 이룩하자>라는 제하의 사설을 통해서 다시 한번 ‘낮은 단계 연방제안’과 남한의 연합제의 공통성을 강조한 바 있다.

나라의 평화와 평화통일을 이룩하자면 대화와 협상을 통해 북남관계를 발전시키면서 북의 낮은 단계의 연방제안과 남의 연합제안의 공통성을 인정하고 그 방향에서 통일을 지향해 나가야 한다. 오늘의 현실적 조건에서 평화적통일을 실현하기 위한 방도는 그 길밖에 없다.

북한의 낮은 단계의 연방제 통일방안은 외견상 용어 표현의 차이에도 불구하고 의미상 남한의 국가연합과 적지 않은 공통성을 지니고 있다.¹⁵ 그러나 남한

¹³ 고유환, “남북정상회담 이후 북한의 대남정책 변화,” 『외교』 (2003.12), p. 76.

¹⁴ 위의 논문, p. 77.

¹⁵ 예컨대 북한은 낮은 단계의 연방제를 설명하면서 ‘중앙정부’라는 용어대신 ‘민족통일기구’라는 용어를 사용하고 있으며 ‘지역자치정부’라는 표현대신 ‘북과 남의 정부’라는 표현을 사용하고 있다. 남북한에서 두개의 정부가 정치, 군사, 외교권 등 현재 기능과 권한을 그대로 갖는다는 사실은 대내외적 통치권의 소재 및 병력의 보유라는 기준에서 볼 때 연방보다

이 과도체제로 내놓은 남북연합과 북한의 낮은 단계의 연방제는 그 목적지향이 다르기 때문에 두 방안의 공통성을 인정하였다고 하여 통일방안에서의 궁극적인 합의에 도달한 것이라고 말할 수는 없을 것이다. 그러나 남과 북이 처음으로 상대방의 제안을 수렴 가능한 것으로 인식하고 그 해결구도를 정착시키는 계기를 마련했다는 점에서 큰 의미를 부여할 수 있을 것이다.

4. ‘우리민족끼리’ 담론과 민족 공조론의 제기

2000년 6·15정상회담과 공동성명 발표 이후 북한당국은 ‘우리민족끼리’ 통일담론을 유포시키면서 민족공조를 강조하기 시작했다.¹⁶ 로동신문 사설에서 ‘우리민족끼리’ 통일담론이 등장한 것은 2001년 3·1절 기념 사설을 통해서였다. 여기서 “우리민족끼리 통일의 문을 열어나가는 시대의 요구에 맞게 통일·애국역량의 화합과 민족대단결을 실현해야 한다”고 언급하였다. 우리민족끼리 통일담론은 북한당국이 1960년대부터 지속적으로 주장해왔던 ‘자주통일론’과 그 맥을 같이한다. 그러나 자주통일론이 미군철수를 전제로 한 북한주도의 통일전략이었다면, 2000년대에 들어서 새로이 전개되는 ‘우리민족끼리’ 통일론은 남북의 민족공조를 통해 외세의 개입을 배제하자는 다분히 방어적 논리로 전개되고 있다.

우리 민족의 잠재력은 무궁무진하다. 온 민족은 자기 힘을 믿고 통일운동실천에 서 확고한 자주적 입장을 견지해야 한다. 우리의 통일문제에 끼어들어 제 리속을 채우려는 외세의 개입을 철저히 배격하여야 하며 민족자주력량의 공조와 연합으로 통일을 지향해나가야 한다.¹⁷

2001년 북한의 공화국정당, 사회단체들은 연초에 <올해를 우리민족끼리 통일문을 여는 해>로 지정하며 남북공동선언을 “우리민족끼리 통일을 실현해 나갈 것을 민족과 세계 앞에 선언한 민족공동의 통일강령”이라고 선언하며 미국의 대북적대시 정책에 대해 민족공조로 대처해 나갈 것을 주장했다.¹⁸ 즉 북한당국

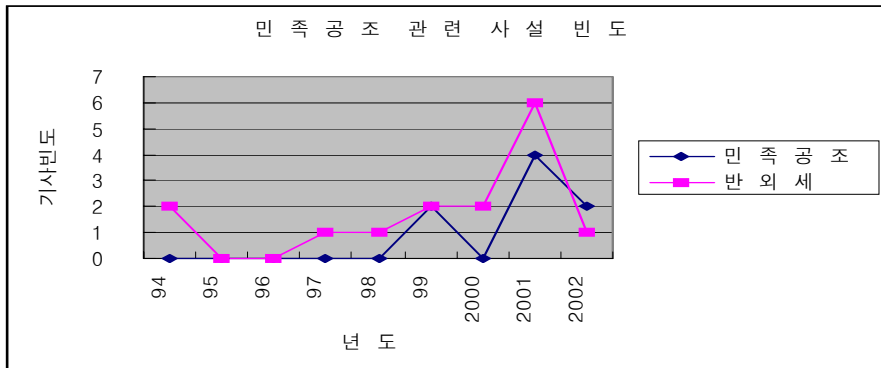
는 국가연합에 훨씬 가깝다고 해석할 수 있다. 박호성, “북한통일정책연구의 쟁점,” 북한연구학회 추계학술회의 논문집(2004).

¹⁶ 로동신문은 <우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주통일을 이룩하자!>(2001.1.12), <우리 민족끼리 조국을 통일하자!>(2002.2.10), <부쉬행각 저지시키고 우리 민족끼리 조국을 통일하자!>(2002.2.19) 등의 구호문을 게재하면서 ‘우리민족끼리’ 담론을 전파하였다.

¹⁷ 『로동신문』, 2001년 3월 1일.

은 미국의 강경정책을 심각한 위협으로 인식하고 있었으며 이를 민족공조로 해결해 나가고자 했다.

<그림 7> 민족공조 관련 로동신문 사설 빈도



위의 <그림 7>에서 볼 수 있듯이 민족공조론에 대한 주장은 반미·반외세 주장과 비례하고 있음을 알 수 있다. 실제 민족공조의 주요 내용도 민족공조를 통한 반미·반외세에 대한 호소가 중심을 이루고 있다.

2001년 1월 20일 미국의 부시행정부 출범으로 미국이 기대했던 북미관계 개선은 큰 차질을 보이게 되었다. 2002년 미국의 연두교서에서 북한을 ‘악의 축’(axis of evil)으로 지목하고 북한을 테러지원국으로 재지정하는 등 대북강경노선을 천명하자 북한은 그동안 정체되었던 남북관계의 진전을 통해 이러한 위기를 극복해 나가고자 했던 것으로 보인다.

미제의 반공화국대결책동과 새전쟁 도발책동은 현 부쉬행정부에 와서 더욱 로골화, 악랄화되고 있다. (중략) 미제호전세력의 북침광증은 우리 공화국을 공공연히 <악의 축>으로 규정하고 <테로>와 연결시키며 우리에게 대한 핵공격기도를 로골적으로 드러내놓는 매우 위험한 지경에 이르렀다. (중략) 미일외세와 <공조>할 것이 아니라 민족과 공조하며 외세의존과 민족의 영구분렬에서 살 구명을 찾는 반민족, 반통일세력을 반대하여 투쟁하여야 한다.¹⁹

북한당국은 이러한 위기의 상황을 민족공조를 통해 극복해 나가고자 했다. 즉

¹⁸ 『로동신문』, 2001년 6월 15일.

¹⁹ 『로동신문』, 2002년 6월 25일.

“북과 남 전체인민들이 공동선언의 정신대로 민족끼리 뜻과 의지, 힘을 모을 때, 미제가 발붙일 틈이 없게 된다”는 논리를 통해 남한당국으로 하여금, 미국과 공조하여 북한을 압박할 상황을 사전에 차단하기 위하여 민족주의적 담론을 통해 호소하고자 했던 것이다.

결국 미군철수를 통해 북한주도의 통일을 이룩하고자 했던 북한당국의 자주 통일론은 김정일 정권에 들어서면서 ‘우리민족끼리’ 통일담론을 통해 미국의 위협에 공동대처하기 위한 다분히 방어적 논리로 변화하였다.

IV. 결 론

이상에서 1994년부터 2002년까지의 통일관련 주제의 로동신문의 사설과 구호 분석을 통해 김정일 정권의 대남·통일정책의 특징들을 살펴보았다.

이 논문의 분석은 1994년부터 2002년이라는 시기에 국한되어 있다. 따라서 현재 진행형인 김정일 체제의 변화를 설명하는데 있어서는 분석시기에 있어서 제한성을 갖는다. 그러나 비록 제한된 기간이기는 하나, 이 기간은 김정일 권력승계와 남북정상회담의 전후과정의 북한 대남·통일정책 변화를 파악하는데 있어서 유용성을 갖는다고 볼 수 있다. 분석 시기 북한 김정일 정권의 대남·통일정책의 특징은 다음과 같다.

먼저, 김정일 정권 전 기간을 통해 북한당국은 민족대단결론을 천명해왔다. 그러나 초기의 경우, 남한당국을 배제하면서 통일전선을 구축하는 한편, 민간차원의 남북교류협력의 확대와 남한자본 유치 등을 염두에 둔 반면, 미국의 부시 행정부가 들어선 후 대북강경정책이 구체화되면서 민족대단결론은 ‘우리민족끼리’ 담론과 함께 ‘민족공조론’으로 그 내용이 변화하였다. 또한, 6·15공동선언을 통해 북한당국은 남측의 연합제안과 북측의 연방제의 공통성을 인정함으로써 통일과정에서 합의의 가능성을 제기하였다. 마지막으로 남한당국을 협상의 파트너로 인정하기 시작했다는 대남인식의 변화를 들 수 있다. 특히 대북포용정책을 천명한 김대중 정부에 들어서 비난 일변도로 대처하였던 남한당국을 대화의 상대로 적극적으로 받아들이기 시작했으며, 그 결과 남북정상회담의 성사를 가능케 했다고 할 수 있다.

로동신문 기사분석을 통해서 확인되고 있듯이 남북정상회담을 전후하여 남북

관계에 부여되는 의미가 북한당국에게 있어서도 크게 변화하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 북한의 대남정책의 목표가 궁극적으로 북한당국의 국익 극대화를 위한 것이라면 현 시점에서 남한과의 갈등 유발과 적대의식 고취를 통해 얻을 수 있는 것보다 남북관계 개선을 통해 얻을 수 있는 이익이 더 클 수밖에 없는 현실적 선택이기도 하다고 보여 진다. 모든 국가의 외교정책이 그러하듯이 북한의 대남정책 역시 국익에 따라 변화해왔으며, 변화하고 있다. 또한 현재, 그 변화의 핵심은 바로 ‘탈냉전예의 적응’이라고 할 수 있다.

물론 남북관계를 낙관적으로만 볼 수 없는 많은 난제가 도사리고 있는 것이 사실이다. 정상회담 이후에도 북한 당국은 몇 차례에 걸친 긴장국면을 조성해왔던 것이 사실이며 유사한 사건들이 재발의 가능성 또한 상존해 있다. 특히 북핵 문제가 장기화되고 6자회담을 통한 해결의 가능성마저 점차 불투명해져감에 따라 남북관계에도 많은 난제가 예상된다. 그러나 북미간의 갈등이 증폭됨에 따라 북한의 대남 접근 동기는 보다 강화될 수밖에 없는 것이 북한의 입장이기도 하다. 북미간의 관계가 악화될수록 북한이 ‘민족공조론’을 강조하며 남한과의 관계 개선을 희망하는 것도 이 때문이다.

남북관계를 대하는 북한당국의 인식과 입장의 변화로 말미암아 현시점에서 한국정부의 대북 영향력이 증대될 수 있는 환경이 조성되고 있다. 따라서 한국 정부는 북핵문제 해결을 위한 북미간의 중재 역할을 적극적으로 수행해야 할 것이다. 즉 북한의 핵개발이 체제보장을 위한 과도한 방어기제로 촉발된 것임을 미국측에 설득하는 한편, 북한에 대해서는 핵 포기를 대가로 체제유지를 보장받고 경제지원도 받는 것이 최선의 방법임을 설득해야 한다.

위기와 전환의 국면에 놓여 있는 북한을 어떤 방향으로 변화시키느냐의 문제는 우리 민족의 미래와 직결된 문제이기도 하다. 따라서 북한 문제 해결에 있어서 더 이상 한국이 국외자로 남아서는 안 될 것이다. 또한 북한에 대한 설득력을 높이기 위해서는 경제적 지원 등 물질적 요인뿐만 아니라, 남북 간 신뢰의 구축이 전제되어야 할 것이다. 북한에 대해 유연하고 포용적인 태도를 취한 남한의 정권에 대해서는 북한도 그에 상응하는 반응을 보여 왔다는 사실을 상기해야 할 필요가 있다.

■ 접수: 4월 1일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

김정일시대 주요 통치담론의 실천상 특징에 관한 고찰

김 태 운* · 노 찬 백**

I. 서론	III. 개별 통치담론들의 실천상 특징
II. 김정일시대 주요 통치담론들과 그 내용	IV. 결론

Abstract

Study of Practical Features of the Main Control Discourse of the Kim Jong-il Era.

This study examines the practical features of the main discourse on the rule of the Kim Jong-il era. The main ideas, such as Bulguengi Sasang, Sungun Jungchi, and Kangsung Daeguk Theory, are prone to be practical and policy-oriented rather than merely symbolical. These ideas also pose organic relationship in its role as an essential connection between ideas and troops.

The practical characteristics of the “control discourses” show the common traits that there was an altered use of pure ideology before practicing it and that law and regime have been systematically built in order to practice the discourse ideas.

About the future prospects of the main control discourse, one can say that these will probably maintain their original forms but may change the degree of their emphasis depending on the internal and external situations. The Bulguengi Sasang is expected to be inconspicuous for the time being since the North Korean regime is viewed not to be in the danger of collapse. However, Sungun Jungchi and Kangsung Daeguk Theory will continue their emphasis due to their policy-oriented characteristics. In particular, frequent emphasis will be placed on the Kangsung Daeguk Theory, as it is very closely related to North Korea’s New Development S -trategy.

Key Words: control discourse, Bulguengi Sasang, Sungun Jungchi, and Kangsung Daeguk Theory, policy-oriented

* 조선대 정치외교학부 초빙객원 교수

** 광주보건대학 교수

I. 서 론

북한은 김일성 사후 4년여 만에 과도체제를 정리하고 1998년 김정일정권을 공식 출범시켰다. 김정일정권 출범 이후 북한은 여러 면에서 김일성시대와는 다른 면모를 보여주고 있다. 무엇보다도 통치담론¹을 중심으로 하여 체제 전반이 운영·통제되고 있다. 즉 붉은기 사상을 비롯하여 강성대국론, 선군정치 등은 김정일시대를 대표하는 주요 통치담론으로서, 이들은 구성원들을 종속화시키는데 있어서 그 효과가 클 뿐만 아니라 대외정치에 있어서도 일정 부분 영향을 미치고 있다. 이러한 점에서 이들은 현재의 북한체제를 이해하기 위한 주요 키워드라고도 할 수 있다.² 특히 상징적 의미 이상의 현상 타파적이고도 정책 지향적인 성향을 가지고 있다는 점에서 여타의 통치담론들보다 더 주목되고 있다.

본 논문은 김정일체제 출범 이후 북한체제의 주요 통치원리로 작동되고 있는 이러한 통치담론들의 이해와 그 실천상 특징 규명에 연구의 목적을 두고 있다. 이러한 연구의 목적에 따라 본 논문은 다음과 같은 연구 내용을 갖게 될 것이다.

첫째, 1990년대 이후 등장한 주요 통치담론들의 대두 배경과 그 내용 및 성격을 살펴볼 것이다.

둘째, 이러한 통치담론들의 실천상 특징을 살펴볼 것이다. 김정일시대 통치담론에 대한 정확한 이해는 개별 통치담론들에 대한 이데올로기 차원의 의미론적 분석과 더불어 실천상의 특징을 이해하는 것이 중요하다. 의미론적 분석은 기존의 연구들을 통하여 어느 정도 밝혀진 바 있으나, 실천상 특징에 대해서는 아직 연구 결과들이 많지 않다. 따라서 주요 통치담론들에 대한 현재 우리의 이해도 포괄적인 수준에는 이르지 못하고 있는 것이 사실이다. 김일성시대와 달리 현재 주요 통치담론들은 상징적인 차원을 넘어 실천적이고 정책 지향적 성격을 강하게 지니고 있으며, 구성원들에 대한 동원효과가 크다는 점에서 실천 과정상의 특징을 분석하는 작업은 주요 통치담론의 포괄적 이해를 위한 핵심과제가 될 것이다.

¹ 통치담론이란 최고지도자나 집권층이 자신들의 이해를 통합하고, 사회구성원으로부터 지지와 정당성을 확보하기 위해 정치적 상징과 가치체계를 생산하는 과정을 포함해 대중과 반대세력의 대응을 포괄하는 통태적 과정의 전반을 의미한다. 강명구·박상후, “정치적 상징과 담론의 정치: 신한국에서 세계화까지,” 『한국사학회』, 제31집 (1997), p. 125.

² 김도중, “남북정상회담과 국내 정치: 과제와 전망,” 『통일경제』, 통권 제72호 (2000. 12), p. 77.

마지막으로 결론에서는 향후 통치담론들의 지속 여부 및 변화 가능성 등에 대해 전망해 볼 것이다.

북한체제의 특성을 나열하고자 할 때 우선적으로 연상되는 단어는 선동적인 구호와 표어, 그리고 다양한 통치담론들이다. 이러한 점에서 북한은 구호의 나라이자 통치담론이 지배하는 국가로 규정될 수 있을 정도로 정권 수립 이후부터 지금까지 수많은 구호와 표어,³ 그리고 다양한 통치담론들이 등장했다. 따라서 이러한 김정일시대의 주요 통치담론 역시 체제 일반적 특성에서 비롯되는 상징적인 의미에 불과한 것으로 간주되기 쉽다. 따라서 특정의 통치담론을 바탕으로 하여 어떠한 함의를 분석·전망해 내려고 하는 시도 자체가 무의미하다고 생각될 수도 있다. 그러나 붉은기 사상을 비롯해 강성대국론, 선군정치 등은 오늘날 여러 분야에서 북한체제를 견인하는 추동력이 되고 있다는 점을 감안하여 볼 때, 이들에 대한 실천상 특징 분석은 기존의 이데올로기적 접근의 의미론적 연구 결과들과 함께 북한체제 전반에 대한 이해의 지평을 넓혀줄 것이다.

한편, 북한의 통치담론들에 대한 기존의 연구는 이들에 대한 이데올로기적 차원의 의미론적 분석과 대중 동원을 위한 하나의 변용 이데올로기적 측면에서만 이루어졌다.⁴ 이러한 점에서 본 연구는 자료상의 한계를 지니고 있다.

II. 김정일시대 주요 통치담론들과 그 내용

1. 붉은기 사상

붉은기 담론은 1980년대 말부터 시작된 동구 공산권의 붕괴와 냉전의 종식, 구소련의 해체 등 급격한 대외환경 변화와 이에 따른 북한의 체제붕괴 위기의식에서 비롯되었다. 특히 1989년 12월 루마니아의 오랜 독재자 차우세스쿠의 처

³ 북한에서 사용되는 갖가지 선동적인 표어와 구호를 구분할 필요가 있는데, 표어란 “일정한 사회정치적 요구나 투쟁목표를 실현하기 위해 대중을 자극하고 호소력을 지닌 간결한 글”로 정리할 수 있으며, 구호란 “대중을 동원하기 위해 일정한 사상, 과업 육구 등을 간결한 형식으로 나타낸 호소 또는 그것을 표현한 글로서 대중집회를 통하여 주로 제기되는 것”이라고 말할 수 있다.

⁴ 이에 대한 대표적인 연구로는 전효관, “북한의 정치담론: 의미화 과정과 그 변화,” 『북한연구학회보』, 제7권 2호 (2003); 김근식, “1990년대 북한의 체제정당화 담론: ‘우리식 사회주의’와 ‘붉은기철학’을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제8권 2호 (1999) 등을 참조.

형은 북한지도부에게 상당한 충격을 주었다.⁵ 또한 한국정부의 북방정책 성공으로 북한과 수교를 맺고 있던 동구 공산권 국가들이 북한과의 관계를 정리하고 한국과 수교를 맺게 되자 북한의 외교영역은 현저히 축소되었다. 게다가 중국과 소련이 한국을 비롯한 주변국간 관계를 정상화함으로써 북한의 국제고립 및 피포위 의식은 절정에 달했다.⁶

한편 북한의 주변 동맹국 관계에도 많은 변화가 있었다. 한국전쟁 이후 줄곧 혈맹의 관계를 유지해 왔던 중국과 러시아가 북한에 대해 국가간 제반 관계 조정을 요구하였다. 이러한 대외환경의 변화는 북한에 있어서 안보위기와 함께 대내외 경제관계에 즉각적인 영향을 미쳤다. 이에 따라 북한 경제는 탈냉전시작 이후부터 1990년대 말까지 계속적인 마이너스 경제를 기록하게 되었다.⁷ 아울러 구소련이 해체되고 동북아에서 미국이 군사적 패권을 장악하게 되자, 북한은 지속해 왔던 냉전시대의 대내외 정책이나 전략에 전면적인 수정을 가해야만 하는 상황을 맞이하였다. 김일성이 사망한 상황에서 미국과는 핵문제로 인해 첨예한 갈등이 노정되고 있는 등 북한은 대내외적으로 총체적인 위기에 봉착하여 돌파구 마련이 시급하게 되었다. 이에 대해 북한은 1995년 8월 28일 로동신문 정론을 통해 총체적인 난국에서 그 어떠한 변화나 동요를 보이는 대신 ‘붉은 깃발’, 즉 변화하지 않는 붉은기의 상징성을 강조하기 시작하면서⁸ 붉은기와 관련된 통치담론체계를 마련하였다.

이처럼 붉은기 담론의 등장 배경은 탈냉전의 시작과 함께 나타난 급격한 대외환경 변화와 최고지도자의 사망 등 북한의 대내외 정치·경제·군사·안보 등의 환경 변화와 밀접한 관련을 갖고 있다. 북한은 1980년대 말 동구 및 소련 사회주의권의 붕괴를 목도하면서 체제단속의 절실함을 느끼고 1990년대 들어 주체사상의 차별성과 우월성을 부각시키면서 ‘우리식 사회주의’⁹라는 개념을 강조했다.¹⁰ 그러나 이것만으로는 악화되어가는 대내외적 정치·경제·군사·안

⁵ 루마니아의 사태가 있기 전에 『로동신문』 국제면에는 차우세스쿠가 자주 등장했다. 즉, 차우세스쿠의 영도력으로 인해 루마니아가 번영하고 있다는 기사였다. 김창희, 『김정일의 딜레마』 (서울: 인물과 사상, 2004), p. 137.

⁶ 정규섭, 『북한외교의 어제와 오늘』 (서울: 일신사, 1997), pp. 213~216.

⁷ 정성장·백학순 공저, 『김정일정권의 생존전략』 (성남: 세종연구소, 2003), p. 13.

⁸ 리종태·동태관, “붉은기를 높이 들자,” 『로동신문』, 1995년 8월 28일.

⁹ 북한에서 ‘우리식 사회주의’는 “우리 당과 인민이 자신이 선택한 길을 따라 우리나라 실정에 맞게 자체의 힘으로 일떠세운 사회주의”라고 정의하고 있다. 사회과학원 김일성동지 혁명력사연구소, 『조선로동당의 사회주의건설령도사』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1995), p. 153.

보 등의 상황에 대처할 수 없다는 북한 지도부의 인식이 크게 작용하면서 과거와는 다른 새로운 통치 및 실천 이데올로기의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 붉은기 사상은 1994년 11월 1일 김정일이 로동신문에서 발표한 “사회주의는 과학이다”를 통해 “나의 사상이 붉다는 것을 선포한 것과 같다”라고 말한 것에서부터 시작되었다.¹¹ 붉은기 담론은 이후 붉은기 철학과 붉은기 사상으로 발전하게 되었다. 붉은기 사상의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 1995년 8월 28일 로동신문 정론에서 “굴종을 모르는 인간의 높은 존엄과 불타는 정열이 진한 피로 물들여져 있는 붉은기는 공산주의자들의 가장 아름다운 리상과 희망의 표대이며, 그 실현을 위하여 청춘도 생명도 서슴없이 바쳐 싸우는 굳은 신념의 상징”이라고 밝히고 있는 것처럼 북한에서 붉은기는 노동계급의 혁명사상을 상징하는 것으로 정의되고 있다.¹²

1996년에 들어와 이러한 붉은기 담론은 정치적 구호나 슬로건화 되었으며, 김일성 사망 후 북한사회의 지배담론으로 자리를 잡게 되었다. 북한은 이러한 지배담론을 “주체의 혁명철학, 일심단결의 혁명철학, 그리고 신념의 철학”이라고 강조하는 한편, 이를 “영원한 백전백승의 기치”라고 하였다.¹³ 여기서 주체의 혁명철학은 붉은기 사상이 주체사상에 기반을 두고 있다는 이념적 원칙을 규정한 것으로 보인다. 이와 관련하여, 북한은 붉은기 사상을 “주체사상의 요구대로 오직 자기 힘을 믿고 자기식대로 살아나가며 자기 운명을 개척해 나가는 창조의 철학”¹⁴이라고 주장하였다. 이와 같은 원칙은 1996년 1월 9일 로동신문을 통해서도 분명히 밝힌 바 있다. 즉, “붉은기 사상은 우리 인민을 위대한 자주적 인민으로 되게 하고, 우리 혁명을 자주와 창조의 길로 진전시켜나갈 수 있게 하는 원동력”¹⁵이라고 강조하였다.

한편 일심단결의 철학은 붉은기 사상의 행동원칙을 말하는데, 혁명은 단결로부터 시작되고 단결에 의해 전진할 수 있기 때문에 단결이야말로 혁명의 가장 중요한 요소라고 강조하고 있다. 즉, 붉은기 사상을 실천하기 위한 행동원칙인

¹⁰ 이교덕 외, 『북한체제 분야별 실태 평가와 변화 전망: 중국의 초기 개혁개방 과정과의 비교 분석』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 148.

¹¹ 김정일이 발표한 이 논문에서 김정일은 “나의 사상은 붉다”라고 말했음을 언론매체들이 강조하고 있기 때문이다. 『로동신문』, 1994년 11월 1일.

¹² 사회과학연구소 편, 『조선문화어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 458.

¹³ “붉은기는 조선 혁명의 백전백승의 기치이다.” 『로동신문』, 1996년 1월 9일.

¹⁴ 『로동신문』, 1996년 1월 9일.

¹⁵ 『로동신문』, 1996년 1월 9일.

것이다.

신념의 철학은 체제 고수를 위한 논리로서 혁명하는 사람이 견지해야 할 규범을 의미한다. 이는 붉은기가 혁명의 신념을 상징하는 데서 비롯되는데, 북한에서 붉은기 또는 붉은색은 한 번 다진 신념을 끝까지 지킨다는 것을 의미한다는 점에서도 잘 나타나 있다. 즉, 사회주의 혁명과 체제보전을 위해 목숨으로 신념을 지켜야 한다는 논리인 것이다. 나아가 북한은 이러한 신념의 철학을 수령에 대한 충성과 사회주의의 우월성에 대한 것으로 확대 해석하고 있다.

붉은기 통치담론의 실천적 측면의 요체는 고난의 행군정신과 혁명적 군인정신 그리고 수령 결사 옹위정신이다. 북한은 “제국주의자들과 반동들이 우리식 사회주의를 압살하려 하고 있는 상황에서 우리식 사회주의 건설에서 커다란 장애가 조성되고 있다는 점을 강조하며, 조성된 정세와 현실의 발전 요구에 맞게 전체 인민들이 고난의 행군정신으로 싸워나가자”¹⁶고 강조했다. 또한 1996년 10월 18일자 로동신문에서는 “혁명적 군인정신을 체득하고 투쟁하는 사람이 바로 우리 당의 붉은기 사상의 제일체현자이며, 우리 당이 요구하는 전위투사이다”¹⁷라고 주장하고 있다. 특히 혁명적 군인정신에는 붉은기를 높이 들고 전진하는 혁명적 전사들이 지녀야 할 정신적 품모가 전면적으로 구현되어 있다고 보았다. 수령옹위 결사정신은 1997년 북한의 신년공동사설을 통해서도 실천적 요체들이 잘 드러나고 있다. “붉은기 사상은 본질에 있어서 혁명의 령도자에 대한 절대적인 숭배심이며 령도자와 생사운명을 같이 하려는 수령결사 옹위정신”¹⁸이라고 하면서 김정일의 중요성을 강조했다.

1998년 이후부터 2000년까지 북한에서 붉은기에 대한 언급이 뜸했으나,¹⁹ 2001년 이후 다시 로동신문의 사설 등에서 붉은기와 관련된 언급들이 자주 등장했다. 특히 2001년 신년공동사설에서는 붉은기와 관련된 표현이 11회나 등장했는데, 무엇보다도 “21세기 사회주의 붉은기 진군은 위대한 김정일 동지의 자주정치, 단결의 정치, 애국애족의 정치를 철저히 구현하기 위한 성스러운 투쟁이다”라고 강조하였다.²⁰

¹⁶ 『로동신문』, 1996년 1월 1일.

¹⁷ “모두다 혁명적 군인 정신으로 살며 투쟁하자,” 『로동신문』, 1996년 10월 18일.

¹⁸ 『로동신문』, 1997년 1월 1일.

¹⁹ 로동신문 사설 등에서 붉은기에 대한 언급은 1996년 12회, 1997년 12회, 1998년 5회, 1999년 1회, 2000년 1회 등장했다. 배성인, “김정일체제의 지배담론: 붉은기 사상과 강성대국을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제5권 1호 (2001), p. 42.

이와 같이 실천적 측면에서의 붉은기 담론은 혁명적 군인정신을 통해 최고지도자와 군인들 사이에 불패의 혼연일체를 이루고자 하는 것이며, 이를 통해 자력갱생을 도모하고, 당과 혁명, 조국과 인민을 위해 한 몸을 바치는 자기 희생정신, 절대성, 무조건성을 강요하고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 수령옹위 결사정신은 혁명하는 사람들이 지향해야 하는 궁극적인 목표, 즉 체제수호를 관철하려는 의지를 담고 있다.²¹

이러한 붉은기 담론은 북한의 경제적 어려움에도 불구하고 지도체제를 유지하려는 북한 지도부의 의지를 단적으로 보여주는 논리이며, 북한의 변화를 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.

2. 강성대국론

북한은 1998년 1월 29일부터 1월 30일까지 열린 『전국자력갱생모범일군대회』에서 ‘고난의 행군’을 공식 마감하고 혁명과 건설에서의 당면목표를 ‘주체의 강성대국’ 건설에 있음을 공식 천명하였다.²² 이것이 강성대국론의 시초라고 할 수 있으나, 구체적으로 통치담론화 된 것은 김정일체제의 공식적 출범에 즈음한 1998년 8월 22일자 로동신문 정론을 통해서이다.

동 정론은 “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 리상국”이라며 강성대국을 정의하였다. 또한 ‘주체의 강성대국건설’이 “위대한 장군님께서 선대국가수반 앞에, 조국과 민족 앞에 다지신 애국충정맹약이며, 조선을 이끌어 21세기를 찬란히 빛내려는 담대한 설계도”라고 설명하였다.²³ 이처럼 북한은 김정일시대 국가비전의 하나로 새로운 희망을 제시해 줌으로써 또 다른 방식으로 인민들을 동원하고자 하는 차원에서, 미래를 위해 현재를 희생할 수 있는 담론이 필요했던 것이다. 특히 북한은 “사상과 군대를 틀어쥐면 주체의 강성대국건설에서 근본을 틀어쥐는 것으로 된다”라고 강조하였다. 여기서 강성대국 건설의 기본이 사상과

²⁰ 『로동신문』, 2001년 1월 1일.

²¹ 광승지, “북한의 붉은기 사상과 그 이데올로기적 성격,” 『통일경제』 (1997. 5), pp. 59~61.

²² “자력갱생의 기치 높이 강행군 앞으로,” 『로동신문』, 1998년 2월 3일.

²³ 최칠남·동태관·전성호, “강성대국,” 『로동신문』, 1998년 8월 22일.

군대임을 명확히 밝히고 있는데, 실제 북한은 “사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고, 그 위력으로 경제건설의 눈부신 비약을 일으키는 것이 우리 장군님의 주체적인 강성대국 건설방식이다”라고 하며 김정일시대 대내외 정치에서 사상과 군을 중시할 것임을 분명히 했다.

강성대국의 구체적인 실천 방식은 우선적으로 사상강국과 군사강국을 만들고 마지막으로 경제강국화로 간다는 것이다.²⁴ 즉, 강성대국론에서는 일차적으로 사상강국과 군사강국의 중요성을 강조하고 있다. 이에 따라 경제강국을 만든다는 다소 단계적 완성방식을 지향하는 정책 비전이라고 볼 수 있다. 그리고 강성대국 건설을 위해서는 일심단결, 자력갱생, 그리고 결사투쟁의 정신이 요구된다고 강조하고 있다. 사회과학출판사가 2000년에 발간한 『사회주의강성대국건설사상』에 나타난 강성대국론의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

강성대국이란 국력이 강하고 모든 것이 흥하며 인민들이 세상에 부럼없이 사는 나라이다. 강성대국건설론이란 김정일이 김일성에 대한 절대적 충효심이 발현되고 인민에 대한 사랑과 믿음이 발현되며 김정일의 비범한 예지와 선견지명이 구현된 것이다. 사상강국이란 주체사상으로 일색화되고 수령옹위결사정신의 결정체이며 반동적 사상과 부르조아생활양식을 철저히 배격하는 나라이다. 정치강국이란 자주적인 정치를 실시하고 전체 인민의 일심단결이 가장 높은 수준에서 실현되며 국제정치무대에서 강한 영향력을 행사하며 모든 문제를 자기의 의사와 요구에 따라 해결할 수 있는 정치력을 가진 나라이다. 군사강국이란 주체적인 군중시의 정치가 빛나게 구현되고 정치사상적으로나 군사기술적으로 튼튼히 준비된 참다운 혁명군대를 가지며 전국이 요새화되고 전민이 무장하고 군대와 인민이 하나로 일심단결된 나라이다. 경제강국이란 자립성과 주체성이 철저히 보장된 민족경제를 가지며 경제의 모든 부문이 현대화되고 모든 생산과 경영활동이 과학화되어 있고 인민들에게 유족하고 풍부한 물질문화생활조건을 충분히 보장하여 주는 경제를 가진 나라이다.²⁵

이러한 내용을 근간으로 하고 있는 강성대국론은 우선, 사상강국 건설과 관련하여 김일성의 주체사상과 김정일이 강조한 붉은기 사상을 고수하자는 것으로 해석된다. 이와 관련하여, 북한은 1998년 9월 7일 중앙방송 논설에서 “우리 조국이 사상의 강국으로 되는 것은 또한 전체 인민이 위대한 주체사상으로 무장하고

²⁴ 『로동신문』, 1998년 8월 22일.

²⁵ 사회과학출판사, 『사회주의강성대국건설』 (평양: 사회과학출판사, 2000)을 참조.

그에 기초해서 일심단결된 나라이기 때문입니다”²⁶라고 주장했다. 또한 2000년 8월 9일자 로동신문에서는 “우리는 일심단결로 혁명의 붉은기를 고수해 온 것처럼 2000년대에도 일심단결로 강성대국 건설위업을 실현하고 사회주의 위업 수행에서 승리를 이룩해 나가야 합니다”라고 했다.²⁷ 2000년 11월 20일자에서는 “모든 부문, 모든 단위에서는 3대 혁명 붉은기 쟁취운동을 강성대국 건설을 위한 위력한 무리로 틀어쥐고 현실발전의 요구에 맞게 더욱 힘있게 벌여나가자”라고 강조하면서 사상 혁명이 중요함을 언급하였다.²⁸

다음으로 군사강국 건설과 관련하여 보면 이는 선군정치의 논리와 밀접한 관련을 갖고 있다. 즉, 당의 영도적 역할과 군대의 모델적 역할을 강조하면서 특히 ‘선군정치’의 기치하에 군이 앞장서서 강성대국 건설에 매진할 것을 강조하고 있다.

마지막으로 경제강국 건설과 관련하여 “사회주의 건설을 다그쳐 경제를 활성화하고 자립경제의 위력을 높이 발양시키면 우리 조국은 모든 면에서 강대한 나라로 뿌리를 내리게 된다”고 주장함으로써 경제강국 건설을 당면과제로 제시하였다.²⁹ 특히 경제건설이 강성대국건설의 중요한 과업 중 하나로서, 생산을 정상화하기 위해 분야별 수행목표를 제시하기도 하였으며, 과학기술에 대해서는 강성대국 건설의 힘 있는 추동력이라고 평가하면서 특별한 의미를 부여하였다.³⁰ 2000년 신년 공동사설에서 3대 기둥의 하나로 제시된 과학중시 사상은 2000년 7월 4일 “과학중시 사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자”라는 제하의 로동신문 논설에서 그 내용이 구체화되었다.³¹ 이러한 강성대국 건설에서 경제 분야의 중요성은 1998년 이후 빈번한 김정일의 현지지도에서도 잘 드러나고 있다. 특히 1999년 말부터 김정일은 경제사업에서의 실리보장을 특별히 강조하였다.³²

이처럼 강성대국론은 등장 이후 새로운 내용들이 추가되면서 현재에 이르고 있는데, 강성대국이란 사상·정치·군사·경제 등 모든 분야에서 주체사상의 핵심을 이루고 있는 자주·자립·자위가 실현된 국가체제를 의미하는 것으로서

²⁶ “우리 조국은 사상의 강국이다,” 『조선중앙방송』 논설, 1998년 9월 7일.

²⁷ 『로동신문』, 2000년 8월 9일.

²⁸ 『로동신문』, 2000년 11월 20일.

²⁹ 『로동신문』, 1998년 9월 9일.

³⁰ “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 1999년 1월 1일자 사설

³¹ “과학중시 사상을 구현하여 강성대국의 앞길을 열어나가,” 『로동신문』, 2000년 7월 4일.

³² 『중앙일보』, 2000년 4월 25일.

2002년부터 최종단계에서 추진되고 있다.³³

3. 선군정치

북한은 김정일시대가 본격화되면서 전형적인 군사국가로서의 모습을 보여주었다. 우선, 국가의 최고 통치권자가 주석이 아닌 국방위원회 위원장으로서, 군의 수뇌가 최고 정책결정권자가 되었다. 또한 대내외 정치에 있어서 군을 앞세우는 정치를 펼치고 있음은 물론 이를 공식적인 대내외 통치원리로 천명하고 있다.

이러한 ‘선군정치’의 등장은 1997년 10월 7일 중앙방송 정론을 통해서부터라는 주장도 있고, 1998년 4월 25일 인민군 창건기념일에 나온 선군혁명사상·선군혁명영도에서 시작되었다는 주장도 있다. 북한은 “1995년 1월 1일에 경애하는 장군님께서 다박솔초소를 찾으신 날은 이 땅우에 선군정치의 첫 포성이 울린 역사의 날”이라고 주장하면서 1995년을 선군정치 시작의 해로 주장하고 있다.³⁴

그러나 김정일의 ‘선군정치’는 실제 1994년 7월 김일성 사후 김정일이 군 최고 사령관으로서 북한을 통치하면서부터 시작되었다.³⁵ 즉 김일성 사후 북한에서는 국가 수반과 당총비서가 공석인 채, 모든 당과 국가의 조직이 정상적으로 기능을 수행하지 못하는 과도기 상태가 지속되었으며, 이에 김정일은 군 최고사령관으로서 일종의 과도기적 군사 비상체제를 가동시켰던 것이다. 이는 김일성 사망 후 로동신문 등의 사설에서 나타난 김정일의 군 중시 태도를 보면 더욱 분명해진다.

우선 1995년도에는 로동신문의 사설에서 군사 분야에 대한 강조는 그다지 높지 않았다. 김일성 사후 김정일을 중심으로 한 정치적 통합이 더 중요했을 것이라는 관측이 가능하다.³⁶ 그러나 1996년에 들어서면서부터 로동신문 사설에서는

³³ 배성인, “김정일정권의 위기 극복을 위한 정치담론과 담론의 정치,” 『통일정책연구』, 제12권 2호 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 185~208.

³⁴ 『로동신문』, 2000년 11월 18일.

³⁵ 김정일이 공식적인 군사지도자로 부각되기 시작한 것은 1990년 5월 최고인민회의 제9기 제1차 회의에서 국방위원회 제1부위원장으로 선출되면서부터이다. 이후 1991년 12월 24일 개최된 당 중앙위원회 제6기 제19차 전원회의에서 조선인민군 최고사령관으로 추대되었으며, 1992년 4월 20일에는 원수 칭호를 수여 받았다. 1993년 4월 9일 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 국방위원회 위원장을 맡게 됨으로써 당, 정, 군에 걸쳐 통치자로서의 입지를 구축하게 되었다. 통일부 통일교육원, 『북한의 이해』 (서울: 통일부 통일교육원, 2002), pp. 23~24.

³⁶ 전현준, 『김정일정권의 분야별 정책변화 추이분석 -로동신문 사설, 정론, 논설을 중심으로:

점차 북한사회에서 군의 역할과 중요성이 강조되기 시작하였다. 1996년 1월 1일자 로동신문 사설은 “온 나라에 군사를 중시하는 기풍을 세우자”, 같은 해 10월 18일자 사설에서는 “모두 다 혁명적 군인정신으로 살며 투쟁하자”³⁷ 라는 구호가 등장하며 선군정치 of 본격화 시대를 예고하였다. 1997년 들어 로동신문에서 군에 대한 강조비율은 크게 증가하였다. 이 시기는 체제 내적으로 북한이 가장 어려웠던 시기로서, 사회일탈 현상 및 체제동요의 징후 등으로 인하여 군의 역할이 더욱 강조되었던 것 같다. 주목할 만한 로동신문 사설로서, 5월 19일자는 “혁명적 군인정신으로 우리식 사회주의 위업을 힘차게 전진시키자”라고 했으며, 6월 10일에는 “혁명적 군인정신으로 사회주의 건설을 더욱 힘차게 다그쳐 나가자”라고 하였다.³⁸

1998년에도 군에 대한 강조는 계속되었다. 4월 25일자 사설에서 ‘선군혁명령도’라는 용어가 등장하였으며, 10월 10일자 사설에서는 이러한 군 중시사상을 “김정일 동지의 기질이자 우리 당의 기질이고 김정일동지 식이자 우리 당의 혁명방식이다”라고 주장하였다.³⁹ 한편, 김정일의 이와 같은 군 중시 사상의 강조는 1998년 10월 20일자 ‘조선중앙방송’ 논설을 통해 ‘선군정치’라는 용어로 최종 정리되었다.

북한은 1999년에 들어와 ‘선군정치’라는 용어를 바탕으로 점차 이를 정치, 경제, 사회를 비롯한 전 분야로 확대시켜 중요성을 강조하였다. 즉 1999년 6월 16일자 로동신문에서 “선군정치 방식은 군사선행의 원칙에서 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의 위업을 밀고 나가는 영도방식이다”⁴⁰라고 설명했다.

북한은 2000년대 중반에 들어 ‘선군사상 일색화’를 주창하기 시작하였다. 이는 2004년 1월 19일자 로동신문 사설을 통해서 나타나는데,⁴¹ 1월 24일자 로동신문에서는 이에 대한 당위성이 다음과 같이 언급되었다.

총대의 위력으로 혁명과 건설을 전진시키고 세기를 주름잡는 창조적 변혁을 이룩하며 온 사회가 인민군대의 모습으로 일색화되어 나가는 것이 선군시대 우

1994~2001』(서울: 통일연구원, 2001), pp. 86~87.

³⁷ 『로동신문』, 1996년 1월 1일; 10월 18일 사설 참조.

³⁸ 『로동신문』, 1997년 5월 19일; 6월 10일 사설 참조.

³⁹ 『로동신문』, 1998년 4월 25일; 10월 10일 사설 참조.

⁴⁰ 『로동신문』, 1999년 6월 16일.

⁴¹ “선군의 기치 높이 정치사상전선을 철벽으로 다져나가자,” 『로동신문』, 2004년 2월 19일.

리 조국의 참모습이다. 군인품성은 우리 시대 인간들이 지녀야 할 혁명가적 품성의 최고정화이다. 군인품성에는 혁명가들의 제일생명인 당과 수령에 대한 충실성이 가장 숭고한 높이에서 체현되어 있으며, 강성대국건설자로서의 투쟁정신과 창조적 기질, 담력과 배짱이 맥박치고 있으며 21세기 인간들이 지녀야 할 고상하고 문명한 문화적 소양과 아름다운 정서가 집대성되어 있다. 백두산 빨치산의 아들이신 위대한 김정일동지의 슬하에서 배우고 가꾸어 온 우리 인민군 군인들의 품성이야말로 가장 혁명적이고 고상한 것이다. 인민군대의 군인품성을 적극 따라 배우는 데 선군시대 인간완성의 지름길이 있다.⁴²

이와 같이 선군정치는 김정일정권의 주요 통치방식으로서 현재에 이르고 있다. 북한이 내세운 이러한 선군정치는 군대를 통해 체제동요의 방지와 결속을 도모함은 물론 외부 적대세력의 위협으로부터 체제를 보호하기 위한 것이며, 경제건설을 효과적으로 수행하는 데 있어서도 군을 활용하고자 한 것이다. 이러한 선군정치의 논리는 오늘날 북한의 체제를 유지하는 데 중요한 역할을 하고 있으며, 북한 군부의 정치적 영향력을 보여주는 것으로 생각된다.

Ⅲ. 개별 통치담론들의 실천상 특징

1. 붉은기 사상

첫째, 북한은 붉은기 통치담론 실천을 위해 순수이데올로기인 주체사상의 이론적 변용을 시도하였다. 여기서 순수이데올로기의 이론적 변용이라고 하는 것은 기존의 순수이데올로기와 실천이데올로기에서 본질적 요소의 변화를 수반하지 않고 이를 현실의 요구에 맞도록 형식을 바꾸는 것을 의미한다. 이 경우 변용된 통치담론은 구성원들에게 익숙한 용어를 사용하는 경우가 많다.⁴³

주지하다시피, 탈냉전 직후부터 김정일의 공식적인 권력승계 이전까지 북한의 대내외 환경을 감안하면 북한의 상위수준에서의 최고목표는 체제를 온전히 보전하는 데 있었다. 이를 달성하기 위해 북한은 주어진 환경조건에서 제한된 가용자원을 최대한 활용하여 이러한 목표에 이르고자 하였다. 그러나 극도로 피

⁴² “인민군대의 고상한 군인품성을 적극 따라 배우자,” 『로동신문』, 2004년 1월 24일.

⁴³ 박형중 외, 『김정일시대 북한의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 15.

폐한 경제상황하에서 북한이 활용 가능한 자원은 비물질적 요소인 ‘사상’밖에 없었으나, 사회일탈과 체제분열의 조짐이 보이는 상황에서 주체사상은 효력을 크게 발휘할 수 없었다. 결국, 주체사상의 대주민 통제력 약화를 극복하기 위해 순수이데올로기의 변용을 통한 통치담론 개발이 절대적으로 필요했던 것이다. 이는 북한이 붉은기 철학이 주체사상에 기초하여 혁명전기를 밝힌 것이라고 하는 점, 즉 주체사상의 하위개념임을 분명히 하고 있는 점에서도 증명되고 있다. 특히 붉은기 철학은 “주체사상에 기초하여 혁명의 근본원리를 밝힌 심오한 혁명철학”이라고 정의하고, 그것은 “자기 운명을 자기 힘으로 개척해야 한다는 주체의 혁명철학이고 일심단결의 철학이며 신념의 철학”이라고 강조하였다는 점에서도 이론적 변용의 흔적이 역력하다. 또한 혁명적 군인정신과 수령옹위 결사정신을 실천적 지침으로 강조하였는데, 수령옹위 결사정신은 주체사상에서 강조되는 혁명적 수령관을 변용하여 이를 실천지침화 한 것이다.⁴⁴

둘째, 전위대를 구축하고 이를 붉은기 사상의 실천에 최대한 활용하고자 하였다. 그 대표적인 예가 ‘김일성사회주의로동청년동맹’의 구축이다.⁴⁵ 이는 김일성 생존시에 조직되었던 ‘조선사회주의청년동맹’이 1996년 1월 19일 대표자회의를 개최하여 그 명칭과 일부 조직을 개편하여 ‘붉은기 사상’ 실천사업에 매진하게 한 것이다. 북한은 이러한 조직을 중심으로 청년동맹원들에 대한 사상교육과 당 정책 선전선동활동을 집중 실시하였는데, 당면한 대내외 정치·경제적 과제들을 해결하기 위해 청년동맹원들의 역할이 무엇보다 중요하다고 판단한 데 따른 것이다.

셋째, 강력한 대중운동 동원의 일환에서 극단적인 내핍의 감내와 낙관적인 혁명정신을 고취하였다. 여기서 극단적인 내핍의 감내는 앞서 언급했던 ‘고난의 행군정신’으로서 이는 붉은기 사상이 본격화되면서 강조된 것이다. 1996년 1월 1일 로동신문 사설은 “전체 당원들과 인민군 장병들과 인민들은 사회주의 3대 진지를 튼튼히 다지며 백두밀림에서 창조된 고난의 행군정신으로 살며 싸워 나가야 한다”⁴⁶ 라고 하면서 붉은기 사상을 실천하기 위한 고난 감내의 필요성을

⁴⁴ 정성장, “김정일체제의 지도이념과 성격 연구: ‘붉은기 사상’과 북한 체제의 변용을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제39집 3호 (1999), p. 312.

⁴⁵ 조선로동당의 외곽단체인 청년동맹은 당과 수령의 사상과 정책을 대중에 교양하는 사상 교양단체이다. 당의 인전대로서 청년동맹은 혁명과 건설의 과업을 완수하기 위해 청년들을 “정치, 사상, 도덕적으로 튼튼히 준비시키기 위해서는 그들을 당과 수령의 두리에 굳게 묶어 세우고 조직을 통하여 끊임없이 단련시키며 혁명적으로 교양”해야 한다고 밝히고 있다. 통일부 통일교육원, 『북한의 이해』를 참조.

언급했다.

한편, 고난은 1990년대 이후 북한의 만성적인 식량부족과 이에 따른 사회일탈 현상 등이 가속화되는 가운데, 김일성이 사망하고 미국과의 핵문제까지 겹치면서 찾아온 중첩적인 위기를 말하는 것이다. 이를 극복하기 위해 강도가 높은 새로운 담화 즉, ‘고난의 행군정신’을 내세워 이를 북한주민들에게 주입하고자 한 것이다. 북한은 위기 때마다 이러한 ‘고난의 행군정신’을 강조하는 경향이 있었는데, 김일성이 항일빨치산 활동을 하던 1938년 당시와 1956년 8월 종파사건을 전후한 시기, 그리고 1995년 이후이다. ‘고난의 행군’은 1998년과 1999년에 ‘사회주의 강행군’을 거쳐 2000년에는 ‘구보행군’으로, 2001년에는 ‘진군’으로 변모하였다.⁴⁷

2. 강성대국론

첫째, 통치담론 실천에 앞서 각종 법규와 제도를 정비하였다. 이를 살펴보면, 정권기관 안에 당의 결정과 지시를 무조건 집행하고, 당의 유일적 영도 밑에 일사불란하게 움직일 수 있는 강한 혁명적 규율과 질서 확립을 도모하였다. 헌법 개정을 통한 국방위원회의 권한 강화와 국방위원장의 최고통치자로서의 막강한 권한부여는 이의 대표적인 경우이다.⁴⁸ 또한 경제 부분에서도 과감한 제도개혁과 체제 정비를 통해 경제발전의 동력을 구축하였다.⁴⁹ 특히 강성대국론은 다른 어떤 과제보다도 경제강국 건설을 당면 과제로 설정하고 다양한 개혁조치를 실시하였다. 언급한 바와 같이 개혁조치에 대한 큰 틀은 관련법의 개정, 즉 북한경

⁴⁶ 『로동신문』, 1996년 1월 1일자 사설.

⁴⁷ 배성인, “김정일체제의 지배담론: 붉은기 사상과 강성대국을 중심으로,” p. 46.

⁴⁸ 헌법 개정 이전 헌법상 최고 직책이었던 주석직과 중앙인민위원회, 정무원을 폐지하였다. 개정된 헌법은 정무원을 내각으로 개편하고 그 권한을 확대하였으며, 최고인민회의를 상설화하였다. 또한 국방위원회를 국가주권의 최고 지도기관이자 전반적인 국방관리기관으로 규정하여 북한에서 최고의 권한을 갖는 기관으로 격상시켰다. 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제100조 내지 제105조, 제111조, 제117조, 제120조 등을 참조.

⁴⁹ 경제운용체제와 관련하여 1998년 9월에 개정된 북한 헌법은 첫째, 국가 소유보다 느슨한 공적소유 형태인 집체소유 영역을 농업이외의 부문으로 확대(제2장 제22조), 둘째, 개인의 상업활동 범위를 기존의 ‘개인부업경리’에 더해 ‘합법적인 경리활동’의 영역으로 확대(제2장 제24조), 셋째, 독립채산제와 원가 및 가격, 수익성 등 경제효율성 제고를 위한 계획경제 기제의 개선을 명문화하고 있다. 오승렬, “북한 김정일시대의 경제정책,” 『북한체제의 현주소』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 107~108.

제에 자본주의 시장경제 요소를 가미한 것으로부터 시작되었다.

둘째, 이와 같은 실천기반을 바탕으로 담론 실천을 위한 세부실천 과제들을 추진해 나갔다. 특히 경제강국 건설에서 실리강조와 경제관리의 개선조치는 강성대국 통치담론이 정책 지향적이라는 것을 보여주는 경우라고 할 수 있다. 북한이 실리를 중시하고 있다는 것은 여러 경로를 통해서 나타나고 있는 바인데, 기본적으로 모든 공장과 기업소들이 경제관리를 현실적 조건에 맞게 과학적이고 합리적으로 해나가야 한다고 강조하고 있다.⁵⁰

2001년에는 ‘신사고’⁵¹운동을 통해 적극적인 경제정책 변화를 모색하였는데, 강성대국론을 정보산업에 접목시켜 그 실현가능성에 대한 확신감을 조장하는데 기치를 높이고 있다. 이에 따라 북한의 최근 경제정책의 핵심적인 내용은 정보기술산업을 주력산업으로 특화하여 경제를 회생시켜 경제적으로 강성대국을 실현하겠다는 것이다. 이는 과학기술 중시와 연결되는 것으로써 북한의 강성대국 달성에 필요한 주요 전략 가운데 하나이다. 2000년 7월 4일 발표된 “과학중시 사상을 틀어 쥐고 강성대국을 건설하자”라는 제하의 신문사설을 통해 “과학기술을 발전시키면 무에서 유를 창조할 수 있고, 나라의 모든 자연부원과 잠재력을 최대한 동원리용하여 경제적 부흥을 일으킬 수 있다. 오늘날의 자력갱생은 과학기술을 떠나서 생각할 수 없다”면서 과학기술 발전이 강성대국 발전 전략의 요체임을 피력하였다.⁵²

북한은 2002년에는 ‘7·1 조치’를 통해 과거에 비해 상당히 진일보한 자본주의적 방식으로의 경제변화를 시도하였다. 물론, 북한의 이러한 시도가 처음은 아니다. 1970년대와 1980년대 초보적인 단계의 외자유치 노력이 있었고, 1984년에는 ‘합영법’⁵³을 채택한 바도 있다. 또한 1991년에는 나진·선봉 지역을 자유

⁵⁰ 김재호, 『김정일강성대국 건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000), p. 82.

⁵¹ ‘신사고’의 배경은 북한이 지난 10년 동안 고수하였던 체제유지 전략이 잘못된 것임을 인식한 데서 나온 것이다. ‘신사고’에 따른 새로운 정책은 소련이나 중국에서 처럼 사회주의체제의 근간을 흔드는 체제개혁 방식이 아니라, 체제를 온존시킨 채 과학기술 육성과 정보기술산업으로 ‘단번도약’을 해보겠다는 것이 ‘신사고’의 핵심이다. 서재진, 『북한의 ‘신사고론’의 의도 및 내용 분석』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 1~8.

⁵² 『로동신문』, 2000년 7월 4일.

⁵³ ‘조선합작경영법’이라고도 하는데, 이는 북한이 1984년 외국인의 북한투자를 활성화 할 목적으로 제정된 법제이다. 합영법제는 1985년의 합영법 시행세칙, 합영회사 소득세법, 외국인소득세법 및 이들 법규의 세칙으로 구성되었지만 조총련(재일본조선인총연합회)을 주축으로 한 해외동포의 대북투자를 제외한 서방국가들의 북한 투자를 유치하는 데 실패하였다. 이후 북한은 외국인투자의 활성화를 위한 법제 보완에 나서 1992년 10월 16일 합영법 시행규칙을 제정하였다. 1994년 1월에는 최고인민회의의 결정으로 (신)합영법을 제정하였다. 동

경제지역으로 선포하며 경제변화를 시도하기도 했다. 그러나 2002년의 ‘7·1 조치’ 수준에는 미치지 못했다. ‘7·1 조치’의 주요 내용은 가격과 임금의 대폭적인 인상, 기업의 경영 자율성 확대, 식량과 생필품 배급제의 단계적 폐지, 환율 및 관세조정 등에 관한 것들을 주요 골자로 하고 있었다. 이러한 목적 달성을 위해서는 무엇보다도 공식부문의 경제를 정상화시키는 것이 절대적이었다. 특히 거시경제 활성화를 통한 경제관리개선조치의 성공을 위해서는 공급능력의 확대가 관건이 되는데, 이는 생산성 제고를 통해서만이 가능한 부분이다. 그러나 북한의 입장에서 자력으로 생산성을 제고시키는 것이 쉽지 않은 상황이고 보면, ‘7·1 조치’의 성공 여부는 전적으로 대외경제 활성화 여부에 달려있다.

북한은 ‘7·1 조치’의 추진을 위하여 필요한 내부적 조건을 나름대로 갖추기는 했으나 2002년 9월 ‘신의주특별행정구’ 설치를 발표하고,⁵⁴ 이어 11월에는 ‘금강산관광지구법’⁵⁵ 및 ‘개성공업지구법’⁵⁶을 공포함으로써 거시경제 활성화 부분에 총력을 기울였다.

셋째, 북한이 강성대국 담론의 실천과정에서 중요하게 취급했던 분야 가운데 하나는 바로 대외 분야이다. 대외관계는 그간의 국제고립 탈피와 이미지 개선을 도모하고, 나아가 대내외 경제회복을 뒷받침할 수 있도록 외교의 범위와 폭을 넓히는 데 초점을 두었다. 이에 따라 북한의 대외관계는 특정 권역에 치중되지

법에 따르면, 북한의 기관, 기업소, 단체는 다른 나라의 법인 또는 개인과 공화국 영역 안에 합영기업을 창설하고 운영할 수 있다고 규정되어 있다. 북한의 ‘합영법’ 제2조 참조.

⁵⁴ 북한은 2002년 9월 12일, 북한에서 외국자본 유치 및 개발 가능성이 가장 높은 곳으로 평가되던 평안북도 신의주지역이 ‘신의주특별행정구’로 지정되었다고 발표하면서, ‘신의주 특별행정구’는 특수 행정단위로서 중앙이 직할한다고 하였다. 『조선중앙통신』, 2002년 9월 12일. 신의주 특구의 형태와 법적 지위를 규정하고 있는 ‘신의주 특별행정지구 기본법’은 총 6장 101조 및 부칙 4조로 구성되어 있으며, 정치·경제·문화 및 주민의 기본권리와 의무, 기구, 구장(區章), 구기(區旗) 등을 규정하고 있으며, 기본법에 의거하여 신의주 행정특구는 독자적인 입법·행정·사법권을 부여받고 있다.

⁵⁵ 동법은 2002년 11월 13일 북한 최고인민회의 상임위원회에서 채택되었으며, 총 29조와 부칙으로 구성되어 있다. 동법 제정의 주요 목적은 기본적으로 관광지구의 개발과 관리 운영에서 제도와 질서를 엄격히 세워 금강산의 자연생태 관광을 발전시키는 데 있음을 밝히고 있다. 특히 금강산관광지구에서의 관광은 남측 및 해외동포들이 하며, 외국인도 금강산을 관광할 수 있다고 규정하고 있다. ‘금강산관광지구법’ 제1조, 제2조; 신영호, “금강산 관광지구법의 주요 내용과 쟁점,” 『북한법연구』, 제6권 (2003), pp. 155~180.

⁵⁶ ‘개성공업지구법’은 2002년 11월 20일 북한 최고인민회의 상임위원회에서 채택되었는데, 동법은 개성공단의 기본법이라는 성격을 갖고 있다. 5장 46조와 부칙으로 구성되어 있는 동법은 이 지역의 개발과 관리, 관리기관의 기능, 지구 내 기업창설과 운영, 분쟁해결 방법 등을 다루고 있다. 특히 개성공업지구법은 북한의 외국인투자 관련 법규로는 최초로 남한 기업의 투자 진출이 가능하다고 명시하였다. ‘개성공업지구법’ 제3조, 제2조, 제10조 참조.

않는 이른바 전방위 외교형태로 전개되었다. 기본적으로는 미·일과의 관계정상화를 통한 대외경제원조 및 지원에 비중을 두고 있지만, 또 다른 한편으로는 다수의 유럽연합 회원국들과도 수교를 함으로써 외교영역을 다변화시켰다.⁵⁷ 특히 북한이 유럽연합국들에게까지 외교영역을 확장시킨 것은 대외적으로 이미지를 개선함과 동시에 국제사회의 대북 경제지원을 유도하고, 수출증대를 통해 외화를 획득하려는 정책적 의지로 볼 수 있다.

3. 선군정치

첫째, 다른 주요 통치담론들과 마찬가지로 담론 실천을 위한 제도적 기반 구축 작업부터 시작하였다. 헌법개정 이전 북한은 1997년 7월 3일자 로동신문을 통해 “총대우에 평화가 있고 사회주의가 있다. 군대를 틀어쥐지 않고서는 사회주의를 고수할 수 없다”⁵⁸라고 강조 하였는데, 이는 북한에서 군이 얼마나 중요한 위치를 점하고 있는가를 알 수 있게 한다. 이에 따라 북한은 선군정치 실천 수단의 일환으로 제도적 측면에서 선군정치 실현을 위한 기반 확보에 착수하였다. 즉, 1998년 헌법개정에서 주석직을 폐지하고 기존의 국방위원회를 국가주권의 최고 지도기관이며 전반적인 국방관리기관으로 승격시켜 국방위원회에 나라의 모든 정치, 군사, 경제적 역량을 총지휘할 수 있게 만들었다.⁵⁹ 이에 따라 국방위원장의 권한이 크게 강화되었으며, 국방위원장은 “나라의 정치, 군사, 경제력량의 총체를 통솔 지휘하며 조국방위와 나라의 부강번영을 위한 전반사업을 조직 령도하는 국가의 최고직책”⁶⁰이 되었다. 이렇게 됨으로써 김정일은 당권과 함께 국방위원장직을 겸함으로써 북한의 실질적인 최고 통치자가 된 것이다.⁶¹

⁵⁷ 북한의 대유럽 연합 수교배경 및 현황에 대해서는 김태운, “북한의 대 유럽연합 수교현황과 그 배경에 관한 연구,” 『정치·정보연구』, 제5권 2호 (2002)를 참조.

⁵⁸ 『로동신문』, 1997년 7월 3일.

⁵⁹ 국방위원회의 권한이 강화된 것은 사실이지만 당·군관계에서 당의 군에 대한 영도원칙에는 변함이 없다고 보아야 한다. 북한은 ‘당적 영도원칙’하의 ‘선군혁명 노선’이라는 선후관계를 분명히 하고 있다는 점에 서이다. 즉, 군에 대한 대내적 통제 메커니즘은 당조직에 의해 유지되고 있는 것이다. 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망: 중국의 초기 개혁개방 과정의 비교분석』, p. 170.

⁶⁰ 『로동신문』, 1998년 9월 6일.

⁶¹ 통일교육원, 사이버통일교육센터 <<http://210.204.178.130/servlet/board.pub>> (검색일: 2005. 2. 16).

2004년 6월 28일자 로동신문은 국방위원회가 “선군영도체제의 중추”⁶²라고 밝히고 있는데, 이는 선군정치 통치담론이 하나의 정책으로 지속되고 있으며, 제도화를 바탕으로 세부 실천과제가 추진되고 있다는 것을 반영하고 있다.

북한은 이러한 제도화를 발판으로 하여 대내외적 측면에서 군의 정치적 역할과 위상을 크게 강화시켰다. 이는 우선적으로 군부 인사들의 정치서열 상승으로 나타났다. 2003년 8월 3일 제10기 최고인민회의의 선거를 통해 김정일이 국방위원장에 재추대되고, 군부인사들의 권력서열이 선군정치 등장 당시와 별 차이를 보이지 않았다는 점에서 군부의 위상 제고를 통해 이를 통치담론의 실천 수단으로 적극 활용하고 있음을 알 수 있다.⁶³

둘째, 현재 군은 군 본래의 기능 이외에 대내 경제건설, 국내에 사회규범을 제공하는 역할은 물론 대외적으로 대외교섭의 기반을 제공하는 역할을 담당하는 등 여러 부분에서 선군정치 달성을 위한 수단으로 작동하고 있다.⁶⁴ 무엇보다도 대내경제 회복을 위한 내부 가용자원으로 군을 경제활동 전 분야에 걸쳐 활용하고 있다. 이에 따라 군대는 농업현장뿐만 아니라 토지정리사업·철도·전력 등 국가 산업 전반에 걸쳐 투입되고 있는 실정이다. 이와 관련하여, 북한은 현재 군대를 경제현장에 동원하여 주민들로 하여금 ‘군대 따라 배우기 운동’을 강조하고 있으며, ‘생산도 학습도 인민군대처럼!’ 이라는 구호를 만들어 군대를 하나의 모범적인 모델로 내세우는 등 정치적 안정과 경제회생을 위한 돌파구 마련에 군을 활용하고 있다.

특히 군대는 식량난을 줄이기 위한 식량생산기반 확충사업과 인민들의 생활수준 향상을 다지기 위한 생산시설기반 확충에 중점적으로 이용되고 있다. ‘금강산-원산’간 철도공사, ‘평양-남포’간 고속도로 공사, 에너지 공급을 늘리기 위하여 2000년 10월에 완공된 ‘안변청년발전소’ 건설과 북창화력발전소 전력설비 보수 공사 등에 군이 동원되었던 것은 이의 대표적인 경우에 해당된다.⁶⁵ 또한 군수산업 강화를 통한 외화획득 사업에도 군이 막대한 역할을 담당하고 있는데, 국방위원회 산하 제2경제위원회가 관장하는 군수산업 부문의 외화획득, 외화벌

⁶² 류용식·최승필·고현주, “천하를 다스리는 무적의 장군,” 『로동신문』, 2004년 6월 28일.

⁶³ 현재 북한의 권력 서열은 국방위원회 제1부위원장인 조명록 차수(서열 3위)를 비롯하여 국방위원회 위원 전원이 공식서열 20위 이내에 포함되어 있다.

⁶⁴ 오일환, “김정일시대 북한의 군사화 경향에 관한 연구,” 『국제정치논총』, 제41집 3호(2001), p. 223.

⁶⁵ 김철우, 『김정일장군의 선군정치』(평양: 평양출판사, 2000), pp. 216~234.

이 사업이 그것이다.⁶⁶

셋째, 북한은 여러 형태의 선군정치 토론회를 통하여 ‘선군정치’의 위대성을 강조하였다. 이의 대표적인 경우는 2001년 2월 20일 평양에서 개최된 학계, 언론계 등 관계자들이 참석한 토론회로서 선군정치가 인민대중의 자주성을 실현해 주는 완성된 정치방식이라고 주장하였다. 같은 해 12월 4일 조선농업근로자동맹(농근맹), 조선민주여성동맹(여맹) 등의 단체들이 선군정치 토론회를 개최하였다. 이들 단체들은 주제발표를 통해 군인을 친혈육처럼 아끼고 원호함으로써 군민일치 운동을 사회에 확산시키자고 강조하였다.

또한 대주민 사상교양 강화를 통한 실천전략으로서 북한은 ‘선군혁명실록’을 이용하고 있다. 이는 ‘선군혁명실록’을 단순한 역사기록물이 아닌 생활의 교과서로 삼아야 한다는 것으로⁶⁷ 생활의 교과서를 통해 ‘혁명적 군인정신’을 북한주민들에게 주입하여 이를 선군정치 실천의 동력으로 활용하고자 하는 것이다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 북한에서의 군대는 대내 정치적 안정과 경제건설을 위한 동력이자 돌격대인 것이다.⁶⁸

넷째, 선군정치 담론도 붉은기 담론처럼 순수이데올로기의 변용화를 통해 이를 실천과정에 적용시켰다. “선군사상은 주체사상의 원리와 요구를 전면적으로 구현하고 있는 우리 시대 혁명과 건설의 지도적 지침”⁶⁹이라고 하는 북한의 주장을 보더라도 선군정치 담론이 그 실천과정에서 순수이데올로기적 변용화 과정을 거쳤다는 것을 알 수 있다.

다섯째, 대외협상용 자원으로 군을 활용하고 있다. 북한이 보유하고 있는 대외 협상 수단 가운데서도 미사일을 통한 군사적 위협은 이미 미국이나 일본 등과의 협상과정에서 그 효용성이 입증된 바 있다. 1998년 8월 김정일 정권의 공식 출범에 즈음한 ‘위성발사’ 사건은 북한의 이와 같은 측면을 반영하고 있다.

이처럼 선군정치 통치담론은 그 실천을 위한 제도적 기반 마련과 함께 순수이데올로기의 변용과정을 거쳐, 현재 당과 국가를 이끄는 견인차로서 존재하며,⁷⁰ 북한의 체제를 이끌어 가는 군부의 입지를 강화시켜 주는 논리로서 기능

⁶⁶ 김용현, “북한군의 성격과 구조,” 민병천 외, 『북한학 입문』 (서울: 들녘, 2001), pp. 116~117.

⁶⁷ 정창준, “4대군사노선과 선군정치, 어떻게 볼 것인가?” 한국민연구소 편, 『정세동향자료집』, 통권 제25호 (2002년 7월호), p. 8.

⁶⁸ 오일환, “김정일시대 북한의 군사화 경향에 관한 연구,” p. 227.

⁶⁹ 『로동신문』, 2004년 7월 7일.

하고 있다.

IV. 결 론

지금까지 살펴본 바를 토대로 하여 볼 때, 붉은기 담론과 선군정치 담론은 체제의 위기 의식을 반영하고 있으며, 강성대국론은 체제도약을 위한 정책 비전을 가지고 있다. 붉은기 담론과 선군정치 담론은 탈냉전의 도래와 김일성의 사망 등 체제 와해가 우려되는 상황에서 나타났으며, 강성대국론은 체제위기를 어느 정도 극복했던 시기에 나타났기 때문이다. 특히 강성대국론에서 집중적으로 강조되는 경제강국 건설, 실용주의적 태도 견지, 과학기술 중시 등은 체제도약을 위한 정책적 요소로 간주될 수 있는 부분들이다.

한편 이들 통치담론은 그 내용에 있어서 김정일시대 북한에서 사상과 군대가 체제 운영의 핵심이 되고 있다는 것을 확인시켜 주었다. 즉 붉은기 사상과 강성대국론, 그리고 선군정치는 각각 별개의 영역에서 독자적으로 작동하는 통치담론이 아니다. 이들은 사상과 군을 연결고리로 하여 상호 유기적 관계 하에 있다. 또한 주요 통치담론들 모두가 대중동원을 극대화하기 위한 수단적 의미를 지니고 있으며, 아울러 상징적인 의미보다는 실천적 지향을 담고 있다는 점에서도 공통점을 보이고 있다.

통치담론 실천과 관련하여 발견되는 또 다른 특징은 이의 실천에 앞서 하드웨어라고 할 수 있는 실천적 기반을 마련하였다는 점이다. 붉은기 담론과 선군정치 담론은 그 실천에 앞서 기본 이데올로기인 주체사상의 변용이 있었다. 또한 선군정치와 강성대국론은 헌법개정과 각종의 제도 정비를 통해 세부 실천 기반을 마련하였다. 특히, 선군정치는 헌법상 국방위원회의 권한을 크게 격상시킴으로써 군부의 사회, 정치적 활동기반을 확장하였다. 강성대국론 역시 헌법개정과 함께 각종의 경제개혁 조치 등을 단행하여 통치담론 실행에 이를 적극 활용하였다.

김정일시대 핵심적인 통치담론들의 지속 및 적용 여부에 대한 전망을 보면, 이들은 북한의 대내외적 상황변화에 따라 그 강조의 정도가 달라질 뿐 향후에도 북한사회를 운영·통제하는 지배 담론으로 계속 존속할 것이다. 한편, 이러한

⁷⁰ 김근식, “김정일시대 북한의 신발전전략,” 『국제정치논총』, 제43집 4호 (2003), p. 205.

담론들이 주체사상의 퇴조나 약화를 초래시킨다는 주장도 있으나 이들이 주체사상의 하위 이데올로기이자 하나의 담론이라는 점에서 기본 이데올로기인 주체사상을 약화시키거나 대체할 수는 없을 것이다. 북한이 주체사상을 선군정치를 구현하기 위한 방법론적 지침이라고 밝히고 있는 것도 이러한 측면에서 이해되는 부분이다. 결국 이러한 통치담론들은 대내외적 상황변화에 적응하기 위한 주체사상의 자기 수정적 변용의 결과물로서의 성격을 지니고 있는 것으로 보아야 한다. 따라서 주요 통치담론들은 주체사상을 대체하기보다는 통치담론으로 존속하면서 대내외적 환경 변화에 따라 그 강조점을 달리하는 등의 다소 유동적인 모습을 보이게 될 것이다.

우선 붉은기 사상은 북한체제가 내적으로 안정되고 대외 환경이 개선될수록 그 강조의 정도가 약해질 것이다. 북한의 붉은기 사수에 대한 핵심은 무엇보다도 사상적 무장을 통하여 체제를 수호하는 것에 있는 만큼, 대내적으로 체제와 해 위기나 외부 세력으로부터의 체제위협이 감소된다면 그 강조의 정도가 약해질 수밖에 없을 것이다. 붉은기 담론이 실천적 성격을 전혀 보이지 않는 것은 아니지만, 엄격히 보면 과거지향적 성격이 강한 담론으로서의 성격을 지니고 있기 때문이다.

다음으로 강성대국론은 김정일시대 북한체제의 도약을 위한 주요 정책비전으로서의 성격이 강하기 때문에 지속적으로 강조될 것으로 보인다. 즉, 강성대국론은 사상에서부터 군사·경제 등에 이르기까지 체제수호 및 발전 정책 전반을 담고 있는 미래지향적 담론이다. 따라서 이는 대내외 환경변화에 관계없이 그 강조의 정도가 큰 변화를 보이지는 않을 것이다. 특히 강성대국론에서 경제강국 건설의 기치는 김정일 시대의 신발전전략 가운데 핵심적 위치를 차지하고 있다는 점에서 다양한 경로를 통해 강조될 것이다. 최근 김정일 국방위원장의 잦은 중국방문은 이러한 관점에서 이해되는 부분이라고도 할 수 있다.

마지막으로 선군정치와 관련하여 보면 북한에서는 2000년 이후 주요 통치담론들 가운데서 붉은기 사상보다는 강성대국론이나 선군정치가 더 강조되고 있는 실정이다. 특히 선군정치는 체제보전을 위한 최후 보루이자 경제문제 해결사로서 그 중요성이 계속 강조될 가능성이 높다. 북한이 선군정치를 “주체혁명의 종국적 승리를 위한 당의 정치방식”이라고 강조하는 부분에서도 알 수 있듯이 선군정치가 결코 일시적인 문제 해결을 위한 임시방편적 조치는 아닌 것으로 파악된다. 북한은 무엇보다도 미국의 선제공격 대상에서 자신들이 결코 자유스럽지 못하다는 사실을 이라크전을 통해서 확인하였다. 아울러 핵 문제가 장기화되

면 될수록 경제회복은 지연될 수밖에 없다는 사실도 잘 알고 있을 것이다. 결국 이러한 문제의 해결 과정에서 군은 대내외적으로 유용한 수단이 될 것이다. 대내적으로는 정치·경제를 비롯한 사회 전 분야에 걸쳐 체제수호의 안전핀 역할을 할 것이며, 대외적으로는 협상력 제고에 필요한 다양한 수단들을 제공할 것으로 예상된다.

이러한 북한의 통치담론들은 한동안 북한체제를 유지하는 중요한 논리들이 될 것으로 판단된다. 사상과 군대가 북한 체제 운영의 핵심이 되고 있기 때문에 남북한의 교류 협력은 이러한 사실을 분명히 인식하면서 진행되어야 하며, 북한의 변화를 유도할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 아울러 북한의 핵문제도 북한이 주장하는 통치담론인 선군정치나 강성대국론의 주장과 연관되어 있다는 점을 고려하면서 해결방안을 모색하여야 한다.

■ 접수: 3월 21일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

북한 정치체계 변동에 관한 체계론적 접근

변 중 현*

I. 머리말	지지의 함수
II. 북한 정치체계-분석 수준의 문제	V. 북한 사회주의 체계의 내적 지지 변동
III. 북한 사회주의 체계의 변동-체계론적 접근	VI. 북한 사회주의 체계의 외적 적응 능력
IV. 정치체계의 엔트로피 변화-적응과	VII. 맺음말

Abstract

A Systems Approach to Change in North Korean Political System

It is the relative balance of both adaptability and level of political support that determines the entropy of a political system as a whole. Adaptability determines the outer entropy change of the system, which refers to the capability of the system to survive in the face of environmental fluctuations. The level of political support is the critical factor affecting the inner entropy change of the system.

It is suggested that entropy change in North Korean socialist system is affected by both inner political support level and outer adaptation ability of the system. In spite of massive political socialization of the formal ideology such as Juche in North Korea, the level of diffused support has declined since the 1990's. In

terms of environmental changes, North Korean regime has been pressured with various issues such as imminent economic difficulty, the second nuclear crisis, and human rights situation.

Instead of diffused support, the level of specific support will be the critical factor affecting the inner entropy change of North Korean socialist system. The capability of the system to handle environmental fluctuations will determine the outer entropy change. However, considering the significance of economic development for the specific political support, the degree of entropy of North Korean socialist system as a whole will be determined by the width, the depth, and the pace of the opening of the system.

Key Words: Political System, North Korean Socialist System, Support, Adaptation, Entropy

* 제주교육대학교 윤리교육과 교수

I. 머리말

1980년대 후반 이후 펼쳐진 국제 정치 지형의 변화 속에서 북한 정치체계의 위기는 가속화되어 왔다. 그리고 이는 오늘날까지 북한 정치체계의 생존에 중요한 배경이 되고 있다. 구소련 및 동구 사회주의권의 붕괴 그리고 미국 중심의 새로운 국제질서는 북한 사회주의 체제의 존립 기반을 위협하는 심각한 도전이었다고 할 수 있다. 이 과정에서 사회주의 체제의 정통성 와해, 식량난의 심화, 내부 통제의 이완 등과 관련해서 북한 정치체계의 존속과 붕괴 가능성에 대한 논란과 논의가 지속적으로 전개되어 왔다. 더욱이 북한 체제의 변동 가능성을 둘러싸고 서로 다른 판단과 주장이 다양하게 제기되어 온 것 또한 사실이다.

하지만 여기서 한 가지 주목할 것은 국제 정치 질서의 재편과 심각한 위기 징후를 토대로 북한 체제의 붕괴 가능성에 대해 다양한 예견과 예측이 제기되었음에도 불구하고 북한 사회주의 체제가 지금까지 존속하고 있다는 점이다. 정치체계의 효율적 기능이나 가치의 권위적 배분이라는 본질적 변수의 충족 여부를 떠나 북한 정치체계는 그 생명력을 유지하고 있다. 그렇다면 북한 사회주의 체제를 지탱하고 있는 생명력의 원천은 무엇인가? 여기서 관심을 갖는 것은 이와 같은 질문에 대한 답뿐만 아니라 어떠한 요인들이 어떻게 북한 정치체계의 지속과 변동 과정에 작용해 왔고 또 작용하고 있는가 하는 점이다. 요컨대 북한 정치체계의 계기적이고 역동적인 변동 과정에 대한 규명이라고 할 수 있다.

1990년대 이후 북한 정치체계는 사회주의 진영의 붕괴와 경제 위기의 심화 등 체제 내외부로부터의 중압에 직면하게 되었다. 환경의 변화는 체계의 적응을 요구한다. 환경 변화에 시의적절하게 적응할 수 없는 체계는 생존을 보장받을 수 없다. 더욱이 세계화 정보화의 거대한 흐름은 북한 정치체계의 적응력을 강도 높게 시험하고 있다. 이러한 체제 환경의 요동에 직면해서 김정일 정권은 대내외적으로 개혁과 개방이라는 전략적 선택을 불가피하게 요구받고 있는 것이다. 여기서는 북한 정치체계의 변동 가능성을 북한 주민들과 북한 정치체제 사이의 상호작용 그리고 북한 정치체제와 외부 환경과의 상호작용이라는 이원적 틀 속에 살펴보고자 한다.

무엇보다도 북한 정치체계의 내구성의 원천이나 붕괴 요인 분석 등 기존의 이분법적이고 정태적인 접근을 지양하는 대신에 북한 정치체계의 역동적이고 계기적인 변동 과정에 주목하고자 한다. 그렇게 할 때 비로소 환경의 변화에 따

라 반응하고 적응하는 정치체계의 역동성을 하나의 복합적이고 전체적인 시각에서 보다 잘 이해할 수 있을 것이다. 이를 위해 여기서는 비평형 열역학(nonequilibrium thermodynamics)의 관점에서, 북한 정치체계의 정치적 엔트로피 변화를 살펴보고자 한다. 먼저 정치체계의 엔트로피 수준에 영향을 끼치는 요인들을 검토한 후, 이를 북한 정치체계에 적용해 봄으로써 북한 사회주의 체제의 역동적인 변동 과정을 보다 적실성있게 다룰 수 있는 이론적 기반을 마련할 수 있을 것이다.

II. 북한 정치체계 - 분석 수준의 문제

무엇보다도 북한 정치체계의 변동 과정을 역동적이고 계기적으로 분석하고 규명하기 위해서는 분석 대상에 대한 명확한 전제 내지 이해가 필요하다. 말하자면 우리가 지칭하는 북한 정치체계가 구체적으로 무엇인가에 대한 논의가 선결되어야 한다.¹ 왜냐하면 북한의 변동 혹은 북한 정치체계의 변동을 이야기할 때, 논의의 대상이 되는 것은 김정일 정권일 수도 있으며 북한의 사회주의 체제를 지칭하는 것일 수도 있기 때문이다. 이와 관련해서 이스튼(D. Easton)의 관점이 하나의 유익한 출발점이 될 수 있다. 그는 정치체계를 세 가지의 각기 다른 차원에서 파악하고 있는데, 정치적 권위당국자들(political authorities), 체제(regime), 정치공동체(political community) 등이 그것이다.²

북한 정치체계의 변동 역시 위와 같은 세 차원에서 접근할 수 있다. 먼저 생각할 수 있는 것이 정치적 권위당국자들의 교체다. 이는 가장 빈번히 발생하며, 대체로 공식적 구조의 속성에는 커다란 변화가 없는 것이 일반적이다. 권위당국자들은 선거나 지명 등과 같은 제도화된 방식이나 혹은 집단간의 갈등을 통해서 교체될 수 있다. 그러나 어떠한 방식을 통해서든 권위당국자들의 교체가 정치체계 구성원들의 행동양식에 변화를 가져오는 것은 아니다. 북한 정치체계에서 정치적 권위당국자들의 교체는 김정일과 그를 둘러싼 엘리트 집단의 축출로 볼 수

¹ 정치체계(political system)는 사회적 가치들을 권위적으로 배분하는 일련의 상호작용(those interactions through which values are authoritatively allocated for a society)으로 간단히 정의된다; D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1965), p. 21 참조.

² *Ibid.*, pp. 171~219.

있다.

둘째는 체제 차원의 변동이다. 이는 권위당국자들의 교체보다는 광범위하고 포괄적인 것으로서 정치체제 구성원들의 행동양식에 커다란 변화를 가져온다. 즉 체제 변동을 통해 권위당국자들이 교체될 뿐만 아니라 정치체제의 구조가 변화된다. 대중 동원과 집단적 폭력을 수반하는 고전적 의미의 혁명이 체제 수준의 변동을 보여주는 가장 전형적인 경우이다. 이 밖에도 1980년대 중남미와 아시아 국가들에서 진행되었던 민주적 전환이나 1980년대 말 동구 사회주의권의 대변혁 또한 여기에 해당된다. 북한 정치체제에서 체제 수준의 변동은 노동당에 의해서 지배되고 주체사상에 의해서 정당화되는 사회주의 체제, 즉 우리식 사회주의의 변혁이 될 것이다. 이것은 정치체제의 구조적 갈등에서 비롯되는 만큼 급진적이다.

셋째는 정치공동체 차원의 변동이다. 이는 매우 총체적이며 위의 두 차원의 변동에 비해 포괄적이다. 정치공동체의 변동은 체제 구성원들이 정치체제의 분업 규칙을 더 이상 따르지 않을 때 발생한다. 혹은 느슨하게 연결된 두 정치체제의 구성원들이 하나의 통합된 정치체제를 형성하는데 동의할 때 또는 한 체제가 다른 체제를 무력으로 병합할 때 발생하게 된다. 다시 말해서 체제의 총체적 변화는 정치체제의 해체(disintegration) 또는 유사한 속성을 지닌 인접체제들의 통합(integration)을 통해서 나타난다. 제2차 세계대전 이후 제3세계 신생 독립 국가의 등장, 구소련의 해체, 독일의 통일 등이 여기 해당된다. 정치공동체 차원에서 진행되는 북한 정치체제의 변동은 북한이라는 총체적 정치체제의 해체, 즉 조선민주주의인민공화국의 붕괴를 의미하며, 이는 나아가 남북한의 통합으로 이어질 수도 있을 것이다.³

정치공동체 수준의 변동이 가장 고차적이고 포괄적이며 따라서 이것은 권위당국자들의 교체와 체제 변동을 동반하게 된다. 다음으로 체제 변동은 권위당국자들의 교체보다 포괄적이며 고차적이다. 하지만 세 차원의 변동은 경험적으로 서로 연관되어 있어서 낮은 수준에서의 변동이 높은 수준의 변동으로 이어질 수 있다. 예를 들면, 개발 도상 국가에서 발생한 군부의 집권이 권위주의 체제의 등장으로 연결될 수 있으며, 체제 변동은 정치공동체의 해체 혹은 새로운 체제와의 통합으로 귀결될 수 있다는 것이다. 물론 낮은 수준에서의 정치체제의 변동

³ 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 6.

이 높은 수준의 변동으로 확대되기 위해서는 높은 수준에서의 구조적 변형 (structural transformation)의 필수적이라는 것을 지적할 필요가 있다. 즉 높은 수준에서의 구조적 변형이 선행되지 않으면 낮은 수준에서의 변동이 높은 수준의 변동으로 발전할 수 없다.⁴

북한 정치체계의 경우에도 낮은 수준에서의 변동이 높은 수준의 변동으로 발전할 수 있다. 요컨대 김정일을 둘러싼 권위당국자의 교체가 북한 사회주의 체제의 붕괴로 이어질 가능성도 있는 것이다. 또한 북한 사회주의 체제의 붕괴가 북한이라는 국가 혹은 정치공동체의 해체로 발전할 가능성도 열려 있는 것이다. 이상과 같은 관점을 토대로 여기서는 특히 ‘체제(regime)’ 차원의 변동에 초점을 맞출 것이다. 즉 북한 사회주의 체제가 지닌 속성 또는 구성 요소들에 대한 분석 그리고 이것과 환경과의 상호작용에 대한 평가를 통해 북한 정치체계의 변동 과정을 역동적이고 계기적인 차원에서 다룰 수 있는 가능성을 모색해 보고자 한다.

이와 같은 접근은 북한 사회주의 체제의 주요 요소이면서 체제 수준보다 하위 개념인 김정일을 위시한 권위당국자들의 교체와 변동 가능성에 대한 분석을 자동적으로 포괄하게 될 것이다. 여기서 특별히 북한 사회주의 체제 차원에서 변동의 문제에 접근하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 체제가 지닌 분석 단위로서의 적실성이다. 권위당국자의 교체는 구성원들의 행동양식에 커다란 변화를 가져오지 않는다는 점에서 정치체제 차원의 ‘변동’의 의미와는 거리가 있고 따라서 분석 단위로서의 매력이 떨어진다는 점이다. 김일성에서 김정일로 이어진 권력승계 과정에서 볼 수 있듯이, 권위당국자들 혹은 엘리트 집단의 교체를 통해서 드러난 변동의 내용은 상당 부분 미시적인 차원의 것이다. 반면에 가장 포괄적인 성격을 지닌 정치공동체 차원의 변동은 그리 흔하지 않은 매우 이례적인 경우에 해당된다는 점에서 연구를 위한 분석 단위로서의 효용성이 부족할 것으로 보인다.

둘째로 체제 수준의 변동에 초점을 맞추므로써 북한 정치체제와 사회주의 정치체제와의 비교 분석에 시사점을 제공할 수 있다는 점이다. 사회주의 체제의 우월성을 인정하지 않는 시각에서는 고전적 사회주의 체제가 본질적으로 붕괴

⁴ Sung Chull Kim, “Systemic Change in North Korea and Development of South-North Korean Relationship,” in Proceedings of International Conference on Complex Systems Model of South-North Korean Integration: Systems Perspective (Seoul, May 17~18, 1996), p. 86.

할 수밖에 없는 체제적 한계와 문제점을 지니고 있다고 보는 경향이 강하다. 따라서 체제 수준의 접근을 취할 경우 사회주의 체제 일반과 북한의 우리식 사회주의 체제 사이의 공통점이나 차이점을 이해하고 비교하는데 유용할 것이다. 요컨대 이는 사회주의 체제 일반의 구성요소 그리고 이들과 환경과의 상호작용 등을 북한 체제와 비교해봄으로써 북한 정치체제의 변동 과정에 대한 총체적 이해에 도움이 될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 북한 사회주의 체제의 변동 - 체계론적 접근

복잡 다양한 정치 사회적 현상을 특징짓고 그 본질 및 변화 양태를 분석적으로 규명하기 위해서는 기존의 접근법과는 다른 시각이 요청된다. 이와 같은 요구에 부응할 수 있는 대안 가운데 하나가 바로 체계론적 접근법(systems approach)이다.⁵ 흔히 체계론적 접근법은 종래의 단선적이며 폐쇄적인 이른바 기계론적 세계관으로는 이해할 수 없는 현상들을 보다 적실성있게 다룰 수 있는 참신한 시각을 제공한다는 점에서 고무적이다. 더욱이 최근의 체계론적 접근법은 기존의 정향과는 달리 체제 변동의 문제에 천착할 수 있는 가능성을 열어놓았다는 점에서 북한 사회주의 체제의 역동적 변동 과정을 분석하는 데 유용한 기초가 될 수 있다.

드 그린(De Greene)이 제시한 체제 운동의 제1의 물결(first wave perspective), 말하자면 기존의 체계론적 접근법에서는 체제를 목표추구적이고 자기규제적인 혹은 외부에서 통제가능한 것으로 보았다. 여기서의 주로 평형이나 안정, 그리고 소극적 환류 루프의 통제를 통한 체제의 유지에 관심을 두었다.⁶ 그러나 우리가 관심을 갖는 체계들이 점점 더 복잡해지면서 기존의 개념들은 과학적 분석 단위로서의 한계를 드러내기 시작하였다. 이러한 맥락에서 새롭게 관심을 끌기 시작한 개념들이 엔트로피(entropy), 비평형, 불안정성, 그리고 새로운 패턴과 구조의 출현 등이다. 이것이 바로 제2의 물결(second wave perspective)을 특징짓는 개념들이다. 최근의 체계론적 접근법은 바로 이와 같은 추세에 기초하고

⁵ 이용필, 『사회과학연구와 새로운 패러다임』 (서울: 서울대학교출판부, 1999).

⁶ K. De Greene, "The Change to Policymaking of Large-scale Systems Evolution, Instability, and Structural Change," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, No. 2 (1994), pp. 161~188.

있으며 과거와는 달리 체계의 변동 과정을 역동적으로 규명할 수 있는 이론적 토대를 마련하게 되었다. 여기서 체계는 단순히 기능하는 차원이 아니라 새로운 체계 상태로의 질적 전환을 피하거나 새롭게 자기조직화하는(self-organizing) 것으로 간주된다.

투입을 산출로 전환하는 과정을 통해 사회적 가치를 권위적으로 배분하게 될 때 정치체제는 존속할 수 있다. 반면에 이러한 전환 과정이 원활하게 작동하지 못할 때 정치체제는 붕괴의 위협에 직면하게 된다. 이것이 정치체제의 변동을 다루는 체계론적 접근의 전형적 모형이었다. 그러나 최근에는 정치체제의 역동적이고 계기적인 변동 과정에 주목하는, 이른바 과정적 사고(process thinking)에 기초한 접근이 강조되고 있다. 정치체제의 존속과 붕괴를 결정짓는 변수들에 대한 정태적 분석을 넘어서서 다양한 요인들 사이의 역동적 상호작용 과정과 그에 따른 정치체제의 엔트로피 변화를 다룰 수 있는 새로운 시각이 주목받고 있다.

이러한 맥락에서 여기서는 비평형 열역학의 접근 방법을 북한 정치체제의 변동 과정에 적용해 보고자 한다.⁷ 즉 북한 정치체제의 엔트로피 변화에 영향을 끼치는 요인들을 살펴보고, 이들 사이의 역동적 상호작용에 주목함으로써 북한 사회주의 체제의 변동 문제를 다루어 보고자 한다. 비록 엔트로피 개념이 열역학에서 시작된 것이기는 하지만, 이론적 통계적 해석이 가능하고 다른 학문 분야에 광범위하게 적용될 수 있다는 점에서 북한 정치체제의 연구에도 유용한 출발점이 될 수 있을 것이다. 특히 여기서는 북한 정치체제의 변동 문제를 다루기 위해 정치체제의 엔트로피 변화를 내적 지지 수준과 외적 적응 능력의 두 가지 측면에서 살펴 볼 것이다.⁸ 요컨대, 북한 정치체제의 엔트로피 변화를 내적 지지와 외적 적응의 함수로 파악하고자 한다.

⁷ 비평형 열역학적 접근 방법에 관한 구체적인 내용은 변종현, 『제5공화국 정치체제의 민주적 이행과정 연구』(서울대학교 박사학위논문, 1995); Jong Heon Byeon, "Non-equilibrium Thermodynamic Approach to the Change in Political Systems," *Systems Research and Behavioral Science*, Vol. 16, No. 3 (May-June, 1999) 참조.

⁸ Jong Heon Byeon, "A Systems Approach to Entropy Change in Political Systems," *Systems Research and Behavioral Science*, Vol. 22, No. 3 (May-June, 2005), p. 224 참조.

IV. 정치체계의 엔트로피 변화 - 적응과 지지의 함수

1. 정치체계의 적응

생명체계의 가장 두드러진 특징 가운데 하나가 바로 적응의 능력이다. 그러나 여기서는 애슈비(R. Ashby)의 지적대로, 비생명 체계 또한 적응적 행동을 보인다는 사실에 유의하고자 한다.⁹ 적응(adaptation)이란 체계의 효율성을 실질적·잠재적으로 저해하는 변화에 대한 반응으로 정의된다. 즉 적응은 환경의 변화에 대한 체계의 광범위한 반응 행동을 의미한다.¹⁰ 정치체계는 시간에 따라 적응하고 진화할 수 있는 개방적인 체계로 종종 간주되어 왔다. 정치체계를 이렇게 이해한다면, 정치체계는 환경으로부터의 다양한 변화에 능동적으로 적응할 수 있으며 그 결과에 따라 체계의 상태가 달라진다. 일반적으로 정치체계의 적응 과정에 영향을 끼치는 요인들은 다음과 같다.¹¹

첫째는 지식과 정보의 축적이다. 지식과 정보를 다루는 방식은 체계의 적응력을 결정하는 주요 변수 가운데 하나다. 유기체와 인간체계 사이의 유사성에 주목하는 밀러(J. Miller)의 관점에서 볼 때,¹² 정치체계는 생명체계와 마찬가지로 지식과 정보를 활용한다는 점에서 적응적 특성을 공유하고 있다. 이러한 맥락에서 정치체계의 적응 과정은 환경에 대한 이해 그리고 기회 및 위기에 대한 평가를 토대로 적절한 반응을 배우고 행하는 것으로 나타난다. 만일 정치체계가 유용한 지식과 정보를 활용해서 적절한 적응 과정을 밟는 경우 전반적인 엔트로피 증대 과정을 통제할 수 있다.

둘째는 체계의 다양성과 복잡성이다. 정치체계의 적응 능력은 유연성에 달려 있으며, 유연성은 다양성과 복잡성에서 비롯된다. 정치체계가 환경의 변화에 대응하기 위해서는 어느 정도의 다양성과 복잡성이 필요하다. 환경의 복잡성과 모호함(예컨대, 일종의 우발적 사건이나 위기 상황 등)을 해결하기 위해서는 체계 자체의 다양성과 복잡성이 증대되어야 한다. 복합적 위기 상황을 관리할 수 있

⁹ R. Ashby, *Introduction to Cybernetics* (New York: Wiley, 1956).

¹⁰ R. Ackoff, *Ackoffs Best: His Classic Writings on Management* (New York: Wiley, 1999), p. 58.

¹¹ Jong Heon Byeon, "A Systems Approach to Entropy Change in Political Systems," pp. 226~229.

¹² J. G. Miller, *Living Systems* (New York: McGraw-Hill, 1978).

는 그리고 환경으로부터 오는 제약과 모호함에 탄력적으로 대응할 수 있는 체계만이 적응하고 생존할 수 있다.

셋째는 체계 경계의 통제다. 정치체계의 유연성이 극히 제한적일 경우에는 체계가 적응력을 발휘할 수 있도록 하기 위해서 환경으로부터 오는 변화를 부분적 이나마 통제할 필요가 있다. 어느 한 순간 환경으로부터의 과도한 외란은 체계를 마비시킬 수 있으며, 이 때 체계는 생존의 차원에서 적극적으로 변화를 통제해야 한다. 클랩(O. Klapp)에 따르면, 체계의 경계는 항상 개방되어 있거나 폐쇄되어 있지 않다. 체계의 적응에서 중요한 것은 다양성과 진부함 사이의 최상의 교환관계(trade offs)를 찾는 것이며, 이것은 체계의 경계가 개방과 폐쇄 가운데 어느 하나로 고정된 경우는 불가능하다.¹³ 개방과 폐쇄의 교체가 체계의 자연적 패턴이며 생명력이 강한 체계일수록 이와 같은 교체가 잘 이루어진다.

2. 정치체계의 지지

정치체계 내부의 엔트로피 변화를 분석하기 위해서는 정치체계와 체계 구성원들 사이의 관계를 고려해야 한다. 이 때에 유용한 것이 정치적 지지(political support)의 개념이다. 적응이 생명체계와의 유사성을 보여준다면, 정치적 지지의 차원은 생명체계와는 다른 인간체계로서의 정치체계의 특징을 잘 보여줄 수 있다.¹⁴ 따라서 정치체계의 전반적인 엔트로피 변화를 다루기 위해서는 적응과 정치적 지지의 두 차원을 함께 고려할 필요가 있다.

일반적으로 정치체계에 대한 요구(demand)와 지지는 정치체계의 안정에 결정적인 변수로 간주되며,¹⁵ 그래서 내적 엔트로피 변화를 결정하는 중요한 요인으로 볼 수 있다. 그러나 요구와 지지는 밀접하게 관련되어 있을 뿐만 아니라 요구가 다양한 채널을 통해 지지에 반영되거나 지지로 전환될 수 있다는 점에서 여기서는 지지의 차원에 초점을 맞추고자 한다. 요컨대 정치적 지지가 정치체계 내부의 엔트로피 상태 변화를 보여주는 중요한 지표라고 보는 것이다.

¹³ O. Klapp, *Opening and Closing: Strategies of Information Adaptation in Society* (London: Cambridge University Press, 1975).

¹⁴ Jong Heon Byeon, "A Systems Approach to Entropy Change in Political Systems," p. 229.

¹⁵ Yong Pil Rhee, *The Breakdown of Authority Structure in Korea in 1960: A Systems Approach* (Seoul: Seoul National University Press, 1982).

정치적 지지는 정치체계의 구성원들이 정치체계를 인정하는 정도와 관련된 문제이다. 정치적 지지는 구성원들이 정치체계에 호의적인 행위를 하거나 긍정적인 정향을 지닐 때 존재한다. 이것은 외부적 행동으로 표출되거나 내부적으로는 의무감 혹은 충성심 등의 감정과 태도로 나타난다. 정치체계에 대한 정치적 지지의 정도는 정치적 반대나 무관심을 제하고 남은 것으로서 상당 정도 요동이 있을 수 있다. 하지만 내적 엔트로피를 설명하기 위한 주요 변수로서 정치적 지지를 다루는 경우에는, 앞에서 지적한 바와 같이, 이를 정치공동체, 체제, 권위당 국가 등의 다차원적 현상으로 구분하는 것이 필요하다.

V. 북한 사회주의 체제의 내적 지지 변동

우리는 북한 정치체계의 변동 과정을 내적 지지의 수준과 외적 적응 능력의 함수관계를 통해 규명할 수 있다는 전제에서 출발하였다. 즉 정치체계에 대한 구성원들의 지지의 정도가 정치체계의 거시적 변동에 영향을 끼치는 주된 요인의 하나라고 보는 것이다. 우리는 일반적으로 A가 B를 위하여 활동하거나 A가 B에게 호의적인 태도를 보일 때, A가 B를 지지한다고 말한다. 그리고 이와 같은 지지는 묵시적 지지(covert support)와 현시적 지지(overt support)로 구분할 수 있다. 지지하는 태도나 감정이 묵시적 지지에 해당되며, 이것이 행동으로 표출되는 경우에 현시적 지지가 된다. 여기서 주목할 것은 이와 같은 지지가 측정 가능한 현상이라는 점이다.¹⁶ 따라서 지지의 공부, 등락, 강도 등을 측정하고 이를 통해 정치체계의 변동과정을 이해하고 설명할 수 있는 것이다.

정치체계에 대한 체계 구성원들의 지지를 통해 정치체계가 당면한 중압(stress)의 수준을 확인할 수 있다. 즉 지지는 정치체계의 중압을 보여주는 주요 지표 가운데 하나다. 정치체계에 대한 지지가 최저 수준이하로 떨어질 위험이 있는 경우에, 체계는 지지를 회복하기 위한 조치를 취할 수 있어야 한다. 지지가 하락하는 경우에 정치체계는 자체의 근본적 변화를 피하거나 아니면 지지를 이끌어내기 위한 노력을 통해 위기에 대처해야 한다. 그 가운데 가장 근본적인 처방이 규제적 반응(regulative response)으로 이는 정치체계의 구조와 과정을 변

¹⁶ 지지의 측정에 관한 자세한 내용은 D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life.*, pp. 159~163 참조.

화시키는 것이다. 정치체계가 본연의 기능을 수행할 수 없을 정도의 혼란에 노출되어 있을 때, 체계는 목표와 규범 그리고 구조를 근본적으로 변화시키게 된다. 두 번째는 체계 구성원들의 강력한 충성심과 애착심을 통해 체계의 존속을 꾀하는 것이다. 이는 기존 정치체계의 포기나 중대한 수정을 요구하는 대신에 체계의 구성원들을 결속시킬 수 있는 조치, 이른바 확산지지(diffuse support)의 침투를 요구한다. 세 번째는 산출을 통한 대응이다. 확산지지의 침투가 불가능한 경우에 정치체계는 적절한 산출을 통해 특수지지(specific support)의 투입을 자극해야 한다.¹⁷ 특수지지는 체계의 구성원들이 얻게 되는 또는 얻게 될 특수한 혜택과 이익에 대한 대가 때문에 표명하게 되는 지지의 형태를 말한다.

북한 사회주의 체제는 사상 우위의 사회로서 공식 규범이 위로부터 교육되고 조직 생활을 통해 학습되는 대중 학습 체계가 중요한 역할을 한다.¹⁸ 북한 체제의 규범적 가치는 학교 교육은 물론 광범위한 성인 교육망을 통해 전체 사회의 인민 대중에게 주입되는데, 이는 적극적인 사상 교육의 기능을 지니고 있다. 따라서 북한 체제의 사상 교육은 사회주의 사상과 주체사상, 혁명적 수령관 등 북한 체제가 원하는 체제 작동의 논리들을 대중에게 설복하고 교화시키는 방식으로 진행된다. 그런데 여기서 주목할 것은 이처럼 교육을 통해 내면화된 북한 사회주의 체제의 가치, 규범, 권위구조 등이 북한의 정치체계에 대한 일반적 지지의 원천으로 기능해 왔다는 점이다.

지지의 측면에서 볼 때, 정치체계에 대한 구성원들의 자발적 동의 또는 순응(compliance)을 확보하는 것이 외적 강제나 통제보다 효율적이고 지속적이다. 정치적 상징 조작이나 정치사회화 과정은 체계 구성원들의 자발적 동의와 순응을 확보하기 위한 노력이라고 할 수 있다. 주체사상은 사실상 북한 정치체계를 지탱하는 가장 강력한 자발적 동의 기제로서 기능해 왔다.¹⁹ 주체사상을 위시한 북한 정치체계의 공식 규범은 북한 주민들로 하여금 그들이 반대하거나 혹은 그 결과가 그들의 바람에 손상을 끼치는 산출들을 수용하거나 관용하게 해주는 바람직한 태도들 혹은 선의(good will)의 저장고 역할을 수행해 왔다. 이와 같은 확산지지는 북한 주민들로 하여금 북한 체제에 대해 일체감을 느끼게 함으로써

¹⁷ D. Easton, *A Framework for Political Analysis* (Chicago: The University of Chicago Press, 1965), pp. 124~126.

¹⁸ 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2004), p. 238.

¹⁹ 윤미량, “북한 체제의 내구성 평가에 있어서의 쟁점,” 현대북한연구회편, 『현대북한연구의 쟁점 1』 (서울: 한울, 2005), p. 102.

정치체계의 유지와 존속에 기여해 온 것이다. 사상 학습을 통해 공식 규범이 내면화된 북한 주민들의 일반적 지지는 북한 정치체계에 대한 미래의 기대를 바탕으로 현재의 불만족을 자제하게 함으로써 단기적인 정책 실패에도 불구하고 북한 정치체계에 대한 안정적 지지 기반으로 작용해 왔다. 주체사상을 비롯한 공식 규범이 도덕적 타당성의 확고한 근거로 인식됨으로써 북한 정치체계는 지지의 하락에 따른 중압에서 벗어나 안정적으로 유지될 수 있었던 것이다.

그런데 1990년대 이후 북한에서는 광범위한 대중 학습망을 통한 공식 규범의 주입과 교화에도 불구하고 주민들의 가치관이 급속하게 변화하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 북한 체제의 저변에서는 공식적인 규범에서 강조하는 집단주의, 희생정신, 동지애적 의리와 같은 규범이 아니라, 개인주의, 이기주의, 물질주의 등의 가치가 확산되고 있다.²⁰ 주체사상은 1980년대까지만 해도 북한 주민들에게 절대적인 가치이자 생활 규범이었다. 그러나 1990년대 이후 북한이 당면한 경제적 위기와 그에 따른 주민 생활의 궁핍화는 주체사상에 대한 신뢰도를 급격하게 약화시켰다. 이처럼 공식 규범의 영향력 뿐만 아니라 주체사상에 대한 신뢰도가 점차 약화되고 있다는 것은 북한 정치체계에 대한 확산지지의 원천이 한계를 드러내고 있다는 것을 보여주는 것이다.

북한 사회주의 체제는 이른바 확산지지의 고갈이라는 위기 상황에 대응하여 다양한 노력을 경주해 왔다. 내부적으로는 사회주의 정치사상 및 경제적·군사적 진지라는 3대 진지를 강화하는 한편 대외적으로 미국과의 관계 개선을 통해 국제적인 체제 보장에 힘쓰고 남한과의 적대 관계를 통해 체제 내부의 결속을 도모해 왔다. 북한 정치체계는 우리식 사회주의의 3대 진지인 사회주의 정치사상 진지와 경제적·군사적 진지를 불패의 보루로 다지기 위한 투쟁을 적극적으로 전개하였다. 이는 주민에 대한 사상 통제 강화, 경제 발전 추진, 군부에 대한 장악 및 통제 등을 통해 위기에 대응하기 위한 것이었다. 특히 정치사상 진지는 사상이 사회주의의 근간을 이룬다는 전제에 따라 주체사상의 고수 및 김정일을 중심으로 한 단결, 공산주의 도덕 함양 등을 강조하였다.²¹

사상 통제와 관련하여 북한 정치체계는 김일성 사망 이후 주민에 대한 사상 교양 및 감시 활동 강화, 성분 조사 작업 등과 함께 공개 처형 등 공포 분위기를 조성하여 주민들의 사상 이탈을 방지하고자 부심하였다. 김정일은 1994년 11월

²⁰ 이종석, 『새로쓴 현대북한의 이해』, p. 240.

²¹ 『로동신문』, 1996년 1월 1일.

1일 김일성 사후 처음 발표한 논문 “사회주의는 과학이다”를 통해 “사상개조사업, 정치사업에 모든 사업에 앞세우는 것은 사회주의 사회의 본성적 요구”라고 강조한 바 있다. 그리고 1995년 6월에는 “사상사업을 잘 세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다”라는 제목의 논문을 발표하기도 하였다.²²

그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 북한 정치체제는 사회 통제 체제의 이완에 따른 반사회적 징후가 확산되는 등 광범위한 일반적 지지의 원천이 그 한계에 다다른 것으로 보인다. 이는 북한 정치체제의 정통성 문제와 직결되어 있을 뿐만 아니라 내적 지지 기반의 요동을 초래함으로써 결과적으로 북한 체제 전반의 엔트로피를 증대시킬 수 있다. 정치적 교화와 현실사이의 괴리가 크다는 사실을 북한 주민들이 인식하면서 좌절감, 허탈감, 배신감을 느끼는 경향이 확산되고 있다. 주체사상이 논리에 맞지 않을 뿐만 아니라 가장 반주체적인 나라가 북한이라는 인식이 증가하고 있다.²³ 각종 조직 활동 및 사상 교양을 통해 사회를 통제하고 있음에도 불구하고 경제난의 심화에 따른 체제 위기가 장기간 지속되면서 북한 주민들의 체제 비판 의식 또는 반김정일 정서가 점증하고 있는 것이다.

아울러 암시장 등 불법적인 사적 경제 부문이 확장되고 있으며 뇌물 수수 행위 등 물질주의적 사고가 확산되고 있고 절도 행위와 같은 사회적 일탈 행위도 증가하고 있다.²⁴ 북한 주민들의 일상에서 점차 물질주의, 소유주의, 배금주의에 기초한 개인주의가 지배적인 가치관으로 자리하고 있는 것이다. 특히 주목할 것은 탈북자의 급격한 증가 현상이다. 이는 집단주의적 가치관을 근간으로 하고 있는 북한에서 집단주의적 충성을 강조하는 정치적 슬로건과 사상 교양이 점차 설득력을 상실하고 있다는 것을 잘 보여주고 있다.²⁵ 이러한 북한 체제의 변화 양태는 가치 판단의 절대적 기준이었던 주체사상에 대한 광범위한 지지가 침식되고 있다는 것을 반영하고 있다.

최근 북한 정치체제의 변화는 그것이 비가역적(irreversible)이라는 점에서 중요하다. 이는 주체사상을 중심으로 하는 사상 교양 학습을 통해 사회 통제 기능

²² 정규섭, “김정일 체제의 위기구조와 안정성 분석,” 『북한연구학회보』, 창간호 (1997).

²³ 통일연구원, 『통일환경 및 남북한관계 전망: 2005~2006』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 55.

²⁴ 엄재호, “남북한관계에 미치는 북한의 제변수,” 경북대평화문제연구소, 『평화연구』, 제27집 (2002).

²⁵ 동용승, “탈북자 증가현상에 대한 분석,” 『삼성경제』, 통권 57호 (1997년 2월), p. 130; 『내외통신』, 제1068호 (1997년 10월 9일) 참조.

을 회복하는 것이 거의 불가능하다는 것을 의미한다. 더욱이 주체사상 등 공식 규범을 통한 광범위한 지지의 확보와 유지가 현실적으로 한계에 이르렀다는 것은 북한 사회주의 체제가 변화의 가능성에 직면했다는 것을 시사하고 있다. 공식 규범의 주입과 교화를 통해 북한 주민들은 정치체계에 복종하고 규제에 순응하는 것이 정당하고 적절하다는 생각에서 지지를 표명할 수 있었다. 특수한 유인이나 보상과는 무관하게 그리고 특정 집단이나 개인의 이익을 초월해서 북한 체제에 대한 애착과 충성심을 이끌어낼 수 있었다. 그러나 더 이상 이와 같은 광범위한 일반적 지지의 확보가 불가능한 상황에서는 적절한 산출을 통한 지지의 투입이 불가피하다. 확산지지의 유지가 한계에 도달한 상황에서 정치체제는 정책 산출을 통해 특수지지의 투입을 자극해야 할 것으로 보인다. 특수지지는 체제의 구성원들이 경험하는 특수한 혜택이나 이득에 대한 대가로서 생겨난다.

북한 정치체제가 사회적 가치의 권위적 배분이라는 정치체제의 본래적 기능을 회복하기 위해서는 산출을 통한 특수지지의 투입을 위해 노력해야 할 것으로 보인다. 그리고 이와 같은 특수지지의 투입을 위해서 가장 시급한 과제 가운데 하나가 바로 경제적 위기의 극복이다. 왜냐하면 경제 위기를 극복하고 최소한의 물질적 욕구를 충족시켜 주지 않고서는 북한 정치체제에 대한 주민들의 순종과 지지를 계속 확보하는 것이 불가능하기 때문이다. 북한 정치체제의 사회 통제 체제 이완이나 붕괴의 가능성은 북한의 장기적 경제난에서 연원하는 바가 크다. 특히 식량 위기는 북한 주민들의 유동성 증가와 체제 부정 의식을 확산시켜 사회적 기강을 이완시키고 체제 이탈의 주요인으로 작용하고 있다.²⁶

따라서 식량난을 비롯한 경제적 위기를 북한 정치체제가 효과적으로 극복하지 못한다면, 요컨대 북한 주민들이 기대하는 정책적 산출을 통한 특수지지의 창출에 성공할 수 없다면 북한 사회주의 체제의 존속 자체가 불가능할 수 있는 것이다. 특수지지는 체제의 구성원들이 그들의 요구가 충족되었다고 느끼게 되는 경우의 만족감을 나타내거나 또는 그것을 반영한 것이다. 체제 구성원들의 불만과 불평은 체제에 투입된 요구가 충족되지 않는 경우에 발생하며, 이는 정치체제의 내적 지지의 하락을 가져오게 되어 정치적 엔트로피를 높이는 결과를 초래하게 된다. 어떠한 정치체제도 모든 구성원들의 모든 요구를 충족시킬 수는 없다. 하지만 적절한 욕구와 요구를 시의적절한 산출로 전환시키는 능력을 발휘

²⁶ 강성운, “김정일 정권의 안정화가능성과 북한체제의 변화전망,” 『아시아태평양지역연구』, 제1권 제1호 (1998).

함으로써 특수지지의 지속적인 투입을 통해 정치체계의 엔트로피를 안정 상태로 유지할 수 있을 것이다.

북한 체제는 1990년대 이후 지속되고 있는 만성적인 경제 위기와 그에 따른 주민들의 요구를 해결함으로써 특수지지의 투입을 위해 노력해야 할 것이다. 북한 체제의 유지와 존속은 더 이상 미래에 대한 기대를 바탕으로 현재의 불만족을 감내하는 방식으로 해결될 수 없을 것이다. 북한 사회주의 체제는 북한 주민들이 느끼는 특수한 보상이나 혜택과 무관하게 구성원들의 장기적 지지를 더 이상 보장받을 수 없을 것으로 보인다. 따라서 북한 체제가 목표와 규범 그리고 구조를 근본적으로 변화시키는 이른바 규제적 반응 조치라는 극단적 처방을 선택하지 않는 한, 북한 정치체계는 확산지지에서 특수지지로 지지의 근원을 전환해야 할 것이다. 그렇게 할 때 정치체계 내부의 정치적 엔트로피를 안정적으로 유지할 수 있을 것이다. 그리고 이와 같은 전환의 성공가능성은 식량난, 원자재난, 에너지난 등 북한 체제가 직면한 현실적 경제 위기를 극복할 수 있는 북한 정치체계의 정책적 역량에 크게 좌우될 것이다.

VI. 북한 사회주의 체제의 외적 적응 능력

1. 개방을 통한 경제 위기의 극복

생명체의 가장 두드러진 특징 가운데 하나는 적응 능력이다. 체계론적 관점에 따르면, 정치체계 또한 적응적 행동을 취할 수 있다. 정치체계가 적응 능력을 발휘할 수 있다는 것은 정치체계가 환경에 개방되어 있으며 환경으로부터의 다양한 변화에 능동적으로 반응할 수 있다는 것을 뜻한다. 따라서 정치체계가 환경의 변화에 적절하게 반응할 수 없다면 정치체계의 전반적 엔트로피는 증대하게 된다.

1990년대 이전까지 북한 사회주의 체제는 환경의 변화에 대하여 폐쇄적이고 소극적인 대응 방식을 취해 왔다. 이와 같은 반응적 행동을 통해 북한 정치체계는 적어도 전후 시기 동안에 사회주의 체제의 효율성을 저해하는 다양한 환경적 요인들을 통제하고 관리함으로써 정치적 엔트로피를 안정적으로 유지할 수 있었다. 특히 북한이 추진했던 경제 전략은 전후 시기에 놀라운 경제적 성과를 이

록했는데, 이와 같은 경제 전략의 근거에 자리하고 있었던 것이 바로 주체사상이다. 즉 북한 경제 전략의 구체적 논리는 자립적 민족 경제 노선의 틀 속에서 진행되어 왔으며 자립적 민족 경제 노선의 뿌리가 바로 주체사상이었다.²⁷

대부분의 사회주의 국가들의 경우에서 보듯이, 빠른 시간에 근대화와 산업화를 이루려는 강행적 축적과 불균형 성장 노선은 한정된 자원과 인력을 효과적으로 동원함으로써 경제 발전을 가능하게 했다. 특히 북한은 사회주의 경제체제를 기반으로 자립적 민족 경제 노선에 입각한 사회적 동원을 통해 급속한 경제 성장을 구가할 수 있었다.²⁸ 이는 정치체제와 환경사이의 적극적이고 왕성한 상호작용이 배제된 상태에서의 북한의 적응적 행동이 일정 기간 동안 효율적이고 성공적이었다는 사실을 반증하는 것이다. 그러나 북한의 경제 성장은 1970년대를 거치면서 그 한계를 드러내기 시작하였다. 북한이 추구한 자립적 민족 경제 전략의 결과는 북한 사회주의 체제의 존립을 위협할 만큼 심각한 수준의 경제적 위기였다.

1970년대 초까지 북한의 자립적 경제 노선의 실적은 괄목한 만한 것이었지만, 1970년대 후반을 기점으로 성장의 둔화 조짐이 나타나기 시작했다. 그리고 1990년대에 들어서면서부터는 연속적인 마이너스 성장을 기록할 만큼 경제 위기가 심화되었다.²⁹ 자립적 민족 경제 건설은 물자와 기술이 부족한 북한 체제가 최우선적으로 달성해야 하는 목표였고 자력갱생의 정신이야말로 바로 북한의 경제 건설을 뒷받침하는 정신적 토대였다고 할 수 있다. 그러나 자력갱생의 원칙을 견지했던 북한 사회주의 체제는 사회주의권과의 국제 분업이 단절되면서 부족한 자원을 외부에서 도입할 수 없는 상황을 맞게 되었다. 그 결과 북한 사회주의 체제는 식량난, 에너지난, 원자재난이라는 3년의 경제 위기를 자초하게 된 것이다. 경제에 대한 주체사상의 지배는 구조적인 경제 문제를 해결하는 데 비효율적이었을 뿐만 아니라 변화에 대한 제약 때문에 경제 침체에 효과적으로 적응하지 못하게 만든 요인이 되었다.

자력갱생의 원칙에 입각한 북한 체제의 자립적 민족 경제 건설 노선은 대외 교역 확대와 선진 기술 및 해외 자본의 도입을 통한 경제적 이익 창출을 어렵게

²⁷ 사회과학출판사편, 『위대한 주체사상 총서 7: 사회주의경제건설이론』 (평양: 사회과학출판사, 1985/ 서울: 태백출판사 1989), pp. 119~139 참조.

²⁸ 장성호, “북한체제변화에 있어서 주체사상의 제약요인 분석,” 『대한정치학회보』, 제11집 1호 (2003), p. 123.

²⁹ 이에 관해서는 장성호, 위의 논문, p. 122의 <북한의 주요 경제지표와 외채현황> 참조.

함으로써 북한 경제의 폐쇄성과 낙후성을 초래하였다. 자립적 민족 경제 건설은 폐쇄적 대외 관계 하에서 양적 투입과 양적 산출의 비교를 통해 경제 성장을 평가하는 외연적 축적 양식에는 적절하지만, 세계적 시장 경제 하에서 기술 혁신과 경영 혁신에 기초하여 내포적 축적 양식을 형성해 나가야 하는 현실적 요구를 만족시키기에는 적합하지 않다.³⁰ 북한은 자립적 민족 경제 건설 노선을 통해 일정 기간 동안 대외 의존과 종속의 탈피라는 긍정적인 효과를 거둘 수 있었으나 결과적으로는 급변하는 국제 경제 환경에 능동적으로 적응하지 못함으로써 구조적이고 만성적인 경제난을 초래하게 된 것이다.

