

제21권 1호 2012

통일정책연구

김정은 정권의 출범과 정치적 과제 • 김정은 체제의 경제 분야 과제와 전망 • 김정은 체제 북한 사회의 과제와 변화 전망 • 북한의 경제개혁 논쟁: 가치법칙의 재해석 -중국과의 비교- • 북한의 식량난 및 기근과 인구변동 • 20대 통일외교와 대학 통일교육의 과제 • 양안 교류협력이 남북관계에 주는 함의: ECFA와 관련하여 • 무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응 방안 모색 • 북한주민의 남한 미디어 수용과 '왜곡된 남한 상(像)' • 북한 이탈주민 사회통합정책 방안 모색: 서독의 갈등관리에 대한 비판적 검토

제21권 1호 2012

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연2회 발간됩니다.

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

발행인 : 김태우
편집인 : 임강택
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2012년 6월 30일

(142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
TEL : 02)901-2566, 900-4300
FAX : 02)901-2543
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : kinups@kinu.or.kr

© 통일연구원 2012

편집위원장 : 임 강 택

편집위원 : 김 규 루

이 교 덕

임 순 희

외부편집위원 : 권 영 경 (통일교육원)

이 기 동 (국가안보전략연구소)

이 석 수 (국방대학교)

송 정 호 (우석대학교)

홍 용 표 (한양대학교)

편집간사 : 손 지 속

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

■ 기획논문

김정은 정권의 출범과 정치적 과제 / 김갑식	1
김정은 체제의 경제 분야 과제와 전망 / 조봉현	25
김정은 체제 북한 사회의 과제와 변화 전망 / 이우영	69

■ 일반논문

북한의 경제개혁 논쟁: 가치법칙의 재해석 -중국과의 비교- / 김일한	93
북한의 식량난 및 기근과 인구변동 / 박경숙	127
20대 통일의식과 대학 통일교육의 과제 / 변종헌	157
양안 교류협력이 남북관계에 주는 함의: ECFA와 관련하여 / 전병곤	187
무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응 방안 모색 / 이규창	213
북한주민의 남한 미디어 수용과 '왜곡된 남한 상(像)' / 박정란·강동완	239
북한이탈주민 사회통합정책 방안 모색: 서독의 갈등관리에 대한 비판적 검토 / 허준영	271



■ Special Articles

- The Kim Jong-un Regime's Succession and Political Imperatives *Kap-sik Kim*
- The Economic Agenda and Prospects in Kim Jong-un's Regime *Bong-Hyun Cho*
- The Problems and the Potential for Change in North Korean Society
under the Kim Jong-un Regime *Woo-Young Lee*

■ General Articles

- Economic Reform Controversy in North Korea:
Reinterpretation of the 'Law of Value' - Comparison to China - *Il-Han Kim*
- The Economic Hardship and Famine since the 1990s in North Korea
and Its Impact on the Population Dynamics *Keong-Suk Park*
- The Task of Unification Education at Colleges *Jong-Heon Byeon*
- Implication of the Cross-Strait Relations and ECFA to Inter-Korean Relations
Byoung-Kon Jun
- Legal Approach to Protection for Stateless North Korean Defectors
Kyu-Chang Lee
- A Study on the North Koreans' Acceptance of South Korean Media and Their
"Distorted Images of South Korea" *Jung-Ran Park & Dong-Wan Kang*
- An Explanatory Study on South Korean Social Integration Policy
for North Korean Refugees: *A Critical Approach to West German Conflict
Management* *Joon-Young Hur*

김정은 정권의 출범과 정치적 과제

김 갑 식*

- I. 서론
- II. 승계의 정당화와 승계의 제도화
- III. 김정은 정권의 출범과정 특징
- IV. 김정은 정권의 정치적 과제
- V. 결론

국문요약

이 글은 김정은 정권의 출범과정 특징과 안착 정도 그리고 정치적 과제와 그 해결전망에 대해 분석했다. 2012년 4월 김정은 정권은 김정일의 유해를 전면에 내세우면서 단일성 과두제의 형태로 조기 출범에 성공했다. 그런데 김정은 정권이 안정화되려면, 승계의 정당화 측면에서 이데올로기에 대한 해석권을 장악해야 하고 승계의 제도화 측면에서 권력의 자의성을

확장해야 한다. 그러나 현재 김정은이 가지고 있는 정치적 자산과 대내외적 환경은 이 과제 해결이 힘겨운 과정이 될 수밖에 없다는 것을 보여준다.

주제어: 김정은, 김정일, 승계의 제도화, 승계의 정당화

I. 서론

김정은은 2011년 12월 최고사령관에 취임한 이후, 2012년 4월에 열린 제4차 당 대표자회와 제12기 5차 최고인민회의에서 당 제1비서, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원장, 국방위원회 제1위원장 등 사회주의 국가의 3대 핵심권력인 당(黨)·정(政)·군(軍)의 최고직책에 다 등극했다. 바야흐로 김정은 정권이 공식 출범했고, 이제 북한 정치사는 ‘김일성 시대,’ ‘김정일 시대’에 이어 ‘김정은 시대’로 구분 될 것이다.¹

김정일 정권과 비교하여, 그의 아들 김정은 정권이 갖는 두드러진 특징 중 하나

* 국회 입법조사처 입법조사관

¹ 본 논문 구상에 도움을 준 박형중 박사와 이기동 박사께 감사드린다.

는 출범과정의 초고속성과 압축성이다. 먼저, 전임자가 생존에 있을 때의 승계과정이다. 김정일은 1973년 당 조직부와 선전부를 장악하고 1974년 정치국원에 임명됨으로써 내부적으로 후계자로 결정되었고, 6년간의 후계검증기간을 거쳐 1980년 당 정치국 상무위원과 당 중앙군사위원회 피선됨으로써 공식적 후계자임이 대외적으로 공표되었다. 군 관련 직책은 1990년대에 들어 갖게 되었는데 1990년 국방위원회 제1부위원장, 1991년 최고사령관, 1992년 공화국 원수, 1993년 국방위원장에 취임하였다. 반면, 김정은은 2009년 1월 후계자로 내정된 이후 21개월간 대외적으로 비공개 활동을 하다가, 2010년 9월 당 중앙군사위 부위원장과 당 중앙위원, 그리고 인민군 대장 등 공식 지위에 선출되었다. 즉, 김정일에 비해 김정은의 경우에 공개시 나이(38세 vs 28세)가 어렸고, 후계검증기간(6년 vs 21개월)도 너무 짧았다.

다음으로, 전임자가 사망한 이후의 승계과정이다. 김정일은 김일성이 생존해 있었던 때에 최고사령관직을 물려받았지만, 나머지 직책의 이양은 김일성 사망 이후에도 한참 걸렸다. 1994년 7월 김일성이 사망하자, 김정일이 3~4년의 유훈통치기간을 설정한 것이다. 당 총비서에는 1997년 10월에, 국가기관 최고직책으로 강화된 국방위원장에는 1998년 9월에야 취임했다. 김정일의 경우, 20년 정도의 지도자 수업으로 리더십이 확고하고 고난의 행군으로 불릴 만큼 북한경제가 대단히 어려워졌기 때문에, 3년 이상의 유훈통치기간을 둘 수 있었고, 또 둘 수밖에 없었던 것이었다. 1998년 북한경제의 추락세가 멈추자, 김정일은 강성대국 슬로건을 내세우면서 자신의 정권을 공식 출범시켰다. 그런데 김정은 정권의 공식 출범은 ‘4년’이 아닌 ‘4개월’만에 이루어졌다. 김정은 리더십이 상대적으로 유약한 상황에서, 체제동요를 차단하려는 핵심엘리트들의 집체적 합의에 따라 김정은 정권이 조기에 출범한 것이다.

2010년 9월 제3차 당대표자회에서 김정은이 후계자로 알려진 이후, 국내외 북한전문가 사이에서는 김정은 정권의 미래와 관련해 ‘안정론자’와 ‘불안론자’가 서로 대립하였다. 이들은 선행 경험이 있다는 학습효과, 대안 부재, 수령제의 견고함 등을 한 축으로 하고, 시대상황 변화, 유약한 후계자 리더십, 김정일의 건강이상 등을 다른 한 축으로 하면서 논쟁하였다.² 그런데 제4차 당대표자회 이후, 대다

² 정성장, “북한의 노동당 규약 개정과 후계문제 및 권력체계 변동,” 『정세와 정책』, 179호 (2011); 안득기, “최근 북한의 변화와 남북관계: 북한의 후계체제 구축과 대내외 정책 전망을 중심으로,” (한국정책학회 춘계학술회의 자료집, 2011); 김용현, “김정은 후계체제 구축과 향후 전망,” 『합참』, 46호 (2011); 백승주, “김정은 권력승계 2년차, 3대 관전 포인트,” 『신동아』, 626호 (2011); 이정

수 전문가들은 김정은 정권의 공식 출범이 안정적으로 진행되었고 그 정권이 당 분간 유지될 것이라는데 동의하고 있다. 하지만 향후 3~4년 이후의 상황에 대해서는 전망이 갈라진다. 즉, ‘김정은 정권 안정화 진입론’과 ‘권력투쟁 발생 필연론’이 각축하고 있는 것이다.³

이러한 맥락에서 본 논문은 김정은 정권 출범과정의 특징과 안착 정도 그리고 북한 입장에서 김정은 정권을 안정화시키기 위한 정치적 과제는 무엇이고 그 해결전망은 어떠한지에 대해서 살펴본다.⁴

II. 승계의 정당화와 승계의 제도화

세습권력이 승계에 성공하려면 ‘승계의 정당화’와 ‘승계의 제도화’가 필요하다. 승계의 정당화는 북한 주민들의 지지를 획득할 수 있는 새 지도자의 정치사상적 정통성뿐만 아니라 새 지도자의 정책적 업적을 요구한다. 승계의 제도화는 새 지도자에게 충성심을 가진 새로운 간부들을 북한의 권력구조에 배치시켜 이들로 하여금 새 지도자의 권력기반을 제도적으로 구축할 것을 필요로 한다.⁵

승계의 정당화에서 중요한 것은 후계자의 절대적 요건인 ‘수령에 대한 충실성’을 어떻게 보여주느냐이다. 이는 전임자의 ‘말씀’으로 정리되기도 하지만 여기에 대해 ‘백두혈통’의 계승자로서의 필연적 귀결이 논란의 여지를 줄여준다. 북한의 후계자론⁶에 따르면, 후계자는 ‘수령의 사상과 업적으로부터 수령의 사업방법, 작풍, 품격에 이르는 모든 것을 그대로 받아 안고 수령의 대를 이어가는 당과 인민의 지도자이며 수령이 개척한 혁명위업을 계승하고 끝까지 완성해나가는 미래의

철, “조선로동당 3차 당대표자회의와 김정일 후계체제,” 『유라시아연구』, 8권 1호 (2011); 정영태, “김정은 세습후계체제의 특성과 대내외 정책 전망,” 『전략연구』, 18권 2호 (2011) 등.

³ 김정은 정권의 향후 전망과 관련하여 화귀평(華國鋒)의 실각 과정이 주목받고 있다. 1976년 마오쩌둥 사후 중국의 최고지도자가 된 화귀평이 당 주석, 중앙군사위원회 주석, 국무원 총리까지 겸직하여 중국 역사상 어느 누구보다도 강력한 지도자였으나 불과 4년 후에 실각했기 때문이다. 안치영, “화귀평(華國鋒) 체제의 승계와 실각을 통해 본 김정은 체제의 딜레마,” 『동아시아 브리프』, 7권 2호 (2012), p. 24.

⁴ 본문의 일반적 내용은 김갑식, “김정은 정권의 공식 출범 분석,” 『이슈와 논점』, 433호 (2012.4.17); 김갑식, “북한 노동당규약의 개정배경과 특징,” 『이슈와 논점』, 179호 (2011.1.12); 김갑식, “북한 ‘조선로동당대표자회’ 개최 결과와 향후 전망,” 『이슈와 논점』, 126호 (2010.10.4) 등에 근거하고 있음.

⁵ 고병철, “북한의 정치 변화,” 유세희·이정식 편, 『전환기의 북한』 (서울: 대한고과서주식회사, 1991), p. 3.

⁶ 김유민, 『후계자론』 (신문화사, 1984); 김재천, 『후계자문제의 이론과 실천』 (1989) 참조.

수령'이다. 다시 말하면, 후계자는 한마디로 수령에 대한 절대적 충성을 간직하고 있어야 한다는 것이다. 그런데 수령에 대한 충실성은 논리적으로 '김일성체현론'을 거쳐 결국 '혈통계승론'으로 연결된다. 혈통계승론은 김일성이 당건설과 혁명을 개척하고 이끌어가는 과정에서 창시하고 발전시킨 모든 '혁명적 재부'인 '백두혈통'을 후계자가 계승해야 한다는 것이다. 물론 여기서 '혈통'은 생물학적 혈통이 아니라 김일성·김정일의 사상과 이론, 혁명업적, 투쟁경험, 사업방법 등을 이어받아야 한다고 주장한다. 하지만 김일성·김정일의 '혈통'을 계승한 김정은이야말로 '진정한' 백두혈통일 것이다.

또한 정치사상 우위 국가인 북한에서 후계자는 이데올로기에 대한 해석권을 장악함으로써 자신 스스로 정치사상적 정통성을 강화할 수 있다. 북한에서 후계자는 전임자의 사상이론적 업적을 고수하고 발전시키는 역할, 혁명전통을 발전·풍부화시키는 역할을 담당해야 하지만, 이는 또한 후계자의 정치적 자산이기도 하다. 김정일 역시 아버지의 혁명전통을 절대화하고 주체사상을 발전시켜 나가는 과정에서 자신의 권력을 강화시켰다. 권력이양기인 현재 북한에서는 지배이데올로기에 대한 조심스러운 변화가 일어나고 있다. 김정은이 이에 대해 어떠한 입장을 내세울지도 우리의 관심사이다.⁷

새로운 권력이 제도화되려면 이를 새로운 사람들이 뒷받침해줘야 한다. 과거 권력과 결탁한 사람들은 새로운 권력의 장애물일 수 있다. 김정일은 후계자로 내정된 1970년대 중반부터 3대혁명소조를 중심으로 차기 권력의 기반을 만들어갔다. 김정은은 자기 권력을 준비할 시간이 절대적으로 부족했지만, 이제부터라도 자신의 측근을 발굴하고 요직에 배치함으로써 새로운 권력지도를 만들어야 한다. 그러나 정치무대에서의 퇴장과 등장 과정은 그리 평온하지 않다. 갑작스런 부침의 경우에는 더욱 그러하다. 이에 대한 김정은 정권의 대응능력이 주목되는 대목이다.

1960년대 중후반 이후 북한의 정치체제의 근간은 수령제였다. 이종석은 단일지도체계와 유일지도체계를 구분한다. 전자는 1인의 절대권력자에 의해 물리력을 기초로 해서 운용되는 지도체계 일반이고, 후자는 권력이 1인에게 집중되어 있을 뿐 아니라 최고지도자를 중심으로 전체사회가 전일적인 하나의 틀로 편재되어 있으며 이 체제를 뒷받침하는 이론적 체계까지 갖추고 있는 지도체계이다. 또한 전자는 주로 힘의 통치에 의존해서 존립하고, 후자는 힘뿐만 아니라 이 체계를 합리

⁷ 본 논문은 주로 정치적 과제에 집중하므로, 여기서는 승계의 정당화의 중요한 요인인 정책적 업적에 대해서는 생략한다.

화시켜주는 이데올로기와 사회문화적 정서까지도 스스로 재생산한다. 북한의 경우 1967년을 중심으로 전자에서 후자로 이동했다고 볼 수 있다.⁸ 그러나 김정은 시대 북한의 정치체제는 아직 단일지도체계에도 이르지 못하고, 권력의 집중도에서 이에 미치지 못하는 이른바 ‘제한적 일인지배체제’ 또는 ‘단일성 과두제’로 출범했다.⁹ 향후 북한 정치체제가 안정적으로 유지되기 위해서는 김정은이 권력과 부(富)의 수취-분배구조를 장악함으로써 자신 중심의 수직적 지배연합을 유지·강화해야 한다. 여기서 관건은 김정은이 과연 북한의 대내외적 어려움과 고착화된 이해관계를 극복할 수 있느냐 여부이다.

제4차 당대표자회까지 김정은 정권은 김정일의 유훈을 전면에 내세우면서 단일성 과두제의 형태로 조기 출범에 성공했다. 그러나 김정은 정권이 안정화되려면, 승계의 정당화 측면에서 이데올로기에 대한 해석권을 장악해야 하고 승계의 제도화 측면에서 권력의 자의성을 확장해야 할 것이다.

<표 1> 김정은 정권의 권력승계 진행 정도

	추진 정도	향후 과제
승계의 정당화	유훈통치로 권력안착 시도	이데올로기 해석권 장악
승계의 제도화	단일성 과두제로 조기 출범	권력의 자의성 확장

Ⅲ. 김정은 정권의 출범과정 특징

1. 유훈통치로 권력안착 시도

북한은 김일성 사후처럼 김정일 사후에도 ‘유훈통치’를 채택했다. 즉, 김정은은 북한사회에서 김정일의 권위가 절대적이기 때문에 그의 권위를 뛰어넘거나 제약하려고 하기보다는 오히려 자신의 리더십을 정당화하고 권력기반을 확충하기 위해 아버지의 권위와 위업을 이용하는 이른바 ‘유훈통치’를 통해 아버지와 자신을 일체화하면서 자신의 정권을 공식 출범시켰다. 이러한 유훈통치의 논리적 전개는

⁸ 이종석, 『조선로동당 연구』 (서울: 역사비평사, 1995), p. 16.

⁹ 이기동은 단일지도체제와 집단지도체제를 과두제로 수렴·정의한 바 있다. 이기동, “김정은 시대의 개막과 ‘유일지배체제’ 균열 가능성 검토: 권력엘리트 간의 수평적 균열 가능성을 중심으로,” (국가안보전략연구소 세미나 자료집, 2012.4.23).

전임자에 대한 절대적 충성을 다짐하고 전임자의 유훈에 의해 후계자에 대한 충성을 유도하는 것이다. 그리고 그 과정에서 김일성·김정일에 대한 이상화가 진행되었고, 그 이상화는 김정은의 이상화로 이어졌으며, 결국 김일성-김정일-김정은은 일체화된 백두혈통임을 부각시켰다.

김정은의 후계자 추대와 후계정권의 공식 출범이 사실상 김정일의 유훈에 의해 이루어졌다고 북한은 주장하고 있다.¹⁰ 작년 말 북한은 당 정치국회의를 열어 김정은을 최고사령관에 추대하면서 김정일의 ‘10월 8일 유훈’을 언급하더니, 2012년 1월 18일 『로동신문』에서도 “장군님께서서는 지난해 10월 8일 김정은동지의 위대성에 대해 말씀하면서 김정은 부위원장을 진심으로 받들어야 한다고, 일꾼들은 당의 두리에 한마음 한뜻으로 굳게 뭉쳐 일을 잘해나가야 한다고 당부했다”고 소개했다. 그리고 2012년 제4차 당대표자회에서도 김정은의 당 최고수위 추대가 김정일의 유훈에 따라 진행되었다고 강조하였다. 이날 발표된 결정서들은 “제4차 대표자회는 위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 경애하는 김정은동지를 우리 당의 최고수위에 높이 추대할데 대한 문제를 토의하였다”고 밝히고 있고, “위대한 김정일동지의 유훈은 조선로동당의 강령적 지침이다. … 위대한 김정일동지의 유훈대로 경애하는 김정은동지를 중심으로 한 당과 혁명대오의 일심단결을 백방으로 강화하며 김정은동지의 사상과 령도를 충직하게 받들어 나갈 것이다”고 주장한 것이다.¹¹

또한 북한은 김일성가계에 대한 혁명화·이상화를 통해 ‘혁명종자’인 김정은 정권 출범의 정당성을 드러내고자 하였다. 3대 혈통승계의 정당화는 김정일을 김일성과 같은 반열에 추대하고 김정은을 현재의 지도자로 명확히 한 개정된 당규약에 잘 나타나 있다. 당규약 서문을 보면, ‘김일성의 당’이 ‘김일성과 김정일의 당’으로 바뀌었고, 김일성은 ‘당의 창건자이자 탁월한 영도자이며 당과 인민의 영원한 수령’으로, 김정일은 ‘당을 강화발전시킨 탁월한 영도자이며 당의 영원한 총비서이고 당과 인민의 영원한 수령’으로 이상화하였다. 또한 김정은이 ‘당과 인민의 위대한 영도자’이고, 당은 ‘김정은을 중심으로 결합된 노동계급과 인민대중의 핵심부대’라고 규정함으로써 현재의 수령이 김정은임을 분명히 했다. 여기서 재미있는

¹⁰ 북한의 후계자론에서는 후계자는 수령의 생존 시에 선출해야 한다고 지적하고 있다. 이는 후계자의 선정에 있어 전임자의 결정이 절대적임을 보여준다.

¹¹ “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 경애하는 김정은동지를 우리 당의 최고수위에 높이 추대할데 대한 결정서”와 “위대한 령도자 김정일동지를 조선로동당 총비서로 영원히 높이 모시며 위대한 김정일동지의 혁명생애와 불멸의 혁명업적을 길이 빛내어나갈데 대한 결정서,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 12일.

점은 프로스포츠처럼 전임자의 직함을 영구 결번 시킴으로써, 그에 대한 충실성을 과시하고 그의 권위를 이전받으려 했다는 사실이다. 김정일이 김일성을 ‘영원한 주석’으로 했듯이, 김정은은 김정일을 ‘영원한 총비서’에다 ‘영원한 국방위원장’으로 치켜세워, 김정일이 김일성한테 한 것보다 더한 예우를 하였다.

한편, 후계자의 정치사상적 권위를 높여주고 주민들의 지지를 얻고자하는 김정은은 이상화는 김정일이 생존해 있을 당시 김정일이 직접 챙겼을 것이다. 김정은이 후계자로 내정된 2009년 1월부터 이상화는 체계적으로 진행되는 데 이때 김정은을 찬양하는 ‘발걸음’이라는 노래가 보급되었다. 그해 6월경에는 군대에서 『존경하는 김정은 대장동지의 위대성 교양자료』를 가지고, 하반기에는 중앙당에서 『청년대장 김정은 동지에 대한 위대성 자료』를 가지고 이상화 교육을 실시하였다. 특히, 군대에서 진행된 이상화 자료에서 김정일은 고위간부들에게 “김정은 대장동무는 군사적 안목이 넓고 실력이 대단히 높습니다. … 일군들은 당과 인민에 대한 김정은 대장동무의 충실성과 헌신적 복무성을 따라 배워야 합니다. … 인민군 지휘성원들은 김정은 대장동무를 잘 받들어 나의 의도에 맞게 인민군대를 정치군사적으로 더욱 강화하여야 합니다”라며 김정은을 극찬하였다.¹² 이와 더불어 김정은의 현지방문 표식비가 건립되고 “수령복, 장군복, 대장복”이라는 대형 선전물이 게시되었으며 김정은의 기록영화와 초상화도 만들어졌다.

김정은의 후계구축과정도 김정일의 선군혁명위업 계승자로서의 모습을 부각시키면서 진행되었다. 2010년 9월 김정은의 당 중앙군사위 부위원장 선임은 당을 중심으로 ‘후계자의 유일지도체계’를 구축해야 한다는 후계자론과 군 장악이 절실한 현실적 요구와의 절충 속에서 이루어진 것이다. 당 중앙군사위원회가 군과 당을 동시에 아우를 수 있는 유일한 ‘교량적’ 기구이기 때문이었다.¹³ 즉, 김일성-김정일로 이어지는 ‘선군혁명영도’의 역사적 일관성을 김정은에게도 적용하려는 치밀한 기획의 산물이었던 것이다.

북한이 1990년대 후반 선군정치를 선언했을 때 그 기원으로 1995년 1월 1일 김정일의 ‘다박솔 초소’ 방문을 들었었다. 그러나 2005년 이후 그 기원을 1960년 8월 25일 김정일의 ‘류경수 탱크부대’ 방문일로 소급시켰다.¹⁴ 김정일이 1964년부

¹² 한기범, “권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책 전망,” 『통일정책연구』, 19권 2호 (2010)에서 재인용.

¹³ 이기동, “포스트 김정일시대의 특징과 북중관계 전망,” (대외경제정책연구원 세미나 자료집, 2010.10.28).

¹⁴ 2005년 8월 25일 『로동신문』은 전날 ‘선군혁명영도 개시 45돌 경축 인민무력부 보고회’가 개최되었다고 발표했고, 그 며칠 전인 8월 22일 “위대한 장군님의 선군혁명영도 업적을 민족의 제일

터 당사업을 하였고 선군정치 기원이 1960년이기 때문에 그의 리더십은 이제 군에서 시작해서 당으로 확대된 것으로 정리된 것이다. 이는 김일성이 항일무장투쟁에서 당건설로 리더십을 확대하는 경로와 같은 것이었다. 북한 소식통에 의하면, 인민군 전체 장병 이름으로 2010년 8월 25일 김정일과 김정은이 해당 기관·지역 등을 대표하는 ‘당대표’로 추대된 것으로 알려졌다.¹⁵ 김정은의 당대표 추대일과 군 관련 직책의 우선적 부여 등을 감안하면, 선군혁명영도가 김일성에서 김정일로, 그리고 다시 김정은으로 이어진다는 것을 북한이 상징적으로 보여줌으로써, 백두혁명·선군혁명의 정통계승자로서 김정은을 두드러지게 하고자 한 것이었다.

선군혁명계승자 김정은의 부상에 즈음하여 군 기관지인 『조선인민군』은 김정은 후계체제의 핵심선도역량이 ‘백두산총대’인 인민군대라 주장하면서 “모든 인민군장병들은 지난날에도 그러하였던 것처럼 앞으로도 충실성의 전통을 영원히 계승하여 위대한 선군혁명수뇌부를 총대로 결사옹위하며 주체혁명위업을 대를 이어 끝까지 완성해나가는 길에서 시대와 력사 앞에 지닌 혁명의 주력군의 사명과 임무를 다해 나가야 한다”며 인민군의 존재이유가 권력세습 지지와 수호에 있음을 밝히면서, 김정은에 대한 충성을 요구했다.¹⁶

그런데, 북한의 핵심엘리트들이 혈통세습을 결정한 김정일의 유훈을 받아들인 것은 건강문제로 후계체제 구축이 시급한 상황에서 혹 다른 인물이 후계자로 등장할 경우, 이해관계의 재조정으로 권력갈등이 발생할 것을 우려했기 때문인 것으로 보인다. 역사적 사례를 보더라도 독재정권에서 핵심엘리트들은 리더십 공백으로 인한 현상타파 가능성을 막고 기득권을 유지하고자 세습후계자를 지지하는 행동을 취하곤 한다. 세습이 아닐 형태로 권력이 이동할 경우 기존 핵심엘리트들의 이익은 심각하게 훼손될 가능성이 높고, 세습일 경우 핵심엘리트들은 일단 기존 특혜를 유지할 가능성이 있기 때문이다.¹⁷

국보로 빛내어나가자”라는 사설에서는 “40여성상에 걸치는 경애하는 장군님의 영광찬란한 선군혁명령도사에서”라는 표현이 등장했다. 이에 대해 한호석은 김정일이 “1960년 8월 25일 조선인민군 근위서울 105땅크(전차)사단을 찾은 것으로 선군혁명영도를 시작하였으며, 1995년 1월 1일 평양 방어를 맡은 고사포여성중대의 다박술초소를 현지시찰한 때로부터 선군정치를 전면적으로 실현했다”고 주장한다. 따라서 “1960년 8월 25일은 선군혁명영도를 시작한 날이고, 1995년 1월 1일은 선군정치를 실현하기 위한 날”이라는 것이다. 한호석, “선군정치, ‘강성대국’으로 가는 21세기의 길,” 『월간말』 (2007.10).

¹⁵ http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/09/27/2010092700039.html(검색일: 2010.09.29).

¹⁶ 『조선인민군』, 2010년 1월 8일.

¹⁷ 오경섭, “북한체제의 안정화 요인과 변화 요인,” (세종연구소 세미나 자료집, 2012.3.14), p. 6.

이처럼 김정은 정권은 핵심엘리트들의 합리적 선택을 바탕으로 김일성·김정일의 권위(authority)를 활용하고 백두혈통의 정통성을 부각시킴으로써 그 정치사상적 정당성을 일정정도 확보한 상태로 공식 출범했다. 그러나 바로 이 지점에서 김정은이 권력(power)에는 한발자국 더 가까이 갔지만, 여전히 자신의 권위 확보에는 미흡하다는 것을 엿볼 수 있다.

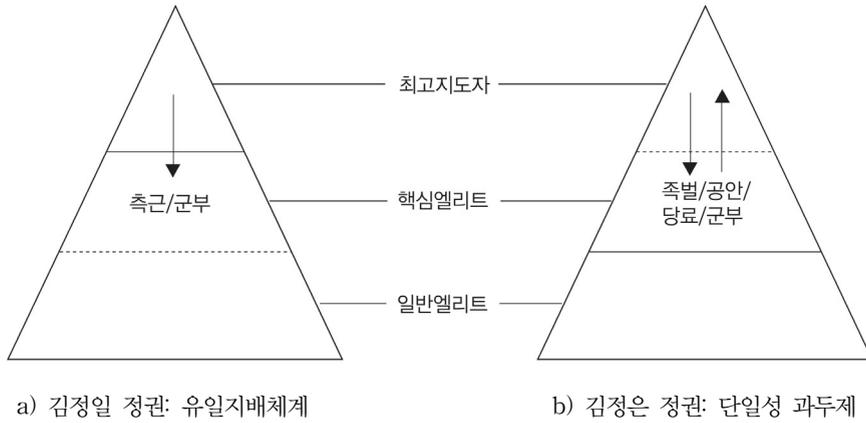
2. ‘단일성 과두제’로 출범

사회주의 국가는 당 정치국이 정책의 최고결정권을 가지는 집단지도체계의 권력구조를 가지고 있다. 중국에서처럼 당의 최고책임자는 ‘여럿 중의 첫 번째(First among them)’였다. 반면, 김일성·김정일 시대의 북한 권력구조의 근간은 수령제였다. 최고결정권은 오직 수령에게만 있었고 당조직, 국가기관, 인민군대 등은 수령의 활용기구였다. 즉, 당·정·군 위에 수령이 위치하는 이른바 ‘수령의 유일적 영도체계’였던 것이다.

현재 북한은 공식적으로 김정은의 유일적 영도체계를 포기하지 않고 있다. 그러나 그 어떤 북한전문가도 김정은의 권력과 권위가 유일적 영도체계를 감당할 만큼 성숙해있다고 자신 있게 주장하지 못한다. 유일지배체계는 물론이거니와 단일지배체계에도 못 미치는 형국이라는 것이 정설이다. 굳이 개념적으로 설명한다면, 권력의 집중도에서 단일지배체계보다 낮은 수준인 단일성 과두제 또는 제한적 일인지배체계라 할 수 있다. 주요 국가정책을 김정은 혼자 최종 결정하기보다는 그를 후견·지지하는 세력과 또는 각 진영의 대표들과의 협의를 통해 집체적으로 결정한다고 보는 것이 타당할 것이다.

그런데 이러한 정책결정은 최고지도자와 핵심엘리트 간 수직적 지배체계에도 영향을 줄 수밖에 없다. 과거에는 최고지도자와 핵심엘리트 간 경계가 명확하고 최고지도자가 핵심엘리트 위에 군림하였다. 그러나 현재는 최고지도자와 핵심엘리트 간 경계가 흐릿해지고 군림보다는 핵심엘리트가 최고지도자를 떠받들고 있는 모양이다. 최고지도자와 핵심엘리트 간 관계가 일방적 지시에서 상호 의존 형태로 변화한 것이다. 결국 김정은 정권의 권력구조는 ‘수령 없는 수령제’의 모습을 갖고 있다 하겠다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 최고지도자와 엘리트 관계도



김정은 권력의 상대적 취약성에도 불구하고, 북한은 사회주의 당-국가 상층부의 재정비에 있어 일정한 성과를 거두었다. 2009년·2012년 헌법 개정을 통해 국가기관을 정비했고 그 후속조치로 2010년·2012년 당규약 개정을 통해 당조직을 정비했다. 그리고 2011년에는 지방인민회의 선거를 실시하여 도·시·군 대의원을 교체했고 최근에는 분기마다 내각 전원회의 확대회의(내각 성원 및 내각 직속기관 책임일꾼·관리국장들, 도·시·군 인민위원장들, 도 농촌경리위원장들, 도 식료일용공업 관리국장들, 중요공장·기업소 지배인 등 참가)를 개최하여 인민경제계획 수행정형 총화 및 실행 대책을 논의하고 있다.

자연스레 이 과정에서 승계의 제도화에 필수적인 세대교체·간부교체가 단행되었다. 김정은이 후계자로 내정된 2009년 이후 선군정치 수혜자, 경제 및 보안기구 관련 인물, 중앙 및 지방의 간부들이 낙마한 것이다. 특히 2010년 제3차 당대표자회를 통해 대대적인 당간부의 교체가 이루어졌는데, 2009년 말과 비교하여 70~80% 수준의 당 중앙위원회의 신규 총원이 있었다. 이들의 구체적 프로파일은 알려지지 않았으나, 50대 이하인 ‘혁명3·4세대’ 일부도 권력 핵심으로 진입했을 것으로 추정되고 있다. 이는 승계의 제도화를 위해 선군연합세력을 당장 바꾸기 보다는 15년 이상 방치해두었던 당을 복구함으로써 당을 통해 구(舊)군부를 견제하고자 한 것이다.

간부교체에 있어 단연 두각을 나타냈던 인물은 리영호와 최룡해이다. 제3차 당대표자회에서 신(新)군부의 대표주자인 리용호 총참모장은 인민군 차수, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원회 부위원장 등에 기용되었다. 제4차 당대표자회에

서 스타는 당료 출신의 최룡해였다. 최현 전 인민무력부장의 차남인 그는 인민군 차수, 총정치국장, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원회 부위원장, 국방위원으로 선출된 것이다. 그는 리영호에 비해 국방위원이라는 국가기관 직책을 하나 더 갖게 되었다. 민간당료 출신이 군부의 정치기관의 수장이 된 것이 의외라서 이 조치가 구군부에 대한 당의 견제라는 분석이 설득력이 있다. 총참모장 이외에도 김정각 총정치국 제1부국장을 인민무력부장에, 김원홍 총정치국 조직부국장을 국가안전보위부장에, 그리고 이미 작년 4월 리명수를 인민보안부장에 앉힘으로써 공안부문을 김정은 측근으로 구성하였다.¹⁸ 이 점에서 초기 김정은 정권의 일정한 안정성을 읽을 수 있다.

그런데 여기서 눈여겨보아야 할 대목은 장성택의 존재함이다. 제3차 당대표자회에서 장성택과 친분이 있는 것으로 알려진 최룡해(당정치국 후보위원, 당비서, 당 중앙군사위원), 문경덕(당정치국 후보위원, 당비서, 평양시당 책임비서), 리영수(당부장), 지재룡(주중대사) 등이 중앙정치에 진입하였다. 제4차 당대표자회에서 김정은의 최측근으로 부상한 인물들도 장성택과 가까운 편이라 할 수 있다. 장성택과 권력의 부침을 함께 했던 최룡해는 말할 것도 없고, 김원홍과 리명수도 장성택으로부터 ‘당적 지시’를 받을 수밖에 없다. 국가보위부장과 인민무력부장의 보고라인에서 당 행정부장을 제치기 어렵기 때문이다. 이처럼 장성택(인맥)의 군과 공안 분야에 대한 장악력은 높아졌다 하겠다.

김정은 정권에서 고모인 김정희의 역할도 더 중요해졌다. 재작년 당 부장, 인민군 대장, 정치국원에 오른 김정희는 올 4월 당 비서로 승진했고 김정은이 참석하는 행사에 동행하여 그를 지근거리에서 지원하고 있다. ‘김정희 조직비서’설의 진위와 상관없이, 김정희는 주로 고령인 당 정치국 인사들을 위무하고 그들의 정권에 대한 지지를 이끌어내며, 당조직을 직접 챙기는 역할을 수행할 가능성이 높다. 연소한 김정은을 지탱해주는 두 축이 죽은 김정일의 유훈과 살아있는 족벌세력(+빨치산 후손)이라 할 수 있다.

당 정치국이 원로후견세력으로 구성되어 있다면, 당 중앙군사위원회는 상층을 제외하고는 군사작전을 책임지고 있는 야전 군인으로 구성되어 있다. 김정일 시대

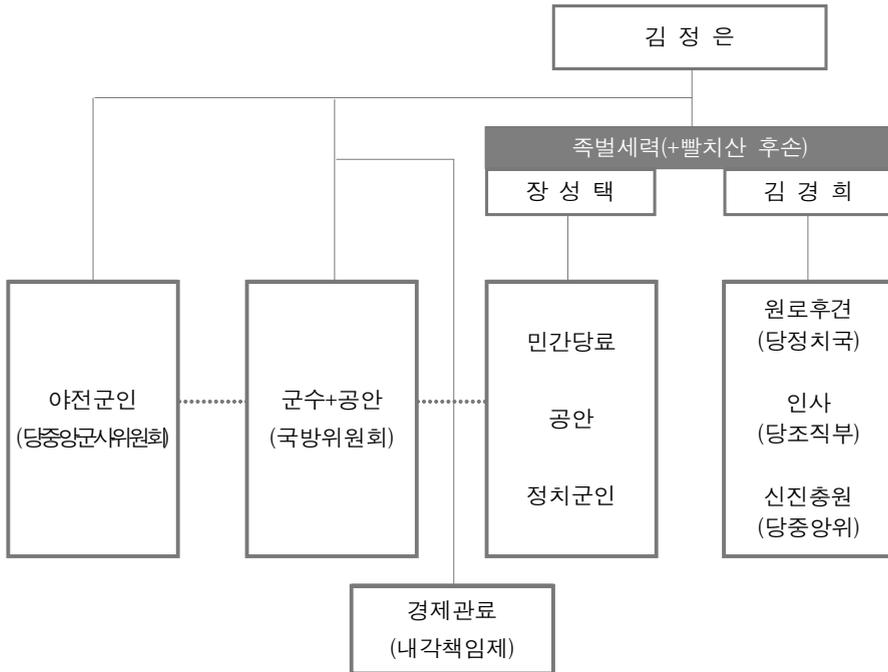
¹⁸ 군에 대한 감시와 통제를 담당하는 총정치국 출신들이 인민무력부장과 국가안전보위부장 그리고 인민무력부 제1부부장 겸 후방총국장(현철해)에 임명되었다는 것은 총정치국의 위상 강화로 이해할 수 있다. 이미 2010년에 개정된 당규약 49조에서 “조선인민군 각급 단위에는 정치기관을 조직한다. 조선인민군 총정치국은 인민군 당위원회의 집행부서로서 당중앙위원회 부서와 같은 권능을 가지고 사입한다. 조선인민군 총정치국 아래 각급 정치부들은 해당 당위원회의 집행부로서 당정치사업을 조직집행한다”고 적시해 총정치국 위상을 높인 바 있다.

에 군부의 원로들로 구성되었던 것과는 사뭇 달라졌다. 당 중앙군사위원회는 상설 군사정책기구로서 야전 군인들의 업무를 조정하고 이들을 대변하는 역할을 수행하고 있는 것으로 보인다.¹⁹ 제4차 당대표자회에서도 군수부문 담당자와 사회통제부문 담당자로 국방위원회를 구성하는 당초 원칙이 유지되었다. 장성택, 리용무, 오극렬, 김영춘으로 구성된 부위원장단은 그대로 유임되었고, 인민무력부장에 오른 김정각 외에 박도춘(군수담당비서), 주규창(기계공업부장), 백세봉(2경제위원장) 등 군수부문 담당자도 자리를 지켰다. 다만, 국가안전보위부 1부부장 우동측 대신 국가보위부장 김원홍, 인민보안부장에서 탈락한 주상성 대신 새로 임명된 리명수, 총정치국장에 오른 최룡해 등이 국방위원회에 새로 진입했다.

한편, 국민경제는 내각이 중심이 되어 운영될 것으로 보인다. 2002년 7.1경제관리개선조치와 더불어 출범한 박봉주 내각이 경제개혁을 추진하다가 실패한 이후 2005년부터 내각의 역할이 약화되고 당이 경제정책에 관여해왔다. 그런데 2012년 4월 6일 진행된 김정은의 첫 ‘노작’에서 “경제사업에서 제기되는 모든 문제를 내각에 집중시키고 내각의 통일적인 지휘에 따라 풀어나가는 규율과 질서를 철저히 세워야 한다”며 ‘내각책임제’를 다시 강화할 것을 강조했다. 노작 발표 5일 후에 곧바로 경제통인 곽범기를 당중앙위 비서와 부장에, 경제개혁의 상징인 박봉주를 당 부장에 임명한 것을 보면, 당의 경제사업에 대한 관여가 축소될 것으로 전망된다. 김정은 정권의 권력배치를 도식화하면 <그림 2>와 같다.

¹⁹ 박형중, “김정은 통치연합의 출범과 특징,” (Online Series CO 12-18, 2012.4.23); 이승열, “북한의 최근 권력변화와 향후 과제,” (통일연구원 전문가간담회 자료집, 2012.4.19).

<그림 2> 김정은 정권의 권력배치도



IV. 김정은 정권의 정치적 과제

1. 이데올로기 해석권 장악

후계자론에 따르면, 후계자는 수령의 위업을 계승하고 완성하는데서 절대적 지위와 역할을 하게 되어 있다. 이 과정에서 특히 중요한 것은 수령의 사상이론적 업적을 고수하고 발전시키는 역할을 수행해야 한다는 것이다. 정치우위 사회인 북한체제 특성상 후계자가 이데올로기에 대한 해석권을 장악하는 ‘사상적 지도자’의 품모를 갖추어야함은 당연한 것일 수도 있다. ‘제도적 리더십’에 머물고 있는 김정은이 이데올로기 분야에서 두각을 나타낸다면 ‘인격적 리더십’까지 결합할 수 있을 것이다.

이데올로기 분야 리더십을 가지고 최고지도자(후계자)로서의 권위와 권력을 확보한 대표적인 인물은 김정일이다. 후계자 부상 및 공고화 과정에서 김정일을 부각시킨 것은 단연 주체사상의 이론적 체계화와 유일사상체계의 확립이었다. 김정일은 1973년 9월 조직·선전담당 비서에 선출되고 1974년 2월 13일 당 정치위원에

피선된 바로 직후 2월 19일 강습회에서 “전사회를 김일성주의화하자”를 중심 주제로 하여 지배이데올로기에 대한 해석권을 장악하기 시작했다.²⁰ 또한 그는 1982년 “주체사상에 대하여”에서 주체사상을 철학적 원리, 사회역사 원리, 지도적 원칙이라는 구성요인을 지닌 철학적 체계로 완성시켰다. 이는 현재 북한에서 사상, 이론, 방법의 전일적 체계로 구성되어 있다고 주장하는 ‘김일성주의’의 진수로 간주되고 있다.²¹

승계의 정당화를 위해서는 그의 아버지가 했던 것처럼, 김정일이 ‘사상적 지도자’로서의 지위를 확보하고 이데올로기에 대한 해석권을 장악해야 한다. 그런데 이미 북한정치에서는 새로운 이데올로기에 대한 논의가 상당부분 진척되었다. 북한은 1990년대 중후반 선군정치를 제시하더니 2003년부터는 선군사상으로 발전시키고 2004년부터는 이를 일색화할 것을 독려했다. 그리고 2009년 4월 개정된 헌법에서는 선군사상을 주체사상과 함께 지도사상으로 병기했고, 2010년 9월 개정된 당규약에서는 선군정치를 사회주의 기본정치방식으로 정의했다.

이 과정에서 선군사상의 체계화도 일정정도 진행되었다. 주체사상이 사상, 이론, 방법의 전일적인 체계이듯이, 선군사상을 총대철학, 선군혁명이론, 선군정치방식 등으로 체계화한 것이다. 여기서 총대철학은 ‘총대를 인민대중과 나라와 민족의 자주성을 옹호실현하는 자주의 철학’으로, 선군혁명이론은 ‘인민대중을 중심으로 두고 인민군대가 혁명의 주력군으로서의 역할에 집중한 혁명이론’으로, 선군정치방식은 ‘혁명과 건설에서 군사를 확고히 앞세우고 인민군대를 주력군으로 하여 사회주의의 주체를 백방으로 강화하며 그 역할을 높여 나가는 정치방식’으로 정리하였다.²²

그러나 혁명의 주력군, 선군사상의 창시자, 시대구분 등 적지 않은 논란거리가 완전히 해소되지 못하고 있다.²³ 더욱이 주체사상과 선군사상 간 계승성과 독창성 논쟁은 여전히 진행 중이다. 계승론자들은 선군사상이 주체사상을 그 세계관적 및 방법론적 기초로 하고 있고, 선군사상의 모든 원리와 원칙, 내용들이 다 주체사상

²⁰ 坂井隆, “김정일의 권력 기반: 그 형성과정을 중심으로,” 『북한의 실상과 전망』 (서울: 동화연구소, 1991), pp. 16-26.

²¹ 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 523.

²² 『로동신문』, 2004년 12월 22일.

²³ 주요 쟁점은 이교덕 외, 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』 (서울: 통일연구원, 2007); 김갑식, “1990년대 ‘고난의 행군’과 선군정치: 북한의 인식과 대응,” 『현대북한연구』, 8권 1호 (2005); 이기동, “선군사상의 통치이데올로기적 성격에 관한 연구,” 『화해·협력과 평화번영, 그리고 통일』 (서울: 한울아카데미, 2005) 참조.

의 철학적 원리와 원칙에 뿌리를 두고 있다는 점을 강조한다. 반면, 창조론자들은 선군사상이 김정일의 사상이론적 총화이고, 선군사상이 당의 모든 노선과 정책의 초석을 이루며 그 독창성과 혁명성, 불패의 전투성과 생활력을 담보하는 근본이념이라고 주장한다. 만약 독창성이 강조되면 주체사상과 선군사상은 맑스-레닌주의와 주체사상처럼 별개의 사상이 될 것이다.

정치우위 사회인 북한에서 이데올로기에 대한 해석은 권력교체기나 대내외적 위기국면에서는 논쟁적이기 쉽다. 권력투쟁의 대부분이 이데올로기투쟁으로 표출되기 때문이다. 이미 북한에서는 1990년대 초중반 이데올로기에 대한 갈등이 있었다. 그 시작은 1980년 제6차 당대회로까지 소급될 수 있다. 이때 김정일은 주체사상에 대한 관점을 기존의 맑스-레닌주의의 ‘계승발전론’에서 ‘포괄론’으로 새롭게 전개했다.²⁴ 본격적인 갈등은 사회주의진영이 붕괴되고 김일성이 사망한 시기였다. 1990년 10월 김정일은 여전히 ‘계승발전론’을 고수하고 있던 ‘일부 사회과학자들’에게 엄중한 경고²⁵를 보냈으나, 1994년 김일성 사망 이후 양측의 대립은 더 표면화되었다. 이에 김정일은 1995년부터 ‘붉은기사상’을 들고 나와 ‘일부 사회과학자들’을 수정주의자·사회주의배신자로 몰아세웠고, 김정일이 1996년 7월 『근로자』에 “주체철학은 독창적인 혁명철학이다”를 발표하면서, 이 대립은 종결되었다.²⁶ 황장엽은 1998년 7월 『신동아』와의 대담에서 ‘일부 사회과학자들’에 자신이 포함되어 있다고 증언한 바 있다.

주체사상과 선군사상의 관계에 더해 2012년 개정된 당규약에서는 지도사상을 ‘주체사상’에서 ‘김일성-김정일주의’로 확대했다. 일반적으로 김일성의 주체사상과 김정일의 선군사상을 합친 것이 ‘김일성-김정일주의’라고 평가받고 있다. 그러나 이 문제에 대한 명확한 해석이 제시되지 않는 한, 차후 언제든지 갈등의 소재로 등장할 수 있다. 최고지도자인 김정은이 이에 대한 지침을 제시해야 하겠지만, 아직까지는 두루뭉술하게 지나갈 모양이다. 맑스-엥겔스주의와 레닌주의가 결합된 형태로 맑스-레닌주의라고 부르기도 하지만, 때로는 전자와 후자를 차별화하

²⁴ 1970년 5차 당대회 규약에서는 “조선로동당은 맑스-레닌주의와 우리나라의 현실에 맑스-레닌주의를 창조적으로 적용한 김일성동지의 위대한 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”고 규정되어 있었으나, 1980년 6차 당대회 규약에서는 “조선로동당은 오직 위대한 수령 김일성동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다”고 수정했다.

²⁵ 김정일, “주체철학에 대한 올바른 관점과 이해를 가지기 위하여,” 『月刊 朝鮮資料』(東京: 朝鮮問題研究所, 1997.7), pp. 2-3.

²⁶ 한호석, “황장엽류의 주체철학 해석에 대한 북(조선) 내부의 비판,” 『통일논의』, 22호 (1998.7), p. 2에서 재인용.

는 사람들도 있다. 이러한 현상이 북한에서만 예외일 수 없을 것이다. 지금은 비상국면이므로 잠복해 있지만 시간이 지날수록 수면 위로 부상할 가능성이 있다. 또한 과거 중국을 의식하여 ‘김일성주의’를 내부적으로만 사용하곤 했다. 이러한 점도 ‘김일성-김정일주의’를 체계화하는데 어려움으로 작용할 여지가 있다.

이렇듯 새로운 정권의 출범에 맞게 새로운 지도자가 새로운 이데올로기(적어도 기존 이데올로기에 대한 권위 있는 해석)를 제시해야 함에도 불구하고 주객관적 조건이 녹록치 않다. 선군사상에 내재되어 있는 문제점을 해결하기도 어렵고 그렇다고 ‘김일성-김정일주의’를 이전 사상과 차별되는 독창적인 사상으로 발전시킬 수도 없기 때문이다. 더욱이 2003년 이후 선군사상 일색화 과정에서 김정은의 행보나 역할이 거의 알려지지 않았다는 점도 김정은이 사상적 지도자의 반열에 올라서는데 걸림돌이다. 제4차 당대표자회를 앞둔 2012년 4월 6일 김정은이 당 중앙위원회 책임일꾼들을 상대로 한 “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자”라는 담화가 그의 첫 ‘노작’이라고 한다. 아마 북한은 김정은의 노작을 계속해서 발표함으로써 그의 정책적·사상적 면모를 과시하려 할 것으로 전망된다.

그렇지만 지금 당장 김정은에게 선군사상이나 김일성-김정일주의에 대한 체계화를 기대하기는 쉽지 않다. 현재 상황에서 김정은 정권은 “전사회를 김일성-김정일주의화하자”라는 강령을 반복하는 수준에 머물 것이다.²⁷ 김정은이 사상적 지도자로서 이데올로기에 대한 해석권을 장악하기까지는 좀 더 많은 시간이 필요할 것으로 보인다. 그런데 그 시간만큼 김정은 리더십의 한계는 노출되어 있는 것이다.

2. 권력의 자의성 확장

현재 김정은 정권 처지에서 권력구조의 당면 목표가 유일지배체계가 아닌 단일 지배체계가기 때문에, 더 시급한 과제는 승계의 정당화보다는 승계의 제도화다. 승계의 제도화가 공고화되려면 <그림 1>의 b)의 상태가 a)의 상태로 이동해야 한다. 그리고 그 방법은 결국 ‘돈’과 ‘사람’이다. 김정은이 권력과 부를 장악하고

²⁷ 김정은의 첫 노작에서는 “조선로동당의 지도사상은 위대한 김일성-김정일주의입니다.” “김일성주의를 시대와 혁명발전의 요구에 맞게 발전풍부화시키신 장군님의 특출한 업적으로 하여 이미 전부터 우리 당원들과 인민들은 수령님의 혁명사상과 장군님의 혁명사상을 결부시켜 김일성-김정일주의로 불러왔으며 김일성-김정일주의를 우리 당의 지도사상으로 인정하여 왔습니다.” “오늘 우리 당과 혁명은 김일성-김정일주의를 영원한 지도사상으로 확고히 틀어쥐고 나갈 것을 요구하고 있습니다.” 등을 주장하였다. 『조선중앙통신』, 2012년 4월 19일.

이를 충성도에 따라 핵심엘리트들에게 적절히 지속적으로 배분해줘야, 강력한 지배연합을 구성할 수 있고 권력을 안정화시킬 수 있다. 권력이행기라는 특수한 상황이기 때문에 정치적 수요는 많아지고 그에 비례하여 경제적 비용도 늘어날 수밖에 없다. 또한 인물교체의 후유증이 예견되는 바, 이에 대처하는 용인술이 절대적으로 필요할 것이다.

먼저, 김정은은 핵심 엘리트에게 지대 할당이나 특혜적인 경제적 보상을 제공하여 이들의 정치적 충성을 이끌어내야 한다. 당연히 공적 자금을 사적 통치자금으로도 유용할 것이다.²⁸ 통치자금이 안정적으로 확보되면, 정권유지에 필요한 핵심 엘리트들을 회유·포섭할 수 있는 원천이 늘어나고 권력이 안정화될 것이다. 그렇지 않으면 그 반대의 현상이 나타날 것이다.

김정일은 다양한 경로를 통해 통치자금(혁명자금)을 확보했다. 김정일이 관리하는 통치자금은 크게 제2경제 군수자금, 중앙당 39·38호실의 통치자금, 여타 특수단위들과 내각 성·기관들의 외화벌이 ‘수입상납금’ 등 세 부분으로 구성되어 있다고 한다. 여기서 가장 비중이 큰 것은 제2경제 군수자금으로 짐작된다. 중앙당 39·38호실 자금은 그 목적이 사적인 통치자금을 조달하는데 있기 때문에 완전한 의미의 ‘사금고’라 할 수 있다.²⁹

아마도 김정일은 생존에 통치자금의 흐름을 대충이라도 김정은에게 알려주었을 것이다. 하지만 돈의 흐름을 인지하고 있는 것과 이를 장악하고 있는 것은 다르다. 그리고 설사 그 흐름에 관여하고 있다하더라도, 대리인을 통제할 수 있는지 아니면 그에게 의존하는지도 매우 중요한 차이이다. 김정은의 후계자 수업 기간, 김정은의 연소함 등을 고려하면, 아직까지 그가 통치자금을 완전히 장악했다고 판단하기에는 무리가 있다. 통치자금과 관련한 문제는 측근에 의존해 있다고 바라보는 것이 타당할 것이다.

이외에도 김정일 경우와 비교하여 김정은의 경우에는 통치자금과 관련하여 두 가지 정도의 어려움이 더 있다. 첫째, 김정은의 권력승계가 기득권 세력에 대한 완전한 숙청을 통한 것이 아닌, 오히려 당을 통해 그를 지지하는 세력을 엘리트구조에 추가 편입시키는 방식으로 진행되었기 때문에, 경제적 보상의 범위가 넓어졌다는 것이다. 이 문제는 김정은 정권의 권력진용이 완전히 꾸러지기까지는 감당해

²⁸ Tak-Wing Ngo, “Rent Seeking and Government-Business Relations in China,” Tak-Wing Ngo and Yongping Wu eds., *Rent Seeking in China* (London: Routledge, 2009).

²⁹ 최봉대, “북한의 지역경제협력 접근방식의 특징,” 『현대북한연구』, 14권 1호 (2011), p. 217.

야 할 부담일 것이다. 둘째, 1990년대 중반 당과 국가가 취약해진 상황에서 군부가 정권유지의 근간으로 부상했다. 김정일은 군부에게 외화벌이 편익과 국방공업 우선정책이라는 보상을 주었다. 이 과정에서 군부를 비롯한 각 집단들은 이익집단화 되어갔다. 그 이전에 정권 지지자들 간의 결속이 혁명적 전란에서 맺어진 끈끈한 동지애나 소명의식이었던 것과는 다른 모습인 것이다.³⁰ 정신적 지주였던 김정일이 사망하고 혁명적 동지애가 상대적으로 부족한 신진 세대들의 충원이 늘어나고 있기 때문에, 통치자금의 확보 및 관리 능력이 김정은에게 더 중요해졌다 하겠다. 하지만 김정은이 통치자금을 장악하기까지는 더 많은 시간이 필요할 지도 모른다.

다음으로, 김정은은 자기의 의지대로 지배연합 내 구성원을 충원하거나 제거할 수 있을 정도의 권력을 가져야 정권을 유지할 수 있다. 즉, 권력집중에 성공해야 자신에게 도전할 세력을 제거하고 자신에게 충성할 새로운 인재를 영입할 수 있다. 이래야 핵심엘리트 간 담합구조를 차단하고 자신과 핵심엘리트 간 일대일 거래관계를 구축할 수 있는 것이다(hub & spokes). 특히, 권력이행기 과정에서 늘어난 핵심엘리트 수를 가능한 최소 규모로 축소해야 김정은의 미래가 보장된다. 핵심엘리트 수가 적을수록 인사운용과 지출에 대한 김정은의 재량권이 커지기 때문이다.³¹

김정일의 용인술은 뛰어난 것으로 알려져 있다. 그는 김일성이 사망한 직후에 노·장·청 균형정책을 취했고 측근들에게 다양한 혜택을 제공함으로써 핵심엘리트들을 안정적으로 관리했다. 그리고 인사운용을 용이하게 하기 위해서 선군연합을 구성함에 있어 군부에 우선권을 부여하고 후보집단(selectorate)의 규모를 줄였다. 동시에 군부를 중심으로 핵심엘리트를 동심원적으로 배치함으로써 지배연합의 크기를 축소했다.³² 또한 자신의 권력 운용 증추기구를 당·군·정 중에서 어느 하나를 특정하지 않고 필요에 따라 선택했다. 자신은 ‘균형자’ 또는 ‘통합자’로서 위치하고, 기관끼리, 개인끼리 권한의 중복, 견제와 균형, 감시와 통제의 체제를 구성하여 어느 한 기관, 또는 어느 한 인물에 권력이 지나치게 집중하는 것을 방지하는 한편, 몇 개의 중요한 기관 또는 개인끼리 경합하는 체제를 수립했다.³³

³⁰ 김진하, “김정은 정권의 체제 내구성,” (세종연구소 세미나 자료집, 2012.3.14), p. 33.

³¹ 오경섭, “북한체제의 안정화 요인과 변화 요인,” (세종연구소 세미나 자료집, 2012.3.14), pp. 13-14.

³² 한병진, “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰,” 『국가전략』, 15권 1호 (2009), p. 133.

³³ 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 155-157.

물론 이 체계는 김정일의 과부하를 동반할 수밖에 없었다.

김정일은 승계과정에서 심각한 권력투쟁을 거치지지는 않았지만 1960년대 말 후계자 부상과정에서 갑산파, 군부 강경파, 김동규 등의 반발을 이겨내야 했던 것과는 달리, 김정은은 승계과정에서 외형적으로나마 큰 소동을 겪지 않았다. 즉, 새 정권을 대체할 지도자를 찾기 힘든 상황에서 핵심엘리트들은 김정은 정권이 안착되어야 자신들의 특권도 유지된다는 것을 잘 알고 있기 때문에 그에 대한 충성심이 없더라도 반감을 표출할 필요가 없었다. 당분간 핵심엘리트들은 김일성가계와 운명공동체로 함께 할 수밖에 없었던 것이다.³⁴

하지만 김정은 정권 앞에 적지 않은 과제가 놓여 있다. 첫째, 김정은이 한정된 자원과 일천한 경험을 가지고 있기 때문에 추락한 엘리트들의 반발과 숙청, 그에 따른 권력투쟁에 노출될 여지가 있다. 일단, 현재 상황에서는 ‘형제의 난’이 발생할 가능성은 그리 높지 않다. 그렇지만 김정은 정권에 들어 밀려난 구군부의 반격 가능성이 남아 있다. 막대한 외화벌이 이권을 빼앗긴다면 극한의 행동도 감행할지 모른다. 그런데 과거 오진우가 김정일을 뒷받침해주었듯이, 신군부의 리영호가 이 역할을 제대로 수행할 수 있을지 검증이 안 된 상황이다. 또한 민간당료 출신인 최룡해가 얼마나 군을 장악할 수 있을지도 관건이다. 장성택을 중심으로 한 신군부, 신진 민간당료,公安부문의 연합세력이 퇴락한 세력의 반발을 제압할 수 있는 능력을 가져야 할 것이다. 여전히 김정일 시대의 인물들이 많이 남아 있어 인물교체가 더욱 요구되는 상황에서 이들의 능력은 더 절실하기 때문이다.

둘째, 중앙차원뿐만 아니라 지방차원에서의 인적 교체가 필요하다. 국가배급제가 붕괴된 상황에서 지방간부들은 주민들을 위한 봉사추구행위(service-seeking) 보다는 자신의 이익을 위한 지대추구행위(rent-seeking)에 몰들어졌다. 즉, 지방간부들은 자신의 권력을 남용하고 시장세력과 결탁하여 이익을 추구해온 것이다.³⁵ 고난의 행군 이후 지방정치가 상당부분 부패화된 것이다. 새 정권의 출범을 맞아 지방권력을 쇄신해야 하겠지만 지방간부와 시장세력 간의 부패고리가 견고한 편이다. 지방권력의 교체과정에서 신진 간부와 주민 간의 괴리가 발생하고 이들의 반발이 예상외로 커질 수 있기 때문에 김정은 정권은 이에 대한 대응책을 가지고 있어야 한다.

³⁴ 홍현익, “김정은 체제의 생존전략 전망과 한국의 대북정책 추진방향,” (민주평화통일자문회의·평화문제연구소 공동세미나 자료집, 2012.4.20), pp. 28-29.

³⁵ 이기동, “제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조의 쟁점 및 과제,” 『한국과 국제정치』, 26권 4호 (2010), p. 266.

셋째, 퇴락한 중앙세력과 지방세력의 반발을 제압하는 과정에서 또는 제압한 이후에는 지배연합 내의 분화 가능성이 있다. 현재 김정은 정권을 떠받치고 있는 핵심 세력은 만경대혁명학원 출신과 김일성군사종합대학 출신이다. 장성택, 최룡해, 현철해, 오극렬 등은 전자이고, 김정은 대학선배가 되는 셈인 리영호, 김정각, 김영춘, 김명국 등은 후자이다.³⁶ 이들이 지금은 공동의 적을 상대로 연합전선을 구축하고 있지만 공동의 적이 무너진 뒤에는 경쟁할 가능성이 언제든지 존재한다(이미 경쟁관계에 있을 수도 있다). 이 과정에서 새로운 형태의 권력투쟁이 발생할 수 있다는 것은 동서고금의 진리다. 이에 대한 김정은의 관리능력이 요구된다.

마지막으로, 김정은 정권의 공식 출범과 더불어 정치체제가 정상화의 길을 걷고 있다. 당규와 헌법에 따른 체제운영이 이루어지고 있는 것이다. 이는 곧 김정은의 권위와 권력을 제약하고 그것이 핵심엘리트들에게 분산될 가능성이 있다는 것을 의미하기도 한다.³⁷ 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회 등에 인물이 중첩되어 있기는 하나 기관본위주의 또는 역할분담이 가능해질 수도 있다는 것이다. 특히 <그림 2>에서 보는 바와 같이, 당 중앙군사위원회는 야전 군인들의 압력단체 역할을 수행하고 있는 것으로 보인다. 김정은이 측근의 도움은 받되 그 울타리에서 벗어나야, 엘리트 분화와 진영논리 표출 가능성을 억제하고 핵심엘리트들과 일대일 거래관계를 맺을 수 있을 것이다.

그러나 현재 김정은이 가지고 있는 정치적 자산과 환경은 열악한 편이다. 먼저, 초고속 승계로 인한 정치적 경험의 부족과 연소함이다. 정치적 난제를 해결하기에는 2년 정도의 후계수업과 20대 나이로는 역부족이다. 그리고 족벌세력과 측근세력이 그를 후견하고 있지만 아버지 김정일의 부재는 정치적으로 큰 손실일 수밖에 없다. 경제적 침체, 적대적 대외관계 등 대내외적 어려움도 김정은 정권을 힘들게 하고 있다. 또한 혁명적 동지애와 의리는 약화되고 거대 이익집단화된 군부, 시장화에 따른 주민의식 변화, 부정부패가 만연한 사회 분위기 등도 김정은에게는 부담이다. 향후 김정은 정권은 탄탄대로를 달리기보다는 가시밭길을 헤쳐가야 할 것이다.

³⁶ 이기동, “김정은 시대의 개막과 ‘유일지배체제’ 균열 가능성 검토: 권력엘리트 간의 수평적 균열 가능성을 중심으로.”

³⁷ 백승주, “김정은 체제와 대남정책: 전망과 대응,” (민주평화통일자문회의·평화문제연구소 공동 세미나 자료집, 2012.4.20), p. 15.

V. 결론

김정은 세력이 후계정권을 안착시키기 위해서는 정권의 지속 비전(대외·대남적 과제), ‘시장’에 대한 적절한 조절(경제·사회적 과제), 김정은 권력의 강화(국내 정치적 과제) 등 크게 세 가지 차원의 과제를 해결해야 한다.

적대세력의 국내 간섭 차단 및 위협행위에 대한 억지력 등은 최고지도자에게 체제유지에 대한 정치적 자신감과 엘리트들에게 정권의 미래에 대한 기대를 제공함으로써 엘리트의 정치적 도전과 분열을 예방하는 효과가 있다.³⁸ 이런 점에서 북한의 핵·미사일 개발 및 도발적 행동 등은 단기적으로 체제유지에 긍정적 효과가 있을 수도 있으나 그 지속성에 대해서는 대체로 회의적이다.

김정은 세력에게 있어 ‘시장’ 문제는 ‘뜨거운 감자’다. 북한은 1990년대 이후 체제유지와 기득권 존속이라는 측면에서 ‘시장’을 확대 또는 축소해왔다. 시장이 지나치게 확대되어 새로운 계층이 힘을 갖게 될 경우에는 제약했고, 시장이 축소되어 권력과 시장세력 간의 연계고리가 약해져 돈벌이가 위협받을 경우에는 방임했다.³⁹ 북한정권은 시장의 확대와 축소 사이에서 아슬아슬한 줄타기를 하고 있었는데, 향후 북한이 이 문제를 관리·통제할 능력이 있을지도 김정은 정권 안착의 관건이다.

김정은 정권의 안정성을 담보하기 위해서는 위 두 가지 과제보다 더 시급한 과제가 친정체제의 구축이다. 김정은은 지배이데올로기에 대한 해석권을 장악하고 지배연합을 자기 사람들로 구성해야 한다. 그리고 이것을 발판으로 김정은은 유훈이나 측근에 의한 간접통치가 아닌 직접 관할통치로 나아가야 한다. 그러나 현재 김정은이 가지고 있는 정치적 자산과 대내외적 환경은 이 과제 해결이 힘겨운 과정이 될 수밖에 없다는 것을 보여준다.

현 시점에서 김정은 정권의 안정성 여부를 단정적으로 판단하는 것은 쉽지 않다. 다만 향후 3~4년 내에 정책·정치변동이 발생할 가능성은 무시할 수 없다. 즉, 현재 북한체제는 지그재그식 대내외정책에서도 확인되듯이, 고착화되기보다는 유동적이라 할 수 있다. 바로 이 지점이 우리의 대북정책 수립에 시사점을 준다. 지난 10여 년간의 포용과 강경의 정책집행 과정에서 얻은 성과는 대북정책이 국민적 합의에 기반하고 있어야 한다는 점이다. 차기 정부의 대북정책은 이 교훈에서

³⁸ Gordon Tullock, *Autocracy* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987).

³⁹ 박형중, “북한 권력구조와 정책방향 전망,” (통일연구원 세미나 자료집, 2012.1.18), p. 15.

벗어날 수가 없을 것이다. 또 하나 주목해야 할 부분은 북한체제의 유동성을 적극 활용하는 대북정책의 모색이다. 우리의 건설적 관여로 북한 내에 한반도의 평화와 공영 그리고 통일을 원하는 세력이 성장할 수 있는 여건을 조성해야 할 것이다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 18일 ■ 채택: 05월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 김유민. 『후계자론』. 신문화사, 1984.
김재천. 『후계자문제의 이론과 실천』, 1989.
박형중 외. 『김정일 시대 북한의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2004.
이교덕 외. 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』. 서울: 통일연구원, 2007.
이종석. 『새로 쓴 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.
_____. 『조선로동당 연구』. 서울: 역사비평사, 1995.

Tullock, Gordon. *Autocracy*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987.

2. 논문

- 고병철. “북한의 정치 변화.” 유세희·이정식 편. 『전환기의 북한』. 서울: 대한교과서주식회사, 1991.
김갑식. “1990년대 ‘고난의 행군’과 선군정치: 북한의 인식과 대응.” 『현대북한연구』. 8권 1호, 2005.
_____. “김정은 정권의 공식 출범 분석.” 『이슈와 논점』. 433호, 2012.4.17.
_____. “북한 ‘조선로동당대표자회’ 개최 결과와 향후 전망.” 『이슈와 논점』. 126호, 2010.10.4.
_____. “북한 노동당규약의 개정배경과 특징.” 『이슈와 논점』. 179호, 2011.1.12.
김용현. “김정은 후계체제 구축과 향후 전망.” 『합참』. 46호, 2011.
김정일. “주체철학에 대한 올바른 관점과 이해를 가지기 위하여.” 『月刊 朝鮮資料』. 東京: 朝鮮問題研究所, 1997.7.
김진하. “김정은 정권의 체제 내구성.” 세종연구소 세미나 자료집, 2012.3.14.
박형중. “북한 권력구조와 정책방향 전망.” 통일연구원 세미나 자료집, 2012.1.18.
백승주. “김정은 권력승계 2년차, 3대 관전 포인트.” 『신동아』. 626호, 2011.
_____. “김정은 체제와 대남정책: 전망과 대응.” 민주평화통일자문회의·평화문제연구소 공

- 동세미나 자료집, 2012.4.20.
- 안득기. “최근 북한의 변화와 남북관계: 북한의 후계체제 구축과 대내외 정책 전망을 중심으로” 한국정책학회 춘계학술회의 자료집, 2011.
- 안치영. “화궈핑(華國鋒) 체제의 승계와 실각을 통해 본 김정은 체제의 딜레마.” 『동아시아 브리프』. 7권 2호, 2012.
- 오경섭. “북한체제의 안정화 요인과 변화 요인.” 세종연구소 세미나 자료집, 2012.3.14.
- 이기동. “김정은 시대의 개막과 ‘유일지배체제’ 균열 가능성 검토: 권력엘리트 간의 수평적 균열 가능성을 중심으로.” 국가안보전략연구소 세미나 자료집, 2012.4.23.
- _____. “선군사상의 통치이데올로기적 성격에 관한 연구.” 『화해협력과 평화변영, 그리고 통일』. 서울: 한올아카데미, 2005.
- _____. “제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조의 쟁점 및 과제.” 『한국과 국제정치』. 26권 4호, 2010.
- _____. “포스트 김정일시대의 특징과 북중관계 전망.” 대외경제정책연구원 세미나 자료집, 2010.10.28.
- 이정철. “조선로동당 3차 당대표자회의와 김정일 후계체제.” 『유라시아연구』. 8권 1호, 2011.
- 정성장. “북한의 노동당 규약 개정과 후계문제 및 권력체제 변동.” 『정세와 정책』. 179호, 2011.
- 정영태. “김정은 세습후계체제의 특성과 대내외 정책 전망.” 『전략연구』. 18권 2호, 2011.
- 최봉대. “북한의 지역경제협력 접근방식의 특징.” 『현대북한연구』. 14권 1호, 2011.
- 坂井隆. “김정일의 권력 기반: 그 형성과정을 중심으로.” 『북한의 실상과 전망』. 서울: 동화연구소, 1991.
- 한기범. “권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책 전망.” 『통일정책연구』. 19권 2호, 2010.
- 한병진. “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰.” 『국가전략』. 15권 1호, 2009.
- 한호석. “선군정치, ‘강성대국’으로 가는 21세기의 길.” 『월간말』, 2007.10.
- _____. “황장엽류의 주체철학 해석에 대한 북(조선) 내부의 비판.” 『통일논의』. 22호, 1998.7.
- 홍현익. “김정은 체제의 생존전략 전망과 한국의 대북정책 추진방향.” 민주평화통일자문회의·평화문제연구소 공동세미나 자료집, 2012.4.20.
- Ngo, Tak-Wing. “Rent Seeking and Government-Business Relations in China.” Tak-Wing Ngo and Yongping Wu eds. *Rent Seeking in China*. London: Routledge, 2009.

3. 기타자료

- 박형중. “김정은 통치연합의 출범과 특징.” Online Series CO 12-18, 2012.4.23.
- 이승열. “북한의 최근 권력변화와 향후 과제.” 통일연구원 전문가간담회 자료집, 2012.4.19.

Abstract

The Kim Jong-un Regime's Succession and Political Imperatives

Kap-Sik Kim

This article analyzes the succession process, political imperatives and the settlement prospect of the Kim Jong-un regime. In April 2012, the regime succeeded in shaping the monolithic oligarchy, according to the late Kim Jong-il's instructions. In order for the regime to stabilize, it must have a firm grip on an ideological interpretation to justify the succession and extend arbitrary power in the institutionalization of the succession. Kim Jong-un's political assets and environment, however, hint that its performing imperatives may be turbulent.

Key Words: Kim Jong-un, Kim Jong-il, Institutionalization of Succession, Justification of Succession

김정은 체제의 경제 분야 과제와 전망*

조 봉 현**

- I. 서론
- II. 북한의 선군경제발전 전략과 그 한계
- III. 김정은 체제의 경제정책 변화
- IV. 김정은 체제의 대남경협 전망
- V. 결론

국문요약

연구목적은 북한의 김정은 체제가 풀어야 할 경제 분야 과제와 이를 위한 정책적 변화를 고찰하고, 향후 대남경협에서 어떻게 나올지 전망하는데 있다. 김정은 정권은 선군경제발전전략으로 인한 심각한 경제난을 해결하는 것이 당면 과제이다. 김정은 체제는 직면하고 있는 경제문제를 해결하지 못하면 주민들로부터의 지지를 얻지 못해 체제 안정화도 장담할 수 없다. 김정은 정권의 새 지도부는 유호통치를 이어가되 일정 시점 이후 경제 분야를 중심으로 김정일 위원장 시대와는 차별적인 정책적 변화를 보일 것으로 예상된다. 김정은 체제 출범 이후 노동신문을 분석해 본 결과, 경제 분야에 대한 관심이 높아지고 있다. 농업 및 인민생활 개선과 광물, 전력 등에서 정책적인 변화를 보일 것으로 예상된다. 자력강생의 한계를 인정하고 외자유치를 위한 부분적인 개혁·개방의 길을 선택할 가능성도 높다. 김정은 체제에서 대남경협은 어떻게 접근

할지 북한내 체제변화와 대외적인 경험여건 변수를 축으로 4가지 시나리오별로 전망해 보았다. 단 기간에는 경제협력 재개가 쉽지 않지만, 중·장기적으로 대중의존도 완화와 경제발전을 위해 대남경협에서 적극적인 행보를 보일 것으로 판단된다. 개성공단을 시발점으로 금강산 관광 재개, 경제특구 개발에 남쪽의 참여를 요청할 것이다. 김정은 체제 출범에 맞춰 우리 정부는 새로운 기회로 인식하고 한반도 안정적 관리와 북한의 개혁·개방을 유도하기 위한 전향적인 정책을 모색해 나갈 필요가 있다. 향후에는 남북경협 수준을 넘어 한민족의 경제발전이란 관점에서 새로운 경제성장 동력을 창출해 나가는 전략이 요구된다.

주제어: 선군경제발전, 개혁·개방, 대남경협, 노동신문 분석, 한민족 경제

I. 서론

김정일 사망 이후 북한은 김정은 체제로 점차 안착되어 가는 과정에 있다. 제4차 당대표자회와 최고인민회의 제12기 5차회의를 통해 김정은은 노동당 제1비서

* 본 논문의 개선을 위하여 훌륭한 코멘트를 해주신 익명의 심사자께 깊은 감사를 드립니다.
** IBK경제연구소 연구위원

와 국방위원회 제1위원장에 추대됐다. 결국 김정은이 군(軍)과 당(黨), 정(政)을 아우르는 북한의 최고 권력의 자리에 오르게 된 것이다. 김정은 체제가 공식적으로 출범한 것으로 볼 수 있다.

하지만, 김정은 체제가 북한을 계속 끌고 갈 수 있을 것인가에 대해서는 결코 장담할 수 없다. 경제문제 해결 없이는 북한 체제의 안정화를 기할 수 없기 때문이다. 북한 경제는 지금 중대한 전환기에 놓여 있다. 김정은 체제에서 경제난 해결이 최우선적 과제이다. 그러므로 김정은 체제의 새 지도부는 인민생활 개선 등 경제회생에 역점을 둘 것으로 예상된다. 그렇다고 김정일 시대의 정신적 기조인 선군정치를 포기하지도 못할 것이다.

북한은 경제 개혁과 체제강화라는 두 마리 토끼를 잡아야 하는 갈림길에 놓여 있다. 북한이 어떤 선택을 하느냐에 따라 북한 경제의 앞날은 달라 질 것이다. 기존 경제시스템을 고수할 것인지, 아니면 점진적 개혁·개방의 길로 나설지 기로에서 있다. 어떤 선택을 하느냐에 따라 북한경제의 미래도 달라 질 것이다. 경제난 해결을 위해 대남경제협력을 복원하는 것도 시급한 과제이다.

이러한 시점에서 김정은 체제가 풀어야 할 경제과제는 무엇이며, 향후 경제정책 방향은 어디로 갈지 전망하는 것은 새로운 남북관계를 정립하는데 있어서 매우 의미 있을 것으로 판단된다.

본고에서는 제1장 서론에 이어 제2장에서 북한의 선군경제발전 전략과 그 한계를 통해서 김정은 체제가 풀어야 할 경제적 과제를 분석하고자 한다. 제3장에서는 김정은 시대에 북한이 구상하는 경제정책 및 개발 방향을 고찰해 보고, 제4장에서는 향후 대남경협 가능성에 대해서도 전망하며, 마지막 결론에서 김정은 체제의 경제정책이 성공하기 위한 몇 가지 조건을 제시하고자 한다.

최근 들어 김정은 시대의 북한 경제에 대한 다양한 연구가 진행되고 있지만,¹ 자료의 한계 등으로 우리식 관점에서만 접근하고 있어 향후 북한의 경제 방향에

¹ 김병욱, “김정은 권력승계 이후 선군경제운영과 국제사회 변화 동향,” 『KDI북한경제리뷰』, 2월호 (KDI, 2012); 김석진, “김정은 시대의 북한 경제체제 변화 전망과 시사점,” 『통일경제』, 1호 (현대경제연구원, 2012); 동용승, “2012 북한경제 전망,” 『KDI북한경제리뷰』, 1월호 (KDI, 2012); 박형중·조한범·장용석, 『북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향』 (통일연구원, 2009); 양문수, “김정은 시대의 증장기 경제정책 변화 전망,” 『통일경제』, 1호 (현대경제연구원, 2012); 이교덕, “김정은 체제와 2012년,” 『KDI북한경제리뷰』, 1월호 (KDI, 2012); 홍익표, “김정은 체제의 북한 ‘경제강국’ 건설의 전략과 과제,” (평화재단 평화연구원 52차 전문가 포럼, 2012); 이상숙, “자립과 의존의 딜레마 극복을 위한 북한의 선택,” (평화재단 평화연구원 52차 전문가 포럼, 2012); 홍순직, “포스트 김정일 시대 개박: 2012년 유신통치 전망,” (현대경제연구원, 2011) 등 다수.

대한 심층적인 조명을 하지 못하고 있다. 김정은 제1비서가 2010년 9월 제3차 당 대표자회에서 공식적으로 등장한 지 얼마 되지 않아 김정은 시대의 북한 경제를 분석하기가 쉽지는 않다. 하지만, 본고에서는 노동신문 등 북한 내부 자료를 토대로 가능한 북한 내부의 시각에서 접근해서 분석하고 전망해 보고자 한다.

II. 북한의 선군경제발전 전략과 그 한계

1. 선군경제발전 전략

북한은 군(軍)을 제일로 하는 선군정치를 내세우고 있다. 선군정치는 1995년 새해 첫날에 김정일 위원장이 다박술 초소²를 현지 지도하면서 처음 언급되었다. ‘선군정치’란 용어는 1997년 12월 12일자 『노동신문』 이후 공식적으로 사용되었고, 김정일의 국방위원장 취임(1998)과 함께 북한의 핵심적 통치방식으로 정착했다. 북한은 선군정치를 김정일 시대의 핵심사상으로 부각시키기 위해 2004년 1월부터 ‘선군사상 일색화’를 주창해 오고 있다.

북한에서 선군정치는 사회주의권 붕괴로 초래된 외교적 고립과 위협, 경제 악화 등 대내외적 위기를 극복하고 체제 유지를 위한 김정일 정권의 생존전략이라고 볼 수 있다. 대내적으로는 군의 자원과 역량을 활용하여 인민경제를 회복시키고, 당의 저하된 사회통제 기능을 군 조직이 나서 질서유지를 한다는 것이다. 핵과 미사일을 비롯한 군사 협상 과정에서 군대의 역할과 위상을 대외적으로 강조하는 기능을 수행하고 있는 것이다.

북한은 선군정치를 축으로 해서 군의 영향력을 정치와 경제뿐만 아니라 사회전 영역에 투영시키고 있다. 선군시대가 시작되면서 북한은 경제발전 전략에도 커다란 변화를 가져왔다. 국방공업을 우선적으로 발전시키며 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 ‘선군경제 발전전략’을 표방하고 있다.

선군정치가 군 중시 정치든, 군 중심 정치든, 그것의 경제적 의미는 군수경제, ‘국방공업’을 전략의 중심에 두는 것이다. 이른바 선군경제노선이다.³ 북한에서 선군경제 노선이 공식적으로 선언된 것은 2002년 9월이다.⁴ 선군시대 경제 전략은

² 황해남도 사리원에 소재하는 해군사령부 소속의 조선인민군 214 부대 포병중대.

³ 이수호, “김정일 정권 10년의 대내 경제정책 평가: ‘선군 경제노선’을 중심으로,” 『수은북한경제』, 여름호 (수출입은행, 2009), p. 23.

⁴ 『조선신보』, 2004년 4월 11일.

군수경제를 강화하는데 중점을 두고 있다. 군수경제의 핵심은 국방공업이다. 선군 경제 노선은 ‘국방공업을 우선 발전시키고 경공업과 농업을 동시 발전’시키는 것으로 설명하고 있다.⁵ 국방공업에 힘을 불어넣는 것이 국방력을 강화하기 위한 조치일 뿐만 아니라 경제를 빠르게 발전시키기 위한 길이라고 주장한다. “국방공업을 떠나서는 나라와 인민의 안녕도 생각할 수 없고 경제 강국도 건설할 수 없다”는 것이다.⁶

과거 김일성 시대에도 중공업 제일주의를 내세워 경공업과 농업의 잉여를 약탈했듯이, 선군경제 역시 국방공업우선주의에 대한 정치적 레토릭이라고 봐야 할 것이다. 실제로 선군경제 발전전략은 경공업과 농업을 비롯한 다른 부문들을 희생해서라도 국방공업 발전을 우선시 하겠다는 의미이다.⁷

국방공업은 강성대국 건설의 생명선이며, 이를 가장 우선적으로 발전시키는 것은 선군시대의 근본적인 경제원리라고 보는 것이다.⁸ 이는 “국가의 경제투자에서 국방공업의 몫을 먼저 조성하고 노력, 설비, 자재, 전력 등 필요한 모든 것을 최우선 보장”해야 하며,⁹ “계획지표 선정에서 민수생산지표보다 군수생산지표를 더 중시”해야 한다¹⁰는 논리로 귀결된다.

선군정치를 기저로 삼는 북한은 국가 예산 가운데 국방부문에 대한 자금수요가 매우 높은 편이다. 북한 내각 총리를 지낸 홍성남 함경남도 당위원회 책임비서는 국가예산 자금수요 변동의 가장 큰 특징으로 “국방부문에 대한 자금수요가 비정상적으로 높다는 것”이라고 말했다. “선군정치는 혁명과 건설을 군사중시, 군사선행의 원칙에서 풀어 나가며 국방공업을 우선적으로 발전시키는 동시에 ‘전군 간부화, 전군 현대화, 전민 무장화’를 실현할 것을 요구한다며 이를 위해 자금이 필요하다”고 밝혔다.¹¹

⁵ 리기성, “위대한 령도자 김정일 동지께서 선군시대 사회주의경제건설의 활로를 열어주신 불멸의 공헌,” 『경제연구』, 1호 (사회과학원, 2004).

⁶ 리기성, “위대한 령도자 김정일 동지께서 새롭게 정립하신 선군시대 사회주의경제건설 로선,” 『경제연구』, 2호 (사회과학원, 2003).

⁷ 선군시대에는 군사가 첫째이고 국방공업이 선차이며 국방공업을 발전시키는 것이 사활적인 문제로 나섰다. 김봉호, 『선군으로 위력 떨치는 강국』 (평양출판사, 2005), p. 109.

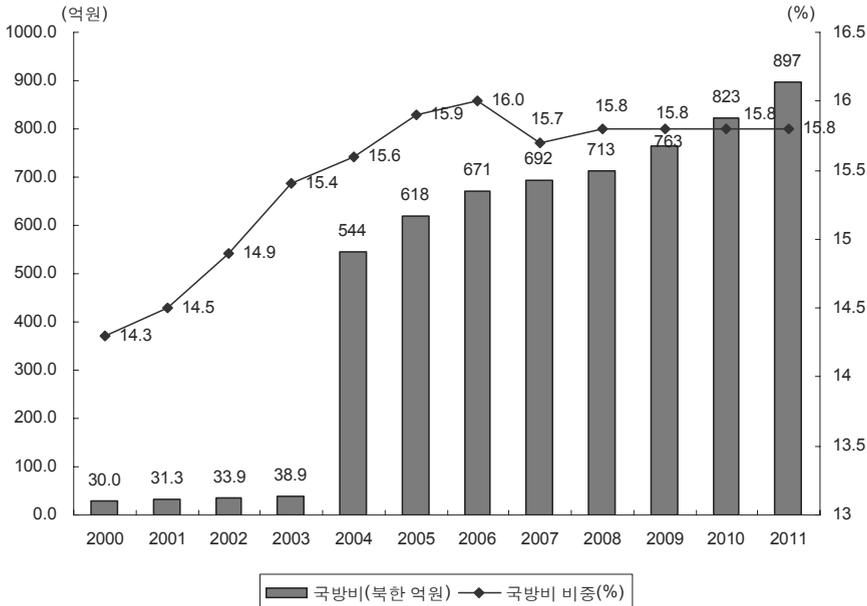
⁸ 조동호, “북한 공진화 전략 연구: 경제,” EAI 북한 공진화전략 연구패널 보고서 No. 4 (2010), p. 6.

⁹ 리기성, 위의 글.

¹⁰ 김재서, “선군원칙을 구현한 사회주의경제관리,” 『경제연구』, 1호 (사회과학원, 2004).

¹¹ 홍성남, “현 시기 국가예산자금에 대한 수요변동의 중요 특징,” 『경제연구』, 2호 (사회과학원, 2005); 『연합뉴스』, 2005년 7월 2일 참조.

<그림 1> 북한의 국방비 비중 추이



자료: 북한 최고인민회의.

북한은 후계구도 구축을 위해 선군 정치를 내세워 국방공업을 더욱 강화해 나가고 있다. 북한의 전체 예산에서 차지하는 국방비 비중은 15%대를 유지하고 있지만,¹² 실제 국방비는 이 보다 훨씬 많을 것이라는 것이 대체적인 추정이다.¹³ 북한 경제에서 군수 산업이 차지하는 비중에 대해 정확하게 알려진 것은 없으나 대체로 전체 경제의 30~50% 정도인 것으로 파악되고 있다.¹⁴ 최근에는 어려운 경제적 여건에도 불구하고 북한의 군수경제 비중이 60%대로 증가한 것으로 알려지고 있다.

선군경제 노선 하에서는 중공업 육성에 중점을 두고 있다. “국방공업에 복무하는 중공업을 우선적으로 발전시키면서 나라의 전반적인 경제발전을 위한 전력공업, 석탄공업, 금속공업, 기계공업, 화학공업, 그리고 전자공업과 정보산업을 더욱

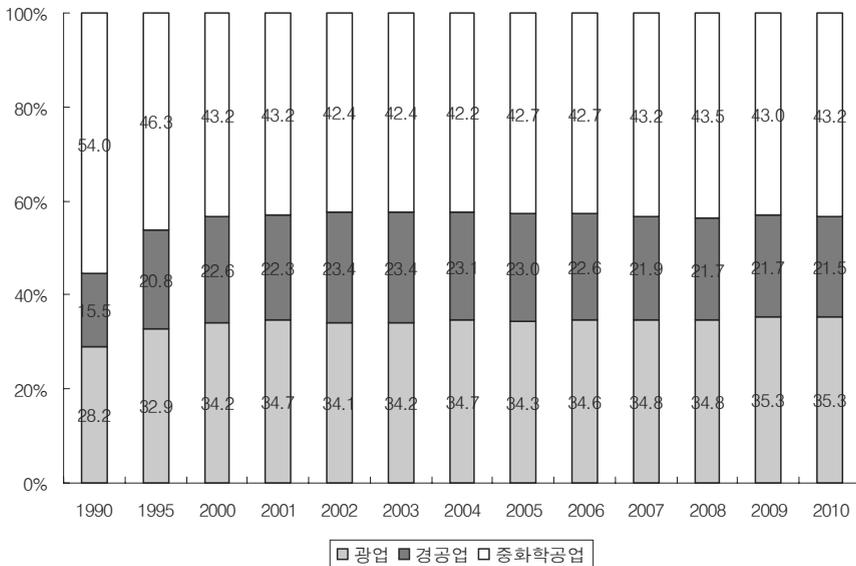
¹² 스웨덴의 민간 연구소인 스톡홀름국제평화연구소의 ‘2011년 국방비 자료’ 발표에 따르면, 북한이 지난 해 북한 돈으로 9백억원을 국방비로 지출한 것으로 추산된다고 밝혔다. 북한은 구체적인 예산 규모나 국방비를 공개하지 않은 채 전년도 대비 증가율만 발표하고 있는데, 2011년에 총 예산지출 증가율은 8.9%였고, 이 가운데 국방비가 차지하는 비중은 15.8% 라고 했다.

¹³ 북한의 공식 국방비에는 병력 및 장비와 시설의 운영 유지비만 포함되고 여타 군수공업 투자비나 무기획득비 등은 인민경제비나 사회문화시책비 등에 은닉된 형태로 배치되어 있다.

¹⁴ 통일부 통일교육원, 『2008 북한이해』 (서울: 통일부, 2008), p. 129.

확대발전”시켜야 한다는 것이다. 전력, 석탄, 금속공업, 철도운수를 앞세워나가는 것은 선군시대 경제건설의 필수적 요구로 보고 있다.¹⁵ 이로 인해 북한의 산업구조는 중공업 비중이 가장 높으며, 매년 증가 추세에 있음을 알 수 있다. 광공업에서 중화학공업과 광업이 차지하는 비중은 전체 80%에 이르고 경공업은 20%에 불과한 실정이다.

<그림 2> 북한의 광공업 구성비 추이



자료: 통계청.

하지만, 북한은 선군경제 노선이 효과를 발휘하지 못하고 있다. 선군경제 발전 전략은 일시적으로 반짝하는 효과를 나타내는 것처럼 보이지만, 그것은 착시현상일 뿐이다. 실제로 북한경제를 회생시키기는커녕 오히려 더 악화시키는 주요 요인으로 작용한다. 군수경제에 대한 투자 집중이 오히려 일반경제에는 부정적 영향을 미친다. 그 이유에 대해서는 다양하게 설명할 수 있겠지만, 국방공업의 우선발전을 통해서 일반경제를 동시 발전시킨다는 전략 자체가 북한 경제의 실정상 잘못된 것이라는 점이 가장 설득력 있다. 북한에서 국방공업과 일반경제는 구획화(Compartmentalization)되어 있으며, 잉여의 이전은 일반경제로부터 국방공업으

¹⁵ 김덕호, “전력, 석탄, 금속공업, 철도운수를 앞세워 나가는 것은 선군시대 경제건설의 필수적 요구,” 『경제연구』, 2호 (사회과학원, 2004).

로만 이루어진다는 것이다.¹⁶

그러므로 북한으로서는 절대적으로 부족한 자원을 국방공업으로 집중하는 경우 소비재 생산은 뒷전으로 밀리고 인민생활의 향상에 역효과가 나타날 수밖에 없다. 오늘날 북한경제가 악순환에서 헤어나지 못하는 것은 선군경제 전략의 실패를 의미한다고 볼 수 있다. 절대적으로 부족한 자원과 자원을 국방공업에 우선 배분함으로써 일반 경제는 갈수록 침체의 늪에서 빠져 나오지 못하고 있는 것이다. 어떻게 보면 선군경제건설 노선은 군사·경제 병진 노선하에서의 산업정책을 더욱 왜곡된 방향으로 발전시킨 경제정책이라고 볼 수 있다.¹⁷ 앞으로 김정은 체제가 풀어야 할 최대 과제가 바로 이러한 경제문제이다

2. 북한의 경제상황 진단과 과제

가. 장기적인 경기침체

선군경제시대에 북한의 군이 경제 사업에 주도하거나 깊숙이 간여하는 행태가 뚜렷하게 나타나고 있다. 국방위원회가 조선대풍국제그룹을 조직하여 외자유치를 주도하고, 나선특구 개발 사업을 강성무역 등 군부 산하 회사가 주도하고 있는 데서도 알 수 있다. 특히 대남 경제협력에서 군의 역할이 강화되고 있다. 개성공단을 비롯한 금강산 사업 등에 있어서 주도적 결정권을 행사하고 있다.

북한의 국방공업을 앞세운 경공업과 농업 동시 발전 전략은 자원의 한계 및 비효율성, 산업연관효과가 거의 없기 때문에 결국 실패할 수밖에 없는 전략이다. 군수산업 비중이 너무 큰 경제구조는 정상적으로 가동될 수 없으며, 오히려 군수경제가 발전할수록 북한 경제는 더욱 침체되는 양극화 현상에 직면하고 있다.

선군경제시대의 북한 경제는 일시적인 성장률 하락이 아니라 연속적인 마이너스 성장의 함정에 빠졌다고 할 수 있다. 북한의 실질 국내총생산(GDP)은 2009년 들어 마이너스로 전환되었는데, 선군정치를 유지하는 한 마이너스 경제성장률은 계속 될 것이다. 현재 추세라면 1990~98년까지 연속적인 마이너스 성장을 기록한 이전 수준으로 회귀할 가능성이 높다.

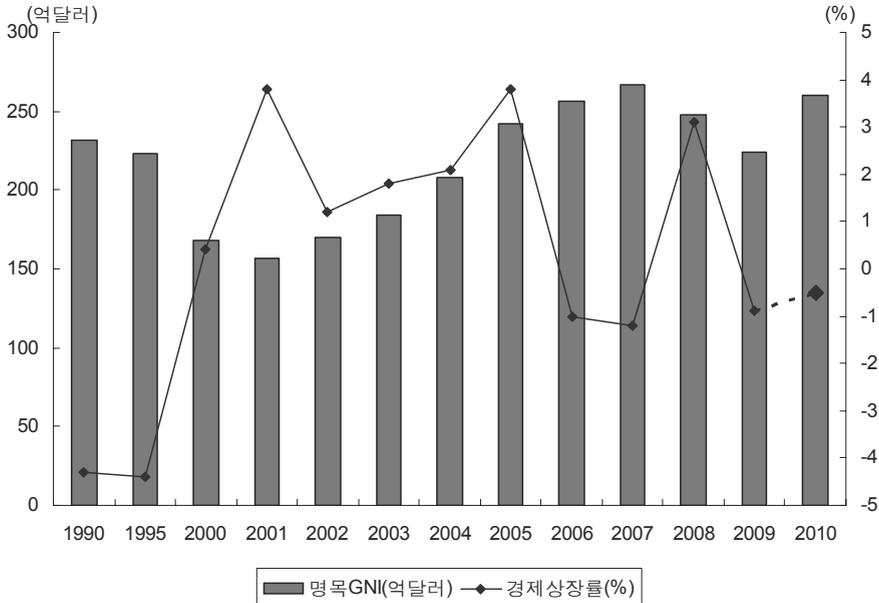
북한의 경제성장률이 장기적인 마이너스를 보일 것으로 예상하는 것은 대내외

¹⁶ 구체적인 내용은 차문석, “선군시대 경제노선의 형성과 좌표,” 『통일문제연구』, 21권 1호 (평화문제연구소, 2009) 참조.

¹⁷ 통일부 통일교육원, 『2012 북한이해』 (서울: 통일부, 2012), p. 139.

적 요인이 복합적으로 작용하기 때문이다. 대내적으로는 산업가동률 저하,¹⁸ 원부자재난과 전력 부족 등에 의한 제조업 침체, 시장통제로 인한 서비스업의 부진 등을 들 수 있다. 대외적으로는 국제사회의 대북제재, 대북지원 감소, 외자유치 불투명 등에 기인하고 있다.

<그림 3> 북한의 경제규모 및 경제성장률 추이



자료: 한국은행, 『북한경제성장률 추정 결과』, 각년도.

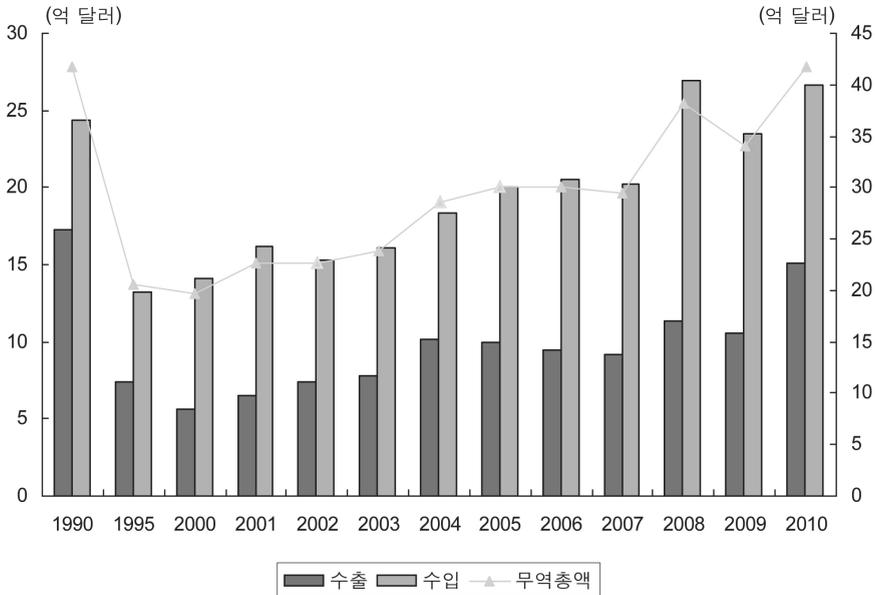
나. 불균형적 무역구조

2000년대 이후 북한경제의 대외의존성 심화로 전반적인 증가추세를 보였던 무역이 최근 들어 감소세로 돌아섰다가 대중무역 확대로 다시 증가하는 기복 양상을 보이고 있다. 2009년 북한의 무역규모는 34.1억 달러(남북교역액 제외)로 전년보다 10.6% 감소했다. 수출과 수입은 전년대비 각각 6.0%와 12.5%가 감소한 10.6억 달러와 23.5억 달러 기록하였다. 2010년에는 무역규모 41.7억 달러로 다소 증가했지만 무역수지는 여전히 11.5억 달러 적자를 보였다.

¹⁸ 어려운 경제난에도 불구하고 군수공장의 가동률은 60%대로 증가한 반면, 근로자들의 개인 벌이와 시장통제를 차단함으로써 주민들의 사기가 저하되어 공장의 생산성이 30% 이상 감소하고, 공장 단위에서는 원자재 부족으로 가동률이 30%대에서 20%대 이하로 떨어지고 있다.

북한은 무역을 통해 유입되는 원자재 및 물품, 그리고 수출로 벌어들인 외화 등으로 비록 낮은 수준이지만 산업이 가동되고 주민들의 식량난 및 생필품난 완화에 일정 부분 기여해 왔다. 규모가 커지는 않지만 지속적으로 이루어지는 무역이 북한 경제를 그나마 지탱시켜 주는 중요한 수단인 것이다.

<그림 4> 북한의 수출입 추이



자료: KOTRA.

최근 들어 북한은 대(對)중국 의존도를 높이고 있지만, 무역수지 적자 구조를 형성하고 있다. 중국으로부터의 생필품 수입과 건설자재 등을 늘리고 있기 때문으로 분석된다.

수출은 후진적인 형태를 보이고 있다. 북한의 대중국 수출에서 경쟁력 있는 제품은 찾기 어렵다. 장기적인 수출증대를 모색하기 보다는 외화 획득을 위해 단기적으로 구득 가능한 광물과 수산물 등에 전적으로 의존하고 있는 실정이다.

<표 1> 북한의 대중국 수출입 현황

(단위: 백만 달러, %)

	수출	수입	합계	무역수지
2006	468	1,232	1,700	-764
2007	582	1,392	1,974	-811
2008	754	2,033	2,787	-1,279
2009	793	1,888	2,681	-1,095
2010	1,188	2,278	3,466	-1,090
2011	2,461	3,165	5,626	-704

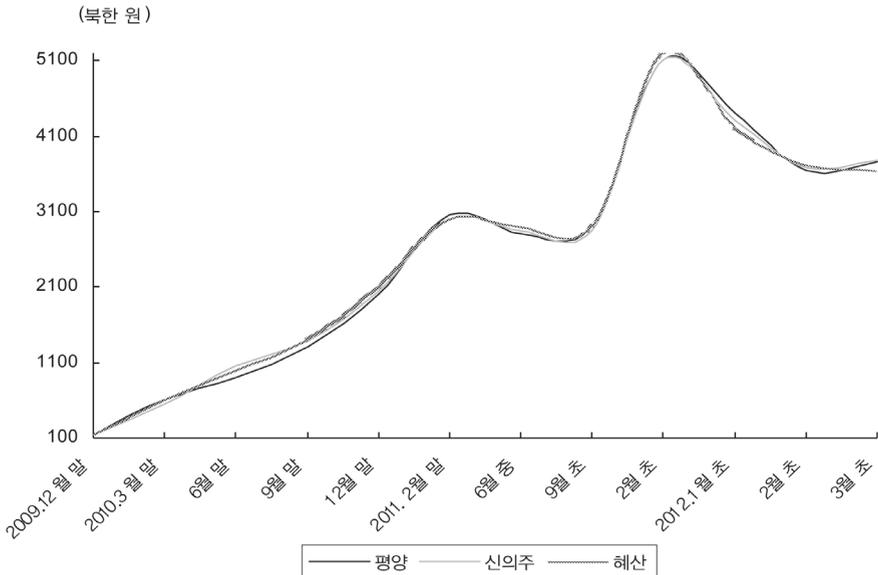
자료: 한국무역협회.

다. 환율시장 불안정 확산

환율과 물가 불안 등으로 주민 생활은 더욱 어려워지고 있다. 화폐개혁 이후 불안정 했던 환율이 안정을 찾아가는커녕 시간이 갈수록 10배 이상 폭등하는 등 더욱더 요동치는 양상을 보이고 있다. 앞으로도 계속 불안정한 환율등락이 거듭돼 주민생활 혼란은 확산될 것으로 예상된다. 2009년 12월 28일 인민보안성에서 외화거래 금지포고문을 발표하자 1달러에 신권 기준 35원 수준이던 시장 환율이 4배가량 뛰어 130원대에 형성되었다. 장마당 통제가 해제된 후(2010.2.1) 잠시 주춤했던 환율이 다시 급상승세를 보여 2012년 초에는 5,000원을 넘기도 했으며, 3월초에는 1달러에 3000원 대를 보이고 있다.

<그림 5> 북한의 시장환율

(단위: 1달러=북한 원)



자료: 데일리NK, 『북 장마당 동향』.

환율급등은 외화부족에 기인하는 것도 있지만, 북한 화폐의 신용도 및 가치 하락으로 외화 선호도가 높아진 현상 때문으로 보인다. 북한의 암시장 환율이 큰 폭으로 오르면서 평양에 주재하는 외교관을 비롯, 부인 등 가족들이 북한 현지인이 형성한 장마당에서 불법으로 환전을 하고 쇼핑도 즐기는 것으로 알려지고 있다.¹⁹ 환율 불안에다 상품수급 불균형 심화로 북한의 시장가격은 급등하는 모습마저 보이고 있다.

라. 물가폭등에 의한 주민생활고

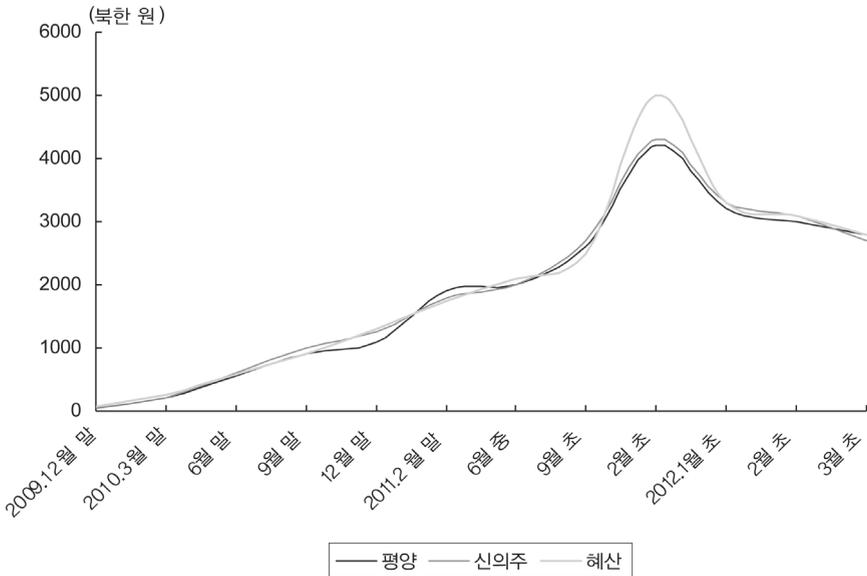
북한의 시장가격은 동종 상품의 대외수입 가격에 환율 및 일정한 이윤을 적용한 수준에서 결정되는데, 북한 환율의 급변이 시장가격 자체에 그대로 반영되어 급등락을 거듭하는 것이다. 북한에서 시장 가격이 급등락 하는 동안에는 그에 상응하여 시장거래 자체도 급격히 위축되는 현상이 나타난다. 시장가격의 상승폭이 너무 크기 때문에 일부 돈주들은 물건 사재기로 폭리를 노리면서 긴급수요를 발생시키고, 다른 한편으로 시장에 물품을 공급하는 상인들은 급격한 가격변화를 예

¹⁹ 『자유아시아방송(RFA)』, 2012년 5월 26일.

상하기 때문에 공급을 급격히 축소하고 있다.

북한의 상품가격 결정의 핵심 기준이 되는 것은 쌀 가격인데, 최근 들어 쌀값이 천정부지로 뛰고 있다. 실제 장마당에서 거래되는 쌀 가격은 이보다 더 폭등하는 모습을 보이고 있다. 식량의 절대량 부족 및 가격 불안정으로 상거래가 위축되어 식량 가격 역시 급 상승세를 보여 2012년 3월초 기준, 1kg당 3000원에 육박하는 수준이다.

<그림 6> 북한의 쌀값 동향(kg당)



자료: 데일리NK, 「북 장마당 동향」.

북한 노동자의 한달 급여(3~4천 원)로 쌀 1~2kg밖에 살수 없는 상황까지 이르렀다. 화폐개혁 이전 수준만큼 북한 주민들은 극심한 물가난에 시달리면서 생활경제에 대한 불안이 갈수록 커지고 있다.

한편 북한의 식량은 생산방식의 문제, 비료, 농자재 부족, 관개시설 취약 등 구조적인 문제로 만성적인 부족 상황에서 벗어나지 못하고 있다. 비료의 경우 수요량은 150만 톤 정도지만, 생산량은 겨우 45만 톤에 불과하여 매년 100만 톤 정도 부족(과거에는 한국에서 30만 톤 정도 지원)한 실정이다. 북한의 식량은 수요에 비해 생산이 턱없이 부족하여 매년 100만 톤 정도 부족²⁰해 왔다.

²⁰ 유엔식량농업기구(FAO)은 북한이 지난해 10월부터 올해 9월까지 약 110만 톤의 식량이 부족

그동안 북한은 국제사회의 지원 및 수입 등으로 약 50~100만 톤 내외를 확보하면서 식량난을 겨우 극복해 왔었다. 그런데 최근 들어 작황이 좋지 않은 데다 국제사회의 지원중단, 국제 곡물가격의 폭등, 달러 부족에 의한 수입 감소 등으로 식량난은 점차 심각해지고 있다.

최근에는 50년 만의 심한 가뭄현상으로 농작물이 큰 피해를 받고 있어 북한의 식량난은 더욱 가중될 것으로 예상된다. 동해안지대와 북부고산지대를 제외한 전반적 지역에 40%의 농경지가 가뭄피해를 받고 있다.²¹ 특히 황해남도 강령, 옹진 지방과 수양산이북지대를 비롯한 서해안중부지대에서 더욱 심하게 나타나고 있다. 북한은 가뭄을 극복하기 위한 사업에 전군중적 운동 전개하고 있다.²²

<표 2> 북한의 식량 수급량 추이

(단위: 만 톤)

	수요량	전년도 생산량	부족량
1995	534	413	121
2000	518	422	96
2001	524	359	165
2002	536	395	141
2003	542	413	129
2004	548	425	123
2005	545	431	114
2006	560	454	106
2007	543	448	95
2008	540	401	139
2009	548	431	117
2010	460~540	411	50~130

자료: 농촌진흥청.

식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)은 북한의 올해 식량 부족량을 70

할 것으로 예상.

²¹ 북한의 발표에 의하면, 강냉이 평당 2~3포기가 말라죽었고 그렇지 않은 강냉이포기들은 시들어서 생육이 정지되는 등 그 피해면적이 수만 정보나 되고 있다. 채소와 공예작물을 비롯한 다른 밭작물의 피해면적도 대단히 심각하다고 한다. 『노동신문』, 2012년 5월 25일.

²² 『노동신문』, 2012년 5월 25일.

여만 톤으로 추산한다. 새 지도자 김정은에게 식량문제는 반드시 풀어야 할 과제이다. FAO는 북한에서 식량 70만 톤이 부족하면 주민 6백만여 명이 굶주릴 수 있다고 추산한다.²³

극심한 식량난 등 북한의 경제상황 악화로 생활고에 시달리는 취약계층이 급증하는 등 인도적 위기 상황도 발생하고 있다. 북한 주민의 약 700만 명²⁴ 정도가 식량난과 질병 등으로 생계가 곤란한 상황이며, 그 중 특히 어린이, 노인, 임산부, 일반 노동자 및 농민 등은 심각한 상황이다. 북한의 배급정책상 고급간부와 그 가족, 군수공업 종사자들에게 우선 배급되어 일반 노동자와 주민은 재대로 배급받지 못하고 있기 때문이다.

최소 수십 만 명에서 최대 수백 만 명까지 추산되는 아사자는 북한경제위기 실상의 징표이며, 아사위기는 언제든지 재발할 여지를 남겨두고 있다.²⁵ 북한은 2012년 경제 분야 강성대국 진입을 선언했지만, 가시적인 성과가 나오지 않고 있다. 오히려 장거리 로켓 발사 이후에 주민들의 경제적 불만은 더욱 커지고 있는 양상이다. 간부와 주민 그리고 계층간 및 평양-지방간의 양극화 심화는 새로운 사회갈등의 소지로 작용하고 있다.

이상에서 고찰한 바와 같이 북한의 김정은 체제가 해결해야 할 경제적 과제는 만만치 않다. 선군경제발전 전력을 그대로 유지하는 한 돌파구를 찾기가 쉽지 않을 것이다. 당분간 김정은 체제는 유혼통치시스템 하에서 정책을 추진하되, 일정 시점 이후에는 경제 분야를 중심으로 김정일 시대와 차별화를 시도하면서 새로운 변화를 모색할 것으로 보인다.

북한 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장은 AP통신과의 인터뷰에서 북한의 새 리더가 된 김정은 노동당 제1비서가 지식기반경제에 집중하고 있으며, 중국 등 다른 나라들이 단행한 경제개혁 사례들을 검토하고 있다고 한다.²⁶ 일본 마이니치신문에 따르면, 북한의 최고지도자인 김정은 제1국방위원장이 2012년 1월 조선노동당 간부들에게 북한 최대의 터부 가운데 하나인 자본주의적 방식의 도입을 포함한 경제 개혁 논의를 촉구했다²⁷고 한다.

²³ 『노컷뉴스』, 2012년 2월 28일.

²⁴ 북한의 배급이 거의 안되는 일반노동자와 주민(약 600만 명)과 농민(800만 명) 중에서 약 절반 정도가 취약계층으로 간주.

²⁵ 조한범, “김정은 정권 권력재편과 위기요인 진단,” (Online Series Co 12-23, 2012.5.11).

²⁶ 『연합뉴스』, 2012년 1월 18일.

²⁷ 北朝鮮問題取材班, “北朝鮮: 金第一書記 資本主義論議お容認, 一月の發言録,” 『毎日新聞』, 2012년 4월 16일; 『연합뉴스』, 2012년 4월 16일 재인용.

III. 김정은 체제의 경제정책 변화

1. 김정은 체제의 경제적 관심 분야

가. 분석 방법

이 장에서는 북한의 김정은 체제가 경제 분야에서 어떤 변화를 보일 것인지를 구체적으로 분석하고 전망해 보고자 한다. 김정은 체제가 출범한지 아직 얼마 되지 않았고, 자료의 제약 등으로 이를 분석하기가 어려운 실정이다. 하지만, 논리에 다소 무리가 있더라도 객관적인 분석을 시도하기 위해 북한의 대표적인 기관지인 노동신문을 활용하여 북한의 의도와 방향을 1차적으로 제시해 보고자 한다. 즉, 노동신문에 등장하는 경제 분야 기사 건수 및 내용 분석 등을 통해 김정은 체제의 경제정책 방향을 개략적으로 추론하고자 하는 것이다. 노동신문은 북한 노동당이 365일 연중무휴 발간하는 신문으로서 북한 주민들의 정치·사상 학습의 주요 교재로 활용되고 있으며, 대외적으로 북한 당국의 정책 방향을 암시하는 것으로 볼 수 있다.

김정은 시대의 정책 변화를 보려면 언제부터 볼 것인가에 대한 시점 선정도 중요하다. 김정은 제1위원장이 후계자로 내정된 2009년 초부터로 할 것인지, 아니면 공식적으로 모습을 드러낸 2010년 9월 제3차 당대표자회로 설정하는 것이 옳은 것인지, 혹은 김정일 사망 이후로 할 것인지 등 시각에 따라 다양한 주장이 나올 수 있다. 본고에서는 김정은 제1국방위원장이 독자적인 활동을 할 수 밖에 없었던 김정일 사망 이후를 공식적인 김정은 체제로 설정하고, 2012년 1월부터 3월말까지 노동신문에 등장한 경제 분야 기사를 중심으로 분석을 시도하였다.

여기에서 크게 3가지로 나누어 고찰하고자 한다. 첫째, 노동신문 기사에서 경제 분야가 차지하는 건수와 비중은 어떻게 되는지를 보고 상대적으로 경제 분야 관심도를 파악하고자 한다. 둘째, 경제 분야 기사 건수 증가 추이를 통해 경제 분야를 점차 중요시하고 있는지를 살펴보고자 한다. 셋째, 경제 분야 기사를 세부적으로 분석하여 경제의 어느 부분에 관심과 중점을 두고자 하는지를 분석하고자 한다.

경제 분야 항목을 15가지로 구분하고, 해당 경제 분야 핵심어를 중심으로 내용을 분류하였다. 농업, 음식료품, 경공업, 광물, 건설, 기계, 금속, 전력, 화학, 철도, 상업·유통, 전자, 과학, 기술, 기업소로 분류하였다. 핵심어는 해당 분야에서 많이 언급된 부문으로 정리하였다. 농업부문에서 농장, 농촌, 축산, 임업, 과수, 식량 등으로 나타났다. 경공업 부문은 피복, 양말, 일용품, 신발, 화장품 등이며, 건설부문

은 간석지, 도시건설, 주택, 도로, 공원, 수로, 봉사소, 전시관 등이다. 기계 부문은 CNC공작기계, 용접기, 연하기계, 광업기계, 전동기, 설비, 기계부품 등이다. 전력은 발전소, 송전, 화력발전, 수력발전, 전력공업이다. 인민생활과 경제부흥 기사는 기업소 부문에 포함시켰다.

<표 3> 노동신문의 경제관련 항목 분류

구분	핵심어(key-words)
농업	농장, 농촌, 축산, 수산, 임업, 과수, 식량증산, 농기계, 농기구
음식품	식량, 감자국수, 기초식품, 식료가공
경공업	피복, 양말, 일용품, 신발, 화장품
광물	탄광, 석탄, 석재, 광업기업소
건설	간석지, 공원, 유희장 도시건설, 도로, 수로, 봉사소, 주택, 전시관
기계	CNC공작기계, 용접기, 연하기계, 광업기계, 전동기, 설비, 기계부품
금속	금속, 강철, 제강
전력	발전소, 송전, 화력발전, 수력발전, 전력공업
화학	화학, 비료, 흙비료, 유기질, 제약, 화학공업
철도	기관차, 철로
상업·유통	상업, 유통, 백화점, 상품전시회, 광복지구상업
전자	전자공업, TV수상기
과학	태양열, 개량, 유기농법
기술	선진과학기술, 기술재건, 기술추동
기업소	공장, 기업소, 영웅기업소, 연합기업소, 인민생활, 경제부흥

나. 분석 결과

2012년 1월 1일부터 3월 31일까지 노동신문 전체 기사를 정치, 경제, 사회, 문화, 국제, 혁명활동, 조국통일 등 7개 분야로 분류하였다. 최다빈도를 기록한 기사는 정치 분야인 것으로 나타났다. 정치 분야는 전체 기사 3,541건 가운데 833건으로 23.5%를 차지하였다. 이는 김정일 조문정국과 김일성 탄생 100주년 행사, 김정은 3대 세습 공고화 등이 반영된 결과이다. 그 다음으로는 국제 분야가 685건으로 19.3%를 차지하여 2위를 기록하였다. 경제 분야는 540건, 15.2%를 차지했다. 김

정일 시대의 같은 동기에 비해서는 경제 및 국제 분야 비중이 높아졌는데, 이는 김정은 시대에 들어와 경제와 대외관계를 중시하려는 하나의 변화로 볼 수 있다.

<표 4> 노동신문 분야별 기사 건수

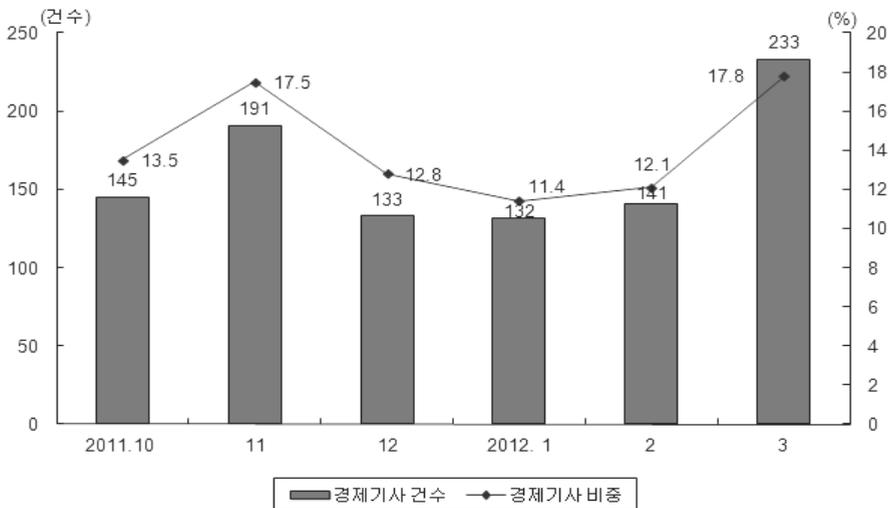
(단위: 건, %)

		정치	경제	사회	문화	국제	혁명활동	통일	합계
김정은시대 (‘12.1.1~3. 31)	건수 (구성비)	833 (23.5)	540 (15.2)	455 (12.8)	357 (10.1)	685 (19.3)	32 (0.9)	639 (18.0)	3,541 (100.0)
	순위	①	④	⑤	⑥	②	⑦	③	
김정일시대 (‘11.1.1~3.31)	건수 (구성비)	831 (25.7)	439 (13.6)	495 (15.3)	365 (11.3)	510 (15.8)	50 (1.5)	539 (16.7)	3,229 (100.0)

자료: 노동신문 기사 분석 결과 정리.

경제 분야 기사 건수는 정치에 비해 그다지 높지 않지만, 전체기사에서 경제 분야 기사가 차지하는 비중은 최근 월별 추이로 보면, 점차 높아지고 있음을 알 수 있다. 특히 금년 들어서는 2012년 1월 132건 11.4%, 2월 141건 12.1%, 3월 233건 17.8%로 증가했다. 이는 김정은 체제는 경제 분야에 중점을 두고 다양한 노력을 하고 있다는 것으로 해석할 수 있다.

<그림 7> 노동신문 경제 분야별 기사 건수 및 비중



자료: 노동신문 기사 분석 결과 정리.

노동신문 경제 분야 기사 540개를 항목별로 살펴보면, 가장 높은 빈도를 나타낸 것은 농업으로 151건 28%나 차지하고 있다. 김정은 체제에서는 농업에 중점을 두면서 식량문제를 조금이라도 풀어 보려는 의지가 반영된 것으로 보인다. 그 다음으로는 경공업으로 65건 12%로 높게 나타났는데, 이것 역시 인민생활 향상을 위해 생활필수품 생산에 역점을 두고 있음을 시사하고 있다. 광물도 60건에 11.1%나 차지하여 북한이 외화확보를 위해 수출 가치가 높은 광물을 중시하고 있다는 것으로 해석 할 수 있다. 건설 분야 기사가 상대적으로 많이 나온 것은 북한이 평양 현대화 사업을 위해 주택 및 도로 건설을 강조하고 있는 것과 어느 정도 일치한다. 기계 및 금속은 북한이 군수공업 발전을 위한 전략에 기인하는 것으로 보이며, 에너지 문제 해결을 위해 전력산업을 계속 강조할 것으로 예상된다. 철도, 항만 등에 대한 기사 건수도 높게 나타나, 향후 김정은 체제에서는 인프라 투자를 위한 다양한 정책들이 나올 것으로 예상된다. 이처럼 김정은시대는 김정일시대와 비교하여 농업, 경공업, 광물, 건설, 전력, 철도·항만 등에서 기사 건수 비중이 다소 높게 나타나, 이들 분야를 상대적으로 더 중시하고 있는 것으로 판단된다.

<표 5> 노동신문 경제 분야 항목별 기사 건수 및 비중

(단위 : 건, %)

구 분	김정은시대 (*12.1.1~3.31)	김정일시대 (*11.1.1~3.31)
	빈도(구성비)	빈도(구성비)
농업	151(28.0)	102(23.2)
음식품	25(4.6)	53(12.1)
경공업	65(12.0)	48(10.9)
광물	60(11.1)	47(10.7)
건설	59(10.9)	41(9.3)
기계	44(8.1)	36(8.2)
금속	24(4.4)	23(5.2)
전력	37(6.9)	27(6.2)
화학	20(3.7)	6(1.4)
철도	15(2.8)	10(2.3)
항만	12(2.2)	6(1.4)

구 분	김정은시대 (*12.1.1~3.31)	김정일시대 (*11.1.1~3.31)
	빈도(구성비)	빈도(구성비)
상업·유통	4(0.7)	2(0.5)
전자	2(0.4)	6(1.4)
과학	11(2.0)	7(1.5)
기술	8(1.5)	15(3.4)
기업소	3(0.6)	10(2.3)
합계	540(100.0)	439(100.0)

자료: 노동신문 기사 분석 정리.

김정은 시대의 경제 분야 항목별 기사 가운데 북한이 강조하고 있는 농업과 경공업 그리고 광물, 건설 분야를 더욱 세분화하여 분석한 특징을 도출해보면 다음과 같다. 농업 분야의 경우 151개 기사를 세부 항목으로 구분해서 보면, 농장에 관한 기사가 31건으로 가장 많이 나왔는데, 이는 실적이 뛰어난 협동농장에 대한 소개와 관심이 높았기 때문이다. 그 다음으로 농산물 증산, 축산, 농촌 등의 순으로 많이 나왔다.

<표 6> 농업 분야의 세부항목

구분	빈도	비중(%)
농장	31	20.5
농촌	23	15.2
축산	26	17.2
임업	15	9.9
과수	21	13.9
증산	27	17.9
기타	8	5.3
합계	151	100.0

자료: 노동신문 기사 분석 정리.

경공업 분야는 전체 65건 가운데 피복이 28건 43.1%로 가장 많이 나와서, 주민들의 입는 문제 해결에 관심이 높은 것으로 보인다. 그 다음으로 일용품은 16건

24.6%, 신발은 11건 16.9% 등의 순으로 나타나 인민생활 향상과 직접적으로 관련성이 높은 부문에 중점을 두고 있는 것으로 판단된다.

<표 7> 경공업 분야의 세부항목

구분	빈도	비중(%)
피복	28	43.1
일용품	16	24.6
신발	11	16.9
양말	9	13.8
화장품	5	7.7
기타	3	4.6
합계	65	100.0

자료: 노동신문 기사 분석 정리.

광물 분야는 전체 60건 가운데 탄광에 대한 기사가 28건 46.7%로 거의 절반을 차지하고 있다. 이는 북한이 최근 들어 광물 채굴에 적극 나서면서 각 탄광의 생산을 독려하고 있기 때문이다. 석탄 역시 북한의 대표적인 광물로서 채굴 생산을 높여 중국에 적극 수출하기 위한 의도로 보인다.

<표 8> 광물 분야의 세부항목

구분	빈도	비중(%)
탄광	28	46.7
석탄	16	26.7
석재	7	11.7
광업기업소	5	8.3
기타	4	6.7
합계	60	100.0

자료: 노동신문 기사 분석 정리.

건설 분야는 전체 59건 가운데, 도시건설이 12건 20.3%로 가장 높고, 주택도 11.9%로 나타났는데, 이는 평양 현대화 사업과 밀접하게 관련성이 높은 것으로

보인다. 그 다음으로는 농업문제 해결을 위한 간석지 개발, 수로 건설에 관심이 높은 것으로 나타났다. 최근 북한 중국으로부터 투자 유치를 통해 항만 개발에 적극 나서고 있어 항만에 대한 관심도가 높은 편이다.

<표 9> 건설 분야의 세부항목

구 분	빈도	비중(%)
간석지	7	11.9
공원	3	5.1
도로	5	8.5
도시건설	12	20.3
봉사소	3	5.1
수로	8	13.6
전시관	5	8.5
주택	7	11.9
항만	6	10.2
기타	3	5.1
합계	59	100.0

자료: 노동신문 기사 분석 정리.

2. 김정은 체제의 경제정책 전망

북한은 강성국가 진입 목표 자체도 중요하나, 체제 유지와 인민들의 영도를 위해선 근본적인 경제난 해결과 중장기 비전 제시가 절대 필요하다. 2011년 김 위원장의 공개 활동은 총 143회로 경제 59회(41.3%), 군사 39회(27.3%), 대외 16회(11.2%), 기타 29회(20.3%)로 경제 부문에 치중했던 것에서도 알 수 있다.

현재 북한 경제 상황에서는 김정은 체제의 안정화가 쉽지 않아 보인다. 단기적으로 극심한 식량난, ‘고난의 행군’과 같은 곤란의 재발, 혹은 북한정권과 김정은이 중·장기적으로 업적을 남지 못하거나, 현실적 전망을 제시하지 못한다면 통치의 정통성은 위협에 빠질 수 있다.²⁸

²⁸ 박형중·조한범·장용석, 『북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향』 (통일연구원, 2009), pp. 180~181; 이교덕, “김정은 체제와 2012년,” 『KDI북한경제리뷰』, 1월호 (KDI, 2012), p. 34

김정은 제1위원장이 북한 주민들로부터 절대적 지지를 받는 확고한 지도자가 되기 위해서는 경제문제 해결이 가장 시급한 과제이다. 김정은 정권의 북한 경제는 어디로 가는 것일까? 우선 국방위원회가 2011년 12월 30일 김정은에게 충성을 강조하면서 “우리에게서 어떤 변화도 바라지 말라”라고 선언하고, 김정은 시대의 시작을 알리는 2012년 신년공동사설에서도 김정일 시대의 국가생존전략이었던 선군노선을 계승해나갈 것을 천명하고 있음을 볼 때, 단기적으로 북한의 경제정책은 기존의 정책노선들을 유지해 나갈 것으로 판단된다. 국방공업 분야에 우선 투자를 지속하면서 시장활용 정책과 시장통제정책을 지그재그로 반복할 것으로 보인다. 북한당국은 현상적으로는 시장통제정책을 지속하면서 실질적으로는 시장을 묵인·활용하는 정책을 시행해나갈 것으로 보인다.²⁹

김정일 시대가 선군경제 발전 전략을 추구했다면 김정은 제1위원장은 새로운 경제발전 전략을 내세워 경제적 성과를 보여줘야 한다. 아직 정치적 기반이 튼튼하지 않은 상황에서 선군정치를 등한시 할 수 없고, 그렇다고 자력갱생으로 경제난을 돌파할 수도 없다. 김정은 체제에서 내각을 비롯한 경제 담당 조직들은 다양한 계획을 수립하고 있을 것이다. 북한의 김정은 제1위원장이 최근 해외공관과 내각 등에 “경제적 성과 없는 정치외교는 의미가 없다”는 지침을 내려 보냈다는 이야기도 흘러나오고 있다. 김정은 제1위원장의 권력 승계 이후 북한의 경제운영에서는 적지 않은 변화가 전망된다. 김정은 지도부가 기존 정권과 같이 선군경제 운영을 고집하는 경우 민생난을 해소하기 어렵기 때문이다.

북한이 선군경제 운영을 유지 혹은 점진적으로 포기하는 중에 개혁개방을 할 것인가 하는 문제가 제기된다. 북한체제운영의 특성상 선군경제운영과 개혁개방은 대립관계에 있다고 보기 어렵다. 북한은 피포위의식(*under siege consciousness*) 속에 선군경제운영이 개혁개방에 따른 체제위험을 최소화할 있는 수단으로 보고 있다. 북한이 핵과 개혁개방을 바꾸려 하지 않으려는 조건에서 선군경제운영을 포기한 채 개혁개방을 추진하기는 어려울 것이다.³⁰ 따라서 김정은 시대의 경제정책은 선군경제발전 전략을 기저로 유지하되, 부분적이고 점진적인 변화는 시도할 것으로 보인다.

북한은 ‘사회주의 경제강국 건설’을 경제발전의 목표로 설정하고 있다. 사회주의 경제 강국은 “주체적 입장에 튼튼히 선 자립적 민족경제, 최첨단 과학기술의

²⁹ 통일부 통일교육원, 『2012 북한이해』, p. 175.

³⁰ 김병욱, “김정은 권력승계 이후 선군경제운영과 국제사회 변화 동향,” 『KDI북한경제리뷰』 (2012년 2월), pp. 84~85.

끊임없는 발전에 의거해서 빠른 속도로 발전하는 고도로 현대화된 경제, 인민들의 자주적이며 창조적인 물질문화생활을 참답게 보장하며 국가의 통일적 지도 밑에 계획적으로 발전하는 경제를 가진 강국”라고 정의하고 있다.³¹ 이를 위한 실질적 과제로 자립성과 주체성이 철저히 보장된 민족경제의 수립을 제시하고 있다. 북한은 자력갱생과 폐쇄경제가 다르다 점을 강조한다.³² 최근 들어 ‘새 세기 산업혁명’과 ‘지식경제’를 강조하면서 경제적 회생을 도모하고 있다.

“오늘의 산업혁명은 인민경제 모든 부문에서 과학기술과 생산·지식과 경제의 일체화를 높은 수준에서 실현하여 우리의 경제를 지식의 힘으로 운영되고 발전하는 현대화된 지식산업으로, 사회주의 지식경제로 일신시키기 위한 경제 분야에서의 일대 변혁이다. 우리 당의 최첨단돌파사상을 철저히 구현하여 사회주의 자립적 민족경제가 지식경제시대에 맞는 면모를 훌륭히 갖추어나갈 때 경제건설에서는 놀라운 대비약이 일어나고 우리 조국은 세계적인 경제 강국의 지위에 당당히 올라서게 될 것이다. 새 세기 산업혁명은 우리 당의 과학적인 선견지명과 현명한 령도에 의하여 준비되고 추진되어 온 우리 경제발전의 새로운 변화과정이다.”³³

“지금은 과학과 기술의 시대, 지식경제의 시대이다. 낮은 경제시대와 결별하면서 지식경제화의 새로운 높이에 올라선 것이다. 지식경제는 불과 10년 동안에 수백년 동안 마련한 물질적 부보다 더 많은 재부를 창조하게 하고 있다. 기초과학의 발전과 함께 정보기술과 고도기술이 폭발적으로 발전함으로써 놀라운 사회경제적 변혁이 일어나고 있다.”³⁴

북한이 새로운 경제구호를 내세우고 있는 것처럼 김정은 체제는 경제 분야 강성대국의 문을 열기 위해서 다양한 경제정책을 모색할 것으로 보인다. 당분간은 ‘선군’ 논리 하에서 경공업 및 농업 병행 발전을 통한 인민생활 향상이라는 선군경제 발전 전략을 이어 갈 것으로 보인다. 하지만, 선군경제 노선을 견지하되, 부분적인 변화는 시도할 것으로 예상된다. 북한 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장은 AP통신과의 인터뷰에서 북한의 새 리더가 된 김정은 제1위원장이 지식기반경제에 집중하고 있으며, 중국 등 다른 나라들이 단행한 경제개혁 사례들을 검

³¹ 『경제연구』 (사회과학원, 2011), p. 2.

³² 홍익표, “김정은 체제의 북한, ‘경제강국 건설’의 전략과 과제,” (평화재단 52차 전문가 포럼, 2012), p. 7.

³³ 『노동신문』, 2012년 12월 17일.

³⁴ 『노동신문』, 2011년 11월 10일.

토하고 있다고 말했다고 한다. 전체적인 맥락은 북한의 김정은 체제는 김정일의 정책을 일단 계승하면서 경제개혁을 모색하겠다는 것이다.³⁵

김정은 제1위원장은 이미 자신의 치적으로 내세운 CNC(컴퓨터제어기술)을 중심으로 첨단화, 과학화, 세계화를 슬로건으로 과학기술 발전에 역점을 둘 것이다. 외자 유치와 인민생활 향상을 내세운 제한적인 개혁·개방 확대 추진이 예상된다.³⁶

<표 10> 김정은 체제의 유훈통치 정책 전망

	주요 방향	세부 내용
정치	선군정치	- 군과 당 중심의 권력 구조 유지(당 중앙군사위원장 취임)
경제	강성대국 진입	- 외자유치·북중경협 확대(황금평, 나신 개발 등) - 경제특구 추가 확대 - 국가경제개발 10개년 계획 이행 · 농업, 에너지, 물류단지, 철도·도로 등 SOC 확충 - 인민생활 향상, 과학기술 발전, 평양 10만호 건설 등 - 자립민족경제 건설(철·비료·섬유의 주체생산체계 구축)
북핵	한반도 비핵화	- 6자회담 및 비핵화 노력 재개 - 평화적 핵개발 이용 주장 (경수로 건설 요구)
대외	실리 균형 외교	- 북중 관계 강화와 북미 관계 정상화 - 중·러와 줄달리기의 실리 외교 추구
대남	평화협정 체결 남북공동선언 이행	- 주도권 우위 경쟁 속에 남북 경색 해소 노력 - 남북경협 확대로 민족사업 발전(금강산관광, 개성공단사업)

자료: 홍순직, “포스트 김정일 시대 개막: 2012년 유훈통치 전망,” 현대경제연구원, 2011.12.

한마디로 김정은 체제는 선군경제 노선하에서 제한적인 경제개혁 전략을 추진하는 과도기적 양상을 띠는 것이다. 김정은의 경제정책은 그의 첫 번째 노작이라고 하는 “4.6 노작”에 보다 자세히 제시되어 있다. “4.6 노작”은 4.15 열병식 연설보다 앞서 4월 6일 날 행해졌지만 4월 19일야 노동신문을 통해 공개되었다.³⁷ 김정은 제1위원장은 2012년 4월 6일 노동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화에서 다음과 같이 밝혔다.³⁸

³⁵ 『연합뉴스』, 2012년 1월 18일.

³⁶ 홍순직, “포스트 김정일 시대 개막: 2012년 유훈통치 전망,” (현대경제연구원, 2011.12).

³⁷ 박형중, “김정은 정권은 개혁을 준비하고 있는가?,” (Online Series Co 12-21, 2012.5.4).

³⁸ 『노동신문』, 2012년 4월 19일.

“선군시대 경제건설 노선의 요구대로 국방공업발전에 선차적인 힘을 넣어 나라의 군사력을 백방으로 강화하여야 한다. … 우리는 인민생활향상과 경제강국 건설에서 결정적 전환을 일으켜야 한다. 우리는 인민들의 먹는 문제·식량 문제를 원만히 해결해야 한다. 전력·석탄·금속·철도운수 부문을 앞세워야 인민경제를 활성화하고 인민생활을 안정 향상시킬 수 있다. 인민경제 선행부문 특히 전력공업부문에 큰 힘을 넣어 전력생산을 결정적으로 늘이고 새 세기 산업혁명의 불길높이 우리나라를 지식경제 강국으로 일떠세워야 한다. 모든 부문과 단위들에서는 경제사업과 관련한 문제들을 철저히 내각과 합의하여 풀어나가며 당의 경제정책 관철을 위한 내각의 결정, 지시를 어김없이 집행하여야 한다…”

국토관리사업과 관련한 김정은 제1위원장의 노작에서는 도시를 새롭게 건설하고 살림집, 도로 건설, 토지정리, 물 관리, 산림 조성 등에 총력을 기울일 것을 강조하고 있다.³⁹ 향후 인민생활 문제 해결에 집중하는 행태를 보이면서 외자유치에 적극 나설 것으로 예상된다. 북한은 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 경공업과 농업부문에 역량을 총집중하며 새 세기 산업혁명의 불길, 함남의 불길높이 경제 강국의 확고한 토대를 마련해 나갈 것이라고 강조하고 있다.⁴⁰ 특히 대외경제 협력에 적극 나설 의지를 보이고 있다.

“대외경제사업을 확대발전시키는 것은 경제강국 건설을 다그치기 위하여 나서는 중요한 과업이다. 수출품생산기지들을 전망성 있게 꾸리고 경제무역시대 개발과 합영·합작을 활발히 전개하며 다른 나라들과의 경제기술협조사업을 더욱 강화해나갈 것이다.”

김정은 시대의 북한은 지난 2011년 초에 발표한 10개년 경제개발 계획을 기본으로 하여 구체적인 사업을 추진하고 있다. 북한은 경제개발 계획을 국가경제의 혁신적 발전 기여에 두고 있다.⁴¹ 해외 선진기술 도입(Advanced Technology), 과학적인 경영관리 기법(Scientific Management), 해외투자자본(Capital Investment)을 바탕으로 경쟁력을 갖춘 세계적인 생산기지를 구축하여 국가경제의 활성화를 도모하는 것이다. 경제개발의 방향은 자원개발 및 산업단지 조성 등 산업 측면, 철

³⁹ 김정은, “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져올 데 대하여” 당, 국가경제기관, 근로단체 책임일군들과 한 담화(4.27), 『노동신문』, 2012년 5월 9일.

⁴⁰ “조선민주주의인민공화국 내각의 주체100(2011)년 사업정형과 주체101(2012)년 과업에 대하여,” 『노동신문』, 2012년 4월 14일.

⁴¹ 임강택·조봉현 외, 『북한 경제개발 계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』 (통일연구원, 2010), pp. 189~193.

도·도로·항만 등 인프라(SOC)개발 측면, 금융 및 외자유치 등 3대 분야로 설정하고 있다.

북한은 2011년 초에 자원개발, 하부구조, 기초산업단지, 농수축산, 토지개발 등에 1,000억 달러 투자하는 10년 경제건설계획을 확정했다.⁴² 농업, 산업단지, 에너지개발, 지하자원 개발 등 크게 12대 개발 분야를 선정하고 적극 추진하고 있는 것이다. 전반농업개발, 8대 공업지구 조성,⁴³ 국가개발은행 설립, 석유에너지 개발, 2,000만 톤 원유가공, 3,000만kW 전력 확보, 2000만 톤 제철 생산, 지하자원 개발, 3,000km 고속도로 건설, 2,600km 철도 현대화, 공항·항만 건설, 토지개발 및 도시건설 등이다.

적극적인 외자유치를 위해 재정성의 국가투자담보서 제공, 세금 규정 중 가장 유리한 우대조건 및 특혜조건 보장, 기업 활동 관련자의 자유로운 입출국 보장, 외화의 입출금 및 대외송금 자유보장, 유관기관과의 적극적인 협력과 정책적인 편의 및 담보제공, 기업관계자의 개인 소득세 20년 간 면제, 수출입 업무 수행 보장, 생산·경영·재정·인사 등 기업 활동에 대한 독자적 의사결정, 분쟁조정을 위한 국제무역중재 기구 조직, 능력별 인사관리 등의 투자 환경을 조성하고 있다.

국방위원회가 중심이 되어 사업 추진을 위한 조직을 구축하였다. 비상설 기구로 국가경제발전특별위원회를 구성하고 실제적인 외자유치 업무는 합영투자위원회(2010년 7월 설립)와 조선대풍국제그룹⁴⁴이 맡는다. 그런데 대풍그룹이 실적이 저조하자 합영투자위원회 산하 조직으로 흡수되었으며, 업무는 금강산 등 관광사업, 나선특구 기업 유치, 외자 유치 일부를 맡고 있는 것으로 알려지고 있다.

북한이 이 시점에서 경제개발 10개년 계획을 발표한 것은 경제난 해결을 위한 국가 차원의 로드맵(Roadmap)을 주민들에게 제시한 것으로 풀이된다. 특히 김정

⁴² 북한은 2011. 1월 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’을 수립하고 이를 수행하기 위한 정부기구로 ‘국가경제개발총국’을 설립하기로 했다고 발표했다. 국가경제개발총국은 “국가경제개발 전략대상들을 실행하는데서 나서는 문제들을 총괄하는 정부적 기구”라고 전했다. “내각은 국가경제개발 전략계획에 속하는 주요 대상들을 전적으로 맡아 실행할 것을 조선대풍국제투자그룹에 위임했다”고 밝혔다. “‘국가경제개발 10개년 전략계획’에 따라 하부구조 건설과 농업, 전력, 석탄, 연유, 금속 등 기초공업, 지역개발을 핵심으로 하는 국가경제개발의 전략적 목표가 확정됐다.” 『연합뉴스』, 2011년 1월 15일.

⁴³ 나선, 신의주, 원산, 청진, 김책, 함흥, 남포, 평양.

⁴⁴ 조선대풍국제투자그룹: 이사장 전일춘, 총재 박철수, 대외경제협력기관, 국가개발은행에 대한 투자유치 및 자금원천을 보장하는 경제연합체로 활동하고 있다. 총재 아래 전략기획실·재정융자부·자원산업부·대외법률사업부·종합관리부·수출입부 등 6개 부서가 있으며, 이 중 재정융자부는 은행 융자와 국제 금융을, 자원산업부는 지하자원 개발과 철도·도로·항만·공항 등 SOC 투자를, 대외법률부는 각종 입찰 업무를 각각 맡고, 수출입부는 세관·보세·통관 검사 등을 전담하고 있다.

은 3대 세습 작업이 순조롭게 안착하려면 경제 업적으로 민심을 잡아야 하는 만큼, 경제난 해결에 ‘올인’하겠다는 의지의 표명이다.

북한은 경제개발 10개년 계획으로 ‘당당한 강국으로서뿐 아니라 동북아시아와 국제경제관계에서 전략적 지위를 차지하게 된다’고 강조했다. 이와 함께 ‘2012년에 강성대국의 대문으로 들어설 기틀이 마련되고 2020년에는 앞선 나라들의 수준에 당당하게 올라설 수 있는 확고한 전망이 펼쳐지게 됐다’고 덧붙였다.⁴⁵

외자 유치를 통한 경제문제 해결에 더 치중할 가능성은 더 높아질 것이다. 이는 북한이 지난해 말에 제정⁴⁶ 및 개정⁴⁷한 14개 경제관련 법에서도 알 수 있다. 이 가운데 김정일 사후에 개정(2011.2.21)된 법이 7개⁴⁸나 된다. 투자기업 특혜조치, 국제법 기준 수용 등 대부분 외자유치와 관련하여 투자기업에 대한 우대 내용으로 구성되어 있다. 투자자의 재산보호, 기업경영의 자율성 보장, 투자자 소득 보장, 투자자 이익의 송금 자율성 부여, 투자자 세금우대, 투자 및 출입 절차 간소화, 지적재산권 보호, 신변안전 및 인권 보장 등이 특징적이다. 특히 14개 법 모두에 “투자 재산을 국유화하지 않으며, 거둬들일 경우 보상을 한다”는 규정을 삽입한 것은 매우 이례적인 조치이다. 투자 기업 친화적으로 법을 개정 또는 제정함으로써 북한이 외자유치에 본격 나서기 위한 사전 조치로 보인다. 외국기업 투자자산을 일방적으로 몰수 하지 않도록 법으로 보호하고, 투자자의 소득과 이익 송금의 자율성을 보장한 것이다. 경제무역지대에서 기업 경영(생산, 판매, 인력 채용, 임금지급, 가격 결정 등)을 간섭하지 않도록 규정함으로써 자유로운 기업 활동을 보장하고 있다. 김정일 사망(2011.12.17) 직후에도 불구하고 경제 관련법을 7개나 개정한 것은 김정은 체제에서 외자유치를 늦출 수 없는 북한경제의 절박함이 반영된 것으로 해석할 수 있다.

그렇지만, 김정은 시대의 경제정책은 체제의 영향을 우려해 선택할 수 있는 폭이 제한적일 것이다. 개혁·개방과 체제 수호를 어떻게 조화롭게 할 것인가라는 선택의 문제에 직면하게 된다. 북한은 우선 자력갱생을 강조하면서 스스로 경제문제 해결책을 찾으려고 노력할 것이지만, 국가공급능력의 한계와 자원 및 재원

⁴⁵ 『연합뉴스』, 2011년 1월 15일.

⁴⁶ 황금평, 위화도 경제지대법 (2011.12.3).

⁴⁷ 나선경제무역지대법, 외국인기업법, 외국인투자기업노동법, 외국인투자기업재정관리법, 외국인투자기업파산법, 외국인투자법, 외국투자기업 및 외국인세금법, 외국투자기업등록법, 외국투자기업회계법, 외국투자은행법, 토지임대법, 합영법, 합작법 등 13개 경제관련법.

⁴⁸ 외국인투자기업노동법, 외국인투자기업재정관리법, 외국인투자기업파산법, 외국투자기업 및 외국인세금법, 외국투자기업등록법, 외국투자기업회계법, 외국투자은행법이다.

부족으로 자립적 경제로는 북한경제 회생이 불가능하기 때문에 조만간 부분적으로 시장지향적인 조치들이 다시 전개될 수밖에 없을 것으로 보인다. 북한의 경제정책은 “아래든 위든” 시장을 기반으로 하는 정책, 즉 개방정책으로 나갈 것이라는 주장도 있다.⁴⁹

북한은 전면적 조치보다는 거점식 개발전략을 채택할 것으로 판단된다. 향후 북한은 경제개발 계획을 실현하기 위해 대북경제에 가장 큰 영향력을 가진 중국에 의존하려 할 것이다. 나선 경제무역지대와 황금평·위화도를 새로운 경제특구로 지정해 중국과 공동개발하는 정책을 추진하고 있다. 그리고 이를 위해 중국의 동북3성 지역과 북한 북부 접경지역의 다리, 도로, 철도 등 인프라를 연계하는데 합의하고, 이를 추진하고 있다. 즉 북한은 2010년 1월에 나선시의 특별시 격상, 나선 경제특구법 개정, 국가경제개발총국 설립, 2010년 7월에 합영투자위원회 설립, 2010년 12월 중국과 나진, 황금평 공동개발 MOU 체결, 2011년 6월 나진, 황금평 공동개발 착공식, 2011년 12월 황금평·위화도 경제특구법 제정 등을 시행하는 가운데, 북한 원정리에서 나진항으로 가는 도로를 개보수·확장하고 제2압록강대교 건설을 진행하고 있는 것이다.⁵⁰

북한당국이 중국과의 경제협력을 불가피한 것으로 판단하고 있기는 하지만 북한 지도부도 일방적 중국 의존에 대해 우려하는 측면이 있어 무한정 확대로까지는 가지 않을 것이다.

나선특구 및 황금평 등 접경지역 개발을 1차 경제개발 과제로 삼고 있다. 이를 위해 철도, 항만, 도로 등 인프라를 구축하고, 산업단지를 조성하며, 광물자원개발을 추진하여 성공적인 경제모델을 만들고, 이를 토대로 점진적으로 북한 전반적인 경제개발로 확산하려는 전략이다.

나선특구는 6대 산업을 중점 발전시켜 선진 제조기지, 동북아지역 국제물류 중심, 지역적인 관광 중심으로 건설할 계획이다. 주요 사업으로 원자재 공업(원유, 화학, 야금, 건재 등), 장비공업(조선, 배수리, 자동차 등), 첨단기술산업(컴퓨터, 통신설비제조, 가정용전기제품), 경공업(농수산물가공 및 일용 소비품, 피복), 봉사업(창고보관 및 물류, 관광), 현대 고효율 농업(농업 새품종, 새장비 시범 도입, 농업생산체계창조)를 추진하고 있다. 황금평은 지식 밀집형 신흥경제구역으로 건설하고자 한다. 이를 위해 4대 산업단지(정보산업, 관광문화산업, 현대시설농업,

⁴⁹ 차오위즈, “북한의 화폐개혁: 새로운 개혁개방의 신호?,” 『조경인사이트 포럼 자료집』 (조선경제, 2010.3), p. 45.

⁵⁰ 통일부 통일교육원, 『2012 북한 이해』, p. 173.

경공업)를 조성하는 것으로 되어 있다.⁵¹

북한은 계속적으로 금융개혁 등의 후속조치를 취할 것으로 전망된다. 경제재건을 위해서 합영투자위원회와 조선대풍국제투자그룹 등을 중심으로 인프라 구축과 공장, 기업소 확장 등에 필요한 외자를 조달하려 할 것이다.

그러나 국제사회의 대북 경제제재가 강화되고, 중국의 대북지원이 국제사회의 대북경제제재의 틀에서 선별적이고 소극적으로 이루어 질 수밖에 없기 때문에 근본적인 한계가 있을 것이다. 특히, 첨단 기술거래가 차단되어진 북·중 경제협력은 북한경제의 질적 성장을 이끌어 내지 못할 것으로 예상된다.

북핵문제 해결에 진전이 없고 북한에 대한 투자 환경이 조성되지 않은 상황에서 북한의 야심 찬 경제개발 발전 전략이 실현될지는 더 지켜봐야 할 것이다. 북한이 개혁·개방의 길로 나서지 않고서는 거창하게 세운 경제개발 10개년 계획도 장밋빛 허상에 불과할 수 있다. 북한의 김정은 체제로서는 ‘신기루’ 같은 미래상을 제시하는 것 보다 빈사상태에 놓인 경제상황을 돌파할 현실적인 타개책을 내놓는 것이 더 현명하다.

김정은 정권은 나선특구를 조만간 개혁·개방 지역으로 공식 선포할 가능성이 높다. 중국과 러시아가 본격 뛰어 들면서 나선경제특구는 북중·북러 경제협력 차원을 넘어서 동북아 정세에도 영향을 미칠 수 있는 중대한 사안이다. 한국은 중국, 러시아, 미국, 일본 등과 협력하여 북한이 하루 빨리 ‘선군(先軍)’이 아닌 ‘선경(先經)’의 길로 나설 수 있도록 전향적인 대북정책을 적극 추진해 나가야 할 것이다.

IV. 김정은 체제의 대남경협 전망

1. 남북경협에 대한 북한의 시각

북한의 김정은 체제가 구상하고 있는 경제정책들이 성과를 내기 위해서는 남쪽과의 경제협력이 매우 중요하다. 현재의 불안정한 남북관계로 인해 단기적으로는 대남경협에서 큰 변화를 기대하기는 어려울 것이다. 경제난 지속은 김정일 위원장의 유흔통치 방향에도 어긋날 뿐 아니라 체제 불안의 가장 중요한 요인으로 작용할 수 있기에, 김정은 체제로서도 이의 해결책 모색이 절실하다. 빈곤의 함정

⁵¹ ‘두 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조중공동위원회 계획분과위원회,’ <조중 라선무역경제지대와 황금평 경제지대 공동개발 총계획 요강> (2011).

(poverty trap)으로 자력갱생이 어려운 환경에서는 외부로부터의 자본 수혈이 불가피하다.⁵²

북한은 무역적자 확대와 달러화 수입의 급감 등으로 경제 회생에 어려움을 겪고 있다. 북한경제의 가장 중요한 달러 수입의 원천이었던 대남경협 위축이 크게 작용하고 있는 것이다. 그동안 북한은 일반교역 및 임가공 등 실질교역에서의 흑자와 개성공단, 금강산 등에서의 수입 등 남쪽으로부터 상당한 달러 수입을 올려왔다.

<표 11> 대남경협을 통한 북한의 연간 수입

	연 수입액(달러)	비고
교역 및 투자협력 수입(개성공단 외)	3억	임가공 수입료, 물자교역 수입 등
개성공단 수입	6,000만	북한 근로자 인건비 수입, 각종 보험료, 개성시내 임가공 수입 등
금강산 관광 수입	3,000만	관광대가 등
인도적 지원	1억	식량, 의약품 지원 등
북한 선박 우리 해역 운항에 따른 비용 절감	100만	북한 상선(1만t 급)은 제주해협 등을 통해 4시간 가량 항해 시간 단축, 한 척당 4500달러의 기름 값 절약, 한해 평균 200여척이 제주해협 통과, 연간 70만 달러의 비용 절감
합계	4억 9,100만	

최근 들어 북한은 대남경협 위축을 중국으로부터 만회하고 있지만, 지나친 대중 의존도 심화가 북한 경제의 자생력을 떨어 뜨려 부정적 영향을 미칠 수 있다. 김정은 체제에서는 경제 회생을 위해서 대남경협 복원이 시급한 과제로 등장 할 것이다.

지난 1989년부터 시작된 남북교역(개성공단 제외)은 그 규모가 연평균 56.3% 씩 증가해 오다 2008년을 기점으로 감소세로 전환되었다. 2008년 -25.4%, 2009년 -27.0%, 2010년 -36.4%로 남북교역의 감소 폭도 점차 커지고 있다. 지난해 남북 교역액은 0.2억 달러에 그치면서 1991년 이후 역대 최저를 기록했다.

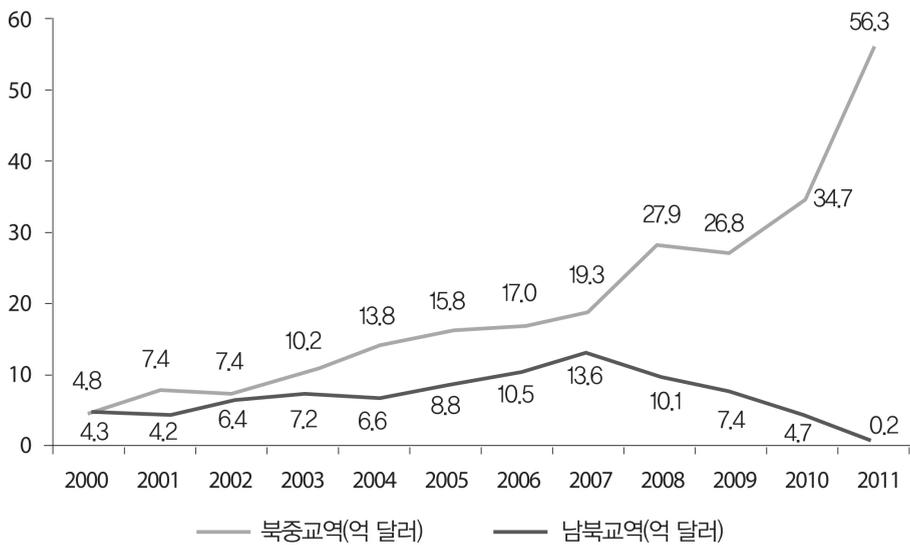
이에 반해 2010년 북중무역은 전년에 비해 32% 증가한 34억 7000만 달러로

⁵² 홍순직, “북한의 강성국가 건설과 남북경협,” 『통일경제』, 1호 (현대경제연구원, 2012), p. 20.

중국이 공식적으로 통계를 발표한 1998년 이래 최고치를 달성했다. 2011년 북·중 교역 규모는 56억 달러로 사상 최대치를 기록했다. 이는 지난해 같은 기간보다 60% 늘어난 것이다.

북한의 김정은 체제로서는 경제문제 해결을 위해 중국에 기댈 수밖에 없지만, 지나친 중국 의존도는 오히려 북한 경제의 자생력을 저하시키기 때문에 남쪽과의 경제협력 복원으로 대중 의존도 심화를 완화하려 할 것으로 예상된다.

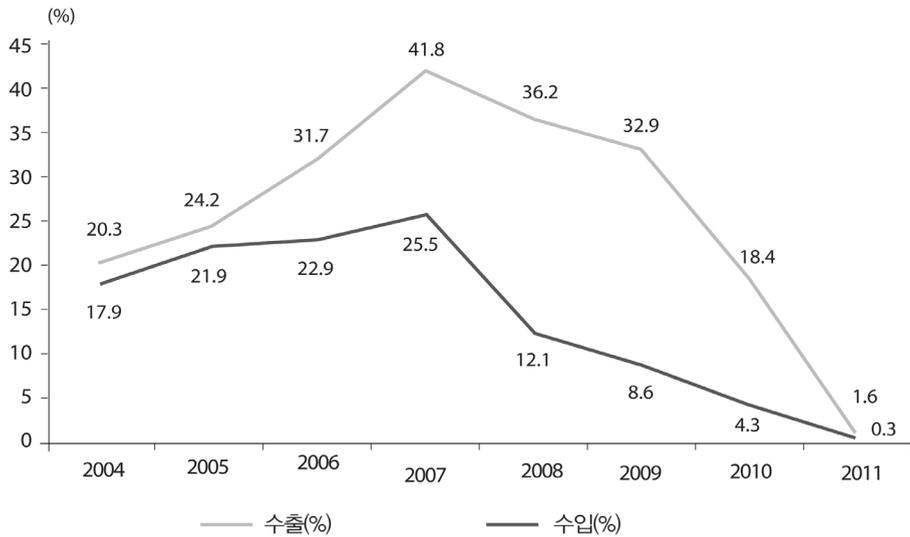
<그림 8> 남북교역 및 북중교역 추이



자료: KOTRA, 한국무역협회.

그동안 남북교역은 북한 대외무역의 30% 이상 차지하고, 북한의 수출에서 대남이 차지하는 비중이 점차 증가하여 거의 50%에 육박한 적도 있었다. 하지만, 천안함 사건에 의한 우리 정부의 5.24 조치 등으로 2010년 이후 남북교역은 급격히 위축되어 북한 무역에서 차지하는 남쪽의 비중이 급격히 떨어지고 있는 추세다.

<그림 9> 북한의 수출입에서 차지하는 한국 비중



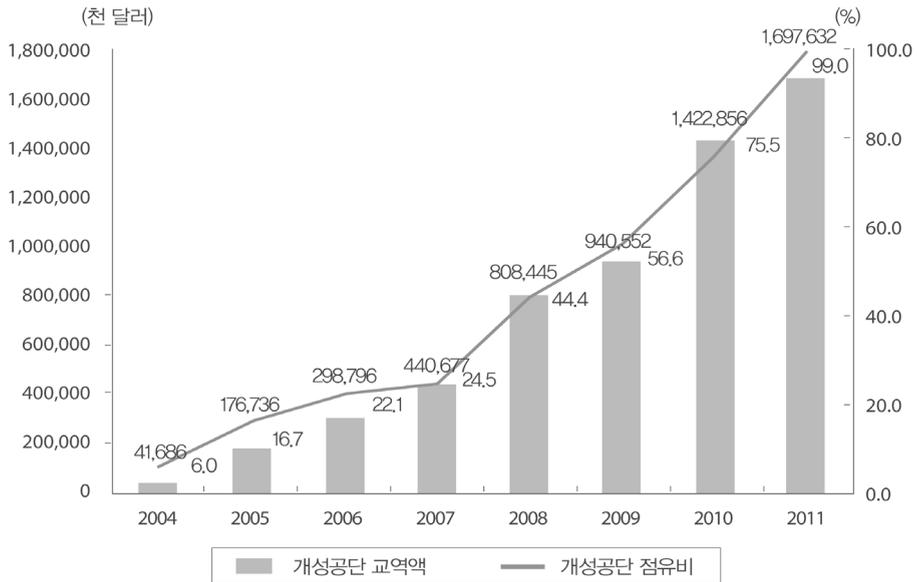
자료: 통일부, KOTRA.

현재 남북경협에서 유일하게 가동되고 있는 것이 개성공단이다. 개성공단이 북한경제에 미치는 영향은 크다. 연간 5천만 달러 이상의 공식적인 외화를 얻을 수 있으며, 북한 근로자 5만 명의 일자리를 만들어 주고 있다.

개성공단이 가동된 이후 현재까지 개성공단 교역액은 52억 6,411만 달러에 이르고 있다. 이 중 반입은 22억 681만 달러, 반출은 30억 5,730만 달러로 반출이 반입보다 더 많았다. 천안함 및 연평도 사태가 발생한 2010년에도 개성공단을 통한 남북 교역액은 14억 4,286만 달러(반입 7억 527만 달러, 반출 7억 3,759만 달러)로 사상 최고치를 기록했다.

이로 인해 남북교역 전체에서 개성공단이 차지하는 비중이 급격히 높아지면서 개성공단은 이제 남북교역의 절대적 위치를 차지하고 있다. 남북교역 전체에서 개성공단이 차지하는 비중은 지난 2004년에 6.0%에 불과하던 것이 매년 높아져 2007년 22.4%, 2010년 75.5%, 2011년부터는 99%에 달한다.

<그림 10> 개성공단 교역액 및 비중 추이



자료: 통일부, 『남북교류협력 동향』 (각 호)를 토대로 재구성.

하지만 5.24조치로 개성공단도 현재 상태에서 더 이상 발전하지 못하는 상태이다.⁵³ 1단계 개발은 완료되었지만 기업 입주율이 60%에 그치고 있으며 당초 계획한 2단계 사업은 언제 착수할 지 불투명하며, 3단계 사업은 지금으로서는 불가능해 보인다.

북한으로서는 김정일 위원장이 북한 군대를 후퇴시키면서 시작한 사업인데, 남북관계가 악화되면서 발전시키지 못하고 있는 것이다. 개성공단도 김정일 유혹사업의 일환이다. 김정은 체제는 이것을 어떻게 풀어 낼 것인지에 대해 다양한 측면에서 검토하고 있을 것으로 판단된다.

2. 대남경협 전망 시나리오

북한의 김정은 체제에서는 향후 대남경협을 어떻게 전개해 나갈 것인가? 북한의 김정은 정권은 남북경제협력의 파탄 책임을 남쪽 정부로 돌리면서 강하게 비

⁵³ 남북간 경제협력을 사실상 단절한 5.24 조치가 개성공단에 적용된 내용은 체류인원 축소, 기존 입주기업 투자확대 금지, 신규 입주기업 진출 불허 등이다.

난을 하고 있다.⁵⁴ 그러면서도 북한은 남쪽과의 경제협력이 중요하다는 것을 강조하면서 경제협력 복원에 기대감을 나타내고 있다.

“북남 민간 단체들 사이의 협력·교류는 동포애와 상부상조의 원칙에 기초하여 자원적으로 진행되는 사업이다. 북남당국사이의 대화와 협력이 모두 중단된 지금 민간단체들 사이의 협력과 교류를 실현하는 것은 중요한 문제로 나선다. 북과 남의 민간단체들 사이의 협력과 교류가 민족의 화해와 단합을 다그치고 악화된 북남관계를 개선하는데도 이바지하리라는 것은 의심할 바 없다…”⁵⁵

김정은 체제에서의 대남경협 전망을 몇 가지 시나리오를 구성하여 고찰해 보자 한다. 김정은 체제가 대남경협에서 어떤 접근을 할 것인가 하는 문제는 크게 북한 내부의 변화와 대외적인 측면에서의 경협 여건이 어떻게 개선되느냐와 밀접한 관련이 있다. 이 두가지 축은 향후 대남경협에서 절대적 기준점이 될 수 있기 때문이다.

김정은 체제는 김정일 시대가 자초한 국제사회의 대북 경제제재, 대남관계 악화 등에 의한 경협 여건을 개선하여 대남경협을 어떻게 풀어 낼 것인가 하는 것이 매우 중요한 과제로 가지고 있다. 거기에서 김정은 체제에서 국제사회가 반대해 온 장거리 로켓 발사와 심지어 3차 핵실험 움직임마저 있는 상황에서 대남 경협 진전은 사실상 어렵다. 대남경협 진전은 기본적으로 북한의 핵문제 해결에 종속되어 움직일 가능성이 크다.

또한 북한 내부적으로 군부세력과 경제세력간의 힘의 균형 정도가 대남경협에 크게 작용한다. 김정일 시대에도 그랬듯이 북한이 경제난 해결을 위해 여러 시도를 할 때마다 군부에 부딪혀 결국 성과를 내지 못했다는 주장도 제기되고 있다. 김정은 체제에서 이러한 군부의 반발을 극복하면서 경제 부흥파들이 얼마만큼의 힘을 발휘할 것인가가 관건이다. 최근 김정은 측근의 경제그룹으로 분류할 수 있는 김경희, 최용해, 박봉주, 태종수, 김평해, 박도춘, 문경덕, 광범기, 노두철 등의 부각을 주목할 필요가 있다.

⁵⁴ 북한의 민족경제협력연합회 고발장 참조, 『노동신문』, 2012년 4월 6일.

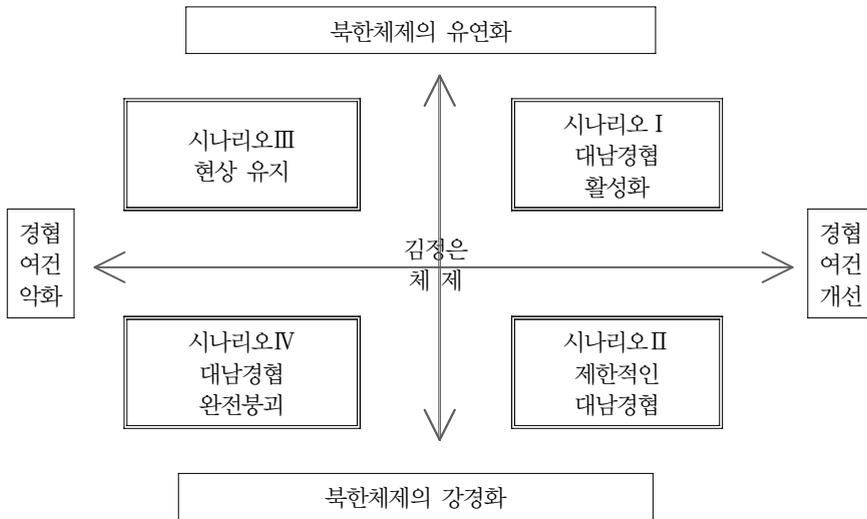
⁵⁵ 『노동신문』, 2011년 12월 3일.

<표 12> 김정은 체제의 대남경협 주요 변수

구 분		정세판도	특징
경협여건 진전	경협여건 양호	온건노선 > 강경노선	핵문제 진전, 태도변화, 대화·타협, 대북지원 유연성
	경협여건 악화	강경노선 > 온건노선	도발 행위, 대북경제제재, 북한 압박
북한체제 변화	유연화	경제세력 > 군부세력	개혁 개방 추진, 국제사회와의 협력, 시장경제 도입 및 체제전환 시도 등
	강경화	군부세력 > 경제세력	대의 폐쇄적, 국제사회와의 비타협적, 북한체제 고수

이러한 4가지 변수를 가지고 대남경협 시나리오를 설정해 볼 수 있다(<그림 11>). 즉, 시나리오 I 은 대남경협 활성화, 시나리오II는 제한적인 대남경협, 시나리오III은 대남경협 현상 유지, 시나리오IV 대남경협 완전 붕괴의 경우이다.