1990년대 북한 정치체제는 국제적 고립과 안보 위기, 체제 이완, 경제난 등 대내외적으로 총체적인 위기에 직면하게 되었다. 북한 정치체제는 이와 같은 위기 국면을 해소하기 위하여 정치사상적 토대를 강화하는 한편, 점진적이고 부분적인 개혁·개방 정책의 모습을 보여 왔다. 대내적으로는 우리식 사회주의, 선군 정치, 강성대국 건설 그리고 주체사상 학습의 강화 등을 통하여 북한 사회주의 체제 유지에 진력해 왔다. 그리고 경제난의 심화, 외교적 고립과 안보 위기의 가중이라는 위기 상황에서 탈피하고자 대외적으로는 경제난 해결을 위한 도입 정책, 외교적 고립 탈피를 위한 유인 외교, 그리고 안보 위기 해소를 목적으로 하는 안보 외교 등 전방위적인 외교적 노력을 경주해 왔다.³¹

김대중 정부 출범이후 시행된 햇볕정책에 힘입어 북한은 보다 적극적인 개방 정책으로 선회하기 시작했으며 2000년 6월의 남북정상회담을 계기로 북한은 서구 자본을 끌어들이는 데 보다 적극적인 자세를 보이기 시작하였다. 그리고 김정일은 2001년 1월 상해를 방문하여 중국식 모델의 도입 가능성을 보여준 바 있다. 북한 정치체제의 생존을 위해서는 변화의 수용이 불가피하다. 1990년대에 들어 북한 정치체제는 심각한 경제적 위기를 극복하기 위한 방안을 다각도로 강구하였다. 그 대안의 하나가 바로 일정 수준의 변화를 수용하는 것이었다. 2002년의 <7·1경제관리개선조치>는 북한 정치체제가 선택한 하나의 변화를 보여주고 있다. 분권화, 가격현실화, 그리고 화폐임금제 실시를 핵심으로 하는 이른바 7·1조치는 북한 정치체제가 당면한 위기를 극복하기 위해 시장과 경쟁의 개념을 도입한 개혁적 처방이라고 할 수 있다.

³⁰ 장윤수, “동북아평화체제를 위한 북한위기관리,” 『한국동북아논총』, 제16집 (2000), p. 39.

³¹ 허문영, 『최근 북한의 대외정책 동향과 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1997); 전현준·허문영, 『97년도 상반기 북한의 외교동향 분석』 (서울: 민족통일연구원, 1997) 등 참조.

이러한 7·1조치를 통해 북한 정치체제는 체제 내부로 자본주의 시장 경제 요소를 도입할 수 있는 단초를 마련하게 되었다. 이 조치는 그 동안의 평균주의적 분배 방식을 폐기하고 능력에 따른 차등 지급 방식을 도입함으로써 보다 적극적인 시장 경제 체제 도입 의지를 보여준 것으로 평가할 수 있다.³² 따라서 7·1조치는 기존의 배급제를 철폐하고 북한에 본격적인 시장을 도입하려는 혁명적 조치로 이해되었다. 그러나 일부의 관측대로 2005년 후반을 기점으로 북한 정치체제가 식량에 관한 한 과거의 배급제를 부활하고 시장에서의 곡물 거래를 전면 불허했다는 것은 시장에 대한 규제가 다시 시작되었다는 의미에서 또 다른 정책적 전환으로 볼 수 있다.³³ 이처럼 북한 경제에서 시장이 차지하고 있는 의미와 위치는 매우 불안정하고 불확실하지만, 그럼에도 불구하고 2003년 이후 북한 경제 정책의 큰 흐름이 시장을 중심으로 이루어져 오고 있다는 지적은 주목할 만하다.

북한 정치체제는 2002년 9월에 신의주를 특별행정구로 지정하고, 후속 조치로 총101조항의 신의주 특별행정구 기본법을 발표하였다. 이는 7·1조치 이후 이의 연장선상에서 북한 정치체제의 개혁·개방에 대한 의지를 보여주는 대목이다. 이러한 북한 정치체제의 움직임은 전면적인 중국식 개혁 개방 정책의 수용이라고 단언하기는 어렵다. 하지만 적어도 나진·선봉 지구의 실패를 극복하고 북한 경제의 위기를 극복할 수 있는 대안으로서 중국식 모델이 실험적으로 채택되었다는 사실을 암시하는 것으로 평가할 수는 있을 것이다.³⁴ 이와 같은 가능성은 김정일 국방위원장이 2006년 1월 중국의 대표적인 개방 지역인 광저우(廣州), 주하이(珠海), 선전(深圳) 등을 비공식 방문한 사실에서도 뒷받침된다.³⁵ 특히 김정일은 남부 지방 방문을 통해 약동하는 중국의 현실에 잇을 수 없는 깊은 인상을 받았다고 강조함으로써 향후 중국식 경제 정책의 채택가능성을 시사하기도 하였다.

³² 북한 정치체제가 취한 7·1조치에 대해서는 상반된 해석과 평가가 있다. 이에 대해서는 이석, 『북한의 경제개혁과 이행』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 27~30 참조.

³³ 이석, 『북한의 경제개혁과 이행』, p. 31.

³⁴ 유세희·형혁규, “중국식 개혁개방 모델의 대북한 적용가능성 연구,” 『중소연구』, 통권 95호 (2002).

³⁵ 전현준·김영윤, 『김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망』 (서울: 통일연구원, 2006).

2. 북한 핵 문제의 해결

이른바 북한 핵 문제는 북한 정치체제와 환경사이의 상호작용을 통한 엔트로피 변화를 잘 보여준다는 점에서 주목된다. 북한 핵 문제의 해결 과정은 그것이 북한 정치체제의 효율성에 실질적·잠재적으로 영향을 끼칠 수 있다는 차원에서 정치체제의 적응 능력을 평가하는 하나의 지표가 될 수 있다. 특히 북미 양자 회담으로는 북한의 핵 문제를 해결할 수 없다는 제안에 따라 형성된 다자간 협상틀이 바로 6자회담이라는 점에서 이를 통한 북한 정치체제의 적응 과정에 주목할 필요가 있다. 물론 북한의 핵 개발이 김정일 정권이나 북한 사회주의 체제 보장에 어떠한 영향을 끼칠 것인가에 대한 논의는 중요한 문제일 수 있다. 그러나 여기서 보다 관심을 갖는 것은 이와 같은 북한의 핵 문제가 국제 사회와 주변국들의 의혹과 관심의 대상이 되고 있으며, 이것은 결국 북한 정치체제의 외적 적응 과정에서 매우 중요한 환경 요인으로 작용하고, 나아가 체제의 전반적인 엔트로피 수준에 영향을 끼칠 수 있다는 점이다.

1993년의 제1차 북핵 위기 때와는 달리 2002년 이후 고조된 제2차 북핵 위기는 세계화가 급속도로 진전되고 강대국 미국이 대테러 전쟁을 수행하는 등 국제 환경이 크게 변화된 가운데 돌출되었다는 점에서 그 차이가 있다. 동구 사회주의권의 붕괴 이후 새로운 국제관계가 형성되고 있고 전 지구적인 차원의 네트워크가 구축됨으로써 국가간의 상호의존과 협력의 필요성이 확대되어 왔다. 구소련 및 동구권의 붕괴 이후 체제 붕괴의 위기감에 사로잡혀 있던 북한 정치체제는 경제적 위기가 심화되면서 대외 협력과 의존의 필요성이 더욱 절실한 상황이다. 더욱이 외부 환경의 요구에 적절하게 반응함으로써 체제 중압에 대처해야 할 필요성이 커지고 있다. 이와 같은 상황에서 촉발된 북핵 문제는 외부 환경의 요구를 반영하고 있다는 점에서 북한 정치체제의 적응과 생존 능력을 평가할 수 있는 시금석의 하나라고 할 수 있다.

제2차 북한 핵 문제를 둘러싼 북미 양측의 접근 방식은 미국의 공세적 회유에 대한 북한의 방어적 공세 양상으로 전개되었다.³⁶ 이 과정에서 북한 핵 문제 해결과 관련해 한국과 미국은 다자간 협력방식인 6자회담을 통한 평화적 해결 방안을 강조해 왔다. 이에 대해 북한 정치체제가 6자회담의 방식을 수용하고 다자간 협의의 틀 속에서 체제 보장의 문제를 다루기 시작했다는 것은 6자회담의 전

³⁶ 조민, 『한반도 평화체제 구축과 통일전망』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 49.

개 과정이 북한 체제의 적응과 생존을 위한 중요한 변수의 하나라는 것을 보여 주고 있다. 그러나 제3차 6자회담 이후, 2005년 2월 북한 외무성은 성명을 통해 북한의 핵무기 보유를 선언하였다.³⁷ 6자회담 참가의 무기한 중단을 선언하고 핵 보유 사실을 공식적으로 밝힌 것이다.

북한 체제의 6자회담 불참 및 핵 보유 선언은 부시 행정부의 대북정책에 대한 깊은 불신과 그에 따라 조성된 북한 체제 전복의 위기 국면을 타개하고자 한 것으로 볼 수 있다. 이후 북한은 미국의 적대시 정책 포기를 전제로 핵 폐기 협상에 응할 수 있다고 주장한 반면, 미국은 기본적으로 ‘완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 핵 폐기(CVID)’를 요구함으로써 핵 문제 해결이 상당 기간 동안 교착상태에 있었던 것이 사실이다.³⁸ 그러나 북한 정치체제는 미국의 공개적 비공개적 대북압박 수위가 점차 고조되는 위기 국면에 직면하자 2005년 7월 제4차 6자회담을 수용하게 되었고, 이후 9월 19일 제2단계 4차 회담을 통해 극적으로 공동성명에 합의하였다.

2005년 9월의 공동성명은 북한의 핵 포기, 북미관계 정상화, 북한 체제 안전보장, 대북 경제협력 등을 포괄적으로 담고 있다. 이와 같은 결과는 북한 정치체제가 외부 환경의 요동과 중압에 직면하여 정치체제의 효율성을 담보하기 위해 취한 반응적 노력의 산물이라고 할 수 있을 것이다. 북한은 모든 핵무기 및 핵 프로그램의 포기와 함께 이른 시일 내에 NPT에 복귀하여 IAEA의 사찰을 수용하며, 미국 등 5개국을 북한 안전보장과 북미·북일 국교정상화 그리고 에너지·교역·투자 분야의 협력에 합의하였다.³⁹

북핵 문제의 해법과 관련해서 볼 때, 6자회담의 다자간 협의를 통한 평화적 해결 방안이 기능하는 경우에 북한 정치체제의 환경으로부터의 중압은 상당 부분 해소될 수 있을 것이다. 반면에 다자간 협의 틀에서 벗어나 핵 개발과 확산으로 나아갈 경우 주변 5개국의 대북압박이 거세지고 유엔 등 국제기구를 통한 경제제재 등이 포괄적으로 가해질 가능성이 커질 것이다.⁴⁰ 이는 결국 북한 정치체제의 환경으로부터의 중압이 가중되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 북한

³⁷ 통일부 정보분석국, 『주간 북한동향』, 제729호 (2005.2.4-2.17) pp. 3~5.

³⁸ 조민, 『한반도 평화체제 구축과 통일전망』, p. 49.

³⁹ 공동성명 내용 및 발표 이후에 돌출된 미국과 북한의 의견차에 관해서는 김국신, 『부시 행정부의 대북 핵정책 추진 현황과 전망』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 74~76 참조.

⁴⁰ 김성철, “북핵문제와 일본의 안보정책: 북일관계와 6자회담의 전개,” 『세종정책연구』, 제1권 1호 (2005), pp. 65~66.

정치체계의 전반적 엔트로피 수준은 6자회담을 통한 핵 문제 해결의 요구에 북한 정치체계가 어떻게 반응하는가에 따라 달라진다고 할 수 있을 것이다. 북한 정치체계가 핵 폐기와 포기라는 외부 환경으로부터의 요구에 대하여 6자회담의 틀 내에서 문제를 해결함으로써 국제적 신뢰를 회복하고 경제적 지원과 협력을 구할 수 있는 방안을 선택하는 것이 북한 정치체계의 외적 적응 과정에 있어서 매우 중요한 변수라고 할 수 있다.

3. 북한의 인권 문제

최근 국제 사회의 주요 현안으로 공식화되고 있는 북한의 인권 문제 역시 북한 정치체계의 대외 적응 능력을 가늠할 수 있는 중요한 변수의 하나라고 할 수 있다. 북한 인권 실태의 개선을 위한 유엔과 국제 사회의 관심과 우려가 지속되고 있으며 인권 개선을 위한 대북 압력도 강화되고 있는 상황이다. 이처럼 북한 인권 문제는 외부 환경으로부터 요구라는 차원에서 북한 정치체계의 반응적 행동을 통한 적응 능력을 요구하고 있는 것이다. 따라서 이와 같은 환경으로부터의 중압에 직면해서 어떻게 반응할 것인가가 북한 정치체계의 전반적인 엔트로피 수준을 결정하는 주된 요인 가운데 하나로 작용할 것이다.

북한에서 인권은 사람으로서 마땅히 가져야 할 권리, 곧 사람의 자주적 권리, 인민이 응당 가져야 할 정치적·경제적·문화적 및 제반 권리를 뜻한다. 이러한 인권 개념은 국제적인 보편적 인권 개념에 바탕을 둔 것이기보다는 주체사상에 입각한 우리식 인권을 표명한 것으로 볼 수 있다.⁴¹ 즉 우리식 인권, 우리식 사회주의의 옹호와 실현은 인간 중심, 인민을 위한 이민위천 사상인 주체사상을 철저히 구현해야 가능하다는 논리다. 그러나 북한 인권 개념의 특수성과 상대주의적 입장을 고려하더라도 북한의 인권 상황은 심각한 문제를 지니고 있는 것으로 보인다. 특히 자유권과 정치적 자유 및 시민적 자유의 보장이라는 측면에서 많은 비판에 직면해 있다.

하지만 무엇보다도 북한 인권 위기의 심각성은 만성적인 기아 사태와 직접적으로 연관되어 있다. 그리고 식량난의 심화와 함께 체제 유지를 위해 광범위하게 자행되고 있는 고문 및 공권력에 의한 폭력 등이 계속해서 폭로되고 있다.⁴²

⁴¹ 김근식 외, 『통일·남북관계사전』 (서울: 통일교육원, 2004), 104~105.

⁴² 북한 인권 상황에 관한 자세한 내용은 임순희 외, 『북한인권백서 2006』 (서울: 통일연구원,

2002년에 북한에서 매우 광범위하고 지속적이며 심각한 인권 침해가 발생하고 있다고 평가한 후, 이듬해 제59차 유엔인권위원회가 대북인권개선결의안을 채택하면서 국내외적으로 북한 인권에 대한 관심이 크게 고조되어 왔다. 미국은 국무부 인권보고서를 통해 북한을 인권 열악 국가로 지목하고 인권 실태 개선을 위한 국제적 공조를 강조해 왔다.⁴³ 그리고 2004년 10월에는 탈북자를 비롯한 북한 주민들의 인권 보호를 위한 <북한인권법>이 미 하원을 재통과함으로써 사실상 확정되었다.⁴⁴

2005년 7월에는 미국 인권단체인 프리덤하우스(Freedom House)가 미국 국무부의 지원으로 제1차 북한인권국제대회를 워싱턴에서 개최하였다. 여기서는 북한 체제의 전체주의적 성격과 정권의 부도덕성을 부각시키고, 자유의 확산에 대한 관심을 고조시켰다. 그리고 12월에 개최된 제2차 서울 대회에서는 <서울선언>을 채택하여 북한의 인권 문제에 대한 국내외적 관심을 제고시키기도 하였다. 특히 <서울선언>은 광범위하고 조직적인 인권유린 중지를 요구하고, 매년 12월 20일 세계인권선언일을 즈음해 세계 각지에서 ‘북한인권 국제캠페인’을 추진하고 ‘북한인권을 위한 국제적 네트워크’를 구성하기로 하는 등 8개항의 선언문을 채택하였다.

2006년 3월 벨기에에서 프리덤하우스가 주관하는 제3차 북한인권국제대회와 유럽의회의 북한청문회가 열렸다. 그리고 5월에는 노르웨이에서는 북한인권시민연합 주관의 제7회 북한인권·난민국제대회가 개최되었다. 이처럼 북한 인권 문제에 대해 적극적인 관심을 보여 온 EU의 발언권이 UN과 국제 사회에서 더욱 강화될 것으로 전망된다. 북한 인권 문제에 대한 국제 사회의 목소리에 대해 북한 정치체제는 미국이 주도하는 체제 전복 기도라고 강력히 반발하고 있다. 그러나 다른 한편으로 북한은 유엔법률가(유엔 난민고등판무관실 법률가)들을 북한으로 초청하여 유엔의 각종 협약과 난민, 국적상실자 대처 방안 등에 관한 교육을 실시하는 등 국제인권기구와의 교육 및 기술 협력에 적극성을 보이기도 하였다.⁴⁵

2006); 최의철·임순희, 『북한인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향』 (서울: 통일연구원, 2003) 참조.

⁴³ 최의철, 『미 국무부의 ‘2004년 북한인권보고서’ 분석』 (서울: 통일연구원, 2004).

⁴⁴ 『조선일보』, 2004년 10월 5일.

⁴⁵ 통일연구원, 『통일환경 및 남북한관계 전망: 2005~2006』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 121~123.

북한의 인권 상황 개선은 국제 사회에서의 신뢰를 회복하는 필수적인 과정의 하나로 볼 수 있다. 나아가 북한의 인권 문제에 대한 논의의 활성화가 결과적으로 진정한 남북관계 개선과 동북아 평화체제 구축에 기여할 것이라는 주장도 제기되고 있다. 따라서 인권 문제에 대한 북한 체제의 대응 전략은 북한 정치체제의 외적 적응에 있어서 매우 중요한 변수가 아닐 수 없다. 하지만 이와 같은 상황에서 북한 정치체제가 유엔의 결의 사항 등 환경으로부터의 요구를 전폭적으로 수용하기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 국제적 고립으로부터 탈피하고 환경으로부터의 과도한 중압에서 벗어나 우리식 사회주의 체제나 김정일 정권의 유지를 위해서는 제한적인 문호 개방 등 인권 정책에 점진적이고 선택적인 변화가 불가피할 것으로 보인다.

최근 미국 부시 행정부는 국가안보전략(NSS) 보고서에서 북한을 이란, 시리아, 쿠바, 벨로루시, 미얀마, 짐바브웨와 함께 폭정(tyranny) 국가로 규정하였다.⁴⁶ 이들 7개국 국민들은 매일같이 폭정에 시달리고 있다고 주장하고 이러한 폭정을 종식하는 것이 미국의 목표라고 밝혔다. 이는 향후 북한의 핵, 인권, 위폐 문제에 대한 부시 행정부의 시각을 반영하고 있다는 점에서 주목된다. 특히 인권 문제와 관련해서 북한은 주민들을 잔혹하게 대하고 있으며 주민의 배를 굶게 하고 있다고 진단하고 있다. 일본의 집권 자민당 또한 북한의 인권이 개선되지 않을 경우 정부의 경제 제재 발동을 의무화하는 내용의 <북한인권침해문제 대처법(안)>을 승인했다.⁴⁷ 이처럼 국제 사회는 인권 문제와 관련하여 북한의 보다 개방적인 자세 변화를 요구하고 있는 상황이다.

2003년 채택된 유엔인권위원회의 대북인권개선결의안은 앞으로 국제 사회가 북한의 인권 문제에 대해 보다 적극적으로 개입할 수 있는 명분과 정당성을 확보하는 계기가 되었다고 평가할 수 있다. 따라서 북한의 개방화는 보편적 인권 규범의 수용 여부를 가늠하는 중요한 척도가 될 수 있다. 하지만 미국이나 국제 사회의 바람과 의도대로 북한이 현 시점에서 체제를 전면 개방하고 북한 주민들에게 자유를 허용하는 것을 기대할 수는 없을 것이다. 그러나 북한 사회주의 체제는 국제 사회의 요구에 대한 적절한 반응을 통해 정치체제의 효율적 작동을 보장하고 유지할 수 있는 조치들을 취해야 할 것이다. 그렇지 못할 경우에, 즉 외부 환경의 변화에 효과적으로 반응함으로써 적응 능력을 발휘하지 못할 경우

⁴⁶ 『중앙일보』, 2006년 3월 18일.

⁴⁷ 『조선일보』, 2006년 3월 17일.

에 북한 정치체계의 엔트로피는 증대하게 될 것이다.

VII. 맺음말

우리는 정치체계의 엔트로피가 내적 지지 수준과 외적 적응 능력의 함수라는 전제에서 출발하였다. 사회적 가치의 권위적 배분 기능이라는 정치체계의 본질적 변수에 대한 체제 구성원들의 순응과 지지의 정도는 정치체계 내부의 엔트로피 수준을 보여주는 하나의 지표다. 아울러 환경의 변화와 요구에 적절하게 반응할 수 있는 체계의 적응 능력 또한 정치체계의 전반적인 엔트로피 수준을 결정하는 주요 지표의 하나다. 이러한 맥락에서 북한 정치체계의 변동 과정을 내적 지지와 외적 적응의 메커니즘을 통한 엔트로피 함수로 규명해 보고자 하였다. 다만 여기서는 정치공동체, 체제, 권위당국자 등 정치체계의 세 가지 차원 가운데 ‘체제’ 수준에서 논의를 전개하였다. 따라서 여기서의 관심과 분석의 대상은 북한 사회주의 체제 혹은 북한의 우리식 사회주의의 변동이다.

오늘날 북한 사회주의 체제는 공식 규범의 주입과 교화를 통한 확산지지의 투입이 한계에 다다른 것으로 보인다. 따라서 북한 정치체계가 내부의 엔트로피를 안정적인 수준으로 유지하기 위해서는 확산지지에서 특수지지로 지지의 근원을 변환시켜야 할 것이다. 여기서 특수지지는 체제 구성원들이 정치체계의 정책 산출을 통해 구체적인 혜택과 이익을 얻게 될 때 표명하는 지지의 형태를 말한다. 따라서 북한 사회주의 체제는 심각한 식량난 등 경제적 위기를 해소할 수 있는 정책적 결과를 산출할 수 있어야 할 것이다. 그리고 이와 같은 정책적 산출을 통한 특수지지의 투입을 위해서는 대외 개방이 불가피한 선택으로 보인다.

환경으로부터의 요동에 적절하게 적응하지 못할 때 정치체계의 엔트로피는 증대하게 된다. 따라서 북한 정치체제는 1990년대 이후 심화된 경제적 위기를 극복하기 위한 대외 개방의 필요성, 6자회담을 통한 북한 핵 문제 해결의 국제적 압력, 북한 인권 상황의 개선 요구 등 환경으로부터의 중압에 반응함으로써 외부의 엔트로피 증대를 제어할 수 있어야 할 것이다. 정치체계가 환경의 변화에 효과적으로 적응하기 위해서는 개방과 폐쇄의 적절한 교체를 통해 체계의 경계를 규제할 필요가 있다. 북한 사회주의 체제의 적응과 생존가능성은 이와 같은 환경으로부터의 외란을 효과적으로 조정하고 통제할 수 있는 정치체계의 능

력에 크게 의존할 것이다.

북한 사회주의 체제는 체제 경계의 개방과 폐쇄를 통해 환경으로부터의 요구를 어떻게 통제하고 관리하는가에 따라 그리고 경제적 위기 극복을 통한 내적 지지의 투입을 어떻게 지속적으로 유지할 수 있는가에 따라 정치체제의 전반적인 엔트로피 수준이 결정될 것이다. 다만 북한 정치체제가 직면한 상황을 고려할 때 특수지지를 통한 내적 지지 기반의 구축 또한 대외적 개방을 통해 실현 가능하다는 점에서 북한 정치체제의 전반적인 엔트로피 수준은 북한 정치체제가 선택하고 취하게 될 개방의 폭과 수준 그리고 속도에 크게 영향을 받을 것으로 보인다.

■ 접수: 3월 30일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

1990년대 이후 북한의 기업지배구조 변화: 제도경제학적 접근

양 문 수*

I. 머리말
II. 전체적 논의
III. 북한 기업지배구조의 변화

IV. 기업지배구조 변화의 원인과 조건
V. 맺음말: 요약과 정책적 시사점

Abstract

The North Korean Corporate Governance after the 1990s.

The subject of this research is primarily focused on the analysis of North Korean corporate governance after the 1990s. It will reveal and organize the actual conditions of corporate governance, as well as analyze the background and causes of the emergence and preservation of this type of corporate governance. This research will reveal the meaning of this type of corporate governance, as well. At the same time, it will examine what kind of transforming guidance exists following the so-called July 1st Economic Improvement Measures.

Analysis of corporate governance is an analysis focused on the various stakeholders and on how an enterprise's management and

control are carried out. In this research, the concept of insider control is used to explain North Korea's corporate governance. North Korean enterprises' insider control, and the reasons and measures behind its emergence, are central to this research.

To look at this work another way, it is an examination of the initial conditions of North Korea's economic reform and system transformation. The aim of this paper is to serve as a resource for the preparation of a plan to develop utilitarian and economically practical corporate governance, applying a methodological, systematic economic plan, especially addressing principal-agency theory.

Key Words: North Korea, Corporate Governance, Principal-Agency Theory, Insider Control

* 북한대학원대학교 교수

I. 머리말

기업에 대한 제도경제학적 해석은 자본주의 기업뿐만 아니라 사회주의 기업, 특히 경제개혁 및 체제전환이라는 극심한 환경변화에 노출된 사회주의 기업의 행동을 분석하고, 그 발전방향을 가늠하는데 매우 유용한 접근법으로 평가받고 있다. 그럼에도 불구하고 구소련, 동구, 중국 기업의 경우와는 달리 북한의 기업에 대해서는 제도경제학적 분석이 거의 이루어지지 않았다. 이는 결국 북한 기업에 대한 기존 연구가 경제학적 기준에서 보면 질적인 면에서 적지 않은 문제점을 안고 있었다는 것을 시사한다.

한편 현실적으로는 지난 2002년 7·1 경제관리개선조치 이후, 북한 기업에 대한 보다 체계적인 연구의 필요성이 증대되고 있다. 이 조치는 북한의 경제개혁을 위한 첫걸음으로 평가받을 수 있는데 이의 핵심적 요소의 하나는 기업의 자율성 확대이다. 따라서 향후 북한의 경제개혁이 본격화될 것에 대비해서 최근 북한 기업의 행동 및 운영 시스템, 나아가 7·1 경제관리개선조치 이후의 변화에 대해 보다 체계적으로 정리해 두는 것은 정책적으로도 매우 중요한 과제이다.

북한의 경우, 경제개혁 및 체제전환과정에서 기업 시스템과 관련된 핵심적 과제의 하나는 기업지배구조(corporate governance)의 문제일 것이다. 지금까지는 체제전환과정에서 기업 시스템의 재정비의 핵심적 요소로 사유화(privatisation)가 인식되어 왔으나 체제전환국의 경험이 보여주는 것은 사유화가 필요충분조건이 아니라는 것이다. 특히 중국의 경험이 보여주듯이, 경우에 따라서는 사유화보다는 기업지배구조 구축 문제에 논의의 초점이 맞추어져야 할 것이다.

이와 관련, 주식시장의 도입과 결합된 국유기업의 사유화를 통해서 효율적인 기업지배구조를 창출할 수 있을 것이라는 신고전파 경제학의 사고는 비판의 여지가 있다. 제도경제학적 접근은 이행기에 다양한 대안적인 기업지배구조 모델이 존재하며, 각 국가의 발전단계, 제도와 전통의 역사를 고려하지 않고 각 기업지배구조 모델을 평가하고 적용하는 것은 의미가 없다고 주장하고 있다. 북한의 경우, 바람직한 기업지배구조의 구축을 모색할 때 이러한 제도경제학적 접근이 보다 유용할 것으로 보인다.

이 연구의 과제는 주로 1990년대 이후를 대상으로 북한의 기업지배구조(corporate governance)를 분석하는 것이다. 기업지배구조의 실태를 파악, 정리하고 기업

지배구조가 발생·유지되는 원인과 배경을 분석할 것이다. 아울러 기업지배구조의 의미도 정리해 보고자 한다. 동시에 이 구조가 이른바 7·1 경제관리개선 조치 이후 어떻게 변화하고 있는지도 살펴보고자 한다. 방법론적으로는 제도경제학적 방법, 특히 주인-대리인 이론을 활용할 것이다.

II. 전제적 논의

1. 선행연구 검토

1990년대 북한 경제 연구는 양적으로나 질적으로나 크게 발전했지만 북한의 기업에 대한 연구는 그렇지 못한 실정이다. 북한의 기업에 대한 자료가 절대적으로 부족하다는 것, 또한 기업 연구를 위해 필수적인 현장조사가 불가능하다는 것이 가장 큰 요인이다. 다만 이러한 자료상의 제약요인을 극복하기 위한 연구자들의 노력이 부족했다는 사실도 무시하지 못할 요인이다.

북한의 기업에 대한 기존연구는 크게 보아 다음의 세 가지 범주로 나눌 수 있다.

첫째, 기업관리체계 전반에 대한 일종의 총론적 연구로 김태일(1993), 조명철(1996), 최신림·이석기(1998), 谷浦孝雄(1975)¹ 등이 여기에 속한다. 이들은 주로 북한의 공식문헌에 입각해서 북한의 기업관리원칙을 도출하고 이들 원칙에 토대를 둔 기업관리의 공식적인 제도를 서술하고 있다. 아울러 조명철(1996)은 이러한 기업관리원칙으로부터의 논리적 추론에 입각해, 谷浦孝雄(1975)는 구소련, 중국의 경험에 비추어 보아서 각각 북한 기업관리체계의 문제점을 지적하고 있다는 특징을 가지고 있다.

하지만 이 범주에 속하는 연구들은 북한의 공식적인 기업관리제도와는 너무도 거리가 먼, 기업의 실제적인 행동양식에 대해서는 그려내지 못하고 있다는 약점을 가지고 있다. 즉 논의의 현실적 적합성의 면에서 문제점을 가지고 있다.

¹ 김태일, 『북한국영기업소의 관리운영체계』 (서울: 민족통일연구원, 1993); 조명철 “기업”, 북한경제포럼 편, 『북한경제론-이론과 실제』 (서울: 법문사, 1996); 최신림·이석기, 『북한의 산업관리체계와 기업관리제도』 (서울: 산업연구원, 1998); 谷浦孝雄, 『朝鮮民主主義人民共和國의社會主義企業』 (東京: 아시아經濟研究所, 1975).

둘째, 기업관리체계의 특정 부문에 대한 각론적 연구로 이병희(1990), 남궁영(1996), 姜日天(1986), 姜日天(1987a), 姜日天(1987b)² 등이 여기에 속한다. 이 가운데 이병희(1990)는 대안의 사업체계를, 남궁영(1996)은 노동력 관리문제를, 姜日天(1986), 姜日天(1987a), 姜日天(1987b)은 독립채산제 문제를 각각 다루고 있다. 하지만 이들 연구도 기업의 실제적인 움직임, 특히 기업의 행동양식에 대해 관심을 두고 있지 않다는 면에서 상기의 첫 번째 범주의 연구와 동일한 문제점을 안고 있다.

아울러 첫 번째와 두 번째의 범주의 연구는 공히 일정한 방법론에 입각한, 분석적 연구로서의 성격이 약하다는 단점이 있다. 즉 공식적인 제도나 사실의 단순한 서술이 대부분이다. 바꿔 말하면 일정한 틀을 설정하여 자료에 입각해서 자기의 논리를 전개하는 분석적 연구가 적다. 더욱이 일정한 분석틀에 기초를 둔 연구라 해도 주장의 근거가 취약하다. 독자적인 실증분석을 포함한 연구 성과도 적다고 할 수 있다.

세 번째 범주의 연구는 공식적인 제도와 현실(특히 기업행동양식) 모두에 주목하는 연구로서 김연철(2001), 양문수(2001), 이석기(2003)³ 등이 여기에 속한다. 이들 연구는 북한의 공식문헌에 대한 분석과 함께 탈북자들을 대상으로 인터뷰를 수행, 그 결과를 연구에 활용했다는 공통점이 있다. 이 가운데 양문수(2001)는 비교경제체제론의 방법론에 입각해서, 이석기(2003)는 제도경제학의 방법론에 입각해서 분석적 연구를 시도했다는 특징이 있다.

한편 이 글의 주제인 북한의 기업지배구조는 북한 기업의 연구에 있어서도 미개척지라고 할 수 있다. 사실 이 분야에서는 이석기(2003)가 최초의, 그리고 지금까지는 유일한 연구라고 할 수 있다. 다만 이석기(2003)는 이 분야의 개척자적 연구라는 점에서는 높이 평가받을 수 있으나 다음과 같은 약점도 안고 있다.

첫째, 북한 기업 내에 존재하는 내부자 통제, 담합의 양상을 도출, 이를 정리하는 데는 어느 정도 성공했으나 내부자 통제의 발생 및 유지의 원인, 배경, 조

² 남궁영, 『북한의 노동정책과 노동력 평가』 (서울: 민족통일연구원, 1996); 姜日天, “朝鮮社會主義經濟建設の現段階における獨立採算制の強化について(上),” 『月刊朝鮮資料』, 1986年 9月號(1986); 姜日天, “朝鮮社會主義經濟建設の現段階における獨立採算制の強化について(中),” 『月刊朝鮮資料』, 1987年 2月號(1987); 姜日天, “朝鮮社會主義經濟建設の現段階における獨立採算制の強化について(下),” 『月刊朝鮮資料』, 1987年 7月號(1987).

³ 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』 (서울: 역사비평사, 2001); 양문수, 『북한경제의 구조-경제개발과 침체의 메커니즘』 (서울: 서울대학교출판부, 2001); 이석기, “북한의 1990년대 경제위기와 기업행태의 변화,” (서울대 대학원 경제학 박사학위논문, 2003).

건 등에 대해서는 충분한 설명을 제시하지 못하고 있다. 둘째, 시기적으로는 2002년의 7·1 경제관리개선조치 이후의 변화를 다루지 못하고 있다. 인터뷰 대상 탈북자들은 모두 2001년 이전에 탈북한 사람들이다. 셋째, 탈북자 인터뷰 결과를 자료로 이용한 정성적 분석만 시도하고 있을 뿐, 정량적 분석에까지는 이르지 못하고 있다.

2. 논문의 방향성

이 연구는 연구사적으로 볼 때, 북한의 기업지배구조에 대한 선구자적 업적인 이석기(2003)의 후속연구로서 자리매김하고자 한다. 즉 이석기의 연구성과를 필자 나름대로 소화해 필자의 분석틀과 방법론, 자료에 입각해 북한의 기업지배구조에 대한 논의를 일보 전진시키고자 하는 것이 목표이다.

이 연구는 기본적으로 이석기(2003)를 계승발전시키는 데 주안점을 둔다. 특히 앞서 지적했던 이석기(2003)의 세 가지 약점에 대한 필자의 대응방안을 모색하는 것이 연구의 출발점이 될 것이다. 그 작업결과에 입각해서 필자 나름대로 북한의 기업지배구조에 대한 논리체계를 구축해 보고자 한다.

3. 분석틀

이 연구는 기업지배구조 일반에 대한 기존의 제도경제학적 연구성과 가운데 주인-대리인(principal-agent) 이론을 활용하여 분석을 진행하고자 한다. 주인-대리인 관계는 일인 이상의 사람(주인)이 자신의 이익을 위해 대신 행동해 줄 것을 요구하면서 다른 사람(들), 즉 대리인을 고용하는 명시적 또는 암묵적인 계약에 의해 성립한다. 따라서 주인-대리인 문제란 대리인이 주인의 이익을 위해 행동하지 않을 때를 가리키는 것이다. 대개는 양자의 이해관계가 엇갈릴 수 있는 경우에 발생한다.

주인-대리인 이론은 모든 형태의 교환에 적용될 수 있지만 흔히 위계적인 관계를 분석하는 데 이용된다. 특히 주인이 어떤 권리, 예컨대 자원을 사용할 수 있는 권리를 대리인에게 위임하여 주인의 이익을 위해 대리인이 일하도록 하고 그 대신 보상금을 지급하는 형태의 공식적 또는 비공식적인 계약에 얽매이게 하는 관계를 분석하는 데 이용된다. 그래서 흔히 기업을 둘러싼 문제에 주인-대리

인 이론이 활발하게 연구되었다.⁴

이러한 주인-대리인 문제의 이론 틀은 사회주의 국가, 기업, 경영자, 노동자의 관계를 설명하는 데에도 유용한 분석도구를 제공해 준다. 사실 사회주의 경제에서 주인-대리인 문제는 중첩적으로 발생하게 된다. 즉 국가와 기업, 국가와 중간적 감독기관, 중간적 감독기관과 기업 사이에 다양한 협상과 담합이 존재한다.

실제로 고전적 사회주의 경제 및 경제개혁, 체제전환 단계에서의 기업, 특히 기업지배구조에 대해 Granick(1983), Granick(1990), Lee(1991), Qian(1996)⁵ 등이 주인-대리인 이론을 원용해 논의를 전개했다.

4. 연구방법

<표 1> 면접 및 설문 탈북자의 인적사항

구 분		응답자 수(명)	비율(%)
출신지역	함경북도	100	60.6
	비(非)함경북도	65	39.4
	합계	165	100.0
성별	남성	69	42.1
	여성	95	57.9
	합계	164	100.0
연령	20대 이하	20	12.1
	30대	77	46.7
	40대	48	29.1
	50대 이상	20	12.1
	합계	165	100.0

⁴ 자세한 것은 유동운, 『신제도주의 경제학』 (서울: 선학사, 1999), p. 261 참조.

⁵ Granick, D., "Institutional Innovation and Economic Management: The Soviet Incentive System, 1921 to the Present" in G. Guroff and F. V. Carstensen (eds.), *Entrepreneurship in Imperial Russia and the Soviet Union* (Princeton: Princeton University Press, 1983); Granick, D., *Chinese State Enterprises* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1990); Lee, Keun, *Chinese Firms and the State in Transition and Agency Problems in the Reform China* (New York: M. E. Shape, Inc, 1991), Qian, Y., "Enterprise Reform in China: Agency Problems and Political Control", *Economics of Transition* (June 1996).

학력	고등중학교 졸업	117	74.5
	전문학교 졸업	22	14.0
	대학졸업	18	11.5
	합계	157	100.0
탈북시기	7·1조치 이전	103	62.8
	7·1조치 이후	61	37.2
	합계	164	100.0
당월여부	당월	38	25.9
	비당월	109	74.1
	합계	147	100.0

이 글은 문헌조사와 현장조사를 병행한다. 다만 기업지배구조라는 연구 주제의 특성상 현장조사의 중요성이 크다. 그러나 주지하다시피 북한 기업에 대한 직접적인 현장조사는 사실상 불가능하다. 따라서 탈북자 조사로 대신할 수밖에 없다. 필자는 2004년 8월부터 2005년 10월까지 165명의 탈북자를 대상으로 인터뷰와 설문조사를 실시했다. 이들은 기본적으로 북한의 기업에서 일을 한 적이 있는 사람들이다. 이들의 인적사항은 <표 1>에 간단히 정리했다.

물론 탈북자 면담 및 설문조사 결과를 ‘자료’로써 이용하는 데는 신뢰성, 대표성 등의 문제가 있을 수 있다. 다만 필자의 경우, 기업운영관계의 일에 종사한 사람을 중심으로 하여 대상자를 선정, 또한 기본적으로 기업과 관련해 그들이 경험한 것을 중심으로 ‘비정치적’인 인터뷰 및 설문조사를 실시했다.

Ⅲ. 북한 기업지배구조의 변화

1. 기존의 기업지배구조

북한의 기업은 기본적으로 국유기업이다. 물론 협동적 소유 기업도 존재하나 매우 미미하다. 따라서 국가가 기업을 관리하는 것은 당연한 일이다. 북한에서는 국가소유제의 기반하에 중앙의 행정당국이 의사결정 권한을 갖고 계획에 의해 자원을 배분하는 중앙집권적 계획제도가 성립되어 있다. 이 제도는 1958년

에 ‘생산수단에 대한 사회주의적 개조’가 끝나고 1961년에 ‘대안의 사업체계’가 도입된 후 1964~65년에 ‘계획의 일원화·세부화’가 도입됨으로써 완성되었다.

‘대안의 사업체계’의 핵심은 기업관리에 있어서 행정적 지도보다 당의 지도를 우선시한다는 것이다. 즉, 종전의 지배인(최고경영자) 유일관리제 대신에 공장 당위원회에 의한 집단적 지도체제를 기업 관리·운영의 중심적 지위에 둔다는 것이다. 아울러 중앙집권적 계획의 편성·집행 과정을 물리적으로 보장하는 중앙집중적 자재공급체계, 즉 모든 자재를 상부(성, 관리국 등)가 책임지고 하부(기업소, 공장 등)에 현물로 공급하는 체계도 대안의 사업체계의 중요한 구성요소이다.

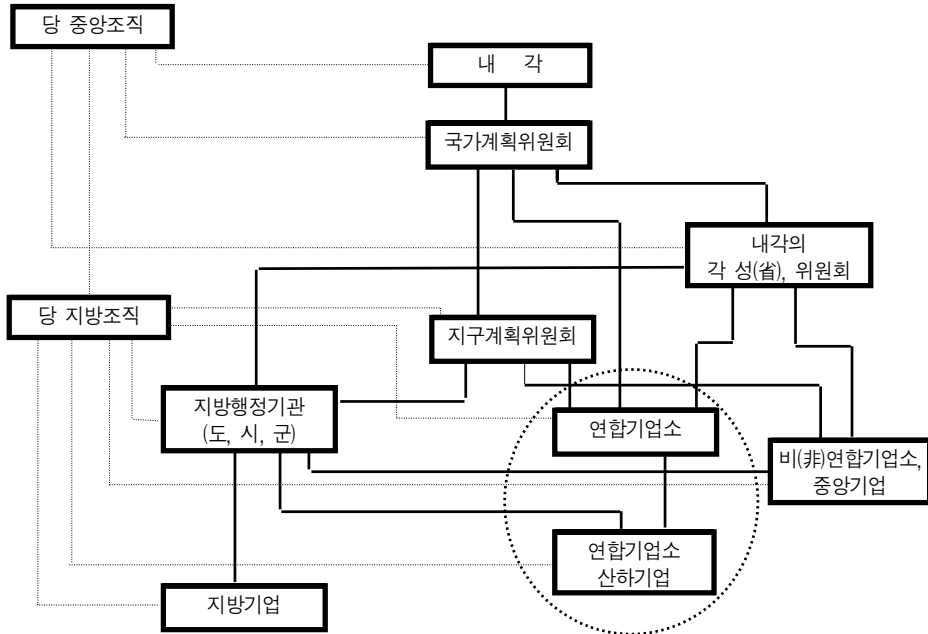
‘계획의 일원화·세부화’는 “경제분야에서 중앙집권적 규율을 강화하는 가장 올바른 길”로 규정되어 있다. 계획의 일원화란 전국에 뻗어 있는 국가계획기관과 계획세포가 하나의 계획화체계를 형성하여 국가계획위원회의 통일적인 지도하에 기업 관련 계획화의 유일성을 철저히 보장하도록 하는 것을 의미한다. 계획의 세부화는 국가계획기관이 직접 전반적인 경제발전과 기업의 경영활동을 밀접히 연결시키는 것이다. 즉, 중앙으로부터 지방과 기업에 이르기까지 국민경제의 부문간, 기업간 및 지역간 그리고 이들 내부 상호간의 모든 경제활동을 세부에 이르기까지 계획에 구체적으로 맞물리게 함과 동시에 세부화된 계획과제의 수행을 법적 의무로 규정하는 방법이다.

북한의 국가적인 기업관리기구는 단순화시켜서 보면 중앙의 계획당국(국가계획위원회) - 정부의 산업관련 각 부처(省, ministry) - (연합기업소) - 기업이라는 피라미드식 위계제(hierarchy) 구조로 되어 있다. <그림 1>에 나타나 있듯이 위계제의 정점에는 경제 전체를 통제하는 중앙의 계획당국이 있고 위계제의 최말단에는 생산 단위인 기업이 있다. 사실 사회주의 경제는 국민경제 전체를 하나의 거대한 공장과 같이 운영하고자 했는데 북한이라고 해서 예외는 아니다. 계획당국은 국가의 목표를 달성하기 위한 계획안을 작성하여, 이를 모든 기업에 대해 ‘계획과제’(계획지표)로서 내려 보내고 이의 실행·달성을 명령하며 기업의 계획과제 수행상황을 관리·감독한다.

요컨대 기업활동에 관한 의사결정은 중앙의 계획당국 손에 집중되어 있다. 즉, 기업이 무엇을 얼마나 생산해야 하는가, 누구에게 생산물을 판매해야 하는가, 투입재를 누구로부터 얼마만큼 입수해야 하는가, 설비투자를 얼마나 해야 하는가, 노동력을 얼마나 고용해야 하는가에 대한 의사결정과 이러한 모든 거래가 행해지는 가격·임금 등에 관한 의사 결정이 중앙에 집중되어 있다. 이러

한 의사결정은 위로부터 아래로 명령·지령의 형태로 전달된다.

<그림 1> 북한의 기업관리기구



주 : 북한의 기업관리기구를 극히 간략하게 나타낸 것임. 1985년 연합기업소제도가 전면적으로 도입된 이후 오늘날까지 이러한 틀이 유지되고 있음. 실선은 행정의 지도관계, 점선은 당의 지도관계임.
 자료 : 통일부(2000), 『북한개요』 및 필자의 탈북자 면담 결과 정리.

이와 함께 계획당국은 기업에게 생산활동에 필요한 원자재, 설비 및 자금을 제공한다. 그리고 계획당국은 기업이 생산한 제품을 어디에 공급할 것인가도 지정한다. 기업의 생산활동으로 이윤이 발생하면 국가에 상납하고 적자가 나면 국가가 메워준다. 기업의 자주권, 자율성은 없다고 해도 과언이 아니다. 기업은 단순한 생산현장에 지나지 않는다.

이렇듯 북한의 기업지배구조는 대안의 사업체제와 계획의 일원화·세부화를 토대로 형성되었다. 기업의 소유권은 기업 내부에 있는 것이 아니라 기업 외부에 있다. 따라서 외부에 있는 각종 기관, 즉 중앙의 계획당국, 성·위원회 등 중앙의 중간관리기관, 시·군 인민위원회 등 지방의 중간관리기관이 중첩적으로

감시·감독하는 구조로 되어 있다. 더욱이 기업 내부에는 외부 관리기관이 기업내에 파견한 공장당위원회라는 기관이 다시 감시·감독하는 구조를 형성하고 있다.

2. 1990년대 경제위기와 기업지배구조의 변화

사회주의 경제에서는 현실세계에서의 기업의 움직임이 공식적인 제도가 의도하는 것과 판이하게 다르다. 구소련, 동구, 중국 등의 경험을 보면, 기업은 공식적인 제도 혹은 정책당국의 의도대로 움직이지 않았다. 1990년대 경제위기 이전의 북한도 별반 다를 것이 없었다.

기업들의 행동양태를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 계획관련 행정기관에 대해 생산능력은 낮추어 보고하고 생산에 필요한 자재에 대해서는 부풀려서 요구한다. 둘째, 생산에 필요한 양 이상으로 자재를 기업 내에 유보하고 사장(死藏)시킨다. 셋째, 생산물 조합을 자의적으로 선택한다. 즉, 수요자가 어떠한 품목이 필요한가에 대해 관심이 없다. 넷째, 제품을 만들어도 수요자가 필요로 하는 시기에 필요한 양만큼 공급해주는 데에는 관심이 없다. 다섯째, 제품의 양이 중요하며, 제품의 품질과 생산비용에 대해서는 관심이 없다. 여섯째, 신기술 도입 및 개발의욕이 결여되어 있다. 일곱째, 기업간의 자재를 비공식적으로 거래한다. 여기에는 암시장에서의 거래도 포함된다.⁶

경제난의 골이 깊어지는 1990년대에 들어서면서 공식적 제도와 현실간의 괴리는 매우 심각한 수준에 이르게 된다. 이러한 현상의 배경에는 경제난에 따른 자재 부족과 자재공급의 불안정성 심화가 있다. 중앙집권적 계획경제를 물리적으로 뒷받침하는 중앙집권적 자재공급체계가 약화되면서 북한의 기업에는 전술했던 일곱 가지 행동양태가 더욱 현저해졌다. 게다가 다음과 같은 특징적인 행동패턴조차 보이게 되었다.

첫째, 계획작성에 있어서 기업이 상당 정도 자율성을 획득하게 되었다. 우선

⁶ 이러한 기업행동은, 표현의 차이는 있으나 구소련·동구의 기업에 대한 연구에서 공통적으로 지적되었던 현상이다. 예컨대 Berliner, Joseph S., *Factory and Management in the USSR*(Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1957); Nove, Alec, *The Soviet Economy*, 3rd ed(London: George Allen & Unwin Ltd, 1968); Kornai, Janos, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992) 등을 참조.

계획과제, 특히 생산량 목표의 설정 및 계획과제의 수정과정에서 당해 기업의 의견이 종전보다 많이 반영되게 되었다. 더욱이 계획품목의 선정에서부터 가격의 결정에까지 기업의 자율성이 확대되었다. 이는 국가가 기업의 실적을 평가하는 기준으로 현물계획뿐만 아니라 현금계획도 중요시하게 된 데 따른 것이다. 국가가 계획대로 자재를 공급해 주지 못하는 상황에서 기업에게 생산량 목표를 달성하라고 다그치는 데는 한계가 있기 때문이다.

달리 보면 기업내부에서 지배인의 권한이 다소 강화되었다고 할 수 있다. 국가 배급제가 사실상 붕괴되고 기업이 종업원의 생계를 책임지게 된 상황에서 생산의 지속여부는 종업원들의 생존과 직결되는 문제로 대두되었다. 이에 일부 지배인들은 불법을 무릅쓰고 비공식적 거래를 통해 공장을 계속 운영하려고 했다.

둘째, 시장과 관련된 기업의 경영활동이 확대되었다. 공식적인 자재공급체계가 제 기능을 다하지 못함에 따라 기업들은 다양한 방식의 비공식적 거래를 통해 자재를 조달했다. 여기에는 기업 간에 남아도는 원자재를 서로 교환하는 것도 있고 제품을 주고 필요한 자재를 받는 것도 있다. 암시장을 통한 조달도 빈번히 이루어졌다.

또한 국가계획에 의해 지정된 공급처 이외의 대상에 대해 생산물을 비공식적으로 판매하게 되었다. 생산물의 판매처는 다른 기업이거나 개인이 중심이 되는 암시장이었다. 그리고 이 경우에는 대개 국정가격이 아니라 수요와 공급에 의해 결정되는 시장가격이 적용된다. 이렇게 하는 이유는 국가가 자재를 제대로 공급해주지 않고 식량배급마저 줄어들면 기업 입장에서는 스스로의 힘으로 자재와 식량을 조달해야 하기 때문이다. 이 경우 기업이 가진 유일한 자원인 생산물을 비공식적인 방법으로 처분해야 하고 이는 기본적으로 구매와 판매의 형태로 이루어진다.

상기의 기업 행동양태는 중앙공업에서도 관찰되지만 지방공업에서 보다 확연하게 나타난다. 전술한 기업행동들의 근저에 자재공급의 부족 심화, 중앙집권적 자재공급체계의 약화가 있었다는 사실을 상기하면 이해가 용이할 것이다.

이들 기업 행동양태는 달리 보면 비공식적인 시장화 및 분권화의 진전이라고 정리할 수 있다. 그리고 이는 북한의 (공업)기업관리체계의 양대 기둥인 대안의 사업체계와 계획의 일원화·세부화가 사실상 붕괴되었음을 의미한다.

이는 <표 2>의 탈북자 설문조사결과에서도 뚜렷이 나타나고 있다. 1990년대 경제위기 속에서, 대안의 사업체계의 핵심요소인 당위원회의 집체적 지도는 형식적인 것에 지나지 않게 되었느냐는 물음에 “매우 그렇다”도 답한 사람이 67

명(44.4%)으로 가장 많았고 그 다음이 “조금 그렇다”로 53명(35.1%)였다. “매우 그렇다”와 “조금 그렇다”를 다 합치면 전체의 79.1%에 달한다. 대안의 사업체계의 또다른 핵심요소인 중앙집권적 자재공급체제는 사실상 붕괴되었느냐는 물음에는 “매우 그렇다”가 86명(58.1%)였고, “조금 그렇다”가 49명(33.1%)였다. 둘을 합치면 전체의 91.2%에 달한다.

〈표 2〉 1990년대 대안의 사업체계의 붕괴

(단위: 명, %)

질 문/응답	매우 그렇다	조금 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	합계
1990년대에, 대안의 사업체계의 핵심요소인 당위원회의 집체적 지도는 형식적인 것에 지나지 않게 되었다.	67	53	26	5	151(명)
	44.4	35.1	17.2	3.3	100.0(%)
1990년대에, 대안의 사업체계의 또다른 핵심요소인 중앙집권적 자재공급체제는 사실상 붕괴되었다.	86	49	10	3	148(명)
	58.1	33.1	6.8	2.0	100.0(%)

사실 중앙이 기업의 자재공급문제를 제대로 해결하지 못한다는 것은 계획의 실행수단을 보장해 주지 못한다는 의미이다. 그러면서도 중앙은 기업에 대해 계획달성을 요구하게 되면, 기업활동에 대한 중앙의 장악력과 통제력은 현저히 약화되고 계획실행을 위한 실질적인 권한은 상당 정도 기업에 넘어가지 않을 수 없게 된다.

이제 조금 다른 측면에서 접근해 보자. 1990년대 경제위기 속에서 북한 기업의 지배구조에는 어떤 변화가 발생했는지 살펴보기로 하자(<표 3> 참조).

우선 기업의 경제활동에 대해 당비서보다 지배인의 권한이 강화되었느냐는 물음에 대해 “매우 그렇다”(21.2%), “조금 그렇다”(34.6%)는 응답이 나왔다. 아울러 직장장, 작업반장의 권한이 종전보다 강화되었다는 주장에 대해 “매우 그렇다”(21.7%), “조금 그렇다”(45.9%)라는 반응이 나왔다. 기업 내에서 실질적인 분권화가 어느 정도 진전되었음을 보여주고 있다.

그런데 이러한 분권화에서 끝나는 것은 아니다. 예컨대 공장·기업소의 지배인과 간부들은 공장, 기업소의 원자재, 설비, 생산제품을 국가소유가 아니라 자신들의 소유인 것처럼 생각하고 취급하는 경우가 있었느냐는 질문에 대해 “매우

그렇다”(36.7%), “조금 그렇다”(44.2%)는 응답이 나왔다. 둘을 합치면 “그렇다”는 대답이 무려 전체의 80.9%에 달한다. 게다가 공장·기업소를 가동시키기 위해 지배인이 사업을 하거나 불법적인 행위를 해서 자재를 조달하는 것을 공장·기업소 노동자들은 환영했다는 주장에 대해 “매우 그렇다”(32.0%), “조금 그렇다”(31.4%)로 전체의 63.4%가 인정했다.

〈표 3〉 1990년대 기업 지배구조의 변화

(단위: 명, %)

질문/응답	매우 그렇다	조금 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	합계
1990년대 공장·기업소 운영을 둘러싸고 지배인과 당비서는 자주 갈등을 빚었다.	60	56	28	10	154(명)
	39.0	36.4	18.2	6.5	100.0(%)
1990년대 공장·기업소의 경제활동에 대해 당비서보다 지배인의 권한이 강화되었다. 물론 기본적으로는 당비서의 권한이 더 세지만 지배인의 권한이 종전보다는 커졌다.	33	54	43	26	156(명)
	21.2	34.6	27.6	16.7	100.0(%)
1990년대 공장·기업소 내에서 직장장, 작업반장의 권한이 종전보다 강화되었다.	34	72	33	18	157(명)
	21.7	45.9	21.0	11.5	100.0(%)
1990년대 공장·기업소의 지배인과 간부들은 공장, 기업소의 원자재, 설비, 생산제품을 국가소유가 아니라 자신들의 소유인 것처럼 생각하고 취급하는 경우가 있었다.	54	65	22	6	147(명)
	36.7	44.2	15.0	4.1	100.0(%)
1990년대 공장·기업소를 가동시키기 위해 지배인이 사업을 하거나 불법적인 행위를 해서 자재를 조달하는 것을 공장·기업소 노동자들은 환영했다.	49	48	39	17	153(명)
	32.0	31.4	25.5	11.1	100.0(%)

요컨대 1990년대 기업지배구조 변화는 내부자 통제(inside control) 현상으로 압축된다. 내부자 통제란 기업의 법적 소유권은 기업 외부자에게 귀속되어 있으나 외부 통제 메커니즘의 소멸로 기업 내부자가 기업에 대한 통제권을 상당 정도 획득하여 자신들의 이해를 강력하게 주장하고 관철시키는 상황을 가리킨다.

3. 7·1 조치 이후의 기업지배구조 변화

7·1 조치 이후의 기업 운영의 변화로 가장 큰 것으로 기업의 자율성 확대를 꼽을 수 있다. 이러한 기업분권화는 주로 계획작성, 가격제정, 자재공급의 영역에서 이루어졌다. 이는 지난 2001년 10월 3일 김정일 위원장이 당과 내각의 경제일꾼에게 내린 지시문건 ‘강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여’에 토대를 두고 있다.

우선 계획작성에 있어서 국가적으로 중요도가 떨어지는 지표에 대해서는 국가계획위원회가 아니라 해당 기관, 기업소에서 계획화하도록 했다. 특히 지방경제부문의 경우, 도·시·군의 자체 실정에 맞추어 계획화하도록 했다.

또 하나 주목해야 할 것은 기업의 경영실적에 대한 평가 방법이 바뀌었다는 것, 즉 ‘번 수입’지표에 의한 평가방식이 새롭게 도입된 사실이다. ‘번 수입’은 기업의 총판매수입에서 노동보수를 제외한 생산원가를 뺀 것이다. 자본주의의 용어로 바꾸면 ‘이윤+임금’인 것이다.

이는 기업관리와 관련해 중요한 의미를 갖는다. 즉 국가계획에 의해 생산의 의무화된 제품 이외의 제품을 생산, 판매해 획득한 수입도 인정하겠다는 것이다. 달리 보면 기업에 대해 계획외 생산과 계획외 처분(시장판매)을 할 수 있는 합법적인 공간을 제공한 것이다.⁷

동시에 종합시장의 등장 이후, 기업은 시장에서의 제품 판매가 공식 허용되었다. 시장에서 자금을 조달할 수 있는 길도 열렸다. 현금 보유도 허용되었다. 결국 시장 판매를 목적으로 한 생산이 합법화되었다. 시장에서의 구매도 마찬가지이다. 시장을 매개로 한 기업활동이 공식적으로 허용된 것이다. 기업의 활동이 종전과는 다른 차원에서 전개될 조건이 마련된 것이다.

한편 기업의 자율성 확대는 기업 내부조직의 변화를 야기한다. 즉, 기업내에서 당비서의 권한은 약화되고 지배인의 권한은 강화되었다.⁸ 물론 지배인의 권

⁷ 번 수입 지표는 보다 적극적인 의미도 담고 있다. 번 수입 지표가 종전의 지표와 다른 것은 첫째, 종전에는 생산만 하면 실적으로 평가받았으나 앞으로는 판매까지 고려해야 한다는 것, 둘째, 종전에는 원가가 아무리 많이 먹히더라도 생산만 하면 평가를 받았으나 이제는 원가, 비용까지 염두에 두어야 한다는 것이다. 따라서 기업 입장에서는 종전보다 훨씬 더 생산과 경영상의 효율성, 수익성의 문제에 관심을 기울이지 않을 수 없게 되었다.

⁸ 7·1 조치로 인한 기업 자율성의 확대, 지배인의 권한 강화는 거의 모든 선행연구들이 인정하는 사실이다. 예컨대 통일부·통일연구원, 『북한의 경제개혁 동향』 (서울: 통일연구원 2005), pp. 24-28 참조.

한이 강해졌다고 해도 이는 어디까지나 상대적인 의미에서이다. 명목상 강화되었다고 해도 실제로는 개별 기업 사정에 따라 달라질 소지는 얼마든지 있다. 아울러 기업내 당위원회의 지도가 없어진 것은 결코 아니며 종전과 마찬가지로 당의 지도를 받되, 지배인의 권한이 다소 강화된 것이다. 그렇다고 해도 이러한 변화의 의미는 결코 작지 않다.⁹

<표 4>는 기업의 자율성 확대, 지배인 권한 확대 등의 변화를 잘 보여주고 있다. 우선 7·1 조치 이후 기업의 경제활동에 대해 당비서보다 지배인의 권한이 강화되었느냐는 물음에 대해 “매우 그렇다”(32.8%), “조금 그렇다”(32.8%)는 응답이 나왔다. 그리고 공장·기업소의 자율성의 확대에 대해서는 전체의 25.4%가 “매우 그렇다”며 확인해 주었고, 54.2%가 “조금 그렇다”는 답을 주었다. 아울러 직장장, 작업반장의 권한이 종전보다 강화되었다는 주장에 대해 “매우 그렇다”(25.0%), “조금 그렇다”(45.0%)라는 반응이 나왔다. 기업과 상부기관 사이에, 그리고 기업 내에서 실질적인 분권화가 진전되고 있음을 보여주고 있다.

<표 4> 7·1 조치 이후의 기업지배구조 변화(1)

(단위: 명, %)

질문/응답	매우 그렇다	조금 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	합계
7·1 조치 이후 공장·기업소의 경제활동을 둘러싸고 당비서보다 지배인의 권한이 강화되었다.	20 32.8	20 32.8	15 24.6	6 9.8	61(명) 100.0(%)
7·1 조치 이후 중앙이나 지방의 당정기관으로부터의 간섭, 감독, 통제가 줄어든 반면, 공장·기업소의 자율성은 확대되었다.	15 25.4	32 54.2	10 16.9	2 3.4	59(명) 100.0(%)
7·1 조치 이후 공장·기업소 내에서 직장장, 작업반장의 권한이 종전보다 강화되었다.	15 25.0	27 45.0	12 20.0	6 10.0	60(명) 100.0(%)

⁹ 자동차 기업소의 중간간부 출신의 탈북자 씨는 “당위원회의 집체적 지도가 지배인 유일관리제와 유사한 제도로 바뀌었다”고 말하고 있다. 합영회사 간부 출신의 씨는 7·1 조치의 핵심적 요소의 하나가 당위원회의 집체적 지도에서 지배인 유일관리제로의 변화라고 밝히며 지배인은 크게 보아 노력관리 권한과 자재구입 및 생산물 처분 권한을 새롭게 획득했다고 말했다. 탄광 자재인수원 출신의 탈북자 씨는 자신의 소속 탄광 지배인으로부터 “지배인의 권한이 강화되었다. 생산에 대해서는 생산단위의 책임자가 기본적인 권한을 가지게 되었다”는 말을 들었다고 밝혔다. 이후 서술하는 탈북자 증언에서의 탈북자는 모두 7·1 조치 이후 북한에서 나온 사람들이며 증언은 모두 필자와의 면담결과이다.

그런데 이러한 분권화에서 끝나는 것은 아니다. 그 이상의 사태가 전개되고 있다. <표 5>를 살펴보자. 우선 7·1 조치 이후 공장·기업소는 국가로부터 직접적인 강제가 없는 한, 지표별 계획달성보다 액상계획(혹은 변수입지표)의 달성에 더 신경을 쓰게 되었느냐는 질문에 대해서는 “매우 그렇다”(55.2%), “조금 그렇다”(37.9%)라는 대답이었다. 더욱이 7·1 조치 이후 공장·기업소는 국가계획의 달성보다는 돈벌이에 더 신경을 쓰게 되었느냐는 질문에 대해서는 “매우 그렇다”가 전체의 83.3%로 압도적으로 많았다.

<표 5> 7·1 조치 이후의 기업지배구조 변화(2)

(단위: 명, %)

질문/응답	매우 그렇다	조금 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	합계
7·1 조치 이후 공장·기업소는 국가로부터 직접적인 강제가 없는 한, 지표별 계획달성보다 액상계획(혹은 변수입지표)의 달성에 더 신경을 쓰게 되었다.	32	22	3	1	58(명)
	55.2	37.9	5.2	1.7	100.0(%)
7·1 조치 이후 공장·기업소는 국가계획의 달성보다는 돈벌이에 더 신경을 쓰게 되었다.	50	6	4	-	60
	83.3	10.0	6.7	-	100.0(%)
7·1 조치 이후 공장·기업소의 지배인과 간부들은 공장·기업소의 원자재, 설비, 생산제품을 국가소유가 아니라 자신들의 소유인 것처럼 생각하고 취급하는 경향이 더 두드러졌다.	22	28	8	3	61(명)
	36.1	45.9	13.1	4.9	100.0(%)
7·1 조치 이후 공장·기업소는 중앙이나 지방에 대한 납부금을 가급적이면 적게 내기 위해 상부의 당정기관과 사업을 벌였고 실제로 그렇게 해서 납부금을 깎을 수 있었다.	9	27	11	6	53(명)
	17.0	50.9	20.8	11.3	100.0(%)

게다가 7·1 조치 이후 공장·기업소는 중앙이나 지방에 대한 납부금을 가급적이면 적게 내기 위해 상부의 당정기관과 사업을 벌였고 실제로 그렇게 해서 납부금을 깎을 수 있었느냐는 질문에 대해서는 “매우 그렇다”(17.0%), “조금 그렇다”(50.9%)는 반응이었다. 아울러 7·1 조치 이후 공장·기업소의 지배인과 간부들은 공장·기업소의 원자재, 설비, 생산제품을 국가소유가 아니라 자신들의 소유인 것처럼 생각하고 취급하는 경향이 더 두드러졌다는 주장에 대해서는 “매우

그렇다”(36.1%), “조금 그렇다”(45.9%)로 전체의 82.0%가 공감대를 표시했다.

기업 지배인과 중간 간부, 노동자의 관계 변화의 또하나의 측면은 이른바 8·3 노동자의 급증현상이다. 8·3 노동자는 공장에 일정 정도의 현금만 바치면 출근의 의무를 면제받는 노동자를 가리킨다. 예컨대 자신의 공식임금의 2~3배 수준의 현금만 공장에 납부하면 일년 동안 공장에 얼굴 한번 비치지 않아도 365일 내내 출근부에 도장이 찍힌 것으로 처리되는 것이다. 기업에 현금수입을 제공하는 대신 시장경제활동을 위한 시간적 여유와 자유를 획득하는 것이다. 이는 8·3 인민소비품창조운동에서 유래했다. <표 6, 7>에 나타나 있듯이 7·1 조치 이후 8·3 노동자는 크게 늘었다. 그리고 8·3 노동자가 차지하는 비중에 대해서는 40% 정도라는 대답이 41.2%로 가장 많았고, 그 다음이 10%정도라는 대답(21.6%)였다.

<표 6> 7·1 조치와 8·3 노동자(1)

(단위: 명, %)

질문/응답	크게 늘었다	조금 늘었다	별 차이가 없다	조금 줄었다	크게 줄었다	합계
7·1 조치 이후 공장·기업소 내 8·3 노동자가 늘었는가, 아니면 줄었는가	35	15	3	4	2	59(명)
	59.3	25.4	5.1	6.8	3.4	100.0(%)

<표 7> 7·1 조치와 8·3 노동자(2)

(단위: 명, %)

질문/응답	5% 정도	10% 정도	20% 정도	30% 정도	40% 정도	합계
선생님께서 북한을 떠나던 시점에 공장·기업소 내 8·3 노동자는 전체 인원의 몇 %정도였는가	9	11	5	5	21	51
	17.6	21.6	9.8	9.8	41.2	100.0(%)

주: 7·1 조치 이후 북한을 이탈한 사람들을 대상으로 한 설문

결국 7·1 조치 이후에도 북한 기업지배구조 변화의 최대 특징은 내부자 통제 현상의 심화라고 평가할 수 있다. 외부에 의한 통제 메커니즘의 소멸로 인해 기업 내부자가 기업에 대한 통제권을 상당 정도 획득하게 되고 지배인, 중간간부, 노동자 등 내부 구성원들은 서로 담합을 해서 자신들의 이해를 관철시키게 되는 현상이 더욱 뚜렷해진 것이다.

4. 파급효과

내부자 통제가 문제시되는 것은 기업 내부자가 자신들의 이해를 강력하게 주장, 관철시키기 때문이다. 사회주의 국유기업의 경우, 이른바 공유자산의 침식 문제가 발생하기 때문이다. 물론 북한에서 기업 내부자들이 침식할 만한 공유자산의 기반이 얼마정도 있는가에 대한 의문이 없는 것도 아니다. 하지만 다소 초보적인 수준에서나마 공유자산의 침식 문제가 발생하고 있음은 부정하기 어렵다.

예컨대 불법적인 자재 조달을 위해 뇌물의 재원을 마련하는 과정에서 나타날 수 있다. 사실 뇌물의 재원을 마련하는 방법은 여러 가지이다. 그 중의 하나가 이른바 ‘이중장부’이다.

“지배인과 부기장(簿記長)이 마음이 맞으면 이중장부는 만들 수 있다. 물론 이렇게 조달한 자금을 자재확보를 위한 뇌물의 재원으로 썼다 해도 검열 때 적발되면 처벌받는다. 나도 이중장부를 조금 가지고 있었다.”(우산공장 지배인 출신 탈북자 ㄴ씨)

“가장 대표적인 방법은 생산실적 자체를 누락시키는 것이다. 실제로 생산한 실적에서 일정 부분은 누락시키고 보고하는 것이다. 즉 생산 실적을 축소 보고하는 것이다. 그렇게 해서 확보한 생산물은 임의로 판매해서 현금수입으로 전환시킨다. 그리고 이 돈을 가지고 자재를 비공식적으로 조달하기 위한 재원으로 활용한다. 그런데 지배인이 생산물 누락은 어떻게 결정하는가. 기업소의 내부 결정이 제일 중요하다. 지배인 혼자서는 절대로 못한다. 반장 같은 사람을 끼고서 한다.”(화학공장 간부 출신 탈북자 ㄱ씨)

“사적으로 축재를 하는 것은 지배인 경우는 거의 불가능하다. 외화벌이나 자재 담당쪽은 사적으로 축재를 하는 경우도 있지만, 지배인의 경우는 아래 사람을 끼지 않고는 축재를 하지 못한다. 물론 착복은 한다. 다만 얼마나 과도하게 하는가 하는 문제이다. 모두 다 하는 것인데, 과도하게만 하지 않으면 된다. 너나 나나 할 것 없이 다 같은 짓을 하는 것인데 과도한 경우에 법이 적용되는 것이다.”(화학공장 간부 출신 탈북자 ㄴ씨)

보다 노골적인 경우도 꽤 있다.

“웃 공장의 간부들은 소련제 재봉기를 시장에 가져가서 팔아먹기도 한다. 개인 수공업자들에게 판다. 대개 한 대당 1만 5천원, 2만원 정도 받는다. 다만 재봉틀 모두를 파는 것이 아니라 재봉틀 머리 부분만 판다. 공장이 생산이 제대로 되지 않으니 기계가 다 놀 것 아닌가. 그러니까 팔아먹어도 큰 지장이 없다. 예를 들어 조금 마모되었으면 쓰지 못한다고 하면서 서류를 꾸민다. 서류상으로는 ‘기계가 망가

저서 폐기 처분했다'고 적는다. 그리고 개인들이 가지고 있던 현 기계, 못쓰는 기계를 공장에 집어넣으면 된다. 그렇게 해서 새 기계는 개인한테 가고, 현 기계는 공장으로 간다. 공장 입장에서는 온전한 기계를 못 쓰는 기계로 바꾸는 셈이다. 어처구니없는 일이다. 그 과정에서 개인적인 착복이 이루어지는 것이다.”(옷공장 노동자 출신 씨)

“김책제철소 같은 큰 기업소에는 대형 급동실이 있다. 체육관 안에 있다. 운동을 해서 땀을 많이 흘리면 이걸 이용해서 시원한 음료수를 먹으라고 국가에서 만든 것이다. 그런데 이것이 그렇게 운용이 되지 않고 개인 수공업들을 대상으로 장사를 한다. 여기도 먹고 살자니까 어쩔 수 없다. 김책제철소도 한 여름엔 이걸로 돈 번다. 한여름에 제철소는 국가에서 전기를 받게끔 되어 있으니까. 그러면 청진시 주민들이 원료를 지고 와서 몇 백 미터 줄을 서서 자기 것을 급동실의 어느 칸 어느 구역에 다 넣고 간다. 예컨대 얼음과자 같으면 2~3시간만 기다리면 다 언다. 그러면 그것을 꺼내어 가서 팔러 다닌다.”(개인수공업자 출신 탈북자 씨)

IV. 기업지배구조 변화의 원인과 조건

1. 주인-대리인 문제

기업지배구조 변화의 원인과 조건을 규명하는 데는 주인-대리인 문제의 틀이 유용하다.

주인-대리인 문제는 양자간에 정보의 비대칭성(information asymmetry)이 존재하는 경우에 성립한다. 즉 주인과 대리인 사이에 정보량에 차이가 발생할 경우, 대리인은 주인의 이익에 반하는 기회주의적 행동(opportunistic behavior)을 하기 쉽다.¹⁰

정보의 비대칭성은 달리 보면 대리인 행동, 대리인 노력에 대한 관측 불가능성의 문제이다. 즉 주인은 대리인 및 그 주변상황에 대해 충분히 파악할 수 없다는 것이다.

관측 불가능성을 야기하는 요인은 여러 가지가 있다. 예컨대 확률적인 요인이다. 대리인이 이루어내는 성과는 대리인의 노력에 의한 것도 있지만 노력과 무관한, 이른바 확률적 요인에 의한 것도 있다. 사실 주인이 제대로 관찰할 수 있는 것은 결과뿐이다. 그런데 그 결과의 도출과정에서는 외적 교란요인(예컨대

¹⁰ 자세한 것은 Gregory, P. R. and R. C. Stuart, *Comparative Economic Systems*, 7th edition (Boston: Houghton Mifflin, 2004), p. 284 참조.

날씨의 갑작스런 변화)이 작용할 개연성이 충분히 있다. 따라서 관찰된 결과의 참된 원인이 무엇인지, 결과에 대해 대리인이 책임져야 하는 영역은 어디까지인지 판단하기가 매우 어려운 경우가 왕왕 있다.¹¹

관측 불가능성은 대리인의 인위적인 행위에 의해서도 초래된다. 원래 사회주의 경제에서 정보는 수직적으로 유통된다. 기업 등 말단에서 ‘보고’라는 형태로 정보가 상부에 제공되고 ‘명령’이라는 형태로 하부로 시달린다. 따라서 상부기관 입장에서는 감독 대상, 즉 해당기업에 관한 정보에 있어서 해당기업에 일정 정도 의존하지 않을 수 없다. 달리 보면 해당기업은 자신의 정보에 관한 한 상부기관보다 우위에 서 있다. 따라서 대리인(기업)이 자신에게 유리한 방향으로 정보를 왜곡할 가능성은 충분히 존재한다.

예컨대 해당 기업의 진정한 생산능력과 원자재 소요량에 대해서는 그 기업의 경영자만이 정확하게 파악하고 있다. 상부기관은 이들에 대해 짐작만 할 뿐이다. 이 경우 기업은 자신에게 유리한 방향으로 정보를 왜곡할, 즉 생산능력은 축소시켜 보고하고 필요원자재량은 부풀려 보고할 가능성이 농후하다.

한편 주인-대리인 이론에서 우리는 주인이 대리인을 감시함에 있어서 주인이 대리인을 벌할 수 있는 힘(power)을 가지고 있음을, 따라서 주인은 대리인에 대해 계약을 집행할 힘을 가지고 있음을 상정하고 있다.

이러한 주인-대리인 문제를 해결하기 위해 주인 입장에서는 대리인의 행동을 감시하기 위한 수단을 마련하든지 아니면 대리인이 자동적으로 주인의 이익을 추구하게끔 인센티브 시스템을 설계해야 한다. 여기서 주인이 감시를 선택할 것인지 유인책을 고를 것인지는 감시의 비용과 실행가능성에 의존한다. 감시의 비용이 많거나 감시메커니즘이 제대로 작동하지 않는다면 자극 체계의 중요성은 높아진다. 반면 대리인에게 인센티브를 제공하지 않는 주인은 대리인이 자신의 이익을 위해 열심히 일하도록 자신이 직접 철저하게 감시하는 수밖에 없다. 현실 세계에서는 감시와 자극 메커니즘의 적절한 결합이 선택된다.

한편 <그림 1>에서 보았던 북한의 기업관리기구 내에는 여러 가지 주인-대리인 관계가 성립한다. 대표적인 것이 중앙의 계획당국과 기업의 관계로 주인은 계획당국이며 대리인은 기업(특히 경영자)이다. 즉 계획당국(주인)은 기업(대리인)에게 명령과 지시를 내리고 기업의 행동을 감시하고 일정한 성과 판단

¹¹ 자세한 것은 Furubotn, E. G. and R. Richter, *Institution and Economic Theory* (Michigan: The University of Michigan Press, 2000), pp. 22-23 참조.

기준에 의해 보상을 주거나 처벌을 내린다. 또한 국가계획위원회와 성, 위원회 사이에도 주인-대리인 관계가 성립한다.

그런데 현실의 세계에서는 내부자 통제 현상이 나타난다. 이는 기본적으로 기업에 대한 외부 감독기관의 감독·통제가 효과적으로 이루어지지 않는 상황, 기업 내부자의 영향력이 크게 확대된 상황일 것으로 보인다. 중간관리기관 및 감독기관의 기업에 대한 감독·통제기능의 실효성은 크게 약화되었을 것으로 보인다. 관료적 통제는 약화되는 반면 기업과 중간관리기관간의 이해관계의 일치에 의한 담합의 가능성은 증대되고 있는 것으로 파악된다.

왜 이러한 일이 일어나는가. 주인-대리인 문제의 틀을 이용하면 결국 감시와 유인의 문제로 압축된다.

2. 감시의 문제

가. 감시 기능의 마비

우선 <표 8>에도 나타나 있듯이 1990년대 기업에 대한 외부기관의 감시 기능은 마비되기 시작했다. 특히 지배인의 사업을 하거나 불법적 행위를 해서 자재를 조달하는 것 등 여러 가지 불법적인 행위를 목인해 왔다.

공장·기업소내 당비서¹²가 눈감아 주었던 것은 “매우 그렇다”(28.8%), “조금 그렇다”(47.7%)의 응답이었다. 시·군 행정경제위원회, 시당, 군당, 도당에서 눈감아 주었던 것은 “매우 그렇다”(18.9%), “조금 그렇다”(56.1%)의 응답이었다. 각종 검열기관, 성, 위원회, 관리국 등에서 눈감아 주었던 것은 “매우 그렇다”(18.1%), “조금 그렇다”(49.3%)의 응답인 것으로 나타났다. 결국 당비서든, 시·군 행정경제위원회, 시당, 군당, 도당이든, 각종 검열기관, 성, 위원회, 관리국이든 기업에 대한 감시·감독이 제대로 이루어지지 않았음을 잘 보여주고 있다.

¹² 이석기(2003)도 지적하고 있듯이, 기업 내 당비서는 순수한 기업 내부자로 보기 힘들다. 당비서는 한편으로는 기업 내부자인 동시에 다른 한편으로는 지배인에 대한 감시감독의 역할도 수행하고 있다. 이 경우 당비서는 주인으로서의 중앙당이 기업 내부에 설치한 감시기구(공장당위원회)의 대표자(대리인)이라는 성격도 가지고 있다.

<표 8> 1990년대 기업에 대한 감시 기능의 마비

(단위: 명, %)

질문/응답	매우 그렇다	조금 그렇다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	합계
검찰 등 각종 외부 검열기관, 중앙의 성, 위원회, 관리국 등은 공장·기업소가 경제활동을 수행하면서 법과 규정을 잘 지키는지 여부를 감시·감독하게 되어 있지만 1990년대 경제위기 속에서 이러한 감시·감독은 제대로 이루어지지 않았다.	39	63	26	21	149(명)
	26.2	42.3	17.4	14.1	100.0(%)
1990년대에 지배인이 사업을 하거나 불법적 행위를 해서 자재를 조달하는 것을 공장·기업소 내 당비서가 눈감아 주었다.	44	73	26	10	153(명)
	28.8	47.7	17.0	6.5	100.0(%)
1990년대에 지배인이 사업 또는 불법적 행위로 자재 조달하는 것을 시·군 행정경제위원회, 시당, 군당, 도당에서 눈감아 주었다.	28	83	27	10	148(명)
	18.9	56.1	18.2	6.8	100.0(%)
1990년대에 지배인이 사업 또는 불법적 행위로 자재 조달하는 것을 각종 검열기관, 성, 위원회, 관리국 등에서 눈감아 주었다.	25	68	33	12	138(명)
	18.1	49.3	23.9	8.7	100.0(%)

나. 원인

그렇다면 왜 감시 기능이 마비되는 것일까. 가장 큰 이유는 감시비용의 증가라고 할 수 있다. 즉 상부기관이 해당 기업의 경영활동을 제대로 감시하기 위해 필요한 금전적 및 비금전적 비용이 크게 늘어난 것이다. 그리고 감시비용이 증가한 이유는 크게 보아 두 가지로 압축된다. 정보 비대칭성의 심화와 중간 감독기관의 무력화이다.

첫째, 정보의 비대칭성의 심화는 1990년대 경제위기의 산물이기도 하다. 앞서 언급했듯이 해당기업이 중앙의 계획당국에 대해 제공하는 정보를 왜곡시킬 가능성은 충분히 존재한다. 더욱이 경제위기로 인해 기업경영여건이 매우 불안정해지면 그렇게 될 소지는 더욱 커지게 된다.

사실 경제위기 이전에는 기업의 제반 활동 조건을 중앙이 보장해 주었다. 중앙이 기업에 대해 내리는 명령을 기업이 수행할 수 있는 수단을, 결코 충분치는 않았지만 기본적으로 중앙이 책임져 주었다. 그러나 경제위기로 인해 사정이

바뀌었다. 극심한 에너지난, 원자재난으로 인해 에너지, 원자재, 설비에 대해 중앙은 더 이상 책임을 지지 않게 되었다. 기업에 대해 자력갱생, 자체해결을 강력히 요구하게 되었다.

사실 중앙의 계획당국은 기업이 목표를 달성하기 위해 투입한 노력 등 행위 양태를 점검할 수 있어야 하지만, 극심한 경제난은 이를 매우 어렵게 한다. 자재공급 및 생산여건의 불안정성과 불확실성, 비공식부문 경제(암시장)의 확산에 따른 주민들의 직장 이탈의 보편화 등으로 정보 획득의 한계성이 드러나게 된다. 이제 중앙은 기업의 구체적인 활동내역을 종전보다 더욱 모르게 되었다. 알려고 하더라도 유효하고 정확한 정보에 접근하기가 어려워졌다. 기업은 중앙에 제공하는 정보를 왜곡시키려고 하는 유인이 더 커졌다.

“사회주의가 중앙통제라는데, 실은 내부거래라든가 등등 일반인들은 전혀 모르는 것이 많다. 실무자들만 아는 것이다. 이것은 기업이 나름대로 살길을 만드는 것이다.”(화학공장 간부 출신 탈북자 ㄱ씨)

“상부로부터 실태조사를 하기 위해 온 사람은 아무리 전문가라고 하더라도 우리들보다 공장의 실태를 정확히 알 수 없다.”(우산공장 지배인 출신 탈북자 ㄴ씨)

둘째, 중간 감독기관의 무력화이다. 계획당국(주인)은 정보 비대칭성의 문제에 대처하기 위해 여러 차원의 중간관리기관(예컨대 공업성, 지방행정기관, 기업내 당조직 등)을 동원해 기업(대리인)을 감시하고자 한다. 하지만 이 경우에도 중간관리기관 역시 독자적인 이해관계를 가지게 되면서 중앙의 계획당국에 대해 대리인으로서 행동하게 된다. 이런 경향은 경제위기로 인해 더욱 뚜렷하게 나타났다.

“시(市)행정경제위원회의 지방공업부의 계획과는 연간의 계획을 총화해 내년도 계획을 받기 위해 도(道)행정경제위원회에 간다. 그때 뇌물이 될 만한 것을 잔뜩 가지고 간다. 일종의 로비활동이다. 그러면 도는 뇌물을 많이 가져온 시·군에 대해서는 보다 적은 계획을 주고 그렇지 않은 시·군에게는 계획을 많이 준다.”(행정경제위원회 지도원 출신 탈북자 ㄹ씨)

이것은 하부행정기관이 기업을 대신해 상부행정기관과의 교섭에 임한 예이다. 지방 행정기관은 기업에 대한 감독기관으로서의 임무를 가지고 있으나, 기업의 계획이 달성되었다는 보고서를 제출할 수 있느냐 없느냐에 자신의 이해가 달려 있다. 감독기관을 평가하는 기준과 기업을 평가하는 기준이 같은 이상, 즉

양쪽 다 기업의 계획 달성 정도에 의해 평가를 받는 만큼, 상기의 현상은 불가피하다.

기업내 당조직, 특히 당비서도 기업에 대한 감독자로서의 역할을 수행하는데 한계가 있다. 지배인, 당비서는 매월 시·군당에 가서 실적총화를 한다. 계획을 달성하지 못한 기업은 경영자도, 당비서도 질책을 받는다. 물론 계획 목표 미달성에 대한 책임은 당비서보다는 지배인이 훨씬 더 크다. 하지만 당비서는 계획 목표 미달성에 대한 책임으로부터 완전히 자유로울 수는 없다. 지배인과 당비서는 마찰을 빚을 가능성이 크고, 또 실제로 마찰이 적지 않으나 양자는 기업의 계획목표 달성 그 자체에 대해서는 어느 정도 이해관계가 일치한다. 따라서 감독자를 평가하는 기준과 감독대상자를 평가하는 기준이 동일한 이상, 감독대상에 대한 감시·감독이 철저하게 이루어지는 데는 명백한 한계가 있다.¹³ 나아가 더욱이 중간의 감독기관들은 중앙이 알지 못하는 구체적인 정보를 가지고 있기 때문에 중앙이 알지 못하는 방법으로 기업을 도와줄 수 있는 입장에 있다. 이러한 경향은 기업의 경영활동 여건이 불안정하게 되는 경제위기 시기에 가장 두드러지게 나타난다.

중간감독기관의 무력화는 기업의 국가계획목표 달성을 위한 불가피한 측면도 있지만 개인적 착복이라는 측면, 즉 비리의 차원도 동시에 가지고 있다. 국가계획 수행을 위한 불가피성이든 개인적 착복의 목적이든 기업으로서는 감독기관에 대한 뇌물공여는 피하기 어렵다. 여기서 비리가 개입될 소지가 있다. 이 또한 기업의 비공식 행동이 활발해지는 경제위기 국면에서 두드러지게 나타난다.

“암시장이라고 하면 장마당에 나와 있는 물건만이 암시장이 아니다. 불법제품은 때로는 내놓고 때로는 감추어 놓고 팔 수 있다. 예컨대 기업소가 불법으로 강제를 기업소 내에 쌓아둘 수 있다. 그 때 보위부는 돈 먹고 눈감아 준다. 그래서 고객은 그 기업소까지 와서 버젓이 트럭으로 물건(강제)을 싣고 떠난다.”(자동차공장 간부 출신 탈북자 ㄱ씨)

한편 이러한 이유들로 경제위기 이후 감시의 비용이 대폭 증가하게 되는 것과는 대조적으로 감시의 필요성(감시의 편익)은 오히려 감소하게 된다.¹⁴ 사실

¹³ “중간적 행정기관이 기업에게 속아 넘어가는 것이 행정기관 자신에게 득이 되는 경우, 기업은 행정기관을 속이는 데 성공한다”고 하는, 구소련 출신 망명자의 증언은 시사하는 바가 크다. Berliner(1957), p. 262 참조.

¹⁴ 감시의 효과, 편익이 감소한다는 것은 달리 보면 대리인을 벌하고 대리인에 대해 계약조건 의 이행을 강제할 주인의 힘이 약화된다는 것을 의미한다. 이는 경제위기로 계획경제가 사

주인이 감시를 하는 목적은 대리인을 벌하거나 계약 조건의 이행을 강제하기 위해서이다. 그런데 제대로 감시를 하고 이 결과에 입각해 대리인을 벌하는 것이 오히려 문제를 더 복잡하게 할 수 있고¹⁵, 특히 경제위기 국면에서는 국가에 마이너스 효과를 가져 올 수 있다.

경제위기 이전에도 존재했지만 경제위기로 더욱 현저해진 이른바 기업의 비공식적 행동(전술한 7가지 행동 패턴)을 상정해 보자. 이들 비공식적 행동은 계획경제 내 기업의 생산·재생산 조건의 불안정성, 불확실성 하에서 기업이 다름 아니라 국가계획을 달성하기 위해 취하는 행동임에 주목할 필요가 있다. 설령 국가계획을 달성하지 않는다 해도 공장을 운영해서 종업원들에게 식량 일부나 급여 일부를 제공한다는 의의가 있다. 국가가 하지 못하는 일을 기업이 대신 해 주는 것이다. 그러니 그 과정에서 다소 불법을 저지른다 해서 이를 처벌하는데 한계가 있다. 아니, 처벌한다면 부작용이 더 클 수도 있다. 다음의 탈북자 증언은 시사하는 바가 매우 크다.

“감시·감독을 잘 하면 북한이 훨씬 더 찌그러진다. 감시·감독을 느슨하게 해놓아야 공장이 운영되면서 직원들이 출근도 하고 월급도 받고 그런다. 기업의 각종 불법적 자재조달 행위를 모조리 막아놓으면 공장이 돌아가지 못한다. 국가 스스로 막았다가 다시 열어줄 수밖에 없었던 것이다. … 국가가 배급도 못 주는데, 공장 지배인이 직원들에게 월급 주고 그런 게 어디냐. 대단하지 않느냐.”(화학공장 간부 출신 탈북자 ㄱ씨)

한편 7·1 조치 이후 기업에 대한 감시비용은 더욱 증가하게 되었다. 생산, 구매, 판매 등 기업 활동 전반에 대한 기업의 자율성이 높아졌고, 계획이 아니라 시장을 통한 활동이 확대되었다. 주목해야 할 사실은 7·1 조치 이전에는 이런 것이 비공식적인 영역에서 이루어졌으나 7·1 조치 이후에는 공식적인 영역에서 이루어지게 되었다는 사실이다. 더욱이 이러한 기업 활동에 대해 중앙은 자원을 제공하지 않는다. 기업의 자력갱생 차원에서 이루어진다. 중앙과 기업 사이의 정보의 비대칭성은 더욱 심화되고 따라서 감시비용이 더욱 증가하는 것은 매우 자연스러운 현상이다. 게다가 중앙이 기업 활동에 대해 부분적으로 방임하는 측면도 있다. 이는 감시의 필요성 감소로 이어졌다.

실상 붕괴된 데 따른 것이기도 하다.

¹⁵ 어떠한 지배인이더라도, 비록 정도 차는 있지만, 법률을 위반하고 있다. 따라서 이론적으로 따질 경우, 감시·감독을 제대로 실시한다면 모든 기업의 경영자가 처벌받아야 한다.

3. 유인의 문제

가. 독립채산제

유인의 문제도 마찬가지이다. 기업에 대한 유인체계, 인센티브 체계는 제대로 작동하지 않았다.

북한에서 독립채산제의 역사는 꽤 길다. 실시범위는 명확하지 않으나 1946년부터 도입되었다. 이후 1952년, 1973년, 1984년에 독립채산제 관련 규정이 개정되면서 실질적으로는 어떻게 명목적으로는 확대·강화되어 왔다.

독립채산제¹⁶란 국영기업소가 자신이 벌어들인 수입으로 자신의 지출을 충당하고 나아가 이익을 내어서 이를 국가에 바치도록 하는 것이다. 그러나 이는 ‘완전한 독립채산제’의 개념이고 실제로 국가가 기업에게 요구하는 것은 보다 완화된 형태의 독립채산제이다. 북한에서 독립채산제의 핵심적인 내용은 기업의 이익금을 국가와 기업 사이에 어떻게 분배할 것인가, 요컨대 분배비율의 문제이다. 바꾸어 말하면, 기업은 이윤의 일부를 기업내에 유보하여 이를 고정자본투자, 유동자금, 보너스 등에 쓸 수 있는데 기업이 제도적으로나 실제로 어느 정도까지 자유롭게 쓸 수 있는가 하는 것이 관건이다. 따라서 독립채산제는 기업(경영자 및 노동자)에 대한 인센티브, 즉 물질적 자극과 직결되는 문제이다.¹⁷

1980년대 중반 혹은 후반까지 독립채산제는 제도와 현실간에 상당한 괴리가 있었던 것으로 보인다. 즉, 실제로는 기업에게 인정되는 유보이윤은 매우 적고, 기업이윤의 대부분은 국가예산에 흡수되었다. 독립채산제는 명목에 지나지 않았다고도 할 수 있다. 기업에 대해 물질적 자극이나 일정한 자율성을 주는 것보다 국가수입의 증대가 우선시되었다. 실제로 기업에게 요구된 것은 “국가재산을 귀중히 다루고 관리하며 절약투쟁을 벌려” 이익을 내고 이를 국가에 바치는 것이었을 것이다.

한편 탈북자들에 따르면 독립채산제 기업으로 지정되었지만 여러 가지 국가의 제한조치로 인해 실제로는 독립채산제가 적용될 수 없었던 경우가 적지 않았다고 한다. 예를 들면 기업의 은행계좌와 국고를 형식적으로는 별개의 것으로

¹⁶ 독립채산제와 대비되는 개념은 예산제이다. 예산제란 기업이 국가예산으로부터 자금을 받아 그 돈으로 기업을 운영하는 기업 관리·운영방법이다.

¹⁷ 독립채산제는 이와 함께 국가가 기업에 어느 정도의 권한을 부여하고 있는가, 즉 기업의 상대적인 독자성 문제와도 밀접한 관계가 있다.

로 하고 있었지만 실제로는 기업의 은행계좌에 들어가는 돈을 국가가 자유롭게 쓸 수 있게 되어 있었다.

그런데 1980년대 말에서 1990년대 초부터는 사정이 바뀌었던 것으로 보인다. 즉, 이때부터 제도상이 아닌 실제로 독립채산제가 본격적으로 이전보다 넓은 범위에서 실시되기 시작한 것으로 파악된다. 기업이 계획을 초과달성하면 그만큼 기업운영자금을 늘릴 수 있었고 경영자의 결심에 따라서는 종업원에게 개인의 업적에 따라 차등적으로 보너스를 줄 수도 있게 되었다. 그러나 국가의 자금 부족으로 혹은 자재의 극단적인 부족으로 그 효과가 제한적일 수밖에 없었다.¹⁸

한편 7·1 조치로 독립채산제는 한층 강화되었다. 사실 변수입 지표의 등장은 철저한 독립채산제의 실시¹⁹를 의미한다.²⁰ 기업의 경영실적에 대해서는 주로 현물지표로 평가하면서 기업에 대해서는 독립채산제를 철저히 실시하라고 요구하는 것은 어불성설이었다.

북한은 7·1 조치로 가격체계를 조정했다. 그런데 이 조치는 가격에 대한 국가보조를 폐지하고 가격을 수요와 공급 등을 고려하여 현실화하는 내용도 담고 있다. 이는 또한 철저한 독립채산제가 실시될 수 있는 기반을 마련한다는 의미를 가지고 있다. 또한 7·1 조치로 임금이 임금으로서의 기능을 다하게 된 것, 특히 임금이 현물임금에서 화폐임금으로 바뀐 것 또한 보다 철저한 독립채산제의 실시를 제도적으로 뒷받침하는 조치이다.²¹

물론 독립채산제의 강화는 그동안 여러 차례 있어왔다. 하지만 7·1 조치는 독립채산제 그 자체도 내용적으로 강화되었고 무엇보다도 독립채산제가 제대로 실시될 수 있도록 몇 가지 여건을 갖추어 놓았다는 점에서 종전과 뚜렷이 구별되는 특징이 있다.

그렇다고 해도 한계는 있다. 가격을 자유화한 것이 아닌 만큼 가격의 왜곡이

¹⁸ 물론, 사회주의기업에서 독립채산제는 당초부터 제한적인 의미밖에 지닐 수 없는 것도 사실이다. 그 이유는 첫째, 거시경제의 왜곡된 가격구조가 독립채산제와 같은 계산의 의의를 반감시키고 둘째, 이러한 계산의 결과는 기업의 현재 및 장래에 거의 영향을 미치지 않기 때문이다. 기업의 장래의 생산 목표가 일반적으로 현행이윤의 함수가 아니기 때문이다.

¹⁹ 북한의 김용술 무역성 부상은 2002년 9월 2일 도쿄에서 개최한 경제정책 설명회에서 이번 경제개혁의 골자를 첫째, 기업소·공장들이 철저한 독립채산제를 실시하는 것, 둘째, 가격과 생활비(임금)를 대폭적으로 조정할 것이라고 밝힌 바 있다.

²⁰ 자세한 것은 조동호 외, 『북한경제 발전전략의 모색』 (서울: 한국개발연구원, 2002), p. 266 참조.

²¹ 김연철, “북한 경제관리 개혁의 성격과 전망,” 김연철·박순성 편, 『북한경제개혁연구』 (서울: 후마니타스, 2002), p. 16.

완전히 해소된 것은 아니다. 그리고 아무리 번 수입 지표로 평가한다 해도 협동 생산이라는 사회주의 경제의 특성상 현물지표의 중요성을 완전히 무시할 수는 없다. 게다가 자원고갈이라는 거시경제적 조건이 제약요인으로 작용하고 있다.

나. 기업 및 노동 인센티브 문제

몬티아스(J. M. Montias)에 따르면 조직 내에서 말단의 개별 경제행위자로 하여금 상부로부터 주어지는 목표를 달성하도록 유도하기 위한 인센티브구조가 효율적으로 작동하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 전제조건을 만족시켜야 한다.²² 첫째, 경제행위의 결과(outcome)에 대해 보상을 받는 행위자는 행위의 선택을 통해 결과에 영향을 미칠 수 있어야 한다. 즉 행위(투입)와 결과(산출)의 연계 정도, 달리 보면 행위에서 결과에 이르기까지의 제 연쇄(chain) 혹은 제반 여건의 문제이다. 둘째, 상부의 지시자는 하부의 행위자가 적합한 경제행위를 수행하고 있는지 여부를 점검할 수 있어야 한다. 즉 효율적인 감시·감독을 위한 체계이다. 셋째, 행위자에게 있어서 지시자로부터 주어지는 인센티브로서의 보상이 행위를 제약할 정도로 충분히 의미가 있다고 인식되어야 한다. 즉 바람직한 행위 유도를 위한 보상 수준이다.

따라서 이들 전제조건이 제대로 충족되지 못하면 인센티브구조가 제대로 작동할 수 없는 상황이 초래될 수 있다. 북한의 경우, 기존 인센티브 구조의 와해는 크게 보아 2단계로 진행되었다. 첫 번째 단계는 중앙집권적 계획경제 고유의 문제점이 발현되는 1980년대까지이고 두 번째 단계는 공식경제가 크게 위축되고 비공식부문이 급격히 확대되는 1990년대로 파악될 수 있다.²³ 그리고 두 가지 단계 모두 몬티아스가 말한 인센티브구조의 효율적 작동을 위한 전제조건의 미충족이라는 틀로써 설명 가능하다.

먼저 1990년 이전의 시기를 보자. 첫째 조건과 관련해서는, 자원의 희소성을 반영하지 못하는, 즉 왜곡된 국정 가격체계는 기업 및 노동자의 능력, 능률, 노력의 정도와 기업 실적의 연계성을 약화시켰다. 사회주의 특유의 기업관리 시

²² J. M. Montias, *The Structure of Economic Systems* (New Heaven: Yale University Press, 1976), ch13.

²³ 오승렬은 몬티아스의 개념틀을 정보유통과 거래비용의 측면에서 해석, 이를 이용해 북한의 1990년대 인센티브구조의 기능 마비를 설명하고 있다. 오승렬, 『북한경제의 변화와 인센티브 구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁전망』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 66-69 참조.

시스템도 마찬가지이다. 기업실적은 인센티브와 별로 관계가 없는, 여타의 요인에 의해 결정되는 측면이 컸다. 둘째 조건과 관련해서는 중앙집권적 계획경제에서 공통적으로 관찰되는 계획실행상의 불확실성 및 불안정성으로 인해 감독기능의 저하를 가져왔다. 당 및 행정상의 중간 감독기관들은 기업의 비공식적 행동을 제대로 감독하기 어려웠다. 셋째 조건과 관련해서는 정신적 자극의 우선, 배급제를 비롯한 생필품의 무상급부, 고용의 보장 등은 노동에 대한 경제적 보상이라는 개념과는 무관한 것이었다. 그나마도 일상적인 소비재의 부족 현상은 경제행위에 대한 충분한 보상을 불가능하게 했다.

이러한 것들이 전반적인 인센티브구조의 기능을 제약하는 요인으로 작용하였다. 그리고 1990년대에 들어와서는 아래의 요인들까지 겹치면서 북한의 인센티브구조는 사실상 와해되었다. 첫째, 극심한 원자재 및 에너지 부족 현상은 개별 행위자를 무력하게 만들었다. 인센티브의 차원을 넘어서는 이른바 물리적 제약이다. 따라서 개별 행위자가 아무리 노력한들 경제의 실적에 별다른 영향을 미치지 어려운 상황이 초래되었다. 여기서 인센티브구조는 존재이유를 상실하게 되었다. 둘째, 앞에서도 서술했듯이 극심한 경제난으로 중앙의 정보 획득 기능은 사실상 마비되었다. 셋째, 국가 배급망 및 국가 공급체계의 붕괴, 암시장의 확산, 암시장에서의 극심한 인플레이션은 고용과 임금으로 대표되는 경제적 보상의 의미를 상실하게 만들었다. 주민들은 생존 그 자체를 위해 직장에서 이탈해 개인부업 및 합법·불법적 상거래 행위 등으로 나아갔다.

7·1 조치는 노동 인센티브 시스템의 면에서 종전의 정책 변화와 확연히 구별되는 몇 가지 요소가 있다. 무엇보다도 분배제도의 급진적인 변혁을 수반하고 있다.²⁴ 이에 따라 노동자는 자신과 가족의 생계가 전적으로 임금에 의존하게 되었고, 따라서 직장에서의 노동은 자신과 가족이 생존할 수 있기 위한 필수조건이 되었다.

또한 7·1 조치에서 두드러진 현상의 하나는 임금을 직종별·계층별로 차등 인상한 것이다. 도급제도 대폭 강화되었다.²⁵ 기업의 계획 수행 정도 및 기업이

²⁴ 소비재의 경우, 가격의 대폭적인 인상은 주민들이 여태까지 무상에 가까운 매우 저렴한 가격으로 공급받았던 재화·서비스에 집중되었다. 대표적인 것이 식량이다. 이에 따라 종전에는 노동자, 사무원의 실질 생계비에서 식량값이 차지하는 몫은 불과 3.5%도 되지 않던 것이 이제는 50% 정도에 이르게 되었다. 7·1 조치에 대한 조선 노동당 내부문건 참조. 이 요지는 조선일보 2002년 10월 16일자에 보도된 바 있으며 전문은 월간조선 2002년 12월 호에 게재되었다. 이는 7·1 조치의 본격시행을 앞두고 일선 당정 기관 간부들과 군인들에 대한 강연 및 학습자료용으로 작성된 것으로 보인다.

벌어들인 이윤의 크기와 노동자들의 임금의 연동 정도는 종전과 비교가 되지 않을 정도로 훨씬 강해졌다.

7·1조치는 인센티브 측면에서 종전과 상당한 차이가 있다. 노동에 대한 인센티브 시스템 그 자체가 내용적으로 확대되었을 뿐 아니라 분배제도 등의 측면에서 대수술을 단행, 이 시스템이 제대로 작동할 수 있는 제도적 기반을 마련한 것이다.

이러한 인센티브 강화 조치로 공급증대 가능성이 있는 것은 부정할 수 없다. 하지만 북한과 같이 경제에서의 자원이 사실상 고갈된 상태에서는 외부에서 자원이 투입되지 않는 한 공급능력 증대는 명백한 한계가 있다. 더욱이 임금 및 국가 공급소비품의 정상 지급이 점차 어려워지고, 시장에서 인플레이션이 다시 진행되면서 노동 인센티브 시스템은 다시 그 기능이 저하되었다.

한편 7·1 조치로 인한 인센티브 시스템 강화의 성과와 한계에 대해 앞에서 말한 몬티아스의 인센티브구조 효율적 작동의 3가지 전제조건과 연관시켜 검토해 보자. 7·1 조치의 실시로 첫 번째 조건, 즉 행위와 결과의 비례 관계와 세 번째 조건, 즉 경제적 보상의 문제가 종전보다는 나아졌다. 하지만 첫 번째 조건과 세 번째 조건이 충분하게 갖추어진 것은 결코 아니었다. 일부만 충족되었을 따름이었다. 제도적으로도 그러했고 거시경제적으로도 그러했다. 더욱이 두 번째 조건, 특히 감시·감독의 문제는 7·1 조치에서는 고려의 대상도 아니었다.

V. 맺음말: 요약과 정책적 시사점

북한의 기업지배구조는 1990년대 경제위기를 거치면서 내부자 통제(insider control) 경향이 나타나고 있다. 물론 이러한 현상은 경제위기 이전에도 존재하고 있었다. 하지만 1990년대 경제위기를 거치면서 본격적으로 등장했고, 7·1 조치 이후에 심화되는 양상을 나타내고 있다.

북한에서는 주인-대리인 문제가 광범위하게, 더욱이 중첩적으로 발생했다. 계획당국과 기업간, 계획당국과 중간관리기관간에 대리인 문제가 발생했고 이

²⁵ 조선신보(2002.10.11)는 2·8 직동청년탄광에서 일하는 김유봉씨 중대의 예를 들면서 이들은 매달 계획을 300% 달성해 탄부들이 기본임금(6천원) 이외에 2만에서 3만원까지의 누진 임금을 받았다고 전하고 있다.

배후에는 기업과 중간관리기관간에 다양한 교섭과 담합, 기업내 경영자와 노동자간의 담합마저 존재했던 것이다. 이러한 사태가 초래된 가장 큰 원인은 감시와 유인 체계의 마비에 있다고 보아야 할 것이다.

감시 체계가 기능이 마비된 가장 큰 원인은 감시비용의 증대에 있다고 할 것이다. 그리고 감시비용이 증가한 것은 중앙과 기업간 정보 비대칭성의 심화와 중간 감독기관의 무력화에 원인이 있다. 여기에 감시의 필요성(편익)이 감소된 것도 부수적으로 작용했다. 그래서 감시가 느슨해지고 감시는 형식적으로 이루어지게 되었다.

그런데 7·1 조치는 유인체계의 측면에서는 종전보다 훨씬 진전된 요소를 가지고 있다. 독립채산제도도 그러하고 기업·노동에 대한 인센티브 시스템도 마찬가지이다. 시스템이 작동할 수 있는 제도적 기반이라는 면에서 진전을 이루어냈다. 하지만 여전히 한계는 존재했다. 제도적 여건의 면에서도, 특히 자원고갈이라는 거시경제적 제약요인이 컸다.

7·1 조치는 감시체계의 측면에서 오히려 후퇴한 측면이 있다. 기업에 대한 감시비용은 더욱 증가하게 되었다. 기업의 자율성이 높아졌고 시장을 통한 활동이 확대되었는데 이들은 이제 공식적인 영역에서 이루어지게 되었다. 더욱이 이러한 기업 활동은 대체로 중앙과는 무관하게 기업의 자력갱생 차원에서 이루어지게 되었다. 중앙과 기업 사이의 정보 비대칭성은 더욱 심화되고 따라서 감시비용이 더욱 증가하는 것은 매우 자연스러운 현상이다.

한편 경제개혁 단계에서 기업의 효율성을 제고하기 위한 핵심적 조치의 하나가 기업분권화이다. 따라서 북한의 현재 조건에서는 아무런 제도적 보완장치를 설치하지 않은 상태에서 단순히 기업분권화만 추진하면 내부자 통제(insider control) 문제, 경영자와 노동자의 담합 문제, 그리고 이에 따른 공유자산의 침식(개인적 유용) 문제가 매우 심각하게 발생할 가능성이 높다. 실제로 7·1 조치 이후 북한에서의 사태 전개가 잘 보여주고 있다.

따라서 기업분권화와 기업지배구조 개선을 동시에 추진해야 한다는 정책적 시사점을 얻을 수 있다. 기존의 당 조직 중심의 통제감독 시스템에서 탈피하여 효율성이 담보된 행정적인 위계적 통제시스템에 의한 감시와 평가의 지배구조를 구축할 필요성이 강하게 제기된다.

■ 접수: 3월 30일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

북한의 화폐경제: 이행과 변화전망

이 영 훈*

- | | |
|------------------|---------------|
| I. 서론 | IV. 화폐경제로의 이행 |
| II. 북한 화폐의 특징 | V. 결론 및 전망 |
| III. 북한 화폐제도의 변천 | |

Abstract

The Monetary Economy of North Korea: Transformation and Prospects

This paper aims to analyze the economic and cultural changes in North Korea through the change of monetary function, the general public's perception toward money, and the monetary institutions. Especially this paper pays attention to the recent progressive transformation of North Korea from planned economy to market economy.

Money is a useful tool to analyze the transformation of socialist countries like North Korea. Since money is regarded as something eventually to be perished in the stage of communism in the belief of many socialists, the circulation of money itself in the socialist countries had been intentionally suppressed.

Therefore, the more widespread circulation of money and the general public's perceptual change toward money suggest that the essential changes of economic and cultural system are already in progress.

With these in mind, this paper analyzes the characteristics of North Korea's money by comparing with those in the capitalist countries; to analyze the economic and cultural change through the designs & patterns of monies issued during the every monetary reform period; and to analyze the transformation of North Korea into monetary economy since 1990.

Key Words: Monetary Economy, Transformation of Economic System, Monetary Reform, Fetishism of Money

* 한국은행 금융경제연구원 과장

I. 서 론

본 연구는 화폐의 기능, 화폐에 대한 인식, 그리고 화폐제도 등의 변화를 통해 북한의 경제와 문화의 변화를 분석하는 데 그 목적이 있다. 특히 본 연구는 화폐의 관점에서 최근 북한에서 나타나고 있는 시장경제로의 이행에 주목하고자 한다.

이처럼 화폐를 통해 북한 사회경제의 변화를 분석하는 이유는 화폐의 기능과 인식, 그리고 제도의 변화가 한 사회의 경제체제 변화를 체계적으로 설명해주는 수단이 될 수 있기 때문이다. 사실상 사회주의자들은 화폐를 공산주의단계에 이르면 폐지되어야 할 수단으로 인식하였고 그에 따라 그 기능을 매우 제한해 왔다. 따라서 화폐기능이 확대되고 화폐에 대한 인식이 변한다는 것은 경제체제와 의식구조가 질적으로 변화하고 있음을 시사해 준다.

분석의 주된 내용은 첫째, 화폐경제로 이행되기 전 단계의 북한 화폐의 특징과 화폐제도의 변천이다. 먼저 북한 화폐의 특징을 북한 화폐의 정의와 기능, 그리고 화폐에 대한 주민들의 인식을 자본주의의 그것들과 비교하여 분석하고자 한다. 필자는 화폐의 기능과 그에 대한 인식을 비교·분석하면서 북한 경제와 문화의 특징을, 자본주의의 화폐경제와 물신숭배와 대비하여, ‘현물경제와 우상 숭배’로 보고자 한다. 다음으로 북한 화폐의 변천을 화폐개혁(또는 교환)을 통해 살펴보고자 한다. 화폐개혁을 중심으로 고찰하는 이유는 대체로 화폐개혁은 북한경제의 중요한 변화의 시점에서 이루어져서 시대를 구분하여 분석할 수 있게 하며, 특히 화폐 도안의 변화를 통해 당시의 경제와 사회문화의 변화를 읽어낼 수 있기 때문이다.

둘째, 1990년대 들어 시장경제의 진전에 따른 북한 화폐의 기능과 화폐에 대한 주민의식의 변화를 분석하고, 이를 앞에서 분석한 내용과 대비함으로써 북한경제가 현물경제에서 화폐경제로 이행되고 있음을 입증하고자 한다.

지금까지 북한의 화폐에 대한 연구는 『북한의 화폐』¹를 포함하여 일부 시도된 바가 있으나 깊이있는 분석이 이루어지고 있지 않다. 따라서 북한의 화폐경제로의 이행을 분석하기에 앞서 북한 화폐의 특징과 변천 또한 새롭게 분석하지 않으면 안 되었다. 그에 따라 이들 분석들이 화폐경제로의 이행을 분석하기 위한 전제이기도 하지만 각기 하나의 독립된 연구주제의 성격을 띠고 있기도 하다.

¹ 한국은행, 『북한의 화폐』 (서울: 한국은행, 1992).

II. 북한 화폐의 특징

1. 화폐의 정의²

화폐는 상품교환을 매개해주는 수단으로써 탄생하였고 상품생산이 발전하는 과정에서 어느 상품이든 구입할 수 있는 ‘일반적 등가물’(general equivalent)으로써 나타나게 된다. 이처럼 형성된 화폐는 가치척도, 교환수단, 지불수단, 가치저장 수단 등의 기능을 한다.

사회주의 화폐 또한 이러한 화폐의 기본적인 정의와 기능에서 벗어나지 않지만 구체적인 내용에 있어서는 자본주의와 크게 다르다. 이러한 차이는 사회주의가 자본주의를 부정하고 공산주의로 이행하는 과도기 경제체제라는 인식에서 비롯된다. 그런데 자본주의는 상품생산과 교환 및 그에 따르는 화폐유통이 고도로 발전한 경제체제로서 자본주의를 부정하는 것은 화폐경제를 부정하는 것이 된다. 따라서 사회주의에서 화폐는 공산주의단계에 이르면 폐지될 ‘과도기적’ 경제범주로 간주된다.

“화폐는 사회발전의 일정한 단계에서 발생하였다가 그 존재의 객관적 기초가 사라짐에 따라 점차 없어지게 되는 경제범주이다. 결코 영원성을 띤 경제범주가 아니다. … 상품화폐관계의 경제적 기초를 생산물에 대한 소유의 분화에서 찾는 입장에 설 때 여러 생산방식에 걸쳐 존재해 온 상품화폐관계가 자본주의에서 사회주의에로의 과도기가 끝나면 없어진다는 정확한 결론을 얻을 수 있다.”³

실제로 프루동, 오언 등 공상적 사회주의자들은 노동화폐를 통해 상품화폐관계를 해소하려고 시도하였으며,⁴ 볼셰비키 혁명 직후 사회주의자들은 화폐를 상

² 사회주의에서 화폐의 규정은 맑스(K. Marx)의 이론에 입각해 규정되어 있기 때문에 이해를 돕기 위해 상품, 가치, 가격에 대해 간략히 정리해보면 다음과 같다. 상품은 자가소비가 아니라 판매를 목적으로 생산된 물건으로서, 상품생산은 사회적 분업과 소유의 분화를 전제한다. 가치는 상품에 들어있는 상품생산자들의 노동이 그 생산물에서 표현되는 형태로서, 가치의 크기는 상품생산에 지출된 사회적 필요노동량에 의해 규정된다. 가격은 이러한 가치를 화폐로 표현한 것이다.

³ 리원경, 『사회주의 화폐제도』 (평양: 사회과학출판사, 1886), pp. 9~10.

⁴ 상품가치의 크기는 생산에 필요한 사회적 필요노동시간에 의해 결정되고 가치는 직접적으로 노동시간으로 측정된다는 데서 금을 화폐로 사용하지 않고 노동시간을 화폐단위로 하여 교환한다는 생각에서 J.그레이, P.J.프루동, R.오언 등 공상적 사회주의자들에 의해 주장되었다. 그레이는 상품생산에 필요한 노동시간에 대한 중앙은행의 조사를 기초로 은행의 창

품으로 대체하여 국영기업들간의 모든 화폐단위의 결산을 폐지시키고 임금을 현물로 지급하는 시책을 시도한 바 있었다.

그러나 사회주의혁명으로 사적 소유를 폐지했다 하더라도 화폐를 폐지할 수 없었다. 화폐(또는 가격) 이외에 노동시간이나 추상적인 가치로 경제계획을 작성하고 운영할 수 없었고 여전히 상품생산과 교환이 남아 있었기 때문에, 화폐를 완전히 폐지할 수 없었던 것이다. 결국 사회주의자들은 사회주의에서의 화폐 유통을 제한적으로나마 인정할 수밖에 없었으며 화폐의 폐지는 공산주의단계의 과제로 미루어 놓게 되었다. 즉, 모든 주민들의 수요를 충족하고도 남을 만큼 생산되고 ‘필요에 따른 분배’를 실현할 수 있는 공산주의단계가 도래하면 상품생산과 교환은 폐지되며 그에 따라 화폐도 사라지게 된다는 것이다.

이처럼 사회주의에서는 화폐를 부정되어야 할 경제범주로 보는 반면 자본주의 사회에서는 이를 숭배하고 있어 대조를 이룬다. 자본주의 사회에서 화폐는 어느 상품이든 구입할 수 있는 사회적 힘을 지니고 있어, 사람들의 삶을 위한 수단으로서 벗어나 사람의 머리 위에서 사람들의 생각과 행동을 지배하는 지위에 오르게 되었다.

이를 가장 잘 표현한 것이 맑스(K. Marx)의 화폐의 ‘물신성’이라는 개념일 것이다. 그에 따르면, 자본주의적인 생산체제 아래에서는 인간의 노동생산물인 화폐라는 물질이 마치 고유한 힘을 지니고 독자적으로 행동하는 것처럼 생각되고, 화폐를 신앙 또는 숭배의 대상으로 여겨 이에 무릎을 꿇게 된다. 이와 같은 현상을 물신숭배라 하고, 그것이 자본주의 사회에 있어서는 일상적 종교가 되어 있다고 한다.⁵

한편 사회주의에서는 국가에 의해 전반적인 자원배분이 이루어진다. 기업들은 국가로부터 자재와 자금을 공급받으며 계획생산량을 달성하면 그만이다. 판매도 이미 계획단계에서 대부분 보증되어 있어 생산된 재화나 서비스가 팔릴 것

고(상품창고)와 은행권(노동화폐) 발행 제도에 의한 공정한 상품생산을 생각하였다. 이 구상은 오언에 의해 협동사회운동의 일환으로서 실행에 옮겨져 1832년 노동화폐로 노동생산물을 교환하는 국민평형노동교환소가 창설되었으나 3년을 넘기지 못하고 실패로 끝났다. 상품생산에서 사적노동(私的勞動)이 직접 사회적 노동으로서 표시될 수 없다는 것을 정확히 이해하지 못한 데서 나온 주장이다.

⁵ 자세한 내용은 Marx, 김수역 역, 『자본론 1』 (서울: 비봉출판사, 1991) 참조. 맑스의 물신성 이론은 포이에르바하의 종교철학적 소외이론이 경제학의 분야로 이전된 것으로서(I. I. Rubin, 함상호 역, 『마르크스의 가치론』 (서울: 이론과 실천, 1989), p. 88), 포이에르바하는 인간에 의해 창조된 신이 인간을 지배한다고 본 것을 맑스는 신 대신에 화폐를 대체하여 인간에 의해 창조된 화폐가 인간을 지배한다고 본 것이다.

인가 안 팔릴 것인가를 걱정할 필요가 없다. 즉 사회주의 기업은 자본주의 기업처럼 이윤극대화를 추구하면서 치열하게 경쟁해야 할 동기가 없다. 주민들도 국가에 의해 식량, 주택, 교육, 의료 등이 보장되고 소득수준이 평준화되어 있기 때문에 자본주의에서처럼 악착같이 돈을 벌려고 애쓸 필요가 없다.

그렇다고 사회주의 기업과 주민들이 자유로운 것은 아니다. 사회주의에서는 돈 대신에 국가, 보다 구체적으로는 스탈린, 모택동, 김일성 등과 같은 정치지도자가 주민들의 의식과 행위를 지배하고 통제하게 된다. 사회주의에서 물질적 인센티브 대신 지도자의 이념과 의지 등이 반영된 정치도덕적인 인센티브에 의해 생산을 독려하고 사회를 움직이게 되는 것이다.

북한은 다른 사회주의국가들에 비해 지도자에 대한 개인숭배가 훨씬 극단적인 형태로 나타나 왔다. 특히 1967년 주체사상을 유일사상체계로 하는 전일화된 사회로 바뀌면서 교육과 문화예술의 방향은 최고지도자의 사상과 의지를 관철하는 데 두어졌다.⁶ 김일성의 교시는 모든 문헌에서 ‘수령교시’로써 고덕으로 인용되고 여기에서 벗어난 해석과 서술은 용납되지 않았다. 더 나아가 김일성과 김정일은 공공장소에서 심지어는 모든 가정에서 ‘어버이수령’으로서 북한주민들의 일상을 통제하고 있다.

북한에서 지도자와 주민의 관계는 김정일이 정리한 ‘혁명적 수령관’과 ‘사회정치적 생명체론’에서 잘 나타나고 있다.⁷ 그에 따르면 ‘수령’은 “인민대중의 최고 뇌수”로서 마치 생명체의 여러 부분에서 일어나는 모든 생리적인 요구가 뇌수에 반영되고 뇌수는 그 요구를 집대성하고 그것을 정확히 반영하는 존재로 강조되고 있다. 또한 “인민대중은 당의 영도 밑에 수령을 중심으로 하여 조직사상적으로 결속됨으로써, 영생하는 자주적인 생명력을 지닌 하나의 사회정치적 생명체를 이루게 된다. 개별적인 사람들의 육체적인 생명은 끝이 있지만 자주적인 사회정치적 생명체로 결속된 인민대중의 생명은 영원하다”고 주장했다. 이러한 주장은 기독교의 “하느님과 더불어 영생하는 삶”에서 하느님을 수령과 대체하면 다를 게 거의 없다.⁸ 이처럼 사회주의에서는 화폐에 대한 물신숭배 대신 지

⁶ 수령은 문화예술의 최고의 수요자일 뿐만 아니라 때로는 『꽃파는 처녀』, 『피바다』 등의 북한 최고의 작품을 창작한 천재적인 문예창작자로서 등장하기도 한다. 『조선대백과사전』(평양: 과학백과사전출판사), p. 460.

⁷ 김정일, “주체사상 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여,” 1986.

⁸ 이종석, 『현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2004), p. 435; 임영태, 『북한 50년사 2』(서울: 들녘, 1999), p. 172 참조.