<그림 11> 대남경협 4가지 시나리오



첫째, 시나리오 I 은 최상의 경우이다. 북핵 문제가 진전되어 평화협정이 체결되고 남북관계가 우호적으로 바뀌며, 북한 내부적으로도 경제파의 목소리가 커질 경우 대남경협은 활성화될 수 있다.

북한이 6자 회담에 복귀하고 국제 사회 합의사항을 성실히 이행하며, 미국을 비롯한 회원국들은 대북 경제 및 에너지 지원 등의 보상 조치를 제공함으로써 북핵 문제가 해결국면으로 전환된다. 이로 인해 한반도에는 종전 선언과 평화협정 체결 등으로 평화 안정 분위기가 고조될 것이다.

북한 내부적으로는 경제파가 힘을 얻어서 시장경제 요소가 확산되고, 대외적으로는 관계 정상화 추진 등으로 적극적인 외자유치를 비롯한 경제개혁·개방과 국제기구 가입 확대 등 국제사회와의 교류도 확대될 것이다.

그렇게 되면 김정은 체제가 대남 관계와 경제협력에서 적극적인 행보로 나서면서 남북한 간에는 북한 경제 회생 지원을 위한 대규모 경제 지원 방안과 경제공동체 논의가 급진전될 수 있다. 민간의 경제협력은 물론, 정부 차원의 대규모 경제 지원 사업이 본격화될 것으로 기대된다.

북한은 금강산 관광 재개뿐만 아니라 원산지역까지 종합적으로 개발하려는 금강산 경제벨트를 적극 제안하려 할 것으로 보인다. 개성공단은 숙소 건설, 출퇴근 도로 확장에서 더 나아가 2단계 개발 착수, 3단계 개발 논의 등 당초 계획한 대로 개발하자고 적극적으로 나설 것이다. 나아가 2007년 10.4선언에서 합의한 대규모 개발 사업⁵⁶까지 추진하고, 나아가 북-중간에 개발하고 있는 황금평과 나선특구에 남측의 적극적인 참여를 요청할 것으로 예상된다.

둘째, 시나리오Ⅱ는 경협여건이 개선되면서 대남경협에서 부분적인 진전이 가능한 경우이다. 북핵문제 진전, 북한의 태도변화, 대화·타협 분위기 형성, 대북지원 유연성 등 경협여건은 개선될 것이다. 그러나 북한 내부적으로 군부의 견제 등으로 대남경협에서 큰 변화는 기대할 수 없다. 북한 당국은 사상 교육과 내부 단속을 강화하겠지만, 심각한 경제난의 가속화로 탈북자 증가와 체제 불안 위기가 가시화될 수 있다.

이러한 상황에서는 부분적인 경협재개는 이루어 질 수 있지만 매우 제한적 일 것이다. 북한은 5.24 조치 해제를 강하게 요청하면서 경협사업 재개에 적극 나서

⁵⁶ 10.4남북공동선언에서 남과 북은 경제 분야에서 ①경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여, ②해주시역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진, ③개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비, ④개성~신의주 철도와 개성~평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진, ⑤안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력 사업을 진행해 나가기로 합의한바 있다.

지만, 과거의 경협사업 복원 수준 정도에 그칠 것이다. 개성공단은 1단계 상태에서 더 이상 진전은 없지만, 분양받은 업체들의 입주는 재개 될 것이다. 5.24조치 해제로 북한의 내륙지역 임가공 업체의 사업 재개는 이루어 질 수 있다. 또한 북한의 적극적인 대화 노력 및 태도변화에 따라 금강산 관광 재개까지 기대해 볼 수 있다.

셋째, 시나리오Ⅲ은 대남경협이 현재의 상태에서 유지되는 경우이다. 핵문제, 북한의 장거리 미사일 발사 등을 둘러싼 북·미간, 그리고 남북간 입장 차이가 존재하여 현재와 같은 대립 및 긴장이 이어지면서 경협 여건은 별다른 개선이 없을 것이다.

미국을 비롯한 주변국들은 북핵문제에서 변화가 없고, 김정은 체제가 신뢰를 주지 못하면 경제 및 에너지 지원은 불가하다는 입장을 고수할 것이다. 남북관계도 북핵 및 장거리 마사일 발사 상황에 영향을 받음으로써 본격적인 경제협력 재개는 한계가 존재할 것이다.

그렇지만 김정은 체제에서 북한의 경제과들은 미국의 대북강경에 의한 경제 문제를 대남경협을 통해 부분적으로 해결하려고 시도할 것이다. 북한 내부적으로 경제 개혁과 개방 노력은 시도하겠지만, 경협여건 자체가 악화되어 경제협력은 현재 상태에서 머물 것으로 보인다. 현재의 경우처럼 개성공단만 유지될 뿐이다. 다른 지역 경협에 대해서는 5.24조치가 유지되면서 경협 재개는 쉽지 않을 것으로 보인다.

넷째, 시나리오Ⅳ는 대남경협이 완전 붕괴되는 최악의 경우이다. 김정은 체제가 강성노선을 보이는 가운데 미국을 비롯한 국제사회는 대북 압박정책을 구사할 것이다. 북한의 추가적인 미사일 발사와 3차 핵실험 등으로 대외관계가 악화됨으로써 북한의 국제적 고립이 가속화될 것이다. 북한은 추가적인 대남도발 등 군사적인 초강경 입장을 견지함으로써 남북관계의 긴장도 더욱 고조될 것이다.

이로 인해 남북관계와 남북 경협은 급속히 냉각되어, 당국간 대화 완전 중단은 물론 민간의 경협은 더 이상 재개를 기대할 수 없을 정도로 완전 붕괴되는 사태가 발생할 수 있다. 개성공단은 사태 책임을 남북간 서로 떠넘기다가 일정 시점 후 폐쇄되는 상황까지 갈 것이다.

이상에서 고찰한 것처럼 김정은 체제에서 전개될 수 있는 남북경협 전망을 여러 가지 시나리오로 구상해 볼 수 있지만, 당분간은 시나리오Ⅲ의 형태를 유지할 것으로 판단된다. 북한의 장거리 미사일 발사와 3차 핵실험 움직임 등으로 북·미간 갈등이 재개되고, 남북간에도 대치국면이 이어지면서 경협 여건이 개선되지 않을 것이기 때문이다. 또한 MB정부는 임기가 얼마 남지 않은 상황에서 ‘원칙 있는

대북정책'을 계속 고수하면서 5.24조치를 해제할 가능성도 낮다. 북한으로서도 경제문제 해결을 위해서 남쪽과의 협력이 필요하지만, 자존심을 굽히면서 경험 재개를 요청하지는 않을 것이다. 북중 경험 확대로 북한이 일정한 대안을 마련한 상황에서 당장 대남경협에 적극적으로 나설 필요가 없는 것도 또 하나의 이유이다.

단기적으로는 개성공단 정도만 유지될 것으로 보이지만, 내년에 남쪽의 새로운 정부 출범을 계기로 북한은 경험을 중심으로 다소 우호적으로 나올 가능성이 높다. 그렇게 되면 물자교역 및 위탁가공교역을 중심으로 부분적인 남북경협 재개는 가시화될 가능성이 높다. 북미관계 진전 등 경험 여건 개선과 북한 내부적인 유연화 가능성 등을 고려할 때 남북경협이 본격적으로 활성화 되는 것은 앞으로 2015년 이후가 될 것으로 전망된다. 남과 북은 지금부터라도 경제협력이 시나리오 I로 전환될 수 있도록 적극적인 노력을 해 나가야 할 것이다.

V. 결론

김정은 체제가 공식적으로 출범한지 얼마 되지 않았다. 제4차 당대표자회와 제12기 5차 최고인민회의 등으로 김정은 체제의 압축승계 작업이 마무리 되었다. 그 과정에서 북한의 김정은 체제는 대내외 과시와 내부 체제 공고화를 위해 정치·군사적으로 강경 노선을 견지하면서 국제사회로부터의 거센 압박을 자초하고 있다. 이러한 국면을 어떻게 극복할 것인지가 김정은 체제가 직면한 또 하나의 과제이다.

더욱 어려운 상황에 빠진 지금의 경제난 해결 없이는 김정은 체제도 장담할 수 없다. 주민들로부터의 지지를 이끌어 내지 못하면 막 출범한 김정은 체제도 흔들릴 수밖에 없을 것이다. 그러므로 북한은 향후 경제문제 해결에 적극 노력할 것으로 보인다. 선군경제발전을 유지하되 경제정책의 변화를 서서히 시도할 것으로 예상된다. 노동신문 분석에서도 나왔듯이, 김정은 체제는 경제 분야에 대한 관심도가 점차 높아가고 있음을 알 수 있다. 특히 인민생활 개선에 정책적 역점을 두고 있는 것을 알 수 있다.

단기간에 큰 변화를 기대할 수는 없지만, 김정은 체제에서는 지역을 거점으로 하는 경제특구 개발과 점진적인 개혁·개방 노선으로 나올 것으로 예상된다. 북한의 만성적인 식량난, 외화난, 전력·에너지난 등으로 자력갱생은 거의 불가능하기 때문이다. 북한 경제 문제 해결에서 남쪽의 지원과 협력 없이는 불가능하기 때문에 대남경협에서 과거보다 보다 적극적인 행보를 보일 것이다.

문제는 김정은 체제가 구상하고 있는 경제정책들이 제대로 추진 될 수 있을 것인가이다. 현재의 여건으로서는 쉽지 않아 보인다. 김정은 체제의 경제정책들이 성공하기 위해서는 과거와 다른 획기적인 변화를 시도해야 할 것이다. 몇 가지 조언을 하면, 첫째, 북한의 김정은 체제는 대외적인 신뢰를 회복하여 국제사회의 일원으로서의 역할에 충실해야 한다. 그래야만 대북 경제제재 조치 완화가 이루어지고, 이는 김정은 체제가 적극 추진하고 있는 외자유치의 성과로 이어질 수 있다. 둘째, 김정은 체제는 개혁·개방의 길을 선택해야 한다. 그것이 북한의 체제 안정에 더 도움이 된다. 중국과 베트남은 개혁·개방을 통해 경제발전을 이루고 동시에 공산당의 권력을 공고화 하는 데에도 성공하였다. 따라서 북한의 김정은 체제는 중국과 베트남의 사례를 벤치마킹하여 점진적인 개혁·개방의 조치를 단행해야 할 것이다. 이를 위해서 북한 경제 관료들의 시장경제 마인드 제고와 외자유치 법적·제도적 기반을 구축해 나가야 한다. 셋째, 외자 맞춤형 경제특구 전략을 추진해야 한다. 북한의 자원 및 재원 부족과 외자유치의 한계 등으로 북한 경제 전체를 한꺼번에 그리고 단기간에 해결하기는 불가능하다. 거점을 중심으로 한 경제특구 개발로 갈 수밖에 없다. 그런데 경제특구의 성공 여부는 결국 외자유치가 잘 이루어지느냐에 달려있다. 외국 자본을 적극 끌어 들이고 기업을 유치하기 위해서는 북한 개념식 경제특구(체제를 우려한 제한적 조치)로서는 성공하기 어렵다. 기업경영 자율성과 시장경제 원리가 작동되는 투자가 위주의 경제특구가 되어야 한다. 넷째, 북한 경제의 성장 잠재력을 확충해야 한다. 중공업 위주의 산업구조를 경공업 및 서비스 산업 육성으로 전환하고, 지하자원 및 관광개발에 적극 나서야 한다. 농업과 경공업 분야를 육성하여 북한 주민들의 생필품 난을 해결하고, 경쟁력 있는 제품을 개발하여 수출 드라이브 정책을 추진해야 한다. 북한의 새 지도부는 경제회생을 도모하고 주민들의 역량을 결집할 수 있도록 남쪽의 새마을 운동 모델 도입을 적극 고려할 필요가 있다.

김정은 체제는 북한 경제 발전에 있어서 남쪽과의 협력이 절대 조건이라는 것을 잊어서는 안 된다. 북한은 태도 변화를 통해 남북경협을 복원시키고 나아가 민족경제가 상생할 수 있는 길을 선택해야 한다. 남북이 손잡고 새로운 성장 동력을 창출하고 대륙으로 함께 뻗어 나갈 수 있는 방안을 모색해 나가야 한다.

우리 정부도 한반도의 평화적이고 안정적인 관리를 위해 경제 분야에서 보다 전향적으로 접근할 필요가 있다. 북한의 김정은 체제 출범이 우리에게 새로운 기회이기도 하다. 우리는 북한 김정은 체제의 경제적 멘토 역할을 해나가야 한다. 남북경협과 북한경제 문제 해결 수준을 넘어서 통일경제의 관점까지 고려한 한반

도 개발 전략을 추진해 나가야 할 것이다. 새로운 시대를 맞아 남과 북이 상호 협력하여 한민족 경제 성장의 지도를 새롭게 그려 나가기를 기대해 본다.

마지막으로 본 논문은 김정은 체제가 출범한지 얼마 되지 않았고 정보가 잘 공개되지 않는 북한 특수성으로 인한 자료 수집의 어려움으로 김정은 체제의 경제적 과제와 전망을 다양한 시각에서 논리적으로 정리하지 못한 한계점이 있다. 앞으로 본 연구를 바탕으로 좀 더 과학적이고 체계적인 분석을 할 수 있는 지속적인 연구가 요구된다. 특히 북한 내부의 자료와 정책적 변화 등을 세분화하여 구체적인 방향을 모색하는 연구와 그에 맞는 우리 정부의 올바른 대북정책 수립이 이루어져야 할 것으로 본다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 15일 ■ 채택: 05월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 김봉호. 『선군으로 위력 떨치는 강국』. 평양출판사, 2005.
 박형중·조한범·장용석. 『북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향』. 통일연구원, 2009.
 임강택·조봉현 외. 『북한경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로』 통일연구원, 2010.
 정영태 외. 『북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구』. KINU연구총서 11-04. 2011.
 통일부 통일교육원. 『2008 북한이해』. 서울: 통일부, 2008.
 통일부 통일교육원. 『2012 북한이해』. 서울: 통일부, 2012.

2. 논문

- 권영경. “김정일의 북한경제 회족·정상화 전략과 거시 경제적 결과.” 『수은북한경제』. 겨울호, 2009.
 김덕호. “전력, 석탄, 금속공업, 철도운수를 앞세워 나가는 것은 선군시대 경제건설의 필수적 요구.” 『경제연구』. 2호 (사회과학원), 2004.
 김병욱. “김정은 권력승계 이후 선군경제운영과 국제사회 변화 동향.” 『KDI북한경제리뷰』. 2월호, 2012.
 김석진. “김정은 시대의 북한 경제체제 변화 전망과 시사점.” 『통일경제』. 1호 (현대경제연구원), 2012.
 김재서. “선군원칙을 구현한 사회주의경제관리.” 『경제연구』. 1호 (사회과학원), 2004.

- _____. 두 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조중공동위원회 계획분과위원회. <조중 라선무역경제지대와 황금평 경제지대 공동개발 총계획 요강>. 2011.
- 동용승. “2012 북한경제 전망.” 『KDI북한경제리뷰』. 1월호. KDI, 2012.
- 리기성. “위대한 령도자 김정일 동지께서 선군시대 사회주의경제건설의 활로를 열어주신 불멸의 공헌.” 『경제연구』. 1호 (사회과학원), 2004.
- _____. “위대한 령도자 김정일 동지께서 새롭게 정립하신 선군시대 사회주의경제건설 로선.” 『경제연구』. 2호 (사회과학원), 2003.
- 배종렬. “북·중간 광물성생산물 무역과 북한의 선군경제건설론.” 『수은북한경제』. 여름호 (한국수출입은행), 2009.
- 사회과학원. 『경제연구』. 2011년 1월호.
- 양문수. “김정은 시대의 증장기 경제정책 변화 전망.” 1호. 현대경제연구원, 2011.
- _____. “북·중경협 심화가 북한에 야기하는 도전과 기회.” 평화재단 52차 전문가 포럼, 2012.
- 이교덕. “김정은 체제와 2012년.” 『KDI북한경제리뷰』. 1월호. KDI, 2012.
- 임수호. “김정일 정권 10년의 대내 경제정책 평가: ‘선군 경제노선’을 중심으로.” 『수은북한경제』. 여름호 (수출입은행), 2009.
- 홍성남. “현 시기 국가예산자금에 대한 수요변동의 중요 특징.” 『경제연구』. 2호. 사회과학원, 2005.
- 홍순직. “북한의 강성국가 건설과 남북경협.” 『통일경제』. 1호. 현대경제연구원, 2012.
- _____. “1990년대 후반 이후의 북한 경제발전 전략 평가와 전망.” 『통일경제』. 여름호 (현대경제연구원), 2010.
- _____. “포스트 김정일 시대 개막: 2012년 유헌통치 전망.” 현대경제연구원, 2011.
- 홍익표. “김정은체제의 북한, ‘경제강국 건설’의 전략과 과제.” 평화재단 52차 전문가 포럼, 2012.
- 조동호. “북한 공진화 전략 연구: 경제.” EAI 북한 공진화전략 연구패널 보고서 No. 4. 2010.
- _____. “북한경제의 현황 평가와 미래 전망.” 『KREI 북한농업동향』. 제13권 1호 (KREI), 2011.
- 조봉현. “북한의 경제상황과 사회변화.” 『최근 북한의 내부변화와 3대 세습체제 전망』. 국가안보전략연구소 세미나 자료, 2010.
- 차문석. “선군시대 경제노선의 형성과 좌표.” 『통일문제연구』. 21권 1호 (평화문제연구소), 2009.
- 차오위즈. “북한의 화폐개혁: 새로운 개혁개방의 신호?.” 『조경인사이트 포럼 자료집』. 조선경제, 2010.

3. 기타자료

- 박형중. “2012년과 후계구축 및 강성대국 건설.” Online Series Co 12-13, 2012.3.20
- _____. “김정은 정권은 개혁을 준비하고 있는가?.” Online Series Co 12-21, 2012.5.4.
- 전현준. “김정일 생일과 김정은 정권.” Online Series Co 12-05, 2012.2.14.

- 조 민. “포스트-김정일 체제의 정권진화와 개발독재체제.” Online Series Co 11-36, 2011.12.26.
- 조한범. “김정은 정권 권력재편과 위기요인 진단.” Online Series Co 12-23, 2012.5.11.
- 최진욱. “김정일 사망 이후 북한 정세 전망과 정책방향.” Online Series Co 11-35, 2011.12.20.

『국민일보』.

『노동신문』.

『노컷뉴스』.

『연합뉴스』.

『조선신보』.

『VOA 방송』.

『자유아시아방송(RFA)』.

『每日新聞』.

Abstract**The Economic Agenda and Prospects
in the Kim Jong-un Regime***Bong-Hyun Cho*

The purpose of this paper is to anticipate North Korea's political challenges, economic agenda and inter-Korean economic cooperation under the Kim Jong-un regime. Due to the Military First Policy (*Songun*), the economy is facing a severe crisis, and accordingly, the North Korean pending agenda is focused on overcoming the negative economic growth, high inflation and food shortages among other issues. According to the *Rodong Sinmun*, the current North Korean government appears to be more interested in the economic sectors than the Kim Jong Il regime. It may change its political stance on agricultural sectors, the standard of living, mining sectors and electric power. In addition, the Kim Jong-un regime's foreign policy agenda may transition the country towards a more open and innovative policy as a means to induce foreign investments. In the short-term, inter-Korean economic cooperation is difficult to resume. Nevertheless, the reduction of its dependence on the Chinese economy and the consolidation of inter-Korean economic cooperation may occur more realistically in the medium and long-term.

Key Words: Military First Policy, Economic Reform, Inter-Korean Economic Cooperation, Rodong Sinmun

김정은 체제 북한 사회의 과제와 변화 전망

이 우 영*

I. 문제제기

II. ‘고난의 행군’ 이후 북한 사회변화의
특성과 원인

III. 김정은 체제와 북한 사회

IV. 맺음말

국문요약

김정은 체제에서 북한 사회분야의 핵심과제는 생활 안정을 통한 북한 주민들의 ‘민심’ 회복과 남한을 비롯한 외부 문화의 북한유입에 대한 대응이라고 할 수 있다. 현 단계에서 북한에는 체제의 안정과 통합을 유지하는 데 기여하는 요인들과 저해하는 요인들이 동시에 존재하고 있지만, 현 단계에서는 북한 사회체제의 유지에 기여하는 요인들의 힘이 더욱 강하다고 할 수 있다. 북한지배층이 변화하는 환경과 조건에 적절하게 대응할 수 있는가 여부가 중요하다. 북한 당국은 젊고 새로운 김정은의 리더십을 정립하고 정치적으로 지원할 수 있는 새로운 집단을 구축하려고 노력하면서 통제체제와 통합기제의 정비에 노력할 것이지만, 장기적인 관점에서 본다면 생활 조건의 개선과 같은 물적 토대의 구축이 앞으로 북한체제 안정성의 핵심적 관건이 될 수 있다.

북한은 여전히 강력한 정치적 리더십을 유지하고 있고, 물리적 국가 기구들(군대나 경찰 등)이 기존 지배구조를 지지하고 있는 한 정치체제

의 급격한 변화는 기대하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 시장화의 확산과 국가부문의 약화라는 체제전환은 북한에서도 점차 진전되고 있다. 그리고 이러한 변화 추세는 뒤로 돌리기 어렵다는 성격을 가지고 있다. 일상생활이나 일상문화 그리고 주민들의 의식변화가 바로 체제전환으로 이어지지 않는다고 하더라도 체제전환을 요구하는 구조적 압력의 정도를 조금씩 높이는 결과를 가져올 수 있다. 압력이 더욱 높아지면 체제전환을 요구하는 구조적 요인은 단순히 변화의 조건에 머무르는 것이 아니라 사회집단과 결부되어 구체적인 사회갈등으로 이어질 수 있다. 사회갈등을 북한당국이 적절히 처리할 수 있다면 점진적인 변화로 귀결될 수 있지만 그렇지 못할 경우 정치적 갈등으로 확대되어 급격한 체제전환으로 연결될 수 있다.

주제어: 김정은 체제, 사회변화, 체제전환, 사회계층, 시장화, 사회체제 안정성

* 북한대학원대학교 교수

I. 문제제기

김정일의 급작스러운 사망으로 북한에 대한 관심이 다시 높아지고 있다. 일차적으로 권력구조의 안정성에 대한 관심이 중심이 되고 있지만, 김일성 사망 때와는 달리 경제사회적인 차원의 변화여부에 대한 관심도 적지 않다. 북한에 대한 관심이 다층화된 것은 기본적으로 그동안 북한에 대한 인식 자체가 발전하였고, 현재 북한에서 가장 두드러진 변화가 이루어지고 있는 분야가 경제·사회적 차원이기 때문이다.¹ 그러나 다른 한편으로 본다면 ‘3대세습’의 북한에도 중등과 같은 ‘혁명적 변화’가 일어나지 않을까 하는 ‘기대’에서 비롯된 경향도 없지 않아 보인다. 이러한 맥락에서 김정일 사후 북한 사회체제 변화여부에 대한 관심은 기존의 “북한은 변화하였는가”라는 질문과 같은 맥락에 있다.

사실 인류가 사회생활을 시작한 이래 어떤 사회 체제도 변화하지 않은 경우는 없었다. 북한의 경우도 예외는 아니다. 그럼에도 불구하고 남한에서는 북한의 변화여부에만 관심이 있었다. 이것은 북한체제는 ‘공산독재체제’이며 따라서 붕괴할 수밖에 없으리라는 선입견이 작용하였기 때문이라고 할 수 있다. 다시 말한다면 ‘북한이 변화하였는가’라는 질문은 곧 ‘북한 공산독재는 망하기 시작하였는가’의 다른 표현이었다고 볼 수 있다는 것이다. 마찬가지로 김정일 사후 북한 사회는 어떻게 될 것인가라는 질문은 실제로 북한에서 민중봉기가 일어날 것인가 하는 질문과 같은 경우가 대부분이다.

북한체제(좁은 의미에서)의 붕괴여부도 중요한 학문적 관심사가 될 수 있고, 사회주의의 체제전환도 논의의 대상이 될 수 있다. 그러나 그 바탕은 북한체제에 대한 객관적 분석과 올바른 이해가 되어야 한다. 이를 위해서는 이념적 당위론이나 목적론적인 접근을 배제하여야 할 것이고, 동시에 정치체제를 곧 북한의 모든 것으로 보는 태도도 극복하여야 한다. 이 말은 북한의 사회체제는 유일지배체제라는 정치체제와 무관하지 않지만 지도자의 교체로 사회체제가 갑자기 변화하는 것은 아니라는 것을 의미한다.² 따라서 북한 사회가 변화하여 온 과정을 이해하고 이를 토대로 절대 권력자의 교체가 어떤 영향을 미칠 것인가를 살펴보는 것이 올바른 접근 방식이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 이 글에서는 ‘고난의 행군’ 시기 이

¹ 1990년대 이후 경제, 사회문화 등 다양한 분야와 관점에서 북한을 바라보기 시작하였고, 시장화의 진전 그리고 외부문화의 유입확대 등이 최근에 심화되고 있다는 점이다.

² 예를 들어 사회체제에서 중요한 몫을 차지하는 주민의식과 같은 경우 역사적 사건에 영향을 적지 않게 받지만 실제로는 장기간에 걸친 사회구조적 변화와 맞물려 변화가 진행된다고 할 수 있다.

후 북한 사회체제 변화의 특징과 원인을 검토하고 이를 토대로 김정은 체제에서 북한 사회의 변화 가능성을 전망하고자 한다.

II. ‘고난의 행군’ 이후 북한 사회변화의 특성과 원인

1. 새로운 문화의 유입과 사회계층의 재구조화

최근의 북한 사회변화의 가장 큰 특징은 이념 중심적 사고의 쇠퇴와 집단주의적 가치의 약화이다. 북한은 주체사상이 지배이념으로 자리 잡고 ‘사회정치적 생명’을 강조하는 데서도 알 수 있듯이, 사회통합을 위해서 이념과 문화를 대단히 중요시하여왔다. 이러한 경향은 1980년대 후반 다른 사회주의 국가들의 체제전환을 목격하면서 더욱 두드러졌다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 극심한 식량난으로 대표되는 1990년대 후반 ‘고난의 행군’ 시기를 지나면서 생활고에 시달리게 된 주민들은 이념보다는 물질을, 집단보다는 개인을 중시하는 성향을 띠게 되었다.³ 탈이념화 경향도 새로운 사회문화적 특성 가운데 하나라고 할 수 있다. 교사 출신 탈북자의 증언에 따르면 주체사상을 포함한 이념관련 교육에는 학생들이 그다지 큰 관심이 없다고 한다.⁴ 이러한 성향은 심지어 젊은 세대의 교사들에게도 마찬가지라고 한다. 반면 실용주의를 중시하고 전통적인 이념에 대해 무관심한 이러한 현상은 장년층 이상의 기성세대 교사들과의 갈등의 소지가 되기도 한다.

의식의 변화와 관련하여 주목할 것은 외부문화의 유입이라고 할 수 있다. 특히 최근 남한 대중문화의 북한 유입이 활발하게 이루어지고 있는데, 최근 북한이탈주민을 대상으로 한 남한드라마 시청 현황 조사 결과에 따르면 85%(89명)가 북한 거주 시 남한드라마 시청 경험이 있는 것으로 대답하고 있다.⁵ 높은 시청률은 북

³ “치녀를 위해서라도 대형차를 지나치게 아끼지 말구 부쩍 채라구. 웬간한건 덮어두구... 생활이란 참빳처럼 간간하게 훑어선 한걸음도 전진하지 못해. 어쩌면 웅덩이건 돌이건 모래건 덩불이건 가리지 않고 마구 밀어가는 물의 흐름과 같은거야.” 라희남, “세월이 지난뒤,” 『조선문학』(문학예술종합출판사, 2006.12). “기업관리, 그것은 곧 원가이며 리윤이었다. 국가에 리익을 주게 될 것인가 손해를 끼치게 될 것인가, 공장, 기업소 일꾼들은 무슨 일을 하나 해도 언제나 이것부터 생각해야 했다... 외화를 벌어야합니다. 외화만 가지면 전국을 비롯하여 생산을 정상화하는데 필요한 소소한 물자들을 사올 수 있습니다.” 김문창, 『열망』(평양: 문학예술종합출판사, 1999).

⁴ 탈북자 ㄱ씨 면접, 2010.8.18.

⁵ 2011년도에 북한이탈주민 105명을 대상으로 한 조사 결과이다. 최현욱, “북한주민의 남한드라마 시청에 관한 연구: 1990년대 말 이후를 중심으로,”(북한대학원대학교 석사학위 논문, 2011), p. 22. 남한문화의 유통경로에 대해서는 강동원·박정란, “북한사회에서 남한 영상매체의 유통 경로와 주민 의식 변화,” 현대북한연구회 엮음, 『기रो에 선 북한, 김정일의 선택』(서울: 한울, 2011)

한 이탈주민이라는 표본의 특성에 기인한다고 볼 수 있기 때문에 이것을 북한 주민 전체로 일반화할 수 있는 것은 아니지만 전반적으로 북한 주민들의 남한문화 유통의 상황이나 실태를 이해하는 데 전제가 될 수 있다고 본다.

<표 1> 남한드라마 시청률

구 분	%(명)
북한에 있을 때 시청한 적이 있다.	85.0(89)
북한 거주 시 시청한 적이 전혀 없다.	15.0(16)
전 체	100.0(105)

최현옥, “북한주민의 남한드라마 시청에 관한 연구: 1990년대 말 이후를 중심으로,” (북한대학원대학교 석사 학위 논문, 2011), p. 23

남한드라마의 확산은 주민들의 인식변화에 영향을 미친다고 할 수 있다. 남한의 발전된 모습을 보면서 남한이 경제적 형편이 좋다는 것을 알게 되는 것이 중요하다. 그동안 북한에서 남한체제 비난용으로 방영한 기록영화들에서 남한은 노숙자가 판을 치고 실업자, 자살, 사기, 매음 등이 만연하여 살 수 없는 사회로 그려졌지만, 남한드라마를 통해서 남한 일반주민들의 평온한 삶을 접하며 남한사회의 경제적 풍요를 깨닫게 되었다고 한다.⁶ 남한드라마 시청을 통한 의식 변화가 곧 행동으로 옮겨지는 것은 아니다. 하지만 이러한 변화는 일상에서의 소소한 거부 뿐 아니라 탈북이라는 체제 저항적인 행위로까지 이어질 수 있다는 점을 생각할 필요가 있다. 현 단계에서 두드러지지 않고 있지만, 남한 문화를 포함한 외부문화의 유입과 유포는 장기적인 차원에서 사상의 이완과 이탈로 이어지고 결과적으로 정권과 체제에 대한 불만을 증가시켜 체제 변화를 요구하는 단계로 발전하는 단초가 될 수도 있다.⁷

참조. “북한에 유통되는 남한 대중문화는 종류도 다양해져서 가요와 드라마 심지어 예능프로까지 접할 수 있다고 한다. 남한 문화의 전달 속도도 점차 빨라지고 있다. 최근 드라마에서 현빈이 입었던 트레이닝복이 평양에서 인기를 끌고 있을 정도라는 증언도 있는데 이 수준이면 거의 실시간으로 문화전파가 이루어지고 있다고 해도 과언은 아니라고 할 수 있다.” 통계청, 『북한의 주요 통계지표(2010)』 (서울: 통계청, 2011), pp. 139-140. 대중문화 뿐만 아니라 생활 용품에서도 남한 생산품이 인기가 많다는 탈북자의 증언도 많다. 이에 대해서는 “북한 강타한 한류열풍,” <http://blog.chosun.com/blog.log.view.screen?logId=5713247&userId=sh006> (검색일: 2012.4.15) 참조.

⁶ 최현옥, “북한주민의 남한드라마 시청에 관한 연구: 1990년대 말 이후를 중심으로,” pp. 56-57.

⁷ 강동완·박정란, “북한사회에서 남한 영상매체의 유통 경로와 주민 의식 변화,” pp. 172-173.

사회문화적 상황변화와 더불어 북한 사회 내부의 계층구조의 변화에 주목할 필요가 있는데 이것은 앞으로의 사회변화의 성격과 변화의 주체를 전망할 수 있는 기초가 되기 때문이다. 1960년대 이후, 북한은 유일지배체제가 지속되는 가운데 항일유격대 출신을 중심으로 지배집단이 구축되었다. 따라서 지배층의 폐쇄성이 구조화되어 계층 간 사회이동이 어려워졌고 이는 결과적으로 안정적인 사회계층을 유지할 수 있게 했다.

그러나 경제난 이후에는 개인별 소득의 격차가 크게 벌어지면서 정치적 기준에 의한 기존의 계층구조가 실질적으로는 경제적 기준에 의한 계층구조로 바뀌고 있다. 북한 주민의 일상생활 변화 양상을 살펴보면 시장 활동 여부와 장마당 물자 유통에 대한 접근 정도, 활용 가능한 사회적 관계망의 보유 여부, 초기 자본 등에 따라 개별 가구의 소득격차가 발생하여 개인의 경제적 능력을 기준으로 하는 계층의 재편이 이루어지고 있다.⁸

새로운 계층화 현상을 대변하는 것은 시장 활성화 과정에서 등장한 ‘돈주’ 등 새로운 신흥 자본가 집단이다.⁹ 이와 더불어 시장의 발달은 계층의 분화를 초래하고 있는데 상업자본가, 산업자본가 등의 자본가 집단의 분화, 임노동자의 출현, 시장 관리층 등이 형성되고 있다. 또한 제한적 배급체계 작동으로 기존의 집단별 차이도 확대되고 있다. 안전원, 보위부원 등 전통적인 권력집단은 위상이 하락함에 따라 시장에서 성장하는 신흥집단과 결탁함으로써 지배집단으로서의 영향력은 축소되고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 일부 사회계층 간에는 결합이 일어나고 있지만 시장에 적응하지 못한 집단의 사회적 배제는 심화되어 양극화 현상도 나타나고 있다.¹⁰

북한의 계층 변화 양상의 특성을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 계층 위계가 변화하고 있다. 중간지배집단의 위상이 하락하고 있고, 신분적 위계구조의 하위 집단의 위상도 변화하고 있다. 둘째, 계층화의 기준도 변화하고 있다. 귀속적 지위(성분 등)의 중요도는 하락하고 있는 반면 성취적 지위의 중요성은 확대되고 있다. 주택 등 자산의 중요성은 확대되는 경향이다. 셋째, 새로운 계층이 등장하고 있다. 사회주의에서 존재할 수 없었던 자본가, 뿌띠부르쵸아, 임노동자 등 계급이 형성되고 있다고 할 수 있다. 넷째, 경제적 층화와 더불어 생활환경, 문화 등 라이프 스타일의 분화도 진행되고 있다. 다섯째, 수직적 계층분화와 더불어 지역 등 수평

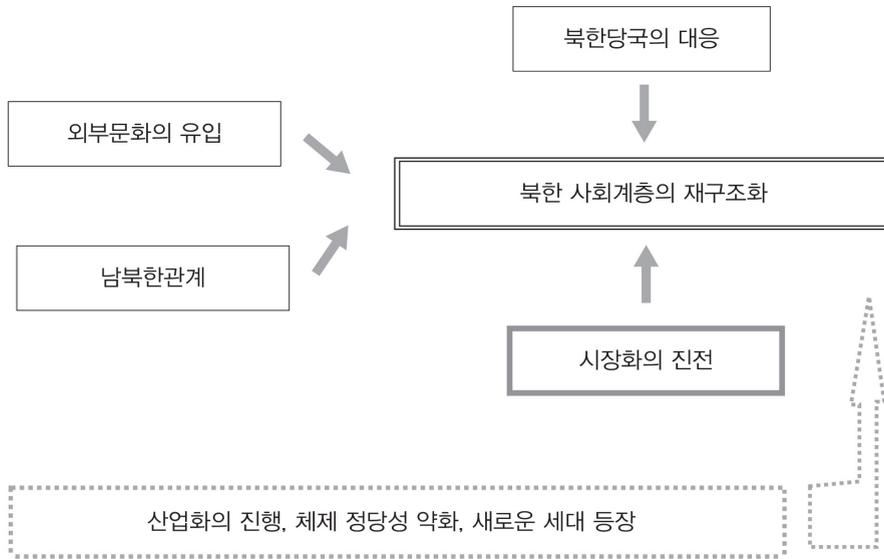
⁸ 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 266; 최봉대, “1990년대 말 이후 북한 도시 사적 부분의 시장화와 경제적 계층분화,” 『현대북한연구』, 11권 2호 (2008), p. 11.

⁹ 양문수, 『북한경제의 시장화』 (서울: 한울, 2010), pp. 258-259.

¹⁰ 김수암 외, 『북한주민의 삶의 질: 실태와 인식』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 211-227 참조.

적 계층분화도 진행되고 있다. 북한 사회계층의 재구조화에 영향을 미치는 요인은 다음 <그림 1>과 같이 정리할 수 있다.

<그림 1> 북한 계층의 변화 요인



2. '새세대'의 등장

사회적 차원에서는 새로운 세대의 등장이 중요하다. 새로운 세대들은 식량난을 경험하면서, 당의 공식적인 교양내용과는 다른 의식구조를 갖게 된다. 실리를 중요시하는 것이 대표적인 경향이며, 개인부업을 중시하고 수입이 좋은 직장을 선호하는 것이 이러한 변화를 잘 드러내 준다.¹¹ 새세대는 기존 세대와 의식차이를 보이면서 공식문화와도 유리되는 경향을 보이고 있다. 식량난이 심화되면서 미신을 포함한 무속이 활성화되는 것도 공식문화 약화의 중요한 역할을 하고 있다.

북한에서 새세대는 산업화 이후 태어난 세대로서 식민지 경험, 전쟁경험 등이 없이, 사회주의체제가 완성된 이후 성장한 집단을 가리킨다. 이들은 북한이 경제·사회적으로 비교적 안정되었던 시기에 유소년 시절을 보내고 극심한 경제난 시기에 청장년 시기를 살아왔다. 이들은 북한의 혁명 1세대 또는 전쟁체험 2세대의 자

¹¹ 임순희, 『북한 새세대의 가치관 변화와 전망』 (서울: 통일연구원, 2006) 참조.

녀로서, 전쟁을 경험하지 못하였고 사회주의 제도가 안정된 환경에서 태어나 북한 식 사회주의 제도와 교육 속에 성장한 세대이면서도 청소년·청년기에 사회주의권의 붕괴 및 개혁·개방정책의 실시, 극심한 경제난 등 사회변화의 크고 작은 동인들을 겪은 세대인 것이다. 북한의 새세대는 다음의 몇 가지 차원에서 이전의 세대와 다른 특성을 갖고 있다.¹²

첫째, 실리적인 경제관 보유라고 할 수 있다. 1990년대를 지나면서 ‘새세대’에게 남은 강렬한 경험 가운데 하나는 빈곤으로 인한 병과 죽음의 기억이다. 이제 중요한 것은 명분보다는 살아남기 위한 실리가 되었다. 기존의 사상교양에서 중요했던 덕목들을 지키기보다는 자신의 생존과 생활에 실익을 가져다주는 금전이나 실제적 효과에 대한 선호가 나타나기 시작한 것이다. 이것은 시장에서의 이윤창출과정과 직결된다. 단지 배급되는 물건을 받아 생활하는 것이 아니라 자신이 갖고 있는 물건을 이용하여 장사를 하거나 이윤을 남겨 생활을 영위하는 등 전혀 다른 삶의 방식이 요구되면서 생활을 위해 ‘사용’하는 재화가 아닌 이익을 창출하는 ‘교환가치’로서의 재화라는 측면으로 인식이 변화한 것이다.¹³

둘째, 개인주의의 확대라고 할 수 있다. ‘고난의 행군’ 시기를 거치면서 새세대에게 요구된 가장 큰 변화는 스스로가 움직이지 않으면 살 수 없다는 것이었다. 이와 같은 상황에서 특징적으로 나타나는 것은 집단주의 의식의 약화이다. 이들은 국가에 대한 믿음을 갖고 있었기에 전후복구와 사회건설과 같은 국가적 대사업에 대한 전 인민의 희생을 당연시 하였던 기존세대와는 매우 다른 양상을 보인다. 비슷한 위기 상황임에도 불구하고 지금의 ‘새세대’는 최소한의 생존이 보장되지 않으므로 옆의 사람이 죽어 나가도 나의 생존을 챙길 수밖에 없는 현실에 처해있으며, 그 상황 속에서 국가에 대한 믿음은 약화되어가고 있다.

셋째, ‘통일의식의 변화’이다. 통일은 북한 지도부가 국가 건설기부터 지금까지 일관되게 주장하고 있는 내용으로 북한 주민들에게는 매우 당연하면서도 시급한 절대명제이다. 그런데 ‘통일’을 해야 하는 이유와 그 내용에 대해서는 생각의 변화가 발견된다. 이전에 일반주민들은 통일의 목적을 북한 지도부가 내세운 그대로 ‘남조선 해방을 위해서’라고 생각했었으나 현재는 경제난을 타개하기 위한 하나의 방책으로 생각하는 경향도 나타나고 있다.

넷째, 실용주의적 직업관의 대두라고 할 수 있다. 북한은 사회주의적 개조가 완

¹² 이우영, “외부문화의 유입·새세대 등장과 사회문화적 전환,” 박재규 편, 『새로운 북한읽기를 위하여』, pp. 366-368.

¹³ 이인정, 『북한 새세대의 가치지향의 변화』 (서울: 학술정보, 2007), 4장 참조.

성된 이후에는 모든 종류의 직업이 평등하고 그 중요도도 같다고 역설하고 있으나 실제 현실에서는 그렇지 않은 것이 사실이다. 특히 북한 사회에서 가장 인기있는 직업은 당 간부나 경제관료, 사법일꾼 등으로 이들 직업은 정치적으로 높은 지위에 해당하여 사회적 위신이 높음과 동시에 지위 자체가 자원이 되어 부와도 직결되었기 때문이다. 그런데 최근에는 정치적 위신은 높지 않더라도 경제 거래 관련 직종의 선호도가 높아져 외화벌이 지도원, 무역일꾼, 통역원 등의 인기가 올라간 것으로 나타나고 있다.

반면에 사회주의의 근간이라고 할 수 있는 노동이나 농업은 피하고자 하는 직종이 되고 있다. 사회주의 국가에서 가장 존중받는 계급이어야 할 노동자·농민계급, 그 가운데에서도 노동 강도가 높아 더욱 존중받는 것이 이론상으로 타당한 이들 직업이 실제로 ‘새세대’들에게는 오히려 홀대받고 있는 것이다. 또한 힘든 일은 피하려다 보니 자연히 ‘새세대’의 군대 기피 현상도 높아지고 있다. 2003년부터 법적으로 전군 군사의무복무제가 실시되었다는 사실은 군대 기피 현상이 만연하다는 것을 시사해 준다고 볼 수 있다.¹⁴

3. 북한 사회 변화에 대한 당국의 대응

체제 위기에도 영향을 미칠 수 있는 북한 사회의 변화에 대하여 북한 당국은 통제체제의 재정비와 더불어 새로운 통합정책을 시행하고 있다고 할 수 있다. 고난의 행군 이래로 국가능력이 현저하게 떨어져 통제기제도 약화되는 상황에서 탈북자 증가, 경제적 비법행위 그리고 외부문화의 유입 등 관리하여야 할 사회적 일탈행위가 더욱 확산되고 있기 때문이다. 또한 시장이 점차 확대되고 시장 세력과 결탁하는 지방의 통제기구 사람들도 늘어나면서 과거와 같은 수준의 통제체제를 유지하기 어려워졌다고 볼 수 있다.¹⁵ 이러한 상황에서 북한당국은 통제기제의 효율성 강화를 위해 중앙의 개입강화와 선택과 집중이라는 전략을 취하고 있다.

중앙의 개입강화는 ‘그루빠’의 적극적인 활용이다. 중앙이 지역의 통제체제를 관할하는 수단인 그루빠는 비정기적이라는 특징을 갖고 있지만 일탈행위에 직간접적으로 연관된 일선 공조직의 문제를 일정 부분 개선할 수 있다. 또한 그루빠 활동 자체는 선전의 역할을 수행하여 다른 지역이나 단위에 일종의 경고를 줄 수가 있다. 이러한 이유에서 북한은 ‘비사회주의 그루빠’를 국경지역 등지에 파견하

¹⁴ 위의 책, 5장 참조.

¹⁵ “순천시멘트공장, 배급 없어도 살만한 이유?,” 좋은 벗들, 『오늘의 북한』, 412호 (2011.7.20).

여 사회통제에 적극적으로 활용하고 있다고 볼 수 있다.¹⁶ 선택과 집중은 제한된 통제능력을 중요한 부분에 집중하는 것을 의미하는데 남한 문화 유입과 관련하여 드라마와 영화 등 대중문화에 대해서는 상대적으로 관대한 반면 뉴스 등 정치적 부분에 대해서는 엄격하게 처리하는 것이 하나의 예가 된다.¹⁷

통제기제의 변화를 추진하면서 다른 한편으로는 형법체제를 새로운 범죄 유형 등에 맞추어서 재편하였는데 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』(이하 참고서)의 발간이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 2009년 인민보안성출판사에서 발간된 『참고서』는 “인민보안기관의 법투쟁부문 일군들의 법지식을 높이는데 도움을 주기 위하여” 제작되었다고 하고 있는데,¹⁸ 언급되는 내용들을 보면 한류의 유포나 시장관련 경제범 등 새로운 범죄들에 대한 세밀한 소개가 이루어지고 있다.

사회통제체제의 재정비와 더불어 북한은 사회통합 정책을 부분적으로 수정하고 있다. 그동안 북한은 이념과 문화 그리고 사회조직을 통하여 사회통합을 유지하여 왔으며 정치사회적 상황에 따라 탄력적으로 정책을 변화하여왔다고 할 수 있다.¹⁹ 이러한 맥락에서 최근 사상적인 차원의 강조점이 변화하고 있다. 이러한 맥락에서 주목할 것은 위기의식의 고취이다. 위기를 강조하는 것은 북한에서 일상적인 일이지만 항일유격대 시절 위기와 극복을 상징하는 ‘고난의 행군’을 적극적으로 활용하는 것 자체가 중요하다. 위기상황을 인정하면서도 극복의 경험을 반복적으로 강조함으로써 사회통합을 유지하려고 하고 있는 것이다. 조직차원의 통합 정책으로는 ‘선군정치’가 중요하다. 정치적인 차원에서뿐만 아니라 ‘선군정치’는 통합력이 가장 높은 집단을 앞장서게 함으로써 사회적 이완에 대응하는 사회 통합 정책이라고 할 수 있다. 기업소나 농장과 같이 북한주민들을 묶어주는 일차적인 조직들이 제대로 기능하지 않는 현실에서 군대를 조직 활동의 중심으로 놓고 있다고 볼 수 있다. 전통적인 성분제도를 넘어서는 ‘광폭정치’도 새로운 통합정책 차원에서 이해할 수 있다. 남한 출신, 월남자 가족 등 과거 사회적 배제집단들도 포용함으로써 통합력을 높이려는 시도로 이해할 수 있다는 것이다.²⁰

¹⁶ “국경연선지역, 중앙당 검열그루빠 파견해 손전화기 회수,” 좋은 벗들, 『오늘의 북한』, 339호 (2010.4.6).

¹⁷ 과거 외부문화 유입에 비디오테이프나 CD-R 등을 저장매체로 활용하였지만 최근에는 메모리 칩이나 외장하드 등을 이용함으로써 단속은 더욱 어려워지고 있고, 실제로 단속 담당자가 외부 문화 유통의 당사자가 되는 경우도 있다고 할 정도이다. “가정집서 은밀히 한국영화…북한에도 한류 열풍,” http://news.sbs.co.kr/section_news/news_read.jsp?news_id=N1000843999 (검색일: 2012.4.16).

¹⁸ 『통일뉴스』, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=95109> (검색일: 2012.4.1).

¹⁹ 이우영, 『전환기의 북한 사회통제체제』 (서울: 통일연구원, 1999) 참조.

그러나 이러한 사회통합정책이나 통제체제의 정비가 과거와 같이 일방적으로 이루어지고 있는 것은 아니라고 할 수 있다. 예를 들어 불가피하게 유입될 수밖에 없는 외부문화에 대한 내성을 키우기 위해서 국가가 외부문화를 선택적으로 수용하고 있기도 하다. 그리고 앞에서 살펴본 『민족과 운명』 같은 작품 창작을 통하여 주민들이 자본주의 문화를 적절히 수용할 수 있게 하기 위한 일종의 문화교육을 실시하고 있다.²¹ 과거 금지되었던 개화기의 문학작품들을 문학사에 편입하고, 일제하 유행하였던 가요들도 계몽기 노래로 부르면서 적극적으로 수용하는 노력을 하고 있는 것도 주민들의 문화적 수용력 확대를 위한 시도의 하나라고 할 수 있다.

북한 당국은 기성세대와 다른 성향의 새세대에 대해서도 나름대로 적극적인 노력을 기울이고 있다. 한편으로는 이들을 혁명의 계승자로 치켜세우면서 사료청을 『김일성사회주의청년동맹』으로 개편하는 등 청년조직을 재정비하는 것을 포함하여 새세대에 대한 각종 정책을 시행하고 있다. 체제위기가 심화된 1990년대 중반 이후 각종 행사가 급증하고 있는 것은 위기상황에서 새로운 세대에 대한 북한당국의 관심이 높아졌다는 것을 의미하며 그만큼 이들이 민감한 시기에 중요한 역할을 할 수 있다는 것을 뜻한다고 할 수 있다. 각종 행사 및 언론매체를 통하여 새로운 세대가 위기극복에 핵심적인 일을 하여야 한다고 부추기는 것은 동요 가능한 집단을 단속하는 조치의 일환으로 볼 수 있다.²²

III. 김정은 체제와 북한 사회

1. 김정은 체제 북한 사회 분야의 과제

권력구조의 변화는 드러나고 있지 않지만, 북한 사회는 변화가 상대적으로 심하다고 할 수 있다. 사회적 불안정성을 초래하는 근본적인 문제는 장기간에 걸친 유일지배체제의 비효율성이라고 할 수 있다. 국가건설이나 전후 복구과정에서 효과

²⁰ 1990년대 이후 북한 문화정책을 상징하는 『민족과 운명』의 연작에서 “로동계급”편은 총 11부작(현재 총 63부작)으로 가장 중요한 주제 가운데 하나인데 ‘씻물철학’을 다루고 있지만 핵심은 성분제에 대한 비판과 광폭정치라고 할 수 있다. 민족과 운명 시리즈에 대해서는 이명자, 『북한 영화사』(서울: 커뮤니케이션북스, 2007), pp. 164-169 참조.

²¹ 이우영, “북한영화의 자리를 생각하며 북한영화 읽기,” 정재형 외, 『북한영화에 대해 알고 싶은 다섯 가지』(서울: 집문당, 2004) 참조.

²² 이우영, “외부문화의 유입·새세대 등장과 사회문화적 전환,” 박재규 편, 『새로운 북한읽기를 위하여』, p. 370.

를 거두었던 사회주의 발전전략은 김일성·김정일과 항일빨치산 집단의 권력 독점 하에서 그 효율성을 상실하였다. 그리고 1980년대 후반 사회주의 국가들의 몰락과 남한 및 미국과의 대결 상태 지속은 식량난으로 상징되는 경제구조의 파탄으로 귀결되었다.²³ 동구 국가들과 소련의 체제전환과 중국의 시장화로 사회주의 국제시장이 상실된 상황에서 생존을 위한 최소한의 개방은 북한으로서는 선택의 여지가 없는 문제였지만, 이것은 외부문화 및 정보의 유입을 동반하여 주민들의 의식변화와 더 나아가 사회통합의 근간을 흔드는 결과를 가져왔다고 볼 수 있다. 더욱이 국가의 공급능력이 심각하게 저하되면서 사회통합의 또 다른 축이라고 할 수 있는 배급제도가 와해되었고, 식량 획득을 위한 주민들의 사회이동 증가는 정보의 유통을 동반하였다.

사회적 불안정을 해소하기 위해서는 개혁과 개방을 통한 적극적인 체제전환으로 경제위기를 극복하고 이를 바탕으로 국가능력을 회복하는 것이 확실한 해결방안이었지만 이는 반세기 넘게 유지하여 온 권력독점에 위협이 될 수 있기 때문에 북한 당국으로서는 선택하기 어렵다고 볼 수 있다. 이와 같은 상황에서 새로 출발한 김정은 정권은 시급하게 해결하여야 할 사회적 과제로 두 가지를 생각하고 있다고 볼 수 있다.

첫 번째는 생활의 안정을 통하여 북한 주민들의 ‘민심’을 돌리는 일이다. 4월 19일 『조선중앙통신』을 통하여 김정은 명의로 발표한 담화 “위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자”에는 다음과 같은 구절이 나온다.

민심을 틀어쥐고 모든 사업을 혁명대오의 일심단결을 강화하는데 지향시키고
 복중시켜 진행해나가야 합니다.

민심을 떠난 일심단결이란 있을 수 없습니다. 당조직들은 군중의 목소리를 귀
 담아 듣고 군중속에서 제기되는 문제들을 제때에 풀어주어야 하며 민심을 소
 홀히 하거나 외면하는 현상들과 강한 투쟁을 벌려야 합니다. 당조직들은 무슨
 사업을 하나 조직하거나 사람들의 운명과 관련된 문제를 처리하는데서 그것
 이 일심단결에 도움이 되는가 되지 않는가 하는 것을 따져보고 제기되는 문제
 들을 일심단결을 강화하는 원칙에서 신중히 대하여야 합니다.²⁴

²³ 조동호, “계획경제의 몰락,” 박재규 편, 『북한의 딜레마의 미래』 (서울: 법문사, 2011), pp. 70-75.

²⁴ 『로동신문』, 2012년 4월 19일.

민심의 강조는 북한이 최근 강조하는 ‘함남의 불길’에서도 등장하는 말인데,²⁵ 김정은은 이와 더불어 ‘인민생활향상’과 ‘인민생활문제’의 해결을 강조하고 있다. 이중 인민생활문제는 구체적으로 ‘먹는 문제’, ‘식량문제’, ‘인민소비품문제’로 적시하고 있다. 그리고 이와 같은 문제들이 해결되는 것이 ‘사회주의부귀영화’이고 ‘사회주의 강성대국’이라는 것이다.²⁶ 이러한 담화의 내용은 북한주민의 기초생활에 여전히 문제가 많다는 것을 반증하고 있다고 할 수 있다.

김정은의 첫 번째 공식문건에도 공개적으로 밝히고 있듯이 ‘먹는 문제’ 해결을 중심으로 주민들의 생활 수준 향상은 현재 북한 사회의 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 식량과 더불어 ‘살림집문제, 먹는물문제, 빨감문제’ 등이 해결되지 못하는 경우 민심이반이 올 것이고 결과적으로 현 체제에 대한 위협으로 이어질 수 있기 때문이다.²⁷

둘째는 외부 문화에 대한 대응이라고 할 수 있다. 북한은 김일성의 탄생 100돌을 맞아 조선로동당 중앙위원회와 조선로동당 중앙군사위원회의 공동구호로 ‘제국주의의 사상문화적 침투책동을 분쇄하라!’를 제정하면서 외부문화의 유입을 경계하고 있다.

제국주의자들은 통신, 소리 및 텔레비전방송 등 반동적어용보도계를 내세워 진보적인 나라들을 악랄하게 비방중상하는 한편 이 나라들에 자본주의의 우월성과 자유화 바람을 불어넣고 있다. 그들은 미신, 색정, 부화방탕, 인간중요사상 등의 내용들로 엮어진 신문, 도서, 잡지, 사진, 그림 영화, 음악, CD들을 반제자주적인 나라들에 대대적으로 들이밀고 있다. ‘협조’와 ‘교류’의 간판 밑에 간첩과파괴암해분자들까지 침투시켜 반동적선전물들을 분군분자들에게 전파하고 각종 류언비어를 퍼뜨리며 혼란과 분령이 일어나도록 악랄하게 책동하고 있다.²⁸

²⁵ 『로동신문』, 2011년 10월 26일.

²⁶ “세상에서 제일 좋은 우리 인민, 만난시련을 이겨내며 당을 충직하게 받들어온 우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한 결심입니다. 우리는 위대한 김정일동지께서 경제강국건설과 인민생활향상을 위하여 뿌려놓으신 귀중한 씨앗들을 잘 가꾸어 빛나는 현실로 꽃피워나가야 합니다. 일심단결과 불패의 군력에 새 세기 산업혁명을 더하면 그것은 곧 사회주의강성국가입니다.” 김정은, “김일성대원수님 탄생 100 돌 경축 열병식에서 한 연설,” 『로동신문』, 2012년 4월 16일.

²⁷ 최근 로동신문에서도 인민생활과 관련된 업무를 강조하면서 인민들에 대한 봉사를 강조하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. “일군들은 인민에 대한 헌신적복무정신을 깊이 간직하자,” 『로동신문』, 2012년 5월 12일 참조.

²⁸ 김종손, “제국주의의 사상문화적 침투책동을 분쇄하여야 한다,” 『로동신문』, 2012년 1월 30일.

동구 및 소련 사회주의의 몰락을 자본주의 ‘황색문화’의 탓으로 생각하였던 북한은 1990년대부터 사회주의 체제 유지를 위해서는 ‘부르조아사상문화’가 북한 사회내에 들어오지 못하도록 ‘모기장’을 강력하게 칠 것을 강조하여왔는데 최근 제국주의 사상문화 침투 분쇄를 기본구호로 삼으면서 모기장론도 다시 강조되는 경향이 있다.²⁹ 모기장은 자본주의 황색문화를 경계한다는 뜻도 갖고 있지만 동시에 개방을 대비한다는 의미도 갖고 있다.³⁰

그러나 최근의 논의는 자본주의 황색문화와의 단절에 강조점이 두어지는 경향이 있다. 특히 최근에는 남한문화의 확산이 가속화되고 있으며, 외화획득을 목적으로 해외에 파견되는 각종 노동자의 숫자가 급증하면서³¹ 이들이 직접 전달하는 외부문화 및 정보의 양이 확대되어 주민들의 사상적 통합에 위협이 되고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

외부문화의 유입과 확산은 일정한 경향성을 띠고 있지만 세대문제와 결합되면 문제가 더욱 심각해진다고 볼 수 있다. 북한에서도 이에 대한 우려가 적지 않은 듯하다.

부르조아사상문화적 침투는 특히 청년들에게 엄중한 해독적 후과를 미친다. 부르조아사상문화 생활양식에 오염되면 청년들은 정치생활, 조직생활을 하기 싫어하는 극단적 자유주의자로 전락되게 된다.³²

새로운 문화에 적극적이라는 젊은 세대의 일반적인 특성도 있지만, 북한의 새로운 세대들은 앞선 세대와 다른 성향을 갖고 있다. 더욱이 현재의 북한 청소년 세대들은 고난의 행군시기에 출생하였거나 성장기를 보낸 또래들로서 북한체제의 부정적인 측면을 집중적으로 경험하였던 세대라고 할 수 있다. 배고픔과 죽음이라는 고난의 행군 시기의 극단적인 기억을 상처로 갖고 있는 집단은 체제나 이념에 대한 충실도가 약할 수밖에 없다.³³ 이와 같은 조건에서 자극적이고 세련된 외부

²⁹ 위의 글에서도 모기장을 강조하는 구절이 나오지만 최근 모기장의 언급이 빈번해지고 있다. “위대한 장군께서는 썩어 빠진 부르조아사상문화가 우리 내부에 침습하지 못하도록 모기장을 든든히 치고 우월한 우리 식 사상문화로 낚고 부패한 것들을 쓸어버리기 위한 공세를 힘있게 벌리도록 하겠다.” 김일순, “사회주의 수호를 위한 길에 쌓으신 불멸의 업적,” 『로동신문』, 2012년 3월 2일; 장성오, “침략과 지배를 노린 제국주의의 사상문화적 침투책동,” 『로동신문』, 2011년 2월 9일; “우리의 사상진지를 철벽으로,” 『로동신문』, 2011년 9월 5일.

³⁰ 모기장을 친다는 것 자체가 문을 연다는 것을 전제하기 때문이다.

³¹ 2000년대 이후 외화획득을 위하여 중국, 러시아, 중동 등에 파견된 북한 노동자가 꾸준히 늘고 있으며 최근 탈북의 가능성에도 불구하고 숫자가 늘어나는 경향이 있다고 한다. 『조선일보』, 2012년 4월 28일.

³² 김종순, “제국주의의 사상문화적 침투책동을 분쇄하여야 한다,” 『로동신문』, 2012년 1월 30일.

³³ 김종욱, “북한 관료의 일상생활세계,” 『현대북한연구』, 11권 3호 (2008.12), pp. 88-90.

문화는 젊은 세대의 동요를 불러일으킬 가능성이 크다고 할 수 있다.

북한 당국이 고민하는 사회 체제의 문제와 달리 현재의 상황에서 주목해야 할 것은 북한 사회 내부의 불평등의 확산이라고 할 수 있다. 북한의 체제위기는 다른 식으로 표현하면 북한의 국가능력 저하라고 할 수 있다. 기본적인 의식주 생활부터 교육과 취업에 이르기까지 사회구성원의 삶을 포괄적으로 보호하여왔던 사회주의 국가의 능력 저하는 실제로 준비되지 않고 경험조차 없는 개인들을 갑자기 내팽개친 것과 같은 효과를 가져왔다고 할 수 있다. 자연재해와 실패한 농업정책, 우호적인 사회주의 국가들의 몰락이라는 변수들이 결합한 결과가 고난의 행군이라고 할 수 있지만, 수많은 사람들이 굶어 죽을 정도의 사회적 피해가 발생한 것은 그동안 국가의 지원에 전적으로 의존해 왔던 북한주민들의 생활양식과 무관하지 않다.

고난의 행군 시기를 거치면서 북한주민들은 시장을 중심으로 국가 부분의 사회적 지지 없이 생존하는 일종의 '자생력'을 획득하였다고 할 수 있는데 문제는 이 과정에서 시장이라는 새로운 조건에 적응하는 집단과 그렇지 못한 집단이 동시에 발생하였다는 점이다. 이 가운데 경쟁에서 탈락한 집단은 사회적 보호장치가 부족하거나 제대로 작동되지 않는 현실에서 도태되는 경향이 있다.³⁴ 계층의 재편을 넘어서는 일종의 계급적 양극화 경향이 나타나고 있다고도 할 수 있는데, 계급의 분열이 전제된 자본주의의 경우, 최소한의 보호기제가 존재하지만 사회주의 북한에서는 이러한 지원체제 자체가 없기 때문에 탈락자의 고통은 더욱 극심할 수 있다.

불평등 현상은 계급적인 차원에서 뿐만 아니라 지역단위에서도 일어나고 있다. 그 동안도 평양은 특별한 지역으로서 국가단위의 지원을 받았고 평양시민도 마찬가지로 대우를 받아왔지만, 경제위기를 거치면서 평양에만 배급을 지원하고 지방은 자력갱생을 요구하면서 그 격차가 더욱 확대되는 경향을 보인다.³⁵ 평양과 다른 지역 간의 차이는 과거에도 존재했다 하더라도 시장화의 진전 혹은 남북관계의 변화에 따라 새로운 지역 간 격차도 생겨나고 있다. 과거에도 상대적으로 풍요로웠던 신의주를 포함하여 회령이나 혜산 등은 중국과의 변경무역이 활성화되면서 상대적으로 윤택한 지역이 되고 있다. 또한 '수남시장'을 갖고 있는 함흥 등은 유통의 중심지로서, 개성공단의 배후인 개성시는 공단 노동자의 임금을 바탕으로 경제적으로 풍요롭다고 할 수 있지만, 내륙 오지 등은 상대적으로 풍요로운 지역과

³⁴ 가족마저 해체 된 꽃계비 등이 대표적인 경우이다. 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』, 4장 참조.

³⁵ 『연합뉴스』, 2012년 2월 9일.

인접하였더라도 기초생활도 어려운 수준이다.³⁶

불평등 현상은 경제적인 수준에만 국한되는 것은 아니다. 외부 정보의 유입 및 유통에도 차이를 보이고 있는데, 예를 들어 중국과의 거래가 활발한 회령지역이나 중국의 도문을 마주보고 있는 함경북도 남양 주민들은 남한드라마 등 외부문화를 접한 경험이 있는 경우가 많지만 인근 온성 주민들은 남한 문화 접촉 경험이 별로 없다고 한다. 이것은 북한에서 소득 격차와 더불어 정보 격차 그리고 이를 토대로 한 의식 격차가 발생할 토대가 마련되고 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

지역단위든 계급적 차원이든 불평등이 확대되는 것은 북한 사회에 직접적인 위협이 될 수 있다. 어떤 사회에서나 불평등은 사회적 불안의 핵심적인 요인이지만 사회주의를 지향하여 왔고 명목적이라고 하더라도 평등을 핵심가치로 삼고 있는 북한에서는 더욱 심각한 문제가 될 수 있다. 더욱이 권력세습과 일부 집단의 특권화가 진전되는 경우 정치적 불만과 사회경제적 불만이 결합할 여지는 크다.

2. 김정은 체제 북한 사회변화의 전망

북한 사회의 변화가 복합적인 요인에 의해서 진행되어 왔듯이 최고 지도자의 교체가 곧바로 사회체제의 변화를 유인하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 권력이 과도하게 집중되어 왔던 북한체제에서 김정일의 사망과 김정은의 등장은 사회 변화에 미칠 수 있는 영향력이 상대적으로 크다고 할 수 있다. 다만 사회변화는 복합적인 성격을 갖는다는 점에서 북한 사회체제의 안정성을 지탱해주는 요인과 이를 위협하는 요인들을 포괄적으로 검토할 필요가 있다.

<체제유지를 추동하는 요인>

- 반세기 동안 유지되어온 강력한 유일지배체제와 기득권 세력의 존재
- 당적 지배를 통한 물리적 통제기구의 작동
- 남한을 비롯한 주변 국가들의 북한 현 체제 유지 희망
- 변혁을 추동할 시민사회의 미성숙

³⁶ 해산에서 평생 살았던 탈북자 쯔씨는 딸이 남한으로 온 것이 알려져 갑산으로 추방되었다고 한다. 갑산과 해산은 만나질 정도의 거리이지만 그는 갑산에서는 도저히 살 수 없어서 70살이 넘었음에도 탈북을 결심하였다고 말했다. 탈북자 쯔씨 인터뷰, 2011.6.25.

- 사회적 변화 양상에 나름 대응하는 북한 당국의 정책 변화 능력: 선군정치와 관련 군부집단에 대한 위계를 높이고 있으며, ‘광폭정치’를 강조하면서 과거 비판의 대상이거나 사회적 하위층으로 인식하였던 집단들도 포용하려는 노력, 외부문화 유입에 대한 문화적 대응 능력

<체제불안을 유인하는 요인>

- 시장화의 진전과 배급체제의 붕괴로 사회적 통제 능력 저하
- 외부문화의 유입으로 이념·사상적 통일성의 균열
- 시장화 및 외부문화 유입으로 사회계층의 재구조화 진행
- 국가능력의 전반적 하락으로 물리적 통제기구의 능력 저하
- 탈이념적인 새로운 세대의 성장

북한 사회체제의 안정과 통합을 유지하는 데 기여하는 요인들과 저해하는 요인들은 동시에 존재하고 있지만, 현 단계에서는 북한 사회체제의 유지에 기여하는 요인들의 힘이 더욱 강하다고 할 수 있다. 아울러 체제의 불안정을 초래할 수 있는 요인들도 사회적 변화로 바로 이어지는 것은 아니라는 점도 주목할 필요가 있다. 예를 들어 외부문화의 유입이 활성화되면서 이념·사상적 통일성이 균열되고 있다고는 하지만 그것이 바로 체제변혁의 방향으로 향하는 것이 아닐 수 있다는 것이다. 다시 말하자면 과거와 달리 외부세계에 대한 정보를 많이 알게 되고, 심지어 남한사회가 ‘잘 살고’ 있다는 것을 안다고 해서 현 체제를 부정하거나 변혁하고자 하는 지향성을 갖게 되는 것은 아니라는 것이다. 그리고 많은 북한주민들이 김일성이나 김정일 시대만큼 체제에 헌신하거나 동의하지는 않는다고 하더라도 이들에게 중요한 것은 매일매일의 생계문제가 되는 것이며, 드라마에서 보이는 남한의 현실을 동경한다고 해서 체제전복을 기도하지는 않는다고 볼 수 있다.

또한 사회체제의 불안을 초래할 수 있는 요인들은 양면적인 성격을 갖고 있다는 점에 유의하여야 한다. 이를테면 시장화의 진전이라는 환경 변화는 기존의 배급체제 유지에는 부정적일 수 있지만, 현실에서는 군부나 권력기관에 소속된 기득권층이 시장화 과정에서 새로운 이득을 창출하면서 기존 체제를 강화하는 결과를 가져올 수 있다. 시장에서 새롭게 등장하는 사회주의 자본가나 ‘돈주’도 체제 변혁을 추구하기보다는 기존 지배집단과 결탁하거나 지배집단에 편입되면서 사회체제의 안정도를 높일 수 있다.

마찬가지로 새로운 지도자의 등장은 북한주민들에게 불안감이나 부정적인 의식을 확산하는 것이 아니라 심리적 안정감을 가져다 줄 수도 있다. 김정일의 사망은 분명히 일반 주민들에게 상실감을 불러일으키고 위기감을 고취시키는 면이 있으나 동시에 불확실성의 제거라는 의미도 있다. 여기에 더하여 병약한 지도자가 아니라 젊고 의욕적인 지도자 자체가 갖는 장점도 있다. 김정일 사후 북한이 김정은에 대한 선전사업에서 스किन십과 활달함을 강조하는 것도 이러한 맥락에서라고 볼 수 있다. 북한이 나름 장점을 갖고 있는 선전선동 사업이 효과적이고 집중적으로 추진된다면 일반 주민들은 김정은 리더십을 일정 정도 인정할 가능성이 크다.³⁷ 더욱이 최고지도자의 사망을 적절하게 위기의식을 고취시키는 방향으로 활용한다면 선전선동의 효과는 배가될 수 있다.

그러나 체제안정과 사회통합에 관련된 요인들은 가변적인 성격을 갖는다는 사실이 무엇보다 중요하다. 예를 들어 시장체제에 익숙한 주민들에게 적절한 배급이 보완되지 않는 가운데 시장을 억압하는 조치가 지속적으로 이루어진다면 체제불만이 확산될 수 있다. 그리고 시장세력과 기득권세력과의 결탁은 단기적인 이해를 기반으로 하기 때문에 상황에 따라 두 집단 간의 이해는 상충될 여지가 많다.³⁸ 또한 지배세력이 새로운 세대를 적절하게 포섭하지 못하면 이들은 점차 조직화되면서 변혁적인 사회집단으로 전환될 수 있다.³⁹

문제는 북한지배층이 변화하는 환경과 조건에 적절하게 대응할 수 있는가 여부이다. 북한 당국은 젊고 새로운 지도자로서 김정은의 리더십을 정립하고 김정은을 정치적으로 지원할 수 있는 새로운 집단을 구축하려고 노력하면서⁴⁰ 통제체제와 통합기제의 정비에 노력할 것이지만, 장기적인 관점에서 본다면 생활 조건의 개선

³⁷ 영결식에서 선전선동을 담당하는 김기남이 핵심적 위치를 차지하였다는 점을 주목할 필요가 있다. 이와 더불어 최근 로동신문 등에서 김정은의 동정을 다루는 방법 등이 과거와 다르다는 점도 중요하다. 예를 들어 현지도 사진을 보더라도 김정일과 달리 김정은은 현지 주민 혹은 군인들과 자연스럽게 섞여 있는 구도가 많다. 또한 공개된 육성 연설이 거의 없는 김정일과 달리 김정은은 4·15 기념 열병식에서도 20분 넘게 직접 연설을 하였다. 이러한 변화는 김정은이라는 개인이 갖고 있는 상대적 강점을 충분히 고려하고, 주민들의 취향도 고려한 선전선동 정책의 결과라고 할 수 있다.

³⁸ 집단의 기반이 근본적으로 차이가 있다는 점을 고려하여야 한다. 기득권 세력은 사회주의체제 특히 유일지배체제에서 비롯되었다면 시장세력은 반사회주의적인 시장화에서 성장하였다. 비록 시장세력이 성장하는 과정에서 기득권 집단의 비호가 필요하고 기득권 집단은 시장세력으로부터 일정한 댓가를 받으면서 이익을 공유하고 있지만 장기적으로는 시장세력이 성장하고 정치적으로 조직화되어 기득권세력을 위협할 수 있다는 것이다.

³⁹ 한국사회에서 소위 '486'이 정치적으로 중요한 사회집단으로 부각된 과정을 참고할 수 있다.

⁴⁰ 김정일의 3대혁명소조와 같은 조직을 의미한다.

과 같은 물적 토대의 구축이 앞으로 북한체제 안정성의 핵심적 관건이 될 수 있다. 이러한 노력이 실패한다면 사회적인 불안정성은 심화될 수 있다. 다만 사회적 불안정이 현재의 체제를 위협할 수준에 이르기까지는 필요한 변수가 많고 이러한 변수들이 갖추어지기까지는 적지 않은 시간이 필요하다고 볼 수 있다.⁴¹

사회적인 차원의 변화 가능성은 다른 말로 표현하자면 북한의 일반 주민들로부터 체제변혁이 시작될 수 있는가 여부라고 할 수 있다. 이러한 차원에서 변혁운동의 출발인 집합행동의 분석에 활용되는 스멜저(N. J. Smelser)의 가치부가접근(value-added-approach) 방법을 적용하는 것도 의미가 있다.⁴² 스멜저는 철광석이 채광, 제련, 주물, 페인트 칠 등의 단계를 거치는 동안 가치가 부가되어 자동차가 완성되는 것처럼 사회운동이 이루어지기 위해 각 단계는 다음 단계의 적절하고 효과적인 가치를 더해가면서 궁극적으로 집합행동이 출현할 수 있다고 이야기하고 있다.⁴³ 구체적으로 스멜저는 구조적 유인성(structural conduciveness), 구조적 긴장(structural strain), 일반화된 신념의 확산(growth & spread of a generalized belief), 유발요인(precipitating factors), 동원체제의 작동(mobilization of participants for action), 사회적 통제 작용(the operation of social control) 등 여섯 개의 결정 변수들을 상정하고 있다. 이 가운데 구조적 유인성에서 동원체제의 작동의 다섯 개의 변수는 변수인 동시에 단계가 된다. 다시 말하자면 구조적 유인성에 구조적 긴장이 더해지고 다시 여기에 일반화된 신념의 확산이 더해지고 행동을 유발하는 요인이 생기고 참여자를 동원할 수 있는 기제가 있다면 집합행동으로 발현된다는 것이다. 반면 마지막 변수인 통제 기제의 작동은 각 변수들이 결합하는 단계에 개입할 수 있는 것으로서 집합행동을 저해할 수 있는 성격의 변수이다.⁴⁴

⁴¹ 민중 혹은 시민이 주도하는 체제변혁에는 적지 않은 시간이 필요하다. 한국 사회의 경우도 대규모의 집합행동이었던 4·19로부터 본격적인 시민사회의 민주화 투쟁이 시작되었다면 소위 '87년 체제'라는 제도적 민주화가 달성되기까지 27년이 걸렸다는 점에 유의하여야 한다.

⁴² 스멜저의 이론을 적용하는 것은 집합행동의 다양한 이론 가운데 스멜저의 가치부가적 접근법이 사회운동이 발생하는 과정에서 변수들 간의 결합문제에 주목하고 있다는 점에서 사회변화의 조건과 단계를 동시에 설명할 수 있기 때문이다. 논란의 대상이 되고 있는 밑으로부터의 북한의 변혁가능성을 보기 위해서는 북한주민들이 사회운동으로 나아가는 과정과 조건에 대한 검토가 필요하다는 것이다.

⁴³ N. J. Smelser, *Theory of Collective Behavior* (N.Y.: Free Press, 1953), pp. 13-14.

⁴⁴ 최근 관심을 모으고 있는 이집트의 혁명의 경우 장기간에 걸친 권력독점과 경제적 피폐화(구조적 유인성), 무바라크 대통령의 영구집권추구(구조적 긴장), SNS 등의 영향으로 민주주의 지향성 강화(일반화된 신념의 확산), 인접 튀니지의 혁명의 소식의 전달(행동유발요인), 무슬렘 형제단(동원 기제)의 존재, 무력화된 경찰 및 변혁에 동조한 군부(사회통제기제) 등의 변수들이 결합

스멜저의 가치부가접근법을 북한 사회에 대입하여 본다면 유일지배체제의 구조적 모순이 심화되고 있는 첫 번째 단계 혹은 변수는 구체화되었고, 지역적 혹은 계급적 불평등으로 구조적 긴장이 고조되고 있는 단계라고 할 수 있다. 외부문화 및 정보의 유입이 활성화되었다고 할 수 있지만 이것이 변혁을 지향하거나 기존 체제의 부정으로 이어지는 수준에는 미치지 못하고 있다는 점에서 변혁으로 나아갈 수 있는 신념의 일반화에는 아직 미치지 못하고 있다고 볼 수 있다. 시장을 둘러싼 당국과 주민간의 갈등 그리고 정부나 당의 관료들의 부패 문제 혹은 단속 등으로 집단행동을 촉발할 유발요인이 생겨날 가능성은 배제할 수 없으나, 동원을 담당할 사회조직이나 네트워크는 아직 부재하다고 보는 것이 옳을 것이다. 반면에 사회통제체제는 과거에 비하여 상대적으로 약화되었지만 여전히 작동하고 있고, 각 단계마다 개입할 여지가 많다. 예를 들어 북한당국이 반체제적인 의식의 확산 단계를 차단할 수 있고, 동원체제 작동을 위한 네트워크의 구축에 개입할 수 있는 역량을 가지고 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 보더라도 북한 사회체제에서 변혁 운동이 단기간에 가시화될 가능성은 크지 않다고 볼 수 있다.

IV. 맺음말

북한에서 사회적 차원의 변화가 두드러지는 것은 분명하지만, 이것이 어떻게 파생되었고, 어떤 결과를 초래할 것인가 하는 점이 문제이다. 북한 사회변화의 근본적인 원인은 북한체제의 구조적 모순이라고 할 수 있다. 유일지배체제라는 체제의 경직성과 사회주의 계획경제의 한계가 문제의 본질이며, 이를 극복하기 위해 불가피하게 선택한 부분적 개방이 변화를 촉진하였다고 할 수 있다. 그리고 배급제의 붕괴로 강요된 시장이 변화의 핵심이라고 할 수 있다. 그렇지만 시장에서 남한문물이 넘쳐나는 것은 그동안의 남북한 화해협력의 소산이기도 하다는 점도 고려할 필요가 있다. 북한에서는 10년 전만 하더라도 남에서 지원한 물건의 상표를 다 지웠었다. 인도적 지원사업의 일환으로 북으로 보낸 자동차에서도 마크를 다 떼었어야 했고, 남한 대중문화를 접하는 행위는 중죄에 해당하였다. 그러나 남북 간에 신뢰가 쌓이고 남한의 문물이 북으로 들어가는 경로가 다양해지면서 분위기는 바뀌었다고 볼 수 있다.

북한 사회와 주민의 변화의 원인을 꼼꼼히 따져보는 것도 중요하지만, 현재의

된 집단행동이 시작되어 사회변혁운동으로 발전하였다고 볼 수 있다.

변화가 어떠한 의미를 갖고 있고 어떻게 될 것인가 하는 점이 더 중요하다. 북한은 여전히 강력한 정치적 리더십을 유지하고 있고, 물리적 국가 기구들(군대나 경찰 등)이 기존 지배구조를 지지하고 있는 한 정치체제의 급격한 변화는 기대하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 시장화의 확산과 국가부분의 약화라는 체제전환은 북한에서도 점차 진전되고 있다. 그리고 이러한 변화추세는 뒤로 돌리기 어렵다는 성격을 가지고 있다. 일상생활이나 일상문화 그리고 주민들의 의식변화가 곧바로 체제전환으로 이어지지는 않는다고 하더라도 이것이 체제전환을 요구하는 구조적 압력의 정도를 조금씩 높이는 결과를 가져올 수 있다. 압력이 더욱 높아지면 체제전환을 요구하는 구조적 요인은 단순히 변화의 조건에 머무르는 것이 아니라 사회집단과 결부되어 구체적인 사회갈등으로 이어질 수 있다. 사회갈등을 북한당국이 적절히 처리할 수 있다면 점진적인 변화로 귀결될 수 있지만 그렇지 못할 경우 정치적 갈등으로 확대되어 급격한 체제전환으로 연결될 수 있다.

현재까지 북한 사회체제의 변화과정에 영향을 미친 요인들이 다양했던 것처럼, 앞으로 북한 사회체제 변화의 성격을 규정지을 수 있는 요인들도 대단히 많을 것이다. 그러나 중요한 것은 사회체제는 항상 변화하고 있다는 것이고, 북한도 예외일 수가 없다는 점이다. 그러나 북한 사회주의 체제가 반세기 동안 구축된 것처럼 체제의 전환에도 적지 않은 시간이 소요될 가능성이 크다. 왜냐하면 체제전환은 단순히 정치제도의 변화, 경제제도의 변화만을 의미하는 것이 아니기 때문이다. 이와 함께 사회구성원의 의식 그리고 문화까지 포함하는 체제전환을 생각한다면 여전히 북한이 가야할 길은 멀다고 할 수 있다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 21일 ■ 채택: 06월 04일

참고문헌

1. 단행본

- 김문창. 『열망』. 평양: 문학예술종합출판사, 1999.
 김수암 외. 『북한주민의 삶의 질: 실태와 인식』. 서울: 통일연구원, 2011.
 박종철 외 공저. 『통일환경평가: 국내요인, 남북한 상대적 역량 요인, 북한 요인, 국제 요인의 종합 평가』. 서울: 늘품플러스, 2011.
 양문수. 『북한경제의 시장화』. 서울: 한울, 2010.
 이교덕·임순희·조정아 외. 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』. 서울: 통일연구원, 2007

이우영. 『남북한 문화정책비교연구』. 민족통일연구원, 1994.
 _____. 『전환기의 북한 사회통제체제』. 서울: 통일연구원, 1999.
 이인정. 『북한 새세대의 가치지향의 변화』. 서울: 학술정보, 2007.
 임순희. 『북한 새세대의 가치관 변화와 전망』. 서울: 통일연구원, 2006.
 조정아 외. 『북한 주민의 일상생활』. 서울: 통일연구원, 2008.
 최영학. 『우리의 집』. 평양: 문학예술출판사, 2005.
 최완규 외. 경남대학교 북한대학원 엮음. 『북한연구방법론』. 서울: 한울, 2003.
 통계청. 『북한의 주요 통계지표(2010)』. 서울: 통계청, 2011.

Byoung-Lo Kim. *Two Korea in Development* New Brunswick: Transaction Pub., 1992.

Dieter Senghaas. *Von Europa Lernen: Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen*. 『유럽의 교훈과 제3세계』. 한상진·유팔무 옮김. 서울: 나남, 1982.

N. J. Smelser. *Theory of Collective Behavior*. N.Y.: Free Press, 1953.

2. 논문

강동완. “북한에 확산되는 한류(韓流).” 『북한』. Vol. 5, 2011.
 강동완·박정란. “북한사회에서 남한 영상매체의 유통 경로와 주민 의식 변화.” 현대북한연구회 엮음. 『기로에 선 북한, 김정일의 선택』. 서울: 한울, 2011.
 _____. “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역 간·대인 간 연결 구조 분석을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010
 광승지. “사회: 북한의 움직임.” 『월간 北韓』. 통권 477호, 2011.
 김강영. “제3장 북한 정치체제의 특성과 딜레마.” 『통일전략』. Vol.11 No.2, 2011.
 김명세. “변동의 관점에서 본 1990년대 북한 주민의식 연구.” 연세대학교 대학원 석사학위논문, 2001.
 김병로. “2부 북한주민의 이식변화와 남북관계: 토론.” 『북한주민의 통일의식』. 2011.
 김정호. “7.1 경제조치와 북한사회의 변화.” 서강대학교 대학원 석사학위논문, 2005.
 김종욱. “북한 관료의 일상생활세계.” 『현대북한연구』. 11권 3호, 2008.
 김창희. “북한 사회의 시장화와 주민의 가치관 변화.” 『한국동북아논총』. 제52집, 2009.
 라희남. “세월이 지난뒤.” 『조선문학』. 문학예술종합출판사, 2006.12.
 배영애. “제3장 1990년대 북한의 경제난 이후 여성의 역할과 의식 변화.” 『통일전략』. 제10권 제2호, 2010.
 이우영. “북한영화의 자리를 생각하며 북한영화 읽기.” 정재형 외. 『북한영화에 대해 알고 싶은 다섯 가지』. 서울: 집문당, 2004.
 _____. “외부문화의 유입·새세대 등장과 사회문화적 전환.” 박재규 편. 『새로운 북한일기를 위하여』. 서울: 법문사, 2007.
 _____. “대항문화의 형성 전망.” 박재규. 『북한의 딜레마와 미래』. 파주: 法文社, 2011.
 서재진. “북한 사회주의의 오늘과 내일.” 『비교사회』. (2001.7).
 안드레이 란코프 외. “자신의 힘을 의지하기 시작하는 북한 농민들: 북중국경지역의 개인 경

- 작지 증가 현상 분석.” 『비교한국학』. Vol.19 No.2, 2011.
- 오양열. “북한의 한류 현상과 향후 전망.” 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 2006.10.
- 유재용. “한국 드라마 시청이 한국에 대한 이미지에 미치는 영향: 중국과 일본 시청자를 대상으로.” 한양대학교 대학원 박사학위논문, 2007.8.
- 이강수. “수용자 연구.” 『언론과 수용자』. 한국언론연구원, 1994.
- 이무철. “사회주의 체제전환과 북한의 발전전략.” 『한국정치외교사논총』. Vol.33 No.1, 2011.
- 이우영. “북한영화의 특성과 사회통합.” 아주대학교 사회과학연구소 주최 통일문제세미나, 1993.9.23.
- _____. “북한의 남한문화 인식.” 숙명여자대학교 통일문제연구소 주최 통일문제학술세미나, 1999.5.11.
- 이주철. “북한주민의 남한 방송 수용 실태와 의식 변화.” 『統一問題研究』. 15권 2호, 2003.11.
- _____. “북한주민의 외부정보 수용 태도 변화.” 『한국동북아논총』. 13권 1호, 2008.3.
- _____. 『조선중앙TV 연구 : 2000년대 프로그램을 중심으로』. 북한대학원대학교 박사학위 논문, 2011.
- 이준희. “냉전 · 탈냉전 시대의 북한의 대 남한 인식과 남북 관계 상관성 분석.” 『人文社會科學研究』. 32집, 2011.
- 임순희 외. “최근 북한주민의 의식변화와 북한체제의 불안정성: 화폐개혁 이후를 중심으로.” 『통일연구원』. 2011.
- 장선홍. “그들의 행복.” 『조선문학』. 문학예술종합출판사, 2006.7.
- 조동호. “계획경제의 몰락.” 박재규 편. 『북한의 딜레마의 미래』. 서울: 법문사, 2011.
- 전미영. “북한의 사회문화적 환경 변화와 사상교양정책.” 『북한학보』. Vol.36 No.1, 2011.
- 최경희. “1부 2008-2011 새터민의식조사 결과발표: 발표 3; 북한사회의 변화와 북한주민의 대남인식.” 『북한주민의 통일의식』. 2011.
- 최봉대. “1990년대 말 이후 북한 도시 사적 부분의 시장화와 경제적 계층분화.” 『현대북한연구』. 11권 2호, 2008.
- 최현옥. “북한주민의 남한드라마 시청에 관한 연구: 1990년대 말 이후를 중심으로.” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2011.
- 통일부. “북한 내 ‘비사회주의적 요소’의 확산 실태 및 주민의식 변화.” 『통일부 연구보고서』. 2010.
- 한승호. “북한 지배계급의 헤게모니 유지 전략.” 『북한학보』. Vol. 36 No. 1, 2011.

3. 기타자료

- “가정집서 은밀히 한국영화...북한에도 한류 열풍.” <http://news.sbs.co.kr/section_news/news_read.jsp?news_id=N1000843999> (검색일: 2012.4.16).
- “국경연선지역. 중앙당 김열그루땀 파견해 손전화기 회수.” 좋은 벗들. 『오늘의 북한』. 339호 (검색일: 2010.4.6).
- “북한 강타한 한류열풍.” <<http://blog.chosun.com/blog.log.view.screen?logId=5713247&>

userId=sh006> (검색일: 2012.4.15).

“순천시멘트공장. 배급 없어도 살만한 이유?” 좋은 벗들. 『오늘의 북한』. 412호 (검색일: 2011.7.20).

『통일뉴스』. <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=95109>> (검색일: 2012.4.1).

The Problems and the Potential for Change in North Korean Society under the Kim Jong-un Regime

Woo-Young Lee

It is noteworthy that the most critical task of the Kim Jong-un regime is garnering popularity through stabilization the people's livelihoods and prevention against foreign cultures from infiltrating into society. Presently, there are some factors that impede regime stability and social integration, while there are others that contribute to stability and may have even more powerful influences in North Korea. It is interesting to determine how the North Korean hierarchy will cope with changing environment and social conditions in a timely manner. In trying to firmly establish Kim Jong-un's leadership and build a political group supporting this young and new leader, the North Korean government will strive for maintenance of control systems and integration mechanisms. However, in the long-term perspective, the improvement of living standards must be the key condition to the future stability of the Kim Jong-un regime.

As North Korea still maintains a strong political leadership and state organizations (military and police) fully support the existing governance structure, the radical changes to the political system in North Korea can be hardly expected. Nevertheless, the spread of marketization and a weakening in the monitoring system of the government may gradually progress. Furthermore, it is apparent that these changes are difficult to turn back. Even if everyday life or culture and change in the consciousness of the North Korean people might not directly lead to a transition, it is possible to cause a gradual increase in a degree of structural pressure for transition. As the pressure increases, structural factors that require transition would not only be a simple condition for the change, but also linked with social groups which can lead to social conflicts. If the North Korean government can handle the social conflicts properly, then it would be successfully finalized in gradual changes. Otherwise, social conflicts can expand into political conflicts which consequently can lead to a radical transition.

Key Words: Kim Jong-un Regime, Social Change, Regime Transformation, Social hierarchy, Marketization, Stability of Social System

북한의 경제개혁 논쟁: 가치법칙의 재해석 -중국과의 비교-

김 일 환*

- I. 서론
- II. 가치법칙: 사회주의 경제개혁의 이론적 배경
- III. 중국식 가치법칙의 재해석: 사회주의 상품경제
- IV. 북한식 가치법칙의 형태적 이용 혹은 탄력적·실리적 활용
- V. 결론: 북한과 중국의 가치법칙 활용의 차이

국문요약

사회주의 경제체제에서 '가치법칙'은 개혁·개방 또는 체제전환으로 이행하는 이론적 근거로 인식되고 있다. 따라서 사회주의 국가의 '가치법칙' 연구는 해당 국가 체제의 미래를 예측하는데 중요한 근거를 제공할 수 있는 영역이다.

논문은 사회주의 경제개혁의 이론적 근거인 '가치법칙'이 북한에서 어떻게 해석되고 활용되는가를 논의한다. 북한은 2002년 7·1조치 이후 가치법칙의 활용 폭을 확대했다. 가격, 실리, 리윤 등 생산력 강화를 위한 경제적 공간(수단)을 활용하는 경제관리 방법의 개선조치 취해졌다. 가격조정, 시장개설, 번수입지표 등 개선된 경제관리 방법은 그러나 생산수단의 사회적 소유와 계획경제, 즉 사회주의 경제체제의 끊임없는 견제를 받아왔다. 그 긴장상태의 중심에 가치법칙이 자리하고 있다.

반면, 중국은 1978년 개혁·개방이후 가치법칙의 전면적 활용 결정을 사회주의 계획경제의 개혁을

위한 이론적 근거로 삼았다. 특히 중국의 사회주의 상품경제는 가치법칙의 유연한 해석에 따라 소유권을 폭넓게 활용함으로써 경제발전을 유도했다.

그러나 북한은 사회주의 경제체제의 핵심 가치인 생산수단의 사회적 소유 즉, 소유권을 고수하는 경제정책을 지속적으로 추진하고 있다. '가치법칙'의 해석 범위는 북한 경제개혁의 시금석이 될 것이다. 더불어 김정은 체제의 등장에 따라 북한은 국가적·사회적 전환기에 접어들었고, 북한 경제정책의 변화양상이 어느때 보다 강하게 드러날 가능성이 높다. 따라서 이러한 변화의 양상을 미리 예측할 수 있는 수단으로 '가치법칙'은 중요한 연구대상이다.

주제어: 가치법칙, 가치, 사용가치, 교환가치, 생산수단의 사회화, 사회적 분업, 사회주의 경제개혁, 전환불황

* 동국대학교 북한학과 시간강사

I. 서론

전통적인 의미에서 정치가들의 학문이라고 불리는 경제학의 경우는 국가의 경제정책 결정에 직·간접적으로 작용함으로써 경제현실을 변화시키는 원천이 된다. 사회과학과 사회현실은 상호 규정적이며, 사회현실은 사회과학을 통해 ‘진정한’ 사회현실로 승인받는다.¹

사회주의 경제제도를 일정한 범위에서 규제하고 견제하며 때로는 우호적인 관계를 유지하는 이론적 규범이 바로 가치법칙이다. 따라서 사회주의 제도와 양립 가능성에 대한 해묵은 논쟁은 여전히 진행 중이다. 그만큼 가치법칙은 민감하다.

사회주의 체제도 가치법칙을 적극적으로 끌어안아야 한다는 논의의 핵심적인 근거는 과도기론이며, 이론적 설득력 또한 매우 강하다. 그러나 체제를 유지해야 하는 정권의 입장에서는 가치법칙이 가진 내적 갈등의 원초적 영향력을 무시할 수 없다. 사회주의 제도와 가치법칙 그리고 계획과 시장이라는 양립할 수 없는 가치가 체제 내에서 충돌할 경우, 그래서 자본주의의 ‘맹목적성’이 승리할 경우, 사회주의 체제는 존폐의 위기를 맞게 될 것이라는 우려가 내적 갈등의 근원이다. 그만큼 가치법칙은 폭발적이다.

논문은 가치법칙과 관련해서 광범위하게 전개된 북한 내부의 정책갈등과 긴장 관계를 추적한다. 가치법칙의 이론적 재해석, 활용범위, 정책으로의 전환 등과 관련된 논쟁은 매우 격렬한 양상으로 진행되었다. 특히 7·1조치 이후 활용범위와 정책으로의 전환 논쟁은 현재진행형이다.

논문은 또한 중국의 가치법칙 논쟁과 진행과정을 북한식의 그것과 비교함으로써 북한식 경제개혁의 가능성과 한계를 평가·검토한다. 중국에서는 개혁·개방이 전 시기부터 가치법칙에 대한 이론적 논쟁이 전개되었고, 이러한 내부 논쟁은 가치법칙이 개혁·개방정책의 이론적 근거로 활용되었다. 즉, 중국식 ‘사상해방’을 통한 사회주의 경제개혁의 이론적 토대를 구축한 것이다.

¹ 북한의 경제학은 북한의 경제현실과 분리될 수 없으며 또한 북한의 사회현실로부터 규정되는 북한체제의 이념·목표에 의해 중대한 영향을 받는다. 북한의 경제학을 이해하기 위해서는 북한의 경제현실과 북한체제의 정치적 이념과 정책적 목표를 동시에 고찰해야 할 것임을 보여준다. 박순성, “북한의 경제학 체계 개관,” 『동아연구』, 33집 (1997), pp. 261-263.

II. 가치법칙: 사회주의 경제개혁의 이론적 배경

마르크스는 “자본주의에서의 생산수단의 사적 소유 - 노동의 직접적인 사적 성격 - 생산의 무정부성 - 직접적인 사적 생산 = 상품생산 → 시장경제라는 논리계열”에 대해, “공산주의 사회에서는 생산수단의 사회적 소유 - 노동의 직접적인 사회적 생산 - 사회적 생산의 계획성 - 직접적인 사회적 생산 = 비상품생산 → 비시장경제라는 논리계열”²을 대응시킨다. 따라서 발달한 자본주의에서의 사회주의 혁명 이후 공산주의로의 이행에서 가치법칙, 상품·화폐 관계는 급격히 소멸된다는 것이다.

하지만 후진국에서의 사회주의 혁명 이후 생산력 발전의 과제가 크게 제기되는 상황에서 생산과 유통의 효율성을 가져오는 시장기구 및 상품경제를 급격히 철폐하기란 매우 어려운 일이다. 따라서 레닌은 1920년대 시장을 활용하는 신경제정책의 추진과정에서 제한적이지만 가치법칙 활용의 불가피성을 인정했다. 그러나 스탈린은 1930년대 급진적 공업화와 집단농장화 등 국가차원의 사회주의 제도 수립에 따른 ‘사회주의 승리’를 주장하면서 국가의 계획경제를 객관적인 경제법칙과 동일시하고, 가치법칙의 작용을 부정했다.

이에 대해서 1935년 소련의 경제학자 보즈네센스키는 「소비에트 화폐에 관해서」라는 논문을 통해 “상품거래가 소비에트 화폐의 존재의 기초이다. 화폐의 필연성은 전개된 소비에트 상업의 필연성과 필요로부터 나온다”고 주장했다.³ 이는 사회주의 경제에서 상품·화폐의 지위와 의의, 그에 대한 가치법칙의 역할과 작용 및 중앙집권적 계획화의 결합 문제를 본격적으로 제기한 것이었다. 이러한 문제제기 속에서 1951년 소련공산당 중앙위원회는 경제학 토론회를 개최해 상품·화폐관계와 가치법칙에 대해 논의했고, 1952년 스탈린은 「소련에 있어서 사회주의의 경제적 제문제」를 통해 전인민적 소유와 협동적 소유의 차이로 인한 거래로써 사회주의 상품생산의 필연성을 제시하며 전인민적 소유가 확고히 될 때 사라진다는 가치법칙의 한시적 활용을 승인하기 이르렀다.

하지만 1950년대 후반 동유럽 국가들은 자신들이 수용했던 스탈린식 중앙집권 계획경제의 비효율성이 실질적 경제성장의 저하로 나타나자, 사회주의 경제에 시장도입을 주장했다. 시장사회주의 이론을 가장 먼저 이론화한 폴란드의 브루스

² 퇴경연구실 편, 『현대사회주의경제의 쟁점과 전망』 (서울: 풀빛, 1991), p. 30.

³ L.I.아발킨 외 지음, 배손근 옮김, 『현대사회주의 정치경제학』 (서울: 태담, 1989), p. 200.

(W. Brus)는 계획과 시장의 양립가능성을 전제하면서, 중앙집권적 계획모델에 대비되는 시장을 이용한 분권적 계획모델을 제시했다.⁴

결국 상품의 가치가 사회적 필요 노동시간에 의해 결정된다는 노동가치설에서 출발하여 등가교환을 실현하는 가치법칙이 사회주의 경제에서는 어떤 형태로 작용하는가 하는 질문이 오늘날에도 여전히 논쟁의 중심에 위치한다.⁵ 가치법칙에서 말하는 ‘가치’는 상품의 교환과정에서 나타나는 가치 즉, 교환가치를 의미한다. 마르크스의 가치 정의는 “사용가치는 오로지 사용되거나 소비됨으로써 스스로를 실현하지만, 교환가치는 양적관계 즉 하나의 사용가치가 다른 종류의 사용가치와 교환되는 비율로 나타나며 이 비율은 때와 장소에 따라 끊임없이 변화한다. 따라서 교환가치는 우연적이고도 순전히 상대적인 것”⁶이라 설명한다.

이론적으로는 모든 생산수단이 사회화된 경제체제-사회주의 또는 공산주의-에서는 개별 생산주체들이 생산한 생산물이 교환되어도 교환가치가 ‘실질적’으로 발생하지 않는다.⁷ 그러나 현실의 사회주의 사회에서 생산수단의 소유형태는 국가 소유, 협동단체 소유, 개인 소유 등 다양하게 존재한다. 따라서 생산수단의 소유주체가 다양한 상태에서 사회적 분업을 통한 생산물의 교환은 필연적으로 교환가치로 외화(externalization) 될 수밖에 없다.⁸

하지만 생산물에 내재된 사용가치와 교환과정에서 외화되는 교환가치의 일치성 문제는 매우 어려운 것이다. 마르크스는 자본론에서 사용가치와 교환가치의 일치성을 ‘사회적 필요노동시간’이라는 추상적 노동의 범주를 통해 실현하려 했지만,

⁴ 퇴경연구실 편, 『현대사회주의경제의 쟁점과 전망』, p. 50.

⁵ 소련을 비롯한 사회주의권의 가치법칙과 관련된 인식은 1941년 이전까지의 ‘부인’(否認)단계에서, 1950년대 중반이후 완전한 ‘거부’(拒否)에서 열광적인 ‘지지’(支持)까지 광범위한 범위로 논의가 진전되었다. Wilczynski, J., *The Economics of Socialism* (London: G. Allen & Unwin, 1982), pp. 129-130

⁶ Karl Marx, *Das Kapital* (MEW, 1867), pp. 50-51; 칼 마르크스, 강신준 옮김, 『자본 I-1』 (서울: 길, 2008), pp. 88-89 재인용.

⁷ 리기성, 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주 1』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 407. ‘사회적생산의 발전과정에 사회적분업이 아무리 심화발전되어도 소유가 분화되어있지 않고 소유형태가 단일한 경우에는 상품생산이 있을수 없다.’

⁸ 위의 책, pp. 415-426. 리기성에 따르면, ‘사회주의 사회가 갖는 과도적 성격 탓에 상품화폐관계와 가치법칙이 발생하기는 하지만, 이러한 현상은 어디까지나 ‘형태’적으로 발생하고 ‘경제관리의 수단’으로 이용된다. 생산수단의 상품적형태, 형태적인 상품화폐관계, 가치형태, 화폐적형태, 상업적형태 등 가치법칙은 ‘형태적’을 작용한다’는 것이다. 이유는 ‘전사회적범위에서 인민대중의 공동의 요구와 리익을 구현하기 위한 국가의 통일적이며 계획적인 지도를 확고히 보장하는 기초우에서 매개 단위들의 창발성을 옹계 결합시키는 것은 사회주의경제의 본성적요구에 맞는 경제지도관리의 중요한 원칙’이 되기 때문이라는 것이다.

그에 대한 사회적 동의는 시장을 통해 이루어진 것이 사실이며, 구체적 노동으로 접근할수록 사회적 필요노동시간이 지나는 추상적 모호성은 강해질 수밖에 없다.

물론 자본주의의 생산력 발전 속에서 대공업에 기초한 전국적 계획의 발전이 이루어져 사회주의에서는 사용가치와 교환가치의 불일치가 해소될 것이라고 예상했다. 그러나 현실 사회주의 국가의 탄생은 전국적 회계 수준은 커녕 단일 공장에서의 공정한 노임측정, 원가계산 조차 어려운 상황에서 이루어졌다. 나아가 미숙한 계획당국에 의해서 생산성 향상으로 나타나는 잉여가치가 어떻게 기존의 교환가치와 비교되는지, 그리고 새로운 사용가치의 발명과 그에 대한 사회적 수요, 즉 효용의 크기를 사회적 필요노동시간만으로 지나치게 단순화할 때 나타나는 창조적 욕구의 저하 문제가 사용가치와 교환가치의 문제를 생산력의 실질적 향상 문제와 연관시켜 더욱 복잡하게 만들었다.

중국은 이러한 불일치의 문제를 계획보다는 시장의 조절작용으로 해소하려 했다. 즉, 가치법칙을 전면적으로 활용해 생산력을 발전시키는 방법을 선택한 것이다. 이는 현실적으로 시장의 허용과 그에 대한 생산단위의 잉여가치 결정(순소득, 나아가 이윤 결정), 즉 가격 결정의 자율성이 강화되는 형태로 나타났다. 하지만 북한은 사용가치와 교환가치의 배리를 인정했지만, 국가 계획중심의 생산력 발전 방법을 선택했다. 국가 당국이 인민의 수요를 예측해 시장에서 사치품의 교환가치는 사용가치보다 높게, 생필품의 교환가치는 사용가치보다 낮게 책정하며, 이윤율의 크기도 낮게 정하는 등의 가격정책을 전개했다. 이는 가치법칙의 작용을 소극적으로 ‘형태적’ 활용으로만 인정하는 것이다.

사회주의 사회에서도 사회적 분업과 소유관계의 분화에 따라 상품생산이 이루어진다. 그러나 결국 문제는 사회적 분업을 통해 생산된 생산물의 사용가치를 얼마나 제대로 인정하느냐, 즉 그것의 교환가치인 생산물의 가격에 대한 결정권한(특히, 이윤의 폭)이 개별 생산주체에게 얼마나 주어지느냐에 따라 가치법칙의 활용도 및 범위가 정해진다. 그러므로 사회주의 경제체제에서 가치법칙의 활용 폭은 경제체제의 성격을 규정하는 핵심 개념인 것이다.⁹

가치법칙의 실질적 활용은 기업의 생산물에 대한 자유로운 처분권과 가격 결정권으로 발전하여 실질적 소유권 이전효과까지 낳게 한다. 형식적으로는 소유권이 국가에게 있지만, 실질적인 소유의 주체가 기업이나 개인이 되는 결과를 가져오는

⁹ 중국은 개혁·개방의 이론적 근거로 ‘사회주의 상품경제론’을, 유고슬라비아는 ‘노동자자주관리제’, ‘유고슬라비아형 시장사회주의’를 채택했다.

것이다. 일련의 과정 속에서 자원의 분배가 계획당국이 아닌 시장에 의해, 즉 가치법칙의 조절적 작용에 의해 이루어진다. 그러므로 사회주의 경제체제에서 가치법칙은 체제전환의 이론적 배경이자 근거로 인식되기도 한다.

중국뿐만 아니라 북한내부에서 전개된 ‘가치법칙’의 재해석 작업은 그래서 중요한 함의를 갖는다. 개혁·개방의 이론적 근거가 필요했던 중국과 경제정상화의 수단이 절실했던 북한의 ‘가치법칙’¹⁰ 재해석 작업은 북한과 중국이 추구하는 사회주의 경제체제의 궁극적 목표에 대한 실마리를 제공해 줄 수 있다.

중국과 북한의 가치법칙에 대한 인식은 결론적으로, 비슷하면서도 또한 매우 다르다. 중국은 가치법칙을 적극적으로 활용하고자 한다. 과거 사회주의식 경제체제로는 새로운 생산력의 변화를 추구할 수 없다는 것이 중국 지도부의 인식이었다. 그러나 북한의 인식은 다르다. 사회주의 체제를 유지하는 법칙이 있다는 것이다.¹¹

가치법칙은 상품생산의 기본법칙이다. 상품생산이 존재하는 사회에서는 가치법칙이 필연적으로 작용한다... 가치법칙의 작용을 여타 경제법칙의 작용과 분리시키는 것은 오류다. 그것들은 상호침투하며 상호제약적이다. 가치법칙은 시장기제를 통해 작용하며 시장기제와 계획기제 또한 상호침투하며 상호제약적이다. 중국의 계획경제는 상품경제에 기초한 계획경제다.¹²

가치법칙은 상품생산의 경제법칙이다... 가치법칙의 작용은 사회의 구체적조건에 따라 작용범위와 성격, 역할과 사회경제적결과가 같지 않다... 사회주의사회에서 가치법칙의 작용은 제한된다... 사회주의사회에서 가치법칙은 상품생산과 상품교환이 진행되는곳에서는 내용적으로 작용하지만 상품이 아닌 생산수단의 생산과 류통분야에서는 형태적으로 작용한다... 가치법칙은 역사적인 성격을 띤다. 자본주의로부터 사회주의로의 과도기가 끝나고... 상품생산이 없어지게 되며 가치법칙의 작용도 없어지게 된다.¹³

¹⁰ 북한의 가치법칙에 대한 이론적 연구는 임강택, “사회주의 경제의 가치법칙 연구: 북한의 가치법칙을 중심으로,” 『민족발전연구원 논문집』, 1998. 참조.

¹¹ 리기성, 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주1』 (평양: 사회과학출판사, 1992), 제4편 참조.

¹² 馬洪, 『論社會主義商品經濟』 (上海: 上海人民出版社, 1987), 정광수 역, 『사회주의 상품경제론』 (서울: 과학과사상, 1990), pp. 20-21.

¹³ 사회과학출판사, 『재정금융사전』 (평양: 사회과학출판사, 1995), pp. 20-21.

III. 중국식 가치법칙의 재해석: 사회주의 상품경제

1. 중국의 가치법칙 논쟁과 소유권의 변화

1978년 개혁·개방을 시작한 중국 지도부의 목표는 “공산당의 기본로선을 견지하고 개혁·개방을 통하여 생산력을 해방하고 발전”시키는 것이었다. 중국을 “발달하지 못한 사회주의 나라로부터 부강하고 민주주의적이고 문명한 사회주의적 현대화나라로 전변”시키는 “새 혁명”을 일으킬 것을 선언했다.¹⁴

“생산력을 구속하는 경제체제의 근본적인 개변”의 핵심은 가치법칙의 전면적 활용을 통한 상품·화폐관계의 개혁이었다. 중국은 1978년 개혁·개방이후의 경험을 살려, 1984년 가치법칙의 적극적 활용을 통한 사회주의 사회에서의 계획적 상품경제론을 체계화하고 실현시켰다. ‘중공중앙의 경제체제 개혁에 관한 결정’(1984년 10월, 12기 중앙위원회 제3차 전체회의, 이하 ‘결정’)¹⁵에서 사회주의 계획경제는 사회주의 공유제의 기초위에 건립된 계획적 상품경제라고 지적하고, 사회주의 상품경제와 자본주의 상품경제의 차이가 ①소유제의 상이함, ②착취관계의 존재여부, ③근로인민이 나라의 주인됨 여부, ④생산의 목적, ⑤가치법칙의 전(全)사회적 운용 여부, ⑥상품관계 범위의 상이함¹⁶ 등 여섯 가지이며 중국 사회주의를 ‘계획적 상품경제’로 규정했다.

중국 개혁·개방정책의 대표적인 이론가인 마홍(馬洪)은 중국의 계획적 상품경제의 이론적 근거인 가치법칙의 계획적 활용의 근거를 “생산력 발전 수준이 낙후된 기초위에서 생산수단의 단일한 전민소유제의 건립 불가능성”¹⁷에서 찾고 있다. 즉, 사회주의 초급단계에서 소유권의 전일적 체계 구축이 불가능함에 따라 상품경제를 계획적으로 이용해야 한다는 것이었다. 계획과 가치법칙의 관계에 대해서는

¹⁴ 강택민, “개혁개방과 현대화건설의 속도를 다그쳐 중국특색이 있는 사회주의위업의 더 큰 승리를 이룩하자-14년간의 위대한 실천에 대한 기본총화,” 『당 건설에 대하여』 (북경: 민족출판사, 2002), pp. 53-54.

¹⁵ 1984년 ‘결정’은 『世界週報』, 1984년 11월 20일, 27일 양일간 게재. 강인덕 편, 『개혁과 개방-중국주요논문선집』 (서울: 극동문제연구소, 1988), pp. 355-389. 주요내용으로는 개혁의 당위성, 역동적 사회주의경제체제, 기업활력 제고, 가치법칙의 의식적 운용, 합리적 가격체계 구축, 행정과 기업의 직책분리, 경제책임제와 노동에 따른 분배원칙 관철, 대내외경제기술교류 강화, 세대 인재양성, 당의 개혁진전 보장 등이다.

¹⁶ 馬洪, 『論社會主義商品經濟』, p. 36.

¹⁷ 그는 상품경제의 계획적 이용이 중국 사회주의 건설에서 긍정과 부정 양측면의 경험을 총괄하고 또한 국제적 사회주의 건설의 경험을 참고하여 얻어진 과학적인 결론이며, 중국 공산주의자들의 마르크스주의 사회주의 경제이론에 대한 공헌임을 자처하고 있다. 위의 책, 참조.

“지령성계획은 반드시 집행되어야 하는 것이지만, 이때에도 반드시 가치법칙을 적용”해야 하지만, 가치법칙의 조절작용은 또한 “모종의 맹목성(완전시장화)을 발생시킬 수 있기 때문에 반드시 계획적 지도와 조절 그리고 행정적 관리”가 있어야 한다고 주장했다.

중국의 가치법칙과 상품경제에 대한 논쟁은 오랜 역사를 가지고 있다. 전통적 사회주의 경제이론의 영향하에서 ‘대체론,’¹⁸ ‘제한론,’¹⁹ ‘자유분방성 제거불가론’²⁰ 등 보수적 견해들이 중국 경제를 지배²¹해왔지만, 가치법칙의 적극적 활용론 역시 이미 1950년대부터 힘을 얻기 시작했다. 모택동은 1959년 「가치법칙은 위대한 학교」라는 저술을 통해 “가치법칙은 하나의 위대한 학교이며 그것을 이용할 때만이 비로소 우리의 수십만 간부들과 수억 인민들을 가르쳐 우리의 사회주의와 공산주의를 건설할 수 있다”고 주장했다. 또한 당시의 대표적인 경제 개혁론자인 손야방(孫治方)²²은 기존의 경제이론을 비판하면서, 1956년 『경제연구』에 발표한 「계획과 통계를 가치법칙의 기초 위에 놓자」라는 논문에서 가치법칙을 사회주의 계획경제와 대립시키는 관점을 비판했다.

사회적 평균필요노동량에 대한 인식과 계산을 통해 사회주의 사회에서 생산력 발전을 추진하는 가치법칙의 이러한 중대한 작용은 우리 사회주의 경제에서 배척되어서는 안 될 뿐만 아니라 더욱 중시되어야 한다. 국민경제의 계획적 비례적(균형적, 필자) 발전은 반드시 가치법칙의 기초 위에서 이루어져야만이 비로소 가능하다.²³

이 논문이 “수정주의적 관점을 선전한다”는 비난을 받았음에도 불구하고, 1959년 「가치론」이라는 논문에서 그는 정치경제학에서 ‘가치’라는 범주의 지위를 크게 제고 시켜야 한다고 명확히 주장했다.²⁴

¹⁸ 사회주의적 개조의 기본적 완성에 따라 사회주의의 기본경제법칙과 계획적 발전법칙의 조절작용이 가치법칙의 작용을 대체하게 된다는 주장.

¹⁹ 국가의 계획관리 범위가 확대됨에 따라 가치법칙의 작용 범위는 끊임없이 제한받게 될 것이라는 주장.

²⁰ 사회주의 체제 하에서 가치법칙은 그 ‘자유분방성은 제거되기 어려우며’ 그것에게 ‘재갈’을 물릴 필요가 있다는 주장.

²¹ 위의 책, p. 167.

²² 손야방에 대해서는 위의 책, p. 168 참조.

²³ 위의 책, p. 168.

²⁴ 손야방, “가치론,” 『사회주의 경제의 약간의 이론문제』 (북경: 인민출판사, 1979), p. 136; 馬洪, 『論社會主義商品經濟』, p. 168 재인용.

상품경제와 가치법칙에 대한 이론적 논쟁과 현실에서의 적용문제가 대립하면서 가치법칙의 작용을 중시해야 한다는 중국 당국 차원의 해법이 공식적으로 제시된 것은 1978년 12월 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의를 통해서였다. 중국 지도부는, 지난 시기의 “계급투쟁을 근간으로 하는 슬로건과 프롤레타리아 독재하의 계속혁명론”이 부정되고, “공작의 중심을 사회주의 현대화 건설로 이행”시키기 위해 “경제관리 체제와 경영관리방법을 진정으로 개혁”해야 하며 “가치법칙의 작용을 중시”해야 한다고 결정했다.

가치법칙에 대한 중국 당국의 과감한 사회주의적 적용은 다음과 같은 국가차원의 반성으로부터 시작되었다. 가치법칙의 작용을 무시하고, 경제적 효과성을 무시함으로써, “중국과 여타 사회주의 국가들에서의 경제적 효과는 장기간 동안 좋지 못하였으며 이는 두 측면에서 나타났다. 하나는 기술진보가 경시되고, 경제활동의 효율이 낮으며 그리고 소모는 많고 낭비가 컸다. 다른 하나는 비례적 조화가 파괴되었고 생산과 소비가 분리되어 제품은 기호에 맞지 않았다. 대량의 물자가 부족했음과 동시에 어떤 물자는 적체되고 있었고, 고도성장은 일시적이었을 뿐 지속되지 못했으며, 경제발전의 기복이 대단히 심했고, 정상적인 비례관계의 회복을 위해서 종종 매우 커다란 대가”²⁵를 치러야 했다는 것이다.

이러한 반성과 함께 ‘결정’을 통해 중국은 그동안의 전통적인 사회주의 계획경제의 울타리를 벗어나 상품과 상품경제 그리고 가치법칙의 적극적인 활용 방법을 이론화한 ‘사회주의 계획적 상품경제론’을 이론과 현실에 본격적으로 적용하기 시작했다.

이 결정의 주목할 만한 특징 중 하나는 농촌지역 인민공사의 해체였다. 인민공사의 해체과정에서 농업생산성을 높이기 위해 1979년부터 농업생산 청부책임제가 도입되었다. 사적 토지소유는 허용되지는 않았지만, 토지를 장기임차한 농민들은 토지 소유권의 실질적 운영주체가 되기 시작했고, 농민들의 경제적 문제에 대한 자율성은 높아졌다.²⁶ 농업분야와 함께 2대 생산부문인 공업부문에서는, 국가 소유자산의 소유권과 경영권을 분리해서 독립적인 경제적 이익을 갖는 ‘상대적으로 독립적인 상품생산자이자 경영자인 국영기업’을 사회의 ‘기본 경제단위’로 규

²⁵ 馬洪, 『論社會主義商品經濟』, p. 171.

²⁶ “1978~84년에 농가의 연 수입이 평균 2.4배(고정가격)나 증가한 것에서 알 수 있듯이, 분명히 올바른 방향으로 가는 것이었다. 1988년 말까지 곡물 37%, 원면 93%, 사탕수수 121.8%, 가축 34%, 노동생산성은 1.5배 이상 증가하였다.” 게나니 추프린, “경제발전전략: 소련/러시아, 중국, 북한의 농업집단화 비교연구,” 『북한사회주의건설의 정치경제』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1993), pp. 36-37.

정함으로써 가치법칙활용의 극적인 전환을 이루게 되었다.²⁷

2. 중국 사회주의 경제제도와 관리방식의 분리, 변용 및 현재적 결과

중국 당국은 사회주의 경제제도와 관리방식의 분리가 가능하다고 판단했다. 생산수단의 집체적 소유와 계획경제라는 제도적 틀을 유지하면서 가치법칙의 탄력적 적용과 상품 교환이라는 관리방식의 유연화를 통해 생산력 발전이라는 목표를 추구한 것이다.

사회주의 경제제도(소유권)와 관리방식(경영권)의 분리 적용에 대해 마홍은 “국가는 막대한 경제력과 최고결정권을 가지며, 전체 국민경제에 대한 계획적 영도를 실행하는데 필요한 입법적·행정적 수단뿐만이 아니라 다양한 경제지렛대(經濟槓杆)²⁸를 운용하고 행정적 방법과 경제적 수단이 상호 결합된 강력한 조절체계를 건립할 수 있는 완전한 능력을 갖는다. 이를 위해 중국의 계획기관은 사상적으로 일대 전환이 필요하다. 바로 ‘결정’에서 제기된 것처럼 지령성계획으로 조절되는 경제만이 계획이라는 진부한 관념을 타파하고, 계획공작의 중점을 지령성계획의 수립으로부터 사회경제발전의 전략적 방침, 경제정책, 조절조치의 수립으로 점차 진화하며, 각종 경제정책, 경제지렛대를 운용하여 전체 국민경제를 조절할 수 있는 방법을 배우는데 힘써 거시경제 관리를 잘 하면서 계획 목표와 계획 임무의 실현을 보증하도록 해야 한다. 이것은 당연히 계획 관리체제 개혁의 하나의 중요한 내용”이라고 강조했다.²⁹

가. 시장과 계획에 대한 실용적 입장

사회주의 계획경제는 사회주의의 기본적 경제법칙, 국민경제의 계획적·비례적 발전법칙의 조절을 받는 것이며, 가치법칙은 계획의 근거가 아니라는 계획관에 대해 마홍의 비판은 단호했다.

“사회주의 생산의 목적은 사회적 수요를 만족시키기 위한 것이고, 사회주의 경

²⁷ 강인덕 편, 『개혁과 개방-중국주요논문선집』, pp. 355-389 참조; 馬洪, 『論社會主義商品經濟』, pp. 134-140.

²⁸ 이는 경제적 수단을 말한다. 예컨대 가치, 가격, 원가, 이윤, 임금, 장려금, 세금 등이다. 북한에서는 이와 같은 유사한 개념으로 ‘경제적공간’ 등을 사용한다. 경제적공간은 “가격, 원가, 리윤, 상금과 같은 경제범주들은 사람들의 경제활동을 계산, 자극, 추동하는 기능을 하는 경제관계를 반영”한다. 사회과학출판사, 『경제사전1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 110.

²⁹ 馬洪, 『論社會主義商品經濟』, pp. 51~52.

제는 계획적이고 비례적으로 발전해야 한다. 그러나 사회주의 국민경제 계획이 가치법칙에 의하지 않아도 된다는 것을 말하는 것은 결코 아니다. 계획의 기본내용은 마르크스의 ‘노동시간의 사회적이고 계획적인 배분이 각종 노동직무의 각종 수요와의 적절한 비례를 조절’하는데 있는 만큼 ‘사회 총노동시간 중…필요한 비례량만을 상이한 상품에 사용’한다면 사회주의 생산의 비례적 발전이 보증될 수 있다”는 것이다.

더 나아가서 계획의 실현과정에서 ‘시장기제’를 적극적으로 활용할 것을 강조했다. 시장기제가 가격과 공급·수요관계의 변화에 따라 생산과 유통을 자동적으로 조절하는 과정이자 형태인 만큼 이를 활용하면 첫째, 기업이 사회적 수요에 따라 생산을 할 수 있고, 둘째, 엄격한 경제채산 효과를 가져 올 수 있으며 셋째, 제품의 다양화와 품질제고 효과를 누릴 수 있다고 설명한다.³⁰

1989년 천안문 사건과 1991년 소련의 붕괴 이후 개혁·개방에 대한 우려가 존재하는 상황에도 불구하고 1992년 선전, 상하이 등을 시찰하는 ‘남순강화’를 통해 등소평은 시장과 계획의 관계에 대해서 “계획경제가 곧 사회주의는 아니고 자본주의에도 계획이 있다. 마찬가지로 시장경제가 곧 자본주의는 아니고 사회주의에도 시장이 있다. 계획과 시장은 경제수단일 뿐이며 계획이 많으나, 시장이 많으나 하는 점이 자본주의와 사회주의의 본질적 구분이 아님”을 분명히 했다.³¹ 사실 중국 당국은 계획과 시장에 대한 실용적 입장에 기초하여 이미 개혁·개방과정에서 ‘국민경제의 종합적 균형’을 계획보다 시장에서 찾았다. 마홍의 설명은 계속된다.

왜 종합적인 균형이 잘 이루어지지 않는가? 제1차 5개년계획(1953~57)³²이후 우리는 매년 종합적 균형을 외쳐왔는데 왜 아직도 왕왕 경제적 비례의 조화가 이루어지지 않으며 심지어 수차례 비례적 조화가 파괴되기까지 하였는가? 실천이 증명하듯이 역사적으로 우리의 경제공작에 몇 차례 중대한 오류가 발생하고 경제적 비례가 조화를 상실하여 실현문제에서의 모순이 더욱 가중된 것은 그 근본원인이 결코 계획조절을 실행하지 않았거나 계획공작을 경시하였던 데 있지 않으며 중국이 실행한 계획경제와 상품경제의 내재적 연관을 이론적으로 명확하게 하지 않았던 것에 있었다.

³⁰ 위의 책, pp. 181-185.

³¹ 류상영 외, 『국가전략의 대전환』 (서울: 삼성경제연구소, 2001), p. 273.

³² ‘과도시기의 총노선’(모택동) 목표로 국가의 공업화와 농업, 수공업, 자본주의적 상업의 사회주의적 개조를 설정했다. 그 결과 농·공업의 연평균 성장률 11.9%, 그 중에서 공업 연 18%, 농업 4.5%, 경공업 연 12.9%, 중공업 25.4%의 성장률을 기록했지만, 자본집약적인 공업분야에 대한 투자로 노동력 활용, 실업문제, 국제수지 불균형 등의 문제가 발생했다.

문제 해결방법은 계획과 시장의 관계를 새롭게 설계하는 것이었다. “시장의 성질은 그것이 존재하고 있는 상품경제의 성질에 의해 결정된다. 자본주의 시장은 사유제에 기초한 자본가의 잉여가치 실현에 복무하지만, 사회주의 시장은 공유제에 기초한 상품경제에서 출발함으로써 사회적 재생산과정에 복무”한다는 대전제에서 출발했다.

더불어 계획경제 체제하의 균형문제 즉, 축적과 소비사이의 균형, I 부문과 II 부문의 균형 역시 시장을 통해서 달성될 수 있다는 논거를 제시한다. “축적기금이 확대재생산 과정에서 생산수단으로 전화되기 위해서는 ‘시장’을 통해야 하며, 인민생활의 향상을 위한 소비기금 역시 ‘시장’을 통하지 않고는 전화되지 않는다. 더불어 I 부문과 II 부문간의 생산물 및 생산수단의 교환 역시 사회주의 상품경제 시장을 통해서 유기적으로 결합” 가능하다는 것이다. 마홍은 그 이유를 시장의 역할과 기능에서 찾고 있다. 시장은 “첫째, 수요가 생산을 결정”하며, “둘째, 사회주의적 재생산과정에서 경제활동의 ‘온도계’ 역할”을 하는 동시에 “셋째, 각종 경제활동의 효과를 비교적 객관적으로 평가”할 수 있는 긍정적 기능을 가지고 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 시장에서 활동하는 ‘상품생산자의 무분별한 임의행위’를 규제하기 위해 “국가는 각종 경제적 규제를 포함하는 법률적·행정적 수단, 임금·이윤·가격 등의 경제지렛대를 이용한 경제적 수단을 통해 시장을 조절·통제”함으로써 “계획이 사회적 재생산을 통해 사회를 균형적으로 발전”시킬 수 있으며, “장기적 이익과 단기적 이익, 전체 이익과 국부적 이익의 관계를 정확히 담보”할 수 있다고 주장했다.³³

나. 공유제에 기초한 상품경제의 실험: 중국식 사회주의 시장경제의 효율적 성장³⁴

사회주의 상품경제이론에 근거한 중국의 실험은 현실에서 경이로운 경제성장으로 나타났다.³⁵ 공유제에 기초한 상품경제이론이 현실에서는 어떻게 구현되었을까? 최근 중국 경제의 주목할 구조적 변화 사례를 정리하면 우선 <표 1>과

³³ 馬洪, 『論社會主義商品經濟』, pp. 202-212.

³⁴ 김정호, “중국 사회주의 이해와 전망,” 『활동가 북경위크숍』 (새세상연구소, 2011), pp. 54-66 참조.

³⁵ 중국의 경제발전과정에서 드러난 빈부격차 등 사회경제적 문제는 논외로 한다.

<표 2>와 같다.

<표 1> 1998~2006년 중국 국유공상기업 관련 몇 가지 지표

년도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국유기업수 (만 개)	23.8	21.7	19.1	17.4	15.9	14.6	13.6	12.6	11.9
자산총액 (억 원)	134,780	145,288	160,068	179,245	180,219	199,971	215,602	242,560	290,000
매출액 (억 원)	64,685	69,137	75,082	76,356	85,326	100,161	120,722	140,727	162,000
직공 (만 명)	6,394	5,998	5,564	5,017	4,446	3,067	3,660	3,209	

출처: 김정호, “중국 사회주의 이해와 전망,” 『활동가 북경위크숍』 (새세상연구소, 2011), p. 58; 원자료는 인민출판사, 『17차 당대회 보고 참고독본』 (북경: 인민출판사, 2007), p. 167.

<표 2> 사영기업과 개체(자영업)의 발전현황(1992~2006년)

	수량(만 개)		인원(만 명)		등록자금(억 원)		영업액(억 원)	
	사영	개체	사영	개체	사영	개체	사영	개체
1992	13.9	1,533.9	231.9	2,467.7	221.2	600.9	113.6	2,238.9
1995	65.5	2,528.5	956.0	4,613.6	2,621.7	1,813.1	1,499.2	8,972.5
2000	176.2	2,571.4	2,406.5	5,070.0	13,307.0	3,315.3	9,884.1	19,855.0
2002	243.0	2,377.0	3,409.0	4,743.0	24,756.0	3,782.0	14,369.0	20,834.0
2005	430.0	2,464.0	4,714.0	5,506.0	61,475.0	5,809.0	30,373.0	26,239.0
2006	497.4	2,576.0	6,395.5	7,500.0	75,000.0	6,517.0	34,959.0	25,489.0

출처: 김정호, “중국 사회주의 이해와 전망,” p. 58.

국유기업 숫자는 해마다 지속적으로 줄어들어 2006년 현재 11.9만 개로 축소되었지만, 자산총액, 매출액 등 질적지표는 뚜렷한 증가세를 보이고 있다. 같은 사영기업은 497.4만 개, 자영업은 2,576만 개로 성장했다. 사영기업과 자영업은 기업수의 증가와 함께 자본금, 매출액이 함께 증가하는 현상을 보이고 있다. 국유기업 주도하의 사영기업이나 자영업이 동반해서 꾸준히 성장하며 중국식 사회주의 시장경제의 발전상을 보여주고 있다.

상품경제의 확산에 따른 사적영역의 무분별한 성장에 대한 우려는 기우에 불과한 것이었다. 2006년 기준 매출액 규모에서 국유기업이 16조 2천억 원, 사영기업

이 3조 4,959억 원, 자영업이 2조 5,489억 원으로, 기업체 총 매출액 대비 국유기업의 매출액 비중은 72.8%를 점유하고 있다.

<표 3> 중국 소유제형태별 각종 과학기술활동 관련지표 (2004년)

	전체규모 이상 공업기업	국유기업	사영기업	외자기업
과학자 및 엔지니어(명) 비중 (%)	1,064,329	587,152	111,019	126,415
	100	55.2	10.4	11.9
R&D 경비지출(만 원) 비중 (%)	11,045,509	5,413,275	845,384	2,995,041
	100	49	7.7	27.2
발명특허수(건) 비중 (%)	30,315	9,244	6,486	6,581
	100	30.5	21.4	21.7

출처: 김정호, “중국 사회주의 이해와 전망,” p. 63; 원자료는 중화공상연합출판사, 『중국사영경제연감 2004~2006』 (북경: 중화공상연합출판사, 2007), pp. 379-384.

더불어 국유기업의 경쟁력은 R&D 투자, 노동생산성에서도 국제적 경쟁력을 가질 만큼 괄목할 만한 발전을 이룬 것으로 평가되고 있다. 2004년 R&D 투자액 규모에서 국유기업이 차지하는 비중이 전체의 49%로 외자기업에 비해 2배 가까운 투자가 진행되고 있다. 이는 중국 국유기업이 장기적으로 국제 경쟁력을 확보할 수 있는 가장 효과적인 조치로 평가할 수 있을 것이다. 더불어 외자기업에 비해 높은 노동생산성을 유지하고 있는 국유기업의 대내외 경쟁력은 국가경제에서 국유기업이 차지하는 위상과 역할을 증명하기 충분한 것이다.

<표 4> 전국 국유기업 및 규모이상 비국유공업기업 주요 경제효율성 지표 비교

	국유기업		사영기업		외자기업	
	총자산공헌율 (%) ³⁶	노동생산율 (원/1인, 년간)	총자산공헌율 (%)	노동생산율 (원/1인, 년간)	총자산공헌율 (%)	노동생산율 (원/1인, 년간)
1998	6.51	29,054		31,693	6.76	52,311
1999	6.77	35,741		35,208	7.93	61,260
2000	8.43	45,998		38,060	9.76	71,403
2001	8.17	54,772		40,154	9.83	75,913
2002	8.71	65,749		44,424	10.46	81,313
2003	10.09	87,095		52,342	11.46	92,158
2004	12.13	117,641		54,704	11.94	86,828
2005	11.87	144,954	13.85	75,976	10.55	107,748
2006	12.92	180,648	14.95	95,057	11.52	120,607

출처: 김정호, “중국 사회주의 이해와 전망,” p. 63; 원자료는 중화인민공화국 국가통계국, 『중국통계연감』 (북경: 중국통계출판사, 각 년도).

또한 2007년 국유기업이 전체 공업생산의 30%를 차지함에도 불구하고 전체 공업기업 중 기업실현 이윤과 납세액에 있어서 각각 40%와 50%를 차지했다. 이는 국유기업이 매출액이나 실현이윤 이상의 납세공헌도를 보여주는 것으로 평가되고 있다. 이러한 주목할 만한 몇 가지 사례는 공유제라는 사회주의 경제제도에 기초한 유연한 시장경제적 관리방식의 성공적 적용 사례임에 틀림이 없을 것이다.

IV. 북한식 가치법칙의 형태적 이용 혹은 탄력적·실리적 활용

1. 과거 상품·화폐관계와 가치법칙의 활용

지난 기간 적지 않은 경제지도 일군들이 가치법칙을 이용하는데서 이리저리한 편향을 나타내었습니다. 경제지도 일군들이 한때에는 사회주의사회에서 가치법칙의 작용을 무시하고 그것을 리용하지 않았으며 당에서 이것을 비판하자 그 다음에는 가치법칙을 망탕 적용하여 경제관리운영에서 도리어 나쁜 결과를 가져왔습니다… 경제지도 일군들이 가치법칙을 잘못 적용한데 대하여 당에서 비판하

³⁶ 총자산공헌율 = (이윤+세금+이자지출) ÷ 연평균자산

였더니 그 다음부터는 또다시 가치법칙을 리용하지 않는 방향으로 나갔습니다. (“사회주의 경제관리를 개선하기 위한 몇가지 문제에 대하여”(1973.2.1))³⁷

사회주의의 과도적 성격이라는 전제 아래 가치법칙에 대한 다양한 해석과 시기별 활용에 불구하고 북한 경제는 개별적 전문성, 합리성, 효율성보다 집단주의적 혁명성, 정치성을 우선하는 계획경제 체제였다. 자기 완결적인 재생산구조를 추구하는 자립경제노선은 생산력 발전 그 자체보다 자주국방, 민족 자주성과 같은 정치·사상·군사 우위의 이데올로기적 목표에 의해 규정되었다. 즉 그동안 “투자 효율성이 낮더라도 경제 자립성을 강화하는 데 중요한 역할을 한다면, 그에 대한 투자를 무조건 실현하는 방향에서 경제를 운용”³⁸해 왔다. 이러한 기조에 따라 추진된 중공업우선의 농업·경공업 동시발전노선은 수익성 원칙, 실리주의 원칙에 부합되는 정책은 아니었다.³⁹

그러나 1990년대 북한 경제의 위기 해소방안을 둘러싼 당내 정책 갈등의 중심에는 경제적 효율성과 합리성이 자리 잡고 있었다.⁴⁰ 정책 갈등의 기본 축은 계획과 시장, 자립과 개방, 집단적 합리성과 개별적(개인적)합리성, 혁명성·이데올로기성·노동계급성과 전문성·합리성·효율성·과학성의 문제로서, 실용주의 개혁 노선과 이데올로기(혁명주의) 보수 노선의 대립이었다. 즉 ‘생산관계의 우위를 바탕으로 한 생산력주의’와 그 ‘자체로서의 생산력주의’의 대립이었다.

이러한 논쟁에 대해 이태섭⁴¹은 1990년대 북한의 정책 갈등이 3단계를 거쳐서 정리되었다고 평가하고 있다. 제1단계는 사회주의권의 붕괴와 그에 따라 북한의 경제위기가 점차 심화되면서 생산력 발전을 강조하는 실용주의적 개혁노선이 고개를 들던 1993년까지이다. 제2단계는 1994년부터 1997년까지의 시기로서, ‘혁명적 경제전략’으로의 정책전환, ‘고난의 행군’에 따른 실용주의적 개혁 노선이 확산

³⁷ 김일성, 『김일성저작집 28권』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), pp. 120-121.

³⁸ 리명서, “사회주의 재생산의 경제적 효과성을 규정하는 지표들과 그 리용,” 『경제연구』, 1992년 4호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 5.

³⁹ 리명서, “위대한 수령 김일성동지께서 마련해 주신 자립적민족경제는 우리 식 사회주의의 위력한 물질적 기초,” 『경제연구』, 1998년 3호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 9. 북한은 스스로 “수익성이 보다 높은 것은 경공업”부문이라는 사실을 인정하고 있다.

⁴⁰ 북한의 상품화폐관계와 가치법칙에 대한 경직적 고수가 균열을 보이기 시작한 시기는 사회주의권의 붕괴와 본격적인 경제위기가 시작된 1990년대 전반으로 보아야 할 것이다.

⁴¹ 7·1조치 이전까지의 북한의 가치법칙 논쟁과 관련해서 이태섭은 1990년대 동구 사회주의권의 붕괴와 ‘고난의 행군’을 경험하면서 북한 내부에서 전개된 경제발전과 개혁·개방노선의 갈등과 전개과정을 정교하게 분석하고 있다. 이태섭, 『북한의 경제위기와 체제변화』 (서울: 선인, 2009), pp. 291-320 참조.

되고 정책갈등이 고조되어 가던 시기이다. 제3단계는 1998년 이후 시기로서, 선군 정치를 통해 실용주의적 개혁노선을 제압하고, 강성대국론과 ‘혁명적 경제정책’을 통해 전통적 정책노선을 기본축으로 체제를 정비해 나가던 시기로 정리하고 있다.

유례없는 경제난에 직면해서 북한 당국은 실용적 경제관리 노선과 전통적인 계획관리노선을 넘나드는 적지 않은 혼란을 겪은 것이다. 이러한 경제 노선의 혼란 과정은 7·1조치라는 2000년대식 경제노선을 추진하는 중요한 계기가 되었다.

2. 7·1조치 전후의 상품·화폐관계와 가치법칙의 활용

가. 경제관리방식의 개선을 통한 가치법칙의 활용

기존의 경제정책이 ‘생산관계’를 중심으로 추진되었다면, 7·1조치 이후 북한의 경제정책은 ‘경제관리방식’을 개선하는 방향으로 전개되었다. 7·1조치 전후 북한 사회주의 경제관리 방식의 변화는 3가지 영역에서 현실화되었다. 먼저, 경제 관리에서 가장 큰 실리를 보장하는 것이며 둘째, 계획화사업에서 중앙과 지방, 기관, 기업소들 사이에 계획지표를 합리적으로 분담하며 셋째, 물질적 자극과 정치·도덕적 자극의 배합을 위한 사회적 노동을 합리적으로 조직⁴²하는 것이었다. 즉, ‘경제적효과성’과 ‘실리’라는 경제적 개념을 도입한 것이다. 사회주의적 생산관계의 기초하에 경제관리방식을 적극적으로 개선함으로써 생산성 향상을 이루겠다는 것이었다. ‘경제적효과성,’ ‘실리’라는 분명한 목표를 드러낸다는 점에서는 계획이나, 시장이나 등 생산관계를 대립시켰던 1990년대의 가치법칙 논쟁과는 다른 양상을 보여주고 있는 것이다.

‘변화된 환경’과 그동안 겪어야 했던 ‘곤란과 시련’이 ‘경제적효과성’과 ‘실리’를 꺼내든 계기가 된 것이다. “강성대국건설은 우리가 일시적으로 겪어야 하였던 ‘곤란과 시련’을 이겨 내고 우리의 경제구조를 더욱 완비하고…여러가지 새로운 문제들을 해결해야 하는 투쟁”⁴³이며 “변화된 환경과 우리 혁명의 실천적요구에 맞게 경제관리를 혁명적으로 개선 완성하는것은…사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리”⁴⁴를 얻기 위해서라는 것이다.

⁴² 김정길, “사회주의원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻게 하는 것은 사회주의경제관리 완성의 기본방향,” 『경제연구』, 2003년 1호 (평양: 과학백과사전출판사), pp. 13-14.

⁴³ 한정민, “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 사회주의경제강국건설의 원칙적문제,” 『경제연구』, 2002년 4호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 2.

⁴⁴ 천영철, “사회주의경제건설을 다그쳐 인민생활을 결정적으로 추켜 세우는것은 우리 제도제일주의를 구현하기 위한 중요문제,” 『경제연구』, 2002년 1호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 9.

지난 시기에는 비록 뒤떨어 진것이라고 해도 제기되는 문제를 자체로 해결하는데 조금이라도 도움이 된다면 적극 받아 들였지만, 실리를 보장하면서 자력갱생하기 위하여서는 경제적효과성을 높이고 실리가 보장되지 않는 사업은 이미 하고 있는것이라고 해도 그만두어야 한다. … 변천된 오늘의 조건에서 모든 것을 분석하고 현실에 맞게 버릴것은 대담하게 버려야 한다.⁴⁵

이러한 인식의 변화는 2002년 이전의 북한의 공식적인 논의와는 다른 북한식 경제관리방식의 ‘혁명적’ 변화로 받아들여지기 충분한 것이었다.⁴⁶ 나아가, 7·1조치 이후 전개된 각종 제도 개선, 즉 경제관리 방식의 전환적 개선은 현실에서 발생하는 다양한 경제현상들에 대해 당이나 내각 혹은 경제학계의 이론적인 해명이 필요한 중요한 문제로 대두되었다. 경제관리 방식 개선의 이론적 필요성을 역설하기 위해 김정일의 ‘종자론’까지 거론되었다. “위대한 장군님께서서는 종자론을 구현하여 사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을수 있는 경제관리방법을 해결하는 것이 사회주의경제관리개선완성에서 틀어쥐고 나가야 할 종자라는 사상을 새롭게 밝혀주었다”는 것이다. 여기서 더 나아가 “사람들의 경제활동은 결국 경제실리보장을 위한 활동”이라는 설명을 덧붙였다.⁴⁷ 이른바 중국식 ‘사상해방’을 연상케하는 장면인 것이다.

이러한 변화의 흐름에 따라 경제적 효과성과 최대한의 실리를 보장하기 위한 경제관리방식의 개선이 이루어졌다. 경제단위들의 이윤을 강조하기 시작했고, 경영활동에서의 평가지표가 기존의 양적지표인 현물중심에서 질적지표인 번수입지표, 사회순소득지표로 대체되거나 혼용되기 시작했다. 가치법칙의 확대적용 현상이 본격화된 것이다.

나. 리윤, 번수입, 사회순소득 지표의 강조

“사회주의적 생산의 효과성기준을 리윤으로 내세우는 것은 부당”⁴⁸하며, 또한 “리윤본위제는 사람들에게 개인리기주의를 조장”⁴⁹하고, “리윤지표를 만능지표로

⁴⁵ 한정민, “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 사회주의경제강국건설의 원칙적문제, p. 3.

⁴⁶ ‘실리’라는 개념의 도입과 사용에 대해 북한이 경제적 효율성을 높이기 위한 ‘이데올로기’라는 표현을 사용하는 연구자들도 있다. 김진환, 『북한위기론』 (서울: 선인, 2010), p. 494; 정영철, 『북한의 개혁·개방: 이종전략과 실리사회주의』 (서울: 선인, 2004), pp. 176-177.

⁴⁷ 박선호, “위대한 령도자 김정일동지께서 제시하신 사회주의경제관리개선완성에 관한 독창적리론,” 『경제연구』, 2005년 1호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 3.

⁴⁸ 한득보, “사회주의적 생산의 집약적 발전에서 생산의 효과성 범주,” 『경제연구』, 1992년 2호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 10.

삼으면 인민들의 물질생활향상에 절실히 필요한 사용가치증대에 기여할수 없고, 돈벌이를 목적으로 하는 경제”⁵⁰가 될 것이라는 1990년대식 ‘리윤’에 대한 적대적 평가는 ‘실리주의’ ‘실리보장’이라는 수식어가 붙으면서 기업의 경영평가 지표로 거듭났다.

실리보장에서 일군들이 경제적공간을 틀어쥐는 것은 원가와 가격, 리윤 등을 정확히 따지면서 타산을 바로하여 원가를 낮추고 리윤을 높일수 있는 방법을 찾아 끊임없이 실현해나간다는 것을 의미한다.⁵¹

돈에 의한 계산을 바로하여야 인민경제부문별로나 전국가적으로 경제관리의 결과를 종합적으로 계산평가할수 있으며 투자에 비하여 얼마만한 실리를 얻었는가를 따져보고 경제발전을 위한 대책을 더 잘 세워나갈수 있다.⁵²

북한이 지난 시기 기업소 경영활동을 평가함에 있어 현물중심의 계획목표 달성을 강조했다면, 2003년 ‘변수입’ 제도의 도입은 현물중심의 계획달성과 함께 기업소 경영활동을 ‘화폐적 형태’로 의 전환을 의미했다. 기업소 경영활동이나 근로자들의 근로의욕 증진을 위한 방법으로 ‘가치’를 활용하는 방법인 것이다.

변수입 제도 도입의 목적은 첫째, 원가절감과 판매수입의 증대를 통한 생산성의 향상 등 경영효율의 강화이며, 둘째, 변수입지표가 생활비의 크기를 결정케 함으로써 물질적 자극으로 작용시키기 위함이며,⁵³ 셋째, 국가재정 수입을 확대하기 위함이었다.⁵⁴

개념적으로 변수입은 ‘자기를 위한 생산(생활비, 임금)’과 ‘사회를 위한 생산(순

⁴⁹ 박경옥, “리윤본위를 배격하고 경제관리에 가치법칙을 옳게 리용하는데서 나서는 중요한 문제,” 『경제연구』, 1996년 2호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 50.

⁵⁰ 리명호, “경제관리와 경제제도의 련관을 부인하는 기회주의적 견해의 반동성,” 『경제연구』, 1998년 1호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 50.

⁵¹ 리상우, “상업의 최량성규준과 그 리용,” 『경제연구』, 1999년 4호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 33.

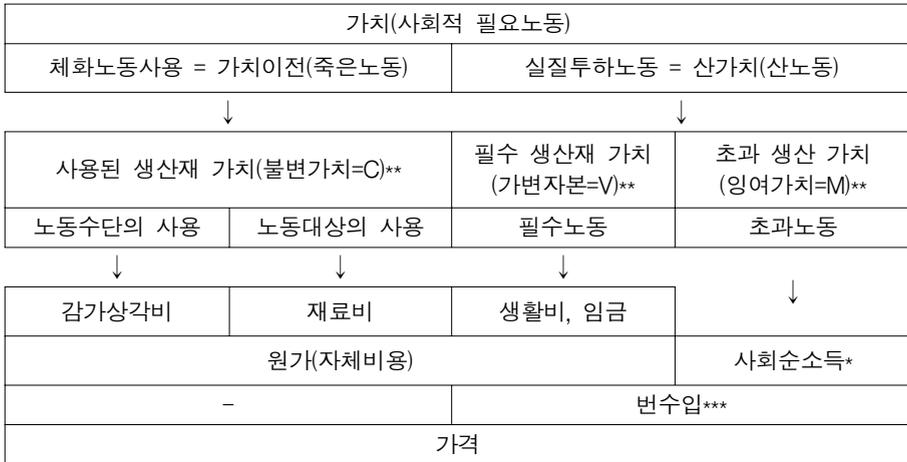
⁵² 당력사연구소, 『우리 당의 선군시대 경제사상해설』 (평양: 조선로동당출판사, 2005), pp. 329-332.

⁵³ 변수입은 매출액에서 원가(생활비 제외)를 제외한 몫이므로 원가를 낮출수록 변수입은 증대하게 된다. 리영근, “기업소경영활동에서 변수입을 늘이기 위한 방도,” 『경제연구』, 2003년 1호 (평양: 과학백과사전출판사), pp. 39-43. “변수입을 늘이는데서 생산수단에 대한 절약이 매우 중요하다. 그것은 제품판매총수입에서 소비된 생산수단의 몫이 거의 60~70%를 차지하기 때문이다.”

⁵⁴ 장성은, “공장, 기업소에서 변수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적요구,” 『경제연구』, 2002년 4호 (평양: 과학백과사전출판사), pp. 39-41. 변수입은 국가예산납부와의 관계도 반영한다. 국가납부 몫의 장성은 그만큼 변수입의 장성을 의미하기 때문이다.

소득)’을 합한 지표로 계획영역의 현물지표를 달성한 조건에서, 변수입과 ‘생활비’는 비례관계지만 ‘사회순소득’과 ‘생활비’의 경계가 다소 모호한 상태로 설계된 정책이었다.⁵⁵

<그림 1> 북한의 가격과 가치체계, 변수입·사회순소득의 구성



출처: 배진영, 『구동독의 가격체계와 시장경제체제로의 전환』 (서울: KIEP, 1991), p. 18.

주. 사회총생산물의 가치 = C + V + M = 원가총액(C+V) + 사회순소득(M)

* 사회순소득(M) = 국가의 중앙집중적 순소득(국가기업리득금) + 기업소 순소득(기업소 자체총당금)

** C = 생산과정에서 소모된 생산수단의 가치

V = 자기를 위한 노동에 의해 창조된 가치

M = 사회를 위한 노동에 의해 창조된 가치, 국가기업리득금의 원천

*** 변수입, 기업소단위: 순생산액, 전사회적범위: 국민소득

다. 계획·시장·가격의 결합

7·1조치 이후 북한경제에서 가치법칙과 상품화폐관계가 가장 확연하게 드러난 영역은 바로 시장이다. 그러나 문제는 농민시장 형태의 비조직시장에서 계획가격을 기본으로 하면서 시장가격을 결합시키는 것이 가능한가 하는 것이고, 더불어 비조직시장에서 성장하는 상업자본가들의 문제는 또한 어떻게 규정할 것인가 하는 것이다. 그만큼 시장은 사회주의 계획경제가 ‘리용’하기에는 심각한 문제를 안

⁵⁵ 2007년 이후 북한은 ‘변수입’이라는 용어를 대체해서 ‘사회순소득’을 강조하기 시작했다. 사회순소득에 대한 분석은 김일환, “북한의 가격개혁과 시장가격 결정요인 분석,” (동국대학교 박사학위논문, 2011), pp. 35-37 참조.

고 있는 영역임에 틀림이 없는 것이다.

북한 당국이 체제를 위협할 수 있는 ‘시장’을 꺼내든 목적은 결국 고난의 행군 시기에 붕괴된 생산기반을 재구축해야 하는 ‘절박한 요구’ 때문이었다. 과거 농민 시장에 대한 단속과 목인이 교차했던 시기의 시장에 대한 활용과는 근본적으로 다른 접근법이었다. 생산주체의 자발적 동력, 생산의 정상화, 상품공급의 확대 및 정상화라는 경제의 선순환을 기대했던 것이다. 선순환의 핵심적인 내용은 바로 비조직시장 즉 농민(종합)시장을 활용한 조직시장의 정상화였다.

2003년 3월 공식화된 시장⁵⁶은 소비재시장을 넘어서 생산수단유통시장으로까지 확대되어 운영되었다. 2001년 자재공급의 파동을 해결하기 위해 생산수단 유통시장을 허용하면서 북한의 경제관리방식은 ‘제도’보다는 ‘생산성(생산력, 생산정상화)’을 중시하는 경향성을 더욱 강하게 띠기 시작했다. 소비재시장보다 자재공급을 위한 물자교류시장이 먼저 공식화된 것도 이러한 이유였다.

여기서 2003년 ‘5·5조치’⁵⁷가 가진 북한 당국의 의도를 다시 한 번 살펴볼 필요가 있다. 북한 당국은 시장설치에 필요한 모든 재원은 시장을 끌고 갈 주체들이 모두 부담⁵⁸하고, 종합시장내 국영기업소, 협동단체들도 시장에 참여⁵⁹하고, 운영이 정지된 국영상점을 무역회사에 맡겨 운영하고, 매대 사용료와 판매수수료를 징수하면서 시장에서 발생하는 잉여를 국가 영역으로 흡수함으로써 국가경제의 부담을 최소화하려는 의도를 가지고 있었다.

이미 마련하여 놓은 상업시설을 보다 선진적으로 개조하는 한편 현대적 상업시설을 창안도입하고 … 상업기술수단의 개조는 그자체에 목적이 있는 것이 아니라 상업시설의 현대화, 문명화를 실현하고 상품유통에서 높은 경제적효과를 달성하고 실리를 보장하자는데 의의가 있다.⁶⁰

⁵⁶ <내각결정 제24호> 종합시장설치 지시문; 1998년 개정헌법은 ‘터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적 경리활동을 통해 얻은 수입도 개인소유에 속한다(24조)’고 규정, 터밭경리 주체를 ‘개인’(1992년 헌법은 터밭경리 주체를 ‘협동농장원들’(24조)로 제한)으로 확대했다. 그 연장선에서 김정일의 2001년 10·3담화, 2002년 7·1조치, 2003년 5·5시장설치 결정이 이어졌다.

⁵⁷ <내각결정 제27호> 시장관리운영규정, 2003년 5월 5일 채택 후 5월 12일 상업성은 ‘시장관리운영세칙’을 공표했다.

⁵⁸ 공식적으로는 ‘지방예산과 균중적 자금원천을 동원’(2003.5.5 종합시장설치 지시문)한다고 하지만, 청진시의 경우 시장 공사비를 마련하기 위해 시장입주 희망자들에게 일정한 분양대금을 받았다고 알려지고 있다. 『데일리NK』, 2005년 1월 24일.

⁵⁹ ‘종합시장내 판매대의 5%는 공장, 기업소에 우선배정했다.’ 『조선신보』, 2003년 12월 22일.

⁶⁰ 신동철, ‘상업조직과 기술의 발전은 상업시설의 현대화, 문명화를 실현하기 위한 중요담보,’ 『경제연구』, 2002년 1호 (평양: 과학백과사전출판사), pp. 35-36.

시장설치에 앞서 보다 근본적인 변화가 발생했다. ‘가격’을 인정한 것이었다. 북한에서 가격은 매우 민감한 영역이다. 북한은 ‘가격의 일원화 원칙’⁶¹에 따라 국가의 가격제정기관이 가격제정 권한을 가지고, 직접 가격의 표준과 기준가격, 가격제정방법과 절차를 규제하는 원칙을 견지하면서도 협동경리, 수공업품, 8·3인민소비품, 개인부업 생산품 등 계획외 생산된 소비품에 한해서는 일정하게 시장가격의 적용을 인정해왔다. 1990년대 사회주의권의 체제전환 전후 시기 시장가격, 가격자유화에 대한 맹렬한 거부감⁶²과는 달리 7·1조치 이후 북한은 시장가격에 대해 상당히 유연한 자세를 견지했다. ‘가격의 능동적 조절’이라는 표현을 통해 시장가격과 국가계획 가격 사이의 괴리를 조절하고자 하는 의도를 숨기지 않았다. 7·1조치가 ‘가격개혁’이라는 평가를 얻는 것도 이러한 이유이기도 했다.

경제사업에서 실리를 보장하고 생산자를 우대하는 원칙에서, 이번에 가격을 전반적으로 개정했다... 최근 수년간 우리는 사회주의경제건설에서 가격사업을 옹계 실행하지 않아 나라의 경제사업에 전반적으로 중대한 나쁜 결과를 초래했다...대중소비품과 식료품의 가격도 수요와 공급 수준에 맞춰 개정하였다.⁶³

가격공간을 통하여 수요와 공급을 조절하는 것은 가치법칙의 본래의 기능이다. 수요에 비해 공급이 부족한 상품의 값은 높아지고 반대로 수요에 비하여 공급이 많은 상품의 값은 낮아지는 것이 가치법칙의 작용밑에 이루어지는 가격의 운동법칙이다. 가격운동의 이러한 법칙은 가격을 능동적으로 조절해 나갈 것을 요구한다.⁶⁴

가격공간의 적극적 활용은 북한의 가격체계에 중요한 변화를 가져왔다. 기존의 국정(계획)가격과 암시장 가격의 이중가격제 체계에서 국가 계획영역의 국정가격,

⁶¹ 북한의 가격 일원화원칙은 1946년으로 거슬러 올라간다. 김일성, 『국가가격부서를 내오며 가격에 대한 국가적 통제를 실시할 데 대하여(북조선림시인민위원회 부장, 국장들과 중앙은행 총재에게 준 지시, 1946.11.25)』 (평양: 조선로동당출판사, 1996); 김일성, “가격규률을 엄격히 세울 데 대하여(북조선인민위원회 기획국, 재정국, 산업국, 상업국 국장들에게 준 지시, 1948.7.3),” 『김일성전집 8』 (평양: 조선로동당출판사, 1994), pp. 121-123.

⁶² “사회주의배신자들은 <개혁>, <개방>의 간판 밑에 생산수단의 사회적소유를 사적소유로 전환 시키고 국가의 유일가격제정원칙을 거세하고 <자유시장가격론>을 끌어들이으로써 경제의 자유화, 시장경제를 추구하여 나섰다.” 김순철, “<수요공급설>의 비과학성과 반동성,” 『경제연구』, 1995년 1호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 51.

⁶³ <7·1조치 강연자료>(2002.7), KDI, 『북한경제리뷰』, 1월호 (2003), pp. 40-45. 원제는 <가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적조치를 잘 알고 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자(조선로동당출판사)>

⁶⁴ 김원진, “현실발전의 요구에 맞게 가격공간을 합리적으로 리용하는데서 나서는 원칙적요구,” 『경제연구』, 2008년 1호 (평양: 과학백과사전출판사), pp. 40-41.

시장영역의 시장가격, 그리고 계획과 시장의 중간영역인 행정지도가격 성격의 한도가격 체계가 형성된 것이다. 한도가격은 기존의 국정가격의 계획성과 시장가격의 변동성을 조절할 수 있는 기능을 가지고 있는 제도로 알려지고 있다.⁶⁵

시장을 열어주고, 가격제정 자율권을 확대했지만, 시장에 가격결정의 모든 권한을 넘기지 않는 정책적 줄타기가 시작된 것이었다.

<표 5> 7·1조치 이후 북한의 가격 형태와 가격관리체계 변화

가격형태	가격최종결정권	가격동향	제정원리	계획화 정도
국정가격	국가가격제정국	고정가격	원가	계획가격
한도가격	가격제정국+ 관할 인민위원회	변동가격	원가+수요·공급 (+국제시세+환율)	행정지도가격
시장가격	시장	자유가격	수요·공급	합의·경쟁가격

출처: 김일환, “북한의 가격개혁과 시장가격 결정요인 분석,” p. 133.

3. 계획과 가치의 공존 그리고 긴장관계

2000년대 중반이후 경제위기 극복을 위한 북한 지도부의 고민은 계속되었다. ‘변화된 현실조건’을 타파하기 위해 허용한 가치법칙의 확대 적용과 시장의 도입은 일정한 ‘경제적 효과성’을 가져왔지만, 갈수록 확대되고 있는 시장을 통해 형성되고 있는 자본주의적 현상들은 사회주의제도의 고수를 통한 경제정상화를 희망하는 북한 지도부로서는 여전히 해결하기 어려운 문제였다.

계획과 시장 사이의 타협과 견제현상이 곳곳에서 나타났다. 상품화폐관계와 가치법칙을 적극적으로 활용하는 경제관리방식은 사회주의 경제제도의 견제를 받기 시작했다. 실리중심의 경제관리방식(정책)이 사회주의적 소유제도, 집단주의, 계획경제라는 원칙과의 타협을 요구받은 것이다. 원가, 리윤 등을 중시하는 계획사업 체계가 “집단주의” 이데올로기의 견제를 받기 시작한 것이다.

군사선행의 원칙, 자립의 원칙, 사회주의적소유제도의 공고발전, 계획성의 원칙, 집단주의원칙들은 경제건설에서 반드시 틀어쥐어야 할 중요원칙들이다. 사회주의경제제도(생산관계, 필자)를 고수하는 것은 경제건설에서 사회주의원

⁶⁵ 한도가격의 성격, 기능, 역할에 대한 자세한 논의는 김일환, “북한의 가격개혁과 시장가격 결정요인 분석,” pp. 132-145 참조.

칙을 지키기 위한 근본전제이다.⁶⁶

가격, 리윤, 수익성 등의 수단들이 2000년대 중반이후에는 ‘집단주의적 원칙’을 실현하는 구성요소로 재규정되었다. 즉 사회주의 과도기적 경제관리 방법을 활용하기는 하지만, ‘집단주의 원칙’(사회주의 경제제도)하에서 활용할 것을 요구하는 것이다. “사회주의사회에서는 과도적 성격을 반영한 로동에 의한 분배법칙, 가치법칙, 독립채산제, 가격, 원가, 리윤, 수익성 같은 경제법칙들과 경제범주들도 반드시 집단주의적 원칙을 더 잘 실현하도록 자극하고 통제하는 수단으로 리용”⁶⁷해야 한다는 것이다. “사회주의 경제관리방법의 사회경제적 기초는 생산수단에 대한 사회주의적 소유”⁶⁸이며 “집단주의에 기초한 계획경제”라는 것이다.

더불어 계획경제와 긴장관계를 유지해왔던 ‘시장’과 ‘화폐’도 견제를 받았다. “계획경제와 시장의 결합은 계획경제와 시장경제와의 결합과는 근본적으로 다르며, 생산수단의 사회적 소유에 기반한 계획경제와 개인소비품의 일부만이 판매되는 지역시장의 결합은 계획경제를 강화하고 보충하기 위한 수단으로 이용”된다는 것이다. 그 이유는 “오늘 시장가격은 생산물가치에 관계없이 수요에 의해 자연발생적으로 정해지며 조절되지만, 국영기업소 생산물가격은 생산물의 가치와 수요에 의해 계획적 안정적으로 정해”지기 때문이라는 것이다.⁶⁹

오늘 우리 나라에는 생산수단에 대한 사적소유에 기초하여 생산하고 자유판매를 실현하는 시장경제가 존재하지 않으며 생산수단에 대한 사회적소유에 기초하여 생산된 일부 생산물이 교류되는 물자교류시장과 개인소비품의 일부만이 판매되는 지역시장만이 있을뿐이다.⁷⁰

2009년 리원경의 화폐경제에 대한 직접적인 공격은 그동안 가치법칙에 대한 다양한 논의들을 긴장시키기에 충분한 것이었다.

사회주의경제에서 계획성의 원칙과 상품성의 원칙은 서로 상반되는 방향으로

⁶⁶ 류운철, “당의 령도와 국가적지도는 경제건설에서 사회주의원칙을 고수하기 위한 결정적담보,” 『경제연구』, 2006년 1호 (평양: 과학백과사전출판사), pp. 11-12.

⁶⁷ 리승필, “사회주의경제관리방법은 집단주의원칙을 구현한 가장 우월한 경제관리방법,” 『경제연구』, 2006년 3호 (평양: 과학백과사전출판사), pp. 11.

⁶⁸ 정명남, “집단주의경제관리의 중요특징과 그 우월성을 높이 발양시키는데서 나서는 기본요구,” 『경제연구』, 2006년 2호 (평양: 과학백과사전출판사), pp. 12-13.

⁶⁹ 위의 글, pp. 12-13.

⁷⁰ 위의 글, pp. 12-14.

작용한다...어려운 경제적조건을 손쉽게 타파하려고 화폐공간을 경제관리의 기본수단으로 여기는 것은 사회주의사회에서 작용하는 가치적공간의 지위와 역할을 과대평가한데서 나오는 그릇된 편향인 것이다. 화폐, 화폐유통을 <사회적 재생산의 기초>라고 하면서 사회주의국가가 화폐유통에 대한 조절을 통하여 <재생산과정을 주동적으로 조절통제할수 있다>고 보는 것은 심한 우경적 견해라는 것을 명심하여야 한다.⁷¹

화폐, 화폐유통을 <사회적 재생산의 기초>이며 <재생산과정을 주동적으로 조절통제할수 있다>고 주장한 사람을 거명하지는 않았지만, 가치법칙의 이용을 더 이상 확대해서는 안된다는 상대방에 대한 선전포고와도 같은 주장이었다. 리원경의 보수적 경제관리방식과 더불어 ‘경영상 상대적 독자성을 가진 (국영)기업소’의 자율성도 문제 삼는 견해가 공간문헌을 통해 발표되었다. <독자성>과 <자립성>도 ‘국가의 통일적 지도와 통제’를 받아야 한다는 논리였다.

아랫단위의 창발성을 높이고 <독자성>과 <자립성>을 강화한다고 하면서, 경제관리 기업관리를 풀어놓는 방향으로 나간다면 아랫단위들이 국가의 통일적 지도와 통제에서 벗어나 제멋대로 움직이게 되며 국가적으로 막대한 낭비와 손실을 가져오는 것은 물론 경제분야에서 사회주의를 지킬수도 없고 사회주의경제를 발전시킬수도 없다.⁷²

리원경과 김경희의 완고한 경제관리방식에 대해 리동구는 ‘과도기 사회주의 사회에서 경제의 계획적 관리를 철저히 실현하면서 가격 등의 수단을 보충적으로 이용’⁷³한다는 전제를 붙이기는 했지만, 보다 근본적인 문제 즉, 독립채산제 기업소의 가치활용 범위를 확대할 것을 주장했다.

가격공간은 물질적자극을 통하여 독립채산제기업소들이 생산경영활동을 실리

⁷¹ 리원경, “화폐, 화폐유통은 계획적경제관리의 보조적수단,” 『경제연구』, 2009년 3호 (평양: 과학백과사전출판사), pp. 39-42.

⁷² 김경희, “경제에 대한 국가의 중앙집권적, 통일적지도의 강화는 사회주의경제관리개선의 기본요구,” 『경제연구』, 2009년 3호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 4.

⁷³ 리동구는 그러나 2008년 발표한 논문에서 “경제관리에서 사회주의적 소유를 약화시키는 사소한 방법이라도 허용되면 사회주의의 경제적기초가 허물어지고 사회주의자체가 붕괴되는 지경에 이르게 된다”는 견해를 피력했다. 이러한 견해는 사회주의적 소유원칙과 독립채산제 기업소에서 가격공간의 활용범위 확대를 분리하는, 즉 제도와 방법을 분리해서 접근하는 태도를 취하고 있는 것이다. 리동구, “사회주의원칙을 옹계 구현하는 것은 사회주의경제관리를 개선완성하기 위한 근본담보,” 『김일성종합대학보 철학-경제학』, 2008년 2호 (평양: 김일성종합대학출판사), p. 52.

(강조, 필자)가 나도록 조직진행할수 있게 한다.···가격공간이 인민생활향상을 보장하는 중요한 수단이기 때문이다. 인민생활을 높이기 위한 경제적공간에서 중요한 자리를 차지하는것은 생활비와 함께 가격공간이다.⁷⁴

리둥구는 ‘독립채산제 기업소’들이 ‘물질적자극’ 즉 ‘실리’를 얻어야 ‘생활비’를 높일 수 있고, ‘가격’을 낮춰야 인민생활을 향상할 수 있다고 주장했다. ‘경영상 상대적 독자성을 가진 국영기업소’의 자립적이고 독자적인 성격과 역할을 강조한 것이었다.

이들의 주장과 함께 다소 중립적인 주장도 비슷한 시기에 전개되었다. 박흥규는 ‘경제적공간’을 이용함에 있어 과대평가를 자제해야 한다는 것이었다.

상품화폐관계와 관련된 경제적공간들을 리용한다고 하여 그 기능과 역할을 과대평가하고 마치도 그것이 경제관리를 개선하고 나라의 경제를 발전시키는 기본수단으로, 기본방법으로되는것처럼 여기는것은 잘못된 생각이다.⁷⁵

V. 결론: 북한과 중국의 가치법칙 활용의 차이

북한과 중국은 각각 사회주의 과도기론, 사회주의 초급단계론을 근거로 가치법칙을 재구성, 활용하는 실용적 자세를 취했다. 그러나 이론적 근거의 동질성에 불구하고 북한과 중국의 가치법칙 활용에는 분명한 차이점을 드러내고 있다.

가장 중요한 차이는 가치법칙 발생의 한 원인 즉, ‘소유문제’였다. 소유문제에 대한 중국의 접근 방식은 매우 유연했다. 중국의 소유문제에 대한 결론은 형식적인 국유화에 기초하여 생산단위에 가격 결정권, 즉 생산물에 대한 자율적 처분권을 부여한 “상대적으로 독립적인 상품생산자이자 경영자로서의 국영기업”의 존재로부터 출발하였다. 소유권과 경영권의 분리가 경제적 효율성을 높인다면 일정한 부분에서 소유권의 유연한 적용을 인정할 수 있다는 입장이었다. 이러한 국영기업에 대한 통제력 축소는 국유기업의 민영화, 그리고 국유기업에 대한 보완책으로서의 사영기업의 출현으로 이어졌고, 공유경제와 사유경제가 공존하는 경제체제를

⁷⁴ 리둥구, “가격공간을 옹계 리용하는것은 경제관리를 합리적으로 잘해나가기 위한 중요한 요구,” 『김일성종합대학학보 철학-경제학』, 2010년 1호 (평양: 김일성종합대학출판사), p. 78.