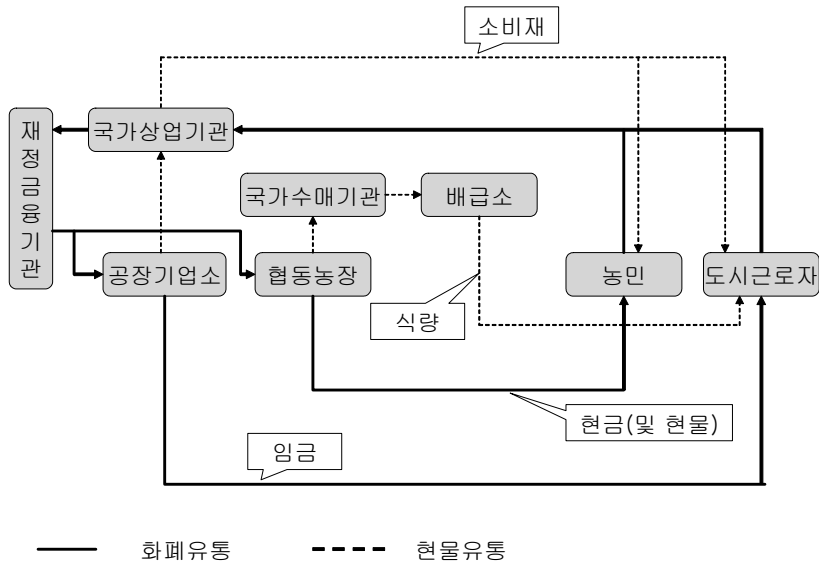
도자에 대한 우상숭배가 지배적인 현상으로 나타나게 된다.

2. 화폐의 유통

사회주의에서 화폐는 경제관리를 위해 계획적으로 이용되기도 하지만 전반적으로 화폐에 대한 부정적 인식으로 인해 그 유통영역이 매우 제한되었다. 북한에서 화폐는 주민과 국가 및 협동단체, 기관, 기업소 사이에 소규모 지불거래와 상품유통을 매개하여 주민들 상호간의 상품거래에 봉사하는 것이라고 설명되고 있다.⁹ 즉, 화폐는 임금지급과 소비재 거래 등 소액 현금 지급에 국한되어 사용된다는 것이다.

이와 관련하여 과거 북한에서 화폐가 어떻게 유통되고 관리되는지를 살펴보기로 하자. 우선, 공장·기업소의 근로자와 사무원은 노동의 대가로 ‘생활비’(임금)와 식량배급을, 협동농장의 농민은 현금 및 현물분배를 받았다.

<그림 1> 북한의 화폐유통체계



소비재 유통의 경우, 근로자와 농민은 근로소득으로 공장·기업소가 생산하

⁹ 리원경, 『사회주의 화폐제도』, p. 141.

고 국가상업망을 통해 판매되는 소비재를 구입하게 되며, 국가상업망은 판매한 수익금을 재정금융기관에 납부하게 되고 이는 다시 공장·기업소와 협동농장의 생산 및 운영자금으로 배분된다.

식량 유통의 경우, 농민들은 협동농장에서 현물의 형태로 직접 분배를 받으며 도시근로자의 경우는 배급소에서 매우 낮은 가격으로 배급을 받는다. 식량배급은 보통 식량사정이 어려울 때 나타나게 되는데, 북한에서는 주민들에 대한 통제 수단일 뿐 아니라 도시근로자의 부족한 임금을 보충하는 기능을 하고 있다. 결국 근로자나 농민 모두 현금 뿐만 아니라 현물(주로 식량) 형태로 노동의 대가를 취득한다. 그러나 최근 식량배급은 크게 줄었으며 배급을 받지 못한 주민들은 시장에서 돈을 주고 식량을 구입해야 한다.

생산재 유통의 경우는 국가기업소들 사이에 거래되는 것으로서 소유권 변동을 초래하지 않기 때문에 상품과 다른 ‘상품적 형태’로 취급되고¹⁰ 거래에 있어서도 무현금거래를 원칙으로 하고 있다. 즉 생산재의 거래는 현금으로 이루어지는 것이 아니라 공장·기업소가 거래하는 은행의 계좌상의 차감결재로 이루어진다. 그러나 최근에는 생산재도 시장에서 현금으로 거래되고 있다.

이처럼 과거 북한에서 화폐는 임금지급과 소비재 거래에 국한되어 사용되었다. 그런데 소비재 중에서도 식량과 일부 생필품이 다른 사회주의국가들과 달리 장기간 배급제로 공급되어 왔기 때문에 현금 유통영역은 더욱 제한되었다. 이러한 점에서, 과거 북한경제는 화폐경제와 대비되는 현물경제라 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 북한 화폐제도의 변천

1. 1947년 화폐개혁

1947년 화폐개혁은 북조선인민위원회 법령 30호에 의거 1947년 12월 6~12일, 7일간에 걸쳐 실시되었으며, 일제시대에 발행되었던 구조선은행권과 ‘붉은군대

¹⁰ 생산수단이 상품이 아니라는 이유는 생산수단의 거래는 소유권의 변동을 수반하지 않으며 자유거래가 아니라 국가의 계획에 따라 계획적으로 공급되기 때문이다. 반면 생산수단이 상품적 형태를 띠는 이유는 소유권의 이전을 수반하지는 않지만 이용권과 관리권이 이전되고 화폐를 매개로 유통되기 때문이다. 『김일성저작집 23권』 (평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 457; 『경제사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 47~48.

사령부'에 의해 발행된 소련군 군표가 북조선중앙은행에 의해 발행된 『북조선중앙은행권』의 신권과 1:1 비율로 교환되었다. 이때 발행된 신권은 1원, 5원, 10원, 100원권 4종이었다.¹¹

북한이 공식적으로 밝히고 있는 화폐개혁의 동기는 민주개혁과 자주적 화폐제도 수립(재정적 독립)에 있다. 북한문헌에 따르면, 1947년 화폐개혁은 “민주개혁의 성과를 공고히 하고 나라의 정치적 독립을 재정적으로 확고히 담보하기 위한 중요한 문제로 제기”되었으며 또한 “미일제국주의자들과 그 주구 반동들의 파괴책동을 짓부수고 … 자립적인 민족경제건설을 촉진”시키기 위한 것임을 밝히고 있다.¹²

당시 화폐개혁의 동기에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자. 첫째, 1947년 화폐개혁은 신구화폐의 교환비율을 1:1로 정했지만 소유형태에 따라 화폐교환의 한도에 차별을 둬으로써 상공업자, 종교집단 등의 화폐자산을 몰수하였다¹³(<표 1> 참조). 이러한 조치는 토지개혁(1946.3), 국유화령(1946.8) 등에 이은 ‘민주개혁’의 일환으로서 유산계급의 물적토대를 최종적으로 박탈한 조치라 할 수 있다.

<표 1> 1947년 화폐개혁에서의 계층별 화폐교환 비율

(단위: %)

계층별	상공업자 I	상공업자 II	노동자/사무원	연금생활자	농민	학생	종교단체
교환비율	21	54	74	43	69	82	8

주: 상공업자 I 은 10명 이상의 노동자·사무원을 고용하는 경우, 상공업자 II는 10명 이하를 고용하는 경우, 기타는 이상의 분류에 포함되지 않은 주민집단을 나타냄.

출처: 국방성문서보관소 문서군, 전현수, “1947년 12월 북한의 화폐개혁,” p. 207 참조.

이에 대해 주민집단의 대응은 상이했다. 노동자·사무원, 농민 등 근로계층은 화폐개혁에 적극적으로 응한 반면, 상인, 중소상공업자들은 비협조적이거나 적대적으로 응했다. 토지개혁, 국유화, 화폐개혁 등 일련의 ‘민주개혁’으로 노동자

¹¹ 한편 일제시대 때 발행되었던 보조화폐는 이후에도 계속 통용되었으나, 1949년 5월 14일 내각결정 50호에 의거, 소액지폐 15전, 20전, 50전권의 지폐가 발행되면서부터 이들의 유통은 무효화되었다.

¹² 『재정금융사건』 (평양: 사회과학출판사, 1995), p. 1261.

¹³ 이와 함께 교환한도를 초과하여 예치된 예금의 지불방법과 한도 또한 차등적으로 적용되었다.

와 농민들은 지주와 친일세력의 착취와 억압에서 해방되었다. 또한 이러한 민주 개혁으로 김일성과 공산당은 대중적 기반을 결정적으로 강화시킬 수 있었다. 당시 대표적인 작품인 리기영의 『개벽』은 이러한 주민들의 기쁨을 다음과 같이 나타내고 있다.¹⁴

“토지를 농민들에게 값없이 나누어준다니 세상에 이런 일도 있을까? 실로 이것은 고금에 처음 듣는 말이다. … 세상이 아무리 변한다 하더라도 땅 평이가 떠나갈 줄은 몰랐다. 친지개혁을 하기 전에야 그런 일이 없을 줄 알았는데, 토지개혁이란, 정말 눈에 안 보이는 개혁을 해서 하룻밤 사이에 이 세상을 뒤집어엎었다.

반면, 상인들 사이에서는 “노동자들은 노동법령을, 농민들은 토지를 획득했지만 우리들은 무엇을 획득했는가. 우리는 모두 끝장이다”는 비탄의 분위기가 고조되었다. 또한 일부 유산계층과 교회목사들은 화폐개혁을 보이코트하라는 호소문을 살포하거나 화폐개혁 지지집회를 결렬시키기도 하였다. 그러나 소련군 주둔 하에서 유산계층의 영향력은 너무도 미약했다.

둘째, 자주적인 화폐제도 수립과 관련하여 북한은 각종 화폐(구조선은행권과 소련군표)의 유통과 남한에서 가치저하된 조선은행권의 유입에 따른 부작용을 해소하고 자주적인 화폐제도를 수립하기 위해 화폐교환을 실시한다고 밝히고 있다.¹⁵ 그러나 1946~47년 남북간 교역규모가 북한무역의 7%에 불과했음을 감안해볼 때 보다 주된 이유는 당시 기본통화로 기능하고 있던 소련군표의 문제점 해결에 있다고 할 수 있다.¹⁶

소련정부는 소련군의 주둔경비를 정부 예산에서 충당하지 않고 소련군사령부 군표를 발행함으로써 해결하였다. 군표는 1945년 9월 21일부터 1:1의 환율로 구조선은행권과 공히 통용되었으며, 1947년 화폐개혁 직전에는 72억엔으로 북한 유통화폐량의 90%를 상회할 정도로 증가하였다.¹⁷ 당시 화폐발행의 증가는 전

¹⁴ 리기영의 『개벽』, 『한국소설문학대계 10』, (서울: 동아출판사, 1995). 참고로 해방 직후 북한에서는 전체 농가의 4%에 불과한 지주가 총 경지면적의 58.2%를 차지하고, 농가의 56.7%에 달하는 빈농이 경지면적의 5.4%를 차지하고 있었다. 또한 소작인들은 지주에게 소작료로 수확량의 70~80%정도를 바쳐야 했다. 따라서 농민들에게 무상으로 토지를 분배하는 토지개혁은 대다수 농민들에게 ‘평생 제일 큰 행복’이었다.

¹⁵ 당시 북한당국이 발행한 화폐개혁 관련 호소문이나 선전요강을 보면, 남조선이 조선은행권과 위조지폐를 ‘침입시켜’ 시장을 혼란케 하고 물가를 폭등시켜 대중의 생활수준을 저하시키고 있어 이를 해결하기 위해 화폐교환이 필요하다고 주장하고 있다.

¹⁶ 이에 대한 자세한 내용은 전현수, “1947년 12월 북한의 화폐개혁,” 『역사와 현실』 (서울: 역사와 비평사, 1996) 참조.

적으로 군표발행에 기인하는데, 이는 물가를 폭등시키고 주민 생활수준을 저하시킴으로써 주민들의 불만을 야기했다. 이에 정치적 부담을 느낀 소련군사령부는 1947년 6월 군표유통은 중단시키되 소련군이 회부한 금액에 대해서는 전액 교환해준다는 조건하에서 화폐개혁을 제안했다. 화폐교환의 결과를 보면, 북한측이 교환에 회부한 구화폐는 71.2억엔으로서 이중 35%만 교환되었는데 반해 소련측이 교환에 회부한 금액은 9.3억엔으로써 100% 교환되었다.

이처럼 화폐개혁으로 유산계층의 화폐자산을 수탈함으로써 사회주의적 평등의 토대를 마련하였을 뿐만 아니라 화폐자주권을 획득하는 계기를 마련했다. 그러나 이러한 성과는 소련주둔군 비용을 소련정부 대신 북한정부가 떠안는 대가를 지불함으로써 이루어진 것이다. 또한 화폐개혁은 해방 이후 토지개혁, 국유화령 등으로 서로 다른 길을 걷고 있던 남북한을 두 개의 화폐경제권으로 분리시킴으로써 남북한 경제의 이질화를 심화시켰다.

북한의 화폐도안은 교육 및 문화예술이 그러하듯이 당시의 시대정신을 반영하고 있다. 토지개혁, 국유화 등 일련의 ‘민주개혁’으로 물질 토대가 지주와 자본가로부터 농민과 노동자로 이동하였으며, 이로 인해 당시 노동자와 농민들은 시대의 주인으로 설 수 있었다. 1947년 북한 화폐는 이러한 시대상을 반영하고 있다. 세종대왕, 율곡 등 역사적 위인이 등장하는 우리의 화폐와 달리 망치를 든 노동자와 쇠스랑을 든 농부가 화폐에 등장한 것이다. 더욱이 이들 노동자와 농부는 새로 발행된 1원, 5원, 10원, 100원 등 모든 화폐에 등장하고 있다.

2. 1959년 화폐교환

1959년 화폐교환은 「새로운 화폐를 발행할 데 대하여」라는 내각결정 11호에 의거 2월 13~17일, 5일간에 걸쳐 실시되었다. 화폐교환은 교환한도를 두지 않고 구화폐 「북조선중앙은행권」 100원에 대하여 신화폐 「조선민주주의인민공화국 조선중앙은행권」 1원의 비율로 교환되었다. 새롭게 발행된 신권은 ‘조선민주주의 인민공화국’ 표시의 은행권 50전, 1원, 5원, 10원, 50원, 100원의 6종과 소액 주화 1전, 5전, 10전의 3종이다.

1959년 화폐교환은 “생산관계의 사회주의적 개조가 완성되고 자립적 민족경

¹⁷ 1947년도 유통되었던 군표 72억엔은 동년 세출액 83.4억엔의 86%에 달했을 정도로 막대한 규모를 보였다.

제 토대가 튼튼히 마련되어 화폐의 안정성이 강화된 조건에서 우리나라에 수립된 자립적 화폐제도를 공고히 하며 유통과 계산의 편의를 더 잘 보장하는 것을 목적으로 하였다.”¹⁸

북한의 1959년은 1958년 농업과 상공업의 사회주의적 개조가 완료되었으며 전후 복구가 마무리되고 북한의 경제발전과정에서 가장 높은 성장률을 시현했던 시기였다. 그로 인해 사회주의 경제건설의 열기가 최고조에 이르렀던 시기였다. 특히 이러한 분위기는 ‘천리마운동’(1956.12)과 강선제강소에서 발기된 ‘천리마작업반운동’(1959.3) 등 집단적 사회주의 노력경쟁운동이 전개되면서 더욱 고조되었다. 이 시기 북한의 경제성장률은 30%를 웃돌았으며, ‘머지않아 일본을 따라잡을 수 있다’는 자신감이 표명되기도 하였다.¹⁹ 그로 인해 공업생산물원가가 매년 10% 정도 하락하였으며 물가가 1953년부터 1958년까지 7차례나 하락하여 북한 화폐의 구매력은 크게 높아졌다.

그에 따라 높아지는 화폐의 구매력 증가에 맞게 가격기준을 변동시킴으로써 화폐액면을 합리적으로 개정할 필요성이 대두되었다. 물론 여기에는 고성장추세가 지속될 것이라는 낙관적인 기대와 함께 경제적 성과를 화폐교환을 통해 대내외적으로 과시하려는 의도도 있었다고 판단된다.²⁰ 100:1의 화폐교환에도 불구하고 과거의 고액권 100원을 유지한 것은 고도성장에 대한 낙관과 그에 따른 고액권에 대한 수요를 기대했기 때문이다.

이러한 1959년 화폐개혁의 동기는 1947년의 그것과 대비된다. 1947년 화폐개혁이 과거 일제 및 소군정하의 화폐제도의 부작용을 청산하고 새로운 사회주의적 화폐제도의 확립을 지향하였다면, 1959년의 화폐교환은 새로운 경제환경 변화에 맞게 가격기준을 바꿈으로써 북한 화폐의 대내외적 위신을 높이는 데 목적이 있었다고 할 수 있다. 이로 인해 1947년의 화폐개혁과 달리 1959년 화폐교환은 가격기준 변동을 주 내용으로 할 뿐 주민들의 소득분배에 영향을 미치지 않

¹⁸ 리원경, 『사회주의 화폐제도』, p. 192.

¹⁹ 발전량, 석탄, 철광석, 등을 비교하면서 “우리나라 북반부는 사회주의공업-농업국으로서 확고한 토대를 쌓았다고 말할 수 있습니다. 우리는 일부 중요한 공업제품의 인구 1인당 생산에서 일본을 이미 거의 따라 잡았거나 혹은 앞서고 있습니다” 김창만동지(함경남도 당단체 대표)의 토론, 국토통일원, 1988, p. 183.

²⁰ “새 화폐의 발행은 미제강점하의 남조선에서 인플레이가 격화되고 있는 조건에서 진행된 것만큼 전체 조선인민앞에 사회주의적 화폐제도의 우월성과 자본주의 화폐제도의 취약성을 뚜렷이 밝혀놓았다. 그러므로 신규화폐교환은 남반부 인민들에게 우리나라 사회주의제도에 대한 동경심을 더욱 두텁게 하고 조국통일을 위한 그들의 투쟁을 힘있게 고무하는데서 적극적인 역할을 놀 수 있었다.” 리원경, 『사회주의 화폐제도』, p. 206.

는 무차별·무제한 교환방식으로 나타났다.

새로 발행된 화폐에는 당시 사회주의 건설의 열기와 미래에 대한 낙관적 분위기가 반영되고 있다. 1956년 12월에 시작된 천리마운동은 이후 북한사회주의 건설의 총노선으로 자리잡게 되었으며, 천리마시대의 전형적인 인간상은 공산주의라는 ‘미래의 낙원’을 위해 ‘오늘의 땀’을 흘리는 ‘조국과 인민을 위해 헌신하는 사람’이었다. 당시 대표적인 오영재의 『조국이 사랑하는 처녀』에서 이렇게 노래하고 있다.²¹

아름답다, 조국이 사랑하는 처녀는 아름다워라/네가 손으로 하던 일들이/모두 기계로 대신하게 될 때/더 좋은 해들이 너를 맞아주고/너를 안고 조국이 달려가는 미래의 낙원에서/너는 더 행복한 화원을 가꾸게 될 것이다/그 때면 그 꽃을 너에 비기며/사람들은 더 아름다운 노래를 너에게 불러줄 것이다.

당시 새롭게 발행된 화폐에는 ‘과일따는 여인’(10원)과 ‘추수하는 여인’(50원)이 등장하는데, 이들이 환하게 웃는 표정은 여느 때 북한 화폐에 등장하는 인물들의 표정보다 밝고 건강미가 넘친다. 이들의 표정은 1947년도 발행된 화폐에 등장하는 노동자와 농부의 엄숙하고 경직된 표정과는 대조를 이루고 있다. 이러한 변화는 1958년 농업 및 상공업에서의 사회주의적 개조로 적대적 갈등이 사라졌기 때문에, 공산주의적 인간의 전형은 적대적 성격을 띠어서는 안 되고 ‘서로 사랑하는 고상한 공산주의적 품모’를 가진 인간형으로 그려야 한다는 문예사조를 반영하는 것이다.²²

3. 1979년 화폐교환

1979년 화폐교환은 1979년 4월 6일 「중앙인민위원회」 정령에 의거 1979년 4월 7~12일, 6일간에 걸쳐 실시되었다. 구화폐는 신화폐와 1:1 비율로 교환되었으며 1959년 때와 마찬가지로 교환한도를 정하지 않고 낡은 화폐 전량을 새 화폐로 바꾸어 주었다. 새롭게 1원, 5원, 10원, 50원, 100원권의 은행권이 발행되었다. 유통의 편의를 위하여 50전 주화를 새로 발행하였고 종전의 1전, 5전, 10전화는 디자인을 바꾸지 않고 계속 통용시켰다.

²¹ 윤재근·박상천, 『북한의 현대문학(2)』 (서울: 고려원, 1990), p. 281.

²² 노귀남, “문학속에 나타난 북한의 경제관,” 『북한의 경제』 (서울: 한울, 2005), p. 255.

그러나 교환내용을 보면 교환은 1회에 한하며 교환할 때 일부 및 전부를 저금할 수 있도록 하고 기관, 기업소, 협동단체는 1979년 4월 6일 현재 소유하고 있는 구화폐를 1979년 4월 8일까지 은행에 입금시켜 필요한 금액만을 신권으로 사용하여야 한다고 못박고 있다. 이처럼 1979년 화폐교환에서는 교환한도를 두지 않았으나 저금을 적극 권장 또는 강제하고 있는 점이 특이하다.

북한은 1979년의 화폐교환의 동기에 대해서는 특별하게 언급하고 있지 않다. 다만 화폐의 도안에 대해서 비교적 상세하게 설명하고 있을 따름이다. “새 돈에서는 위대한 수령님을 대를 이어 영원히 충성으로 높이 모시려는 우리 인민의 념원을 반영하여 그이의 존귀하신 영상을(100원권에) 정중히 모시도록 하였으며 혁명의 요람, 우리 혁명의 뿌리, 주체, 천리마, 3대혁명 그리고 주체조선의 자랑찬 현실과 찬란한 미래를 조화된 전일적인 체계를 갖추고 형상하도록 하였다.”²³라고 밝히고 있다.

따라서 북한의 공식적인 설명과 도안을 통해 1979년 화폐교환이 주체사상화의 요구에 부응하여 이루어진 것으로 추론할 수 있다. 당시 김일성 개인숭배의 발전과정을 간략히 보면, 북한은 1967년 5월 이후 김일성 유일사상 체계의 확립을 명분으로 개인숭배가 대폭 강화되었다. 이때부터 북한사회에서 모든 의식은 김일성에 대한 찬양으로부터 시작하였고 대중학습은 김일성의 혁명활동 암송을 중심으로 이루어졌으며 언론은 김일성의 위대성을 증명하는 것을 자신의 제1의 무로 삼게 되었다. 이러한 우상화는 우민화를 수반하였는데, 대표적인 예가 양서의 말살이었다. 1967년 이후 70년대 중반까지 ‘도서정리사업’으로 체제와 수령 찬양의 정치서적, 그리고 수령님 노작과 교시집을 제외한 대부분의 책들이 제지공장으로 실려 갔다.²⁴

²³ 『경제사전 2』, p. 603.

²⁴ 북한에서 5.25교시는 좌경극단주의에 의한 북한판 문화혁명이라 할 수 있으며, 결정적으로 이 사건은 우민화 및 침묵의 문화를 촉진했다고 할 수 있다. “북조선사람들은 모두가 ‘60년대까지는 살기 좋았다’고 말한다. 정확히 말한다면 5.25교시 전까지는 북조선은 그래도 사회주의 인민의 나라였다. 그러나 5.25교시를 계기로 계급투쟁과 프로독재의 강화, 수령 우상화의 심화, 인텔리 혁명화를 몰아치는 가운데 사회전반에 극좌적인 바람이 불어닥쳤다. ... 나에게 가장 큰 의문을 던진 것은 책의 말살이었다. 5.25교시 이후 전국적으로 실시된 도서정리사업은 거의 70년대 중반까지 계속되었다. 전국의 모든 가정, 모든 직장의 책 페이지가 일일이 검열되는 방대한 캠페인이었다. ... 직장마다 제지공장으로 실려나가는 책이 산더미처럼 쌓였는데 한 마디로 그것은 거의 대부분이 양서였다. 남은 것은 체제와 수령 찬양의 정치서적, 그리고 수령님 노작과 교시집이었다.” 성혜랑, 『둥나무집』 (서울: 세계를 간다, 2001), pp. 312~414.

김일성우상승배 캠페인을 주도했던 인물은 김정일이다. 그는 대학을 졸업하면서 곧바로 정치활동을 시작하여 노동당, 정부, 군을 장악해갔다. 또한 주체사상을 김일성주의로까지 격상시켰고 그의 가계 전부를 신화화했다. 이러한 우상화의 과정은 김일성 뿐만 아니라 자신의 권력을 절대화하는 과정이기도 했다. 1980년 6차 노동당 대회를 통해 김정일 후계체계가 공식적으로 천명되었으며 이후 그는 김정일은 김일성과 함께 공동으로 북한을 통치하게 되었다. 1984년에 김일성은 “김정일에 대한 충실성이 나에 대한 충실성”이라 했고 “현 시대는 김정일 시대”라고 선언할 만큼 김정일의 권한은 더욱 강화되었다.²⁵ 또한 이러한 정치구조의 변화는 문화예술에서도 그대로 드러나고 있다. 1980년대 이후 김일성과 김정일을 대등하게 놓은 작품들이 등장하고 있다. 김철의 『백두의 새날』(1982)에서는 ‘두 필의 준마’, ‘두 태양’으로 그들을 표상하고 있다.²⁶

오, 백두야 조선의 산아 말하라/언제 어느 아침에 두 필의 준마/천지의 맑은 물로
 목을 추기고/영광의 만리길을 다시 이어갔더냐//네 그날부터/두 태양을 함께 모시었
 나니/조선의 어제와 오늘과 래일이/네 우에 함께 빛나도다 백두산!

1980년 6차 노동당 대회는 김정일이 후계자로 대내외적으로 공개됨과 동시에 김일성·김정일의 공동통치시대가 개막되는 중요한 당 대회였다. 따라서 1979년의 화폐교환은 김일성을 우상화하면서 김정일 후계체계를 공고화하는 사업의 일환으로 이루어진 작업이라 할 수 있다.

한편 1979년 화폐교환은 1959년 화폐교환과 달리 저금을 강제 또는 권장했던 것으로 보아 유희화폐를 회수하기 위한 목적이 있었으며, 유희화폐를 회수하게 된 데에는 경제가 악화되면서 경제건설에 필요한 자금을 확보하기 위한 것으로 판단된다. 당시 북한은 1976년 서방에 대한 채무불이행사태(default)에 놓이게 되었고 제1차 6개년 경제계획(1971~76년)을 1년 연장하여 1978년부터 새로운 제2차 7개년 경제계획(1978~84년)에 들어설 만큼 경제상황이 악화되고 있었다. 물론 1978년부터 경제사정이 호전되고, 1978, 79년에는 예외적으로 무역흑자를 기록했으나 1980년 이후 다시 침체국면으로 들어서게 되었다.²⁷

1979년 화폐교환에서는 내국인이 사용할 수 있는 일반화폐와 외국인이 사용

²⁵ 이에 대한 자세한 내용은 임영태, 『북한 50년사 2』, 8, 9장 참조.

²⁶ 윤재근·박상천, 『북한의 현대문학(2)』, p. 307.

²⁷ 북한의 경제발전전략에 대해서는 이영훈, “북한 경제발전전략의 지속과 변화,” 『탈냉전기 한반도와 주변4강』 (서울: 매봉, 2004) 참조.

할 수 있는 ‘외화와 바꾼 돈표’라는 특수화폐를 발행하여 이원화시켰다. 그에 따라 「조선민주주의 인민공화국 중앙은행」의 명칭이 들어있는 1원, 5원, 10원, 50원, 100원권 등 5종의 일반 통용은행권과 50전 주화 1종 이외에, ‘외화와 바꾼 돈표’ 1원, 5원, 10원, 50원권 4종을 별도로 발행하였다. 일반통용권과 외화와 바꾼 돈표를 비교해보면, 1원, 5원, 10원, 50원권의 도안은 동일하지만 외화와 바꾼 돈표에는 김일성 초상이 들어있는 100원권이 없다는 점이 다르다.

이처럼 ‘외화와 바꾼 돈표’를 새롭게 발행한 이유는 1970년대 들어 북한이 서방선진국가와의 무역을 확대하고 차관을 도입하는 등 자립경제노선을 완화하면서 유입되는 외화량이 급격히 증가하고 이에 따른 화폐유통의 문제를 해결하기 위한 것이라 판단된다.

1988년 조선중앙은행 산하 무역은행은 그간 중앙은행에서 담당하여 오던 ‘외화와 바꾼 돈표’의 발행업무를 수행하게 되어 「조선민주주의 인민공화국 무역은행」 표시의 새로운 은행권을 발행하였다.

4. 1992년 화폐교환

북한은 중앙인민위원회 정령(1992.7.14)에 의거 7월 15~20일 동안 4번째 화폐교환을 단행하였다. 새로 1원, 5원, 10원, 50원, 100원권이 발행되었으며 구화폐와 1:1 비율로 교환되었다. 새로 발행된 화폐에는 천리마운동, 주체사상, 김일성 등 1979년 발행된 화폐의 기본 내용을 그대로 유지하고 있으나 등장인물과 서해갑문, 주체사상탑 등의 건축물이 새롭게 등장하고 있다.

이러한 주체사상탑(1982), 서해갑문(1986) 등의 대형 건축물들은 1980년대 김정일의 지도에 의해 집중적으로 건설되었다. 그는 대규모 건설사업을 통해 자신의 배짱과 정치적 지도력을 과시하고자 했다. 따라서 새롭게 발행된 화폐에는 직접적으로 김정일이 등장하지 않았으나 김정일이 주도한 건축물들을 등장시킴으로써 김정일의 업적을 기리고 있음을 알 수 있다.

한편 1992년 화폐교환은 교환의 한도를 강력하게 제한했다는 점이 특이하다. 교환한도를 1가구당 399원으로 정하고 나머지는 은행에 예금 후 지불하도록 하였고 30,000원 이상은 저금마저 불허하였으며 기관, 기업소 단체도 필요한 만큼만 교환하게 하였다. 당시 노동자의 1달 평균임금이 100원이었음을 고려하면 교환한도를 가구당 399원으로 정한 것은 매우 파격적인 조치라 할 수 있다. 실질

적으로 교환한도 이상의 주민소득이 국가재정으로 이전됨과 동시에 주민들의 소득평준화를 낳기 때문이다. 그 결과 이자율이 낮은 데다 예금인출이 매우 어려워 일부 주민들은 어렵게 모았던 돈을 강물에 버리거나 불에 태워버리기도 했다. 또한 이로 인해 북한주민들은 북한 화폐보다 유사시에 사용이 가능할 뿐만 아니라 가치가 안정적인 외화나 귀금속 등을 선호하게 되었다.²⁸

그런데 이처럼 파격적 조치를 취하게 된 이유는 시장경제 확산에 따른 부작용 차단과 국가재정 확충에 있었으며, 그 외 일부 부유계층의 화폐 회수 등에 있었다고 판단된다.²⁹ 1992년 화폐교환의 배경을 이해하기 위해 당시 상황을 살펴보기로 하자.

1980년대 말부터 외부로부터의 수입이 대폭 감소하면서 공급부족이 심화되었다. 그로 인해 공장가동률이 30% 미만으로 떨어지면서 주민들은 국영상점에서 물건을 구입할 수 없게 됨에 따라 농민시장에서 필요한 식량과 생필품들을 구입하여야 했다. 당시 생필품의 가격이 국정가격보다 5~10배 이상의 가격으로 거래되고 있었으며, 거래금지 품목인 식량 또한 불법적으로 거래되고 있었다. 당시에는 주민들이 생필품들을 국영상점 대신에 시장에서 구입했기 때문에 돈이 국가로 환류되지 않고 시장에서 유통되었고, 그 결과 국가재정은 점차 줄게 되었다. 반면, 일부 주민들은 국정가격과 시장가격의 괴리를 이용하여 낮은 국정가격으로 구입하여 높은 시장가격으로 판매함으로써 큰 매매차익을 볼 수 있었다. 이에 북한정부는 1991년 비사회주의 현상의 차단이란 명분으로 농민시장을 단속하는 조치를 취하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 국가가 공급부족을 근본적으로 해결하지 못하는 상황에서 시장을 단속하는 조치로는 이러한 문제점들을 해결할 수가 없었다. 그에 따라 북한정부는 화폐교환을 통해 교환한도 이상의 화폐를 국가로 환수함으로써 재정을 확충하고 시장에서 유통되는 화폐량을 축소시킴으로써 시장경제의 확산을 차단하는 결과를 기대했을 것이라 판단된다.

그러나 화폐교환을 통해 화폐유통량을 줄인 만큼 물가가 하락하지는 않았으며 경제가 호전되지도 않았다. 때마침 자연재해로 인해 공급부족의 문제가 심화

²⁸ 국가안전기획부, 『최근북한실상』, 1994.4. 참조.

²⁹ 당시 사람들은 장사하느라 은행에 돈을 넣지 않아 국고가 텅 비어있던 상태였다. 1992년 당시 은행에 돈이 없어 노동자들의 임금은 3달 이상 밀렸지만, 중국 화교들과 재일교포 집에는 은행보다 많은 돈이 적축되고 있었다. 그 사람들이 돈을 쓰지 않으면 시중에 유통되는 돈이 없을 정도였다. 당시 북한 당국은 화교와 돈 많은 사람들을 목표로 개혁을 실시했지만 결과적으로 목표했던 사람들은 다 빠져나가고 돈 없는 노동자들과 한 푼씩 모은 사람들만 출지에 휴지조각을 쥐게 되었다. 『The Daily NK』, 2005년 5월 3일.

되면서 1995~97년의 ‘고난의 행군’기 동안 쌀값이 4~8배 정도 오르는 등 전반적으로 물가는 크게 인상되었고 1998년에는 500원권이 새로 발행되기도 하였다. 이후에도 경제를 정상화시키기 위해 선군정치를 앞세운 경제관리, 인민경제계획법의 제정 등 다양한 조치들이 취해졌으나 공급부족의 문제를 근본적으로 해결할 수는 없었으며 자생적으로 확산되는 시장경제의 진전을 막을 수 없었다.³⁰

마침내 계획경제의 위축과 시장경제의 확대에 따른 문제점을 해결하기 위해 북한당국은 2002년 7월 1일 시장경제를 적극 수용하는 ‘7·1 경제관리개선조치’(이하 7·1조치)를 단행했다. 북한은 ‘7·1조치’를 통해 국정가격을 평균 25배 정도, 임금수준을 평균 약 20배 인상하여 1인당 임금수준을 월 2,000원 정도로 책정하는 획기적인 조치를 취하였다.

이처럼 큰 폭의 국정가격과 임금의 인상은 낮은 국정가격과 높은 시장가격간의 차이에 따른 부작용을 시정하기 위한 것이다.³¹ 즉, 공급부족이 심화되면서 국정가격과 시장가격의 차가 점차 벌어지게 되었고, 주민들은 국정가격으로 국가물자를 빼돌려서 농민시장에서 높은 가격으로 판매하여 이익을 취하는 반면 정부는 국정가격으로 판매해야 하는 기업소 단위들의 손실을 보전하기 위해 막대한 재정지출을 지속해야 했다. 그로 인해 계획경제가 위축되고 시장경제가 확산되는 경향이 나타나게 되었는데, 정부는 이를 타개하고 경제를 정상화시키고자 가격을 현실화한 것이다.

한편 가격현실화는 그동안 억눌려왔던 인플레이션을 뒤늦게 공식적으로 인정한 셈이 된다. 북한에서는 지속적인 물가하락을 사회주의 ‘법칙’적 현상으로까지 규정해왔기 때문에 20배 이상의 물가인상은 국가 권위의 실추를 의미하는 것이기도 했다. 이와 함께 늘어나는 화폐수요에 대처하기 위해 1,000원, 5,000원권 등 고액권 화폐를 발행하여 사용하기 시작하였으며 2005년에는 200원권을 새롭게 발행하여 사용하고 있다. 한편 국정가격 및 임금의 대폭적인 인상과 그에 따른 화폐발행의 증가는 7·1조치 이후 인플레이션의 주된 요인으로 작용하고 있다.

³⁰ 이에 대한 자세한 내용은 이영훈, “북한의 ‘자생적’ 시장화와 경제개혁의 전개,” 『통일문제연구』, 제17권 2호(2005) 참조.

³¹ 이에 대한 자세한 내용은 이영훈, “북한 경제정책의 변화와 향후 전망: 가격을 중심으로,” (서울: 한국은행, 2005) 참조.

IV. 화폐경제로의 이행

1. 시장경제의 진전

1990년대 들어 사회주의경제체제의 비효율이 누적된 데다 소련 및 동구사회주의체제가 붕괴됨에 따라 사실상 소련에 대한 의존도가 높았던 북한경제는 전반적인 위기에 직면하게 되었다. 경제생활에 토대가 되는 식량·에너지·원자재난이 심화되었으며 이로 인해 공장가동률이 30% 미만으로 떨어지고, 1990~98년 동안 매년 마이너스 성장을 보였다.

이와 같은 경제위기는 국가의 재정을 고갈시킴으로써 계획경제를 정상적으로 운영할 수 없게 하였으며 가계와 기업에 대해 ‘자력갱생’을 강요하게 되었다. 우선 북한정부는 제3차 7개년 경제계획(1987~93년) 이후 경제계획을 발표하지 못하고 있을 정도로 경제를 정상적으로 운영하지 못하고 있다. 또한 주민들은 식량 및 임금을 정상적으로 받지 못하게 되자 개인생산과 상거래를 통해 생계를 유지하지 않으면 안 되었다.

1990년대 들어서면 근로자의 임금은 ‘생활비’로써의 의미를 상실하게 되었다. 식량은 1980년대까지만 해도 성인 1일 600g 정도 배급되었지만 1990년대 들어서면서 급격히 줄었다. 그에 따라 시장에서 식량을 구입해야 하나 1달 임금으로는 쌀 2kg 정도밖에는 구입할 수 없었다(<표 2> 참조). 물론 쌀의 1/2~2/3 정도의 가격을 유지하는 옥수수를 구입한다 하더라도 1달 임금으로는 성인 1인의 1주일 식량조차 구입할 수 없었다. 더욱이 1992년 초에는 김정일이 “국가가 손해보는 한이 있더라도 정상노임의 60% 수준을 유지하라”고 할 정도로³² 노동자의 임금조차 정상적으로 지급되지 않고 있었으며, 1990년대 중반 이후에는 아예 지급되지 않은 경우도 많았다.

³² 국가안전기획부, 『최근북한실상』, 1994.4.

<표 2> 북한의 임금, 식량배급, 쌀 가격 추이

	1980년대	1992	1995	1998	2001	2004
임금(원/월)	70	100	100	100	100	2,000
근로자 식량배급(g/일)	600	492	0	-	197	300
쌀의 배급가격(원/kg)	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08	45
쌀의 시장가격(원/kg)	-	20	80-200	77	49.5	900

출처: 이영훈, “북한의 ‘자생적’ 시장화와 경제개혁의 전개,” p. 49.

공장·기업소의 경우도 국가로부터 자금 및 물자를 정상적으로 공급받지 못함에 따라 자체적으로 운영자금을 마련하고 물자를 구입하지 않을 수 없게 되었다. 8.3작업반, 부업지경작, 외화벌이 등 계획외의 경제활동³³을 통해 얻은 수입으로 자체 운영자금을 확보하고 그 중 일부를 해당 근로자들에게 제공하기도 하였다. 그러나 군수공장, 수출기업소, 주요 기간산업의 공장·기업소 등을 제외하고는 공장·기업소 차원에서 해당 근로자들의 생계를 보장할 수 없었다.

따라서 국가 뿐만 아니라 공장·기업소로부터 경제적으로 보호받지 못했던 주민들은 사경제활동을 통해 생계수단을 확보하지 않으면 안 되었다. 이러한 사정은 특히 식량배급이 중단되어 아사자들이 급증하는 ‘고난의 행군’기(1995~97년)에 현저해졌다.

“살 구멍 찾기 위해 장마당 나가야 하고, 장사할 밑천이 없으면 산에 가서 나무라도 해서 팔아야 산단 말입니다. 그렇게 안 하면 굶어죽어요. 아침에 장마당에 나가면 길 옆에 죽은 사람 가득해요.”³⁴

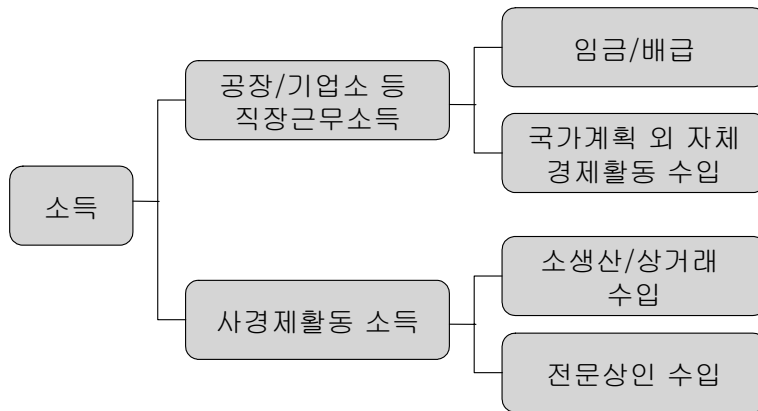
시장활동과 연계된 주민들은 개인 생산물을 시장에 직접 내다파는 소생산자와 타인 생산물을 구입하여 되파는 전문상인으로 구분할 수 있다. 전자는 개인

³³ ‘8.3작업반’ 활동은 공장의 폐자재를 이용하여 신발, 의류, 공책 등의 소비재를 생산하고 직매점을 통해 판매함으로써 수입을 거두는 경제활동을 의미하며, ‘부업지경작’은 기업소들이 자체적으로 일정 규모의 농경지를 확보하여 식량을 비롯한 각종 부식물을 생산하는 경제활동을 의미한다. 또한 ‘외화벌이’는 무역을 통해 조직운영에 필요한 자금을 얻는 경제활동을 의미하는데, 1992년대 들어서면 과거와 달리 무역에 종사하지 않던 일반 기업들과 기관들도 외화벌이를 통해 필요한 자금을 확보해 왔다.

³⁴ 탈북자 김00(함북경성 생, 200212 입국)의 인터뷰, 세종연구소, 『북한이탈주민면담록』(2003~2004); 이영훈, “북한의 ‘자생적’ 시장화와 경제개혁의 전개,” p. 30.

텃밭을 경작하고 자체적으로 두부, 기름, 술, 의류 등을 생산·판매하는 사람들로서 대다수의 사람들이 여기에 속한다. 반면 후자는 주로 쌀이나 수입품을 취급하는 상인들로서 거래규모가 크며 일부는 수입한 원자재를 자신이 운영하는 생산조직에 제공하여 생산된 물품을 내다파는 경우도 있다.

<그림 2> 북한주민의 소득 유형



이처럼 국가의 식량 및 생필품배급과 생산재공급이 대폭 줄면서 필요한 식량과 생필품, 그리고 생산재 등을 시장에서 현금으로 구입하여야만 했기 때문에 화폐 유통은 크게 확대되었다.

2002년 1월에는 생산재를 거래하는 ‘사회주의 물자교류 시장’이 공식적으로 등장했다. 소비재 뿐만 아니라 생산재도 시장거래를 허용한 것이다. 더 나아가 2002년 ‘7·1조치’를 통해 “이제부터는 그 누구를 막론하고 자기가 탄 생활비로 생활, 절대로 공짜·평균주의는 없다”고 강조하면서 국가부담에 의한 가격보조의 폐지, 생산성을 초과하는 지불되는 임금 및 각종수당을 폐지하였다. 이는 국가의 도움 없이 자기의 노동에 대가로 벌어들인 화폐소득에 기초하여 생계를 유지해야 함을 의미하는 것으로, 내용상 현물경제에서 화폐경제로 이행하고 있음을 공식적으로 선언하고 있는 셈이다. 또한 북한정부는 시장을 합법적인 상품유통체계의 하나로 인정하여 2003년 3월에는 ‘종합시장’을 개설함으로써, 과거 통제대상이었던 농민시장을 자본주의 상설시장 형태의 종합시장으로 확대 개편하고 있다.

이처럼 북한은 자연발생적으로 주민들에 의해 상거래와 개인생산이 확대되는

‘자생적 시장화’ 과정을 거쳐 왔으며, 그 과정에서 북한경제는 현물경제에서 화폐경제로 이행하고 있다.

2. 화폐기능의 확대

북한경제가 현물경제에서 화폐경제로 이행함에 따라 화폐 기능이 확대되고 있다.

① 가치척도로써 과거 북한 화폐는 “생산물의 가격과 원가를 계획”하는 기능을 했다. 국가의 가격기구인 생산물에 투입된 ‘사회적 필요노동시간’을 기준으로 생산물의 가격을 결정하며, 예외적으로 사회주의 우월성을 시현하기 위해 대중 소비품은 낮은 가격으로, 사치재는 높은 가격으로 공급하는 것을 원칙으로 하였다. 예를 들어 쌀의 배급가격은 1kg당 8전으로서 실제 (암)시장가격에 비해 수백배의 낮은 가격을 유지해왔다(<표 2> 참조).

이와 더불어 화폐는 통제의 기능을 했다. 국가의 재정·금융기관은 기업과 기관들에 대한 재정지출 또는 은행대출을 통해 생산과 유통을 통제하게 되는데, 북한에서는 이를 ‘원에 의한 통제’라고 한다. 이러한 가치척도 및 통제의 기능을 토대로 국가계획기관은 경제계획을 수립하고 집행할 수 있게 된다.

그러나 계획경제가 정상적으로 작동되지 않고 시장경제의 영역이 확대되면서 가격이 계획기구에 의해 ‘사회적 필요노동시간’을 결정되는 게 아니라 시장의 수요공급에 의해 결정되고 있다. 이미 쌀을 비롯한 소비재의 대부분은 시장가격으로 거래되고 있고 일부 생산재도 시장에서 거래되고 있는 실정이다. 그리고 ‘원에 의한 통제’는 북한재정의 축소로 인해 재정통제 대신 은행통제로 대체되고 있다. 은행통제는 수익이 나는 공장·기업소에 한해 대출이 되고 있어 실질적 의미에서 ‘원에 의한 통제’는 과거에 비해 엄격해진 편이다.

② 과거 교환수단으로써 북한 화폐는 제한된 기능을 하였다. 사회주의하에서 ‘상품’인 소비재의 거래는 ‘현금거래’로 하고 ‘상품적 형태’를 띠는 생산수단의 거래에서는 ‘무현금거래’³⁵를 원칙으로 한다. 그로 인해 소비재를 거래하는 경우에 한해 화폐는 ‘교환수단’으로써 기능하여 화폐유통의 범위는 매우 제한되었다.

그러나 소비재 뿐만 아니라 생산재와 식량의 자유거래가 증가하면서 교환수

³⁵ 무현금거래는 기관, 기업소 상호간에 원료, 자재, 설비 등 생산수단을 구입할 경우 은행에 개설된 은행계정간의 차감 결재로 행해지는 것을 말한다.

단으로써의 화폐기능은 확대되고 있다. 과거 생산재의 기업간 현금거래는 금지되었으나, 국가의 자재공급체계가 와해되면서 생산재의 현금거래가 관행화되어 왔으며 2002년 1월에는 생산재를 거래하는 ‘사회주의 물자교류 시장’마저 등장했다. 이와 함께 식량배급 또한 국가로부터의 배급은 거의 중단되었으며 공장·기업소 차원의 배급이 이루어지고 있는데, 가동률이 저조한 공장·기업소에 근무하는 근로자들의 경우 정상적으로 식량배급을 받을 수 없어 나머지 부족한 식량은 시장에서 구입해야 하는 상황이다.

③ 지불수단으로써 화폐는 신용거래나 임금과 세금 지불 등에서 나타나는데, 과거 북한에서 지불수단으로써의 화폐 기능은 대부분 노동자·사무원에 대한 임금지급에 국한되었다. 신용거래는 자본주의국가들에서처럼 활성화되어 있지 않으며, 주민들에 의한 납세는 1974년 세금폐지를 선언한 이후 1990년대 이전까지 없었다.³⁶ 그리고 노동에 대한 대가도 일부만 화폐로 지급되고 있다. 농민들의 경우는 현금과 함께 현물로 지급되고 있으며 노동자들의 경우는 임금 외에 식량배급 등의 ‘추가적 혜택’이 주어지고 있다.³⁷

그러나 최근 조세가 신설되고 화폐임금 중심의 보수체계가 확립되면서 지불수단으로써 화폐 기능은 확대되고 있다. 1990년대 농민시장에서 징수되기 시작한 시장사용료(시장 판매매대 사용료)와 장세(상인들에 대한 소득세), 2002년 7·1조치를 계기로 토지사용료 등이 신설되었다. 또한 7·1조치를 계기로 북한은 화폐임금 중심의 노동보수 원칙을 밝혔다. 그러나 군수공장, 수출기업소, 주요 기간산업의 공장·기업소 등 가동되는 일부 공장·기업소를 제외하면 임금을 제대로 주지 못하고 있는 실정이다.

④ 가치저장수단으로써의 화폐는 기업 및 노동자가 부를 축적하는 데서 나타난다. 과거 북한에서 기업은 국가소유로 되어 있어 자신의 부를 축적할 수 없으며 주민들의 저축성향은 매우 낮아 축재수단으로써의 화폐기능은 매우 미약하다. 대부분의 북한 주민들은 저축할 여력이 없을 뿐만 아니라 저축을 해도 되찾기가 힘들어 저축을 기피하고 있다.

³⁶ 북한은 1974년 4월 주민이 납부하는 세금을 폐지하였으며 “세계에서 세금 없는 첫 사회주의나라”라고 자부해왔으나 1990년대 들어 시장경제가 활성화되면서 시장세를 거두고 있으며 2002년 7·1조치를 계기로 토지세를 신설하였다.

³⁷ ‘추가적 혜택’의 규모는 시기마다 차이가 있다. 예를 들어 통계자료가 남아있는 1950년대 후반의 경우 임금의 70% 수준이었다. “우리 당은 1957년부터 1960년까지의 기간 노동자, 사무원들의 물질문화 생활향상을 위하여 실로 그들의 노임의 70%에 해당하는 추가적 혜택을 주었습니다.” 국토통일원 편, 『조선로동당대회 자료집 제2집』 (서울: 국토통일원), p. 227.

최근 화폐의 기능이 전반적으로 확대되고 있으나 주민들의 저축성향은 여전히 낮은 상황이다. 더욱이 최근의 물가상승, 소지하고 있던 화폐가 휴지화되었던 1992년 화폐교환의 경험, 7·1조치 전후로 야기된 화폐교환 소문 등으로 인해 북한 화폐는 축재수단으로써의 가치는 높지 않다. 오히려 달러나 위엔화 등 외화에 대한 선호도가 높은 편이다.

3. 물신주의의 만연

주민들의 경제활동이 점차 공장·기업소에서의 계획수행에서 개인생산과 시장에서의 생존경쟁으로 바뀌면서 주민들의 가치관이 이념 중심에서 돈 중심으로 바뀌고 있다. 이미 1990년대에 들어서면 북한에서는 “국정가격과 도덕이 없어졌다”말이 유행했다. 국정가격이 없어졌다는 말은 주민들은 국가상점이 아니라 시장에서 시장가격으로 원하는 물품을 구입하고 있음을 반영하는 말로 계획경제가 그만큼 와해되고 있음을 시사한다. 또한 도덕이 없어졌다는 말은 주민들의 가치관이 사회주의 도덕에서 돈 중심으로 변해가고 있음을 시사한다.

특히 ‘고난의 행군’기를 거치면서 주민들은 “더 이상 나라를 바라보지 않는다. 그것을 바라보면 굶어죽는다”는 인식이 싹트기 시작하였다. 당시 생과 사의 기로에 섰던 북한주민들은 굶주림을 해결해주는 것이 위대한 지도자가 아니라 돈이었음을 경험했던 것이다. 그들은 “국가에 의지했던 ‘토끼와 양’은 다 굶어죽고 자기 나름의 생계수단을 확보했던 ‘늑대와 송냥이’는 살아남았다”고 회고하고 있다.

주민들의 직업관의 변화를 보면, 과거에는 가장 원하는 직업이 당간부, 보위일꾼, 안전일꾼 등이었으나 경제사정이 악화되면서 중류층은 무역일꾼이나 상업일꾼을 선호하게 되었다. 보다 구체적으로 보면, 고위층의 경우는 여전히 당간부를 선호하나, 중류층은 무역일꾼, 상업일꾼, 선원 등을, 하류층은 운전기사, 외화벌이 노동자 등을 선호하고 있다.

한편 남녀관계에서도 현저한 변화가 나타나고 있다. 경제가 어려워지자 북한 정부는 비전문직 여성근로자들에 한해 사직을 허용하게 되었다. 과거에는 ‘8·3자금’이라는 뇌물을 주고 부분적으로 사경제활동을 했으나 비전문직 여성근로자들의 경우는 아예 사직을 하고 사경제활동에 전념할 수가 있었다. 그 결과 일부 여성들의 1일 소득이 남편의 1달 임금에 버금갈 정도로, 여성들이 벌어들

는 소득이 가계소득의 큰 비중을 차지하게 되었다. 이처럼 여성들은 열심히 시장활동을 하여 생계를 꾸리는 반면 남성들은 가동되지 않는 공장처럼 돈 못벌고 빈둥거리게 되자 남녀관계가 점차 기울기 시작했던 것이다. 과거 하늘에 비유되던 남편의 지위는 ‘집 지키는 멍멍이’, ‘만원짜리 자물쇠’, ‘웃걸이’ 등의 빈정대는 말들이 유행할 만큼 추락하고 있다.

한편 국가의 통제능력이 약화되고 시장경제로 이행하게 됨에 따라 뇌물수수가 일반화되고 있다. 모스(M. Mauss)는 화폐경제 또는 시장경제가 완전히 정착되기 전의 사회에서의 인간관계는 교환관계가 아니라 증여-답례가 일반적인 관계라 했다.³⁸ 시장경제가 미발달하여 가격이 제대로 형성되지 않거나 재산권이 분명하게 확립되지 않은 사회일수록 권력자의 재량에 의해 자원배분이 이루어질 가능성은 커지게 마련이다. 이러한 상황에서 뇌물은 소기의 목적을 달성하는 효과적인 수단이 된다.

북한에서는 웬만한 거래를 성사시키는 데는 뇌물제공이 필수적이며 당원입당, 탈북, 심지어 사형감면조차 뇌물을 제공하면 가능하다고 한다. 북한에서는 이러한 사회의 부패상을 빗대어 노동자는 ‘노골적으로 해먹고’, 당간부는 ‘당당하게 해먹고’, 안전원은 ‘안전하게 해먹고’, 보위원은 ‘보이지 않게 해먹는다’는 말이 유행되고 있다.

북한에서 인기가 있는 뇌물은 외화나 국정가격으로 현물을 제공하는 것인데, 외화는 북한체제의 지속성에 대한 회의감 및 화폐개혁 등으로 북한 화폐가 가치저장의 기능을 상실한 데 따른 것이다. 또한 국정가격으로 현물을 제공할 경우, 이를 농민시장 등에서 암거래가격으로 판매하여 수배의 매매차익을 올릴 수 있기 때문이다.³⁹

그러나 돈을 줄테니 그 대가를 내놓으라는 식의 증여는 부정한 반대급부를 막연하게 기대하게 한다. 권력은 세금징수를 통해 재정을 확충하는데, 권력의 수하들이 뇌물을 받아 챙기기 시작하면 권력의 뭍이 그만큼 줄어든다. 그래서 권력이 약한 나라일수록 뇌물수수는 만연하게 된다. 사실상 북한에서는 개인과 기업에 대한 국가의 보호가 약화되면서 지도자의 명령보다는 개인과 기업 자체

³⁸ M. Mauss, *Essai sur le don*, 이장률 역. 『증여론』. (서울: 한길사, 2002), p. 193. 사회주의에서 대중필수품을 낮은 가격으로 공급하는 가격결정 원칙은 일면 이러한 증여-답례의 관계가 관철되는 예라 할 수 있다. 북한에서 저가의 배급을 ‘추가적 시혜’라고 표현하고 있듯이 노동의 대가라기보다 충성으로 보답해야 할 일종의 선물인 셈이다.

³⁹ 국가안전기획부, 『최근북한실상』, 1995.1.

이익을 우선하는 경향이 점차 만연해가고 있다.

1991년의 농민시장 단속, 1998년의 농민시장규제 및 노동자들의 공장복귀조치 등을 통해 시장경제의 확산을 통제하려 했으나 실패하였다. 특히 ‘고난의 행군’기를 지나면서부터 정부의 통제가 어려워졌다고 한다. 심지어 농민시장에서 안전원이 총을 들고 상거래를 규제해도 주민들이 순응하지 않았으며, 안전원과 주민들과의 충돌 또한 잦았다고 한다.

“법으로 통제하기가 불가능하기 시작한 게 대체로 97년도부터 입니다. 97년도에는 안전원들이 총 뽑아 들어도 ‘야, 이 새끼 쓰라. 총에 맞아 죽으나, 굶어 죽으나 같으니까 죽여라. 맘대로 하라’고 나섰단 말입니다. 이제는 굶주리니까 안전원이 총을 뽑았어도 쏘지는 못한단 말입니다. 그러니까 재간 없이 법이 지게 되어있단 말입니다.”⁴⁰

2005년 10월 정부차원의 쌀 배급제 실시 등을 발표하였으나 주민들이 이에 적극적으로 호응하지 않고 있다고 한다. 이와 함께 조직적인 통제로 억눌려있기는 하지만 지도자에 대한 불신과 불만이 확산되고 있다. 빈곤이 장기화되면서 돈이라는 물신이 점차 김일성·김정일이란 우상을 대체하고 있는 것이다.

V. 결론 및 전망

북한의 화폐는 공산주의단계에 이르면 폐지될 ‘과도기적’ 경제범주로 간주되어 왔다. 그로 인해 화폐의 유통이 매우 제한되었고, 자본주의에서 나타나는 화폐의 ‘물신성’ 또한 거의 나타나지 않았다. 오히려 지도자 김일성과 김정일에 대한 숭배가 이를 대체하였다.

이러한 현상은 일련의 화폐개혁에서도 나타나게 된다. 1947년 화폐개혁 당시 발행된 화폐에 등장하는 인물들은 전형적인 노동자와 농민이었다. 그야말로 당시 시대의 주인공은 평범한 주민들이었다. 그리고 1959년의 화폐교환에 발행되었던 화폐에서도 그러했다. 그러나 1979년의 화폐개혁에는 그동안 전개되어 온 김일성 숭배가 화폐에 반영되어 처음으로 김일성이 고액권에 등장하게 된다. 북한 사회의 주인이 노동자 농민에서 김일성으로 변하게 되었음을 보여주는 단면

⁴⁰ 탈북자 김00(함북경성 생, 2002.12 입국)의 인터뷰, 세종연구소, 『북한이탈주민면담록』 (2003~2004); 이영훈, “북한의 ‘자생적’ 시장화와 경제개혁의 전개,” p. 34.

이기도 하다.

그러나 1990년대 들어 경제난이 심화되면서 국가배급이 크게 줄고 화폐의 유통이 크게 늘어났으며 돈이면 모든 것을 해결할 수 있다는 사고방식이 점차 확산되고 있다. 특히 굶주림의 ‘고난의 행군’기를 거치면서 더 이상 주민들은 국가에 기대지 않고 자신들의 개인생산과 시장거래에 의지하지 않으면 안 되는 상황에 직면하게 되었다. 더욱이 북한정부는 7·1조치를 통해 국가보호에 의한 평등주의를 폐지하고 노동에 따른 분배 원칙에 입각한 자력갱생을 공식화하였다. 그에 따라 기업간 그리고 기업내의 근로자들간 임금격차도 커졌으며 경쟁도 치열해졌다. 이와 함께 과거 탄압의 대상이었던 농민시장이 자본주의 상설시장 형태의 ‘종합시장’으로 확대 개편되면서 시장은 공식적인 자원배분기구로 정착하게 되었다. 그에 따라 모든 소비재가 합법적으로 시장에서 거래되고 생산재의 시장거래도 점차 확대되면서 현금유통의 영역은 크게 확대되고 있다. 이제 북한에서도 돈만 있으면 구입하지 못할 게 없는 상황이 되면서 화폐는 점차 ‘일반적 등가물’로서의 지위를 획득하게 된 것이다. 돈이라는 물신이 점차 김일성·김정일이란 우상을 대체하고 있는 것이다. 이처럼 경제난이 심화되고 그에 따라 주민들에 의한 ‘자생적인 시장화’가 진전되면서 북한경제는 ‘현물경제’에서 ‘화폐경제’로 이행하고 있다.

향후 북한에서 화폐경제로의 이행은 지속될 것이다. 물론 현물경제 또는 사회주의 계획경제로의 회귀 가능성이 없지 않으나 일시적으로 가능할 뿐 지속 가능하지 않다. 북한의 지도층이 계획경제로의 회귀를 꿈꾼다 하더라도 장기적으로 실현 가능하지 않다는 것이다. 이미 북한의 경제구조가 시장경제가 없으면 유지하기 어려운 구조가 되어 있는데다 세계경제의 환경이 더 이상 비효율적인 사회주의 계획경제의 존속을 허용하지 않기 때문이다. 따라서 지금의 문제는 계획경제로의 회귀여부에 있는 게 아니라 주어진 시장경제를 어떻게 활용할 것인가에 있다.

■ 접수: 3월 21일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

북한교육 연구의 성과와 과제

신 효 숙*

I. 머리말

II. 북한교육 연구의 동향

III. 북한교육 연구의 쟁점과 과제

IV. 맺은 말

Abstract

Issues and Prospects of North Korean Educational Study

The aim of this study is to present prospects of North Korean educational study, through discussing the issues and evaluating the results of study. Area of North Korean educational study has been surprisingly extended since 1990, especially after the historical South-North Korean summit talks. Thus focusing to recent study results of North Korean education, this research values issues and efforts, and tries to show directions of development in the future.

In accordance with the aim of the study, in the second chapter by arranging present conditions of North Korean educational study in

periods and subjects, it displays characteristics and limits of the study. The third chapter classifies results of North Korean educational study into detailed subjects which include methods and theories of the research, the educational policy and object, the compulsory educational policy and school educational system, social functions of education, and the historical study of education. They presented and evaluated issues that could be disputed. The conclusion assesses overall outcomes of studies and shows developmental directions of North Korean educational studies.

Key Words: North Korean Educational Study, Issues and Prospects, Methods and Theories of Research, Educational Policy and Object, Compulsory Educational Policy, School Educational System, Social Function of Education

* 북한대학원대학교 겸임교수

I. 머리말

남북한 교류와 협력이 확대되면서 북한 및 북한 사람들에 대한 관심이 일반인에까지 적지 아니 확산되었다. 북한 관련 연구진도 과거와 비교할 수 없을 정도로 증가하였다. 과거 북한교육에 대한 관심과 연구가 정부연구기관을 중심으로 제한되어 있던 것에 비한다면 최근에는 다양한 개별 연구자들이 이에 합류하고 있다. 한편 북한교육의 연구 지평이 놀랄 만큼 확산되었지만 그것은 양적 증가에 한정되어 있을 뿐 이 분야의 질적 수준을 보장해 주는 것은 아니라는 평가도 공존하고 있다. 북한교육 연구에 대한 이러한 평가는 북한학의 발전과정에 대한 이해에서 출발할 수밖에 없다.

오랫동안 북한학 및 그 세부분야인 북한교육은 학문의 연구대상이 되지 못하였다. 북한교육 연구가 이루어졌지만 이것은 교육적 관심에서가 아니라 정치적 동기에서 비롯되었다. 정치학을 비롯한 여타 전공자들이 북한교육 연구를 수행하였고, 이들 연구의 대부분이 ‘북한교육 = 정치사상교육’이라는 등식이 성립할 정도로 정치사상교육에 초점이 맞추어졌다. 이렇게 된 이유에는 남북한의 적대적 체제경쟁이 극에 달했던 당시의 시대적 상황을 간과할 수 없을 것이다.

냉전시대에 남북한의 체제경쟁은 이데올로기를 다루는 교육 분야에서 특히 활발하였다. 북한은 남한에 대한 체제경쟁에서 노동자, 농민들도 마음껏 공부할 수 있는 무료교육임을 과시하였다. 세계에 자랑할만한 11년제 의무교육을 실시하고 있는 교육의 나라임을 선전하였다. 이에 대응하여 남한은 능력에 따라 교육의 기회가 평등한 자유민주주의 교육임을 과시하였다. 대신에 북한교육을 독재 정권 및 김일성·김정일 부자세습체제를 정당화하기 위한 정치사상교육에 지나지 않는다고 비판하였다. 북한의 무료교육을 학생들의 노동력 착취의 당연한 대가이자 조직적 정치사회화 교육의 일환으로 실시되었다고 비판하였다. 북한교육에 대한 이러한 평가적 정책연구는 1980년대에도 지속되었다.

이러한 연구 경향은 1990년대를 지나면서 역전되기 시작했다. 1990년대 중반에 북한 붕괴론이 간헐적으로 제기되면서 체제통합 연구의 필요성이 제기되었고, 이어서 역사적인 남북정상회담의 성공에 힘입어 평화적 통일준비의 필요성이 힘을 얻게 되었다. 이러한 문제제기 속에서 북한교육 연구는 새로운 전환점을 맞이하였다. 연구자의 입장과 시각에 따라 통일에 대비한 다양한 남북한 교육의 이념·제도·내용 통합을 위한 연구가 이루어지기 시작했다.

한편 대중적으로는 북한바로알기운동이 확산되었고 연구자들 간에는 북한에 대한 객관적 연구의 필요성이 한층 제고되었다. 더불어 함께 살아갈 대상으로서 북한에 대한 이해가 중요하게 대두된 것이다. 이러한 시대적 변화 속에서 최근 연구자들은 북한의 교육현상에 대한 객관적 분석과 이해에 기초한 연구 성과물을 꾸준히 배출하고 있고, 다양한 영역에 걸쳐 연구의 기초 토대를 마련하였다. 과거에 비해 놀랄만한 북한교육의 연구 지평의 확대를 바라보면서 현재까지의 북한교육 연구의 성과를 정리하고 향후의 발전 방향을 제기할 필요성이 강하게 제기되었다. 따라서 본 연구의 목적은 북한교육 연구의 동향과 쟁점을 점검하고 이를 바탕으로 북한교육 연구의 과제를 제시하는 데 있다.

II. 북한교육 연구의 동향

북한 연구는 국내외 학자들에 의해 1960년대에 비로소 싹트기 시작했고 1970년대에 들어서 학문으로서 북한 연구의 문제가 제시되었다. 북한학의 필요성과 가능성에 대한 논의가 전개되기 시작한 것이다. 그러나 북한에 대한 무지와 북한 연구에 대한 소극성은 1980년대 후반까지도 계속되었다. 이 중에서 상당량의 북한교육 연구가 정부주도로 이루어졌고, 반공적 시각이 강하게 반영되는 경향이 있었다. 학문적으로 접근한 북한교육 연구물은 그리 흔치 않았다. 1990년대에 들어서 북한에 대한 관심이 증대되었고 이러한 변화가 북한연구자들에게 연구를 촉진시키는 계기로 작용하였다.

1970년대 북한교육 연구는 주로 국토통일원과 북한연구소 등 정부기관의 주도하에 이루어졌다. 국토통일원은 북한교육의 이념·제도·과정·내용 등 부문별 연구를 주도해 왔다. 교육정책과 이념, 교육제도의 변화, 교육과정과 교과서 분석, 정치사상교육 등 다양한 연구영역을 포괄하였다. 이러한 기존 연구들은 교육학적으로 접근하기보다는 이데올로기적 측면을 강조하는 경향이 적지 않았다. 시기 구분의 예를 들자면, 북한교육 연구는 대부분 공산주의 도입기에 이은 김일성의 유일사상체제의 확립과정에 따른 이념적·정치적 변화로 구분되어 교육적 분석이 이루어졌다.

국토통일원에서 발행된 대표적 단행본과 논문으로는 노계현(1980), 김정태(1982), 최광석(1970, 1975), 김순천(1972), 박용현(1983) 등이 있다. 북한연구소

에서 발행된 <북한교육론>(1977)과 <북한총람>(1983)의 ‘교육편’도 이 시기에 발간된 대표적인 연구물이다. 동시에 이 시기가 냉전적 시각에 의해 반공과 용공이라는 이분법적 잣대로 연구의 가치가 재단되는 환경임에도, 이에서 비교적 자유로운 해외에서 일부 학자들에 의해 북한교육의 객관성을 확보하기 위한 연구가 이루어졌다. 해외에서 이루어진 연구로는 김형찬(1969), 박용현(1975), 성하운(1976), 김선호(1979), 이서행(1980), 김동규(1981), 이중(1982), 양성철(1983) 등을 들 수 있다.

1980년대 후반 남북관계의 진전과 북한에 대한 인식 변화를 기반으로 이후 연구는 주제·관점·방법 면에서 보다 다양한 모습을 보여주고 있다. 1990년대 본격적으로 이루어진 북한연구의 특징으로는 연구의 중심이 국토통일원과 북한연구소에서 한국교육개발원으로 전환했다는 점이다. 또 다른 변화로는 정치학자가 아닌 교육학자에 의해서 교육학적 시각으로 북한 교육을 분석하고 평가하게 되었다는 점이다. 교육은 국가기구의 한 부분으로서 정치경제 분야에 비해 부차적으로 다루어졌다면 이제 교육은 교육현상 그 자체에 관심을 가지게 되었다. 한편 한국교육개발원도 정부연구기관이라는 태생적 한계로 인해 정책 현안 위주의 남북한 통일에 대비한 정책연구를 주로 수행하였다. 북한체제 붕괴에 대비한 남북한의 교육체제·교육제도·교육행정·교육과정 통합에 관한 연구가 그 대표적 사례이다.¹

한편 한국교육개발원은 정책연구와 더불어 귀중한 업적으로 평가될만한 북한 교육 기초연구를 꾸준히 수행하였다. 대표적 연구물로는 <북한교육 현황 및 운영실태 분석연구>(1998), <북한이탈주민의 남한교육 적응 연구>(1999), <남북한 교육용어 비교 연구>(1999), <북한교육 관계 법령 연구>(2000), <북한교육의 현실과 변화>(2001), <북한의 경제발전과 교육의 역할>(2003) 등이 있다. 통일에 대비한 북한교육 기초연구로서 문헌분석 방법과 실증적 연구방법을 주로 활용하였다.

북한교육 연구는 국책연구기관이 아닌 소수이지만 개별 연구자에 의해서도 이루어져 왔다. 1980년 말경까지 이들의 연구 경향으로는 북한교육을 전반적으로 소개하는 수준이거나 정치사상교육·교육제도·교육과정·고등교육·중등

¹ 정용길 외, 『통일 상황 대비 교육통합 단기대책 연구』(서울:교육부, 1996); 한중하 외, 『통일대비 교육부문 대책 종합연구-급변상황에 의한 통일시의 남북한 교육통합방안』(서울:한국교육개발원, 1994) 등이 대표적 연구이다.

교육·취학전 교육 등 부문별로 정리하고 분석하는 방식으로 이루어졌다. 그런데 1990년을 전후한 시기에 개론서 형식의 부문별 연구가 보다 세분된 연구의 경향을 띠기 시작했다. 이러한 경향의 대표적 연구로는 문용린(1987), 고려대학교평화연구소편(1990), 김형찬(1988, 1990), 김동규(1990), 전용선(1993) 등을 들 수 있다.

1990년대 들어 소장학자들의 참여가 이루어지면서 북한교육 연구가 보다 활기를 띠게 되었다. 연구가 총론적 수준을 벗어나서 주제의 다양화와 세분화, 연구방법의 다양화가 이루어지기 시작했다. 김형찬, 김동규에 이어서 한만길, 최영표가 북한교육 연구의 영역을 넓혀 나갔고, 여기에 박사학위자들이 가세하였다. 최민수, 신효숙, 이향규, 조정아, 김지수 등을 꼽을 수 있다. 이제 북한교육 연구는 주제와 시기, 그리고 연구방법에 있어서 새로운 시도가 이루어지고 있다.

부문별·주제별로 북한교육의 연구 현황을 살펴보고자 한다. 정치사상교육 관련 주제는 조병옥(1992), 김용찬(1994), 진유범(2001), 전미영(2001), 윤종진(2004) 등이 다루었고, 교육체제와 교육행정 분야는 나항진(1993), 교육인적자원부(2000), 한만길 외(2004), 김지수(2001, 2005) 등이 연구하였다. 해방 이후시기 북한교육에 관한 연구는 김기석, 신효숙, 이향규가 다루었고, 사회교육과 성인교육 관련 주제는 이지연(1992), 이금명(1993), 최영표(2000), 조정아(2003, 2005) 등이 다루었고, 유치원교육 분야는 최민수(1996), 박재환(1999), 그리고 고등교육 분야는 정영수(1999), 신효숙(2005) 등이 다루었다. 또한 비교사회주의적 관점에서는 한국교육개발원의 <공산권 교육의 과거·현재·미래>(1988), 및 북한과 중국의 교육을 비교한 최영표(1988), 채규철(1999)의 연구를 들 수 있다.

최근 가장 활발하게 다량의 연구물이 쏟아져 나온 분야로는 교과서와 교육내용 분야를 들 수 있다. 북한의 교과서와 교육내용을 분석한 연구자로는 김정일(1993), 이인제(1996), 김인전(1997), 김남주(2000), 김선규(2000), 나정은(2001), 남호엽(2001), 엄현아(2001), 이영희(2001), 전성희(2001), 이은영(2002), 차우규(2003), 오기성(2003), 박찬석(2003), 권성아(2003), 임미화(2003), 김기석(2003) 등이 있고, 남북한의 교육과정과 교과서를 비교한 연구자로는 한국교육개발원의 연구를 포함하여 이찬희 외(1997), 최석진 외(1997), 노석구(1995, 2001), 하태기(2000), 최현호(2002) 등을 들 수 있다.

최근 남북한 통일에 대비하여 교육과정과 교과서 연구가 유례없이 활발히 진행되고 있다. 교과서의 분석 대상이 과거 정치사상 및 이상화 과목, 국어·수학의 주요 과목에 집중되었다면 최근에는 과학 및 예체능 과목에 이르기까지 전

과목으로 확대되었다. 연구 경향에 있어서도 교육내용의 이데올로기적 성격뿐만 아니라 교육내용의 난이도·주제·편성 원칙과 방법 등 비교준거에 따른 심층적 분석이 이루어지고 있는 현상은 환영할 만한 일이다.

한편 최근의 교육과정 연구에서 주목할 점은 기존 연구의 분석 수준이 대체적으로 국가 수준의 ‘공식적 교육과정’, ‘의도적 교육과정’에 초점을 맞추었다면 김기석(2003)은 ‘잠재적 교육과정’, 또는 ‘전개된 교육과정’ 연구로 그 영역을 확대한 점이다.² 그는 국가의 교육과정안과 교과서 분석을 통해 북한사회가 추구하는 공식적 교육과정을 분석하는 데 머물지 않고, 교육과정 자료 및 교사와 학생 출신 북한이탈주민의 구술자료를 활용하여 ‘전개된 교육과정’에 주목하여 분석하고 있다. 이러한 분석은 국가 차원의 교육과정안과 교과서가 표방하고 있는 교육목표, 구체적인 교사의 수업을 통하여 이것이 실현되는 정도, 학생들이 실제로 이를 학습한 정도 등에 대한 종합적 이해를 가능케 할 것이다. 북한 교육과정과 교육내용의 본질적 특성을 이해하고자 하는 이러한 시도는 시작 단계로서 보다 폭넓게 활용될 필요가 있다.

III. 북한교육 연구의 쟁점과 과제

1. 연구방법과 이론

북한 연구에서는 문헌분석 방법이 가장 일반적으로 사용되고 있다. 문헌분석에서 유의할 점으로는 북한의 1차 자료들은 대부분 공식적이며 선전성을 강하게 띄고 있다는 점이다. 이들 자료들을 유용성 있는 자료로 만들기 위해 문헌의 성격을 파악하고 의미를 해석하고 맥락을 분석하는 문헌자료의 객관적 분석과 해석의 문제가 중요한 과제로 제기되고 있다. 따라서 최근 문헌분석방법은 다양

² 김호권은 교육과정을 ‘의도된 교육과정’, ‘전개된 교육과정’, ‘실현된 교육과정’의 세 수준으로 구분한다. ‘의도된 교육과정’은 법령으로 공표된 목표로서의 교육과정에 해당된다. ‘전개된 교육과정’은 수업 속에 반영된 교육과정으로 교사의 실지 수업행위를 의미한다. ‘실현된 교육과정’은 학습성과로서 수업을 통해 학생들이 실제로 배운 교육과정이다. 이 외에 ‘잠재적 교육과정’이란 교사가 제시하는 공식적인 교육목표 속에는 언급되지 않지만 암암리에 효과적으로 교육되는 규범과 가치를 의미한다. 김기석 책임, 『북한의 교육과정 변천에 관한 연구』 (서울: 서울대학교 통일대비 교육과정연구위원회, 2003), pp. 4~5.

한 문헌들에 대한 담화 분석을 통해서 북한연구의 과학화와 체계화를 모색해 가고 있다.³

문헌분석 방법의 진전에 따라 북한교육 연구도 함께 발전되어 왔다. 그러나 과거 북한교육 연구는 자료접근의 어려움을 이유로 자료 발굴은 물론 자료에 대한 객관적 분석을 소홀히 하며 학문적 게으름을 정당화 해온 경향이 있었다. 현대 북한교육을 연구하면서 시기상으로 오래된 자료나 객관성이 부족한 자료를 이용하거나, 자료의 정확성에 대한 검증 없이 출처도 명시하지 않은 채 인용하는 사례가 허다했으며, 자료에 나타나는 고도의 은유성과 이중성 및 선전성을 비판적으로 분석하는데 소홀하였다.

교육연구를 위한 문헌분석으로는 교육 관련 정기간행물과 출판물이 보다 집중적으로 분석되어야 할 것이다. 그동안 교육연구를 위해 자주 활용되었던 김일성·김정일의 저작집이나 담화문이 공식성과 선전적 성격이 짙게 깔려 있었다면, 교육 관련 정기간행물은 비교적 정치적 선전성이 덜한 것으로 평가되고 있다. 교원들을 위한 정기간행물은 교육정책담당자와 교육행정관료들의 정책지향적 내용들을 포함할 뿐만 아니라 교장·교원들을 중심으로 한 교육정책의 구체적인 운영 현황 및 학교와 교실내부의 모습 등을 드러내주는 유용한 1차 자료로서 평가되고 있다. 이런 점에서 <인민교육>, <교원신문>, <교육과학> 등의 교육정간물이 적극적으로 활용되어야 하며 교원수첩, 노동신문, 인민, 정로, 근로자, 북한연감 등도 함께 이용되어야 할 것이다.

최근 문헌분석에 있어서 자료의 대상과 범위가 크게 확대되고 있다. 문헌분석 연구의 범위를 확장한 대표적 연구자로는 소련의 문서와 자료를 활용한 신효숙과 미국의 북한노획문서를 활용한 김기석, 이향규, 김지수의 연구를 들 수 있다. 즉 1992년 이후 러시아문서보관소의 기록들이 공개되면서 북한의 사회주의 국가건설시기부터 1970년대 근대화 시기까지의 기록이 풍부해지고 있다. 또한 미국 국립문서보존소에 소장된 북한기록을 분석함으로써 초기 북한교육의 형성과정과 교육주도세력에 대한 연구가 다양하게 이루어지고 있다.

북한연구에 또 다른 경향으로는 1차 자료를 중심으로 한 문헌분석과 함께 ‘면담분석’이 활용되고 있는 점이다. 면담분석 방법은 구술자료⁴ 또는 심층면접과

³ 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), pp. 35~46

⁴ 김기석과 이향규는 구술사 연구의 이론적 쟁점과 문제점을 제시하면서 구술 연구의 필요성과 인터뷰의 방법을 구체적으로 제시하고 있다. 김기석·이향규, “구술사: 무엇을, 왜, 어떻게 할 것인가?”, 『한국교육사교 연구노트』 합본호(서울: 서울대 교육연구소 한국교육사교,

설문조사 등 여러 형태를 포괄하고 있다. 구술자료가 북한교육의 형성과정을 다룬 연구에서 주로 활용되고 있다면, 심층면접과 설문조사는 현대 북한교육의 이론과 현실을 교차 확인하기 위한 연구에서 주로 사용되고 있다. 구술 자료를 활용한 대표적인 연구자로는 해방후 북한교육의 형성과정을 연구한 이향규(2000, 2001), 김기석(2001), 신효숙(2003)의 연구를 꼽을 수 있다. 한편 북한의 교육 현실 및 청소년들의 생활과 사고방식을 이해하기 위해 북한이탈청소년을 대상으로 한 심층면접과 설문조사를 활용한 연구로는 한만길(1997, 1999, 2001), 조정아(2004a, 2005), 임순희(2005) 및 한국교육개발원(1994, 1998a)의 연구를 들 수 있다.

면담분석 방법은 북한연구의 문제점을 보완해 줄 수 있는 새로운 방법으로 인식되고 있다. 기존 북한연구는 공식적이며 선전적 성격이 강한 문헌들을 분석했고, 이 과정에서 문헌에 나타난 내용이 어디까지가 객관적 사실이고 현실은 구체적으로 어떤지 등에 의문을 제기하였다. 그런데 이러한 문제점들은 구술자료나 심층면접을 통해서 일부 보완이 가능하다. 해방 후 북한의 교육건설과정에서 학생·교사·주민들이 각각 어떤 방식으로 참여했는지, 1950-60년대의 주체 형성과정에서 대학생들과 교수들이 어떤 방식으로 참여했는지 혹은 반대하다가 숙청의 과정을 밟았다면 그 과정은 어떠한지 등을 구술자료를 통해 보충해 나갈 수 있다. 또한 교과서·교복·학용품·기숙사비 등의 보장이나 학교의 교육비품과 기자재 실태에 대한 설문조사를 통해서 11년제 무료의무교육의 질적 수준 및 교육현실에 대한 평가에 도움을 줄 수 있고 학교와 교실에서 교사와 학생, 및 학생들간의 상호작용에 대한 심층면접을 통해서 청소년들의 가치관과 생활양식, 학교 문화와 교실 문화의 구체적인 내용을 파악할 수 있을 것이다.

이와 같이 면담 분석은 공식문헌 위주로 이루어져 있는 기존 가용자료의 한계를 극복할 수 있는 가능성을 제공하고 있다. 정책 중심, 제도 위주로 구성된 북한교육사 연구는 면담 자료를 활용함으로써 공식 교육사에서 누락되었거나 불충분하게 기록된 역사적 사실이 보충될 수 있을 것이며, 공식문헌에 드러나지 않는 교육계의 사회 갈등과 개인의 경험들을 포괄할 수 있을 것이다. 면담분석은 북한교육 연구의 수준을 보다 심화시키는 역할을 할 것이다.

최근 북한교육 연구의 활성화에 힘입어 이론적 수준에서의 연구방법에 대한 논의가 가능해졌다. 이론적 수준에서 연구방법은 한 가지 이론적 틀이나 방법론

1998), pp. 189~208.

을 사용하기 보다는 다양한 방법론이 적용되고 있다. 북한학 연구에 적용되고 있는 내재적 접근, 역사상황적 접근, 비교사회주의 접근 등이 북한교육에 부분적으로 원용되고 있다. 그러나 이러한 방법론 보다 북한교육 연구에 활용되기 시작한 것은 교육사회학의 연구방법론이다. 최근 북한교육의 연구방법은 기존의 정책적·제도적 분석 수준의 연구를 극복하기 위해 교육사회학의 연구방법론과 성과들을 적극 활용하기 시작하였다.

우선 교육사회학의 ‘갈등이론’인 재생산론이 북한 교육에 적용되었다. 재생산 이론은 원래 자본주의 사회의 교육을 분석하는 것이었지만, 사회주의 사회의 교육을 분석하는데도 충분히 이론적 시사점을 제공한다는 견해가 일반화 되어가고 있다. 사회주의 국가에서 교육은 국가기구의 일부로서 이데올로기 및 사회주의적 생산양식의 재생산을 위한 기능을 담당하고 있고, 이러한 측면에서 북한교육의 재생산 기능을 분석하는 방법이다. 재생산 이론은 경제적 재생산론자와 문화적 재생산론자로 구분되기도 한다. 한편 “신교육사회학(The new sociology of education)” 또는 ‘교육과정사회학’은 종래의 교육사회학이 사회계층과 교육기회의 분배문제에만 집착한 나머지 학교 내부의 현상에 등한시하였음을 비판하면서, 교육기관에서 가르치고 있는 지식의 사회성에 눈을 돌려 교육과정 및 교사·학생 간 상호작용을 집중 연구하였다. 최근에는 과거와 같이 ‘기능이론’이니 ‘갈등이론’이니 또는 ‘교육과정사회학’ 등 어느 특정이론의 틀에 매이지 않고 보다 종합적인 관점에서 교육현상을 설명하는 경향으로 가고 있다.⁵

연구방법이 척박한 북한교육 분야에서, 교육의 재생산 기능이 사회주의 국가 북한에서 어떻게 이루어지고 있는지를 연구한 최초의 연구자로는 김형찬(1969, 1988, 1990)을 꼽을 수 있다. 그는 북한 역사를 각 시기별로 구분하여 사회경제적 필요에 따라서 북한주민들의 이데올로기적 통합이 교육을 통해서 어떻게 이루어졌는지를 밝히고 있다. 북한교육은 각 시기마다 사회경제적 발전의 필요에 따라 그 사회의 이데올로기 통합에 기여함으로써 북한사회의 재생산 기능을 담당하였음을 밝히고 있다.

교육사회학의 이론과 그 방법론을 북한교육에 본격적으로 적용한 연구자로는 이향규, 조정아 등을 들 수 있다. 이향규(2000)는 서양 자본주의 국가형성과 근대 공교육의 등장 간의 관계를 분석한 아처(Archer M.)와 그린(Green A.)의 연구방법을 활용하여 북한의 국가형성과 교육과의 관계를 설명하고 있다. 그러나

⁵ 김신일, 『교육사회학』 (서울:교육과학사, 2004), pp. 39~48

아쳐와 그린의 분석은 교육제도나 체제의 성격에 대해서는 탁월한 분석을 하고 있지만 국가교육을 통해 전수되는 교육내용을 다루지 못했다는 한계점을 지적 하면서, 이항규는 교육내용과 학생들의 조직훈련과정을 ‘교육과정사회학’의 연구방법을 활용해 보완하고 있다. 북한의 교육현장은 정책담당자가 표방한 의도 되고 계획된 교육대로 이루어지기도 하지만 한편 현실적 여건에 따라 의도하지 않았던 교육이 실행되기도 한다. 따라서 북한교육의 공적 계획과 집행 간의 관계에 주목하여 학교의 공적지식의 특징과 전달 방식, 청소년들의 규율 훈련의 과정과 내용, 교사의 역할과 책무 등을 분석하였다.

조정아(2004a)는 보울스(Bowles S.)와 진티스(Gintis H.)의 교육의 사회재생산 이론과 윌리스(Willis P.)의 ‘반학교문화’의 개념을 활용하여 북한의 학교문화를 연구하였다. 학교문화의 탐구에서 주목한 점은 공식적 교육과정이 표방하는 규율과 실제 학교 규율이 작동되는 모습 간에 괴리가 존재한다는 점이다. 국가가 특정한 교육 목적과 내용을 통하여 실현하고자 하는 바는 학교 내의 행위자들의 상호작용과 역동에 의하여 변형되고 타협된 모습으로 나타난다. 이러한 학교교육의 실제 모습, 학생들의 규율 위반을 과거 비행과 일탈이라는 관점에서 분석하였으나 윌리스의 ‘반학교문화’라는 시각에서 새롭게 고찰하고 있다. 즉 학생들을 특정한 인간형으로 만들어내는 규율화의 과정과 이에 대한 학생들의 수용과 저항의 양상을 중심으로 학교의 실제 모습을 탐색하고자 하였다.

교육사회학의 연구방법을 활용한 최근 연구들은 당초 제시했던 목적만큼 충분한 성과를 거두지는 못한 것으로 평가된다. 그 원인으로는 북한교육의 현실을 보여주는 자료의 부족으로 인해 실제 교육현장에서 이루어진 교육의 모습을 충분히 분석해내는데 한계가 있을 수밖에 없었다. 또한 교육의 공적 계획과 집행 간의 관계를 분석하는 데도 자료의 한계와 함께 분석의 객관성 확보라는 점에서도 문제점을 노출하였다.

이러한 문제점에도 불구하고 교육사회학 연구방법의 활용은 선행 북한연구의 한계를 극복하는 새로운 시도로서 그 가치가 평가됨과 동시에, 이러한 연구들을 더욱 활성화해야 할 것이다. 우선 이론적 수준에서 북한교육 연구는 과거 제도적·정책적 분석으로부터 최근 미시적(micro) 접근으로 변화를 시도하고 있다.⁶ 과거에 주로 정치경제적 변화 속에서 교육 정책·제도·행정 및 교육엘리트의

⁶ 구조기능주의와 갈등주의적 이론을 거시적(macro)접근이라 하고 학교내부의 교육과정과 교사·학생관계에 초점을 맞추어 탐구하는 것을 미시적(micro)접근이라고 부르기도 한다.

변화와 특징에 초점을 맞추었다면, 이제는 국가적 차원의 교육정책이 학교현장에서 교육과정, 교과서, 교원과 학생의 상호작용을 통해 전달되고 실천되는 방식과 현상에 분석의 초점을 맞출 필요가 있다. 전자가 교육의 행위자와 공급자의 입장이라면 후자는 교육의 수혜자인 학생·학부모·교원들의 행위에 보다 관심을 가지는 것이다.

교육의 주요 행위자에 초점을 맞춘 기존 연구는 국가의 계획과 의도, 정책의 집행과 실천, 교육주도세력의 특징, 정책의 성과와 문제점을 거시적인 측면에서 분석하는 장점을 지닌 대신에, 실제 교육이 이루어지는 학교현장에 대한 이해와 분석에는 부족했다는 점이 문제점으로 지적되었다. 따라서 교육의 공적 계획과 집행 간의 관계 분석, 국가가 학교교육에 구체적으로 개입하는 방식, 학교교육에서 실제로 이루어지는 교육내용과 수업의 방식, 학생과 교사의 상호작용에 대한 이해 등 교육과정을 중심으로 한 교육의 미시적 연구가 더욱 활성화되어야 할 것이다.

2. 교육정책과 목표

교육정책이란 사회적·공공적·조직적 활동으로서의 교육활동에 관하여 국민의 동의를 바탕으로 하면서 국가의 공권력을 배경으로 강행되는 기본방침 또는 지침이다.⁷ 교육정책은 정치적 권력을 배경으로 하여 교육의 방향을 정하는 의사결정이라는 점에서, 통치집단이나 정치이념에 의해 영향을 받지 않을 수 없다. 특히 공산주의 국가에서는 교육과 정치의 일치라는 원리에 따라 통치집단의 정치적 목적이 바로 교육정책으로 만들어지고 있다. 이러한 특성은 북한교육에도 그대로 반영되고 있다.

선행연구는 북한 통치집단의 의도가 교육정책과 목표에 반영되고 집행되었음을 강조하였다. 교육은 김일성·김정일의 통치체제의 강화를 위한 정치교육이며, 이러한 원칙은 수령 우상화교육을 강화하는 형태로 교육정책과 목표에 반영되고 있다. 구체적으로 선행연구들은 주체사상과 유일사상체계를 확립하기 위한 목적이 교육정책 및 학교사업에서 어떠한 형태로 나타났는지, 김일성·김정일 우상화 교육을 강화하기 위한 목표가 학교교육과 교육내용에 어떻게 반영되

⁷ 김종길, 『교육행정신강』 (서울: 세영사, 1986), p. 314.

있는지 등에 연구의 초점을 맞추었다. 교육이 정치경제적 변화와 긴밀한 연관관계를 맺고 있는 것이 사실이지만 기존 연구는 교육현상 자체에 대한 관심 속에서 교육정책과 목표가 논의되기 보다는 정치경제적 변인의 종속변수로서 교육문제가 논의되는 경향이 있었다.

최근 교육정책에 관한 연구는 김정일의 교육정책에 초점을 맞추어 연구되고 있다. 이유는 김정일 시대는 김정일 후계체제가 완성되어 교육의 전면에 부상한 1980년대부터 김일성주석 사망 이후 대내외의 시련기를 거쳐 김정일정권이 공식 출범한 현시점까지를 포괄하기 때문이다. 김정일 교육정책에 관한 대표적 선행연구로는 한만길(1997)⁸, 신효숙, 조정아의 논문을 꼽을 수 있다. 신효숙(2002, 2006)은 1990년부터 현재까지 북한 통치담론의 변화에 따른 교육정책의 변화를 시기별로 분석하면서, 특히 김정일 정권 출범 이후 교육정책의 변화, 및 교육정책이 학교교육에 구체적으로 어떻게 반영되고 있는가를 분석하였다. 조정아(2004c)는 정치적 변화에 의해 구분되는 각 시기별로 김정일의 교육정책과 교육에 부과된 사회적 기능에 어떠한 특징이 나타나는지에 주목하였다. 위의 선행연구들은 교육문제 자체에 초점을 맞추어 논지를 전개하지 못하는 한계를 지니고 있지만, 그들의 연구는 정치경제적 요인과의 상관관계 속에서 교육정책의 변화와 주요 쟁점들을 제시하고 있다.

선행 연구에 기초한 북한의 교육정책, 특히 김정일 시대 교육정책과 목표를 둘러싼 주요 쟁점들을 다음과 같다.

첫째, 북한의 교육정책은 일반적으로 일반교육과 기술교육 사이에 균형을 유지하는 것이지만 실제로는 정치적 상황이나 경제적 요구에 의해 어느 한쪽이 강조되거나 교육체제의 변화가 동반되었다는 것이다. 김형찬(1988)은 <북한교육 발달사>에서 사회주의 교육에서는 전면적 교육의 원리에 따라 ‘학습과 노동’이 적절히 조화되도록 교육하는 것이지만 실제 집행과정에서는 어느 한쪽이 강조되어 왔다는 것이다. 산업화 시기에는 경제적 요구에 따라 노동교육이 강조되었고 1966년 9년제 기술의무교육 시기는 기술교육을 강조하기 위해 개편되었지만 실제로는 기술학교를 없애면서 일반학교에서 노동교육을 통합하는 방식으로 나

⁸ 한만길은 김일성의 후계자로 활동하기 시작한 1960년대부터 1997년까지 김정일 교육정책의 전개과정을 시기별로 구분하여 그 특징을 분석하고 있다. 동시에 고난의 행군시기 북한 교육의 실상을 교원의 근무상황, 학생실태, 교육조건, 정치사상교육 등으로 나누어 살펴봄으로써 김정일 교육정책이 갖는 한계와 변화를 전망하고 있다. 김정일의 교육정책을 체계적으로 분석한 초기 연구이지만 최근 시기를 다루지 못한 점이 한계로 지적될 수 있다.

타났다. 또한 1975년 11년제 의무교육 시기는 초중등학교에서는 정치사상교육을 중시하는 일반교육에 비중을 두고, 본격적인 직업기술교육은 고등교육에서 전담하도록 하였다. 한편 조정아(2003)는 1950년대에 종합기술교육을 도입하여 기술교육을 강화하는 방향으로 중등학교의 학제 및 교육과정의 개정이 이루어지고 학생들은 산업노동을 수행하는 데 필요한 지식과 기술의 교육이 강조되었음을 밝히고 있다. 이런 점에서 산업화 시기와는 전혀 다른 김정일 시대에 일반교육과 기술교육 사이의 균형이 어떻게 나타나고 있는가에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

둘째, 김정일 시대의 바람직한 인간상은 주체이념에 투철한 주체형 인간이면서 동시에 전문적인 능력과 지식을 겸비한 사람을 의미하는데, 이러한 인간을 양성할 수 있는가의 문제이다. 최근 주체형 인간은 김정일체제의 '결사옹위'를 주창하는 체제수호의 극단적 인간형으로 탈바꿈했다. 반면에 기술전문가는 세계화·개방화의 추세에 부응할 수 있는 창의성과 독창성을 겸비한 전문인력을 의미한다. 극도의 폐쇄성과 무한의 개방성을 동시에 요구하는 인간상이 바로 북한형의 주체형 인간이다. 그렇다면 체제 유지자이면서 경제발전을 주도하는 전문기술자인 주체형 인간이 어떤 방식으로 양성되고 있는가를 연구해야 할 것이다.

이 문제는 사회주의 교육에 일반적으로 나타나는 두 축인 정치사상과 실용적 기술, 양자 사이에서 무게중심을 어디에 둘 것이냐의 문제로 환원할 수 있다. 김일성 사후에 통치담론을 재생산하면서 정치사상교육이 강조되었다면, 최근에는 이데올로기를 강조함과 동시에 경제난을 타개하는 중요한 수단으로서 과학기술 분야의 교육을 강조하고 있다. 실제로 학교 현장에서는 컴퓨터 교육과 실용적인 외국어 교육이 강화되고 있다. 그렇다면 정치사상교육을 강조하면서 동시에 실용적 지식과 과학기술교육을 강조하는 최근의 교육정책이 얼마나 소기의 성과를 달성했는지, 양자 간에 갈등은 없는지에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

셋째, 최근의 학교교육정책은 1990년대 고난의 행군시기를 거치면서 붕괴된 11년제 무료의무교육을 어떻게 정상화시킬 것인가에 초점이 모아지고 있다. 북한은 평등주의적 교육이념을 반영하여 1970년대에 이미 11년제 무료의무교육을 실시하였다. 그러나 경제난과 체제위기를 겪는 과정에서 교육의 기반 시설이 무너지고 무료교육이 유명무실한 사태에 이르렀다. 수업료는 무료이지만 교과서 배포량이 줄어들었고 학용품·교복·가방 등의 공급이 대부분 중단되었다. 교사들은 국가의 식량배급이 중단되면서 가르치는 것보다 먹고 사는 일에 바빠졌다. 한편 김정일정권은 이 문제를 학교후원단체를 통해 해결해 나가려 하고 있

다. 최근 교육성은 교육 여건과 환경의 개선을 위해 학교후원단체를 결성하는 운동을 대대적으로 전개하고 있다.⁹

학교후원단체의 결성을 통해 현 교육문제를 타결하려는 정책은 북한의 역사적 경험에 비추어 검토될 필요가 있다. 김지수(2005)는 북한은 해방 이후 교육 건설 과정에서 또한 한국전쟁 이후 복구과정에서 학교후원단체를 결성하여 주민들의 힘에 의거해서 학교건설과 개보수 작업을 추진했고 결과적으로 초등의 무교육제의 기반을 닦고 중등 및 고등교육기관의 기반 시설을 정비했음을 밝히고 있다. 학교후원단체를 통한 교육건설 사업은 기본적으로 주민들의 회사금과 교육열, 국가의 재정지출, 사회단체들의 적극적인 방조가 결합되어 성공적으로 추진될 수 있었다. 한편 1940, 50년대와 전혀 다른 정치적 경제적 상황 속에서 학교후원단체의 결성을 통해 학교교육의 정상화를 도모할 수 있을지 의문스럽다. 김정일시대 학교교육의 정상화와 질적 제고 문제는 학교후원단체의 구체적인 활동, 당정관료의 역할, 사회단체와의 관계 속에서 보다 면밀히 분석되어야 할 것이다.

넷째, 경제 발전과 국제 경쟁력의 확보를 목적으로 수재학교와 중점 대학에 정책적 관심과 투자가 집중되고 있는데, 이것을 어떻게 평가할 것인가 하는 점이다. 수재교육은 1980년대에 김정일의 지시에 의해 발전되기 시작했다. 수재교육은 “집단의 발전과 함께 개성의 발전을 보장하는 사회주의 교육의 중요한 특성”으로서 그 필요성이 강조되었고 “뛰어난 소질과 재능을 가진 학생들을 옹기 선발하고 체계적인 교육을 주어 기초과학부문과 전공부문의 유능한 인재”로 키우도록 하였다.¹⁰ 따라서 1990년대에 수재학교에 해당하는 외국어 학원과 제1중학교가 급속히 확대되었다.

이와 같이 1980년대에 이미 우수한 인재 양성의 필요성을 인식한 데 이어서 1990년대 이후에는 식량난·경제난을 극복하고 경제 정상화를 이루기 위한 방편으로 수재학교 및 우수한 대학들을 확대 육성하는 정책을 실시하였다. 학교정책의 방향이 과거 교육 기회의 확대를 위해 초중등의무교육에 주력했다면 최근 우수한 인재를 양성하는 수재학교에 관심과 지원이 집중되고 있다. 과거에 노동자·농민계층에게도 고등교육의 기회를 제공하기 위해 일반대학과 별도로 공

⁹ 신효숙, 『김정일시대 북한교육의 변화』 (서울: 통일교육원, 2006), pp. 14~15, pp. 29~33. 이 글에서는 “조선민주주의인민공화국 교육법(1999)”에 규정된 무료의무교육의 내용과 북한이탈청소년이 증언하는 의무교육의 현실을 함께 다루고 있다.

¹⁰ 김정일, “교육사업을 더욱 발전시킬데 대하여” (1984년 7월 22일).

장·농장·어장 대학과 같은 성인고등교육기관을 발전시켰다면, 최근에는 명문 대학을 중심으로 집중적인 투자가 이루어지고 우수한 인재 양성을 위한 방향으로 학사 행정 개편이 단행되고 있다.

지금까지의 쟁점을 정리하여 교육정책 연구의 과제를 제시하고자 한다. 첫째로, 일반교육과 기술교육 간에 균형을 유지하려는 교육정책이 김정일 시대 변화된 정치적·경제적 조건 속에서 어떤 방식으로 나타나는지를 연구해야 할 것이다. 둘째로, 학생들은 국가가 의도한 주체형 인간으로 실제로 양성되고 있는지에 대한 연구가 필요하다. 이것은 교육의 공적 계획이 실제 교육현장에서 어떤 방식으로 나타나는가를 분석하는 것으로써 북한 교육정책의 성과 및 한계와도 관련되는 문제이다. 셋째로, 김정일 시대 학교교육의 실태에 관한 실증적 연구뿐만 아니라 당정관료·사회단체·주민과의 관계 속에서 학교후원단체를 통한 학교교육 여건의 개선 문제를 연구해야 할 것이다. 넷째로, 김정일정권은 교육 전반에 걸친 구조적 개혁보다는 고등교육과 수재교육을 중심으로 부분적 개편을 통해 우수한 인력을 확보하여 경제발전을 이루고자 하는데, 이러한 교육정책이 실효를 거둘지에 대한 연구가 수행되어야 할 것이다. 향후 북한교육은 교육의 평등성과 수월성(秀越性) 중에서 어느 곳에 비중을 두고 어떻게 발전시켜 나갈 것인지, 양자 간의 관계를 어떻게 설정할 것인지도 연구가 필요하다.

3. 교육제도

교육제도에 대한 쟁점은 의무교육 정책과 학제에 대한 논의로 살펴볼 수 있다. 북한 학제에 대한 객관적 논의와 평가는 시작단계에 있다. 1990년 초반까지 이 분야의 선행 연구들은 북한의 의무교육정책과 학교교육제도를 평가하는데 있어서 다소 이념적 편향성을 드러냈다. 북한 교육제도에 대한 선행연구들의 관점을 정리하면 다음과 같다.

첫째로 11년제 무료의무교육은 학생들의 노동력의 대가라는 입장이다. 북한은 개인 소유가 인정되지 않고 노동의 대가를 사회적으로 공유하는 사회이므로 무료의무교육을 실시하는 것은 당연할 뿐만 아니라 모든 학생들에게 일정 시간의 노동을 의무적으로 부과하므로 무료교육은 학생들의 노동력의 대가라는 것이다.¹¹ 북한은 1958년 7년제 무료 중등의무교육을 시행하면서 1959년부터 ‘학생의무노동제’를 시행하였다. 소학교 학생은 연간 2-4주, 중학교 학생은 연간

4-8주, 전문학교 학생은 연간 10주, 대학생은 연간 12주의 기간동안 의무적으로 노동에 참여해야 한다. 학생의 노동력 동원에 대해서 일하면서 배우는 교육이라는 명분을 내세우고 있으나 실제로는 부족한 노동력을 보충하기 위한 취지가 깔려 있다는 것이다.

둘째로 북한의 교육체제는 복선제라는 점에서 남한의 단선제와 다르다는 것이다. 남한의 단선제는 모든 학생이 일정 교육연한 동안 동일한 교육과정을 이수하도록 하는 제도라면, 북한은 소정의 학력을 인정하는 체계가 일반교육체계, 성인교육체계, 특수교육체계로 나누어져 있는 비민주적 복선제라는 입장이다. 일반교육체계는 남한의 기본학제와 같이 중학교까지 동일한 교육과정을 제공하고 있으나, 특수교육체계에 해당되는 예술계 학교, 만경대 혁명학원과 같은 혁명유자녀를 위한 학교, 수재 학교 등은 일반교육과 달리 별도로 선발하고 특수한 교육과정을 제공하고 있으므로 비민주적이고 복선적 제도라는 것이다.

셋째로 정치사상교육의 효과를 높이기 위해서 조기교육 및 의무교육의 확대 정책을 추진하고 있다는 것이다. 모든 나라에서는 조기교육 및 의무교육의 중요성을 인식하고 그 확대를 위해 노력하고 있다. 북한 또한 다른 공산주의 국가에서와 같이 여성의 노동 동원을 용이하게 하고 집단주의 교육을 포함한 정치사상 교육의 효과를 높이기 위해 조기교육과 의무교육을 확대 강화하고 있다는 것이다.

한편 이러한 기존 논의와 달리 북한 교육제도에 대한 객관적 분석과 평가의 필요성이 제기되었다. 기존 논의에서는 정치사상교육의 목적을 달성하고 노동력의 확보 차원에서 의무교육이 확대·발전되었음을 강조했다면, 최근에는 보다 다양한 논의가 개진되고 있다. 한만길은 의무교육 정책이 기본적으로 사회주의 이념의 실현에 기초를 두고 실시되었음을 강조하고 있다. 북한은 이념적으로 노동자와 농민의 무산자 계급을 옹호하는 사회주의 사회를 추구하고 있다. 사회주의 사회의 평등교육을 실현하려면 제도적으로 무상의무교육을 정착시켜야 하고, 이러한 목적에 따라 의무교육정책이 추진되었음을 제시하고 있다.¹²

신효숙은 한만길의 논지를 발전시켜 북한 의무교육의 확대와 학교제도의 발달을 사회주의 평등이념과 교육원리의 반영이라는 점에서 그 특징과 한계를 분석하고 있다.¹³ 북한은 의무교육 기간의 확대와 함께 무료교육의 제도화를 통해

¹¹ 박용현, “교육제도와 행정”, 김형찬 편, 『북한의 교육』 (서울: 을유문화사, 1990), pp. 128~129.

¹² 한만길, 『통일시대 북한교육론』, pp. 59~67.

¹³ 신효숙, “북한 교육의 발전과정에 대한 논의,” 『북한연구학회보』 제5권 제1호(서울: 북한연

서 실질적 평등사회를 달성하고자 하였다. 이러한 노력은 해방 직후 재산정도에 따른 차등 교육비, 지방학생을 위한 기숙사 운영, 노동자·농민 출신을 위한 특별과정 운영 등 교육개혁을 통해 반영되었다. 실질적 무료교육은 1958년에 농업의 협동화를 완료하면서 “교과서 및 학용품 무상급여에 관한 규정”, 및 1959년에 “학생들의 수업료를 전반적으로 폐지할 데 대하여”를 발표함으로써 법제화되었다. 이와 같이 북한의 의무교육 정책은 교육기회의 확대 및 실질적 평등을 향한 무료교육의 제도화를 달성했다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하지만 그 질과 내용에는 여러 가지 문제점이 있었다.

무료교육의 질에 대한 논의가 오래전부터 제기되었음에도 불구하고 본격적 문제제기는 최근에야 이루어졌다. 한국교육개발원의 <북한교육 현황 및 운영실태 분석연구>(1998a), 한만길의 <북한교육의 현실과 변화>(2001), 임순희의 <북한 청소년의 교육권 실태>(2005)에서는 학교교육 및 무료교육의 이론과 현실을 함께 다루고 있다. 북한이탈주민에 대한 설문조사와 면담조사를 토대로 무상교육의 실태와 학교의 교육여건, 교원의 생활 실태 등을 분석하였다. 위의 연구들은 이론적 분석 연구는 아니지만 북한 관련 통계와 자료가 절대적으로 부족한 상태에서 학교의 교육여건과 실태를 분석한 기초연구로서 그 의미가 평가되어야 할 것이다.

한편 학교교육제도와 관련한 주목할만한 연구로는 이향규(1998)와 한만길 외 <남북한 교육체계 비교연구>(2004)를 들 수 있다. 특히 이향규는 학교팽창의 규모·과정·특징을 학교교육제도의 변천과정과 결부시킴으로써 북한 학교팽창의 동인을 다음과 같이 분석하였다. 첫째로, 남한에서 학교팽창이 중학교무시험, 고교평준화, 대학졸업정원제와 같은 입시제도 개혁을 통해 이루어졌다면, 북한에서 입시제도의 개편은 큰 영향을 미치지 않았고 학제와 의무교육제와 같은 근본적인 교육제도의 개혁과 함께 이루어졌다. 북한은 국가가 요구하는 국민을 양성하기 위해 학교교육제도의 개혁을 먼저 취하고 교육기회의 공급을 늘리는 방식으로 교육인구를 확대시켰다. 둘째로, 남한의 학교팽창이 수익자부담원칙과 사학의 확대와 같은 유상화를 중심으로 이루어졌다면, 북한의 학교팽창은 무상교육의 확대를 특징으로 한다. 북한에서는 모든 학교의 설립 및 관리를 국가에서 관할하며 국가의 예산에서 교육비를 집행하고 있다. 북한에서도 학부모나 집단의 지원이 주요한 재원으로 작용하지만, 그것은 조직적으로 수합된 후 사용됨으로써, 사

구학회, 2001), pp. 69~71.

적인 성격은 사라지고 공공성의 성격을 띠게 된다.¹⁴ 이향규와 한만길의 연구는 교육제도와 관련한 핵심 주제인 학제 변화를 교육 기회의 확대 과정 및 학교 팽창의 동인과 함께 분석하고 있고, 남북한 교육제도를 상호대립과 보완이라는 틀 속에서 객관적 비교를 시도했다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

교육제도와 관련한 향후 과제로는 교육 여건과 실태에 대한 실증적 조사연구로부터 이론적 분석 연구에 이르기까지 폭넓은 연구가 이루어져야 할 것이다. 북한에서 법으로 규정하고 있는 무상의무교육의 내용이 실제 북한 현실에서 어느 정도나 보장되고 있으며, 과거와 현재의 무료교육의 보장 실태 간에는 어떠한 차이가 있으며, 학교의 교육조건 및 무료교육의 질에 있어서 개인간·계층간·지역간 격차는 어느 정도이며, 무료교육의 보장에 있어서 경제난과 식량난이 심화되기 이전부터 문제가 있었는지 아니라면 언제부터 문제가 제기된 것인지에 대한 연구가 심층적으로 이루어져야 할 것이다.

4. 교육의 사회적 기능

교육의 주요 사회적 기능으로는 사회화, 및 사회적 선발과 배치의 기능을 들 수 있다. 교육은 학생들을 사회의 구성원이 되도록 사회화 하는 기능을 통해서 사회의 안정과 질서에 이바지 하고 있다. 교육의 사회화 기능이라는 측면에서는 북한 체제의 유지와 안정에도 효과적으로 적용될 수 있다. 이런 점 때문인지 과거 선행 연구에서 적지 않게 다루어졌던 주제가 바로 북한 교육의 정치사회화 기능에 대한 연구였다. 북한의 정치체제와 이념이 교육을 통해서 유지·정당화·재생산되는 과정을 주로 연구하였다. 선행 연구들은 북한교육의 정치사회화의 효율적 기능과 함께 사회적 선발과 배치의 불평등성에 대한 연구에도 관심을 기울여왔다. 그렇지만 사회적 선발과 배치에 있어 교육의 역할에 관한 연구는 본격적으로 이루어지지 않았다. 사회적 선발과 배치의 불평등이 교육을 통해 어떤 방식과 내용으로 이루어지는지에 대한 분석적 연구는 시작 단계에 있다.

북한 교육의 평등성과 불평등 문제는 선행연구에서도 종종 제기되었으나 최근 한만길(1997, 1998a), 신효숙(2001b, 2002), 조정아(2004c)에 의해 본격적으로 문제로 제기되었다. 북한교육 연구자들은 교육 기회의 확대를 통해서 교육의 대

¹⁴ 이향규, “북한 보통교육의 변화와 교육팽창,” 『한국교육사고 연구노트』 합본호(서울: 서울대 교육연구소 한국교육사고, 1998), pp. 270~281.

중화를 달성했다는 점에서 북한 교육의 평등성에 긍정적인 평가를 내리고 있다. 즉 북한은 4년제 의무교육에서 출발하여 1975년에 11년제 무료의무교육제를 실시하고, 프롤레타리아 국가의 기반인 ‘사회주의적 인텔리’ 양성을 목표로 노동자·농민들을 위한 ‘일하면서 배우는 대학’을 설치함으로써 교육의 기회를 극대화하였다.

그러나 교육의 평등주의적 특성에도 불구하고 교육 불평등에 대한 논의가 함께 이루어져야 한다는 문제 제기도 꾸준히 제기되었다. 이론적으로 북한사회는 생산수단에 대한 사적 소유를 배제함으로써 계층간 소득분배의 상대적 평준화를 이루고 사회문화시설에 대한 접근 기회를 상대적으로 개방함으로써 형식적 평등을 이루었다고 평가되었지만, 실제로는 북한사회 전반에 실질적 불평등이 확산되어 있다는 점을 주목하고 있다. 북한사회에는 당원과 비당원, 특권계층과 비특권계층 간에 실질적 불평등이 존재하며, 이것은 학교교육을 통해 유지·재생산되고 있다. 11년제 무상의무교육 및 고등교육을 대중화하려는 평등주의적 시도에도 불구하고, 학교교육이 사회 불평등의 재생산 기제로서 기능하고 있다. 교육의 불평등은 영재학교에 해당하는 수재교육기관의 존재, 대학입학시험과 졸업 후 사회 배치에 있어 교육의 역할 문제에서 제기되고 있다.¹⁵

신효숙(2001b)에 의하면 북한 교육의 불평등 문제는 특수목적교육체계에 포함되는 수재학교와 혁명유자녀를 위한 혁명학원의 존재에서 제기될 수 있다.¹⁶ 우선 혁명학원이 불평등 문제와 관련하여 가장 비판의 대상이 되고 있다. 혁명학원에는 1947년에 설립된 만경대혁명학원, 1958년에 설립된 강반석혁명학원, 해주혁명학원 등이 있다. 혁명학원은 원래 항일투쟁시기나 한국전쟁시 공을 세운 사람의 유자녀들을 위해 설립되었고, 정권 차원에서는 체제의 근간이 되는 ‘혁명정신’의 계승자 양성이라는 의미를 지닌다. 그러나 혁명학원은 개인의 능력과 무관하게 국가를 위해 헌신한 출신성분이 다니는 학교로서 혁명 1,2세대가 거의 죽은 현 상황에서도 자손들이 계속 특혜를 받아야 하는가의 문제를 제기하고 있다. 또한 출신성분이 좋은 당·정간부의 자녀가 혁명학원에 입학하고 졸업

¹⁵ 신효숙(2001b), 앞의 논문, pp. 69~74

¹⁶ 북한의 교육체제는 학교교육, 성인교육, 특수목적교육 체계로 구성된다. 학교교육과 성인 교육기관이 교육의 대중화를 지향한다면 특수목적 학교들은 각 분야의 우수한 인재 양성을 목적으로 설립되었다. 특수목적교육체계에는 수재학교와 혁명유자녀를 위한 혁명학원으로 구분된다. 예체능분야의 수재학교로는 무용음악학교, 체육학교, 조형예술학교 등이 있고, 외국어 분야로는 6-7년제의 외국어 학원이 있고 자연과학분야로는 제1중학교가 각 도·시·군·구역에 설치되어 있다.

후 일류대학을 거쳐 그 사회의 핵심엘리트로 재생산된다는 점에서 특권층 학교로 비판을 받고 있다.

한편 혁명학원을 제외한 각 분야별 수재교육기관은 재능과 소질이 있는 학생들을 조기에 선발해서 국가가 그 분야의 최고전문가로 양성한다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 최근 외국어학원과 제1중학교도 교육의 사회적 기능과 관련하여 부정적인 점을 지적받고 있다. 수재학교가 학생 개개인의 능력을 평가하여 선발한다는 점에서 혁명학원과 구별되지만 불평등의 재생산에 일조한다는 점에서는 마찬가지로 비판을 받고 있다.

외국어학원은 원칙적으로 소학교 2~4학년 때 영어를 잘하는 학생을 중심으로 선발하는 것이지만, 실제로는 외교관이나 무역업무 종사자 및 당정간부의 자녀에게 유리하다. 또한 엘리트 코스로 통하는 김일성종합대학의 외국어학부나 평양외국어대학은 일반 중학생들에게 시험자격이 없고 외국어학원의 졸업생과 외국에서 귀국한 재외생에게만 입학자격을 부여하고 있다. 과학분야의 영재를 양성하는 제1중학교는 수학·과학·어학에 소질이 있는 성적 상위 10% 이내의 우수학생을 엄격한 시험을 통해 선발한다고 하지만 실제로는 개인의 성적 이외에 가정 배경이 적지 않게 작용하고 있다고 한다.

따라서 신효숙(200b), 한만길(1998a)¹⁷은 개인의 수월성과 집단의 발전을 함께 추구하려는 수재학교에 대해 긍정적 평가를 내림에도 불구하고, 이 학교가 대학진학의 필수코스로 인식되면서 대중의 교육 권리를 제한하고 당간부들이 독점하는 특권층학교로 변질될 것을 우려하고 있다. 이와 달리 조정아(2004c)¹⁸는 북한사회에서 수재교육은 경쟁적 엘리트주의에 해당된다고 본다. 경쟁적 엘리트주의란 특권계급의 존재를 공식적으로 인정하지 않고 사회적 공헌도가 높을 것으로 인정되는 능력자에게 교육기회의 혜택을 더 제공한다는 것이다. 따라서 수재교육은 국가적 투자차원에서의 엘리트 교육으로서 교육의 평등주의적 지향과 배치되지 않는다고 본다.

한편, 북한교육 연구자 대부분은 북한 사회에서 불평등 구조의 재생산은 수재학교와 일반학교의 관계로 국한되지 않고, 전반적인 학교 구조 속에서 오래 전부터 이루어지고 있었음을 지적하고 있다. 북한의 학교는 자본주의사회의 학교

¹⁷ 한국교육개발원(1998a), 『북한교육 현황 및 운영실태 분석 연구』, pp. 154~155.

¹⁸ 조정아(2004c), “김정일 시대의 북한 교육정책”, 『아시아교육연구』 5권2호, 서울대학교 교육연구소, p. 67.

와 마찬가지로 선발과 배치의 기능을 통해 교묘하게 사회적 불평등을 재생산하고 있다. 북한은 혁명화를 목표로 사회적 선발과 배치의 준거로서 개인의 실력보다는 당성과 출신성분을 우위에 둬으로써 그 사회의 불평등 구조를 정당화해 왔다. 개인의 능력보다 성분과 당성에 우위를 둔 선발과 배치의 방식은 대학입학 선발제도에 그대로 반영되어 있다.

개정된 북한의 대입제도는 예비시험을 통해 실력 본위의 선발 방식을 유지하려 하고 있다.¹⁹ 북한의 시험제도는 실력을 본위로 하는 예비시험, 성적·출신성분·정실관계가 작용하는 대학 추천권, 및 대학별 시험이 결합되어 있는 형태이다. 특이한 점은 대학의 결정권이 수험생에게 있지 않고, 국가가 입학시험을 치를 대학의 추천권을 배당해 주는 점이다. 따라서 대학추천권을 배정하는 과정에서 개인의 성적보다는 직권과 정실관계, 뇌물수수가 광범위하게 영향을 미치게 되었으며, 대학별 시험에서 최종 합격자를 결정하는데 있어서도 성적 이외의 다른 요인이 작용하고 있다. 대학 진학은 물론 직장 배치의 과정에서도 능력보다 당성과 성분이 중요시될 뿐만 아니라 정실 관계나 뇌물 상납이 적지 않은 영향을 미치고 있다. 실제로 노동자·농민들이 수재학교나 일류대학에 진학할 수 있는 기회는 당간부를 비롯한 특권계층에 비하여 상대적으로 제한되어 있다.

북한교육의 사회적 기능과 관련한 연구과제는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째로, 선행연구는 체제유지와 재생산을 위한 학교교육의 정치사회화 기능과 그 내용에 주목하였다면, 앞으로는 변화하는 북한사회에서 정치사회화 교육의 순기능과 역기능에 대한 연구에 관심을 가져야 할 것이다. 둘째로, 북한 교육의 평등과 불평등 문제를 다양한 시각에서 바라보면서, 실증적으로 분석하려는 시도가 이루어져야 할 것이다. 우선, 북한의 수재교육은 개인의 능력과 재능의 차이를 인정한 차등교육의 제공이라는 점, 국가발전을 위한 우수한 전문인력을 양성하는 교육제도라는 점에서 새롭게 분석될 필요가 있다. 또한 북한의 수재교육과 고등교육의 기회배분 관계에 있어서 부모의 출신성분·직업·경제력 등의 요인이 어떤 영향을 미치는지, 수재학교 졸업과 일류대학 입학과는 어떠한 상관관계가 있는지, 대학 졸업자의 사회적 배치에 있어서 학생의 학업성취도·정치사상성·성분·가정배경 등의 요인이 각각 어떤 영향을 미치는지에 대한 심층

¹⁹ 북한은 1970년대 말까지 주로 '추천'에 의한 대학 입학제도를 실시해 왔으나, 1980년대부터 김정일의 지시에 의해 국가에서 실시하는 '예비시험'의 결과에 따라 대입시험에 응시하도록 하는 대입전형제도로 전환하였다. 예비시험 성적이 우수한 학생 순으로 대학 추천을 받고 해당 대학에서 치른 시험결과에 따라 합격이 결정된다.

적이며 실증적 연구가 이루어져야 할 것이다.

5. 사적(史的) 교육연구

북한교육사 연구와 관련하여 제기되는 문제는 시기구분의 문제이다. 시기구분은 크게 정치사상적 변화의 기준에 따른 것과 의무교육의 발전에 따른 기준으로 구분된다. 전자의 대표적 연구로는 북한연구소(1977)에서 편찬한 <북한교육론>과 김형찬(1990)의 <북한의 주체교육사상>을 들 수 있다.²⁰ 후자의 의무교육의 발전에 따른 시기구분으로는 북한연구소(1983)의 <북한총람> 교육편과 이를 적용한 김동규(1990)와 한만길(1997)의 시기구분을 들 수 있다.²¹

교육사 연구는 정치사상적 요인과 교육적 특성 중에서 어느 요소를 반영하여 시기 구분이 이루어지느냐에 따라 연구의 내용과 방향이 전혀 달라질 수 있다. 정치사상적 변화에 따른 시기구분은 교육연구에 있어 시대적 변화와 정치경제적인 구조적 요인이 함께 분석되는 장점을 지닌다. 이는 정치사회의 변화라는 거시적 측면에서의 이해를 가능케 한다. 하지만 교육이 정치체제나 이념적·경제적 요인에 종속될 뿐만 아니라 교육이 이루어지는 구체적인 교육현장이나 교사와 학생들의 상호작용에 대한 분석을 간과하는 경향이 있다.

한편 교육의 일반적 특성을 고려한 시기구분은 교육 현상과 변화가 강조되는 대신에 교육의 정치경제적 배경에 대한 요인을 과소평가할 우려가 있음이 지적되고 있다. 특히 의무교육제도의 변천에 따른 시기구분은 교육현상을 지나치게 단순화할 수 있다. 따라서 사회경제적 배경과 교육의 일반적 특성을 함께 고려한 시기 구분이 필요하며 80년대 이후 현재까지의 시기구분도 새롭게 제시되어야 할 것이다. 즉 김정일 후계체제의 완성과 고등교육의 대중화 시기(1980~1990), 북한의 대내외적 시련과 교육 붕괴 시기(1990~1998), 김정일 정권 출

²⁰ <북한교육론>(1977)에서 김영식은 공산주의 도입기(1945-1950), 전후 복구 및 건설기(1950-1959), 생산기술교육 및 혁명전통교양 확립기(1960-1966), 유일사상 확립기(1967-현재)로 구분하고 있다. 김형찬(1990)은 <북한의 주체교육사상>에서 주체사상의 형성과정에 초점을 맞추어 마르크스주의 도입기(1945-1955), 주체사상 창시기(1955-1960), 주체사상의 확립기(1960-1970), 주체사상이론 정립기(1972- 현재)로 구분하고 있다.

²¹ 김동규(1990)는 해방후 교육정책 정립기, 조국해방전쟁기, 전후 재건기, 7년제의 의무교육 시기, 9년제 의무교육시기, 11년제 의무교육시기로 구분하고 있다. 한만길(1997)은 교육의 일반적 특성을 고려하여 사회주의 교육 도입시기, 전후 복구시기, 기술교육강조시기, 유일사상확립시기, 전반적 11년제의무교육시기, 고등교육의 대중화 시기로 구분하고 있다.

법과 교육 정상화 시기(1998~현재)로 구분하여 각 시기별 교육사 연구가 진척되어야 할 것이다.

북한 교육사 연구의 현황을 분석해 보면 대부분의 연구가 각 시기별로 교육의 이념·제도·내용 등을 정리하는 개론서의 특징을 지녔다는 것이다. 북한의 전체 시기를 간략하게 포괄하는 연구는 다수 있지만 북한교육사를 주제별 또는 시기별로 심층적으로 연구한 논문은 절대적으로 부족한 실정이다. 이런 가운데서도 1990년대 후반 북한교육사 연구의 주목할만한 성과로는 해방 이후 북한교육 건설시기의 연구가 상당히 진척되었다는 점이다. 북한교육 건설기를 둘러싼 최근의 연구성과들은 북한교육의 형성과 발전과정에서 제기되는 쟁점들을 되짚어볼 수 있는 기회를 제공하였다. 이 시기 연구는 신호숙(1998), 이향규(2000), 김기석(2001), 조정아(2003), 김지수(2005)에 의해 이루어졌다.

신호숙(2001a, 2003)과 이향규(1999, 2000)의 연구는 해방 이후 북한교육의 형성과 발전과정을 체계적으로 연구한 최초의 논문이라 할 수 있다. 이들 연구는 여러 점에서 상반되면서도 상보적인 특징을 지니는데 이를 구체적으로 분석하면 다음과 같다. 첫째로, 전자가 소련의 외교문서를 중심으로 소련군정 시기 북한 개혁에 실제로 참여한 소련측 인물이 생산한 여러 종류의 기록들을 주로 활용하였다면, 후자는 미국 국립문서보존소에 소장된 한국전쟁당시 미국이 노획한 북한문헌과 기록에 의존하여 분석을 하였다. 둘째로, 두 연구는 시기적으로 소련군정기와 1950년까지로 한정하여 북한의 초기 교육개혁을 국가형성의 관점에서 분석하고 있지만 연구의 방향은 상이하다. 전자가 소련군정기라는 시대적 배경 속에서 교육정책·교육제도·교육엘리트의 분석에 초점이 맞추어졌다면, 후자는 보통교육에 초점을 맞추어 북한의 보통사람들이 제도교육을 통해 어떻게 사회주의적 인간으로 변화되는지에 관심을 맞추었다.

셋째로, 두 연구의 연구방향과 자료 활용의 차이는 북한교육의 형성의 주체가 누구인가의 문제로 나타나고 있다. 전자가 북한과 소련의 공식문헌 및 소련측이 생산한 자료에 주로 의존하다 보니 국가차원의 북한 교육정책의 특징과 실제, 이에 미친 소련의 역할과 영향에 주목하였다면, 후자는 미국의 ‘북한노획문서’ 중 교사이력서나 학생조직생활 등의 교육문서를 활용하여 국가계획 차원의 교육정책이 교육과정, 교사양성, 학생지도에 구체적으로 전달되고 실천되어가는 현상에 주목했다. 결과적으로 전자는 북한교육 형성에 있어 북한엘리트와 소련의 역할이 강조되었다. 반면에 후자는 북한의 엘리트와 인민의 힘을 강조하고자 했으나 그 힘의 작용이 구체적으로 드러나지 않는 한계를 보여주는데 반하여,

김지수(2005)는 교육관료들이 학교후원단체의 결성을 통해 주민들을 학교 건설 사업에 참여시키고 동원시키는 과정 속에서 인민들의 역할을 구체적으로 분석하고 있다.

한편 한국전쟁시기부터 1960년대 초까지의 북한교육사 연구는 조정아(2003)와 신효숙(2005)에 의해 이루어졌다. 그것은 산업화시기 노동교육과 고등교육에 대한 연구이다. 이어서 김지수(2005)는 1960년대까지 북한의 교육관료제를 연구함으로써 이러한 논의에 가세하였다.

조정아(2003)는 1960년 초반까지 산업화 시기에 공장과 학교에서 노동교육체제가 형성되는 과정과 그 특질을 분석하고 있다. 노동교육의 형성을 산업화라는 사회경제적 변화와 관련하여 설명하면서, 학교교육과 성인교육 분야에 일어난 중요한 변화를 산업노동자의 양성이라는 사회적 과제와 관련하여 분석하고 있다. 즉 산업화에 필요한 기술인력 양성의 요구에 부응하여 중등학교의 제도와 내용에 어떠한 변화가 일어났는지, 교육과 노동의 결합이라는 소련의 종합기술교육의 원리가 북한의 학교에서 어떻게 구현되었는지, 공장의 직업기술교육제도가 어떠한 특징을 가지게 되었는지 등을 분석하였다.

신효숙(2005)은 해방후 1960년까지 북한사회의 변화 속에서 고등인력의 양성과 그 특징을 분석하고 있다. 북한의 내내의 정치경제적 변화 속에서 체제의 근간이 되는 당·정관료, 기술전문가, 학자들이 고등교육기관을 통해 양성되는 현황과 특징, 그리고 고등인력의 성격과 긴밀한 관계를 가진 해외유학생의 파견 현황을 분석하였다. 또한 북한정권은 1950년대 중반의 정치경제적 위기 상황을 타개하는 과정에서 '주체'의 문제를 제기했고, 반종파투쟁의 사상검열운동을 통해 반대세력을 일소하고 김일성 유일지배체제의 기초를 마련하게 된다. 이러한 정치변화의 소용돌이 속에서 사상검토와 숙청이라는 선별과정을 거치게 되는 지식인과 고등인력이 주체의 형성과 어떤 관계에 있으며, 고등인력정책은 어떠한 변화를 보여주는지에 초점을 맞추어 분석하였다.

김지수(2001, 2005)는 교육행정 연구를 발전시켜 북한의 교육관료제를 분석하였다. 북한의 교육관료제는 세 시기로 구분된다. 해방 후부터 한국전쟁 이전까지를 행정기관 중심 교육관료제, 한국전쟁이후 1960년까지를 당-국가중심 교육관료제, 1961년 이후의 시기를 수령중심 교육관료제로 그 유형을 분석하였다. 교육행정제도의 특징과 운영방식에 대한 연구를 발전시켜 북한의 역사적·정치적 과정과 관련하여 교육관료제의 형성과 성격을 분석하고 있다. 북한의 교육과 그 교육행정체계를 관리해 온 교육관료제가 어떤 역사적 과정과 배경 속에서 어

떻게 형성·발전되었는지를 고찰하였으며 교육행정과 교육정책을 결정하고 실행하는 데 일정한 역할을 담당하는 교육관료제의 성격을 분석하고 있다.

위의 연구자들의 일련의 성과는 부문별, 주제별 교육연구의 수준을 한 단계 높이는 역할을 했다는 점이다. 과거에도 중등교육, 고등교육, 노동교육, 교육행정제도와 같은 부문별 연구가 적지 않게 이루어졌지만 그 연구의 경향은 교육에 초점을 맞추어 개론적이며 종합적인 성격으로 이루어졌다. 한편 최근의 부문별, 주제별 연구의 성과는 대내외 정세 및 사회경제적 변화와 관련하여 교육의 변화와 특징을 역동적이며 다면적으로 다루면서 심층적 분석을 시도하고 있는 점이다. 이들 연구는 다양한 자료를 발굴·활용하고 각 연구자의 관점과 시각을 반영하여 노동교육, 고등교육, 교육행정이라는 기존 연구영역을 새롭게 조명하여 연구 지평의 심화에 긍정적 역할을 한 것으로 평가되어야 할 것이다. 한편 해방 이후 북한교육 건설과정시기의 교육사 연구 이외에도 1960년대 이후 시기부터 현재까지의 각 시기별 북한교육의 심층적·분석적 연구가 후속과제로 이루어져야 할 것이다.

IV. 맺은 말

최근 10여년이라는 짧은 기간에 북한교육 연구는 괄목할 만한 성과를 이루었다. 북한교육 연구방법의 성과로는 1차 자료를 중심으로 한 문헌분석과 함께 면담 분석을 활용한 점이다. 구술자료나 심층면접 형태의 면담 분석은 북한교육의 이론과 현실을 교차 확인해주는 방법으로서, 공식 문헌 위주로 이루어져 있는 기존 가용자료의 한계를 극복할 수 있는 가능성을 제공하고 있다. 이론적 수준에서의 성과로는 기존의 정책적·제도적 분석 수준의 북한교육 연구의 한계를 극복하기 위해 교육사회학의 연구방법론과 성과들을 적극 활용하고 있는 점이다. 대부분의 연구들은 제도적·정책적 분석 연구에 초점을 맞추어 국가의 계획과 의도, 교육정책의 집행과 실천, 교육주도세력의 성향과 특징, 정책의 성과와 문제점 등에 초점을 맞추어 분석하였다. 한편 최근 교육사회학의 연구방법을 활용한 연구는 거시적 접근의 한계를 지적하면서 미시적 수준의 북한교육 연구를 통해서 국가적 차원의 교육정책이 학교현장에서 교육과정, 교과서, 교사와 학생의 상호작용을 통해 전달되고 실천되는 방식과 현상에 주목하기 시작했다. 즉

구조와 행위자간의 역동에 주목한다든지 공식적 교육과정과 함께 전개된 교육과정의 분석에 관심을 돌리기 시작했다. 이와 같은 선행 북한연구의 한계를 극복하기 위한 시도들은 북한교육 연구의 수준을 높이는 데 기여한 것으로 평가되어야 할 것이다.

교육정책 특히 최근 김정일 시대 교육연구의 성과로는 (1) 일반교육과 기술교육의 균형 문제와 이에 따른 교육체제의 변화, (2) 정치사상과 실용적 지식 사이에 균형 문제와 주체형 인간의 양성, (3) 학교교육의 정상화 문제, (4) 수재학교와 고등교육 정책 및 경제발전과의 관계 등 다양한 연구 쟁점이 향후 북한교육의 발전 방향이라는 틀 속에서 논의되기 시작했다. 또한 북한 교육제도의 평등주의적 특징과 불평등적 요소에 대한 분석을 통해 북한교육의 사회적 기능에 대한 재평가가 이루어지고 있다. 즉 학교교육제도를 둘러싼 교육의 평등성 및 무료의무교육의 질적 수준에 대한 평가가 쟁점으로 등장하는가 하면 최근 북한교육제도의 특징으로 부각된 수재교육을 둘러싼 국가적 인재와 교육 불평등과의 관계가 논쟁거리가 부상하고 있다. 이와 함께 해방 이후 북한교육의 형성과 발전과정을 다양한 시각에서 분석할 수 있도록 1945년부터 1960년대까지 북한교육 연구물이 집중적으로 산출된 점은 이후 북한교육 기초연구의 활성화에 적지 않은 기여를 하였다.

지금까지의 연구 쟁점들이 북한교육 연구의 성과로 결실을 맺기 위해서는 다음과 같은 과제가 선결되어야 한다. 우선, 각 영역에서 제기된 쟁점과 이에 관한 논의가 본격적으로 다루어지는 후속 연구가 속히 이루어져야 할 것이다. 지금까지 살펴보았듯이 북한교육 연구는 아직 주제별·현안별로 쟁점이 활성화되지 않았기 때문에 쟁점이 될만한 사안을 제시하는 형식으로 본 연구를 진행하였다. 북한 교육의 모든 부문에 있어서 쟁점에 대한 논의는 아직 시작단계일 뿐이다. 따라서 각 쟁점에 대한 후속연구가 주제별, 현안별로 재개되어야 한다. 특히 북한교육의 학문적 체계화를 위해서는 최근의 문헌분석, 면담분석 방법 등을 새롭게 적용하고, 다양한 북한교육 영역에 재생산이론·미시적 연구·역사사회학적 접근 등 교육사회학의 연구방법을 활용한 후속 연구가 보다 활성화되어야 하며 이러한 시도에 대한 평가 작업도 병행되어야 할 것이다.

북한교육 연구의 과제로는 연구 영역·주제의 다양화와 함께 특히 기초 연구가 활성화되어야 할 것이다. 북한교육 연구가 양적으로는 상당히 증가하였지만 주제별 연구 성과에서는 양적 불균형이라는 심각한 문제를 안고 있다. 예를 들자면, 최근 남북한간 활발한 교류, 북한이탈주민의 대량 입국에 힘입어 남북한

교육의 비교분석 연구, 북한이탈 청소년들의 남한교육 적응 실태와 방안을 다룬 연구물이 쏟아져 나오고 있다. 남북한 통일에 대비하여 정책적으로 수요가 많은 만한 영역에 연구 주제가 편중되는 현상이라 할 수 있다. 정책적 수요가 많은 특정 분야의 연구물은 매년 편수가 증가하는 데 반해 기초연구를 중심으로 한 일부 분야의 연구 성과는 몇 편에 불과한 경우도 적지 않다. 기초 연구가 부재한 가운데 정책적 효용성에 초점을 맞춘 연구들만 양산된다면 결과적으로 기초가 부실한 정책연구로서 그 한계가 드러날 수밖에 없을 것이다.

또 다른 과제로는 북한교육 연구의 활성화를 위해서 정부출연 연구기관이 기초 자료집을 보다 적극적으로 발간하는 문제이다. 북한연구는 자료의 유무 여부에 따라 연구 영역의 편중 현상이 두드러진다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 개별 연구자들이 시간과 노력을 들여 자료를 수집하고 분석하는 연구자세도 필요하지만 정책연구기관의 지원이 절실하다는 점이다. 후속 연구자들이 연구를 심화시킬 수 있도록 정부출연 연구기관이 1차 자료에 기초한 자료집이나 북한이탈주민의 교육관련 녹취록이나 자료집 등을 보다 적극적으로 발간해야 할 것이다.

마지막으로 북한교육을 연구하는 전문가들이 타 분야에 비해 절대적으로 부족한 점에 주목하면서 북한교육 연구자 양성에 관심을 기울여야 할 것이다. 타 학문에 비해 연구의 역사가 극히 짧고 연구하는 계층도 일부로 한정되어 있음에도 불구하고 연구의 성과가 축적되고 있는 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 그럼에도 불구하고 주목하고자 하는 점은 북한교육에 관심을 가진 연구자들이 기초 연구에 매진할 수 있는 여건, 즉 현안이나 정책연구와 별도로 기초 연구를 묵묵히 수행하여 연구의 토대를 다지고 영역을 확장할 수 있는 환경을 조성해주는 문제이다. 당장의 현안이나 중단기적 계획 하의 통일준비와 관련한 북한교육연구도 필요하지만 통일 민족의 장기적 비전과 북한의 이해라는 큰 틀에서 북한의 국내외 역사적·구조적 배경 속에서 북한교육을 분석·평가하는 연구가 이루어져야 할 것이다. 이러한 역사적 작업에 북한교육 연구자들이 대거 동참할 수 있는 환경이 조성되길 기대해 본다.

■ 접수: 4월 4일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

북한문제와 한·미관계의 변화

박 영 호*

I. 머리말

II. 남·북한 및 미국의 3자 관계 변화

III. 한·미관계 갈등구조의 원천

IV. 맺음말

Abstract

North Korean Issues and Changes in the R.O.K.-U.S. Relations

This article analyzes changes in the ROK-US relations since the early 1990s and the factors of conflict between the two countries with regard to North Korea. The Republic of Korea and the United States have maintained a security alliance for more than five decades. During the Cold War period, the alliance was rock-solid in the sense that it showed almost no friction vis-a-vis North Korea. The relationship has changed since the early 1990s, when North Korea's nuclear weapons program emerged. The US began to have direct talks with North Korea, which brought about a new trilateral relationship among South and North Korea and the United States. Although the US and North Korea have had contacts and negotiations towards the improvement of bilateral relations, the basic tenets of hostile relationship between them remain intact. In the meantime, however, South Korea and the US had to main-

tain coordination to narrow down differences in their policies toward North Korea.

The ROK-US relations has been undergoing a new change in the 2000s. While the two Koreas enjoy expansion of mutual exchanges and cooperation, the relations between Washington and Pyongyang is getting worse. And political and societal changes in South Korea have given renewed impetus to anti-Americanism. There is increasing friction between South Korea and the US with regard to North Korea. Some factors causing conflict between them can be delineated in four areas; differences in strategies, perceptions toward North Korea, approaches to North Korea, and policy priorities. Since the ROK-US security alliance is rooted in North Korea's military threats against South Korea, it needs to be readjusted to the changing relationship between the two Koreas.

Key Words: North Korea, Security Alliance, The ROK-US Relations, Inter-Korean Relations, US-North Korea Relations

* 통일연구원 선임연구위원

I. 머리말

한국과 미국은 6·25전쟁을 계기로 동맹국가가 되었다. 북한은 6.25전쟁을 ‘조국해방전쟁’이라고 주장한다.¹ 그러나 한국과 미국, 그리고 다른 유엔참전국들이 북한의 전면 무력침공으로부터 자유를 지키기 위한 대가는 너무나 컸다. 또 그 전쟁은 한국이 안보를 미국에 의존하게 되는 결정적인 역할을 하였다. 1953년 10월 1일에 서명된 한·미 상호방위조약에 따른 한·미동맹은 이후 지금까지 양자 관계에 긍정적이든 부정적이든 중대한 영향을 미치고 있다. 한·미 상호방위조약의 내용에 북한이 구체적으로 명시되어 있지는 않지만, 동 조약은 “북한의 재침을 억제하고 한국에 대한 어떠한 침략세력의 공격에도 한국과 미국이 공동으로 대처하기 위해 마련한 제도적 장치”이다.² 태평양지역에 있어서 미국에 대한 침략세력의 공격이 있을 경우 양국이 공동으로 대처하는 것에도 해당된다.³

한·미 상호방위조약에 따라서 한국은 세계에서 미군이 전진 배치되어 주둔하고 있는 소수의 국가 중의 하나가 되었다. 세계적 차원에서 냉전구조가 지배하던 시기 동안 한·미동맹관계는 양자 간의 여러 갈등적 사건 및 상황에도 불구하고 일종의 상수처럼 인식되었다. 한국의 안보는 물론 정치·경제·문화·교육 등 제반 분야에 영향을 미친 것이다.⁴ 북한문제와 관련해서는 북한의 대남 군사적 위협 억제를 주된 목적으로 한·미를 일방으로 하고 ‘공동의 적’인 북한을 타방으로 하는 양자적 대처구도가 유지되었다.

그러나 1990년대에 들어서면서 이러한 구도는 변하기 시작했다. 1980년대 한국 사회의 민주화 투쟁과정에서 대두된 ‘반미감정’ 또는 ‘반미주의’⁵ 움직임은

¹ 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 80.

² 대한민국 국방부, 『국방백서1991~1992』 (서울: 국방부, 1991), p. 187.

³ 한·미 상호방위조약 제3조.

⁴ 예를 들어 미국 국토안보부 이민·세관국(ICE) 집계에 따르면 2005년 9월말 현재 미국 대학에 유학 중인 한국 대학생수는 8만6,626명으로 미국 대학 내 전체 외국인 유학생의 13.5%를 차지했으며, 한국은 미국에 가장 많은 유학생을 보내는 국가로 나타났다. 『세계일보』, 2006년 4월 26일 <www.segye.com>.

⁵ 반미감정과 반미주의는 다양하게 개념 정의할 수 있으나, 대체적으로 반미감정은 ‘미국의 특정한 정책에 대한 비판’으로, 반미주의는 ‘미국의 모든 것에 대한 거부’로 이해된다. 심양섭, 『한국의 반미, 대안은 있는가』 (서울: 삼성경제연구소, 2005), p. 19. 이강로는 반미주의를 “미국에 대한 우호적인 제한적 비판이 아닌, 국가로서의 미국과 미국이 대표하는 정책, 문화, 가치, 그리고 이념에 대해 적대적으로 반대하는 감정, 의사, 또는 행위 등을 의미”한다고 정의하면서, 한국에서는 반미감정, 반미의식, 반미주의의 용어들이 “뚜렷한 개념 구별 없이 상호 교환적으로 반미주의를 의미하는 것으로 사용되고 있다”고 평가하였다. 이강로,

1990년대에 들어서 민주주의 발전과 함께 그동안 잠재되었던 미국에 대한 비판적 인식을 부각시켰으며, 2000년대에 들어서는 매우 중요한 정치·사회적 이슈로 등장하였다. 미국에 대한 인식의 변화는 한·미 양자 차원의 문제와 함께 특히 북한 관련 문제가 커다란 영향을 미치고 있다. 한·미 동맹관계가 북한의 군사적 위협에 대한 대응으로부터 출발하였기 때문에 한국과 미국의 북한과의 관계 변화 여부는 당연히 한·미관계에 영향을 미치는 중대 변수로 작용한다.⁶

1988년 한국 정부의 『7·7선언』이후 남북관계는 많은 우여곡절에도 불구하고 최소한 남북교역에서처럼 꾸준한 진화의 모습을 보여주고 있는 반면에,⁷ 북·미관계는 여전히 적대적 관계로부터 벗어나지 못하고 있다. 그러한 와중에서도 1990년대 초부터 2000년대 중반을 지나기까지 여전히 ‘해결되어야 할 문제’로 존재하고 있는 북핵문제가 보여주듯이 미국은 여전히 한반도 안보문제의 직접적인 당사자로서 영향을 미치고 있다. 그러나 그 영향력의 성격과 역할에 대해서는 한·미동맹 중시의 전통적 견해와는 대척점에 있는 견해도 주목을 받고 있다. 즉 한국이 더 이상 미국의 안보우산에 의존할 필요는 없으며, 주한미군의 존재는 통일에 오히려 장애가 된다거나 한국의 이익을 위해서보다는 미국의 이익을 위한 것이라는 주장이 있다.⁸ 특히 한국의 경제력 신장, 정치적 지형의 변화, 국제적 위상의 제고, ‘민족주의’적 자존심의 발흥 등에 따라 한·미 동맹관계를 과거의 ‘위계적’인 관계로부터 ‘수평적’인 관계로 전환시켜야 한다는 요구가 거세다. 보다 현실적으로는 한·미관계를 과거의 군사·안보 중심에서 정치, 경제, 사회, 문화, 심리적 요소 등을 총체적으로 고려하는 포괄적인 관계로 발전시켜

“한국 내 반미주의의 성장과정 분석,” 『국제정치논총』, 제44집 4호 (2004), p. 243, p. 246.

⁶ 1997~2000년 주한미국대사를 지낸 보즈워스(Stephen Bosworth)는 아브라모비츠(Morton Abramowitz)와의 공저(*Chasing the Sun: Rethinking East Asian Policy*, The Century Foundation Press, 2006) 출판기념회(2006년 5월 16일)에서 “한·미 양국이 한·미동맹에 아무 변화도 없다고 아무리 수사적 얘기를 늘어놓더라도 북한 처리방법을 둘러싼 양국 간 심오한 이견은 실질적 균열을 이미 야기했다”고 지적하고, “북한 문제가 한·미동맹 균열의 근본 원천이며 북한을 둘러싼 양국 간 이견 때문에 일부 미국의 안보 비평가들은 한·미동맹이 실제로는 사망한 상태라고까지 얘기하고 있다”고 언급한 것으로 전해졌다. 『연합뉴스』, 2006년 5월 17일 <<http://www.yonhapnews.co.kr>>.

⁷ 남북교역은 1989년 1,870만 달러 규모에서 2005년도에는 10억5,580달러 규모로 성장하였으며, 남한은 중국에 이어 북한의 제2의 교역상대국이다. 통일부, 『남북교류협력동향』, 제177호 (2006.3.1~3.31), p. 29 표 참조.

⁸ 그러나 한국 사회에서 반미여론이 공고화되어 있다는 주장은 검증된 사실이라기보다는 주관적 ‘오해와 편견’, ‘아전인수식 해석’에 크게 의존하고 있다는 경험적 분석이 있다. 이내영·정한울, “동맹의 변환(Transformation)과 한국인의 대미인식: 한미동맹 위기론과 대미인식 다원화 현상을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제45집 3호 (2005).

야 한다는 한국 사회의 발전적·비관적인 대미인식의 정향이 두드러지게 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다.⁹

이러한 문제인식을 배경으로 본 논문에서는 1990년대 이후 북한문제와 관련된 한·미관계의 변화와 갈등요인을 분석하고자 한다. 한·미관계에 대한 영향 요인들은 비자면제문제, 스크린쿼터문제, 자유무역협정(FTA) 체결문제 등에서 알 수 있듯이 두 나라간 상호관계의 침투성이 높음에 따라서 북한 관련 문제를 제외하고도 매우 다양하다. 그러나 북한과 연관되어 한·미관계를 여전히 지배하고 있는 것은 상호방위조약에 따른 안보동맹이기 때문이다.

II. 남·북한 및 미국의 3자 관계 변화

1. 1990년대: 3자 관계의 형성

1990년대 이전에도 북한의 대미접근이 시도되었으나, 미국과 북한 간에는 1988년 12월에야 처음으로 베이징에서 비공식적 참사관급 접촉이 시작되었다. 미국은 북한과의 참사관급 접촉을 남북대화 분위기 조성에 기여하며 미·북간 상호 이해를 도모하고, 향후 양국 관계 개선의 기초를 마련한다는 데 의미를 두고 있었다. 반면 북한은 한국을 넘어서 미국과의 직접대화 창구를 개설한다는 데 비중을 두고 있었다. 양자 접촉과정에서 미국은 ①남북대화의 실질적 진전, ②군사적 신뢰구축조치, ③IAEA와의 핵안전조치협정 체결, ④6.25전쟁에서 실종된 미군유해 송환, ⑤테러행위 포기 입증, ⑥미사일 및 관련 기술 수출 금지, ⑦인권 상황 개선 등을 의제로 요구하였으며, 북한은 ①주한미군 철수, ②남북한의 상호 감군, ③정전협정의 평화협정으로의 대체, ④팀스피리트 훈련 중지, ⑤북·미 직접대화 및 관계개선, ⑥미군유해 송환을 위한 정부 간 협의 등을 제안하였다.¹⁰

⁹ 오승구 외, 『한미동맹의 미래와 한국의 선택』 (서울: 삼성경제연구소, 2005); 통일연구원의 2003년 여론조사에 따르면, 한미동맹관계의 강화(16.6%) 또는 현상유지(25.3%)보다는 대등한 구조로의 개편(54.5%) 요구가 훨씬 높은 것으로 나타났다. 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 141.

¹⁰ Richard H. Solomon, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, "The Last Glacier: The Korean Peninsula and the Post-Cold War Era," Testimony before the Subcommittee on Asia and the Pacific, Committee on International Relations, U. S. House of Representatives (February 11, 1991), p. 17.

이러한 미·북간의 접촉은 미국의 비확산정책 추진과 맞물리면서 1992년 1월 22일 뉴욕에서 미 국무부 캔터(Arnold Kanter) 차관과 북한 노동당 국제부장 김용순 간의 고위회담으로 발전하였다. 이 회담은 미·북간 최초의 공식적인 고위 회담이다. 미국은 북한이 요구하던 고위회담을 ‘일회에 제한된 회담’임을 전제로 수용함으로써 북한의 IAEA 핵안전조치협정 체결을 유도하였다.¹¹

이후 IAEA의 북핵 시설 사찰결과 북한의 신고에 ‘중대한 불일치’가 발견되고 IAEA는 북한에 특별사찰을 요구하였다. 이에 북한은 미국이 IAEA를 움직여 북한을 압살하려 한다고 비난하면서 1993년 3월 12일 핵비확산조약(NPT) 탈퇴를 선언하였다. 북한의 행동은 1995년 5월 NPT 연장회의를 앞두고 국제사회의 지지를 유도해야 하는 상황에서 미국에 대한 도전으로 받아들여졌다.

그러나 핵을 매개로 약소국 북한은 초강대국 미국과 직접 협상하는 기회를 포착하였다. 핵문제가 미국과의 갈등을 초래하였지만 동시에 그러한 분위기를 반전시킬 수 있는 결정적 계기를 제공한 것이다. 1993년 6월부터 시작된 북·미간 협상은 3단계의 고위급회담을 거쳐 1994년 10월 21일 제네바합의(Agreed Framework)를 산출하였다. 제네바합의 이후 북·미 관계는 냉전시대의 적대적 관계로부터 비정치적 차원에서는 물론 정치·군사적 차원에서 양국 간의 접촉이 공식화되고 논의 의제의 폭과 범위가 확대되는 등 긍정적인 양상을 보였다.¹²

특히 제네바합의를 기점으로 한·미를 일방으로 하고 양국의 ‘공동의 적’인 북한을 타방으로 하는 전통적인 양자적 대치구도는 무너지고 새로운 남·북한 및 미국의 3자관계가 등장하였다. 냉전 이후의 국가안보전략인 개입과 확대전략을 이행하는 과정에서 미국은 북한 핵문제와 관련, ‘핵문제 완전 해결 이후 양국 관계 개선’이라는 목표에서 ‘핵문제와 북·미관계 개선의 병행 추진’으로 정책적 선회를 보였다. 이에 따라, 미국과 북한은 일단 초보적 수준의 정치·경제적 관계 개선의 단계에 진입하게 되었다. 이에 반해 남북대화는 제대로 진행되지 못했다.

북한은 대미관계 개선을 통해 위기국면으로부터의 탈출을 모색하는데 주력하면서, 남한에 대해서는 적대적 ‘공존’정책을 통해서 체제의 안정을 도모하였다.

¹¹ Arnold Kanter, “North Korea, Nuclear Proliferation, and U.S. Policy: Collective Engagement in a New Era,” Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee (February 6, 1992), p. 16.

¹² 박영호, 『미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 32~37.

1990년대의 경험과 북한 및 미국의 정책에 비추어 볼 때, 남북관계에서 남북한 각각의 주변국과의 관계, 특히 북·미관계의 변화가 중대한 변수로 작용하고 있음을 부인할 수 없다. 무엇보다도 북한은 미국과의 관계개선을 통해서 체제위기를 탈피할 수 있다는 판단 하에 대미관계에 주력하고 남한을 배제하는 통미봉남(通美封南)정책을 추진하면서, 그 과정에서 한·미관계의 이간을 기도하였다.

미국은 북한체제의 급격한 변화가 한반도의 안정과 평화를 위협하는 요인이 될 수 있고, 나아가 동북아시아의 안정과 평화를 위협할 수 있다는 인식에서 북한에 대한 연착륙(soft-landing)정책을 추진하였다. 즉 북한과 미국은 판단근거는 다르지만 서로에 대한 접근 필요성이라는 공통분모를 가짐에 따라서 과거와는 질적으로 다른 관계를 형성한 것이다. 이러한 과정에서 남북관계가 실질적 진전을 이루지 못함으로써 한국만이 소외되고 있다는 비판이 제기되었다. 한반도문제의 직접 당사자인 남북한의 관계가 주변수가 아니라 오히려 미·북관계의 종속변수가 되었다는 것이다. 그러나 다른 한편으로 한국 정부의 대북정책이 일관성 없이 수시로 강·온의 양극단을 오감에 따라 새롭게 형성된 3자 관계에서 스스로의 역할을 위축시킨 점을 부인할 수 없다.

클린턴(William J. Clinton) 행정부시기에 미국은 남북대화의 중요성을 강조하면서도 북한과의 접촉을 통하여 이해를 높일 수 있다는 입장에서 때때로 한국의 입장을 충분히 고려하지 않은 채, 북한에 접근하였다. 북한은 제네바합의 이행과정에서 미국 측의 정책목표에 부합하는 부분에 대해서는 성의를 보이면서도 남북대화에 대해서는 가급적 회피하는 태도를 보임으로써 미국의 포용정책을 활용하여 한·미관계를 이간하는 전술을 구사하였다. 한국의 정책적 혼선은 북한에게 유용한 빌미를 제공하기도 하였다.

한국은 핵문제와 경제협력의 경직된 연계, 대북식량지원에서의 급격한 정책 변동 등으로 미국으로부터 정책의 일관성이 없다는 불만을 사게 되었다. 그러나 한·미공조의 틀을 통해 미·북 협상과정에서 한국 변수가 중요함을 북한 측에 각인시키려는 노력을 지속하였다. 북·미간 접근이 이루어짐으로써 한국으로서 남북관계, 한·미관계 및 북·미관계의 세 양자관계를 좀 더 포괄적으로 인식하고 정책을 입안·추진해야 하는 부담이 생기게 되었다. 북한으로서는 미국과의 직접 협상의 채널이 생김으로써 남북관계와 북·미관계를 전술적 및 전략적으로 활용하려는 시도를 자주 드러냈다.

1998년 3월 한국에서 김대중 정부가 출범하여 적극적인 대북 화해협력을 추진하면서 클린턴 행정부와 대북 포용정책의 공유 인식을 넓히는 듯하였다. 그

러나 한·미간에 대북정책에서의 우선순위는 여전히 차이가 존재하였다. 미국이 대량살상무기 및 미사일문제에 초점을 맞춘 데 반하여 한국은 남북관계 개선을 가장 우선순위로 추진하였기 때문이다. 이 과정에서 물론 북한의 한·미관계 이간의 시도는 성공적이지 못했다.

요약하면, 1990년대, 특히 제네바합의 이후 북·미관계는 냉전시대의 적대관계로부터 비정치적 차원에서는 물론 정치·군사적 차원의 접촉이 이루어지고 논의 의제의 폭과 범위가 확대되는 양상을 보였다. 그렇다고 하여 적대적 양자관계의 근본 성격이 바뀐 것은 아니었다.

2. 2000년대: 3자 관계의 조정

2000년 6월의 남북정상회담은 미 클린턴 행정부로 하여금 대북 접근을 가속화시키기도 하였다. 1996년 4월 처음 시작된 북한과 미국의 미사일 협상도 클린턴 행정부 말기에 이르러 해결의 가능성이 높아질 것처럼 보였다. 미국은 북한의 미사일 수출 중지 및 미사일기술통제체제(MTCR) 가입을 강력히 요구하였으나, 북한은 미사일수출 중지의 대가로 금전적 보상을 요구하는 입장을 견지함으로써 양측 간 협상은 타협점을 찾기가 쉽지 않았다. 더욱이 공화당 의원들이 주도하고 있는 미 의회는 북한과의 핵 및 미사일 협상에서 대가를 지불하는 것을 반대하였다.

2000년 6월 미국은 북한에 대한 접근에 유연성을 보이기 위하여 그 동안 사용해왔던 ‘불량국가’(rogue state)라는 용어 대신에 ‘우려 대상국’(state of concern)이란 용어를 사용하였다. 그리고 남북정상회담으로 조성된 한반도의 긴장완화 분위기에 따라 미국도 북한과의 접근을 보다 서두르게 되었다. 이에 따라 2000년 10월에는 북한의 실질적인 2인자인 조명록 국방위원회 제1부위원장이 김정일 국방위원장의 특사 자격으로 워싱턴을 방문하여 미·북간 공동 코뮤니케가 발표(10.12)되었다.¹³ 그리고 곧 이어 올브라이트(Madeleine K. Albright) 국무장관이 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 면담하였다. 이처럼 양자관계에

¹³ 공동코뮤니케의 주요 내용은 ①북한의 장거리 미사일 개발 포기, ②양국간 적대관계 청산, 미국의 북한체제 보장 및 경제지원, ③한반도 평화체제 구축을 위해 4자회담 등 여러 가지 방안 활용, ④클린턴 대통령의 평양 방문 준비를 위한 올브라이트 국무장관의 방북 등이다. U.S. Department of State, “U.S.-D.P.R.K. Joint Communique” (October 12, 2000).

서 처음으로 최고위급 정책결정자의 상호 교환 방문이 이루어지면서 미사일 협상도 의견접근을 보이는 등 양자관계 개선의 계기를 마련하는 듯이 보였으나, 결국 타결점을 찾지 못했다.

북한의 대미접근 노력은 부시(George W. Bush) 행정부에 들어서 좌절을 맞게 되었다. 부시 행정부는 클린턴 행정부에서보다 대량살상무기와 미사일 등 군사적 문제의 해결에 더욱 역점을 두었고, 북한에 대한 인식에 있어서도 클린턴 행정부와는 근본적으로 다른 입장에서 접근하였다. 부시 대통령은 원천적으로 북한에 대해 부정적인 시각을 가지고 있다. 북한은 국제사회의 이탈 세력이며, 북한의 대량살상무기 및 미사일 개발계획은 미국 본토 및 동아시아의 미 동맹국에 미사일 방어체제를 배치해야 하는 이유이며, 제네바합의는 미국의 목표를 달성하는데 실패한 협상이라고 비판하였다. 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 비판의 논거는 다음과 같다. 첫째, 북한은 시간을 벌기 위해서 미국을 포함한 서방의 지원을 활용했을 뿐 적대적인 입장에는 아무런 변화를 보이지 않았다. 둘째, 북한은 제네바합의를 위반하여 여전히 핵무기를 개발하려고 계획하였다. 셋째, 북한은 지속적인 생·화학무기프로그램을 가지고 있다. 넷째, 북한에 대한 식량 원조 제공이나 경제적 접촉은 도발적인 위협에 대해 보상을 해주는 것일 뿐이다.¹⁴ 요컨대 부시 행정부의 북한에 대한 인식은 북한이 군사적 위협을 가하고 미국은 이에 대해 돈이나 다른 지원책으로 순응하는 북한 다루기 방식은 잘못된 것이라는 데 있다.

이와 같은 부시 대통령과 부시 행정부의 대북인식 및 정책은 2001년 3월 개최된 한·미 정상회담에서 명료하게 드러났다. 부시대통령은 한국의 대북 포용정책에 대한 원칙적 동의에도 불구하고 기존 대북정책과는 다른 입장을 나타냈다.¹⁵ 부시 대통령은 클린턴 정부의 대북정책을 이어받을 의도가 없으며, 미국이 빠른 시일 안에 북한과의 미사일회담에 나서지 않을 것임을 밝혔다. 그는 김정일에 대해 개인적인 의구심을 갖고 있고 북한에 대해 환상을 갖고 있지 않음을 분명히 하였다. 또한 북한의 각종 무기 수출에 대하여 우려를 표명하고, 이의 중지를 강조하였다. 북한체제의 폐쇄성으로 인하여 북한과의 합의내용에 대한 투명성 확보가 어렵다는 점을 지적하며, 북한과의 협상에서는 합의에 대한 완전한

¹⁴ Michael J. Green, "North Korea," <www.foreignpolicy2000.org>.

¹⁵ Office of the Press Secretary, "Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea" (March 7, 2001).

검증절차가 필요함을 역설하였다. 또한 북한은 1970년 요도호 납치 적군과 4명을 보호하고 있는 등의 이유로 이란, 이라크, 시리아, 리비아, 수단, 쿠바 등과 함께 테러지원국가로 분류되어 있고,¹⁶ 부시 행정부는 북한을 다시 ‘불량국가’로 부르기 시작하였다.

부시 행정부의 북한에 대한 불신은 9·11 테러 이후 더욱 강화되었다. 부시 대통령은 2002년 1월 29일 연두교서 연설에서 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’(axis of evil)을 구성하는 국가로 지칭하였으며,¹⁷ 4월에는 테러와의 전쟁의 일환으로 ‘악의 축’ 국가들을 겨냥한 “세계에서 가장 위험한 정권들이 가장 위험한 무기로 우리를 위협하는 것을 결코 허용할 수 없다”고 다시 강조하였다.¹⁸ 이러한 그의 입장은 자유와 민주주의의 확산을 강조한 2기 행정부에 들어서는 북한을 이란, 시리아, 쿠바, 벨로루시, 버마, 짐바브웨와 함께 폭정(tyranny)의 국가로 분류하고 이들 국가들에서 폭정의 종식을 테러와의 전쟁에서 승리, 핵 확산 방지 등과 함께 미국의 국가안보전략의 핵심 목표로 전면으로 내세웠다.¹⁹

2002년 10월 초 켈리(James Kelly) 국무차관보의 평양 방문으로 부시 행정부 들어 처음 이루어진 북·미 고위급 회담은 양자관계의 해빙보다는 오히려 경색의 심화를 초래하는 결과를 낳았다. 미국은 10월 16일 북한이 켈리 특사에게 농축우라늄 핵무기 프로그램을 시인했다고 발표하였다. 이를 계기로 북·미간에는 1993년 이후 다시 한 번 북핵 문제가 전면으로 등장하였다. 미국은 ‘증명할 수 있는 방법’으로 동 프로그램의 폐기를 촉구하면서 이를 해결하기 위한 군사행동은 없으며 외교적 방법으로 평화적 해결을 추구한다는 입장을 표명하였다. 이에 대해 북한은 제네바합의를 위반한 것은 미국이며 북·미 불가침조약 체결 등을 조건으로 협상을 할 용의가 있다는 담화를 발표(10.25)하였다. 이후 북·미간 공방은 제네바합의의 파기를 가져왔고, 북한의 NPT 탈퇴와 2005년 2월의 ‘핵무기 보유선언’에 이르기까지 이르렀다.

이 사이 북핵 문제를 해결하기 위해 북·미·중 3자회담을 거쳐 남한, 북한과 미국, 중국, 일본, 러시아가 참여하는 6자회담이 구성되었다. 6자회담은 우여곡

¹⁶ Department of State, *Patterns of Global Terrorism* (2000).

¹⁷ Office of the Press Secretary, “The President’s State of the Union Address” (The United States Capitol, Washington, D.C.: January 29, 2002).

¹⁸ *Washington File*, April 15, 2002.

¹⁹ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 16, 2006). p. 3.

절 끝에 2005년 9월 19일 제4차 회담 2단계 회담에서 북핵문제를 해결하는 원칙과 방향을 설정한 공동성명을 산출하였다. 그러나 미국이 북한의 달러화 위조와 돈세탁 문제로 마카오의 방코델타아시아은행을 1차적인 돈세탁우려기관으로 지정한 것에 대해²⁰ 북한은 자신에 대한 금융제재 철폐를 내세우며 6자회담 복귀를 거부하고 있는 상황이다.²¹ 이에 대해 미국은 북한의 달러화 위조 및 돈세탁에 대한 법집행(law enforcement)의 문제로서 6자회담과는 무관한 문제라며 북한의 6자회담 복귀를 촉구하고 있다.

미국에서 북한지도부를 근본적으로 불신하는 부시 행정부가 등장한 이후 한국에서는 주한미군 훈련 중 발생한 두 명의 한국 여중생 사망과 그에 책임이 있는 미군장병의 무죄평결로 촉발된 한국 사회 내에서의 반미감정의 폭발적인 분출의 시기를 배경으로 노무현 정부가 출범하였다. 노무현 정부는 김대중 정부의 ‘햇볕정책’을 계승·보완·발전시킨다는 ‘평화번영정책’을 내세우고, 북한에 대한 보다 적극적인 접근정책을 추진하기 시작했다. 북핵 문제와 관련해서는 북핵 불용과 평화적 해결 원칙을 설정하고, 북핵 문제 해결에 있어서의 적극적 역할을 내세우며 미국과 북한 사이를 ‘중재’하는 입장을 취해왔다. 노무현 정부는 또한 한·미 동맹관계에 대해서도 ‘협력적 자주 국방’ 정책에서 보듯이 ‘자주’를 강조하기 시작했다. 이러한 점은 최근 반미투쟁의 핵심적 이슈로 등장해있는 주둔군지위협정(SOFA) 문제, 주한미군기지 재배치문제 등을 둘러싼 한국 사회에서의 갈등적 논의가 증명해준다.

한편 북한은 미국과의 관계 악화 국면의 돌파구를 남북관계에서 찾기 시작했다. 북한으로서는 2002년 7월 1일 이후 추진하고 있는 ‘실리사회주의’의 성공적 추진을 위해서도 외부로부터의 자원 확보가 필요했으며 한국과 중국은 가장 접근 가능한 대상이 되었다.²² 북한의 경제적 필요와 한국의 적극적인 대북접근 정책이 맞물리면서 북·미관계의 교착이나 북핵 문제의 해결 지체와는 상관없이 남북관계는 적어도 경제적 측면에서는 지속적인 증대 추세를 보여주고 있다.

²⁰ 북한의 미국 달러화 위조에 관한 분석에 대해서는 Raphael F. Perl and Dick K. Nanto, North Korean Counterfeiting of U.S. Currency, CRS Report for Congress (March 22, 2006) 참조.

²¹ 북한 외무성 대변인, “미국의 위폐 주장 관련 조선중앙통신기자 질문에 대한 대답” 『조선중앙방송』 (2006년 3월 1일).

²² 중국과 한국은 2005년도에 북한의 대외교역에서 각각 39%(15억8천1백만 달러)와 26%(10억5천5백만 달러)를 차지, 북한의 대외교역의 2/3 정도를 두 나라가 차지하고 있다. KOTRA, “북일 경제관계 현황과 전망” (2006년 2월), p. 4.

또한 북한은 대남관계에서 ‘우리 민족끼리’ 또는 ‘민족공조’를 공세적으로 추진하고 있다.

이와 같은 남한, 북한, 미국의 정책적인 입장은 결국 한·미관계의 조정, 북·미관계의 갈등 심화, 남북관계의 지속적 전개라는 상황을 낳고 있다. 한국으로서는 남북관계 개선이 사활적 이익이고 최우선의 정책의제이지만, 미국으로서는 특히 9·11 사태와 테러와의 전쟁 수행과정에서 대량살상무기(핵·생화학무기) 확산 방지, 미사일 수출문제 등이 가장 우선순위이며, 북한과의 관계 개선이나 남북관계 개선은 부차적인 의제이다. 한·미 양국의 대북정책에서의 차이는 남북관계와 북·미관계의 불균형을 보이는 상태를 결과하고 있다. 남북관계의 진전을 우선하는 한국과 미국과의 관계 경색 및 경제적 필요에 따라 남한에 대한 접근을 적극화하는 북한의 입장에 따라 남북관계가 진전되는 양상을 나타내는 반면, 북·미관계는 정체 국면을 탈피하지 못하고 있다. 한·미관계에 북한이라는 변수가 개입되면 한·미양국의 이해관계가 일치하지 않는 영역이 늘어날 수 있음을 의미하는 것이다. 다시 말해 남·북한 및 미국의 3자 관계가 조정 국면을 맞고 있다. 2003년 이후 한·미관계의 핵심은 북핵 문제의 해결과 한·미동맹관계의 미래 발전문제가 되었다. 북핵 문제는 동 문제를 평화번영정책 추진의 해결과제로 보는 한국과 테러와의 전쟁의 일환으로 보는 미국 간의 공동 해결책을 강구하는 문제가 중요하였고, 한·미 안보동맹관계에서는 한국군의 이라크파병, 주한미군 감축과 주한미군 재배치, 미래 한·미동맹구상 등의 문제가 두드러졌다.

Ⅲ. 한·미관계 갈등구조의 원천

지난 반세기 이상의 한·미동맹관계는 항상 순탄했던 것만은 아니다. 예를 들어, 1969년 7월 닉슨독트린(Nixon Doctrine)의 발표와 이에 따른 주한미군의 감축계획을 둘러싼 한·미간 갈등, 1971년 주한미군 감축 이후 한국의 핵개발을 포함한 ‘적극적인 자주국방정책’에 대한 미국 측의 불만, 한국의 유신체제 등장과 반인권정책에 대한 미국의 감정 악화, 도덕외교를 표방한 카터 행정부의 주한미군 철수계획을 둘러싼 한국 측의 반발 등이다.²³ 그러나 북한문제와 관련하여

²³ 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』 (서울: 한울, 2003), pp. 88~89, pp. 93~95.

여 한·미간의 관계는 대체적으로 협력적인 관계를 유지해왔다. 이러한 한·미 관계가 변화를 맞이한 것은 이미 지적하였지만 북한과의 관계 변화가 중요 변수로 등장하면서부터이다. 특히 2000년대에 들어서 북한문제 내지는 대북정책과 관련하여 한·미관계는 중요한 전환을 맞이하게 되었다. 북한문제와 관련한 한·미관계의 갈등구조의 원천은 전략적 우선순위, 북한에 대한 시각, 접근법과 정책추진의 우선순위 관점에서 분류할 수 있다.²⁴

1. 전략적 우선순위

미국은 탈냉전시대의 유일 패권국가로서 평가받으면서 동시에 세계 여러 나라들의 도전을 받으며 또한 일방주의적 정책성향을 비판받고 있다.²⁵ 그러나 21세기 초반 현재 미국은 세계의 어느 곳이나 자국의 영향력을 투사할 수 있는 능력을 가지고 있는 유일한 국가이다. 따라서 미국의 북한에 대한 전략적 입장은 세계전략의 구도 하에 추진되는 아시아전략의 하위 대상으로서 취급된다. 부시 행정부 아래서의 미국의 동북아전략의 핵심과제로서는 미 본토와 해외주둔미군의 보호, 테러리즘 지원 및 대량살상무기 개발을 추진하는 ‘불량’정권 및 적대국의 위협에 대한 강력한 대처, 자유시장체제의 확장을 통한 미국의 경제적 이익의 확보, 중국과 러시아와의 포괄적인 관계 형성 등이다. 미국은 9·11 테러가 가져온 ‘(세계) 안보의 본질 변화’를 논리로 선제공격(preemptive strike)과 방어적 개입이란 원칙을 포함하는 새로운 국가안보독트린을 세워 추진하고 있다.²⁶ 북한에 대한 미국의 관심은 무엇보다도 핵개발을 포함한 대량살상무기 확산방지에 맞추어져 있다. 이는 물론 미국의 당면 최대 안보 현안인 테러와의 전쟁과 관련이 있다. 그리고 테러의 근원문제를 해결한다는 입장에서 자유와 민주주의

²⁴ 이러한 분류에 의한 논의는 박영호, “대북정책에 대한 한-미 시각차와 정책 조율,” 『외교』, 제62호 (2002년 7월), pp. 44~47에서 처음 시도되었다.

²⁵ Joseph S. Nye, Jr., “Limits of American Power,” *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 4 (Winter 2002-03), pp. 545~559; Stephen M. Walt, “Taming American Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 5 (September/October 2005), pp. 105~120.

²⁶ President Bush’s Speech on Weapons of Mass Destruction at West Point (June 1, 2002); Department of Defense, “Special Briefing on the Nuclear Posture Review,” (January 9, 2002); The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (September 17, 2002). p. 6; Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 6, 2006).

의 확산을 통한 폭정의 종식을 목표로 내세우고 있다.²⁷ 따라서 미국이 남북관계 개선을 지지하고 있으나, 미국의 관심 사안이 해결되는 일환으로서의 남북관계 개선을 의미한다.

이에 반해 동북아 지역 국가이자 분단국가로서 한국의 전략적 최우선 순위는 당면하게는 한반도 분단의 안정적 관리이며 남북관계의 개선이다. 북한체제가 불안정한 상태에서 통일보다는 북한체제의 경제력 회복과 남북관계의 지속적인 발전을 중시하고 있다. 이러한 배경 위에서 그 동안 안보문제를 한·미동맹에 입각한 한·미 연합전력에 의존해 온 한국으로서는 북한과의 관계 개선을 통하여 한반도의 평화 상태를 공고화시키는 것이 무엇보다도 중요하다고 본다. 물론 한국도 2002년 10월 제2차 북핵문제가 대두된 이후 ‘북한 핵문제의 평화적 해결’을 ‘외교정책의 최우선 순위’로서 또 가시적 성과를 도출해야 할 ‘전략과제’의 하나로 설정하였다.²⁸

그러나 남북정상회담 이후 한국은 교류·협력의 증대가 긴장완화와 군사적 신뢰를 가져올 수 있다는 전략적 입장을 보여주고 있다. 남북 간 평화공존과 실질적인 관계 개선을 통해 긴장이 완화되고 북한의 군사적 위협 인식으로부터 벗어날 수 있다면 한국의 미국에 대한 안보 의존을 줄일 수 있고, 보다 자율적인 안보정책을 추진해 나갈 수 있다고 본다. 따라서 미국의 주된 관심사인 북한의 대량살상무기와 미사일문제의 해결도 중요하지만, 다양한 교류·협력과 화해를 통한 남북관계 개선을 더 중시하고 있다.

2. 북한에 대한 시각

북한에 대한 미국의 시각은 부시 대통령 취임 후 2001년 3월의 첫 한·미 정상회담에서 김정일에 대해 회의적 시각을 언급하고 2002년 1월 북한을 ‘악의 축’(Axis of Evil)의 일원으로 규정한 것에서 여실히 드러난다. 즉 북한의 지도자와 정권에 대한 근본적인 불신을 가지고 있다. 부시 대통령은 2002년 2월 ‘악의 축’ 발언의 배경을 “(북한 정권이) 주민들의 굶주림을 방치하는 정권, 투명하

²⁷ ‘Transcript: Wolfowitz Discusses Asian Security Issues on CNN,’ *Washington File* (June 2, 2002); The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 16, 2006).

²⁸ 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004년 3월), p. 26, p. 28.

지 않고 외부와 단절된 정권”이며 “북한주민에 대해 깊은 우려를 갖고 있다”면서 자신의 시각을 반복하고, 그들에 대해 ‘개인의 자유’ 관점에서 변해야 할 것이라는 의미라고 설명하였다. 그러면서 북한 지도부가 그러한 방향으로 정책을 전환하는 것을 보여 주지 않는 한, 자신의 북한에 대한 인식이 전혀 변하지 않을 것임을 명백히 하였다. 그는 “김정일이 꼴도 보기 싫다”²⁹고 말할 정도이다. 자유, 민주주의, 폭압적인 정권의 교체 필요성 등을 주장하는 그의 외교정책은 “신념에 기반을 둔(faith-based) 외교정책”이라고 말할 수 있다.³⁰

부시 행정부는 북한의 김정일 국방위원장이 ‘개인의 자유’ 관점에서 북한 주민을 위한 방향으로 정책 전환을 보여 주어야 한다고 강조한다. 부시 행정부는 또한 북한 정권이 도덕적으로 정당하지 못하고, WMD와 미사일문제와 관련 미국의 입장에서 가장 문제가 되는 국가라는 인식을 가지고 있다. 북한에 대한 불신은 공화당과 경쟁하고 있는 민주당의 경우도 마찬가지이다.³¹ 그러나 이념적·정책적 정향과는 무관하게 미국의 정책·정치엘리트들은 이라크와는 달리 북한은 남한과 대치하고 있으며, 주한미군 및 군속과 그 가족들, 그리고 많은 일반 미국시민들이 남한에 상주하고 있기 때문에 한반도에서 미국이 먼저 직접적인 군사적 수단을 사용하기 어렵다는 것을 인식하고 있다.

미국이 북한의 변화를 보는 입장 또한 북한에 대한 인식과 크게 다르지 않다. 부시 행정부는 북한이 시간을 벌기 위해서 미국을 포함한 서방의 지원을 활용했을 뿐 적대적인 입장에는 아무런 변화를 보이지 않고 있으며, 제네바합의를 위반하여 여전히 핵무기를 개발해왔고,³² 지속적인 생·화학무기프로그램을 가지고 있다고 본다. 남북관계의 진전을 환영하지만 과연 북한이 호전적이고 경직된 체제로부터 변하고 있는가에 대해서는 여전히 회의적이다. 북한은 남한과의 합의사항 이행도 제대로 지키지 않고 있음을 지적한다.³³

²⁹ *Washington Post*, November 19, 2002.

³⁰ Robert Jervis, “Understanding the Bush Doctrine,” *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No. 3 (Fall 2003), p. 367.

³¹ 예를 들어, 대통령 자리를 두고 부시 대통령과 경쟁했던 민주당 케리(John F. Kerry) 상원 의원도 김정일을 독재자(despot)로 지칭하였고, 그에 대해 환상을 가지고 있지 않음을 분명히 밝혔으며, 북한을 핵확산을 불러오는 매우 위험한 정권으로 보았다. 2004 Democratic National Convention Committee, *Strong at Home, Respected in the World*, The Democratic Platform for America (July 2004).

³² Larry A. Nicksch, *North Korea's Nuclear Weapons Program*, CRS Issue Brief for Congress (Updated April 7, 2006).

³³ James A. Kelly, Assistant Secretary, East Asia and Pacific Affairs, “Some Issues in

이에 반해 한국 정부는 북한이 여전히 군사적 위협으로 존재하지만 남북관계의 개선을 위한 동반자로 본다. 그리고 북한이 경제회복과 국제사회에서의 고립적 현상으로부터 탈피하기 위해 변화를 보이고 있다고 판단하고 있다. 특히 1998년 9월 김정일 체제가 공식적으로 출범한 이후 정치적 안정을 회복하면서 경제문제 해결을 위해 여러 변화를 모색하고 있다는 것이다. 이러한 북한의 변화는 외부로부터의 지원확보를 위한 생존전략 차원에서 시작되어 이제는 체제 유지와 경제회복을 목표로 기본의 정치이념과 체제를 유지하는 한계 내에서 경제·외교·대남 분야를 중심으로 ‘실용주의적 정책 변화’를 보이고 있다고 판단하고 있다.³⁴ 북한이 남한을 실질적인 협력의 대상으로 인정하고 있으며, 비록 북한의 변화가 과거 동유럽국가에서 보였던 체제 개혁, 시장경제의 도입과 같은 근본적인 변화는 아니지만 북한체제의 경직성과 특수성을 고려한다면 ‘의미 있는 변화’라고 평가한다.³⁵ 북한은 “정치적 민주화·다원화, 이데올로기 등 본질적 변화 징후는 미약”하지만 “경제·사회문화 분야를 중심으로 많은 변화가 진행되고 있으며, 실리·실력·실적이 중시되는 사회로 전환되고 있는 과정”으로 보고 있다.³⁶

또한 미국의 부시 행정부가 북한의 군사태세가 여전히 ‘가공할 위협(formidable threat)’으로 근본적인 변화가 없으며 북한이 한국, 미국과의 진지한 관계 개선 의지가 없거나 그러한 능력이 없다고 보는 데 반하여,³⁷ 한국 정부는 북한이 대남정책을 “실용주의적 방향으로 조정하고 긴장조성보다는 실리 추구에 노력”하고 있다고 판단하고 있다.³⁸ 그리고 북한이 아프가니스탄 전쟁 이후 “미국의 침공에 대해 실제적인 위협을 느끼고 있으며 이를 해소하기 위한 북·미 불가침조약 체결 요구를 반복 제시하고 있는 상황으로 보인다”는 것이다.³⁹

한편 한·미 양국의 일반 국민이 북한을 보는 시각에도 차이가 있다. 2000년대에 남북관계가 진전되면서 한국 사회에서 북한에 대한 긍정적 이해의 폭이 넓

U.S.-East Asia Policies,” an address to Asia Society (April 4, 2002).

³⁴ 통일부, “남북정상회담 이후 북한변화 동향” (2002년 6월), p. 1.

³⁵ 위의 글, p. 18.

³⁶ 통일부, “최근 북한 변화 동향” (2004년 12월), p. 13.

³⁷ “Statement of General Thomas A. Schwartz, Commander in Chief, United Nations Command/Combined Forces Command and Commander, United States Forces Korea,” before the 107th Congress Senate Armed Services Committee (March 5, 2002).

³⁸ 통일부, “남북정상회담 이후 북한변화 동향” (2002년 6월), p. 15.

³⁹ 『중앙일보』, 2002년 11월 28일.

어졌다. 통일연구원의 국민여론조사에 따르면, 1995년과 1998년도에 북한을 부정적(‘적대’ 또는 ‘경계’ 대상)으로 바라본 견해가 각각 59.6%와 54.4%였는데 반하여 2003년도에는 41.1%, 2005년도에는 41.1%로 줄어들었다. 상대적으로 북한을 긍정적(‘협력’ 또는 ‘지원’ 대상)으로 보는 견해는 1998년 37.2%에서 2003년 54.4%, 2005년 64.9%로 증대하였다.⁴⁰ 북한의 변화에 대한 논쟁은 북한 관찰자들 사이에 끊이지 않고 전개되고 있다. 그런데 남한 국민의 북한의 변화를 보는 인식은 꾸준히 긍정적인 방향으로 변하고 있다. 1995년, 1998년, 1999년도에 북한이 ‘약간’ 또는 ‘많이’ 변하고 있다고 응답한 사람이 각각 48.2%, 50.2%, 65.6%로 나타났으며, 2003년도와 2005년의 조사에서는 각각 60.6%, 68.4%로 나타났다.⁴¹

미국의 일반 국민들이 북한에 대해 가지는 감정도 역시 매우 부정적이다. 예컨대, 미국 시카고외교협회(CCFR)가 2004년 7월 6일부터 12일 사이에 1,195명의 미국 성인을 대상으로 실시한 여론조사에서 미국인들은 북한에 대하여 매우 부정적인(나쁜) 감정을 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉 가장 좋은 감정(100도), 가장 나쁜 감정(0도), 그리고 중간정도의 감정(50도) 척도를 기준으로 했을 때, 미국 국민들은 조사대상국 15개 국가 중에서 북한에 대해 단지 평균 28도의 점수를 부여하여 가장 낮은 호감도를 보였다.⁴² 시카고외교협회 여론조사와 동시에 이루어진 한국 국민에 대한 여론조사⁴³에서 한국인들은 북한에 대하여 중간 수준인 평균 46도의 점수를 보였으며, 특히 59%가 50도 이상의 점수를 준 것으로 나타났다.⁴⁴

⁴⁰ 최수영 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 9; 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 249; 박종철 외, 『2005년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 11. 그러나 여론조사는 조사방법과 시기 등에 따라 기복이 있다. 예를 들어 통일연구원의 1992년과 1993년 국민여론조사에서는 북한을 긍정적으로 본 견해가 각각 85.9%와 79.5%로 매우 높았다. 1992년의 경우 남북 고위급회담의 결과 『남북기본합의서』가 발표된 상황이었으며, 1993년의 경우 아직 북핵문제가 첨예한 갈등문제로 부각되기 직전이었다.

⁴¹ 최수영 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 11; 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』, p. 65; 박종철 외, 『2005년도 통일문제 국민여론조사』, p. 14.

⁴² The Chicago Council on Foreign Relations, *Comparing South Korean and American Public Opinion and Foreign Policy*, Global Views 2004 (2004), p. 20.

⁴³ 한국에서의 여론조사는 동아시아연구원(EAI)이 기획·주관하였으며, 2004년 7월 5일부터 19일까지 1,000명을 대상으로 실시되었다. 또한 한국, 미국과 함께 멕시코에서도 경제연구교육센터(CIDE) 및 멕시코외교협회(COMEX)의 주관 아래 멕시코 국민 1,500명을 대상으로 관련 여론조사가 실시되었다. 『중앙일보』, 2004년 9월 30일.

⁴⁴ The Chicago Council on Foreign Relations, *Comparing South Korean and American*

같은 조사에서 북한이 핵무기 보유국이 되는 것에 대해 ‘심각한 위협(critical threat)’이라고 응답한 한국인이 59%인데 반하여, 비우호국(북한)이 핵무기 보유국이 되는 것이 ‘심각한 위협’이라고 응답한 미국인은 64%로 나타났다.⁴⁵ 한국이 북한의 핵무기 사정거리 내에 있는 반면, 미국이 그 범위에 벗어나 있고 더 나은 방어망을 가지고 있음을 고려할 때, 한국인들의 북한 위협에 대한 인식은 미국인에 비해 상대적으로 낮은 수준에 있는 것으로 볼 수 있다.

시카고외교협회의 한·미 양국 여론조사 결과의 비교에서, 북핵 위협에 대한 한국과 미국 국민들의 인식 차이는 미국의 핵무기 사용에 대한 인식에서 더욱 두드러진다. 한국 국민의 60%가 어떤 조건 하에서도 미국이 핵무기를 사용해서는 안 된다고 응답한데 반하여, 미국 국민의 단지 22%만이 그렇게 대답하였다. 미국 국민의 57%는 핵 공격을 받았을 때 사용해도 괜찮다고(한국 국민 36%) 응답했으며, 미국 국민 19%는 핵 공격을 받지 않았더라도 핵무기를 사용할 수 있다고 응답(한국 국민 5%)하였다.⁴⁶ 이러한 미국인들의 응답은 9.11 테러사태와 이라크전쟁의 영향이 반영된 것으로 추정되나, 북핵 문제에 대한 미국인들의 심각한 인식을 간접적으로 보여주는 것이다. 앞의 조사에서 한국인만을 대상으로 한 질문에서 한국인들은 대다수(75%)가 북한이 핵을 가졌다고 보지만, 아주 심각한 위협으로 느끼지는 않는 것(62%)으로 나타났다.⁴⁷ 한편, 2006년 2월 6~9일간 미국인 1,002명을 대상으로 실시된 갤럽의 여론조사에 따르면, 미국인들은 ‘미국의 (3대) 적’으로 이란(31%), 이라크(22%), 북한(15%)을 지적하였으며, 북한에 대한 우호적 반응이 10%에 불과한데 반하여 비우호적 반응은 81%로 나타났다.⁴⁸

간단히 말해 한국인들과 미국인들이 북한에 대해서 느끼는 감정에는 매우 차이가 나며, 북한의 위협을 느끼는 정도도 상당한 정도로 차이가 난다. 테러와의 전쟁을 가장 직접적으로 느끼는 미국인들은 북핵 문제를 매우 심각하게 느끼고 있으며, 같은 맥락에서 미국의 핵무기 사용에 대해서도 상당한 정도로 긍정적인 입장을 보이고 있다. 북한과 이웃해 있는 한국인의 인식과는 괴리가 매우 크다.

Public Opinion and Foreign Policy, p. 20.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 12~13.

⁴⁷ “한국인 대외인식 조사,” 『중앙일보』, 2004년 9월 30일.

⁴⁸ 민주평화통일자문회의, 『통일논의리뷰』, 제17호 (서울: 민주평화통일자문회의 사무처, 2006. 4), pp. 164~165.

미국의 한반도문제 전문가들은 이러한 한·미의 북한에 대한 인식의 차이가 한·미동맹에 심각한 영향을 미칠 수 있음을 우려하고 있다.⁴⁹ 사실 한국과 미국은 북핵 문제에 대한 인식과 해법에 있어서 견해의 차이를 보여 왔다.

3. 북한에 대한 접근법

한국과 미국은 모두 북한에 대한 포괄적 접근법을 제시한 바 있다. 그러나 포괄적 접근의 내용에는 미묘한 차이가 있다. 클린턴 행정부 하에서 작성되었던 페리보고서⁵⁰도 북한 핵문제 등 대량살상무기의 우선적인 해결을 중시하였지만, 부시 행정부는 핵 관련 제네바합의 이행 개선, 미사일의 검증 가능한 규제 및 수출금지, 덜 위협적인 재래식 군비태세를 포괄적 접근 의제로 제시한 바 있다. 부시 행정부는 2001년 하반기에 대북정책 검토를 마친 후 북한에 대한 대화 제의에서 아무런 전제조건이 없다고 강조하면서, 대화 재개의 목적으로 남북화해, 한반도 평화, 건설적 북·미 관계 구축, 지역의 안정성 증대를 들고 북한이 미국이 제시한 의제에서 호응할 경우, 북한 인민 지원(식량·의약품 제공 등 인도적 지원), 대북 제재 완화(경제제재 완화, 테러지원국가 해제), 기타 정치적 조치 노력(정치적 관계개선 및 수교)을 할 것을 제안하였으나, 결국 테러와의 전쟁을 수행하고 있는 부시 행정부의 대북 접근은 핵을 포함한 WMD, 미사일, 재래식 전력문제 등 안보사안에 대한 북한 측의 정책적 변화 의지를 확인하는 데 주안점을 두었다.⁵¹

⁴⁹ 2006년 4월 17~19일 기간 중 필자가 워싱턴에서 면담한 미국의 한반도문제 전문가들의 공통적인 견해이며, 향후 미국의 대북정책의 핵심은 핵으로 무장한 북한과 공존(coexistence)하거나 또는 이를 효과적으로 관리할 수 있는 준비를 하는 것이라고 지적한 전문가도 있었다.

⁵⁰ William J. Perry, *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations* (Washington, D.C.: October 12, 1999).

⁵¹ 부시 1기 행정부에서 국무부부관장이 된 아미티지(Richard L. Armitage)와 역시 부시 1기 행정부의 국방부부관장이 된 울포위츠(Paul D. Wolfowitz) 등이 참여하여 1999년 3월에 발표된 ‘대북 포괄적 접근(A Comprehensive Approach to North Korea)’(일명 아미티지보고서)은 이와 관련 매우 유용한 참고가 된다. 동 보고서는 대북정책의 목표를 ‘북한의 핵·생화학·재래식 무기 및 미사일에 의한 군사위협을 평화적 수단을 통한 제거’에 두어야 함을 강조하고, 이를 위해 경험·안전보장 및 관계정상화를 대가로 제시하는 ‘포괄적 패키지(comprehensive package)’를 제안하였다. 포괄적 대북정책을 운용하기 위해서는 ‘혜택과 불이익’의 개념 틀에 기초하여 ‘외교와 억지’ 조치를 병행 추진해야 하고, 이를 위해 남한, 일본과 공조체제 유지 및 중국과의 협조 틀 속에서 북한이 긍정적 반응을 보일 때 한반도

그리고 부시 행정부는 전임 클린턴 행정부의 대북정책이 북한의 ‘벼랑 끝 전술’ 사용을 통한 ‘나쁜 행위’에 보상을 해주는 잘못된 방향으로 추진된 것으로 비판하였으며, ‘先 보상을 통한 북한 유인 정책’으로부터 ‘先 북한의 긍정적인 행위 확인, 後 보상 정책’의 접근을 취하고 있다. 부시 행정부의 대북 접근 방식은, 북한이 미국과의 대화를 통한 문제해결에 긍정적인 반응을 보이지 않고 시간 소모만을 의도할 경우, 외교적 압박, 경제제재의 강화, 공해 선상에서의 북한 ‘의혹’ 선박 수색 등과 같은 강압적 수단의 선택 가능성을 배제하지 않는다. 북한정권을 불신하는 부시 행정부가 북한주민 지원을 명분으로 한 인도적 식량지원을 지속하는 것은 미국의 북한 압박을 위한 명분 쌓기의 측면도 있다.

부시 행정부는 다자회담의 틀을 통해 북한을 협상의 장으로 끌어들이면서 동시에 다자협상의 틀을 북한에 대한 외교적인 압박의 수단으로 활용하는 정책을 추진하고 있다. 부시 행정부가 6자회담을 성공적인 틀로 자평하면서 향후 그 틀을 북한에 대한 외교적 ‘압력(press)’의 수단으로 사용하겠다는 입장을 명백하게 밝히는 이유이다.⁵² 6자회담에서는 북한 핵의 ‘완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 방식의 폐기(CVID)’ 입장을 제시하였다. 부시 2기 행정부의 국가안보보좌관 해들리(Stephen Hadley)는 6자회담이 북핵 문제를 해결하는 기본적인 틀임을 강조하면서, 미국이 북한 정권교체(regime change)를 추진한다는 것은 사실이 아니며 북한의 경제개혁과 같은 체제 변형(regime transformation)을 기대한다는 입장을 피력하였다.⁵³ 그리고 북핵 문제를 푸는 방법에서 CVID 입장을 ‘포괄적 비핵화(comprehensive denuclearization)’의 입장으로 다소 유연하게 전환하는 자세를 보여주고 있다. 그러나 동시에 부시 행정부는 “북한의 잘못된 행동에 보상할 용의는 추호도 없다”는 기존의 입장을 단호하게 견지하고 있다. 이러한 미국 외교안보정책의 주요 결정자들의 언급을 보면, 부시 2기 행정부의 대북정책이 북핵 문제를 평화적, 외교적으로 풀어나가되, 단호한 원칙적 입장을

재건기금 창설·식량 및 의료제공 지속·경제제재 완화 및 개혁개방 지원·대체에너지 개발 노력 제공 그리고 6자회담 추진 및 북·미 국교수립을 제시하였다. 그러나 외교노력이 실패할 경우, 힘의 우위에 기초한 억지력 및 봉쇄 강화 그리고 필요시 ‘선제공격(preemption)’도 우방국 합의 및 성공 가능성에 기초하여 선택할 수 있어야 함을 강조하였다. Richard L. Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea,” *Strategic Forum* No. 159 (INSS, NDU: March 1999).

⁵² The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 16, 2006), p. 21.

⁵³ 『중앙일보』, 2004년 12월 9일.

계속 유지할 것이라는 방향성을 보여주는 것이다.

반면에 한국 정부는 먼저 북한의 어려움을 도와주고 교류·협력 활성화 등을 통해 관계를 개선하려는 데 주안점을 두어 왔다. 북한이 경제난 해결을 위하여 식량 확보와 경제교류·협력에 적극적인 관심을 가지고 있기 때문에, 인도적 지원을 하고 교류·협력을 증대시킴으로써 북한의 경제적 어려움 극복을 도와주면 그 과정에서 북한의 남한에 대한 신뢰를 가져올 수 있고 북한의 군사적 모험주의가 변화될 수 있는 상황이 조성될 것으로 보고 있다. 북한의 농축우라늄 핵무기프로그램에 대해 미·일과 함께 조속한 폐기를 강력하게 촉구하면서도 “군사적 긴장완화는 경제협력의 토대 위에서 가능하다”는 입장을 유지하고 있다.

이러한 선공후득(先供後得)의 입장으로 대북정책을 추진함으로써 긴장완화와 남북 간의 평화체제 구축 논의를 위한 여건이 조성될 수 있을 것으로 보는 접근이라고 볼 수 있다. 부시 행정부 아래서 북·미관계가 정체 국면에 들어서고 북핵문제의 해결이 남북관계의 진척에도 영향을 미침에 따라, 한국 정부는 한·미관계와 남북관계에 대한 새로운 인식을 보이고 있다.

4. 대북정책 추진의 우선순위

북한에 대한 전략적 입장의 차이는 대북정책 추진과정에서의 정책 과제의 우선순위에도 차이를 발생시킨다. 한국은 남북정상회담 이후 열린 일련의 남북장관급회담에서 합의된 사안들인 다양한 경제관련 문제들의 이행에 초점을 맞추었다. 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책의 핵심과제는 경의선·동해선 철도 및 육로 연결, 금강산 관광사업 활성화, 개성공단 건설이다. 북한의 WMD와 미사일문제는 중요한 해결문제이지만 미국만큼 역점을 기울이는 것처럼 보이지는 않는다. 남북 간 군사적 신뢰구축을 위해 남북 군사당국간 회담 재개 추진과제도 남북장관급회담 과정에서 장성급 군사회담이 성사되었으나, 기본적으로는 남북경협을 군사적 신뢰구축의 계기로 활용하겠다는 입장이다.⁵⁴ 그러나 북한은 여전히 안보문제를 미국과의 문제로 간주하고 있다.

이에 반해 미국의 대북정책 추진에 있어서 우선적인 정책 과제는 북한의 WMD와 미사일문제 해결이다. 부시 행정부는 북한의 WMD와 미사일 능력이

⁵⁴ 국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004년 3월), pp. 23~24.

한반도 및 동북아 안보, 그리고 미국의 안보이익에 대한 중대한 위협으로 보고 있다. 부시 행정부는 미국이 미사일방어(MD) 체제를 구축해야 하는 이유의 하나가 북한 등 ‘불량국가’의 WMD 및 미사일 확산 방지에 있다는 입장이다. 더욱이 국제 테러집단과 ‘불량국가’와의 연계 차단을 테러와의 전쟁 수행 명분으로 삼고 있다. 또한 이 문제들이 해결되지 않고는 진정한 의미에서의 한반도의 평화와 안정을 확보할 수 없다는 입장이다. 부시 행정부나 민주당은 모두 북한의 핵의 엄격한 검증과 완전하고 돌이킬 수 없는 방식으로의 폐기를 추진하고 있다. 특히 민주당도 북한과의 합의는 엄격히 검증되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

이러한 문제와 더불어서 미국은 북한의 재래식 군사위협 감소를 대북 현안으로 간주하고 있다. 전진 배치된 북한 군사력이 단지 남한에 대한 위협일 뿐만 아니라 주한미군 및 군속과 그 가족들에 대한 위협도 되고 있으며, 북한의 대규모 재래식 전력의 유지가 북한이 실질적인 변화를 보이지 않고 있다는 판단 근거의 하나가 되고 있다. 또한 미국은 부시 2기 행정부 아래서 『북한인권법』의 통과에서 알 수 있는 것처럼 북한의 인권문제도 주요 문제로 다루고 있으며, 달러화 위조, 마약거래 등 불법적인 행동에 대해 필요한 모든 조치를 취할 것임을 강조함으로써 북한에 대한 다양한 압박을 계속 추진할 것임을 예고하였다.⁵⁵ 부시 정부와 노무현 정부의 북한 인권문제에 대한 입장의 차이는 북한 인권문제에 대한 세 차례의 유엔인권위원회 표결에서 한국이 기권한 것에서 드러난다. 일부 미국인들은 한국 정부가 북한의 불법적인 행위를 중시하지 않는 것이 자신의 대북 회유정책의 목적에 잘 부합하는 것으로 판단하고 있다고 보고 있다.⁵⁶ 북한에 대한 외교적·경제적 압력수단의 사용을 배제하려는 한국의 입장과는 달리, 현재 북한의 위폐문제를 중심으로 이루어지고 있는 미국의 애국법(Patriot Act)에 따른 관련 제재 조치들은 마약 거래, 불법 담배 제조·유통, 무기밀매와 같은 여타의 북한의 불법행위에 대한 정보를 축적해 감에 따라 향후 더욱 강화될 가능성이 높다.⁵⁷

⁵⁵ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (March 16, 2006), p. 21.

⁵⁶ Raphael F. Perl and Dick K. Nanto, *North Korean Counterfeiting of U.S. Currency*, CRS Report for Congress (March 22, 2006), p. 3.

⁵⁷ 2006년 4월 17~19일 기간 중 필자가 워싱턴에서 면담한 미국의 한반도문제 전문가들의 공통적인 견해이다.

IV. 맺음말

한국과 미국의 동맹은 50년 이상을 이어오고 있다. 한국은 2차 세계대전 이후 미국과 밀접한 관계를 맺은 나라들 중에서 경제발전과 민주주의를 실현한 모범적인 국가로 평가받고 있다. 동맹은 연합된 힘을 통하여 한 나라의 국력(안보능력)을 신장시키려는 것이 가장 중요한 목적이다.⁵⁸ 이러한 동맹의 틀을 활용하여 한국은 북한의 군사적 위협을 억제해왔고, 오늘날의 국가로 성장하였다.

그러나 한·미 동맹은 애초부터 미국으로부터 한국의 안보를 보호받는 방어적 동맹이 되었다. 한·미 양국의 국력이 비교할 수 없는 상태에서 출발한 것이다. 강대국과 약소국 사이의 동맹은 때로는 약소국에게 원치 않지만 강대국의 입장을 따라야 하거나 강대국으로부터의 주권적 침해를 당하는 경우가 발생한다. 강대국의 지전략적 의도에 약소국이 영향을 받는 것이다.⁵⁹ 한·미 동맹관계도 이러한 강대국과 약소국 간의 동맹의 성격을 갖는다. 그러한 동맹관계 속에서 한·미관계는 일방적 후원-피후원 관계로부터 점차 동반자적 입장으로서의 변화를 보여 왔다. 이제는 안보문제뿐만 아니라 모든 문제에 있어서 서로의 국가 전략을 존중하고 그 속에서 각각의 정책에서의 이해의 공유점을 찾아 국가이익을 도모하는 관계로의 발전을 지향하고 있다. 그렇기 때문에 때로는 갈등을 겪고 때로는 협력하는 모습을 보여주고 있다. 한국과 미국의 이해가 항상 일치할 수만은 없는 것이다. 따라서 구체적인 정책 사안에 대하여 견해의 차이가 있고 문제 해결의 방법론에 차이가 있다고 해서 풀지 못할 이유가 없다.

대북정책의 추진에 있어서도 마찬가지이다. 한·미 동맹이 북한의 군사적 위협을 억제하는 장치로 출발하였고 여전히 그 기능을 가지고 있기 때문에 북한의 군사적 위협을 보는 인식이나 전반적인 북한과의 관계 변화는 당연히 한·미 동맹 자체에 영향을 미치게 된다. 또한 한국의 국력 신장은 동맹관계의 규범을 새롭게 설정할 것을 요구하고 있다. 한반도에서 발생한 전쟁에 그곳이 어디인지도 모르고 “자유는 무료로 얻지 못한다(Freedom is not free)”라는 명분으로 참여해 많은 희생자를 본 미국의 입장에서는 동맹규범의 변화 요구가 동맹관계를 새

⁵⁸ Amos A. Jordan, William J. Taylor, Jr., and Lawrence J. Korb, *American National Security: Policy and Process*, 4th ed. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993), p. 15.

⁵⁹ Michael H. Shuman and Hal Harvey, *Security Without War: A Post-Cold War Foreign Policy* (Boulder, CO: Westview Press, 1993), p. 182.

롭게 규정해야 하는 부담으로 다가설 수 있다. 이러한 관점에서 “한국이 향후 미국의 우방이나 파트너로서 덜 중요한 나라가 될 것”이라는 미국의 전문가 집단의 견해는⁶⁰ 미래의 한·미관계를 구상하는 데 있어서 중요하게 참고할 필요가 있다.

한·미 양국은 대북정책을 추진하는 과정에서 각각의 국가 위상과 전략, 국가 이익, 정책적 관심 사안 등에 따라 북한에 대한 입장이 다를 수 있고, 또한 정책의 우선순위와 추진 방안에 차이가 있을 수 있다. 한·미가 반세기의 동맹국가라고 하더라도 양국의 정책이 반드시 일치할 수는 없다. 또한 구체적인 정책의 우선순위와 이행속도에 대한 인식이 다를 수 있다. 미국의 대북정책은 세계전략과 동북아전략 수행의 하위체계로서 존재한다. 이에 반해 한국의 대북정책은 그 자체가 최우선적인 사안이다.

그렇지만 한국과 미국은 한반도의 평화와 안정, 동북아지역의 안정과 경제적 상호의존, 자유민주주의 가치 추구 등에서 공동의 이익을 가지고 있다. 그리고 북한이 이러한 이익을 저해하지 않도록 국제사회의 책임 있는 일원으로 유도하고자 하는 점에서도 이해가 일치하고 있다. 이러한 근본적인 이익의 기반 위에서 한국과 미국은 북한문제에 대한 보다 사려 깊은 조율을 추진해 나가야 할 것이다. 현실주의적 입장에서 볼 때, 자유민주주의와 시장경제, 그리고 인간의 존엄성을 신장시키는 복지국가를 지향한다면, 남북관계의 안정적 발전을 위해서 안보적 불안감의 해소와 평화, 그리고 남북 간 교류협력이라는 지속적인 과제와 통일 추진과정에서의 지원 세력이자 지속적인 국가발전을 위한 동맹국가로서의 미국과의 관계 조정 과제는 양자 간의 선택문제가 아니라 어떻게 조화롭게 풀어나가는가의 문제이다.

■ 접수: 2월 22일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

⁶⁰ 미국의 Pew 연구소가 2005년 9월 5일~10월 31일 사이에 정부관료, 언론인, 외교전문가, 안보전문가, 군인, 교수, 종교지도자, 과학자 등 8개 전문가 집단 520명을 조사한 결과, 한국을 향후 미국의 주요 동맹 파트너로서 지적한 전문가 집단은 하나도 없는 것으로 나타났다. Pew Research Center, *America's Place in the World 2005* (November 19, 2005).

평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀

조 민*

I. 서론 : 평화경제론의 의의
II. 민주평화 VS 시장경제평화

III. 평화경제 추진전략
IV. 결론

Abstract

The Peace Economy Theory as the Theoretical Framework of Formation of Economic Community Between South Korea and North Korea.

This article aims to show 'the peace economy theory' as the theoretical framework of formation of economic community between South Korea and North Korea. The Peace economy pursues the interaction or synergy between the peace and economy. Peace economy aims at circulation of peace and economy. Peace economy theory stands on the basis of Free Market (Capitalist) Peace theory contrary to the Democratic Peace. By the free market peace, the pursuit of open free market and economic common interests prevent conflict and

discord between countries and lead to peace. The creation of capitalist free market and common interests make war unnecessary. This theory puts emphasis on the free market, not on democratization in North Korea. This lays emphasis on fusion of the maritime economy and continental economy as pushing forward the strategies for peace economy on the basis of free market peace. And this paper reminds of the 'Development Cooperation' with North Korea.

Key Words: Peace Economy, Democratic Peace, Free Market Peace, Common Market, Common Interests, Perspective on North-East Asia, Development Cooperation for North Korea

* 통일연구원 선임연구위원

I. 서론: 평화경제론의 의의

평화경제론은 평화와 경제의 이중주(二重奏)다. 평화는 남북한 정치군사적 긴장완화의 전제이자 결실이다. 경제는 남북한 공동번영의 추구를 뜻한다. 남북한 공동번영은 남북경제공동체 형성을 통해 성취될 수 있다. 여기서 평화경제론은 정부의 평화번영 정책의 이론적 틀과 비전 위에서 남북경제공동체 형성을 위한 방법론적 열쇠 개념으로 제시되었다. 평화경제는 평화와 경제의 상호작용 또는 상승작용을 추구한다. 그런 점에서 평화경제는 ‘평화와 경제의 선순환’을 지향한다.

평화경제론은 전혀 새로운 개념이다. 남북관계는 경협을 통한 남북한 공동발전의 추구에도 불구하고 정치군사적 문제로 인해 항상 남북관계의 발전이 정체되거나 지연되는 상황이 반복적으로 나타났다. 미국의 동북아 전략에 따른 정치군사 중심적 대북정책과 북한의 체제생존 전략이 맞물리면서 한반도의 긴장과 위기국면이 주기적으로 나타났고, 그에 따라 남북관계의 안정적 발전의 지속적인 추진이 힘들었다. 여기서 다시 한 번 남북경제공동체 형성을 통해 정치군사적 난관을 극복하려는 문제의식이 태동하게 되었다. 이를테면 남북한 간 공고한 경제적 유대 또는 경제적 공동체를 형성함으로써 평화를 정착시킬 수 있다는 입장의 발로다. 이는 사실 오래된 발상이면서도, 새로운 형태의 발상의 전환을 함축하고 있다.

한반도의 평화와 번영은 우리의 국가 목표이다. 이를 위해서는 남북 간 갈등과 분쟁의 소지를 없애고 공고한 평화 상태를 구축해야 한다. 여기에는 서로 인식론적 기반을 달리하는 평화론으로 ‘민주평화론’과 ‘시장경제(자본주의)평화론’이 제기될 수 있다.¹ 전자는 평화사상과 관련하여, “민주국가끼리는 서로 전쟁을 하지 않는다”는 명제로 커다란 호응을 받았다. 후자 즉, 자본주의(시장경제)평화론은 민주평화론을 비판하면서 자본주의적 시장경제를 통한 평화의 확대를 주장하고 있다. 민주평화론과 시장경제평화론은 서로 대립적이거나 양자 모두 한반도의 평화구축 과정에 상당한 시사점을 제공한다는 점에서 깊이 있는 통찰이 필요하다.

본고 제II장에서는 평화경제론의 이론적 배경은 시장경제평화론에 닿아 있음을 밝히고자 했다. 민주평화론은 학문적 발견과는 달리 부시 행정부에 의해 오

¹ 본고에서 자본주의평화론과 시장경제평화론은 유사한 개념으로 사용한다.

독(誤讀)되고 있다. 부시 대통령은 ‘민주주의와 자유’의 이념으로 세계를 관리하겠다는 의지를 드러냈다. 그럼에도 본고에서는 미국의 무력개입으로 민주주의를 성취한 경우는 아주 드물다는 사실을 검토했다. 사실 클린턴 행정부도 냉전의 승리로 이끈 민주주의 이념에 도취되었던 것은 마찬가지였다. 다만 반공·냉전 승리의 여파로 아직 본격적인 도전 세력을 만나지 못했던 시기에 민주주의는 무력개입과 정권교체의 도구로 활용될 단계가 아니었을 뿐이다. 이러한 민주평화론은 한반도의 평화와 관련하여 대북정책의 주된 방향이 되어야 한다는 주장의 인식론적 배경이 되고 있다.

시장경제평화론은 개방적인 시장과 경제적 공동이익의 추구야말로 국가 간 갈등과 분쟁을 방지하고 평화로 이끈다는 주장이다. 지난 60여 년 동안 선진자유시장경제국가 간 전쟁은 없었다. 이는 정치에 선행하는 경제우선 논리로, 경제결정론적인 것은 아니지만 자본주의적 공동시장과 공동이익의 창출은 전쟁 자체를 불필요한 것으로 만든다는 논리다. 나아가 민주평화론에서 말하는 민주화 주장과는 달리, 선(先) 자유시장·후(後) 민주화를 강조하는 입장이다.

제Ⅲ장에서는 평화경제의 추진전략으로, ‘선(先)시장경제·후(後)민주화’ 원칙 위에서 해양경제와 대륙경제의 융합을 강조하였다. 그리고 실천전략으로 한반도 북부지역의 전략거점 중심의 접근과, 남북한 중심의 협애한 시각을 넘어 동북아 전망 속에서의 추진, 여기에다 개발협력 방식의 대북 진출을 검토했다.

Ⅱ. 민주평화 VS 시장경제평화

1. 민주평화(Democratic Peace)

“민주국가끼리는 서로 싸우지 않는다”(Democracies almost never fight each other). 이는 널리 알려진 민주평화의 명제이다. 민주평화론은 민주국가 상호간 전쟁은 없다는 사실을 역사적 사례를 통한 경험적 연구로 증명하였다. 민주평화론에 의하면, 어떤 국가든 민주적일수록 그 나라는 대개 평화지향적이고 대외관계에서 전쟁을 회피하려 한다. 이러한 민주평화론은 한반도의 평화 문제에 대한 인식론적 배경의 한 축을 형성하고 있다.

뱁스트(D. Babst)는 1789년부터 1941년까지 116개의 전쟁 사례를 분석하면서

민주국가간의 전쟁은 거의 없었다는 경험적 사실을 밝혔다.² 그리고 러멜(R. Rummel)은 자유주의국가 간의 전쟁은 드물었다는 연구결과를 제시하였고³, 오웬(J. Owen)에 따르면 자유주의가 민주적 평화를 낳는다.⁴ 이러한 민주평화론은 다른 정부 형태보다 공화정이 평화적이라는 칸트(I. Kant)의 평화사상에 닿아 있다. 칸트는 자유, 대의정부, 권력분립 등을 공화정의 기본요소로 규정하였다. 칸트의 영구평화는 그러한 공화제적 요소와 더불어 통상과 자유무역을 구현하는 세계보편법과 공화정 국가 간 국제법적 조약에 의해 수립된 ‘평화연합’(pacific union)을 추구한다. 이처럼 칸트의 평화의 조건으로서 공화정의 이념은 현대의 민주평화론의 토대가 되었다.

그렇다면 왜 민주국가 상호간에는 전쟁이 없는가? 어느 국가건 전쟁은 궁극적으로 통치엘리트층에서 결정한다. 그러나 민주국가의 지도자들은 전쟁을 통해 얻을 수 있는 인센티브가 거의 없다.⁵ 민주국가에서 국민의 희생을 요구하는 전쟁은 지도자의 자의적 판단과 독단에 의해 결정되기 어렵다. 국민여론이나 비판적 언론, 그리고 비평화적 수단에 의한 분쟁해결 방식의 대가에 대한 책임을 의식하지 않을 수 없기 때문이다. 민주국가에는 폭력적 갈등 상황을 예방하고 서로 전쟁을 할 필요가 없는 문화와 규범, 그리고 제도적 기반이 존재한다.⁶ 독재국가나 비민주국가의 지도자들이 대외 전쟁을 통치의 수단으로 활용하려는 유혹에 빠지기 쉬운데 비해, 민주국가는 전쟁을 피하면서 분쟁을 해결할 수 있는 다른 평화적 수단들이 많다. 이와 더불어 민주국가끼리는 전쟁을 헤치는 안된다는 규범을 서로 존중하고 따른다. 이런 까닭에 민주평화론은 민주국가가 많으면 많을수록 서로 적대적인 국가들은 적어지고 보다 광범한 평화지대가 확산될 수 있다고 믿는다.

² Dean Babst, “A Force for Peace,” *Industrial Research* (April 1972), pp. 55~58.

³ R. J. Rummel, “Libertarianism and International Violence,” *Journal of Conflict Resolution*, 27, 1(1983), pp. 27~71.

⁴ John M. Owen, “How Liberalism Produce Democratic Peace,” *Debating the Democratic Peace*, edited by Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller (the MIT Press, 1996), pp. 116~154.

⁵ Mintz, Alex, and Nehemia Geva, “Why Don’t Democracies Fight Each Other? An Experimental Assessment of the ‘Political Incentive’ Explanation,” *Journal of Conflict Resolution*, 37, 3(1993), pp. 484~503.

⁶ Bruce Russett, “Why Democratic Peace,” *Grasping the Democratic Peace - Principles for a Post-Cold War World* (Princeton University Press, 1993), pp. 35~40.

가. 민주평화와 미국

미국의 존재는 민주평화론의 명제를 아주 곤혹스럽게 만든다. 냉전시대로부터 지금까지 세계의 모든 군사개입은 대부분 미국이 치른 대외전쟁이었다. 미국이 제2차 대전 후 사회주의국가나 독재국가들과 치른 전쟁을 제외하더라도, 제3세계의 민주정부를 전복시키기 위해 무력으로 비밀리에 개입한 사례는 얼마든지 있다. 1953년 이란, 1954년 과테말라(다시 민주화될 가능성을 차단하기 위해 케네디가 군사쿠데타를 지원했던 1964년), 1957년 인도네시아, 1961년 브라질, 1973년 칠레, 1981년 니카라과 등에서 미국은 은밀한 형태로 합법적인 정부를 폭력으로 전복시켰다. 그 후에도 지금까지 다양한 방식으로 군사적 개입을 자행함으로써 미국은 겉으로는 민주주의를 내세우면서 실제로는 미국의 이익 또는 미국 기업의 이익에 반하는 어떠한 민주정부도 용납하지 않았다.⁷

이처럼 민주평화론은 미국의 음모적이고 은밀한 군사개입 사례까지 모두 포괄할 수 있는 설명력을 지닌 것은 아니다. 그럼에도 민주평화론의 ‘민주적일수록 평화지향적이다’는 명제는 경험적 측면에서 여전히 유효하다고 주장한다. 즉, 민주평화론은 산업화되고 정치적 안정을 구가하는 민주국가들 상호간의 공개적이거나 대규모 전쟁은 없다는 사실을 강조하기 때문이다. 달리 말해 비록 프랑스가 미국을 따르지 않고 종종 반미 성향을 보이더라도 산업화되고 민주국가인 미국과 프랑스 사이의 전쟁을 상상하기 어렵다는 말이다.

민주평화론은 냉전체제가 붕괴된 1990년대 초기의 평화연구에서 상당한 관심을 끌었다. 그러나 냉전시기 민주국가 간 분쟁 발생이 현저히 낮았다는 사실은 국가 간 유사한 체제 덕분인지 그와 달리 공통의 이익 때문인지는 뚜렷하지 않다. 그러한 맥락에서 당시 클린턴 행정부의 대외정책으로 민주주의의 확산을 위한 ‘확장’(enlargement) 전략은 잘못된 가정에 근거하고 있다는 비판도 제기되었다. 민주주의 확장 정책이 분쟁의 위험성을 없앨 수 있을 것이라는 가정에 대해 충분히 실증적인 증거는 발견할 수 없다. 그리하여 클린턴 행정부의 대외정책의 방향은 오히려 국가 간 공동이익(common interest)의 창출을 모색하는 데로 맞춰져야 한다는 대안적 주장이 나타났다.⁸ 이는 본고에서 앞으로 검토할 자본주의 평화론의 싹을 보여준다.

⁷ 노암 촘스키 저, 김보경 옮김, 『미국이 진정으로 원하는 것』 (한울, 1993), pp. 36~114.

⁸ Henry S. Farber and Joanne Gowa, “Politics and Peace” *International Security*, Vol. 20, No. 2(Fall 1995), pp. 123~146.

민주평화론은 실증적 측면 못지않게 규범적 가치를 지닌다. 민주평화는 하나의 자기충족적 예언 효과를 지닌다. 인간의 규범이 행동을 규제한다면 규범의 반복은 규범의 실현을 가능케 한다. 즉, 민주국가 상호간 전쟁을 하지 않는다는 명제를 규범화함으로써 실제로 민주국가끼리 전쟁은 불가능해질 수 있다. 이런 점에서 냉전체제 붕괴 후 민주주의의 보편화에 상응하여 세계적 수준에서 민주국가 상호간의 군사적 대립과 전쟁의 가능성은 상대적으로 줄어들 것이라는 기대가 나타날 수 있었다.⁹

그런데 ‘민주국가 상호간 전쟁은 없다’는 명제는 무엇을 말해주는가? 그것은 국가 간 평화의 조건에 대한 메시지로 읽힐 수 있다. 민주평화론에 따르면, ‘평화의 조건은 독재국가나 비민주국가들이 민주국가로 전환되는 데에 있다’는 암묵적 명제가 도출된다. 바로 이 점이 민주평화론에 함축된 핵심적 내용이다. 또한 여기에 미국 중심의 세계질서 구축과정에서 민주평화의 오역(誤譯)의 계기가 도사리고 있다.

나. 민주주의를 내세우는 군사개입의 기만성

‘민주주의와 자유’의 확산! 부시 행정부의 미국은 민주주의와 자유를 대외정책의 기본원칙으로 천명하였다. 미국의 역사를 새로 쓰게 된 ‘9·11’을 계기로 부시 행정부 제1기는 대외정책의 모토로 ‘테러와의 전쟁’을 선언했다. 그러나 미국의 일방주의는 ‘테러와의 전쟁’에서 오히려 동맹과 이웃을 잃었다. 이에 제2기 부시 행정부는 이른바 ‘민주주의와 자유’를 대외정책의 기치로 내걸었다. 이처럼 민주주의 문제가 이론적 영역을 떠나 실천적 정책으로 표방되자, 마치 미국의 대외정책이 민주평화론의 반영인 것처럼 여겨지면서 민주평화론은 도마에 올랐다.

러셋(B. Russett)은 부시 대통령이 민주평화론을 완전히 잡쳐놓았다고 성토했다.¹⁰ 민주평화론은 전쟁을 반대한다. 더욱이 미국과 같은 강대국의 외부로부터의 군사적 개입에 의한 정권교체(regime change) 방식을 수용하지 않는다. 평화는 마땅히 평화적 수단과 방법에 의해 추구되어야 한다. 따라서 평화 구축을 위한 민주정부의 수립을 말한다고 하더라도 군사 행동과 같은 무력적이고 비평화적 방식은 결코 인정될 수 없다는 것이다.

⁹ 최상용, “현대의 민주평화사상,” 『평화의 정치사상』 (나남출판, 1997), pp. 267~276.

¹⁰ Bruce Russett, “Bushwhacking the Democratic Peace,” *International Studies Perspectives* (2005), 6, pp. 395~408.

부시 대통령은 사담 후세인의 대량살상무기(WMD) 개발·보유를 확신하고 그러한 무기들이 알 카에다 등 테러단체에 넘어가 미국을 비롯한 동맹국들이 심각한 위협에 빠지기 전에 먼저 선제공격을 하지 않을 수 없다고 하여 이라크 침공을 정당화했다. 미국의 선제공격론은 새로운 것은 아니다. 냉전시대 이 논리는 적어도 ‘몇 시간 혹은 며칠 내’에 핵공격이 있을 것이라는 아주 임박한 상황에 대한 대응논리로 주장되었으나, 미국의 선제공격으로 시작된 이라크 침공은 그러한 임박한 위기징후와는 전혀 무관한 상황이었다. 부시 행정부는 임박성에 대한 일언반구도 없이 냉전시대의 억제독트린조차 내팽개쳤다. 그 후 대량살상무기가 존재하지 않았다는 사실이 밝혀졌고, 전쟁비용이 천문학적으로 증대되자 이라크 침공을 정당화하기 위한 사후조치로 마치 민주평화론을 연상시키는 듯한 ‘민주주의와 자유’를 들고 나왔다. 이라크 정권교체를 위해 부시 행정부의 외부개입 모델로 주장된 정권교체론은 민주평화론에서 말하는 민주화와는 전혀 상관없다. 이처럼 민주국가가 독재국가나 전제국가에 비해 전쟁 동원능력이 훨씬 뛰어날 경우, 강대국 민주국가는 광범한 차원에서 국제적 이해관계와 개입 능력으로 약소국 민주국가 보다 국제분쟁에 자주 개입하는 경향을 보인다.

군사적 무력개입과 민주주의와의 관련성에 대한 페스니(M. Peceny)의 연구 결과가 시사하는 바는 무척 크다. 1898년에서 1992년까지 90회에 달하는 미국의 무력개입 사례를 살펴보면 두 국가는 민주정부에서 오히려 비민주정부로 전락하였고, 무력개입 후 14국은 민주국가로 전환하였으나, 대부분의 국가는 10년이 지나서도 여전히 민주국가로의 전환과정에 놓여있었다.¹¹ 이 사례 연구를 통해 무력개입의 85%는 민주주의 증진과는 직접적인 상관이 없는 것으로 드러났다.

한편 1946년에서 1996년 사이 미국, 영국, 프랑스가 개입한 92회의 군사개입 사례의 결과를 밝힌 페스니의 후속 연구도 주목할 만하다. 영국의 무력개입의 경우, 우호적인 정권을 지원하기 위한 개입이든 정권교체를 위한 적대적 개입이든, 정치적 자유를 가져온 사례는 전혀 없었고 이전보다 민주주의의 질적 저하가 초래된 사례도 많았다. 프랑스의 무력개입은 초기에는 난폭하고 비민주적인 통치자들을 지원하는 형태를 띠었다가 나중에는 보다 민주적인 정권을 지지하는 태도를 보였다. 미국은 영국과 프랑스와는 달리, 우호적인 정권을 지원하기 위해 개입한 경우에도 긍정적인 결실을 얻지 못했다. 정권교체를 위한 미국의

¹¹ Mark, Peceny, *Democracy at the Point of Bayonets* (Pennsylvania State University Press, 1999), p. 195.

무력개입 패턴은 독재정권 축출 후 곧 자유화 조치를 취하지만 민주화 프로젝트가 지속적으로 가동되지 않을 경우 대개 실패하고 말았다. 물론 지속적인 민주화 프로젝트가 반드시 성공을 보장하는 것도 아니지만, 이 시기 미국의 무력에 의한 자유주의적 개입은 거의 실패한 것으로 판명되었다.¹² 이와 함께 미국이 평화유지, 인도주의적 사명, 통상금지, 국경통제, 그리고 군사훈련 등 전쟁과 관련된 광범한 활동을 포함한 228회의 군사작전을 검토한 연구에서 흥미로운 결론이 도출되었다. 즉, 정권교체 불가능 사례 42%, 민주주의 악화 사례 30%, 그리고 민주주의 개선 사례는 28%에 불과한 것으로 나타났다.¹³

군사적 무력개입의 명분으로 민주주의를 내세우는 것은, 다양한 실증적 연구 결과가 말해주듯이, 기만적이다. 민주주의 경험이 부재한 국가는 군사개입 후 민주국가로 전환되기 쉽지 않으며 특히, 개입 전후 내전을 겪은 나라들은 더욱 민주화되기 어렵다. 민주정부를 세우기 위해 타깃으로 삼은 정권을 축출하더라도 그 과정에서 전쟁을 치르게 되면 전보다 한층 전제적인 정권이 들어설 가능성이 높다. 군사개입은 힘에 의한 민주주의를 강요하지만 결국 실패로 돌아가고, 성공의 경우도 인명과 재산상의 엄청난 비용을 치른다. 힘에 의한 민주화는 도덕적으로 아주 위험한 논리가 아닐 수 없다.

2. 자본주의평화(Capitalist Peace)=시장경제 평화

고전적 자유주의 이론에서 두 갈래의 평화론이 나온다. 하나는 정부의 역할과 형태에, 다른 하나는 자유시장과 사적소유에 평화의 초점을 맞춘다. 전자는 특히, 칸트(I. Kant)의 평화사상의 핵심적 내용으로, 국제정치학의 집중적인 조명을 받았다. 정부의 형태와 평화와 관련하여, 공화정이 다른 정부 형태보다 전쟁 성향이 덜하다는 칸트의 주장은 사실 검증되지 않았다. 그 후 평화 연구에서 민주주의는 폭력을 사용할 준비가 부족한 것은 아니나, 서로 좀처럼 싸움을 하지 않는다는 사실을 발견했다. 이는 ‘민주평화’로 주장되었다. 그러나 민주평화는

¹² Mark, Peceny and J. Pickering, “Foreign Democracy at Gunpoint,” *Forthcoming in International Studies Quarterly*. 08-Feb-2006 16:11 111K <http://www.k-state.edu/polsci/fac/pickering>.

¹³ John A. Tures, “Operation Exporting Freedom: The Quest for Democratization via United States Military Operation,” *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 6(2005), pp. 97~111.

개발도상에 있는 민주국가가 개발도상에 있는 독재국가보다 전쟁 성향이 더 높다는 점도 밝혔다.

자유주의 정치경제학은 자유시장과 번영의 전망 위에서 평화 창출의 가능성을 모색한다. 몽테스큐(Montesquieu), 스미스(Adam Smith), 콕든(Richard Cobdon), 앤젤(Norman Angell) 등의 학자들은 전쟁 발생의 조건과 관련하여 자유시장은 자유국가에 대해 일정한 규정력을 지닌다는 사실을 오래 동안 관찰해 왔다.

자본주의는 전쟁 호소력을 없애거나 또는 전쟁이 필요 없는 조건을 창출함으로써 국가 간 협력을 진작시킨다. 자유시장은 때때로 소소한 분쟁이 발생하기도 하지만, 국가 간 경쟁을 위한 새로운 영역을 창출한다. 경제적 자유로 인한 무역과 통상의 증대는 국제관계의 전환을 가져온다. 군사적 행동이나 영토점령은 고비용에다 실익이 없다. 현대경제에서 국가의 부는 농업사회나 초기 산업사회와 달리 더 이상 강탈로 얻을 수 있는 것은 아니다. 이처럼 민주평화가 칸트의 공화정의 이념 위에서 민주주의를 평화의 조건으로 파악하였다면, 자유시장과 자본주의적 방식을 통한 ‘평화경제론적’ 접근은 자유주의 정치경제학의 계보에서 연원한다.

가. 선진 자유시장(Free-Market)경제국가 간 전쟁부재

평화는 민주주의의 문제인가 그렇지 않으면 경제적 자유의 문제인가? 이에 대해 가츠크(E. Gartzke)는 경제적 자유는 분쟁을 줄이고 전쟁을 막는다는 이른바 ‘자본주의 평화’를 주창한다. 경제적 자유와 평화와의 뚜렷한 상관성을 밝힐 수 있는 수단과 증거는 충분하다. 가츠크는 ‘민주주의’와 ‘경제적 자유’의 두 개의 변수를 통계적 방식의 모델 개발을 통해 각각의 변수와 평화와의 상관관계를 실증적으로 검증하였다. 그는 국가 간 무력분쟁(MIDs: Militarized Interstate Disputes)에 대한 ‘경제적 자유’의 효과와 ‘민주주의’ 효과를 다층적 통계처리 방식을 활용한 분석을 통해 자유시장이 평화를 촉진시킨다는 검증 결과를 제시하였다.¹⁴

여기서 아주 흥미로운 두 가지 연구 결과가 제출되었다. 하나는, 국가 간 평화

¹⁴ Erik Gartzke, “Economic Freedom and Peace,” James Gwartney and Robert Lawson with Erik Gartzke, *Economic Freedom of the World: 2005 Annual Report* (The Fraser Institute: Vancouver, B. C), pp. 29~44.

를 진작시키는 데에 있어서, ‘경제적 자유’가 ‘민주주의’보다 평화에 대한 잠재력이 50배 이상이나 높게 나타났다. 다른 하나는, 민주주의는 평화에 대한 중요함 영향력을 지니지 못하고 있음에 비해, 경제적 자유의 수준이 아주 낮은 국가들은 경제적 자유의 수준이 아주 높은 국가들보다 국가 간 분쟁 경향성이 14배나 많다는 사실이 밝혀졌다. 무력분쟁의 분석에 동맹국들, 핵억지력, 그리고 지역적 차이 등을 포함한 여타 변수들이 고려되었는데, 무력분쟁의 요인이 변화하더라도 경제적 자유와 평화와의 상관성은 유지되었다. 따라서 평화와의 관련성에서 민주주의의 유용성보다는 경제적 자유의 문제가 결정적인 영향력을 지닌다는 사실이 판명되었다.

지난 60여 년 동안 선진국들은 서로 싸우지 않았다. 그러나 역사적으로 강대국들은 매우 높은 전쟁 성향을 드러냈다. 그러므로 민주국가들은 서로 싸우지 않고, 민주주의는 평화를 증진시킨다는 민주평화는 더 이상 올바른 명제는 아니다. 더욱이 민주국가끼리 전면전으로 치닫는 전쟁도 종종 발생했다. 그런데 최근 풍요한 민주국가끼리는 서로 싸우지 않는다는 사실이 밝혀졌다. 가난한 민주국가는 전쟁이 일어날 때 마치 비민주국가처럼 행동한다. 민주주의는 물론 바람직하지만, 민주적 대외정부의 대외정책들이 직접적으로 국제평화에 기여하는 것은 아니다. 그런 점에서 변명은 평화를 가져올 뿐만 아니라 안정적 민주주의를 뿌리내리는데 필수불가결한 요소로, 미국을 비롯한 선진제국의 최선의 대외정책은 자본주의를 확장시키고 고양시키는 데 있다고 하겠다.

한편 ‘자본주의평화’는 분쟁 형태로 나타난 국가 간 알력이나 우발적 사태에 맞닥뜨린 국가 간 위기행태(ICB: Interstate Crisis Behavior)의 분석을 통해서도 이와 유사한 결론에 도달했다. 즉, 경제적 변수들이 그전까지는 민주주의 문제로 여겼던 분쟁 행태의 변화를 설명해준다는 사실을 밝혔다. 그 결과 민주주의 문제라기보다는, 자본주의가 자유로운 평화를 책임질 수 있다는 사실을 재확인하였다.¹⁵ 자본주의평화 즉, “높은 수준의 경제적 자유를 향유하는 국가끼리는 서로 전쟁을 하지 않는다”는 명제는 큰 설득력을 얻고 있다.

자본주의평화에 의하면, ‘민주평화’는 경제적 자유와 정치적 자유를 혼동한 데서 비롯되었다. 국가주의적 중상주의로부터 하이테크 자본주의로의 전환은 전

¹⁵ Erik Gartzke and J. Joseph Hewitt, “International Crisis and the Capitalist Peace: Are Democracies Really Less Likely to Fight Each Other?,” 12 December 2005. http://www.columbia.edu/~eg589/pdf/icbfutilitywar_012006.pdf

쟁의 배후에 작용하는 경제논리를 변화시켰다. 시장은 전쟁을 무의미하게 만드는 경제적 기회를 창출한다. 영토 확장은 더 이상 부를 축적하는 최선의 방도가 될 수 없다. 자본시장의 자유로운 흐름과 세계화는 모든 국가들을 끌어들이면서 동시에 전쟁으로 인한 정치적 불안정이 무역과 투자를 억제하기 때문에 군사적 갈등은 경제적 고비용을 치를 수밖에 없게끔 만든다. 이러한 경제적 추세가 전쟁을 막는데 충분하지는 않지만, 그렇다고 민주주의가 그러한 역할을 할 수 있는 것은 아니다. 민주국가끼리 통상 서로 싸우는 것은 아니지만, 민주국가들도 전쟁을 한다는 사실은 분명하다.

그렇다면 자유시장은 어떤 측면에서 평화에 기여하는가? 자본주의는 시장기능과 자유로운 교환 그리고 사적 소유와 법률적으로 자유로운 개인을 바탕으로 하는 체제로, 사적 소유와 자유로운 개인은 이를 인정하는 국가와 정치체제의 보호가 있어야 존재할 수 있다. 그러한 자본주의는 무한한 번영을 낳는 기제일 뿐만 아니라 경제적, 사회적 그리고 정치적 변화의 혁명적 원천이다. 현대 국가는 시장경쟁과 효율적인 생산을 통해 번영을 이룬다. 과거처럼 다른 나라를 정복하거나 영토 침탈로 얻을 수 있는 전리품 형태의 부는 더 이상 가능하지 않다. 자유시장경제에서 전쟁은 승리자나 패배자 모두에게 엄청난 손실만 안겨준다. 자본스톡은 회복되더라도, 효율적인 생산을 위해 소유권과 그리고 승리자 측에만 유리하게 조정될 수 없는 시장참여자들의 자유로운 결정권이 요구된다. 이처럼 경제적 자유가 반드시 평화를 보장하는 유일한 요소는 아니지만, 경제적 자유는 전쟁의 가능성과 필요성을 크게 축소시키는 데 기여한다.¹⁶

이러한 자본주의평화도 보다 면밀한 관찰이 요구된다. 경제적 자유를 안정적으로 제도화시키지 못한 신흥민주국가는 오히려 신흥독재국가보다 더욱 호전적인 형태를 띠기 때문이다. 또한 자본주의라는 용어는 민주주의가 대중적인 호감을 얻는데 비해, 속물적인 이미지를 극복하기 어려운 문제도 있다. 그러나 최근 몇 십년동안 많은 사람들이 세계평화에 있어서 자유시장의 ‘보이지 않는 손’의 장점을 재발견하기 시작했다. 따라서 시장 확대와 개발을 통해 자본주의평화에 적극적으로 투자할 필요가 있다.

¹⁶ Erik Gartzke, “Future Depends on Capitalizing on Capitalist Peace,” October 18, 2005. <http://www.cato.org>.

나. 선(先)자유시장·후(後)민주화

자본주의평화에 의하면, 경제는 정치에 선행한다. 민주주의는 분명히 많은 장점이 있으나, 민주주의를 증진시키기 위해 미국이 취한 정책적 조치들은 민주화 대상국가의 국민들에게 실질적 혜택이 주어질 때 정당화될 수 있다. 민주화를 통한 평화증진 정책은 신중한 주의가 필요하다. 우선 자유시장의 확산을 통해 평화의 토대를 구축한 다음, 자유시장을 민주주의를 지원하는 방향으로 활용할 수 있다면 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다. 중동이나 전제정부의 지배 하에 놓인 여타 지역에서 민주화를 통해 평화를 진전시키려는 노력은 바람직한 결과를 기대하기 어렵다.

고전적 자유주의자들이 일찍이 제국주의를 극복하는 대응논리로 제시한 자유시장론에 뿌리를 둔 자본주의평화는 새로운 이론은 아니다. 불행하게도 제1차 세계대전은 국가 간 평화는 무역증대 만으로 충분하지 않다는 사실을 보여주었다. 경제적 파멸이 내다보이는데도 민족주의, 인종적 증오심, 그리고 안보에 대한 공포 등이 결합되어 시장의 힘을 짓밟았다. 그러나 양차 세계대전 후 산업화된 민주국가들 사이에서 더 이상 전쟁은 일어나지 않았다. 그러한 분위기에서 어떠한 정치체제보다 공화정이 보다 전쟁을 회피하는 경향이 있다는 칸트의 평화사상의 메시지가 널리 수용될 수 있었다. 칸트의 공화정의 평화사상은 오늘날 독재국가를 민주국가로 전환시키면 분쟁을 줄일 수 있다는 민주평화에 대한 추론을 가능케 했고, 그러한 인식이 미국 정책결정자들로 하여금 이라크 침공을 고무시켰다. 그러나 부시 대통령의 민주주의 확산이 전쟁을 억제한다는 인식에 기반한 대외정책은 이라크에서 심각한 좌절을 겪고 있다. 부시 행정부는 ‘자본주의평화’에 의한 자유시장의 확대가 평화와 테러리즘의 근절에 보다 중요한 요인임을 인식해야 할 필요가 있다.¹⁷

국가 간 평화 창출에 있어 민주주의가 결코 무가치하다는 것이 아니다. 그러나 민주주의 스스로 평화를 가져오지는 않는다. 그렇다고 믿는 것은 위험하다. 분쟁에서 해방된 세계를 만드는데 만병통치약은 없다. 세계평화는 또한 경제적 자유만으로도 성취될 수 없다. 자유가 국가 간 우호를 보장하는 핵심 고리라고 말하는 것은 자유주의적 낙관론의 입장을 되새기는 것에 불과하다. 지난 세기 전쟁은 가장 자유로운 국가들 사이에서 일어났다. 그러나 최근 세계화 추세 속

¹⁷ Doug Bandow, “A Capitalist Peace? Markets, more than democracy, may be the key to preventing war,” October 26, 2005. <http://www.reason.org/phprint.php4>

에서 경제적 자유의 경향성은 한층 강화되고 특히, 평화와 경제적 자유의 상관관계가 더욱 뚜렷해지면서 자본주의의 세계화와 자유시장의 확산으로 비평화적 폭력이 점점 더 어려워지는 상황이 창출되었다.

자본주의평화는 얼핏 모순적으로 보일 수도 있다. 기업들은 마치 전쟁에 비견될 만큼 무한 경쟁에 돌입하기 때문이다. 그러나 아담 스미스는 관료적 규제와 간섭에서 벗어난 사적 이윤추구야말로 국가통제보다 훨씬 더 공공선에 기여할 수 있다는 통찰력을 보여주었다. 마치 ‘보이지 않는 손’(invisible hand)처럼 행동하는 시장의 힘은 생산을 위한 무한한 잠재력을 해방시키고 특히, 오늘날 대부분의 국가의 외교정책에서 이러한 보이지 않는 손이라고 할 수 있는 시장의 힘이 상당한 역할을 수행하고 있다.¹⁸ 자본주의평화론은 간혹 변영이 무익한 침략행위로 나타나는 경우도 있으나, 세계시장은 인간의 의지로 어쩔 수 없었던 전쟁 메커니즘에 대해 새로운 대안을 제시한다. 경제적 자유가 꽃핌으로써, 비록 경제적 자유를 인간 탐욕의 발로라고 빈정대더라도, 인간의 본성에 영원히 내재한 문명 그 자체의 산물인 전쟁의 불꽃이 비로소 꺼지기 시작했다고 주장한다.

III. 평화경제 추진전략

남북경제공동체 형성 문제는 결코 새로운 전략은 아니다. 그러나 남북 경제협력을 통한 남북한 공동변영의 일관된 의지와 정책적 추진에도 불구하고 획기적인 진전을 보지 못하고 있다. 남북관계는 그동안 상당한 정도로 발전적인 변화를 이루었다. 인적·물적 교류는 양적 측면에서 크게 증대되었고 북한의 대남 도발 가능성은 현저히 낮아졌다. 그러나 1994년 제네바 합의로 봉합되었던 북한 핵문제가 2002년 다시 불거지면서 한반도의 공고한 평화상태의 구축은 지연되고 있다. 이러한 상황 속에서도 개성공단 사업의 본격적인 가동과 함께 새로운 남북경협시대의 도래를 기다리고 있는 중이다.

북한은 핵보유를 기정사실화하고 국제적으로 공인받기를 바란다. 북한은 이러한 전략에서 미국과의 협상을 시도하여 제4차 6자회담(2005.9.19)의 공동성명을 이끌어냈다. 그러나 핵문제 해결의 원칙적 합의에도 불구하고 북핵 문제의

¹⁸ Daniel W. Drezner, "The Hidden Hand of Economic Coercion," *A Journal of Political and Economic Affairs* (Summer 2003 Vol. 57, No 3), pp. 643~656.