⁷⁵ 박흥규, “사회주의경제관리에서 상품화폐관계와 관련된 경제적공간의 리용에 대한 인식을 가지는 데서 나서는 몇가지 문제,” 『김일성종합대학학보 철학-경제학』 (평양: 김일성종합대학출판사), 2010년 3호, p. 80.

구축했다.⁷⁶

국유기업이 상대적으로 독립적인 상품생산자로 되는 것은 사회주의 국가소유제를 변질시키기는커녕 그것을 한층 더 공고히 하고 발전시킬 것이다. ... 사회주의 국가소유제에서 국유기업이 필요한 경영권을 보유하고 상대적으로 독립적인 경제적 이익을 향유하는 상대적으로 독립적인 상품생산자이자 경영자로 되는 것, 이는 바로 사회적 생산력에 의해 결정된 것이고 생산력 발전의 요구에 부합하며 기업의 생산과 경영에 대한 적극성을 동원해내어 그 경제효의 제고를 촉진하는데 유리하기 때문에 사회주의 국가소유제의 공고화와 발전에 유리한 것이다.⁷⁷

중국과는 달리 북한은 시장을 자본가 없는 상품유통 공간으로서의 비조직 시장, 가격에 대해서는 계획의 보완재, 계획과제의 경제적 효과성 증대를 위한 가치지표의 활용 등 가치법칙 활용의 가능성은 강조하지만, 소유의 문제에서 만큼은 매우 단호한 태도로 일관했다. 즉, 자원분배의 효율성을 위한 전면적인 가치법칙의 조절작용을 거부하며, 기업의 자율적 가격결정권 등에 반대하고 있는 것이다. 소유 문제가 사회주의 붕괴의 원인이라는 북한 지도부의 인식은 1990년대에 이어 2000년대까지 지속적이고 비타협적인 태도를 견지하고 있다. 사회주의 제도, 즉 사회주의적 소유는 버릴 수 없는 원칙인 것이다.

소유 <다양화>에 의하여 사회주의적소유가 여지없이 파괴되고 <국가소유>, <협동소유>, <집단소유>, 그리고 <공민소유> 등 각이한 명칭을 띤 소유형태들이 생겨나고...사적소유와 그 변종들이다...소유관계의 성격은 경제관리체제와 방법을 규제한다. 결국 소유제도에 의하여 경제관리 원칙과 체제, 방법이 규정된다.⁷⁸

⁷⁶ 박변순, 『중국기업 대해부』 (서울: 삼성경제연구소, 2009), p. 33 참조; 중국 경제체제의 변화는 중국식 체제전환으로 인식케 하는 주요한 근거로 작용했다. 중국의 경제개혁이 체제내 개혁을 뛰어넘는 체제전환이었다고 말할 수 있는 주요한 기준은 사회주의 경제체제의 본질적 특징인 ①'생산수단(토지와 기업)의 국유 또는 공유 형태와 ②계획시스템의 결정적인 변화에서 찾을 수 있었다. 중국은 개혁 초기부터 소유형태에서 중요한 변화(농지의 사실상의 사유화, 개인 자영업의 허용, 사유기업의 발전 등)가 발생했고, 개혁과정에서 이런 경향이 점점 심화되어 오늘날에는 국유보다는 사유형태가 지배적인 소유형태로 자리 잡게 되었다. 코르나이(Kornai, 2005)는 중국의 사례를 들면서 공산당이 존재한다 하더라도 명목상의 이념과는 상관없이 실제의 통치행동이 사유재산제도와 시장경제에 친화적이라면 체제전환이 이루어진 것으로 볼 수 있다는 견해를 피력했다. Kornai, J., "Socialism and the Market: Conceptual Clarification," A Paper presented to International Economic Association Round Table on "Market and Socialism In the Light of the Experiences of China and Vietnam," January 14-15, 2005; 김석진, 『중국-베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: KIET, 2008), p. 28 재인용.

⁷⁷ 馬洪, 『論社會主義商品經濟』, pp. 150-151.

우리 사회에서는 생산수단의 사회화가 확립되어 여러 형태의 동산 및 부동산들이 국가적소유로 되어있다. 국가적소유의 모든 재산형태들이 사회공동의 리익과 대치되는 개인의 리익, 개별적단위의 리익실현에 리용되어서는 안된다.⁷⁹

북한 지도부의 사회주의 제도, 즉 소유문제에 대한 완고한 인식은 체제전환국들이 겪은 정치경제적 불황에 대한 경계심에서 여실히 드러난다. “사회주의 배신자들에 의한 소유의 사유화, 민영화”가 “사회주의경제를 착취관계와 생존경쟁이 지배하는 자본주의 시장경제로 변모”⁸⁰시킴으로써, “사회주의시기에는 전혀 생각조차 할 수 없었던 실업과 사회적불평등, 생활수준의 저하, 세금의 증대, 사회적보호제도의 파괴 등 온갖 문제점”들이 발생하고 “백만장자들이 생겨나는 반면에 근로인민대중은 극도의 빈궁과 기아”⁸¹로 내몰았다는 것이다.⁸²

이러한 중국과 북한의 가치법칙에 대한 다른 입장은 현실의 경제적 효과에 있어서 많은 차이를 나타내고 있다. 두 국가 모두 계획과 시장을 병행하면서 과거보다는 개혁적인 입장을 취했지만, 자원 분배에 대한 가치법칙의 조절작용 허용의 폭에서 큰 차이를 빚고 있으며, 국가의 가격 결정권 여부나 사적 소유권의 허용문제에 있어 크게 대립되는 입장으로 나타난다. 이러한 차이에서 중국은 사회주의 정치체제를 고수하지만, 경제영역에서는 시장경제 원리를 수용함으로써 자원배분의 효율성 실현을 통한 고도의 경제성장을 달성했다. 북한은 사회주의 정치체제의 고수를 위해 계획을 중심으로 시장 등 가치법칙을 부분적으로 활용함으로써 체제의 지속적 유지를 실현하였지만, 경제적 위기국면을 완전히 극복하지 못하고 있으며, 경제발전의 속도 역시 매우 더딘 양상이다.

결국 북한이 계획 우위의 가치법칙 활용이라는 전인미답의 경제정책에 대한 유효성을 인정받는 방법은 현재의 경제위기를 해소하고 지속가능한 경제발전 실적을 보여주는 것이다. 그러나 강성대국 건설의 과제를 승계한 김정은 체제 역시 경

⁷⁸ 전성일, “소유에서의 <다양화>와 그 반동성,” 『경제연구』, 1993년 1호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 46.

⁷⁹ 류영철, “현시기 사회주의경제에 대한 지도관리개선에서 나서는 중요한 문제,” 『김일성종합대학교 철학-경제학』, 2009년 2호 (평양: 김일성종합대학출판사), pp. 60-61.

⁸⁰ 박금옥, “소유<<다양화>>와 반인민적자본주의시장경제의 복귀,” 『경제연구』, 2001년 3호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 56.

⁸¹ 김원선, “자본주의가 복귀된 여러 나라들에서 《부익부, 빈익빈》 현상의 심화와 특징,” 『경제연구』, 2000년 2호 (평양: 과학백과사전출판사), p. 45.

⁸² 전환불황에 대한 북한 당국의 인식에 대해서는 김일한, “북한의 가격개혁과 시장가격 결정요인 분석,” pp. 58-61 참조.

제실적에 대한 조바심과 인내심의 딜레마에서 자유롭지 못하다.

역사적으로 사회주의 국가에서 가치법칙은 양날의 칼이다. 국가발전을 위한 도구로 잘 쓰면 국가의 부를 축적할 수 있는 수단이 되지만, 반대의 경우 체제의 근간을 위협하는 치명적인 무기가 된다. 7·1조치에 대한 평가와 분석에서 북한이 놓치지 말아야 할 것은 바로 사회 속에서 나타나는 가치법칙의 활용범위와 방법에 대한 창조적 접근일 것이다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 18일 ■ 채택: 06월 04일

참고문헌

1. 단행본

- 강인덕 편. 『개혁과 개방-중국주요논문선집』. 서울: 극동문제연구소, 1988.
- 강택민. 『당 건설에 대하여』. 북경: 민족출판사, 2002.
- 김석진. 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: KIET, 2008.
- 김진환. 『북한위기론』. 서울: 선인, 2010.
- 류상영 외. 『국가전략의 대전환』. 서울: 삼성경제연구소, 2001.
- 박변순. 『중국기업 대해부』. 서울: 삼성경제연구소, 2009.
- 배진영. 『구동독의 가격체제와 시장경제체제로의 전환』. 서울: KIEP, 1991.
- 이태섭. 『북한의 경제위기와 체제변화』. 서울: 선인, 2009.
- 정광수 역. 『사회주의 상품경제론』. 서울: 과학과사상, 1990.
- 정영철. 『북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의』. 서울: 선인, 2004.
- 최청호 외. 『북한사회주의건설의 정치경제』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1993.
- 칼 마르크스, 강신준 옮김. 『자본 I-1』. 서울: 길, 2008.
- 퇴경연구실 편. 『현대사회주의경제의 쟁점과 전망』. 서울: 풀빛, 1991.
- 김일성. 『김일성저작집 28권』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- _____. 『김일성전집 8』. 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- 김정일. 『김정일선집 14권』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 당력사연구소. 『우리 당의 선군시대 경제사상해설』. 평양: 조선로동당출판사, 2005.
- 리기성. 『주체의 사회주의 정치경제학의 법칙과 범주 1』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 사회과학출판사. 『경제사전1』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- _____. 『재정금융사전』. 평양: 사회과학출판사, 1995.

馬 洪. 『論社會主義商品經濟』. 上海: 上海人民出版社, 1987.

Marx, Karl. *Das Kapital*. MEW, 1867.

L.I.아발킨 외 지음. 『사회주의 정치경제학: 소련공산당 경제정책의 이론적 기초』. 모스크바: 뮌헨출판사. 1986. 배순근 옮김. 『현대사회주의 정치경제학』. 서울: 태암, 1989.

J., Wilczynski. *The Economics of Socialism*. London: G. Allen & Unwin, 1982.

2. 논문

김일한. “북한의 가격개혁과 시장가격 결정요인 분석.” 동국대학교 박사학위논문, 2011.

김정호. “중국 사회주의 이해와 전망.” 『활동가 북경위크숍』. 세세상연구소, 2011.

박순성. “북한의 경제학 체계 개관.” 『동아연구』. 33집, 1997.

임강택. “사회주의 경제의 가치법칙 연구: 북한의 가치법칙을 중심으로.” 『민족발전연구원』. 논문집, 1998.

김일성. 『국가가격부서를 내오며 가격에 대한 국가적 통제를 실시할 데 대하여 1946.11.25』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.

강응철. “주체적인 계획경제관리원칙을 철저히 관철하는것은 우리 제도 제일주의를 구현해 나가기 위한 확고한 담보.” 『경제연구』, 2002년 4호 (평양: 과학백과사전출판사).

김경희. “경제에 대한 국가의 중앙집권적, 통일적지도의 강화는 사회주의경제관리개선의 기본요구.” 『경제연구』, 2009년 3호 (평양: 과학백과사전출판사).

김순철. “<수요공급설>의 비과학성과 반동성.” 『경제연구』, 1995년 1호 (평양: 과학백과사전출판사).

김원선. “자본주의가 복귀된 여러 나라들에서 《부익부, 빈익빈》 현상의 심화와 특징.” 『경제연구』, 2000년 2호 (평양: 과학백과사전출판사).

김원진. “현실발전의 요구에 맞게 가격공간을 합리적으로 리용하는데서 나서는 원칙적요구.” 『경제연구』, 2008년 1호 (평양: 과학백과사전출판사).

김정길. “사회주의원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻게 하는것은 사회주의경제관리완성의 기본방향.” 『경제연구』, 2003년 1호 (평양: 과학백과사전출판사).

류영철. “현시기 사회주의경제에 대한 지도관리개선에서 나서는 중요한 문제.” 『김일성종합대학보 철학-경제학』, 2009년 2호 (평양: 김일성종합대학출판사).

류운철. “당의 령도와 국가적지도는 경제건설에서 사회주의원칙을 고수하기 위한 결정적담보.” 『경제연구』, 2006년 1호 (평양: 과학백과사전출판사).

리동구. “가격공간을 옹게 리용하는것은 경제관리를 합리적으로 잘해나가기 위한 중요한 요구.” 『김일성종합대학학보 철학-경제학』, 2010년 1호 (평양: 김일성종합대학출판사).

_____. “사회주의원칙을 옹게 구현하는 것은 사회주의경제관리를 개선완성하기 위한 근본담보.” 『김일성종합대학보 철학-경제학』, 2008년 2호 (평양: 김일성종합대학출판사).

리명서. “사회주의 재생산의 경제적 효과성을 규정하는 지표들과 그 리용.” 『경제연구』, 1992년 4호 (평양: 과학백과사전출판사).

_____. “위대한 수령 김일성동지께서 마련해 주신 자립적민족경제는 우리 식 사회주의의 위력한 물질적 기초.” 『경제연구』, 1998년 3호 (평양: 과학백과사전출판사).

- 리명호. “경제관리와 경제제도의 연관을 부인하는 기회주의적 견해의 반동성.” 『경제연구』, 1998년 1호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 리상우. “상업의 최량성규준과 그 리용.” 『경제연구』, 1999년 4호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 리순철. “위대한 령도자 김정일동지의 사회주의경제관리의 종자에 관한 사상은 가장 과학적이고 정당한 경제사상.” 『경제연구』, 2007년 1호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 리승필. “사회주의경제관리방법은 집단주의원칙을 구현한 가장 우월한 경제관리방법.” 『경제연구』, 2006년 3호 (평양: 과학백과사전출판사).
- . “위대한 령도자 김일성동지께서 우리 식 사회주의경제관리체계인 대안의 사업체계를 창시하신 불멸의 령도업적.” 『경제연구』, 2005년 3호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 리영근. “기업소경영활동에서 번수입을 늘이기 위한 방도.” 『경제연구』, 2003년 1호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 리원경. “화폐, 화폐류통은 계획적경제관리의 보조적수단.” 『경제연구』, 2009년 3호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 박경옥. “리운분위를 배격하고 경제관리에 가치법칙을 옳게 리용하는데서 나서는 중요한 문제.” 『경제연구』, 1996년 2호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 박금옥. “소유<<다양화>>와 반인민적자본주의시장경제의 복귀.” 『경제연구』, 2001년 3호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 박선호. “위대한 령도자 김정일동지께서 제시하신 사회주의경제관리개선완성에 관한 독창적 리론.” 『경제연구』, 2005년 1호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 박홍규. “사회주의경제관리에서 상품화폐관계와 관련된 경제적공간의 리용에 대한 인식을 가지는데서 나서는 몇가지 문제.” 『김일성종합대학학보 철학-경제학』. 평양: 김일성종합대학출판사, 2010년 3호.
- 신동철. “상업조직과 기술의 발전은 상업시설의 현대화, 문명화를 실현하기 위한 중요담보.” 『경제연구』, 2002년 1호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 장성은. “공장, 기업소에서 번수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적요구.” 『경제연구』, 2002년 4호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 전성일. “소유에서의 <다양화>와 그 반동성.” 『경제연구』, 1993년 1호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 정명남. “집단주의경제관리의 중요특징과 그 우월성을 높이 발양시키는데서 나서는 기본요구.” 『경제연구』, 2006년 2호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 천영철. “사회주의경제건설을 다그쳐 인민생활을 결정적으로 추켜 세우는것은 우리 제도제일주의를 구현하기 위한 중요문제.” 『경제연구』, 2002년 1호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 한득보. “사회주의적 생산의 집약적 발전에서 생산의 효과성 범주.” 『경제연구』, 1992년 2호 (평양: 과학백과사전출판사).
- 한정민. “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 사회주의경제강국건설의 원칙적문제.” 『경제연구』, 2002년 4호 (평양: 과학백과사전출판사).

3. 기타자료

KDI. 『북한경제리뷰』. 2002년 10월호, 2003년 1월호, 2004년 12월호.

『데일리NK』.

『조선신보』.

Abstract

Economic Reform Controversy in North Korea: *Reinterpretation of the 'Law of Value'* *- Comparison to China -*

Il-Han Kim

This article is focused on the interpretation of the 'Law of Value' which is the basic principle for the socialist states' economic reform. Following the Economic Reform Measures in July 1, North Korea utilized a wide range of the 'Law of Value.'

After the economic crisis in the mid 1990s, the 'Law of Value' debate maintained strained relation between social ownership of means of production as the original reform of the socialist economy and by using the economic management system, such as price, benefit and economic efficiency, in North Korea.

Otherwise, after China's reform and opening in 1978, the government reinterpreted the law of value and used this principle for the economic reform. In particular, China's socialist commodity economy induced economic development as the flexible reinterpretation of the law of value and ownership.

However, North Korea maintained the social ownership of means of production. It is the main value of the reinterpretation of the law of value. The range of interpretation of the law of value will be the touchstone of economic reform in North Korea.

Key Words: Law of Value, Value, Use Value, Exchange Value, Socialization of Means of Production, Social Division of Labour, Socialist Economic Reforms, Transformation Recession

북한의 식량난 및 기근과 인구변동*

박 경 숙**

- | | |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| I. 식량난 시기 인구동태의 퍼즐 | 출산, 사망, 이동 동태율 가정 |
| II. 식량난에 따른 인구 손실에 대한
선행 연구들 | V. 1993~2008년 식량난시기 인구 손실과
손실 요인 |
| III. 추정에 활용한 자료 | VI. 맺음말 |
| IV. 1993년에서 2008년 사이 전개된 | |

국문요약

1990년대 중후반 북한 사회는 심각한 식량난에 처했던 것으로 알려졌다. 그리고 수백만 아사자 주장이 대외로 퍼졌다. 이 연구는 1990년대 중후반 심각한 식량난이 발생한 이후 인구 동태에 어떤 교란이 있었는가를 분석하고 있다. 1993년과 2008년 두 센서스 기간 동안 발생하였던 출산율, 사망률, 이동 추이를 추정하고, 코호트요인법을 이용하여 식량난에 따라 추가적으로 손실된 인구와 손실요인을 분석하였다.

결과에 따르면 경제난에 따른 인구의 손실은 1993년에서 2008년에 걸쳐 88만 여명에 이르는 것으로 추정하였다. 식량난에 따른 총 인구 손실 중 약 49만 여명이 사망률 증가에 따른 손실로 추정되었고, 약 29만 여명이 출산율 감소로, 그리고 약 10만 명이 이주와 그에 수반된 출산율 감소의 효과로 추정되었다.

또한 경제난에 따른 인구의 손실은 젠더와 연령별 특성을 띄고 있었다. 식량난에서 노출되었던 인구 손실은 특히 1993년에서 2008년 기간에 태어났던 인구, 본격적인 가임기에 있던 젊은 여성, 군대

와 산업부문에 조직되었던 남성, 그리고 노년층에서 컸다. 두 센서스 기간 동안 새롭게 태어난 인구가 줄어든 것은, 영아 사망률의 증가와, 출산율 감소, 그리고 가임기 여성의 이주의 효과가 결합되었다. 가임기 여성의 손실은 주로 식량을 찾은 여성들의 월경에 기인하였다. 젊은 남성과 노년 인구의 손실은 주로 사망률 증가에 기인하였다.

결론적으로 식량난이 인구에 미친 영향은 적어도 2008년 시점까지 지속되고 있었다. 북한의 경제난은 단기간에 걸치거나 갑작스런 충격이었다기보다는 장기적이고 만성적인 궁핍화로서, 많은 사람들이 생명을 잃고, 생식을 중단하고, 생존을 위해 이탈하는 과정으로 이루어졌다. 비록 식량난에 따른 인구손실은 몇몇 연구자와 탈북자가 증언한 것처럼 수백만의 아사자에 이르지지는 않았지만, 경제난이 인구동태에 미친 영향은 1990년대와 2000년대를 걸쳐 지속되었다.

주제어: 북한 식량난, 인구손실, 센서스, 출산, 사망, 이주, 코호트요인법

* 이 연구는 2006년 서울대 통일평화연구원 지원에 의해 수행되었습니다. 연구 과정에 귀중한 조언을 주신 권태환 선생님(서울대 사회학과 명예교수)과 자료 수집과 정리를 도와준 박우씨(서울대학교 박사과정 수료), 논문 수정에 세심한 조언을 해주신 익명의 심사자 선생님께 감사드립니다.

** 서울대 사회학과 부교수

I. 식량난 시기 인구동태의 퍼즐

한 사회의 인구 동태는 그 사회의 경제 문화적 환경에 생활양식이 적응한 과정과 결과로 이루어진다. 인구동태의 가장 기본적인 환경 조건은 무엇보다 식량 조건이다. 먹지 않으면 살 수 없다는 단순한 진리를 비껴 나갈 수 있는 인간 생활의 혁신은 아직은 이루어지지 않았다. 근대의 문이 열리기 이전 인류의 인구가 오랜 시기를 통해 성장하지 않았던 것은, 제한된 식량 환경을 초월하는 인구는 생존하기 어려웠기 때문이다. 또한 인구가 안정 상태를 유지한 것은 처음부터 제한된 자원에 맞추어 인간이 생식과 생명을 관리할 수 있었기 때문이 아니라 과잉인구가 발생하였을 때 여지없이 찾아온 재앙과 고통 때문이라고 주장하는 예지가도 존재하였다.¹

자원과 인구 사이의 불균형이 초래할 수 있는 불행의 정도를 줄이기 위해 사회마다 고유한 인구 조정 방식이 생활양식의 일부로 발전되어 왔지만 인간이 자연을 통제하는 힘이 약했을 때 인구조정은 자연의 힘에 적응하고 인간의 욕구를 통제하는 성격이 강하였을 수 있다. 그런데 산업화가 이루어지고 생산혁명이 일어나고 보건의료 기술이 확장되면서 인구는 증가하였다. 그러나 현대 사회에도 양상은 다르지만 자원과 인구 사이의 불균형과 과잉 인구 문제가 지속되고 과잉 인구를 조정하는 제도와 행위 양식들이 다양하게 구성되고 있는 것 같다. 아직도 일부 지역에서는 절대적 식량의 부족에서 많은 인구가 조기에 사망하거나 유기되고 있다. 다른 한편 인간의 발전과 생산성에 대한 믿음이 강한 사회에서는 발전과 기능에 적응하지 못하는 인구가 과잉인구로 구조화되고 있다.

인구동태에는 자원을 획득하고 자원과 인간의 불균형에 대응하는 다양한 인구 조정 방식들이 반영되어 있다. 맬더스(Malthus, 1798)가 이야기 하듯이 인구와 자원의 불균형이 생산조건과 인간 욕구의 불균형에서 비롯되었는지, 아니면 아마타 센(Sen, 1981)이 주장하듯이 생산, 분배, 정치, 이데올로기를 통해 자원을 획득할 수 있는 기회가 불균등하게 구조화되었기 때문에 발생하든지, 자원의 제약, 특히 갑작스럽게 발생한 자원의 결핍은 자원과 인간의 생활양식에 심각한 불균형을 초래할 수 있고, 불균형을 조정하는 방법은 상당한 고통을 수반한다.

북한의 1990년대 중후반의 식량난은 매우 심각한 수준이었다고 알려져 있다. 자연재해, 집단적 농장체제의 비효율성, 대외 교류 조건의 어려움 등 부정적 요인

¹ T.R. Malthus, *An Essay on the Principle of Population* (London: J. Johnson, 1798).

들이 동시다발적으로 작용하여 식량생산이 크게 감소하였고, 식량 배급량이 절반 이하로 떨어진 지역이 많았고 특히 함경도 지역에서는 배급이 거의 이루어지지 않았다고 한다.² 그리고 많은 사람들이 먹지 못해서 사망하거나 난민이 되는 상황이 발생하였다. 초근목피로 몇 달간 끼니를 때우면서 나중에는 그 대용식품도 바닥이 드러나고 시장에서는 어린이와 노인이 쓰러져 죽어갔고, 작업장과 군대에서는 성인남성들이 무력하게 쓰러져 갔다고 한다.

이런 상황은 식량 자원의 결핍에 적응하는 과정이 얼마나 고통스러운가를 상상할 수 있게 한다. 식량의 절대적인 결핍 상황은 인구와 식량의 심각한 불균형을 초래하였고 불균형을 조정하는 과정은 북한주민에게는 심각한 고통이었다. 인구의 불균형을 조정하는 기제들로서 맬더스가 제시하였던 불행들, 기근, 전염병, 생식의 통제, 월경이 모두 발생하였다.

그러나 식량난과 인구의 불균형을 조정하는 방식들은 과잉인구가 빠져나가는 방식으로만이 아니라 인구와 자원의 관계가 새롭게 구조화되는 사회변동의 중요한 계기도 포함할 수 있다. 실제 북한의 식량난 이후 인구 불균형이 조정되고 있는 방식은 사망 증가, 생식 통제, 이주 등의 인구 조정을 통해서만이 아니라 주민들이 식량을 적극적으로 구하면서 경제의 기본 구조를 변화시킨 결과를 포함하였다. 이런 측면에서 식량난 이후 발생한 인구 동태와 주민들의 생존 방식은 자원 환경과 인구의 관계가 새롭게 구조화되는 커다란 사회 변화의 예후를 반영하고 있다.

1990년대 식량난 이후 북한 인구의 동태는 상당히 민감한 국제 정치의 소재가 되었다. 그러나 공식적 통계, 증언, 전문 연구들에서 예측된 인구 교란의 양상은 차이가 컸다. 1990년대 식량난 시기 어떻게 인구가 교란하였는가에 대한 선행연구들은 몇 가지 점에서 제한이 있다고 여겨진다. 우선, 식량난 시기 인구변동을 주로 총량적인 인구 손실, 특히 사망률 크기에 초점을 두어 연구하였다.³ 사망률

² 이금순, 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』 (통일연구원, 2005); 이석, “1994-2000년 북한 기근: 초과사망자 규모와 지역별 인구변화,” 『국가전략』, 10권 1호 (2004), pp 117-145; 이석, 『1994-2000년 북한기근』 (통일연구원, 2004); 좋은벗들, 『북한식량난』 (불교정토회, 1998); 정광민, 『북한기근의 정치경제학: 수령경제, 자력갱생, 기근』 (시대정신, 2005).

³ W. Courtland Robinson, Myung Ken Lee, Kenneth Hill and Gillbert Burnham, “Mortality in North Korean Migrant Households: a Retrospective Study,” *Lancet* 354 (1999), pp. 291-295; Daniel Goodkind and West Lorraine, “The North Korean Famine and Its Demographic Impacts,” *Population and Development Review* 27/2 (2001), pp. 219-238; Nicholas Eberstadt, “Development, Structure and Performance of the DPRK Economy: Empirical Hints,” in Yoon, C. H. and L. J. Lau ed. *North Korea in Transition*:

은 주민들의 생존에 미친 직접적인 영향의 크기를 반영하는 만큼 식량난에 따른 사망률의 증가는 경제체제의 심각한 위기를 나타내는 것으로 간주되었다. 다시 말하여 식량난으로 발생한 사망자는 식량과 인구의 불균형의 정도와 불균형을 해소할 때의 고통의 정도, 나아가 통치체제의 위기를 가리킨다고 인식되었다.

그러나 인구손실의 정도와 식량난의 심각성을 구분할 필요가 있다. 사망은 식량과 인구의 불균형의 정도를 반영하더라도 불균형의 심각성을 직접적으로 가리키지는 않을 수 있다. 왜냐하면 자원과 인구의 불균형은 인구 동태만을 통해서 조정되지 않기 때문이다. 인구 조정의 고통을 줄이기 위해 식량 자원을 구하는 방식을 최대화하거나 전향적으로 식량을 획득하는 방식을 변화할 수도 있다. 실제 북한에서 식량난에 적응한 방식은 적극적 인구 조정을 통해서만이 아니라 대안의 식량 획득방식이 확대되는 양상으로 전개되었다. 또한 인구조정방식은 사망률의 증가로서만이 아니라 사망을 방지하기 위한 이주와 생식의 통제를 통해서도 이루어진다. 북한에서도 식량난 시기 인구 교란은 사망률 증가뿐만 아니라 탈북의 증가와 출산의 감소로 복합적으로 진행되었다.

또한 대규모 아사자가 발생한 것이 체제의 위기를 의미한다는 논리도 타당하지 않을 수 있다. 불균형 때문에 많은 사람들이 사망하였다면 그 결과는 체제의 위기를 조정하는 효과를 가져 올 수도 있다. 만일 대규모 아사자가 발생하였다 하더라도 그것이 지속되지 않고 국지적으로 집중된 현상이었다면, 체제를 붕괴시키기 보다는 체제를 지속시키는 조정 효과를 가질 수도 있다.

다시 말하여 기존 연구들은 식량난에 따른 식량과 인구의 불균형이 사망, 출산, 이주의 복합적인 인구 조정 방식 뿐 만 아니라 식량획득의 전략의 변화를 통해 조정된 방식을 종합적으로 인식하지 못하였다. 선행연구들은 식량난을 총체적인 위기 국면이라고 전제하면서 주로 1990년대 중후반의 단기간에 초점을 두어 식량난의 충격에 따른 인구의 손실을 사망률 증가 효과로서 파악하였다. 그러나 인구 조정 방식도 사망률 증가 뿐 만 아니라 출산율 감소와 이주의 증가로 인해 복합적으로 이루어졌다. 또한 식량난은 단기간에 국한되지 않고 장기간에 걸쳐 지속되었고 식량난 이후 식량획득 방식도 크게 변화되었다.

여기서는 식량난 이후 발생한 인구동태에 초점을 두어 식량과 인구의 불균형이 어떤 인구 통제 메카니즘으로 조정되었는가를 분석하고자 한다. 식량난이 발생하

Development Potential and Social Infrastructure (Stanford University Press, 2001), p. 61; Andrew Natsios, *The Politics of Famine in North Korea* (USIP Special Report, 1999).

기 직전이었던 1993년에서 식량난이 심각하게 발생하고 여러 생존전략이 확대되었던 2000년대를 걸쳐 인구 동태에 어떤 변화가 있었는가를 분석한다. 식량난 속에서 전개된 인구동태의 변화는 두 센서스가 이루어진 1993년과 2008년 시기를 통해 살펴보고자 한다. 두 센서스 시점의 연령구조의 차이는 두 센서스 기간 사이에 전개된 사망, 출산, 이주의 동태의 변화를 반영하고 있다. 식량난이 인구동태에 미친 효과는 식량난에 따른 식량과 인구의 불균형 때문에 조정되거나 손실된 인구의 크기로 가정하였다. 그리고 식량난에 따라 손실된 인구는 1993년 인구 동태율이 항상적이라고 가정하여 추정한 2008년 인구와 실제 2008년 센서스의 인구의 차이로 조작화하였다. 그리고 인구 손실을 조성한 출산, 사망, 이주의 효과를 분석하였다.

II. 식량난에 따른 인구 손실에 대한 선행 연구들

기근은 식량공급의 절대적인 부족이나 교환체계의 붕괴 때문에 식량과 인구의 불균형이 일어난 극단적인 상황이다. 먹을 것이 없게 되는 상황에서 예상되는 것은 기아에 따른 사망이다. 그리고 죽음을 피하기 위해서 영토를 이탈하는 움직임도 커지고, 생식을 통제하거나 아이를 유기하는 행위도 증가할 수 있다. 북한의 심각한 식량난 시기 이 세 가지 인구 동태의 교란은 모두 존재하였다. 그러나 인구 교란이 어느 정도였는가에 대해서는 진단이 상충되고 명확한 증거에 기초한 진단은 이루어지지 않았다고 판단된다. 1990년대 중후반 사망률은 크게 증가하였다. 북한이 발표한 공식 사망률도 1996년 이후 크게 증가하였다.⁴ 또한 1990년대 후반 이후 사망률이 조금씩 개선된 경향이 보이지만 2008년 사망률 수준도 1990년대 초반 수준에 훨씬 미치지 못하고 있다.⁵ 사망률 동태에서 보면, 식량과 인구의 불균형과 그에 따른 적극적 인구 조정은 2008년 시점에도 지속되고 있다고 여겨진다.

식량난 이후 출산율도 감소하였다. 1993년 센서스에서 집계된 가임여성의 합계 출산율은 2.17명이었는데 2008년 센서스에서 집계된 합계출산율은 2.0명 수준이다.⁶ 경제난 시기 동안 탈북 이주자도 발생하였다. 재외탈북자의 규모에 대해서는

⁴ 통일연구원 통계DB, <http://www.kinu.or/info/info_04_01.jsp>.

⁵ DPRK, *DPR Korea 2008 Population Census National Report* (Central Bureau of Statistics, Pyongyang, DPR Korea, 2009).

⁶ 노용환·연하청, 『북한인구센서스의 정책적 함의: 인구구조와 특성』 (한국보건사회연구원, 1997).

여러 조사들에서 상이한 추정치들을 제시하고 있다. 식량난이 가장 심각했던 시기 이루어진 조사들은 탈북자의 규모를 10~40만 수준으로 추정하였고 2000년 이후의 연구들에서는 3~5만 명으로 진단하는 경향이 있다.⁷ 기존 연구들에서 탈북자 규모를 정확히 판단하기는 쉽지 않지만, 식량난이 가장 심각했던 시기인 1994~1998년에 탈북자의 규모도 절정에 이르렀다가 이후 재입국이나 체포 등으로 탈북자 크기는 줄어든 것으로 판단된다.

그런데 이처럼 총량적으로, 혹은 단편적으로 포착되는 식량난의 충격이나 인구 동태의 변화가 어떤 인구 조정 메카니즘으로 전개된 것인가는 분명하게 파악되지 않는다. 다시 말해 사망률, 출산율, 이주 동태의 변화가 서로 어떻게 연관되어 있는가가 규명되지 않았다. 식량난이 인구에 미친 영향을 총량적으로 파악하기 위해, 인구손실의 크기를 분석한 연구들이 존재한다. 그런데 식량난에 따른 인구손실을 추정 한 기간이나 사용한 자료는 다르다. 식량난이 최고조에 달하였고 식량난 민과 아사자 발생에 대한 우려가 심각했던 1990년대 중후반에 초점을 둔 연구들은 아무래도 대기근을 가정하고 있다. 예를 들어 불교운동본부(KBSN)는 중국으로 월정한 북한주민을 대상으로 식량난에 따라 사망하거나 이탈한 주민의 수를 삼백만 이상으로 추정하였다.⁸ 이 주장은 미국의 한 구호단체에서 처음 제기되었다고도 하고 1997년 망명한 황장엽의 증언에 따른다고도 전해진다. 인터뷰에 참여한 북한이주자도 약 300만 정도가 사망했다고 들었다고 한다. 전문가 중에서도 대기근을 진단하기도 하였다. 에버스테트(Eberstadt, 2001)는 북한 최고인민회의 대의원 비율이 항상적이라고 가정하고 1987년 주민 등록을 이용하여 추정한 1998년 인구나 1998년 대의원 수에 기초하여 추정한 인구 차이에서 약 삼백만의 인구가 손실되었다고 추정하였다.⁹

그러나 좀 더 장기간에 걸쳐 인구변동을 추정한 연구들은 식량난에 따른 인구손실이 대기근 가정과는 달리 크지 않다고 진단하고 있다. 굿카인드와 웨스트(Goodkind and West, 2001)는 1959~1961년 중국기근 시기의 사망률 변화패턴을 북한에 적용하여 1995년에서 2000년 동안 기근으로 인해 60~100만 명이 사망하였다고 추정하였다. 또한 공식통계와 여러 자료를 종합적으로 활용하여 분석한 이석의 연구에 주목할 수 있는데, 1994~2000년 북한의 공식통계에 기초해서는

⁷ 이금순, 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』 (통일연구원, 2005).

⁸ 좋은벗들, 『북한식량난』; Andrew Natsios, *The Politics of Famine in North Korea*.

⁹ Nicholas Eberstadt, "Development, Structure and Performance of the DPRK Economy: Empirical Hints," p. 61.

25만 명으로, 북한 어린이 영양조사를 통한 추계에서는 60~112만으로 다소 편차가 큰 추정치를 제시하고 있다.¹⁰ 한국통계청은 귀순자의 증언 및 1993년 북한자료를 이용하여 기근으로 인한 사망자를 27만 명으로 추정하였다.¹¹

이렇게 추정치가 차이가 큰 것은 사용한 자료와 추정 방법의 차이에 연유한다. 불교운동본부에서는 식량난민들의 조사와 증언에 기초하였고, 에버스타트는 1990년과 1998년의 최고인민회의 의원으로 선출되었던 대표자들의 숫자를 비교하였다. 굿카인드와 웨스트(Goodkind and West, 2001)는 1959~1961년 중국기근 시기의 사망률 변화패턴과 1998년 국제기구(WFP)가 실시한 북한 어린이 영양실태 조사결과에 기초하여 추정하였다. 이석은 이들 추정방법들이 타당하지 못한 점들을 세세히 지적하고 있는데, 에버스타트의 추정의 경우 대의원체제가 개정된 점을 고려하지 않았고, 불교운동본부나 한국통계청의 추정의 경우에는 귀순자 증언의 신뢰성을 담지하기 어려우며, 굿카인드나 웨스트의 추정의 경우에는 1959~1961년 중국기근과 1990년대 북한의 식량위기는 발생, 전개, 대응, 피해 계층에서 차이가 크다고 지적하고 있다. 중국의 기근은 곡물생산실패로 주로 농촌에서 이루어졌는데, 북한의 식량위기는 배급에 의존하는 도시지역에서 더욱 컸다고 주장한다.¹² 이석(2004)은 1993년 센서스에 기초하여 계산한 인구증가율에 기초하여 추정한 2000년 인구나 북한이 공식적으로 발표한 2000년 인구의 차이를 기근에 따른 인구의 손실크기로 추정하였는데 그 규모가 60만에서 70만 범위로 추정하였다. 또한 아시아 태평양 국가의 발육부진 어린이 비중과 조사망률의 관계의 함수를 구하여, 그 함수값을 북한 어린이 영양실태조사결과에 적용하여 북한의 조사망율은 최고 10.52%에서 최고 12.9%로 추정하였고, 손실인구를 60만에서 112만 범위로 추정하였다. 이석이 수행한 두 가지 추정방법은 다른 추정에 비하여 객관성과 신뢰성이 크다고 판단되지만 두 방법의 추정결과의 편차가 크다는 점에서 정확성을 판단하는데 어려움이 남는다. 1993년 센서스에서 제시한 사망률과 영양실태조사 결과에서 추정한 사망률의 차이가 큰 것에 대해서 명확히 설명이 되지 않고 있다.

식량난 시기 얼마만큼의 사망, 출생, 이주에서 변화가 있었는가는 식량난을 직접 경험한 주민도 북한 당국도 정확히 파악하고 있지 못한 게 확실하다. 탈북자들

¹⁰ 이석, “1994-2000년 북한기근: 초과사망자 규모와 지역별 인구변화.”; 이석, 『1994-2000년 북한기근』.

¹¹ 통계청, 『북한인구추계결과』 (통계청, 1999).

¹² 이석, “1994-2000년 북한기근: 초과사망자 규모와 지역별 인구변화.”; 이석, 『1994-2000년 북한기근』.

도 아사 상황의 충격을 직접 경험하였지만 그 규모가 얼마인지를 객관적으로 인식하는 것은 아니다. 당 간부와 연결된 사람들로부터 전해들은 이야기들도 객관성은 떨어진다고 보인다.

97, 98년도 때는 인구 되게 많이 줄었죠. 하루에 자고 일어나면 누구네 집에서 누구 죽었다 그랬어요. 지금은 2,300만도 못된다고 하던데요. 우리처럼 중국으로 도망쳐 오고 한국도 오고 하나니까.(연이씨)

95년도부터 장사를 하고 한 1년 하다가 밀수를 시작했는데 그때 우리 동네에서 인구가 한 삼분의 일 죽었어요, 무산 농산에서..우리 옆집에 차례차례 다 죽더라고요. 근데 배고파서 죽는 사람들도 있고 그때 뭐 배고프니까 농장에 가서 소 도둑질하고 광산에 가서 파철 도둑질하고 이래 총살당하는 사람도 몇 프로 있고 감옥에 들어가서 죽는 사람도 많았어요. 우리 신랑도 디젤유, 자동차 기름 캐가지고 도둑놈으로 몰려가지고 감옥 들어갔다 나와서 죽었어요.(정이씨)

시민교양부기자라고 시안전부에 자주 드나들었다. 안전부 사람들도 300만이 죽었다고 했다. 기자들끼리도 모여 앉으면 300만은 된다고 했다. 안전부 사람들도 그렇게 이야기 하더라. 이 시기가 99년, 2000년 이런 이야기를 했다. 그 당시 라디오로 미국의 소리방송, 한국사회교육방송을 들었다. 거기서 30만 정도 탈북자가 있다고 하는데, 안전부는 6~8만 명 정도가 탈북했다고 하더라. 그 사람들도 미국 소리방송을 듣고 평가하는 것이다. 이것은 거짓말이라고 하더라.(성이씨)

이처럼 식량난이 정확히 얼마나 오래 지속되었고 인구 손실 정도가 얼마나 컸는가는 정확히 파악되고 있지 않다. 학술적 추정치들도 자료의 편의성과 추정방법의 타당성 논란에서 자유롭지 못하며 탈북자의 증언도 대부분 주관적인 인상과 당시의 소문에 기초하고 있다.

여기에서는 1993년과 2008년 센서스를 기준 인구로 삼고 그 외 북한의 공식통계치와 증언 자료들이 제공하는 정보들을 반영하여 두 시기 사이에 전개된 인구 동태의 특성을 추정하였다. 주된 논리는 1998년의 인구 동태를 가정하였을 때 예상된 2008년의 연령구조와 실제 보고된 2008년 연령구조의 차이를 설명할 수 있는 1993년에서 2008년 출산 및 사망동태와 이주패턴을 찾아내는 것이다.

Ⅲ. 추정에 활용한 자료

북한의 총조사는 1993년 최초 실시되었다고 알려져 있다. 일제시기에 총 5회 센서스가 이루어졌고, 남한에서는 1949년 임시 센서스가 이루어 졌지만 전쟁으로 거의 소실되고 1966년 조사를 제외하면 1955년부터 매 5년마다 센서스를 실시해 왔다. 북한에서 전국적인 인구 총조사가 최근까지 이루어지지 않았던 것은 경제적 이유도 있겠지만 정주민구와 그에 기반한 주민등록조사에 기초하여 인구를 꽤 정확하게 집계할 수 있다는 확신이 있었기 때문으로 판단된다. 북한이 인구를 외부에 공개한 것은 1980년대 중후반이지만 그 이전에도 주민등록제도를 통해 인구가 집계되고 관리되었다. 북한의 주민등록제도는 거주민의 일반적 인구특성을 기록, 관리하기 위해 1946년 공민등록제로 시작하였다가 1963년 이후 개인의 성별과 가족, 정치, 사회생활을 총체적으로 검열, 조사하는 제도로 재편되었다.¹³ 주민등록조사는 인구의 조직적인 배치와 인구이동을 엄격히 통제하기 위해 실시되었다. 주민들의 동태가 상시적으로 조사되고 주민들을 동태를 정확하고 빠짐없이 신고하도록 되어 있어, 주민등록 자료를 통해 상대적으로 정확하게 인구를 집계할 수 있었던 것으로 여겨진다. 그러나 기본적으로 정주민구에 기초한 인구집계이므로 출생신고나 사망집계의 오류 가능성을 배제하기 어렵다.

1993년 센서스는 UNFPA의 도움을 받아 실시된 최초의 인구총조사로 알려져 있다.¹⁴ 센서스 시점은 1993년 12월 31일 자정이고 조사는 1994년 1월 3일에서 15일 기간에 이루어졌다고 보고되었다. 조사 대상은 북한 국적의 모든 거주민으로서 기숙사, 노인수용시설 같은 집단생활시설 단위에 거주하는 사람도 포함하는 것으로 보고하고 있다. 한편 실제 총조사가 실시되었는가에 대해 회의적인 입장도 존재한다.¹⁵ 왜냐하면 북한이 발표한 보고서에는 일반적으로 인구센서스가 제시하고 있는 분류항목이 제시되지 않고, 명확한 정의도 이루어지지 않았다. 조사시점은 1994년 1월 3일 부터였다고 하는데, 지역에 따라 조사시점에 차이가 있고, 1994년 7월 김일성 사망 등의 커다란 사건으로 인해 자료가 완전하게 조사되지는 않았거나, 충분한 사후 정리가 이루어지지 못하였던 것으로 추정된다.

1993년 센서스 자료의 정확성이 크게 논란이 된 것은 15~30세 남성인구의 집

¹³ 현인에, “북한의 주민등록제도에 관한 연구,” (이화여자대학교 대학원 석사학위 논문, 2008).

¹⁴ 노용환·연하청, 『북한 인구 센서스의 정책적 함의: 인구구조와 특성』.

¹⁵ 김두섭, “북한인구의 성 및 연령구조에 대한 재검토: 1994년 인구센서스 자료를 중심으로,” 『한국인구학』, 제24권 2호 (2001), pp. 117-147.

단적인 누락이 발견된 데 있다. 남성인구의 집단적인 누락은 이전 북한 발표 자료에서도 나타나고 있는데 누락의 원인에 대한 북한당국의 체계적인 설명이 부재하였고 군대인구 규모를 밝히지 않기 위한 고의적 삭제와 자료 누락이 있었다고 의심되었다.¹⁶ 남성인구의 누락이외에도 1993년 자료는 북한이 발표한 이전 자료들과 비교해서 일관성이 떨어지는 부분도 발견된다. 예를 들어 1987년 북한이 발표한 인구구조와 1993년 인구구조를 통해 계산된 생존율의 분포가 내적으로 일관되지 않고, 영유아 사망자의 분포와 전체 주민의 사망률 수준이 다른 여러 사회에서 일반적으로 나타나는 분포와 맞지 않는다고 분석되었다.¹⁷

그리고 2008년 두 번째 총조사가 실시되었다. 1993년 이후 식량난과 경제난을 겪으면서 인구동태가 상당히 변하였는데 이를 정확하게 파악하기 위해 북한이 국제기구와 협력하여 실시하였다고 알려져 있다.¹⁸ 1993년 총조사 때와는 달리 정확한 인구집계를 위해 통계기술 지원이 이루어졌고, 2007년 평양시를 포함하여 10개 도에서 전체 5만 가구를 대상으로 사전조사도 실시하였다. 또한 1993년 센서스 결과 발표 때와는 달리 조사대상과 분류기준을 명확히 제시하였고, 집계부터 전산화에 이르기까지 정확성을 제고하는 여러 방법들을 활용하였다고 밝히고 있다. 센서스 시점은 2008년 10월 1일 0시로 정하였고 이 시점에 북한에 살고 있는 모든 사람을 집계하였다고 한다. 조사대상은 북한에 거주하는 모든 시민과 조사시점 국적을 취득한 외국인을 포함하며, 리, 구, 동에 위치한 모든 가구와 시설단위와 그 단위에 거주하는 사람을 모두 포함하였다고 밝히고 있다. 여기서 시설거주는 기숙사, 요양소, 군대, 수용소 등을 포함하였다. 자료 수집은 2008년 10월 1일부터 15일간 방문조사로 이루어졌고 주민등록 거주지를 기초로 한 상주(de jure)인구를 집계하였다고 밝히고 있다. 2010년 발표된 보고서에는 인구(성, 연령구조, 출생, 사망, 국내이주), 교육, 경제활동, 건강, 주택 및 주거 구조와 관련된 총 53개의 집계표가 제시되어 있다. 1993년 센서스와 2008년 센서스를 비교해볼 때 전체적으로 일관성이 높다고 판단된다. 무엇보다 여러 부문에 걸쳐 다양한 정보를 제공하고 있고, 집계표마다 집계대상을 명확히 제시하고 있어서, 인구 자료를 활용하는데 도움이 크게 되었다. 그러나 1993년 센서스 결과에서 제기되었던 영아사망자

¹⁶ N. Eberstadt and J. Banister, *The Population of North Korea* (Institute of East Asian Studies, Berkeley, California: University of California Berkeley, 1992).

¹⁷ 박경숙, “경제 위기 전후 북한 주민의 사망률 동태의 특성과 변화,” 『한국인구학』, 제35권 1호 (2012), pp. 101-130.

¹⁸ DPRK, *DPR Korea 2008 Population Census National Report*.

과소집계의 오류가 2008년 센서스에서 보완되기 보다는 사후 일괄적으로 표준화된 것이 아닌가 의심된다. 또한 1993년과 2008년의 연령구조에서 구성된 생존율에 비추어 볼 때 2008년 센서스에서 15세 이상 사망률이 과다측정되었을 개연성도 크다고 논의되었다. 박경숙(2012)은 식량난 이후 인구유동의 증가에 따라 주민등록집계의 부정확성이 커지고 미해명된 인구에 대한 추구를 피하기 위해 상주지에 부재한 인구가 사망으로 잘못 신고된 경우들이 많았다고 지적한다. 또한 1993년에서 2008년 기간 사망률을 2008년 센서스에서 집계된 사망률로 적용하여 추정된 2008년 인구가 2008년 센서스 인구보다 적었다고 밝히고 있다.

1993년에서 2008년 북한 센서스 인구를 기준인구로 활용하기 위해 누락된 남성 인구를 보정하고 두 센서스의 사망율을 보정하였다. 이미 잘 알려져 있듯이 1993년 북한인구는 청년 남성 인구가 크게 누락되었다.¹⁹ 1993년 센서스에서 집계된 총인구는 두 수치가 존재하였다. 하나는 21,213,378명이고 다른 하나는 연령별로 집계된 20,329,699명이다. 두 집계치의 차이는 691,027명이다. 그리고 남성 인구의 차이는 652,036명이고 여성 인구의 차이는 38,901명으로 대부분의 누락이 남성인구에서 발생하였다. 1993년 센서스 보고서에는 집계표의 대상이 정의되어 있지 않아 두 수치에 차이가 나는 이유를 명확히 알 수 없지만, 보고서에 제시된 지역별 각 세 분포를 산술적으로 합하면 전국수준의 연령분포에서 집계된 총인구와 합이 같다. 결국 전국수준의 연령별 인구집계는 각 지역에서의 연령별 인구집계로부터 합산된 값이고 누락은 지역별 연령집계에서부터 비롯하였다고 판단된다. 그런데 연령별 성비 분포를 보면 15세에서 30세에 이르는 연령구간에 깊은 계곡이 만들어지고 있다(<그림 1>). 15세 인구의 성비는 105인데 16세에는 94.2, 17세에는 80.6, 18~19세는 77.9, 20세는 59.5로 매우 낮은 수치를 나타낸다. 20세에서 바닥을 치고 31세까지 올라가고 있는 분포를 보인다.

¹⁹ 노용환·연하청, 『북한 인구 센서스의 정책적 함의: 인구구조와 특성』; 김두섭, “북한인구의 성 및 연령구조에 대한 재검토: 1994년 인구센서스 자료를 중심으로.”

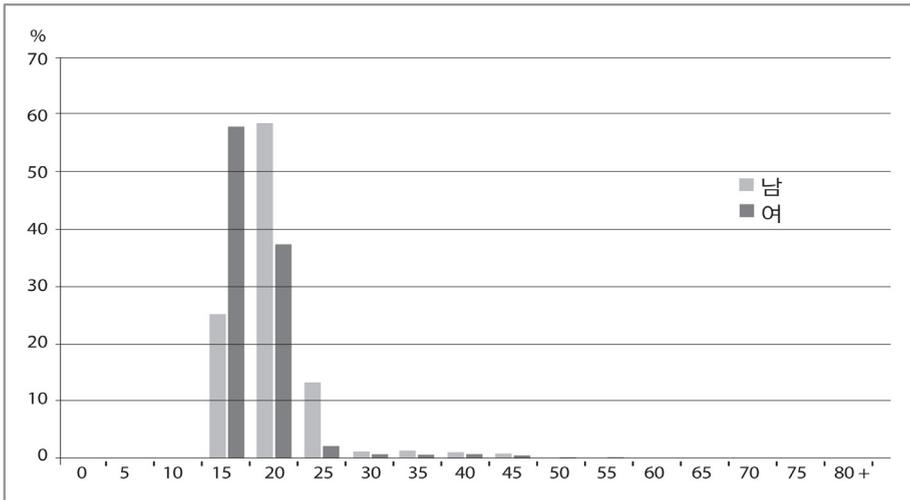
<그림 1> 북한이 발표한 1993년 연령별 성비(sex ratio)



이에 청년층 남성의 누락분을 채워 넣으면서 연령구조와 성비를 보정하였다. 누락의 규모는 지역별 집계와 연령별 집계의 차이와 같다고 가정하였다. 물론 지역별 집계에도 누락이 발생하였을 수 있지만 그 수치는 미미한 것으로 가정하였다. 누락의 분포는 2008년 총연령집계와 지역별 연령집계에서 나타난 누락구조를 참조하였다(<그림 2>). 우선 그 규모가 적지만 여성의 총 집계와 연령별 집계의 차이는 15~24세 여성에서 발생하였다고 가정하고 여성 인구를 보정하였다. 그리고 나서 15~34세 연령에서 추정된 성비조정함수를 이용하여 성비를 재조정하고 이를 여성인구에 곱하여 남성인구를 추정하였다. 성비조정함수는 여러 사회의 관측치로부터 추정된 문호일의 함수(문호일, 2000)를 적용한 값과 북한자료를 이용하여 구한 성비조정계수를 이용하였는데 문호일의 함수에서 구한 성비분포가 15세 전후의 성비 분포와 더 근접한 것으로 나타나 문호일의 함수에 기초하여 추정한 인구를 기준인구로 삼았다.²⁰ 2008년 총연령구조에서 남성 누락의 증거는 확인되지 않았고 1993년과 2008년 기간의 생존비도 일관된 분포를 나타내어 2008년 연령집계에 오류는 적다고 판단되어 2008년 집계 인구를 그대로 활용하였다.

²⁰ 성비조정함수 $a = 1.089146 - 0.00296 * \text{연령}$. 문호일(文浩一), “朝鮮民主主義人民共和國の人口變動分析-死亡率と出生力,” 『アジア研究』 XLI-12 (2000), pp. 2-37.

<그림 2> 2008년 센서스 결과 누락인구의 연령분포



1993년 센서스 사망자 분포에서 영아 사망자는 과소 집계되었다고 판단되어 영유아 사망자 분포의 통계적 경향을 참조하여 영유아 사망률을 보정하였다(박경숙, 2012). 1993년 0~4세 사망자 크기는 발표치와 동일하되 0세 남아 사망자를 1~4세 남아 사망크기의 세배, 0세 여아 사망자를 1~4세의 2.7배로 증가시켜 영아사망율을 조정하였다.

또한 인구동태와 관련되어 부족한 정보들을 보완하기 위해 탈북자를 대상으로 한 설문조사와 인터뷰를 실시하였다. 설문조사(<북한이탈주민조사>)는 2007년 모 시민단체에서 교육을 받고 있는 북한이주자 350명을 대상으로 이루어졌다. 또한 심층 인터뷰를 통해 생산, 복지 수준의 변화, 식량난의 전개과정, 식량난 시기 지역 상황 등에 대한 중요한 정보를 얻을 수 있었다. 본문에 인용한 인터뷰 참여자의 증언은 가명으로 제시하였다.

IV. 1993년에서 2008년 사이 전개된 출산, 사망, 이동 동태을 가정

우선 1993년과 2008년 사이 어떤 인구 동태가 일어났는가를 파악하기 위해 가상의 인구를 구성하였다. 가상 인구 a는 출생율과 사망률이 1993년 이래 항상적이었고 이주는 존재하지 않았다고 가정하였을 때 예상되는 2008년 인구로서 코호트

요인방법을 통해 구성하였다.²¹ <표 1>은 1993년 12월 31일 집계된 센서스 인구를 2008년 센서스 일자인 10월 1일로 맞추어 재구성하고 출산율과 사망률은 1993년 비율이 그대로 지속되었고 이동이 없었다고 가정한 뒤 추정된 2008년 인구(a)와 2008년 센서스를 통해 집계된 인구를 연령별로 비교하여 구한 차이 값을 나타내고 있다.

출산율과 사망률이 변하지 않았고 인구이동이 없었다고 가정하였을 때 추정된 가상인구(a)와 실제 2008년 센서스 인구의 총 차이는 전체 88만 여명이고, 남성은 49만 여명, 여성은 39만 여명으로 집계되었다. 여기서는 2008년도 센서스 인구가 1993년도의 인구동태율을 가정하였을 때 기대된 2008년도 가상 인구(a)에 비해 적은 정도가 식량난에 따라 추가적으로 손실된 인구 크기로 가정하였다. 1993년에서 2008년에 걸쳐 추정된 인구손실크기가 총 88만 여명이라는 것은 1990년대 중후반 단기간에 수백만 아사자가 발생하였다는 주장과는 상당히 차이가 난다.

또한 강조하고 싶은 것은, 가상인구와 실제인구의 차이가 연령과 성에 따라 차이가 있는 점이다. 우선 0~14세 인구에서 차이가 큰 점에 주목할 수 있다. 0~14세 인구는 1993년에서 2008년 두 센서스 사이에 태어난 인구이다. 이 연령대에서 추정 인구와 센서스 인구에 차이가 큰 것은 두 기간 동안 출생율이 감소하였고 영유아 사망률이 크게 증가하였고 탈북한 가임여성이 북한에 남아있었다면 출산하였을 아이들의 영향이 복합적으로 작용하였을 수 있다. 위험한 월경에서 영유아가 독립적으로 혹은 가족과 함께 이주한 경우는 제한된다고 판단된다.

북한 공식 발표에 따르면 1993년 합계출산율은 2.17명이고 2008년 합계출산율은 2.0명 수준이다.²² 공식 발표 자료를 고려해보더라도 지난 15년간 출산율이 감소된 것은 확실하다. 그런데 0~14세에서 추정인구와 센서스 인구크기의 차이가 불규칙한 분포를 보이는데 10~14세에서의 차이가 0~9세에서보다 더 적게 나타난다. 2008년 시점에서 10~14세 인구는 1998년 당시 0~4세 인구로 가장 사망 위험이 컸던 시기에 태어난 세대이다. 북한이 공식적으로 발표한 영아사망율도 1998년 가장 높고 이후 점차 감소하고 있다.²³ 또한 이 시기 식량난이 심각하여

²¹ 코호트요인법(cohort component method)은 인구추계에 일반적으로 활용하는 방법으로, 기준이 되는 인구의 성별 연령별 인구에 인구변동 요인인 출산, 사망, 이주 동태율을 적용하여 인구를 추계하는 방법이다. 인구동태율을 상이하게 적용하였을 때 추정된 인구크기 및 인구구조를 비교하면서, 인구동태의 효과를 비교하는데도 널리 활용되는 방법이다.

²² 노용환·연하청, 『북한인구센서스의 정책적 함의: 인구구조와 특성』; DPRK, *DPR Korea 2008 Population Census National Report*.

²³ 북한이 발표한 영아사망율은 1993년 14.0%에서 1998년 23.4%, 2003년은 20.6%, 2008년은

가임여성의 탈북도 다른 시기보다 더 발생하였을 수 있다. 이 두 상황을 고려하면 출산율이 동일하다면 10~14세 인구에서 더 많은 인구가 손실되었을 것이 확실하다. 그럼에도 불구하고 10~14세 연령층에서 추정된 인구와 센서스 인구에 차이가 적다는 점은 1993~1998년 사이 출생율은 1993년 수준에 비해 크게 줄어들지 않았음을 시사한다.

<표 1> 1993년 동태를 가정하였을 때 2008년 추정인구(a)와 2008년 센서스 인구의 차이

(단위: 명)

	2008년 가상인구 a- 2008년 센서스 인구		
	남	여	계
0~4	88,084	78,614	166,699
5~9	110,051	101,925	211,976
10~14	52,114	53,138	105,252
15~19	15,435	9,972	25,407
20~24	9,091	3,399	12,491
25~29	5,016	3,770	8,786
30~34	10,185	1,695	11,880
35~39	27,283	14,062	41,345
40~44	26,394	14,978	41,372
45~49	16,743	11,121	27,865
50~54	1,839	3,808	5,648
55~59	7,010	3,544	10,554
60~64	18,927	14,473	33,400
65~69	26,418	17,251	43,670
70~74	36,212	22,815	59,027
75~79	33,474	28,601	62,075
80+	6,056	8,361	14,416
sum	490,333	391,529	881,862

자료: 자체 구성

20.3%으로 나타난다(통일연구원, 통계DB).

가상인구와 센서스 인구의 차이에서 또한 특징적인 것은 35~49세와 60세 이상에서 차이가 크게 나타나는 점이다. 60세 이상에서 인구차이가 큰 것은 두 센서스 기간 중에 사망률이 크게 증가한 결과로 이해될 수 있다. 성별로 보면 남성에서 인구차이가 더 크게 나타나고 있어 남성의 사망률이 크게 증가하였을 가능성을 시사한다.

한편 35세에서 49세 추정인구와 센서스 인구의 차이가 큰 것은 사망률 외에도 이주자의 효과를 포함하고 있다. 우선 남성에서 보이는 가상인구와 실제인구의 차이는 주로 사망률의 증가 때문으로 여겨진다. 박경숙(2012)은 북한남성의 높은 사망률은 비단 식량난 시기에 국한된 현상은 아님을 강조한다.²⁴ 센서스에서 집계된 연령별 인구에서 성비를 구성해보면 유소년기를 제외하면 거의 모든 연령에서 남성이 여성에 비해 인구 크기가 적다. 연령별 혼인상태에서도 여성의 사별율이 크게 두드러진다. 남성의 사망률이 높은 것은 재해 위험이 큰 군대나 건설노동에 오래 동원되고 음주와 흡연을 즐기는 생활습관의 영향이 클 수 있다고 지적한다. 그리고 식량난 시기 남성들은 더욱 사망위험이 컸던 것으로 추측된다. 식량난 시기 사망위험이 증가한 것을 증언할 때 어린아이와 노인과 함께 남성들의 높은 사망률이 흔히 지적되었다. 군대에 간 젊은 남성들의 사망통지서가 흔하게 전달되었고, 작업장에서 시름시름 앓다가 사망한 남성들도 많았다고 전한다.

남자들이 먼저 죽더라고요. 야 너네 아버지 곧 죽을 것 같아 그러면 곧 죽더라고요. 노동대가서 죽은 사람도 많고. 남자들은 노동대가면 어쨌든 죽어요. 본인들이 배고파서 일을 못 나가잖아요. 출근 안했다고 잡아가니까. 잡아가면 놔두지 않고 일 시키니까. 영양실조 온 담에 콜록콜록하면 진단내려 병원에서 와 본대요. 이 사람은 오래 못 살 것 같다 하면 노동대에서 빨리 내보내는 거죠.(정씨)

군대 나가서 많이 죽어요. 군대 나가서 영양실조 걸리면 추켜 세울 힘이 없어요. 그 나라가 그냥 실조 걸리면 죽게 내버려 뒹요. 그리고 또 집에다가 연락도 안 해요. 군대 나가서 엄청 많이 죽어요. 군대 가서 영양실조로 죽으면 죽었다 하나요, 그냥 뭐라고 하나면 보초서다가 뱀에게 물려 죽었다, 그러거든요. 그리고 심장마비로 죽었다 그래요. 그렇게 거짓말로, 그러니까 자기 아들이 왜 죽었는지도 몰라요. 그리고 죽었는데 죽었다는 통지도 제때 안 와서, 전화도 없죠, 그 다음에 우체국, 그게 안 돼서 죽은 줄도 모르고 또 편지 써 보내요. 우리 동네에서 그런 일 있었어요. 새해에 축하장, 신년장 올려보냈는데. 뭐 죽었는데 나중에 가서 그런 실례가 너무 많아요.(복씨)

²⁴ 박경숙, “경제 위기 전후 북한 주민의 사망률 동태의 특성과 변화.”

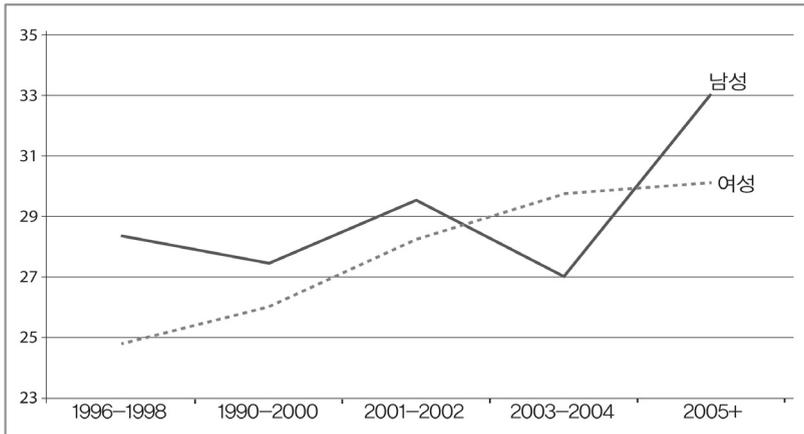
또한 인터뷰에 참여하였던 여성들의 배우자 사별 경험을 통해서도 식량난 시기 성인 남성들의 높은 사망수준을 가늠해볼 수 있다. 이화씨 남편은 1995년 45세 뇌출혈로 사망하였고, 정이씨 남편도 1996년 감옥에 갔다온 뒤 사망하였고, 병이씨 남편은 1996년도 49세에 간이 좋지 않아 사망하였고, 화이씨 남편도 1998년 40세 급체로 사망하였다. 이처럼 식량난 시기 사망 위험이 남성에서 더 컸던 명확한 기전을 논하지는 못하지만 배급이 중단된 상황에서도 공식적 노동에 동원되었던 상황의 영향도 컸을 것으로 추측된다. 또한 갑작스런 환경악화에 남성이 여성보다 적응하기 힘들다는 연구도 존재한다.²⁵

젊은 여성 인구가 크게 손실된 데에도 사망률 증가의 영향이 존재하지만 이 외에도 탈북의 영향이 크다고 판단된다. 식량난 시기 발생한 많은 탈북자가 대부분 여성이라는 점은 기존의 연구들에서 강조되고 있다.²⁶ 박경숙(2012)은 여성들이 남성에 비해 탈북하는 경우가 많았던 것은 북한내부에서의 여성의 지위와 아시아 지역에서 여성의 이주가 확장된 요인이 우연적으로 결합된 영향이 크다고 지적한다. 남성들은 공식적인 생산조직에 얽매어 있었기 때문에 이동이 제약되었던 반면 공식적 생산조직에 소속된 정도가 약했던 여성들은 상대적으로 자유롭게 이동하여 장사를 하거나 물품을 교류할 수 있었다고 강조한다. 그런데 탈북 여성은 탈북 시 20대에서 30대 초반이 다수를 점하는 것으로 알려져 있다. 사례는 제한되지만 <2007 북한이탈주민 조사>결과에 따르면 여성의 탈북 시기는 식량난이 가장 심각했던 1996~1998년에는 24.8세인데 최근으로 올수록 탈북할 때의 연령이 더 많아지는 것으로 나타난다(<그림 3>). 또한 탈북할 당시 미혼이거나 사별 혹은 이혼 한 상태도 많았다. 탈북한 여성 중에서 미혼이거나 젊은 여성이 많았던 것은 중국과 아시아 지역에서 갑작스럽게 확대된 돌봄과 결혼시장이 유인한 이주 흐름에 편입되었기 때문이다. 여성들이 결혼을 통해 제3국에서 은신할 수 있었던 반면 남성은 불법적인 월경 상황에서 은신할 수 있는 기회를 찾기 어려웠다고 전해진다. 이런 맥락에서 식량난 시기 탈북자가 대부분 젊은 여성이었다고 판단할 수 있다. 그래서 2008년 35~49세 여성 인구에서 보여 지는 가상인구와 실제인구의 차이는 주로 탈북으로 인한 효과라고 판단된다.

²⁵ Daniel Schwekendiek, "The North Korean Standard of Living during the Famine," *Social Science & Medicine* 66 (2008), pp. 596-608.

²⁶ 윤인진, 『북한이주민: 생활과 의식, 그리고 정착 지원 정책』 (집문당, 2009); 박경숙, "탈북이주민 생애사에 투영된 집단적 상흔과 거시 권력구조: 지속된 한인 디아스포라, 가부장제, 위계적 시민권," 『경제와 사회』, 93호 (2012).

<그림 3> 탈북시기별 탈북시 연령



종합해보면 1993년의 인구 분포에서 출생율과 사망률이 변하지 않았고 이주가 발생하지 않았다고 가정하였을 때 추정된 2008년 가상인구(a)와 2008년 센서스 집계결과의 인구를 비교할 때, 1993년에서 2008년 사이에 발생한 출생, 사망, 이동의 변화의 큰 윤곽을 그려볼 수 있다. 출산율 변화는 1998년 이후 본격적으로 진행된 것으로 판단된다. 그리고 0~14세 유소년 인구의 손실은 부분적으로 가임 인구의 탈북으로 인해 추가되었다고 판단된다. 사망률이 증가하였는데 특히 영아와 남성의 사망률이 크게 증가한 것으로 판단된다. 탈북자는 20대와 30대 초반의 여성에서 2000년 이전에 주로 발생한 것으로 판단된다.

이런 판단에 기초하여 1993년에서 2008년 사이 발생한 출산, 사망, 이주 동태를 다음과 같이 구체적으로 가정하였다. 합계출산율은 1993년에서 1998년 사이에는 1993년 수준과 비슷하게 2.15명이고, 1998년에서 2008년 사이에는 2008년 수준과 비슷한 2.0명 수준으로 가정하였다. 그리고 20대 여성을 중심으로 탈북이 주로 이루어졌다고 전제하고 2008년 35세 이상 49세 여성은 1993~1998년 시기에 탈북하였고, 2008년 20세에서 34세 여성은 1998~2003년 시기에 탈북하였다고 가정하였다. 이렇게 가정한 뒤, 탈북한 가임여성에서 기대되는 출산크기를 유소년의 이주크기로 가정하였다.

사망률은 식량난이 최고에 달하였던 1996년~1998년에 가장 높았고 이후에는 조금씩 개선되었다고 가정하고 1993~1998년 사망률을 1998~2008년 사망률 보다 높게 추정하였다. 박경숙(2012)이 지적하듯이 북한이 발표한 1993년과 2008년 영유아 사망률은 과소집계된 것으로 판단된다.²⁷ 기준 인구의 영유아 사망률이 과

소집계된 점을 고려할 때 식량난 시기였던 1993~2008년 영유아 사망률은 2008년 사망율에 비해 크게 높을 것으로 판단된다. 그런데 식량난 이후 사망률 집계 부정확할 수 있는 정황들을 고려할 때, 2008년 10세 이상에서는 사망률이 과다집계되었을 개연성이 크다고 판단된다. 그래서 1993년~2008년 10세 이상 사망률 수준은 2008년 수준과 비슷하거나 조금 적은 수준이라고 판단하였다. 궁리 끝에 10세에서 50세 여성의 사망률은 크게 증가하지 않았다고 가정하고 1993년 사망률 수준보다 약간 큰 비율로 사망률을 조정하였다. 그리고 50세 이상에서는 사망률을 다소 큰 폭으로 조정하였다. 이렇게 조정한 15세 이상에서의 여성 사망률 분포에 기초하여 2008년 인구를 추정하고 1993년에서 2008년 가임기에 속하는 탈북 여성에서 추정되는 출생아의 생존자를 0~14세 이주자 크기로 간주한 뒤, 그 잔차에 근접하는 수준에서 영유아 사망률을 구하였다. 남성의 사망률은 여성보다 조금 더 큰 폭의 증가로 추정하였다(<표 2>). 결과 0세 사망률은 1993~1998년에는 인구 천명당 42~43 명이고, 1998~2008년에는 38 명으로 추정되었다. 이렇게 추정한 사망률 분포에 따르면 1993~1998년 0세 남아의 기대수명(e0)은 62.3세이고 여아의 기대수명은 71.1세으로 추정되고, 1998~2008년 0세 남아의 기대수명은 64.3세이고 여아의 기대수명은 72.5세로 추정된다.

<표 2> 사망률 분포, 1993~2008, 추정치

(단위: ‰)

	mx, 1993		mx, 1993~1998		mx, 1998~2008	
	male	female	male	female	male	female
0	15.3	13.1	42.0	43.0	38.0	38.0
1	3.2	3.2	4.1	4.4	3.0	3.8
5	0.7	0.5	1.9	1.0	1.6	1.0
10	0.4	0.2	0.6	0.3	0.6	0.3
15	0.6	0.4	0.9	0.4	0.9	0.4
20	0.8	0.6	2.0	0.8	1.1	0.7
25	1.1	0.7	2.2	0.9	1.7	0.8
30	1.3	0.7	2.8	1.1	2.8	0.9
35	1.5	0.7	3.1	1.4	3.1	1.0

²⁷ 박경숙, “경제위기 전후 북한 주민의 사망률 동태의 특성과 변화.”

	mx, 1993		mx, 1993~1998		mx, 1998~2008	
	male	female	male	female	male	female
40	2.7	1.1	3.3	1.7	3.3	1.2
45	4.0	1.6	5.0	2.3	3.7	1.7
50	6.8	2.6	7.3	3.2	5.7	2.7
55	14.4	4.8	20.0	6.0	20.0	6.0
60	31.0	10.1	37.0	15.0	35.0	14.0
65	48.9	18.1	66.0	28.0	57.0	20.0
70	77.3	34.6	140.0	40.0	110.0	40.0
75	117.0	66.8	190.0	85.0	150.0	85.0
80+	197.1	131.9	210.0	140.0	200.0	140.0
e0(세)	68.2	75.8	62.3	71.1	64.3	72.5

자료: 박경숙, “경제 위기 전후 북한 주민의 사망률 동태의 특성과 변화,” p. 123에서 원용.

V. 1993~2008년 식량난시기 인구 손실과 손실 요인

이렇게 두 센서스 기간 사이 출산, 사망, 이동 추이를 가정하여 동태율의 변화를 단계적으로 반영하면서 인구를 다시 추정하였다. 첫 번째 추정인구(a)는 출생율과 사망률이 1993년과 동일하고 이주자가 없다고 가정하여 추정한 2008년 인구이고, 두 번째 추정인구(b)는 출생율만 변하였는데, 1993~1998년 합계출산율이 2.15명 수준이고, 1998~2008년에는 2.0명 수준으로 변하였다고 가정하였다. 세 번째 추정인구(c)는 출생율 변화와 더불어 1993년에서 2008년 기간 사망률이 변하였다고 가정하여 구성하였다. <표 3>에서는 각 추정인구와 센서스 인구의 차이를 요약하고 있다. 동태율 변화를 단계적으로 고려하여 추정한 인구와 2008년 센서스 인구의 차이를 통해 출생, 사망, 이주의 총 효과와 각 요인의 효과를 구분해 볼 수 있다. 요컨대 아무런 동태 변화가 없었다고 가정한 추정인구(a)와 센서스 인구의 차이는 출생율, 사망률 변화와 이주의 총 효과(a-census)를 가리킨다. 출생율 감소에 따른 인구손실은 아무런 동태변화가 없다고 가정하여 추정한 인구(a)와 출생율만 변하였다고 가정하여 추정한 인구(b)의 차이(a-b)로 측정될 수 있다. 사망률 증가에 따른 인구손실은, 출생율만 변하였다고 가정하여 추정한 인구(b)와 출생율과 사망률 모두 변하였다고 가정하여 추정한 인구(c)의 차이(b-c)로 측정될

수 있다. 마지막으로 이주에 따른 인구손실은 출생율과 사망률이 변하였다고 가정하여 추정된 인구(c)와 센서스 인구의 차이(c-census)로 파악할 수 있다.

<표 3> 식량난 시기 총인구손실과 손실 요인

(단위: 명)

	총손실 (a-census)			출산효과 (a-b)			사망효과 (b-c)			이주효과 (c-census)		
	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계
0~4	88,084	78,614	166,699	65,937	55,544	121,480	17,630	20,008	37,638	4,518	3,062	7,580
5~9	110,051	101,925	211,976	80,944	68,968	149,913	24,249	27,372	51,621	4,857	5,585	10,442
10~14	52,114	53,138	105,252	7,543	7,209	14,752	35,416	36,668	72,084	9,154	9,261	18,415
15~19	15,435	9,972	25,407	0	0	0	13,916	9,299	23,215	1,519	673	2,192
20~24	9,091	3,399	12,491	0	0	0	6,445	1,676	8,122	2,646	1,723	4,369
25~29	5,016	3,770	8,786	0	0	0	4,809	843	5,653	207	2,927	3,133
30~34	10,185	1,695	11,880	0	0	0	9,763	1,583	11,346	422	113	535
35~39	27,283	14,062	41,345	0	0	0	21,059	3,415	24,474	6,224	10,647	16,871
40~44	26,394	14,978	41,372	0	0	0	19,741	3,815	23,556	6,653	11,163	17,816
45~49	16,743	11,121	27,865	0	0	0	10,514	3,385	13,899	6,229	7,736	13,966
50~54	1,839	3,808	5,648	0	0	0	1,555	2,954	4,509	285	854	1,139
55~59	7,010	3,544	10,554	0	0	0	4,673	3,444	8,118	2,336	100	2,436
60~64	18,927	14,473	33,400	0	0	0	18,475	11,253	29,728	452	3,220	3,671
65~69	26,418	17,251	43,670	0	0	0	26,338	17,144	43,483	80	107	187
70~74	36,212	22,815	59,027	0	0	0	36,124	20,906	57,030	88	1,909	1,996
75~79	33,474	28,601	62,075	0	0	0	30,248	26,119	56,367	3,226	2,482	5,708
80+	6,056	8,361	14,416	0	0	0	8,922	13,205	22,127	-2,867	-4,844	-7,710
계	490,333	391,529	881,862	154,424	131,721	286,146	289,880	203,090	492,970	46,029	56,717	102,746

자료: 자체 구성

앞에서 지적하였듯이 식량난 시기 인구손실이 가장 컸던 연령층은 식량난 시기 태어난 유소년층(0~14세)과, 식량난 시기 탈북하였던 가임기 여성(35~49세)과 군대와 직장생활을 하였던 남성(30~49세), 그리고 식량난 시기 중고령기 인구(60+)로 크게 세 연령집단으로 나누어진다. 세 집단의 인구손실의 주된 요인을 조금 더 자세히 살펴보면, 0~14세 인구에서 보이는 인구손실은 출생, 사망, 이주 요인이 복합적으로 작용한 결과이다(<표 4>). 그런데 0~9세에서의 인구손실은

주로 출산율이 감소한 결과로 발생하였다. 한편 10~14세에서는 본격적으로 출산율이 감소하지 않아 0~9세에 비해 출산율 감소에 따른 인구손실의 절대크기가 적다. 그렇지만 사망효과는 0~9세보다 더 크며, 이주의 영향도 0~9세에 비하여 더 크게 추정하였다. 2008년 10~14세는 식량난이 가장 심각했던 1998년 당시 0~4세로 가장 높은 영유아 사망률을 경험하였다. 또한 10~14세 인구손실에서 이주효과가 큰 것은 식량난 시기 가임여성들이 탈북을 하여 태어나지 못했거나 북한 외부에서 태어난 아이들의 영향을 반영한다.

<표 4> 0~14세 인구손실의 크기와 요인

(단위 N: 명)

	출산효과			사망효과			이주효과		
	남	여	계	남	여	계	남	여	계
0~4 (N)	65,937	55,544	121,480	17,630	20,008	37,638	4,518	3,062	7,580
5~9 (N)	80,944	68,968	149,913	24,249	27,372	51,621	4,857	5,585	10,442
10~14 (N)	7,543	7,209	14,752	35,416	36,668	72,084	9,154	9,261	18,415
0~4 (%)	74.9	70.7	72.9	20.0	25.5	22.6	5.1	3.9	4.5
5~9 (%)	73.6	67.7	70.7	22.0	26.9	24.4	4.4	5.5	4.9
10~14 (%)	14.5	13.6	14.0	68.0	69.0	68.5	17.6	17.4	17.5

자료: 자체 구성

<표 5> 35~49세 인구손실의 크기와 요인

(단위 N: 명)

	사망효과			이주효과		
	남	여	계	남	여	계
35~39 (N)	21,059	3,415	24,474	6,224	10,647	16,871
40~44 (N)	19,741	3,815	23,556	6,653	11,163	17,816
45~49 (N)	10,514	3,385	13,899	6,229	7,736	13,966
35~39 (%)	77.2	24.3	59.2	22.8	75.7	40.8
40~44 (%)	74.8	25.5	56.9	25.2	74.5	43.1
45~49 (%)	62.8	30.4	49.9	37.2	69.6	50.1

자료: 자체 구성

35~49세에서의 인구손실은 성별로 사망과 이주의 효과가 크게 다른 점에 주목할 수 있다(<표 5>). 1998년 20세에서 30대 초중반에 있었던 남성과 여성은 서로 다른 이유로 인구가 유실되었다. 남성의 손실은 높은 사망률로 주로 설명이 된다. 젊은 남성이 식량난 시기 많이 사망한 것은 배급이 중단된 상황에서도 군대와 직장에 조직되어 자구적으로 식량을 획득하기 어려웠던 영향도 크다고 여겨진다. 한편 20~30대 초반 여성의 인구 유실은 사망보다 탈북의 효과가 더 크다고 추정하였다. 여성은 남성에 비해 상대적으로 조직생활에 묶이지 않아서 이동할 수 있는 폭이 넓었고 중국이나 제3국에서 은신처를 구할 수 있는 조건도 작용하였기 때문에 탈북 빈도가 높았던 것으로 여겨진다. 다음으로 60세 이상에서 인구손실이 큰 것은 거의 사망률의 증가로 설명이 된다. 또한 고령에서의 사망으로 인한 인구 손실은 남성에서 더 크게 추정되었다.

<표 6> 식량난 시기 인구손실과 손실 요인

(단위: 명)

	1993~2008년 인구 손실 요인			
	계	출산율감소	사망률 증가	이주
전체	881,862	286,146	492,970	102,746
남	490,333	154,424	289,880	46,029
여	391,529	131,721	203,090	56,717

자료: 자체 구성

정리하면 1993년의 사망률과 출생율이 유지되었고 인구유출이 없었다고 가정하였을 때 추정된 인구에 비해 2008년 센서스 인구는 88만 여명 정도 차이가 난다(<표 6>). 이 수치가 식량난에 따라 손실된 순인구로 가정하였다. 그리고 총 인구 손실 중 29만 명 정도는 출생율의 감소에 의해서, 59만 명 정도는 사망률의 증가와 순이출에 따라 손실되었다고 추정하였다. 손실된 인구 중에서 남성인구가 여성인구보다 약 10만 명 정도 더 많은데 이는 주로 남성의 높은 사망 위험 때문으로 판단된다. 이 밖에 두 센서스 기간 20대에서 30대 초반 여성들의 탈북은 가임여성의 감소 영향으로 출산율 감소에도 간접적으로 영향을 미쳤다.

이렇게 추정된 총인구 손실과 손실 요인은 북한이 발표한 자료를 포함하여 선행 연구들과 유의한 차이가 있다. 먼저 식량난에 따른 인구 손실을 추정한 선행연구들에서는 삼백만 아사자로부터 이십만 여명에 이르기까지 인구손실의 규모에

대해서 상당히 차이가 큰 추정치들이 제시되었다(<표 7>). 이 들 연구는 식량난 을 단기간으로 파악하고 주로 인구손실을 사망률 증가로만 파악하였고 사용한 자 료나 방법에 있어서도 여러 제한들이 존재한다. 한편 이 연구는 1993년에서 2008 년 기간에 걸쳐 센서스 자료와 출산, 사망, 이주 동태 자료들과 북한이주자들의 증언을 종합하여 맥락 타당한 가정과 객관적인 분석방법을 통해 추정치를 제시하 였다고 생각한다. 추정결과에 따르면 1993~2008년까지 88만 여명의 손실이 있었 고, 여기에는 출산, 사망, 이주 요인이 복합적으로 작용하였다. 시기적으로 보면 1993년에서 1998년 사이에는 사망에 따른 손실이 34만 여명으로 추정된다. 1998 년 이후 2008년 사이에는 사망에 따른 손실이 15만 여명으로 추정된다. 출산감소 에 따른 영향은 1998년 이후에 본격화된 것으로 추정된다. 탈북에 따른 인구손실 은 주로 1998년 전후에 가장 컸을 것으로 판단되며 총 10만 여명의 손실이 발생했 다고 추정된다.

<표 7> 북한의 식량난에 따른 인구 손실

	연구자		이석 (2004a, 2004b)	Goodkind & West(2001)	좋은벗들 (1998)
추정기간	1993~1998	1998~2008	1994~2000	1995~2000	1995~1998
추정자료	1993, 2008년 센서스, 새터민 조사, 증언, 공식통계		1993년 센서스, 1998년, 2002년 북한어린이영양 실태조사	중국기근시 사망률 및 98년 북한어린이 실태조사자료	식량난민의 조사자료
추정치	881,862명				
출산	14,870명	271,275명			
사망	342,639명	150,331명	25~69만 명 63~112만 명	60~100만 명	300만 명
이주	102,746명				

이처럼 식량난 동안 발생한 인구 손실은 삼백만 아사자 주장처럼 대량의 인구 손실은 아닌 것으로 판단된다. 그렇지만 사망하거나 탈북하거나 식량난으로 인해 출산되지 않은 88만 여명의 인구도 식량난 때문에 겪은 북한주민의 고통의 크기가 얼마나 심각했는가를 증명한다.

이 연구에서 추정한 1993년에서 2008년 사이 출생율과 사망률은 선행연구들과 유사한 부분도 있고 유의한 차이도 존재한다(<표 8>). 출생율 추정치(CBR)는 북

한국의 공식발표치와 큰 차이가 나지 않는다. 반면 사망률에서는 차이가 나는데 북한이 집계하여 발표한 자료와 비교해 보면 영유아 사망률(q0, q5)에서 차이가 크게 나타난다. 이 연구에서 추정한 1993년 영유아 사망률이 북한 발표치보다 약간 큰 것은 0~4세 사망자 크기는 발표치와 동일하게 전제하되 1~4세에 대한 0세 사망자의 비를 조정하여 사망률을 추정하였기 때문이다. 한편 1993~1998년 사망률 분포에 기초하여 추정한 1998년도의 영아 사망률(q0)은 북한 발표치에 비해 약 두 배 정도 높게 추정되었다. 1998년 조사사망률(CDR) 수준도 공식통계에 비해 높게 추정되었다. 2003년도 이후의 영유아 사망률은 1998년에 비해 감소하였지만 북한이 발표한 수준보다 높게 추정된다. 1998년 이후 전체 사망률 수준은 많이 개선된 것으로 추정되지만 개선정도는 공식통계보다 낮은 수준으로 판단된다. 또한 2008년의 사망률 수준이 1993년 수준에 비해 훨씬 높다는 점에서 2008년까지 식량난의 효과가 지속되었다고 판단하는데 무리가 없을 것 같다.

<표 8> 식량난 시기(1993~2008) 출산율과 사망률

(단위: ‰)

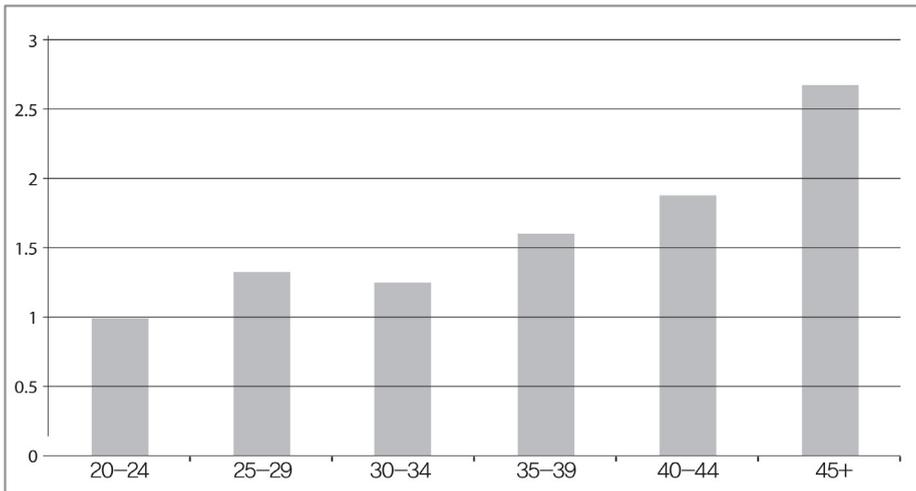
	추정치					발표수치			
	CBR	cdr	q0	q5		CBR	CDR	영아사망률(q0)	5세이하사망률(q5)
1993	19.97	5.44	19.56	26.42	1993	20.00	5.50	14.10	27.00
1996					1996	20.10	6.80	18.60	40.00
1998	18.53	11.65	41.02	57.07	1998	18.20	9.30	23.50	50.00
1999					1999	17.80	8.90	22.50	48.00
2000					2000	17.50	8.80	21.80	
2003	15.76	8.32	36.81	49.81	2001			20.60	32.20
2008	14.39	9.11	36.81	49.81	2008	14.37	9.28	20.26	27.93

주: 추정치, 자체 구성; 발표수치, 통일연구원 통계DB

북한이 공식발표한 1998년 사망률이 과소집계되고 탈북자가 발생한 점을 고려할 때 북한이 발표한 1998년 총인구는 과다 집계된 것으로 판단된다. 북한이 공식발표한 1998년 인구는 2,255만 여명인데 사망률 증가와 탈북자 영향을 고려하여 추정한 1998년 인구는 공식발표치보다 약 20만 여명이 적었다. 이 연구에서는 1993년에서 2008년 사이 탈북자로 인한 인구손실을 10만 명 내외로 추정하였다. 10만 여명의 탈북자의 규모는 탈북한 여성이 북한에서와 비슷한 수준으로 출산하

였다고 가정하였을 때 예상되는 출산아 수를 포함한 것이다. 그러나 탈북 여성의 출산력은 북한 주민 여성에 비해 적을 가능성이 크다. 언제 체포될지 모르는 불안한 생활에서 결혼을 하였더라도 안정된 결혼관계를 유지하기 어렵다. 북한이탈주민조사 응답자 여성들의 출산자녀수는 평균 1.8명으로 45세 이상 여성을 제외하면 평균자녀수가 두 명이 되지 않는다. 북한여성은 2~30대에 두명 정도의 자녀를 낳고 단산하는 경향이 보이는데, 탈북이주 여성은 40대 초반에서도 자녀가 두 명 미만이다. 탈북이주자 여성의 출산율이 북한 거주여성에 비해 낮다면 탈북상황에서 출산한 자녀수도 추정치보다 적을 것이며 이주자의 규모도 앞의 추정치보다 작을 수 있다.

<그림 4> 탈북여성의 평균출산자녀수



VI. 맺음말

1990년대 중후반 북한 사회는 심각한 식량난에 처했던 것으로 알려졌다. 그리고 수백만 아사자 주장이 대외로 퍼졌다. 이 연구는 1990년대 중후반 심각한 식량난이 발생한 이후 인구 동태에 어떤 교란이 있었는가를 분석하고 있다. 1993년과 2008년 두 센서스 기간 동안 발생하였던 출산율, 사망률, 이동 추이를 추정하고, 식량난에 따라 추가적으로 손실된 인구의 손실과 손실요인을 분석하였다.

두 센서스 기간 사이에 일어난 인구동태율은 다음과 같이 판단하였다. 출산율은

1998년 이후에 감소하였다고 판단된다. 그래서 1993~1998년 출산율 수준은 1993년 센서스 당시와 유사한 2.15수준으로 가정하였고, 1998년 이후에는 2008년과 유사한 2.0 수준으로 가정하였다. 사망률은 1993~1998에 가장 높고 이후 조금 떨어진 것으로 가정하였다. 이주는 대부분 20대 후반 여성을 중심으로 이루어졌다고 가정하였다.

식량난에 따른 인구의 손실은 1993년에서 2008년에 걸쳐 88만 여명에 이르는 것으로 추정하였다. 식량난에 따른 총 인구 손실 중 약 49만 여명이 사망률 증가에 따른 손실로 추정되었고, 약 29만 여명이 출산율 감소로, 그리고 약 10만 명이 이주와 그에 수반된 출산율 감소의 효과로 추정되었다. 시기별로 보면, 1993년에서 1998년 사이에는 추가사망에 따른 손실이 34만 여명으로 추정된다. 1998년 이후 2008년 사이에는 추가사망에 따른 손실이 15만 여명으로 추정된다. 출산감소에 따른 영향은 1998년 이후에 본격화된 것으로 추정된다. 탈북에 따른 인구손실은 주로 1998년 전후에 가장 컸을 것으로 추정하였다.

또한 경제난에 따른 인구의 손실은 젠더와 연령별 특성을 띄고 있었다.²⁸ 식량난에서 노출되었던 인구 손실은 특히 1993년에서 2008년 기간에 태어났던 인구, 두 센서스 기간 사이 본격적인 가임기에 있던 젊은 여성, 군대와 산업부문에 조직되었던 남성, 그리고 노년층에서 컸다. 두 센서스 기간 동안 새롭게 태어난 인구가 줄어든 것은 영아 사망률의 증가와 출산율 감소, 그리고 가임기 여성의 이주의 효과가 결합되었다. 가임기 여성의 손실은 주로 식량을 찾은 여성들의 월경에 기인하였다. 젊은 남성과 노년 인구의 손실은 주로 사망률 증가에 기인하였다.

결과에 따르면 식량난이 인구에 미친 영향은 적어도 2008년 시점까지 지속되고 있었다. 북한의 경제난은 단기간에 국한되었거나 갑작스런 충격이었기 보다는 장기적이고 만성적인 궁핍이었으며 많은 사람들이 생명을 잃고, 생식을 중단하고, 생존을 위해 이탈하는 과정으로 이루어졌다. 비록 식량난에 따른 인구손실은 몇몇 연구자와 탈북자가 증언한 것처럼 수백만의 아사자에 이르는 않았지만 경제난이 인구동태에 미친 영향은 1990년대와 2000년대를 걸쳐 지속된 것으로 분석되었다.

식량난의 영향은 수백만의 아사자로 이르는 않았지만 88만여 명의 인구의 순손실은 결코 작은 수치의 인구손실이 아니며 심각한 경제난과 주민들의 고통을

²⁸ 식량난에 따른 사망률의 계층, 지역별 차이에 대해서는 박경숙, “경제 위기 전후 북한 주민의 사망률 동태의 특성과 변화”를 참조할 수 있다.

반영한다. 식량난을 통해 발생한 인구교란이 북한 체제의 위기를 조성하였는가는 단정짓기 어렵지만 북한주민의 고통을 증명함에는 틀림없다. 많은 노동자가 식량을 제공받지 못한 채 노동을 하면서 죽었다. 남성 중심으로 조직된 사회였지만 남성은 보다 높은 사망 위험에 노출되었다. 공식적 생산체계가 마비되면서 여성들이 식량을 구하는 활동이 절실하게 되었고 이를 위해 일부는 국경을 넘었다. 또한 총체적인 생산과 분배 체계의 마비에서 초래된 식량자원과 인구의 불균형이 대규모의 아사자로 이행하지 않았던 것은 어느 누구도 예측하지 못했던 주민들의 밑으로부터의 자구적인 생존 경제가 확장되었기 때문이다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 18일 ■ 채택: 06월 01일

참고문헌

1. 단행본

- 노용환·연하청. 『북한인구센서스의 정책적 함의: 인구구조와 특성』. 한국보건사회연구원, 1997.
- 이금순. 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』. 통일연구원, 2005.
- 이 석. 『1994-2000년 북한기근』. 통일연구원, 2004.
- 윤인진. 『북한이주민: 생활과 의식, 그리고 정착지원정책』. 집문당, 2009.
- 정광민. 『북한기근의 정치경제학: 수령경제, 자력갱생, 기근』. 시대정신, 2005.
- 좋은벗들. 『북한식량난』. 불교정토회, 1998.
- 통계청. 『북한인구추계결과』. 통계청, 1999.

- Malthus, T. R. *An Essay on the Principle of Population*. London: J. Johnson, 1798.
- Natsios, Andrew. *The Politics of Famine in North Korea*. USIP Special Report, 1999. (황재욱 역. 『북한의 기아: 기아 정치 그리고 외교정책』. 다할미디어, 2003)
- Sen, Amartya. *Poverty and Famines*. Oxford: Clarendon Press, 1981.

2. 논문

- 김두섭. “북한인구의 성 및 연령구조에 대한 재검토: 1994년 인구센서스 자료를 중심으로.” 『한국인구학』, 24권 2호, 2001.
- 문호일(文浩一). “朝鮮民主主義人民共和國の人口變動分析-死亡率と出生力.” 『アジア研究』, XLI-12, 2000.
- 박경숙. “경제위기 전후 북한주민의 사망률 동태의 특성과 변화.” 『한국인구학』, 35권 1호,

- 2012.
- _____. “탈북이주자 생애사에 투영된 집단적 상흔과 거시 권력 구조: 지속된 한인 디아스포라, 가부장제, 위계적 시민권.” 『경제와 사회』. 가을호 95호, 2012.
- 이 석. 1994-2000년 북한기근: 초과사망자 규모와 지역별 인구변화. 『국가전략』. 10권 1호, 2004.
- 현인애. “북한의 주민등록제도에 관한 연구.” 이화여자대학교 대학원 석사학위 논문, 2008.
- DPRK. *DPR Korea 2008 Population Census National Report*. Central Bureau of Statistics. Pyongyang, DPR Korea, 2009.
- Eberstadt, Nicholas. “Development Structure and Performance of the DPRK Economy: Empirical Hints.” in Yoon, C. H. and L. J. Lau ed. *North Korea in Transition: Development Potential and Social Infrastructure*. Stanford University Press, 2001.
- Goodkind, Daniel and West Lorraine. “The North Korean Famine and Its Demographic Impacts.” *Population and Development Review*, Vol. 27, No. 2, 2001.
- Robinson, W. Courtland, Myung Ken Lee, Kenneth Hill and Gillbert Burnham. “Mortality in North Korean Migrant Households: a Retrospective Study.” *Lancet* 354, 1999.
- Schwekendiek, Daniel. The North Korean Standard of Living during the Famine. *Social Science & Medicine* 66, 2008.

3. 기타자료

- 통일연구원. 통계DB. <<http://www.kinu.or.kr/kinu>>.
- UNICEF. <<http://www.unicef.org/inforcountry/Korea-statistics.html>>.
- UN. <<http://esa.un.org/unpp/p2kodata.asp>>.
- <<http://unstats.un.org/unsd/demographic>>.

The Economic Hardship and Famine since the 1990s in North Korea and Its Impact on the Population Dynamics

Keong-Suk Park

This study examines the way in which economic hardship in North Korea has affected population dynamics since the 1990s. The effects of food shortages on vital statistics such as fertility, mortality, and migration and population structure are estimated. Data for a population estimate used North Korea's two censuses of 1993 and 2008, sample surveys with defectors from North Korea living in South Korea and in-depth interviews with several respondents.

The result emphasizes that the effect of North Korea's food shortage on the population dynamics has lasted until at least 2008. The economic hardship in North Korea was not a short-term or accidental shock, but rather, it was a long-term and chronic suffering, under which many people lost their lives, the living condition interfered with their reproduction and many escaped the country for their survival. Although the number of population loss was not as big as several million people's deaths, as proposed by some researchers and some defectors; however, the effects of economic hardship on population dynamics have been pervasive throughout the 1990s and the 2000s. The number of population loss due to the economic hardship was estimated to be around 880,000 persons from 1993 to 2008. Among this population loss, the loss of about 490,000 people was contributed to due to an increase in the mortality rate, about 290,000 due to fertility decline, and about 100,000 due to mass exodus and its effect on fertility decline.

It is also noted that the population loss had a distinct effect based on gender and age composition; those this includes born between 1993 and 2008, young women were in their prime ages of reproduction, young men were organized in the industrial sectors and army during the two census periods, and the elderly. The main causes of gender and age specific losses are related to the different effects of fertility, mortality and migration respectively. The retrenchment of the newly born population during the two census periods resulted from the joint effects of increasing infant mortality, declining fertility, and migration effect on women in prime reproductive ages. The loss of women in reproductive ages was mostly due to their migration for food. The loss of men in the similar ages group and the elderly was mostly due to the increasing mortality rates.

Key Words: Food Shortage, Population Loss, Census, Fertility, Mortality, Migration, Cohort-Component Method

20대 통일의식과 대학 통일교육의 과제

변종현*

- I. 머리말
- II. 대학 통일교육의 의의
- III. 20대의 통일의식: 내용과 특징
- IV. 통일의식 형성의 배경요인
- V. 대학 통일교육의 결핍을 넘어
- VI. 맺음말

국문요약

대학 통일교육은 초중등학교 통일교육과 사회 통일교육의 경계 내지 주변에 위치해 있다. 그 결과 체계적인 접근은 물론 통일교육 자체의 중요성에 대한 인식도 부족한 실정이다. 하지만 연령상 20대에 해당하는 우리 사회의 대학생들은 사실상 남북한 통일을 준비하고 통일시대를 선도해야 할 중심세대라는 점에서 이들의 통일의식과 통일외지는 중요한 요인이 아닐 수 없다. 본 연구는 대학생들을 포함하는 우리 사회 20대의 통일의식의 흐름을 살펴보고 이를 기반으로 대학 통일교육을 활성화하기 위한 방안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

최근 우리 사회의 20대는 전반적으로 북한에 대한 관심과 이해 수준이 낮고, 남북한 통일에 대해서도 점차 무관심해지고 있다. 또한 통일문제를 당위적 감성적 차원보다는 실리적 이성적 차원에서 접

근하는 경향이 점차 강해지고 있다. 이러한 상황에서 남북한 통일을 이끌어 갈 통일세대의 역량을 강화하기 위해서는 대학 통일교육의 위상과 기능을 회복할 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 통일의 당위성과 필요성에 대한 사회적 공감대가 확산되는 가운데 대학 통일교육 전반에 걸친 재구조화가 선행되어야 한다. 그리고 이러한 기반 위에 공식적 비공식적 교육과정의 유기적 조화, 오프라인과 온라인 교육의 통합, 그리고 남북한 관계 및 통일문제에 관한 연구와 교육의 균형을 추구해야 할 것이다.

주제어: 남북한 통일, 대학 통일교육, 통일의식조사, 남남갈등, 분단 관리 패러다임

I. 머리말

남북한 관계의 역사는 갈등과 대결, 화해와 협력이 교차하는 복잡한 전개양상을 보여 왔다. 이명박 정부는 출범 이후 엄격한 상호주의를 강조하였고 남북한 관계는 교착상태를 크게 벗어나지 못하고 있다. 물론 단순히 남북한 간의 대화나 교류 협력이 양적 질적으로 확대되는 것이 곧바로 남북한 통일로 연결된다거나 통일의

* 제주대학교 교육대학 윤리교육과 교수

실현에 비가역적이고 결정적인 영향을 미친다고 볼 수는 없을 것이다. 하지만 한 가지 주목할 것은 남북관계의 정체 국면 속에서 통일교육을 중시하는 정책적 노력이 경주되어 왔다는 점이다. 교착상태의 남북한 관계를 타개해 나가기 위한 전향적인 대북정책이나 통일정책을 모색하기 보다는 우리 사회 내부의 통일기반을 조성하기 위한 노력이 강조되었고, 그만큼 통일교육에 대한 관심이 확대되어 왔다는 사실이다. 남북한 관계의 전개과정 전반에 대한 평가와는 다른 차원에서 통일논의를 공론화하고 우리 사회 내부의 통일역량을 강화한다는 측면에서 볼 때 통일교육에 대한 관심과 기대가 진작되었다는 것은 고무적인 일이 아닐 수 없다.

통일교육은 일반적으로 학교 통일교육과 사회 통일교육으로 구분된다. 하지만 남북한의 통일 과정에서 야기될 수 있는 여러 가지 문제점을 최소화하고 통일 이후 남북한 주민들 사이의 진정한 사회 문화적 통합을 이루기 위해서는 이들 양자 사이의 균형과 조화에 입각한 통일교육이 중요하다. 이러한 맥락에서 정부는 체계적이고 효과적인 통일교육을 위한 노력의 일환으로 학교 및 사회 통일교육의 목표와 내용을 명시한 통일교육지침서를 개발하여 보급하는 등 통일기반을 조성하기 위한 노력을 경주해 왔다. 다만 한 가지 아쉬운 것은 초중등학교의 통일교육과 비교할 때 대학의 통일교육 전반에 대한 이해 내지 평가가 부족하다는 점이다. 대학 통일교육의 위상과 의의에 대한 명확한 검토가 결여되어 있을 뿐만 아니라 학교 통일교육과 사회 통일교육 어디에서도 분명한 위치를 차지하지 못하고 있는 것처럼 보인다. 더욱이 통일시대의 주역이라고 할 수 있는 대학생들의 북한관이나 통일의식에 대한 객관적 검토 또한 충분히 이루어지지 않고 있는 실정이다.

대학생들의 통일에 대한 관심과 열망은 우리 사회의 통일논의를 활성화하고 통일의 필요성에 대한 국민적 공감과 인식을 증진시켜 나가는 토대가 될 수 있다. 본 연구의 관심사는 20대 대학생들의 통일의식의 흐름을 살펴보고, 이를 기반으로 대학 통일교육의 방향을 제시하고 활성화 방안을 모색하는 데 있다. 우리 사회의 대학생들이 남북한 관계나 통일문제를 어떻게 바라보고 느끼는가를 파악하는 것은 남북한 통일을 대비하고 통일의 미래를 설계하는 데 있어 매우 중요하다. 아울러 대학에서의 통일교육이 왜 필요하며, 통일교육의 활성화를 위해 필요한 현실적 대안은 무엇인지 살펴보는 것은 대학 통일교육에 대한 관심을 새롭게 함은 물론 남북한 통일을 위한 대학의 역할과 기능을 재검토해 보는 계기가 될 수 있을 것이다.

II. 대학 통일교육의 의의

남북한 통일은 통일교육의 결과일까? 통일교육을 통해 남북한 통일을 앞당길 수 있을까? 이와 같은 질문에 대한 답변이 유보적일 수밖에 없다면 적어도 통일교육은 남북한 통일의 필요충분조건은 아닐 것이다. 실제로 통일교육 이외에도 수많은 요인들이 남북한 통일에 영향을 미칠 수 있다. 현실적 차원에서 통일교육 보다는 동북아와 한반도 주변의 국제정세, 남북한 사이의 정치적 역학관계가 남북한 통일 과정에 영향을 미치는 보다 직접적이고 강력한 변수가 될 수 있을 것이다. 또한 통일교육 보다는 정부의 대북정책이나 통일정책이 남북한의 통일 과정과 목표를 법적 제도적 차원에서 명시하는 가운데 이를 구체화할 수 있다는 점에서 통일문제에 관한 보다 현실적인 규정력을 지니고 있다고 할 것이다.

사실상 통일교육의 목표와 내용은 남북한 사이의 현실적인 통일방안에 조응할 수밖에 없기 때문에 통일교육은 통일정책에 종속되는 경향이 강하다고 볼 수 있다. 그런 만큼 통일정책의 변화는 통일교육에 대한 사회적 논란을 야기하고 교육 현장에도 혼란을 가중시킬 가능성이 많다.¹ 물론 통일교육이 통일방안의 정책적 기초에서 벗어나 자율성을 누릴 수 없는 것은 아니지만, 그러한 자율성은 어디까지나 상대적이라고 할 수 있다.² 따라서 통일교육은 정부의 통일방안이나 통일정책에 부합하는 가운데 논리적으로 연계될 때 교육적 효과가 극대화 될 수 있을 것이다.

일반적으로 통일교육은 장기적인 관점에서 통일역량을 배양하고 나아가 남북한의 사회 문화적 통합을 이루는 데 매우 유용한 수단으로 간주되고 있다. 통일교육은 통일 과정이나 통일 이후에 발생할 수 있는 여러 가지 문제점을 해결함으로써 이른바 진정한 의미의 통일을 이룰 수 있는 국민적 역량을 함양하기 위한 토대이기 때문이다. 통일교육은 이처럼 우리 사회 구성원들의 통일역량을 배양하고 남북한 관계와 통일문제 전반에 관한 의식과 태도에 긍정적인 변화를 가할 수 있는 장기적이고 근원적인 동인이다. 따라서 통일교육이 남북한 통일의 필요충분조건은 아니라 해도 적어도 정치적 제도적 통일과 함께 남북한 사이의 내적 통합을 촉진하는 촉매의 역할을 할 수 있다는 점에서 하나의 필요조건으로 간주될 수는

¹ 송정호·조정아, “이명박 정부의 통일교육정책과 통일교육 거버넌스의 개선방향,” 『평화학연구』, 제10권 1호 (2009), p. 167.

² 함택영 외, “남북한 평화체제의 건설과 통일교육: 연합제와 낮은 단계의 연방제의 수렴을 중심으로,” 『국가전략』, 제9권 4호 (2003), p. 46.

있을 것이다.

이처럼 남북한 통일을 위한 통일교육의 필요성을 전제할 때 대학에서의 통일교육은 초중등학교 수준에서의 통일교육이나 사회 통일교육과 구별되는 독특한 측면이 있다. 먼저 오늘날 우리 사회에서 대학은 자유로운 진리 탐구의 가치 이외에 분단 상태의 극복이라는 국가 사회적 요구를 부여받고 있다는 점이다. 주지하듯이 대학은 진리의 탐구라는 본연의 가치를 지향하고 추구하는 지적 공동체이다. 하지만 동시에 오늘날 대학은 복잡 다양한 사회 현상에 대한 학문적 이론적 관심을 넘어 그 대안과 해법을 제공해야 하는 사회적 책무를 요구받고 있기도 하다. 이러한 맥락에서 오늘날 대학들은 남북분단의 현실로부터 자유로울 수 없을 뿐만 아니라 이를 해결할 수 있는 지혜와 대안을 제시해야 하는 국가 사회적 의무를 외면할 수 없다는 점이다.

둘째, 대학은 자신이 속한 공동체가 직면하고 있는 정치 사회적 문제의 본질에 관해 아는 것과 이를 해결하기 위해 행동하는 것 사이의 조화를 꾀할 수 있는 자유롭고 독립된 시공간이라는 점이다. 이것은 대학이 초중등학교와 다르게 남북한의 통일문제에 대해 적극적인 관심을 표명하는 것이 상대적으로 용이하다는 것을 의미한다. 더욱이 남북한 관계나 통일문제에 대한 주체적 관심이 다른 어떠한 시기보다 대학 시기에 적극적인 참여와 행동으로 이어질 가능성 또한 크다고 할 수 있다. 특히 연령상 20대에 해당되는 대학생들은 불확실하고 역동적인 남북한의 통일 과정과 통일 이후를 사실상 설계하고 준비해 나가야 할 중심 세대라는 점에서 통일문제에 대한 이들의 관심과 참여는 남북한 통일을 실현하는 데 있어 매우 중요한 요인 가운데 하나가 아닐 수 없다.

Ⅲ. 20대의 통일의식: 내용과 특징

1. 통일의식과 통일교육

일반적으로 통일의식이란 통일에 대한 태도(attitude) 전반을 지칭하는 것으로 통일에 대한 감정(affect), 인식(cognition), 그리고 행태(behavior)를 포괄하는 개념이다.³ 하지만 통일의식은 남북한 통일문제 이외의 다양한 요인과 밀접하게 관련되어 있다. 요컨대 남북한 통일문제가 그와 연관된 여러 가지 상황이나 배경

³ 박명규 외, 『2009 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009), p. 4.

과 불가분의 관계에 있다는 점을 고려한다면, 통일의식은 남북한 통일 자체에 대한 의식 뿐만 아니라 북한에 대한 이해와 인식, 남북한 관계에 대한 인식, 통일정책에 대한 평가 등을 포괄하는 총체적 성격을 지닐 수밖에 없을 것이다.

이처럼 통일의식은 일반적으로 국민들이 북한과 통일문제, 남북한 관계, 대외관계 그리고 대북정책 등에 대해 무엇을 얼마나 알고 있고, 어떻게 느끼는가 그리고 실제로 어떻게 행동하고 있는가를 보여준다. 따라서 통일의식에 대한 양적 연구의 경우 통일에 대한 관심도, 통일의 당위성에 대한 인식, 통일 가능 시기에 대한 추정, 통일정책의 평가, 바람직한 통일유형, 북한에 대한 인식 등이 자연스럽게 포함되기 마련이다. 요컨대 우리가 통일의식이라고 할 때는 통일에 대하여 부여하는 의미, 북한을 바라보는 시각, 통일을 자기 자신과 연관 짓는 통일 유관성, 통일을 위해 자신이 할 수 있는 일이 있다고 생각하는 통일 개입성 등의 내용이 포함된다.

그런데 이러한 통일의식의 변화를 논한다는 것은 그리 간단하거나 쉬운 문제가 아니다. 실제로 통일의식은 사회 및 개인의 이념적 지평 그리고 정치적 경제적 이해관계와 긴밀히 연관되어 있기 때문에 이들 이념과 이해관계 그리고 통일의식 간에는 수많은 갈등 지점들이 존재하고 있다.⁴ 따라서 이러한 다양성과 갈등 요소들을 간과하거나 무시한 상태에서 총체적인 통일의식을 논하는 것은 무리가 따를 수밖에 없다. 게다가 국민들의 통일의식은 정치적 이데올로기적 세력관계의 변화 뿐만 아니라 한반도나 국내 상황의 변화에 크게 영향을 받는다고 할 수 있다.⁵

하지만 이러한 어려움에도 불구하고 통일의식 전반에 관한 종합적이고 시계열적인 조사와 분석을 통해 남북한 관계 및 한반도의 미래를 바라보는 우리 사회 구성원들의 의식의 흐름을 확인하는 작업은 중요하다. 남북한 관계의 전개 그리고 한반도를 둘러싼 역동적이고 불확실한 상황 속에서 국민들이 과연 통일문제에 관해 어떻게 생각하고 느끼는가를 계기적으로 살펴볼 수 있다면, 이것은 남북관계의 본질에 대한 이해는 물론 남북한의 통일 과정을 준비하는 데 매우 유용한 토대가 될 수 있기 때문이다.

⁴ 김현옥, “통일의 의미와 통일의식의 내적구조,” 전성우 편, 『남북한 사회통합의 길 - 그 현황과 전망』 (서울: 금양출판사, 2001).

⁵ 지금까지 북한이나 통일에 대한 우리 국민의 의식과 태도는 상황의 변화에 따라 상당히 크게 영향을 받아왔다고 할 수 있다. 과거 김대중 전 대통령과 노무현 전 대통령이 각각 김정일과 정상회담을 한 직후에는 북한에 대한 부정적 인식이 낮아지고 통일에 대한 기대감도 높게 나타나곤 하였다. 이처럼 통일에 관한 국민의 의식이나 태도는 개인의 정치적 관점이나 지향성뿐만 아니라 시기적 요인에 의해서도 큰 영향을 받는다(period effect)고 볼 수 있다. 온기수, “통일과 북한에 관한 사회조사의 동향과 실태,” 『통일과 평화』, 제2집 2호 (2010), p. 68 참조.

남북한 관계에서 국민의 의식이나 사고는 단지 현실을 반영하는 부차적 요소가 아니라 오히려 현실을 정의하고 문제를 규정하며 미래를 창조적으로 구성해가는 결정적 변수가 되고 있다. 실제로 북한과 남북한 관계, 한반도 통일 등에 대한 우리 사회 구성원들의 인식은 정책 형성이나 평가를 위한 부수적 요소가 아니라 현재의 상황을 판단하고 장차 한반도의 미래를 구상하는데 있어서 결정적인 힘을 지니고 있다. 뿐만 아니라 북한 문제는 한국 사회에서 자기정체성을 형성하는 주요한 부분이고 남북한 통일은 기존의 정치 경제적 질서를 크게 바꾸는 일이기 때문에 이에 대한 국민들의 생각과 태도 자체가 독립변수로 작동할 개연성이 크다고 할 수 있다.⁶

다만 여기서는 대학 통일교육의 방향을 재확인하고 그 활성화 방안을 모색한다는 연구의 목적에 비추어 국민 전체의 통일의식보다는 대학생들을 포함한 우리 사회 20대의 통일의식을 중심으로 논의를 전개할 것이다.⁷ 특히 이들의 통일의식이 강화되었다거나 약화되었다는 차원의 접근보다는 앞에서 지적한 것처럼 통일의식과 관련된 여러 가지 내용 요소들에 대한 분석 그리고 그 과정에서 살펴볼 수 있는 미래 통일세대의 통일의식의 계기적 변화와 특징에 논의의 초점을 맞출 것이다.

2. 20대의 통일의식 변화

가. 북한에 대한 관심과 이해 수준의 저조

북한에 대한 이해와 인식은 통일의식을 형성하는 기본적 내용 가운데 하나다. 더욱이 통일의 상대인 북한에 대해 아는 것이 통일논의의 출발점일 수 있다는 점에서 북한에 대한 관심과 이해의 정도는 중요한 문제가 아닐 수 없다. 서울대학교 통일평화연구소/통일평화연구원이 2007년 이후 실시하고 있는 통일의식조사에서는 국민들의 북한에 대한 지식이 어느 정도인가를 알아보기 위해 선군정치, 주체

⁶ 박명규 외, 『2010 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010), pp. 10-11.

⁷ 여기서는 대학생들의 통일의식의 흐름과 변화를 살펴보기 위해 주로 흥사단의 대학생 통일의식조사(2004, 2007, 2010년)와 서울대학교 통일평화연구소/통일평화연구원의 통일의식조사(2007~2011년) 결과를 활용하였다. 서울대학교 통일평화연구소/통일평화연구원의 통일의식조사 자료는 전 국민을 대상으로 한 결과이기 때문에 본 연구에서는 19~29세의 교차분석 결과를 바탕으로 20대의 통일의식을 분석하였다. 물론 우리 나라의 20대가 모두 대학생이 아니기 때문에 20대의 조사 결과가 대학생의 통일의식을 보여주는 것은 아니다. 다만 여기서는 대학생들을 포함하는 젊은 세대가 지닌 통일의식의 내용과 특징을 살펴보기 위해 20대와 대학생 대상의 의식조사 결과를 함께 활용하였고, 그 분석결과를 토대로 20대 대학생들의 통일준비와 통일역량 강화를 위한 대학 통일교육의 방향과 대안을 제시하고자 하였다.

사상, 천리마운동, 꽃제비/장마당, 아리랑축전 등 6개 항목에 대한 인지도를 조사하고 있다. 이와 같은 6개 사건이나 개념을 얼마나 알고 있는가 하는 것이 과연 북한에 대한 인지도를 객관적으로 측정할 수 있는 유의미한 지표인가에 대한 논의와는 별도로, 조사결과는 국민들의 북한에 대한 일반적 관심 내지 이해 수준을 확인할 수 있는 하나의 척도로 활용될 수는 있을 것이다.

<표 1>에서 보듯이 2010~2011년에는 2009년에 비해 전반적으로 북한에 대한 국민들의 인지도가 높아졌다. 2007년 조사 이후 대체로 북한에 대한 인지도가 낮아지는 추세였으나, 2010년 이후 이러한 경향이 반전되는 모습을 보여주고 있다. 여기에는 여러 가지 요인이 작용하고 있다고 판단된다. 예컨대 2009년 8월 클린턴 전 미국대통령의 방북과 북한의 김대중 전 대통령 조문단 파견, 남북정상회담 개최 논의, 2010년 벌어진 천안함 사건과 연평도 포격, 2010년 이후 세 차례에 걸친 김정일의 중국방문 등 북한 관련 소식이나 남북관계 현안 등이 언론이나 방송에 자주 보도된 데 따른 영향일 수 있다. 또한 2008년 이후 남북한 관계가 교착상태에 직면한 가운데 정부가 통일준비 및 통일공론화 사업 등을 통해 통일교육 쪽으로 정책방향을 조정하면서 국민들의 통일에 대한 전반적인 관심이 높아졌기 때문이라고 볼 수도 있을 것이다.⁸

여기서 한 가지 주목할 것은 북한과 관련된 6가지 항목에 대해 20대의 인지 수준(‘잘 안다,’ ‘조금 안다,’ ‘들어 본적 있다’는 응답)이 국민 전체의 인지도에 미치지 못하고 있다는 점이다. 연령대별로 볼 때에도 이른바 386세대로 불리는 40대의 북한 인지도가 가장 높은 반면에, 20대의 북한 인지도가 다른 연령층에 비해 가장 낮은 수준을 나타내고 있다. 이러한 조사결과는 젊은 세대의 북한에 대한 관심이나 이해가 부족하다는 현상적 모습을 보여줄 뿐만 아니라 통일의 주역이라고 할 수 있는 대학생들과 20대가 북한의 실체나 본질을 분명히 파악하는 데 한계가 있을 수 있다는 점을 시사하고 있는 것으로 보인다.

⁸ 박명규 외, 『2011 통일인식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011), p. 62.

<표 1> 북한사회인지도⁹

(단위: %)

	2007년		2008년		2009년		2010년		2011년	
	전체	20대								
선군정치	46.2	46.4	45.4	45.4	45.4	40.5	52.1	51.4	58.8	57.4
주체사상	81.7	75.1	78.2	73.4	78.0	67.4	81.2	74.6	83.2	78.4
천리마운동	75.0	62.2	78.3	65.6	73.6	55.9	77.9	64.7	73.8	59.7
고난의 행군	46.2	34.5	45.7	38.7	44.7	34.2	53.0	42.9	59.7	48.1
꽃제비/ 장마당(2009~)	38.4	32.8	37.5	31.3	20.6	16.2	32.3	27.8	39.1	31.3
아리랑축전	61.2	48.7	66.2	56.1	61.0	43.3	66.7	53.1	64.4	49.7

한편 흥사단 민족통일운동본부가 2010년 10월 수도권 지역 대학생 1,119명을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 북한에 대한 인식에서 2004년, 2007년 조사 결과와 큰 차이를 보이고 있다. 북한을 ‘협력해야 할 대상’이라고 보는 견해가 28.7%를 차지해 2007년 46.3%, 2004년 44.7%에 비해 크게 낮아졌다. 반면 ‘경계해야 할 대상’이라는 인식은 52.1%로 나타나고 있다. 이러한 결과는 지난 2007년 조사에서 각각 협력대상과 경계대상이라고 응답한 46.3%, 33.6%와는 대조적이다. 특히 2010년 조사에서는 ‘매우 경계해야 할 대상’이라는 응답이 10%로 2007년 5.7%, 2004년 6.2%보다 크게 높아졌는데, 이는 2008년 이후 남북한 관계가 경색된 가운데 북핵문제, 천안함 사건 등이 영향을 미친 것으로 분석된다.

나. 남북한 통일에 대한 무관심의 확산

흥사단 민족통일운동본부의 조사결과에 따르면, 전체의 74.7%가 통일이 되어야 한다(‘반드시 통일이 되어야 한다’ 23.1%, ‘통일이 되었으면 좋겠다’ 51.6%)고 응답하였다. 남북한 통일의 필요성은 인정하고 있지만 적극성은 떨어지는 것으로 보인다. 반면에 통일문제에 관심이 없다는 응답자는 10.5%로 나타났다. 이는 2004년 9.4%, 2007년 9.2%와 비교할 때 미미한 차이는 하지만 통일에 대해 무관심한 대학생들이 늘어난 것이다.¹⁰

⁹ 북한사회인지도 결과는 “북한과 관련된 다음 사항에 대해 얼마나 알고 계십니까? 혹은 모르고 계십니까?”라는 질문에 대해 ‘잘 안다,’ ‘조금 안다,’ ‘들어본 적이 있다’고 응답한 비율을 합한 것이다. 20대 자료는 19~29세의 조사결과이다.

서울대학교 통일평화연구원의 2011년 통일의식조사 결과에 따르면, 통일이 필요하다 고 응답한 40대는 57.5%, 50대 이상은 63.9%로 전체 평균 응답률 53.7%보다 높다. 반면에 20대(19~29세)는 40.8%, 30대는 49.0%로 전체 평균 응답률보다 낮은 수준이다. 이러한 세대별 편차는 2007년 조사 이후 일관되게 나타나고 있다. 20대는 특히 통일의 필요성에 대해 2007년 53.3%, 2008년 45.6%, 2009년 43.2%로 점점 낮아지다가 2010년 48.8%로 증가하였으나, 2011년에는 다시 하락하는 모습을 보여 주었다. 2010년에는 천안함 사건으로 남북한 간의 군사적 긴장이 극도로 높아지자 안보 불안에 대한 반작용으로 평화적인 남북관계를 원하는 20대의 판단이 일정 정도 작용한 것으로 보인다. 하지만 2011년의 조사결과를 볼 때 중장기적으로는 천안함 사건과 연평도 포격과 같은 직접적인 군사적 충돌이 20대의 통일의식에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다. 다만 20대의 경우 2007년 이후 지금까지 통일의 필요성에 대해 소극적이거나 유보적인 입장이 지속적으로 확대되어 왔다는 점에 주목할 필요가 있다.

또한 20대의 경우 통일에 대한 견해와 관련하여 ‘통일에 대한 관심이 별로 없다’는 응답률이 2007년 10.6%, 2008년 11.7%, 2009년 10%, 2010년 8.3%, 2011년 10.8%로 나타났다. 이와 같은 결과로 볼 때, 2007년 이후 통일에 대한 관심에 있어서 20대의 일관된 변화 추이나 패턴을 찾아보기는 어렵지만, 한 가지 주목할 것은 같은 질문에 대한 전체 응답률 2007년 7%, 2008년 8.5%, 2009년 7.5%, 2010년 6.9%, 2011년 8.2%에 비해 20대의 응답률이 항상 높았다는 사실이다. 특히 40대의 5.7%와는 거의 두 배에 가까운 격차를 보이고 있다. 이는 적어도 통일문제에 관한 한 20대가 다른 세대보다 무관심하다는 것을 보여주는 것으로 판단된다.

한편 통일의식조사결과 20대는 다른 연령대에 비해 통일의 시기에 대한 견해에서도 회의적이고 소극적인 태도가 강한 것으로 보인다. 서울대학교 통일평화연구소/통일평화연구원의 2010년과 2011년 통일의식조사 결과에 따르면, 젊은 층일수록 통일이 먼 미래에나 가능하거나 아니면 불가능할 것이라고 인식하는 반면에 연령층이 높을수록 통일이 가까운 시기에 가능할 것이라고 보고 있다. 2010년 조사결과 20대의 경우 통일이 5년~10년 이내로 가능할 것이라고 보는 응답은 17.5%에 불과한 반면에, 30년 이상(27.1%) 또는 불가능할 것(25.7%)이라고 보는 응답은 52.8%에 이르는 것으로 나타났다. 특히 20대는 2009년 조사결과(30년 이

¹⁰ 홍사단 민족통일운동본부, 『2010 대학생 통일의식조사 보고서』 (서울: 홍사단 민족통일운동본부, 2010), p. 4.

상 22.8%, 불가능 19.5%)와 비교할 때 남북한 통일을 비관적으로 보는 경향이 눈에 띄게 증가하였다. 반면에 전체적으로는 통일이 5년~10년 이내로 가능할 것이라는 응답이 21.2%, 30년 이상 또는 불가능할 것으로 보는 응답은 41.4%로 나타났다. 2011년 조사결과 역시 2010년과 대체로 유사한 패턴을 보이고 있다. 다만 지난 5년 동안의 조사결과를 통해 볼 때 특기할 것은 5년~10년 이내로 예측했던 단기 통일 가능성에 대한 의견은 현격히 줄어든 반면에, 30년 이상과 불가능할 것이라는 의견은 급격히 상승했다는 점이다.¹¹

다. 통일문제에 관한 실용주의적 접근

서울대학교 통일평화연구원의 2011 통일의식조사에 따르면, 국민의 41.6%는 통일이 되어야 하는 가장 큰 이유가 같은 민족이기 때문이라고 응답하였다. 민족 의식이 여전히 남북한 통일의 중요한 추동력이라고 할 수 있다. 지난 5년 간의 조사결과를 비교해 보면, ‘같은 민족이니까’의 응답률은 2007년 50.6%, 2008년 57.9%, 2009년 44.0%, 2010년 43.0%, 2011년 41.6%로 나타나고 있다. 2011년 응답률 결과는 이명박 정부 출범 이후 가장 낮은 수준이다.

반면에 ‘남북 간에 전쟁위협을 없애기 위해’와 ‘한국이 보다 선진국이 되기 위해서’라는 이유의 응답률은 계속 증가하고 있다. 특히 ‘남북 간에 전쟁위협을 없애기 위해’라는 응답률은 2007년 19.2%, 2008년 14.5%, 2009년 23.4%, 2010년 24.1%, 2011년 27.3%로 증가하였다. 이는 이명박 정부 들어 남북한 간의 군사적 긴장이 고조되면서 국민들이 느끼는 안보 불안이 누적되어 나타난 결과로 보인다. ‘한국이 선진국이 되기 위해서’라는 응답은 이명박 정부 출범 직후 강조된 선진화나 경제성장 등 실용주의적 경제정책의 영향을 받아 2008년 17.1%, 2009년 18.6%, 2010년 20.7%로 상승해 왔으나, 2011년에는 17.6%로 다시 낮아졌다. 이는 경제적 발전보다 남북한 갈등 및 군사적 대립구도의 극복이 남북한 통일의 보다 중요한 동기로 작용하고 있다는 것을 시사하고 있는 것으로 보인다.¹²

통일이 되어야 하는 가장 큰 이유에 대해 20대의 응답률은 ‘같은 민족이니까’ 29.5%, ‘남북 간에 전쟁위협을 없애기 위해’ 34.9%, ‘한국이 보다 선진국이 되기 위해서’ 22.8%, ‘이산가족의 고통을 해결해 주기 위해서’ 8.1%, ‘북한주민도 잘 살 수 있도록 해주기 위해서’ 3.1%로 나타났다. 이러한 결과는 통일이 되어야 하는

¹¹ 박명규 외, 『2011 통일의식조사』, pp. 27-28.

¹² 박명규 외, 『2011 통일의식조사』, pp. 23-24.

이유들 간의 우선순위에 있어서는 국민 전체의 반응과 동일하지만 그 내용에 있어서는 차이를 보이고 있다. 무엇보다도 주목할 것은 ‘남북 간에 전쟁위험을 없애기 위해’와 ‘한국이 보다 선진국이 되기 위해서’라는 응답이 전체의 57.7%를 차지하고 있다는 점이다. 이는 2010년 54.8% 보다도 높은 것으로 20대의 통일의식 변화를 특징적으로 보여 준다고 할 수 있다. 요컨대 대학생을 포함한 20대가 전쟁과 선진화 문제에 가장 관심이 많고 민감하다는 것을 의미하며, 남북한 관계를 이념적 틀 보다 현실적이고 실용적인 차원에서 접근하는 경향이 강하다는 점을 시사하는 것으로 판단된다.

<표 2> 통일의 이유

(단위: %)

	2007년		2008년		2009년		2010년		2011년	
	전체	20대								
같은 민족이니까	50.6	39.1	57.9	45.2	44.0	36.6	43.0	32.0	41.6	29.5
전쟁위험을 없애기 위해	19.2	22.5	14.5	18.2	23.4	26.2	24.1	30.7	27.3	34.9
선진국이 되기 위해	18.7	22.8	17.1	23.9	18.6	24.5	20.7	24.1	17.6	22.8
이산가족의 고통해소	8.9	11.9	6.8	8.6	8.5	9.2	7.0	8.6	7.2	8.1
북한주민도 잘살기 위해	1.8	2.3	2.8	2.2	4.2	2.0	4.0	3.0	4.9	3.1

이상의 결과는 홍사단 민족통일운동본부의 조사결과에서도 비슷하게 나타나고 있다. 통일을 원하는 이유에 대해서 39.1%의 대학생이 ‘긴장완화와 동아시아 평화증진’을 일차적 이유로 지적하였다. 이러한 반응은 ‘민족의 동질성 회복’ 25.5%, ‘경제성장’ 16.7% 보다 높은 수치로, 대학생들의 경우 한반도 문제의 평화적 관리 등 현실적 차원에서 통일문제에 접근하는 경향이 강한 것으로 보인다.¹³ 더욱이 ‘긴장완화와 동아시아 평화증진’, ‘경제성장’, ‘국가위상 제고’에 대한 응답률이 전체의 67.9%를 차지하고 있는데, 이는 민족동질성 차원의 통일 필요성 논거가 많이 약화되고 있는 반면에 현실적 공리주의적 차원에서 통일문제를 파악하는 추세는 점증하고 있다는 것을 보여주고 있다.

¹³ 홍사단 민족통일운동본부, 『2010 대학생 통일의식조사 보고서』, p. 4.

한편 2011년 통일외식조사에서 통일이 남한 사회 전체에 얼마나 이익이 될 것이라고 기대하는가 하는 질문에 대해 20대는 매우 또는 다소 이익이 될 것이라는 응답이 49.2%, 별로 또는 전혀 이익이 되지 않을 것이라는 응답이 50.8%로 나타났다. 이는 매우 또는 다소 이익이 될 것이라고 보는 40대의 응답률 60.3%에 비해서는 낮은 수준이다. 하지만 30대 47.8%, 50대 이상 45.6%와 비교해 본다면, 대체로 우리 사회의 20대는 통일이 가져다 줄 집합적·사회적 이익에 대한 기대가 비교적 높음을 알 수 있다.

반면에 통일이 개인 자신에게 얼마나 이익이 될 것이라고 기대하는가 하는 질문에 대해 우리나라의 20대는 매우 또는 다소 이익이 될 것이라는 응답이 22.9%, 별로 또는 전혀 이익이 되지 않을 것이라는 응답이 77.1%로 나타나 집합적·사회적 기대감 결과와는 상반된 모습을 보이고 있다. 이는 2010년의 별로 또는 전혀 이익이 되지 않을 것이라는 응답률 74.9% 보다도 늘어난 것으로, 20대의 경우 통일이 개인적 차원에서는 이익이 되지 않을 것이라는 부정적인 인식이 매우 지배적임을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 통일을 개인의 필요에 의해서가 아니라 집단 또는 공동체의 필요에 의해 달성해야 하는 과제로 생각하고 있다는 것을 보여준다.¹⁴ 따라서 20대의 통일에 대한 관심과 통일외지를 높이기 위해서는 남북한 통일이 국가 사회적 차원의 이익 못지않게 개인의 삶에도 구체적인 이익과 혜택을 결과할 수 있다는 사실을 강조할 필요가 있다.

이상의 조사결과에서 볼 수 있듯이, 우리나라의 20대는 통일의 문제를 점점 더 현실적이고 공리주의적인 차원에서 접근하고 있지만 통일이 개개인에게 현실적인 도움이 될 것이라는 기대는 높지 않다. 문제는 바로 이러한 모순된 상황 인식 때문에 젊은 세대들이 점점 더 통일문제에 관한 실제적이고 구체적인 관심에서 멀어지고 있다는 점이다. 따라서 대학 통일교육은 남북한 통일이 국가 사회적 차원을 넘어 대학생 개개인에게 구체적으로 어떠한 변화를 가져오고 동시에 어떠한 이익을 수반할 수 있는가를 일깨워줄 수 있어야 할 것이다.

하지만 남북한 통일이 과연 실리적인 차원에서만 접근할 수 있는 문제인가 하는 것은 깊이 따져볼 필요가 있다. 이는 남북한의 통일문제가 비단 현실적이고 공리주의적인 차원에서 접근하거나 경제학적 가치에 근거해서 판단할 사안만은 아니라는 점을 분명히 인식해야 한다는 의미이다. 중요한 사실은 남북한의 통일문제가 실리적 차원은 물론 당위적 차원, 인도적 차원 등을 모두 고려해야 할 뿐만 아

¹⁴ 박명규 외, 『2010 통일외식조사』, pp. 30-35; 박명규 외, 『2011 통일외식조사』, pp. 29-30.

나라 개인, 사회, 국가, 국제사회 수준과 유기적으로 연관된 복합적 과정임을 이해하는 전체적(holistic) 조망을 필요로 한다는 점이다. 따라서 자칫 남북한 통일문제를 개인 수준의 경제적 실용적 관점에서만 접근하는 것은 과도한 개인주의적, 이익 중심적 논리로 환원될 수 있다는 점에서 충분히 경계할 필요가 있다. 예컨대 극단적으로 남북한의 통일 효과에 대한 손익계산에서 통일편익보다 통일비용이 높게 나타난다면 통일의 필요성 논거는 취약해 질 수 있을 것이다. 따라서 남북한 통일문제는 도구적 관점에서의 합리적 계산만이 아니라 민족적 관점이나 인류의 보편적 가치 기준 등 여러 가지 요인들을 복합적·총체적으로 고려해서 접근하는 것이 중요하다.

IV. 통일의식 형성의 배경요인

1. 평화적 분단 관리 패러다임의 영향

이상에서 살펴 본 바와 같이 우리 사회의 20대와 대학생들의 통일의식 형성 과정에는 여러 가지 요인들이 작용한 것으로 보인다. 그 중 하나는 2000년대 이후 상당 기간 지속된 평화적 분단 관리 패러다임의 직·간접적 영향이다. 기존의 분단 관리 패러다임은 통일이 단계적이며 점진적인 장기적 과정을 거쳐 이루어진다는 가정 하에 한반도의 평화정착을 중시하고 남북한 간의 화해와 협력의 선행을 강조하였다. 이와 같은 남북한 간의 화해와 협력은 남북관계를 규정짓는 최상의 원칙이 되었고 합의통일이나 수렴론 등과 같은 평화적 담론이 통일논의를 지배해 왔다.

분단 관리 패러다임 하에서 남북한 통일은 남북관계의 하위에 있는 부차적인 문제로 여겨졌다. 대북포용 정책의 기조에 따라 통일에 대한 국민적 관심과 추진 의지를 제고하는 것 보다는 교류협력의 확대가 보다 중요한 대북정책 목표로 간주되었다. 북한을 타도와 변화의 상대가 아니라 지원의 대상으로 간주하면서 북한 체제가 개혁 개방을 추진할 수 있는 환경을 마련해 주는 것이 대북정책의 주된 관심사였다. 이른바 ‘법적인 통일(de jure unification)’ 보다는 남북한 사이의 상호체제 인정, 평화정착, 교류협력 등을 통해 ‘사실상의 통일(de facto unification)’을 이루는데 관심이 집중되었다.¹⁵ 그 결과 사실상 통일문제는 가급적 먼 미래의

¹⁵ 김근식, “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성-6.15 공동선언 2항을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제19권 4호 (2003), p. 169.

일로 미루어 놓고 경제 사회 분야에서 교류와 협력의 양적 확대를 남북관계 발전의 지표로 간주하였다.

하지만 분단 관리에 기초한 통일담론은 무엇보다도 우리 사회에 통일에 대한 무관심과 부정적 인식을 증대시켜 왔다. 통일이라는 명제의 당위성을 평화 유지로 대체시킴으로써 국민들의 통일의지를 저해하는 부수적인 효과를 가져왔다.¹⁶ 통일의 필요성과 통일 비전이 희석되거나 모호해지는 가운데 통일은 실현가능하지 않고 심지어 바람직하지도 않다는 소극적·부정적 통일의식이 증가한 것이다. 통일 비전이 불투명해지고 통일 과정에서 우리의 주도권에 대한 자신감이 약화되면서 통일에 대한 관심과 의지도 사라지는 결과를 낳게 되었고, 이는 젊은 세대의 경우에도 예외가 아니었다.¹⁷ 남북한 통일의 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되지 못하고 사회적 관심이 결여되면서 통일교육에서도 적극적인 통일논의 보다는 현상유지적 가치관이 확산되었다.¹⁸ 이러한 사회적 분위기와 통일교육 기조가 상당 기간 지속되면서 결과적으로 대학생들을 포함한 20대의 통일의식 형성 과정에 부정적인 영향을 끼친 것으로 보인다.

2. 남남갈등의 투영

우리 사회는 2000년을 전후로 남북한 관계나 통일문제를 둘러싼 인식 내지 접근방법의 차이가 노정되면서 남남갈등이 깊어지고 있다. 이러한 상황에서 남북한 관계 개선과 통일논의를 위한 사회적 토대가 취약해졌고 그만큼 통일방안이나 통일정책을 추진할 수 있는 동력 또한 약화되고 있다. 남남갈등의 표출은 학교 및 사회 통일교육에 어려움을 가중시키고 있을 뿐만 아니라 통일교육의 교육적 성과에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 통일 및 북한문제와 관련된 생각과 태도의 차이가 기존의 이념, 세대, 계층, 지역간 갈등요인들과 결합되어 복합적 중층적으로 나타나면서 통일교육의 방향과 목표, 내용을 둘러싼 이견의 조율 내지 갈등의 해결을 어렵게 하고 있다.

¹⁶ 김진하, “분단관리 대북정책의 문제점 진단 및 향후 과제,” 『한국정책학회 동계학술대회 자료집』 (2010), p. 242.

¹⁷ 최진욱, “통일담론의 새로운 패러다임: 분단 관리에서 통일 대비로,” 최진욱 편, 『한반도 통일과 주변4국』 (서울: 늘봄플러스, 2011), pp. 32-33; 실제로 분단 관리 패러다임 하에서 정부의 대북 지원과 교류협력 정책에 대한 20대의 지지는 40대 이상의 기성세대 보다 높지만, 오히려 통일 당위성에 대한 지지는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

¹⁸ 고성준 외, 『청소년 대상 통일 필요성 논리 개발』 (통일교육원 연구용역보고서, 2010), pp. 77-80.

국민의 정부 이후 학교와 사회교육기관을 통해 통일교육을 제도화하는 등 남남 갈등의 해소를 위한 노력이 이루어져 왔다. 1999년 2월에는 통일교육지원법을 제정 발효하였고, 2001년에는 통일교육지원법시행령을 공포 시행하였다. 그리고 2000년 이후 각급 교육기관과 유관단체에 통일교육지침서를 제작 배포하기 시작하였다. 또한 그 동안 자생적으로 통일교육을 담당했던 시민사회단체들이 지역별 통일교육협의회로 조직화되어 통일부의 지원과 관리를 받게 되었다.¹⁹ 하지만 이러한 변화와 노력에도 불구하고, 남북한 관계와 통일문제를 둘러싼 갈등구조가 잔존하는 가운데 통일교육의 방향과 내용에 대한 이견과 혼선이 해소되지 않고 있는 실정이다.

남북한 관계의 폭과 깊이 그리고 속도 등에 관한 세대, 계층, 지역간 갈등의 표출, 특히 진보와 보수의 이념적 양극화가 심화되면서 남북한 관계 및 통일문제에 대한 사회적 합의 기반이 와해되었고, 이러한 사회적 조류는 대학 공동체와 대학생들의 통일의식 형성에도 부정적 영향을 끼치고 있다. 다양한 층위의 갈등이 성숙된 국민의식을 바탕으로 일정한 수준에서 관리되지 못하는 상황 속에서 통일과정의 불확실성을 관리하거나 통일 이후를 대비할 수 있는 대학 통일교육의 효과를 기대하기는 어려운 실정이다. 더욱이 문제가 되는 것은 보수와 진보 진영의 이념적 성향에 따른 대북인식과 통일관의 차이가 통일문제를 연구하는 학자들이나 통일교육을 실시하는 교육자들에게도 그대로 반영되고 있다는 점이다.²⁰ 그에 따라 피교육자들의 혼란을 가중시키고 있으며 이러한 문제가 더욱 심화될 경우 대학 통일교육의 교육적 효과는 물론 대북정책의 추진력을 약화시키고 사회통합에도 악영향을 미칠 수 있다.

3. 대학 통일교육의 부재 혹은 결핍²¹

통일교육의 부재 내지 결핍이라고 표현할 수 있는 대학 통일교육의 현실 또한 20대와 대학생들의 통일의식 형성에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

¹⁹ 박광기 외, 『신패러다임 통일교육 구현방안』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 11-18.

²⁰ 변창구, “한국 통일교육의 쟁점과 방향 - 남남갈등을 중심으로,” 『통일전략』, 제10권 제2호 (2010), p. 18.

²¹ 위에서 지적한 분단 관리 패러다임의 한계나 남남갈등의 역기능 등과 같은 문제의 해결은 학교 통일교육의 과제이기 보다 대북정책이나 통일정책 그리고 정치문화의 변화 내지 사회 통일교육의 활성화와 관련된 것이라고 할 수 있다. 이에 비해 대학 통일교육이 처한 현실적 한계는 통일교육의 방향을 새롭게 하고 그 내용과 방법을 보완함으로써 해결될 수 있는 여지가 크다고 할 수 있다. 따라서 여기서는 이와 같은 대학 통일교육의 현실과 문제점에 대한 진단에 기초하여 교육적 처방이라는 관점에서 그 대안을 모색 제시하고자 한다.

<부록 1> 대학의 북한 및 통일 관련 교과목 현황에서 확인할 수 있는 것처럼, 공식적인 교육과정을 통해 남북한 관계나 통일문제에 관심을 갖거나 접근할 수 있는 기회가 매우 제한되어 있는 것이 대학의 현실이다. 실제로 대학 통일교육 현황에 대한 선행연구 결과에 의하면, 대학에서의 통일 관련 강좌가 소수의 학생들을 대상으로 단편적이고 비체계적으로 실시되고 있고, 강좌개설 현황이나 교수 내용에 있어서도 한계가 있는 것으로 나타나고 있다.²²

대학 내의 통일교육은 주로 윤리교육과, 정치외교학과 등 남북한 관계나 통일문제를 다루는 일부 학과를 중심으로 이루어지고 있고 따라서 통일교육의 대상이 특정 전공학생 내지는 관심있는 소수의 학생들에게 국한되고 있다. 이러한 상황에서 많은 대학생들의 통일에 대한 관심과 통일의지를 기대하기는 어렵다. 전공에 구애받지 않는 교양과정을 통한 통일교육의 경우 또한 관련 과목이나 내용의 다양성이 부족한 것으로 보인다. 교육대학을 제외한 대부분 대학의 경우 통일교육 관련 교과목이나 주요 내용이 북한정치나 북한(사회)의 이해 등에 치중되어 있어 남북한 통일에 대비하고 통일의식을 함양한다는 학교 통일교육의 목표를 구현하기에는 미흡한 상황이라고 할 수 있다.

아울러 객관적 사실과 다양한 자료에 기초한 합리적이고 공개적인 통일논의가 부족한 것도 대학 통일교육의 성과를 저해하고 있는 요인으로 분석된다. 탈냉전과 함께 남북한 관계나 통일 관련 자료에 대한 접근이 보다 용이해졌다고는 하지만, 여전히 제한된 여건 속에서 이루어지는 통일 관련 지식과 정보의 습득은 북한과 통일문제에 대한 균형적 시각을 형성하는 데 장애가 되고 있다. 그에 따라 북한의 실체에 대한 이해와 객관적 평가 기회를 가지지 못하고 있는 것으로 보인다.

이러한 상황 속에서 대학생들은 학교수업보다는 언론이나 인터넷 등을 통해 통일 및 북한에 관한 정보를 접하고 있는 것으로 나타났다. 홍사단 민족통일운동본부의 2010년 10월 조사결과에 따르면, 북한 및 통일에 관한 정보를 접하는 주요 통로를 묻는 질문(1, 2순위를 답하는 형태)에 대해 언론이 71%, 인터넷이 49.5%를 차지한 반면 학교수업은 12%로 나타났다. 언론 보도의 방향과 내용이 대학생들의 통일이나 북한에 대한 태도에 많은 영향을 미치고 있는 것이다. 더욱이 인터넷 환경이 보편화되면서 인터넷을 통한 관련 정보의 습득도 2004년 35.8%, 2007년 49.6% 등으로 증가 추세를 보이면서 중요한 변수로 부각되고 있다. 반면에 학

²² 이경태, “바람직한 대학 통일교육 방향,” 『대한정치학회보』, 제11집 3호 (2004); 강성운 외, 『통일교육표준화방안연구』 (전국대학북한학과협의회, 2005년 통일교육원 연구용역보고서, 2005).

교수업의 영향력은 2004년 14.6%, 2007년 10% 등으로 영향력이 상대적으로 미미한 것으로 나타나고 있다.²³

대학 통일교육에서 공식적인 교과목의 취약성은 이전의 통일의식조사 결과에서도 엿볼 수 있는 현상이다. 민주평화통일자문회의에서 실시한 대학생 통일의식조사 결과에 따르면, 통일교육을 통해 통일의식이 형성되었다고 응답한 비율은 2004년 14.2%, 2009년 7.2%에 불과하다.²⁴ 이는 대학에서 소수의 학생들을 대상으로 피상적이고 단편적인 통일교육이 실시됨에 따라 통일교육을 통해 얻고자 하는 기대효과를 충분히 달성하지 못하고 있다는 사실을 반영하고 있는 것으로써 대학 통일교육의 부재 상태와 크게 다를 것이 없어 보인다.

근래에는 이와 같은 대학 통일교육의 구조적 제도적 취약성에 더하여 시장의 논리가 통일교육이 자리할 수 있는 공간을 더욱 협애하게 만들고 있다. 오늘날 우리 사회는 물론 대학 공동체를 지배하고 있는 신자유주의적 세계관과 그에 따른 시장의 논리와 경쟁의 가치가 대학의 통일교육에 부정적인 영향을 끼치고 있다고 할 수 있다. 신자유주의가 확산됨에 따라 대학교육 또한 경쟁과 실용의 시장가치에 의해 지배되고 재편되고 있으며 그런 만큼 통일교육의 위상과 역할이 위축되고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 사회적 분위기 속에서 남북한 관계나 통일의 문제를 자신의 관심사나 공동체의 문제로 공감하고 인식할 수 있는 성찰의 기회가 점차 줄어들고 있는 것이 오늘날 대학이 처한 현실이다.

V. 대학 통일교육의 결핍을 넘어

대학 통일교육이 본래의 의의를 되찾고 국가 사회적 요구에 부응하기 위해서는 무엇보다도 먼저 남북한 관계와 통일문제에 관한 합리적 논의가 활성화되는 가운데 통일의 당위성과 필요성에 대한 국민적 공감대가 형성되어야 한다. 그리고 이러한 사회적 합의에 기초한 통일정책의 기초와 통일교육의 방향이 정치체제 권위당국자들의 교체와는 독립적으로 장기적 관점에서 일관되게 유지될 수 있어야 할 것이다. 통일교육은 특정한 정치체제 권위당국자들의 이념이나 이해관계의 구속으로부터 벗어나야 할 뿐만 아니라 대학 통일교육 담당자들의 주관적 인식이나

²³ 홍사단 민족통일운동본부, 『2010 대학생 통일의식조사 보고서』, pp. 23-24.

²⁴ 민주평화통일자문회의, 『대학생 평화·통일의식조사』 (서울: 민주평화통일자문회의, 2004); 민주평화통일자문회의, 『2009년도 청년통일의식조사』 (서울: 민주평화통일자문회의, 2009).

가치판단으로부터도 자유로워야 한다. 북한과 통일에 관한 객관적인 사실과 정보에 입각하여 합리적이고 민주적인 논의의 과정이 활성화될 때 남북한 관계나 통일문제에 대한 학문적 연구가 심화되고 20대 대학생들의 관심 또한 커질 수 있을 것이다.

1. 공식적 비공식적 교육과정의 활용

대학 통일교육의 활성화를 위한 가장 효과적인 대안은 공식 교육과정을 활용함으로써 통일교육의 기회와 대상을 확대하는 것이다. 북한이나 통일 관련 전공에 속하거나 통일문제에 관심이 있는 소수의 학생들을 위주로 하는 제한적이고 소극적인 현행 대학 교육과정의 한계를 극복하고 다양한 전공의 보다 많은 학생들이 남북한 관계나 통일문제 등에 접할 수 있는 기회를 넓히는 것이 무엇보다도 중요하다. 2002년과 2010년에 교육대학생을 대상으로 실시한 조사결과에 따르면, 많은 대학생들은 수강기회가 주어진다면 북한 및 통일 관련 과목을 공부할 의향을 지니고 있는 것으로 나타났다. 그리고 통일 관련 과목을 수강한 학생들의 상당수는 통일교육이 남북한 통일 환경에 대한 인식을 개선하는 데 긍정적인 영향을 미치며, 나아가 통일역량을 함양하는 데 도움이 될 것이라고 평가하고 있다.²⁵

이러한 맥락에서 볼 때 북한이해나 통일문제 등을 다루는 교양과목을 필수나 선택의 형태로 설치하거나 확대함으로써 보다 많은 학생들이 남북한 관계나 통일문제에 대한 관심을 갖고 이해의 폭을 넓힐 수 있는 시간과 공간을 제공해야 할 것이다.²⁶ 최소한 통일의 상대인 북한에 대한 관심을 자극하고 남북한 통일에 관해 생각해 볼 수 있는 기회를 제공할 수 있는 강좌를 개설하는 것이 선결되어야 한다. 대학생들 스스로도 통일교육의 효과를 높이기 위해서는 정규 교육과정의 개선이 필요하다고 보고 있다.²⁷

또한 대학에서의 통일교육은 공식적 교육과정의 재구조화를 통한 관련 교과목의 이수 이외에도 다양한 비공식적 교육활동을 함께 활용해야 한다. 비공식적 교

²⁵ 성장환·김영하, “교대생들의 통일비용에 관한 의식조사연구,” 『대한정치학회보』, 제10집 제1호 (2002); 차승주, 『교육대학 및 사범대학에서의 통일교육 강화방안에 관한 연구』 (통일교육원 연구용역보고서, 2010); 부산대학교 학생 700여명을 대상으로 실시한 정용하·김태완의 조사연구에서도 대학 통일교육이 학생들의 통일의식 변화에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타나 있다. 자세한 내용은 정용하·김태완, “통일교육 방식과 내용에 따른 통일·평화의식의 변화,” 『한국민족문화』, 제26호 (2005) 참조.

²⁶ 변중현, “대학 통일교육의 여실과 활성화 방안,” 『윤리연구』, 제78호 (2010), pp. 311-312.

²⁷ 민주평화통일자문회의, 『대학생 평화·통일의식조사』 (서울: 민주평화통일자문회의, 2004).

육과정은 교육의 체계성이나 학생들에 대한 구속력 등에서는 취약할 수 있으나, 북한 및 통일문제에 대한 학생들의 자율적 관심을 제고하고 능동적인 참여를 유도할 수 있다는 점에서는 오히려 효과적일 수 있다. 최근 일부 교육대학교에서 운영하고 있는 사회봉사 활동이나 북한이탈청소년 멘토링 프로그램, 교육실습과 통일교육의 연계 프로그램 등은 비공식적 교육활동을 통한 효과적인 방안이 될 수 있다.²⁸

북한 및 통일과 관련된 공모전이나 다양한 체험활동 프로그램을 활용하는 것도 효과적인 대안이 될 수 있다. 예를 들어 통일부에서 주최하는 대학(원)생 통일논문 공모 등의 행사 참여는 비공식적 교육과정에 기초한 실제적인 방안이 될 수 있다.²⁹ 또한 통일과 관련된 현장 탐방이나 실습 프로그램을 개발하고 이를 활용하는 것도 유용한 방법이다. 판문점, JSA, 오두산 통일전망대, 도라산역, 도라전망대, 제3땅굴 답사나 최전방기행, 하나원 등을 포함하는 (가칭)통일문화대장정 프로그램 등이 하나의 예가 될 수 있을 것이다. 2011년 시작된 대학생 통일아카데미 또한 통일문제에 대한 대학생들의 관심을 새롭게 하고 대학에서의 통일논의를 활성화할 수 있는 방안 가운데 하나이다. 이는 통일 미래를 주도할 창의적 능동적 차세대 리더 양성을 위한 사업으로, 공모를 통해 선정된 대학연구소에 특별과정 개설을 지원하는 프로그램이다.³⁰ 그 밖에도 특별강좌와 현장체험, 통일포럼 등 다양한 방식의 통일교육 방안이 구안되고 적용될 수 있다면 전반적인 대학 통일교육의 효과를 높이는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

2. 오프라인과 온라인 통일교육의 통합

대학 통일교육은 사회 환경의 변화를 고려해 통일교육의 효과를 제고할 수 있는 다양한 매체나 동인을 활용해야 한다. 정보통신혁명에 따른 정보사회의 심화는

²⁸ 2006년 개설된 서울대학교의 사회봉사 교과목 또한 특정 통일 관련 교과목을 통한 통일교육이 아니라 대학별 특성에 맞는 다양한 통일교육 프로그램의 개발 가능성을 보여주는 사례로 평가할 수 있다. 자세한 내용은 서울대학교 기초교육원 <http://liberaledu.snu.ac.kr/information/sub05_01_04.htm> (검색일: 2012.4.15) 참조.

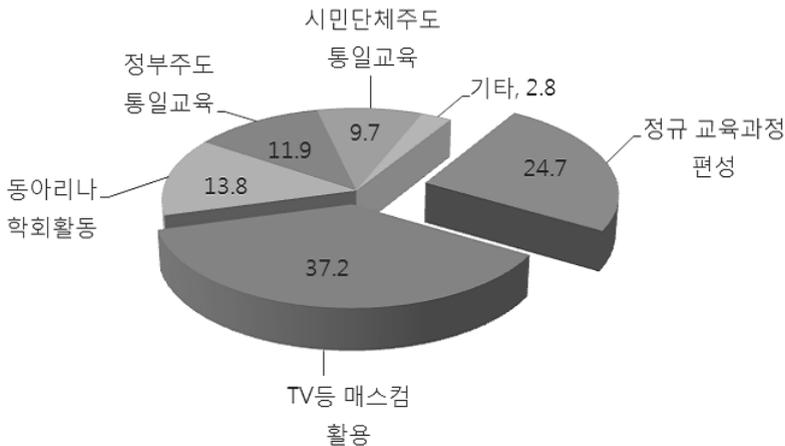
²⁹ 통일부 <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?id=PG0000000346>> (검색일: 2012.4.17) 참조.

³⁰ 대학통일문제연구소협의회 <<http://www.kaurinu.or.kr/class/>> (검색일: 2012.4.8); 대학통일문제연구소협의회는 통일을 대비한 역량을 강화하여 다가오는 한반도 통일과 남북한의 사회 문화 통합 과정에서 적극적인 역할을 수행할 수 있는 대학(원)생 인력을 육성하기 위해 2012년도 전국대학연구소(원)를 중심으로 하는 통일아카데미(3개)와 통일포럼(10개) 사업을 계획 추진하고 있다.

교육방법은 물론 그 내용과 형태에도 많은 변화를 수반하고 있는 바, 대학에서의 통일교육 역시 이러한 변화의 흐름을 최대한 반영할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 대학에서의 통일교육은 오프라인 교육과 온라인 교육을 적절히 조화시킴으로써 교육적 효과를 극대화시키도록 노력해야 한다. 무엇보다 전통적인 교육활동과 대비되는 방송, 인터넷 등 새로운 미디어의 중요성을 심분 활용하는 대학 통일교육이 요청된다. 더욱이 최근 대학생들은 북한 및 통일 관련 정보의 대부분을 TV, 라디오, 신문, 잡지 등 언론매체를 통해 취득하고 있으며 그에 따라 대학생들의 통일의식 형성에 언론매체, 인터넷 등의 영향력이 확대되고 있는 상황이다.

<그림 1>의 2004년 민주평화통일자문회의의 조사결과에 따르면, 37.2%의 대학생들은 TV 등 매스컴을 활용하는 것이 가장 효과적인 통일교육 방안이라고 생각하고 있는 것으로 나타났다.³¹ 특히 주목할 것은 2000년 이후 인터넷의 영향력이 크게 확대되고 있다는 사실이다. 공식적인 통일교육보다 인터넷이 대학생들의 통일의식 형성에 더 큰 영향력을 발휘하고 있는 것이다. 따라서 대학 통일교육은 언론매체나 인터넷을 효율적으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 예컨대 국가 사회적 이슈가 되고 있는 통일 관련 주제에 관한 온라인 토론을 유도하고 활성화할 수 있는 교육 프로그램 등을 통해서 통일문제에 대한 관심과 참여를 일깨우는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

<그림 1> 효과적인 대학 통일교육 방안



³¹ 민주평화통일자문회의, 『대학생 평화·통일의식조사』 (서울: 민주평화통일자문회의, 2004).

하지만 인터넷의 영향력은 긍정적 측면 못지않게 역기능적 요소를 내포하고 있다는 점에서 온라인 통일교육은 세심한 주의를 필요로 한다. 요컨대 언론매체와 인터넷을 통해 획득한 북한 및 통일 관련 정보들을 체계적 객관적으로 인식하고 평가할 수 있는 올바른 시각의 정립이 요구된다. 이러한 맥락에서 강조되어야 하는 것이 바로 사실적 지식과 정확한 정보를 바탕으로 균형감과 공정성에 입각해 현상을 파악하고 올바른 판단을 내릴 수 있는 변증법적 미디어 읽기(dialectical media reading) 능력이다.³²

3. 통일교육의 이론과 실제의 조화

북한에 대한 관심과 이해가 통일교육의 기초라고 한다면, 북한체제에 대한 객관적인 지식과 정보, 북한 주민들의 생활상 등이 대학 통일교육의 내용에 포함되어야 할 것이다. 대학 통일교육은 이러한 교육내용에 대한 이해의 폭을 넓힘으로써 통일 과정에서의 부작용을 최소화하고 통일에 대비하는 능력을 키워주어야 한다. 하지만 북한에 대한 올바른 이해는 물론 통일과 통일 이후를 대비하는 통일역량을 함양하기 위해서는 이론적 접근과 함께 실제적 경험을 중시하는 교육이 유기적으로 조화될 필요가 있다.

오늘날 대학에서 이루어지는 대부분의 통일교육 수업은 교수자 중심의 지식 전달이 용이한 강의식 주입식 수업이 주류를 이루고 있다. 이러한 수업방식은 정해진 시간에 가능한 많은 교육내용을 효과적으로 전달할 수 있다는 점에서 유용한 방식일 수 있다. 그런데 이러한 방식은 학습자 중심이기 보다는 교수자 중심의 수업으로 학습자의 관심과 참여를 유도하는데 한계가 있고, 장기적으로는 교육적 효과에도 부정적인 영향을 줄 수 있다. 이러한 맥락에서 대학 통일교육은 북한 및 통일 관련 주제들에 대한 이론적 탐구와 함께 통일의 문제를 자신의 문제로 인식하고 체화할 수 있도록 하는 실천적 방안을 모색할 필요가 있다. 대학 통일교육은 일방적인 강의식 주입식 교육에서 벗어나 학생들로 하여금 실천적 훈련을 할 수 있는 기회를 부여하는 등 통일교육의 구체적 과제를 인식할 수 있도록 유도해야 한다.

대학 통일교육은 구체성을 지닐 때 교육적 효과를 높일 수 있다. 예컨대 대학 통일교육은 최신 영상자료를 활용하거나 북한이탈주민과의 대화 등을 통해 학생

³² 변증법적 미디어 읽기에 관한 자세한 내용은 변중현, “대학 통일교육의 역설과 활성화 방안,” p. 22 참조.

들의 관심과 흥미를 유발시켜야 한다. 북한이탈주민과의 만남과 대화 및 토론의 기회는 생동감 있는 실제적인 통일교육이 될 수 있다. 학생들과 북한이탈주민이 함께하는 (가칭)통일캠프 프로그램 등도 추상적인 북한 이해에서 벗어나 북한 주민의 삶과 북한의 실상을 경험할 수 있는 효과적인 방안이 될 수 있을 것이다. 또한 비무장지대 통일교육과 같은 현장교육도 매우 유용한 대안 가운데 하나이다. 비무장지대는 군사적 정치적 이슈뿐만 아니라 생태보호와 지역개발 등 다양한 주제가 함축된 대상이라는 점에서 효과적인 통일교육의 소재가 될 수 있다.³³

아울러 대학 통일교육은 연구와 교육이 균형과 조화를 이루는 가운데 진행되어야 하며 이를 위해 무엇보다도 대학 공동체 스스로가 북한 및 통일문제에 관한 진지한 성찰과 학문적 탐구에 진력함으로써 아카데미즘을 회복할 필요가 있다. 다만 앞에서 지적했듯이 오늘날 대학들은 북한 및 통일문제에 관한 학문적 이론적 탐구와 논의를 왕성하게 자극하고 재생산하는 데서 더 나아가 그 성과를 실제적이고 구체적인 통일교육에 접목시키고 실행하기 위한 노력을 병행해야 할 것이다. 대학 사회는 분단과 통일이라는 학문적 대상을 과학적 객관적으로 탐구하고 추상적으로 이해하는 데서 더 나아가 분단 극복을 위한 지혜를 모으고 이를 실천할 수 있는 통일교육에도 관심과 노력을 경주해야 할 것이다.

VI. 맺음말

대학 통일교육은 초중등학교 통일교육과 사회 통일교육의 일종의 경계에 위치하고 있다. 이와 같은 특성 때문에 초중등 통일교육에 비해서 체계성이 결여되었을 뿐만 아니라 대학 통일교육 자체의 중요성과 의의에 대한 이해도 부족했다고 할 수 있다. 하지만 우리 사회의 20대를 이루는 대학생들은 남북한 통일을 준비하고 통일시대를 선도해야 할 세대라는 점에서 이들이 지닌 통일의식은 우리 민족과 한반도의 미래에 중요한 의미를 지닐 수밖에 없다. 더욱이 대학 공동체는 진리 탐구라는 본질적 가치를 추구하지만 동시에 국가 사회적 요구로부터 자유로울 수 없다는 점에서 통일논의를 확대하고 통일교육을 활성화해야 하는 과제를 부여받고 있다.

2000년대 이후 실시된 여러 통일의식조사 결과를 종합해 보면, 오늘날 우리 사회의 20대와 대학생들은 전반적으로 북한에 대한 관심과 이해 수준이 낮고, 남북

³³ 비무장지대 통일교육에 관한 자세한 내용은 김재한, 『DMZ평화답사』 (서울: 오름, 2006) 참조.

한 통일에 대해서도 점차 무관심해지고 있다. 또한 남북한 통일문제를 당위적 감정적 차원보다는 실리적 이성적 차원에서 접근하는 경향이 점차 강해지고 있다. 이와 같은 통일인식의 변화는 2000년대 이후 우리 사회를 지배했던 분단 관리 패러다임의 영향 그리고 남북한 관계의 폭과 속도, 통일문제에 관한 인식 차에 기초한 남남갈등이 표출되면서 나타난 결과로 보인다. 아울러 대학 통일교육의 부재 내지 결핍 상태가 젊은 세대의 통일인식 형성에 직간접적 영향을 미친 것으로 판단된다.

대학생을 포함한 20대의 통일인식에 긍정적인 변화를 꾀하기 위해서는 무엇보다 대학 통일교육 본래의 역할과 기능을 회복해야 한다. 이를 위해 통일의 당위성과 필요성에 대한 사회적 공감대를 확장해 나가는 가운데 대학 통일교육 전반에 걸친 재구조화와 구체적 대안 마련이 요청된다. 나아가 대학 통일교육의 경우 공식적 교육과정의 중요성을 인식하는 것과 함께 비공식적 교육과정을 적극적으로 활용해야 할 것이다. 또한 정보사회의 환경 변화에 맞추어 오프라인과 온라인 통일교육의 유기적 통합을 모색해야 한다. 끝으로 대학 공동체는 분단 상태의 극복이라는 시대적 소명에 대한 지속적 관심을 바탕으로 남북한 통일과 관련된 연구와 교육의 균형을 추구해야 할 것이다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 18일 ■ 채택: 06월 01일

참고문헌

1. 단행본

- 강성운 외. 『통일교육표준화방안연구』. 전국대학북한학과협의회. 2005년 통일교육원 연구용역보고서, 2005.
- 고성준 외. 『청소년 대상 통일 필요성 논리 개발』. 2010년 통일교육원 연구용역보고서, 2010.
- 김병로 외. 『2007 통일인식조사』. 서울: 서울대학교 통일연구소, 2007.
- 김재한. 『DMZ평화담사』. 서울: 오름, 2006.
- 민주평화통일자문회의. 『대학생 평화·통일인식조사』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2004.
- _____ 『2009년도 청년통일인식조사』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2009.
- 박광기 외. 『신패러다임 통일교육 구현방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박명규 외. 『2008 통일인식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2008.
- _____ 『2009 통일인식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2009.

- _____. 『2010 통일인식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010.
- _____. 『2011 통일인식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011.
- 차승주. 『교육대학 및 사범대학에서의 통일교육 강화방안에 관한 연구』. 2010년 통일부 연구용역보고서, 2010.
- 홍사단 민족통일운동본부. 『2010 대학생 통일인식조사 보고서』. 서울: 홍사단 민족통일운동본부, 2010.