조속한 해결을 기대하기는 쉽지 않다. 최근 미국의 대북정책은 인권, 위폐, 마약 등의 문제로 대북압박을 가하면서 북핵문제보다 더욱 포괄적인 북한문제로 옮겨가는 모습이다. 미국은 북한을 ‘악의 축’이니, ‘폭정의 전초기지’니 하면서 북한과의 진지한 협상을 거부하였다. 반면 북한도 선(先)체제보장 요구가 수용되지 않는 한 핵을 포기할 수 없으며, 그들 식대로 대응하겠다는 입장이다. 북한의 핵은 체제수호용으로 경제적 대가로 해결할 수 있는 사안이 아니다.

북핵 문제로 인한 북·미관계의 교착국면에 대해 문제의 책임 소재와 접근방식에서 각각 상이한 입장의 차이를 보여준다. 즉, 미국 부시 행정부는 앞에서 검토한 이른바 ‘민주평화’의, 사실 민주평화론자의 입장에서는 부시 대통령이 그들의 논리를 왜곡했다고 비난하지만, 입장에서 북한문제의 가닥을 잡고가고 있다. 다른 한편 민주주의와 인권 등의 정치적 접근 방식과는 달리, 북한의 개혁개방을 유도할 수 있는 경제협력과 경제적 유대 형성을 통해 북한의 체제 불안감을 해소시키면서 북한을 개방사회의 일원으로 끌어 들여야 한다는 입장도 주목된다. 이는 정치에 선행하는 경제 논리를 중시한다. 여기서 “평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화”의 구상이 제시되었다. 이처럼 평화경제론은 민주평화와 대립되는 자본주의평화의 지평 위에서 북한문제와 남북한 공동의 미래를 조망하고 있다.¹⁹

1. 평화경제 추진방향

가. 선(先) 시장경제평화· 후(後) 민주화

자유시장과 번영은 국가 간 갈등의 소지를 줄여 전쟁 유혹을 극복하고 평화분위기를 고양시킨다. 민주주의는 외부로부터 전쟁이나 안보 위협이 없어야 번성할 수 있다. 그런 점에서 민주평화론자도 순수한 민주주의 문제만이 아닌, 경제적 상호의존성과 국가 간 분쟁 사이의 상호연관성에 주목하는 모습을 보여주고 있다.²⁰ 이를테면 외부로부터 ‘떠밀린’ 민주화가 국가 간 갈등의 소지를 줄이

¹⁹ David H. Bearce & Sawa Omori, “How Do Commercial Institutions Promote Peace?,” *Journal of Peace Research*, Vol. 42, No. 6, November 2005, pp. 659~679.

²⁰ John R. Oneal and Bruce Russett, “Causes of Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885-1992,” (July 1, 2001), *2001 Annual Meeting of the American Political Science Association*, San Francisco, CA. <http://www.yale.edu/>

기보다는 경제발전, 시장통합 등의 경제적 요인이 평화에 긍정적인 역할을 하게 된다.

북한의 경우 외압에 의한 민주주의보다 더 나은 대안은 평화적 인센티브에 의한 자발적 변화를 유도하는 데 있다. 과거 미국이 한국과 필리핀 등 제3세계의 독재자들에게 억압적인 통치를 자제하도록 설득하는데 중요한 역할을 수행했고 그리고 선진 유럽 국가들은 동구와 구소련 국가들에게 충분한 지원을 아끼지 않았듯이, 지원과 경제협력을 통한 북한의 민주주의적 전환을 추구하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 UN 등의 국제기구(IGOs)와 비정부기구(INGOs) 등의 중립적인 국제조직의 긍정적 역할을 기대할 수 있을 것이다. 따라서 북한의 체제 문제에 대해서는 보다 신중하게 접근하면서, 먼저 대규모의 경험을 통한 남북경제공동체의 형성에 전력을 기울여야 할 것이다. 그런 까닭에 평화경제 추진 방향은 ‘선(先)자본주의평화·후(後)민주화’로 나아가야 한다.

나. 지평(地平)의 확대: 해양경제와 대륙경제의 융합

평화경제는 남북한 관계를 넘어 동북아의 지평 위에서 접근해야 한다. 남북경제공동체 형성을 위한 평화경제는 남북한 두 경제 주체만으로는 이룰 수 없다. 경제는 평화 즉, 정치적·군사적 문제와 불가분의 관계로, 한반도 경제공동체는 동북아 역내 국가들의 정치적, 군사적, 경제적 이해관계와 무관한 독립적 단위로 정립될 수 없기 때문이다. 두말할 필요도 없이 동북아 국제정치적 역학 구도에서 북한의 미래와 한민족의 선택에 깊이 연관되어 있는 미국과 중국, 일본과 러시아를 배제시켜서는 안 되며, 더욱이 그렇게 할 수도 없다. 따라서 평화경제의 미래는 미국과 일본의 해양경제와, 중국과 러시아의 대륙경제의 융합 속에서 돌파구를 찾아 나가는데 달려 있다.

(1) 미국의 동북아전략: 결일(結日)-연합(聯韓)-견중(牽中)-변북(變北)

미국 부시 대통령은 2006년 3월 미국의 글로벌 국가안보전략을 담은 국가안보전략보고서(NSS)를 통해 미국 안보전략의 기본방향과 실천 과제들을 밝혔다.²¹ 총 49쪽의 보고서 분량 중 중국과 러시아에 대해 상당한 분량을 할애하면

leitner/pdf/2001-13.pdf

²¹ The National Security Strategy (March 2006) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss>

서 강한 불만을 표출했다. 러시아에 대해선 민주적 자유 가치관 훼손을 비난했고, 중국에 대해서는 정치자유화 없이는 경제자유화도 한계가 있다고 지적하면서 정치자유화를 촉구하는 동시에 환율문제를 비롯한 시장경제 개혁을 요구하였다. 특히, 중국이 국제사회의 주요 일원으로서 책임 있는 행동을 할 것을 촉구했다. 이와 함께 백악관은 동맹과 ‘변환외교’(transformational diplomacy)의 중요성을 강조하여 집권 1기 미국 대외정책의 일방주의가 어느 정도 수정될 수 있음을 시사하였다. 이는 ‘9.11’ 이후 전 세계를 상대로 한 테러와의 전쟁, 석유자원 고갈에 따른 에너지 확보경쟁, 군사력 강화 등 열강 간 21세기 신패권의 각축전 속에서 미국의 세계전략의 불가피한 변화를 말해준다.

NSS 발표를 통해 미 행정부는 핵문제와 그 이외의 북·미 양자 현안을 병행 해결하려는 의지를 보이고 있다. 북한의 위협과 마약 불법거래, 미사일 위협 등의 문제를 제기하고 이에 따른 국가적, 경제적 안보를 지키는데 필요한 모든 조치를 다하겠다고 한데서도 감지된다. 미 행정부의 대북정책의 변화는 최근 북·중간 경제밀착의 가속화 현상을 주목한 측면도 없지 않다. 그러나 미국은 북·중간 경제 교류협력이 급속도로 강화되는 것이 북한의 개방을 유도해 북핵 문제의 해결로 유도하기보다는 현재의 ‘불법적인 체제’를 강화하는 방향으로 진행된다고 판단할 것이다. 북한이 중국에 예속되는 수준으로까지 발전할 가능성을 우려하고 있으며, 이에 따른 동북아 전략구도의 변화를 우려하고 있는 것은 분명하다.

미국은 미·일간 공고한 결합과 함께 한국과의 연합전선을 구축하여 중국을 견제하는 한편 북한의 변화를 추구하려 한다. 이러한 미국의 동북아 구상은 ‘결일(結日)-연한(聯韓)-견중(牽中)-변북(變北)’ 전략으로 압축할 수 있다. 앞으로 미·일 동맹은 미·영 동맹 수준으로 발전할 것이다. 그러나 미국은 한국이 그들과 함께 하는 미래를 선택할 것인가, 그렇지 않으면 중국 측으로 기울어질 것인가 하는 데에 의혹을 감추지 못하고 있다.²² 즉, 미국은 한국의 선택 방향에 대한 확신을 갖지 못하고 있으며, 한반도의 미래에 대한 양국 간 공통의 인식기반이 확립되지 못한 상태로 보고 있다. 그럼에도 ‘자주국가’ 한국은 더 이상 한국이 ‘과거의 한국’이 아니라는 사실을 미국이 알아주기를 바라고 있다. 이처럼

/2006/nss2006.pdf

²² 미국이 일본과의 FTA(자유무역협정) 체결을 뒤로 미룬 채, 한국과의 FTA 체결에 적극적인 입장을 취하는 것은 한국을 미국의 동북아 전략구도에 묶어두기 위한 의도로 이해할 수 있다.

미국의 동북아 전략 구도는 한국의 선택 방향에 의해 시험받고 있으며, 한국의 협력 없이는 관철되기 어려운 실정이다. 바로 여기에 미국의 딜레마가 엿보인다. 그러나 그렇다고 해서 한국이 미국의 딜레마를 즐길 수 있는 상황은 결코 아니다.

(2) 중국의 대(對)한반도 전략: 변방의 안정 및 서울·평양 등거리 조정

중국은 지난해 10월 후진타오(胡錦濤) 국가 주석의 평양 방문을 통해 북한의 정치적 후견자로서의 위상을 대내외적으로 과시했다. 이를 계기로 중국은 한·중 수교 이래 비대칭적이었던 대한반도정책의 변화를 통해 북한의 존재 가치를 재확인하는 한편, 미국과 미국의 동맹국인 한국의 한반도 북부 지역에서의 영향력을 차단하는 보다 적극적인 정책을 구사하고 있다. 이러한 중국의 ‘북한 끌어안기’ 정책은 중국의 동북3성 개발전략과 연동된 변방 안정화 정책에서 비롯된다.

2005년 6월 발표된 ‘동북지역 대외개방 가속화 방침’ 문건(36호 문건)은 동북진흥을 대내외적으로 알리는 선언문이었다. 중국의 동북3성은 20세기 초 중국의 근대화시기에 중화학공업 중심 지역이었으나 개혁개방의 우선순위에 밀려 상대적으로 낙후한 지역이 되고 말았다. 이제 중국의 지역 개발 형태는 1세대(동북)-2세대(남부·동부 연안)-3세대(서부)를 거쳐 다시 동북으로 회귀했다. 동북진흥의 핵심 개념은 세 가지로 국유기업 개조, 하이테크·물류·서비스로 산업 구조 다양화, 그리고 러시아와 북한 등 주변 국가와의 ‘초국가 경제권’ 건설로 요약된다.

중국의 개발전략의 지역적 우선순위는 지금까지 세 차례의 변화를 보였다. 초기 개혁개방을 선도한 덩샤오핑(鄧小平) 시대의 선전, 광저우 지역의 개발 단계를 거쳐, 장쩌민(江澤民) 시대의 상하이 중심의 개발 단계를 마무리하고 이제 후진타오 국가 주석은 랴오닝성을 중심으로 동북지방의 개발시대를 본격적으로 열겠다는 방침이다. 중국이 안정적인 경제발전을 지속하기 위해서는 주변지역이 안정되어야 하며, ‘36호 문건’에서 밝혔듯이, 이를 위해서는 국경을 접한 국가들과의 경제교류를 확대하겠다는 입장이다. 여기서 ‘동북진흥 프로젝트’의 일환이자, 변방 안정 차원에서도 북한과의 경제교류 문제가 급부상하게 되었다.

중국과 북한과의 밀착관계에 대해 국제위기그룹(ICG)은 최근 흥미로운 보고서를 제출했다. 이 보고서는 중국의 북한에 대한 영향력은 중국 스스로 인정하는 것보다는 크고 외부에서 믿는 것보다는 작다고 하면서, 평양과 서울에 대한

자기의 영향력을 위협하거나 한반도에 불안정을 야기한다고 믿어지는 어떠한 정책도 승인하지 않을 것으로 평가하였다.²³

이러한 상황에서 주체국가 북한은 체제생존을 위해 어느 정도 ‘비주체적’ 선택을 하지 않을 수 없었을 것이며, 중국에의 전략적 의존을 담보로 미국으로부터의 압박을 견디어낼 수 있는 시간을 벌면서 경제회복을 위한 숨고르기에 들어갔다. 장기적으로 북·중간 경제적 상호작용은 북한의 체제개혁과 자유화를 이끌어내는 동인이 될 수 있으며, 이 과정에서 중국을 비롯한 시장경제국가들의 국제협력이 작동하는 경우에는 큰 폭의 체제개혁과 민주적 개방을 기대할 수 있다. 어쨌든 중국의 개발전략과 연계된 ‘북한 끌어안기’와 북한의 대중(對中) 편승전략으로 북한체제의 위기국면은 어느 정도 해소되는 상황이며, 이에 북한은 부시 행정부 다음을 기다리는 ‘버티기 전략’을 취할 것이다.

서울과 워싱턴 사이의 거리가 점점 멀어져 가는데 비해, 평양과 서울에 대한 베이징의 영향력은 크게 증대되고 있다. 중국은 등거리정책으로 서울과 평양을 조정하려 들 것이며, 북한은 중국의 대북지원정책에 편승하여 대중(對中) 경쟁심을 유발시키면서 남한으로부터 더 많은 것을 얻어내려 할 것이다. 미국은 대북압박을 통해 동북아 정책에서 헤게모니 회복을 추구하지만 남한의 협조 없이는 뚜렷한 성과를 기대하기 어려운 난처한 국면에 처했다. 문제는 이 와중에 서울의 위상과 역할이 명확히 부각되지 않는다는 점이다.

평화경제 추진을 위해 한국이 나아갈 길은 해양경제와 대륙경제를 융합시키는 데 있다. 달리 말해 해양경제와 대륙경제를 공동이익(common interest)의 틀 속에서 묶어냄으로써 관련국 모두가 경제적 이익 실현의 주체가 되고 번영의 수혜자가 될 수 있도록 하는 것이다. 시장 창출과 시장 확대를 통한 평화와 민주주의의 정착이 군사적 긴장과 갈등구조 보다 비용을 줄이고 상호 이익을 실현하는데 효과적이다. 따라서 한반도 평화경제가 추구하는 바를 설득하는 한편, 공동이익의 메커니즘을 형성해 나가는 데서 한국의 역할을 찾을 수 있다.

²³ 중국의 대북정책 우선순위는 다음과 같다: 한반도 전쟁발발로 인한 경제적 손상 방지, 미국의 통일한국 지배 방지, 북한의 개발 계획에의 편입을 통한 동북3성의 경제적 안전 확보, 대북원조의 무역과 투자로의 대체, 북한의 비핵화를 유도하여 자국과 동북아 지역에서 미국의 신뢰 획득, 두 개의 한국의 현 상태 유지를 통한 양국에 대한 영향력 확보 및 대만문제에 관해 미국에 대한 지렛대로 북한 활용, 북한 핵무장으로 인한 일본과 대만의 핵무장 유도 상황 회피 등으로 정리된다. “중국과 북한: 영원한 동지인가?”(china and north korea: comrades forever?) Asia Report N°112, 1 February 2006, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3920&l=1>

2. 평화경제 실천전략

가. 한반도 북부지역의 전략거점 중심의 접근

평화경제 실현을 위한 남북경제공동체 형성 전략은 동북아 퍼스펙티브 속에서 한반도 북부의 동서 지역을 포괄하는 몇 개의 중요한 전략적 거점을 활용하는 접근법이 필요하다.

첫째, 서해의 남포항이다. 북한은 신의주와 함께 남포시를 경제특구로 지정할 것으로 보인다. 경제특구의 입지조건 측면에서는 남포가 신의주보다 한층 유리하다. 남포화력발전소는 경제특구 가동 시 전기 공급이 가능하다. 개성과 신의주를 잇는 교통 요충지로 특히, 평양과 직통으로 연결되는 폭 72 미터의 ‘청년 영웅도로’는 남포가 평양의 관문임을 말해준다. 또한 인천항의 절반 수준인 2만 톤급의 접안능력을 갖춘 남포항을 통한 바닷길도 천혜의 조건이다. 북한이 남포를 경제특구로 지정하면, 한반도 남북 축의 중간지역에 위치한 개성공단도 더욱 활기차게 발전할 수 있을 것이다. 남포는 한때 북한 최고의 번성의 도시였다. 조금만 투자하면 곧 재가동이 가능한 연합기업소들이 즐비한 도시로, 남포는 새로운 미래를 기다리고 있다. 남포는 인천을 통해 태평양을 건너고, 텐진, 칭다오 등을 통해 대륙으로 뻗을 수 있다. 북한, 한국, 중국 기업들의 협력과 공동투자가 기대된다.

둘째, 동해의 청진항이다. 청진항은 북한에서 남포항과 함께 ‘투 톱’으로 꼽힌다. 청진은 함경북도 도청소재지로 중국 국경과 40Km로 대륙과 아주 가깝다. 원양어업과 연안어업기로서 선박·수산기계·어구·냉동·수산물가공 공장 등이 있으며, 동해의 어자원은 다양하다. 특히 주변의 풍부한 지하자원은 중국뿐만 아니라 서방 국가들까지 눈독을 들이고 있다.²⁴ 북한 최대의 김책제철소를 비롯하여 청진제강소, 청진화학공장, 청진조선소, 청진화학섬유공장, 청진공작기계공장, 나남탄광기계공장 등 거의 가동을 멈춘 공장들이 다시 힘차게 돌아갈 날을 학수고대하고 있다.

한편 인접한 나진·선봉 지역은 남한의 경수로 사업 철수에 반해, 2005년 7월 중국은 나진항 50년 조차와 공동개발권 획득으로 동북지방의 길림성을 통해 오랜 비원이었던 동해루트를 확보하게 되었다.²⁵ 중국의 나진항 진출은 일본을 비

²⁴ “외국인 북적이는 北 단천여관” 『연합뉴스』 2006년 3월 25일.

²⁵ “北, 중국의 경제식민지화,” SAPIO 2005년 12월 14일.

릇한 주변국의 경계심을 유발시키고 있다. 이에 청진은 더욱 중요한 전략적 거점이 아닐 수 없다. 청진을 거점으로 북한, 남한, 중국, 러시아, 일본, 미국 등과 함께 두만강 개발계획을 되살리면서 동북아 프로젝트를 추진해 나갈 수 있다. 남한의 포항, 울산이 주도하여 중국, 미국, 일본, 러시아, EU, ASEAN 기업들과 손잡고 청진과 평화경제를 추진한다면 ‘발해의 꿈’은 이미 우리 곁에 다가와 있는 셈이다.

중국식 개방전략에 적용되었던 ‘점(點 경제특구)-선(線 연안지역)-면(面 내륙)’ 방식은 협소한 한반도 북부 지형에 어울리지 않을뿐더러, 현재의 북한 상황에서 앞으로도 개방의 공간적 파급효과를 물리적으로 차단하기는 점점 더 어려울 것이다. 한반도 북부지역의 전략거점은 대륙과 해양을 잇는 교두보라 할 수 있다. 따라서 북한 당국의 개발전략과 부합될 수 있는 전략거점 중심의 접근이 보다 합리적이다.

나. 미국의 동참유도

한반도의 평화경제는 남북한 ‘우리민족끼리’의 인식 틀을 넘어 동북아 국가들의 공동이익의 창출을 통해서 가능해진다. 특히 미국은 동북아 지역에서 결코 배제될 수 없는 주요한 이해당사자이다. 평화경제 추진을 위해서는 미국, 구체적으로 미국 기업을 끌어들이야 한다. 미국의 대북강경정책과 미국 기업의 활동을 분리하여 대응할 수 있어야 하며, 한반도 북부와 동북아 지역에서 공동이익을 창출하는 과정에 미국 기업들의 진출과 활발한 활동을 통해 궁극적으로 미국 대북정책의 긍정적 효과를 낳는 선순환을 기대할 수 있을 것이다.

평화경제론은 경제를 통한 정치군사적 문제의 타결을 전제하고 있는 점에서 정치에 선행하는 경제우선의 논리에 가깝다. 그렇다면 남북경제공동체 형성 과정에 미국의 동참과 기여를 유도함으로써 미국의 대북 인식의 전환과 더불어 북·미관계의 발전적 계기를 찾을 수 있다. 북한과 미국 사이의 다양한 접촉과 교섭채널은 상호불신과 오해를 불식시키고 정치군사적 위기국면을 해소시키는 역할을 맡게 될 것이다. 이 경우 주한미국상공회의소(AMCHAM: The American Chamber of Commerce in Korea)가 개성공단을 비롯한 북한지역 진출의 미국 측 에이전트 역할을 하도록 하는 방안도 협의할 필요가 있다. 미국은 북한 지역에 관심이 없을 수 없으며, 더욱이 북한도 미국 정부나 미국 기업이나 간에 미국의 대북 진출을 절실히 바랄 수 있다. 북한은 개방 과정에서 남한이나 미국보

다 중국과 손잡는 것이 자본주의적 오염 통제에 효율적이라고 판단하겠지만, 다른 한편 중국 측을 견제하기 위해서도 남한이나 미국, 일본의 투자를 기대할 것이다.

한반도와 동북아 지역에서 미국의 영향력을 차단하고 미국 없는 세상을 꿈꾸는 반미·탈미(脫美) 성향은 개인 차원의 도덕적 가치로부터 국가전략적 수준에 이르기까지 광범하게 편재된 의식이다. 그러나 안타깝게도 그러한 탈미 형태가 우리의 미래를 보장하는 대안일 수가 없으며, 더욱이 미국과의 경제적 유대가 절실한 북한의 속마음과도 부합되지 않는 측면이 있다. 한반도의 미래는 미국이나 중국 등 주변 강대국을 배제시키고 쫓아내는 데에 있지 않다. 미국을 비롯한 주변 국가들을 공동이익의 구도 속에 과감히 끌어들이어 함께하는 데에 평화경제의 미래가 있다.

다. 대북 개발협력 확대

북한은 2005년 8월, 2006년부터 UN의 인도적 지원을 더 이상 받지 않고 ‘개발협력’ 형태를 수용하겠다는 입장 전환을 밝힌 바 있다. 이는 북한의 곡물생산증가, 세계식량계획(WFP)의 지원감소, 북·미관계 불안정, EU의 인권문제 제기 등의 요인과 함께 인도지원 국제기구들의 모니터링과 접근성을 엄격히 제한하려는 입장이라는 평가가 있다.²⁶ 그와 함께 북한의 개발협력 방식의 요구는 북한 당국의 자활 의지의 발로로 이해되는 측면이 있다.

인도적 지원은 긴급구호 차원에서 이루어지는 식량, 의약품 등 생필품 중심의 지원형태이다. 그러나 북한은 이미 긴급 상황에서 벗어났고, 이제 빵만 갖다 주지 말고 빵을 만들어 먹을 수 있도록 지원해 주길 바란다. 그런 점에서 우리도 대북 인도지원을 개발지원 형태로 전환할 필요가 있다. 북한 주민들의 일용품의 대부분은 중국 수입품으로 충당되고 있다. 이에 지금 가동되고 있는 북한의 소규모 형태의 생필품 공장과 남한의 중소기업과의 합작·합영 방식의 경제협력을 적극적으로 고려해볼 만하다. 대북투자가 대규모 자본일수록 한반도 정세와 북한 당국의 입장, 그리고 투자기업의 자본회임기간의 장기화에 따른 문제 등 복잡한 절차와 상당한 시간이 소요된다.

북한의 지역 차원에서 권력기구들의 경제적 자립화 추세, 기업소의 독립채산

²⁶ Mark E. Manyin, “U.S. Assistance to North Korea: Fact Sheet,” January 31, 2006 (CRS Report for Congress) <http://fpc.state.gov/documents/organization/60719.pdf>

제 방식 등은 다양한 생필품 생산과 소비를 위한 남한의 소규모 중소기업의 개발협력 제안을 환영할 것이며, 북측에서의 제의도 예상된다. 또한 북한은 농수산물의 생산에서 유통과 마케팅에 이르기까지 합작·합영 형태의 경제협력도 바라고 있다. 이러한 실정을 감안하여 종교·시민단체 등 대북 인도지원 단체는 대북지원금을 비록 소규모라도 다양한 방식의 개발협력 형태로 활용하는 것이 바람직하다. 즉, 다품종·소생산 형태의 개발협력은 북한 사회에 큰 충격을 가하지 않고 낮은 수준의 시장경제의 정착과 자유화로 이끄는 데 실질적인 기여를 할 수 있다.

남북경제공동체는 북한만을 위한 일이 아니다. 이는 남한의 활로를 개척하는 일이며 우리 자신의 번영과 미래를 위한 사업이기도 하다. 한반도 종단철도(TKR)와 대륙횡단철도(TSR, TCR 등)의 연계 그리고 북한 지역을 비롯한 만주, 러시아의 광범한 시베리아와 극동지역의 자원공동개발과 공동시장의 창출 등의 프로젝트는 남북경제공동체 형성의 인식 틀 속에서 접근되는 것이 바람직하다. 이런 까닭에 남북경협과 북한개발을 위한 정부 차원의 대북지원과 투자규모도 큰 폭으로 확대하면서 한반도의 미래를 설계해야 한다.

IV. 결 론

남북경제공동체 형성의 이론적 틀로 제시한 평화경제론은 ‘민주평화론’보다 ‘시장경제평화론’에 접맥되어 있다. 자본주의적 시장경제는 전쟁 호소력을 없애거나 또는 전쟁이 필요 없는 조건을 창출함으로써 국가 간 협력을 진작시킨다. 시장경제 자체가 완벽한 평화체제는 아니지만 경제적 자유에 기반한 무역과 통상의 증대는 국제관계의 평화적 전환을 가져온다는 점에서 경제와 평화의 협주(協奏)를 가능케 한다. 따라서 남북한 관계에서 이러한 평화경제론적 접근의 유용성이 기대된다.

민주평화론에서 주장하는 민주주의와 자유의 가치를 부정하는 사람은 아무도 없다. 그렇다면 북한의 민주주의와 자유를 어떻게 구현할 것인가? 이는 본고의 앞 장에서 검토한 바와 같이, 외부의 압력과 물리적 개입을 통한 민주주의는 아무런 정당성이 없으며, 실제로 성공한 사례도 드물었다는 사실을 발견했다. 미국의 무력개입은 대상국가의 민중들에게 실질적 혜택을 주지 못했고, 오히려 전

쟁의 참상 속에서 새로운 독재와 부패를 낳았다. 결국 미국의 명예와 지도력은 실추되고 세계의 냉소와 인류 양심의 비판을 피할 수 없었다. 안타깝게도 미국은 정당성을 결여한 대외개입정책을 통해 스스로 세계적 차원에서 반미를 자초하고 있다. 정권교체를 위한 무력개입의 명분으로 내세운 민주주의와 자유는 오히려 고상한 이념의 가치를 훼손시킬 뿐이다.

빈곤과 안보위기 속에서 민주화의 성취를 기대하는 것은 불가능하다. 이는 다른 곳에서 사례를 찾을 필요도 없이 우리 한국의 현대사가 여실히 증명한다. 한국은 냉전체제의 최대의 피해자이자 수혜자이다. 냉전시대에 한국은 산업화를, 결코 산업화의 길은 그림자와 그 과정에서의 국가폭력을 망각해서는 안 되지만, 달성했고 민주화마저 이루어낸 세계가 부러워하는 성공한 국가, 성공한 역사를 창조했다. 여기서 한국의 민주화가 가능했던 데는 두 가지 조건이 충족되었기 때문이다.

첫째, 민주화 운동이 허용될 수 있었던 배경으로 1980년대의 굳건한 안보 토대를 지적해야 한다. 한국의 안보와 관련하여 질풍노도의 민주화운동 시대에 한미동맹에 기반한 주한미군과 함께 미국의 확고한 대한반도 안보 공약을 의심한 사람은 거의 없었다. 물론 이는 냉전시대 미국의 반공·반소 전초기지로서의 한국의 불변적 위상 덕분이기도 하지만 결과적으로 한국의 국가안보에 대한 한미동맹과 주한미군의 존재는 한국의 안보 콤플렉스를 해소시켜줄 수 있었던 안전판이었다. 군부독재를 용납하는 미국에 대한 비판과 미국에 의한 굳건한 안보혜택의 향유라는 모순적 양태에도 불구하고, 어쨌든 국가 안보 콤플렉스가 해결될 수 없었더라면 한국의 민주화는 지연될 수도 있었고 왜곡과정을 밟았을 지도 모른다.

둘째, 민주화운동은 중산층의 광범한 동의와 암묵적 지지가 있었기에 가능했다. 한국의 중산층은 박정희 정권이 이루어낸 성공적인 근대화의 산물이다. 박정희는 그의 업적인 근대화의 성공으로 독재와 권위주의적 통치에 더 이상 동의하지 않는 중산층을 길러냈고, 그리하여 성공의 영광 위에 스스로 묘혈(墓穴)을 팠다. 다시 말해 성공적 근대화의 토대와 그리고 굳건한 안보체제 위에서, 민주화의 열정은 중산층의 동의와 지지를 얻을 수 있었으며 마침내 민주화를 성취할 수 있었다. 이런 점에서 한미동맹에 의한 안보체제와 근대화의 물질적 기반은 한국 민주화운동에 긍정적 기여를 했다는 점이 이해될 필요가 있다.

북한의 경우 주민 생활의 최소한의 물질적 조건도 보장받지 못하고 더욱이 체제안보 위기에 고심하고 있는 상황에서 압력을 동반한 민주주의 주장은 거부감과 경계심을 불러일으키게 된다. 북한은 하루빨리 만성적 빈곤 상태와 폐쇄체

제에서 벗어나야 한다. 기아와 경제회복의 절박한 과제 앞에 북한의 민주화론의 현실가능성은 한계가 있다. 김정일 수령 독재체제에 대해 비난을 하지 않는다고 해서 북한 주민들의 삶의 현실에 대해 무관심한 것은 아닐 것이다. 맹목적 비난이나 증오는 누구나 할 수 있는 쉬운 일이다. 그러나 그보다 북한의 경제적 자립과 자활 기반을 마련하는데 협력해야 하며, 통치 집단의 조그만 양보를 얻어 내기 위해서는 그들에게 퇴로를 터주어야 한다. 따라서 ‘민주주의와 자유’의 미명아래 미국이 추구하는 압력과 개입을 통한 ‘북한변화’(regime change, regime transformation, leadership change)는 신중하게 재고되어야 한다. 북한은 평화적인 방법과 평화적인 과정을 통해 변화되어야 한다. 북한의 평화적 변화와 관련하여 자본주의(시장경제)평화론의 의의에 새롭게 주목할 필요가 있으며, 여기에 평화경제론의 의의가 있다.

아울러 평화경제 추진을 위해서는 정부와 대자본 즉, 대기업과의 파트너십의 형성이 중요하다. 정부가 대북개발지원 시 SOC 구축을 주도해 나갈 수 있다면, 대북 전략거점 투자는 결국 대기업의 몫이자 대기업 측의 판단과 결정에 달려있다. 말하자면 대기업이 개별 차원이거나 다양한 컨소시엄 형태를 띠거나 간에 대북투자과 개발의 주체가 될 수밖에 없다. 그러나 한국의 대기업은 미래지향적인 대북사업에 경제외적 조건으로 인해 지금까지 주저하고 실정이다. 사실 남한의 대기업은 개발연대에 국가적 지지와 국민적 성원에 힘입어 선택과 집중의 수혜자로 비약적인 성장을 통해 세계적인 기업으로 발돋움할 수 있었다. 이런 점에서 대기업은 국민적 부채의식으로부터 자유로울 수 없을 것이다. 그러나 자본주의적 시장경제를 수용한다면 우리 국민의 대기업에 대한 사회적 책임의 요청과 도덕적 눈높이의 수준을 낮출 필요도 있다. 지금 북한도 남한 대기업의 대북 진출을 기대하고 있는 상황에서 정부와 대기업은 통일한국을 위해 함께 미래를 내다보아야 한다.

‘시장경제평화’는 공동이익(common interest)을 전제한다. 남북경제공동체는 남북한 공동이익을 추구하는 공동번영의 논리지만, 남북한 중심의 협애한 한반도적 시야를 넘어 동북아 퍼스펙티브에서 접근되어야 한다. 평화와 경제는 불가분적이다. 한반도의 평화 문제가 국제적이고 정치적인 사안인 것과 마찬가지로, 한반도의 경제도 남북한 간의 고립된 단위가 아닌 동북아 공동체의 인식 틀 속에서 접근해야 할 사안이다. 따라서 평화경제의 추진을 위해서는 동북아 전체의 조망 위에서 공동이익 또는 공동의 이해관계의 틀을 만들어 나가야 한다.

■ 접수: 4월 5일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

남북한 통일교육정책의 실상과 수립방안 試論: 중등학교 교과서를 중심으로

강 석 승*

I. 서론	내용 비교
II. 남북한 통일교육정책의 기초와 관리체계 비교	IV. 남북한 통일교육의 수립방안 검토
III. 남북한 중등학교과정 통일교육 관련	V. 결 론

Abstract

A Study on Real Facts of the Unification Education Policy in South and North Korea and Their Reflection Plan: Focusing on Secondary School Textbooks

The main goal of this study is to comparatively analyze the real facts of unification education actually conducted by South and North Korea. Therefore, this study will first diagnose in depth how the difference between ideology and the system was actually reflected from the aspect of unification education. In order to do so, it will compare the difference between the basis and principle of the unification education policy, which is the root of such ideology and system, and the unification education management system. Moreover, it will comparatively examine the contents related to unification education in textbooks of secondary schools in South and North Korea based on such detailed empirical analysis although it may be from a very limited aspect.

In order to understand the actual state of the contents of unification education in South

and North Korea, it examined approximate characteristics through abstraction of the contents related to unification among the units in use focusing on high school textbooks for us and secondary school (6 years) textbooks for North Korea

Even though the analysis on actual conditions of unification education in North Korea is a very important task in establishing our unification education policy, it is a fact that an empirical study is extremely difficult since unification education like ours does not exist independently in North Korea and subscription to materials for such analysis is not easy.

Accordingly, I would like to make it clear that the said thesis can only assume the character of 'an essay' to comparatively study the real facts of unification education in South and North Korea, and hope that the said thesis would become a cornerstone of a study in such field in the future.

Key Words: Unification Policy, Unification Education, South & North Korea, Unification Education Management System

* 통일부 통일교육원 연구개발팀장

I. 서론

1. 연구목적

분단과 함께 남북한은 각기 이질적인 이념과 체제를 선택함으로써 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야의 단절을 초래했고, 이로 인해 양측간 심리적·정신적 이질화가 심화·확대되어 왔다. 그런데 이러한 이질화 현상을 그대로 안고서는 가시적으로 제도적인 통일을 이룩한다고 하더라도 정작에 ‘마음의 통일’을 의미하는 내적 통합을 성취하기란 매우 어려울 것이라는 데 문제의 심각성이 있다.

바로 이 점에서 우리는 통일을 성취하는 데 필수적인 가치관과 태도를 기르기 위하여, 그럼으로써 남북한 주민의 내적 통합을 가져오기 위하여 통일교육에 혼신의 노력을 기울여야 할 것이다. 만약 통일교육을 소홀히 한 채 갑자기 통일을 맞이한다면, 남북한간에 적잖은 갈등이 표출될 것이며, 이는 장기간에 걸쳐 통일한국의 국민통합을 저해하는 근본 요인으로 작용하게 될 것이기 때문이다.

과거 우리 정부가 실시해 왔던 반공교육, 국가안보교육, 국민정신교육, 통일안보교육 등도 일종의 ‘통일교육’이었던 것이 사실이지만, 엄밀한 의미에서 볼 때, 그것은 오히려 분단 고착화를 조장하거나 지나치게 수세적인 안보논리의 차원에 머물러 있었던 것이 사실이다. 무엇보다도 과거 통일교육은 이념지향적이어서 학생들이 북한에 대해 편향된 시각을 갖게 마련이었다. 이는 당연히 민족공동체 의식의 함양을 저해하는 요인으로 작용하였다.

그러나 김대중 정부의 출범 이후 우리는 대북포용정책에 입각하여 전향적인 자세를 취함으로써 통일교육에 적극적으로 민주시민교육 차원의 내용을 대폭 도입하는 등 냉전적 사고에서 탈피하기 시작했다. 급기야 1999년에는 탈냉전적 통일교육의 제도화를 위해 ‘통일교육지원법’을 제정하기에 이르렀다. 이 법이 제정된 이래 정부의 적극적인 지원이 가능해졌고, 각급 학교와 사회교육기관, 민간단체 등이 활발하게 통일교육을 실시해 오고 있다.

이럼에도 불구하고 우리 사회에는 아직도 통일문제에 대해 다양한 인식과 견해들이 표출되고 있다. 심지어는 대북 인식의 차이로 ‘남남갈등’(南南葛藤) 현상까지 빚어지고 있는 실정이다.¹

¹ 계층·세대·지역간에 나타나고 있는 대북 인식의 격차는 우리 사회 내에 이분법적인 이념적 갈등을 야기함으로써 국론분열을 초래함에 따라 국민통합뿐만 아니라 국가 및 사회발전

물론 자유민주주의사회에서 다양한 목소리가 흘러넘치는 그 자체는 결코 문제될 수는 없겠으나, 통일의 당위성마저 회의적으로 바라보는 시각이 적잖다는 점은 놀라운 일이다. 특히 장차 통일의 주역이 될 청소년 세대 가운데 상당수가 통일에 대해 무관심하거나 통일할 필요가 없다는 식의 행태를 보이는 것은 실로 심각한 현상이 아닐 수 없다.

일단은 이러한 현상이 초래되는 근본 원인이 우리의 경제적 지원에도 불구하고 기대한 만큼 북한이 변화하지 않는 데도 있겠지만, 우리의 통일교육이 초·중등학교 교육현장에서 입시 중심의 교육이 이루어지기 때문에, 대학교육에서는 통일관련 강의는 교양수준에서만 이루어지고 있는 등 통일교육이 설 자리를 제대로 찾지 못하고 있기 때문으로 볼 수 있겠다.²

한편 아직도 냉전적 인식에 머물러 있는 북한의 경우는 ‘통일교육’이 여전히 체제 방어적 수준에 머물러 있다. 남북정상회담 이후 남북 교류·협력이 상당부분 진행되고 있음에도 불구하고, 6·15 남북공동선언의 제1항의 ‘자주 조항과 제2항의 통일방안 조항을 자의적으로 해석하며 김정일 정권 생존 및 ‘우리식 사회주의’ 체제 유지에 급급하고 있다.³

다시 말해 북한이 통일전선전술 등 대남전술의 고삐를 늦추고 있다는 명시적인 징후는 아직 보이지 않는다. 그것은 이 전술이 여전히 남한사회 교란에 효과가 있고, 이는 결과적으로 대내적으로 체제 유지를 도모하는 데 일정 효과가 있기 때문일 것이다. 이러한 상황 속에서 북한의 ‘통일교육’에 특별한 변화를 기대하기란 어려운 일이다. 북한의 교과서 분석을 통해 우리는 이 같은 사실을 확인할 수 있을 것이다.

본 연구는 남북한이 현실적으로 실시하고 있는 통일교육의 실상을 비교 분석하는 데 주목적이 있다. 이를 위해, 먼저, 이념과 체제의 차이가 통일교육면에서 실제적으로 어떻게 투영되어 있는가를 심층적으로 진단하기 위해 그 근거가 되는 통일교육정책의 기초와 원칙 및 통일교육 관리체계가 어떤 차이점을 나타내

에 커다란 장애요인이 되고 있는 것이 사실이다.

² 통일부 통일교육원, 『통일문답』(서울: 통일부 통일교육원, 2003), pp. 158~159.

³ 북한의 입장에서 볼 때, 6·15 남북공동선언은 대남전술 수행에 매우 효과적인 수단으로 활용되고 있는 것으로 보인다. 그것은 남한 사회 내에서 공동선언의 제1항의 ‘자주 조항과 제2항의 통일방안 조항과 관련해 이에 대한 해석과 이들 조항의 향후 추진 방향을 놓고 첨예한 대립양상을 보이고 있어 북한의 대남 통일전선전술에 유리한 국면을 조성하고 있기 때문이다. 오일환, “남북정상회담 이후 북한의 대남 전술의 특징과 대응책,” 『국제정치논총』(제 43집 3호 (2003), p. 260.

고 있는가를 비교할 것이며, 그 구체적인 실증 분석으로 비록 매우 제한적인 차원이기는 하지만 남북한 중등학교 교과서에서 통일교육 관련 내용을 비교 검토할 것이다.

아울러 본 연구에서는 현실적으로 많은 제약점이 있기는 하지만 통일과정과 통일 이후 남북한 통일교육의 간극을 최소화하며 어떻게 수렴해야 할 것인지에 대해 그 개괄적인 방안을 제시해 봄으로써 이 분야 연구의 유인(誘因)을 삼고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

고대국가에서 현대국가에 이르기까지 동서고금을 막론하고 교육은 동일하게 그 국가가 필요로 하는 인간육성을 위하여 필수적인 과업이었다 해도 과언이 아니다. 그렇지만, 교육이 목표하는 인간유형은 시대와 국가 성격에 따라 상이하게 나타났음을 알 수 있다.

이와 관련해 볼 때, 자유민주주의 이념을 추구하는 남한의 경우는 민주시민형성에, 사회주의 이념을 추구해 온 북한의 경우는 ‘공산주의적 혁명인재’ 또는 ‘주체형의 새 인간’ 형성에 각기 교육의 목표를 두고 있다.

이러한 양상은 남북한 교과서를 비교분석해 보면 쉽게 간파할 수 있는데, 남북한의 통일교육 역시 양측이 추구하는 이념에 따라 그 내용과 목표를 달리하고 있다는 사실을 잘 알 수 있다.

따라서 본 연구는 남북한 통일교육 내용의 실태를 파악하기 위해 우리의 경우에는 고등학교 교과서를 중심으로, 북한의 경우에는 중학교(6년) 교과서를 중심으로 현행 단위 가운데 통일 관련 내용 추출을 통하여 개략적인 특성을 살펴보기로 한다.

물론 우리의 통일교육 및 북한의 교육 일반과 관련해서는 국내에서 간행된 각종 단행본 및 연구논문 등 2차 자료를 통한 문헌분석도 병행할 것이다. 이밖에도 남북한 통일교육 내용의 실태를 교과서를 통해 비교한다는 점에서 비교방법론을 활용하겠지만, 비교기준(Criteria)의 상치(相馳)때문에 ‘시론(試論)의 차원’에서 피상적인 고찰에 국한시킨다.

3. 연구의 한계성

북한의 통일교육에 대한 실태분석은 우리의 통일교육정책을 수립하는 데 있어서 중차대한 과제임에도 불구하고, 북한에서는 우리와 같은 통일교육이 따로 존재하지 않고, 그 분석을 위한 자료 구득이 쉽지 않기 때문에 실증적인 연구가 지극히 어려운 것이 사실이다.

그러나 그나마 다행한 것은 북한의 학교 교과서 분석을 통해 제한적이나마 북한 통일교육의 실체를 파악할 수 있다는 점일 것이다. 또한 통일과정 및 통일 이후 남북한 통일교육 수립방안 모색에 있어서도 양측의 상이한 이념 및 체제로 인한 극명한 통일교육 내용의 차이 때문에 커다란 한계가 있다.

따라서 본 논문은 남북한 통일교육의 실상을 비교연구하기 위한 ‘시론(試論)’의 성격을 띠 수 밖에 없다는 점을 밝혀두며, 앞으로 이 분야 연구의 초석이 되기를 바란다.

II. 남북한 통일교육정책의 기초와 관리체계 비교

1. 남한의 통일교육정책 기초와 관리체계

가. 통일교육정책의 기초와 원칙

현행 헌법 제4조가 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하고 있는 데서 통일정책의 기초를, 그리고 교육기본법 제2조의 “교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는데 이바지하게 함을 목적으로 한다”에서 교육의 목적을 잘 알 수 있다.

이러한 헌법과 교육기본법의 정신을 바탕으로 1999년에 제정된 통일교육지원법 제2조는 “통일교육이라 함은 국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도의 함양”이라며 통일교육을 정의하고 있다.

이상의 법체계의 토대 위에서 추진되는 통일교육의 목표는 크게 자유민주주의⁴와 민족공동체의식을 바탕으로 바람직한 통일관 정립, 통일환경과 남북한 실상에 관한 객관적 이해⁵와 건전한 안보관 확립, 평화공존과 화해협력의 필요성 인식 및 통일실현의지 함양 등으로 요약할 수 있을 것이다.

한마디로 우리의 통일교육 목표는 “민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 함양”⁶하는 것으로 요약할 수 있다.

이와 같은 통일교육의 목표에 근거하여 통일교육의 기본원칙은 다음과 같이 설정되고 있다.⁷

즉 ‘자유민주주의적 기본질서 수호’를 위해 민주시민의식 고취와 갈등의 평화적 해결능력을 함양하며, ‘민족동질성 회복’을 위해 민족공동체의식 제고와 균형 있는 대북관 정립을, ‘평화통일을 지향’하기 위해 평화변영의지 함양과 건전한 안보관 확립 및 통일환경 변화 대처역량 강화에 두고 있다.

나. 통일교육의 관리체계

앞에서 살펴 본 바와 같이 현행 통일교육지원법 제3조에 따르면, 우리의 통일교육은 “자유민주주의적 기본질서를 수호하고 평화통일을 지향하는 방향으로 실시되어야 하며, 개인적·파당적 목적으로 이용되어서는 안된다”고 그 기본원칙을 엄격히 규정하고 있다.

이러한 통일교육의 기본원칙을 확립하기 위하여 우리의 통일교육은 정부에 의해 주도되고 있다. 실제로 정부는 통일교육에 관련된 정책의 수립 및 종합 조

⁴ 두말할 필요 없이 북한이 전체주의체제인 것과는 달리 우리나라는 다원주의체제라는 점에서 자유민주주의를 헌법의 기본원리로 삼고 있다. 통일철학으로서의 자유민주주의는 구성원 각자의 권리와 자유의 보장, 사회적 포용과 배려, 남북한 사이의 다양성을 위한 관용 등을 주요 내용으로 담고 있다. 그런 의미에서 자유민주주의는 통일과정에서는 물론이고 통일 이후에도 일관되게 추구해야 할 기본가치이다. 통일부 통일교육원, 『2006년도 통일교육 지침서: 학교용』(서울: 통일부 통일교육원, 2006b), p. 10.

⁵ 21세기로 접어들면서 국제사회와 한반도의 안보상황이 변화하고 있고, 남북한의 국력의 차이는 더욱 벌어지고 있다. 이러한 전환기적 상황에서 통일환경의 변화를 정확하게 이해하고 판단하며, 북한의 실상을 세계사적 추세와 비교하여 객관적으로 냉철하게 분석할 수 있는 능력을 함양하는 일은 매우 중요하다. 위의 책, p. 10.

⁶ 통일부, 『2005년도 통일교육 기본계획』(서울: 통일부, 2004), p. 9.

⁷ 이에 관한 보다 구체적인 내용은 앞에서 인용한 통일부 통일교육원 발행 ‘통일교육지침서’(2006)을 참조.

정, 각급 학교 및 공공·사회교육기관의 통일교육에 대한 지도·지원 업무 등을 관장하고 있다. 무엇보다도 1999년 2월 통일교육지원법⁸이 제정됨으로써 통일교육기본계획의 수립, 통일교육심의위원회의 운영, 통일교육 활성화 임무, 학교 및 사회통일교육 지원 강화 등에 대한 법적·제도적 틀이 확충되었다.⁹

이 통일교육지원법에 의거하면, 통일부장관은 통일교육을 효율적으로 추진하기 위하여 통일교육기본계획을 수립하는데, 이 기본계획에는 통일교육의 추진 목표와 방향, 통일교육 실시와 관련하여 각 부처 및 기관·단체의 협조에 관한 사항, 통일교육에 관한 전문 인력의 양성·지원에 관한 사항, 통일교육 실태의 조사·평가 및 시정에 관한 사항, 기타 통일교육 추진에 관한 중요한 사항 등이 포함되어야 한다. 물론 통일부장관은 기본계획을 수립함에 있어서 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 통일교육심의위원회의 심의를 거쳐야 한다(통일교육지원법 제4조). 한마디로 통일교육의 주관부서는 통일부인 셈이다.

통일부는 통일교육정책을 수립·조정하고 종합하며, 예하 기관인 통일교육원을 통해 각종 통일교육기관인 사회교육기관, 공공교육기관, 각급 학교 등을 지도하고 지원하는 임무를 맡는다.¹⁰ 특히 통일교육원은 공무원은 물론 사회 각계 각층의 지도급 인사, 그리고 학교 통일교육 담당교사들에게 연수를 실시하고, 나아가 지역사회에서 통일교육을 담당할 전문요원을 양성·지원한다. 아울러 통일교육원은 통일교육을 위한 지침서와 부교재와 자료들을 개발·보급하고 있다. 또한 통일부는 교육인적자원부가 초·중등학교 통일교육정책을 수립하는데 협조한다.

한편, 정부는 지역주민을 대상으로 통일교육의 실시와 통일교육에 관한 정보의 수집·제공 등의 기능을 수행하기 위하여 지역통일교육센터를 설치하고 있는데, 이는 지방 통일교육을 활성화시키기 위한 것으로서 통일부장관이 통일교육을 주된 목적으로 하거나 통일교육을 실시할 능력이 있다고 인정되는 기관·

⁸ 정부는 통일교육을 보다 체계화·활성화하기 위하여 1999년에 제정된 통일교육지원법의 개정을 추진하였다. 개정 법률안은 2004년 5월 25일에 국무회의를 통과한 후, 동년 12월 29일 국회 본회의를 통과하였고, 이듬해 1월 27일에 공포되었다. 공포 후 6개월이 지난 2005년 7월 28일부터 발효되었다. 통일부, 『2006 통일백서』(서울: 통일부, 2006), p. 224.

⁹ 위의 책, p. 224.

¹⁰ 통일교육에 대한 정부의 임무는 다음과 같이 통일교육지원법 제6조에 잘 나타나 있다: ① 정부는 이 법이 정하는 바에 의하여 통일교육의 실시, 통일문제연구의 진흥, 통일교육요원의 양성·지원, 교재의 개발·보급 기타의 방법으로 통일교육을 활성화한다. ② 정부는 통일교육을 실시하는 자(법인 또는 단체를 포함한다)에게 예산의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

단체 또는 시설에 한하여 통일교육심의위원회의 심의를 거쳐 지정하도록 하고 있다(통일교육지원법 제6조의 3).

물론 통일교육지원법이 통일부를 통일교육의 주관부서로 규정하고 있다고 하여 통일교육에 민간의 참여를 배제하는 것은 아니다. 예컨대, 통일부장관이 수립한 통일교육기본계획¹¹은 반드시 통일교육심의위원회¹²의 심의를 거치도록 하고 있는데, 동 위원회 구성에 있어서 통일교육의 정치적 중립성을 보장하기 위해 심의위원 25인 이내의 위원 중 6명을 국회의장이 추천하도록 하고 있으며, 이와 함께 시민사회의 참여를 보장한다는 차원에서 통일부장관이 위촉하는 심의위원은 ‘통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자’를 임용하도록 규정하고 있다.

또한 통일교육을 정부뿐만 아니라, 사회단체도 실시할 수 있도록 하였고, 통일교육을 실시하는 자는 통일교육의 효율적인 실시를 위한 협의·조정 기타 상호간의 협력증진을 위하여 통일부장관의 인가를 받아 통일교육협의회도 설립할 수 있도록 하였다(통일교육지원법 제10조 1항).

여기서 한 걸음 더 나아가 통일교육지원법 시행령 제15조에 따르면, 통일교육협의회는 통일교육에 관한 조사 및 연구, 통일교육에 관한 자료수집 및 간행물의 발간, 통일에 관한 계몽 및 홍보, 통일교육종사자의 자질향상과 복리증진, 통일부장관으로부터 위탁받은 업무, 기타 통일교육의 진흥을 위하여 필요한 사항

¹¹ 통일교육지원법 제4조에 따르면, 통일부장관은 통일교육을 효율적으로 추진하기 위하여 통일교육기본계획을 수립하도록 규정하고 있다. 기본계획에는 통일교육의 기본방향 및 주요내용, 통일교육 실시와 관련하여 각 부처 및 기관·단체의 협조에 관한 사항, 통일교육요원 및 통일대비요원의 양성·지원에 관한 사항, 통일교육 실태의 조사·평가 및 시정에 관한 사항, 기타 통일에 관한 중요한 사항 등이 포함되어야 한다.

¹² 통일교육지원법 제5조에 규정된 통일교육심의위원회 설치에 관한 조항은 다음과 같다: ① 통일교육에 관한 기본정책 기타 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 통일교육심의위원회를 둔다. ②위원회는 위원장 1인 및 부위원장 2인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성한다. ③위원회의 위원장은 통일부장관이 되며, 위원은 통일교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 통일부장관이 위촉하는 자(이 경우 위원 중 7인은 국회의장이 추천하는 자로 한다), 대통령이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원 및 국무조정실 소속 공무원 중 당해 기관의 장이 지명하는 자가 된다. 다만, 위원 중 6인은 국회의장이 추천하는 자로 한다. ④위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑤위원회로부터 위임받은 사무를 처리하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두며, 실무위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. *통일교육지원법 시행령 제3조 제1항에 따르면, 통일교육지원법 제5조 제3항에서 “대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원”이라 함은 교육인적자원부차관·통일부차관·법무부차관·국방부차관·행정자치부차관·문화관광부차관·노동부차관·여성가족부차관 및 기획예산처차관을 말한다.

등의 사업을 행하며, 그 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 협의회에 사무국과 지방협의회를 둘 수 있도록 규정하고 있다.

한편, 통일교육 추진과 관련하여, 민·관 파트너십의 형성·강화에 대해서는 상당한 정도로 의견이 집약된 것으로 보이지만, 구체적으로 민간과 정부간 역할 분담을 어떻게 설정할 것인가에 대해서는 상이한 견해가 제시되고 있다.

결국 통일교육원은 통일교육을 활성화하고 민간단체를 지도·감독해야 할 책임을 짐과 동시에 통일교육을 실시하는 민간단체와 협의하고 협력해야 하는 과제를 안고 있으며, 이는 통일교육에 대한 민간의 참여, 그리고 정부의 지원 확대는 통일교육의 다원화와 활성화를 위해 바람직한 일이라 할 수 있겠다.¹³

2. 북한의 통일교육정책 기조와 관리체계

가. 통일교육정책의 기조와 원칙

교육의 정치적 중립문제는 어느 나라이건 주요 쟁점의 하나로 취급돼 온 것이 사실이며, 이런 면에서 볼 때 북한만큼 학교교육을 철저히 정권 및 체제 유지의 기본수단으로 삼은 나라는 없다.

1990년을 전후하여 소련을 위시한 일련의 공산권 국가들이 일시에 붕괴하였음에도 불구하고 북한이 아직까지도 건재하고 있는 가장 큰 이유 중의 하나는 바로 개개인의 비판적 사고능력을 마비시키는 제도교육의 결과로 볼 수 있다. 사상 세뇌에 주도적 역할을 해 온 학교교육은, 교사는 곧 직업혁명가이며 학생은 사회주의 사회 건설의 후비대이고, 학교는 혁명역군의 산실(원종장)이라고 규정하고 있는 데에서도 그 성격적 특징이 잘 드러나고 있다.¹⁴

북한 교육의 기본이념과 목표는 사회주의헌법 제43조에 잘 나타나 있는데, 이에 따르면, “국가는 사회주의교육학의 원리를 구현하여 후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로 지덕체를 갖춘 공산주의적 새 인간으로 키운다”고 규정하고 있다. 여기서 중요한 키워드는 ‘사회주의교육학의 원리’와 ‘견결한 혁명가’ 그리고 ‘공산주의적 새 인간’이라고 하겠다.¹⁵

¹³ 고정식 외, 『통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 26~27.

¹⁴ 김동규, “북한교육의 현실과 개혁과제,” 『통일교육연구』(제2호) (2002), pp. 1~27.

¹⁵ 위의 책, p. 3.

우선 사회주의교육학의 원리¹⁶는 <사회주의교육에 관한 테제>¹⁷에서 ①당성과 노동계급성, ②주체사상, ③교육과 혁명실천의 결합, ④교육사업의 국가적 의무성으로 설명하고 있고, ‘전결한 혁명가’란 어떠한 고난과 절망 속에서도 용감하게 적에게 도전하고 투쟁하는 혁명정신으로 무장된 사람이며, ‘공산주의적 새 인간’은 인간개조와 밀접한 관계를 가지고 있다.

헌법상 드러나는 북한교육의 목표는 ‘공산주의적 혁명인재’의 양성¹⁸에 있다고 하겠지만, 실상은 유일체제를 확립하는 과정 중 북한 교육에서 가장 강조되기 시작한 것은 ‘주체형의 새 인간’, 즉 김일성·김정일 부자에 헌신적으로 충성할 수 있는 인간의 육성이었다.

이와 관련하여 북한의 교육은 주체사상을 구현하는 것을 최고의 목표로 설정하고 있으며, 이는 곧 김일성과 김정일에 대한 충성심을 고취하는 목표와 연결되는 것이다.¹⁹ 한마디로 주체사상이 유일사상체제로 논리의 발전을 거치면서 교육의 목적이 ‘공산주의 새 인간’에서 ‘주체형의 새 인간’ 양성으로 무게의 중심을 옮긴 셈이다.

이 곳에서 ‘주체형 새 인간’의 기본품성은 수령에 대한 충실성을 제1의 덕목으로 삼고 혁명적 의리와 동지애로 무장하고 집단을 위해서는 자신의 목숨을 내던질 수 있는 인간을 말하며,²⁰ 이는 주체사상의 핵심내용을 구성하는 ‘혁명적 수령관’, ‘사회정치적 생명체론’ 및 ‘사회주의 대가정론’에 기초하고 있다.²¹

¹⁶ 사회주의교육학은 ‘공산주의적 인간의 개조’를 최상의 명제로 설정하고 있으며, 공산주의 인간개조로부터 연역되는 기본원리와 원칙 등을 도출해 내고 있다. 물론 이러한 기본원리와 원칙의 기본토대는 김일성과 김정일의 교시에 두고 있다. 이 때문에 사회주의교육학은 이론의 적용 등에 관한 구체적인 언급이 없이 행동강령의 성격을 띠고 있다. 다시 말해 교육에 관한 이론적이며 학문적 관심보다는 김일성의 교시와 당 강령을 실천하는 데 필요한 실천 강령을 나열하여 구성되어 있다. 한만길, 『통일교육의 이론과 실천』(서울: 교육과학사, 2001), p. 181.

¹⁷ <사회주의교육에 관한 테제>에 따르면, “사회주의교육의 목적은 사람들의 혁명화, 노동계급화하여 자주성과 창조성을 지닌 공산주의적 혁명인재로 키우는 데”에 두고 있다.

¹⁸ 1977년의 <사회주의교육에 관한 테제>에 따르면, 북한의 “사회주의 교육의 목적은 사람들을 자주성과 창조성을 가진 공산주의적 혁명 인재로 키우는 것이며, 사회주의 교육은 사람들을 사회와 인민을 위하여, 사회주의 공산주의를 위하여 몸 바쳐 투쟁하는 공산주의적 혁명 인재”로 양성하는 것이라고 명시하고 있다.

¹⁹ 한만길, 『통일교육의 이론과 실천』(p. 183).

²⁰ 주체형 인간의 전형과 관련하여 특히 1990년대 고난의 행군 시기에 김일성·김정일의 ‘충성동지와 효자동지’, ‘수령결사옹위정신’으로 무장한 인간형이 강조되기도 하였다. 주체형 인간의 이러한 특성은 학교교육과 조직생활을 통해서 끊임없이 재생산되고 있다. 신효숙, 『김정일시대 북한교육의 변화(주제가 있는 통일문제 강좌 10)』(서울: 통일부 통일교육원, 2006), p. 13.

이런 점에서 본다면, 북한교육이 추구하는 ‘주체형 새 인간’은 ‘공산주의 건설자’라는 보편적 의미보다는 ‘김정일 체제의 수호자’라는 체제 유지와 재생산의 역할을 담당하는 인간형인 것이다.²²

한편 1998년 이후에는 북한이 ‘선군정치’²³를 강조하고 있는데, 학교에서도 선군사상을 무장시키기 위한 교양사업을 활발히 전개하고 있다. 물론 김정일 정권 출범 이후 북한은 ‘과학의 해’를 지정하는가 하면 ‘과학기술 중시 풍조’를 사회적으로 확산시키고 있기도 하다. 특히 김정일은 21세기를 정보화산업의 시대라고 규정하고 정보산업의 발전에 박차를 가하고 있는 가운데 과학·교육·출판·통신의 각 분야에서 정보기술을 받아들여 강성대국을 건설할 것을 당부하고 있다.²⁴

오늘날 북한의 ‘통일교육’ 역시 김일성·김정일 부자에 대한 충성을 기초로 북한 정권 및 체제 유지와 밀접한 관련이 있다. 특히 북한식 통일교육에서는 김일성·김정일의 통일관련 교시나 각종 선언이 계속 반복되고 있으며, 그 주된 관점은 남한이 미제로부터 해방되어야 할 공간으로 간주되고 있다는 점이다.²⁵

결국 북한의 통일교육은 남한을 ‘지옥’으로 묘사하면서 북한체제가 안고 있는 부정성을 은폐하며, 정권 및 체제 정당화를 도모하고 있다. 이는 ‘모기장론’에 입각한 폐쇄정책에서나 가능한 교육이라 하겠다.

나. 통일교육의 관리체계

북한의 학교교육제도와 행정체계는 완벽하게 중앙집중주의적 속성을 띠고 있

²¹ 신호숙, “최근 북한교육의 변화 동향,” 『통일교육연구』□제2호 (2002), p. 64.

²² 신호숙, “북한교육의 발전과정에 대한 논의: 사회주의교육에서 주체교육으로,” 『북한연구학회보』□제5권 1호 (2001), pp. 68~69.

²³ 북한은 1990년대 들어 소련 및 동구권 사회주의체제의 붕괴, 그리고 김일성의 사망으로 말미암은 정치적·체제적 위기로 인해 대내외적인 어려움에 직면할 수밖에 없었다. 특히 사회주의시장의 붕괴, 에너지난과 공장의 노후화로 인한 공업생산성의 현격한 저하, 농업구조의 모순과 자연재해로 인한 만성적 식량난 등으로 심각한 경제적 위기에 처하게 되었다. 김정일 정권은 이러한 체제 붕괴 위협을 개혁·개방 등을 통한 정상적인 방법으로는 해결하기가 어려웠기 때문에 군부의 비호를 필요로 하게 되었다. 이에 따라 김정일은 선군정치 구호를 내세우며 군부에 호의를 베푸는 등 군부 장악에 모든 노력을 경주하기 시작했다.

²⁴ 신호숙, 『김정일시대 북한교육의 변화(주체가 있는 통일문제 강좌10)』□p. 25.

²⁵ 북한이 보기에 남한은 해방 후 미국의 점령과 그 침략성으로 인하여 국토가 분단되고 민족의 통합이 좌절된 통한의 땅이다. 북한은 민족의 좌절감을 극복하기 위해서는 통일을 이루어야 하고 그래야만 한반도의 진정한 혁명이 완성되는 것이라고 보고 있다.

으며, 일원화되어 있는 것이 특징이다.²⁶ 이 때문에 북한의 통일교육 관리체계를 일반 학교교육과 분리해서 생각할 수 없다.

북한체제는 일체의 국가기구와 사회조직이 최고의 권한을 지닌 당의 노선과 정책을 집행하는 도구로 봉사하는 당·국가 사회주의체제라는 점에서, 북한의 교육행정 역시 다른 분야의 정책과 마찬가지로 당의 지도원리에 의해 수립되고 집행된다. 이에 따라 북한의 교육정책의 수립과 총괄적 지도는 노동당 중앙위원회 산하의 과학교육부가 통제하고, 교육정책의 집행과 교육과 관련된 행정의 총괄은 내각의 교육성에서 이루어진다.

이렇듯 북한의 교육행정체제는 당, 내각, 그리고 학교 등으로 구성되는 3원 구조에 기초하고 있는데,²⁷ 노동당 과학교육부 조직은 내각의 교육성뿐만 아니라, 동당, 군당 등의 하급체제로 연결되며, 결국은 각급 학교 당위원회로까지 연결되고 있다.²⁸

당은 교육과 관련된 당중앙위원회의 결정을 하급 당위원회와 내각에 지시·전달한다. 특히 당은 내각이나 일선 학교에 대해 우선적인 권한을 갖고 있으며, 인사나 교육문제를 다룬다. 물론 행정적·실무적인 업무는 내각의 교육성이 담당한다.

북한의 교육법²⁹에 따르면, 국가가 교육사업에 대한 지도체계를 세우고 통제를 강화한다고 규정하고 있다(조선민주주의인민공화국 교육법 제45조). 이 경우 국가에 의한 교육사업의 지도는 내각의 통일적인 지도 밑에 중앙교육 지도기관과 해당 중앙기관에 의하여 이루어지며, 이들 기관은 교육내용과 방법을 개선하기 위한 사업, 교원양성, 교육사업에 필요한 물질기술적 수단의 보장 사업을 장악·지도하는 임무를 가진다(조선민주주의인민공화국 교육법 제46조).

교육성 산하에는 보통교육부와 고등교육부가 편제되어 있는데, 보통교육부는 유치원, 소학교, 중학교, 교원대학을, 고등교육부는 일반대학과 사범대학을 관장한다. 보통교육부는 또 교육과정을 개발하는데, 주로 ‘교육강령’을 개발하기 위한 실무를 담당하는 곳이다. 과정안과 교수요강의 구성방향은 <사회주의 교육에 관한 테제>에 제시된 북한 교육의 이념과 원리 및 당과 김일성·김정일의

²⁶ 김동규, “북한교육의 현실과 개혁과제,” p. 4.

²⁷ 통일부 통일교육원, 『2006 북한이해』 [서울: 통일부 통일교육원, 2006a], p. 187.

²⁸ 김동규, “북한교육의 현실과 개혁과제,” p. 4.

²⁹ 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』 [평양: 법률출판사, 2004]을 참조.

교시에 기초하여 작성되며, 당과 김일성·김정일에 의하여 제시된 교육지침을 철저하게 관철하도록 하고 있다.

이런 과정안과 교수요강에 규정된 교육목표, 교육내용, 교육방법은 모든 교사들이 따라야 할 절대적 지침이 되며, 학습 주제별 시간과 학습 활동, 학습 방법까지 상세히 규정하고 있어 교사들이 교육 내용을 재구성하여 가르칠 수 있는 여지는 거의 없다. 다만 교사들은 자신의 수업을 위하여 교수계획을 세우도록 하고 있는데 교수계획은 교수진도표와 교수안의 작성을 근거로 하고 있다.

또 지방교육은 지방정권기관이 해당지역에 있는 교육기관의 조직과 건설, 보수, 교육강령의 집행, 보통교육 부문의 교원과 교양원 양성사업을 조직·지도하는 방식으로 이루어진다(조선민주주의인민공화국 교육법 제47조). 교육성은 해당 업무를 각 도(직할시)에 위치한 인민위원회 교육처로 하달하고, 인민위원회 교육처는 다시 해당 시·군·구역에 위치한 인민교육과로 송부한다. 이 교육지침이 최종적으로 학교에 하달되면, 그 지침에 의거하여 교육이 구체적으로 실시된다.³⁰

한편 교육사업에 대한 감독·통제는 교육지도기관과 해당 감독·통제기관이 한다(조선민주주의인민공화국 교육법 제51조). 일선 학교는 당과 내각의 지도 및 통제를 받아 교육을 실시한다. 학교의 행정조직은 학교장과 학교 단위 초급당위원회위원장인 부교장 그리고 각 분과와 경리주임 등으로 이루어져 있다. 중학교에서는 교과별 분과가 조직되어 있고, 소학교에서는 학년별로 분과가 조직되어 있다.

또한 학교 당위원회가 있고, 이 당위원회 산하에 교원사회단체, 학생사회단체 등의 사회정치활동조직이 편제되어 있다. 학교장은 형식적으로는 행정과 재정을 총괄하는 해당학교 책임자의 위치에 있지만, 학교에 파견된 초급당위원회 위원장인 부교장이 학교 구성원들의 사상적 동태를 지도·감독하며 사실상의 실권을 장악하고 있다. 부교장은 교원들의 조직생활을 관리하며, 교수교양사업과 사상교양사업을 담당한다. 한마디로 당 우위의 통치체제에서 당의 통제력은 학교교육의 정치문제 지도에만 국한된 것이 아니라, 실제 학교 운영의 전반에 걸쳐 행사되고 있다.³¹

³⁰ 통일부 통일교육원, 『2006 북한이해』 □서울: 통일부 통일교육원, 2006a), p. 188.

³¹ 위의 책, p. 188.

Ⅲ. 남북한 중등학교과정 통일교육 관련 내용 비교

1. 남한의 고교과정 통일교육 관련 내용

현행 제7차 교육과정을 바탕으로 일반적인 학교 통일교육을 논의해 보면, 통일교육은 국민공통 기본교육과정에서 다루어질 수 있으므로 10년간 실시될 수 있는 근거를 마련하고 있다.

제7차 교육과정에 있어서 통일교육은 교육과정상 교과활동, 재량활동, 특별활동 등 모두에서 다루어질 수 있다. 교과에 있어서는 국어과, 도덕과, 사회과 등에서 통일교육을 실시할 수 있는데, 우선 각 교과목의 기본과정에서는 기본적인 북한 및 통일 관련 내용을 체계적으로 반영하며, 심화과정에서는 통일 및 북한에 관하여 심층적인 지식을 추가하여 다룰 수 있다. 특히 심화 보충과정에서는 북한에 대한 흥미와 호기심이 많은 학생들에게 좀 더 심도 있는 내용을 제시해 줄 수 있을 것이다. 재량활동 시간과 관련해서는 학교·급별로 자율적으로 활용할 수 있는 시간이기 때문에 이 시간 역시 최대한 통일교육 시간으로 활용할 필요가 있다. 특히 창의적 재량활동에서는 범교과 형태로 통일교육을 실시할 수 있을 것이다. 북한의 정치, 경제, 사회, 문화 등 제 분야에 대해 주제를 선정하여 교육활동을 하거나, 통일과 관련된 시사적인 주제를 선정하여 학생들이 스스로 자료를 수집하고, 토의하는 형태의 수업을 진행할 수 있다.

이러한 학습활동에는 자기 주도적 학습 관점이나, 구성주의적 관점의 수업원리가 필요하다. 기타 자율적 교육활동에서는 현장학습 중심의 통일교육을 실시할 수도 있을 것이다.³²

³² 최현호, “화해협력시대의 학교통일교육의 새로운 패러다임,” 『북한연구학회보』 제5권 2호 (2001), p. 230.

<표 1> 제7차 중등 교과에 반영된 학교 통일교육의 내용과 방향

과목	교과내용	교육방향
도덕	과거에는 전 학년에 학습내용이 들어있었으나, 7차에서는 중학교 2학년과 고등학교 1학년에서 집중 이수케 했음.	· 중 2: 통일의 의미, 당위성, 다른 나라의 통일과정 이해 · 고 1: 분단원인 과정과 대내적 환경을 살펴보고 남북한의 통일정책을 비교해 통일에 필요한 자세를 배움.
국어	해방 이후 남북한의 이념 차이로 어휘도 달라짐. 어휘의 이질화는 의사소통의 단절을 초래할 수 있음.	· 남북한의 언어 차이점을 말소리, 어휘, 맞춤법 등으로 나누어 정리함. · 언어 차이의 원인 극복 방안을 토의함.
사회과	남한 사회과는 역사, 지리, 일반사회로 구성되지만, 북한은 역사, 지리는 있지만 일반사회가 없음.	· 지리의 경우 북한지방을 다룰 때 남한처럼 비중을 두고 경제교류, 금강산관광 등 현재의 교류 내용을 접목해 지도함. · 북한이 역사교육을 주체사상 교양 등 정치적으로 이용하고 있다는 점을 그냥 지나쳐서는 안 됨.
체육	7차 교육과정에서는 통일교육 관련 내용을 찾기 어려움.	· 민족 동질성 회복에 크게 기여할 수 있는 교과임. · 씨름, 국궁, 태권도 등 전통적으로 공유해 온 운동을 다룬다거나 강강수월래, 농악무, 살풀이 등 민속무용을 통일교육과 연계할 수 있음.
음악	남북 음악교과, 교육과정, 교과서 비교분석과 통일교육 내용 체계화가 안 됨.	· 교과 자체가 모든 영역에서 학년별로 민족 전통음악을 다루도록 구성돼 통일교육과 폭넓게 접목할 수 있음.
미술	남북 미술교과, 교육과정, 교과서 비교분석과 통일교육 내용 체계화가 안 됨.	· 우리 민족의 색에 대한 선호도와 의식, 전통 문양, 조소, 공예, 건축물, 한국화 등 다양한 미술품을 포함해 교육할 수 있음.

출처: 최현호, “화해협력시대의 학교 통일교육의 새로운 패러다임,” 『북한연구학회보』 제5권 2호 (2001), p. 229.

여기서는 제7차 교육과정을 반영하고 있는 고등학교 사회과 교과서를 중심으로 우리의 학교 통일교육 실태를 파악하고자 한다.

가. 대한교과서(주) 간행의 『고등학교 정치』의 경우

대한교과서(주) 간행의 『고등학교 정치』는 통일교육과 관련하여 맨 마지막의 5단원(‘정치발전의 과제’)의 제4장(‘민족통일의 과제’)에서 통일 문제의 성격, 남북관계의 현황, 통일 이후의 한국 사회와 통일을 위한 준비 등의 내용을 다루고 있다. 또 통일문제의 성격에서는 통일비용과 분단비용, 국제정세의 변화와 남북관계의 변화, 남북정상회담과 주변국들의 이해관계에 대하여, 남북관계의 현황과 관련해서는 남북한의 주요 경제지표 비교, 남북한의 산업구조 비교, 남북한의 교역 현황, 남북한의 언어적 차이, 남한과 북한의 생활 모습, 남북한간 사회·문화 교류, 군사·안보 분야의 남북관계, 이산가족 교류 현황 등에 대해서, 통일 이후의 한국 사회와 통일을 위한 준비와 관련해서는 “남북이 통일된다면 우리나라는 강대국이 될 수 있다” 등으로 기술하고 있다.

그런가 하면, 남북한 주민간 상호 적대감이 심화되는 조건, 동독 중3 남학생의 통일 1년 후 소감문, 서독 중3 학생의 통일 1년 후 소감문, 여러 나라의 통일 방식, 6·15 남북공동선언에 나타난 통일 방식 등에 대해 비교적 폭넓게 다루고 있다.³³

또한 이 책에서는 남북통일 문제에 대해 가능한 한 객관적인 관점에서 보고자 하는 노력이 엿보이며, 특히 각종 도표와 사진, 영화 소개 등을 통해 시각적으로 교육효과를 증대시키고자 노력하고 있음을 알 수 있다. 또 각 주제 말미의 ‘열린 과제’ 또한 현실성을 가진 질문으로서 폭넓은 토론을 유도할 수 있을 것으로 판단된다.

나. 대한교과서(주) 간행의 『고등학교 사회·문화』의 경우

대한교과서(주) 간행의 『고등학교 사회·문화』는 통일교육과 관련하여 마지막 제6단원(‘미래 사회의 전망과 대응’)의 제3장(‘한민족의 현재와 미래’)에서 남북통일의 의미, 통일을 위한 사회·문화적 과제, 우리의 미래 등의 내용을 다루고 있다. 남북통일의 의미에서는 학습자의 흥미를 끌기 위해 영화 ‘공동 경비 구역(JSA)’ 장면과 함께 남북분단과 통일 문제에 대한 문제 제기를 하고 있다. 남북통일을 가로막는 장애물에서는 통일의 장애 요인과 통일의 당위성에 대한 인식을 묻는 여론조사 결과를 보여주는 도표, 대학생들의 통일관과 북한 출신과의

³³ 『고등학교 정치』 [서울: 대한교과서, 2003], pp. 264~274.

결혼 선호 여부에 관한 신문 기사 등을 신고 있으며, 이밖에도 언어 장벽의 문제, 남북 도덕 교과서 비교, 북한 이탈 주민 문제 등을 다루고 있다.

통일을 위한 사회·문화적 과제로는 남북 이질화를 극복하기 위한 실마리를 어디서 찾을 수 있을 것인가라는 질문과 함께 남북통일 농구경기 대회, 북한에서도 ‘흘러간 옛 노래’ 인기, ‘통일 세대’ 키운다, 동독과 서독의 문화 교류 일지 등의 내용을 다양한 형태로 다루고 있다.

아울러 두 쪽에 걸쳐 사진으로 보는 남북 교류의 현장이라는 코너를 마련, 화보 형태로 학습자의 흥미를 끌고 있다. 우리의 미래에서는 정치적 모습: 선진 민주 복지 국가, 경제적 모습: 세계 경제 대국, 사회·문화적 모습: 문화 선진국, 국제적 위상: 아시아·태평양 시대의 중심 국가, 2020년의 내 모습 등에 대해 다루면서 세계와 통일한국의 미래를 조망하고, 한국인이자 세계 시민의 한 사람으로서 우리의 이상과 목표를 실현할 수 있는 방안을 탐구하고 있다.³⁴

이렇듯 이 책에서도 『고등학교 정치』 교과서처럼 각 주제 말미에 ‘열린 과제’를 설정하여 다양한 의견 표출을 유도하고 있음을 알 수 있다.

다. 교육인적자원부 간행의 『고등학교 시민윤리』의 경우

교육인적자원부 간행의 『고등학교 시민윤리』³⁵는 통일교육과 관련하여 마지막 단원인 제5단원(‘국가 발전과 지구 공동체’)의 제2장(‘민족 공동체의 번영과 통일’)에서 민족 공동체의 의미와 중요성, 재외 동포에 대한 올바른 자세, 민족 공동체의 발전 방향과 통일에 대하여 다루고 있다.

민족 공동체의 의미와 중요성과 관련해서는 민족의 정의, 민족 공동체의 의미, 민족 공동체 의식 등에 대해 상세하게 다루고 있으며, 재외 동포에 대한 올바른 자세와 관련하여서는 재외 동포의 실상, 재외 동포의 나라 사랑, 재외 동포에 대한 올바른 시각 등에 대해, 그리고 민족 공동체의 발전 방향과 통일에서는 통일의 필요성, 통일의 장애 요인과 촉진 요인, 통일 국가의 미래상 등에 대하여 설명하고 있다.³⁵ 이 책 역시 각종 도표와 사진 등 시각적 자료를 다양하게 신고 있으며, 각 주제와 관련해서는 ‘탐구 과제’를 설정, 다양한 토론을 유도하고 있다.

³⁴ 『고등학교 사회·문화』 [서울: 대한교과서, 2003], pp. 252~284.

³⁵ 『고등학교 시민 윤리』 [서울: 교육인적자원부, 2003], pp. 216~231.

라. 교육인적자원부 간행의 『고등학교 윤리와 사상』의 경우

교육인적자원부 간행의 『고등학교 윤리와 사상』은 맨 마지막 단원인 제4단원(‘한국 윤리 및 사회사상의 정립과 민족적 과제’)의 제4장(‘한국의 진로와 민족적 과제’)에서 통일한국의 실현이라는 주제로 통일교육과 관련한 내용을 일부 다루고 있다.

여기서는 통일한국의 전제 조건으로서 남북한간 점진적 교류·협력, 상호간의 다양성에 대한 인정·이해, 이데올로기적 편향의 최소화, 인도주의적 가치의 중시, 남북한 상호 동질성의 회복 등을 강조하고 있으며, 남북한이 함께 추구해야 할 가치들로는 자유와 평등, 개개인의 가치 기준을 인정하고 수용하려는 정신인 다원성, 전통 윤리에 기초한 반려 의식과 적선 의식이 구체적으로 나타나는 배려, 자신과 다른 의견이나 관습, 종교를 가진 사람들에게 공정하고 객관적인 태도를 강조하는 관용, 생태주의적 가치에 대한 존중, 사회적·국가적 갈등을 평화에 의해 해결하려는 비폭력주의와 평화주의 등을 들고 있다.³⁶

한마디로 이 책에서는 민주시민교육 차원의 통일교육의 내용을 취급하고 있다고 하겠다. 이 과목도 ‘탐구 과제’를 부여함으로써 심층 학습을 요구하고 있다.

마. 금성출판사 간행의 『고등학교 한국 근·현대사』의 경우

금성출판사 간행의 『고등학교 한국 근·현대사』 역시 통일교육과 관련한 내용을 마지막 단원인 제4단원(‘현대 사회의 발전’)의 제3장(‘북한의 변화와 통일의 과제’)에서 다루고 있다.

여기서는 사회주의 경제 건설과 김일성 체제의 확립, 주체사상과 김정일 후계 체제, 변화를 모색하는 북한, 통일정책의 전개와 남북 교류, 국제 정세의 변화와 평화통일의 과제 등의 주제를 다루고 있다.³⁷

이 과목은 타 사회과 과목과는 달리 북한의 과거와 현재의 실상에 대해 비교적 소상하게 다루고 있다는 점에 특색이 있다. 이 과목 역시 다양한 사진 및 도표를 비롯한 각종 자료들을 정리하여 시각적 교육 효과를 높이고 있으며, 주요 과제를 부여함으로써 심층적인 토론을 유도하고 있다.

³⁶ 『고등학교 윤리와 사상』(서울: 교육인적자원부, 2003), pp. 255~261.

³⁷ 『고등학교 한국 근·현대사』(서울: 금성출판사, 2003), pp. 298~319.

바. 두산(주) 간행의 『고등학교 한국지리』의 경우

(주)두산 간행의 『고등학교 한국지리』³⁸ 예외적으로 통일 문제와 관련한 내용을 5개 단원 중 제4단원(‘국토 통일의 과제와 노력’)에서 취급하며, 전 단원을 할애하여 북한 지역에 대한 이해와 남북한 관계를 다루고 있다.

구체적인 내용으로는 1장(‘북부 지역의 이해’)에서 북한의 인구 문제, 북한의 산업 구조 문제, 나진·선봉 경제 무역 지대 등의 주제에 대하여, 2장(‘국토의 잠재력과 국토 통일’)에서 ‘남과 북은 같은 민족이고 같은 국가였다’, ‘분단된 한반도, 열리는 통일’, ‘남·북한간의 교류는 모두에게 이익이 된다’ 등의 주제에 대하여 다루고 있다.³⁸

이 과목 역시 다양한 지도, 사진, 통계 자료 등을 실어 학습자들이 시각적으로 교과 내용을 쉽게 이해할 수 있도록 돕고 있으며, 마무리 테스트를 통해 심층적인 토론이 가능하도록 유도하고 있다.

이렇듯 우리나라 고등학교의 6종에 달하는 통일 관련 사회과 교과서를 분석해 본 결과, 통일교육의 내용은 비교적 제7차 교육과정³⁹이 추구하는 바를 성실히 반영하고 있다는 느낌을 갖게 한다. 특히 영상세대를 겨냥, 사진이나 각종 도표를 교육 자료로 활용하고 있는 것은 과거에 비해 큰 진전으로 평가할 만하다.

그럼에도 불구하고 몇 가지 문제점이 있는 것도 사실이다. 예컨대, 통일교육을 다루고 있는 고등학교 교과서는 『고등학교 한국지리』⁴⁰를 제외하고는 하나 같이 마지막 단원에 그 내용을 싣고 있는데, 이는 시급히 시정되어야 할 사안으로 판단된다. 또한 마지막 단원에 통일교육 관련 내용이 다루어짐으로써 학습자로 하여금 심리적으로 통일교육이 타 과목에 비해 그 중요도가 떨어진다는 느낌을 들게 하며, 또 분위기가 어수선한 학년 말에 강의가 진행됨으로 인해 교육 효과가 반감될 가능성이 크다는 문제점이 있다.

이밖에도 통일교육의 내용은 대체로 민주시민교육 차원에서 다양하게 다루어지고 있으나, 다만 통일의 상대방인 북한의 실상에 대한 내용이 『고등학교 한국근·현대사』⁴¹를 제외하고는 거의 부재하다는 점은 속히 개선되어야 할 부분으로 판단된다. 특히 『고등학교 정치』⁴²에서는 북한의 정치 실상과 인권문제를 다룰 필요가 있다고 판단된다.

한편, 학교교육에서 통일교육은 감정적으로 학습자의 마음에만 호소해서는

³⁸ 『고등학교 한국지리』(서울: 두산, 2003), pp. 250~259.

곤란하다는 점을 인식하고, 이에 대한 보강을 게을리 해서는 안 될 것이다. 보다 큰 효과를 가져오기 위해서는 학습자의 정서, 인지, 행동이 통합될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이 점에서 통일교육은 학습자의 흥미와 발달 단계를 고려하여 학습자의 오감을 자극할 수 있도록 다양한 매체를 활용할 필요가 있다. 학습자들은 학교 이외에 가정, 언론, 매체, 사회기관 등 다양한 매체에 의해 영향을 받는다는 점을 고려하여 이러한 사회화매체와의 유기적인 협조가 이루어지는 교육이 될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

2. 북한의 중학교과정 통일교육 관련 내용

북한의 교과서는 북한 사회의 현실을 압축시켜놓은 결정체라는 점에서 북한 정권의 통일관과 통일교육 현실을 실증적으로 분석하기 위해서는 교과서만한 자료가 없다고 해도 과언이 아닐 것이다.

북한의 교육과정은 다른 나라와 유사한 일반교과와 북한에서만 가르치는 특정교과와 내용으로 구성되어 있다.

중학교 과정의 경우, 정치이념적 내용을 다루는 특정 교과의 교과서로는 『위대한 수령 김일성대원수님 혁명활동』, 『위대한 수령 김일성대원수님 혁명력사』, 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명활동』, 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명력사』, 『항일 녀성영웅 김정숙어머님 혁명활동』, 『사회주의 도덕』, 『현행 당정책』 등을 들 수 있다.

6년 과정의 북한 중학교에서 가르치는 교과서 종류와 주간 시수는 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 북한의 중학교 교육과정

교 과 목	학년별 주당 시간수					
	1학년	2학년	3학년	4학년	5학년	6학년
위대한 수령 김일성대원수님 혁명활동	1	1	1			
위대한 수령 김일성대원수님 혁명력사				2	2	2
위대한 령도자 김정일원수님 혁명활동	1	1	1			
위대한 령도자 김정일원수님 혁명력사				2	2	2
항일 녀성영웅 김정숙어머님 혁명활동				1		
사회주의 도덕	1	1	1	1	1	1
현행 당정책				1주	1주	1주
국 어	5	5	4			
문 학				4	3	2
한 문	2	2	1	1	1	1
외국어	4	3	3	3	3	3
력 사	1	1	2	2	2	2
지 리	2	2	2	2	2	
수 학	7	7	6	6	6	6
물 리		2	3	4	4	4
화 학			2	3	3	4
생 물		2	2	2	3	3
체 육	2	2	2	1	1	1
음 악	1	1	1	1		
미 술	1	1				
제 도				1	1	
컴퓨터				2	2	2
실습(남·녀)	1주	1주	1주	1주	1주	1주

출처: 임순희, 『북한청소년의 교육권 실태』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 22.

다음은 북한 중학교 과정에서 ‘통일교육’과 관련된 내용을 다루고 있는 교과서 가운데 학년별로 몇 가지만을 선택하여 그 내용을 심층적으로 분석하기 보다는 ‘인용’하는 선에서 소개하기로 한다.

가. 중학교 1학년 『국어 1』의 경우

중학교 1학년용 『국어 1』의 ‘통일의 문을 열자’ 단원에서 “동무들! 우리 인민은 예로부터 민족도 하나, 조국도 하나였습니다. 그러나 오늘은 미제에 의하여 나라가 허리를 끊기운 채 둘로 갈라져 있습니다. … 조국통일! 이것은 위대한 수

령 김일성대원수님의 생전의 뜻이며 경애하는 김정일원수님의 확고부동한 결심입니다. 조국통일은 저절로 이루어지는 것이 아니며 그 누가 가져다 주는 것도 아닙니다. 조국통일의 구성이신 경애하는 김정일원수님의 두리에 나라와 민족을 사랑하는 북과 남, 해외의 조선인민 모두가 하나로 굳게 뭉쳐 우리 손으로 기어이 이룩하여야 합니다. … 우리 소년단원들도 조국통일의 그날을 위하여 경애하는 원수님을 목숨으로 지키는 소년근위대로 튼튼히 준비하여야 하며 학습과 소년단생활을 더 잘하여야 합니다. 그리하여 경애하는 원수님을 통일의 광장에 높이 모시고 통일만세를 부를 그날을 하루 빨리 더 앞당겨 와야 하겠습니다”³⁹라며, 민족분열의 책임을 미국에 있다고 규정짓고, 이러한 남북분열을 해결하기 위해서는 김정일을 중심으로 단결하여 남한을 해방시켜 조국통일을 이루자고 강조하고 있다.

그런데 여기서 주목해야 할 사실은 소년단원들에게 김정일을 목숨으로 지키는 소년근위대로 준비되어야 한다고 촉구하고 있는 점이다. 이는 통일 달성을 빙자하여 은연중에 위기에 처한 김정일 정권을 보위할 것을 촉구하는 것으로 당면한 위기의식을 반영하고 있음을 알 수 있다.

나. 중학교 2학년 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명활동』의 경우

중학교 2학년 용 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명활동 2』의 제18과(‘민족공동의 통일강령’)에서, 김일성이 1971년에 제시한 ‘조국통일 3대원칙’인 자주, 평화, 민족적 대단결에 대한 해설과 함께 1972년의 ‘7·4공동성명’의 내용을 소개하고 있는데, 여기서는 남한의 ‘반통일 분열책동’에도 불구하고 김일성의 조국통일을 위한 헌신적인 노력에 의해 “…남조선 괴뢰도당은 온 민족의 높아가는 통일기운에 겁을 먹고 막다른 골목에서 빠져나섰습니다”⁴⁰라고 강조하고 있다.

다. 중학교 2학년 『한문 2』의 경우

『한문 2』의 51과(‘民族大團結의 기치’)에서는 “… 온 民族이 和合하고 하나로 團結한다면 그것이 곧 우리가 바라는 祖國統一이다. 北과 南, 海外의 全體 朝鮮民族은 民族의 太陽이시며 祖國統一의 위대한 救星이신 敬愛하는 首領 金日成

³⁹ 『국어 1』 [명양: 교육도서인쇄공장, 2001], pp. 134~136.

⁴⁰ 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명활동 2』 [명양: 교육도서인쇄공장, 2001], pp. 57~60.

大元帥님께서 밝혀주신 祖國統一方針을 높이 받들고 偉대한 金正日元帥님을 中心으로 民族大團結의 기치밑에 굳게 뭉쳐야 한다. 우리나라의 北과 南에 서로 다른 思想과 制度가 存在하고 있는 條件에서 民族의 和合과 統一을 이룩하는 길은 하나의 民族, 하나의 國家, 두개 制度, 두개 政府에 기초한 連방제方式의 祖國統一方案밖에 없다. … 少年團員들은 偉대한 領導者 金正日元帥님의 領導를 높이 받들고 祖國統一을 위한 우리 民族의 기세찬 흐름에 自己의 힘과 才能을 다 바쳐야 한다”⁴¹라며, 김일성의 ‘조국통일방침’과 ‘고려민주연방공화국 통일방안’에 대해 찬양하면서 이를 계승한 김정일의 영도에 소년단원들이 전적으로 따를 것을 촉구하고 있다.

이 또한 통일을 빙자해 소년단원들에게 김정일의 충성을 강요하고 있음을 엿볼 수 있음을 알 수 있다.

라. 중학교 3학년 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명활동 3』의 경우

중학교 3학년용 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명활동 3』의 제10과(‘해외동포들을 조국통일의 기치밑에’)에서는 “위대한 원수님께서서는 아메리카주와 서유럽지역 교포들속에 주체의 씨앗을 뿌리고 그들을 경애하는 대원수님의 두리에 묶어 세워 조국의 자주적 평화통일을 위한 투쟁에 적극 떨쳐 나서도록 현명하게 이끄시였습니다”⁴²라며, 김일성의 서구 및 북미 지역 교민들에 대한 통일전선을 통한 통일 노력을, 제19과(‘조국통일을 앞당기기 위하여’)는 “위대한 령도자 김정일원수님께서서는 조국통일을 앞당기기 위하여 파썸독재를 짓부시고 민주주의를 실현하기 위한 남조선인민들의 투쟁에 깊은 주의를 돌리시였습니다. … 위대한 원수님께서서는 전두환역적의 파멸을 필연적이라고 하시면서 남조선 인민들의 투쟁에 의하여 그놈도 이전 독재자의 뒤를 따라 비참한 종말을 고하게 될 것이라고 힘 있게 말씀하시였습니다”라며, 김정일의 ‘남조선 해방’을 통한 통일 노력을 각각 찬양하고 있다.

제23과(‘그 날은 오리라’)에서는 “… 미제와 남조선괴뢰들은 조국의 통일을 한사코 막아 나서고 있습니다. 놈들은 조국통일을 위한 북과 남의 대화들을 파탄시키고 대결을 격화시키면서 정세를 계속 전쟁접경으로 이끌어 가고 있습니다.

⁴¹ 『한문 2』 [평양: 교육도서인쇄공장, 2001), p. 96.

⁴² 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명활동 3』 [평양: 교육도서인쇄공장, 2000), pp. 24~29.

또한 조국통일을 위한 남조선인민들의 투쟁을 총칼로 악랄하게 탄압해 나르고 있습니다. … 련방제방식은 우리 나라의 실정에 맞는 가장 합리적이고 정당한 조국통일 방식입니다. … 위대한 령도자 김정일원수님을 조국통일의 구성으로 높이 모시고 있는 우리 인민은 경애하는 대원수님의 조국통일유훈을 반드시 실현하고자 할 것입니다”⁴³라며, 미국과 남한 정부를 반통일세력으로 매도하면서 남북대화 파탄의 책임을 전가하고 있으며, 동시에 ‘고려민주연방제 통일방안공화국 통일방안’을 찬양하면서 김정일을 중심으로 조국통일을 관철할 것을 독려하고 있다.

마. 중학교 3학년 『한문 3』의 경우

『한문 3』의 제31과(統一의 웨침)에서 김일성의 “南朝鮮의 愛國的青年學生들과 民主人士들을 비롯한 各界各層 人民들도 祖國統一을 爲한 鬪爭에 勇敢히 일떠섰습니다”라는 교시와 함께 “南朝鮮의 青年學生들과 各界各層 人民들은 自主, 民主, 祖國統一을 爲한 鬪爭에 勇敢히 일떠나서고 있으며 이 陣頭에는 正義와 眞理를 사랑하는 青年學生들이 서 있다. 그들은 惡名 높은 <보안법>의 철폐와 련방제에 의한 祖國統一을 要求하여 到處에서 鬪爭을 힘 있게 벌리고 있다. 그러나 파쑈정권은 統一指向의인 의로운 活動을 벌린 青年學生들과 民主人士들을 犯罪시하면서 그들의 組織을 無效로 선포하고 그들을 銃칼로 彈壓하고 있다. 그러나 南朝鮮青年學生들은 學友들의 념원과 志向을 實現하기 위하여 繼續 힘차게 鬪爭하고 있다. 파쑈정권의 썩은 政治를 決判내고 自主, 民主, 祖國統一을 爲한 그들의 鬪爭은 銃칼로도 막지 못한다는 것은 歷史가 증명하고 있다”⁴⁴라며 ‘반통일적’인 남한 정부를 비난하는 한편 남한의 청년학생들이 북한의 통일방안에 찬동한다면 반정부 활동을 고무찬양하고 있다.

이는 물론 남한의 상황을 왜곡날조하면서 상대적으로 북한 학생들이 김일성·김정일의 통일관에 대해 찬양하도록 유도하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

바. 중학교 4학년 『위대한 수령 김일성대원수님 혁명력사 4』의 경우

『위대한 수령 김일성대원수님 혁명력사 4』의 제10절(‘남조선혁명과 조국의 자

⁴³ 위의 책, p. 43.

⁴⁴ 『한문 3』 [찬양: 교육도서인쇄공장, 2001], p. 43.

주적 평화통일을 위한 투쟁, 해외교포운동의 발전)에서 “위대한 수령님께서서는 정전을 공고한 평화에로 전환시키고 남조선에서 미제참략군을 철거시키며 북과 남의 군대를 각각 10만 또는 그 아래로 줄이고 서로 무력을 사용하지 않을 때 대한 협정을 맺을 것을 제의하시였다. 그리고 북과 남 사이의 자유로운 래왕과 통신의 교환, 경제문화교류를 실현하고 정당, 사회단체들과 개별적인사들의 접촉을 이룩할데 대하여 제의하시였다. … 위대한 수령 김일성대원수님께서서는 조성된 정세와 남조선혁명발전의 요구에 맞게 남조선인민들에게 뚜렷한 투쟁방침을 밝혀주시였다. … 남조선혁명가들은 주체44(1955)년 12월에 진보당을 내오고 반제, 반파썸, 평화통일을 기본내용으로 하는 투쟁강령을 내놓았으며 미제와 그 앞잡이들을 반대하는 적극적인 투쟁을 벌리였다”⁴⁵라며, 김일성 집권 초기의 통일 노력을 찬양하고 있다.

사. 중학교 5학년 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명력사 5』의 경우

중학교 5학년용 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명력사 5』(4) 제3장 8절(‘조국통일3대원칙과 5대방침을 실현하기 위한 투쟁’)에서 “… 경애하는 수령님의 혁명사상은 나라의 통일문제를 해결하기 위한 유일한 지침이다. … 그러므로 조국통일에 관한 경애하는 수령님의 사상과 방침을 구현해야 나라와 민족의 통일을 우리 나라의 실정과 우리 인민의 요구에 맞게 이룩할 수 있었다. … 따라서 경애하는 수령님의 높은 권위를 가지고 조국을 통일할데 대한 사상은 조국통일을 앞당길수 있는 기본열쇠로 되었다. 위대한 장군님께서 내놓으신 조국통일에 대한 전략사상은 우리 당과 인민이 조국통일을 위한 투쟁에서 튼튼히 틀어쥐고 나가야 할 위력한 전투적기치로 되었다. 위대한 령도자 김정일원수님께서서는 조국통일전략사상에 기초하여 남조선애국력량을 강화하는데 깊은 주의를 돌리시였다. … 경애하는 수령님께서 밝혀 주신 조국통일3대원칙은 우리 민족의 통일 념원과 의지를 집대성한 가장 정당한 통일강령이였다. 위대한 장군님께서서는 조국통일의 3대원칙을 실현하기 위하여 그것을 민족공동의 유일한 통일강령으로 내외에 선포하도록 하시였다. … 남측은 조국통일3대원칙에 동의를 하고도 정작 세상에 발표할 북과 남의 공동성명초안을 작성할 때 표현과 문구를 가지고 난관을 조성하였다. … 위대한 장군님께서서는 일군들에게 넓은 도량과 아량 있는 포

⁴⁵ 『위대한 수령 김일성대원수님 혁명력사 4』(평양: 교육도서인쇄공장, 1999), pp. 175~178.

응력, 진지한 설득력으로 남측대표들을 끝까지 납득시켜 공동성명에 조국통일3대원칙을 반영해야 한다고 말씀하시었다. 그러시고는 친히 공동성명의 문장과 표현 하나하나에 이르기까지 다듬어주시었다. 위대한 령도자 김정일원수님의 현명한 령도밑에 조국통일3대원칙과 5대방침을 실현하기 위한 투쟁이 힘 있게 벌어 짐으로써 미제와 남조선괴뢰도당은 세계인민들로부터 더욱더 고립되고 조국통일을 위한 우리 당과 인민의 투쟁은 보다 새로운 높은 단계에 들어 섰다”⁴⁶라며, 김일성이 제시한 조국통일3대통일원칙과 5대방침의 성립과정을 소개하면서 이 과정에서 당시 김정일이 관여한 일화를 소개하며 찬양하는 한편, 이제는 이 원칙과 방침의 관철을 위해 김정일의 영도 밑에서 단결 투쟁할 것을 촉구하고 있다.

아. 중학교 5학년 『한문 5』의 경우

『한문 5』의 제10과(‘우리의 念願은 統一’)에서는 김정일의 “靑年들은 祖國統一을 위한 鬪爭에서 선봉鬪士가 되어야 합니다”라는 교시를 전제한 다음 “分裂된 祖國을 統一하는 것은 北과 南, 海外의 모든 朝鮮靑年들과 全體 朝鮮人民의 念願이고 至上의 民族史的 課題이다. … 지난날 南朝鮮에 顧問의 名目으로 派遣되어 온갖 行勢를 다하던 米帝侵略者들이 오늘도 南朝鮮에서 政治, 經濟, 軍事의 命脈을 틀어쥐고 主人行勢를 하고 있는 한 統一의 光明이 밝아올수 없음을 自覺한 그들, 惡이 善을 억압하고 不正義가 正義를 짓밟으며 米帝의 脚本에 따라 움직이는 파쑈교형리들이 살판치는 暗黑天地 南朝鮮, 分裂된 땅에서 통치체제의 不合理한 社會現實을 그대로 두고서는 배움의 熱望과 理想도 自由의 피타는 渴望도 實現될 수 없음을 自覺했기에 그들은 京鄕各地와 街頭에서 暴風을 일으키면서 鮮血을 뿌리고 있는것이다. … 南朝鮮靑年學生들의 正義로운 피의 대가는 반드시 于百倍로 치루어질것이며 歷史는 自己의 빛나는 갈피속에 이들의 장한 모습과 이름들을 永遠히 記憶할것이다”⁴⁷라며, 남한 청년학생들의 반미 통일운동을 부추기는 선동을 하고 있다.

이는 남한의 상황을 과장 왜곡함으로써 북한의 학생들로 하여금 상대적으로 북한체제의 ‘우월성’을 인식토록 하는 내용이라 할 수 있다.

⁴⁶ 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명력사 5』 (평양: 교육도서인쇄공장, 2003), pp. 113~116.

⁴⁷ 『한문 5』 (평양: 교육도서인쇄공장, 2001), pp. 19~20.

자. 중학교 5학년 『영어 5』의 경우

중학교 5학년용 『영어 5』에서는 제16과(‘A Poor Girl in Seoul’)에서 서울에서 벌어진 한 가난한 소녀에게 자행된 미군의 ‘만행’을 예화로 들면서 반미 감정을 부추기며 반미투쟁에 나설 것을 선동하는 내용을 싣고 있다.⁴⁸

차. 중학교 6학년 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명력사 6』의 경우

중학교 6학년용 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명력사 6』의 제4장 ‘조국통일 령량 강화’ 제목하에 ‘조국통일의 주체적혁명력량 강화’, ‘조국통일위업에 대한 국제적연대성 강화’에 대하여,⁴⁹ 제5장 9절에서는 ‘고려민주연방공화국창립방안’에 대하여,⁵⁰ 제7장 9절에서는 ‘조국통일의 전환적국면 마련’이라는 제목하에 ‘조국통일 3대현장 정립’, ‘력사적인 평양상봉, 6·15 남북공동선언 채택’, ‘북남 공동선언리행 적극 추진’에 대하여⁵¹ 논하면서 북한 통일방안의 정당성, 6·15 남북공동선언의 성립과정에 있어서의 김정일의 역할을 찬양하고 이 선언이 북한의 관점에서 반드시 이행되어야 한다고 주장하고 있다.

카. 중학교 6학년 『한문 6』의 경우

『한문 6』은 통일 문제와 관련하여, 김정일의 “오늘 南朝鮮 靑年學生들과 人民들은 매우 어려운 環境에서도 共和國北半部를 希望의 燈臺로 바라보면서 勇敢하게 싸우고 있습니다”라는 교시를 내세운 다음, “오늘 南朝鮮 靑年學生들과 人民들은 偉대한 領導者 金正日元帥님을 7千萬民族의 太陽, 民族의 救世主, 祖國統一의 救星, 民族大團結의 中心으로 높이 우러러 모시고 따르며 元帥님에 대한 欽慕의 마음 더더욱 불같이 달아오르고 있다. … 敬愛하는 金正日元帥님은 眞正 남녘同胞들에게 있어서 삶도 希望도 다 맡기고 사는 마음의 기둥이고 運命의 救世主이다. … 偉대한 領導者 金正日元帥님을 民族의 太陽으로 높이 모시고 米帝와 그 走狗들을 打倒하고 祖國統一의 民族의 宿願을 기어이 성취하려는 確固不動한 信念과 意志밑에 살며 싸우는 남녘겨레들의 앞길을 막을 힘은 世上에 없

⁴⁸ 『영어 5』(평양: 교육도서인쇄공장, 1999), pp. 103~104.

⁴⁹ 『위대한 령도자 김정일원수님 혁명력사 6』(평양: 교육도서인쇄공장, 2003), pp. 78~85,

⁵⁰ 위의 책, pp. 134~137.

⁵¹ 위의 책, pp. 224~232.

다”⁵²라며, 남한의 청년학생들이 김정일을 우러러보며 미국과 남한 정부에 대해 투쟁하고 있다고 과장하여 해설하고 있다.

이와 같은 내용은 남한 청년학생의 김정일 찬양과 반미 및 반정부 활동을 왜곡 과장함으로써 상대적으로 북한 청년학생들에게 김정일 정권에 대한 충성심을 유도하는 의도를 나타내고 있다고 볼 수 있다.

위에서 북한 중학교 교과서의 주요 과목 인용문에서 보듯이 2000년의 ‘6·15 남북공동선언’ 발표 이후 남북관계의 진전에도 불구하고, 북한의 통일교육에서 특별히 달라진 내용이 없음을 잘 알 수 있다.

즉 북한의 통일교육은 예나 지금이나 거의 변화가 없이 남한의 청년학생들의 반미 및 반정부 활동의 왜곡 과장을 통한 북한 청년학생들의 정권 및 체제에 대한 충성심 유도, 남한 실상에 대한 왜곡 과장, 북한 통일방안의 정당성 주장, 통일을 위한 김일성·김정일 부자의 업적 찬양 등으로 점철되어 있으며, 남북관계 사나 ‘6·15 남북공동선언’ 이후 남북관계의 진전 등에 대한 객관적인 정보를 취급하지 않고 있어 의혹을 자아내고 있다.

IV. 남북한 통일교육의 수렴방안 검토

남북한 통일교육의 수렴은 현재 우리의 통일방안인 민족공동체통일방안을 고려하여 ‘사실상의 통일’ 단계인 남북연합단계나 통일 이후를 의미하는 통일국가 완성 단계에나 가능할 것이다.

현 단계의 남북관계로는, 그리고 북한의 체제 붕괴 위협에 대한 방어적인 태세가 확고한 한에 있어서는, 북한당국이 통일교육의 수렴에 결코 응하지 않을 것이기 때문이다.⁵³

따라서 본 장에서는 통일과정에 해당하는 남북연합단계와 완전통일국가를 염두에 두고 개괄적 차원에서 제도적 측면과 내용적 측면으로 나누어 통일교육의 수렴방안을 모색해 보고자 한다.

⁵² 『한문 6』(평양: 교육도서인쇄공장, 2001), p. 32.

⁵³ 물론 현 단계에서도 대북방송을 통한 통일교육은 가능할 것이다. 이 경우에도 북한주민들이 자유민주주의와 자본주의를 근간으로 하는 체제로 편입되는 것을 상정해야 하므로 통일과정이나 통일 이후의 북한주민에 대한 통일교육 내용과 별반 차이가 없을 것이다.

1. 제도적 측면에서의 수렴방안

남북연합단계의 통일과정이나 통일 이후 남북한 지역의 통일교육의 수렴을 위해서는 무엇보다도 제도적 차원의 통합 노력이 있어야 할 것이며, 이를 위해서는 우선 광범위한 통일교육의 체계화 작업을 해야 할 것이다.

이 작업을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 정부, 학계, 정당, 사회 및 언론단체 등 통일교육 담당 주체들간에 먼저 횡적이고 민주적인 협조체제가 구축되어야 할 것이며, 동시에 이를 조직적으로 운영할 수 있는 중심기구가 설치되어야 할 필요가 있다.

이 중심기구의 주 역할은 통일교육 담당주체들이 필요로 하는 여러 가지 지원책을 마련하며, 나아가 이들간의 협조 및 의사소통을 민주적이고 효율적으로 관리하는 데 있다.

이와 관련해 볼 때, 통독과정 및 통독 이후 그 임무를 잘 수행한 독일의 ‘연방정치교육본부’의 조직 및 운영방법은 훌륭한 모델이 될 수 있을 것이다.

현행 통일교육지원법에서는 통일부가 통일교육과 관련한 일체의 업무를 관장하고 통일부장관이 그 기본계획의 수립과 시행의 책임을 지는 것으로 되어 있으나, 통일교육의 활성화를 위하여 요청되는 기획, 연구, 자료 개발, 교육·연수 실시, 타 기관과의 협력, 지원, 평가 등 다양하고 방대한 업무를 통일부에서만 전담하기에는 일정 한계가 있을 수밖에 없다.

이런 점을 감안할 때 우리도 독일의 ‘연방정치교육본부’와 같은 기구를 통일과정 이전에 미리 설립하여 통일교육의 지원 및 관리를 총괄하게 하고 통일과정 및 통일 이후를 대비케 하는 것이 바람직하다.

그 대안 중의 하나는 통일부 통일교육원을 독일 연방정치교육본부 형태로 개편하고, 그 기능과 조직을 확대하여 국가 통일교육을 총괄하는 명실상부한 통일교육의 중심기관으로 위상을 재정립하는 것이다.⁵⁴

또한 통일과정 및 통일 이후를 대비한 차원에서 북한지역을 고려하여, 현재 통일교육지원법에 의해 운용 중인 통일교육심의위원회와 통일교육협의회를 확대 개편하는 한편, 북한지역에 설치될 지역통일교육센터를 미리 구성해 둘 필요가 있다.

한편, 일단 남북연합단계인 통일과정에 돌입하면, 초기에 단일 통일교육체제

⁵⁴ 김창환, “통일교육기본법 개선 방안 연구,” 『통일교육연구』, 43권 1호 (2003), p. 54.

를 마련하고 우선적으로 남북한 방송망의 완전개방을 통해 공통의 내용을 방송하는 체계를 확립한 다음, 차츰 북측지역에 지역통일교육센터를 확충해 나가며 남측의 통일교육 요원이 직접 북한지역의 통일교육을 담당토록 할 필요가 있다. 이 경우 북한지역에 필요한 통일교육요원 확보는 현행 통일부에 의해 위촉된 통일교육위원의 수를 대폭 확충하는 방식으로 해결하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

또한 북한지역의 학교 통일교육과 관련해서는 미리 통일교육을 담당할 예비 교사들을 양성하는 별도의 계획을 수립해야 할 것이다. 이를 위해서는 교원을 양성하는 사범대학 학생들이나 교육대학 학생들에게 체계적인 통일교육을 실시하여야 한다. 교원 양성대학의 통일교육은 초·중·고 학생들에게 통일관을 심어줄 교원들을 양성한다는 점에서 무엇보다도 크게 중요성을 띤다.

이러한 측면에서 교원 양성 대학은 국민윤리 과목의 일부분으로 다루어지고 있는 통일교육을 커리큘럼 확충을 통하여 대폭 강화할 필요가 있다.

2. 내용적 측면에서의 수렴방안

통일과정 및 통일 이후의 통일교육의 수렴을 위해서 남한지역 주민에 대해서는 남북한의 통합 이해, 통합의 역사적 의의, 북한지역의 경제 회생을 위한 물질적 희생에 대한 이해를 중심으로 실시되어야 할 것이며, 북한주민에 대해서는 새로운 체제에의 적응을 위한 능력을 배양시키는 데 주력해야 할 것이다.

남한의 통일교육 내용은 이미 민주시민교육 차원에서 대부분 이루어지고 있기 때문에 이 곳에서는 논외로 하고, 북한지역의 통일교육과 관련하여 그 내용을 보강하는 형태로 남북한 통일교육의 수렴방안만을 개략적으로 논하고자 한다.

북한의 교육현실을 감안할 때, 최우선 과제 중의 하나는 남한에 대한 정확한 이해를 도모하는 교육이다. 이를 위해 북한 교과서에서 그간 왜곡해 온 남한의 실정을 정확히 이해할 수 있도록 남한에 관한 사실을 객관적으로 기술할 수 있도록 해야 하며, 북한의 정치적인 이념성에 기초하여 통일문제를 일방적으로 편협하게 기술하고 있는 내용을 시정할 수 있도록 해야 할 것이다.⁵⁵

이 경우 무엇보다도 통일과정이나 통일 이후 북한주민들은 새롭게 전개되는

⁵⁵ 한만길, 『통일교육의 이론과 실천』, p. 214.

체제 변화에 따라 심리적 갈등으로 한동안 정신적 공황에 빠질 가능성이 크다는 점을 인식해야 한다.

또한 남북한 주민간의 현격한 소득격차가 북한주민의 상대적 박탈감 및 열등감을 자아내게 할 수 있기 때문에 통일 이후에도 계속해서 남북한 지역 주민들간의 갈등을 해소하고 사회통합을 이루기 위한 차원에서 통일교육을 계속 실시해야 함은 두말할 필요가 없다.⁵⁶

교육 내용으로는 통일한국이 자유민주주의와 시장경제에 근거한 자본주의체제일 것이라는 점에서 민주시민교육으로서 자유민주주의 및 시장경제에 적응하는 능력을 배양시키는 데 주력해야 할 것이다.

가. 자유민주주의 가치를 내면화하는 민주시민교육의 강화

남북한 통합과정에서는 북한지역 주민들을 새로운 체제에 적응시키기 위해 민주시민교육 차원에서 자유민주주의의 가치를 우선시 하는 통일교육이 이루어져야 할 것이다.

왜냐하면 이념과 체제에 대한 가치관을 달리하는 남북한 주민들이 하나의 공동체를 이루기 위해서는 상호 타협하고 서로를 존중하는 민주적인 생활규범을 체질화하는 일이 그 무엇보다도 중요하기 때문이다. 자유민주주의를 내면화하는 내용으로는 적어도 다음과 같은 가치들이 강조되어야 할 것이다.

(1) 자율성과 창의성 함양

통일과정 및 통일 이후 통일교육 차원의 민주시민교육에서 자율성과 창의성이 크게 강조되어야 한다. 다양성을 거부한 채 맹목적 집단주의를 강요하는 전체주의적 생활에 익숙해져 수동적이고 형식주의적으로 살아온 북한주민들이 새로운 자유민주주의체제에 적응토록 하기 위해서는 무엇보다도 그들이 자율성과 창의성을 가질 수 있도록 돕는 일이 중요하다. 전체주의적 사고를 불식시키기 위해서는 다원주의의 근간이 되는 자율성과 창의성 함양이 필수적이다.

(2) 자유, 평등, 복지 이념의 확산

자유, 평등, 복지 이념은 자유민주주의의 보편적 가치에 해당한다는 점에서

⁵⁶ 황병덕, 『통일교육 개선방안 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 2.

민주시민교육의 중요한 내용이어야 한다. 통일한국에서는 북한지역 주민들에게 자유와 평등이 대립개념이 아니라, 상호보완적이어야 한다는 점을 강조해야 할 것이다.

만약 자유가 규제 받지 않는 무제한적 의미의 개인적 자유를 뜻한다면, 이 자유로 인한 불평등은 공동체의 결속력을 심각하게 해치게 된다는 점에서 어느 정도의 규제를 받는 것은 불가피하다. 평등은 동등한 대우를 의미하는 절대적 평등이 아니라 능력의 차이를 인정하는 상대적 평등, 즉 배분적 정의를 실현하는 평등이어야 할 것이다.⁵⁷

획일적인 평등의 강조는 사회 발전의 동력을 상실케 한다는 점을 결코 간과해서는 안 된다. 한편 통일 한국의 복지 이념은 ‘시민적 권리’로서의 사회복지 개념이어야 할 것이다.

(3) 비판정신과 다원주의·법치주의정신의 함양

자유민주주의체제를 유지하기 위해 무엇보다도 필요한 요소가 비판정신과 다원주의 정신이다. 따라서 통일과정 및 통일 이후 북한지역의 주민들을 위한 민주 시민교육에서 비판정신과 다원주의 정신의 함양에 큰 비중을 두어야 할 것이다.

북한지역이 전체주의체제의 속성을 극복하고 자유민주주의체제로 전환되게 하기 위해서는 무엇보다도 북한주민들의 비판정신과 다원주의정신의 함양이 필수적이다. 북한주민들은 역사적으로 시민사회적 경험이 전무한 데다 다중적 감시망 속에서 살아왔기 때문에 신민의식(臣民意識)에 사로잡힐 수밖에 없었다. 또한 끊임없는 선전선동에 세뇌된 결과, 이분법적 사고에 매몰되어 있다.

북한주민들을 이러한 질곡에서 벗어나게 하기 위해서는 무엇보다도 비판정신과 다원주의정신의 함양을 도와야 한다. 그러할 때 수령절대주의를 합리화하고 있는 주체사상의 망령으로부터 속히 탈출, 정상적인 민주시민으로 거듭날 수 있을 것이다.

한편 통일과정 및 통일 이후 북한지역에 민주주의 질서를 정착시키기 위해서는 주민들 의식속에 법치주의 정신이 확립되어야 한다. 북한에서 수령은 주체사상의 공고화와 함께 절대적인 존재로 자리매김했으며,⁵⁸ 그의 교시와 지도는 ‘무

⁵⁷ 위의 책, p. 3.

⁵⁸ 북한의 주체사상에 근거한 ‘사회정치적 생명체론’에 따르면, 사회정치적 생명체의 모체는 ‘수령·당·인민대중의 통일체’이고, 그 핵심은 수령이다. 수령은 당과 인민대중이 포함되

오류성'을 갖는다고 강조되고 있을 정도이다.

이러한 수령절대주의⁵⁹ 통치구조 속에서는 수령의 의지가 법체계를 초월하게 됨으로써, 법치주의 수립은 애당초 불가능한 일이었다. 따라서 통일과정 및 통일 이후 북한지역에 법치주의를 확립하는 일은 여간 어려운 일이 아닐 것이다.

(4) 민주정치과정에 대한 인식·태도와 타협정신 함양

통일과정 및 통일 이후 북한주민들을 민주정치 질서에 적응시키기 위해서는 민주시민교육에서 민주정치과정에 대한 인식 및 태도 형성을 위한 내용을 크게 강조해야 한다.

북한에서는 최고인민회의가 헌법상으로는 입법권을 행사하는 '최고주권기관'에 해당되지만, 당 정책을 형식적으로 추인하는 명목상의 국가기관에 불과하다. 더욱이 당·국가 운영에 있어서 수령의 교시가 절대적인 위치를 차지하고 있기 때문에 근본적으로 여론정치가 형성될 수 없다. 이러한 공간에서는 애당초 민주적 방식의 정치과정이란 존재할 수가 없다.

따라서 통일과정 및 통일 이후 북한지역에 자유민주주의의 뿌리를 내리게 하기 위해서는 북한주민들을 상대로 여론 형성 과정, 정당 및 선거과정의 기능과 역할, 입법부·행정부·사법부 삼권분립의 의미, 지방자치의 기능 및 운영원리 등 민주정치과정 전반에 대해 소상히 설명하고, 그 과정에 적극적으로 참여할 수 있는 역량을 길러주어야 할 것이다.

이와 함께 통일과정 및 통일 이후 상대 문화에 대한 이해가 절실히 필요하게 될 것이다. 이를 위해 타협정신을 함양하는 민주시민교육을 강화해야 한다. 이는 다원적 공동체를 창출하기 위해 다양한 집단의 사람들과 함께 상호작용하고 협상하며 의사소통하는 데 필요한 지식과 태도 및 기능들을 획득하도록 하는 교

는 사회정치적 생명체의 중심으로서 인체기관에 비유하면, 그 중추신경의 핵인 뇌수에 해당한다는 것이다. 결국 수령은 사회 정치 집단의 뇌수인 셈이다. 김정일, “주체사상의 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여,” 『근로자』 (1987년 7호), p. 16; 그런데 문제는 인민대중이 집단의 최고 뇌수인 수령의 지시를 절대적이고 무조건적으로 따를 때만 비로소 사회정치적 생명을 유지할 수 있다는 논리를 비약시키는 데 있다. 한마디로 사회정치적 생명체론은 전체주의적 독재체제를 합리화시키고 정당화시키는 논리체계이다. 오일환, 『김정일 시대의 북한 정치 경제』 (서울: 을유문화사, 1999), p. 47.

⁵⁹ 북한이 주장하고 있는 수령론은 수령을 절대화하고 신격화하는 경향을 낳을 수밖에 없으며, 이러한 ‘수령절대주의’는 프롤레타리아를 중심으로 하는 계급이기주의보다 수령과 그를 추종하는 몇몇 통치자들의 개인이기주의의 극단적 표현으로 나타나게 마련이다. 황장엽, 『개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명』 (서울: 시대정신, 1999), p. 52.

육이라고 할 수 있다.

(5) 폐쇄적 민족주의의 극복

폐쇄적 민족주의의 극복이 강조되어야 한다. 민족주의는 원래 국민통합을 위한 기재로 쉽게 활용되기 때문에 통일한국에 있어서도 매우 중요한 정치이데올로기의 하나로 기능할 것임에 틀림없다.

그런데, 국민통합을 위해 민족공동체의식은 강조되어야 마땅하겠지만, 한반도의 지정학적 특수성이나 시대적 상황으로 볼 때 폐쇄적이며 배타적인 민족주의는 결코 용납되어서는 안 될 것이다.

달리 말해서 탈냉전 이후 세계화시대에 적합한 ‘열린 민족주의’를 추구해야 한다. 물론 그럴 경우 민족적 특수성은 일정 부분 약화되겠지만, 그만큼 인류의 보편성을 증대시키는 방향으로 나아가 세계평화와 인류복지 향상에 기여하는 국제주의로 상승할 수 있을 것이다.⁶⁰ 만약 통일 이후 북한지역의 폐쇄적 민족주의를 그대로 방치할 경우, 북한의 일부 청년들도 통일 초기에 동독지역에서 유행한 사회현상처럼 극우민족주의 이념에 공감하며 각종 사회 일탈행위에 가담할 가능성이 있다.

이러한 극우민족주의 발흥에 대한 대비책으로는 무엇보다도 남북한간 사회·경제적 격차를 해소시키는 것과 함께 북한주민들이 정치교육을 통하여 새로운 정체성을 확립하고 의식의 전환을 꾀하도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다.⁶¹

나. 건전한 자본주의적 가치를 내면화하는 민주시민교육의 강화

통일한국의 경제체제는 세계화시대의 보편적 경제체제인 사유재산제도와 시장경제 원리를 바탕으로 하는 자본주의 시장경제체제를 기본으로 삼게 될 것이다. 그렇지만 북한주민들이 시장경제체제에 적응하는 일은 그리 쉽지 않을 것이며, 그로 인해 북한지역에 실업자들이 만연할 가능성이 크다.

북한교육은 사회주의는 분배정의와 사회적 혜택 등의 측면에서 우월성을 가지고 있는 반면, 자본주의는 ‘빈익빈 부익부’의 착취사회라고 강조해온 결과 북한주민들은 기본적으로 자본주의에 대해 부정적 인식을 가지고 있는 것으로 보

⁶⁰ 황병덕, 『통일교육 개선방안 연구』, p. 171.

⁶¹ 박영호, 『통일 이후 국민통합방안 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 34~35.

인다.

탈북자들이 자본주의사회의 경쟁에 잘 적응하지 못하고 있는 것으로 보아 통일 이후 대부분의 북한주민들은 자본주의 생활방식을 두려워 할 것이다. 특히 통일 후 북한주민들은 사회적 계층서열에 있어서 분명히 급격한 하향 이동에 직면하게 될 것이기 때문에 상대적 박탈감에 시달릴 가능성이 크다.⁶²

통일 이후 동독인들이 이전 체제에 비해 훨씬 물질생활이 향상되었음에도 불구하고 서독인들에 대해 심한 열등감을 나타내 보이고 있는 것은 그 좋은 예에 해당한다.

따라서 이들이 자본주의체제에 대한 두려운 감정을 해소할 수 있도록 시장경제의 운영원리와 자본주의 윤리관에 익숙해질 수 있도록 하는 민주시민교육 프로그램 마련에 큰 비중을 두어야 할 것이다.

또한 우리의 천민자본주의적 요소가 북한 지역에 전파되지 않도록 하는 노력도 필요하다. 소련 및 동구권 현실사회주의체제는 ‘인간의 얼굴을 하지 아니한’ 체제였기 때문에 필연적으로 붕괴되지 않을 수 없었다. 마찬가지로 ‘인간의 얼굴을 하지 아니한’ 천민자본주의 역시 추방되어야 한다.

바로 이 점에서 우리의 자본주의가 건전한 시장경제 원리에 입각하여 작동하도록 해야 할 것이며, 결코 투기가 횡행하지 못하는, 일한 만큼 응당한 대접을 받는 체제가 되도록 노력해야 할 것이다.

V. 결 론

통일교육은 기본적으로 민족통일에 이르는 과정과 통일 이후의 삶에 대비하여 국민들에게 필요한 자질과 제반 능력을 기르도록 하는 데 그 본질적 특성이 있으므로 통일교육은 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 바람직한 가치관과 태도의 함양에 주안점을 두어야 한다.

그런데 오늘날 남북한 통일교육의 내용은 앞에서 살펴 보았듯이 남북의 이질화만큼이나 그 차이가 심각할 정도로 벌어져 있는 것이 사실이다. 즉 남한은 민

⁶² 오일환, “통일 이후 정치교육을 통한 북한주민의 정치사회화 방안에 관한 연구,” 『서울평양학회보』, 41집 2호 (2002), pp. 137~138.

주화의 진행과 함께 통일교육의 내용이 민주시민교육 수준으로 발전해 북한을 이해하고 포용해야 할 대상으로 인식하도록 유도하고 있는 반면에 북한의 통일교육의 내용은 아직도 적개심으로 가득 차 있으며, 반한·반미 정서로 일관하고 있는 것이다.

이러한 격차를 해소하기 위해서는 우리의 지속적인 노력이 필요함은 두말할 필요가 없다. 우선 남북한의 인적·물적 교류를 확대해 가며 화해·협력 단계의 심화를 가져오는 가운데 우리의 실상이 북한사회에 전파되도록 해야 할 것이다.

이어 북한 스스로가 전대미문의 폐쇄적이고 고립적인 차원에서의 “남한을 미제식민지로, 거지가 우글거리는 최후진사회”로 왜곡하는 것이 얼마나 어리석은 것인가 하는 점을 깨우칠 수 있도록 남북간 대화나 회담, 대북지원과정 등 각종 채널을 통해 지속적으로 전달해야 할 것이다.

이는 마치 ‘손바닥으로 하늘을 가리는 것’이 얼마나 어리석은가 하는 점을 일깨워주는 것으로, 이 과정을 통해 북한의 변화를 유도하는 것은 앞으로 통일시대를 대비하는 데도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보여지기 때문이다.

결국 남북한의 통일교육이 그 정책 기조나 원칙면, 그리고 관리체계나 실제 학생들이 사용하는 교과서의 기술내용에서도 큰 차이가 나는 점을 감안할 때 지금부터라도 통일교육의 질·양 측면을 고려하여 ‘전략적 사고’를 가지고 임하는 자세가 필요할 것으로 보인다.

바로 이 때문에 우리는 통일교육 수렴을 위한 사전 준비에 박차를 가해야 한다. 이러한 노력은 남북 이질화를 해소하며, 궁극적으로 통일의 완성, 즉 ‘마음의 통일’에 이르는 지름길을 마련해야 하는 것이기 때문이다.

이런 점에서 통일교육의 방향에 대한 소모적인 논쟁을 중단하고, 국민적 합의에 의한 통일을 준비하기 위하여 여·야 정치인 및 시민단체 대표가 통일교육 활성화를 위한 책임 있는 구성원으로 보다 적극적으로 참여하여야 할 것이다.

■ 접수: 3월 30일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

남/북한의 민족, 민족주의, 민족문학론 연구*

남 원 진**

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| I. 서론 | IV. '민족의 힘'을 상상하는 민족 문학론 |
| II. 남/북한의 근대 기획 | V. 결론 - '배신과 복수'의 폭력의 변증법 |
| III. 민족의 '신화'와 '위대한 과거'의 탄생 | |

Abstract

The South and North Korean Nation, Nationalism and Korean Literature

The choice and exclusion that South and North Korea conceive and the logic of civilization and savagery are anti-Communism of South Korea and anti-Imperialism of the North Korea. It can be said that the discourse on the north and south literature is process of a thesis and is specialized by difference of liberalism and socialism ideology (anti-Communism, anti-Imperialism). The discourse of the South and North Korean nation is logic that can confirm the justice by excluding other nations. Other nations that warrant the future of the great race or the thing that require current sacrifice is

violence. The restoration of race or the period of Subject that the great leader accomplishes is respited constantly. The history of South and North Korea prove it. Therefore, he discourse of the South and North Korean race theory of literature is the logic that can confirm the justice by excluding other nations. Finally, substantial contents in the discourse of South and North Korea nation is different from each other, but it is imperial gaze that targets the South and North Korea and the modern discourse that ranks nations.

Key Words: Modern Project, Nation, Nationalism, Korean Literature, the Force of Nation, Mythology of the nation, Great Past.

* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-43-A00060).

** 건국대 인문과학연구소 전임연구원

I. 서 론

9·11 테러 이후 미국식 민족주의(WASP 민족주의)의 부활이나 고구려의 역사, 야스쿠니 신사(靖國神社) 참배, 독도 문제, ‘명성황후 시해 사건’¹ 등과 관련된 감정적 민족주의가 분출되고 있는 지금, 남한 사회의 일각에서 진행되고 있는 이북 문학예술 연구나 통일문학론에 대한 주장은 일반론에 머물러 있는 느낌이 강하다. 특히 요즘 ‘우리민족끼리’, ‘민족공조’ 등을 주장하는 통일에 대한 논의는 민족주의라는 당위성의 강조로 흐를 위험성을 다분히 안고 있다. 이는 자칫 분단 체제라는 현실 논리의 한 산물이 될 가능성이 크며, 경직된 민족주의로 흐를 가능성도 내포하고 있다. 현재 ‘대~한민국’이라는 구호로 대표되는 감정적 민족주의는 타자 상상하기를 결정적으로 방해하고 있다.

특히 대중 매체에 가장 자주 등장하는 남한의 이북에 대한 인식은 이북 사람들이 ‘불쌍하다’거나 ‘촌스럽다’라는 표현이다. 이런 인식은 역사가 단선적으로 진보한다고 보는 단선 진화론과 자본주의적 발전을 본보기로 그 모형에 가까이 갈수록 세련되고 향상된 사회가 된다는 추상적 근대주의가 그대로 반영되어 있는 태도이자 정서이다. 이 정서의 원형은 서구 제국주의에서 찾을 수 있다. 이런 정서를 이루는 틀의 핵심은 ‘주도권’ 쟁탈전이다. 이 틀에서 모든 문화적 차이는 열등한 것으로 서열화된다. 힘과 재력을 가진 강자의 입장에서 타자를 약자로 규정하고 이를 구체의 대상으로 삼아 통제하려는 제국주의적 속성이 초기에는 경제적으로 우월했던 이북이 남한을 바라보는 시선에, 지금은 남한 경제가 향상된 상태에서 남한이 이북을 바라보는 시각에 고스란히 담겨져 있다. 이북을 타자화하고 대상화하는 면에서 직접적인 제국주의적 시선과 별반 다를 것이 없다. 모든 것을 위계 서열적으로 배열하는 추상적 근대주의나 경직된 민족주의는 둘 다 하루라도 빨리 극복되어야 할 시각이다.²

이런 측면에서, 이 글은 ‘우리’들 자신의 왜곡된 시각을 교정하는 데 조금의 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한 남/북한의 민족 담론이 개인의 삶에 어떤 의미와 결과를 갖는지를 성찰할 수 있는 기회를 제공하고, 개인 스스로 남/북한의 평화 공존이나 통일을 이루어 내기 위한 역사적 과정에 참여할 수 있도록 인식

¹ 권재현, “명성황후 시해, 日내각 개입 문건 찾아,” 『동아일보』, 2006년 6월 5일.

² 조한혜정, “통일 공간과 문화-비판적 재해석,” 조한혜정·이우영(편), 『탈분단 시대를 열며』 (서울: 삼인, 2000), pp. 327~328.

을 전환하는 데 조그마한 역할을 할 수 있을 것이다. 따라서 이 글은 남/북한에서 제기되고 있는 ‘우리민족끼리’, ‘민족공조’ 등이 강조되고 있는 요즈음 남/북한 사회의 민족, 민족주의, 민족문화론에 관한 논의들을 비판적 입장에서 조명하고 성찰하는 데 그 목적이 있다. 그리고 남/북한 문화 교류 및 문화 통합을 위한 기초 자료로서 활용될 수 있을 것이며, 남/북의 근대 민족 담론에 대한 지속적인 연구를 통해서 근대 기획을 통해 뿌리내린 민족주의적 단일 주체 모형을 해체하고 다중적 주체들의 적극적인 참여를 통해 만들어 가는 역사적 모형을 탐구하는 데 참고 자료가 될 수 있을 것이다.

II. 남/북한의 근대 기획

왜 근대 기획인가? 근대(the Modern Age)란 근본적으로 이성의 기획을 바탕으로 한 진보의 신화로 말해질 수밖에 없는 성질의 것이다. 이성적 주체를 중심에 둔 진보의 신화는 ‘과거보다는 어쨌든 현재가 낫다’는 태도를 일반화시킨다. 이와 같은 태도를 만들어내는 핵심이 바로 ‘근대의 신화화’이다. 이 기획된 ‘신화 만들기’는 근대라는 개념에 ‘물질적 발전인 산업화’와 ‘민주주의적 가치의 발전’이라는 서로 이질적인 발전 과정을 하나로 섞어 넣는 것이다. 이와 같은 이질적인 혼합은 근대를 신성한 것으로 만들고, 근대 이후, 즉 ‘우리’ 시대의 모순을 은폐하고 현재의 질서를 정당화하려는 ‘신화 만들기’의 역할을 한다. 이 신화는 암흑의 시대로 중세를 억압하고, 자기 시대를 이성과 진보의 관념으로 이상화하며, 우리 시대의 모순을 은폐하는 환상³이다. 이런 의미의 연장에서 볼 때, 근대 기획은 선택과 배제의 어두운 그림자인 억압 체계이며 문명과 야만의 이분법적 체계인 제국의 논리이다. 또한 이 기획은 자기를 구출하기 위해 타자를 희생시키는 일종의 책략이다. 결국 근대에 의해 상상된 역사란 희생을 내면화하는 역사이며 체념의 역사⁴이다. 이런 근대 기획이 배태한 ‘선택과 배제’, ‘문명과 야만’의 논리가 바로 남한의 반공주의 기획과 이북의 반제국주의 기획이다. 이런 기획을 바탕으로 한 남/북한 사회는 서로의 일그러진 모습을 보여주는 거울과 같

³ 김창현, 『한일 소설 형성사』 (서울: 책세상, 2002), pp. 12~13.

⁴ M. Horkheimer & Th. W. Adorno, 김유동·주경식·이경훈(역), 『계몽의 변증법』 (서울: 문예출판사, 1995), pp. 84~91.

은 존재인 이형동질성(異形同質性)의 사회이다.

남한의 반공주의 기획은 지배 체제의 전유물로 시작되지만, 어느 순간 공산당은 “잔인한 동물의 집단”⁵이며, “빨갱이는 씨도 남기지 말고 죽여”⁶야 된다는 국민(민족)의 생활 논리로 흡수된다. 이 기제는 우리의 몸 안에 특정한 정치 사회적 사고와 행위를 유발하는 일종의 자동적 조건 반사의 회로판을 만들어 놓았다. 반공주의는 반동적 사유의 전통을 계승한 것이지만, 근본적으로 새로운 방법을 통해 ‘민족’을 반공주의 기획에 동원하는 방식을 거쳐 만들어진 것이다. 구체적으로 일제의 식민 정책에서 유래⁷한 남한 정권이 창출한 반공주의는 자유민주주의에 대한 대중적 동의를 활용하여 이를 강화하려는 세련된 시도이며 변혁에 대한 일정한 경계를 통하여 변혁 운동과 방향에서 진보성을 제거하는 매우 교묘히 위장된 논리이다.⁸ ‘해방’ 이후 지배 체제의 이데올로기는 현상적 내용이 ‘일민주의(민족은 하나다)’나 ‘한국적 민주주의(민족적 민주주의)’ 등으로 표현되지만, 특정 지배자의 실제 이익에 관련된 본질적 내용은 반공주의로 포장된 국가주의이다. ‘반공’의 내용이란 공산주의에 반대하는 것이지만, 실질적으로 아무런 내용도 없다. 그 내용은 더 나은 무엇에 대한 대체물로서 오직 기만당한 개인들의 절망에 의해 근근히 유지될 수 있는 것이다.⁹

⁵ 김기진, “우리가 걸어온 길-문인이 겪은 해방·건국·동란,” 『동아일보』, 1958년 8월 17일.

⁶ 김동리, “형제,” 『백민』 (1949. 3), p. 79.

⁷ 정영태, “일제말 미군정기 반공이데올로기의 형성,” 『역사비평』 (1992. 봄), pp. 127~130.

⁸ 권혁범, “반공주의 회포관 읽기-한국 반공주의의 의미 체계와 정치 사회적 기능,” 조한혜정·이우영(편), 『탈분단 시대를 열며』 (서울: 삼인, 2000), pp. 44~50.

⁹ 그로테스크한 반공주의의 한 단면을 잘 보여주는 것이 ‘정부에 반대하는 것’이 바로 ‘공산당’이라는 논리이다. 여기에서도 볼 수 있듯이, ‘반공’의 내용이란 ‘무엇’에 대해 반대하는 대체물로서 오직 기만당한 개인들의 절망에 의해 유지되어 온 것이다. “鮮은 이런 때 팽창(膨脹)하는 메시꺼움과 화를 이기지 못하고 그만 불쑥 나오는 말이, / ‘이놈의 새끼 공산당아!’ / 터무니 없이 植을 가리키어 공산당이라고 몰아 세우며 화풀이를 하는 것이었다. 그러면 植은 꼭 불침을 맞은 사람같이 찢쩍 뛰며 / ‘뭐 내가 공산당이라구?’ / ‘그렇다 이 새끼야.’ / ‘똥이! 아 이북에서 빨갱이한테 쫓겨온 내가 공산당이라구? 짜식 그냥 말이면 다 하는 줄 아니!’ / ‘쫓겨 나왔는지 어째 나왔는지 내가 어떻게 알아 이 새끼야, 간첩(間諜)은 다 이북에서 넘어 오더라. 아 그래 간첩이 넌 공산당이 아니란 말이나!’ / ‘아 저 자식 좀 봐. 이제 못할 말이 없군. 아 그럼 내가 간첩이란 말이니 저 죽일 놈이! 증거를 대봐 증거를 이 자식아!’ / ‘이 새끼야 세상에 증거가 따로 있냐 정부에 반대하면 그게 다 증거지.’ / ‘이 자식이 뭐라구! 내가 언제 그럼 정부에 반대했던 말이니 응! 말해 봐 어서 말해!’ / ‘그럼 너 그제 정부에 반대하는 게 아니고 뭐난 말이다 이 새끼야. 내 말은 말이지 정부에선 먼저 건설(建設)을 하구 나중에 통일을 하겠다는데 넌 이 새끼야 왜 건설 소린 안하구 밤낮 통일이난 말이다 이 새끼야.’ / ‘그건 내 사정하구 정부사정 하군 약간 다르니까 그렇지 뭐냐 이 자식아! 그래 두 통일을 해야겠다는 사상만은 나하구 같지 뭐니 이 자식아.’ / ‘뭐 너하구 같다구! 아 엄연히 생각하는 선후(先後)가 틀려도 너하구 같아 이 새끼야 원 세상에 저런 썩먹이 다 어디있

이에 반해 이북의 반제국주의 기획은 인민민주주의¹⁰에 대한 대중적 동의를 활용하여 사회주의를 강화하려는 시도이며, 변혁에 대한 요구를 억압하고, 인민을 교양하고 동원하여 유일지배체제를 공고히 하는 역할을 한다. 이북은 이 기획을 바탕으로 하여 “인민의 불구대천의 원수”¹¹인 일본이나 미국 제국주의와 관련된 모든 이데올로기를 반동 이데올로기로 규정하고, 이를 철저히 비판한다. 이런 인식의 연장선상에서 이북은 반동 이데올로기를 바탕으로 하는 “미제국주의에 복무하는 반동문학”¹²을 “썩어 빠진 각종 부르주아 반동미학”¹³으로 규정하여 제국주의에 부응하는 모든 문학예술을 비판한다. 이런 의미에서 이북에서 부르주아 반동 문학예술이란 제국주의 문학예술의 다른 이름이다. 이런 인식을 바탕으로 한 이북의 사회주의 미학의 기본 구도는 반동 문학예술에 대한 비판과 사회주의 문학예술에 대한 긍정이다. 사회주의 문학에서는 계급을 중심축으로 놓고 문화를 분석한 레닌의 두 개의 민족문화론¹⁴에 따라 ‘부르주아 이데올로기냐? 프롤레타리아 이데올로기냐?’에 대한 문제에 오직 설 뿐 중간 노선은 없음

어 응!’ / 鮮이는 답답해서 견디지 못하겠다는 듯이 발을 탕탕 구르며 년(植) 뭐라고 변명을 해도 간첩임에는 틀림이 없다는 주장이었다. 그러니 앞으로 정 ‘통일’소리를 멈추지 않으면 당국에 고발하겠다고 위협하는 것이었다. 또한 그길 만이 ‘여권’을 얻을 자본을 장만하기 위한 지금 자기가 취할 수 있는 최선의 방법이라면서 鮮이는 주먹을 쥐고 흥분하는 것이었다. 그래도 웬일인지 植은 한 마디 대꾸가 없이 얼굴이 창백해 지면서 졸도하듯 의자에 털석 주저앉고 마는 것이었다. 공산당이 아닌 것도 중요하긴 하지만 植은 지금 우선 배가 곡아서 현기증이 나는 것이었다. 그러면 鮮이도 금방 고발을 하러 나갈 것 같이 혼자서 서둘러가는 제물에 지쳐서 의자에 비실비실 쓰러져 버리는 것이다.” 남정현, “기상도,” 『사상계』(1961. 8), pp. 325~326.

¹⁰ 인민민주주의에 관한 초기의 이론은 인민민주주의 제도가 소비에트 제도와 상이한 프롤레타리아 독재도, 부르주아 독재도 아닌 제3의 형 내지는 새로운 형의 정권이라는 것이다. 그러나 1948년 6월 티토의 유고슬라비아가 민족주의적 편향으로 몰려 코민포름에서 추방된 뒤 인민민주주의는 프롤레타리아 독재로 재해석된다. 1948년 12월 디미트로프가 불가리아 노동자당 제5차 대회에서 행한 연설에서 인민민주주의 정권은 노동계급의 지도하에 자본주의적 요소를 청산하고 사회주의 경제를 조직하고 있는 단계에서는 프롤레타리아 독재의 기능을 수행하고 있다고 해석한 이후 이것이 사회주의권의 공식 이론이 된다. 서재진, 『북한의 맑스-레닌주의와 주체사상 비교연구』(서울: 통일연구원, 2002), p. 57.

¹¹ 사회과학원 문학연구소, 『주체사상에 기초한 문예리론』(평양: 사회과학출판사, 1975), p. 84.

¹² 김하명, “미제에 복무하는 남조선반동문학,” 『로동신문』, 1956년 3월; 『새문학건설』(평양: 문학예술종합출판사, 1993), p. 373.

¹³ 박종식, “남조선에서 미제가 류포하는 부르주아 반동 미학의 본질(1957),” 『새 시대의 문학』(평양: 조선문학예술총동맹출판사, 1964), p. 267.

¹⁴ “모든 근대 민족에는 두 민족이 존재한다. 모든 민족문화에는 두 가지 민족문화가 존재한다.” V. I. Lenin, “민족문제에 관한 비판적 고찰에서,” 이길주(역), 『레닌의 문학예술론』(서울: 논장, 1988), p. 138.

을 강조한다. 이에 따라 사회주의 이데올로기에 대한 모든 과소 평가나 부정은 부르주아 이데올로기를 강화하는 것을 의미한다. 이로 인해 사회주의 문학은 프롤레타리아 이데올로기에 입각한 문학과 이를 반대하는 부르주아 이데올로기를 기반으로 하는 문학으로 양분된다. 이런 의미에서 사회주의 문학이란 프롤레타리아 이데올로기를 주장하는 문학에 대한 긍정적 평가와 부르주아 문학과 프롤레타리아 문학에 잠입한 사이비 마르크스주의자, 수정주의자, 절충주의자, 기회주의자, 종파주의자들의 문학과 투쟁하는 문학이다.

근대 기획은 국가주의에 의한 것이기도 하지만 국민의 자발적 동의, 즉 복종의 원리에 의한 것이기도 하다. 해방기에서 시작해서 6·25 전쟁 이후 완성된 남/북한의 근대 기획(반공/반제국주의 기획)은 ‘민족’을 억압하는 것으로서만이 아니라 훈육적 권력(disciplinary power)에 의해 복종되고 훈련된 육체, 복종하고 욕망하는 육체를 탄생시키고 이를 내면화하게 만든다.¹⁵ 이 기제 속에서는 육체가 유용하면 유용할수록 더욱 육체를 복종적으로 만들고, 그 반대로 복종하면 복종할수록 더욱 유용하게 되는 그런 관계를 생성시킨다.¹⁶ 육체 훈육은 지배 이데올로기의 체험, 교육, 처벌 등이 복잡하게 얽혀 있다. 이 기획은 육체의 훈육 과정을 통해 민족의 육체에 무의식적으로 각인되면서 민족의 각 개인들이 반공주의, 반제국주의를 말하고 욕망하도록 하는 적극적 기능으로 전환된다. 민족 스스로가 개인의 육체와 언어를 억압하고, 개인을 감시하고 통제하게 된다. 그래서 반공/반제국주의는 민족 스스로가 생산하게 된다. 민족이 이미 선택하고 있다는 것, 이는 반공/반제국주의 자체와 그것을 존재 이유로 하는 지배 체제의 재생산이 가능해진 중요한 이유가 된다. 그렇게 해서 ‘민족’은 스스로 이를 생산하고, 스스로를 ‘반제국/반공하는 삶-주체’로 탄생¹⁷된다.

‘애국주의’라는 가면을 쓴 이러한 기제는 특정한 대상이나 기호(축구, 태권도나 단군, 이순신, 세종대왕 등)에 고착시켜 놓고 그것을 열렬히 욕망하도록 유도함으로써 신체를 장악하는 식으로 ‘욕망의 기계적 배치’¹⁸를 행한다. 특히 권력의 작동 방식은 일반적으로 그로테스크하고 공허하다. 그 단적인 예가 ‘가서 학살하라! 그러면 생존을 보장하리라’는 민족국가의 기본적 명제이다. ‘민족’의 생

¹⁵ M. Foucault, 홍성민(역), 『권력과 지식』 (서울: 나남, 1991), p. 136.

¹⁶ M. Foucault, 오생근(역), 『감시와 처벌』 (서울: 나남, 1994), p. 207.

¹⁷ 고길섭, 『우리 시대의 언어게임』 (서울: 토담, 1995), p. 232.

¹⁸ G. Deleuse & F. Guattari, 조한경(역), 『소수 집단의 문학을 위하여』 (서울: 문학과 지성사, 1992), p. 148.

존이라는 명목으로 전쟁이 행해지고, ‘민족’ 전체가 생존의 필요라는 명목 아래 서로를 죽이도록 훈련받는다.¹⁹ 이런 근대 기획(반공주의/반제국주의)이 반동적 힘으로만 작용할 때, 모든 주체는 이미 견고하게 짜인 틀 위에서 사유하고 기억하도록 ‘코드화’된다. 한 시대가 요구했던 이 사유와 행동의 기제들이 능동적 힘을 발휘하지 못한 채 오직 중력의 장치로만 기능할 때, 이 기획은 다만 억압 기제에 지나지 않게 된다. 특히 이 기제는 질곡을 질곡으로 보지 못하게 할 정도로 반동적 힘으로 작용하며 이 기획이 강력한 만큼 공허하고, 공허할수록 더 강한 에너지를 투사해야 하는 비극적인 순환 구조를 내포하고 있다. 발견되는 순간 부재를 확인할 수밖에 없고, 그래서 부재를 통해서 존재를 드러내야 할 역설의 연속체인 것이다. 이는 오직 낱말의 의미를 우선 규정해놓고 임의적 해석을 가하는 일종의 ‘동일성의 폭력’이다.²⁰ 이런 측면에서 이 기획은 문제성을 갖는다.

Ⅲ. 민족의 ‘신화’와 ‘위대한 과거’의 탄생

‘근대’적인 민족²¹은 “공통의 언어, 지역, 경제적 생활 그리고 공통의 문화에 나타나는 심리적 성격을 기초로 하여 역사적으로 형성된 사람들의 안정적 공동체”로, 특히 인종적이거나 종족적인 것이 아니라 역사적으로 형성된 공동체이다. “봉건제의 폐지와 자본주의의 성장과정”과 함께 성립된 민족은 “자본주의의 시대에 해당되는 역사적 범주”²²이지만, 실질적인 의미에서 인위적으로 만들어

¹⁹ M. Foucault, 이규현(역), 『성의 역사 1』 (서울: 나남, 1990), p. 147.

²⁰ 고미숙, 『한국의 근대성, 그 기원을 찾아서』 (서울: 책세상, 2001), pp. 19~78.

²¹ 민족 개념에 대한 논의는 인종적 공동체의 영속성에 주목하면서 민족주의가 종족, 조상, 종교, 언어, 영토라는 원초적 유대에 기초해 있다고 주장하는 ‘원초론(Primordialism)’과 민족주의란 결코 영원한 실체가 아니며 근대화와 도시화라는 특정한 역사적 조건 속에서 발현한 이데올로기라고 간주하며 그 역사성을 강조하는 ‘도구론(Instrumentalism)’으로 나눌 수 있다. 민족주의 연구는 민족의 영속적 성격을 강조하는 원초론과 민족을 근대화의 부산물로 간주하는 도구론으로 대립하고 있다. 결국 민족주의는 민족 개념을 어떻게 설정하느냐에 따라 그 방향을 달리한다. 이런 점에서 볼 때, 민족 개념은 민족주의 연구의 시작이며 끝이다 (임지현, “민족주의,” 김영한·임지현(편), 『서양의 지적 운동』 (서울: 지식산업사, 1994), p. 538).

²² J. V. Stalin, “맑스주의와 민족 문제,” 서중건(역), 『스탈린 선집 1』 (서울: 전진, 1990), pp. 45~50. 스탈린은 민족의 가장 결정적인 형성 요소를 경제적 요인으로 파악한다. 이러한 스탈린식 민족론은 구 소련의 공식적 민족론의 토대를 형성한다. 그의 민족론은 “민족 개념의 본질적 이중구조에 있어서 사회경제적 요소와 언어·문화적 요소간에 구체적으로 어떠한 상호 영향관계가 존재하는지에 관해 납득할 만한 해명이 결여되어 있다.” 박호성, 『남

진 문화적 산물이며, 역사적으로 기획된 ‘상상된 공동체’이다. 이런 민족에 대한 규정은 민족이 규정된 후 민족에 대한 이데올로기가 구축되는 것이 아니라 민족주의가 구축된 후 이 이론에 의해 소급적으로 민족을 정의하게 된다.²³ 민족이 구축되는 과정은 개인이 ‘민족주의’라는 주인-기표(master-signifier)의 호출과 개인을 주체로 호명하는 지점인 누빔점(point de capiton)에 의해서 껴매어지는 점²⁴이다. 이 지점에서 부유하는 다양한 기표들은 ‘민족주의’라는 누빔점에 의해 민족주의적 의미로 새롭게 소급되어 창출되며 의미가 고정된다.

민족은 본래 제한되고 주권을 가진 것으로 상상되는 정치공동체이다. 민족은 가장 작은 민족의 성원들도 대부분의 자기 동료들을 알지 못하고 만나지 못하며 심지어 그들에 관한 이야기를 듣지도 못하지만, 구성원 각자의 마음에 서로의 교통(communion)의 이미지가 살아 있기 때문에 상상된 것이다. (……) 민족은 제한된 것으로 상상된다. (……) 어떤 민족도 그 자신을 인류와 동일시하지 않는다. (……) 민족은 주권을 가진 것으로 상상된다. 왜냐하면 이 개념은 신이 정한 계층적 왕국의 합법성을 계몽사상과 혁명이 무너뜨리던 시대에 태어났기 때문이다. (……) 마지막으로 민족은 공동체로 상상된다. 왜냐하면 각 민족에 보편화되어 있을지 모르는 실질적인 불평등과 수탈에도 불구하고 민족은 언제나 심오한 수평적 동료의식으로 상상되기 때문이다.²⁵

민족이란 제한되고 주권을 가진 것으로 상상되는 정치공동체이다. 근대적인 민족이란 상상된 공동체이며, 아무런 중심이 없는 텅빈 동질성을 형성하는 공동체 없는 공동체이다. 이 공동체는 균질적인 공허한 시간을 가진 것이며 실재하는 것이 아니라 기획된 것이다. “인간언어의 숙명적 다양성 위에 자본주의와 인쇄기술의 수렵이 그 기본 형태에 있어” 근대 “민족(nation)을 위해 무대를 만들어 놓고 새로운 형태의 상상된 공동체의 가능성을 창조”²⁶한다. ‘순수한’ 민족이란 18세기 말에서 19세기 초에 출현하여 일반화된 민족주의의 역사적 과정에서 탄생된 개념이다. 민족주의에서 도덕(정상)과 비도덕(비정상)이나 민족(정상)과

북한 민족주의 비교연구』 (서울: 당대, 1997), pp. 105~106.

²³ E. J. Hobsbawm, 강명세(역), 『1780년 이후의 민족과 민족주의』 (서울: 창작과 비평사, 1994), pp. 25~26.

²⁴ “누빔점은 주체가 기표에 ‘껴매어지는’ 지점이다. 그리고 동시에 어떤 주인기표(‘공산주의’·‘신’·‘자유’·‘미국’)의 호출과 함께 개인에게 말을 걸면서 개인을 주체로서 호명하는 지점이다. 한 마디로 말해서 그것은 기표 연쇄를 주체화하는 지점이다.” S. Žižek, 이수련(역), 『이데올로기라는 승고한 대상』 (서울: 인간사랑, 2002), p. 179.

²⁵ B. Anderson, 윤형숙(역), 『민족주의의 기원과 전파』 (서울: 나남, 1991), pp. 21~22.

²⁶ 위의 책, p. 69.

비민족(비정상)에 대한 경계는 보편적 법칙이 아니라 역사 발전의 산물²⁷이다. 타자를 배제함으로써만 성립하는 경계짓기의 개념인 민족 담론은 시대의 야만을 은폐하면서 작동하는 메커니즘을 내포하고 있다. 민족이란 기호는 절대적 선을 상징하는 ‘신성한’ 초월자의 모습을 갖고 있지만, 그 속에 담긴 것은 야만의 얼굴을 한 ‘폭력’이다. 민족의 순수한 자기 동일성은 헛된 기만이며 모든 문화는 ‘혼종성(잡종)’일 뿐이다.

이런 ‘민족’ 담론은 한국의 역사에서 어떤 역할을 한 것인가? 계몽기에 탄생한 민족은 ‘해방’과 6·25 전쟁을 거치면서 남/북한 사회의 국민 정체성을 형성하는 중요한 이념적 지표가 된다. 개인이 역사적 정통성(민족사적 정통성)을 지니고 있다는 사실을 보여줌으로써, 지배 체제를 중심으로 단합해야 한다는 ‘국민’ 만들기의 전략을 통해 체제 이데올로기를 유포하려는 일환으로 진행된 것이다. 국가주의가 유포한 국민 만들기의 중요한 전략이 ‘민족사 다시 쓰기’ 작업이다. 민족이 하나의 실체적 단위로 설정되는 순간, 민족의 내부와 외부가 명확히 규정되고, 이 사이의 대결 투쟁은 역사의 중심이 된다. 체제 이데올로기를 기반으로 한 국가주의나 이에 대한 저항 담론은 민족의 역사를 투쟁의 역사로 재구성해낸다. 이 과정에서 단군 신화, 고구려의 역사나 민중운동, 동학농민운동, 항일혁명 투쟁의 역사가 ‘위대한 과거’로 되살려진다. 그러나 흔히 민족사 다시 쓰기 작업에서 나타나는 ‘오랜 역사를 가진 단일 민족으로 항상 적의 침입에 맞서 대동단결해서 투쟁했다’²⁸는 일반적 통념은 역사적 근거가 없는 관념적 해석에 불과하다.²⁹ ‘우리’가 상상하는 것과 달리 일반적 통념들은 대부분 근대와 함께 우리 신체에 각인된 것들이다.

²⁷ G. L. Mosse, 서강여성문학연구회(역), 『내셔널리즘과 섹슈얼리티』 (서울: 소명, 2004), p. 12.

²⁸ “단군성조(檀君聖祖)가 천혜의 이 강토에 국기(國基)를 닦으신 지 반만년, 엄연히 이어온 역사와 전통위에서”, “우리의 역사는 수없이 많았던 외세의 침략을 전국민적인 항쟁으로 격퇴한 역센 민족이며, 인내와 끈기로 고난을 이겨낸 생명력과 창조력을 지닌 민족임을 말해주고 있습니다.” 박정희, “‘위대한 실증’에의 전진-제6대 대통령취임사,” 『자유공론』 (1967. 8), pp. 24~25.

²⁹ 특히 한일 관계사는 현재주의에 의해 투영된 투쟁의 역사를 보여주는 시금석 역할을 한다. “고대 ‘한일관계사’의 쟁점들을 민족적 관점에서 본다면, 고구려와 수·당의 전쟁을 외세에 대한 민족항쟁의 관점에서 바라보는 것은 일종의 시대착오주의라고도 할 수 있다. 그러한 관점의 전제인 민족은 차치한다고 해도 피차간에 아직 민족체의 형성조차 유동적인 상황인 것이다. 한국과 일본이라는 역사적 실체가 아직 존재하지 않는 고대의 역사상황에서는 ‘한일관계사’라는 용어 자체가 자칫 연구의 방향을 호도할 수 있는 것이다.” 임지현, “한 국사학계의 ‘민족’ 이해에 대한 비판적 검토,” 『역사비평』 (1994, 가을), p. 120.

특히 남/북한 사회에서 해방 이후 ‘광개토왕비문’을 둘러싼 논쟁이나 발해사 연구는 민족이라는 ‘상상된 공동체’에 걸맞는 담론의 저장고 역할을 했던 것이다. 남/북한 모두 발해를 한민족의 국가로 간주함으로써 발해사 연구는 현재의 분단 상황 극복이라는 현실적 과제를 신라·발해 병립시대에 투영한 다음, 단일 민족이 남북으로 병립해 있는 부자연스러움과 불안전함을 환기시키며 통합에의 전망을 제시한 것이다. 이런 의미에서 본다면, 남/북한 통일은 현재의 시대적 요청이지 당시의 역사적 요청은 아니다. 여기서도 현재를 과거에 투영한 행위의 본질을 간파할 수 있다.³⁰ 다양한 전통이나 과거 가운데 그것을 필요로 하는 주체의 권력화와 타자를 배제하는 정치적 이기주의가 ‘위대한 과거’와 ‘빛나는 애국적 전통’³¹을 만들어낸 것이다. 이기적 과거나 전통에의 상상과 기억은 오늘날 까지도 민족 담론과 역사 서술의 근간이 되고 있다. 결국 민족사 다시 쓰기 작업이란 현재의 문맥(현재주의)에 따라 과거를 재발견하여 역사적으로 구성하기이며, 민족 정체성 확보를 위한 신화 만들기이다. 이런 위대한 민족 역사의 발견과 민족사 다시 쓰기 작업이란 국가주의를 담보한 근대 기획의 일환이기도 하다. 이런 사실에서 민족이 국가를 창출한 것이 아니라 국가가 민족을 선도한 것이다. 이런 측면에서 ‘민족’을 상상하는 민족주의는 전통을 발명하고 민족에 대한 신화를 창조한 것이다. 이런 국가에 의해 선도된 신화 만들기는 민족적 정체성 확보와 국가주의 강화를 위한 것임은 분명하다. 이런 의미의 연장선에서 볼 때, ‘텅빈 기호’인 민족을 상상하는 민족문화론은 근대 기획이 낳은 대표적인 담론이다. 결국 근대 민족 담론은 텅빈 동질성 형성과 함께 타자를 억압하고 배제하는 원리로 작용한다. 이는 유일한 최고의 범주로 설정된 민족 담론이 다른 모든 것에 대한 배제의 원리로 작용하기 때문이다.

³⁰ 李成市, “고대사에 나타난 국민 국가 이야기 - 일본과 아시아를 가로막는 것,” 박경희(역), 『만들어진 고대』 (서울: 삼인, 2001), p. 26; 임지현, “한국사학계의 ‘민족’ 이해에 대한 비판적 검토,” p. 123.

³¹ “우리 력사 작품의 이러한 특징은 한편으로는 우리 인민이 외래 침략자들을 반대하는 투쟁에서의 빛나는 애국적 전통을 가지고 있다는 것과 함께 다른 한편으로는 오늘에 이르기까지 공화국 남반부를 미제 침략자들이 강점하고 있는 조건 하에서, 외래 침략자들을 반대하여 투쟁한 우리 선조들의 영웅한 모습을 독자들에게 전달함으로써 그들을 불타는 혁명 정신과 열렬한 애국주의 사상으로 교양하려는 작가적 지향과 열정에 의하여 설명된다.”(과학원 언어 문학 연구소 문학 연구실, 『조선 로동당의 문예정책과 해방 후 문학』 (평양: 과학원출판사, 1961), p. 148) 이북의 이러한 ‘빛나는 애국적 전통’의 복원 의지는 개인을 교양하고 동원하고자 하는 국가주의 기획의 일환이며, 남한이 미제국주의의 식민지에 불과하다는 것을 강조함으로써 이북 체제의 우월성을 주장하는 정치적 이기주의의 산물이다.

IV. ‘민족의 힘’을 상상하는 민족 문학론

근대 기획의 국가주의에 의해 창출된 단일 민족의 신화와 민족을 상상함으로써 만들어진 민족문학론은 어떤 관계가 있는가? 근대에 기획된 남/북한의 민족문학론은 대부분 ‘민족의식’이라는 집단적 열망을 기반으로 한 저항 민족주의 차원의 담론적 성격이 강하다. 식민지와 분단으로 왜곡된 근대의 민족 문학 담론은 민족주의에 근거한 담론이며, 민족주의의 이상을 실천하는 것으로서 그 중요 임무를 삼는 형태의 것이다.

민족 문학 담론의 정서적 공감대의 기반인 저항 민족주의의 성격은 어떠한가? 저항 민족주의에서 적의 침입에 맞서 민족의 단합을 외치는 것은 도덕적 정당성을 획득하지만, 절대적 근거를 가진 것도 아니며, 이런 담론은 힘의 논리인 제국의 논리를 담고 있다. 이 담론이 도덕적 정당성의 근거를 정서적 공감대에 두는 이유가 여기에 있다. 이 민족주의는 일반적으로 민족적 적을 설정하여 민족적 일체감에 대한 호소를 손쉽게 유발할 수 있는 반면에, 국민통합이라는 지배세력의 정책적 고려에 부응하여, 형식적이고 맹목적으로 추구되는 ‘민족단합’의 지극히 효율적인 이데올로기로 전략할 수 있다. 이 논리는 ‘가상적인’ 외부의 적을 끊임없이 설정하는 위기 논리인 동시에 ‘실질적인’ 민족 내부의 적을 은폐하는 논리이기도 하다.³² 이런 민족 담론의 한계는 1930년대 중·후반 ‘근대의 초극’을 주장한 일본 제국의 동양주의의 맥락과 겹친다. 다시 말해서 서구를 타자화하고, 동양을 동일화함으로써 동양 내부의 폭력과 지배가 문제되지 않듯이, 민족의 안의 모순과 폭력은 무화된다.

민족문학의 ‘중요한’ 자산으로 평가되는 신채호의 역사 담론은 어떠한가?

그런 까닭에 을지문덕주의는 적이 커도 나는 반드시 나아가고 적이 강하여도 나는 반드시 나아가며 적이 정예하든지 용감하든지 나는 반드시 나아가는 것이니, 한 발짝을 물러나면 땀이 등을 적시고 한 오라기를 양보하면 피가 가슴속에 들끓는다. 이것으로 자신을 다그치고 이것으로 동료들 북돋우며 이것으로 온 국민을 일떠세워, 사는 것도 조선 때문이요, 죽는 것도 조선 때문이며 한 번 숨을 쉬고 한끼 밥을 먹는 것도 조선 때문에 한 결과 여진(女眞) 부락이 모두 우리의 식민지가 되었고 중국의 천자를 거의 우리 손으로 사로잡을 뻔했던 것이었으니, 아아! 땅덩이가 넓다 해도 그 나라가 큰 것이 아니다. 군사와 백성이 많다 해도 그 나라가 강한 것이 아니다. 오로지 자강 자대(自強自大)하는 자가 있으면 그 나라는 강대해지기 마련이니, 현명하다. 을지문덕주의여.

³² 박호성, 『남북한 민족주의 비교연구』, p. 47.

을지문덕주의는 무슨 주의인가? “이는 제국주의이다.”³³

신채호 역사 담론이 전형적으로 보여주듯이, 민족주의는 ‘민족’의 역사와 전통을 긍정적으로 이상화하고 타자의 본질을 부정적으로 의미화하는 담론 전략을 갖고 있다. 이러한 전략은 단군이나 고구려, 신라 등의 고대 역사를 이상화하는 신화 만들기이며, 야만의 표상인 “독살스런 눈초리”의 “섬나라의 별다른 종자들”³⁴로 일본(타자)을 부정적으로 의미화하는 작업이다. 고구려의 광개토왕이나 을지문덕과 같은 영웅은 ‘민족’이라는 ‘신성한’ 기호를 실현할 수 있는 인격적 화신이며, 초인적인 능력의 소유자면서 ‘민족’의 능력을 최대한 고양시킬 수 있는 일종의 ‘공명기계’³⁵이다. 이런 그의 역사 담론은 “나라를 위해 죽어보세”³⁶와 같은 휘황한 ‘죽음’의 수사학을 동반하는 남성적 영웅 만들기와 전투적 애국 정신의 집결지이며 영웅의 땅으로 고구려를 이상화시킨다. 이것은 제국주의 침략으로 국가 상실의 위기나 식민지 상황에서, ‘국가’ 부재의 고통을 극복하고자 한 저항 담론의 역할을 한다. 그는 “제국주의로 저항하는 방법”이 “민족주의(다른 민족의 간섭을 받지 아니하는 주의)를 분투(奮鬪)함”³⁷이라고 역설한다. 그런데 이런 저항 담론으로서 민족의 역사로 이상화된 고구려의 역사 또한 ‘을지문덕주의(제국주의)’로 표상되는 제국의 역사라는 사실이 더욱 더 문제이다. 이런 것은 제국에 대한 저항 담론이 식민주의에 대항하는 것만이 아니라 제국의 논리로 뒤엎히는 ‘부적절한 모방’³⁸이라는 사실 때문이다. 이는 고대의 역사를 전유함으로써 근대 국가를 기획했던 계몽주의자의 역설³⁹이다. 이로 볼 때, “아(我)와 비아(非我)’의 투쟁”⁴⁰에 갇힌 이분법적 역사(민족의 역사)에서는 출구가 없다.

이런 역설적 담론인 민족주의는 대부분 국가주의의 다른 이름이며, 전체주의가 관철되는 하나의 방식으로 작용⁴¹한다. 또한 ‘야만과 문명’의 사회 진화론을

³³ 신채호, “을지문덕,” 『꿈하늘(신채호 소설선)』 (서울: 동광출판사, 1990), p. 187.

³⁴ 신채호, “이순신전,” 위의 책, p. 254.

³⁵ 고미숙, 『한국의 근대성, 그 기원을 찾아서』, p. 67.

³⁶ 리필균, “대조선 자주독립 애국가,” 김학길(편), 『계몽기시가집』 (평양: 문예출판사, 1990), p. 245.

³⁷ 신채호, “제국주의와 민족주의,” 단재신채호전집간행위원회, 『단재신채호전집(하)』 (서울: 형성출판사, 1982), p. 108.

³⁸ 小森陽一, 송태욱(역), 『포스트콜로니얼』 (서울: 삼인, 2002), p. 48.

³⁹ 공임순, 『우리 역사소설은 이론과 논쟁이 필요하다』 (서울: 책세상, 2000), pp. 40~41.

⁴⁰ 신채호, “조선상고사,” 단재신채호전집간행위원회, 『단재신채호전집(상)』 (서울: 형성출판사, 1982), p. 31.

바탕으로 한 제국의 논리가 기반된 한 폭력의 담론이기도 하다. 흔히 계몽기 담론에서 보이는 “제국주의를 향한 강렬한 욕망과 이에 대한 거부라는 복합적이고 분열적인 욕망의 뒤얽힘”⁴²의 모습은 이런 측면을 여실히 반영해 준다. 특히 계몽기의 담론은 서구 제국의 논리에 입각해 자기를 철저하게 바꾸어 아주 달라지게 하는 자기 식민화한 것이며, 제국의 폭력에 맞선 제국의 논리라는 역설을 갖고 있다. 이런 역설은 태생적으로 한국 문학이 포스트콜로니얼한 동화와 뒤얽힘 속에서 발생한 부적절한 모방, 혼종성(잡종)의 산물이라는 사실의 다른 표현에 불과하다.

과연 이런 민족과 민족주의를 중요한 논리적 거점으로 하고 있는 민족 문헌은 어떤 모습일까? 왜 민족문학이어야 하는가? 세계문학의 보편성 속에서 바라볼 때, 민족문학은 ‘아마도’ 각 민족의 고유한 정서와 토착성에 기반을 둔 문학일 것이다. 그러나 한국에서 민족문학이란 용어는 독특하게 구별되는 의미 체계를 형성하고 그 의미가 변화되는 개념이다. 한국문학에서 민족문학이란 프로문학에 대한 대타의식에서 출발한 용어이다. 이 용어는 나까니시 이노스케(中西伊之助)의 “새로운 민족문학의 수립”(『문예운동』 2, 1926. 5)이란 평론에서 사용되기 시작하여, 김동인의 “민족문학과 무산문학의 박약한 차이점과 양 합치성”(『삼천리』 1, 1929. 6), 김영팔의 “본질적으로 양문학은 빙탄의 관계”(『삼천리』 1, 1929. 6), 문일평의 “민족문학의 수립”(『문예공론』 2, 1929. 6)에서부터 본격적으로 사용된다. 그러나 식민지 시대 민족문학이란 용어는 민족주의 문학이나 국민문학과 거의 유사한 의미로 사용된다.

1920년대 사용된 “조선으로 돌아가자!” “진정한 국민문학을 건설하자!”라는 구호로 대표되는 민족문학이란 실상 ‘문단상의 조선주의’라고 명명할 수 있다. “조선주의”는 다시 말하면 조선 민족 정신의 발현, 문학 고전의 부활, 민족적 예술 형식의 창조, 외래 사조 추종의 배척 등이 그 중심 골자인 듯한다.⁴³ 이런 성격의 국민(민족) 문학 담론은 우파적 보수주의, 복고주의, 계몽주의 등의 정신에 기반한 권력 지향적 성격을 갖는다.⁴⁴ ‘탁월한’ 전략가 김현은 이 담론에 대

⁴¹ 민족국가는 국내 평화, 한정된 영토에서의 행정의 통일, 감시 활동의 극대화 등으로 인해 전체주의적 지배로 떨어질 가능성을 함유하고 있다. A. Giddens, 진덕규(역), 『민족국가와 폭력』 (서울: 삼지원, 1991), pp. 346~347.

⁴² 공임순, 『우리 역사소설은 이론과 논쟁이 필요하다』, p. 41.

⁴³ 김기진, “문예 시평-문단상 조선주의,” 『조선지광』 (1927. 2); 홍정선(편), 『김팔봉문학전집 1』 (서울: 문학과 지성사, 1988), pp. 277~278.

⁴⁴ “민족문학은 그러므로 정치적으로는 우파적 성격을 띠며, 문학적으로는 복고조를 내용으

한 ‘역겨움’을 다음과 같이 드러낸다. “그것은 지나치게 국수주의적인 냄새를 풍기며, 지나치게 복고적이며, 지나치게 교조적이다. 그것이 포함하는 권력 지향적 특성이 또한 나에게겐 싫다. 민족문학은 다시 한마디로 자르자면 한국 우위주의라는 가면을 쓴 패배주의자의 문학에 지나지 않는다. 그것은 사관이 결여되어 있는 문학이며, 그런 의미에서 정신의 나치즘화에 쉽게 가담한다.”⁴⁵ 따라서 이런 보수적 민족 담론은 당대 현실의 모순을 파악하는 것을 목적으로 한 것이 아니라 ‘민족문학’의 절대적 당위성만을 주장하고 있다. 이런 민족문학의 정신적 기반은 해방기를 거쳐 6·25 전쟁 이후까지 확대 재생산된다.

1920년대 민족문학이 계급을 대타적 개념으로 파악하는 보수적 개념에서 사용된 것이라면 프로문학은 프롤레타리아 국제주의라는 철학적 원리를 바탕으로 민족주의를 반동적인 것으로 규정하고 계급 관계에서 민족을 파악한다. 이 프로문학과 그 연장선상에 놓여 있는 해방기의 좌익의 문학 담론은 진보적 민족 담론과 관련성을 갖는다. 좌익의 ‘인민민주주의 민족문학’이란 “어느 일부 소수인이나 특권계급의 이익을 옹호하고 생활감정을 표현하고(표현한-인용자) 문학이 아니라 우리 민족의 절대다수인 노동인민이 민주주의적인, 민족성원으로 다 같이 행복된 생활에서 다 같이 향락할 수 있는 민족전체의 문학”⁴⁶이다. 이 담론은 개인의 의지에 기초한 자율성을 가진 개별 주체가 ‘민족적 주체’라는 ‘전체’에 수렴되는 전체주의의 논리가 내면화되어 있다. 이 논리의 상투적인 수사인 ‘분열에서 통합’(‘뭉치면 살고 헤치면 죽는다’)와 같은 지배 담론과 마찬가지로이라는 명제는 남/북한 ‘민족’의 생존 욕망을 자극하고 동원하며 통합하려는 권력 의지의 발현이기도 하다. 이런 인민적 민족 담론은 ‘개인=민족=전체’의 등가성의 원리를 통해서 인민을 동원하고 통합하려는 전체주의의 논리이다.

로 한다. 그것은 국민문학(민족문학)이 계몽주의와 밀접한 관련을 맺고 있는 것과 무관하지 않다. 한국의 계몽주의가 한국 현실의 모순을 파헤치는 것을 목적으로 삼는 대신 당위성을 항상 그 일관된 주장으로 밀고 와, 계몽주의자들의 시혜적 특성을 두드러지게 드러낸 것은 한국 계몽주의의 치명적 약점이다. 물론 한국의 계몽주의가 식민지화에 대한 반발로서 형성된 것이라는 점도 있지만 반식민지화에 너무 집착하여 한국 재래 사회구조의 모순을 눈감아버린 것은 계몽주의자들의 정신의 한 성향을 잘 보여준다. 여하튼 우파적 보수주의, 복고조, 계몽주의라는 세 지주는 민족주의 문학의 근간을 이룬다. 해방 후의 순수문학자들, 김동리, 서정주, 조연현, 박두진, 박목월, 조지훈 등의 문학이 쉽게 민족문학으로 규정될 수 있었던 것도 그러한 민족문학의 세 지주가 그들의 행동반경을 지탱할 수 있는 유일한 지주였기 때문이다. 그리고 그들의 권력 지향적 측면도 그러한 민족문학의 특성에서 벗어나는 것이 아니다.” 김현, “민족문학·그 문자와 언어,” 『월간문학』 (1970. 10), p. 119.

⁴⁵ 위의 글, p. 119.

⁴⁶ 이원조, “민족문학확립에,” 『조광』 (1946. 3), p. 22.

이런 증가성의 원리를 가진 좌익의 민족 담론은 지속과 변화의 과정을 거치면서 주체문학론이나 민족문학론, 민중문학론, 노동해방문학론으로 재생산된다. 민족, 민중, 계급을 상상한 ‘진보적’ 문학론은 ‘국민’의 다양한 층위의 정체성을 사장하고, 민족을 하나의 유기체로 상징함으로써 개인의 이념적 차이를 인정하지 않는 보수적 민족 담론과 동형성을 갖는다. 진보적 민족 담론은 국가주의 민족 담론의 ‘폭력’을 저항한 또 다른 억압적 담론이다. ‘우리’는 이런 의미에서 민족 문학론 속에 은폐된 권력과 이데올로기의 그림자를 감지할 수 있다. 이런 측면은 ‘인민이 모든 것의 주인’이라는 주체 사상의 원리를 반영한 주체문예이론에서 잘 나타난다.

력사적으로 존재한 모든 적대적계급사회에는 그 사회의 계급관계를 반영하여 서로 대립되는 두개의 민족문학예술 즉 지배계급의 리해관계를 대변한 반동적, 반인민적 문학예술과 피지배계급의 리해관계를 반영한 진보적이며 인민적인 문학예술이 있었다.

문학예술의 ‘무계급성’, ‘초계급성’에 대한 부르조아반동 작가, 예술인들의 주장은 순전히 계급들의 문학예술의 반동적 본질과 반인민적 성격을 가리우기 위한 기만적인 구호이며 진보적이고 인민적인 문학예술의 사회정치적 기능을 말살하려는 악랄한 책동에 지나지 않는다.

일정한 계급의 리해관계와 사상감정을 표현하지 않는 ‘예술을 위한 예술’, 그 어떤 계급적 성격도 띠지 않는 ‘초계급적’이며 ‘전인류적’인 문학예술은 있어본 적이 없으며 있을 수도 없다.⁴⁷

이북에서 민족문학은 “자기 민족의 생활과 투쟁, 사상과 감정을 반영한 문학”⁴⁸이다. 이 담론은 지배계급의 이해 관계를 대변한 반동적이며 반인민적 문학과 피지배계급의 이해 관계를 반영한 진보적이며 인민적인 문학으로 나누어진다. 반동적이며 퇴폐적인 문학과 달리 ‘진정으로’ 민족문학을 대표하는 것은 진보적이며 인민적인 문학이며, 사회주의 문학은 민족문학 발전의 새로운 높은 단계의 문학이다. 근본적으로 이북의 민족 문학 담론은 주체 사상에 의해 규정된다. 주체사상은 ‘사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다’⁴⁹는 철학적 원리를 기반으로 한다. 이 기본 원리를 반영한 주체문예이론에서의 조선 인민은

⁴⁷ 사회과학원 문학연구소, 『주체사상에 기초한 문예리론』, p. 80.

⁴⁸ 사회과학원, 『문학대사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1999), p. 353.

⁴⁹ 황장엽의 주체사상(인간중심철학)은 “인간이 우주의 주인, 자기 운명의 주인으로 된다”는 철학적 원리를 기반으로 한다.(황장엽, 『인간중심철학의 몇 가지 문제』 (서울: 시대정신, 2001), p. 37) 이런 그의 철학은 지배 체제가 주장하는 ‘혁명적 수령관’의 관점에서 논리적으로 변용되면서, 유일 체제를 이념적으로 옹호하는 통치 이데올로기로 변모한다.

“민족적 긍지가 높고 애국심이 강한 민족이며 용감하고 지혜로우며 근로하기를 좋아하는 인민”이며, “진리에 대한 탐구심이 크고 정의를 사랑하는 마음이 강하며 고상한 도덕적 품성”⁵⁰을 가진 민족이다.

이런 사실에서 볼 때, 이 담론은 민족적인 것이 단지 생활감정이나 정서와 같은 것으로 말해지거나 조선 인민의 우월성을 주장하는 인종주의라는 생물학 신비주의로 격하⁵¹될 수 있다. 인종이란 민족적 정통성의 산물이 아니라 민족주의적 주장을 실체화기 위한 이데올로기적 작용 원리이다. 이런 ‘민족의 힘’을 상상하는 자민족중심주의는 정서적 차원에서 민족적 우월성과 발전을 약속하는 전략(알려주의-감동주의)을 주로 사용하고, 논리적 차원에서는 민족의 위기를 상징하여 ‘인민’을 동원하는 전략(위기-동원), 민족의 역사에 대한 선택과 배제의 작업인 기억과 망각의 전략(기억-망각), 세계주의에 맞선 민족주의 전략(민족-세계)을 지속적으로 이용⁵²한다. 결국 이런 민족 담론의 전략을 이용하는 주체 문예이론은 ‘우리’라는 경계짓기를 통하여, 민족우월주의로 신비화되고 실체화하여 인민을 유일체제로 동원하는 논리로 전략한다.

김정일의 『주체문학론』에서도 이 담론은 “우리 민족은 오랜 역사를 가진 문명하고 슬기로운 민족이며 하나의 피줄을 이어받은 단일민족이다. 우리 민족은 예로부터 강의한 의지와 뛰어난 재능, 아름다운 정서를 가진 근면하고 용감한 민족으로서 자기의 고상한 정신도덕적 품모를 온 세상에 과시하였다”⁵³ 등의 ‘조선민족제일주의’로 그대로 이어진다. 조선민족제일주의란 “우리 수령, 우리 당이 제일이고 우리 나라 사회주의가 제일이고 우리 민족이 제일”이라는 것이다. 이는 “끝없는 민족적 긍지와 자부심”⁵⁴ 강조의 논리이다. 이런 담론은 “북한식 사회주의를 자부하도록 만드는 이념적 동력 구실”을 한다. 이런 이북의 민족주의는 “‘자주성’ 테제에서 드러나듯이, ‘밖으로부터의 자유’에 본질적으로 매달리는 반면에, ‘수령론’ 등에 나타나는 것처럼, ‘안에서의 자유’는 외면하거나 무시 또는 왜곡”⁵⁵한다. 민족이 자기 운명의 주인이라는 민족자결권을 기반으로

⁵⁰ 사회과학원 문학연구소, 『주체사상에 기초한 문예리론』, p. 121.

⁵¹ “인종주의가 만들어 낸 것은, 그것이 ‘민족적’이든 아니든 간에 본질적으로는 생물학적 신비주의다.” M. Neocleous, 정준영(역), 『파시즘』 (서울: 이후, 2002), p. 77.

⁵² 이지명, 『넘쳐나는 민족 사라지는 주체』 (서울: 책세상, 2004), p. 44.

⁵³ 김정일, 『주체문학론』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 33.

⁵⁴ 윤중성·현중호·리기주, 『주체의 문예관』 (평양: 문학예술종합출판사, 2000), p. 25.

⁵⁵ 박호성, 『남북한 민족주의 비교연구』, pp. 137~138.

한 밖으로부터의 자유를 강조하지만, 당과 수령의 영도를 중심으로 한 수령론은 안에서 자유를 억압한다. 이는 이북 민족주의의 근본적인 문제점이며, 이 담론을 규정하는 것이 ‘위기’의 원리와 ‘은폐’의 원리라는 사실을 반영한다.

이런 사실에서 볼 때, 남한 사회가 ‘반공’으로 민족(정상)과 비민족(비정상)을 경계짓듯, 이북 사회를 규정하는 준거인 ‘주체’는 민족(정상)과 비민족(비정상)을 구별하는 척도이다. 주체적 인간(주체형 민족 공산주의자)만이 민족일 수밖에 없고, 이는 자민족중심주의의 역사 발전의 산물이다. 이런 측면에서 파악할 때, 이북의 주체문예이론이란 민족과 비민족을 선별하는 자민족중심주의를 기반으로 한 문학 담론일 수밖에 없다. 결국 이 담론은 타자를 배제함으로써만 존재를 확인하는 역설체이다. 이런 자민족중심주의는 ‘민족’에 대한 반성적 성찰의 결여를 의미하며, 이는 민족국가를 관념화, 신비화, 절대화하는 경향의 다른 이름일 뿐이다. 이런 ‘우리’ 민족이 다른 민족(비민족)보다 우수하다는 자기 과장은 끊임없는 자기 동일성에 대한 확인 과정(타자의 배제와 억압을 통한 자기 동일성에의 강한 집착)이며, 이는 가장 뿌리깊고 극단적인 자기중심주의의 한 변형에 불과하다.

남한 사회를 규정한 ‘민족’의 실체는 무엇인가?

‘민족문학’의 주체가 되는 민족이 우선 있어야 하고, 동시에 그 민족으로서 가능한 온갖 문학활동 가운데서 특히 그 민족의 주체적 생존과 인간적 발전이 요구하는 문학을 ‘민족문학’이라는 이름으로 구별시킬 필요가 현실적으로 존재해야 하는 것이다. 다시 말해서 그것은 민족의 주체적 생존과 그 대다수 구성원의 복지가 심각한 위협에 직면해 있다는 위기의식의 소산이며 이러한 민족적 위기에 임하는 올바른 자세가 바로 국민문학 자체의 건강한 발전을 결정적으로 좌우하는 요인이 되었다는 판단에 입각한 것이다. (……) 따라서 이러한 민족문학론은 민족이라는 것을 어떤 영구불변의 실체나 지고의 가치로 규정해놓고 출발하는 국수주의적 문학론 내지 문화론과는 근본적으로 다르다. 현실적으로, 그러니까 정치·경제·문화 각부문의 실생활에서 ‘민족’이라는 단위로 묶여져 있는 인간들의 전부 또는 그 대다수의 진정으로 인간다운 삶을 위한 문학이 ‘민족문학’으로 파악되는 것이 가장 바람직한 때와 장소에 한해 제기될 뿐이며, 그 때와 장소의 선정은 어디까지나 ‘진정으로 인간다운 삶’에 대한 모든 인간의 염원을 공유하는 입장에서 이루어지는 것이기 때문이다.⁵⁶

백낙청의 민족 담론은 민족이라는 것을 어떤 영구불변의 실체나 지고의 가치로 규정해 놓고 출발하는 국수주의적 문학과 달리 ‘민족의 주체적 생존과 인간적 발전이 요구하는 문학’이며 ‘진정으로 인간다운 삶을 위한 문학’ 담론이다. 그

⁵⁶ 백낙청, “민족문학이념의 신전개,” 『월간중앙』 (1974. 7), p. 82.

는 민족문화이 민중을 주체로 한 구체적인 반식민·반봉건의 민중적 의식의 문화적 표출이며 세계문화으로서의 선진성을 획득해야 한다고 지적한다. 국가주의에 의해 무차별적으로 유포되고 주입된 ‘충효’의 관념에 맞서 민중을 역사의 주체로 등장시킨 민족문화론의 의의는 인정되지만, 그의 담론은 “제국주의 식민주의에 대한 철저한 비판과 저항”⁵⁷을 위해 민중의 단합을 강조하면서 다른 민족에 대한 배타적인 입장을 담보한 이분법적 논리를 기반으로 하고 있다. 민족의 가장 진보적이고 순수한 존재로 상상되는 ‘민중’을 역사의 주체로 호명하는 것은 개인을 ‘민중’의 일부분으로 흡수 통합하는 방식이며, 민족문화의 독자성이나 우수성의 근거로 파악하는 현상은 도덕성을 담보한 논리⁵⁸이다. 다시 말해서 민중의 억압에 대한 저항과 해방을 위한 단결과 진보를 추구하는 민족문화론은 각 민족이 가지는 도덕화의 논리 속에 내장되어 있는 것이다. 민중의 승리란 도덕적 힘에 대한 믿음에 기인한 것이다. 이런 측면에서 볼 때, 그의 담론은 이성적 사유에 의한 민족의 도덕적 성장을 강조하는 반면 억압적 타자에 대한 저항의 논리⁵⁹이다.

그것은 복고주의와 더불어 참다운 민족주의·민족문화의 발흥을 저해하는 요소로서 마땅히 경계되고 규탄되어야 하지만, 그 올바른 극복의 길은 오직 참다운 민족주의의 실현뿐이다. 국수주의를 두려워한 나머지 민족주의 자체를 경계하고 민족문화·민족문화의 이념 자체를 부인한다면 이는 본말을 뒤집는 꼴이며, 사이비 민족주의자들에게 그럴듯한 반론의 구실이나 주어 민중의 정신을 더욱 산란케 하고 민족적 각성을 지연시키는 결과나 가져올 뿐이다. 참다운 민족문화이 선진적인 세계문화이듯이 식민지적 상황에서의 민족주의 역시 그것이 맞서 싸우는 상대의 국제적 성격 때문에라도 국제주의적 성격을 띠 수밖에 없는 것인데 민족주의나 세계주의나 하는 식의 때늦은 탁상공론은 당면한 민족적 위기의 인식을 흐리게 하기애나 알맞은 것이다.⁶⁰

위의 지적에서 보듯, 그가 주장하는 ‘참다운’ 민족주의는 위기 담론을 수반하

⁵⁷ 위의 글, p. 88.

⁵⁸ 그의 담론에서 민족문화의 독자성을 제시하기 위해 사용되는 ‘주체적’, ‘선진적’, ‘참다운’, ‘올바른’, ‘복된’, ‘자랑스러운’ 등의 단어는 근본적으로 도덕성을 담보한 용어들이다.

⁵⁹ “한국 사회의 민족주의에 대한 이해가 규범적 인식의 틀에 갇혀 있었던 것은 발생론적으로 충분히 이해할 수 있다. 식민지와 독립 후의 참혹한 내전 그리고 분단의 고착화로 이어지는 특수한 역사적 조건 속에서 민족은 사실상 국가의 공백을 채워 주는 신화적 실체였다. 민족주의가 도덕적 정인 명령이자 사회적 규범으로 받아들여진 것은 이 점에서 당연하다.” 임지현, “한반도 민족주의와 권력 담론-비교사적 문제 제기,” 『당대비평』 (2000. 봄), p. 184.

⁶⁰ 백낙청, “민족문화이념의 신전개,” p. 90.

는 저항 민족주의를 기반으로 하고 있으며, 상상의 주체인 민중의 단합을 강조하면서 다른 민족에 대한 배타적인 입장을 담보한 논리이다. 그는 ‘민중 정신’ ‘민족적 각성’ 등의 수사를 통해 민족을 끊임없이 일깨우며 동원한다. 이런 사실에서 볼 때, 그는 ‘민중’이나 ‘민족’이라는 화려한 수사 뒤에 숨어 있는 민족주의 이데올로기가 지닌 위험성을 과소평가하고 있다. 다시 한 번 말하지만, 저항 담론에서 적의 침입에 맞서 민족의 단합을 주장하는 것이 도덕적 정당성을 획득하지만 절대적 근거를 가진 것은 아니다. 일반적으로 민족적 정체성 구성은 자신의 특성을 정의하는 내적 규정과 타자의 특성과 자신의 특성을 차별화하는 외적 규정을 수반한다. 민족주의는 민족 형성 혹은 민족적 정체성 형성 과정에서 핵심적인 이데올로기로 기능을 한다. 이 이데올로기는 특정한 정체성을 중심으로 민족 통합의 근거를 제공한다. 논리적으로 식민지 체험을 가진 국가에서 민족 담론은 자신의 역사와 전통에 대한 식민 담론의 규정을 해체하고, 민족적 발전을 저해하는 외적 세력에 대한 타자의 규정을 발전시키는 것을 전제로 한다. 이 전제에 의해 민족 담론은 자신의 역사와 전통을 긍정적으로 의미화하고 타자의 본질을 부정적으로 의미화하는 담론 전략⁶¹을 취한다. ‘찬란한’ 민족의 미래를 담보한 ‘현재’의 희생을 요구하는 것은 ‘폭력’일 뿐이다. 단지 그가 주장하는 ‘진정으로 인간다운 삶’이란 끊임없이 유예될 뿐이다.

V. 결론 - ‘배신과 복수’의 폭력의 변증법

남/북한의 근대 기획은 체제 우월성을 주장하는 근거⁶²이기도 하지만, 지배 집단의 이익을 관철시키기 위해 억압적 지배체제를 은폐시키며, 확고한 그 기반을 제공한 것이다. 실제적으로 이 기획은 개인을 동원하기 위하여 민족주의적 정향성을 이용하는 체제 유지 이데올로기로 전략한다. 그런데 이 기획은 지배체제의 전유물에 불과한 것인가? 아니다. 근대 기획은 ‘민족’을 규율하여 지배 체

⁶¹ 전효관, “분단의 언어, 탈분단의 언어-통일 담론과 북한학이 재현하는 북한의 이미지,” 조한혜정·이우영(편), 『탈분단 시대를 열며』 (서울: 삼인, 2000), p. 69.

⁶² 남한에서 이북은 “김 일성 독재와 공포 정치 밑에서 떨어져 하고, 좀더 심각한 압박과 굶주림 밑에서 비참한 생활”을 하는 사회이듯, 이북에서 남한은 “미제의 식민지 통치와 그 주구들의 반인민적 정책으로 말미암아 인간 생지옥”이다. 오천석, 『국민정신무장독복 1』 (서울: 현대교육총서출판사, 1968), p. 161; 사회과학원 문학연구소, 『주체사상에 기초한 문예리론』, p. 87.

제에 복종하고 스스로 욕망하는 주체를 창출하는 권력의 그물망을 형성한다. 결국 ‘우리’가 ‘그토록’ 열렬히 욕망한 근대 기획의 민족, 민족주의, 민족 문화론은 배제와 억압의 어두운 그림자를 가진 경계짓기의 담론이다.

민족을 이상화하는 ‘보수적’ 민족 문화론은 당대 현실의 모순을 파악하는 것을 목적으로 한 것이 아니라 ‘민족문화’의 절대적 당위성만을 주장하는 담론이다. 민족, 민중, 계급을 상상한 ‘진보적’ 문화론은 ‘국민’의 다양한 층위의 정체성을 사상하고, 민족을 하나의 유기체로 상정함으로써 개인의 이념적 차이를 인정하지 않는 보수적 민족 담론과 동형성을 갖는다. 진보적 민족 담론은 국가주의 민족 담론의 ‘폭력’을 저항한 또 다른 억압적 담론이다. 이런 남/북한의 민족 담론은 ‘민족’에 대한 반성적 성찰의 결여를 나타내는 것이며, 이는 민족국가를 관념화, 신비화, 절대화하는 경향의 다른 이름이다. 이 담론은 개인의 의지에 기초한 자율성을 가진 개별 주체가 ‘민족적 주체’라는 ‘전체’에 수렴되는 전체주의의 논리가 내면화되어 있다. 이 논리의 상투적인 수사인 ‘분열에서 통합’이라는 명제는 남/북한 ‘민족’의 생존 욕망을 자극하고 동원하며 통합하려는 권력 의지의 발현이다. 특히 ‘우리’ 민족이 다른 민족(타자)보다 우수하다는 자기 과장은 타자의 배제와 억압을 통한 자기 동일성에의 강한 집착을 의미하는 끊임없는 자기 동일성에 대한 확인 과정이며, 이는 가장 뿌리깊고 극단적인 자기중심주의의 한 변형이다. ‘우리(민족)’라고 상상되는 가면의 경계 안이 한 번이라도 따뜻한 적이 있었는지 의심해 봐야한다. 우리들을 경계지운 따뜻한 ‘안(민족)’은 대부분 우리의 탐욕스러운 얼룩을 봉합하는 상상된 안식처일 뿐이다.

근대 민족 담론은 “신과의 동맹을 지킨다는 것은 충실의 상징이며, 이 동맹을 깬다는 것은 배신의 모델”인 “배신과 복수의 폭력의 변증법”을 그 뿌리로 하고 있다. 근대의 “계몽”의 개념은 배신에 대한 잠재적으로 보편적인 동맹관계의 개념이 없이는 생각할 수 없다.”⁶³ 결국 민족주의를 기반으로 한 민족 담론은 근대가 낳은 대표적 계몽의 기획이다. 이 담론에서 진보적 사유를 기반으로 하는 계몽의 원리는 중심을 강조하고 주변을 억압하고 배제하는 논리로 작용한다. 이런 사유가 지속적으로 작용한다면 ‘계몽의 지칠 줄 모르는 자기파괴’⁶⁴의 위험에 직면하게 된다. 맹목적으로 실용화된 이 기제는 인간이나 세계를 합리화한다는 명

⁶³ J. Habermas, 이진우(역), 『현대성의 철학적 담론』 (서울: 문예출판사, 1994), p. 378.

⁶⁴ M. Horkheimer & Th. W. Adorno, 김유동·주경식·이경훈(역), 『계몽의 변증법』, pp. 17~18.

목 아래 인간이나 세계를 조직하고 지배하고자 하는 권력 의지의 발현이다. 결국 이런 사실에서 파악할 때, 이 담론 역시 이성을 기반으로 한 진보의 신화라는 근대성의 다른 얼룩⁶⁵에 지나지 않는다.

이런 남/북한의 민족 담론은 타자를 배제함으로써 그 정당성을 확인할 수 있는 논리이다. 단지 ‘위대한’ 민족의 미래를 담보한 ‘타자’나 ‘현재’의 희생을 요구하는 것은 ‘폭력’일 뿐이다. ‘민족중흥의 역사’나 ‘위대한 수령이 이룩하신 주체시대’는 끊임없이 유예될 뿐이다. 남/북한의 역사가 이를 증명하고도 남는다. 따라서 남/북한의 민족 담론은 타자를 배제함으로써 그 정당성을 확인할 수밖에 없는 논리이다. 결국 남/북한의 민족 담론은 실질적인 내용은 다르지만, 남/북한을 타자화하고 대상화하는 제국의 시선이며, 모든 대상을 민족 중심의 위계 질서로 서열화하는 근대주의 담론이다. 이런 측면에서, 지금은 ‘아! 대~한민국!’이나 ‘위대한 주체시대!’가 아니라 ‘민족’ 외부의 상상이 절실히 필요하다.

■ 접수: 3월 20일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

⁶⁵ 이 진보의 신화를 추동시킨 것이 추락의 공포이며, 이 신화의 결과란 바로 정신적 황폐화이다. “하나의 목표를 향해 달리는 대열을 벗어나 예외로 남는 것은 곧 낙오자가 되는 것을 의미했다. 개발에 앞장선 영웅들이 부는 호루라기 소리를 신호로 남을 밀치고 뛰어야 하는 선착순의 경주에서 모두는 익명(匿名)화될 수밖에 없었다. 외부의 강대한 타자가 부정되었던 것같이 내부의 타자가 오직 유린의 상대가 되는 상황에서는 자신의 얼굴도 사라진다. 정신적 파탄과 황폐화는 필연적 귀결이다. (……) 남을 배제함으로써만 나를 확보할 수 있는 삶은 치열하지만 이미 파탄된 경주이다.” 신형기, “민족 이야기를 넘어서,” 『민족 이야기를 넘어서』 (서울: 삼인, 2003), pp. 28~30.

21세기 통일정책 환경 변화와 시민참여

-참여민주주의에 관한 논의를 중심으로-

송 정 호*

I. 들어가며	거버넌스의 정당성
II. 시민사회의 통일정책 참여에 관한 이론적 논의	IV. 시민사회의 통일정책 참여 역할과 과제
III. 통일정책 환경의 변화와 정책참여	V. 시민사회의 통일정책 참여 개선 방향

Abstract

Changing Environment and Citizens' Participation in the Unification Policy of the 21st Century - Focusing on Discussions about Participatory Democracy -

In recent years, a field of unification has seen a consistent decline in the types of 'conventional' participation that lays the foundation for representative democracy, such as election, while 'non-conventional' participation of Non-Governmental Organizations has continued to rise. Noticeably, due to the rapid progress of informatization driven by information and communication technology, new types of citizen's participation with non-governmental networks have spread widely.

Meanwhile, the participatory government has determined the expansion of citizens' participation in the process of national policies as one of its important tasks and thus undertaken it continuously. The Ministry of Unification has also established the guiding principle which is

expanding public participation to take a variety of measures to strengthen the basis of public agreement on the promotion of the policy for peace and prosperity.

This study is to observe the changing environment to unification policy, such as megatrend of globalization, informatization, and democratization, which has led to the expansion of 'citizen participation in unification policies process', then review the citizens' society participation in the process of unification policies based on discussions about democracy, and lastly seek directions to improve the public participation in unification policies, while looking at the role and limit of citizen's society in the process of unification policies.

Key Words: Unification Policy, Non-governmental Organizations, Citizens' Participation, Participatory Democracy

* 통일연구원 책임연구원

I. 들어가며

최근 수년 동안 통일 분야에 있어서도 선거와 같은 대의민주주의의 근간이 되는 ‘관례적’ 참여 유형은 지속적으로 쇠퇴하는 가운데 시민사회단체(NGO)들의 대복지원 활동, 통일이슈와 관련한 집회나 시위와 같은 여러 ‘비관례적’인 참여는 꾸준히 성장하여 왔다. 특히 주목되는 현상은 정보통신기술(ICT)에 의한 정보화가 급격히 진행되면서 기존 NGO의 활동 형태를 뛰어넘어 비공식적 네트워크(non-governmental networks)의 특성을 보이는 새로운 시민참여 형태가 크게 확산되고 있는 점이다.

이 같은 시민참여의 증대 경향은, 특히 의회가 중심적인 역할을 담당하는 대의민주주의 틀 안에서 시민들의 정책과정에 대한 보다 광범위한 참여 요구를 수반하였다. 사실 정책과정은 정치체제의 핵심적 활동으로서 이 과정에서 산출되는 정책이나 정책결과 등은 모든 시민에게 영향을 미친다.¹ 통일 분야에서도 통일정책의 결정과 집행은 분단체제의 구조적 특징을 지닌 우리 정치과정의 핵심적 활동으로서 선거 결과에 변수로 작용하는 등 모든 시민들에게 많은 영향을 미쳐 왔다.

따라서 모든 시민들은 자신들의 현재와 미래의 삶에 영향을 미치는 정책과정에 참여하고자 한다. 즉 시민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 정책을 형성하는 데 보다 많은 참여를 바라고 있고, 시민들은 자신들의 견해와 지식이 더욱 폭넓게 반영되기를 원하고 있다. 정부는 시민참여를 통해 이러한 기대에 부응할 수 있으며, 보다 나은 정책의 수립과 실효성 있는 집행을 할 수 있다.²

『경제협력개발기구』(OECD)는 정책과정에서 국민을 파트너로 인식해야 한다고 주장한다. OECD는 정책과정에 시민들을 관여시키는 것을 ‘바람직한 거버넌스’(good governance)를 위한 핵심적 요소라고 지적한다.³ 이에 따라 OECD 국가들은 시민들이 보다 편리하고 광범위하게 국가 정보에 접근할 수 있도록 하는 방법과 정책 관련 문제들에 대하여 자신의 견해를 표명할 수 있도록 보장하는 방법을 개발해 왔다.

¹ 정정길 · 최종원 · 이시원 외, 『정책학원론』 (서울: 대명출판사, 2003), pp. 141~142.

² 김상목 · 이창원 · 한승환, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” 『한국행정논집』 제16권 제4호 (2004), p. 862.

³ OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation in Policy-Making-Executive Summary*, p. 11 <www.oecd.org/dataoecd/53/57/2537528.pdf>.

우리나라에서도 참여정부 들어 정책과정에 대한 시민참여 확대를 중요한 국정과제로 내세워 추진하고 있다. 특히 통일부는 국민과 함께하는 정책추진 원칙을 세워 ‘평화번영정책’의 추진에 대한 국민적 합의 기반을 강화하고자 여러 가지 참여 시책 마련에 노력해 왔다. 통일부는 “아무리 좋은 정책이라 하더라도 국민적 합의가 결여되면 정책목표를 달성하기 어렵고, 정책의 결정과 집행과정이 투명하지 않으면 국민적 지지와 신뢰를 확보하는 데 한계가 있”기 때문에 “국민들의 적극적인 참여와 초당적 협력을 토대로 대북정책을 수립하고 법과 제도에 따라 투명하게 추진함으로써 대북정책에 대한 국민적 합의를 높여 나가는 것이 중요하다”는 점을 강조하여 왔다.⁴

그럼에도 불구하고 통일부의 시민참여 확대 원칙은 대의민주주의 혹은 자유민주주의를 강조하는 시각으로부터 비판을 받아 왔다. 합리적 판단을 하기 어려운 시민들의 과잉 참여와 정책혜택을 둘러싼 경쟁으로 인해 사회적 불안정이 발생되고, 또 정책결정과정에 여러 이해당사자들이 참여함으로써 합의도출의 어려움이 초래된다는 지적이 대표적이다. 사실 국민의 정부 이후 남북교류·협력과 대북 지원이 증대하면서 우리 시민사회는 일견 대북정책을 둘러싸고 크게 보수와 진보 두 세력으로 나뉘어 대립하는 모습을 보여 왔다. 보수와 진보 양 세력은 통일과 관련한 행사가 개최되거나 이슈가 제기될 때마다 대북정책의 정당성을 두고 한편에서는 ‘부인과 훼손’, 다른 한편에서는 ‘승인과 부여’의 목소리를 높여 왔던 것이 사실이다.⁵

따라서 통일정책과정에서 시민참여가 확대된 환경과 시민참여에 관한 이론적 논의를 살펴보는 것은 현 시점에서 여러 가지로 유의미한 작업이라고 할 수 있다. 본 연구는 통일정책과정에서 시민참여의 확대를 초래한 세계화·정보화·민주화라는 메가트렌드의 통일정책 환경 변화를 고찰하고, 이를 기초로 민주주의에 관한 논의에 의거하여 시민사회의 통일정책 참여를 검토해 보며, 끝으로 통일정책과정에서 시민사회의 역할 및 그 한계에 대한 점검을 토대로 통일정책 참여의 개선 방향을 모색해 보고자 한다.

현재까지 민주주의에 관한 논의를 바탕으로 시민사회의 통일정책 참여를 고찰한 연구는 거의 부재하다. 더욱이 참여정부 들어 크게 증가하고 있는 시민사

⁴ 통일부, 『2004 통일백서』 (서울: 통일부, 2004), p. 29.

⁵ NGO들이 통일정책을 두고 벌이는 양상에 대해서는 박종철·손기웅·서재진 외, 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안』 (서울: 통일연구원, 2004) 참조.

회의 통일정책 참여에 관한 현황과 그에 관한 통일부의 확장된 법·제도 및 실행수단을 체계적으로 접근한 연구조차 드문 편이다. 다만 시민들의 일반 정책참여에 관한 연구결과는 정책학과 행정학 분야에서 비교적 풍부한 편이다.⁶

II. 시민사회의 통일정책 참여에 관한 이론적 논의

1. 시민사회의 통일정책 참여 의미

시민사회(civil society)는 이론과 정치적 이념 그리고 국가와 문화의 전통에 따라 다원적인 의미들과 용어들로 정의되고, 나아가 이를 분석하고 해석하는 연구자들의 접근법에 따라 다양한 모습들로 구분되지만,⁷ 보통 공통적으로 “국가로부터 구분되는 자율적인 사회영역을 형성하는 다소 형식화된 제도”⁸로서 이해된다. 특히 현대적 의미의 시민사회는 국가-시민사회의 이분법적 의미보다는 국가, 시장을 견제하고 감시하는 독립된 제3의 영역, 즉 ‘제3섹터’(third sector)로서 이해된다.

시민사회의 주도세력은 일반시민과 NGO들이다. ‘시민’은 자신을 지배하지 못하는 명목적 자유인에 불과한 대중(mass)과는 달리 심사숙고하고 관여하며 공유하고 기여하는 사람들을 말한다.⁹ 현대의 ‘신 시민’(new citizen)은 참여 환경의 변화 속에서 투표하지 않는 ‘무관심한’ 시민, 정부와 정치로부터 소외된 ‘무기

⁶ 거버넌스 모델을 통일정책 참여에 원용한 연구에 대해서는 여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004)와 김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』(서울: 통일연구원, 2005) 및 2006년 현재 연구진행중인 통일연구원 협동연구과제 참조. OECD의 참여 유형이나 자치역량 유형에 따른 시민들의 통일정책 참여 현황에 대해서는 송정호, “통일정책과 시민참여,” 『시민사회와 NGO』, 제3권 제1호 (2005 봄/여름), pp. 241~270 참조.

⁷ 시민사회의 개념이 서구에서는 시민성의 회복과 시민참여의 전통을 복구하려는 비정치적이고 문화적 특성을 강하게 띠는 반면, 비서구에서는 전제적이거나 권위주의적 정권과 통치에 대한 저항과 투쟁에서 발전되어 정치화된 모습으로 부각된다. 그러나 시민사회의 의미와 이론적 논의는 훨씬 다양하고 복잡한 얼굴을 하고 있다.

⁸ “Concise Report of the Debates of the First Convention of Civil Society Organized at European Level” (2000). <http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/contribution_concisereport_en.pdf>.

⁹ B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley, CA: University of California Press, 1984), pp. 154~155.

력한’ 시민 그리고 정치인과 이익집단, 언론으로부터 ‘제자리를 상실한’ 시민이 아니라 정부와 정치의 구속에서 벗어난 ‘자주적인’ 시민, 정부와 정치에 거침없이 ‘비판적인’ 시민, 선거 이외의 새로운 참여의 대안을 찾아 활동하는 ‘자발적이며 참여적인’ 시민이 되고자 한다.¹⁰

또한 NGO는 시민과 마찬가지로 오랜 역사적 의미를 가진 개념으로서 보통 국가(정부)와 시장(기업)의 성장 속에서 고찰될 수 있다. 하지만 현대적 의미를 지닌 NGO들의 팽창은 1990년대 냉전체제의 붕괴 이후 냉전사고의 퇴조와 NGO들의 국내외 정치에 대한 발언권 증대, ICT의 발전 등에 따른 현상이다. 이는 각국 시민사회 발전의 전통이나 관례에 따라 NPO(Non-Profit Organization), VO(Voluntary Organization), CSO(Civil Society Organization) 등으로도 표현되는 등 비슷한 많은 용어들이 통용되고 있다.¹¹

참여(participation) 또한 복잡하고 다양한 개념으로 이해되고 있다. 참여가 개인 차원인지 아니면 집단 차원인지, 참여가 수단인지 아니면 목적인지, 참여의 채널이나 영역이 정치나 정책 분야인지 아니면 사회 분야인지, 참여에 대한 인식이 긍정적인지 아니면 부정적인지에 따라 상이한 개념 정의가 있을 수 있다. 하지만 보통 정책 분야에서의 참여란 시민들이 자신들의 삶에 영향을 미치는 정책결정과정에서 자신들의 견해를 통합하는 활동이라고 이해할 수 있다.

이렇게 볼 때, 시민사회의 통일정책 참여란 시민사회의 주체인 일반 시민과 NGO들이 정부의 공식적인 통일정책과정에서 자신들의 견해를 통합하고자 영향력을 행사하는 전반적인 활동이라고 정의할 수 있다. 또 통일문제에 대한 정부, 시민 그리고 그 밖의 통일관련 이해당사자와 이익집단, 기업들 사이의 원활한 커뮤니케이션을 위한 ‘교환의 포럼’이라고 할 수 있다. 특히 ‘자치역량’(empowerment)¹²에 초점을 맞춘다면, 시민들이 자신들의 삶에 영향을 미치는 통일 관련 제도, 프로그램, 환경에 관한 정책결정에 참여하는 과정이라고 말할

¹⁰ P. Norris, “Introduction: The Growth of Critical Citizens,” P. Norris ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (Oxford: Oxford University Press, 1999); 주성수, “참여시대의 시민, 정부 그리고 NGO,” 『시민사회와 NGO』, 제1권 1호 (2003), p. 2.

¹¹ 다양한 용어에 대해서는 주성수, 『NGO와 시민사회』 (서울: 한양대학교 출판부, 2004), 2장 1절 참조.

¹² 자치역량이란 사람, 조직 및 공동체가 스스로의 일에 대한 통제력을 갖는 것을 의미한다. R. C. Rich, M. Edelstein, W. K. Hallman & A. Wandersman, “Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environment Hazards,” *American Journal of Community Psychology*, No. 23 (1995), p. 657.

수 있다.¹³

2. 통일정책 참여에 관한 ‘민주주의 이론’적 논의

시민사회의 통일정책 참여에 관한 이론적 논의의 초점은 우선, 대의민주주의의 심각한 위기와 이를 보완할 수 있는 참여민주주의의 역할에서 찾을 수 있다.¹⁴ 대의민주주의의 심각한 위기는 대의민주주의를 대표하는 의회에 대한 신뢰가 사상 최저 수준임을 나타내는 각종 조사결과에서 찾을 수 있다.¹⁵ 이러한 현상이 우리 사회에서는 더욱 심각하게 나타나고 있다는 것이 관련 전문가들의 일반적인 지적이다. 예컨대 대통령탄핵 사태처럼 국회의원들조차 졸속으로 충동적 정책결정을 하여 사법부로부터 비민주적 절차라는 판결을 받은 사례나 수도이전 문제처럼 여야의 정략적 합의에 의해 정책결정을 해놓고도 다시 사법부의 판결로 국민홍보와 여론수용 등을 거쳐 기존의 정책을 수정한 사례 등이 대표적이다.¹⁶ 이러한 대의민주주의 위기 현상은 대북송금문제를 둘러싼 논란에서처럼 통일정책의 중대한 사안을 두고서도 정도의 차이는 있지만 대동소이하게 나타날 수 있는 개연성을 지니고 있다.

그러나 이에 대한 평가는 크게 두 가지로 나뉜다. 우선 ‘민주주의 결손’(democratic deficit)을 주장하는 입장에서는 이익집단 정치로 오염된 입법과 정책결정보다 일반 시민들이 직접 참여해서 결정권을 갖는 참여민주제를 중시하는 민주주의 개혁안을 제시한다. 반면 ‘민주주의 과잉’ 시각에서는 정부와 의회가 시민들의 즉각적인 이해와 욕구에 지나치게 민감하게 호응해서 스스로 문제를 끌어안고 있는 과잉 호응의 문제를 제기한다. 또한 이와 관련하여 시민의 참여와 요구에 기초하는 ‘투입’(input) 민주주의를 중시하는 시각과 대의민주제의 효율성과 성과를 중시하는 ‘산출’(output) 민주주의가 주창되고 있다.¹⁷ 여기에

¹³ 김국신 외, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』, pp. 112~113.

¹⁴ 직접민주주의, 공화민주주의, 결사체민주주의, 심의(토의)민주주의, 전자민주주의, 풀뿌리민주주의, 생태민주주의 등의 이론들은 모두가 ‘대중적 통제’와 시민의 ‘정책결정 참여’를 민주주의의 핵심으로 중시하는 참여민주주의의 한 형태라고 볼 수 있다.

¹⁵ 정부와 사회기관 신뢰도에 대해서는 Gallup International, “Trust in Institutions,” <http://www.voice-of-the-people.net/ContentFiles/docs/VoP_Trust_Survey.pdf> 참조.

¹⁶ 주성수·정상호 편, 『민주주의 대 민주주의』 (서울: 아르케, 2006), pp. 5~6.

¹⁷ 주성수, “대의민주주의를 넘어서: 참여민주주의의 시대로,” 위의 책, pp. 11~16.

서 대의민주주의의 위기를 강조하는 입장에서는 ‘과잉’보다는 ‘결손’이 더 심각한 위기가 되며, ‘산출’보다는 ‘투입’에 대한 요구가 더 지배적이라는 점을 부각한다. 즉 시민들이 투표에 잘 참여하지 않고 의회나 정부정책에 대해 강한 불만과 불신을 갖고 있어 정통성의 위기가 찾아온다는 점을 강조한다.

일찍이 1970년대에 서구의 학자들은 민주주의 위기 심화에 대해서 ‘정부위기’ 이론을 제시하였다. 이들은 정부의 위기를 초래한 원인들로 공산권의 안보위협, 오일쇼크, 국제경제질서의 불안 등 외부환경의 도전, 사회운동, 지식인, 언론의 파워 증대에 따른 내부 사회적 동향 변화, 민주주의의 내재적 결함에 의한 민주주의의 약화 등을 지적하였다.¹⁸ 그러나 이러한 요인들이 이후 크게 변화하였음에도 불구하고, 정부에 대한 낮은 신뢰도는 지속되었다. 이에 대해 제도적 접근들은 정부와 의회 등 민주주의 제도의 성과 실패에서 원인을 찾았다. 또 민주주의 제도의 실패 요인으로 시민들의 이해와 욕구에 부응하지 못한 정부와 정치인의 역량과 충실도 그리고 사회자본(social capital)의 쇠퇴를 지적하였다. 이 주장에 따르면, 시민들은 정부와 제도의 실적에 대한 더 많은 부정적인 정보를 습득하고 있고, 정부와 제도의 실적에 대한 평가 기준과 시민들이 원하는 이해와 욕구에 대한 충족 기준은 더욱 복잡화해 가고 있으며, 따라서 정부의 정책성과는 실패를 거듭할 수밖에 없다는 것이다. 특히 제도적 해석들은 정치과정의 심각한 변화로 인해 정부와 시민 사이의 거리가 확대되는 추세를 정부불신의 주요 요인으로 꼽았다.¹⁹

직접민주주의, 심의민주주의, 전자민주주의 등 시민참여의 확대를 특징으로 하는 참여민주주의의 여러 대안들은 이 같은 대의민주주의의 ‘민주주의 결손’을 보완하기 위한 방안들로 제시된다. 참여민주주의는 “대의정부 하에서 시민들이 직접 공적인 집무를 담당하지는 않더라도 정치과정에 적극적인 관심을 갖고 참여함으로써 민주주의를 활성화시키는 것을 목표로 하는 체제”²⁰를 말한다. 우리나라에서 참여민주주의는 대의제도의 개혁을 위한 다양한 참여제도의 도입 확대로 나타나며, 통일정책과정에서는 구체적인 시민참여 정책과 프로그램 등의

¹⁸ M. Crozier, S. Huntington and J. Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Government of Democracy to the Trilateral Crisis* (New York: New York University Press, 1975).

¹⁹ 주성수, 『NGO와 시민사회』, p. 303.

²⁰ 이동수, “대의제 민주주의의 위기: 마빙의 논의를 중심으로,” 『시민사회와 NGO』 제3권 제1호, p. 24.

모습으로 일반화되고 있다.

사실 민주주의는 근대국가의 탄생으로 통치 영역이 확대되고 시민들의 직접 참여가 더욱 어려워지면서 대의민주제를 발전시켜 왔다. 하지만 냉전시대 이후 반세기 동안 민주주의는 본래의 의미를 상실하며 계속 쇠퇴해 왔다. 국가 내부적으로는 정치 민주주의에서 정치엘리트와 관료들이 핵심적인 역할을 하고 시민들은 마치 시장에서 상품을 소비하는 것과 같은 역할만 하는 것으로 취급되기도 하였다. 1970년대 들어서야 시민운동이 사회운동으로서 위상을 가지고 시민으로부터 지지를 얻어 정부에 압력을 행사할 수 있었다.

참여민주주의의 확대는 대의민주주의에 따른 정부의 불신과 불만의 팽배와 관련된 것이다. 많은 시민들은 정부와 정치의 국민대표와 입법기능에 대한 불신과 불만으로 선거와 정당 참여 등 전통적인 방식이 아닌 새로운 참여방식을 통해 자신의 의사를 정치와 정부정책에 반영하려고 하고 있다. 따라서 참여민주주의의 시각에서는 시민들이 선거를 통해 정당이나 정치인들을 통제하지 못해서가 아니라 일차적으로 참여하지 않음으로써 문제가 발생한다는 점을 강조한다.²¹

이런 측면에서 참여민주주의는 자유민주주의 또는 대의민주주의가 제시하는 기본적 원칙에 대해 도전하고 있다. 원래 자유민주주의는 자유로운 경쟁에 기초한 선거로 당선된 공직자에 의해 법과 공공정책이 제정되는 대의민주주의 체제로 구성된다. 그런데 자유민주주의는 시민들의 참여가 자기개발에 필수적이라는 점을 중시하지 못하는 기본적 결함을 보이고 있다. 그럼으로써 자유민주주의는 시민들이 일인일표 이외에도 민주주의에 내재한 평등주의의 원칙에 따라 정부로부터 기대하는 것들, 즉 일정 수준의 사회적 안정과 경제적 안정을 제대로 보장해주지 못하고 있다. 이는 시민참여의 부재와 정치에 대한 무관심 팽배라는 심각한 상황으로 나타난다.²²

한편 최근의 참여민주주의는 ICT의 발달과 정보화의 급진전으로 전자민주주의를 통합해 나가는 추세를 보이고 있다. 참여민주주의가 인간이 모든 정책결정에 활동적으로 참여해서 자아실현을 성취하는 민주주의와 ‘공론의 장’을 중시하는 ‘아리스토텔레스의 민주주의’를 의미한다고 할 때, ICT의 발달은 시민들이 시간과 공간의 제약을 뛰어넘어 의사결정에 직접 참여하고, 진지한 토의와 심사숙고를 할 수 있는 폭넓은 기회를 제공해줌으로써 다양한 직접민주주의의 발전

²¹ 주성수, “대의민주주의를 넘어서,” pp. 35~36.

²² 위의 글, pp. 27~28.

에 기여하고 있다.

III. 통일정책 환경의 변화와 정책참여 거버넌스의 정당성

1. 21세기 통일정책 환경의 변화

통일정책의 환경이란 통일정책이 결정되고 집행되는 전반의 정책과정에 직·간접적으로 영향을 미치는 국내외적인 정치적·경제적·사회적 환경을 말한다. 일반적으로 정책 환경에 대한 고찰은 정치문화와 사회경제적 조건에 집중되어 있다. 통일정책과정에 있어 시민참여가 급증한 데에는 통일정책의 환경 변화가 지배적인 영향을 미쳤다. 탈냉전 이후 정책 환경의 변화 및 그에 따른 정부 역할과 성격의 변화에 영향을 미친 주요한 요인으로는 세계화, 민주화와 분권화, ICT 혁명과 정보화, 거버넌스(governance)와 시민사회의 급부상 등이 거론된다.²³

우선 세계화는 국가의 주권에 대한 제약을 초래함으로써 심각한 권력이동(power shift)²⁴을 가져왔다. 세계화는 다방면의 국제적 교류와 통합을 확대시켜 국가들 간의 관계를 재조정해 왔을 뿐만 아니라 국가, 시장, 시민사회 사이의 새로운 권력 재분배를 일으켜 놓았다. 과거 ‘거버넌스’의 독점적 주체로서 국가의 권력은 초국적기업의 권력, 규모 및 유동성으로 인해 그리고 주권국가의 제도적 한계를 넘어선 국내외적 NGO들의 사회운동 및 글로벌 시민사회의 확산으로 심각한 도전에 직면하였다. 그리하여 통일 분야에 있어서도 지리적 제한을 받는 정부는 통치능력이 감소되어 더 이상 정책과정에서 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. 또 통일문제가 때로는 북핵문제처럼 국가가 온전하게 다루기에 너무 크고, 때로는 새터민 정착문제처럼 너무 작은 이유로 정부의 능력이 한계에 봉

²³ 김종래, “환경분야에서의 정부와 NGO 관계,” 박재창 편, 『정부와 NGO』 (서울: 법문사, 2000), pp. 334~369; 정동근, “전환기에서의 정부와 NGO 관계,” 박재창 편, 『정부와 NGO』, pp. 370~406.

²⁴ 권력이동에 대해서는 S. Strange, *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge Press, 1996) [양오석 역, 2001. 『국가의 퇴각: 세계 경제 내 권력의 분산』, 서울: 푸른길]; J. Mathews, “Power Shift,” *Foreign Affairs*, Vol 76, No. 1 (January/ February 1997), pp. 50~66 참조.

착하면서 국가 권력의 쇠퇴 경향은 지속되고 있다. “지금의 국가는 큰 문제를 다루기에는 너무 작고, 작은 문제를 다루기에는 너무 비대”²⁵하기 때문이다.

둘째, 민주화는 시민들의 통일정책 참여를 증진시키는 통일정책 환경 변화를 가져왔다. 1987년 6월 민주항쟁으로 인한 절차적 민주주의의 회복 이후 정치체제의 권위주의적 속성이 점진적으로 해소되는 정치적 민주화의 실질적 진전은 김대중 정부의 성립을 가능하게 하였고, 대북포용정책의 추진은 분단으로 굴절된 한민족의 정통성 회복, 민족경제의 발전과 이산가족의 고통 감소, 한반도의 전쟁위협 해소와 동북아 지역의 평화 증진, 한국의 국제적 위상과 영향력 제고에 대한 시민들의 ‘숙고’를 한 단계 도약시키는 계기로 작용하였다. 이는 특히 국내적으로는 냉전시대에 정부가 독점하던 통일정책결정에 대한 시민사회의 영향력 확대를 가능하게 하였고, 국제적으로도 한반도 문제에 대한 국제 권력 혹은 영향력의 변화 하에서 우리 국가의 이해가 좀 더 반영되는 민주적 과정에 대한 시민사회의 참여의식 고양을 견인하였다.

셋째, 정보화의 급속한 진전은 통일정책 환경의 빠른 변화를 가져왔다. 시민들은 인터넷이나 TV를 통해 북한 및 세계 동향에 대한 정보를 수시로 접하고 있으며, 시민들의 이 같은 정보 접근은 통일정책에 대한 정부의 배타적인 권위를 축소시켰다. 시민들은 ICT 도구들을 통해 통일정책형성 등 정책과정 전반에 실질적으로 참여함으로써 정부의 정책에 대한 독점적인 권력을 제한해 가고 있다. 이 같은 사례는 참여정부 들어 많은 사안들에서 찾을 수 있다. 용천재해 사건에 대한 시민사회의 대응, 미군장갑차 사건에 의한 두 여중생 추모와 촛불시위 등은 ICT 도구를 이용한 대표적인 참여 사례로서 제시될 수 있으며, 통일의 제 채택을 둘러싼 시민들의 인터넷 글쓰기 등 이루 헤아릴 수 없는 인터넷 매체 활동은 참여활동의 일환으로 이해될 수 있다. 통일부도 이러한 정책 환경의 변화에 부응하여 시민들이 정책과정에 참여할 수 있는 제도와 실행도구를 증대해 나가고 있다.

이 같은 세계화, 정보화, 민주화로 인한 통일정책 환경 변화로 가장 두드러진 현상은 통일정책과정에 있어 행위자와 이슈영역이 다양화하고 정부 주도에서 벗어난 다차원적이고 다층적인 거버넌스적 현상이 폭넓게 확대되고 있다는 사실이다.²⁶ 통일문제를 둘러싼 기존의 정부 주도의 남북관계에서 점차로 탈피하

²⁵ UNDP, Human Development Report 1993 (1993), p. 5 <hdr.undp.org/reports/global/1993/en/>.

여 세계적 수준의 국제기구, 역외 행위자인 EU 및 지역적 수준의 국제기구와 동아시아 강대국의 영향력이 더욱 확대되었고, 국내적으로 남북경협에 관심을 갖는 기업과 폭발적인 성장세를 보인 제3섹터 영역의 행위자들의 참여도 크게 증대되었다. 또한 통일문제의 이슈영역도 다양화되어 과거 안보와 정치 중심에서 경제, 사회문화 등 다방면으로 확장되었다. 즉 탈냉전 이후 시민사회의 ‘인간 안보’에 대한 관심이 확대되면서 통일문제에 있어서도 남북경협과 북한개발, 대북 인도적 지원, 한반도 평화와 번영, 북한인권 등 다양한 주제들이 실질적인 정책의제로 다루어지고 있다.

2. 정책참여 거버넌스의 정당성

참여정부 출범 이후 통일문제와 관련한 시민사회의 정부에 대한 비판과 도전은 다양한 이슈를 두고 폭넓게 전개되고 있고, 동시에 일반 시민과 NGO들의 통일정책과정에 대한 참여도 이념적 분극화와 결합하면서 다양한 방식과 수단을 통해 나타나고 있다. 일부에서는 ‘통일’과 같은 특수하고 민감한 분야에서 시민 참여에 기초한 정책은 큰 문제점을 가지고 있다고 지적한다. 즉 시민참여에 기초한 통일정책과정 자체가 국론을 지연시켜 비용을 상승시킬 뿐만 아니라 우리 사회의 이념적 양극화 때문에 오히려 정치위기를 더욱 조장한다고 비판한다. 이는 시민사회의 통일정책 참여에 대한 필요성을 인식하고 있음에도 불구하고 그것이 과도하고 지나치다는 지적이다.

그러나 앞서 살펴보았듯이, 정부정책에 대한 강한 불신과 불만은 참여의 ‘과잉’보다 ‘결손’에 의해서, 그리고 심사숙고와 토의가 뒷받침되지 않는 형식적이고 얽은 민주주의에서 비롯된다고 판단될 수 있다. 한 국가 혹은 사회에서 시민 사회 혹은 NGO의 참여 역할은 다차원적으로 요구된다.²⁷ 우선, 법률적 차원에서는 ‘결사의 자유’와 ‘표현의 자유’를 정당성의 근거로 제시할 수 있다. 각 국가의 헌법과 국제법 및 지역조약들은 NGO들의 존립을 보장하고 있다. 둘째, 정치적 차원에서는 다원주의와 관용의 정신을 정당성의 근거로 제시할 수 있다. NGO들은 개인들의 다원적 이해를 정부정책에 전달하고 연결시켜주는 역할을

²⁶ 서창록·전재성·임성학, “한반도 평화번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀” (통일연구원 워크숍 발표문, 2006년 4월 26일).

²⁷ 이에 대해서는 주성수, 『NGO와 시민사회』, pp. 83~87 참조.

한다. NGO 섹터의 존재는 민주주의의 장기적인 성공을 위해 필수적인 조건이며, 소수집단들의 다수주의 횡포 차단을 가능케 하는 민주주의의 필요조건이다. 셋째, 사회적 차원에서 ‘사회안정’을 근거로 제시할 수 있다. 무수하고 다양한 NGO들의 존재는 소수 소외집단의 목소리를 대변하고 이들 스스로가 자치역량을 갖도록 도와줌으로써 사회적 갈등과 대립의 축소에 기여한다. 넷째, 정부의 공공재화와 서비스 공급에 대한 NGO들의 지원 역할을 정당성의 근거로 제시할 수 있다. NGO들은 거대하지만 비효율적인 정부기관의 역할을 대신하거나 보충하면서 정부정책의 비효율성 및 역기능 등의 문제를 수정, 보완해 나간다.

OECD는 정책과정에 시민을 관여시키는 것은 ‘좋은 거버넌스’(good governance)를 위한 핵심적 요소라고 설명한다. 시민참여는, ① 정부로 하여금 보다 광범한 정보, 관점 및 해결방안을 얻을 수 있도록 하여 정책결정의 질을 향상시키고, ② 시민과의 상호작용 증진에 대비하고 보다 나은 지식관리를 보장하여 정보사회의 도전에 대응하며, ③ 시민들의 소리가 전달되어 정책과정에서 고려되기를 바라는 시민의 기대에 부응하고자 시민의 투입을 정책과정으로 통합하고, ④ 투명성과 책무성 증진에 대한 보다 강력한 시민의 요구에 대응하며, ⑤ 정부에 대한 시민의 신뢰를 제고하는 데 기여한다고 보고 있다.²⁸

또한 ‘정책 거버넌스’에서 참여민주주의 대변자 역할을 하는 시민참여는 “그 자체가 자연발생적 정당성(self-originated legitimacy)을 수반하므로 대의제로부터 정통성을 빌려올 필요는 없다.”²⁹ 즉 정당성은 선거 등의 합법적 절차와 제도뿐만 아니라 시민들 다수의 지지를 받는 실질적 정당성에도 기초하기 때문에 시민들이 NGO 활동을 ‘정당하다’고 지지하는 한에 있어서는 문제가 될 수 없다. 일부에서는 참여민주주의가 부당하게 도전하고 있다고 인식할지 모르지만, 이는 대의민주주의에 대한 도전자라기보다는 지지자의 역할을 한다.

요컨대 무엇보다도 사회의 다원화로 인해 정부의 영향력이 쇠퇴하고 정부 역할이 점차 한계에 다다른 상황이 정책참여 거버넌스를 요청하는 정당성의 원천이 되고 있다. 정부의 영향력 상실과 정부 역할의 한계 속에서 추진되는 시민참여 없는 정책은 신뢰성 저하와 사회비용 증대를 유발하고, 공공정책에 대한 신

²⁸ OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation* (OECD, 2001).

²⁹ M. Marschall, “From States to People: Civil Society and Its Role in Governance,” CIVICUS, *Civil Society at the Millennium* (West Hartford, CO: Kumarian Press, 1999), p. 173.

뢰성 저하는 기관손실(agency loss)을 증가시켜 참여에 따른 지연비용(delay cost)을 상회시키기 때문이다. 이에 반해 시민들의 참여 경험은 정부에 대한 올바른 이해를 가능하게 하고 국가와 시민이 공동으로 책임을 지는 정책공동체 형성을 가능하게 한다.³⁰

IV. 시민사회의 통일정책 참여 역할과 과제

1. 시민사회의 통일정책 참여와 역할

기본적인 조건을 갖춘 NGO들은 통일정책과정에서 파트너로 참여할 수 있다. NGO들은 통일정책이 형성되는 과정에서 문제의 제기로부터 의제설정과 대안 형성, 나아가 정책결정과 정책집행 등 정책과정 전반에 걸쳐 일정한 역할을 수행할 수 있다. 이는 NGO들이 갖고 있는 자원, 즉 전문지식과 여론동원능력 그리고 실행능력 등을 통해 이루어진다. 정부의 입장에서는 통일정책의 정당성 확보, NGO들의 전문지식과 자문 활용, 통일정책 집행과정에서의 NGO들의 지원 확보 등 때문에 NGO들을 정책의 파트너로서 필요로 한다.

우선, NGO들은 ‘의제설정’(agenda setting) 과정에서 적극적인 역할을 수행할 수 있다. 의제설정이란 사회의 주요 관심사가 되는 특정 정책문제(policy problem)가 이슈(issue)로 발전하면서 공식적인 정책과정에 들어가는 여론의 조성 혹은 공론화 과정을 말한다. 모든 통일문제가 이슈가 되고 또 모든 이슈가 정책의제로 설정되는 것이 아니기 때문에, NGO들은 자신들이 요구하는 이슈를 공식적인 의제로 설정하기 위하여 영향력을 발휘한다. 우리 사회의 다양한 이념적·정책적 스펙트럼을 가진 NGO들은 대북지원이나 북한인권 개선, 국가보안법 개폐, 이라크 파병, 주한미군 이전 문제 등 수많은 통일문제들을 이슈화하고 의제화하기 위하여 끊임없이 요구와 압력을 행사하고 있다. 특히 이는 참여정부 출범 이후 크게 확장되었다.

둘째, NGO들은 자문의 역할을 수행할 수 있다. 통일정책의 세부 의제 각각에 대하여 전문지식 제공, 조사, 연구 및 대안 개발 등 실질적인 입법 자문의 역할

³⁰ 행정자치부 행정개혁본부, “국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범 적용 계획: 행정의 투명성강화를 위하여 공개 및 절차행정 적용” (2004. 4).

을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 입법을 위한 토론회, 공청회 등 정책 개발 및 토의 과정에서 중요한 역할을 수행한다. 통일부의 대북지원 및 미국의 북한인권 관련 법안의 마련에 있어 우리 NGO들이 관여한 역할이나 주도적 활동 등이 대표적인 사례로 꼽힐 수 있다. 정부는 정책형성 단계에서 NGO들의 전문적인 역할을 인정, 입법 자문 등 의견수렴의 폭을 넓히고 효율성을 제고하기 위하여 점차 대상별로 특화된 참여의 실행수단을 제도화해 나가고 있다.

셋째, 창의적인 정책 제안 역할을 수행할 수 있다. 통일문제가 정치·안보의 영역에서 점차 남북한 교류·협력, 남북 경협, 북한인권, 대북개발지원 등으로 확장되면서 전문성과 영향력을 지닌 NGO들이 다양한 영역에서 활동을 확대하고 있다. 특히 대북 인도적 지원, 북한인권 개선, 새터민 지원 분야 등과 관련한 NGO들의 활동이 활발하게 전개되고 있다. 이들 NGO들은 대북 인도적 지원의 대북개발지원으로의 전환을 주장하거나 북한인권 개선 방안을 제시하는 등 창의적인 역할도 의욕적으로 전개하고 있다. 앞으로 북한의 개혁·개방 속도가 증가하는 것에 비례하여 NGO들의 정책 제안 활동도 증가할 것으로 보인다.

넷째, NGO들은 통일정책을 둘러싼 사회적 갈등 조정과 협력 창출의 역할을 수행할 수 있다. 우리 사회의 다양한 NGO들은 여러 가지 사회 분쟁 해결을 둘러싼 ‘개방적인’ 정책과정에서 적지 않은 영향력을 행사하여 왔다. 통일 NGO들도 많은 통일문제를 두고 정부 대 NGO, NGO 대 NGO 간에 벌이고 있는 소위 ‘남남갈등’을 해결하기 위해 충분한 토의와 합의에 기초한 ‘정책 거버넌스’를 통해 조정과 협력 기능을 발휘할 수 있다.

다섯째, NGO들은 정부정책에 대해 비판과 반대만 하는 것이 아니라, 통일정책의 정당성을 부여하는 역할을 할 수 있다. 그 동안 대북포용정책을 지지하는 많은 NGO들은 시위 등 직접행동, 성명서 발표, 보고서 및 조사활동 등 시민교육, 인터넷 활동과 같은 다양한 공론화와 대중적 지지 동원을 통해 대북정책의 실행계획들이 실효성을 확보하는 데 기여해 왔다. 통일 NGO들의 지속적인 대북 활동은 많은 논란을 불러일으켰던 대북 인도적 지원이나 북핵문제에 대한 정책 정당성을 확보하는 데 기여한 바가 컸다. 현재 통일부의 시민 협의의 제도나 실행도구에 NGO 대표들이 참여하는 것도 정책의 정당화 기능을 보완해 주고 있다.

여섯째, NGO들은 통일정책의 효율성 제고에 기여하는 역할을 수행하고 있다. NGO들은 대북 인도적 지원, 새터민 지원, 북한인권 등의 분야에서 정부보다 더 잘 할 수 있는 일들이 많기 때문에 정부를 대신하여 정책집행을 책임지거나 역

할 분담을 하는 경우에 상당한 비용을 절감시킬 수 있을 뿐만 아니라 정책 효과도 높일 수 있다. 또한 NGO들이 시민들이나 이해당사자를 대신하여 통일정책 결정에 참여하는 경우에 통일부만의 결정에 의해 집행되는 경우보다 정책집행을 순조롭게 진행할 수 있으며, 기관손실(agency loss)을 감소시켜 이해당사자들의 협조를 구하고 조정을 하는 데 필요한 유무형의 비용을 절감할 수 있다.

2. 시민사회의 역할 한계 및 과제

NGO들은 통일정책과정에서 일정한 역할과 기능을 수행하고 있지만, 정부의 입장에서 보면 NGO들이 정책 파트너가 되기 위해서는 여러 가지 요건들을 구비하여야 한다. 그것은 대체로 법적 혹은 사회적인 NGO들의 정당성, 정책 대안을 제시할 수 있는 NGO들의 전문성, 정부와 시민을 연결시켜주는 NGO들의 중개능력, 대안을 제시할 수 있는 NGO들의 지적 설득력과 정치적 영향력, 정부나 기업으로부터 자율성을 확보할 수 있는 재정적 역량으로서 NGO들의 성취능력 등과 관련한다.³¹

거버넌스 시대에 정부와 기업이 공공정책에 관한 책무성과 투명성을 강력히 요구받는 만큼 NGO 또한 책무성과 투명성을 갖추어야 한다. 특히 통일정책은 그 특성상 다른 분야의 정책과는 다르게 구조적으로 실패요소를 많이 담지하고 있기 때문에, 통일 분야 NGO들에 대한 책무성은 그 만큼 더 요구된다. 가령 NGO들은 자신들이 지지 혹은 반대하는 특정 정책이 혜택보다는 폐해를 더 많이 가져온다면 어떤 책임을 질 수 있을지 고려해 보아야 한다. 대표적으로 정파적 견해를 대변하는 NGO들이 ‘북한붕괴론’이나 ‘북한변화론’ 혹은 ‘북한체제 점진변화론’이나 ‘북한체제 급진변화론’ 등의 상반되고 대립되는 주장에 근거하여 통일정책에 접근하는 경우가 많은데, 이들은 예측되는 정책 결과에 대한 보다 책임 있는 자세로 정책 대안을 제시할 수 있어야 한다. 동시에 NGO들은 자신들의 활동에 직접적인 수혜나 영향을 받는 시민들에 대한 책무성뿐만 아니라 내부 구조상 민주성과 대표성도 확보하여야 한다. ‘맹목적인 반대의 정치’가 통용되는 시대는 저물어 가고 있기 때문에 NGO들은 ‘예상되는 정책결정’을 두고 단순히

³¹ UNRISD, “The Role of Civil Society in Policy Formulation and Service Provision” Report of the UNRISD Geneva 2000 Seminar, New York, March 31, 2000, pp. 3~4 <www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/>.

정부와 기업을 대상으로 정파적인 로비활동에 치중하기보다는 정책대화 과정을 중시하는 데 목표를 둔 ‘협약’ 전략을 가지고 변화를 시도해야 할 것이다.

또한 NGO들은 재정자립과 상업화의 과제를 해결하여야 한다. 대다수 통일 NGO들은 재정자립의 과제를 안고 있다. NGO들의 활동은 시민들의 참여와 기부에 의존하는 한계가 있기 때문에 정부에 의존하거나 수익사업에 매달리게 되고, 이것은 스스로의 정체성과 자율성을 침해할 수 있다. 예컨대 대북 지원활동이나 남북협력기금 활용을 둘러싸고 통일성을 확보하지 못한 채 본래의 목적에서 벗어날 정도로 실적주의를 내세워 상업화하는 모습은 단순히 그 자체의 문제에 그치는 것이 아니라, 앞서 지적한 대로 NGO들의 정책 활동과 서비스에 영향을 받는 남북한주민 모두에 대한 책무성의 문제와 연결되기 때문에 스스로의 존립 기반을 위태롭게 할 수 있다.³²

NGO들의 ‘권익주창’(advocacy)과 정치화의 문제도 해결하여야 한다. NGO들은 정부정책에 대한 지지와 압력을 행사하며 정치활동을 하기 때문에 정부정책을 지지하거나 반대하는 과정에서 유권자인 일반시민에게 적지 않은 영향을 미친다. 특히 분단국가인 우리 정치체제에서는 통일문제가 선거 결과에 미치는 영향력이 지대하기 때문에 논란의 여지가 크다. 문제는 ‘권익주창’으로도 분류되는 통일정책에 대한 지지와 압력을 규제하는 것이 ‘의사와 표현의 자유’를 침해한다는 점이다. 남북 화해·협력에 적극적인 후보를 지지하거나 남북 화해·협력에 무관심한 후보를 반대하는 활동은 대부분 헌법과 국제법상으로 정당하기 때문에 우리의 실정에 맞는 제약조건을 마련할 필요가 있다.

³² 이에 대해서 NGO 섹터는 “자선적(philanthropic) 자원부족, 특정성, 국지성(parochialism), 아마추어리즘” 때문에 실패할 수밖에 없다는 주장이 있다. 이러한 문제점에 대해 정부의 지원과 개입이 필요하다는 ‘자원섹터 실패(voluntary sector failure)론’과 NGO들의 공공정책 수행과 서비스 제공도 중요하지만 NGO들의 기본적인 기여는 독립성을 바탕으로 한 혁신과 비판에 있다는 ‘정부용역 경계론’이 대립하고 있다. 또한 정부용역 수행에 따라 정부에 대한 잠정적 도전자들이 흡수되고 시민과 NGO들이 탈정치화되어 정치적 시민에서 서비스를 소화하고 전달하는 ‘고객’이나 ‘자원봉사자’로 바뀐다고 비판하는 ‘사적 민주주의(private democracy)론’도 제시된다.

V. 시민사회의 통일정책 참여 개선 방향

1. 심의민주주의적 참여 방향

참여민주주의는 현대 대의민주주의의 취약점이 되는 대의기구의 대표성, 호응성, 책무성의 문제를 제기하며 해결방안으로 시민의 직접 참여에 의한 정책결정을 중시하는 민주주의 이론들에서 공통적으로 발견된다. 참여민주주의는 시민의 직접적인 통제를 중시하며, ‘시민의 주권’을 주창하는 포퓰리즘과도 관련되며, 또 시민의 직접 참여에 의한 입법과 정책결정의 정통성을 중시하는 직접민주주의를 포용하는 개념이기도 하다.³³

그러나 우발적이고 일시적인 참여에 의해 의존할 수 있는 참여민주주의는 자유민주주의와 과잉민주주의, 산출민주주의 등의 대의민주주의의 시각으로부터 많은 비판을 받고 있다. 자유민주주의자들은 참여의 과잉에 따른 체제의 불안정을 우려하며, 참여가 불평등을 조장한다고 비판한다. 물론 참여민주주의는 이에 대해 시민참여가 오히려 체제의 안정과 정통성을 보장하고 민주주의 건강을 유지해 준다고 반박하며, 참여가 소외층의 자치역량을 강화하여 거시적인 사회계층 간의 참여의 불평등을 해소한다고 주장한다.