2. 논문

- 김근식. “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성-6.15 공동선언 2항을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제19권 4호, 2003.
- 김진하. “분단관리 대북정책의 문제점 진단 및 향후 과제.” 『한국정책학회 동계학술대회 자료집』. 2010.
- 김현욱. “통일의 의미와 통일인식의 내적구조.” 전성우 편. 『남북한 사회통합의 길- 그 현황과 전망』. 서울: 금왕출판사, 2001.
- 변중헌. “대학 통일교육의 역할과 활성화 방안.” 『윤리연구』. 제78호, 2010.
- 변창구. “한국 통일교육의 쟁점과 방향 - 남남갈등을 중심으로.” 『통일전략』. 제10권 제2호, 2010.
- 성장환·김영하. “고대생들의 통일비용에 관한 인식조사연구.” 『대한정치학회보』. 제10집 제1호, 2002.
- 송정호·조정아. “이명박 정부의 통일교육정책과 통일교육 거버넌스의 개선방향.” 『평화학 연구』. 제10권 1호, 2009.
- 은기수. “통일과 북한에 관한 사회조사의 동향과 실태.” 『통일과 평화』. 제2집 2호, 2010.
- 이경태. “바람직한 대학 통일교육 방향.” 『대한정치학회보』. 제11집 3호, 2004.
- 정용하·김태완. “통일교육 방식과 내용에 따른 통일·평화인식의 변화.” 『한국민족문화』. 제26호, 2005.
- 최진욱. “통일담론의 새로운 패러다임: 분단 관리에서 통일 대비로.” 최진욱 편. 『한반도 통일과 주변4국』. 서울: 늘봄 플러스, 2011.
- 함택영 외. “남북한 평화체제의 건설과 통일교육: 연합제와 낮은 단계의 연방제의 수렴을 중심으로.” 『국가전략』. 제9권 4호, 2003.

3. 기타자료

- 대학통일문제연구소 협의회. <<http://www.kaurinu.or.kr/class/>> (검색일: 2012.4.8).
- 서울대학교 기초교육원. <http://liberaledu.snu.ac.kr/information/sub05_01_04.htm> (검색일: 2012.4.15).
- 통일부. <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000346>> (검색일: 2012.4.17).

<부록 1> 대학의 북한 및 통일 관련 교과목 현황(2012년 3월)

1. 국공립대학교

	대학	학과	전공	교양
1	강릉원주대			
2	강원대	윤리교육과	북한정치론(3) 북한사회론(3) 국제환경과 통일교육(3)	북한사회이해(3)
		정치외교학과	북한정치와 사회(3)	
3	경남과기대			
4	경북대	윤리교육과	통일교육론(3) 북한체제론(3) 북한사회연구(3)	통일과 북한이해(3)
		정치외교학과	북한정치이론(3)	
		사회학과	북한사회론(3)	
5	경상대	윤리교육과	통일교육론(3) 북한연구(3)	북한정치와 사회(2)
		정치외교학과	남북관계론(3)	
6	공주대	윤리교육과	남북한과 통일교육(3) 남북한관계(3)	북한이해와 통일문제(3) 북한학(2)
7	군산대			
8	금오공대			
9	목포대	윤리교육과	통일교육론(3)	북한의 이해(3)
10	목포해양대			
11	부경대	정치외교학과	북한정치경제(3)	북한의 이해(3)
12	부산대	윤리교육과	북한정치론(3)	
		정치외교학과	북한정치론(3)	
13	서울과기대			
14	서울대	윤리교육과	남북한사회연구(3) 북한정치론(3) 통일교육론(3)	북한학개론(3) 남북관계의 변화와 전망(3)
		정치외교학부 정치학전공	북한의 정치와 사회(3)	
		사회학과	민족사회학과 북한연구(3)	
15	서울시립대	국제관계학과	남북한관계(3)	남북분단과 통일(3)
16	순천대			민족통일론(2)북한학(3) 북한의 정치와 사회(3)

17	안동대	윤리교육과	북한정치론(3) 통일교육론(3)	통일과 남북관계(3)
18	인천대	정치외교학과	북한정치론(3)	
19	전남대	윤리교육과	남북한정치경제교육론(3) 남북한평화교육론(3)	
		정치외교학과	남북한관계론(3) 북한정치(3)	
20	전북대	윤리교육과	북한정치이해(3) 평화통일론(3)	북한의 이해(3)
		정치외교학과	북한의 이해(3) 북한정치론(3)	
21	제주대	윤리교육과	북한정치경제연구(3) 북한사회문화연구(3)	북한 및 통일론(2)
		정치외교학과	북한정치론(3)	
22	창원대	국제관계학과	남북한관계론(3)	민족분단과 통일문제(3)
23	충남대	정치외교학과	북한의 정치와 문화(3)	북한의 이해(3)
24	충북대	윤리교육과	통일교육(3) 북한연구(3)	
		정치외교학과	남북한관계론(3) 북한정치외교론(3)	
25	한국교통대			
26	한경대			
27	한국교원대	윤리교육과	통일연구특강(3) 통일교육론(3) 북한사회의 이해(3)	
28	한국방송통신대	문화교양학과	북한사회 바로보기 북한의 사회와 경제	
29	한체대			
30	한국해양대	법학전공	북한법(3)	북한의 이해(2)
		동아시아학과	북한의 사회와 문화(3)	
31	한밭대			

2. 교육대학교/ 교육대학

	대학	심화과정	전공	교양
1	공주교대	윤리교육	통일교육론(3)	
2	광주교대	윤리교육	통일론(2)	
3	경인교대	윤리교육	통일교육론(2)	남북통합과 한반도의 미래

4	대구교대			통일교육(2)
5	부산교대	윤리교육	북한과 통일론(2)	
6	서울교대	윤리교육	북한문제의 이해(2)	
7	전주교대			
8	진주교대	도덕교육	통일교육론(3) 북한사회와 교육의 이해(3)	한국사회와 통일(2) 북한사회론(2)
9	청주교대	윤리교육	남북한통합 및 체제비교(3)	
10	춘천교대	윤리교육	통일교육(2)	통일문제 연구(2) 북한 말글의 이해(2)
11	제주대 교육대학	윤리교육	초등통일교육론(3)	
12	교원대	초등교육과	초등통일교육론(3)	
13	이화여대 사범대학	초등교육과		

3. 사립대학교(*북한학과 설치대학/**북한학연계전공 운영)

	대학	학과	전공	교양
1	건국대	정치외교학과	한국분단사(3) 북한정치(3)	
2	경기대	국제관계학과	북한의 역사와 문화(3) 북한의 정치와 사회(3) 북한의 대외관계(3) 북한문제세미나(3)	북한사회의 이해(3)
3	경남대	정치외교학과**	북한정치론(3) 국제정치와 남북한관계(3)	통일문제의 이해 북한 주민생활의 이해
4	경성대	정치외교학과	북한과 동북아(3)	
5	경희대	정치외교학과	북한정치론(3)	
6	계명대	정치외교학과	북한정치외교론(3)	
7	고려대*	정치외교학과	북한정치론(3)	북한의 정치와 사회(3) 분단시대의 남한과 북한의 이해(3)
8	관동대			
9	광운대	국제협력학부	북한과 한반도의 미래(3)	
10	단국대	정치외교학과	분단국통일론(3)	북한사회의 이해(2)
11	대전대	군사학과	북한군사론(2) 북한학연구(2)	

12	대진대			북한사회의 이해(2) 통일정책의 이해(2) 북한학(2)
13	덕성여대	정치외교학과	북한의 정치와 대외관계(3)	
14	동국대*	윤리문화학과	북한사회와문화(3) 통일과 민족문화(3)	북한사회의 이해(2)
15	동명대			북한학(2)
16	동아대	윤리문화학과	통일교육론(3)	
		정치외교학과	북한정치론(3)	
17	동의대	정치외교학과	북한정치경제론(3)	
18	명지대*	정치외교학과	북한정치와 통일문제(3)	국제정세와 한반도통일
19	배재대	정치외교학과	북한정치론(3)	남북관계와 통일(2)
20	부경대	정치외교학과	북한정치경제(3)	
		경제학부	북한사회경제(3)	
21	서강대	정치외교학과	현대북한의 정치(3) 북한정치특강(3) 남북한 관계의 이해(3) 통일한반도의 미래상(3)	통일과 민족의 미래(3) 북한의 이해(3)
22	서경대	군사학과	북한학(3)	
23	서원대	윤리교육과	북한 및 통일교육(3)	
24	성균관대	정치외교학과	북한정치론(3)	북한경제의 이해(3)
25	성신여대	윤리교육과	통일교육론(3)북한사회문화론(3)	
		정치외교학과	북한정치외교론(3)	
26	숙명여대	정치외교학과	북한의 정치와 외교(3)	북한의 이해(3)
27	송실대	정치외교학과	분단체제와 통합(3) 북한의 정치와 경제(3)	북한의 이해(3)
28	신라대	국제관계학과	남북통일과 국제관계(3)	
29	아주대	정치외교학과	북한정치(3)	북한사회의 이해(3)
30	연세대	정치외교학과	북한정치(3) 북한정치영어월강(3)	한반도 통일정책론(3)
31	영남대	정치외교학과	북한정치론(3)	
32	울산대	정치외교학과	남북한관계론(3)	북한학(2)
33	원광대	정치외교학과	북한정치(3)	
		도덕윤리교육전공	북한정치(3) 통일교육론(3)	

34	인하대	정치외교학과	북한정치의 이해(3)	
35	중앙대	정치국제학과	북한정치론(3) 남북한 관계론(3)	
36	청주대	정치학과	북한정치론(3) 남북한정치론(3) 북한과 한반도정치(3) 한국의 안보와 통일(3)	
		사회학과	북한사회론(3)	
37	한남대	정치언론국제학과	남북관계와 북한체제변동론(3)	통일문제의 이해(3)
38	한라대			민족통일론(3)
39	한림대	정치행정학과	한국안보 통일정책론(3) DMZ와 평화세미나(3) 북한정치론(3)	
40	한신대	국제관계학부	남북한 통일문제 세미나(3) 현대북한의 이해(3)	
		국사학과	북한의 역사(3)	
41	한양대	정치외교학과	북한의 정치와 사회(3) 통일문제연구(3)	북한정치론(2)

The Task of Unification Education at Colleges

Jong-Heon Byeon

Under the premise that unification education could be regarded as a necessary condition for Korean unification, this article provides some ways for initiating unification education at the college level. In this vein, this paper examines levels of consciousness on unification among college students in their twenties. Along with the general decline of consciousness regarding unification issues, recent survey results show widespread indifference towards and ignorance of North Korea throughout the South Korean college students.

Considering the current situation of unification education, one of the most effective ways to develop unification education at the college level is to reorganize the official curriculum to provide extensive and comprehensive formal schooling. In addition, unification education has to utilize various teaching methods that stimulate active participation. Furthermore college as an intellectual community has to try to maintain the balance between research and education on unification-related issues.

Key Words: Korean Unification, Unification Education, Consciousness on Unification, South-South Conflict, Division Management Paradigm

양안 교류협력이 남북관계에 주는 함의: ECFA와 관련하여

전 병 곤*

- I. 문제제기
- II. ECFA의 체결 배경
- III. ECFA와 양안 교류협력의 전개
- IV. 양안교류협력의 평가와 함의
- V. 결론 및 과제

국문요약

본 글은 「해협양안경제협력기본협정(ECFA)」 체결 이후 양안 교류협력의 변화 양상을 분석하고 그것이 남북 교류협력에 주는 정책적 함의와 시사점을 제시하려는 시도이다. 다만, 양안관계와 남북관계가 갖는 상이성과 유사성을 고려해 본고에서는 한국의 입장을 중국이나 대만의 어느 일방에 고정하지 않고 양안관계에서 나타나는 특성을 남북관계에 교차적으로 적용하였다.

이를 위해 먼저, 본 글은 양안의 ECFA 체결 의도와 ECFA를 둘러싼 정치경제적 교류협력의 변화를 분석하였다. 양안은 안정과 발전을 위해 ECFA를 체결하였고, ECFA 체결 이후 양안관계는 교류협력의 제도화를 거쳐 안정적인 발전단계에 진입한 것으로 평가되며, 이러한 추세는 지속될 전망이다.

이러한 양안의 경험을 남북 교류협력과의 비교 평가를 통해 남북 교류협력 관계의 개선을 위한 정책적 함의를 제시하였다. 즉, 정치군사적 갈등에도 불구하고 경제교류협력을 유지해야 하는 점, 교류협력의 지속을 위해서는 한국이 일정 수준의 손해를 감수해야 하는 점, 상대적 열위에 처해 있는 북한이 오히려 남북관계를 주도할 수 있는 점, 상생 및 상호존적인 협력방향을 지향해야 하는 점, 민간과 정부를 분리해 추진하는 점, 국내 여론과 상대국 여론을 고려해야 하는 점 등이 그것이다.

주제어: 양안관계, 남북관계, 교류협력, 통합, 해협 양안경제협력기본협정

I. 문제제기

2012년 1월 대만 총통 선거에서 국민당의 마잉주(馬英九)가 재선됨에 따라 향후 양안관계도 안정적으로 발전할 것이라는 예측이 지배적이다. 대만독립을 주장하던 민진당과 달리 국민당은 양안관계의 안정을 통한 경제발전에 치중하는 정책

* 통일연구원 통일학술정보센터 소장

을 추진해왔고, 이에 대한 대만 주민의 선택이 선거결과로 반영되었기 때문이다.

실제로 마잉주 집권 1기 양안관계는 급속히 개선되었고, 2010년 6월 중국과 대만은 사실상 경제통합을 목표로 하는 『해협양안경제협력기본협정』(Economic Cooperation Framework Agreement, 이하 ECFA)을 체결하였다. ECFA의 체결은 인구 14억 명의 GDP 5.3조 달러에 달하는 경제공동체인 ‘차이완(chi-wan)’ 시대의 개막이자, 양안관계가 안정적인 발전과 교류협력의 제도화 단계에 진입했다고 평가된다.

따라서 ECFA를 둘러싼 양안 교류협력의 경험은 같은 분단국인 남북한의 교류협력관계를 모색하는데 적지 않은 시사점을 제공할 수 있다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 ECFA 체결 이후 양안 교류협력의 변화 양상을 분석하고 그것이 남북 교류협력에 주는 정책적 함의와 시사점을 제시하고자 한다.

그러나 양안관계와 남북관계의 상관성에 관한 연구의 중요성과 필요성에도 불구하고, 이에 대한 국내의 연구는 여전히 미진한 실정이다. 물론 1990년대 이후 양안의 통일정책 및 교류협력 전반에 관한 분석을 통해 남북관계에 주는 시사점을 도출하려는 기존연구는 활발한 편이다.¹ 그러나 ECFA를 포함한 연구는 소수에 불과하며, 그나마도 ECFA의 경제적 효과에 치중하는 한계를 갖고 있다. 즉, 양안의 교류협력관계가 한국경제 특히 한중경제에 미치는 영향에 대한 분석과 대응에 관한 연구가 주류를 이룬다.² 게다가 기존 연구는 양안관계와 남북관계의 상이성을 고려하지 않고 접근한 경우가 대부분이다.

주지하는 바와 같이, 양안관계와 남북한 관계가 갖는 유사성은 쌍방이 모두 체제와 이념이 다른 분단국가로서 동일한 역사와 문화를 공유하는 동일한 민족이며,

¹ 1990년대 이후 양안의 통일정책 및 교류협력을 통해 남북관계에 주는 시사점을 도출하려는 연구로는 문흥호, 『중·대만의 통일정책 비교연구』(서울: 통일연구원, 1994); 최춘흠, 『중·대만 비정치 분야 교류협력 실태에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 1998) 등이 있다. 2000년대 이후 양안관계에 관한 연구는 양안의 통일정책비교 및 통합가능성, 대만독립문제, 경제적 교류협력, 국제관계 및 안보적 맥락에서 주로 접근하고 있다. 이들 연구는 남북관계에 주는 함의와 시사점 도출을 목적으로 하고 있지는 않지만, 남북관계에 적지 않은 시사점을 준다. 정차근, “중국과 대만 통일의 기능적 관계변화와 전망,” 『한국동북아논총』, 제40집 (2006), pp. 79-104; 김도희, “중국의 성장과 대만기업의 역할,” 『한국정치학회보』, 37집 5호 (2003), pp. 331-475; 오승렬, “중·대만 관계의 구조적 특징 연구,” 『중국연구』, 제30권 (2002), pp. 531-547; 주성환, “분단국들의 경제적 상호의존성 비교 분석,” 『비교경제연구』, 10권 2호 (2003), pp. 1-39; Lynn T.White III, “America at the Taiwan Strait: Five Scenarios,” *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 3 (2007), pp. 5-40.

² 지만수 외, “중국·대만 ECFA의 주요 내용과 시사점,” 『오늘의 세계경제』(KIEP, 2010.7); 김선광, “중·대만 ECFA체결이 한중 FTA 협상에 미칠 영향에 관한 연구,” 『통상정보연구』, 13권 2호 (2011), pp. 179-203; 박광득, “양안 경제협력기본협정의 현황과 시사점,” 『대한정치학회보』, 18권 2호 (2011), pp. 169-192.

정도의 차이는 있으나 기본적으로 통일이나 통합을 지향한다는 점에서 찾을 수 있다. 반면, 양안관계와 남북한 관계는 분단의 역사적 배경, 체제를 비롯한 쌍방의 정치경제적 조건과 상대방의 정책에 대한 주동성과 피동성 그리고 국제적 지위 및 실질적인 교류협력 등에서 본질적으로 구분되는 상이성을 갖고 있다.

구체적으로 국력의 상대적 우위, 우월적인 국제적 지위, 이를 바탕으로 한 양안 교류협력의 적극성의 측면에서 중국의 입장이 우리와 유사하다. 반면, 이념과 체제의 유사성과 경제발전 수준의 측면에서는 대만의 입장이 우리와 유사하다. 이로 인해 많은 경우 ‘한국=대만, 북한=중국’ 혹은 ‘한국=중국, 북한=대만’의 등식이 교차한다. 따라서 양안 교류협력의 사례가 남북한 교류협력에 적용 가능한 시사점을 도출하기 위해서는 어느 일방에 우리의 입장을 적용하기보다는 양안관계에서 나타나는 특성을 남북관계에 교차적으로 적용해야 한다.

따라서 본 과제는 이러한 관점에서, 어느 일방에 고정되지 않고 대만 및 중국의 입장 그리고 양자 간 교류관계에서 나타난 특성을 동시에 고려하여 양안 교류협력이 남북교류협력에 주는 함의를 도출하고자 한다. 이를 위해 양안이 ECFA를 체결한 의도를 추적하고 ECFA를 둘러싼 양안의 정치경제적 교류협력의 변화를 분석·전망한 후, 이를 남북 교류협력과의 비교 평가를 통해 남북관계에 적용 가능하고 유용한 시사점을 도출하고자 한다. 다만, 연구 시점이 ECFA의 장기적 효과를 충분히 검토할 수 없다는 점과 대외적 요인이 양안관계 및 남북관계에 커다란 영향을 미침에도 불구하고 본 논문에서는 양안 및 남북한의 양자관계에 치중함으로써 이를 충분히 반영하지 못한 한계가 있음을 밝히고자 한다.

II. ECFA의 체결 배경

1. ECFA의 체결과정

ECFA 체결 이전 양안관계는 1978년 중국의 개혁개방정책 채택을 계기로 크게 변화되었고, 1987년 대만이 친지방문 허용정책을 채택함으로써 양안의 교류협력 관계도 본격화되었다.³ 이후 중국경제의 고도성장과 노동력, 원자재, 시장 등에서 비교우위에 있는 중국과 자본·기술에서 비교우위에 있는 대만의 경제적 상호보완

³ 1978년 이후 양안관계의 전개에 관해서는 다음을 참조. 張春英 主編, 『海峽兩岸關係史(第四卷)』 (福州: 福建人民出版社, 2004).

성으로 인해 양안 경제교류협력은 일관되게 진전될 수 있었다. 이는 주권, 독립 문제 등 양안 간 정치적 관계의 악화에도 불구하고 양안이 ECFA를 체결하는 주요 배경이 되었다.

<표 1> ECFA의 추진 경과

일 시	경 과	주요 내용
2009. 2	대만 ECFA 추진계획 발표	협상원칙, 추진원칙 등
2009. 5	대만 국민당 주석 우보승 베이징 방문	ECFA논의에 합의
2009. 11	공동연구 완료	ECFA가 양자 경제발전에 유리하다는 결론
2009. 12	제4차 양안회담	5차 양안회담에서 ECFA에 서명할 것을 합의
2010. 1	제1차 실무협상(북경)	- 공식 명칭 합의 - 협의서 내용 합의(상품 및 서비스 무역시장 개방 원산지 규정, 조기자유화 프로그램, 무역구제, 분쟁해결, 투자 및 경제협력) - 양안투자보장협정의 ECFA에 포함시켜 협상결정
2010. 4	제2차 실무협상(대만)	- 조기자유화 리스트 포함 품목과 서비스 부문의 상호 민감 부분에 대한 고려 원칙에 동의 (EHP 리스트에서 중국 농산물 제외, 대만 취약산업 및 중소기업 보호) - 협정 초안, 원산지 규정을 주요 의제로 협상전개
2010. 6	제3차 실무협상(북경)	- 협정 본문 및 5개조항 16조례에 기본적 합의 도출 - 조기자유화 프로그램 리스트 부분적 동의
2010. 6	제5차 양안회담 준비회의	협정 본문가 5개 부속서 최종 감독, 조정
2010. 6. 29	제5차 양안회담(중경)	양안 간 ECFA 서명

출처: 行政院大陸委員會, 兩岸大事記 참조 작성. <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2011.10.10).

ECFA의 체결은 2008년 5월 마잉주 정부의 출범과 맥락을 같이 한다. 마잉주 총통은 중국과 포괄적 경제협력협정(Comprehensive Economic Cooperation Agreement: CECA)을 체결해 양안 경제관계를 제도화한다는 공약을 제시했기 때문이다. 이러한 대만의 정책변화에 대해 중국도 적극적으로 호응하였다.⁴ 다만,

⁴ 2008년 12월 중국의 후진타오(胡錦濤)는 <대만동포에게 고함> 30주년 기념 좌담회에서 “양안은 포괄적 경제협력협정을 체결해 양안 특색을 갖춘 경제협력 기제를 건립함으로써 최대의 상호보완 및 호혜호리를 실현할 수 있다”고 언급하였다. 胡錦濤, “携手推動兩岸關係和平發展, 同心實現中華民族偉大復興,” 『統一論壇』, 2009年 第1期.

CECA가 중국과 홍콩의 CEPA를 연상시킬 뿐만 아니라 대만의 홍콩화를 우려한다는 대만 내부의 비판이 거세지자, 2009년 2월 대만 정부는 이를 수용해 ECFA로 명칭을 바꾼 추진계획을 발표했다.

2009년 5월 우보슝(吳伯雄) 국민당 주석이 베이징을 방문해 ECFA에 관한 논의에 합의한데 이어, 양안은 개별 및 공동연구를 통해 ECFA가 양안의 경제발전에 유리하다는 결론을 도출했다. 이후 6개월의 비교적 짧은 기간 동안 3차례의 실무협상과 준비회의를 거쳐 2010년 6월 29일 제5차 양안회담에서 중국 해협회(海協會) 천원린(陳雲林)회장과 대만 해기회(海基會) 장빙쿤(江丙坤) 이사장이 최종 서명함으로써 ECFA가 체결되었다. ECFA는 대만 국내의 논란에도 불구하고 8월 입법원의 비준을 얻음으로써 2011년 1월부터 공식 발효되었다.

ECFA는 2002년 기본협정 체결 후 2010년 발효된 중국과 아세안의 FTA처럼 2011년 발효 후 추후 협상을 통해 FTA를 완성하는 기본협정의 성격을 갖는다. 이에 따라 양안은 상품무역, 서비스무역, 투자보장, 분쟁해결 등에 관한 협상을 진행하고 있다. 협정문은 서문과 5개장, 16개조 그리고 5개의 부속문건으로 구성되어 있으며, 상품 및 서비스무역, 투자보장, 조기자유화(EHP), 경제협력, 분쟁해결 기구 등의 내용을 포함하고 있다. 특히, ECFA의 가시적 효과를 조기에 실현하기 위해 주요 공산품 및 서비스 분야에 대한 EHP를 포함시킨 특징이 있다.⁵

2. 양안의 추진 의도

ECFA의 체결은 중국과 대만의 상호 경제적 필요가 일치된 결과이지만, 그 이면에는 양안의 정치적 의도도 내포되어 있다. 즉, ECFA는 양안이 각자 경제적 동기와 정치적 의도를 동시에 고려한 전략적 의도를 갖고 추진한 결과물이다.

먼저 대만의 경우, ECFA를 대만경제의 활성화 촉진과 경쟁력을 강화하는 효과적인 수단으로 파악하고 추진하였다. 자원과 시장이 협소해 대외지향형 경제발전을 추진해 온 대만의 입장에서 ECFA는 중국의 거대 시장과 자본을 활용할 수 있는 기회인 동시에 양안 공동시장 구축과정에서 내국인 대우에 준하는 우대조치를 받을 수 있기 때문이다. 실제 미국의 피터슨 국제경제연구소의 보고서는 ECFA 체결로 2020년까지 대만의 GDP가 4.5% 상승할 것이라고 분석하였다.⁶

⁵ 『ECFA兩岸經濟合作架構協議本文』, <<http://www.ecfa.org.tw>> (검색일: 2011.10.20).

⁶ Daniel H. Rosen, "Deepening China-Taiwan Relations through the Economic Cooperation Framework Agreement," *Policy Brief* 10-16, Peterson Institute for International Economics, 2010.6.28.

또 대만 내에서 ECFA 추진의 주요 논거로 자주 거론되었던 중화경제연구원의 연구결과를 보면, ECFA 체결로 대만의 GDP 1.65→1.72%, 수출 4.87→4.99%, 수입 6.95→7.07%가 상승될 것이며, 25.7→26.3만개의 일자리가 창출될 것으로 예상했다.⁷

또한 대만은 WTO의 가입에도 불구하고 최근 FTA 체결의 세계적 추세와 동아시아 경제협력에서 소외되고 있다고 인식하고, 대만의 경제적 고립과 주변화를 방지하는 차원에서 ECFA를 추진했다. 특히, 2010년 1월 중국과 아세안 FTA의 본격 발효는 이러한 대만을 더욱 자극했다.⁸ 일반적으로 FTA는 구성원 간 무역 확대의 효과가 있지만 비회원국에는 무역장벽 효과가 있기 때문이다.

그런 점에서 대만이 중국에 비해 ECFA 체결에 더 적극적이고 선제적인 측면도 존재한다. 특히, ECFA 추진의 가속화와 정당성을 확보하는데 유리할 수 있도록 조기자유화 프로그램을 ECFA에 포함시킨 점도 그렇다. ECFA의 가시적 효과는 국민당 정부의 국내 정치에 유리하게 활용될 수 있기 때문이다. 즉, 국민당 정부는 ECFA의 경제적 효과를 통해 양안관계의 악화로 인한 정치적 불안과 경제 침체를 초래했던 민진당 시기와의 차별화를 꾀할 수 있을 뿐만 아니라, ECFA에 대한 국내 반론을 약화시키고 지지층을 넓힘으로써 국내 정국을 주도하는데 유리할 수도 있기 때문이다.

이러한 국내 정치적 동기 이외에도 대만은 ECFA를 계기로 국제 활동공간을 확대하려는 외교안보적 동기도 갖고 있다. ECFA는 양안 경협의 제도화를 이룸으로써 대만해협의 평화와 안정을 촉진할 수 있고 더 나아가 역내 평화와 안정에도 도움이 될 수 있다. 따라서 대만은 국제사회 평화와 발전의 기여자로서 국격을 높이고 타국과의 FTA를 추진할 수 있는 기회를 가질 수 있을 것으로 기대하고 있다.⁹

중국 역시 ECFA를 경제적 목적과 정치적 의도를 동시에 고려해 전략적으로 추진했다. 먼저 경제적 측면에서 중국은 ECFA를 계기로 대만에 대한 수출 증진 효과를 거두는 한편, 대만의 선진기술과 시스템을 습득함으로써 자국의 경쟁력 제고와 산업구조의 고도화에 활용하고자 한다.

중국은 ECFA의 원만한 성사를 위해 대만의 입장과 요구를 수용하는 협상력을

⁷ 中華經濟研究院ECFA研究團隊, 『兩岸經濟合作架構協議之影響評估報告 (2009年7月29日)』, <<http://www.cier.edu.tw>> (검색일: 2011.10.27).

⁸ 單玉麗, “臺灣的大陸政策與後ECFA時代推動兩岸經貿合作之策略,” 『綜合競爭力』, 2011年 第1期, p. 40.

⁹ 吳榮義 主編, 『解構ECFA:臺灣的命運與機會』 (臺北: 新臺灣國策智庫, 2010), pp. 35-47.

보여주었다. 구체적으로 중국은 2009년 기준 대만의 대 중국 수출액 138.3억 달러에 해당하는 539개 품목을 대만에 개방한 반면, 대만은 중국의 대 대만 수출액 28.3억 달러에 해당하는 267개의 품목만을 개방하였다. 또한 중국은 대만에 비해 우위에 있는 농산품의 개방을 요구하지 않았으며, 중국 인력의 대만 이동을 협정에서 제외시켰다.¹⁰

이 점은 중국이 ECFA를 추진하는데 경제적 동기 이외에도 정치·외교안보적 의도가 있음을 보여주며, ECFA만이 아닌 홍콩, 마카오 및 동남아와의 FTA를 추진할 때에도 공통적으로 발견된다. 즉, 중국의 전략적 의도는 FTA의 상호의존 효과에 의해 안정적인 경제안보협력 환경을 구축하고, 더 나아가 경제규모가 큰 중국이 상대적으로 의존도가 높은 체결국에 대한 영향력과 발언권을 발휘할 수 있는 비대칭적 상호의존 효과를 거두고자 한다.¹¹ 또한 중국은 체결국 외부의 영향력을 견제할 수 있는 무역의 안보외부효과(security externalities)도 기대하고 있다.¹²

이는 중국이 미국과 일본에 대응해 주변 지역에서 자국 중심의 유리한 질서를 형성할 수 있는 기회를 확보하는데 ECFA가 주요한 수단이 될 수 있음을 의미한다. 구체적으로 중국은 ECFA의 추진을 통해 대만과의 경제교류협력을 강화해 경제적 상호의존도를 높이고 경제통합을 가속화하는 한편, 대만 민중에 대한 중국의 이미지 제고와 대만 독립세력 견제, 더 나아가 통일의식을 고취시킴으로써 정치사회적 신뢰와 안정성을 확보하고 통일을 촉진시키려는 장기적 의도를 갖고 있다. 즉, ECFA의 정치적 파급효과를 기대하고 있다. 여기에 기존의 통합대상인 홍콩과 마카오를 포함하는 중화경제권 형성도 의도하고 있다. 이를 발판으로 아세안까지 포괄하는 동아시아 역내 협력의 주도권 및 발언권을 확보하고자 한다.¹³

¹⁰ 『ECFA兩岸經濟合作架構協議本文』, <<http://www.ecfa.org.tw>> (검색일: 2011.10.20).

¹¹ 양안관계의 비대칭성에 관한 이론적 접근은 包宗和·吳玉山 主編, 『重新檢視爭辯中的兩岸關係理論』(臺北: 五南, 2009), pp. 31-59.

¹² 무역의 안보외부효과란, 협력의 제도화가 행위자간 역내 외교안보적 이슈에 대한 논의와 협력을 이끌어냄으로써 역내 안보문제를 안정적으로 관리하고 영향력을 증대시킬 뿐만 아니라, 외부의 영향력을 견제할 수 있는 효과를 말한다. 전병근, “중국의 FTA 추진과 대외전략적 함의,” 『중국연구』, 제49권 (2010), 참고.

¹³ 鄭又平, “從兩岸簽署ECFA看中國大陸‘經略東亞’大戰略,” 『展望與探索』, 第9卷 第3期 (2011.3), pp. 45-46.

III. ECFA와 양안 교류협력의 전개

1. 교류협력의 제도화

마잉주 정부는 경제 활성화와 국제 활동공간의 확대를 위해 양안의 긴장·대립 관계를 지양하고 교류·협력을 확대하는 방향으로 양안정책의 기초를 조정하였다. 즉, 대만은 ‘통일을 하지 않고, 독립시도를 하지 않으며, 무력사용을 하지 않는다’는 ‘신삼불(新三不:不統·不獨·不武)’정책을 대륙정책의 기본원칙으로 설정하고, 중국과 대화와 교류를 추진하는 실리적 접근을 시도했다. 또한 대만은 하나의 중국과 ‘92공식(九二共識)’을 기초로 독립·주권 문제 등 양안 간 내재해 있는 복잡한 논쟁을 유보하고 상대방을 인정하는 토대 위에서 양안주민의 공동 번영을 위한 경제우선적인 교류협력을 추진했다. 그리고 대만의 주체성과 대등성을 고려하며 접근했다.¹⁴ ‘평화와 발전’ 및 ‘조화로운 사회’ 건설을 주창하며 올림픽 개최를 목전에 두고 있던 중국 역시 양안관계의 안정과 통합에 대한 기대감으로 이에 호응했다.

이에 따라 양안은 우선 10년 동안 중단되었던 교류협력의 제도화를 위한 협상부터 재개하였다. 장빙쿤 대만 해기회 이사장과 천원린 중국 해협회 회장을 대표로 하는 장천회담이 양안회담의 주요 창구로 활용되었다. 이 회담의 주요 의제로 협상 창구의 정상화와 논의 수준의 제고를 위한 제도적 장치 마련, 해결 가능하고 양안 주민 모두에게 혜택이 갈 수 있는 경제·사회·문화 부문의 교류확대를 위한 제도 완비, 양안의 교류를 제약해온 각종 규제 완화 및 철폐가 상정되었다.

2008년 6월 중국 베이징과 동년 11월 타이베이에서 개최된 1·2차 회담의 결과, 양안은 직항 전세기 운항 및 중국인들의 대만 관광 허용에 관한 협정을 체결하고 항공운송, 해양운송, 우편 및 식품안전 등에 대한 합의서를 체결하여 양안 간 교류를 제도화하는 성과를 거두었다. 3차(2009.4)회담에서는 금융부문의 협력과 정기 직항로 개설 등에 관한 합의서를 체결하고 중국자본의 대만 내 투자에 관한 공동 인식에 도달하였다.¹⁵

무엇보다도 장천회담의 가장 큰 성과는 4차(2009.12)회담에서 합의한 ECFA를 5차(2010.6)회담에서 체결함으로써 양안 경제관계를 제도화의 단계로 발전시켰다

¹⁴ 張榮恭, “構築兩岸雙 贏新局:國民黨政府大陸政策的理念與實踐,” 蔡朝明主編, 『馬總統執政後的兩岸新局:論兩岸關係新路向』(臺北:遠景基金會, 2009), p. 48.

¹⁵ “推動兩岸制度化協商穩定有序運作,” 行政院大陸委員會全球網, <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2011.10.18).

는 점이다. ECFA에 의거해 양안은 투자보장협정, 분쟁해결, 상품무역, 서비스무역, 경제협력사항 등 진전된 제도화를 향한 협상을 진행하고 있다. 이밖에도 6차(2010.12)와 7차(2011.10)회담을 통해 의약위생협력 및 핵전력안전협력을 체결하는 등, <표 2>와 같이, 2011년 10월까지 양안은 모두 7차례의 장관회담을 개최하고 16개의 협의를 체결하는 제도화의 성과를 거두고 있다.

<표 2> 양안회담의 제도화 성과

	일 시	장 소	주요 성과(합의서)
1차	2008.06	중국 베이징	-해협양안진세기회담기요(海峽兩岸包機談紀要) -해협양안 대륙주민의 대만여행에 관한 협의(海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議)
2차	2008.11	대만 타이베이	-해협양안해상운수협약(海峽兩岸海運協議) -해협양안항공운수협약(海峽兩岸空運協議) -해협양안우편협약(海峽兩岸郵政協議) -해협양안식품안전협약(海峽兩岸食品安全協議)
3차	2009.04	중국 난징	-해협양안공동범죄소탕 및 사법공조협약(海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議) -해협양안항공운수보충협약(海峽兩岸空運補充協議) -해협양안금융협력협약(海峽兩岸金融合作協議)
4차	2009.12	대만 타이중	-해협양안 농산물 검역검사 협력협약(海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議) -해협양안 표준계량인증 협력협약(海峽兩岸標準計量檢驗認證合作協議) -해협양안 어선선원 노무협력협약(海峽兩岸漁船舶員勞務合作協議)
5차	2010.06	중국 충칭	-해협양안경제협력기본협정(ECFA)(海峽兩岸經濟合作架構協議) -해협양안지적재산권 보호협정(海峽兩岸智慧財產權保護合作協議)
6차	2010.12	대만 타이베이	-해협양안의약위생협력협약(海峽兩岸醫藥衛生合作協議)
7차	2011.10	중국 톈진	-해협양안핵전력안전협력협약(海峽兩岸核電安全合作協議)

출처: 臺灣行政院大陸委員會, <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2011.10.25).

2. 교류협력의 확대

ECFA로 상징되는 양안 교류협력의 제도화는 양안 교류협력의 확대를 초래했다. 먼저, 경제적 측면에서 대만은 인민폐 환전 업무 개방, 양안 증권투자 개방, 해외기업의 대만 상장 완화, 중국의 대만투자 개방, 양안 금융 거래와 관리 협력 강화, ‘小三通’ 정상화 추진 등의 조치를 잇달아 실시했다.

ECFA가 발효된 2011년 상반기 동안 조기자유화 품목에 대한 원산지 증명서 발급은 25.7억 달러에 해당하는 17,072건이 발급되었고, 이 기간 대만의 대중국 수출도 10% 성장하였다. 물론 ECFA가 발효된 지 얼마 지나지 않은 관계로 의미 있는 변화를 발견하기 어렵지만, <표 3>에서 보듯이, 대만과 중국의 무역은 증가 추세를 유지하고 있으며, 이에 따라 대만의 대중국 무역의존도도 심화되는 추세에 있다. 다만, 중국의 대대만 무역의존도는 하강 추세를 보이고 있어 양국 간 비대칭적 상호의존관계가 형성되고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 2008-2011년 대만과 중국의 무역액 및 무역의존도

	무역 총액 (억, US \$)	대만의 대중국 무역의존도(%)	중국의 대대만 무역의존도(%)
1995	225.25	10.36	8.02
2000	312.39	10.67	6.59
2005	763.65	20.04	5.37
2008	1,053.69	21.24	4.11
2009	865.15	22.88	3.92
2010	1,207.84	22.97	4.06
2011*	1,245.99	22.89	3.76

*2011년은 1-11월.

출처: 『兩岸經濟統計月報』, 第228期(2012.3)를 참고하여 작성.

반면, 대만의 대중국 투자는 급격히 확대되고 있다. <표 4>를 보면, 국민당 집권 이후 3년간 대만의 대중국 투자액은 324억 달러로서 2007년까지의 누적 투자액인 649억 달러의 약 50%를 차지할 정도로 급증하고 있다. 금융위기의 영향으로 감소를 보인 2009년을 제외하면 100% 이상의 증가율을 보였으며, 특히, ECFA가 발효된 2011년은 11개월임에도 불구하고, 135.4억 달러에 달하는 사상 최대의 투자액을 기록하고 있다. 이에 따라 2011년 1~11월 중 대만의 대외투자에서 차지하는 중국의 비중은 79.1%로 1991년부터 2010년까지 중국의 비중 60.89%를 크게 상회하고 있다.¹⁶

¹⁶ 『兩岸經濟統計月報』, 第228期 (2012.3), p. 31.

명을 상회하는 폭발적인 증가를 하였고, 2010년에는 97.58% 급증한 118만 8,928명에 이르렀다. 양안이 중국인의 대만 여행을 허용한 2008년 7월부터 2011년 9월 20일까지 대만을 방문한 중국 관광객들은 모두 263만 7,928명에 달했다.¹⁸ 이는 1987년 양안의 인적교류가 시작된 이후 2007년까지 대만을 방문한 중국관광객 186만 3,285명을 넘어서는 수치다.

<표 6> 대만 방문 중국 관광객 통계

연도	중국 관광객 (명)	증가율 (%)	대만방문 총 관광객 (명)	성장률 (%)	비중** (%)
2002	2,151	-	2,977,692	5.18	0.07
2003	12,768	439.58	2,248,117	-24.50	0.57
2004	19,150	49.98	2,950,342	31.24	0.65
2005	54,162	182.83	3,378,118	14.50	1.60
2006	98,548	81.95	3,519,827	4.19	2.80
2007	81,903	-16.89	3,716,063	5.58	2.20
2008	90,035	9.93	3,845,187	3.47	2.34
2009	601,754	568.36	4,395,004	14.30	13.69
2010	1,188,987	97.58	5,567,277	26.67	21.36
2011*	1,150,026	-	-	-	-

*2011년은 1-11월.

**대만 방문 총 관광객 중 중국 관광객의 비중.

출처: “業務統計資料,” 內政部入出國及移民署, <<http://www.immigration.gov.tw>> (검색일: 2012.4.10).

3. 전망

앞에서 살펴보았듯이, 마잉주 총통이 집권한 이후 양안은 관계개선을 통해 ECFA를 체결함으로써 양안의 교류협력은 제도화의 단계로 접어들었다고 평가된다. 또한 기본 협정 성격인 ECFA의 특성상, 양안은 향후 지속적인 협상을 해야 하며, 이에 따라 양안 간 교류협력의 제도화도 지속될 전망이다.¹⁹ 특히, 이에 대한 대만 주민의 여론도 긍정적일 뿐만 아니라,²⁰ 양안 교류협력에 적극적인 국민

¹⁸ 이에 따른 경제효과로 1,311억 新臺幣의 외화소득을 올린 것으로 평가된다. “開放大陸地區人民來臺觀光,” <<http://www.cy.gov.tw>> (검색일: 2011.10.25).

¹⁹ 7차 장친회담에서 양안은 8차 회담에서 양안투자보장에 관한 협의를 하기로 합의했다.

당의 마잉주 총통이 재선되어 양안의 제도화도 더욱 탄력을 받을 전망이다.

그러나 향후 양안관계가 양안 교류협력의 제도화를 넘어 질적인 변화 내지 통합을 지향할 수 있으려면 적지 않은 시간이 필요할 것으로 보인다. 우선 무엇보다도 중요한 것은 ECFA의 정치·경제적 효과이다. 물론 ECFA가 발효된 지 1년 남짓한 시점에서 ECFA의 효과를 검토하는 것은 사실 무리가 있지만,²¹ 대만에서의 ECFA의 추진 동기와 지지 기반이 대만경제의 발전과 양안관계 개선을 통한 국제생존공간의 확대에 있기 때문에 이에 대한 가시적인 효과가 출현해야 한다. 현 단계에서 볼 때, ECFA의 체결과정에서부터 진행된 양안의 교류협력과 제도화의 노력이 양안관계의 안정을 가져다 준 효과는 분명 존재한다.²² 그러나 주민들이 피부로 느낄 수 있는 경제적 효과와 해외 자본의 대만 투자나 FTA 체결 등은 단기간에 거둘 수 있는 성과가 아니기 때문에, 향후 이에 대한 성과가 양안 교류협력의 추진 동력으로 작용할 전망이다.²³

또 하나 주요한 변수는 ECFA의 정치·안보적 파급 효과이다. 즉, 경제적 교류협력의 확대와 상호의존의 심화는 공동의 이익을 유발시키고 상호신뢰 구축 및 정치·안보 분야의 협력을 파급시켜 궁극적으로 통합으로 나아가겠다는 (신)기능주의적 접근의 유효성 여부이다.²⁴ 중국이 장기적으로 원하는 방향이기도 하다. 그러나 양안 간에는 해소되지 않은 정치·안보적 불신이 여전히 잠재해 있다.²⁵

구체적으로 2011년 11월 대만 주민이 대만 정부와 주민에 대한 중국정부의 태

²⁰ 2011년 11월 민의 조사의 경우, 양안 교류의 속도가 적당하다는 의견(48.1%)이 너무 빠르다는 의견(25.7%)을 압도하는 것으로 나타났으며, 너무 느리다는 의견(12.9%)을 감안하면 대체로 지지하는 의견이 높은 편이다. 『民衆對當前兩岸關係之看法'例行性民意調查』, pp. 1-2. 行政院大陸委員會全球網, <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2012.4.10).

²¹ 그럼에도 불구하고, ECFA의 정치경제적 효과에 대한 다양한 연구들이 시도되고 있다. 劉翁昆, “ECFA對臺灣的政經影響及未來展望,” 『東亞論壇季刊』, No. 472 (2011.6), pp. 9-20; 李利國, “ECFA與臺灣面臨的經濟挑戰,” 『華人前瞻研究』, 第7卷 第1期 (2011.5), pp. 31-41; 李樑堅, “兩岸經濟發展面對ECFA簽訂後之影響分析,” 『華人經濟研究』, 第9卷 第1期 (2011.3), pp. 51-61.

²² 2011년 5월 마정부 이후 양안관계의 변화를 묻는 여론조사의 결과에서도 비교적 완화(51.3%)가 변화 없음(32.3%)과 비교적 긴장(10.2%)보다 높았다. 『民衆對當前兩岸關係之看法'例行性民意調查』, p. 2.

²³ Ming-Yen Tsai, “From Shallow to Deep Water Zone: Taiwan-China Relations, 2008-2011 and Beyond,” *2011 Asia-Pacific Security Forum* (Conference Manual, 2011.8.26), pp. 167-180.

²⁴ David Miltrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Book, 1943), p. 38; 상호의존과 국가의 역할 간의 상관관계에 대한 자유주의자들의 시각은 주로 다음에 의존하고 있다. Robert, Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989); Edward, L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations* (New York: Free Press, 1976).

²⁵ 王俊峰, “ECFA與兩岸關係和平發展,” 『臺灣研究集刊』, 2011年 第2期, p. 23.

도를 어떻게 인지하는 지를 파악하는 설문조사를 보면, 우호적이라는 응답보다 비우호적이라는 응답이 더 많았다. <표 7>에서와 같이, 중국정부의 대만 정부에 대한 태도의 경우 우호적인 응답은 32.6%인 반면, 비우호적이라는 응답은 45.2%였고, 중국정부의 대만 주민에 대한 태도의 경우 우호적인 인식은 40.5%인 반면, 비우호적인 인식은 40.8%였다.

<표 7> 대만 주민의 중국정부에 대한 호감도 조사

	매우 우호적	우호적	비우호적	매우 비우호적	모름/무응답
중국정부의 대만 정부에 대한 태도	4.5%	28.1%	29.4%	16.1%	21.9%
중국정부의 대만 주민에 대한 태도	4.7%	35.8%	27.3%	13.5%	18.7%

출처: 『民衆對當前兩岸關係之看法』例行性民意調查, p. 1.

이 점은 양안 교류협력의 제도화 및 확대에도 불구하고 대만 주민의 중국에 대한 불신감이 여전히 해소되지 않고 있음을 의미한다. 더욱이 대만 주민의 절대 다수는 통일이나, 독립보다는 현상유지를 선호하고 있다. <표 8>에 나타난 2011년 11월 조사결과를 보면, 즉각 통일(1.3%)과 즉각 독립(4.1%), 모름(8.0%)을 제외한 나머지 86.6%가 현상유지를 선택했다. 이를 세분화하면, 현상유지 후 통일이나 독립 재결정 34.2%, 영원한 현상유지 26.5%, 현상유지 후 독립 17.3%, 현상유지 후 통일 8.6%의 순이다.

<표 8 > 대만 주민의 통일 관점

즉각 통일	현상유지 후 통일	현상유지 후 통일이나 독립 재결정	영원한 현상유지	현상유지 후 독립	즉각 독립선포	모름/무응답
1.3%	8.6%	34.2%	26.5%	17.3%	4.1%	8.0%
1.3%	86.6%				4.1%	8.0%

출처: 『民衆對當前兩岸關係之看法』例行性民意調查, p. 2.

이처럼 통일을 원하는 대만 주민은 1.3%에 불과하고 현상유지 후 통일을 희망하는 주민을 포함한다 해도, 10% 미만에 머무르고 있다. 양안 교류협력의 확대에도 불구하고, 양안의 사회·정치적 통합은 요원한 실정이다. 따라서 ECFA를 중심으로 한 양안 교류협력의 정치적 파급효과는 양안관계의 진전을 전망하는 중요한

요소가 될 것이다.

이와 관련 주목할 만한 변수는 대만의 국내여론 불일치와 정권교체 여부이다. 대만 내부에는 마잉주 정부의 양안정책에 대해 불만을 갖거나 반대하는 여론이 존재하며, 특히 민진당을 비롯한 대만 독립론자들은 대만의 주권과 경제이익을 교환하는 행위라고 비난하며 현 국민당의 정책에 의구심을 갖고 있다.²⁶ 따라서 국민당 정부가 어떻게 반대여론을 극복하고 양안정책을 추진할 수 있는 여론을 조성하느냐가 향후 양안교류협력의 속도와 폭에 영향을 미칠 것으로 보인다.²⁷ 특히, 마잉주 총통의 임기가 끝나는 2016년 이후 만일 민진당 정부가 집권할 경우, 양안정책과 양안관계에도 변화가 불가피할 것으로 보인다.

IV. 양안교류협력의 평가와 함의

1. 남북한 교류협력과의 비교평가

이상에서 보듯이, 양안은 정치적 갈등 속에서도 경제·사회 분야를 중심으로 한 교류협력을 지속, 확대시켜왔다. 그리고 이 점은 마잉주 정부 들어 ECFA를 체결해 경제교류협력의 제도화를 이루는 밑거름으로 작용하고 있다.²⁸ 이는 관광, 문교, 언론 및 사법 등의 교류를 동반하며 점차 확산되고 있다. 물론 향후 어떻게 발전될지는 미지수이지만, 상호 신뢰형성을 통한 평화정착을 거쳐 정치적 통합을 논의할 가능성도 배제할 수 없다.

반면 남북한의 경우는, 경제·사회 분야의 교류협력에 비해 당국 차원의 정치적 교류협력이 상대적으로 활발한 편이며, 이를 동인으로 삼아 경제·사회 분야의 교류협력을 이끌어 온 특징을 보인다. 대북 포용정책을 추진하던 시기에도 경제적 교류협력이 동인으로 작용한 것이 아니었으며, 상호 이익과 신뢰 형성이 미흡한 상태에서 관 주도로 진행되었다. 이로 인해 이명박 정부 들어 북핵 실험, 천안함 사건, 연평도 포격 사건 등 남북 교류협력은 경색되고 남북관계는 긴장 국면을 유지하고 있다.²⁹

²⁶ ECFA를 둘러싼 대만 내 정치·경제적 논쟁에 대해서는 童振源, “兩岸經濟合作架構協議之成效與檢討,” 『建國百年臺海周邊安全學術研討會論文集』(2011.9.22), pp. 161-180.

²⁷ 楊開煌, “總統選舉後兩岸關係發展的制約因素,” 『展望與探索』, 第10卷 第2期(2012.2), pp. 4-6.

²⁸ 물론 1978년 이후 평화통일정책 전환에 따른 일관된 대만 포용정책과 주변국과의 적극적인 FTA 정책을 추진한 중국의 역할이 결정적이긴 하다. 그럼에도 불구하고, 민진당 시기 양안관계의 악화를 고려하면 대만의 변화는 여전히 중요하다.

이러한 차이점이 나타나는 가장 큰 이유는, 양안은 모두 시장경제를 운용하나 남북한은 그렇지 않기 때문이다. 또한 상호 체제와 이념 및 통일정책의 근본적 차이에도 불구하고, 남북한의 공식적 정치대화가 양안의 그것보다 상대적으로 많은 이유는 양안관계와 남북관계의 비대칭적 수준의 차이에서 기인한다. 구체적으로 양안은 국토, 인구, 국력 등 국가 규모의 비대칭성이라는 객관적 현실과, 대만을 하나의 성 즉 지방으로 간주하는 중국에 대한 대만의 반발 등 상호 인식의 차이를 배경으로 하고 있다.³⁰ 다만, 양안은 합의 도출이 어려운 정치적 입장을 우회할 수 있는 준정부기구인 ‘해기회’와 ‘해협회’를 교류협력의 창구로 활용하고 있다. 반면, 남북은 2000년과 2007년 두 차례의 정상회담을 비롯 정치, 군사회담을 포함해 당국 간 공식 회담을 꾸준히 개최해왔는데, 이는 남북관계의 비대칭적 수준이 양안관계처럼 크지 않음을 의미한다. 비록 실패한 국가로서 국제사회로부터 제재를 받고 있지만, UN 가입국이고 수교국이 160개국에 달하는 북한을 수교국이 23개국에 불과하고 UN 비가입국인 대만과 등치시키는 것도 무리가 있다.³¹

따라서 양안관계와 남북관계가 갖는 비대칭성과 차이점으로 인해 양안 중 어느 일방에 고정된 시사점을 얻기는 어렵다고 평가된다. 다만 양안과 남북이 처한 정치적 상황은 다르지만, 양자관계를 지향하는 정책방향과 태도에서 보면 유사점도 발견된다. 즉, 상대적으로 우위에 있는 중국은 대만에 적극적인 평화공세를 전개하고 있고, 반면 대만은 흡수통합을 우려 소극적이고 제한적으로 반응하고 있다. 이점에서 보면, 중국은 남한과, 대만은 북한과 유사하다. 또한 국내의 정치적 여론이 양자관계에 미치는 영향의 측면에서는 대만이 한국과 유사하다. 더욱이 대만의 전략적 가치를 활용하는 미국의 존재와 북한의 전략적 가치를 활용하는 중국의 존재도 양안 및 남북관계에 영향을 미칠 수 있는 외부요인이라는 점에서 유사한 측면도 있다. 게다가 역설적이긴 하지만, 양안간 ‘정냉경열(政冷經熱)’의 교류협력의 경험을 반면교사로 삼을 경우 남북교류협력에 주는 시사점도 찾을 수 있을 것이다.

²⁹ 특히, 천안함 사건(2010.3.26) 이후 한국정부는 인도적 지원과 개성공단을 제외하고, 남북교역 중단, 방북·투자 지원을 불허하는 5·24조치를 취한 바 있다.

³⁰ 대만인의 정체성에 관한 1992년 6월의 설문조사에 의하면, 대만인이라고 응답한 비율이 17.3%, 중국인이라고 응답한 비율이 26.2%였으나, 2005년 12월의 조사에서는 각각 46.5%, 7.3%로 크게 변화되었다. 이러한 변화는 양안교류의 진전 및 통합을 위해 극복해야 할 문제로 평가된다. J. Bruce Jacobs, I-hao Ben Liu, “Lee Teng-hui and the Idea of ‘Taiwan,’” *The China Quarterly*, Vol. 190 (June, 2007), pp. 390-392.

³¹ 외교통상부, 『2010년 외교백서』 (외교통상부, 2010), p. 255.

이와 달리 양안 간 비정치적 교류협력 특히 경제교류협력은 남북교류협력보다 상당한 수준으로 진척되어 있다. 먼저, 경제 교류협력의 수준을 비교하면, 중국과 대만, 남북한의 경제규모와 발전수준 차이를 감안한다 하더라도, 2010년 한해에만 1,207억 달러에 달하는 양안 무역액에 비해 남북 교역액은 미미한 수준이다. 실제로 남북 간 교역이 시작된 1989년 이후 2010년까지 누계 액은 약 146억 달러에 불과하다. <표 9>에서 보듯이, 가장 높은 수준을 기록했던 2010년의 경우에도 19억 달러에 불과할 정도로 미미한 수준이다.

이와 같은 상호무역의 절대적 수치 비교와 달리 상호 무역의존도에서는 의미 있는 점도 발견된다. 양안 간 무역의존도가 2010년의 경우 대만이 22.97%, 중국이 4.06%로 비대칭적일지라도 상호성을 띠고 있는 것과 달리 남북은 북한의 일방적인 대남 의존성을 보이고 있다. 즉, 북한무역에서 차지하는 남한의 비중이 30% 이상인데 비해 남한의 무역에서 차지하는 북한의 비중은 거의 제로에 가깝다.³² 따라서 양안의 경제교류협력은 경제적 상호의존성이 증대되는 방향으로 전개된 반면, 남북한은 경제적 상호의존성이 아닌 북한의 대남 의존도를 심화시킬 수 있는 방향으로 전개되어왔다는 점이 크게 다르다.³³ 뒤에서 논의하겠지만 이점은 남북경협을 추진방향에 지대한 함의를 준다.

<표 9> 북한의 대남한 무역 및 비중

(단위: 백만 달러)

연도	89~01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
무역액	2,659	641	724	697	1,056	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714	16,320
비중 (%)	-	22.1	23.2	19.6	26.0	31.1	38.9	32.3	33.0	31.4		-

* 북한의 전체무역에서 차지하는 비중.
출처: KOTRA, 『연도별 북한의 대외무역동향』을 참고하여 재작성.

투자를 비교하면, 2010년까지 대만의 대중 투자누적액은 973.2억 달러로 2010년 한해 122.3억 달러, 2011년 상반기에만 71.2억 달러에 달하고 있으나, 남북교류

³² 2010년의 경우 한국의 총 대외무역액은 약 8,916억 달러로서, 이 중 북한과의 무역 약 19억 달러가 차지하는 비중은 0.002%에 불과하다.

³³ 물론, 이는 북한의 대외무역에서 차지하는 중국의 비중이 2006년 39%, 2008년 49.5%, 2010년 56.9%로서, 한국보다 더 높다는 점에서 이견이 있을 수 있지만, 양안 및 남북한의 분단국 상호관계의 비교차원에서 보면, 북한의 대남 경제의존의 심화는 분명한 현상이다. 중국-대만, 남북한, 동서독의 경제적 상호의존성 비교에 대한 의미 있는 연구로는 주성환, “분단국들의 경제적 상호의존성 비교분석,” pp. 1-39.

가 비교적 활발했던 시기의 남한의 대북 투자액은 2000년부터 2005년까지 차례로 2,170만, 2,757만, 1,211만, 755만, 1,180만, 1,866만 달러를 기록하고 있어 비교가 어려운 실정이다.³⁴ 여기에서 상업성보다 지원성 성격이 강한 남북경협 특성을 고려한다 해도, 2009년까지 남한의 정부 및 민간 차원을 포함한 대북지원 누적액은 29억 3,400만 달러로서, 이를 모두 합해도 남북경협 관련 투자는 양안의 그것에 견줄 바가 못 된다.

인적 교류의 측면에서 볼 때, 1987년부터 시작된 양안의 교류가 남북의 교류보다 훨씬 활발하다. 실제로 2006년에서야 왕래인원이 10만 명을 넘어선 남북의 경우보다 80년대 후반부터 왕래인원이 10만 명을 넘어선 이후 2006년 한 해에만 460만 명 이상을 기록한 양안의 교류수준이 훨씬 높다고 평가된다. 게다가 양안은 관광 및 경제협력은 물론 사회문화 목적의 교류도 폭 넓게 진행되고 있어 더욱 그렇다.

<표 10> 남북 인적교류 추이

(단위: 명)

연도	89~01	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	누계
남→북	27,154	12,825	15,280	26,213	87,028	100,838	158,170	186,443	120,616	130,119	116,047	980,731
북→남	1,534	1,052	1,023	321	1,313	870	1,044	332	246	132	14	7,881
합계	28,686	13,877	16,303	26,534	88,341	101,708	159,214	186,775	120,862	130,251	116,061	968,612

출처: 통일부, 『2012 통일백서』 (통일부, 2012), p. 280.

물론 중국의 인구규모, 북한의 폐쇄성 등으로 인해 양안 및 남북한의 인적 교류를 양적으로 단순 비교하는 것은 무리가 있다. 그러나 교류협력에서 인적 왕래가 갖는 파급효과를 감안한다면, 양안 및 남북한의 교류협력 수준을 파악하는데 유용하다. 그런 점에서, 인적교류를 둘러싼 양안의 정책과 입장을 남북관계에 교차 적용한다면, 적지 않은 시사점 도출도 가능하다. 즉, 전면적인 왕래 및 교류가 아닌 제한적·점진적이면서 경제이익 창출이 가능한 교류를 허용하는 점에서 그렇다.

이와 같이 양안의 비정치적 교류협력은 남북한의 그것에 비해 활성화되어 있으며, 그런 점에서 남북관계에 시사하는 함의도 존재한다. 다만, 북한의 입장이나 상황이 중국과 유사하고 한국이 대만과 유사하다거나 아니면, 북한이 대만과, 한국

³⁴ 엄태운, 『한미 양국의 대북정책과 남북경협』 (서울: 집문당, 2007), p. 144.

이 중국과 유사한 특성이 일관되게 나타나지 않고, 4국의 입장이나 상황이 사안별로 교차하고 있다.

2. 남북관계에 주는 함의

양안교류협력과 남북교류협력의 비교를 통해 알 수 있듯이, 어느 일방의 입장에서 한국에 주는 함의를 찾기보다 양안관계의 일반적 특징 속에서 남북관계에 주는 함의를 찾고 이를 토대로 한국에 주는 대안을 모색해야 할 것이다. 그런 점에서, 양안의 교류협력 사례는 남북 교류협력에 다음과 같은 일반적 시사점을 제공한다.

첫째, ECFA의 체결을 통한 경제교류협력의 제도화는 양안 간 긴장 완화 및 안정적 발전을 가능하게 해주고 향후 평화정착과 장기적 통합에 긍정적 영향을 미치는바, 남북한 교류협력 관계에도 이러한 패러다임의 적용이 필요하다. 즉, 양안은 정치·군사적 긴장관계에도 불구하고 경제교류협력을 지속하였고, 이것이 관계 정상화의 동력으로 작용하였다. 따라서 현재 남북한은 정치군사적 긴장과 갈등 속에서도 경제교류의 유지를 통해 상호 이해와 신뢰를 축적함으로써 대화 창구를 유지하고 향후 긴장 해소와 관계 정상화의 동력으로 삼을 수 있어야 할 것이다.

둘째, 양안관계에 영향을 미치는 국내 갈등 및 여론을 관리하는 대만의 경우에서 보듯이, 한국도 대북정책을 둘러싼 국내 정치 및 여론을 관리하면서 추진할 필요가 있다. 사실 대만에 비해 한국의 대북정책에 영향을 미치는 국내정치와 여론의 변화 폭이 더 크고, 종종 남북갈등을 넘어서는 남남갈등이 야기되는 바, 갈등을 해소하고 변화의 폭을 줄일 수 있는 방안과 정책결정과정을 마련해야 할 것이다.

셋째, 중국은 대만과의 ECFA 체결 시 경제교류 증대가 정치통합에 미칠 영향을 감안하여 일정 수준의 양보를 전략적으로 활용하였는바, 상대적으로 우월적 지위에 있는 일방이 손해를 감수해야 경제교류협력 관계가 지속될 수 있다는 시사점을 제공한다. 따라서 남북교류협력의 지속을 위해서는 상대적으로 우월적 지위에 있는 한국이 일정 수준의 손해를 감수하고 전략적으로 접근해야 하며, 이러한 우월적 지위를 지속·확대할 수 있도록 노력해야 한다.

넷째, 양안의 교류협력 사례는 상대적으로 우위에 있는 일방이 적극적·공세적 교류협력을 추진함에도 불구하고, 수세적·방어적으로 접근하는 일방이 오히려 쌍방의 교류협력의 속도와 범위를 주도할 수 있음을 보여준다. 남북 교류협력의 경우에도 남한이 비교적 적극적인 대북지원 정책을 추진해왔으나, 오히려 북한이 남

북관계를 조절하는 경우도 많았다. 이러한 북한의 변화를 유도하기 위해 원칙 있는 대북정책을 추진하자 북한은 이에 맞서 강·온 양면책을 구사하는 점도 그렇다.

다섯째, 그런 점에서 다음의 시사점은 유용하다. 즉, 양안 경제교류협력이 활발하게 이루어질 수 있는 이유는 쌍방 모두에게 경제적 이익을 제공하기 때문인바, 일방적 지원·수혜의 관계보다 쌍방 모두에 이익이 주어지는 방향으로 교류협력관계가 형성되어야 한다. 현 남북경협은 북한에 이익이 주어지지만 남한경제에 주는 혜택은 상대적으로 미미한 실정이다. 따라서 초기에 교류협력의 활성화를 위한다는 점에서 남한이 일정 수준 손실을 감수해야겠지만, 중장기적으로는 남북이 모두 상생하는 교류협력관계를 모색해야 할 것이다.

여섯째, 이와 관련 정치적 경색 관계에도 불구하고 양안 경제교류협력이 활발하게 유지·전개되는 이유는 민간과 정부의 분리 속에서 추진되고 있는 점도 작용하고 있다. 이와 달리 남북경협은 대북지원이 60% 이상을 차지하고 있는 등 정부주도형이라 할 수 있는데, 이 때문에 남북간 정치적 관계에 깊은 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 남북관계 및 대내외 정치적 영향 및 부담을 해소함으로써 남북경협이 지속적으로 추진될 수 있도록 민간 주도형의 교류협력으로 전환하는 방안을 마련할 필요가 있다.

일곱째, 양안 교류협력의 사례가 주는 또 다른 시사점은 경제교류의 증대가 단기간에 정치통합으로 연결되지 않는다는 사실을 보여준다. 따라서 남북은 경제교류협력이 사회교류와 통합을 거쳐 정치통합으로 이어지는 장기적인 과정을 대비해야 할 것이다. 그러기 위해서는 인도주의적 차원의 남북 이산가족 상봉을 유지하는 것 이외에도, 남북관계의 변화에 파급효과가 큰 인적교류를 분야별로 점진적으로 확대하는 방안을 모색해야 할 것이다.

여덟째, 상대적으로 열위에 있는 일방은 흡수통일을 우려해 현상유지를 선호하며 심지어 분리·독립을 주장할 수 있는바, 상대적으로 우위에 있는 일방은 자국 주민만이 아닌 상대국 주민의 인식 및 여론을 움직일 수 있는 정책을 추진해야 할 것이다. 현 남북은 군사영역을 제외하고 남한이 상대적인 우위를 점하고 있는데, 만일 북한이 핵을 폐기한다면 이러한 우열은 더욱 가속화될 것으로 보인다. 그렇다면 남한은 교류협력을 확대하는 과정에서 북한 주민의 인식 및 여론에 영향을 미칠 수 있는 정책을 구사해야 할 것이다. 이를 토대로 남북주민의 상호 이해의 폭을 증진시키고 민족적 동질성을 회복할 수 있는 장기적인 대비책을 마련해야 할 것이다.

아홉째, 홍콩, 마카오 등과 같은 중개지의 존재는 양안 상호간 정치경제적 위험

을 분산시킴으로써 초기 안정적인 교류협력을 가능하게 했다는 점도 주지할 필요가 있다. 경제 및 시장원리에 입각할 경우 남한의 대북 투자 확대가 어려우며, 체제에 미칠 영향을 우려하는 북한 입장에서도 쉽지 않다. 이를 고려할 경우 중국을 경유한 남·북·중 3국 협력도 적절한 대안이 될 수 있을 것이다.

마지막으로 이 글에서는 분석하지 않았지만 외부의 영향력과 관련한 시사점도 중요하다. 쌍방의 균형이 상실되더라도 외부의 강력한 영향력은 교류협력이 가능하도록 쌍방의 관계를 안정적으로 유지시켜 주는 긍정적 측면이 있으나 분단을 고착시킬 수 있는 부정적 측면도 존재하기 때문이다. 중국의 부상에 따른 중미관계의 변화가 양안관계에도 적지 않은 영향을 미치는 것처럼, 남북관계의 경우에도 가장 강력한 외부의 영향력인 미국과 중국의 한반도 전략으로부터 자유롭지 못하다. 따라서 남북관계에 미치는 외부 영향력의 긍정적 측면을 최대한으로 활용하는 한편 부정적 측면을 방지하기 위해서는 미국 및 중국을 포함한 국제협력을 강화할 필요가 있다.

V. 결론 및 과제

앞에서 살펴본 바와 같이, 양안의 교류협력 경험은 남북관계 및 교류협력의 진전에 일정한 함의와 시사점을 제공한다. 한국의 입장을 중국이나 대만의 어느 일방에 고정하지 않고 양안관계에서 나타나는 특성을 남북관계에 교차적으로 적용한 결과, 남북 교류협력 관계의 개선을 위한 정책적 함의를 찾을 수 있었다. 정치군사적 갈등에도 불구하고 경제교류협력을 유지해야 하는 점, 교류협력의 지속을 위해서는 한국이 일정 수준의 손해를 감수해야 하는 점, 상대적 열위에 처해 있는 북한이 오히려 남북관계를 주도할 수 있는 점 등은 교류협력의 초기에 어느 정도 불가피한 측면도 있다.

다만, 남북 간 지속적인 교류협력이 이루어지고 이러한 교류협력이 남북관계의 개선 및 통합을 향하기 위해서 해결해야 할 과제도 산적해 있다. 우선, 현재 추진하고 있는 남북경협을 상호 호혜적인 방향으로 전환할 필요가 있다. 지금까지 남북한의 경제교류는 남북 긴장완화 또는 평화, 협력 등의 정치적 관계에 영향을 주기에는 그 규모가 낮은 수준에 머무르고 있다. 따라서 언제든지 정치적 관계에 의해 영향을 받을 수 있는 문제점도 갖고 있다. 이는 남북 간의 경협 확대만으로는 해결할 수 없으며, 남북한의 경제교류와 협력이 북한의 개혁과 개방을 유도함으로써

써 남북경협 확대와 함께 상호의존도를 심화시킬 수 있고 궁극적으로 남북 간의 군사·정치관계에도 평화적 효과를 제공할 수 있을 것이다.

그러기 위해서는 정부가 주도하는 남북경협을 점차 민간 주도형으로 전환해야 할 것이다. 남북경협의 급격한 변화가 초래할 부정적 영향을 최소화한다는 차원에서, 양안의 사례처럼 반관반민의 기구를 구성하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 아울러 남북 간 교류협력이 북한주민의 일상생활을 변화시킬 수 있는 중장기 방안도 함께 모색해야 할 것이다. 향후 교류협력과 인적 왕래가 확대될수록 남북 주민의 상호인식의 차이와 괴리는 커다란 문제점으로 등장할 가능성이 크기 때문이다. 더욱이 남북이 평화, 협력, 통합으로 가기 위해서는 가치공유와 민족적 동질성 회복이 필수적이기 때문이다.

경제교류협력의 확대가 정치적 교류협력으로 곧바로 이어지지 않을 수 있다는 양안의 경험과 남북 교류협력에서도 정치적 변수가 항상 중요한 영향을 미쳤다는 점에서, 남북은 경험과 더불어 정치군사적 협력을 병행 추진해야 할 것이다. 개성공단의 경우에서 보듯이, 남북 교류협력은 경제적 이익과 함께 군사적 보장문제가 선행적으로 해결되어야 할 필수 조건으로 작용해왔기 때문이다. 남북경제교류협력의 과정에서 군사적 협력이 정치적으로 해결될 수 있다면, 경제적 통합이 정치군사적 갈등관계를 극복할 수 있는 경제와 평화의 선순환 관계를 구축하는데 기여할 수 있을 것이다. 그런 점에서 비무장지대의 평화적 이용 실현은 상징적 의미를 부여할 수 있을 것이다.

양안과 남북한의 분단 해소과정에는 주변국의 협력이 필요하다. 특히 남북관계는 북한 핵문제로 인해 6자회담, 북미관계 등 대외적 요인이 더욱 중요하다. 지금까지 정부는 남북관계 개선을 통한 북핵문제 해결과 북미관계 개선을 시도했으나, 북한의 핵보유를 막지는 못했다. 그 이유로 다양한 요인이 복합적으로 작용하고 있긴 하지만 핵심은 북미간의 상호불신에 있다. 따라서 남북관계의 개선만이 아닌 한·미간의 긴밀한 공조와 협력이 동반되어야 비로소 남북, 한·미, 북·미의 3자 3변관계의 개선을 주도할 수 있을 것이며, 남북 통합에 적지 않은 이해관계에 있는 6자회담 주최국인 중국과의 협력도 마찬가지이다.

향후 이러한 과제들을 구체화하고 체계화시키기 위해서는 더 많은 사례발굴과 심도 있는 연구가 진행되어야 하겠지만, 양안관계의 변화에 대한 지속적인 추적을 통해 양안관계가 남북관계에 주는 함의를 다면적이고 다차원적으로 분석하는 연구도 병행해야 할 것이다. 또한 양안관계를 규정하는 대외·안보적 요인과 남북관계에 영향을 미치는 대외·안보적 요인에 대한 비교분석을 통해 적용 가능한 시사

점을 도출하고 이에 대한 함의를 찾는 연구와 논의도 심도 있게 진행해야 할 것이다. 특히, 양안의 증대된 경험이 정치·군사적 평화로 어떻게 전환되는가에 대해서 관심을 가질 필요가 있을 것이다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 18일 ■ 채택: 05월 31일

참고문헌

1. 단행본

- 문흥호. 『중·대만의 통일정책 비교연구』. 서울: 통일연구원, 1994.
 임태윤. 『한미 양국의 대북정책과 남북경협』. 서울: 집문당, 2007.
 외교통상부. 『2010년 외교백서』. 외교통상부, 2010.
 최춘흠. 『중·대만 비정치 분야 교류협력 실태에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 1998.
 통일부. 『2012년 통일백서』. 통일부, 2012.
- Keohane Robert and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1989.
 Miltrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Book, 1943.
 Morse, Edward, L. *Modernization and the Transformation of International Relations*. New York: Free Press, 1976.
- 吳榮義 主編. 『解構ECFA:臺灣的命運與機會』. 臺北: 新臺灣國策智庫, 2010.
 蔡朝明 主編. 『馬總統執政後的兩岸新局:論兩岸關係新路向』. 臺北: 遠景基金會, 2009.
 張春英 主編. 『海峽兩岸關係史(第四卷)』. 福州: 福建人民出版社, 2004.
 包宗和·吳玉山 主編. 『重新檢視爭辯中的兩岸關係理論』. 臺北: 五南, 2009.

2. 논문

- 김도희. “중국의 성장과 대만기업의 역할.” 『한국정치학회보』. 37집 5호, 2003.
 김선광. “중·대만 ECFA체결이 한중 FTA 협상에 미칠 영향에 관한 연구.” 『통상정보연구』. 13권 2호, 2011.
 문흥호. “중국·대만관계와 남북한관계의 대내외 요인 비교.” 『중소연구』. 25권 3호, 2001.
 박광득. “양안 경제협력기본협정의 현황과 시사점.” 『대한정치학회보』. 18권 2호, 2011.
 오승렬. “중·대만 관계의 구조적 특징 연구.” 『중국연구』. 제30권, 2002.
 전병근. “중국의 FTA 추진과 대외전략적 함의.” 『중국연구』. 제49권, 2010.
 정차근. “중국과 대만 통일의 기능적 관계변화와 전망.” 『한국동북아논총』. 제40집, 2006.

- 주성환. “분단국들의 경제적 상호의존성 비교분석.” 『비교경제연구』. 10권 2호, 2003.
- 지만수 외. “중국-대만 ECFA의 주요 내용과 시사점.” 『오늘의 세계경제』. KIEP, 2010.
- Bruce, Jacobs, I-hao Ben Liu. “Lee Teng-hui and the Idea of ‘Taiwan’.” *The China Quarterly*. Vol. 190, June, 2007.
- Rosen, Daniel H. “Deepening China-Taiwan Relations through the Economic Cooperation Framework Agreement.” *Policy Brief* 10-16. Peterson Institute for International Economics, 2010.
- T. White III, Lynn. “America at the Taiwan Strait: Five Scenarios.” *Asian Perspective*. Vol. 31, No. 3, 2007.
- Tsai, Ming-Yen. “From Shallow to Deep Water Zone: Taiwan-China Relations, 2008-2011 and Beyond.” *2011 Asia-Pacific Security Forum*. Conference Manual, 2011.
- 單玉麗. “臺灣的大陸政策與後ECFA時代推動兩岸經貿合作之策略.” 『綜合競爭力』. 2011年 第1期.
- 童振源. “兩岸經濟合作架構協議之成效與檢討.” 『建國百年臺海周邊安全學術研討會論文集』. 2011.
- 劉翁昆. “ECFA對臺灣的政經影響及未來展望.” 『東亞論壇季刊』. No. 472, 2011.
- 楊開煌. “總統選舉後兩岸關係發展的制約因素.” 『展望與探索』. 第10卷 第2期, 2012.
- 王俊峰. “ECFA與兩岸關係和平發展.” 『臺灣研究集刊』. 2011年 第2期.
- 李樑堅. “兩岸經濟發展面對ECFA簽訂後之影響分析.” 『華人經濟研究』. 第9卷 第1期, 2011.
- 李利國. “ECFA與臺灣面臨的經濟挑戰.” 『華人前瞻研究』. 第7卷, 第1期, 2011. 5.
- 鄭又平. “從兩岸簽署ECFA看中國大陸‘經略東亞’大戰略.” 『展望與探索』. 第9卷 第3期, 2011.
- 胡錦濤. “攜手推動兩岸關係和平發展, 同心實現中華民族偉大復興.” 『統一論壇』. 2009年 第1期.

3. 기타자료

- 『북한의 대외무역동향』. KOTRA, 각년판.
- 中華經濟研究院ECFA研究團隊. 『‘兩岸經濟合作架構協議之影響評估’報告(2009年7月29日)』. <<http://www.cier.edu.tw>> (검색일: 2011.10.27).
- “開放大陸地區人民來臺觀光.” <<http://www.cy.gov.tw>> (검색일: 2011.10.25).
- “業務統計資料.” 內政部入出國及移民署. <<http://www.immigration.gov.tw>> (검색일: 2012.4.10).
- “推動兩岸制度化協商穩定有序運作.” 行政院大陸委員會全球網. <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2011.10.18).
- “行政院大陸委員會近三年施政績效.” 行政院大陸委員會全球網. <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2011.10.18).

- 『民衆對當前兩岸關係之看法’例行性民意調查』, 行政院大陸委員會全球網. <<http://www.mac.gov.tw>> (검색일: 2012.4.10).
- 『ECFA兩岸經濟合作架構協議本文』. <<http://www.ecfa.org.tw>> (검색일: 2011.10.20).
- 『兩岸經濟統計月報』. 第228期. 2012.

Implication of the Cross-Strait Relations and ECFA to Inter-Korean Relations

Byoung-Kon Jun

This article examines the implications of inter-Korean exchanges and cooperation by analyzing the political and non-political exchanges and cooperation in China-Taiwan relations. Since the China-Taiwan relations and inter-Korean relations both have similarities and differences, this article draws on the implication, that China-Taiwan exchanges and cooperation brings to inter-Korean exchanges and cooperation, based on the policies of both China and Taiwan as well as the characteristics shown from the bilateral exchanges and cooperation.

In order to draw such implications, this article first analyzes the characteristics of the development process of cross-Strait exchanges and cooperation after the Economic Cooperation Framework Agreement. The article draws applicable and useful suggestions for inter-Korean relations through a comparative evaluation of inter-Korean exchanges and cooperation. One side will endure a certain amount of losses at the beginning of exchanges and cooperation; a conservative side of the exchanges and cooperation will lead the bilateral relations in a later phase; economic exchanges and cooperation should not necessarily lead to political exchanges and cooperation; an intermediary, which acts as a buffer for exchanges and cooperation, will be necessary; and the importance of international cooperation. Considering all of the above, inter-Korean exchanges and cooperation should be shifted for a long-term reciprocity led by civilians. In addition, political military cooperation and international cooperation should be promoted in parallel.

Key Word: Cross-Strait relations, Inter-Korean Relations, Exchanges and Cooperation, integration, Economic Cooperation Framework Agreement

무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응 방안 모색*

이 규 창**

- I. 머리말
- II. 논의 전개의 전개
- III. 재중 무국적 탈북 아동 보호를 위한 대응방안 및 과제
- IV. 국내 무국적 탈북자 보호를 위한 개선 방안 및 과제
- V. 맺음말

국문요약

국적은 개인에게 국내법, 국제법, 국제사법 등에 있어 여러 가지 중요하고 다양한 기능을 한다. 이 같은 시각에서 이 글에서는 중국 남성과 탈북 여성 사이에서 태어난 탈북 아동과 화교 출신 탈북자를 대상으로 무국적 탈북자 보호를 위한 법적인 차원의 개선 방안을 모색해 보았다. 중국 내 탈북아동과 국내 무국적 탈북자들을 법률상의 무국적자가 아닌 사실상의 무국적자로 간주하는 것을 논의의 시발점으로 삼았다.

중국 내 탈북 아동의 법적인 보호를 위해서는 중국의 국내법과 아동권리협약을 비롯하여 중국이 가입하고 있는 국제인권조약을 준수하도록 촉구해야 한다. 동시에 재중 탈북자들의 보호를 위한 우리 정부 당국의 외교역량이 강화되어야 한다. 또한 재중 무국적 탈북 아동이 국내에 들어와 북한이탈주민지원법의 적용을 받기 위해서는 관련 규정들을 개정할 필요가

있다.

무국적 탈북자들이 대한민국 국적을 인정받는 과정에서 부딪히는 가장 큰 어려움은 북한 출신이라는 점을 그들 스스로 입증해야 한다는 점이다. 따라서 국적법상의 국적판정 제도가 개선되어야 한다. 또한 북한 국적을 버리고 중간에 중국 국적을 취득한 것이 외국국적의 자진취득에 해당하지 않는다는 점을 명시할 필요가 있다. 그리고 2010년 5월 국적법을 개정하면서 이중국적 제도를 도입하였는데 이 내용이 북한이탈주민지원법에 반영되어 있지 않다. 따라서 개정 국적법과 북한이탈주민지원법이 합치되도록 북한이탈주민지원법의 관련 규정이 개정되어야 한다.

주제어: 무국적 탈북자, 탈북 아동, 법률상 무국적자, 사실상 무국적자, 국적판정

* 이 글은 2011년 9월 5일 신낙균 의원이 주최한 국회 정책세미나 『북한이탈주민의 법제도적 현안과 무국적 탈북자의 해법은?』에서 발표한 발제문 “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 해결 방안”을 토론자들의 코멘트를 반영하여 대폭 수정·보완한 것이다. 지면을 빌어 유익한 토론을 해 주신 토론자들에게 감사드린다.

** 통일연구원 북한인권연구센터 연구위원

I. 머리말

우리가 탈북자들의 국적 문제에 관심을 기울여야 하는 이유는 국적이 국내법, 국제법, 국제사법 등에 있어 여러 가지 다양하고 중요한 기능을 하기 때문이다.

첫째, 일반적으로 국가는 국적의 보유 여부에 따라 자연인을 자국민과 외국인으로 구별하여 법적 지위 또는 대우에 있어 차이를 두고 있다. 즉 외국인은 부동산 소유권의 취득, 선거권·피선거권, 공직취임, 병역의무 등에서 내국인과 구별하여 취급되고 있다.¹ 이 글의 주제인 무국적 탈북자의 보호와 관련하여 중국 헌법은 제2장에서 기본 권리와 의무를 규정하면서 그 대상을 중국 공민으로 명시하고 있다. 우리나라 헌법도 제2장에서 국민의 권리와 의무를 규정하면서 그 주체를 국민으로 한정하고 있지만 권리의 향유주체에 외국인도 포함되는 것으로 보고 있다. 그러나 그렇다고 해서 외국인이 우리나라 국민과 똑같은 수준으로 보호되는 것을 의미하는 것은 아니다. 즉 인간으로서의 존엄과 행복추구권, 평등권과 자유권적 기본권, 청구권적 기본권 등은 외국인에게도 인정되지만 경제적 기본권, 정치적 기본권, 사회적 기본권 등은 외국인에게 인정되지 않거나 제한된 범위 내에서만 인정되고 있다.²

둘째, 국적은 개인과 국제법을 연결하는 기능을 한다. 국적은 외교보호권의 행사요건, 인적관할권행사의 기초, 범죄인인도에 있어서의 자국민 불인도 원칙 등에서 중요한 요소로 거론되고 있다. 또한 일반적으로 국가는 해외에서 추방된 자국민을 받아들여야 하는 의무가 있는 것으로 이해되고 있으며,³ 추방 대상에 자국민을 포함시키는 견해가 없는 것은 아니지만 일반적으로는 자국민 추방은 금지되는 것으로 이해되고 있다.⁴

셋째, 국적은 국제사법에 있어서 연결점으로서의 기능을 한다. 예를 들어 현행 우리나라 국제사법 제36조 제1항은 혼인의 성립요건은 각 당사자에 관하여 그 ‘본국법’에 의한다고 규정하고 있고, 제37조 제1항은 혼인의 일반적 효력의 준거법을

¹ 山本草二·박배근(역), 『국제법』 (신판) (서울: 한국해양법학회, 1999), p. 204; 백충현, “우리나라 국적법의 국제법상의 제문제,” 『한국국제법학의 제문제』 (서울: 박영사, 1986), p. 148.

² 권영성, 『헌법학원론』 (개정판) (서울: 법문사, 2010), pp. 317-319.