또한 참여민주주의 하에서 정치체제 차원의 갈등 그리고 참여와 합리적 정책결정 사이의 갈등이 증대하고 있다는 현실적인 문제도 논란의 대상이 되고 있다. 전자는 전문적 지식이 없어 정책결정에서 합리적 판단을 하기 어려운 시민들의 참여를 관료들이 무조건적으로 추종할 수도 없고 그렇다고 무시할 수도 없어 사회불안이 초래될 수 있는 딜레마와 관련한다. 시민참여에 의한 정치체제에 대한 요구 증대는 정책결정을 더욱 어렵게 하며, 정책결정자가 호응할 수 있는 선택의 폭도 제한하게 된다. 후자는 정책 거버넌스의 확대로 정책결정과정에서 정부 이외의 여러 행위자가 참여함으로써 정책결정에 필요한 합의도출에 어려움이 초래된다는 문제와 관련한다. 정책의 효율성을 확보하기 위해서는 적은 참여로 전문가와 이익집단들에게 역할을 위임하는 것이 필요하다는 주장이 제기되

³³ 참여민주주의를 좌파 또는 진보주의자들의 독점물로만 간주하기 어렵다. 포퓰리스트 중에서도 우파와 중도파는 미국의 경우에 정부 역할의 제한과 정부와 이익집단의 부패고리 단절 등 정치적 목적을 갖고 직접민주주의 제도를 가장 많이 이용하는 집단이다. 심의민주주의 경우에도 우파와 중도파 학자들의 이론과 정책 사례들이 적지 않다. 주성수, “대의민주주의를 넘어서,” p. 41.

기도 하지만, 이들의 개인주의적 사익추구는 공동선을 해치는 또 다른 심각한 문제를 초래한다는 비판이 맞선다.³⁴

따라서 최근 참여민주주의의 ‘민주주의 과잉’을 보완하는 제도적 기초로서 참여민주주의의 연장선인 심의민주주의(deliberative democracy)³⁵에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 심의민주주의는 시민들이 입법과 정책에 관한 충분한 정보를 가지고 시간 여유를 갖추어 토의에 의해 신중하게 정책결정에 참여하는 형태로서 고려된다. 심의민주주의는 정책대안들에 대한 심사숙고를 고양시켜 효율적이고 공정한 정책결정을 할 수 있는 기회를 확대시킴으로써 정치체제의 정통성을 제고시킬 뿐만 아니라, 공공정책결정에 대한 논거의 질을 향상시키는 동시에 평등주의 원칙을 유지하는 이중의 효과를 창출한다.

심의민주주의가 성공하기 위해서는 광범위한 참여, 정보를 갖춘 참여, 심사숙고하는 참여 등이 이루어져야 한다. 그리고 심의적 정책과정을 통해 도출된 결론들이 일반 시민들뿐 아니라 정책결정의 이해관계자들에게 폭넓게 수용될 수 있기 위해서는 일반 시민들 및 언론과 쉽게 소통하고 관료들을 납득시킬 수 있는 높은 수준의 형식적 타당성을 구비한 방안들이 개발되어야 한다.³⁶ 단순한 이익의 투입이나 이익의 절충을 위한 협상에 머무르는 수준이 아니라 심의를 통해서 시민들의 선호가 바뀌고, 이를 통해 공익이 보다 확보될 수 있어야 한다.³⁷

³⁴ 위의 글, pp. 39~40.

³⁵ ‘살피고 논의함’(審議)과 ‘깊게 생각함’(深意)의 의미를 동시에 내포한 ‘심의’의 개념과 이를 중심 개념으로 한 심의민주주의에 대해서는 다음의 글을 참조. 정규호, “심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의,” 『시민사회와 NGO』, 제3권 제1호 (2005 봄/여름); 주성수, “국가정책결정에 국민여론이 저항하면?: 심의민주주의 참여제도의 모색,” 『한국정치학회보』, 39집 3호 (2005 가을); 주성수, “시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도,” 『경제와 사회』, 통권 제63호 (2004); 설한, “민주주의, 토의, 정당성,” 『한국정치학회보』, 제39권 1호 (2005 봄); 임혁백, “밀레니엄 시대의 민주주의 대안: 심의민주주의,” 『사상』, 12월호 (1999); 임혁백, “심의(토론)민주주의의 대안,” 백경남·송하중 외, 『새천년의 한국정치와 행정: 정치선진화와 행정혁신』 (서울: 나남출판, 2000); 최장집, “한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반,” 『아세아연구』, 통권 117호 (2004); 강문구, 『한국민주화의 비판적 탐색』 (서울: 당대, 2003).

³⁶ E. C. Weeks, “The Practice of Deliberative Democracy Results from Four Large-scale Trials,” *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 4 (2000), pp. 360~362.

³⁷ 보통 심의민주주의 차원의 시민참여 방법으로는 공론조사(deliberative polling), 합의회의(consensus conference), 시민배심원(citizens jury)-시민패널(citizens panels), 포커스그룹(citizens jury) 등이 대안으로 고찰되고 있다. 이에 대한 각각의 설명과 구체적 사례에 대해서는 주성수, 『시민참여와 정부정책』 6장과 참여연대 시민과학센터, 『과학기술·환경·시민참여』 (서울 한울아카데미, 2002) 참조.

2. 통일정책 참여제도 개선 방향

OECD는 정책과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분하고, 정책과정에 시민들이 참여하는 방법으로, 기본전제로서 ‘정보제공’(information), 핵심으로서 ‘협의’(consultation) 그리고 새로운 참여 방향으로서 ‘적극 참여’(active participation)를 제시하고 있다.³⁸ 행정자치부 참여정책과는 OECD의 기준에 따라 2004년 5월 소방방재청을 제외한 중앙행정기관 38개 부·처·청과 지방자치단체를 대상으로 ‘국민참여제도 운영현황 조사’를 통해 참여제도 운영 현황을 조사한 바 있다.

중앙행정기관들이 서로 원용하고 있는 참여제도의 현황에 대한 분석을 바탕으로 통일부가 시행하고 있는 참여제도의 현황과 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 우선 통일부는 ‘정보제공’ 차원에서 인터넷 웹사이트 운영, 입법 예고, 정책 설명회 개최, 정책고객관리(PCRM), e-메일링 서비스, 행정정보공개, 북한정보 자료 공개, 홍보책자 발간, 통일백서 등 각종 백서 발간, 평가결과 공개 등의 제도 및 실행도구를 활용하고 있다. 그러나 정부로부터 시민으로의 일방향적 의사소통이 시민의 투입을 정책과정에 통합하고 투명성과 책무성을 증진하는 데 있어 어느 정도 기여하고 있는지는 불명확하다. 둘째, ‘협의’ 차원에서 열린통일포럼, 정책고객과의 대화, 통일정책모니터링, 통일고문회의, 통일정책평가회의, 정책자문위원회, 통일교육심의위원회, 통일교육협의회, 개성공단포럼, 전자공청회 등 전문가 집단이나 정책결정에 의해 영향을 받는 이해관계자들의 견해를 정책에 수용하기 위한 다양한 제도를 운영하고 있다. 그러나 이러한 협의 제도나 실

³⁸ ‘정보 제공’은 정부가 시민들이 이용하도록 정보를 생산하고 제공하는 일방적인 관계를 말한다. 정보 제공 권리를 설정한 법과 제도는 정부의 투명성과 책임성 제고를 위한 기본적인 사항이다. 시민들의 요청에 따르는 ‘소극적’ 정보 제공이 있고, 정부가 시민에게 정보를 제공하는 ‘적극적’ 형태가 있을 수 있다. ‘시민 협의’는 시민들이 정부에 환류(feedback)를 제공하는 쌍방향 관계를 말한다. 정부가 사전에 이슈에 대해 정의를 하면, 이에 대한 시민들의 견해가 수집된다. 정부는 협의가 필요한 이슈들을 규정하고 문제를 제시하며 과정을 관리하고, 시민들은 자신들의 견해와 입장을 제시하며 기여하도록 유도된다. ‘적극 참여’는 시민들이 정책결정의 과정과 내용을 규정하는 일에 적극적으로 참여하며 정부와 파트너십(partnership)을 갖는 관계를 말한다. 시민들이 정부의 파트너가 되는 것이다. 정책의 최종 결정 또는 정책형성 ‘책임’이 정부에 있지만, 시민들이 정부 관료들과 동등한 위상을 갖고 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색하는 것이 특징이다. OECD, *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*, p. 2. <www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf>.

행수단이 반드시 공익의 발전에 기여한다고 볼 수 없으며, 이는 오히려 특정 집단의 이익을 과도하게 대변하거나 정부주도의 정책결정을 정당화하는 수단으로 활용될 수도 있다는 비판을 받을 수 있다. 셋째, 의제설정이나 정책대화에 있어 시민들이 관료들과 동등한 위상을 갖는 ‘적극 참여’의 범주에는, 굳이 구분한다면 『대북지원민관정책협의회』나 각종 심의·의결위원회와 민관 T/F 등을 포함시킬 수 있다. 그러나 이 제도들을 충분한 시간의 보장과 필요한 정보의 제공 아래 쌍방향적인 진지한 심의를 보장하는 참여제도로서 이해할 수 있는지에 대한 평가는 엇갈린다.³⁹

그렇다면 시민사회의 통일정책 참여를 위한 제도를 개선하기 위한 바람직한 방향은 무엇인가? 통일정책과정에서 시민참여의 제도 및 실행도구들을 개선하기 위해서는 OECD가 성공적인 시민참여를 위해 제시하는 기본원칙을 참고할 필요가 있다. OECD가 제시하는 원칙은 다음과 같다.

<표 1> 정책결정에서 시민들의 성공적인 정보접근, 시민협의, 적극 참여를 위한 기본 원칙

1. 실행	정책결정에서의 정보제공, 시민협의 및 적극 참여를 위한 리더십과 강력한 실행이 정치인, 상급관리, 공공관료 등 모든 차원에서 요구된다.
2. 권리	정보 접근, 환류(feed back) 제공, 정부로부터 협의와 정책결정 적극 참여에 대한 시민에 권리는 법과 정책에 의해 확고하게 기초되어야 한다. 스스로의 권리를 행사하는 시민들에게 호응해야 하는 정부의 의무 또한 확고하게 명시되어야 한다. 독립적인 감시 제도는 시민 권리를 강화하는 데 필수적이다.
3. 명료성	정책결정에서의 정보제공, 협의 및 적극 참여에 대한 목표 및 제한을 초기에 분명히 규정해야 한다. (투입을 제공하는) 시민과 정책결정에 대한 정부의 역할과 책임을 명확히 규정해야 한다.
4. 시간	공공 협의와 적극 참여는 광범위한 정책 대안 모색과 성공적인 실행 기회 확보를 위해 가능한 한 정책과정의 초기에 실행되어야 한다. 협의와 참여가 효과적이기 위해서는 적절한 시간이 허용되어야 한다. 정보제공은 정책사이클의 모든 단계에서 요구된다.
5. 객관성	정책결정과정에서 정부가 제공하는 정보는 객관적이고, 완전하며, 접근가능한 것이어야 한다. 모든 시민들은 정보접근과 참여의 권리를 행사할 때, 적절한 대우를 받아야 한다.

³⁹ OECD의 참여 유형에 따른 통일부의 법·제도·실행수단 현황에 대해서는 송정호, “통일정책과 시민참여 현황” 참조.

6. 자원	정책결정에서 공적 정보제공, 협의 그리고 적극적 참여가 효과적이기 위해서는 적절한 재정, 인적 그리고 기술적 자원이 제공되어야 한다. 정부관료들은 적절한 기술, 교육훈련뿐만 아니라 자신들의 업무를 지원하는 조직문화를 갖추어야 한다.
7. 상호조정	시민들에게 정보를 제공하고 참여와 협의를 요청하는 방안은 지식관리를 확장하고 중복을 피해 정책 일관성을 확고하게 하며 시민과 시민사회단체 사이의 '협의 피로'를 줄이기 위해서 전 정부부처를 통해 조정되어야 한다. 상호조정 노력은 혁신과 유연성을 담보하려는 정부 부처의 능력을 저해해서는 안 된다.
8. 책무성	정부는 협의와 적극 참여를 통해 피드백을 받은 시민들의 투입을 이용하는 방안에 대한 책임성을 가져야 한다. 정책결정과정의 개방적이고 투명하며 외부감사와 평가에 호응적인 것을 확실하게 하는 방법들은 전체적으로 정부의 책무성을 증가시키기 위해 엄격해야 한다.
9. 평가	정부는 정책결정의 새로운 필요조건들과 변화하는 상황에 적응하기 위하여 정보 제공, 시민 협의, 시민 참여에 대한 업무를 평가하는 도구, 정보 그리고 역량을 필요로 한다.
10. 적극적 시민권	정부는 적극적인 시민과 역동적인 시민사회로부터 혜택을 받는다. 정부는 정보 접근과 참여를 고양하고 의식을 향상시키며, 시민들의 시민교육과 기술을 강화할 뿐만 아니라 시민사회단체들 사이의 역량 구축을 지원하기 위해 구체적인 방안들을 실행할 수 있다.

OECD가 제시하는 성공적인 시민참여를 위한 기본 원칙 10가지를 전제로 통일정책과정에서의 참여제도를 개선하기 위한 구체적인 심의민주주의적 방법을 한두 가지만 소개하면 다음과 같다. 우선 통일정책의 중요한 이슈를 두고 '공론조사'⁴⁰를 도입해 볼 필요가 있다. 정부는 통일정책 추진에 있어 여론 파악과 정당성 확보 차원에서 주기적으로 여론조사를 하고 있다. 하지만 즉흥적이고 즉답적인 여론조사는 통일정책을 둘러싼 심각한 이념적 갈등과 반목의 영향으로 정확한 여론을 반영하지 못해 정부의 정치적·정책적 결정을 왜곡할 수 있다. 따라서 시민들이 통일정책을 올바르게 판단할 수 있도록 심의과정, 즉 '학습과 토론의 기회'를 제공하는 것이 필요하다. 이는 일반 시민들의 통일정책과정에 대한 직접 참여라는 절차적 정당성을 갖기 때문에 통일정책결정의 충실한 판단 근거로 활용될 수 있다.

⁴⁰ 재정경제부는 8·31 부동산 정책을 두고 국내 최초로 공론조사를 실시하였다. 이에 대해서는 「8·31 부동산 정책공론조사」 <www.mofe.go.kr> 참조.

또 하나로서, 통일정책에 대한 ‘시민배심제’를 고려해 볼 수 있다. 시민배심제는 심의민주주의가 중시하는 주요 제도중 하나로서 통일정책과정에서도 대의민주주의의 한계를 극복하기 위한 방안으로 제도화할 만한 가치가 있을 것으로 보인다. 위의 OECD가 제시하는 시민참여의 기본 원칙을 전제로 배심원들의 중립성이 보장되고 배심제도의 여러 안전장치들이 마련된다면, 중범위적인 세부 통일정책들이 심사숙고와 토의에 기초하지 않은 채 결정되는 것을 제한할 수 있을 것이다.

통일정책 분야에서 여러 비판과 도전을 받는 참여민주주의를 심의민주주의 차원에서 보완하기 위해서는 다양한 대안들에 대한 폭넓은 더 많은 연구가 요구된다. 즉 이념적 갈등으로 분절화된 통일정책과정에서 시민참여의 왜곡된 확장을 막기 위해서는 기존 통일부의 참여 제도와 실행도구들을 보완하기 위한 방안들을 모색하여야 한다. 또한 시민사회의 통일정책 참여 한계와 과제를 해결하기 위한 방안들도 고민해 보아야 한다.

하지만 시민사회의 통일정책 참여를 개선하기 위해서는, 무엇보다도 먼저 시민들이 통일정책의 소비자일 뿐만 아니라 적극적인 생산자도 된다는 인식의 전환이 필요하다. 따라서 정부나 시민 모두가 의견 투입이 일방적·개별적으로 이루어지고 상호작용적 의사소통이 없는 통일정책에 관한 관료제적 가부장제나 기술관료제적 인식 틀에서 벗어나 민주주의의 하향적 관점(bottom-up perspective)에서 시민들을 정부의 동반자로 여기는 문화를 확대시켜야 한다. 이를 위해서 비판적 혹은 대안적 사회자본이 수용될 수 있는 기회가 제공되어야 한다.⁴¹ 즉 시민들이 정책이슈에 대하여 진지하게 종합적으로 생각하고 관여할 수 있도록 여건을 조성하여 정책과정에 참여하도록 하는 방법을 모색하여야 한다. 시민참여가 의미를 갖기 위해서는 정책의제와 결과가 미리 정해지지 않은 상황에서 시민들이 통일정책과 프로그램의 설계에 참여할 수 있도록 기회가 주어져야 한다.

■ 접수: 3월 31일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

⁴¹ 이는 정치적 기회구조(political opportunity structure)로서, 정부 등 권력에 대한 접근 가능성이 열려 있으면, NGO들은 조직력과 운동역량이 부족해도 정부에 효과적으로 영향력을 행사할 수 있다. 정치적 기회는 정치체제의 개방성과 정치세력과의 관계에서 발생한다.

새터민의 재적응 토대마련을 위한 정신보건서비스 전달체계 모색

엄 태 완*

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| I. 서론 | IV. 새터민 중심의 정신보건서비스 조정 전략 |
| II. 새터민의 정신건강과 적응 | V. 결론 |
| III. 새터민의 정신보건서비스 체계와 한계 | |

Abstract

A Study on the System of Delivery of Mental Health Services for the Making Foundations of Readjustment Korean among North Defectors

Even though North Korean(NK) Defectors who are resettling in the society of the South are rapidly increasing, the mental health services of NK Defectors have not yet received appropriate attention in research and practices. Furthermore, NK Defectors are severely suffering from such mental health problems as anxiety, depression, hopelessness, traumatic experiences(severe starvation, separation from families by death, women trafficking, prostitution, violence etc.).

As foreign countries which accept refugees or immigrants regard mental health services as an important approach for the making

foundations of readjustment, services for NK Defectors who are resettling in South are very important. In order to coordinate the system of delivery of mental health services for NK Defectors, on the basis of the community-based services approach developed in South, this study suggests such the system of delivery as building a Mental Health Team in the Hanawon, active utilization of community mental health center, mobilizing other related community organization. It also includes linking and coordinating services offered for NK Defectors within the system of delivery of mental health services in South.

Key Words: Mental Health Services, Delivery System, Readjustment, Refugee, Immigrant, North Korean Defector.

* 경남대학교 사회복지학부 전임강사

I. 서 론

남한에 정착중인 새터민들은 새로운 환경과 심리적 요인에 의해서 재적응에 큰 어려움을 겪고 있다. 새로운 지역에 재정착하는 이주민들과 마찬가지로 새터민들은 남북한의 문화적 차이를 수용하고 통합하는 과정에서 부적응하게 되어 나타나는 일탈행위가 지속적으로 늘어나고 있다. 정체감의 혼란과 주체성의 상실로 인하여 범죄가 급속히 증가하고 있으며, 최근에는 단순 범죄가 아니라 유사취발유 판매, 마약밀수, 성매매 등으로 다양화되고 있다.¹ 새터민의 남한사회 적응에 관한 다차원적인 접근방안이 새롭게 모색되어야 하는 시점이라고 사료된다.

새터민을 포함하여 새로운 문화적응(acculturation)을 해야 하는 이주민과 난민에 관한 재적응 연구들이 활발하게 이루어지고 있다. 새터민과 같이 위기상황에서의 재적응은 정신건강과 밀접한 연관이 있다는 것은 외국의 난민과 이주민의 사례에서 확인되고 있다.² 최근 새터민이 적응하는 과정에서 유발되는 정신건강의 문제들에 관한 연구들도 활발히 이루어지고 있다.³ 연구결과들은 새터민의 북한탈출과정의 외상과 외상 후 스트레스 장애의 심각성, 남한 적응에서의 생활스트레스, 문화적응 스트레스, 우울증의 높은 지각을 보고하고 있으며, 개인적·사회적 대처방안에 관한 내용들로 구성되어 있다. 이러한 결과들은 외국의 난민과 이주민 연구에서와 마찬가지로 새터민의 재적응은 정신건강 문제와 관련성이 있다는 것을 보여준다.

새터민들은 경기도 안성의 정착지원사무소(하나원)에서 3개월 정도의 사회적

¹ 『문화일보』, 2003년 10월 13일 <www.chosun.com/national/news/200603/200603260005.html> (검색일: 2006. 3. 26).

² Andres J. Pumariega, Eugenio Rothe and JoAnne B. Pumariega, "Mental Health of Immigrants and Refugees," *Community Mental Health Journal*, vol. 41, no. 5 (October, 2005), pp. 581-597; C. Yeh, "Age, acculturation, cultural adjustment, and mental health symptoms of Chinese, Korean, and Japanese immigrant youths," *Cultural Diversity & Ethnic Minority Psychology*, vol. 9, no. 1 (January, 2003), pp. 34-48.

³ 엄태완, 『북한이탈주민의 무망감에 의한 우울증 완충효과에 관한 연구』 (부산대학교 사회복지학과 박사학위 논문, 2004); 엄태완·이기영, "북한이탈주민의 우울과 사회적 문제해결 능력 및 사회적 지지와의 관계," 『정신보건과 사회사업』, 제 18호 (2004), pp. 532; 홍창형, 『북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 3년 추적 연구』 (연세대학교 의학과 석사학위논문, 2005); 조영아·전우택·유정자·엄지섭, "북한이탈주민의 우울증 예측요인: 3년 추적연구," 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』, 제17권 2호 (2005), pp. 467-484; 김연희, 『북한이탈주민의 정신보건에 관한 연구』 (서울대학교 사회복지학과 박사학위 논문, 2006).

응과 심리적 안정을 위한 교육과 지지를 받게 된다. 하나원에서는 전문가팀에 의해서 체계적으로 심리적·정신적 문제를 다루지 않기 때문에 새터민 개개인을 모두 포괄하거나 적절성을 갖춘 개입이라고 하기엔 부족한 측면이 많다. 새터민의 남한입국 초기에는 특히 심리적·정서적인 지지와 개입이 요구되는 시기이다. 새터민들은 약속의 땅으로 이주했다는 안도와 환상, 새로운 생활에 대한 불안, 험난했던 지난 과정의 외상적(trauamatic) 경험의 회상 등으로 인한 감정의 혼란을 경험할 수 있다. 이 시기의 적절한 정신건강서비스는 이후의 지역사회 정착 생활을 안정되게 할 수 있는 중요한 접근방법이라 할 수 있다. 하나원 과정이후에 남한의 지역사회에서 본격적인 재정착을 하면서부터는 새터민의 심리·정서적 안정요구나 정신건강증진을 위한 서비스는 거의 없는 실정이다. 또한 남한의 지역사회차원에서 새터민의 정신건강증진을 통하여 재적응을 촉진하는 공·사적 서비스전달 체계와 방법에 관한 세부연구는 미미하다고 할 수 있다.

현재 남한은 지역사회중심의 정신보건개념을 바탕으로⁴ 서비스전달체계를 구축하고 있다. 그러나 정신보건서비스 전달체계가 미흡하여 일반주민 뿐만 아니라 가장 일차적인 대상자인 정신장애인에 대해서도 불충분한 체계구축을 하고 있다.⁵ 이러한 상황에서 새터민들은 공식적인 정신보건 전달체계에서 소외될 가능성이 높은 것이다. 따라서 새터민의 정신건강이 재적응에 중요한 역할을 한다는 사실이 확인된다면 서비스 전달체계를 새롭게 구축하여야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 새터민의 정신건강 문제를 기존연구결과를 통하여 확인하고, 유사한 상황을 겪는 외국의 난민과 이주민의 연구와 비교할 것이다. 이 과정을 통하여 새터민의 정신건강 문제를 구체적으로 고찰하는 동시에 현재 남한의 정신보건서비스 전달체계를 파악하게 될 것이다. 마지막으로 새터민의 지역사회 재적응을 촉진할 수 있는 정신건강증진서비스 전달체계를 모색하는 방안을 강구하려고 한다. 본 연구는 남한에서 새터민들이 일반주민과 함께 지역사회공동체를 만들며 살아가는데 중요한 정신건강 문제를 체계적으로 지원하는데 기여하는 정책 제시가 될 것이다.

⁴ 정신질환의 특성상 입원중심 치료의 한계성을 극복하기 위해 지역사회중심의 패러다임으로 전환되는 과정에서 정신보건센터, 사회복지시설, 알코올상담센터 등의 기관이 신설되고 지역보건소의 업무범위가 확대되고 있다. 신설·확대된 관련기관들은 지역사회 새터민의 정신건강증진 욕구를 충족시킬 공식적 자원들이 될 수 있을 것이다.

⁵ 양옥경, “공중정신보건을 위한 지역사회 정신건강 모형개발 연구,” 『정신보건과 사회사업』, 제 9집 (2000), p. 83; 최말옥, “사회복지기관 및 시설과의 업무연계와 역할 정립,” (한국정신보건사회사업학회, 춘계학술대회 발표문, 2003), p. 112.

II. 새터민의 정신건강과 적응

일반적으로 새로운 지역에 정착하는 이주민들은 이주 전(pre-migration)의 스트레스, 이주 후(post-migration)의 스트레스, 문화적응 스트레스로 인하여 정신건강증진의 욕구가 강하게 나타나게 된다. 북한을 탈출하여 남한에 정착중인 새터민의 경우에도 이와 유사한 단계로 정신건강의 문제에 직면하게 된다. 정신건강의 문제는 사회적·개인적 적응과 밀접하게 연관되어 있기 때문에⁶ 남한 적응과정에서 중요한 이슈가 되는 것이다. 먼저 새터민의 정신건강증진을 위한 실태를 파악하고 분석하기 위하여 이주 전후 및 문화적응과정에서 정신건강의 문제를 고찰하려 한다.

1. 이주 전 정신건강

새터민들에게 북한탈출 결정은 그 자체로도 정서적 장애위험을 높일 수가 있을 것이다. 탈출결정 이전에 이미 상당한 정도의 심리사회적 충격과 외상적(traumatic) 상황에 노출되었을 가능성이 있다. 또한 이주민들은 익숙한 환경, 가족, 친지 등과 이별하거나 상실하게 되는 상황을 경험하게 된다. 새터민의 경우에도 폭행, 가족과의 이별, 죽음의 위협, 극단적 배고픔, 심각한 질병 등의 외상적 경험을 하는 것으로 보고되고 있다.⁷ 난민의 경우, 탈출 전(前)기간과 과정에서의 외상적 경험은 민족말살정책, 고문, 고문목격, 잔학행위를 저지르도록 강요됨, 죽음, 가족구성원의 상실, 강간, 성폭행, 기아, 고국에서의 위험한 탈출, 난민 캠프에서의 극단적 고난이라고 했다. 새터민의 경우에, 이주 캠프에서의 극단적 상황은 경험하지 않지만 탈출 전과 과정에서의 외상적 경험은 난민과 유사점이 상당히 많은 것으로 알려지고 있다.⁸ 이러한 외상적 경험은 이후에 외상후

⁶ L. Baider, P. Ever-Hadani and A. K. DeNour, "Crossing New Bridges: The Process of Adaptation and Psychological Distress of Russian Immigrants in Israel," *Israel Journal of Psychiatry*, Vol. 59 (May, 1996), p. 176; A. S. Ryan and I. Epstein, "Mental health training for Southeast Asian refugee resettlement workers," *International Social Work*, Vol. 30 (1987), p. 186.

⁷ 엄태완·이기영, "북한이탈주민의 우울과 사회적 문제해결능력 및 사회적 지지와의 관계," p. 15; 홍창형, 「북한이탈주민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 3년 추적 연구」, pp. 25-29; 김연희, 「북한이탈주민의 정신보건에 관한 연구」, pp. 89-90.

⁸ R. C.-Y. Chung and F. Bemak, "Revisiting the California Southeast Asian mental health

스트레스 장애(이하 PTSD)로 발전될 가능성이 높다.

DSM-IV(American Psychiatric Association)에 의하면 PTSD의 증상은 다음과 같다. 정동장애(무기력, 절망, 슬픔), 신체화 문제(의욕이 없음, 아픔, 고통, 흥미의 결여), 외상적 사건의 침투와 과민반응(반복적인 사고, 악몽, 깜짝 놀람, 긴장), 외상과 관련된 활동, 장소, 사람에 대한 회피와 분리(기억력 상실, 외상에 의한 불면, 정동의 둔마, 무관심, 정신운동지체, 집중곤란), 그리고 마지막으로 사회적 고립이다. 이는 PTSD가 일상적 사회생활에 심각한 곤란을 가져다 줄 수 있음을 나타내는 것이다. 새터민에 대한 남한 정착이전의 부정적 경험(외상을 포함한)에 대한 조사와 평가 및 적절한 개입이 부족하게 된다면 재적응을 위한 개인적·사회적·국가적 노력의 효과성이 감소될 수밖에 없을 것이다.

또한 남한에 이주하는 새터민들은 연령대를 포함하여 다양한 대상들이 포함되어 있다. 특히 아동들은 이주결정을 강요받게 될 가능성이 높고 자신의 정서적 욕구를 스스로 돌보는 정도가 부족하여 정신건강의 취약성 요인이 증가될 가능성이 많다. 재정착 과정에서의 스트레스는 이주 전의 감정과 기억 등과 연관이 되며, 아동과 청소년들이 더욱 많은 영향을 받게 된다.⁹ 새터민의 경우에도 아동과 청소년들은 이주 전의 경험과 감정들이 남한 재적응 과정에서 지속적으로 영향을 미칠 가능성이 높은 것이다. 여성의 경우에도 이주 전에 성폭력 등 남성과 차별되는 심각한 부정적·외상적 경험의 고위험에 노출되어 있을 가능성이 매우 높다.¹⁰ 현재 중국에는 수만 명의 젊은 북한 여성들이 조선족이나 중국인의 동거인 또는 인신매매 등을 경험하여 외상 후 스트레스 증후군을 나타내

needs assessment date: An examination of refugee ethnic and gender differences,” *Journal of Counseling and Development*, Vol. 80 (Winter, 2002), p. 111; 새터민들은 강제로 가족과 이별하거나, 사랑하는 사람의 죽음을 목격하거나, 죽음의 위협, 극단적 기아 및 심각한 질병과 같은 외상 경험을 보고하였다. 엄태완·이기영, 위의 논문, p. 5.

⁹ Pumariega 등에 의하면 Central American, Cambodian/Khmer, Tamil, Bosian 및 Cuban 난민과 이주민들에서 아동과 청소년의 이주 전 부정적 정서 경험이 이주 후 재적응 과정에 정신건강의 문제로 나타나고 있다고 하였다. Andres J. Pumariega, Eugenio Rothe and JoAnne B. Pumariega, “Mental Health of Immigrants and Refugees,” pp.583-584.

¹⁰ 여성들은 성차별적 요인, 임신, 자녀양육의 일차적 책임 등이 스트레스를 가중시켜 정신건강의 문제를 초래할 수 있다. D. Belle, “Poverty and women’s mental health,” *American Psychologist* Vol. 45 (March, 1990), pp. 385-389; DSM-IV의 기준에 의하면, 가정주부의 12%가 주요우울증을 고통 받고 있으며, 16%가 PTSD의 진단기준에 포함될 수 있다고 했다. J. Miranda and B. L. Green, “The Need for Mental Health Services Research Focusing on Poor Young Women,” *Journal of Mental Health Policy and Economics*, Vol. 2 (April, 1999), p. 74. 따라서 여성 새터민의 개입은 차별성이 필요한 것이다.

며 입국 정보와 자금의 마련을 위하여 수년간 현지 생활을 경험하고 있다.¹¹ 따라서 아동·청소년과 여성의 경우에 정착이후 정신건강증진의 욕구가 다른 대상에 비하여 차이가 있을 것이다. 이러한 차별성에 따른 개입대책과 방향설정이 남한의 정착교육단계인 하나원 과정부터 포함되어야 할 것이다.

2. 이주 후 정신건강

일반적으로 이주민들은 정착에 따른 안도감보다는 수치심, 부끄러움, 죄책감, 분노, 화, 두려움, 슬픔, 상실, 무망감, 좌절감 및 박탈감의 정서가 뒤따른다. 이 과정에서 고용, 사회적 지지, 심리적 스트레스와 원조요청 방법의 문제에 동시에 가지게 된다.¹² 난민들의 경우에 재정착 과정에서 심리적 위협에 직면할 수 있는데, 그것은 강요된 이주와 가족상실, 고향상실, 사회지지의 결여, 자원과 정서적 지지의 부족으로 이질적 환경에서 생활해야 하는 것이다.¹³ 난민들이 새로운 정착지에서 적응하면서 나타나는 정신건강에 관한 결과들을 보면, 부정적 정신건강상태와 함께 우울증, PTSD, 불안장애, 정신병과 해리(dissociation)장애를 경험하고 있는 것으로 나타났다.¹⁴ 새터민의 경우에도 유사한 결과들이 나타나고 있다. 엄태완(2004, 2005)의 연구에서 새터민들은 남한의 저소득층이나 일반주민보다 스트레스, 무망감, 우울증을 높게 지각하고 있었으며, 새터민의 50%이상에서 우울증 진단이 가능하고, 만성복막투석환자와 유사한 우울상태를 나타낸다고 보고하였다.¹⁵ 김연희(2005)에 의하면 새터민의 15%가 임상적 우울 증상을 가지고 있으며, 55%의 남성과 27%의 여성에게서 알코올의존증상을 가

¹¹ 백영옥, “탈북여성현황 및 지원방안,” 『분단·평화·여성』, 제 7호 (2003), p. 115.

¹² R. C.-Y. Chung, “Psychosocial Adjustment of Cambodian Refugee Women: Implication for Mental Health Counseling,” *Journal of Mental Health Counseling*, Vol. 23, no. 2 (April, 2001), pp. 118-120.

¹³ R. C.-Y. Chung and F. Bemak, “Revisiting the California Southeast Asian mental health needs assessment date: An examination of refugee ethnic and gender differences,” p. 112.

¹⁴ E. F. Keyes, “Mental health status refugees: An integrative review of current research,” *Issues in Mental Nursing*, Vol. 21 (June, 2000), p. 408; B. L. Nicholso, “The influence of pre-emigration and postemigration stressors on mental health: A study of southeast asian refugees,” *Social Work Research*, Vol. 21, no. 1 (March, 1997), pp. 13-19.

¹⁵ 엄태완·이기영, “북한이탈주민의 우울과 사회적 문제해결능력 및 사회적 지지와의 관계,” p. 25; 엄태완, “남북주민 통합을 위한 정신건강전략: 남한 내 북한이탈주민, 저소득주민, 일반주민의 비교를 통하여,” 『통일정책연구』, 제 14권 1호 (2005), pp. 310-312.

지고 있는 것으로 보고되었다. 경제적 스트레스와 사회적 소외로 인한 적응스트레스가 우울에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.¹⁶

새터민을 포함한 이주자들의 재정착과정에서 나타나는 정신건강문제는 이주 전 부정적 경험에 기인할 가능성이 매우 높다. 그렇지만 다음과 같은 재정착지에서 경험하는 심리사회적 요인도 중요하게 작용할 수 있다: (1)가족과 친구로부터의 고립 (2)소속감의 부재 (3)정체감의 상실 (4)경제적 어려움¹⁷ (5)차별 (6)건강서비스에 대한 문화적 차이 (7)성역할 및 경력의 변화 (8)정신건강과 관련된 정보의 부족 (9)희망부재 (10)사회적 제약 (11)정신건강서비스에 대한 접근성 제약 등이다.¹⁸ 또한 각 개인의 성향에 의해서도 다른 결과를 보일 수 있는데, 이는 다음과 같은 요인들이 중요하게 고려될 수 있을 것이다: (1)통제감-각 개인이 사건을 통제할 수 있는 확신감 (2)헌신-책임을 가지고 사건들에 임하는 목적의식 (3)도전-재난을 성장의 기회로 생각하는 경향 등이다. 통제감과 헌신 정도가 높고 도전정신이 강한 이주민은 정신건강을 효과적으로 관리하고, 확대가족과 사회적 네트워크의 접근성이 높고, 공동집회에 참여가 많으며, 존엄성과 정체감을 유지하고, 소속감과 성역할을 지속하고, 의식주 등의 경제적 문제 해결에 강점이 있고, 정신건강 서비스 전문가들에게 신뢰감을 주며 서비스체계를 믿고 잘 활용하게 된다고 하였다.¹⁹ 새터민의 경우에도 심리적 성격이 정신건강에 영향을 미치게 된다. 신경증적 경향성이 남한사회에 부적응을 초래하고 정신건강에도 부정적 영향을 미치며, 내적통제 집단이 적응과 정신건강에 긍정적으로 작용하고, 합리적, 초연대처가 적응과 정신건강에 긍정적이며 비관대처가 가

¹⁶ 김연희, 『북한이탈주민의 정신보건에 관한 연구』, pp. 106-112.

¹⁷ 경제적 어려움과 정신건강의 문제에 관한 많은 연구들이 이루어지고 있으며, 빈곤한 사람들이 우울증과 같은 정신건강의 문제를 가지고 있으며, 이로 인한 생활의 어려움을 겪고 있다고 보고하고 있다. D. Dooley and J. Prause, "Mental Health and Welfare Transitions: Depression and Alcohol Abuse in AFDC Women." *American Journal of Community Psychology*, Vol. 30, no. 6 (December, 2002), p. 791; 빈곤한 사람들과 같이 사회경제적으로 낮은 지위의 환경에서 생활하는 사람들은 스트레스를 많이 지각하게 되고, 그 스트레스는 우울증과 연결된다고 보고하고 있다. R. J. Turner, B. Wheaton and D. A. Lloyd, "The Epidemiology of Social Stress," *American Sociological Review*, Vol. 60, no. 1 (February, 1995), pp. 104-125.

¹⁸ K. Omeri, C. Lennings and L. Raymond, "Beyond Asylum: Implications for Nursing and Health Care Delivery for Afghan Refugees in Australia," *Journal of Transcultural Nursing*, Vol. 17, no. 1 (January, 2006), p. 31; 김연희, 『북한이탈주민의 정신보건에 관한 연구』, p. 34.

¹⁹ *Ibid.*, p. 32.

장 정신건강에 바람직하지 않게 작용한다고 했다.²⁰

새터민들은 이주민과 난민의 경우와 마찬가지로 남한사회 재적응과정에서 정신건강의 문제를 보이고 있다. 이는 사회적·개인적 차원에 따라 차이가 나타날 수 있다. 새터민이 남한사회에서 경험하는 부정적 심리사회적 요인을 분석하고, 이를 개인성향과 구별하는 사정(assessment)을 통하여 통합적 개입 방안을 마련하여야 할 것이다. 물론 새터민들이 재적응과정에서 난민이나 이주민들과 똑같은 심리사회적 위험요인을 가지는 것은 아닐 것이다. 새터민들은 외모, 언어, 민족성 등의 유사성으로 인하여 이주민들과는 다른 적응의 장점도 있겠지만, 생활양식이나 사고방식과 같은 사회문화적 요인과 남한주민들의 편향된 인식은 난민 및 이주민과는 다른 정신건강의 위험요소가 될 수 있다.

이주민이나 난민과 마찬가지로 새터민들은 정신건강의 문제에도 불구하고 정신보건서비스에 대한 접근성과 적절성에서 장벽(barriers)이 높다. 새터민을 포함하여 이주민들은 가족구성원이 없거나, 지지가 될 수 있는 확대가족이 부족하다. 이들이 응급의료기관이나 일반의료기관을 이용할 때 서비스 제공자의 차별, 정보의 부족, 가족이 지지하지 못함으로 인한 불안정, 소속감이 부족한 이방인, 정신건강서비스를 효과적으로 선택하지 못하는 장벽들을 가지게 된다. 일반적으로 이주민들이 건강서비스에 접근하는 장벽은 장기간의 대기시간, 장거리로 인한 접근성 부재, 정보의 부족이라고 하였다. 또한 서비스 제공자의 불성실 및 편견과 문화적 상황에 맞는 치료개입, 생활양식에 따른 개입이 부족하다고 하였다.²¹ 새터민의 경우에도 신체적 건강서비스는 물론이고, 북한과 상이한 남한의 정신보건서비스에 접근하여 적절한 서비스를 받는 것은 어려움이 클 것이다. 따라서 새터민들의 정신보건서비스는 수동적 상황에서 이루어질 수밖에 없기 때문에 공식적인 전달체계의 확립이 중요하다. 정신건강의 문제는 신체건강과는 다르게 일차적인 식별이 불가능한 경우가 많으며 본인 스스로 해결방안을 찾는 적극성이 부족할 수 있다. 더구나 새터민과 같이 남한사회의 정보가 부족한 경우에는 적극적인 정신보건서비스 연결망을 공식적으로 갖추고 있어야 할 것이다.

지금까지 난민, 이주민, 새터민의 이주전후 정신건강의 문제와 체계적 개입의 필요성을 제기하였다. 이주민이나 난민들이 이주 후 재정착하는 과정에서 겪는

²⁰ 노대균, 『탈북자의 개인차 요인이 적응 및 정신건강에 미치는 영향』 (중앙대학교 임상심리학과 박사학위논문, 2002), pp. 62-65.

²¹ K. Omeri, C. Lennings and L. Raymond, "Beyond Asylum: Implications for Nursing and Health Care Delivery for Afghan Refugees in Australia," p. 35.

정신건강상의 중요한 문제 중의 하나는 문화적응과정의 스트레스이다. 이주민들은 재정착 후에 지속적으로 그 문화에 적응해 나가야 하며, 새터민의 경우에도 예외는 아니다. 그러나 문화적응은 단기간에 쉽게 이루어질 수 있는 과정이 아니며 많은 스트레스로 인한 정신건강의 문제를 발생시킬 수 있다. 새터민들의 정착기간이 장기화되면서 겪어야 하는 문화적응과 스트레스는 정신건강증진의 필수 고려요인이 되어야 할 것이다.

3. 문화적응과 정신건강

가. 문화와 문화적응의 개념

문화의 전환은 사회적인 측면 못지않게 심리적 과정이며, 이는 이주자들의 정신건강에 중요한 함의를 가진다. 문화란 ‘언어를 통하여 선택적인 경험들이 인지구조와 행동을 만드는 사고의 사회적 전달체계’이다. 또한 사회 또는 사회집단에 의해서 공유되며 행동의 지침이 되는 의사소통의 기본 구조가 되는 것이다.²² 문화적 차이에 대한 인식은 3-4세에 시작하여 8세 정도까지 다양한 요인들에 의해서 문화적 정체감을 발달해 나간다. 성인들은 청소년기에 형성된 문화적 정체감을 가지고 그 문화에서의 성 역할, 결혼, 부모역할, 직업역할을 통하여 더욱 견고히 하게 된다. 성인기이후에 자신의 문화적 정체감을 바탕으로 다음세대에 문화전통을 전달하게 된다.²³ 그러나 다르게 형성된 두 문화 간의 계속적이고, 직접적인 접촉의 결과로 생긴 변화를 문화적응(acculturation)이라고 한다. 이는 주택상황, 인구밀집정도 등과 같은 물리적 변화, 생물학적 변화와 함께 정치, 경제, 언어, 종교, 사회제도의 변화, 대인관계와 심리내적인 변화를 포함하게 된다.²⁴ 이주민 및 새터민과 같은 새로운 환경에 적응하는 개인에게 일어나는 심리와 행동의 필연적 과정²⁵이라 할 수 있다.

²² C. C. Hughes, Culture in clinical psychiatry. In A. C. Gaw, eds., Culture ethnicity and mental illness. (Washington, D. C.; American Psychiatry Press, 1993), pp. 3-10.

²³ Andres J. Pumariega, Eugenio Rothe and JoAnne B. Pumariega, “Mental Health of Immigrants and Refugees,” p. 585

²⁴ E. Nwadiora and H. McAdoo, “Acculturative Stress among American Refugees: Gender and Racial Differences,” Adolescence, Vol. 31 (1996), pp. 480-481.

²⁵ 이승종의 논문(「문화이입과정 스트레스와 유학생의 신념체계 및 사회적 지지와의 관계」, (연세대학교 교육학과 석사학위 논문, 1996, pp. 13-14 재인용)에서 정신건강과 관련된 문

나. 문화적응 스트레스

고전 인류학이나 사회과학에서 새로운 문화에 가장 효과적이고 안정된 적응은 동화(assimilation)라고 알려져 있다. 이 모델에 의하면, 각 개인들은 원래 문화를 포기하고 새로운 문화를 흡수하는 것을 말한다. 주변화(margination)는 문화적응의 반대개념이고, 새로운 정착지 문화를 거부하고 원래의 문화를 고수하는 것이다. 문화적응의 새로운 모델인 이중문화(biculturalism)는 각 개인들이 두 가지 문화에 대한 정체감을 타당하게 인정하는 것이다. 이는 전통적 문화의 가치와 새로운 문화의 유용성을 받아들여 그것들을 통합하도록 하는 것이다.

성인이주자들은 주로 재정착지의 문화에 동화하기 위하여 노력한다. 이들은 주류사회로 부터의 고립과 단절감을 보상받기 위하여 경제적·가정적 성공을 거두기 위해서 전력을 다한다. 또 다른 대안은 2세대의 경제적·학업적 성공을 위하여 자신의 희생을 합리화하는 것이다. 이러한 것은 전통적 가치를 버리고 주류문화의 가치를 지나치게 흡수하기 때문에 나타나는 현상이다.²⁶ 주변화는 노인들에게 더욱 일반적이 될 수 있다. 성인이주자와는 달리 노인들은 발달적·인지적 유연성이 부족하고 동화하는데 중요한 요인들인 새로운 언어, 풍습, 가치, 신념체계를 습득하는데 제한을 가지고 있다. 노인들은 문화 전환에서 훨씬 심각한 도전에 직면하게 된다. 이주로 인한 생활양식의 변화와 전통적 가치관의 혼란과 더불어 보다 빠르게 문화적응 하는 자녀와 손자로 부터도 소외되기 쉽다. 이러한 소외감을 극복하기 위하여 전통적 문화 가치관을 실천할 수 있는 모임에 참석하게 된다. 노인 이주자들에게 대한 사회적 지지의 부족은 문화적응 스트레스에 취약성을 가지게 되는 요인이 될 수가 있다.

학교나 사회생활에서 주류문화를 배우거나 직면해야 하는 아동이나 청소년들은 주변화를 선택할 수 있는 상황이 되지 않는다. 그들은 가정에서는 원래의 문

화적응과정은 다섯 단계로 나누어 기술하고 있다. 첫째 단계는 접촉이전의 단계(precontact phase)로 실패, 신경증적 욕구, 갈망, 생존의 위협, 빈곤 등과 같은 개인적·사회적 요인이 발생한다. 둘째는 접촉기(contact phase)로 이주 초기의 새로운 스트레스를 직면하게 된다. 그 다음에는 갈등기(conflict phase)로 정착국의 문화적 압력, 이주 집단 간 갈등이 야기되는 정신건강이 가장 취약한 시기이다. 다음의 위기기(crisis phase)는 갈등기의 문제가 해결되지 않는 상태로 후회와 좌절, 자살, 공격적 행동, 가정불화, 술과 약물의 탐닉 등이 발생할 수 있다. 마지막의 적응기(adaptation phase)는 갈등기와 위기기를 넘기면 그 문화에 적응하게 된다는 것이다.

²⁶ Andres J. Pumariega, Eugenio Rothe and JoAnne B. Pumariega, "Mental Health of Immigrants and Refugees," p. 586

화를 지속하는 것을 격려 받지만, 점차로 새로운 문화에 적응해 가는 것이다. 미국의 쿠바 이주민에 대한 연구에서 문화적응을 잘하는 청소년과 문화적응을 잘하지 못하는 부모들이 공존하는 가정의 청소년들은 행동장애, 물질남용 등의 고위험 상태에 있는 것으로 보고되었다.²⁷ 이주 청소년들은 주류문화를 받아들이든지 원래의 문화를 고수하든지 간에 가족이나 주류동료들에는 이방인이 되기 쉽다. 이주 청소년 중 수동적인 청소년들은 우울증이나 약물남용의 고위험에 처하거나, 반대로 주류문화 반대하는 일탈행위나 범죄집단에 가담할 수 있다. 범죄집단은 청소년들에게 소속감, 보호, 규율, 따뜻함 등을 제공하여 지지적 분위기를 느끼게 한다. 이러한 청소년들의 문화적응과 정신건강문제가 밀접한 연관을 가지고 있다고 보고하고 있다.²⁸ 따라서 어느 정도 성장하여 재정착지에 적응해야 하는 아동과 청소년들에게는 이중문화 모델이 적합할 수 있다.

이주민에게 문화전환 과정은 인지적 유연성의 부족과 인종적·민족적 정체감의 고정 상태로 인한 어려움 때문에 상당한 혼란을 겪을 것이다. 이주는 새로운 정착지의 사회경제적 체계를 받아들여야 하고, 이주민은 자신의 사회경제적 상황의 변화와 다른 풍습, 신념, 생활사건, 정서적·사회적 자원에 대처해야 하는 압박감을 가지게 된다. 이주민들이 문화변화와 스트레스에 대처하는 전략들은 다음과 같이 다섯 가지로 분류될 수 있다: (1)신경증적 주변화(양쪽 문화의 요구에 불안하게 대처하는 것) (2)일탈적 주변화(양쪽 문화의 규범을 무시하여 고립되는 것) (3)전통화(옛 문화의 향수 속으로 철회하는 것) (4)극단적 문화적응(원래 문화를 완전히 버리는 것) (5)이중문화배경(양쪽 문화의 긍정적 측면을 통합하는 것).²⁹ 문화적응과정에서 나타날 수 있는 스트레스 대처방식은 개인에 따라서 심각한 정신건강의 문제를 초래할 수 있을 것이다.

새터민의 경우에도 모든 연령층에서 문화적응 스트레스를 경험하게 될 것이다. 이 과정에서 외현화하여 부적응적 일탈행동을 하거나 내면화하여 정신건강의 문제를 초래할 가능성이 있는 것이다. 남북한의 50년 이상의 분단과 교류의

²⁷ J. Szapocnik and T. Fernandez, "Bicultural involvement and adjustment in Hispanic-American youth," *International Journal of Intercultural Relations*, Vol. 4, Issues 3-4 (1980), pp. 353-365.

²⁸ C. Yeh, "Age, acculturation, cultural adjustment, and mental health symptoms of Chinese, Korean, and Japanese immigrant youths," pp. 34-48.

²⁹ K. M. Lin, M. Masuda and L. Tazuma, "Adaptational problems of Vietnamese refugees. III: Case studies in clinic and field-adaptive and maladaptive," *Psychiatric Journal of the University of Ottawa*, Vol. 7 (1982), pp. 173-183.

단절은 상당한 문화적 차이를 보이고 있으며 문화적응과정은 순탄하지 않을 것이다. 이러한 문화적응의 문제로 인한 스트레스를 고려하여 새터민에 대한 정신보건정책과 실천 및 전달체계를 구상하여야 할 것이다.

4. 새터민의 남한 적응과 정신보건 욕구

지금까지 새터민들은 이주 전의 외상과 적응 스트레스³⁰로 인하여 신체적·심리적인 불안정을 유발할 수 있으며, 이는 정신건강문제의 고위험에 관련될 수 있음을 파악하였다. 새터민들은 이주 전후의 정신적 문제들로 인해 우울증과 PTSD의 증상을 가지고 있거나, 문화적응 스트레스로 어려움에 직면해 있을 수 있다. 새터민들에게 남한 중심의 문화적 배경을 중심으로 관여하는 것은 바람직하지 않지만, 문화적응 과정에서 발생할 수 있는 스트레스에 각별한 관심이 필요할 것이다. 외국의 난민과 이주민의 경우에도 이주 전후의 외상으로 인한 PTSD와 우울 등을 경험하고 있다. 이들의 정신건강을 위협하는 고위험 요인으로는 정신증상의 정도, 빈곤, 교육, 지속적인 실업, 낮은 자아존중감, 병약한 신체 등이다.³¹ 이는 새터민의 정신건강증진을 위하여 개별적 요인도 고려되어야 함을 보여주는 사실이다.

새터민들의 적응은 물리적, 사회적, 경제적, 문화적 측면의 다차원적 변화와 충격의 과정이라고 할 수 있다. 새터민들의 적응을 위해서는 이와 같은 다차원적 모든 요소들이 고려되어야 하며, 여기에 개인적 특성을 통합하여야 할 것이다. 이 과정에서 남한사회의 경제적 대처를 위한 제도와 개인적 능력의 향상, 남한주민들과 공동체를 형성하기 위한 지역사회 통합의 과제들이 해결되어야 할 것이다. 성별, 연령 등과 관계없이 나타날 수 있는 새터민의 정신건강 문제는 남한사회에서의 재적응과 관련성이 있다. 즉, 새터민의 정신건강증진이 새터민의 재적응을 보장하는 요인이 될 수는 없지만, 필수적 요인으로 간주될 수는 있다.

새터민 성인들은 자신이 겪은 외상과 상실감의 충격으로 가정폭력, 음주, 도박과 같은 역기능적 행동패턴을 유발할 수 있다. 새터민 아동이나 청소년들도

³⁰ 남한에서 겪는 새터민의 스트레스는 경제적 스트레스, 문화적응 스트레스, 가족과의 갈등과 죄책감, 편견과 소외 등에 기인하는 것으로 알려져 있다.

³¹ E. Hsu, C. Davies and D. Hansen, "Understanding mental health needs of Southeast Asian refugees: Historical, cultural, and contextual challenges," *Clinical psychology review*, Vol. 24, no. 2 (May, 2004), pp. 193-197.

성인과 비슷한 정신적 문제로 고통을 받을 수 있으며, 학업적 기능과 정신건강의 문제가 상관이 높기 때문에 이후 삶에 지속적으로 영향을 미칠 수 있다. 이주민의 경우에 2세대(정착지 도착 후 출생한 세대)가 이주 1세대의 아동과 청소년보다 물질남용, 행동장애, 섭식 장애 등의 문제가 더 많다는 보고들이 있다. 새터민의 경우에도 남한에서 출생한 아동에 대한 정신건강의 문제에 이제는 점차 관심을 가져야 할 것이다. 연령이 높은 새터민 노인들은 북한문화의 가치와 남한문화의 가치 사이에서 융통성을 발휘하여 통합할 가능성이 낮을 것이며, 가족적·사회적 지지가 부족하거나 신체적 질병이나 문제를 동시에 가지고 있어서 정신건강 문제에 취약성을 가지게 될 수 있다. 새터민 여성들의 경우에도 성폭력 등의 독특한 문제가 정신건강과 깊은 관련성이 있는 것으로 나타났다. 정신보건의 욕구는 개인이 인식하지 못하는 수동적 욕구와 능동적 욕구가 혼재되어 있다는 가정 하에, 지금까지의 연구결과들을 바탕으로 새터민의 정신보건 욕구정도를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 새터민의 정신보건 욕구

	초기(하나원 교육단계)	중기(지역사회 노출단계)	지속기(지역사회 적응단계)
전반적 욕구	새터민의 외상적 사건의 접근여부, 노출 기간 및 외상적 경험의 강도가 종합적으로 조사, 평가된 개별적 개입.	이주후의 심리적, 정신적 불안과 증상에 대한 전문적 개입	남한사회에 문화적응하면서 표출되는 심리사회적 문제(빈곤, 소외, 외로움, 대인갈등 등)에 대한 지지적 개입.
대상별 욕구	아동·청소년: 수동적 이주에 대한 이해와 외상에 대한 집중개입 ³² 여성 ³³ : 성적 문제 등에 대한 정신치료적 개입 노인: 신체적 쇠약에 따른 정신신체 개입	아동·청소년: 학교 및 또래적응을 위한 개입 성인: 직장초기의 적응 불안과 스트레스에 대한 개입	아동·청소년: 가족, 동료, 지역사회의 지지적 사회망 개입 성인: 문화적응의 실패 또는 왜곡으로 인한 일탈행동, 정서적 문제 개입 노인: 문화적응과정의 소외 현상 극복을 위한 개입
미해결 문제	외상후 스트레스 장애, 급성 정신병 등	불안, 우울 등 급성 신경정신증, 왕따 등	만성 우울증, 자살사고 및 행동, 부적응적 일탈행동, 물질남용, 도박중독, 섭식 장애 등

³² Lin 등은 미국에 정착한 베트남 난민에 관한 연구에서 나이가 젊을수록 적응에 유리하고

Ⅲ. 새터민의 정신보건서비스 체계와 한계

위에서 살펴본 바와 같이, 새터민들은 남한적응과정에서 정신건강의 문제에 직면하게 되며 수동적·능동적 욕구를 동반하게 된다. 새터민이 지니는 정신보건욕구의 독특성 때문에 남한사회의 정신보건체계가 적절한 충족을 시키기에는 많은 한계가 있을 것으로 추측된다. 따라서 새터민의 적응에 중요한 정신건강증진을 위해서 새로운 전달체계를 모색할 필요성이 있다. 새터민을 위한 정신보건서비스 전달체계의 확보는 남한의 기존 전달체계의 이해가 선행되어야 가능할 것이다. 따라서 먼저 남한의 정신보건서비스 전달체계의 특성과 내용을 확인해 볼 필요가 있다.

적응에 따른 정신건강상 이상이 적게 나타나는 반면에, 나이가 많을수록 적응과정에서 정신병리가 더 많이 나타난다고 하였다. K. M. Lin, L. Trzuma and M. Mazuda, "Adaptional problems of Vietnamese refugees," *Archives General Psychiatry*, Vol. 36 (1979), pp. 955-963; Digdon 등은 연령에 따라 우울증의 차이가 있는지에 관한 연구를 하였다. 첫째, 청소년들은 성인에 비하여 사건의 원인을 외부적 원인에서 찾으려고 하는데, 청소년들은 자기중심적인 세계관을 가지고 있어서 원인과 결과에 대하여 부정적 추론 양식을 성인들에 비하여 덜 사용하는 경향이 있다. 둘째, 청소년들은 "지금 그리고 여기에서"의 사고를 가지고 있다. 이러한 사고는 부정적 사건의 장기 결과를 파국적으로 몰고 가는 경향이 성인에 비하여 적으며, 이는 우울증의 생성을 방지하는 역할을 할 것이다. 마지막으로, 청소년들은 그들이 부정적 특성(characteristics)을 소유하고 있다는 것을 알 수 없다. N. Digdon and I. H. Gotlib, "Developmental considerations in the study of childhood depression," *Developmental Review*, Vol. 5 (1985), pp. 162-199. 따라서 새터민 아동·청소년의 경우에 남한이주 초기에 외상적 경험에 대한 적극적 치료와 개입은 이후의 정신건강문제에 적응을 용이하게 할 수 있을 것이다.

- ³³ 엄태완의 연구에서 난민연구의 결과들을 종합하여 여성들이 남성들에 비하여 훨씬 심각한 정신건강의 문제를 가지고 있다는 결과들을 제시하였다. 엄태완, 『북한이탈주민의 무망감에 의한 우울증 완충효과에 관한 연구』, pp. 25-26; 또한 여성들은 강간과 성폭행으로 심각한 정신건강장애의 고위험 집단이고, 재정착 과정에서 심리적 위험에 직면할 수 있다. 디스트레스 수준에서 성차는 처음에 그들의 재정착국에 도착했을 때가 아니라 재정착과 문화적응의 기간에 출현하게 된다. 정신건강의 측면에서 회복율에서도 남성은 상당한 회복을 보여 주지만, 여성난민의 심리적 상태는 여전히 변화되지 않은 채 남아있게 된다. 이것은 이주전 문화의 성차와 문화적응 과업에 기인한 것이다. R. G. Rumbaut, "The agony of exile: A study of the migration and adaptation of Indochinese refugee adults and children," In F. L. Ahearn and J. Garrison, eds., *Refugee children: Theory, research, and practice*, (Baltimore: Johns Hopkins University, 1990), pp. 53-91.

1. 남한의 정신보건서비스 전달체계의 구조

가. 전체 체계구조

현재 남한에서 정신보건사업이 추구하는 궁극적인 목표는 지역사회를 중심으로 지역특성에 적합한 포괄적인 정신보건체계를 구축하는 것이다. 또한 지역사회를 보다 지지적이고 치료적인 환경으로 변화시켜 정신질환자의 치료, 재활 및 사회복귀를 도모하고, 일반주민의 정신건강증진을 통하여 더불어 살아가는 지역사회공동체를 가꾸어 나가는 데 그 목표를 두고 있다. 이와 같은 사업을 추진하기 위하여 조직 및 제도를 정비하고, 전문인력의 교육과 훈련, 정신건강관련 지역사회의 자원개발 등은 물론 민·관의 협력체계를 구축하여 그 추진 기반으로 삼고 있는 것이다. 실제로 보건복지부의 2006년도 정신보건사업의 기본 방침을 보면, ①정신질환에 대한 인식개선 및 정신질환자 권익증진 ②지역사회중심의 종합적인 정신보건서비스 ③정신보건시설의 치료 및 요양 환경 대폭 개선 ④정신보건사업기반 구축으로 설정하고 있다.³⁴ 정신보건사업 기반 구축을 위하여 정신보건서비스 전달체계를 확립하고<그림 1 참조>, 보건소 또는 정신보건센터가 지역사회내 포괄적인 정신보건서비스 제공을 위한 기획·조정역할 담당하며 중앙정신보건사업지원단과 지방정신보건사업지원단의 업무역할을 명시하고 있다. 전체 서비스전달체계의 구조에 새터민들이 얼마나 접근할 수 있을 지는 한계가 많다. 지금 현재의 구조는 만성정신장애인에 대한 서비스 중심이고, 일반인들은 자발적 접근의 형태이기 때문에 사회문화적으로 생소한 새터민의 자발적 이용가능성은 희박해 보인다.

34 보건복지부, 정신보건사업안내, 2006.

<그림 1> 남한의 정신보건서비스 전달체계

보건복지부			
국립정신의료기관 (진료, 기술지원)		중앙정신보건심의위원회	
		중앙정신보건사업지원단	
시·도			
공립정신의료기관		지방정신보건심의위원회	
광역정신보건센터		지방정신보건사업지원단	
시·군·구			
정신보건센터(예방, 상담, 재활)//보건소			
사회복귀 시설 (재활·주거)	알코올상담센터 (상담·재활)	정신의료 기관 (진료·재활)	정신요양 시설(요양보호·재활)
↑	↑	↑	↑
정신질환자, 가족, 지역주민			

나. 정신보건상담전화 체계구조

정신보건상담전화는 전국 어디에서나 전화를 걸면(전국 동일번호 1577-0199, 국번없이 129) 시·군·구별로 정신보건전문요원³⁵ 등이 자살위기 상담 등 정신건강상담과 지지, 정신건강정보 제공, 정신의료기관 안내 등을 제공할 수 있도록 하는 것을 말한다. 야간 및 일·휴무일은 전국의 광역단위로 지정된 16개의 관할 국공립정신의료기관으로 착신을 전환하여 연결하게 되어 있다. 상담요원은 정신보건전문요원 또는 의료인을 우선적으로 지정하고, 인력의 문제 등 불가피한 경우 정신보건분야에 관한 전문지식을 가진 자를 지정할 수 있으나 자체 또는 외부의 전문교육을 받도록 조치하고 있다. 상담된 내역과 실적(상담의뢰자

³⁵ 정신보건전문요원은 지정된 정신보건관련 수련기관에서 1년에서 3년간 수련을 받고 자격을 취득하는 정신보건법상의 전문가를 말하며, 정신보건사회복지사, 정신보건간호사, 정신보건임상심리사로 분류된다.

· 조치사항 등)은 관할구역의 정신보건센터(또는 보건소)와 정보를 공유하도록 되어 있다. 정신보건상담전화는 새터민들에게 하나원 교육과정 또는 지역사회 관련조직에서 긴급한 정신건강의 문제가 발생하였을 경우 활용할 수 있는 자원이 되도록 인지시켜야 할 것이다. 휴일을 포함한 24시간 활용가능한 자원이기 때문에 더욱 의미 있는 체계인 것이다. 남한의 공식적인 정신보건서비스 전달체계에 정신건강상담전화의 체계를 통합하여 새터민을 위한 전달체계를 모색할 필요가 있을 것이다.

<그림 2> 정신건강 상담전화 운영체계

상담완료			
↑		↑	
해결//연계			
정신보건센터		의료기관 및 시설연계	
↑		↑	
정신보건센터 및 보건소(국공립정신의료기관)			
응급의료 기관	112	정신의료 기관	119, 1339
↑	↑	↑	↑
정신건강 상담전화(1577-0199), 국번없이 129			
↑		↑	
전화상담 요구자			

다. 알코올문제 상담치료 체계구조

알코올 문제에 관한 상담치료 체계는 보건복지부, 시·도, 보건소, 알코올상담 센터 및 민간기관이 상호유기적 협조체제를 유지하도록 되어 있다. 그 목표는 음주와 관련된 문제의 예방, 치료, 재활과 관련이 있다. 기관별로 추진내용을 보면 다음과 같다. 보건복지부는 정책수립과 실태조사 및 관련기관 사업지원과 평가를 담당한다. 시·도 단위에서는 지역단위 예방과 치료 대책의 수립과 관련법

규의 이행실태와 점검을 담당한다. 보건소는 지역사회 음주실태 진단 및 분석을 지역사회단위의 예방교육과 목표를 설정하며 알코올상담센터 활동지원 등을 담당하고 있다. 알코올문제 상담치료에서 가장 일차적인 기관인 알코올상담센터는 지역사회 음주실태조사 및 유관기관 연계체계 구축, 알코올의존예방교육, 알코올 문제자 조기발견 및 치료연계, 알코올 문제자 및 가족전화, 방문상담, 환자 및 가족 사례관리, 알코올의존자 및 가족 자조모임 운영, 음주운전자 및 음주범죄자 보호관찰 프로그램 진행 등이다. 민간단체는 예방과 홍보 연구개발, 전문가 양성 등을 담당한다.³⁶ 그러나 현행 알코올문제에 관련된 상담치료 전달체계는 추상적이고 실제적 전달 및 연계는 부족한 편이다. 새터민의 알코올 및 약물 문제는 일차적으로 보건소와 유기적 관계를 맺고 알코올상담센터에서 직접 서비스를 받는 방법이 고려될 수 있겠다. 알코올문제 상담치료 체계는 각 기관간의 서비스 연계의 문제와 같은 실질적 원조의 한계는 많지만, 새터민을 위한 정신보건서비스 전달체계에 포함시킬 수 있는 구조가 될 수 있을 것이다.

2. 남한의 정신보건서비스 전달체계의 범위

정신보건사업의 대상은 사례관리와 재발예방 및 재활프로그램 대상으로 만성 중증정신질환자인 표적인구, 정신질환 조기발견 및 조기치료연계의 주요대상인 위험인구, 정신건강증진 및 정신질환예방프로그램의 주요대상인 일반인구(전체 지역주민 인구)로 구분하여 대처토록 하고 있다. 정신보건의 대상을 밝힘에 있어, 정신보건법 제3조에서 정신질환자는 정신병(기질적 정신병을 포함)·인격장애·치매·알코올 및 약물중독자·기타 비정신병적 정신장애를 가지는 자라 정의하고, 입원 및 거주중인 정신질환자가 같은 연령의 정상인과 유사한 환경에서 생활할 수 있도록 노력해야 한다고 규정(법 제6조)하고 있다. 따라서 이 법의 대상은 정신질환자라 할 수 있다. 그러나 법의 목적이 국민의 정신건강 증진인 만큼 그 대상은 전 국민이어야 하며³⁷, 새터민의 경우에도 당연히 대상이 되어야 하는 것이다.³⁸

³⁶ 2006년 보건복지부의 정신보건사회사업의 내용을 요약한 것임.

³⁷ 김기태·황성동·최송식·최말옥, 『정신보건복지론』 (서울: 양서원, 2001), p. 154.

³⁸ 우리나라 대법원 판례와 다수학설에 따라 북한이탈주민은 당연히 대한민국 국민으로 여기지고 있다. 도회근, “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법제 연구,” 『사회과학논집』, 제 8권 1호 (1998), p. 30.

남한의 법적인 공식적 정신보건기관과 시설은 정신의료기관, 정신요양시설, 정신보건센터, 정신질환자 사회복지시설(이하 사회복지시설)로 구분할 수 있다 <표 2 참조>. 정신의료기관에는 의료법에 의한 정신병원, 정신과의원, 병원급 이상의 의료기관에 설치된 정신과를 말한다. 한편 현행 의료법에서는 300병상 이상의 종합병원에서는 정신과의 설치를 의무화하고 있다. 정신요양시설은 “정신의료기관에서 의뢰된 정신질환자와 만성정신질환자를 입원시켜 요양과 사회복지 촉진을 위한 훈련을 행하는 시설”을 말하며, 사회복지시설은 “정신질환자를 정신의료기관에 입원시키거나 정신요양시설에 입소시키지 아니하고 사회복지 촉진을 위한 훈련을 행하는 시설”을 말한다. 현재까지 알코올상담센터는 알코올중독의 예방, 중독자 상담, 재활훈련을 하는 곳으로 정신보건법상으로 정신보건기관에 포함되어 있지는 않다.

남한의 정신보건법과 보건복지부의 정신보건사업에는 지역사회수준의 전달체계로 정신의료기관, 정신요양시설, 사회복지시설, 보건소 및 정신보건센터, 알코올 상담센터 등이 규정되어 있다. 그러나 양옥경은 지역사회정신보건사업의 서비스전달체계는 존재하지 않는다고 해도 과언이 아니다 라고 하였다.³⁹ 지금도 여전히 설득력이 있는 주장으로 남아있다. 정신의료기관, 사회복지시설, 정신보건센터는 서비스 중복과 누락이 되고 있으며 예산상의 낭비인 경우까지도 발생하고 있다. 공공분야인 정신보건센터와 민간영역인 정신의료기관은 전혀 유기적 협조체계를 이루지 못하고 사회복지시설과도 마찬가지로이다. 문서상 표현되는 전달체계만 존재하며 실제적인 서비스체계가 작동되고 있지 못하다고 할 수가 있다. 정신보건서비스에서 연계의 문제도 마찬가지이다. 연계의 필요성만 강조되고 있으며, 실제적으로는 연계할 기관이나 시설의 부족으로 서비스는 불만족으로 돌아오고 서비스는 소비자 중심이 아닌 공급자 중심이 될 수밖에 없다.⁴⁰ 이와 같은 남한의 정신보건전달체계와 서비스 연계의 문제를 고려해 볼 때, 새터민의 정신건강증진을 위한 양적·질적 기관 및 시설의 확보와 서비스는 시기적절하게 충분히 공급될 가능성은 희박해 보인다.

³⁹ 양옥경, “공중정신보건을 위한 지역사회 정신건강 모형개발 연구,” p. 83.

⁴⁰ 최말옥, “사회복지기관 및 시설과의 업무연계와 역할 정립,” pp. 110-112.

<표 2> 정신보건기관·시설 현황

(단위: 개소, 명, 병상)

구 분	기관수	인원/병상수	주 요 기 능	
계	1,372	-	-	
정신보건센터	126	28,847(등록)	정신질환 예방, 정신질환자 발견·상담·진료·사회복귀훈련 및 사례관리, 정신보건시설간 연계체계 구축 등 지역사회정신보건사업 기획·조정 및 수행	
정신 의료 기관	국·공립	18	8,211(병상)	정신질환자 진료, 지역사회정신보건사업 지원
	민간	1,018	51,652(병상)	정신질환자 진료
정신요양시설	56	14,050(정원)	만성 정신질환자 요양·보호	
사회복귀시설	134	681(입소) 3,335(이용)	치료·요양하여 증상이 호전된 정신질환자 일상생활·작업훈련, 주거	
알코올상담센터	20	2,022(등록)	알코올중독 예방, 중독자 상담·재활훈련	

(출처: 보건복지부 2006년 정신보건사업 - 2005년 6월 말 기준)

3. 새터민을 위한 정신보건서비스 내용과 한계

지금까지 연구결과에서 밝혀진 것과 같이 새터민들은 북한탈출 결정, 과정 및 남한생활에서 상당한 정도의 정신건강문제에 노출되어 있기 때문에 일차적인 치료개입이 중요하다. 새터민이 입국하면 합동신문과정을 거쳐 보호결정을 처리하고 정착지원사무소(하나원)에서 약 3개월간의 적응교육을 받게 된다. 이 기간부터 체계적이고 전문적인 정신건강서비스가 이루어져야 하지만, 현재는 정서적 불안감 해소를 위한 프로그램만이 유지되고 있다. 이 단계에서 외국의 난민의 경우와 마찬가지로 위기분류(triage), 디브리핑(debriefing) 및 응급서비스가 이루어져야 한다. 탈북과정의 외상이나 스트레스를 정확히 사정하여 심각한 손상이 있는 새터민에게는 즉각적인 치료개입이 이루어져야 한다. 특히 아동과 청소년들은 외상적 경험에 의한 인지적 장애를 초래할 수 있기 때문에 시기적절하고 전문적인 치료개입이 필요하다. 디브리핑은 외상적이고 왜곡된 경험을 확인하고 남한이라는 새로운 환경에 현실감을 심어주고 정보를 제공하는 것이 목표가 되어야 할 것이다. 외상적 사건과 연관된 감정과 행동 및 신체적 반응이 분석되어 새로운 상황을 이해할 수 있도록 하여야 할 것이다. 북한전문가에 의

한 집단치료나 집단개입도 개인이나 가족 모두에게 유용한 서비스를 제공할 수 있다.⁴¹ 이러한 집단적 개입은 무능감, 감정의 부적절, 퇴행된 행동을 표현하게 하여서 환경에 대한 자신의 통제력을 서서히 회복하게 할 수 있다. 이 단계에서 정신보건 치료 팀과의 의미 있는 의사소통은 치료를 받는다는 느낌과 함께 유기와 무력감을 해소할 수 있는 방안이 될 수가 있을 것이다.

하나원을 퇴소하는 초기의 개입은 새로운 지역사회에 통합하기 위해 필요한 주택, 취업, 교육을 적절히 공급하는 것과 관련될 것이다. 새터민을 포함한 이주자들은 경제적, 문화적, 차별 등의 심리사회적 요인이 정서에 영향을 미치기 때문이다.⁴² 새터민들의 경우에 남한사회 적응에 부정적인 평가가 긍정적인 평가보다 높고, 남한생활에 가장 큰 어려움은 경제적 문제라고 하였다.⁴³ 경제적 문제는 정신건강과 밀접한 연관이 있다는 연구결과들이 있기 때문에⁴⁴ 새터민들이 지역사회적응 초기에 북한체제와 다른 자본주의체제에 기인하여 발생하는 문제에 대한 서비스가 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 새터민들이 남한사회에서 생활하면서 발생하는 적응 또는 문화적응과정에서 발생하는 문제들을 해결하기 위한 정신보건서비스 및 기관과의 접근성을 높이고 연계를 강화하는 것이 될 것이다. 이 과정에서 아동과 성인 대상자들을 분류하여 개입하는 것이 효과적이라고 알려져 있다. 난민이나 이주민의 경우와 마찬가지로 지역사회중심의 정신보건서비스가⁴⁵ 새터민의 아동, 성인, 가족들에게 가장 바람직한 개입 방안이 될 것이다. 이러한 접근은 지역사회내의 자연발생적 강점과 지지가 강화되어 가족전체의 임파워먼트(empowerment)를 향상하고 아동의 양육과 욕구에 적절히 대처할 수 있게 될 것이다. 또한 전통적 역할과 가치갈등을 가지며 변화하는 가족구조와 응집력에 혼란을 느끼는 노인

⁴¹ 새터민 중에서 교육과 훈련을 통하여 이러한 과정에 참여할 수 있는 전문가 또는 준전문가를 양성하여 활용할 수 있을 것이다.

⁴² K. Omeri, C. Lennings and L. Raymond, "Beyond Asylum: Implications for Nursing and Health Care Delivery for Afghan Refugees in Australia," p. 31; 김연희, 『북한이탈주민의 정신보건에 관한 연구』, p. 34.

⁴³ 서윤환, "북한이탈주민 정착지원의 효율성 제고 방안," 『대한정치학회보』, 제12집 2호 (2004), pp. 270-271.

⁴⁴ D. Dooley and J. Prause, "Mental Health and Welfare Transitions: Depression and Alcohol Abuse in AFDC Women," pp. 787-814; R. J. Turner, B. Wheaton and D. A. Lloyd, "The Epidemiology of Social Stress," pp. 104-125

⁴⁵ Andres J. Pumariaga, Eugenio Rothe and JoAnne B. Pumariaga, "Mental Health of Immigrants and Refugees," p. 593.

들에게도 긍정적인 정신보건서비스가 될 것이다.

새터민은 남한주민과 다른 차원의 독특한 위기를 경험한 사람들이 많다. 위기는 성장의 기회가 될 수도 있지만, 새터민들이 경험한 극단적 위기는 정신건강의 문제를 일으키는 원인이 될 가능성이 높다. 이러한 집단적 문제는 개별적 상황으로 대처하기 보다는 사회제도적 차원으로 다루어져야 한다. 그러나 현행 남한의 정신보건 구조에서 충족되기는 어려울 것 같다. 또한 새터민은 남한주민과 다른 차원의 문화적 관점에서 정신건강서비스가 개발되고 전달되어야 한다. 새터민의 경우에 증상을 표현하는 방법이 남한주민과 다를 수 있으며, 이는 상이한 진단적 사정을 하게 되어 서비스의 접근과 수용에 문제를 가지게 할 수도 있다. 새터민은 언어문제, 남한사회의 이해부족, 문화적 차이에 의해서 적응의 어려움을 호소하는 것으로 나타났다.⁴⁶ 또한 새터민의 정신건강서비스에 중요한 조건은 남북한 문화의 차이를 교육하고 지원하는 서비스체계를 개발하여야 한다는 것이다. 문화적응은 물리적, 생물학적, 사회제도의 변화와 함께 대인관계와 심리내적인 변화가 포함되어 고립과 단절감 및 일탈행동의 높은 위험을 내포하고 있다.⁴⁷ 남북한의 문화적 규범과 가치의 차이를 교육하고 문화적 통합을 지원하는 것은 정신건강증진에 밀접한 영향을 가지는 것이다.⁴⁸ 이러한 새터민의 심리사회적 위기상황에서 나타나는 정신보건욕구와 독특성은 기존의 남한 정신보건서비스 전달체계로는 한계를 가질 수밖에 없다.

IV. 새터민 중심의 정신보건서비스 조정 전략

현행 남한의 정신보건 전달체계는 서비스의 포괄성 부족과 부적절성 등의 문제가 지적되며 효과적·효율적으로 이루어지지 않고 있다.⁴⁹ 남한의 서비스전달

⁴⁶ 이금순, “북한이탈주민의 사회적응 실태,” 『북한이탈주민정착지원 발전방향』 (하나원 개원 5주년 기념 세미나 2004), pp. 43-45.

⁴⁷ E. Nwadiora and H. McAdoo, “Acculturative Stress among American Refugees: Gender and Racial Differences,” pp. 480-481; Andres J. Pumariega, Eugenio Rothe and JoAnne B. Pumariega, “Mental Health of Immigrants and Refugees,” p. 586.

⁴⁸ Yeh의 경우에도 문화적응과 정신건강은 밀접한 연관이 있다고 하였다. C. Yeh, “Age, acculturation, cultural adjustment, and mental health symptoms of Chinese, Korean, and Japanese immigrant youths,” pp. 34-48.

⁴⁹ 이선혜는 남한의 정신보건서비스 전달체계를 포괄성, 연속성, 적절성, 조정의 차원으로 구분하여 평가하면서 지역사회중심의 정신보건서비스가 충분하지 않음을 지적하였다. 이선

체계의 미흡함은 새터민의 정신건강증진을 위한 서비스 제공에서도 문제점을 가질 수밖에 없다. 이러한 남한의 정신보건서비스 전달체계상의 문제를 극복하기 위하여 새터민을 중심으로 새로운 서비스전달체계를 수립하는 것은 예산상의 문제뿐만 아니라 인적자원의 확보에서도 어려움을 겪을 것이다.⁵⁰ 따라서 현재 새터민의 정신건강증진은 기존의 정신보건서비스 전달체계 범위 내에서 인적 자원의 조정 및 연계를 통하여 이루어지는 것이 가장 타당해 보인다.

1. 새터민 중심의 정신보건서비스 전달체계 구조

지금까지 새터민의 이주 전·후의 정신건강, 문화적응 스트레스를 파악하여 정신건강욕구를 분석하였다. 또한 남한의 정신보건서비스 전달체계를 고찰하고 새터민을 위한 정신보건서비스 내용과 현 체계에서의 한계를 살펴보았다. 새터민에 대한 정신건강증진은 일상생활의 기능을 향상하고 삶의 방향을 직시할 수 있게 해주기 때문에 적응에 중요한 토대를 마련하는 것이라고 할 수 있다. 새터민 개개인에 대한 정신건강증진을 위해서 서비스 전달체계를 확립하는 것은 상당히 중요하다. 그러나 남한의 정신보건 전달체계가 미흡하게 구축되어 있기 때문에 새터민을 위한 새로운 전달체계를 구성하는 것은 현실성이 높지 않다고 판단된다.⁵¹ 따라서 본고에서는 새터민의 정신보건서비스를 기존 전달체계 내에서 접근성과 포괄성 및 전문성이 확보되는 방향으로 접근하려 한다.

새터민에 대한 정신보건서비스는 남한입국 초기의 정착교육단계인 하나원 과정과 이후의 지역사회 생활과정으로 분류할 필요가 있을 것 같다. 새터민은 남한입국 초기에 심리적 안도와 환상 및 불안 등이 교차하기 때문에 심리정서적 개입이 필요한 시기이다. 이 시기에는 외상 등으로 인한 정신의학적 개입이 시

해, “정신보건서비스 전달체계의 강화방안에 관한 연구: 전달체계의 서비스 기능을 중심으로,” 『사회과학논총』, 제 8권 1호 (1999), pp. 280-285.

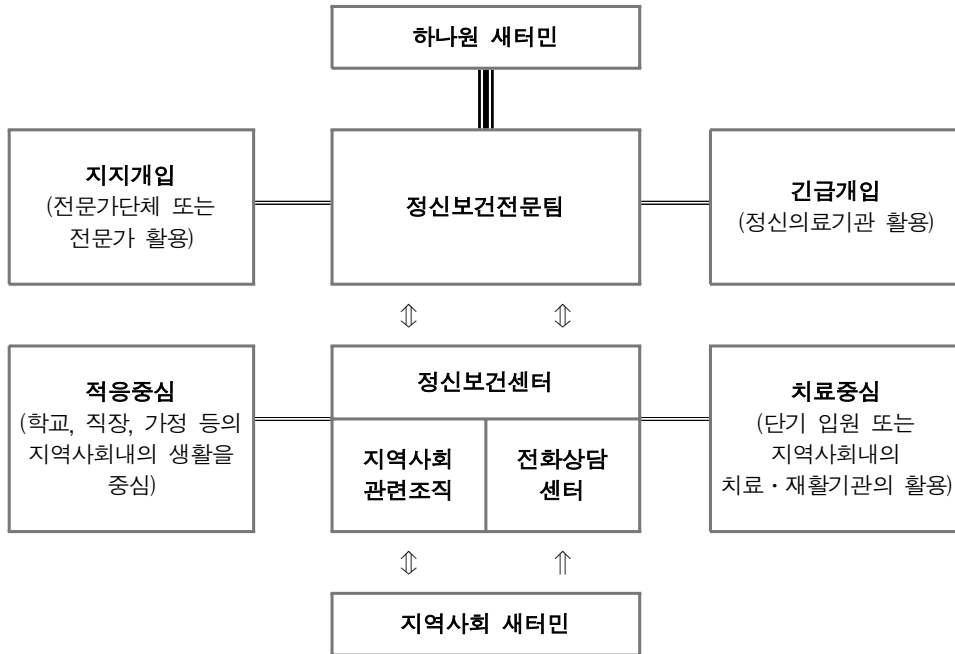
⁵⁰ 정신보건영역의 인적자원은 한정적이며, 영역의 특성상 단기간에 우수한 인력을 확보하는 것이 불가능하기 때문이다. 또한 새로운 전달체계는 법적·행정적·제도적인 장치가 필요하며, 보건복지전체의 상황과 조정이 필요하기 때문에 욕구에 따른 비용효과분석이 요구된다.

⁵¹ 새터민에 대한 새로운 정신보건서비스는 비용효과분석이 필요하겠지만, 다른 한국내의 이주민(외국인 노동자, 여성결혼이민자 등)과의 형평성의 문제 등도 고려되어야 할 것이다. 하지만 향후 대규모의 새터민이 유입되는 상황을 가정한다면 적응에서 중요한 의미를 가지는 정신건강 문제에 전문적으로 개입할 수 있는 새로운 서비스전달체계의 확립이 필요할 것이다.

급히 필요한 개인들도 발생할 것이고, 지속적인 정서적 지지와 교육을 통하여 심리정서적 안정을 확보해야 하는 개인들도 있을 것이다. 지금까지는 조직적인 팀이 이러한 문제를 관리하고 개입하지 않았기 때문에 전문적이고 포괄적인 도움으로 적절하게 원조하지 못하였다. 따라서 이러한 개입을 통합적으로 할 수 있는 전문적인 정신보건팀이 하나될 내에 필요하다. 이 팀은 새터민 개개인의 정신건강을 사정하고 분류하여 개인치료, 집단치료, 사회적 지지 등의 다양한 방법으로 개입하며, 정신병(psychosis)적인 문제는 입원치료와 같은 집중개입도 가능케 하여야 할 것이다. 또한 활용 가능한 전문가집단을 확보하고 체계적인 원조계획을 수립하는 역할을 해야 할 것이다.

지역사회 정착과정에서 발생하는 개인적·사회적 요인에 의한 정신건강의 문제는 정신보건관련 기관과 정신보건상담전화 및 알코올상담센터와 유기적 관계를 맺도록 되어 있는 지역사회 정신보건센터가 일차적 조정과 관리기능을 가지는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 지역사회 관련조직의 아웃리치(outreach)나 상담전화 등을 통하여 확인된 새터민의 정신건강증진을 체계적으로 관리, 연계, 조정하는 역할을 정신보건센터에서 하여야 할 것이다. 정신보건센터는 새터민의 정신건강상태를 사정하여 지역사회 내 적응중심으로 개입할 지, 치료중심으로 개입할 지를 확인하여야 할 필요가 있다. 적응중심으로 분류된다면 지역사회 내에 거주하면서 전문가단체나 공식적인 기관 또는 전문가를 중심으로 심리사회적 지지를 중심으로 적응을 강화하는 방향이 될 것이다. 치료중심으로 분류된다면 지역사회내의 정신의료기관이나 사회복지시설 또는 알코올상담센터에 연계해야 할 것이다. 그리고 지속적인 사례관리와 사후관리가 관련기관에 의해서 이루어질 수 있도록 조정하여야 할 것이다<그림 3 참조>. 다음에서는 각 하위 전달체계의 기능과 역할 및 조정의 과정을 살펴보기로 하겠다.

<그림 3> 새터민 중심의 정신보건서비스 전달체계



2. 하위체계의 기능과 역할

가. 하나원 정신보건팀

본 연구에서 새터민을 위한 정신보건서비스 전달체계에서 신설될 필요성을 강조하는 조직이다. 지금까지의 연구결과들을 살펴보면 새터민들은 남한입국 이전에 상당한 정도의 심리정서적 외상을 경험하게 된다고 보고하고 있다. 이러한 새터민의 특성을 이해하는 정신보건전문가팀의 전문적 접근은 심리적 안정과 정신증상을 감소시켜 향후 남한생활 적응에 상당히 긍정적 영향을 미칠 것이다. 300명 정도의 인원을 대상으로 최소한 4-6명 정도의 팀 접근이 필요한데,⁵²

⁵² 현행 정신보건법에서 보면(2004년 개정된) 정신병원의 입원환자를 기준으로 정신과 전문의는 60명당 1명이고 정신보건전문요원은 100명당 1명으로 명시되어 있다. 남한에 입국한 새터민들이 모두 정신질환을 가지고 있다고 판단되지는 않지만 각 개인 마다 체계적인 심리정서적 개입을 위해서는 위의 기준을 근거로 300명의 새터민이라면 최소 전문가는 4-6명 정도는 되어야 할 것이다. 이들 전문가는 정신과 전문의, 정신보건전문요원 등이 될 수

새터민이 가지는 다양한 정신보건의욕구를 충족시킬 수 있으며 집단치료 등의 실질적인 개입이 가능하기 때문이다. 정신보건팀의 서비스는 하나원 내의 지지개입과 외부의 응급개입으로 분류할 필요가 있을 것이다. 내부개입은 전문가팀의 일상적 개입과 외부 전문가의 지원하에 이루어질 수 있다. 외부개입은 정신증상이 심각히 나타나는 새터민을 대상으로 정신의료기관의 협조하에 치료·재활의 문제가 논의될 필요가 있다. 하나원 정신보건팀의 기능과 역할은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. (1)새터민의 정신건강상태 사정 (2)지지적 서비스 (3)디브리핑(debriefing) (4)외부치료기관과의 연계 및 치료개입 (5)아동·청소년과 성인서비스 분류 (6)여성에 대한 세심한 개입 (7)새터민에 대한 개입을 하는 공·사적 전문가 교육 (8)기타 새터민의 정신건강증진을 위한 기획 및 조정 (9)지역사회 정신보건센터와 정보교류-이는 새터민의 사생활 보호와 인권침해의 소지가 있으므로 관련규정을 엄격히 적용하여야 함.

나. 지역사회 정신보건센터

본 연구에서 지역사회에 거주하는 새터민의 정신보건서비스 개입의 중추기관이라고 할 수 있다. 정신보건센터는 남한의 지역사회중심 정신보건을 실천하기 위하여 만들어진 기관으로 정신질환 예방, 정신질환자 발견·상담·진료·사회복귀훈련 및 사례관리, 정신보건시설간 연계체계 구축 등의 지역사회정신보건 사업을 기획·조정 및 수행하는 기관으로 명시되어 있다. 정신보건센터는 정신과 전문의를 비롯하여 정신보건전문요원인 간호사, 임상심리사, 사회복지사들이 팀을 이루고 있다. 정신보건센터는 기존의 많은 역할을 수행해 오고 있기 때문에 새터민의 정신건강증진을 위한 중심기관이 된다는 것은 업무과중이 될 수도 있다.⁵³ 그러나 현행 공식적인 정신보건전달체계에서 접근성과 전문성을 가장 잘 확보할 수 있는 기관으로 사료된다. 정신보건센터의 전문가들은 하나원의 정

있겠지만, 상주근무의 문제, 급여조건 등을 고려할 때 정신보건전문요원 중에서 선발되는 방법이 가장 현실적인 것 같다. 정신보건전문요원 중에서 향후 새터민이 지역사회에 거주하게 될 때 서비스 연계의 문제, 일상생활의 문제와 가장 관련이 높은 전문가는 정신보건 사회복지사가 아닌가 사료된다.

⁵³ 지금까지 정신보건센터, 사회복지시설, 낫병원 그리고 알코올상담센터가 서로의 역할 중복 또는 업무 중첩의 문제로 혼란을 초래하고 있다. 정신보건센터가 지역사회내의 정신보건 사업을 기획하고 조정하는 역할을 수행하려 한다면 관련기관들과 다른 업무를 개발해야 할 것이다. 그 중의 하나가 새로운 지역에서 문화적응을 해야 하는 새터민, 외국인 노동자, 여성결혼이민자 등을 아웃리치하고 연계, 조정 하는 것이 되지 않을까 생각한다.

신보건팀에서 새터민의 특성에 대한 이해와 교육을 받는다면 충분한 역할을 해 낼 수 있는 인적자원이라고 할 수 있다. 정신보건센터의 개입은 새터민들이 지역사회내의 생활과정에서 정신건강증진을 위한 서비스를 수행할지, 단기입원 등의 체계적인 증상완화를 위한 개입을 해야 할지를 분류해야 할 것이다. 그리고 지역사회내의 자연적 지지자원들과 활용 가능한 관련조직들에 대한 정보와 연계가 지속적으로 가능하도록 구조화되어 있어야 할 것이다. 정신보건센터의 기능과 역할은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. (1)지역사회 새터민의 적응사정 (2)지지적 서비스 (3)외부치료기관과의 연계 및 치료개입 (4)하나원 정신보건팀과의 교류 (5)아동·청소년과 성인서비스 분류 (6)새터민의 지역사회 적응강화를 위한 멘토링 제도 구축⁵⁴ (7)지역사회 새터민과 교류하는 민간영역의 실천가 교육 (8)문화적응 스트레스 개입 (9)정신보건상담전화, 알코올상담센터 및 정신의료기관과 새터민에 대한 정보 교류-치료개입을 위한 한계범위 내에서.

다. 지역사회 관련조직

새터민과 직접적으로 관련되는 공·사적기관으로서 공식 학교, 대안학교, 사회복지관, 동사무소, 각종 비영리단체, 보호경찰, 종교단체 등이라고 할 수 있다. 지역사회 내에서 새터민들의 적응에 밀접한 관련성을 가지는 기관들이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 조직들은 새터민들의 탈북전후의 외상과 문화적응과정에서의 스트레스, 심리정신적 문제와 일상생활과의 관계에 관한 경험과 지식이 부족한 경우가 많다. 이러한 경험과 지식의 부족은 새터민과의 관계를 악화시킬 수도 있으며 피상적 접촉에 그치게 될 수도 있을 것이다. 지역사회내의 새터민과 관련된 조직들의 정신보건에 관한 경험과 지식은 정신보건센터에서 제공될 수 있을 것이다. 정신보건센터에서 직접 시행할 수도 있지만 관련 전문가집단이나 기관에 의뢰하여 수행할 수도 있다. 그리고 이들 관련조직들은 다음과 같은 노력들이 행해져야 할 것이다. (1)새터민의 적응강화를 위한 전문성 향상을 위한 노력 (2)지역사회 지지망 확충 (3)아웃리치를 통한 적응장애의 발견과 연계 (4)심리사회적 지지강화 (5)정신보건센터와 긴밀한 협조 (6)지역사회내의 정신보건관련 기관 및 시설의 자원 확인

⁵⁴ 지역사회의 정신과 의사협회 또는 정신보건전문요원 협회, 학회 등과의 협력을 통하여 시도해 볼 수가 있을 것이다.

라. 정신보건상담전화

정신보건상담전화는 야간 및 일·휴무일에도 전화상담요원을 지정하여 운영하고 있는 제도이다. 전화상담요원들에게 새터민의 특성을 교육하여 새터민의 위기상황에 적절히 대처하고 조치를 취하는 지식과 경험을 가지도록 하여야 할 것이다. 지역사회내의 정신보건관련 기관과 시설을 충분히 숙지하고 관련 전문가단체에 관해서도 이해를 하고 있어야 할 것이다. 정신보건상담전화의 기능과 역할은 다음과 같다. (1)위기상황의 대처와 응급서비스 (2)지역사회 정신보건기관 및 시설과 유기적 협조체제 (3)정신보건센터와 협조체제

마. 알코올상담센터

알코올상담센터는 알코올 문제에 관한 상담치료 체계의 핵심적 역할을 하는 조직이다. 새터민의 경우에도 알코올과 약물남용이 점점 증가되는 추세에 있다. 주류사회에 편입되지 못하는 일탈행동으로 청소년의 음주문제가 심각히 노출되고 있으며, 성인의 경우에도 알코올중독의 경향성이 나타나고 있다.⁵⁵ 알코올남용과 의존상태는 본인은 물론 가족전체에 악영향을 미치는 문제이기 때문에 세심하고 전문적인 개입이 요구되는 문제이다. 새터민의 청소년과 성인에 발생하는 알코올과 약물의 문제는 알코올상담센터에 체계적으로 연계하여 해결해 나가야 할 것이다. 알코올상담센터는 지역사회내의 아웃리치를 통하여 알코올 및 약물문제를 가진 새터민을 발굴하거나, 정신보건센터, 정신의료기관 및 관련조직들에 의해서 의뢰된 새터민에 대한 개입이 될 것이다. 알코올상담센터의 기능과 역할은 다음과 같다. (1)새터민 관련 공·사적기관과 상호유기적 협조체제 (2)새터민 알코올 및 약물 중독자 본인 및 가족개입 (3)심각한 알코올문제를 가진 새터민 입원치료기관과 연계 (4)정신보건센터와 상호협조체제

바. 기타 정신보건기관 및 시설

기타 정신보건기관은 정신과 전문병원, 정신과 의원, 종합병원의 정신과 및 정신요양시설과 정신장애인 사회복지시설 등이 될 것이다. 지역사회의 전문가들은 이들 기관에 새터민의 특성을 이해시키고 상호협조체제를 구축하고 자문

⁵⁵ 김연희, 『북한이탈주민의 정신보건에 관한 연구』, p. 91.

을 구해야 할 것이다. 또한 새터민과 일하는 전문가들은 지역사회내의 이들 기관의 위치와 개입범위를 확보하여 위기상황이나 적절한 서비스가 필요한 경우를 준비하여야 할 것이다. 정신보건센터, 정신보건상담전화, 알코올상담센터 및 새터민과 관련되는 각종 기관에서는 지역사회내의 정신보건기관의 위치와 서비스내용을 숙지하고 있어야 할 것이다.

V. 결 론

남북한의 지리적, 사회문화적, 개인적 통합을 위한 경로가 평탄하지는 않은 것 같다. 지리적 통합은 급변하는 정세에 따라 상당히 유동적일 수 있지만, 사회문화적이고 개인적인 통합은 정책과 실천에 의한 일관성 있는 노력과 방향 설정이 지속적으로 이루어져야 가능한 문제일 것이다. 이와 관련하여 남한에 정착중인 새터민들은 향후 남북주민 통합의 바로미터가 될 수도 있을 것이다. 따라서 새터민들이 남한의 일반주민들과 지역사회 공동체를 형성할 수 있는 제도와 분위기를 정착시키는 방안들을 개발하는 것은 다차원적 의의가 있다. 새터민들의 재적응 촉진을 위한 다양한 전략과 방법들이 제시되고 개발되고 있다. 난민과 이주민들의 사례에서 알 수 있듯이 새로운 지역으로의 이주와 적응은 정신건강과 상당한 관련성을 가지고 있다. 그러나 남한의 새터민의 경우, 적응은 강조되고 있지만 정신건강문제와 서비스에 대한 실천과 정책은 미약한 것 같다. 이에 본 연구에서는 새터민의 남한 정착초기부터 지역사회 정착과정을 포함하여 필요한 정신보건서비스의 내용과 전달체계에 관하여 살펴보았다.

현재 남한의 정신보건서비스 전달체계가 정신장애인을 포함하여 일반주민들을 만족시킬 수 있는 수준이 되지 못한다. 어떤 측면에서 보면 문서상의 전달체계라는 비판도 받고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 새터민의 정신건강증진이 중요하다고 할지라도 새로운 전달체계를 만들라는 요구는 현실성이 없어 보인다. 기존의 서비스전달체계 내에서 효율적인 접근성을 향상시키는 방안들을 모색하는 것이 실현가능성이 높은 것 같다. 따라서 본 연구에서는 지역사회 정신보건센터를 중심으로 기존의 전달체계를 포괄적으로 조정하며 하나원 내에는 새로운 정신보건전문팀을 상설화 시킬 것을 제안하고 있다. 본 연구에서 제시된 여러 연구결과들을 검토한다면 비용효과적 측면에서 하나원 정신보건전문팀의

상설화는 이점(利點)이 훨씬 많을 것 같다.

남한에는 공·사적 정신보건관련기관들이 있지만 서비스 전달체계는 포괄성, 연속성, 적절성에서 많은 문제를 가지고 있다.⁵⁶ 민간영역에 포함되어 있는 정신병원 등의 기관이 새터민의 정신보건서비스를 위한 중추적인 역할을 하기에는 한계가 많다. 새터민의 경우에 지역사회 내에서 공공성의 성격이 가장 강한 정신보건센터에서 포괄적인 기획과 조정의 역할을 담당하는 것이 바람직한 것 같다. 그러나 지역사회 정신보건센터에서 새터민의 정신건강 문제를 어느 정도 범위까지 관여 하느냐의 문제는 여전히 남아있다. 새터민의 문화적응을 포함한 재적응에서 나타나는 모든 심리정서적 문제에 관여할지, 아니면 심각한 신경증과 정신증의 문제에 관해서만 개입해야 할지는 실천경험과 연구들이 더 필요할 것 같다. 본 연구에서는 지역사회 새터민을 적응중심과 치료중심으로 분류하여 포괄적 개입을 강조하고 있다. 아직까지 1만명 미만의 새터민이 남한사회에 거주하기 때문에 충분히 가능한 방안이 아닌가 사료된다. 그러나 향후 새터민이 크게 증가한다면 또 다른 방안들과 제도들이 필요할 것이다.

본 연구는 새터민들이 남한의 지역사회 주민으로서 삶을 영위하는 과정에서 상당한 관련성을 가지는 정신건강서비스와 그 전달체계를 확보하는 방안을 모색하였다. 새터민의 정신건강증진이 완벽한 적응을 보장하는 것은 아니지만, 촉진시킬 수 있는 요인임은 틀림이 없다. 새터민의 정신보건서비스 전달체계가 제도적·실천적으로 확보되지 못하고 있는 상황은 분명히 재적응과 관련하여 불리한 여건이라는 사실은 확실하다. 앞으로 본 연구에서 제안된 서비스 전달체계를 바탕으로 포괄성, 연속성, 전문성을 갖춘 체계의 구축이 필요할 것이다.

■ 접수: 3월 31일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

⁵⁶ 이선희, “정신보건서비스 전달체계의 강화방안에 관한 연구: 전달체계의 서비스 기능을 중심으로,” pp. 284-285.

영토조항에 대한 규범적 평가

이 부 하*

I. 서론	IV. 영토조항의 헌법적 대안
II. 영토조항의 의미	V. 결론
III. 영토조항과 평화통일조항의 관계	

Abstract

Normative Views of the Territory Clause

This study is to find out which constitutional problems will occur in the process of the reunification in Korean constitutional law. The National Security Act places grounds on the Article 3(the territory clause) in Korean constitutional law. Article 4(the peaceful reunification clause) places limits on the purview of government's policy of the reunification. Article 3 of the Constitution defines "The territory of the Republic of Korea consists of Korean peninsula and its adjacent islands" and makes North Korea a part of the territory of the Republic of Korea. The same provision has been used as a constitutional basis in interpreting North Korea as an antinational body which was illegally established in a part of the territory of the Republic of Korea. However,

Article 4 provides "The Republic of Korea shall seek reunification and shall formulate and carry out a policy of peaceful reunification based on the principles of freedom and democracy."

The paradox between Article 3 and Article 4 has been in constitutional law. We can take to alleviate the self-contradictory of the constitutional law. The paradoxical relation between Article 3 and Article 4 must be solved. The revision of Article 3(the territory clause) may be the most apposite measure in a way that delegates to Congress rulemaking power. This mutual trust between the South Korea and the North Korea is based on institutions. Therefore, Article 3 must be revised and this may be the most opportune time for us to decide.

Key Words: the Territory Clause, the Peaceful Reunification Clause, Policy of the Reunification, Paradoxes between Article 3 and Article 4, Revision of Article 3

* 영남대학교 법과대학 교수

I. 서 론

최근에 영토조항의 논의를 화두로 헌법개정의 공방이 정치권¹은 물론 법학계²에서도 활발한 진행을 보이고 있다. 이와 관련하여 영토조항은 어떠한 의미(이하 II)를 지니고 있으며, 개헌의 초점인 영토조항이 다른 헌법조항과는 문제가 없는지, 즉 영토조항과 평화통일조항간의 상충문제(이하 III)에 대한 이해가 전제되어야 논의의 윤곽이 명확해 질 수 있다. 또한 만약 양 헌법조항간에 갈등상황이 발생한다면, 이를 법적으로 해결할 방법(이하 IV)을 모색해 보아야 한다.

II. 영토조항의 의미

국가의 영토와 관련하여 국가와 그 영토의 법적 관계는 토지소유권(dominium)이 아니라, 대인적 지배권(imperium)으로 구성되어 있기에 국가는 그 영토에 대한 소유권을 가지는 것이 아니라, 영토주권이라는 지배권을 부여받은 것이다.³ 즉 영토란 국가라는 소유주의 목적물이 아니라 국가권력이나 통치권이 행사될 수 있는 영역, 즉 본질상 사람에 대한 권력행사를 할 수 있는 영역을 정하는 것이다.

학설에서 ‘국가’를 가리켜 “특정영토에 거주하는 특정국민에 의하여 조직된 통치단체⁴”라든가, “일정한 지역을 지배하는 최고권력에 의하여 결합된 인류의

¹ 고진화 한나라당 의원은 2005년 9월 2일 오마이뉴스와의 인터뷰에서 “헌법의 영토조항(헌법 제3조)의 경우, 북한의 법률적 지위를 자리매김 하는데도 혼란을 빚고 있는데다 ‘부속도서’가 어디인지 명시하고 있지 않아 독도 영유권 논쟁의 단초가 될 수 있으므로 개정이 필요하다”고 발언했다. 또한 이해찬 前 총리는 2006년 1월 2일 연합뉴스 인터뷰에서 “이번 개헌 논의에선 통일을 대비하는 부분까지 다루는 게 바람직하다”면서 “다양한 남북관계를 반영한 다원적인 권력구조를 검토하는 것도 가능하다”고 했다. 이에 앞서 정동영 열린우리당 前 당의장은 2005년 10월 “개헌이 논의되면 영토 조항의 검토가 필요하다”고 진술했다.

² 김철수·박선영·김정호·강경근, “헌법개정의 과제와 정책방향,” 『한국헌법학회 제29회 학술대회 발표논문집』 (서울: 한국헌법학회, 2003. 12. 12), pp. 49~173; 문광삼·김승환·도희근·박균성·조성규, “헌법개정, 어떻게 볼 것인가,” 『한국공법학회 2005년 연차학술대회 발표논문집』 (서울: 한국공법학회, 2005. 7. 1~2), pp. 1~138 이하; 김형성, “헌법개정의 전망과 과제,” 『한국헌법학회 제40회 학술대회 발표논문집』 (서울: 한국헌법학회, 2006. 3. 24), pp. 5~25.

³ 강경근, “헌법적 국가의 존립조건과 권력양태,” 『고시계』, 통권 제406호 (1990. 12), p. 71.

⁴ 구병삭, 『신헌법원론』 (서울: 박영사, 1995), p. 75.

집단⁵”, “일정한 지역(영토)을 존립의 기초로 하는 지역사회⁶”라고 하는 것은 비록 옐리네크(Jellinek)의 국가의 3요소론을 지양하는 듯하나, 모두 현행헌법의 규정에 합치하는 입장으로 국가 3요소를 국가의 구성요소로 보고 있다. 이에 따라 우리 헌법은 국가의 존립조건으로 제1장 총강에 대한민국(제1조 제1항)으로서의 우리 국가는 주권(제1조 제2항)과 국민(제2조) 그리고 영토(제3조)로 구성되어 있음을 보여주고 있다.

그 중 헌법 제3조에서는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하여 우리 국가의 구성요소로 분명히 밝히고 있다. 영토없는 국가는 존재하지 않는다. 그것은 영토가 국가의 구성요소이기 때문만이 아니고 국가권력이 유효하게 행사될 수 있는 필수적인 조건이기 때문이다.⁷

우리 헌법 제3조의 영토(혹은 영역)에 대해서 “국가권력이 미치는 곳으로서 영토·영해·영공⁸”이라거나, “배타적 지배를 할 수 있는 장소적 한계인 공간이고 이 영역에 대한 국가권력을 영역권 또는 영토고권⁹” 또는 “국가의 법이 적용되는 공간적 범위를 의미하면서 국가적 지배(통치권)의 물적 대상¹⁰”, “전통적으로 한 나라의 공간적인 존립기반이고 그 영토내에서의 배타적인 국가권력 행사를 국제법상 영토고권으로 존중”하는 등으로 표현하고 있다.

우리 헌법상 영토조항은 제헌헌법부터 현행헌법까지 유지¹¹되면서도 그 의미는 헌법전체의 통일성있는 해석을 하자면 변화되고 있다. 현실적으로 대한민국의 국가권력은 1953년 휴전협정에 의해 설정된 군사분계선 남방에서만 실효적으로 행사될 수 있고 그 북방에는 미치지 못한다. 그럼에도 불구하고 헌법 제3조가 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 규정한 것은 다음과 같은 법적 의미를 지니고 있다고 한다. 첫째, 대한민국의 영역이 구한말 시대에 국가영역에 기초로 한다는 것을 의미하고, 둘째, 우리나라의 영토의 범위를 명백히 하여 타국에 대한 야심이 없음을 표시하는 국제평화 지향적 의미가 있다고 한다. 그러나 종래 정부당국은 대한민국만이 한반도에 있어서 정통성과 법통

⁵ 김철수, 『헌법학개론』 (서울: 박영사, 2005), p. 103.

⁶ 권영성, 『헌법학원론』 (서울: 법문사, 2006), p. 105.

⁷ 강경근, “헌법적 국가의 존립조건과 권력양태,” p. 70.

⁸ 구병삭, 『신헌법원론』, p. 79.

⁹ 김철수, 『헌법학개론』, p. 116.

¹⁰ 권영성, 『헌법학원론』, p. 124.

¹¹ 자세한 설명은 김철수, 『법과 정치』 (서울: 교육과학사, 1995), pp. 675~689 참조.

성을 갖는 유일한 국가¹²이고 “휴전선 북방지역은 이른바 조선민주주의 인민공화국이 불법적으로 점거하고 있는 미수복지역”이라고 해석해 왔다. 대법원 판례¹³도 동일한 입장을 취하고 있다. 우리헌법의 『영토조항』은 1948년 이래 줄곧 불변이지만, 제6공화국 현행헌법의 경우에는 새로이 추가된 일련의 『평화통일조항』으로 말미암아 그 본래의 의미를 고집할 수 없게 되었다는 점이다.¹⁴

영토조항의 의미에 관한 견해로는 3가지로 나눌 수 있다. 첫번째 견해는 헌법 제3조의 영토조항은 대한제국→상해 대한민국임시정부→대한민국으로 이어지는 국가의 법통 내지 정통성 주장의 표현이며 북한지역에 관해서 대한민국의 주권의 사실적 지배력은 제약되고 있으나 법적인 힘은 그곳까지 당연히 미친다는 사실을 표현하고 있는 조항이라고 한다.¹⁵ 두번째 견해는 헌법 제3조의 영토조항은 남북한의 분단상황에서 대한민국의 헌법이 대한제국이라 북한지역을 포함하는 우리나라의 영토전체에 시행될 것을 전제하면서 헌법에 명시한 것이라고 한다. 북한지역은 ‘미수복지역’ 내지 ‘반국가단체의 지배지역’ 등으로 불리게 되고, 대법원 판례도 그렇게 인정해 왔으며 바로 이러한 영토조항은 북한정권을 반국가단체로 규정하는 국가보안법의 근거가 되고 있다고 한다.¹⁶ 세번째 견해는 국가권력과 영토의 관계는 대물법적이 아닌 대인법적 성격을 띠므로 통치권이 지 영유권이 아니라고 보아, 한국의 국가권력은 헌법상의 영토조항에도 불구하고 실제에 있어서는 남한지역에 한정된다고 한다.¹⁷

¹² 대한민국의 영토가 한반도와 그 부속도서라면 전한반도에 있어서 대한민국만이 정통성과 법통성을 갖는 유일한 국가이고, 그 영토 안에 있는 대한민국 이외의 어떠한 국가도 존재할 수 없다. 만일 한반도 내에 대한민국 이외의 어떤 정치집단이 존재하고 그것이 일정한 정도의 국가성을 보유하면서 대한민국의 정통성에 도전한다면 그 집단은 국가보안법 제2조의 반국가단체로 간주될 수 있다. 그리고 그러한 집단이 점거하는 지역은 이른바 미수복지역에 해당하게 된다.

¹³ 대판 1997. 11. 20, 97도2021 “헌법 제3조는 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다고 규정하고 있어 북한도 대한민국의 영토에 속하는 것이 분명하므로…”; 대판 1990. 9. 25, 90도1451 “헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”고 규정하고 있어 법리상 이 지역에서는 대한민국의 주권과 부딪히는 어떠한 국가단체도 인정할 수 없는 것이므로 비록 북한이 국제사회에서 하나의 주권국가로 존속하고 있고, 우리정부가 북한 당국자의 명칭을 쓰면서 정상회담 등을 제의하였다 하여 북한이 대한민국의 영토고 권을 침해하는 반국가단체가 아니라고 단정할 수 없다.

¹⁴ 권영성, “우리헌법의 영토조항과 통일조항,” 『판례월보』, 통권 제228호 (1989. 9), p. 9.

¹⁵ 최대권, “장차 전개될 남북관계의 형성과 통일의 법적 문제,” 『한반도 통일과 법적 문제』 (서울: 한국공법학회, 1993. 10. 16), p. 142.

¹⁶ 장명봉, “남북한기본관계 정립을 위한 법적 대응,” 『남북한 유엔가입과 한반도 통일문제의 공법적 대응』 (서울: 한국공법학회, 1991. 12), p. 132.

¹⁷ 나인균, “한국헌법의 영토조항과 국적문제,” 『헌법논총』, 제5집 (서울: 헌법재판소, 1994),

영토조항은 북한의 국가성 또는 국가의 실체성까지도 부인하는 조항으로서 국가보안법에 근거규정으로 간주되어 왔다. 이와 같이 대한민국의 영토가 한반도와 그 부속도서라는 그 영토 안에는 대한민국이외의 어떠한 국가도 존재할 수 없다. 만일 한반도내에 대한민국이외의 어떤 정치집단이 존재하고 그것이 대한민국에 도전한다면 그 집단은 국제법상 교전단체의 승인대상이 되는 반란단체(insurgency)일 것이며, 국내법상으로는 국가보안법 제2조에 규정된 대로 정부를 참칭하거나 국가변란을 목적으로 하는 정치적 결사로서 『반국가단체』가 된다.

따라서 대한민국 대통령은 그 영토 내에 반국가단체를 즉각 진압하여 국가보안법 제3조의 규정에 따라서 그 단체의 수괴와 간부들을 처벌해야 할 법적 의무를 지게 되며 대통령의 그러한 의무의 불이행이나 해태는 국가를 보위하여야 할 그의 직책을 수행하지 않은 것으로서 직무유기가 된다.¹⁸

Ⅲ. 영토조항과 평화통일조항의 관계

북한의 헌법상 지위는 대한민국헌법의 영토조항에 합치되지 아니하는 ‘사실상 정권’(political regime de facto)이지, 합법적인 정부를 지닌 헌법상 국가는 아니며, 영토조항의 규범력은 북위 38도선 이북지역에도 미친다는 견해¹⁹가 있다. 전통적인 다수설과 판례의 견해인 우리 헌법상 영토조항은 북한지역에도 그 효력을 미친다²⁰는 것과 일맥상통하는 것이다. 이에 반해 영토조항과 관련하여 학설 중에는 북한지역의 통치질서를 사실상 북한의 영토로 인정하고, 북한영토까지 대한민국영토로 보려는 경직되고 비현실적인 냉전시대의 사고를 하루속히 탈피해야 한다는 견해²¹가 있다.

이와 관련하여 일보 전진하여 영토조항과 평화통일조항간에 서로 상충관계가 존재하지 않는다고 이론구성하는 견해가 다수 존재한다. 영토조항은 명목적·선언적 규정이고, 평화통일조항은 통일의 방법을 명시한 조항으로 보는 견해,²²

p. 476.

¹⁸ 장기봉, “남북한 평화통일의 기초조건,” 『국제법학회논총』, 제35권 1호 (1990), p. 24.

¹⁹ 강경근, 『헌법』 (서울: 법문사, 2004), pp. 105~106.

²⁰ 문홍주, 『제5공화국 한국헌법』 (서울: 해암사, 1985), p. 146; 구병삭, 『신헌법원론』, p. 82; 육중수, 『헌법학신론』 (서울: 형설출판사, 1996), p. 134.

²¹ 허영, 『한국헌법론』 (서울: 박영사, 2005), pp. 187~188.

영토조항은 미래지향적·역사적·미완성적·개방적·프로그램적 규정이고, 평화통일조항은 현실적·구체적·법적 규정으로 보는 견해,²³ 영토조항은 북한을 국가의 관계로 보지 않고 한민족내부의 관계를 표현한 규정이고, 평화통일조항은 북한을 통일의 대상으로 인정한 규정이라는 견해,²⁴ 영토조항은 통일을 향한 하나의 정치적·선언적 규정이고, 평화통일조항은 그 수단으로 보는 견해²⁵가 이에 해당한다.²⁶

현재 헌법 제3조(영토조항)는 ‘국가보안법’의 근거조항²⁷으로, 헌법 제4조(평화통일조항)는 ‘7·7선언’, ‘한민족공동체통일방안’ 그리고 1991년 12월의 ‘남북기본합의서’의 근거조항으로 보는 것이 통설이다.²⁸ 남북기본합의서와 국가보안법의 규제대상과 입법목적이 다른 별개의 법이라면 두 법률사이엔 사실상의 충돌은 생길지언정 규범상의 충돌은 생길 여지가 없게 된다. 그러나 현실적으로 국가보안법과 남북교류협력법의 우열관계가 법적으로 문제가 되는 것은 양 법률의 규범력간의 상충이라 하겠다.

영토조항에 따르면 북한지역이 미수복지역이 되고 거기에 현실적으로 존재하는 북한정권은 불법범죄단체인데 이를 국가보안법상의 표현을 빌리자면 ‘반국가단체’(국가보안법 제2조)일 수밖에 없다. 그러나 국가보안법과 관련시켜 보면, 국가보안법은 헌법 제3조에 부합하되, 헌법 제4조에는 위배된다고 할 것이다. 남북관계에 대한 현행 법체계는 상호모순적인 이원적 구조로 되어 있다고 할 수

²² 제성호, “헌법상 통일정책과 자유민주주의-제3조 영토조항과 제4조 통일조항-,” 『자유공론』, 통권 제322호 (1994. 1), p. 210.

²³ 도회근, “헌법과 통일문제,” 『울산대학교 사회과학논집』, 제5권 3호 (1996), pp. 60~62.

²⁴ 김문현, “영토조항과 북한 주민의 법적 지위,” 『고시연구』, 통권 제299호 (1999. 2), pp. 80~88.

²⁵ 최경욱, “한국 헌법 제3조와 북한과의 관계,” 『공법학연구』, 창간호 (1999), p. 202; p. 206.

²⁶ 영토조항과 평화통일조항의 충돌에 관한 학설의 설명은 도회근, “헌법 제3조(영토조항)의 해석,” 『헌법규범과 헌법현실(권영성교수 정년기념논문집)』 (서울: 법문사, 1999), pp. 853~866.

²⁷ 김철수, 『헌법학개론』, p. 119; 권영성, 『헌법학원론』, p. 126.

²⁸ 다른 견해로는 최대권, 『통일의 법적 문제』 (서울: 법문사, 1990), pp. 151~155에서는, “헌법 전문은 자유민주주의를 대한민국의 국가이념으로 규정하고 있고, 헌법 제37조 2항은 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용은 침해할 수 없다’고 규정하여, 국가의 안전보장 및 자유민주적 기본질서의 유지를 위해 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있도록 하고 있다. 또한 민주적 기본질서에 반하는 이념을 강령으로 하는 정당을 위헌정당으로 간주, 해산할 수 있도록 함으로써(헌법 제8조 3항) 국민의 정치적 결사의 자유를 제한하고 있다. 국가보안법은 이러한 헌법조항들로부터 그 근거를 찾을 수 있다.”고 한다.

있다. 한편에서는 ‘헌법의 영토조항’과 그에 입각한 국가보안법의 체계가 있고, 다른 한편에서는 ‘헌법의 평화통일조항’과 그에 따른 통일정책의 체계가 존재한다.²⁹

헌법 제4조의 평화통일조항을 실질적 의미를 갖는 조항이라고 보기 위해서는 북한을 ‘대등한 당사자’로 보아야 한다는 의미를 내포하고 있는데, 이는 ‘평화적 통일’이란 본래 각각 별개의 독립된 주체간의 결합이기 때문이다. 그러나 헌법 제3조는 이미 대한민국의 주권이 미치는 한반도에서 북한을 국가가 아닌 반국가단체 내지 반도단체로 보고 있기에 헌법 제3조는 헌법 제4조와 충돌된다. 따라서 앞으로도 현재 영토조항을 존속시킬 경우 법리상의 모순을 피할 수 없게 된다. 왜냐하면 UN회원국의 일방인 북한이 타방 UN회원국인 남한의 영토 중 휴전선 이북지역을 불법으로 영유한다는 것이 되기 때문이다³⁰. 또한 헌법 제3조는 제한당시에 북한을 반국가단체로서 진압 및 소탕해야 할 객체로 본 북진무력통일을 전제로 하여 둔 규정임에 반하여, 헌법 제4조(평화적 통일조항)는 제6공화국에 와서 현재의 한국현실에 부응하고 타당한 평화통일을 위한 조항으로 북한의 실체를 인정하고, 인간의 존엄을 보장하는 통일을 요구하는 조항이기에 서로 상충된다고 할 수 있다. 평화통일은 북한의 법적 지위를 남한과 동등한 체제로 인정하는 기초위에서만 가능하고 북한을 반국가단체로 간주한다면 ‘통일’이 아닌 ‘정복(conquest)’이나 ‘합병’이 되어야 논리적으로 타당할 것이다.

헌법 제3조가 대한민국의 영토를 한반도 전체로 규정하고 있는 것은 대한민국만이 한반도 전역에서 통치권을 갖는다는 이른바 ‘유일합법정부론’을 바탕으로 하고 있는 것이다. 그런데 이는 한국정부의 유효한 지배가 미치는 범위는 ‘유엔감시하의 선거가 시행된 남한지역’에 국한된다는 것이다(유엔총회결의 제195호 III, 제2항). 따라서 한국정부가 한반도 전역을 지배하는 유일합법정부론을 내세워 헌법 제3조의 정당성을 드는 것은 잘못된 것이고, 이를 근거로 북한정권을 우리 영토안에 있는 불법단체이며 반국가단체라고 규정할 수는 없는 것이다.³¹

헌법 제3조에서 헌법의 규범적 효력범위를 한반도 전체로 하면서도, 제4조는

²⁹ 양건, “국가보안법 위헌론,” 『헌법연구』 (서울: 법문사, 1995), p. 309.

³⁰ 이와 같은 입장을 지지하는 대표적 학자로는 배재식 교수와 김찬규 교수 등이 있다. 배재식, “남북한의 국가성,” 『법률신문』 (1991. 8. 15), p. 3; 김찬규, “유엔가입과 남북한의 법적 지위,” 『법률신문』 (1991. 8. 19), p. 6 참조.

³¹ 한승헌, “한국의 통일정책과 국가보안법,” 『그날을 기다리는 마음』 (서울: 범우사, 1991), pp. 279~280; 이영희, “북괴, 북한, 그리고 조선민주주의……,” 『한겨레논단』 (서울: 한겨레신문사, 1989), p. 83.

우리 헌법의 효력이 미치지 않는 지역이 있다는 것을 전제로 하면서 통일을 추구할 것을 요구하고 있다.³² 특히 현행헌법은 제4조에 평화통일조항을 두고 있는데, 이것은 남북한의 분단이라는 현실인정을 전제한 것으로 영토조항(헌법 제3조)과는 논리적으로 모순된다.³³ 평화적 통일이라는 것은 분단을 전제로 하는 것이고, ‘통일’되어야 할 둘 이상의 실체의 공존상태를 인정하는 바탕위에 있다. 물론 두 개의 실체란 남한과 북한을 말한다. 헌법은 우리 민족이 분단되어 있는 뼈아픈 현실을 스스로 인정하여, 그 양방의 관계를 평화적으로 통일시켜야 할 것으로 상정하고 북한을 ‘적’ 내지 ‘적국’으로는 보고 있지 않은 것이다. 만일 헌법이 북한을 ‘적’으로 본다면 ‘적’과 평화적으로 통일한다는 것이므로 헌법 스스로 논리적 모순이 된다.³⁴

IV. 영토조항의 헌법적 대안

영토조항이 사실상 분단을 부정하고 있고 통치권의 장소적 효력범위에 있어서도 한반도 전체에 미치는 것으로 규정하는 것은 현실적으로 실효성이 없을 뿐만 아니라 헌법 제4조와도 모순된다. 왜냐하면 헌법 제4조는 헌법상 규범력이 있고 구체적인 조항이고 별개의 독립된 주체간에만 ‘평화적 통일’이 가능하기 때문이다. 만약 독립된 주체를 상정하지 않았다면 ‘평화적 통일’이란 표현을 명시하지 않았을 것이고, 헌법 제4조는 당시의 북한의 독립된 실체성을 묵시적으로 전제하였다고 해석하는 것이 타당하다. 그러면 이렇게 헌법 제4조와 갈등관계에 있는 영토조항을 어떻게 헌법적으로 해결할 것인가에 관하여 현행 헌법의 범주내에서 새로운 헌법해석의 방법을 통해 모순을 피하는 방법³⁵과 영토조항을 평화공존체제에 부합하도록 개폐(개정 내지 폐지)하는 방법이 있다.

³² 이승우, “국가보안법의 헌법적 조명,” 『인권과 정의』 (서울: 대한변호사협회, 1995. 5), p. 53.

³³ 장명봉, “남북한기본관계 정립을 위한 법적 대응,” p. 132.

³⁴ 박원순, 『국가보안법연구 3』 (서울: 역사비평사, 1997), p. 17.

³⁵ 이는 통일부 등 관련 정부부처에서 특별성명이나 특별선언을 통해 정부의 입장을 명백히 천명하는 방법(유권해석)에 의해 표명될 수도 있고, 헌법재판소나 대법원의 관련판례의 판결문을 통해 표명될 수도 있다.

1. 헌법해석론의 방안

영토조항을 헌법개정을 통해 해결하는 것이 근본적인 방법이나 입법론적 해결이 어려운 과제이기에 단기적인 대책으로 우선 헌법해석에 의한 해결책을 모색하고자 하는 견해들이 있다.

가. 선언적 규정안

“국가보안법이 근거하고 있는 헌법 제3조는 일반적으로 국가의 영토는 국가 권력이 미치는 데서 끝난다고 되어 있는데 현실적으로 우리의 휴전선 북방지역에는 대한민국의 국가권력이 못미치고 있는 엄연한 사실에서 북한지역이 우리의 영토라고 주장하는 것은 명목적인 것이어서 규범력이 없다”³⁶고 주장하는 견해이다.

남북관계가 본질적으로 변하고 있는 법현실을 감안할 때, 이제는 영토조항에 기초한 기존의 형식논리를 고수할 것이 아니라 더이상 규범력을 갖지 않는 조항으로 보고, 단지 영토조항은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 구성되어야 한다”는 당위적 명제를 선언한 선언적 규정으로 이해함이 법리와 실제 면에서 더욱 타당하다³⁷는 입장이다. 대한민국헌법이 북한지역을 포함한 전한반도에 타당하다는 명제는 우리헌법의 효력범위를 선언한 헌법규정이란 보다는 전한반도에 그 정통성을 주장하는 정치적 선언이라는 입장이다. 즉 영토조항은 재통일(reunification)의 명제를 함축하는 조항으로 보아야 할 것이고 평화통일 조항(제4조)은 영토조항에서 강조된 통일을 이룩함에 있어서 그 방식이 특별히 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 방법일 것을 명시한 것이라고 보아야 한다고 한다.

³⁶ 권영성, “(대답)문의환목사 방북, 좌우대결 구실 안된다,” 『신동아』, 통권 제363호 (1989.5), p. 137.

³⁷ 최대권, 『통일의 법적 문제』, pp. 26~30 참조. 최대권, 위의 책, pp. 122~123에 의하면, “영토조항은 상해임시정부의 법통을 이어 받았다고까지 주장하는 건국 이래의 남한정부의 정통성 주장의 법적·제도적 표현이다. 그러므로 영토조항의 헌법개정을 통한 삭제주장은 남한정부의 정통성 주장의 포기의 주장에 지나지 아니한다. 나아가 영토조항의 삭제제안은 널리 퍼져있는 최고규범인 헌법에 대한 경시대도의 무의식적인 발로에 불과하다. 민주주의의 전제조건인 입헌주의에 철저하자면 영토조항을 위시하여 헌법을 수호하는 것이 오히려 마땅한 태도일 것이며, 가령 체제연합에 의하여 일어나는 문제점은 해석론으로 해결함이 타당할 것이다. 그러하더라도 굳이 영토조항이 문제된다면 남과 북의 체제연합 등에 관한 대타결의 일환으로서만 개정삭제되어야 하리라 믿는다”고 주장한다.

나. 가치지향적 조항안

영토조항은 평화통일이 되었을 때 대한민국의 영토는 궁극적으로 한반도 전역에 걸친다는 것이고, 영토조항은 하나의 미래지향적인 제시를 하고 있는 것인 역사성의 표현이라면, 평화통일조항은 하나의 가치지향적인 개념³⁸이라고 보아 평화통일조항과 영토조항은 상충되지 않는다³⁹는 입장이다.

또한 대한민국은 결코 북한을 국제법상 국가로 인정할 수 없으므로 영토조항은 당연히 존치되어야 하며 또한 추상적인 의미의 ‘평화통일’은 전체 한국민으로 하여금 자유로운 자결권의 행사에 의한 무력적 요소를 일체 배제한 합의통일방식을 의미한다. 그러므로 영토조항과 평화통일조항은 모순관계에 있을 수 없고, 특히 한 국민의 국적조항(제2조)을 매개로 제3조와 제4조를 통합하는 주권자인 국민에 의한 자주적 평화통일의 ‘필요충분조건을 구비한’ 헌법규범으로 이해할 수 있다. 즉 통일의 주체인 전체국민(헌법 제2조)이 대한민국 영토내(헌법 제3조)에 존재하고 아울러 그들의 자유의사로 합의방식의 통일(헌법 제4조)을 결정하는 것으로 보아야 한다⁴⁰고 한다.

다. 평화통일조항의 우월적 효력안

현행 헌법은 전문에서 민주적 개혁과 함께 평화적 통일을 헌법이 지향하는 이념으로 설정하고 이를 실행하는 것이 국가적, 민주적 사명임을 밝히고 있다. 특히 통일과 관련하여 헌법 제4조에서 평화통일조항을 신설하여 대한민국이 이를 구체적으로 실현할 것을 국가의 기본적 의무로 규정하고 있다. 이러한 점을 감안할 때 평화통일조항은 헌법적 가치이며 동시에 대한민국이 지향해야 할 기본이념인 통일에 대한 강한 의지를 표명한 규정이라고 할 수 있다⁴¹고 한다.

³⁸ 사건으로는 헌법 제3조의 영토조항은 한반도 이외의 영토에 대한 야심이 없음을 표시하고 있다는 견해가 있으나, 이는 헌법 제5조 1항의 “……침략적 전쟁을 부인한다”는 규정이 직접적으로 영토확장을 위한 무력행사를 금지하는 규정임이 명백하므로 제3조를 굳이 간접적인 규정으로 해석할 필요는 없다고 본다.

³⁹ 장명봉, “남북한기본관계 정립을 위한 법적 대응,” p. 162에서 허영교수가 토론자로서 발표한 내용임.

⁴⁰ 정영화, 『통일후 북한의 재산권문제에 관한 헌법적 연구』 (서울대학교 법학과 박사학위논문, 1995. 2), p. 259; 정영화, “남북한 통일과 재산권문제에 관한 헌법적 논의,” 『공법연구』, 제25집 제4호 (서울: 한국공법학회, 1997. 6), p. 495.

⁴¹ 장명봉, “남북한 기본관계 정립을 위한 법적 대응,” 『남북한 유엔가입과 한반도 통일문제에 관한 공법적 대응(한국공법학회 제21회 학술발표회)』 (서울: 한국공법학회, 1991. 11. 2),

그 논거로 첫째, 현행 헌법에서 평화적 통일에 대한 강한 의지의 표명으로 제4조를 신설하였다. 따라서 헌법이념상 우월하며, 헌법규범간 ‘서열이론’ 또는 ‘단계구조론’⁴²으로 해석하는 경우에도 헌법이념상 우월한 지위에 있는 평화통일조항은 영토조항보다 우월적 효력을 가져야 한다.⁴³ 왜냐하면 헌법 제4조의 평화통일조항은 민족의 염원인 통일에 대한 사명을 강조하고 있다는 점을 볼 때 이 문언은 이른바 칼 슈미트(C. Schmitt)의 ‘헌법핵’에 속하는 근본규범이라고 할 수 있다. 따라서 이에 위배되는 헌법규정이 있더라도 동등한 효력이 있다고 할 수 없으며, 따라서 헌법 제3조는 결국 헌법의 근본가치에 위반되는 무효의 규정이다.⁴⁴

둘째, 헌법정책적인 측면에서도 평화통일조항의 우월적 효력을 인정할 수 있다. 즉, 헌법적 논의와 평가의 대상이 되는 헌법문제에 대해서는 실정헌법뿐만 아니라 헌법이 추구하는 본질적 가치에 비추어 접근해야 하며, 헌법정책적인 측면에서도 통일문제와 통일관련 헌법규정을 인식하여야 한다고 한다.

라. 일반법과 특별법으로 보는 방안

헌법 제3조의 영토조항은 대한민국의 영토가 구대한제국의 영토를 기초로 하여 확정되었을 뿐만 아니라, 대한민국이 이 지역에 있어서 대한제국과 상해임시정부를 계승한 유일한 정통성을 가진 국가임을 선언하는 의미를 갖는다. 또한 이렇게 분명히 영토를 확정함으로써 더 이상의 영토적 야심이 없음을 대외적으로, 특히 한반도 주변국에 대하여 천명하는 의미를 갖는다. 그러나 제4조는 분단의 현실, 즉 북한의 실체를 인정하고 통일의 방법을 평화적으로 달성한다는 것을 의미할 뿐이다. 양구정간의 관계는 일반법과 특별법의 관계에 따라 제4조가 우선하는 것이라고 주장한다.⁴⁵

p. 45.

⁴² 헌법의 단계구조론은 켈젠(Hans Kelsen)이 주장한 이래 켈젠학파(특히 Adolf Merkl)에 이어져 오고 있다(Robert Walter, Hans Kelsens Rechtslehre, 1999, S. 23 ff.).

⁴³ 장명봉, “통일문제와 관계법의 괴리-통일정책과 헌법문제를 중심으로-,” 『사상과 정책』, 제6권 3호 (1989. 가을호), p. 11.

⁴⁴ 박원순, 『국가보안법연구 3』, p. 22.

⁴⁵ 계희열, 『헌법학(상)』 (서울: 박영사, 2004), pp. 172~173.

마. 헌법변천이론으로 보는 방안

50년의 분단 현실하에서 시대적 상황에 따라 우리의 통일정책이 여러 차례 변화되어 왔다. 이에 따라 영토조항의 경우 최초의 헌법제정시 지니고 있던 본래의 규범적 가치, 의미와 내용은 실질적으로 변하고 말았다. 다시 말하면 영토조항의 본래의 가치와 규범의 의미가 그 동안의 남북한 통일정책의 변화를 통하여 변한 것이다. 이것은 헌법현실이 헌법규범으로부터 이탈하였음을 의미한다. 즉 법집행 및 적용자가 헌법규범을 적극적으로 변경하겠다는 직접적인 의사없이 헌법규범을 달리 적용함으로써 헌법의 실질적 변화가 생기는『헌법의 변천』(Verfassungswandlung)을 가져온 것으로 볼 수 있다⁴⁶고 한다.

북한을 불법단체로 본다는 영토조항의 규범적 의미는 7·4공동성명 이후, 6·23선언을 거치면서 서서히 손상되어가는 과정을 거쳐왔으며 남북한 UN동시기입 및 남북기본합의서 발효에 의해 최고조에 달했으며 기본합의서의 상대방 체제인정 및 존중(제1조), 상대방에 대한 무력불사용 및 불가침(제9조) 등을 비추어 볼 때 남북한이 각기 상대방을 법적으로 부정할 수 없다고 해석한다. 즉 남북상호간에 상대방을 국가로 인정하지 않지만(그것은 법적으로 분단고착화를 의미할 수 있기 때문에) 적어도 상대방을 불법적 집단으로 보지는 않는다는 것을 함축하고 있다는 것이다. 따라서 북한을 불법단체로 본다는 영토조항의 본래의 규범적 의미는 더 이상 유지될 수 없다고 하며 이 같은 변화의 과정을 기존의 헌법학 이론에 따라 설명하자면, 이른바 “헌법의 변천”의 과정에 해당한다고 볼 수 있다는 견해⁴⁷이다. 법률상 이미 조선민주주의인민공화국은 국가보안법상의 반국가단체는 아니며 사실상 존재하는 군사분계선 이북지역으로 보는 등 “존재하는 사실” 자체는 인정한다는 점에서 이미 헌법 제3조의 영토조항은 헌법변천이 되었다고 할 수 있다⁴⁸는 주장이다.

영토조항을 헌법변천이론에 입각하여 평가해 본다면 이는 이제 영토조항이

⁴⁶ 장명봉, “남북한 기본관계 정립을 위한 법적 대응,” pp. 45~46; “통일문제와 관계법의 괴리-통일정책과 헌법문제를 중심으로-,” p. 12.

⁴⁷ 양건, “남한의 통일방안을 어떻게 볼 것인가,” 『공법연구』, 제22집 제1호 (1994. 4), pp. 223~225. 다만, 영토조항의 ‘헌법의 변천’이 완료되었다고는 말하기 힘든 한 가지 까닭이 있다. 그것은 국가보안법의 규정 및 그 해석, 집행에 의해 북한이 여전히 ‘반국가단체’로 취급되고 있다는 사실이다. 이러한 사실이 계속되는 한, 영토조항의 규범적 의미의 ‘변천’이 완료되었다고는 볼 수 없을 것이다.

⁴⁸ 강경근, “헌법적 국가의 존립조건과 권력양태,” p. 74.

규범력을 상실하게 되었고 다만 선언적 의미만을 갖고 있다는 해석으로 귀착하게 될 것이다.

바. 결 어

헌법해석방안의 문제는 영토조항을 무의미하게 만든다는 점이다. 이는 헌법개개의 조항이 의미와 효과를 갖도록 해석해야 한다는 이른바 『실효성의 원칙』(principle of effectiveness)에 반하는 것이다. 또한 헌법재판소와 같이 북한을 기능적으로 보아 한편으로는 국가보안법상 반국가단체로도 볼 수 있고, 다른 한편으로는 남북교류협력의 대상으로 볼 수도 있는 이중성을 인정하는 것은 모순이 있다.

선언적 규정안은 영토조항 자체에서 재통일의 명제를 이끌어 내는 것은 무리한 해석이라 할 수 있다. 또한 영토조항의 존치안은 평화통일조항을 추상적인 규정으로 해석하면서 양조항간의 모순이 있을 수 없다고 하나, 평화통일조항은 구체적이고 규범력이 있는 조항이다. 이 평화통일조항을 실현하기 위한 “남북교류협력에 관한 법률”이 그 규범력을 뒷받침하고 있다.

평화통일조항의 우월적 효력안은 헌법재판소의 견해와 배치된다. 헌법재판소의 견해에 의하면⁴⁹ “헌법은 전문과 각 개별조항이 서로 밀접한 관련을 맺으면서 하나의 통일된 가치체계를 이루고 있는 것으로서, 헌법의 제규정 가운데는 헌법의 근본가치를 보다 추상적으로 선언한 것도 있고, 이를 보다 구체적으로 표현한 것도 있으므로 이념적·논리적으로는 헌법규범상호간의 우열을 인정할 수 있는 것이 사실이다. 그러나 이때 인정되는 헌법규범상호간의 우열은 추상적 가치규범의 구체화에 따른 것으로서 헌법의 통일적 해석에 있어서는 유용할 것이지만, 그것이 헌법의 어느 특정규정이 다른 규정의 효력을 전면적으로 부인할 수 있을 정도의 개별적 헌법규정 상호간에 효력상의 차등을 의미하는 것이라고는 볼 수 없다”고 한다.

한편 헌법 제3조와 제4조의 관계를 구법에 대한 신법우선의 원칙과 비현실에 대한 현실의 우선의 원칙으로 설명하려는 견해가 있었으나,⁵⁰ 신법우선이란 동

⁴⁹ 헌재 1996. 6. 13. 94헌바20 전원재판부(『헌법재판소판례집』, 제8권 1집, p. 475).

⁵⁰ 권영성 교수는 제3조와 제4조의 관계를 구법과 신법, 비현실에 대한 현실의 관계로 보고, 신법우선의 원칙과 현실우선의 원칙을 주장하였으나(권영성, 『헌법학원론』(서울: 법문사, 1996), p. 122), 1999년판 저서부터 이 내용을 삭제하였다(권영성, 『헌법학원론』(서울: 법문

일사향을 규율하는 동위법 양자간 저축의 경우 서로 다른 시점에 효력을 발휘하는 경우에 신법이 구법에 우선하며, 신법과 구법이 상호 저축되는 경우에도 그 저축되는 범위안에서 구법이 효력을 잃는 것이다. 이것이 “신법은 구법을 개폐한다(Lex posterior derogat legi priori)”는 원칙이다. 이는 대체로 동위법인 법률간에 미치는 것이지 헌법내 조항간에는 발생할 여비가 없게 된다.⁵¹ 또한 우리나라의 헌법개정은 기존의 조항을 그대로 둔 채 개정조항만을 추가하여 나가는 증보식(amendment)이 아니라, 기존의 조항을 수정, 삭제, 삽입시키는 형식을 취하는 개폐식(revision)이므로 신법우선의 원칙으로는 설명이 불가능하게 된다.

일반법과 특별법이라고 보는 견해도 문제점이 있다. 일반법(general law, gemeingültiges Recht)은 법의 효력의 범위가 모든 사람·장소·시간·사항에 미치는 법을 말하며, 특별법(special law, Spezialrecht)이란 법의 효력의 범위가 특별한 사람·장소·시간·사항에 미치는 법을 말한다. 그리고 일반법과 특별법을 구별하는 실익은 법의 효력 및 적용의 순서를 명확히 정하는 데 있다. 평화통일조항은 특별한 사람·장소·시간·사항에 미치는 조항이라고 해석될 수 없으므로, 이 견해도 수용할 수 없다.

헌법변천⁵²(Verfassungswandlung)이라고 보는 견해에 대한 문제점도 발견할 수 있다. 헌법의 내용은 조문에 의하여 규정된 범위내에서만 변천할 수 있다. 이 범위는 헌법해석의 문제이다. 즉 법조문의 의미 있는 이해의 가능성이 끝나는 곳에서, 또는 “헌법변천”이 법조문에 대해 명백히 모순되는 곳에서는 규범해석의 가능성도, 또한 그와 더불어 헌법변천의 가능성도 끝나는 것이다.⁵³ 또한 헌법변천설은 현재 국가보안법이 유효한 상황에서 영토조항의 내용이 변천했다고는 볼 수 없고, 헌법변천이 되려면 헌법판례, 헌법관습, 입법행위의 반복, 정부의 정책 등 상당기간 반복된 헌법적 관례가 존재해야 하나, 그러한 헌법적 관례를 부정하는 경우가 상당수 존재하였기에 그 타당성이 약하다고 생각된다.

위에서 설명한 영토조항에 대한 헌법해석론은 논거의 설득력이 부족하고, 결국 영토조항을 법적 실효성이 없는 조항으로 만든다. 따라서 통일지향적인 체제

사, 1999), p. 122; 『헌법학원론』 (서울: 법문사, 2006), p. 127).

⁵¹ 같은 취지: 김선택, “헌법과 통일정책,” 『한국 법학 50년-과거, 현재, 미래 (I)(대한민국 건국 50주년 기념 제1회 한국법학자대회 논문집)』 (1998. 12), p. 361.

⁵² 헌법변천이란 헌법조문은 그대로 있으면서 그 의미나 내용만이 실질적으로 변경되는 것을 말하는데 이에선 상당기간 반복된 헌법적 관례가 있어야 하고, 이에 대한 국민적 승인이 필요하다.

⁵³ 콘라드 헛세, 계획열 역, 『헌법의 기초이론』 (서울: 박영사, 2001), p. 76.

에 부합하는 영토조항 개정을 모색할 수밖에 없다. 또한 이러한 헌법해석론적 입장은 헌법 제3조의 존치가 단지 국가보안법의 근거조항으로써의 역할만을 할 뿐이다. 세계 여러 국가 중 연방국가와 도서국가를 제외하고 영토조항을 헌법에 두고 있는 국가는 없으며, 이렇게 우리나라와 같이 단일국가이면서 영토조항을 두는 예는 없으며 오직 우리나라에만 특유한 것이고, 영토조항이 북진통일정책의 유물임을 생각할 때 해석론으로 해결하기 어렵다고 생각한다.

2. 입법론의 방안

제6공화국 헌법의 개정시 일부에서는 국제연합의 동시가입을 염두에 두고 독일기본법과 같은 규정이 필요하다고 주장하였지만, 북한헌법이 전국토를 그의 영토로 하였다는 점과 잠정적인 것을 항구적인 헌법에 규정하는 것은 부당하다고 주장하여 종래대로 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다고 규정하였다.⁵⁴ 그러나 종전대로 변함없이 그대로 영토조항을 규정함으로써 발생하는 규범간의 문제점을 해결하기 위해 위와 같은 다양한 헌법해석안이 주장되었으나 문제에 대한 근본적인 해결이 되지 못하고, 임시방편적일 뿐이었다. 따라서 여기에서는 영토조항의 개정논의를 검토하기로 한다.⁵⁵

가. 단서규정안

“대한민국의 영토는 한민족의 고유한 지배영역과 부속도서로 한다. 다만 통일 이전까지 잠정적으로 대한민국의 영토적 관할은 현재 군사분계선 이남 지역으로 한정한다”고 단서를 규정하는 방안이다.

법적 근거로는 첫째, 법리상 실효적으로 영토적 관할이 가능한 지역을 통치권의 지역으로 한정하는 것이 타당하며 법현실에도 부합한다. 둘째, 남북한 각각의 현실을 인정한다는 입장에서 헌법 제4조의 평화통일에 부합되어 정부의 남북 및 통일 정책을 헌법차원에서 구현하는 의미를 갖는다.⁵⁶

⁵⁴ 최용기, 『한철학과 한국헌법』 (서울: 법조각, 1990), p. 116.

⁵⁵ 이에 관한 전반적인 논의로는 제성호, “헌법상 통일관련조항의 개폐문제,” 『통일연구논총』, 창간호 (서울: 민족통일연구원, 1992. 6), p. 263 이하 (p. 288 이하) 참조.

⁵⁶ 김명기, 『북방정책과 국제법』 (서울: 국제문제연구소, 1989), pp. 142~143; 제성호, “헌법 영토조항 ‘발전적 개정’ 검토를,” 『동아일보』, 2005년 3월 23일.

나. 전면개정 I 안

“대한민국은 한민족의 고유한 영토와 그 부속도서가 1953년 7월 27일의 휴전협정의 군사분계선을 경계로 2개의 정치실체로 분단되어 있다는 사실을 인정하고, 가능한 한 조속히 이 분단의 현상을 평화적으로 해결하여 통일을 완수하는 것은 국가의 기본정책의 하나이다.”

이 방안은 상호실체를 인정하는 것을 전제로 한 전면개정의 방안이다. 법적 근거로는 첫째, 남북관계의 현실적 변화와 그 실체를 인정하는 방안이다. 둘째, 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 제한할 경우 기타의 지역 특히 간도는 대한민국의 영토에서 제외되므로, 헌법에 영토의 구체적 범위제한을 명시하지 않고, 간도에 대한 영유권 주장을 포기하지 않음으로써 만일의 통일한국과 중국간의 “간도 영유권 분쟁” 발생시 그 논거를 마련하기 위함이다.

둘째, 분단의 극복을 위해서는 분단의 현실을 인정하는 자세가 필요하다. 이는 독일통일의 견인차역할을 한 동방정책(Ostpolitik)과 통독정책(Vereinigung-spolitik)의 기본적 배경이었다.⁵⁷

셋째, 2000년 6·15남북공동선언 제2항의 “남과 북은 북측의 낮은 단계의 연방제안과 남측의 연합제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 한다”는 합의에도 부합하는 것이다. 6·15남북공동선언은 2체제 2정부를 인정한 것으로 평화공존에 대한 의지를 표출한 것으로 평가할 수 있다.⁵⁸

다. 전면개정 II 안

“대한민국은 한민족의 고유한 영토인 한반도와 그 부속도서가 1953년의 군사정전에 관한 협정의 군사분계선을 경계로 남에는 대한민국, 북에는 조선민주주의 인민공화국의 두 국가로 분단되어 있다는 사실을 인정하고 가능한 한 조속히 이 분단의 현상을 평화적 방법으로 해결하여 통일을 이룩할 것을 국가의 기본정책의 하나로 한다.”고 전면개정하는 방안이다.

⁵⁷ 이장희, “평화공존체제를 위한 법적 수정방향,” 『통일한국』, 통권 제79호 (1990. 7), pp. 54~55.

⁵⁸ 홍용표, 『6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제(KINU 정책연구시리즈 2005-03)』 (서울: 통일연구원, 2005. 6), p. 12의 각주 8번 참조.

이 방안은 남북한의 “국가승인”을 전제로 한 전면개정 방안이다. 특히 남북한의 정식국호를 사용하고 있다는 특이성이 있다.⁵⁹

통일을 이룬 국가들이 상대방을 국가로 인정한 것을 토대로 통일과업을 추진했다는 데에 착안한 것이다. 이 견해는 남북기본합의서 제1조 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다”는 내용과 양립가능하다.

라. 법률위임안

“대한민국 헌법의 효력은 법률이 정하는 특별시, 광역시 및 각도(各道)에 미친다”고 법률에 위임하는 방안이다.

현재의 영토조항을 헌법에 명시하지 않고 이를 법률에 위임하는 방안이다. 법적근거로는 첫째, 헌법의 효력이 미치는 영토의 구체적 범위에 관한 법률을 제정하여 동 법률에서 각 도의 신설이나 편입, 나아가 북한, 간도 및 기타지역의 한국영토 편입가능성을 인정할 수 있어 현실적이다.

둘째, 세계 각국 헌법 중 영토조항을 설정하고 있는 사례는 희소하며, 간혹 있다 하여도 그것들은 연방국가의 경우 헌법이 적용될 주(州)를 명시하는 것이 대부분이다. 이들에 있어서는 주의 확대개편 가능성을 대비하여 국민투표에 관한 규정만을 설치하고 있을 뿐이며 헌법에서 구체적으로 영토의 범위를 명시하고 있지 않다.

마. 삭제안

영토조항 자체를 삭제하는 방안이다.⁶⁰ 법적 근거로는 첫째, 오늘날 영토조항은 실효성을 상실한 바 이를 존치시킬 경우 법과 현실간의 괴리를 그대로 방치하는 결과가 되어 법의 권위를 실추시킬 뿐이다. 또 현행 국내법의 상호 모순과 문제점은 영토조항을 삭제함으로써 해소할 수 있다. 둘째, 각국의 헌법 중 영토조항을 두고 있는 사례는 희소하며, 영토조항을 두고 있는 경우에도 그것은 대체로 연방국가⁶¹들인데 우리나라는 연방국가가 아니므로 굳이 영토조항을 둘

⁵⁹ 장기봉, “남북한 평화통일의 기초조건,” 『국제법학회논총』, 제35권 1호 (1990), p. 27.

⁶⁰ 장명봉, “남북한기본관계 정립을 위한 법적 대응,” p. 43.

⁶¹ 단일국가이면서도 영토조항을 두고 있는 국가는 극히 예외적이며 이 경우에도 변경 방법을 명시하고 있지 우리헌법처럼 구체적 지역을 규정하지는 않았다. 자세한 것은 권영성, 『비교헌법학』 (서울: 법문사, 1982), pp. 358~360 참조. 유진오, 『헌법해의』 (서울: 명세

필요가 없다. 셋째, 현행 헌법상 영토조항은 통일이후 간도의 편입 등 영토변경 가능성에 대한 대비가 미흡하다. 향후 남북한이 통일되면 통일한국의 영토조항을 그때에 신설할 수도 있으므로 영토조항의 존치를 고집할 필요는 없다.

바. 평가 및 소결

제1안(단서규정안)은 현행헌법에 단서를 규정하는 방안이다. 남북관계 변화의 현실을 인정하여 통일이전의 잠정적 기간동안 실제적으로 통치권이 미치는 군사분계선 이남지역으로 대한민국의 영토적 관할이 미침을 규정하는 방안이다. 그러나 단서조항만의 헌법개정도 까다로운 절차를 거쳐야 되는데, 단지 단서를 첨부하는 것을 이유로 한 난이한 헌법개정방법을 동원하는 것이 바람직한지 의문이 든다. 그리고 그러한 헌법개정 후에도 여전히 한반도와 그 부속도서를 대한민국의 영토로 주장하기 때문에 평화통일조항과 지속적인 충돌가능성이 있다.

제2안(영토조항 전면개정 I 안)은 남북한의 상호실체인정 및 존중정신에 부합하는 방안이다. 여기서 실체인정이 의미하는 것은 북한의 국가적 실체를 의미하는 것일 뿐 결코 국가승인을 의미하는 것이 아니라는 점에서 남북관계발전에 관한 법률(제정 2005.12.29 법률 7763호) 제3조 제1항의 “남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.”라는 것과 합치된다. 그러나 헌법은 헌법제정 당시의 정치현실 뿐만 아니라 미래의 정치현실을 예상하여 괴리의 방지를 위해 ‘추상성’을 지니며, 이는 헌법해석을 통하여 구체화·현실화된다. 또한 헌법은 다양한 이해관계가 얽힌 정치투쟁의 과정에서 최소한의 핵심적인 사항만을 규정하고, 장래의 정치적 합의에 의해 결정될 사항은 개방해 놓아야 한다는 ‘개방성’을 지닌다. 따라서 헌법의 추상성과 개방성을 간과하여 지나치게 법률규정과 같이 세밀한 조항을 만든다는 문제점이 있다.

제3안(영토조항 전면개정 II안)은 남북한의 국가승인을 전제로 하는 영토조항의 전면개정방안이다. 현재 북한의 국가성에 대한 극심한 견해차이가 유권해석기관 간에도 있으며, 우리나라 대법원 판례와도 모순되는 방안이라 하겠다.

당, 1959), pp. 49~50: 제헌협법안의 심의시 국회에서의 영토조항에 관한 논의는 『헌법제정회의록』, 헌정사자료 제1집 (서울: 국회도서관, 1967), pp. 133~134 참조. “헌법에 영토에 관한 규정을 설치하는 것은 연방국가에서 특히 필요한 것인데, 우리나라는 연방국가도 아니고 우리나라의 영토는 역사상 명료하므로 헌법에 그에 관한 규정을 설치할 필요가 없다는 주장도 일리가 있다고 할 수 있다.”

이 방안은 완전한 2개의 주권국가로 분열되는 것을 합법화하여 분단의 고착화, 영구화 및 현상의 합법화라는 비난을 초래할 가능성이 있다는 점에서 문제점이 있다.

제4안(법률 위임안)은 영토의 구체적인 범위를 법률에 위임하는 방안이다. 이 방안은 북한측에서 보면, 동서독식 흡수통일정책을 추구하는 것이라는 반발을 초래할 가능성이 있다.

제5안은 삭제안이다. 다른 여타방안들은 “분단고착화”라는 비난가능성을 배제할 수 없으므로, 삭제방안이 비교적 바람직하다⁶²고 주장한다.

생각건대, 헌법 제3조는 헌법개정으로 해결하는 것이 바람직하다고 생각된다. 그리고 통일한국의 영토문제발생시 중국과의 관계를 고려하고, 연방국가나 도서국가가 아닌 우리의 경우 영토조항을 굳이 헌법상 구체적으로 명시할 필요가 없고, 현실적으로 국민의 합의를 도출하기 어렵다는 문제점이 있다. 따라서 제4안(법률 위임안)에 입각하여 법률로 위임하는 것이 바람직하다고 생각된다. 이는 헌법 제2조가 ‘국민이 되는 요건’을 법률(국적법)로 유보한 것과 보조를 같이 하여 영토에 관한 사항을 법률인 ‘영역법’으로 구체화하는 것이 헌법의 구조적 통일성도 갖추게 된다. 현재의 통치권이 미치는 영역을 광역시와 각도로 명시하여 추후 북한 영역을 편입할 가능성을 열어두는 것이 필요하다고 본다. 예를 들면 영역법에 “대한민국의 영토는 특별시, 광역시 및 각도(各道)에 미치고, 통일 후에는 한민족의 고유한 지배영역인 이북의 특별시, 직할시, 각도를 편입한다”고 규정할 수 있다.

V. 결 론

영토조항을 설명하는 중요한 개념은 ‘한반도’이다. 영토조항을 해석할 때 한반도에 있어 대한민국은 유일한 정통·합법국가이고 한반도 전역에 대한민국의 통치권이 미친다는 의미로 해석하는 견해들이 있다. 그러나 한반도라는 용어는 식민사관에 의해 형성되어 잘못 사용된 용어이며 법적 개념을 지닌 것도 아니고, 한반도의 구체적 지역에 대한 해석도 불가능하다. 또한 통일이라는 단어는 대등한 양 당사자간의 합의에 의해 결과를 도출한다는 것이다. 따라서 대한민국

⁶² 장명봉, “남북한기본관계 정립을 위한 법적 대응,” p. 43.

이 한반도에서 유일한 정통·합법정부라 평가한다면, 통일의 대상은 원칙적으로 존재하지 않았고 통일을 위한 대화나 협력은 불필요한 것이다. 결국 북한은 타도의 대상이 된다는 것이 분명해 진다. 즉 대한민국의 통치권이 북한지역에 미치지 못하는 상황에서, 북한정권을 반란단체 내지 불법단체로 인정하려는 입장에서 북한지역에 대한 통치권회복을 요구한다면 이는 북한이라는 반란단체와 평화적으로 통일(헌법 제4조)하라는 것이므로 논리적으로 모순된다. 따라서 이러한 모순을 극복하고 통일을 위해서라면 상대방을 규범적으로도 인정하는 것이 우선 과제가 된다.

영토조항의 해결기준은 이 조항의 존치를 통해 통일에 장애요소가 되느냐 아니면 통일을 촉진하는 방향으로 작용하느냐 여부를 가지고 판단해야 한다. 헌법 제3조의 헌법개정문제를 마치 통일 후 통일헌법상의 내용문제로 인식하는 것은 바람직하지 않고, 헌법 제3조의 문제는 그 자체로만 판단해야지, 헌법상 정부형태의 개정문제 등 다른 문제와 연결시켜 개헌논의를 불러일으키려는 의도를 지녀서는 안된다.

영토조항에 조금이라도 손을 대면 북한주민의 지위가 불안해 진다는 지적은 영토조항 자체의 문제가 아니라, 법률상 북한주민의 특수한 법적 지위를 인정하는 특별법으로 해결할 사항이다. 또한 영토조항을 국가보안법의 근거조항으로 판단하여 영토조항의 존속을 주장하는 것은 무리이다. 국가보안법은 유엔인권 이사회로부터 폐지권고를 받고 있고, 법상 여러 문제점으로 인해 앞으로 폐지되어야 마땅하다.

결론적으로 보면, 영토조항은 평화통일조항과 규범적으로 불가피하게 상충관계에 있다. 이를 해석론으로 아무리 해결한다고 하더라도 이는 법리적 오해를 유발하고 현재의 남북관계의 상황을 반영할 수 없다. 분단 현실을 인정하고 발전적 대안을 실현할 시기이다. 입법론적으로 여러 방안이 있지만, 헌법 전체적인 통일성과 체계정당성에 비추어 영토조항은 법률유보 형식으로 규정하는 것이 타당하리라 본다. 이 때 법률에는 ‘한반도’라는 용어 대신에 ‘한민족의 고유한 지배영역’으로 개칭하여 통일 이후 간도 영유권 주장의 근거를 마련해야 된다.

■ 접수: 3월 21일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

통일독일의 범죄문제에 관한 연구

최 선 우* · 류 채 형**

- | | |
|------------------|-----------------|
| I. 서 론 | IV. 미시적 범죄문제 분석 |
| II. 이론적 배경 | V. 결 론 |
| III. 거시적 범죄문제 분석 | |

Abstract

A Study on the Problems of Crime in Unified Germany

After unification, the problems of crime in Germany are considered the

secondary (first, unemployment) significant Social Problem. Therefore, in this study, we tried to analyze crime problems in Germany, which was divided into two areas, that is, the old land(FRG) and the new land(GDR).

For this, we applied two methods: Macroscopic Perspectives and Microscopic Perspectives. In Macroscopic Perspectives, we used the political-economical-socio-cultural

factors and the formal crime statistics. And in Microscopic Perspectives, we used crime victim survey which are composed the extent of victimization and the reporting of crime to the police.

Through this study, we could find out the definite differences in two areas. But we can't reveal the consistent differences. In Macroscopic Perspectives, the GDR's crime problem is more significant, but in microscopic perspectives, the FRG's crime problems are more.

Key Words: Crime Problems, Macroscopic Perspectives, Microscopic Perspectives, Political-Economical-Socio-Cultural Factors, Formal Crime Statistics, Crime Victim Survey.

* 광주대학교 경찰법·행정학부 교수

** 한국범죄학연구소 연구원

I. 서 론

오늘날 독일은 통일 이후, 직면한 수많은 장애요인들을 성공적으로 극복해 나가고 있다고 평가되고 있다. 그러나 이러한 그 이면에는 적지 않은 갈등과 후유증을 겪고 있는 것으로 나타났다. 특히, 통일 이후 독일에서의 범죄문제는 실업문제 다음으로 심각한 사회문제로 간주되고 있다.¹ 따라서 이러한 범죄문제는 개인의 ‘삶의 질’을 위협하는 중대한 사회문제로 간주되고 있으며, 이에 대한 정확한 진단과 적절한 대응은 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 더욱이 독일의 범죄문제는 일반적으로 현대사회가 안고 있는 문제 외에도 ‘통일’(unification)이라는 또 다른 중요한 변수를 고려해야 하기 때문에 보다 복잡하게 나타나고 있다. 사실, 동서독 사회구성원들은 지난 45년 동안 서로 다른 체제 속에서 살아왔기 때문에 이들의 삶의 방식에 있어서 적은 않은 갈등과 이질성은 불가피한 현상이라고 보여진다.

특히 동독지역은 사회전체에 걸쳐 그러한 갈등요소를 더욱 내포하고 있을 것으로 보인다. 왜냐하면, 동독이 서독에 흡수통일 되는 방식을 취했고, 이에 따라 연방독일공화국(서독)의 헌법, 형법, 형사소송법, 그리고 모든 형사사법시스템 관련요소들이 이전 독일민주공화국(동독)에 적용되었기 때문이다. 이로 인해 동독지역에는 중대하고 강력한 변혁기간이 전개된 것이다.

본 연구에서는 이러한 점에 주목하여 통일 이후 독일이 안고 있는 범죄문제를 분석하고자 하였다. 사실, 범죄문제에 접근하는 방법은 다양한데, 이 연구에서는 이를 거시적 관점과 미시적 관점으로 설정하여 이를 토대로 분석하고자 하였다. 거시적 관점에서는 먼저, 통일 이후 독일의 정치·경제·사회문화적 갈등양상이 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보고자 하였다. 이 같은 갈등은 거시적으로 범죄문제에 직·간접적으로 영향을 미치기 때문이다. 다음으로 공식적 범죄통계를 통해 범죄현상과 범죄문제가 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보고자 하였다. 미시적 관점에서는 주민에 대한 직접적인 피해조사를 통해서 범죄피해 정도와 경찰과 같은 공식적 기관에 대한 신고수준을 분석하고자 하였다.² 미시적

¹ 김형만 외, 『비교경찰제도론』 (서울: 법문사, 2003), p. 452.

² 범죄피해조사 역시 직접 수집한 1차 자료가 아니라 큐리(H. Kury) 등에 연구된 2차 자료를 토대로 하였음을 밝힌다. Helmut Kury et al., “Reporting of Crime to The Police in the Federal Republic of Germany: A Comparison of the Old and the New Lands,” *Justice Quarterly*, Vol. 16, No. 1(March, 1999).

관점은 거시적 관점이 가지고 있는 한계를 부분적으로 극복해 줄 수 있을 것이다. 한편, 통일독일의 범죄문제에 대한 접근은 거시적 관점, 미시적 관점 모두 동독지역과 서독지역 구분하여 양 지역간에 비교분석(comparative analysis)하는 방식으로 전개하였다. 동독지역과 서독지역의 사회구조적·지리적 특성에 따라 범죄발생 빈도와 그 유형 등에 있어서 어느 정도 차이를 보여줄 수 있다고 보기 때문이다.

II. 이론적 배경

어느 한 지역 또는 한 국가에서 발생하는 범죄현상 또는 범죄문제를 측정·평가하는 것은 매우 중요한 일이다. 즉 범죄문제를 정확하게 인식·파악하지 않고서는 공식적 형사사법기관에서 범죄에 대한 효율적인 대응이 불가능하기 때문이다. 예컨대, 특정지역에서 특정시간에 특정종류의 범죄가 많이 발생한다면 그에 상응하는 경찰력 등의 배치가 필요하기 때문이다. 아울러 범죄문제에 대한 진단 없이는 사회적 차원에서의 비공식적인 노력 역시 소기의 성과를 기대하기가 어렵게 된다. 아래에서는 통일독일의 범죄문제를 진단하기 위한 이론적 틀로서 거시적 관점에서 통일이후 독일의 정치·경제·사회문화적 특징과 공식적 범죄통계를, 그리고 미시적 관점에서는 범죄피해자조사가 갖는 의미를 논의하고자 한다.

1. 거시적 관점

가. 정치·경제·사회문화적 요인

거시적 관점에서 한 나라의 범죄현상에 영향을 미치는 요인에는 어떠한 것이 있는가? 이른바 ‘치안환경 결정요인’이 무엇인가 하는 문제인데, 이는 본질적으로 정치적 안정성(political stability), 경제적 안정성(economic stability), 그리고 사회문화적 안정성(socio-cultural stability)과 관련된다.³ 이러한 요인들은 기본적으로 국가와 같은 하나의 ‘체제’(體制)를 유지·지속시켜주는 동력이라고 할

³ 최선우, 『경찰과 커뮤니티』 (서울: 대왕사, 2003), pp. 25~33.

수 있다. 물론, 이러한 요인들이 직접적으로 범죄율과 어떠한 관련성을 가지고 있는지를 밝혀내는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 각 나라가 처한 시대적 상황을 거시적으로 진단해 보면 이러한 요인들이 보여주는 사회 함축적 의미는 결코 경시하기 어려운 것이다. 사실 이들 요인들이 뚜렷이 구분되어 그것이 범죄에 영향을 미치기보다는 상호복잡하게 얽혀서 그것이 범죄문제로 표면화된다고 보아야 할 것이다. 다만 이 연구에서는 논의의 편의상 이를 구분하여 접근하고자 한다.

(1) 정치적 요인

먼저, 콘클린(J. E. Conklin)은 정치적 안정성 차원에서 범죄문제를 설명하고 있다. 즉 그에 따르면, 사회구성원들이 정치권력 집단의 권위와 정치제도에 대해 순응하고 결속력을 구축하게 되면, 가치갈등으로 인한 그리고 개인과 소수집단의 이기주의적 차원에서 저지르는 범죄는 감소하게 된다고 하였다.⁴

국가라는 하나의 인위적인 권력구조를 유지하기 위해서는 정치적 안정성이 필수적이다. 정치적 안정성은 국가이념(예컨대 민주주의, 사회주의 등)에 대한 사회구성원들의 승인과 합의를 전제로 한 것이다. 따라서 사회구성원들이 공유하고 있는 이러한 국가이념에 대한 갈등이 심화되면, 이는 범죄문제와 더 나아가 체제붕괴의 사태까지 야기하게 된다.

이러한 정치이념의 문제는 하나의 이념 안에서 야기될 수도 있으며, 다른 정치이념의 비교우위성에 의해서도 야기될 수 있다. 전자의 경우, 예컨대, 사회구성원들이 비록 민주주의 가치를 공유했다 할지라도 그 안에서 소수 지배권력집단의 횡포와 무능력 그리고 정치집단간의 갈등이 표면화되면 범죄와 무질서가 뒤따르게 된다. 후자의 경우, 사회주의에 대한 자유민주주의의 비교우위적 요소가 확인되면, 사회주의체제 속에서 살아가고 있는 사회구성원들은 자신들의 체제에 대한 불만과 이로 인한 범죄와 무질서가 야기될 수도 있을 것이다.

(2) 경제적 요인

경제적 안정성 역시 범죄문제와 밀접한 관련성을 갖는다. 경제적 안정성은 그 나라의 경제구조의 안전성(고용구조, 실업률 등), 그리고 경제적 가치에 대한 배

⁴ John E. Conklin, *Criminology* (Boston: Allyn & Bacon, 1998), p. 549.

분적 정의의 실현 수준 등과 관련된다. 따라서 개인이 이러한 경제적 요인에 대해 불만이 표면화되었을 때, 이는 분노의 표출로써 혹은 목표와 수단간의 갈등으로써, 그리고 생존권 차원에서 범죄를 저지르게 된다는 점이다. 비행과 범죄의 설명으로써 아노미(anomie)의 주요한 가정은⁵ 합법적인 경제활동에 대하여 상대적으로 불리한 위치에 있다고 생각하는 사람의 다수는 비합법적이고 일탈적인 활동에 가담하도록 동기를 부여받게 된다는 것이다. 즉, 일을 하고 싶고, 생산적인 사회구성원이 되고 싶으나 직업기술을 개발할 기회가 주어지지 않거나, 취업의 기회가 주어지지 않아서 좌절감 또는 경제적인 필요성으로 인하여 결국 범죄를 저지르게 된다는 것이다. 물론 머튼(R. K. Merton)에 따르면, 아노미상태에 대한 반응이나 적응은 다양하게 나타나게 된다고 한다.⁶ 한편, 로시(P. H. Rossi) 등은 경제적 관점에서의 범죄문제를 사회유대(social bond) 차원에서 논의하였다. 그에 따르면, 전과자들이 정식취업을 하게 되면 그로인해 사회유대가 형성되고, 범죄가 감소한다는 것이다. 즉 반대로 고용기회가 주어지지 않으면 여전히 범죄를 상습적으로 저지르게 된다는 것을 의미한다.⁷

그런데 마르크스(K. Marx)의 범죄문제에 대한 경제적 접근은 보다 극단적이며, 거시적이다. 즉, 현대 자본주의사회는 경제적 자원을 놓고 서로 경쟁하는 부르주아와 프롤레타리아라는 두 집단에 의해서 상호 양립될 수 없는 상태에 놓여 있다는 것이다. 즉 자본주의체제에서 부르주아는 적은 노동비용으로 최대한의 생산성을 추구하기 때문에 결국은 한계 잉여노동인력(marginal surplus population)이 생기게 되며, 이들은 자신의 인간다운 생활조건을 충족시키지 못해 범죄의 유혹과 압력을 받게 된다는 것이다. 그래서 자본주의하에서의 범죄는 생활조건에 대한 반응이며, 대부분의 노동자계급 범죄는 생존이 보장되지 않는 사회에 존재하기 위한 생존수단이 된다는 것이다.⁸

⁵ Donald J. Shoemaker, *Theory of Delinquency: An Examination of Explanations of Delinquent Behavior* (N.Y.: Oxford University Press, 1984), p. 74; 이윤호, 『범죄학개론』 (서울: 박영사, 2002), p. 223.

⁶ Robert K. Merton, *Theory and Social Structure* (London: The Free Press of Glencoe, 1957); 이에 대한 자세한 내용은 이윤호, 『범죄학개론』, pp. 224~228 참조.

⁷ Peter H. Rossi et al., *Money, Work, and Crime: Experimental Evidence* (N.Y.: Academic Press, 1980); John E. Conklin, *Criminology*, p. 547.

⁸ Karl Marx and Friedrich Engels, *The German Ideology* (London: Lawrence and Wishart, 1965), pp. 365~367.

(3) 사회문화적 요인

마지막으로, 사회문화적 안정성 역시 범죄문제와 관련성을 가지고 있다. 이와 관련하여 셀린(T. Sellin)은 집단간의 ‘문화적 갈등’(cultural conflict) 차원에서 범죄문제를 설명하고 있다.⁹ 즉 ‘행동규범’이라는 것은 집단에 따라 서로 상이하게 규정되기 때문에, 사회가 복잡해짐에 따라 상이한 집단의 행동규범간에 갈등과 충돌이 생기게 된다는 것이다. 이러한 행동규범은 보편성을 갖는 국가가 제정한 법과는 다른 것이다. 즉, 비록 법이 있다 할지라도 특정한 지역, 계층, 연령, 종교, 성, 세대 등에 따라 구성원들은 저마다의 집단적(혹은 개인적) 가치체계를 가지고 있고, 범죄는 이러한 가치체계의 충돌에서 비롯된다고 볼 수 있다.

셀린은 이러한 문화적 갈등을 ‘일차적 문화갈등’과 ‘이차적 문화갈등’으로 구분하여 설명하였다.¹⁰ 일차적 문화갈등은 상이한 두 문화 사이의 경계지역에서 일어나며, 이 외에도 식민화의 경우처럼 특정 문화의 법이 다른 영역으로 확대될 때, 또는 이민의 경우처럼 특정 문화집단의 구성원들이 다른 영역으로 이동할 때에도 일어날 수 있다고 보았다. 이차적 문화갈등은 한 문화 내에서의 갈등으로 하나의 문화가 각자 자신의 고유한 행동규범을 가지는 여러 가지 상이한 부분화로 진화될 때 일어난다고 보았다.

사회문화적인 차원에서 볼 때, 오늘날 전통적인 신분상의 계층화도 여전히 잔존한 채, 수많은 영역에서 사회계층화는 빠르게 확산되고 있다. 이러한 사회문화의 계층화 내지 분화가 추구하는 사회적 다양성, 역동성 등은 현대사회 발전의 원동력으로 작용하고 있다. 그러나 이와 같은 긍정적인 측면 뿐만 아니라, 이로 인한 사회적 갈등이 크게 확산되고 있으며, 경우에 따라서는 심각한 치안부재를 야기시키기도 한다.

나. 공식적 범죄통계

한 나라의 범죄현상 및 범죄문제를 파악하는 데 있어서 가장 기본적인 수단은 형사사법기관이 발간하는 범죄통계를 보는 것이다. 공식적 통계에서는 수년간에 걸쳐 발생한 각종 범죄발생 추세, 당해연도의 죄종별 범죄발생 상황, 범인검거

⁹ Thorsten Sellin, *Culture Conflict and Crime* (N.Y.: Social Science Research Council, 1938), pp. 32~33.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 104~105.

상황, 범죄자의 형사처벌 결과 등을 집계하고 있으므로 범죄에 대한 거시적인 관찰이 가능하다. 아울러, 공식적 범죄통계를 통해서 일정기간 동안의 범죄발생 동향을 확인하는 것이 가능하기 때문에 이를 통해 범죄의 발생 특성을 알아보는 데도 유용하다. 그리고 이를 통해 치안수요를 예측할 수 있으며, 범죄가 많이 발생하는 계절이나 시각에 따라 탄력적으로 치안인력을 운용할 수도 있다.¹¹

따라서 공식적 범죄통계는 범죄현상과 이의 문제를 개괄적·거시적으로 진단하는 데 가장 유용한 수단이 되기 때문에 대부분의 나라가 범죄통계를 발표하고 있다. 미국의 형사사법통계자료집과 FBI가 발간하는 범죄보고서, 일본의 범죄백서, 대한민국의 경찰통계연보와 범죄분석 등이 바로 그것이다. 독일의 경우에는 연방내무부 소속하의 독일연방수사국(BKA: Bundes Kriminalamt)에서 경찰범죄통계를 발간하고 있다.

물론, 공식적 범죄통계에 의한 접근방법은 단점 역시 적지 않다. 먼저, 공식적 범죄통계라는 것은 형사사법기관이 인지·처리한 산술적 집계에 불과하다는 점이다. 따라서 범죄는 발생했으나 고소·고발이 없었거나 수사기관이 인지하지 못한 암수범죄(hidden crime)를 파악하지 못하는 한계가 있다. 둘째, 범죄의 질적인 특성을 파악하기도 어렵다. 셋째, 보다 중요한 것은 범죄통계의 신뢰성 문제이다. 형사사법기관이 실적을 올리기 위하여 건수를 늘릴 수도 있으며, 지역 치안의 안정성을 알리기 위하여 범죄를 은폐하거나 축소할 수도 있다는 점이다.¹²

2. 미시적 관점

범죄현상 및 범죄문제와 관련하여 거시적으로 정치·경제·사회문화적 관점에서 접근하는 것은 상당히 추론적이며, 따라서 직접적인 관련성을 발견해 내기가 쉽지 않다. 아울러 공식적 범죄통계는 형사사법기관에 인지된 범죄행위만 기록된다는 점에서 실제범죄현상에 대한 정확한 파악은 어렵다.

이러한 거시적 접근방법이 안고 있는 문제를 해결하기 위하여 또 다른 대안이 제시되고 있는데, 피해자조사(victim survey) 등이 대표적이다(피해자조사 외에도 ‘자기보고식 조사’도 유용하다). 특히, 피해자조사는 공식통계에 의해 나타나지 않는 암수범죄를 간접적으로나마 추정할 수 있게 해준다는 점에서 의미

¹¹ 김상균, 『범죄학원론』 (서울: 양서원, 2004), p. 27.

¹² 위의 책, pp. 27~28.

가 크다. 이러한 일련의 조사는 처음에는 압수조사가 주목적이었으나 점차 피해 실태의 규명에 초점을 두게 되었다. 어떠한 특성의 사람이 어떠한 종류의 범죄 피해를 주로 경험한다는 사실과 범행에 있어서의 피해자의 역할을 비롯한 범죄 발생과정을 밝혀줌으로써 범죄예방, 그리고 피해의 축소와 범행기회의 제지라는 측면에서 매우 유용한 자료를 제공한 것이다.¹³ 어떻게 보면 범죄피해자의 특성에 따라 공식적 형사사법기관에 대한 신고여부가 결정되기 때문에 압수범죄와 범죄피해의 특성은 매우 밀접한 역학관계를 가지고 있다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 이른바 ‘심각성 모델’(seriousness model)이 제시되었는데, 이는 1976년 스코간(W. G. Skogan)에 의해 그 이론적 기초가 구축되었다. 그는 26개 도시에 대한 국가범죄조사 결과, 피해자의 범죄신고 여부의 가장 결정적인 요인은 바로 ‘범죄의 심각성’에 있다고 밝혔다. 그리고 이러한 심각성의 기준은 재산적 손실정도, 물리력의 사용여부, 무기의 사용여부, 신체적 상해정도, 폭행을 한 사람의 면식 여부와 관련된다고 하였다.¹⁴ 스코간의 이러한 견해는 이후 많은 지지를 받았으며, 블락(R. L. Block)은 이전의 경험적 연구에서 스코간이 주장한 범죄자의 면식여부가 신고와 밀접한 관련성을 가지고 있음을 밝혔다.¹⁵

배취맨(R. Bachman)은 강간범죄의 피해자와 관련된 연구를 수행하였는데, 그녀는 이전 연구들을 토대로 회귀분석을 통해 이른바 ‘예측모델’(prediction model)을 개발하였다. 그녀에 의하면 강간사건의 주변상황에 따라 경찰에 대한 신고여부가 매우 밀접한 관련성을 갖는다고 하였다.¹⁶ 중요한 것은 배취맨의 예측모델 역시 스코간이 제시한 범죄의 심각성 모델을 지지하고 있다는 점이다. 아울러 배취맨은 강간범죄에 있어서 사회경제적 지위와 신고율 간의 역(逆)관계가 매우 크게 나타난다는 점을 발견하였다. 즉 사회경제적 수준이 낮은 피해자일수록 경찰에 신고할 가능성이 보다 높게 나타난다는 것이다.

그런데, 범죄신고 여부는 스코간이 제시한 범죄의 심각성 정도 외에, 주민의 경찰 및 형사사법기관과의 상호관계가 어떻게 형성되어 있는지도 중요한 요인이 된다고 하였다.¹⁷ 즉, 주민과 경찰이 상호 신뢰하는 관계를 형성하고 있다면,

¹³ 이윤호, 『범죄학개론』, pp. 37~38; 김상균, 『범죄학원론』, p. 300.

¹⁴ W. G. Skogan, “Crime and Crime Rate,” in *Sample Survey of Victims of Crime*, W. G. Skogan(ed.), (Cambridge, MA: Ballinger, 1976), p. 108.

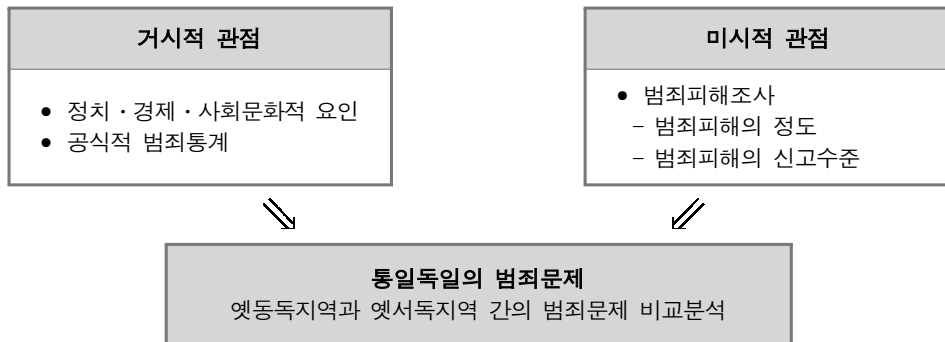
¹⁵ R. L. Block, “Why Notify the Police?: The Victim’s Decision to Notify the Police of an Assault,” *Criminology* (1974), pp. 555~569.

¹⁶ R. Bachman, “Predicting the Reporting of Rape Victimization,” *Criminal Justice Behavior*, Vol. 20(1993), pp. 254~279.

신고율이 높아지고, 반대로 상호불신관계가 형성되면 신고를 꺼리게 될 것이라는 점이다. 경찰에게 범죄신고를 했을 경우 오히려 또 다른 불이익을 받거나 정신적 피해와 같은 제2차 피해를 받게 된다고 생각했을 때 주민의 신고율을 낮아질 것이라는 점이다. 예컨대, 옛동독지역에 거주하는 주민들은 그 동안 경찰과 같은 국가당국으로부터 보호보다는 통제를 받아왔고, 따라서 경찰에 대한 불신이 높게 나타날 것이라는 점을 가정할 수도 있을 것이다. 이렇게 되면 경찰에 대한 범죄신고의 정도가 동독지역에 거주하는 주민과 서독지역에 거주하는 시민간에 어떠한 차이가 있는지를 밝히는 것도 의미있는 일이라고 본다.

한편, 일부 연구자들은 심각성 모델에서 예측되지 않는 ‘피해자 의사결정 모델’(victim decision-making model)을 개발하고자 하였는데,¹⁸ 이 모델에서는 이웃의 통합과 신고결정의 여부간의 관계에 초점을 두었으며, 연구결과 지역주민의 통합(neighborhood integration) 정도는 범죄신고와 긍정적으로 상호관련성을 갖는다는 점을 발견하였다. 그러나 범죄피해자들이 경찰에 범죄신고를 하지 못하게 된 이유에 대한 수많은 연구 결과 여전히 스코간의 심각성 모델이 일반적으로 승인되고 있는 실정이다.¹⁹ 이상과 같은 논의를 토대로 이 연구의 연구분석의 모형을 제시하면 다음과 같다.

<그림 1> 연구분석의 모형



¹⁷ R. F. Kidd and E. F. Chayet, "Why Do Victim Fail to Report: the Psychology of Criminal Victimization," *Journal of Social Issues* 40 (1984), pp. 39~50.

¹⁸ M. S. Greenberg and R. B. Ruback, "A Model of Crime Victim Decision-Making," *Victimology* (December 1985), pp. 600~616.

¹⁹ A. J. Lurigio et al., *Victim of Crime: Problems, Policies, and Programs*, (Newbury Park, CA: Sage, 1990).

Ⅲ. 거시적 범죄문제 분석

1. 정치·경제·사회문화적 요인

가. 정치적 요인

통일독일이 직면하고 있는 문제 가운데 하나로 바로 정치적 갈등을 들 수 있으며, 이는 크게 세 가지 차원에서 논의 할 수 있을 것이다.²⁰ 먼저, 정치·사회적 계층구조의 변혁이 미친 결과이다. 즉 비단 과거 동독공산당 간부 뿐만 아니라 당에 충성했던 계층은 통일 이후 자신들의 기득권을 상실하게 되었으며, 이에 반해 구체제에서 억압받던 계층은 새로운 지위상승의 기회를 획득하였다. 전자에 속하는 계층의 경우 새로운 체제에 대한 불만족은 당연하며, 이는 통일 이후 양 지역의 주민들간의 이데올로기적 차이를 반영하는 하나의 주요 변수로 작용한다. 그런데 문제는 후자의 계층에 속한 사람들도 새로운 정치·사회적 상황에 크게 만족하지 못한다는 점이다.²¹

다음으로 통일 이후 제도의 확립 과정에서 동독인들의 정치적 소외 현상이다. 이는 정치적 제도의 통합과정에서 동독지역의 주정부를 이끌어 나가는 정치지도자들은 물론이고 사회 전반에 걸쳐 주요 관리자들은 대개 서독 출신에 의해 독점되다시피 한 결과이다. 즉, 동독지역에 대해서 체제변화를 이룬 변혁을 지원하기 위하여 서독지역의 경찰, 판사, 검사, 그리고 관련 전문가들은 동독지역에 파견되었고, 이 가운데 일부는 동독에서 영구직업으로 자리 잡기도 하였다. 이는 한편으로는 동독지역 형사사법 관련지식과 절차에 있어서 뿐만 아니라 관련가치체계에 있어서도 극심한 변화와 붕괴를 의미하는 것이었다. 통일 후 대략 75%의 동독지역 출신의 경찰과 판사, 그리고 검사들이 퇴출되거나 사임한 것으로 나타났다.²² 이데올로기 문제로 인해 과거 공산 엘리트들이 상급관리자가 될 수는 없다고 하더라도 동독지역의 국가기관과 기업의 체제를 재편하는 과정에서 동독지역 주민들은 배제되고 서독인들이 과도하게 진출한 결과, 동독지역 주민들의 열등감을 고조시켰으며, 동독이 서독의 식민지로 전락했다는 감정

²⁰ 임채완 외, 『분단과 통합: 외국의 사례와 남북한』 (경기: 한울, 2005), pp. 113~115.

²¹ Joachim Gauck, "Noch lang fremd," *Der Spiegel*, No. 40(1997), p. 48.

²² Helmut Kury et al., *Reporting of Crime to The Police in the Federal Republic of Germany: A Comparison of the Old and the New Lands*, p. 127.

을 촉발, 동독지역 주민들의 불만과 정체성 상실을 더욱 증폭시켰다.

마지막으로 통일독일이 피할 수 없는 동독의 과거청산 작업도 사회문제를 가중시킨 한 요인으로 대부분의 동독지역 주민들이 동독 시절 비밀경찰 활동의 피해자라고 해도 과언이 아니다. 그럼에도 불구하고 비밀경찰 문서의 정리 및 처리 과정에서 동독지역 주민들은 또 다시 고통을 받고 있으며 이로 인해 동독지역 주민들간의 상호 불신과 반목을 야기하는 요인으로 작용했다. 상호불신은 실업률의 증가, 가치관 전도 및 혼란과 더불어 사회심리적 불안을 고조시키는 원인이 되었으며, 결국 범죄율의 증가, 외국인에 대한 적대감 및 극우세력의 급속한 신장과 같은 사회병리 현상으로 표출되었다.²³

요약하자면, 급작스러운 통일 직후 동독지역 주민들은 그들에게 요구되는 새로운 정치이념과 사회제도의 낯선 가치관 및 생활양식을 받아들이는 과정에서 당혹감과 불안감을 보이고 있으며, 결국 아노미 상태로까지 확대되기에 이르렀다. 이와 관련한 긴장이론의 입장에서 최근 동유럽의 범죄양상에 대한 설명이 시도된 바 있다. 1980년대 이후 동유럽의 사회변화와 관련하여 범죄발생 추세를 살펴보면, 전반적으로 사회주의 시대의 동유럽은 서유럽의 자본주의 사회보다는 낮은 범죄발생수준을 보였다. 그러나 정치적으로 불안정한 상태에서 범죄는 증가하였고, 특히 1980년대 이후 자유화 및 자본주의화과정에서 범죄는 급격하게 증가한 것으로 나타났다.

이러한 체제전환시기의 동유럽사회에서 공유된 목표는 개인의 자유와 경제적 성공이었다. 그러나 자유화과정을 통하여 이러한 목표는 더 증가되었는데 비하여, 실제적인 상황에서는 그러한 목표를 달성할 수 있는 개인의 수단은 더욱 약화되었다. 즉 경제적 상황은 더욱 나빠졌으며, 정치적인 자유도 기대에 못 미치는 상황에서 개인의 불만과 긴장은 증가하였고, 그러한 결과가 범죄를 더욱 증가시키게 된 것이다.²⁴

²³ Peter Lohaus, "Citizenship and Exclusion," *Paper presented for Society for the Advancement Socio-Economics*. London, 7~11 (July 2000).

²⁴ J. J. Savelsberg, "Crime, Inequality, and Justice in Eastern Europe: Anomie, Domination, and Revolutionary Change," *Crime and Inequality*. John Hagen and Ruth D. Perterson(ed.), (Stanford: Stanford University Press, 1995).

나. 경제적 요인

독일통일은 동서독지역을 막론하고 모든 독일국민에게 경제적으로 매우 큰 충격을 안겨주었다. 서독주민의 경우, 통일로 인하여 엄청난 경제적 부담을 안게 되었다. 그 결과 재정적자의 확대와 공공지출의 삭감이 감행되면서, 서독지역의 소득분배 불균등을 심화시켜, 사회보장 혜택을 누려왔던 저소득층은 더욱 가난해진 반면, 동독지역 투자유발을 위해 취해진 감세조치에 따라 고소득층은 오히려 혜택을 입게 되었다. 이는 1992년 전후 최대의 노조파업이 발생했던 한 요인으로 작용하기도 했다. 전통적으로 조합주의적 성격을 보여 온 구서독의 노사관계를 고려할 때, 통일 이후 파업사태는 내적 통합 문제의 한 단면을 보여주는 것이다.

<표 1>에서 나타난 바와 같이 통일비용의 과도한 부담은 서독주민들의 통일 결과에 대한 불만을 증폭시켰으며, 이 불만은 동독주민들에 대한 원망으로 전이 되는 추세를 보였다.

<표 1> 통독 후 개인의 경제적 만족도 분석

(단위: %)

구 분	서 독 인	동 독 인
매우만족	20	37
부분적으로 만족	30	50
상태가 나빠졌다	50	13

출처: Der Spiegel지가 Emid(빌레펠트 소재), Usama(동베를린 소재), Zentralinstitut fuer Jugend-forschung(라이프찌히 소재)등 3개 여론조사 연구기관에 의뢰 1990년 10월초 조사; Der Spiegel지, Spiegel Spezial 1/1991(Hamburg, 1991), pp. 13~80; 주독대사관, 『숫자로 본 독일통일』(1992), p. 267.

또한 급속한 체제흡수적 통일은 동독지역 주민들에게 더욱 큰 문제를 안겨주었다. 통일은 동독경제의 급속한 붕괴를 초래했기 때문이다. 신탁청의 주도하에 추진된 사유화 및 시장경제체제로의 급변과정에서 동독 산업구조가 완전히 해체됨으로써 생산성의 급락과 대량실업이 초래되었다. 통일 초기 산업의 해체 및 사유화과정에서 동독 노동인력의 약 반 정도가 실업문제에 직면하였다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 실업문제는 시간이 지나면서 동독지역 경제의 전반적 개선과 더불어 호전되고 있지만, 아직도 서독지역 실업률과 비교하여 2배

에 달하는 수준을 보이고 있다. 시장경제체제에 대한 이해 부족의 문제는 차치하고, 실업은 생계의 문제와 직결된 것이기 때문에 새로운 체제에서 동독지역 주민들의 사회적 불안감을 가중시키는 요인이 되고 있다.

<표 2> 동서독지역의 실업률 변화 추이

(단위: %)

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
서독지역	5.5	5.8	8.2	9.2	9.3	10.1	11.0	10.5	9.9
동독지역	10.9	14.9	15.8	16.0	14.9	16.7	19.5	19.5	19.0

출처: 임채완 외, 『분단과 통합: 외국의 사례와 남북한』 (경기: 한울, 2005), p. 119.

다. 사회문화적 요인

분단 40여 년간 형성된 동서독의 사회문화적 이질화는 통일 후 사회문제를 일으키는 주요 요인으로 간주된다. 문화는 속성상 짧은 시간 내에 변화되기 힘들다는 점을 고려하면 이질화된 양 지역의 사회문화가 쉽게 동화되기란 매우 힘들 것이다. 물론 문화개념의 포괄성과 모호성 탓에 동서독의 사회문화가 어느 정도 이질화되었는지를 명확히 규명하기란 어렵다. 그러나 통일 이후 동서독주민의 이질화된 삶의 이해 내지 삶의 양식은 표면적으로 나타났음을 짐작할 수 있을 것이다. 어떻게 보면, 동서독의 사회문화적 이질화는 일차적으로 양 체제의 상이한 현대화 과정이 낳은 귀결이라고 말할 수 있다. 주지하다시피 자본주의사회와 사회주의사회의 현대성에 대한 이해는 상이하며, 이러한 차이는 외형적으로 느껴지는 생활양식의 수준 뿐만 아니라 그 내용에서 연원한다고 볼 수 있다.²⁵

특히 동독의 경우에는 자본주의적 현대화에서 드러난 분화와 갈등을 조화 및 협동과 공동체적 유대를 바탕으로 극복하려는 사회주의적 현대화 전략을 채택함으로써 출발부터 서독과는 매우 상이한 사회문화의 형성 기반이 구축되었다. 뿐만 아니라 중앙집권적이며 상명하달식의 체제는 동독주민들을 식민적인 문화에 익숙하게 만들었다. 특히 당의 지휘를 받는 사회단체들을 매개로, 또는 사회의 각 부분 및 개인의 사생활에까지 침투한 비밀경찰의 활동으로 유지되었던 현

²⁵ 임채완 외, 『분단과 통합: 외국의 사례와 남북한』, pp. 109~110.

존사회주의의 일당독재적 지배구조는 동독의 사회문화를 왜곡·변형시켰다. 억압적이고 획일적인 통치구조 속에서 동독주민들은 만성적인 사회심리적 결핍감을 가지게 되었고, 억압에 대하여 이중적 행위양식으로 대응해왔다. 즉 그들은 공적 생활에서 매우 순응적인 태도를 보였지만, 사적 생활에서는 억압과 통제로부터 도피하여 가족적 내지 배타적 소집단간의 유대를 강화했다. 이처럼 소위 ‘틈새사회(Nischengesellschaft)’ 또는 ‘연줄공동체’로 규정되었던 동독사회문화의 유산은, 동독지역 주민들의 서독체제에 대한 사회적 동화를 방해하는 요인이 되고 있다.²⁶ 따라서, 서독으로의 흡수통일로 인해 동독지역 주민들은, 사회전반적인 분야에 걸쳐 서독체제의 잣대로 평가됨에 따른 사회심리적 결핍감과 열등감 내지는 좌절감 등이 동독지역의 배타적 소집단의 유대를 강화시켜 그들만의 하위문화를 결속시켰고, 이는 통일 이후 동독지역의 범죄율이 서독지역보다 높게 나타나는 배경이 될 것으로 본다.

또한 민주주의와 시장경제를 ‘질서’라는 측면에서 인식하는 서독지역 주민들과 달리 동독지역 주민들은 사회적·경제적 성과로 측정한다. 옛동독정권의 온정주의에 익숙한 그들은 자유시장체제가 요구하는 사회적 경쟁을 감당하지 못함으로써 사회적 불안감에 휩싸이며, 자신의 사회적 안전을 스스로 책임지기보다 국가에 의존하는 행태를 보인다.

<표 3>에서와 같이 통일 직후인 1992년 동서독 인들을 대상으로 미래에 대한 불안의 원인을 조사해본 결과, 서독인의 경우 주로 환경이나 건강문제를 꼽고 있으나, 동독인들은 범죄증가에 대한 불안이 압도적으로 많은 것으로 나타난 바, 동독지역 주민들이 느끼는 사회적 불안감은 단순히 가치의 혼란 문제를 넘은 것으로 통일 후 동독지역의 범죄발생증가의 주요 요인으로 보인다.

²⁶ 전성우, “동서독 통일과정의 사회학적 함의,” 『경제와 사회』, 통권 제26호(1995년 여름), pp. 27~38.

<표 3> 미래에 대한 불안의 원인

(단위: %)

불안 원인	서독인	동독인	불안 원인	서독인	동독인
범죄증가	31	68	건강 장애	36	33
실업상승	27	66	전쟁 발발	17	32
청소년 마약복용	37	64	물가상승	23	28
폭력증가	29	57	유해식품	34	24
에이즈 감염	33	48	도덕적 타락	13	17
대기·수질오염	47	45	직업상 애로	13	16
정치적 극단주의	20	40	생활수준	9	14

출처: 주독대사관, 『숫자로 본 독일통일』, p. 271.

한편으로는 동독주민들의 부적응 및 불만은 단순히 환경변화의 탓으로만 돌릴 수 없다. 급격한 체제변화로 말미암아 과거의 극복도, 새로운 체제에의 적응도 제대로 감당하지 못한 자신들의 탓이기도 하다. 새로운 환경에 대한 적응 문제는 대개의 경우 시간이 지나면서 어느 정도 해결 가능할 것이다. 그러나 외형적으로 높은 적응도를 보인다고 할지라도 무의식세계에 잔존하는 기존의 심리구조를 극복하는 것은 또 다른 차원의 문제이다. 이에 대해 다음 <표 4>에서와 같이 “동독주민은 2등 국민(Zweite Klasse)”이라는 견해에 대한 동서독인의 의사를 조사해 본 결과 동독인들의 과반 수 이상이 “맞다”라고 답해, 동독인들은 스스로에 대한 가치관 정립에 혼란을 겪고 있으며, 이를 인정하고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 4> “동독주민은 2등 국민(Zweite Klasse)”이라는 견해에 대해

(단위: %)

	서독인	동독인
맞다	33	75
틀리다	47	15
모르겠다	19	8

출처: 주독대사관, 『숫자로 본 독일통일』, p. 266.

사실 동독주민들이 겪고 있는 이 같은 사회심리적 문제는 평화적 혁명으로 쟁취한 공산정권의 붕괴과정에서 내적 민주화의 기회를 저버린 결과이다. 그들은 자신들의 노력으로 왜곡된 정치·사회문화 및 사회심리적 구조를 극복하기

보다 서독의 경제력에 현혹되어 서독체제를 단시간에 쉽게 받아들이는 길을 택했다. 적응에 대한 불안, 막연한 피해의식 및 방어심리, 과거에 대한 향수 등은 상당부분 자신의 문제를 스스로 해결하지 못한 당연한 귀결이라고 말할 수 있다.²⁷

2. 공식적 범죄통계

사실, 독일의 통일 이후 동독지역과 서독지역의 범죄현상을 비교해 줄 수 있는 신뢰할만한 자료가 존재하지 않기 때문에 총체적으로 범죄가 증가했는지 아니면 감소했는지를 정확히 파악하기는 어렵다. 다만, 몇몇 연구조사 결과, 옛동독지역에서 강도,²⁸ 은행 및 우체국 강도²⁹, 그리고 무단침입과³⁰ 같은 범죄가 심각한 수준으로 증가한 것으로 나타났다. 또한, 동독지역과 서독지역의 통합으로 인한 국경개방 뿐만 아니라 유럽의 다른 나라들과 국경이 개방되었기 때문에, 이로 인해 수많은 범죄자들이 무기를 소유하고 동독지역에 확산되는 결과를 가져다주었다.³¹ 아울러 이전 동독지역의 주민들은 범죄문제를 보다 체감으로 인식하게 되었다고 한다. 신문과, TV, 그리고 라디오 등이 동독과 서독에 걸쳐 발생하고 있는 범죄에 대해서 보도하고 있기 때문이다.

따라서, 이러한 변혁기간 동안 독일연방경찰(Federal Police Office)은 동독지역과 서독지역에서 발생하는 범죄자료를 비교할 수 있는 기초정보를 수립하고자 하였다. 이에 따라 독일연방경찰은 미국의 FBI가 운영하는 표준범죄통계프로그램(UCRP: Uniform Crime Reporting Program)과 유사한 형태로 범죄통계를 수집하고자 하였다. 따라서 독일의 연방범죄수사국(BKA: Bundes Kriminalamt)

²⁷ Hans-Joachim Maaz, *Der Gefüßsstau: Ein Psychogramm der DDR* (Berlin: Argon Verlag, 1990). p. 4.

²⁸ H. Skoda, "Raubüberfälle auf Banken. Geldinstitute zwischen Rostock und Suhl," *Kriminalistik 45* (1991); Helmut Kury et al., *Reporting of Crime to The Police in the Federal Republic of Germany: A Comparison of the Old and the New Lands*, p. 128.

²⁹ P. Musiol, "Moderne Raubritter. Zu Erwähnenswerten Erfolgen bei der Aufklärung von Raubstrafaten," *Kriminalistik 45* (1991), pp. 592~594.

³⁰ P. Legler, "Wohnungseinbrüche-Tendenz Steigend. Dresden als Beispiel für Entwicklung und Probleme bei Einbruchdiebstählen," *Kriminalistik 45* (1991), pp. 343~345.

³¹ *Ibid.*; W. Steinke, "Kriminalitätsentwicklung," *Kriminalistik 45* (1991), p. 200.

은 매년 경찰범죄통계(Polizeiliche Kriminalstatistik)를 발행하고 있다. 이러한 공식범죄통계는 살인, 강간, 강도, 상해, 폭행, 개인자유침해범죄, 단순절도, 중절도, 사기, 횡령, 배임, 문서위조, 공무집행방해, 장물, 방화, 손괴, 환경범죄 등으로 구분하여 파악하고 있는 바, 아래에서는 이를 바탕으로 독일의 범죄추세를 살펴보기로 한다.³²

가. 전체범죄의 발생 건수

<표 5>에서는 독일의 인구·범죄발생 건수·범죄발생율 증감추이 등을 나타내주고 있다. 1992년까지는 동독지역이 제외된 서독지역의 범죄통계만을 나타낸 것이다. 이러한 현상은 비록 1990년 통일을 이루었지만 1991년과 1992년까지의 동독지역의 통계자료는 그 통계적 수치가 너무 낮아서 표준자료로 사용하기가 불가능하였던 까닭이다(그리고 통일 이전의 동독지역의 범죄통계자료 역시 객관적으로 집계되지 않았다). 이 당시의 독일지역은 과도기적 시기로서 발생한 범죄가 정확하게 파악되기는 힘들었을 것이다. 따라서 1993년부터 본격적으로 통일독일 전체를 대상으로 한 범죄통계가 이루어지기 시작하였다고 볼 수 있다(이러한 점을 고려하면서 통일 이후 독일의 범죄통계를 이해할 필요가 있다).

이 표를 보면, 통일 전부터 통일 이후 1992년까지의 범죄율이 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다(이는 서독지역에 해당한다). 특히 1992년의 범죄증가율은 무려 8.3%에 달하고 있어 서독지역의 범죄가 크게 증가한 것으로 나타났으며, 이는 당시 서독의 사회적 무질서 상황을 보여준다고 할 수 있다. 그리고 1993년 이후부터는 범죄증가율이 안정적인 추세로 전개되고 있다. 물론 인구 10만 명당 범죄발생 건수에서 볼 때에는 통일 이후에 약 8,000건 수준으로 높아진 것을 보면, 통일 이후 범죄문제가 그 이전보다 심각한 상황에 이르렀음을 알 수 있다. 그러나 이러한 자료만으로는 통일과 범죄증가 사이에 뚜렷한 인과관계가 있는지는 파악하기가 어렵다.

³² 독일연방범죄수사국 홈페이지 <http://www.bundeskriminalamt.de/>(검색일: 2006.4.26)

<표 5> 연도별 독일의 인구·범죄발생 건수·범죄발생율 증감추이

연도	인구	인구 증감율	총 범죄발생 건수	인구 10만명당 범죄발생 건수	범죄증감율
1971	61,293,700	-	2,441,413	3,983	-
1975	61,832,200	-0.3	2,919,390	4,721	6.8
1980	61,560,700	0.4	3,815,774	6,198	7.6
1985	61,015,300	-0.3	4,215,451	6,909	2.3
1990	62,679,000	1.1	4,455,333	7,108	1.1
1991	65,001,400	-	4,752,175	7,311	-
1992	65,765,900	1.2	5,209,060	7,921	8.3
1993	80,974,600	*	6,750,613	8,337	*
1994	81,338,100	0.4	6,537,748	8,038	-3.6
1995	81,538,600	0.2	6,668,717	8,179	1.8
1996	81,817,500	0.3	6,647,598	8,125	-0.7
1997	82,012,200	0.2	6,586,165	8,031	-1.2
1998	82,057,400	0.1	6,456,996	7,869	-2.0
1999	82,037,000	0.0	6,302,316	7,682	-2.4
2000	82,163,500	0.2	6,264,723	7,625	-0.7
2001	82,259,500	0.1	6,363,865	7,736	1.5
2002	82,440,300	0.2	6,507,394	7,893	2.0
2003	82,536,700	0.1	6,572,135	7,963	0.9
2004	82,531,700	0.0	6,633,156	8,037	0.9

* 1991년과 1992년의 동독통계자료가 너무 낮아서 표준자료로 사용하기가 불가능함. 따라서 이전자료는 서독의 통계자료임. 1993년부터 통일독일 전체를 대상으로 한 통계표준화가 이루어지기 시작함.

이는 통일을 전후해서 1992년에 이르기까지 동독지역의 전체범죄가 어떻게 증감했는지를 파악하기는 어렵기 때문이다. 이에 대해 기광도는 독일연방범죄수사국의 통계자료를 활용하여 동독지역의 경우, 통일 직후인 1991년부터 1993년까지는 급격히 증가한 것으로 파악하였고, 1994년 이후부터는 더 이상 증가하지 않고 일정수준을 유지한 것으로 파악하였다. 여기에서 동독지역의 범죄발생율은 서독지역보다는 현저하게 높은 것으로 보았다.³³ 그런데, 위에서 통일을 전후해

³³ 기광도, 『체제통합에 따른 사회변화와 범죄양상: 독일통일과정을 중심으로』 (서울: 한국형

서 1992년까지의 동독지역의 범죄통계자료는 파악이 어렵다고 밝힌 바 있다.

1994년 이후의 통계자료를 보면, 범죄증가율이 낮아지고 있는데(1994년의 경우 범죄율이 3.6% 감소함), 이는 서독지역과 동독지역의 범죄통계가 표준화되어 집계되고 있는 시점과 일치하고 있다. 따라서 어떻게 보면 동독지역의 범죄 문제가 서독지역보다 더 적게 발생하고 있으며, 이처럼 서독지역에 비해 동독지역의 낮은 범죄율이 전체범죄의 증가율을 상쇄시켜 주고 있는지도 모른다. 정치·경제·사회문화적 관점에서 동독이 그 갈등양상이 많은 것은 것으로 나타나고 있는데, 범죄문제는 오히려 적게 나타난다는 것은 상대적인 관점에서 해석해야 할 문제인지도 모른다. 즉, 서독과의 절대적 기준에 의해 범죄문제가 증가한 것이 아니라 통일 이전의 동독사회에 비하여 상대적으로 범죄가 증가한 것으로 볼 수도 있기 때문이다. 이와 같은 범죄통계적 해석에 있어서 차이점은 보는 관점에 따라 다르게 나타난다. 예컨대, 단순히 동독지역과 서독지역의 범죄율의 증감율을 놓고 보느냐, 아니면 인구 10만 명 당 범죄발생 건수를 놓고 보느냐에 따라 차이가 난다. 그리고 보다 중요한 것은 동독지역과 서독지역의 범죄의 비교기준을 각각 설정하고 출발해야 한다는 점이다.

나. 범죄의 유형에 따른 변화

<표 6>에서는 1991년에서 1996년에 이르는 동안 동독지역과 서독지역의 범죄유형별 구성비의 차이를 나타내주고 있다.³⁴ 이를 보면, 통일 후 동독지역과 서독지역의 전체범죄는 모두 증가하고 있음을 알 수 있다. 또한 각 범죄유형별로 볼 때에도 대부분의 범죄가 증가하고 있음을 알 수 있다.

그런데, 이와 같이 전체범죄 및 범죄유형별 증가추세는 동독지역의 경우 더욱 뚜렷하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉 서독지역의 경우, 1991년에서 1996년에 이르는 동안 전체범죄가 0.11% 증가한 것에 반하여 동독지역의 경우 1.53%나 증가한 것으로 나타나 있다. 범죄유형별로 볼 때에도 서독지역의 경우 그 증가가 미미하며, 또 일부범죄(강간, 중절도, 방화 등)는 적은 차이지만 감소현상을 보여주고 있다. 그러나 동독지역의 경우 범죄유형별 증가현상은 뚜렷하게 나타나고 있는데, 특히 약물범죄의 경우 무려 45.0%, 문서위조는 17.8%, 장물범죄

사정책연구원, 1998), p. 83.

³⁴ <<http://www.bundeskriminalamt.de/>>; 기광도, 『체제통합에 따른 사회변화와 범죄양상: 독일통일과정을 중심으로』, p. 86.

는 10.3%, 상해범죄 4.58%, 사기범죄 4.74% 증가하는 등 범죄문제가 심화되고 있음을 알 수 있다. 이렇게 본다면, 통일에 의해서 독일지역이 상대적으로 범죄문제가 증가했음을 알 수 있다.

<표 6> 동서독의 범죄유형별 구성비

구 분	서독지역					동독지역				
	1991	(%)	1996	(%)	증감율	1991	(%)	1996	(%)	증감율
전체범죄	4,752,175	100.0	5,254,557	100.0	0.11	550,621	100.0	1,393,041	100.0	1.53
살 인	2,555	0.1	2,893	0.1	0.11	153	0.0	661	0.0	3.32
강 간	5,454	0.1	5,373	0.1	-0.01	367	0.1	855	0.1	1.33
강 도	44,638	0.9	55,010	1.0	0.23	4,068	0.7	12,568	0.9	2.09
상 해	73,296	1.5	85,040	1.6	0.16	2,922	0.5	16,293	1.2	4.58
폭 행	134,750	2.8	164,369	3.1	0.22	19,652	3.6	50,069	3.6	1.55
개인자유침해	72,214	1.5	93,999	1.8	0.30	5,570	1.0	28,602	2.1	4.14
단순절도	1,201,444	25.3	1,269,521	24.2	0.06	182,471	33.1	291,258	20.9	0.60
중절도	673,168	35.2	1,558,582	29.7	-0.07	190,585	34.6	553,294	39.7	1.90
사 기	371,542	7.8	556,888	10.6	0.50	15,978	2.9	91,762	6.6	4.74
문서위조	50,429	1.1	67,888	1.3	0.35	771	0.1	14,508	1.0	17.82
장 물	24,813	0.5	25,871	0.5	0.04	388	0.1	4,402	0.3	10.35
방 화	17,831	0.4	17,136	0.3	-0.04	2,580	0.5	6,952	0.5	1.69
손 괴	431,700	9.1	474,576	9.0	0.10	88,819	16.1	147,842	10.6	0.66
약 물	117,046	2.5	179,754	3.4	0.54	158	0.0	7,268	0.5	45.00
기타범죄	531,295	11.2	697,711	13.3	0.31	36,139	6.6	166,707	12.0	3.61

IV. 미시적 범죄문제 분석

미시적 관점에서는 동독지역의 주민과 서독지역의 주민을 대상으로 직접적인 범죄피해조사를 통해서 얻어진 자료를 토대로 범죄피해정도와 경찰과 같은 공식적 기관에 대한 신고수준 등을 분석하고자 하였다. 다만, 이 조사는 제1장에서 밝힌 바와 같이 직접 수집한 1차 자료가 아니라 큐리(H. Kury) 등에 연구된 2차 자료를 토대로 하였음을 밝힌다.³⁵ 이 연구자료의 수집은 동독과 서독이 통일(1989년 9월 9일)된 지 1년 후(1990년 11월 말과 12월 초 사이)에 이루어졌다.

그런데, 이 범죄피해조사가 동서독의 통일을 전후에서 곧바로 이루어진 것이기 때문에 통일 당시의 범죄문제를 진단하는 점에서는 의미가 있지만, 통일 이후의 범죄피해문제를 지속적으로 관찰·예측하는 점에서는 한계가 있다.

여기에서 분석하게 된 범죄피해자 조사자료는 동독지역에 거주하는 주민 4,999명과 서독지역에 거주하는 주민 2,027명과의 개별적 인터뷰를 통해서 수집된 것이다. 서독지역의 경우에는 과거에도 피해자조사를 수차례 실시해왔기 때문에, 동독지역과 동일한 큰 표본을 필요로 하지는 않았다. 그러나 동독에서의 조사는 거의 처음이루어지는 것이었기 때문에 예상치 못한 변수에 대비하기 위하여 상대적으로 큰 표본집단을 만들게 되었다.

1. 범죄피해의 정도

<표 7>에서는 범죄피해조사에서 다룬 11가지 범죄 유형 중 응답자들이 어떤 유형의 범죄피해자였는지를 나타내고 있다. 피해경험에 대한 응답은 통일 이전의 4년 동안의 기간과 통일 이후 1년 동안에 관련범죄를 경험한 적이 있었는지를 조사한 것이다. 여기에서의 피해응답은 각 범죄 유형에 해당하는 범죄를 적어도 한번이라도 경험한 것은 모두 포함되었다. 그리고 범죄피해율을 표준화하여 비교하기 위하여 천분율(per thousand)로 계산하였다.

전반적으로 통일 전 4년과 통일 후 1년 모두 동독지역보다 서독에서의 범죄율이 훨씬 높게 나타났다. 통일 전에 동독지역의 범죄율은 인구 1,000명을 기준으로 했을 때, 249.0%였고 서독지역은 314.3%로, 그 비율이 1:1.26이었다. 통일 후 1년 동안의 조사에서는 동독지역은 133.4%였고 서독지역은 160.8%이어서 그 비율이 1:1.2이었다. 또한 이러한 현상을 전체 주거범죄, 개인 재산범죄, 폭력범죄 등에서도 발견할 수 있었다.

그런데, 특정 범죄유형에서는 일부 예외를 발견할 수 있었다. 통일 전에는 자전거절도관련 범죄율이 동독지역(80.2%)이 서독지역(65.1%)보다 현저히 높았다. 그러나 통일 후 1년 동안 상황이 뒤바뀌어 나타났다. 즉 동독지역의 비율이 30.0%이었고 서독지역의 비율이 35.5%로 나타난 것이다. 당시 자전거 소유의 비율은 크게 변하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 동서독지역의 자전거범죄의

³⁵ Helmut Kury et al., Reporting of Crime to The Police in the Federal Republic of Germany: A Comparison of the Old and the New Lands 참조.

변화를 소유상황의 변화로는 설명할 수 없다(서독에서는 평균적으로 한 가정마다 1.49대의 자전거를 소유하고 있었고 동독에서는 평균적으로 1.58대의 자전거를 소유하고 있는 것으로 나타났다). 그리고 통일 전에 주거침입범죄 비율은 동독지역이 더 높았는데(동독, 29.6%; 서독, 27.1%), 이 상황도 통일 이후에 바뀐 것으로 나타났음을 알 수 있다(동독, 13.4%; 서독, 14.3%). 그러나 주목할 것은 두 시기 모두에서 미수범죄가 동독의 가정범죄 비율의 상당부분을 차지하고 있다는 점이다.

<표 7> 범죄발생 건수 및 범죄피해율

구 분	통일 이전 4년간				통일 이후 1년간			
	서독지역 (N=2,027)		동독지역 (N=4,999)		서독지역 (N=2,027)		동독지역 (N=4,999)	
	발생건수	피해율 (1.000)	발생건수	피해율 (1.000)	발생건수	피해율 (1.000)	발생건수	피해율 (1.000)
전체 범죄	637	314.3	1,245	249.0	362	160.8	667	133.4
주거 범죄	465	229.4	975	195.0	252	124.3	473	94.6
자동차절도	13	6.4	8	1.6	6	3.0	5	1.0
오토바이/모터 자전거절도	9	4.4	65	13.0	4	2.0	30	6.0
자전거 절도	132	65.1	401	80.2	72	35.5	150	30.0
자동차부품 및 내부절도	120	59.2	172	34.4	48	23.7	81	16.2
자동차파괴	136	67.1	181	36.2	93	45.9	140	28.0
주거침입절도	55	27.1	148	29.6	29	14.3	67	13.4
실 행	34	16.8	78	15.6	16	7.9	27	5.7
미 수	21	10.4	70	14.0	13	6.4	40	8.0
대인 범죄 재산절도	98*	48.3	146	29.2	46	22.7	109	21.0
범인마주침	32	15.8	33	6.6	13	6.4	49	9.8
마주치지않음	62	30.6	113	22.6	33	16.3	60	12.0
대인폭력범죄 전체(폭행, 강도)	70	34.5	119	23.8	59	29.1	79	15.8
폭 행	45	22.2	98	19.6	39	19.2	63	12.6
상 해	11	5.4	28	5.6	28	13.8	23	4.6
상해없음	34	16.8	70	14.0	70	34.5	40	8.0

강도	25	12.3	21	4.2	21	10.4	16	3.2
무기사용	6	3.0	2	0.4	2	1.0	4	0.8
무기없음	19	9.4	19	3.8	19	9.4	12	2.4
강간**	4	2.0	5	1.0	5	2.5	6	1.2
실행	1	0.5	1	0.2	1	0.5	0	0.0
미수	3	1.5	4	0.8	4	2.0	6	1.2

* 4명은 범인과 직접 마주쳤는지, 그렇지 않았는지를 밝히지 않음.

** 강간은 여성 응답자에 기초하여 계산된 것임.

2. 범죄피해의 신고수준

통일독일(통일 이전의 서독)의 범죄신고체계에서는 누군가가 어떤 범죄사실을 경찰에게 공식적(서신, 전화, 사람 등)으로 알리면, 경찰은 반드시 신고를 받은 사건에 대해 접수하고 조사를 하도록 규정하고 있다. 반면, 통일 이전의 동독 지역에서는 경미한 범죄들에 대한 신고방법은 경찰에 대한 신고 외에 또 다른 방법이 가능하도록 되어 있었다. 즉, 직장 내에서나 거주하는 지역사회 내에서 발생하는 경범죄는 경찰 외에 특별시민위원회(special committees of citizens)에서도 다룰 수 있었다. 이러한 신고구조는 경찰과 같은 공식적 형사사법기관이 개입하기 이전에 지역사회 스스로 문제를 인식하고 이를 해결하기 위한 조치라고 볼 수 있다. 물론, 이 경우에도 범죄용의자가 협조를 거부하거나 문제가 심각할 경우에는 경찰에게 사건이 이관되었지만, 일차적으로 모든 사건을 경찰에 신고하도록 되어 있는 시스템과는 차이가 있다.

그렇다면, 동독지역의 범죄피해자들은 서독지역의 피해자들보다 경찰과 접촉하는 것을 더 두려워해서 신고율이 낮다고 볼 수 있는가? 절도범죄를 살펴보면 이러한 문제 때문에 신고율이 낮아진 것 같지는 않다. 통일 전과 통일 후의 동독지역의 범죄피해자들은 한결 같이 절도사건을 신고하지 않는 것이 경찰에 대한 두려움 때문이 아니라고 하였고 때문이다. 다만, 성범죄의 경우에는 통일 전과 통일 후의 동독지역과 서독지역의 일부 피해자들은 이것이 이유라고 하였다. 그러나 그 수는 매우 적었고, 양 지역간의 차이도 발견할 수 없었다. 따라서 어떻게 보면, 동독지역과 서독지역의 경찰에 대한 신고율의 차이는 경찰에 대한 거부반응의 정도와 관련이 있다고 보기는 어려울 것 같다.

<표 8>에서는 통일 이전 4년 기간 동안 10개의 범죄유형에 대해서 경찰에

이를 신고한 정도를 나타내주고 있다(주거침입과 주거침입미수는 한 개의 유형으로 통합하였다). 여기에서는 카이스퀘어(chi-square)검증을 통해서, 경찰에 대한 범죄신고와 관련하여 동독지역의 주민과 서독지역의 주민이 차이를 보여주고 있는지를 살펴보고자 하였다(다만, 자동차절도는 동독에서는 모두 신고되었고, 서독에서는 오직 1건이 신고되지 않았기 때문에 분석대상에서 제외하였다).

<표 8> 통일 이전 4년 동안의 경찰에 대한 범죄피해의 신고율

구 분	서독지역			동독지역			양 지역의 범죄신고율 차
	피해자수	신고수	신고율 (%)	피해자수	신고수	신고율 (%)	
전 체	617	427	69.2	1,179	719	61.0	-8.2**
자동차절도	13	12	92.3	8	8	100.0	+7.7
자동차부품 및 내부절도	120	105	87.5	172	78	45.3	-42.2**
자동차류 파괴	136	82	60.3	181	73	40.3	-20.0**
오토바이/ 모터자전거 절도	9	8	88.9	65	57	87.7	-1.2
자전거 절도	132	109	82.6	401	307	76.6	-6.0
주거침입절도	34	27	79.4	78	61	78.2	-1.2
강 도	25	17	68.0	21	12	57.1	-10.9
절 도	98	49	50.0	146	84	57.5	+7.5
성 폭 행*	5	3	60.0	9	5	55.6	-4.4
폭 행	45	15	33.3	98	34	34.7	+1.4

* 강간 실행 및 미수 포함

** $p \leq .01$

조사결과, 동독지역과 서독지역의 범죄피해신고에 있어서 자동차부품 및 내부절도와 자동차에 대한 파괴행위는 통계적으로 유의미한 차이를 보여주었다. 이들 두 지역간의 신고율의 차이는 상당히 크게 나타났다. 즉, 서독지역에서는 자동차부품 및 내부절도범의 대다수(87.5%)가 경찰에 신고되었다. 반면에 동독 지역에서는 절반에도 못 미치는(45.3%)정도가 신고되었다. 아울러 서독지역에서는 자동차량 파괴범의 10명 중 6명꼴로(60.3%) 신고된 반면, 동독에서는 단지 40.3%만이 신고되었다.

이 밖의 다른 범죄유형의 신고율에서는 큰 차이를 발견하지 못하였다. 그러나 전체적으로 보았을 때, 통일 전 서독지역에서 발생한 사건의 신고율(69.2%)이 동독지역에서 발생한 사건의 신고율(61%)보다 크게 나타났음을 알 수 있었고, 그 차이는 통계적으로 크게 나타났다.

한편, 다른 범죄와는 달리 서독지역이 동독지역보다 자동차부품 및 내부절도 범과 파괴범에 있어서 왜 더 많이 신고되고 있는지를 두 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 가장 중요한 이유로써 서독지역의 자동차들은 동독지역의 자동차들 보다 더 많이 관련보험에 들고 있다는 점이다. 그리고 아주 경미한 사건에서도 보험회사로부터 보험금을 지급받기 위해서는 우선 경찰에 신고가 되어 있어야 한다는 점이다. 어떤 면에서는 이러한 점이 서독지역의 관련범죄의 높은 신고율(87.5%)을 설명해 줄지도 모른다(실제로, 서독지역에서 관련범죄를 신고하지 않은 15명의 응답자 가운데 3명(20%)은 그들이 보험에 가입되어 있지 않았기 때문에 신고하지 않았다고 하였다). 그런데, 이러한 근거가 동독지역에서는 타당성을 갖지 못한다. 자동차부품 및 내부절도의 피해를 경험한 94명의 피해자들 중에서 단지 5명(5.3%)만이 자신들의 차가 보험에 가입되어 있지 않아서 신고를 하지 않았다고 대답하였기 때문이다. 이것은 보험에 가입되어 있지 않다는 이유 외의 다른 이유 때문에 그들이 경찰에 신고하지 않았다는 것을 의미한다.

이에 대한 두 번째 근거는 동독지역과 서독지역의 신고구조가 차이가 있다는 점에서 찾을 수 있다. 위에서 언급했듯이 통일 이전 동독지역에서는 경미한 범죄의 경우 직장이나 지역사회 내의 사회구성원들로 조직화된 위원회에 이 문제를 신고하고, 이 위원회의 어떠한 재량적 조치에 의해 문제를 해결하는 방식이 존재하고 있었다는 점이다. 물론, 자동차부품 및 내부절도 사건의 경우, 이러한 방식이 충분한 설명력을 가지고 있지는 않다. 즉, 관련범죄의 피해자 가운데 단지 4명(4.3%)만이 경찰이 아닌 직장 및 지역사회 위원회에 신고했다고 말했기 때문이다. 반면, 자동차 파괴의 피해자들은 1/3이 경찰이 아닌 위원회에 신고했다고 응답했기 때문이다.

<표 9>에서는 통일 후, 12개월 동안 10개의 범죄유형에 대해서 경찰에 이를 신고한 정도를 나타내주고 있다(마찬가지로 주거침입과 주거침입미수는 한 개의 유형으로 통합하였고, 각 범죄유형에 대한 동독지역과 서독지역의 차이를 알아보기 위하여 카이스퀘어(chi-square)검증을 실시하였다. 그리고 통일 전 기간과 마찬가지로 자동차절도는 동독과 서독 모든 지역에서 경찰에 신고되었기 때문에 통계적인 분석의 대상에서 제외되었다).

<표 9> 통일 이후 1년 동안의 경찰에 대한 범죄피해의 신고율

구 분	서독지역			동독지역			양지역의 범죄신고율 차
	피해자수	신고수	신고율 (%)	피해자수	신고수	신고율 (%)	
전 체	335	206	61.5	623	311	49.9	-11.6**
자동차부품 및 내부절도	48	36	75.0	81	36	44.4	-30.6**
자동차류 파괴	93	48	51.6	140	42	30.0	-21.6**
오토바이/ 모터자전거 절도	4	4	100.0	30	25	83.3	-16.7
자전거 절도	72	57	79.2	150	102	68.0	-11.2
주거침입절도	16	15	93.8	27	18	66.7	-27.1*
강 도	9	7	77.8	16	8	50.0	-27.8
절 도	46	22	47.8	109	51	46.8	-1.0
성 폭 행***	2	0	.0	2	1	50.0	+50.0
폭 행	39	11	28.2	63	23	36.5	+8.3

* p<.05, ** p<.01

*** 강간 실행 및 미수 포함.

통일 이후에도 자동차부품 및 내부절도와 자동차 파괴행위와 관련하여 동독지역과 서독지역간의 통계적으로 유의미한 차이를 발견할 수 있었다. 통일 전과 마찬가지로 두 가지 범죄 모두 서독지역보다는 동독지역에서 뚜렷하게 신고율이 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다. 또한 특이한 것은 통일 이후 주거침입절도에 있어서 동독지역과 서독지역간의 통계적으로 유의미한 차이점이 발견된다는 점이다. 즉 주거침입절도 가운데 서독지역의 경우, 1건을 제외한 모든 사건(93.8%)이 경찰에 신고되었지만, 동독에서는 2/3(66.7%)만이 경찰에 신고된 것으로 나타난 것이다. 그리고 전체적으로 서독지역의 응답자들(61.5%)은 동독의 응답자들(49.9%)보다 경찰에 그들이 경험한 가장 최근의 범죄에 대해 더 많이 신고하였음을 알 수 있으며, 이 역시 통계적으로 유의미한 차이를 나타내고 있음을 알 수 있다.

끝으로, 위의 표에서는 나타내고 있지 않지만, 큐리(H. Kury) 등에 의해 이루어진 범죄피해 조사에서 관련변수들간의 회귀분석(regression)을 통하여 어떠한 요인들이 범죄신고에 영향을 미치는지를 파악하고자 하였다.³⁶ 이에 대한 분석

결과 일반적으로 스코간(W. G. Skogan)이 제시한 심각성 모델이 설득력을 가지고 있는 것으로 나타났다. 예컨대, 경제적 손실의 규모는 통일 전후, 동서독 양 지역 모두에 걸쳐 경찰에 범죄를 신고할지를 결정하는 단독결정요인으로 나타난 것이다. 그리고 신고여부와 관련하여 동독지역의 범죄피해자들이 서독지역보다 통일 전과 후에 경찰과 접촉의 선호도와 관련된다는 제안은 의외로 설득력을 갖지 못한 것으로 나타났다. 그리고 비록 심각성 모델이 의미를 가지고 있지만, 통일독일의 정치·경제·사회문화적인 요인들을 실험대상에 고려해야 할 필요성이 있었다.

V. 결 론

이 연구에서는 통일독일의 범죄문제를 진단하기 위하여 거시적 관점에서 정치·경제·사회문화적 요인과 공식적 범죄통계를, 그리고 미시적 관점에서는 범죄피해자 조사를 통해서 접근하고자 하였다.

거시적 관점에서 접근한 결과, 통일이라는 대 변혁은 정치·경제·사회문화적으로 동독지역과 서독지역에 적지 않은 영향을 미친 것으로 보여지며, 특히 동독지역의 경우 흡수통일로 인해 이에 대한 파급효과는 더욱 큰 것으로 나타났다. 이는 긍정적인 것 못지않게 범죄와 무질서와 같은 부정적인 요소의 증가와도 관련된다고 본다. 아울러 공식적 범죄통계를 통해서 볼 때에도 통일독일의 범죄문제는 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 그런데, 앞에서 밝힌 바와 같이 통일 이전의 동독지역의 범죄현상 및 범죄문제에 대해서는 알려진 자료가 없기 때문에 이의 접근이 쉽지 않은 것이 사실이다. 따라서 통일 전후의 독일의 범죄문제는 기본적으로 서독의 범죄문제를 기준으로 접할 수밖에 없다. 서독지역의 관점에서 본다면 지난 1970년 이후 범죄문제는 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 통일 이후 한동안 서독지역의 범죄문제는 크게 급증한 것으로 나타났다. 이는 서독지역의 정치·경제·사회문화적 갈등으로 인한 범죄문제의 증가로 진단할 수 있을 것이다.

그런데, 동독지역에 대한 범죄현상 및 이의 문제에 대한 접근 결과 상당히 모호한 결론에 도달하게 되었다. 즉 정치·경제·사회문화적 격변 속에서 파급효

³⁶ *Ibid.*, pp. 140~150.

과를 크게 본 동독지역의 주민들이 보다 극심한 갈등을 겪고 있으며, 따라서 공식적 범죄통계관련 보고서에서도 일반적으로 동독지역의 범죄문제는 심각한 것으로 나타났다. 그러나 동독지역과 서독지역의 범죄피해조사에서는 전혀 반대의 결과가 나타나고 있다. 물론, 모든 범죄가 아닌 특정범죄와 관련된 것이며, 통일 전 4년 동안과 통일 후 1년이라는 짧은 기간에 나타난 현상이라는 점에서 한계를 갖는다(이는 여러 여건상 최근의 관련 자료를 확보하지 못한 데에서 비롯된다). 따라서 통일 직전 또는 통일 직후의 상황을 살펴보는 데는 의미가 있지만 통일 이후 최근에 이르는 동안의 범죄문제를 분석하지 못한 점은 분명한 한계가 있다. 차후 통일 이후 현재에 이르는 동안의 거시적·미시적 분석을 실시해야 할 필요성을 느낀다.

다만, 이 연구를 통해서 볼 때, 거시적 관점에서는 범죄문제가 동독지역이 보다 심각하게 나타나고 있는데, 미시적 관점에서는 범죄문제는 서독지역이 보다 심각하게 나타나고 있다는 점에 대해서는 보다 심도 있는 연구와 논의가 이루어져야 할 것으로 보인다. 동독지역에서 발생하는 범죄문제는 우선, 동독지역 주민에 의해 저질러진 것 뿐만 아니라 개방화로 인한 외국의 범죄자들과 서독의 범죄자들이 범죄를 저지르기에 환경이 보다 적합한 동독으로 이주하여 범죄를 저지르게 되는 상황이 고려되어야 할 것이다. 그리고 한편, 비록 동독지역의 주민들이 극심한 갈등을 경험하고 있지만, 사회주의체제에서 그동안 이루어진 비공식적 대응체제도 고려되어야 한다.

한편, 동독주민의 삶의 방식이 개인주의와 자본주의에 익숙한 서독주민의 삶의 방식과 차이가 있다는 점도 고려되어야 할 것이다. 범죄문제 전문가인 윌슨(J. Q. Wilson)은 개인의 권리 확대와 범죄의 증가를 동일선상에서 다루었다. 즉 개인의 자기표현을 장려하는 것은 마찬가지로 자기방종(self-indulgence)을 장려하는 것과 ‘동일한 자유’(the same freedom)라는 것이다. 바꿔 말하면, 자유롭게 무엇인가를 행하고자 느끼는 사람은 마찬가지로 범죄 또한 자유롭게 행하고자 느낀다고 주장한 것이다.³⁷ 자유민주주의의 삶의 방식이 자유롭고 다양한 만큼 범죄문제 또한 자유롭게 나타날지도 모른다.

어쨌든 통일독일의 범죄문제가 심각한 수준에 이르고 있고, 동독지역과 서독지역에 모두 동일하게 나타나기보다는 양 지역간에 차이점이 있다면, 이는 우리

³⁷ James Q. Wilson and Susanne Washburn, “A Rhythm to the Madness,” *Time* (August 23, 1993), p. 31.

에게 시사하는 바가 크다고 본다. 향후, 우리나라의 남북통일 전후의 상황은 주변여건을 고려해 볼 때, 통일독일에 비해 극복해야 할 과제들이 보다 많을 것으로 보여지기 때문이다. 특히 범죄문제는 적지 않은 국가적 부담요인으로 작용할 것으로 보이기 때문에 이에 대한 대응전략적 차원에서도 의미가 있을 것으로 보인다.

■ 접수: 3월 31일 / ■ 심사: 6월 2일 / ■ 채택: 6월 20일

최근 발간자료 안내

연구총서

2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인근 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원

2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

북한인권백서

북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외	공저	10,000원

연례정세보고서

2004	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

학술회의총서

2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04	남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원

2004-08	한반도 및 동북아 평화번영과 한·중 협력	9,000원
2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks	10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula	10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안	10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략	10,000원

논 총

통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원

협동연구총서

2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안		10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외 공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외 공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외 공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외 공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외 공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외 공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외 공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구		10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외 공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외 공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외 공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외 공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한	서중석 외 공저	10,000원

기초연구 : 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석				
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(Ⅰ) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(Ⅰ)	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한-중-일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(Ⅱ)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	9,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확장방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원

2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱		
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향			북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망			조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도			박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석			최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망			전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석			여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석			이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항			최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석			이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석			김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HCU)프로그램 추진 실태			전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕		
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석			김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안			김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망			김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ): 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향			박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ): 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향			김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석			전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석			김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책			전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중		
2005-02	북한의 경제개혁 동향			김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망			정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤		
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망			최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석			전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석			김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안			김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석			이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석			박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향: 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로			최의철, 임순희

2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석		배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망		김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조망: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제		황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)		손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석		김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이석, 손기웅, 조민, 서재진,	최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편		배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호,	최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할		김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태,	최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망		전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석		김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영,	전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석		여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석		서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점		김국신, 배정호

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향		허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤,	곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제		홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제		김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제		조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범,	박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안		김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점		박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제		임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향		김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향		전현준

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea		Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development		Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea		Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim	
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea : focusing on the Ministry of People's Security		Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment		Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim

2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관 기관과 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(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 전문학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 120매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고보내실 곳>

(142-076)

서울시 강북구 수유6동 535-353
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2613(간사)

(02) 901-4300(대표)

Fax: (02) 901-2544

E-mail: iskim@kinu.or.kr

Homepage: <http://www.kinu.or.kr>

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 120매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 영문요약문과 핵심어(key word), 영문제목을 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), 2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호, (1998), p. 135.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, vol. 79, no. 3 (September 1965), pp. 627-40.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.

『한겨레신문』, 1999년 5월 18일

(4) 인터넷 자료:

www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html (검색일: 2002. 1. 15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

김 덕, 위의 책, p. 102.

Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Huntington, *op. cit.*, p. 22.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

김병로, 위의 글, p. 137.

Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

Ibid., Dec. 25, 1999.

(4) 인터넷 자료:

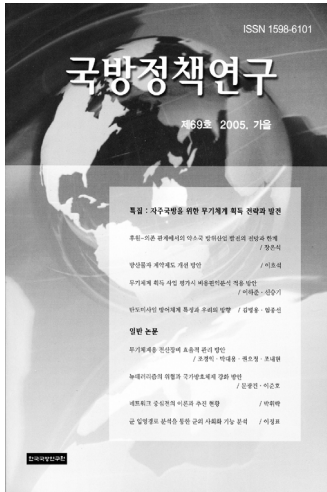
위의 인터넷 자료

Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』

한국국방연구원은 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구자료를 수록하는 전문학술지 『국방정책연구』를 계간으로 발간 배포합니다.



통권 제69호

2005년 가을

특집 : 자주국방을 위한 무기체계 획득 전략과 발전
후원-의존 관계에서의 약소국 방위산업 발전의 전망과
한계 / 장은석
방산물자 계약제도 개선 방안 / 이호석
무기체계 획득 사업 평가시 비용편익분석 적용 방안
/ 어하준/신승기
탄도미사일 방어체계 특징과 우리의 방향 / 김병용/엄종선

일반 논문

무기체계용 전산장비 효율적 관리방안
/ 조경익/박대용/권오정/조내현
뉴테러리즘의 위협과 국가방호체계 강화 방안
/ 문광진/이준호
네트워크 중심전의 이론과 추진 현황 / 박휘락
군 입영경로 분석을 통한 군의 사회화 기능 분석 / 이정표

『국방정책연구』에의 투고를 환영합니다

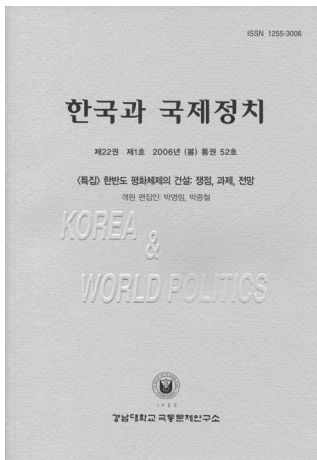
1. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
2. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 드립니다.
3. 원고는 워드프로세서 <한글>로 작성하되, 논문의 경우 200자 원고지 120매 내외, 자료의 경우 80매 이내, 서평의 경우 30매 이내로 제한합니다.
4. 기타 내용은 본지 말미 및 본원 홈페이지(www.kida.re.kr)의 기고 및 집필 요령을 참고하시기 바랍니다.

※ 문의 및 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 출판부 『국방정책연구』 담당
주소 : 서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호; 130-650)
전화 : 02)961-1227 e-mail : jdps@kida.re.kr 팩스 : 02)961-1195

한국과 국제정치

경남대 극동문제연구소는 남·북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책에 관한 학술 논문을 중심으로 연 4회 『한국과 국제정치』를 발간하고 있습니다. 본 학술지는 학술진흥재단의 등재학술지입니다.

한국과 국제정치 제 22권 제1호 2006 봄호 (통권 52호)



목 차

<특집>

- 한반도 평화체제의 건설: 쟁점, 과제, 전망 / 박명림, 박종철
- 한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환 / 박명림(연세대)
- 한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토 / 전재성(서울대)
- 한반도 평화체제와 평화문화, 시민사회 / 김귀옥(한성대)
- 한반도비핵화와 평화체제 전환 / 박종철(통일연구원)
- 남북경협과 한반도 평화체제: 이상과 현실 / 류상영(연세대)
- 군비통제와 한반도 평화체제 수립: 양자 간 선순환 관계를 위한 제언 / 한용섭(국방대)
- 한반도 평화체제 구축과 동북아다자간안보협력을 위한 한국의 전략 / 박건영(가톨릭대)
- 한반도 평화체제와 한미동맹 / 이상현(세종연구소)
- 한반도 평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안 / 백승주(북방연구원)

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

『한국과 국제정치』는 경남대 극동문제연구소에서 연4회 발간되는 전문학술지로 학술진흥재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 남북한의 대내외 정치와 한반도 주변정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책을 편집대상으로 하고 있습니다.

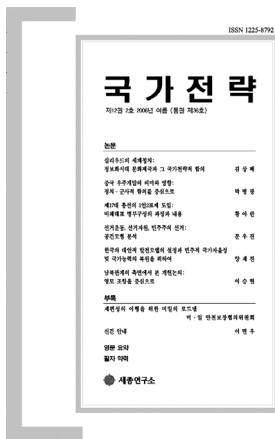
학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

- 원고분량: 200자 원고지 120매 이하
- 원고 보내실 곳: (100-230) 서울시 종로구 삼청동 28-7
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0708 이메일 접수가능: sunyou@kyungnam.ac.kr

『국 가 전 략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국학술진흥재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

▣ 제12권 2호 2006년 여름 (통권 제36호) ▣



【논문】

- 실리우드의 세계정치: 정보화시대 문화제국과 그 국가전략적 함의 / 김상배
- 중국의 우주개발의 의미와 영향: 정치·군사적 함의를 중심으로 / 박병광
- 제17대 총선의 1인 2표제 도입: 비례대표 명부구성의 과정과 내용 / 황아란
- 선거운동과 민주주의 선거제도: 공간모형 분석 / 문우진
- 한국의 대안적 발전모델의 설정과 민주적 국가자율성 및 국가능력의 복원을 위하여 / 양재진
- 남북관계 측면에서 본 개헌논의: 영토 조항을 중심으로 / 이승현

【부록】

- 재편성의 이행을 위한 미일의 로드맵 / 미·일 안전보장협의위원회

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7611, 031-723-8800(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

KINU

INTERNATIONAL JOURNAL OF KOREAN UNIFICATION STUDIES

Published biannually, **International Journal of Korean Unification Studies** provides a forum for renowned experts, scholars and policy-makers from South Korea and overseas to share their advanced research, views, and diverse perspectives on unification issues of the Korean peninsula.

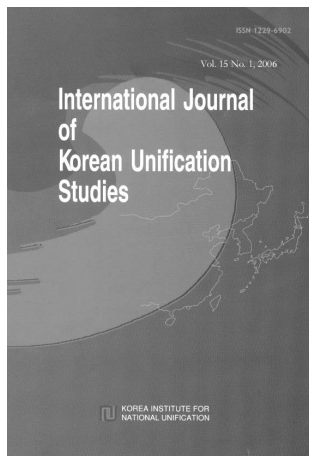


TABLE OF CONTENTS Vol. 15, No. 1, 2006

1. Regionalism, Alliance, Domestic Politics: The Benelux Model and Northeast Asian Cooperation / *Kent E. Calder*
 2. Building a Peace Regime in Korea: An American View / *Leon V. Sigal*
 3. Search for Peaceful Resolution of the North Korean Nuclear Issue / *In-Kon Yeo*
 4. 60th Anniversary of Korea Liberation: Current Status of Inter-Korean Relations and Future Direction / *Moon-Young Huh*
 5. The Role of State Institutions, Organizational Culture and Policy Perception in South Korea's International Security Policy-making Process: 1998-Present / *Byungki Kim*
 6. Reliability and Usability of the DPRK Statistics: Case of Grain Statistics in 1946-2000 / *Suk Lee*
-

International Journal of Korean Unification Studies welcomes your submission of articles on all unification-relevant issues that offer a new argument or perspective. Articles that you would like to submit should be your own and never published before. We will provide honorariums for the articles that have been chosen for publication.

For more information, please contact us at:
Korea Institute for National Unification
535-353 Suyu 6-dong, Kangbuk-gu
Seoul 142-887, Republic of Korea
(Tel) (822) 9012 658 (E-Mail)kimmik@kinu.or.kr

Annual Subscription Rates (Two Issues)
Individual & Institution:
Korea 20,000 Won
Outside Korea US\$20.00 (plus for air-mail)