³ K. Doehring, “Aliens, Expulsion and Deportation,” *Encyclopedia of Public International Law*, Installment 8 (Amsterdam · New York · Oxford: North-Holland Publishing Company, 1985), p. 153; R. Jennings & A. Watts(eds.), *Oppenheim’s International Law*, 9th ed., Vol. I (Essex: Longman, 1992), p. 944; M. N. Shaw, *International Law*, 4th ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 573.

⁴ 자세한 내용은 이규창, 『추방과 외국인 인권』 (파주: 한국학술정보, 2006), pp. 60-62.

부부의 동일한 ‘본국법’, 부부의 동일한 상거소지법, 부부와 가장 밀접한 관련이 있는 곳의 법에 의하도록 규정하고 있다.

아래에서는 중국 남성과 탈북 여성 사이에서 중국에서 태어난 탈북 2세 아동과 화교 출신 등 국내에 체류하고 있는 탈북자들을 대상으로 하여 무국적 탈북자들의 보호를 위한 법제도적 개선 방안을 모색해 본다. 먼저 논의 전개의 전제가 되는 몇 가지 문제를 간단하게 살펴본다.

II. 논의 전개의 전제

1. 북한 국적 인정 여부 및 탈북자의 법적 지위

재외 탈북자들은 북한 국적법⁵에 의해 국적을 취득한 자들이다. 그런데 우리나라는 국제법상으로는 북한을 아직까지 국가로 승인하지 않고 있고 국내법상으로는 영토조항에 따라 북한을 반국가단체로 간주하고 있다.⁶ 탈북자의 ‘무국적’과 관련하여 가장 먼저 제기되는 법적 문제점은 북한 국적법에 의해 취득한 북한 국적 인정 여부이다. 만일 영토조항에 따라 북한은 반국가단체이기 때문에 북한법과 북한법에 의한 제도를 인정할 수 없다는 논리를 펼친다면 모든 재외 탈북자들은 무국적자라고 봐야 할 것이며, 따라서 연구의 범위 내지 대상도 달라질 수밖에 없다. 그러나 남북한의 내부적인 특수관계와는 별도로 북한은 국제법상 국가의 성립요소를 갖추고 있다. 국내법에 의하더라도 북한법의 효력인정 여부, 나아가 북한법에 의한 북한의 제도나 기관의 인정여부는 영토조항에 의해서만 판단되어서는 안 되며 영토조항과 함께 헌법 제4조 평화통일조항을 함께 고려해서 판단되어야 한다고 본다. 다시 말해 북한은 불법단체 또는 반국가단체인 동시에 궁극적으로는 평화통일을 함께 이룩해야 하는 남북관계 및 평화통일의 상대방이기도 한 이중적 지위를 가지고 있다. 따라서 북한의 실체를 인정할 수밖에 없으며 북한이 평화통일을 위한 화해와 협력의 동반자로서 활동하는 규범영역의 범위에서 북한 당국이 제정한 법령의 효력을 존중하고 인정하여야 할 것이다.⁷ 이와 같은 해석이 남북한

⁵ 1999. 2. 26. 최고인민회의 상임위원회 정령 제483호로 수정.

⁶ 남북관계의 전개와 국가승인 문제에 대해서는 다음 문헌들을 참조. 이규창, “북한주민을 상대로 한 이혼 판결의 법적 문제점,” 『강원법학』, 제20권 (2005), pp. 299-303; 이규창, “개성공업지구 지원에 관한 법률 제정에 따른 몇 가지 문제,” 『법조』, 통권 제612호 (2007), pp. 332-336.

⁷ 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』 (서울: 경인문화사, 2006), pp. 145-148 참조.

간의 상호 체제(제도) 인정과 존중을 규정하고 있는 「남북기본합의서」의 정신에도 부합한다. 그런데 주지하는 바와 같이 우리 헌법 제3조 영토조항의 해석상 북한 주민들도 대한민국 국민으로 간주되고 있고, 우리 사법부도 북한 주민들을 대한민국 국민으로 판시한 바 있다.⁸ 그러면 재외 탈북자를 포함한 북한 주민들의 국적을 어떻게 이해해야 하는가? 주지하는 바와 같이 북한은 우리와의 관계에 있어 국가와 국가간의 관계가 아니다. 그렇지만 북한은 대외적으로 국가의 성립요소를 갖추고 있고, 우리의 집행관할권이 북한지역까지 실효적으로 미치지 못하고 있다. 이 같은 점에서 재외 탈북자들은 ‘사실상 국가인 북한(국)적 소유자이면서 잠재적인 대한민국 국적 소유자’이고, 우리나라의 배타적인 관할권 하에 들어오는 시점에 이중적인 지위에서 벗어나 대한민국 국적을 실효적으로 취득하게 된다고 보는 것이 우리 헌법과 남북한 특수관계, 국제법 모두를 충족하는 해석이라고 판단된다.

2. 법률상 무국적자와 사실상 무국적자

중국 남성과 탈북 여성 사이에 중국에서 출생한 탈북 아동들은 국적 자체를 취득하지 못한 것으로 봐야 하는가 아니면 국적은 취득하였지만 어머니인 탈북 여성들의 불법체류 신분으로 인해 중국 국내법상의 보호를 받지 못하는 것으로 봐야 하는가? 다시 말해 재중 탈북 아동들은 법률상 무국적자인가 아니면 사실상 무국적자인가?

무국적자는 사실상 무국적자(*de facto stateless persons*)와 법률상 무국적자(*de jure stateless persons*)로 구분할 수 있다. 법률상 무국적자는 “법의 적용으로 인하여 어느 국가의 국민으로도 인정되지 않는 자”를 말한다. 다시 말해 국적 자체를 취득하지 못한 자를 말한다. 이에 비해 사실상 무국적자는 국적을 가지고 있다고 할지라도 국적국의 외교적 보호를 받을 수 없거나 받기를 원하지 않는 자를 말하며 법률상 국적이 없는 법률상 무국적자와 구별되고 있다.⁹

위와 같이 구분하는 경우 중국 남성과 탈북 여성 사이에 중국에서 출생한 탈북

⁸ 대법원 1990. 9. 28. 89누7396, 서울고법 1999. 10. 12. 99라130, 서울지법 2003. 6. 27. 2002나60862 등. 북한주민의 법적지위에 대한 사법부 판결에 대해서는 이효원, “남북한 관계에 대한 판례 분석,” 『법률로 본 남북관계의 현 주소』 (서울대 통일평화연구원 헌법·통일법센터 공동 세미나, 2011. 6. 22), pp. 6-8. 참조.

⁹ 이장희, “재외 탈북자의 국제법적 지위,” 『재외 탈북자의 법적지위』 (제34회 국회인권포럼 세미나, 2008. 9. 18), p. 24.

아동들은 사실상 무국적자에 해당한다. 중국 국적법¹⁰ 제4조는 부모 쌍방 혹은 일방이 중국 공민이고 본인이 중국에서 출생하면 중국국적을 소유한다고 규정하고 있다. 이 점에서 재중 탈북 아동들은 출생과 더불어 중국 국적을 취득하는 것으로 봐야하고, 따라서 재중 탈북 아동들을 법률상 무국적자로 볼 수는 없다. 후술하겠지만 중국 남성과 결혼한 탈북 여성들은 생활고를 견디지 못해 돈을 받고 스스로 팔려가 중국 남성과 강제 결혼하는 경우가 많다. 탈북 여성들은 자녀의 출생을 신고하면 불법 체류하고 있는 자신의 신분이 노출되어 강제 송환될 것을 우려하여 출생신고를 하지 못한다. 다시 말해 재중 탈북 아동들은 법적으로는 출생과 동시에 중국 국적을 취득하게 되지만 출생신고를 하지 못한 결과 우리의 가족관계증명에 해당하는 호구를 취득하지 못해 법적인 보호를 받을 수 없는 사실상의 무국적자인 셈이다. 또한 이들은 우리 헌법과 판례에 의하면 대한민국 국민이지만 우리나라의 실효적이고 배타적인 관할권이 미치지 못해 법적인 보호를 받을 수도 없다.¹¹

화교출신 등 국내에 체류하고 있는 무국적 탈북자들 역시 사실상의 무국적자들이다. 이들은 북한 국적법과 중국 국적법, 그리고 우리나라의 국적법상 적어도 1개 이상의 국적을 가지고 있는 것으로 해석되지만 어떤 나라의 법적 보호도 받지 못하고 있는 인권의 사각지대에 놓여 있다. 자세한 내용은 제4장에서 다룬다.

3. 무국적 탈북자의 용어 문제

앞에서 언급한 바와 같이 우리 헌법 제3조 영토조항의 해석상 북한 주민들도 대한민국 국민으로 간주되고 있고, 우리 사법부도 북한 주민들을 대한민국 국민으로 판시하고 있다. 또한 우리 국적법은 출생 당시에 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자는 출생과 동시에 대한민국 국적을 취득한다고 규정하고 있다(제2조 제1호). 이 같은 점들을 근거로 일각에서는 재외 탈북자들에 대해 ‘무국적’ 또는 ‘무국적자’라는 용어를 사용하는 것에 의문을 제기하고 있다. 타당한 주장이다. 그러나 다음과 같은 점들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 앞서서도 언급하였지만 우리 국내법상 해외 탈북자들도 대한민국 국민으

¹⁰ 1980. 9. 10. 제5기 전국인민대표대회 제3차 회의 통과.

¹¹ 이와 관련하여 대한민국 국적은 취득하였으나 가족관계등록부에 올라와 있지 않은 사람은 아직 완전한 의미에서의 대한민국 국민이라고 할 수 없으며, 이 점에서 잠재적 국민 또는 사실상의 국민으로 봐야 한다는 견해가 있다. 석동현, 『국적법』 (서울: 법문사, 2011), p. 99.

로 간주되지만 대한민국의 실효적인 관할권 하에 있지 않은 경우에는 대한민국 국적을 잠재적으로 갖고 있다고 봐야 한다.

둘째, 우리 국내법 규정을 형식 논리적으로 적용해 재외 탈북자들을 대한민국 국민이라고 주장할 경우 난민협약을 원용하는 데 어려움이 따를 수 있다. 왜냐하면 국제법상 난민제도는 난민협약상의 일정한 요건을 충족하는 ‘외국인’에게 적용되는 것이기 때문에 북한주민들을 우리 국민이라고 하면서 동시에 난민협약상의 난민이라고 주장하는 것은 충돌의 소지가 있기 때문이다.¹² 다시 말해 재외 탈북자, 특히 중국에 체류하고 있는 탈북자들을 대한민국 국민이라고 공개적·명시적으로 명명할 경우 외교보호권을 실효적으로 행사할 수도 없고 난민협약을 원용함에 있어서도 어려움이 따를 수 있기 때문에 재외 탈북자들의 인권보호에 반할 수 있다.¹³

셋째, 중국 내 탈북 아동들이 중국 국적은 취득하였지만 중국 국내법상의 보호를 받지 못한다는 점에서 무국적 탈북자 대신 ‘미보호 북한이탈주민’의 용어 사용을 고려해 볼 수 있다. 그러나 미보호 북한이탈주민에는 항공기 납치·마약거래·테러·집단살해 등 국제형사범죄자, 살인 등 중대한 비정치적 범죄자, 위장탈출 혐의자도 포함되기 때문에¹⁴ 이 글에서 살펴보고자 하는 무국적 탈북자들과의 구별이 용이하지 않다.

엄밀한 의미에서 무국적자는 법률상 무국적자를 지칭한다. 그러나 무국적 탈북자라는 용어가 통상적으로 사용되고 있고 무국적자에는 법률상의 무국적자뿐만 아니라 넓은 의미에서 사실상의 무국적자도 포함된다고 볼 수 있다는 점에서 이 글에서는 무국적 탈북자라는 용어를 사용한다.

¹² 박기갑, “국제법과 한국: 과거에서 미래로,” 『국제법평론』, 통권 제19호 (2003), p. 16.

¹³ 재중 탈북자들이 난민협약상의 난민, 즉 협약난민 해당 여부 문제는 자세한 분석을 필요로 하는 문제지만 난민협약에서 박해 사유로 규정하고 있는 종교, 특정사회집단예의 구성원 신분, 정치적 의견의 해석상 협약난민에 해당될 수 있다. 실제로 유럽 몇몇 나라와 미국은 탈북자들에게 난민지위를 인정하고 있다. 자세한 내용은 이규창, “재중 탈북자 보호와 고문방지협약,” 『국제법학회논총』, 제51권 제1호 (2006), pp. 17-20 참조.

¹⁴ 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제9조 제1항.

Ⅲ. 재중 무국적 탈북 아동 보호를 위한 대응방안 및 과제

1. 무국적 탈북 아동의 현황 및 실태

탈북자 규모는 추산하는 방법 및 기관에 따라 차이가 있다. 『좋은벗들』은 2005년 6~7월 국경에서 500km 반경에 있는 동북3성 농촌지역에 대한 중국 현장조사 결과를 토대로 탈북자 규모가 5만 명 선인 것으로 발표하였다. 2006년에는 동북3성 서북쪽 오지 한족마을과 선양, 파렌, 칭다오 등 대도시 근교지역을 조사하여 탈북자 10만 명, 탈북자가 출산한 어린이들이 5만 명에 이르는 것으로 재추정하였다. 국제위기감시기구(International Crisis Group)도 다른 비정부기구들의 보고와 중국 조선족과의 현지인터뷰를 토대로 탈북자의 규모가 10만 명에 이르는 것으로 추정하였다. 2008년에는 중국 내 탈북자가 크게 감소되어 2~4만 명 정도일 것이라고 추산되기도 하였다.¹⁵

식량난이 장기화되면서 북한 여성 중에서도 중국으로 건너가 돈을 벌러 오고자 하는 사람이 많아지게 되었고, 중국에 왔다가 북한으로 돌아가지 않고 정착하는 경우가 늘게 되었다. 미혼 여성뿐만 아니라 남편과 자녀가 있는 기혼 여성들도 배고픔에서 벗어나기 위해 어쩔 수 없이 중국 남성과 동거생활을 하는 경우도 발생하고 있다. 이런 여성들은 소개로 만나 자발적으로 동거하는 경우도 있으나 자신도 모르는 사이 인신매매되어 강제 결혼하는 경우가 대부분이다. 탈북한 상당수의 북한 여성들은 체포 위험성 등 자신들의 불가피한 현실을 인식하게 되면, 중국 남성과의 동거를 당연한 것으로 받아들이고 있다.¹⁶

탈북 여성이 중국 남성과 결혼하게 되면 자녀를 낳게 되는데 중국 전역에 있는 탈북자 2세 숫자는 명확하지 않다. 2008년 기준으로 탈북자 2세는 1만여 명에서 2만여 명 사이로 추정된다.¹⁷ 중국 국적법은 “부모 쌍방 혹은 일방이 중국 국민이고 본인이 중국에서 출생하면 중국 국적을 소유한다.”고 규정하고 있다(제4조). 이 규정에 따르면 중국 남성과 탈북 여성 사이에서 출생한 탈북자 2세는 중국 국적을 갖게 된다. 그러나 탈북 여성들은 자녀의 출생신고를 하게 되면 불법체류 신분인 발각되어 북한으로 강제 송환될 것이 두려워 출생신고를 하지 못한다.¹⁸ 출

¹⁵ 통일연구원, 『북한인권백서 2011』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 382-383.

¹⁶ 위의 책, pp. 387-388.

¹⁷ 『조선일보』, 2008년 3월 7일, p. A.5.

¹⁸ 중국과 북한은 1986. 8. 12 「중국과 북한간 변경지역의 국가안전과 사회질서 유지업무를 위한 상호협력 의정서」를 체결하여 합법적인 증명서를 미소지하거나 소지한 증명서에 명시된 통행시

생신고를 하지 못한 탈북자 2세들은 중국 호구를 취득하지 못하기 때문에 여러 고통을 당하고 있다. 가장 큰 문제점은 교육의 기회를 갖지 못한다는 점이다.¹⁹ 또한 의료혜택을 받지 못하고 각종 범죄의 표적이 되고 있다.²⁰

2. 중국의 국내법 및 국제법 위반

무국적 탈북 아동들에 대한 교육의 기회 박탈은 중국 국내법 위반이다. 중국 의 무교육법²¹ 제2조는 적령기의 ‘모든’ 아동이 반드시 의무교육을 받아야 한다고 규정하고 있다.²² 또한 동 법 제4조는 ‘중국 국적을 지닌 모든 적령기의 아동’은 성별, 민족, 종족, 가정의 재산상황, 종교 신앙 등에 관계없이 평등하게 의무교육을 받을 권리가 있다고 규정하고 있다.²³ 중국 국내법상 재중 탈북 아동들은 중국 국적법에 의해 출생과 동시에 중국 국적을 취득하였으며 중국 의무교육법에 의한 의무교육 대상임을 말해 주고 있다.

또한 중국은 탈북 아동들을 출생 등록하고 교육을 시킬 국제법상의 의무를 위반하고 있다. 아동권리협약²⁴은 18세 미만의 ‘모든’ 아동을 대상으로 하고 있다(제1조). 동 협약은 모든 아동이 출생 후 즉시 등록되어야 하고, 출생 시부터 성명권과 국적 취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의해 양육받을 권리를 가진다고 규정하고 있다(제7조). 아동권리협약 당사국은 자국 관할권 하에서 아동이나 그의 부모 또는 후견인의 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별 없이 아동권리협약에 규정된 권리를 존중하고 아동에게 보장하여야 한다(제2조 제1항). 또한 1966년의 『경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약』²⁵(이하 “사회권규약”)에 따르면 당사국은 모든 사람이 교육에 대한 권리를 가지는 권리

점 및 검사기관을 거치지 않고 월경한 경우, 불법 월경자로 처리하고 있다(제4조).

¹⁹ Human Rights Watch, Denied Status, *Denied Education: Children of North Korean Women in China* (New York: Human Rights Watch, April 2008), pp. 8-13.

²⁰ 『조선일보』, 2008년 3월 7일, p. A.5.

²¹ 2006. 6. 29. 제10기 전국인민대표대회 상무위원회 제22차 회의 통과, 2006. 9. 1 시행.

²² 중국 의무교육법 제2조: 국가는 9년제 의무교육제도를 실행한다. 의무교육은 국가가 통일적으로 실시하는 적령기의 모든 아동과 소년인 반드시 받아야 하는 교육으로 국가가 필수적으로 보장하는 공익성 사업이다.

²³ 중국 의무교육법 제4조: 중화인민공화국 국적을 지닌 모든 적령 아동과 소년은 성별, 민족, 종족, 가정재산상황, 종교 신앙 등에 관계없이 법에 의해 평등하게 의무교육을 받을 권리가 있으며, 아울러 의무교육을 받을 의무를 수행해야 한다.

²⁴ Convention on the Rights of the Child.

²⁵ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

를 인정해야 하며, 특히 초등교육은 모든 사람에게 의무적으로 실시해야 한다(제 13조). 이와 관련하여 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회는 일반논평에서 교육상의 비차별 원칙은 외국인을 포함하여 당사국 영토 내에 거주하고 있는 학령(學齡)기의 모든 사람에게 적용되며 법적 지위와는 무관하다는 점을 강조한 바 있다.²⁶ 물론 사회권규약은 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」²⁷(이하 “자유권규약”)과는 달리 동 규약에서 인정하고 있는 권리를 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도에서만 조치를 취하면 된다(제2조 제1항). 그러나 이와 같은 조치를 취함에 있어 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 있어서는 안 된다(제2조 제2항). 중국은 소위 6대 유엔인권조약 가운데 사회권규약과 인종차별철폐협약,²⁸ 여성차별철폐협약,²⁹ 고문방지협약,³⁰ 아동권리협약의 당사국이다. 자유권규약에는 서명만 한 채 아직까지 가입하지 않고 있다. 무국적자지위협약³¹과 무국적감소협약³²에도 가입하지 않고 있다.

²⁶ CESCR General Comment No. 13(The Right to Education), UN Doc. E/C.12/1999/10(1999. 12. 8), p. 34. 원문은 다음과 같다. “The Committee takes note of article 2 of the Convention on the Rights of the Child and article 3(e) of the UNESCO Convention against Discrimination in Education and confirms that the principle of non-discrimination extends all persons of school age residing in the territory of a State Party, including non-nationals, and irrespective of their legal status.”(저자 강조)

²⁷ International Covenant on Civil and Political Rights.

²⁸ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

²⁹ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

³⁰ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

³¹ Convention relating to the Status of Stateless Persons.

³² Convention on the Reduction of Statelessness.

<표 1> 중국과 한국의 주요 국제인권조약 가입현황

조 약	채택 및 발효연도	중 국	한 국
자유권규약	채택: 1966. 12. 16 발효: 1976. 3. 23	서명: 1998. 10. 5 비준: 하지 않음	가입: 1990. 4. 10 발효: 1990. 7. 10
사회권규약	채택: 1966. 12. 16 발효: 1976. 1. 3	서명: 1997. 10. 27 비준: 2001. 3. 27	가입: 1990. 4. 10 발효: 1990. 7. 10
인종차별철폐협약	채택: 1966. 3. 7 발효: 1969. 1. 4	가입: 1981. 12. 29	비준: 1978. 12. 5 발효: 1979. 1. 4
여성차별철폐협약	채택: 1979. 12. 18 발효: 1981. 9. 3	서명: 1980. 7. 17 비준: 1980. 11. 4	비준: 1984. 12. 27 발효: 1985. 1. 26
고문방지협약	채택: 1984. 12. 10 발효: 1987. 6. 26	서명: 1986. 12. 12 비준: 1988. 10. 4	비준: 1995. 1. 9 발효: 1995. 2. 8
아동권리협약	채택: 1989. 11. 20 발효: 1990. 9. 2	서명: 1990. 8. 29 비준: 1992. 3. 2	비준: 1991. 11. 20 발효: 1991. 12. 20
난민협약	채택: 1951. 7. 28 발효: 1954. 4. 22	가입: 1982. 9. 24	가입: 1992. 12. 3 발효: 1993. 3. 3.
난민의정서	채택: 1967. 1. 31 발효: 1967. 10. 4	가입: 1982. 9. 24	가입: 1992. 12. 3 발효: 1992. 12. 3
무국적자지위협약	채택: 1954. 9. 28 발효: 1960. 6. 6	미 가입	가입: 1962. 8. 22 발효: 1962. 11. 20
무국적감소협약	채택: 1961. 8. 30 발효: 1975. 12. 13	미 가입	미 가입

3. 법제도적 대응 방안 및 과제

국적에 관한 문제는 원칙적으로 국내문제에 속하는 것으로 이해되고 있다.³³ 그런데 세계인권선언 제15조는 “모든 사람은 국적을 가질 권리를 가진다”고 선언하고 있다. 이 규정을 원용하여 무국적자가 자신이 체류하고 있는 국가에 대해 국적을 부여할 것을 요청할 권리가 있는가? 이러한 요청에 대해 국가는 무국적자에게 국적을 부여해야 할 의무가 있는가? 1948년에 제정된 세계인권선언은 국적문제에 있어 새로운 태도를 보이고 있다. 동 선언 제15조는 국적문제를 원칙적으로 국가의 국내문제로서 이해하여 오던 전통적인 입장과는 전혀 다른 입장으로 국적문제가 단순한 국가의 국내문제가 아니라 개인 권리의 차원으로 바뀌었음을 보여주고 있

³³ R. Donner, *The Regulation of Nationality in International Law* (Helsinki: Societas Scientiarum Fennica, 1983), p. 43.

다.³⁴ 그래서 혹자는 국적을 가질 권리는 국제법 역사에 있어서 ‘일대 혁신’(total innovation)이라고 평가하기도 한다.³⁵ 모든 사람이 국적을 가질 권리를 갖는다는 것은 미주인권협약³⁶ 제20조와 유럽평의회(Council of Europe)가 1997년 채택한 「국적에 관한 유럽협약」³⁷ 제4조에도 규정되어 있다. 물론 이와 같은 규정들이 국적문제에 있어서 새로운 입장을 취하고는 있지만 전통적인 입장을 완전히 바꾸어 놓았다고 말하기는 어렵다. 왜냐하면 세계인권선언은 선언의 형식으로 되어 있어 법적 구속력에 의문을 갖게 하며 미주인권협약과 국적에 관한 유럽협약은 지역적 협약이라는 한계를 가지고 있기 때문이다. 세계인권선언 대부분의 규정들은 국제 관습법화된 것으로 평가받고 있다.³⁸ 그러나 국적을 가질 권리는 1966년의 사회권 규약과 자유권규약에 규정되어 있지 않지 않다는 점에서 세계인권선언 제15조에 규정되어 있는 국적을 가질 권리가 국제관습법화 되었다고 보기도 어렵다.³⁹ 다시 말해 “국적문제가 단순히 한 국가의 국내문제가 아니라 국제적인 관심사가 되었다”거나⁴⁰ 또는 “1930년 「국적법 충돌과 관련한 특정문제에 관한 헤이그협약」⁴¹이 채택된 이래 국적문제에 대한 국가의 재량권은 제한을 받게 되었으며, 인권사상의 신장을 배경으로 국적은 국가의 권리에서 개인의 권리로 그리고 국가가 부여하는 은혜에서 개인의 법적인 권리로, 국가이익을 위한 국적에서 인권으로서의 국적으로 이행하는 변천을 계속하고 있다”고 말할 수 있어도⁴² 아직까지 개인의 인권으로서 국적을 가질 권리가 보편적으로 인정되고 있다고는 말하기 어렵다. 이는 비단 재중 무국적 탈북 아동의 경우에만 해당하는 것은 아니다. 국내 체류하고 있는 화교 출신 등의 무국적 탈북자들이 우리 정부에 국적을 부여하라고 요구할

³⁴ I. Ziemele & G. G. Schram, “Article 15” in Alfredsson & Eide(eds.), *The Universal Declaration of Human Rights* (Hague·Boston·London: Martinus Nijhoff Publishers, 1999), pp. 297-298.

³⁵ N. Robinson, *Universal Declaration of Human Rights* (New York: World Jewish Congress, 1950), p. 60; R. B. Lillich, “Civil Rights,” in T. Meron, *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues* (Oxford: Clarendon Press, 1984), p. 153에서 재인용.

³⁶ American Convention on Human Rights.

³⁷ European Convention on Nationality.

³⁸ Jennings & Watts(eds.), *Oppenheim’s International Law*, pp. 1003-1004.

³⁹ R. B. Lillich, “Civil Rights,” p. 154.

⁴⁰ C. Tiburcio, *The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law* (Hague·Boston·London: Martinus Nijhoff Publishers, 2001), p. 12.

⁴¹ Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws.

⁴² 萩野芳夫, 『國籍·出入國と憲法』(東京: 勁草書房, 1982), p. 403; 백충현, “우리나라 국적법의 국제법상의 제문제,” p. 141에서 재인용.

경우 우리 정부가 이에 응할 법적 의무가 있는 것은 아니다. 따라서 재중 탈북 아동의 보호는 현재 시행 중인 중국 국내법과 중국이 가입하고 있는 국제인권조약, 우리나라의 관련 법률의 틀 안에서 개선 방안을 모색하여야 한다.

가. 중국에 대한 국내법과 국제인권조약 준수 촉구 및 유엔인권제도 활용

앞에서 살펴본 바와 같이 중국의 의무교육법과 중국이 당사국인 아동권리협약 및 사회권규약에 따르면 중국은 무국적 탈북아동들을 출생 등록하고 교육을 시켜야 한다. 따라서 이 규정들을 원용하여 중국 정부에게 탈북 아동들을 출생 등록하고 교육을 시킬 국내법 및 국제법상의 의무가 있음을 환기시켜야 한다.⁴³

또한 아동권리협약은 아동이 그 의사에 반하여 부모와 분리되지 않을 것을 규정하고 있다(제9조). 이 규정을 원용하여 탈북 아동들의 부모인 탈북 여성들을 강제 송환하는 것은 아동권리협약 제9조 위반이므로 그들의 강제송환 금지를 촉구해야 한다. 탈북 여성들을 강제 송환하는 것은 중국 헌법의 정신에도 반한다. 중국 헌법 제49조는 “혼인, 가정, 어머니와 아동은 국가의 보호를 받는다”고 규정하고 있다.⁴⁴ 이와 함께 재중 무국적 탈북 아동의 보호를 위해서는 탈북 여성들의 강제 송환이 유엔난민협약과 고문방지협약 위반임도 주장해야 한다. 난민협약 제33조는 강제송환금지원칙을 천명한 규정으로 “난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 안 된다”고 규정하고 있다. 또한 고문방지협약은 “어떠한 당사국도 고문받을 위협이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니된다.”고 규정하고 있다(제3조 제1항).⁴⁵ 강제송환된 여성들은 심각한 인권침해에 노출된다. 집결소와 구류장의 조사 과정에서 성폭력을 당하기도 한다. 각종 구금시설의 열악한 위생문제도 여성들의 인권을 위협하고 있다. 중국에서 강제송환되어 구금시설에 수용된 여성들은 가제천이나 헌옷을 이용하여 생리문제를 해결하고 있다. 또한 탈북 이후 중국에서 임신한 여성들의 대부분은 강제낙태를 강

⁴³ Human Rights Watch, *Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China* (New York: Human Rights Watch, April 2008), pp. 14-15.

⁴⁴ 이와 같이 아동이 의사에 반하여 부모와 분리되지 않을 권리, 가정의 보호 등으로부터 파생되는 개념이 소위 ‘가족결합권(right to family unification)’이다. 이에 대한 자세한 내용은 이규창, “외국인 추방과 가족결합권의 보호,” 『성균관법학』, 제17권 제3호 (2005), pp. 458-462.

⁴⁵ 자세한 내용은 이규창, “재중 탈북자 보호와 고문방지협약,” pp. 20-34 참조.

요받고 있다.⁴⁶

또한 무국적 탈북아동의 보호를 위해서는 인권보장과 관련된 국제법상의 제도를 적극 활용하여야 한다. 탈북자 문제의 공론화에 대한 성과를 바탕으로 무국적 탈북아동 문제를 국제사회에 적극적으로 알릴 필요가 있다. 이를 위해 유엔 인권이사회(Human Rights Council)에서 무국적 탈북아동에 대한 문제제기를 하여야 한다. 또한 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review: UPR)제도도 활용할 필요가 있다. 중국에 대한 UPR시 중국 국내법과 국제인권조약 준수를 촉구하고 탈북자 강제송환금지에 대한 문제제기를 하여야 한다.⁴⁷

나. 관련 국내법제의 정비

(1) 재중 탈북자 보호를 위한 외교역량 강화

재중 무국적 탈북 아동의 보호를 위한 법제도적 방안으로 특별법 제정을 고려할 수 있다. 헌법 제3조 영토조항과 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다”고 규정하고 있는 헌법 제2조 제2항, 북한 주민들을 대한민국 국민으로 판시한 사법부 판례, “정부는 한반도 분단으로 인한 인도적 문제해결과 인권개선을 위하여 노력한다”고 규정한 남북관계 발전에 관한 법률⁴⁸ 제9조 제1항 등이 특별법 제정의 국내법적 근거가 될 수 있다. 『영사관계에 관한 비엔나 협약』⁴⁹(이하 “영사협약”)은 국제법상의 근거가 될 수 있다. 영사협약은 접수국에서 자국민의 이익을 보호하는 것을 영사기능의 하나로 규정하고 있다(제5조). 우리나라도 영사협약에 가입한 당사국이다. 영사협약은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있는 우리 헌법 제6조 제1항의 해석상 국내법과 같은 효력을 가진다.

특별법을 제정하는 경우 재외 무국적 탈북 아동들이 재외국민에 포함되는 것으로 간주하여 재외국민 전체를 대상으로 하는 특별법⁵⁰을 제정하고 그 안에 재외

⁴⁶ 자세한 내용은 통일연구원, 『북한인권백서 2011』, pp. 312-321 참조.

⁴⁷ 중국에 대한 UPR은 2013년 10월 21일부터 11월 1일까지 예정되어 있다.

⁴⁸ 2005. 12. 29 제정[법률 제7763호], 2006. 6. 30. 시행.

⁴⁹ Vienna Convention on Consular Relations. 채택일: 1963. 4. 24, 발효일: 1967. 3. 19. 대한민국 가입일: 1977. 3. 7, 대한민국 발효일: 1977. 4. 6(조약 제594호).

⁵⁰ 우리 국회에서 재외국민 보호의 시급성을 감안하여 재외국민보호법 제정을 위한 입법공청회를 개최한 바 있다. 김성곤·권영길, 『재외국민보호법 제정을 위한 입법공청회』(재외국민보호법 공

탈북자를 포함시켜 규율하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 이와는 달리 재외 탈북자들이 우리 헌법 제3조의 해석상 대한민국 국민이기는 하지만 재외 탈북자들은 일반적인 재외국민과는 다른 특성 내지는 법적 지위를 가지고 있다고 봐서 재외국민보호 특별법과는 별도의 가치 「재외 북한이탈주민 보호에 관한 법률」을 제정하여 무국적 탈북 아동의 문제를 규율하는 방식도 고려할 수 있다.⁵¹ 그러나 재외 탈북자, 특히 중국에 체류하고 있는 탈북자들의 경우 우리 정부가 이들에 대하여 외교보호권을 실효적으로 행사하는데 한계가 있는 것이 사실이다. 따라서 재외 탈북자 보호에 관한 특별법을 제정하는 것보다는 우리 헌법과 남북관계 발전에 관한 법률, 영사협약 등에 따라 외교보호를 보다 능동적·적극적으로 행사하는 것이 현실에 부합한다고 판단된다. 중요한 것은 재외 탈북자들을 보호하고자 하는 우리 정부 당국의 능력과 의지일 것이다. 현재 통일부와 외교부 조직과 인력으로는 재외 탈북자 문제에 적극적으로 대처하는 데 부족한 감이 없지 않다. 재외 탈북자 문제에 대응하기 위해 조직과 인력을 확충하여 재외 탈북자 문제의 현황과 실태, 체류국가와의 협조방안 등을 강구하는 노력을 전개해야 한다. 범정부적인 대응 차원에서 총리실 내에 탈북자 전담 부서를 두는 방안도 적극 고려될 필요가 있다.⁵²

탈북자들이 중국과 태국, 라오스 등의 동남아시아 국가들에 체류하고 있는 점을 감안하여 탈북자 보호를 위한 동북아시아협의체 구성을 추진하는 것도 고려될 수 있다.⁵³ 탈북자 보호를 위한 동북아 지역의 협의체를 구성하기 위해서는 중국의 협조가 관건이다. 이를 위해서는 대중 외교역량이 강화되어야 한다.

(2) 북한이탈주민지원법 개정

재중 무국적 탈북 아동들이 국내 입국을 하게 되면 보호 및 정착지원을 받아야

청회 자료집, 2004.8.30). 이 공청회에서 제성호 교수는 재외국민보호 법률 제정이 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제라고 강조하고 있다. 위의 글, p. 42.

⁵¹ 북한이탈주민은 북한정권과 대한민국 정부의 특수성을 고려하여 일반 재외국민과 별개의 독자적인 입법체계의 틀 속에서 규율하는 것이 바람직하다고 보는 입장이 있다. 이광수, “재외 탈북자의 국내법적 지위,” 『재외 탈북자의 법적지위』 (제34회 국회인권포럼 세미나 자료집, 2008.9.18), p. 81.

⁵² 탈북자 강제송환 저지 여론 확산을 위해 스위스 제네바의 유엔 인권이사회(Human Rights Council)를 방문한 국회대표단이 2012년 3월 16일 강제복송 저지를 위한 정부의 적극적인 노력을 위해 총리실 내에 탈북자 전담부서를 설치할 것을 요구한 바 있다.

⁵³ 장복희 교수는 동북아시아에서의 무국적 탈북자 인권보호와 지원을 위한 한국·중국·일본간의 다자간 협의체 구성을 제안하고 있다. 장복희, “무국적 탈북자의 권리와 법적 지위,” 『동아법학』, 제43호 (2009.2), p. 470.

한다. 이들에게 현행 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률⁵⁴(이하 “북한이탈주민지원법”)이 적용되기 위해서는 몇 가지 조항을 손질할 필요가 있다.

첫째, 북한이탈주민지원법은 ‘북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람’을 북한이탈주민으로 정의하고 있다(제2조). 재중 탈북 아동은 중국에서 태어났다는 점에서 북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등이 있다고 보기 어렵다. 무엇보다 중국 국적법상 중국 국적을 취득한 중국 국민이다. 따라서 북한이탈주민의 정의에 단서 조항을 두거나 재외 무국적 탈북 아동들이 북한이탈주민지원법의 적용 대상에 포함되도록 별도 조항이 신설되어야 한다.

둘째, 현행 북한이탈주민지원법은 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한 북한이탈주민에 대해 적용된다(제3조). 북한이탈주민으로서 보호를 받으려는 사람은 재외공관이나 그 밖의 행정기관에 보호를 직접 신청해야 한다. 다만, 보호를 직접 신청할 수 없는 경우 예외를 인정하고 있다(제7조 제1항). 예외적인 경우로는 ①심신의 장애가 있는 경우, ②가족의 구성원이 나머지 가족을 대리하여 신청하는 경우, ③그 밖에 긴급한 사유가 있는 경우 등 3가지가 규정되어 있다(북한이탈주민지원법 시행령 제10조). 보호결정은 북한이탈주민대책협의회의 심의를 거쳐 통일부장관이 결정한다(법 제7조). 그런데 가령 예를 들어 어머니인 탈북 여성이 사망한 경우 ①호와 ②호는 적용될 수 없다. ③호에 규정되어 있는 ‘그 밖에 긴급한 사유’에 해당되는가는 이론이 있을 수 있다. 따라서 ‘그 밖에 긴급한 사유’를 ‘그 밖에 사유’로 완화하여 규정할 필요가 있어 보인다.

셋째, 현행 북한이탈주민지원법은 체류국에 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 사람은 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있다고 규정하고 있다(제9조 제1항 제4호). 그러나 대통령령으로 정하는 부득이한 사정이 있는 경우 이 규정은 적용되지 않는다(제9조 제2항). 북한이탈주민지원법 시행령은 부득이한 사유로 ①본인의 의사에 반하여 체류국에서 억류되거나 감금되는 등의 사유로 자유로운 활동이 불가능했다고 인정되는 경우, ②국내에 입국하는 과정에서 체류국의 수용시설 등에 장기간 구금되는 등의 사정이 있었던 경우, ③체류국에서 은둔하거나 도피하는 등의 사정으로 정상적 또는 안정적인 생활이 불가능했다고 인정되는 경우, ④ 제1호부터 제3호까지의 경우에 준하는 사정으로서 통일부장관이 인정하는 경우를 규정하고 있다(시행령 제16조 제2항). 재외 탈북 아동들의 경우 제4호에서 규

⁵⁴ 법률 제10188호, 2010. 3. 26 일부개정.

정하고 있는 ‘통일부장관이 인정하는 경우’에 해당하는 것으로 해석할 수도 있다. 또한 법 제9조 제1항은 ‘결정하지 않는다’고 규정하지 않고 ‘결정하지 아니할 수 있다’고 규정하고 있어 재외 탈북 아동들이 체류국에 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 경우에도 보호대상자로 결정할 수는 있다. 그러나 재외 탈북 아동들의 법적 보호를 보다 명확하게 하기 위해서는 시행령 제16조 제2항에 “해외에서 출생하여 독자적인 신체활동이나 독립적인 경제활동이 불가능했다고 인정되는 경우”와 같은 취지의 규정을 신설하는 방안도 고려될 필요가 있다.

(3) 국적판정 제도의 개선

해외에 체류하고 있는 무국적 탈북 아동들이 국내 입국을 하는 과정에서 대한민국 국민으로서의 법적 보호를 받기 위해 부딪히는 가장 큰 어려움은 어머니인 탈북 여성이 북한 사람이라는 것을 스스로 입증해야 한다는 점이다. 대표적인 예로 조선족 아버지와 탈북 여성 사이에서 태어난 김성룡 군의 경우 어머니는 강제 북송돼 처형되었다. 성룡 군은 한국에 있는 아버지를 만나기 위해 태국으로 와 이민국에 갇혀 있었는데 한국대사관은 성룡 군에게 “엄마가 탈북자라는 것을 증명해라”고 요구하였다고 한다.⁵⁵ 재외 무국적 탈북 아동의 보호를 위해서는 국적판정 제도를 개선할 필요가 있다. 제4장에서 함께 살펴본다.

IV. 국내 무국적 탈북자 보호를 위한 개선 방안 및 과제

1. 국내 무국적 탈북자 현황 및 실태: 김○○ 사례를 중심으로

국내 체류 탈북자와 관련하여 발생한 사실상 무국적사례는 ①북한에서 중국 국적의 화교였다는 이유로 북한 국적이 인정되지 않은 자에 대하여 중국정부가 자국민임을 인정하지 않고 다시 한국으로 송환하였으나 중국국적 보유여부가 증명되지 않은 경우, ②탈북과정에서 취득한 위조여권 내지 해외공민증과 외국인 거류증 때문에 중국인으로 간주되어 국적판정 불가되었으나 위조사실이 증명되지 않

⁵⁵ 『조선일보』, 2008년 3월 7일, “죽은 엄마 데려와야 한국 보내준데요,” p. A1. 언론에서는 최성룡이라고 보도하였으나 실제로는 김성룡이라고 한다. 김성룡은 2011년 8월 현재 국적판정 신청을 취하하고 아버지 김○○이 일반귀화를 신청하면서 수반취득으로 국적을 신청한 상태라고 한다. 송소영, “북한이탈주민의 국적관계에 관한 소고,” 『북한이탈주민의 법제도적 현안과 무국적 탈북자의 해법은?』 (국회의원 신낙균 주최 국회 정책세미나, 2011.9.5), p. 67.

은 경우, ③중국여권과 거민신분증을 소지하고 입국하여 중국여권상 인적사항과 동일한 북한 해외공민증과 외국인 거류증을 제출하여 조교(朝僑) 신분으로 국적판정을 신청하였으나 외국인 거류증은 체류기간이 지난 지 오래고, 중국여권과 거민신분증을 소지하였으며 가족도 대부분 중국 국적자라는 등의 사정이 고려되어 중국국적자로 인정되어 국적판정 불가되었으나 취득한 여권이 위조라거나 탈북 및 대한민국 입국의 수단으로 불가피하여 브로커를 통하여 만든 것이라거나 중국 송환시 강제복송의 위험성이 있다는 등의 이유로 한국인임을 주장하면서 한국에 체류하는 경우 등이 있다.⁵⁶

가장 대표적인 경우가 화교출신 탈북자들로서 아버지 또는 할아버지가 중국인이라는 이유로 대한민국 국적을 취득할 수 없었던 사례다. 1963년 평양에서 중국인 부친과 북한인 모친 사이에서 출생한 김○○은 출생과 함께 어머니 국적을 따라 북한공민으로 등록되어 있다.⁵⁷ 성년에 해당되는 만 17세에 부친에 의해 화교로 변경되었다. 그는 국가정보원 산하 조사기관에서 관계기관 합동신문을 받는 과정에서 부친이 중국인이라는 사실이 드러나 탈북자가 아닌 불법입국자라는 이유로 중국으로 강제퇴거되었으나 중국은 신원불명을 이유로 김○○을 한국으로 돌려보냈다. 이후 김○○에 대한 국적확인 절차에 들어갔으나 지연되었다. 북한에는 화교, 조총련계 등 외국 국적으로 북한에 정착한 사람들이 있으며, 화교는 6천여 명 정도 되는데 이들은 북한에서 태어나고 자랐지만, 우리나라의 주민등록증에 해당하는 공민증 대신 2년마다 새로 받아야 하는 외국인등록증을 갖고 살아간다고 한다.

김○○은 2007년 2월 15일 이래 보호일시해제상태에 있었는데 보호일시해제 결정서에는 “국적: 중국,” “해제이유: 중국 국적을 확인하여 출국할 수 있도록 보호일시 해제한다”고 적시되어 있었고, ‘취업금지’가 명시되어 있어 김 씨는 무국적 탈북자 상태로 취업, 의료, 생계 등 모든 측면에서 최저 수준의 생활을 하였다. 그는 취업금지에도 불구하고 막막한 생계 때문에 어쩔 수 없이 공사장 일용직 노동에 나섰다. 한 공사장에서 다른 노동자에게 구타를 당해 입원치료를 받아야 했다. 그러나 사실상의 무국적 상태였기 때문에 가해자에게 대응할 수도 없었고, 쫓겨나면서 밀린 일당도 제대로 받지 못했다.⁵⁸ 김○○처럼 한국에 갇힌 무국적자가

⁵⁶ 서울국제법연구원, 『무국적 등에 대한 체류질서 확립을 위한 제도 연구: 체계적 관리 방안을 중심으로』 (2009년도 법무부 연구용역보고서, 2009.6), pp. 59-60.

⁵⁷ 북한 공민등록법에 따르면 출생을 한 경우 15일 이내에 출생등록을 하도록 되어 있다(제9조).

⁵⁸ 서울국제법연구원, 『무국적 등에 대한 체류질서 확립을 위한 제도 연구: 체계적 관리 방안을 중심으로』, pp. 62-63.

200여명에 달하는 것으로 보도된 바 있다.⁵⁹

일반적으로 말해 국가는 외국인을 받아들일 의무가 없다. 다시 말해 국가는 조약상의 의무가 없는 한 외국인의 입국허용여부에 대해 재량권을 가지며 외국인 개인으로서도 입국을 요구할 권리가 없다.⁶⁰ 김○○의 경우처럼 무국적자라는 이유로 한국정부와 중국정부가 추방을 반복할 경우 제3국이 김○○의 입국을 허용하면 다행이지만 제3국이 입국을 허용하지 않는 경우 김○○과 같은 무국적자는 한국과 중국 그 어디에서도 법적인 보호를 받지 못하게 된다.⁶¹

2. 법제도적 개선 방안 및 과제

김○○과 같은 화교출신 탈북자의 국적문제를 개선하기 위해서는 현행 국적법 제15조에서 규정하고 있는 외국국적 자진취득으로 인한 대한민국 국적 상실 규정에 대한 예외규정을 마련하는 방안이 고려될 필요가 있다. 또한 해외 무국적 탈북 아동과 국내 체류 중인 무국적 탈북자의 법적 보호를 위해서는 현행 국적판정 제도 개선 방안이 강구되어야 한다. 이와 함께 북한이탈주민지원법이 국적법 규정과 합치되게 개정되어야 한다.

가. 대한민국 국적 상실에 대한 예외 규정 마련

북한 국적법은 북한 영역에 거주하는 북한 공민과 외국 공민 또는 무국적자 사이에 출생한 자는 출생에 의해 북한 국적을 취득한다고 규정하고 있다(제5조 제2호). 그리고 부모가 북한 국적에서 제적(우리 국적법상의 국적 상실에 해당) 되는 경우 자녀의 국적에 대해서는 ①자녀가 14세에 이르지 못한 경우에는 부모의 국적을 따라 변경되고, ②14세 이상 16세에 해당하는 자녀의 국적은 부모의 의사와 본인의 동의가 있어야 변경되며, 이 경우 부모의 의사가 없거나 본인의 의사와 다르면 본인의 의사에 따른다고 규정하고 있다(제9조). 이중국적에 대해서는 “...력사적으로 보면 제국주의자들은 고의적으로 2중국적자를 만들며 그를 상대방 나라를 침략하기 위한 간첩활동에 리용한다”고 하여 부정적인 입장을 보이고 있다.⁶²

⁵⁹ “한국에 갇힌 무국적자들,” 『국민일보』, 2008년 5월 14일.

⁶⁰ 이규창, 『추방과 외국인 인권』, p. 62.

⁶¹ 다행히 법무부는 김○○ 등 재중 탈북화교에 대해서는 중국정부 측에서 신원불명 등으로 신원 확인을 사실상 거부하고 있어 송환이 어려운 상황이므로 사실상 국내에 체류할 수밖에 없는 상황을 감안하여 체류자격을 부여하여 체류허가를 하고 있다고 한다. 송소영, “북한이탈주민의 국적관계에 관한 소고,” p. 67.

한편, 중국 국적법은 “부모 쌍방 혹은 일방이 중국국민이고 본인이 외국에서 출생하면 중국국적을 소유한다. 단, 부모쌍방 혹은 일방이 중국국민이며 외국에서 정주할 때 출생시 외국국적을 소유하며 중국국적은 소유하지 못한다”고 규정하고 있다(제5조). 그리고 중국인 근친이 있거나 기타 정당한 이유가 있을 때에는 중국 국적 신청 후 비준을 받으면 중국국적을 가질 수 있는데 만 18세 이하의 자는 부모 혹은 기타 법정 대리인이 신청을 해야 한다(제7조, 제14조). 중국은 이중국적을 인정하지 않고 있다(제3조).

김○○은 출생 이후 북한 국적법에 의해 북한 국적을 취득하였다가 후에 중국 국적법에 의해 중국 국적을 취득한 경우이다. 북한과 중국 모두 이중국적을 금지하고 있기 때문에 김○○은 북한과 중국 국적 가운데 하나만을 가질 수 있었다. 화교출신 탈북자들이 출생 후 북한 국적을 취득하고 계속 유지하였다면 탈북 이후 대한민국 국적을 인정받고 북한이탈주민지원법에 의한 보호 및 지원을 받을 수 있다. 문제는 김○○의 경우처럼 중간에 북한 국적을 버리고 중국 국적을 취득하는 경우이다.

우리나라는 종래 이중국적을 원칙적으로 인정하지 않았었다. 그러나 2010년 5월 4일 국적법을 일부 개정하여 이중국적제도를 인정하고 있다. 개정 국적법에 따르면 대한민국 국적을 취득한 외국인으로서 외국 국적을 가지고 있는 자는 대한민국 국적을 취득한 날부터 1년 내에 당해 외국 국적을 포기하여야 한다(제10조 제1항). 따라서 중국 국적을 가지고 있는 화교 출신의 탈북자들도 대한민국 국적을 취득하고 1년 이내에 중국 국적을 포기하면 된다. 문제는 김○○처럼 중간에 중국국적을 취득한 것이 외국국적의 자진취득에 해당될 수 있다는데 있다. 현행 국적법은 대한민국의 국민으로서 자진하여 외국 국적을 취득한 자는 그 외국 국적을 취득한 때에 대한민국 국적을 상실한다고 규정하고 있다(제15조 제1항).⁶³ 이와 같은 경우에도 국적법상의 국적회복에 의한 국적 취득 조항에 의해 화교출신 탈북자들이 대한민국 국적을 취득할 수 있다는 해석이 가능하다. 즉, 국적법에 따르면 대한민국의 국민이었던 외국인은 법무부장관의 국적회복허가를 받아 대한민국 국적을 취득할 수 있다(제9조 제1항). 이 규정에 따라서 화교출신 탈북자들

⁶² 사회안전부출판사, 『민사법사전』 (평양: 사회안전부출판사, 1997), p. 754.

⁶³ 현행 국적법은 외국국적의 자진취득과 비자진취득을 구분하고 있다. 그 의미는 외국국적 자진취득의 경우에는 적극적으로 대한민국 국적자로서의 신분을 포기하고 외국의 공민신분을 취득하여 그 국가가 허용하는 권리나 특권을 향유한다는 의사가 명백하게 추정되기 때문에 자진취득자에 대해서는 그 사실만으로 자국 국적을 상실하는 것으로 취급하여도 무방하나 비자진취득의 경우에는 그러하지 않다는 점에 있다. 석동현, 『국적법』, pp. 248-249.

이 공민증 소지 여부 및 관계기관 합동신문을 통해 북한에서 출생하였다는 사실이 입증되면, 다시 말해 대한민국의 국민이었던 사실이 밝혀지면 국적회복에 의해 대한민국 국적취득이 가능하다는 논리가 성립될 수 있다. 그러나 해석론에 의존하는 것보다는 명시적인 규정을 마련하는 것이 바람직스럽다. 남북한 특수관계, 북한의 독재정권 및 심각한 인권침해로 인해 탈북할 수밖에 없는 사정 등을 감안하여 국적법 제15조 제1항에 단서 규정을 신설하여 화교출신 탈북자 등이 북한 국적을 버리고 중국 국적을 취득한 경우는 예외로 한다는 취지의 규정을 둘 필요가 있다.

나. 국적판정 제도의 개선

우리 국적법은 대한민국 국적의 취득이나 보유 여부가 분명하지 아니한 자에 대하여 이를 심사한 후 판정할 수 있는 국적 판정 제도를 시행하고 있다(제20조). 국적판정제도는 1997년 국적법 개정 시 도입된 것으로 역사적으로 중국 및 사할린동포 뿐만 아니라 한반도 및 그 부속도서에서 국외로 이주한 자와 그 비속으로서 대한민국 혈통으로 추정되나 혈통의 연원이나 대한민국 국적 취득 경과의 입증이 어려운 사람에 대하여 적용되었다.⁶⁴ 국적판정을 받기 위해서는 국적판정 신청서를 작성하여 출입국관리사무소장 또는 출입국관리사무소 출장소장에게 제출하여야 하는데(시행령 제23조), ①본인 또는 국내 거주 친족의 가족관계등록사항에 관한 증명서나 그 밖의 출생 당시의 혈통 관계를 소명할 수 있는 서류, ②외국 국적을 취득한 적이 있는 경우에는 그 사실을 증명하는 서류 및 그 외국 국적을 취득하게 된 경우, ③외국에 거주하다가 대한민국에 입국하여 주소 또는 거소를 두고 있는 사람은 입국 당시에 사용한 외국 여권·여행증명서 또는 입국허가서의 사본, ④그 밖에 국적판정에 참고가 되는 자료, ⑤국적 판정의 통보 및 가족관계등록부 작성 등에 필요한 서류를 첨부해야 한다(시행규칙 제15조 제1항).

그런데 우리 헌법상 한반도 전체를 대한민국의 영역으로 규정하고는 있으나 현실적으로 북한지역에 대하여는 통치권을 행사할 수 없기 때문에 북한에 있는 호적 등을 확인할 수 없고 공민증 소지 여부 및 관계기관 합동신문을 통해서 간접적으로 판단할 수밖에 없는 실정이다.⁶⁵ 탈북자들은 일반적인 무국적자들과는 다른

⁶⁴ 송소영, “북한이탈주민의 국적관계에 관한 소고,” p. 65. 그 동안 국적판정 절차를 통해 대한민국 국적 보유자로 인정받은 현황을 보면 사할린동포 3,000여명, 북한이탈주민 300여명에 해당된다고 한다.

성격을 가지고 있는 점을 감안하여 탈북자들에 대한 국적판정제도와 일반적인 무국적자를 대상으로 하는 국적판정제도를 이원화하는 방안이 고려될 필요가 있다. 관건은 역시 북한 출신자라는 점과 재외 탈북 아동의 경우 어머니가 탈북 여성임을 증명하는 것이라고 할 수 있는데 입증책임을 탈북자와 중국 내 탈북 아동들에게만 일방적으로 전가하는 것은 지나친 감이 없지 않다. 반면 위장탈북자⁶⁶ 등의 문제가 발생할 수 있기 때문에 대한민국 국적판정을 신청한 무국적 탈북자들의 대한민국 국적을 일률적으로 인정하는 것도 문제가 될 수 있다. 그러나 무국적 탈북자들의 보호를 위해서는 탈북자 및 탈북 아동을 일단 대한민국 국민으로 추정하고 이들이 대한민국 국민이 아니라는 점에 대한 입증은 국적 및 출입국관리의 주무부서인 법무부가 부담하는 방향으로 전향적으로 법제 개선을 할 필요가 있다. 위장탈북자 등의 문제는 관계기관 합동신문 절차를 통해 해결해 나가야 한다고 생각된다. 우리 대법원도 국적취득이나 국적상실에 대한 입증은 정부 당국에게 있다고 판시한 바 있다.⁶⁷

“... 다른 특별한 사정이 없는 한 위와 같은 재외 국민을 외국인으로 볼 것은 아니라 할 것이고, 다른 나라의 여권을 소지하고 입국한 재외 국민이 그 나라의 국적을 취득하였다거나 대한민국의 국적을 상실한 외국인이라는 점에 대하여는 관할 외국인보호소장 등 처분청이 이를 입증하여야 할 것이다.”(저자 강조)

다. 북한이탈주민지원법 개정

앞에서 한 차례 언급한 바와 같이 현행 북한이탈주민지원법은 ‘북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람’을 북한이탈주민으로 정의하고 있다. 이 규정에 의하면 화교 출신 등의 무국적 탈북자들이 국적법상의 국적회복에 의한 국적취득제도나 국적판정제도에 의해 대한민국 국적을 인정받더라도 북한이탈주민지원법에 의한 보호를 받을 수 없다. 화교 출신 무국적 탈북자는 중국 국적법상 중국 국적을 취득

⁶⁵ 이 점에서 통일부, 대한적십자사 등을 통한 새로운 방안의 모색이 필요하다는 지적이 있다. 이정수, “국적법상 여러 논점들에 대한 소고,” 『법조』, 통권 제585호 (2005.6), p. 305.

⁶⁶ 2010년 5월 화교 출신 아버지와 북한 출신 어머니 사이에서 태어난 무국적 탈북자 5명이 중국과 라오스 등을 거쳐 한국에 2010년 초 입국하였지만 우리 정부 당국으로부터 위장탈북자 판정을 받고 화성외국인보호소에 구금된 사례가 보도된 바 있다. “무국적탈북자 5명 外人보호소서 다섯달 방치,” 『연합뉴스』, <www.yonhapnews.co.kr> (검색일: 2011.7.23).

⁶⁷ 대법원 1996. 11. 12. 선고96누1221판결.

한 사람에 해당하기 때문이다. 이 같은 문제가 발생하게 되는 이유는 2010년 5월 국적법을 개정하면서 도입된 이중국적 규정이 북한이탈주민지원법에 반영되어 있지 않기 때문이다. 개정 국적법상의 이중국적제도와 북한이탈주민지원법이 부합하기 위해서는 국적법 제10조 제1항의 취지가 북한이탈주민지원법에 추가되어야 한다. 북한이탈주민지원법 제2조 제1호에 단서조항을 두거나 또는 제2조의 제2호를 신설해 ‘외국 국적을 취득하였으나 대한민국 국적을 취득한 날부터 1년 내에 그 외국 국적을 포기한 사람은 그 외국 국적을 취득하지 아니한 것으로 간주한다’는 취지의 규정이 마련되어야 한다.

V. 맺음말

전체 탈북자 가운데 여성이 70%~80% 정도를 차지하고 있다. 이 같은 통계를 볼 때 여성 탈북이 꾸준히 발생할 것으로 보이며, 이로 인한 중국 남성과 탈북 여성의 결혼 및 그 사이에 출생한 무국적 탈북 아동도 꾸준히 발생할 것으로 전망된다. 북한의 3대 세습에 대한 체제불만과 전반적인 북한의 경제난에 따른 탈북에 따라 화교출신 등의 탈북도 지속적으로 발생할 수 있다. 한편, 북한은 김정은의 후계자 공식 지명을 전후하여 형법을 개정하는 등 북한 내부에 대한 사회통제를 강화하였다. 탈북에 대한 처벌도 강화되었다.⁶⁸ 김정일 사망 이후 김정은이 탈북을 체제유지에 대한 심각한 위협으로 간주하여 탈북 감시 및 처벌을 더욱 강화하였다는 보도도 잇따르고 있다. 이로 인해 국내유입 탈북자의 수도 2009년을 정점으로 감소추세로 돌아섰다. 올해 1, 2월에도 국내유입 탈북자가 감소하였는데 이런 추세가 지속된다면 2012년에는 2,000명대 초반 또는 그 이하로도 떨어질 수 있다. 다만 향후 탈북의 추이는 북한 정세 및 인권 침해 정도에 따라 달라질 수 있다.

⁶⁸ 자세한 내용은 이규창, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가,” 법제처, 『2011년 남북법제연구보고서』 (서울: 법제처, 2011), pp. 243-254.

<표 2> 북한이탈주민 입국 현황 및 남녀비율

구분	'98	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12.2 (잠정)	합계
남(명)	831	566	509	473	626	424	514	571	605	663	589	819	87	7,277
여(명)	117	482	632	811	1,272	958	1,514	1,985	2,200	2,256	1,812	1,918	163	16,120
합계	948	1,048	1,141	1,284	1,898	1,382	2,028	2,556	2,805	2,919	2,401	2,737	250	23,397
여성 비율	12%	46%	55%	63%	67%	69%	75%	78%	78%	77%	75%	70%	65%	72%

출처: 통일부<www.unikorea.go.kr>, “북한이탈주민 입국인원 현황,” (검색일: 2012.3.28).

서두에서 언급한 바와 같이 국적은 개인에게 매우 중요하다. 이 점에서 우리 모두가 무국적 탈북자 문제에 지속적인 관심을 갖고 해결방안을 모색해 나가야 한다. 우선 국적법, 북한이탈주민지원법 등 국내 차원에서 가능한 관련 법제를 개선해야 한다. 중국 내 탈북아동의 보호문제는 중국이라는 상대가 있기 때문에 해결이 결코 쉽지 않다. 규범적인 측면에서 중국의 국내법과 중국이 가입하고 있는 국제인권조약을 준수하라는 촉구를 일회성이 아니라 지속적으로 제기해야 한다. 국제사회와 공조해서 한 목소리를 내는 것도 필요하다. 동시에 한국과 중국 양국의 정부 차원에서 해결의 실마리를 찾는 전략적인 접근도 진행해야 한다. 이를 위해서는 탈북자 문제 해결을 위한 외교역량이 강화되어야 한다. 탈북자 강제송환문제, 무국적 탈북자 문제를 함께 처리할 수 있는 탈북자 전담 부서의 설치도 필요해 보인다.

무국적 탈북자 문제는 근본적으로 탈북자 문제와 연계되어 있다. 다시 말해 탈북자 문제가 해결되지 않고서는 무국적 탈북자의 보호문제도 계속해서 발생할 수밖에 없다. 탈북자 문제의 해결을 위해서는 북한인권 개선이 근원적인 문제임을 아무리 강조해도 지나치지 않다. 북한인권 개선을 위해서는 통일을 염두에 둔 장기적이고 종합적인 전략, 북한 인권의 양측인 자유권 개선과 사회권 개선에 대한 단기와 중장기 차원의 병행 추진전략이 마련되어야 한다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 16일 ■ 채택: 05월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 권영성. 『헌법학원론』. 개정판. 서울: 법문사, 2010.
- 사회안전부출판사. 『민사법사전』. 평양: 사회안전부출판사, 1997.
- 서울국제법연구원. 『무국적 등에 대한 체류질서 확립을 위한 제도 연구: 체계적 관리 방안을 중심으로』. 2009년도 법무부 연구용역보고서, 2009. 6.
- 석동현. 『국적법』. 서울: 법문사, 2011.
- 山本草二·박배근(역). 『국제법』. 신판. 서울: 한국해양법학회, 1999.
- 이규창. 『추방과 외국인 인권』. 파주: 한국학술정보, 2006.
- 이효원. 『남북교류협력의 규범체계』. 서울: 경인문화사, 2006.
- 통일연구원. 『북한인권백서 2011』. 서울: 통일연구원, 2011.

- R. Donner. *The Regulation of Nationality in International Law*. Helsinki: Societas Scientiarum Fennica, 1983.
- Human Rights Watch. *Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China*. New York: Human Rights Watch, April 2008.
- R. Jennings & A. Watts(eds.). *Oppenheim's International Law*. 9th ed., Vol. I. Essex: Longman, 1992.
- M. N. Shaw. *International Law*. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

2. 논문

- 김성곤·권영길. 『재외국민보호법 제정을 위한 입법공청회』. 재외국민보호법 공청회 자료집, 2004.8.30.
- 박기갑. “국제법과 한국: 과거에서 미래로.” 『국제법평론』. 통권 제19호, 2003.
- 백충현. “우리나라 국적법의 국제법상의 제문제.” 『한국국제법학의 제문제』. 서울: 박영사, 1986.
- 송소영. “북한이탈주민의 국적관계에 관한 소고.” 『북한이탈주민의 법제도적 현안과 무국적 탈북자의 해법은?』. 국회의원 신낙균 주최 국회 정책세미나, 2011.9.5.
- 이광수. “재외 탈북자의 국내법적 지위.” 『재외 탈북자의 법적지위』. 제34회 국회인권포럼 세미나 자료집, 2008.9.18.
- 이장희. “재외 탈북자의 국제법적 지위.” 『재외 탈북자의 법적지위』. 제34회 국회인권포럼 세미나 자료집, 2008.9.18.
- 이정수. “국적법상 여러 논점들에 대한 소고.” 『법조』. 통권 제585호, 2005.
- 이효원. “남북한 관계에 대한 판례 분석.” 『법률로 본 남북관계의 현 주소』. 서울대 통일평화연구원 헌법·통일법센터 공동 세미나, 2011.6.22.

장복희. “무국적 탈북자의 권리와 법적 지위.” 『동아법학』. 제43호, 2009.

K. Doehring. “Aliens, Expulsion and Deportation.” *Encyclopedia of Public International Law*, Installment 8. Amsterdam-New York-Oxford: North-Holland Publishing Company, 1985.

R. B. Lillich. “Civil Rights.” in T. Meron, *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*. Oxford: Clarendon Press, 1984.

I. Ziemele & G. G. Schram. “Article 15.” in Alfredsson & Eide(eds.), *The Universal Declaration of Human Rights*. Hague-Boston-London: Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

3. 기타 자료

『국민일보』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

통일부. <www.unikorea.go.kr>.

CESCR General Comment No. 13(The Right to Education). UN Doc. E/C.12/1999/10. 1999. 12. 8.

Legal approach to protection for stateless North Korean defectors

Kyu-Chang Lee

Nationality plays an important role to individual persons in municipal law, public and private international law. In this paper, I endeavor to analyze the legal problems concerning the nationality of North Korean defectors in China and South Korea and suggest some measures to improve their situation. Stateless persons can be distinguished as de jure stateless persons and de facto stateless persons. I regard stateless North Korean defectors as de facto stateless persons.

To protect stateless children who were born from Chinese fathers and North Korean mothers in China, we shall request the Chinese government to observe its domestic law and the international human rights treaties which China acceded or ratified. At the same time, the Korean government shall strengthen its diplomatic ability. On domestic level, some provisions of North Korean Defector Support Law shall be revised.

The most difficult legal problem which stateless North Korean defectors have confronted is that they must provide evidence that they were born in North Korea. For stateless North Korean defectors, provisions concerning judgment of nationality specified in the Nationality Law shall be revised. Also, it is necessary to clearly stipulate that the denunciation of North Korean nationality and acquisition of Chinese nationality is not a voluntary acquisition of foreign nationality. Meanwhile, the Nationality Law adopted dual citizenship in 2010. However, the dual citizenship clause of the Nationality Law is not reflected in the North Korean Defector Support Law. To coincide with the dual citizenship, the definition clause of the North Korean Defector Support Law shall be revised or a new clause shall be enacted.

Key Words: Stateless North Korean defectors, Stateless Children, de jure Stateless Persons, de facto Stateless Persons, Judgment of Nationality

북한주민의 남한 미디어 수용과 '왜곡된 남한 상(像)*'

박 정 란** · 강 동 완***

- I. 들어가며
- II. 주요개념 및 연구방법
- III. 북한주민의 남한 미디어 수용과 '왜곡된 남한 상(像)'
- IV. 북한 주민의 남한 입국 후 '왜곡된 남한 상(像)' 추이: '상상'에서 '실제'로
- V. 나가며

국문요약

북한 내에 남한 매스미디어가 유입되는 현상에 대한 관심이 커지고 있다. 북한 주민들이 남한의 매스미디어를 시청하면서 제한적이거나 자본주의와 자유, 민주주의에 대해 간접 경험을 하고 남북한 주민들간의 사회심리적 거리를 좁힐 수 있다는 긍정적 효과가 있다. 그러나 북한 내부의 정보 통제와 남한에 대한 비판적 교육·선전 상황을 고려하면 북한주민들이 남한의 미디어를 시청한다고 해도 인식 변화에서 나타나는 한계를 고려하지 않을 수 없다. 더욱이 상업적 미디어의 특성상 내용의 폭력성, 선정성 등이 극대화되고 있는 상황을 고려하면 오히려 남한 미디어 시청을 통해 북한주민들의 남한에 대한 인식이 부정적으로 고착화되는 역기능이 나타날 수 있으며 이에 대한 대응도 이루어져야 할 것이다. 북한주민들이 북한 당국의 교육·선전으로 형성하게 된 남한체제, 사람에 대한 인식 틀에 남한 미디어가 부각하는 남한 사회의 부정적 단면들이

더해질 경우 남한에 대한 왜곡된 인식의 틀은 더욱 확대·고착화될 수밖에 없을 것이다. 따라서 본 글에서는 북한주민들이 남한의 미디어를 접하면서 나타나게 되는 '왜곡된 상(像)'에 주목한다. 본 글은 북한이탈주민 심층면담을 통해 북한 내부에서 남한 미디어를 시청, 청취하면서 남한에 대한 왜곡된 상을 형성하는 과정과 내용 등을 분석하고, 이러한 인식이 남북한 통합에 주는 한계를 논의한다. 아울러 북한이탈주민들이 북한에서 남한 미디어를 통해 형성하게 된 남한에 대한 인식이 탈북 후 남한에 입국해 '실제' 상황을 접해가며 어떠한 인식으로 나아가게 되며, 이러한 과정이 남북한 사회문화적 통합에 주는 시사점도 논한다.

주제어: 한류, 북한 한류, 남북한 통합, 문화접변, 대중문화, 상업적 미디어

* 본 글은 (사)통일문화연구원의 연구비 지원으로 작성되었으며, 2011년 12월 10일에 개최된 한국국제정치학회 연례학술회의에서 발표 후 토론자들의 의견을 반영하여 수정·보완된 것임을 밝힙니다. 더불어 본지에 실리기까지 익명으로 의견을 주신 심사위원분들께도 감사드립니다.

** 서울대 통일평화연구원 협력연구원
*** 동아대학교 정치외교학과 전임강사

I. 들어가며

북한 내에 남한 매스미디어가 유입되는 현상에 대한 관심이 커지고 있다. 외부 정보와 문화를 엄격히 차단하고 통제하려는 북한 당국의 단속을 넘어 남한의 영화를 비롯해 드라마, 오락 등의 텔레비전 프로그램들이 CD(DVD), USB 등을 통해 북한 내부로 유입, 확산되고 있다. 이러한 현상은 단순히 한류로 대변되는 문화의 확산수준을 넘어 그동안 폐쇄되었던 북한사회와 나아가 북한체제에 어떠한 파급효과로 작용할 것인가에 대한 논의로 확장되고 있다. 남한 매스미디어의 북한 내 유입과 유통은 분단된 남북한 사회를 넘나드는 소통의 통로가 될 수 있다는 점에서 분단구조를 재편성하고 있다 해도 과언은 아니다. 북한 주민들이 남한의 매스미디어를 시청하면서 제한적이거나 자본주의와 자유, 민주주의에 대한 인식을 경험하고 남북한의 사회문화적 거리를 좁힐 수 있다는 긍정적 효과가 있다.

그동안 북한 당국으로부터 철저하게 주입된 정보를 통해 남한을 인식했던 북한 주민들로서는 남한 미디어가 외부세계를 경험하는 출구로 작용할 수 있다. 그러나 동시에 남한의 매스미디어에서 다루어지고 있는 선정적인 폭력, 성애 등의 묘사는 북한주민들에게 남한에 대한 왜곡된 상(像)을 고착화시키고 이에 따른 역기능으로도 나타날 수 있다.¹

지금까지 북한의 한류 현상과 관련한 선행연구에서는 남한 영상물이 북한 내부에 유입되고 대인·지역간 네트워크를 통해 유통되는 과정 등이 다루어져 왔다. 또한 남한 미디어를 시청·청취하는 북한 내 수용자들의 의식변화와 동서독의 사례도 분석된 바 있다.² 남한의 미디어가 북한에서 유통되고 수용자 폭을 넓혀 가고 있다는 점은 남북한의 분단 상황에서 분명 사회문화적 소통의 장이 될 수 있다는 점에서 주목할 만하다.

그러나 북한 내부의 정보 통제 상황을 고려하면 북한 주민들이 남한 미디어를 수용하는 과정에서 얼마나 비교, 비판적 사고를 할 수 있을지의 문제도 생각해 볼 필요가 있다. 더욱이 상업적 미디어가 지니는 폭력성, 선정성 등을 고려하면 북한의 남한 미디어 수용자들에게서 나타날 수 있는 의식 변화의 역기능을 고려한 대응 방안 마련도 필요하다. 북한 당국은 북한 주민들에 대해 외부 세계의 정보를 통제하려 할 뿐 아니라 남한에 대한 이미지를 교과 과정과 사상학습, 문예 등을

¹ 박정란·강동완, “북한 주민의 남한 영상물 시청: ‘하위문화(Subculture)’의 형성과 함의,” 『북한학보』, 제36집 1호(북한연구소, 2011), p. 104.

² 주요 선행연구에 대한 상세한 논의는 2장에서 다루기로 함.

텔레비전 다(多)시청이 현실 세계의 폭력 발생정도를 과대평가하게 하고 범죄 활동 및 범죄 통계와 관련한 부정확한 믿음⁴을 갖게 한다는 연구들이 입증되면서 한국의 매스미디어에 나타나는 선정성, 폭력성 등이 대중에 미치는 영향에 대해서도 문제가 제기되고 있는 것이다. 이같은 문제는 다양한 경험세계와 정보가 미디어 수용자의 기억 속에 저장되어 있지 못할 경우에 더욱 불거질 수 있다. 비판적이고 선택적 수용을 할 수 있는 폭이 줄어드는 만큼 미디어 내용을 각인하고 정서·인지적 반응으로 이어지면서 행동으로 재연될 수 있다는 것이다.

여기에서 살펴볼 수 있는 미디어 학습 관련 개념이 기폭효과(priming effect)이다. 기폭효과(priming effect)란 미디어 수용 이전에 습득된 개념, 사고, 지식 등이 미디어 내용과 관련되어 있을 경우 미디어 수용 이전의 개념, 사고, 지식을 상기시키며 미디어 내용과 연결되어 강화되는 것이다. 이러한 강화의 과정은 일시적인 현상으로 머물지 않고 영구적으로 연관되기도 한다.⁵ 또한 기폭의 활성화는 미디어 수용자의 행위에까지 영향을 미칠 수 있다.

기폭효과의 개념을 관련 모델을 통해 좀 더 구체적으로 보면 저장선반모델(storage bin model), 저장 배터리모델(storage battery model), 시냅스관점모델(synapse view model)로 구분하여 설명할 수 있다. 저장선반모델은 미디어 수용자의 기억 층위를 설명하고 있는데, 기억을 저장하는 선반에 과거 기폭된 개념을 밑으로 하고 그 위에 최근에 기폭된 개념들이 쌓여 진다는 것이다. 저장 배터리모델은 배터리를 충전하는 것과 같이 두뇌 속에 특정 개념들이 계속 보강될 경우 장기적으로 강한 충전효과를 보이게 된다는 것이다. 시냅스관점모델은 저장선반모델, 저장배터리모델 중 어떠한 개념이 중요한가는 시간에 따라 결정된다는 것인데, 저장선반모델은 단기적 효과를 암시한다면, 저장 배터리모델은 장기적으로 나타날 기폭효과를 설명하고 있다는 것이다.

얼마나 기폭효과가 활성화되는가의 정도는 여러 가지 조건에 의해 좌우된다. 그 조건으로는 ①지각된 의미, ②지각된 정당화 가능성, ③미디어 수용자의 등장인물과 동일시 정도, ④지각된 현실감 등이다. ①지각된 의미란 미디어 수용 이전 학습 내지 경험을 통한 기억이 미디어 수용 시 재활성화 되면서 기폭효과를 높게 되는 것이다. 매스미디어 시청 이전에 지각된 정보가 매스미디어 시청 내용에 반영된다는 점이다. ②지각된 정당화 가능성은 시청한 내용대로 행동할 경우 야기

⁴ 제닝스 브라이언트·수잔 톰슨 지음, 배현석 옮김, 『미디어 효과의 기초』(서울: 한울아카데미, 2005), p. 167.

⁵ 위의 책, p. 140의 내용을 토대로 정리.

될 수 있는 결과가 어떠한가를 인지하고 있을 경우 기폭활성화 정도에서 차이를 보인다는 것이다. ③등장인물과 동일시는 미디어에 등장하는 인물과 자신을 얼마나 동일시하느냐에 따라 미디어 등장인물과 정신적 네트워크가 형성되면서 기폭효과를 활성화하게 된다는 것이다. ④지각된 현실감은 매스미디어의 내용을 얼마나 현실로 받아들이느냐에 따라 기폭효과가 달라진다는 것이다.⁶

이러한 기폭효과는 소련, 동유럽에서 자본주의 미디어 수용자들에게 누적되면서 나타나기도 했다. 소연방 해체 이전 1960년대부터 소련에 확산되었던 비틀즈의 음악이 청년층, 여성 등을 중심으로 확산되면서 소련의 대중문화로 나타났을 뿐 아니라 정치체제 변화로 나아가는⁷ 기폭효과를 보였다는 점은 주목할 만하다.

본 글에서 살펴볼 북한 주민의 남한미디어 수용을 통한 ‘남한 상(象)’은 미디어 효과 중 인지효과에 대한 것이다. 미디어가 수용자에게 미치는 효과는 정서적 효과, 인지 효과로 구분될 수 있다. 미디어 시청 내용으로 공포, 불안 등을 느끼는 정서적 차원으로 그칠 수도 있지만 미디어의 내용이 극대화되면서 전체 사회에 대한 공포, 불안으로 인지되어 신념체계화 하게 되는 것을 인지효과라 한다. 남한 영상물에 대한 수용자(audience)인 북한주민이 남한에 대한 신념을 형성하는 과정과 그 내용, 즉 인지 효과를 다루는 것이다.

북한주민들이 남한의 미디어를 시청하면서 특정한 내용을 남한 사회라는 실제 공간의 전 부문에서 나타나는 현상으로 인지하는 데에는 크게 두 가지로 해석할 수 있다. 하나는 남한 미디어가 지니는 특성에 기인한 프로그램 특이성(program specificity)이며, 다른 하나는 상황 특이성(situation specificity)이다. 프로그램 특이성은 미디어의 프로그램 내용이 담고 있는 특정 내용을 부각하게 되는 데에서 기인하는 인지 효과이다. 상황 특이성은 수용자(audience)가 처한 개인·사회적 환경에 기인한 인지 효과를 의미한다. 북한 내부에서 북한 주민들에게 남한에 대한 상으로 교육하는 내용을 정리해 보면, ‘미제국주의 식민지,’ ‘혈벗고 굶주린 사회, 그리고 그 이면에 자리하고 있는 자본가의 압제’라는 구도이다. 특히, ‘지주와 자본가들이 판치는 사회,’ ‘썩고 병든 자본주의’ 등이 북한에서 남한을 바라보는 시각이자 북한 주민들을 교육시키는 내용 중 일부이기도 하다. 남한 사람들에게 대해서는 ‘찢러도 피한방을 나올 것 같지 않은 안기부요원,’ ‘자기가 살기 위해 부모를 죽이는’ 사람들, 그리고 폭행이 난무하는 무서운 사람들⁸로 묘사될 만큼 자본

⁶ 위의 책, p. 140의 내용을 토대로 정리.

⁷ Sergei I. Zhuk, *Rock and roll in the Rocket city: The West, Identity, and Ideology in Soviet Dnepropetrovsk, 1960-1985* (The Johns Hopkins University Press, 2010) 내용 참조.

주의 사회에서 형성된 이기적이고 폭력적인 인간형으로 각인되고 있다.

피해자와 가해자가 분명하게 나뉘는 사회 구조 인식과 이로 인해 헐벗고 굶주릴 수밖에 없는 남한 사람이라는 인식이 학습되고 있는 것이다. 이러한 상황이 남한 미디어에서 다루고 있는 ‘선과 악’의 구조에서 ‘자본’을 앞세운 ‘악’이 ‘선’을 누르는 구도가 부각되면서 남한의 실제 사회 전체의 모습으로 과잉 해석하게 된다. 또한, 남한의 드라마, 영화 등에서 자주 등장하는 군상으로 ‘조폭’이 다루어지면서 남한 내의 폭력성 인지는 극대화된다.

이와 동시에 남한 사회를 과잉 선으로 인식하기도 한다. 남한의 경제발전상, 그리고 성성(sexuality)에 있어 미디어에 등장하는 남성을 과잉 해석해 남한 남성 전체의 이미지로 인지하게 되는 문제점도 있다. 매스미디어 시청과 문화적 상황(context)간의 상호작용이 일어나고 있다는 점이다. 수용자의 가치관, 고정관념 등 문화적 상황이 매스미디어를 해석하고 적용하는데 있어 차이를 보이게 되는 것이다. 한 사회 내에서도 남성과 여성이 다르며, 세대에 따라서도 매스미디어 시청의 상호작용이 달리 나타나게 된다.

2. 연구방법 및 분석틀

가. 연구 방법

본 연구에서는 문헌분석과 더불어 문화기술적 연구방법 가운데 심층면접법(In-dept Interview)을 주요 연구 방법으로 하였다. 본 연구에서 실시한 심층면접 참여자는 북한이탈주민 15명이며 이들의 인구사회학적 배경을 살펴보면, 전체 참여자 중 여성이 10명, 남성이 5명이며 연령별로는 30대와 40대가 각각 5명이며 10대, 20대가 각각 2명, 50대 1명 순이다.

본 연구의 심층면접 참여자는 2000년 이후에 북한을 탈북한 경우만을 대상으로 하였다. 탈북 시기별 분포를 살펴보면, 2005년 이전이 4명이며, 나머지 11명은 모두 2005년 이후부터 최근에 탈북한 경우이다. 북한에서의 주 거주지는 남한 영상 매체를 주로 시청했던 지역을 의미하는데, 함경북도 8명, 함경남도 2명, 평안북도 2명, 양강도 2명, 강원도 1명, 개성시 1명 순이었다. 이 가운데 사례4의 경우 함경북도와 개성시 두 곳에서 모두 시청하여 복수응답한 경우이다. 한편, 본 연구를 위한 심층면접은 2011년 7월 5일부터 2011년 7월 30일에 걸쳐 이루어졌다.

⁸ 강동완·박정란, 『한류, 북한을 흔든다』 (서울: 늘봄플러스, 2011), p. 97.

나. 선행연구 및 분석틀

남한 영상물의 북한 내부 유통 및 의식변화와 관련한 연구로는 1990년대 북한 도시 지방 주민들의 외부정보 실태를 조사한 이주철의 “북한주민의 남한 방송 수용 실태와 의식변화,” “북한주민의 외부정보 수용 태도 변화” 등의 연구를 들 수 있다. 이후 강동완·박정란의 “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로(2009)” 연구는 남한 영상매체의 북한 유통구조를 지역간, 대인간 구조로 나누어 북한 내부에서 남한 영상물이 어떻게 유통, 시청되고 있는지에 대한 현황과 실태를 분석하였다. 이후 박정란·강동완의 “북한 주민의 남한 영상물 시청: ‘하위문화(Subculture)’의 형성과 함의(2011)” 연구는 북한 주민들이 남한 영상물 시청에 대한 의식변화 관점에 초점을 두고 하위문화 형성의 과정과 그 내용을 분석하였다. 즉, 남한 영상물의 시청과 소감공유 등이 어떻게 주민들 상호간에 동화되는지, 또한 이러한 동화의 과정이 북한 주민들의 의식·가치관, 행위 양식의 변화에는 어떠한 영향을 미치는가의 문제를 살펴보았다. 진행남(2011)의 “북한의 한류현상과 독일통일 과정에서의 방송매체의 영향”은 최근 북한의 한류 현상과 관련한 주요연구의 현황을 살펴보고 독일통일 과정에서 동서독 간의 방송매체가 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하였다.

본 연구는 북한에서 확산되는 남한 미디어의 실태라는 현상적 분석을 넘어 북한 주민들의 의식변화과정에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 문제의식에서 출발한다. 북한 당국이 선전한 내용을 재확인하고 남한에 대한 부정적 인식이 강화되는 경우, 즉 남한 영상물이 미치는 부정적 영향에 대해서도 심도 있는 논의가 필요하다. 환상과 동경의 대상만이 아니라 왜곡되고 부정적인 모습으로 수용하는 남한의 모습이 무엇인가를 살펴보는 것은 향후 북한 주민들의 외부정보 수용 과정에서의 시사점을 제공한다.

기존 연구나 북한에서의 한류 현상에 관한 기사에 의하면 북한이탈주민들이 북한에서 시청한 남한 드라마, 영화 등의 목록은 전 장르를 망라 하는데 특히 공포 스릴러, 액션물 등이 다수 포함되어 있다.¹⁰ 이는 남한의 대중문화가 갖는 선정성과 폭력성이 그대로 북한 주민들에게 노출된다는 것을 의미한다.

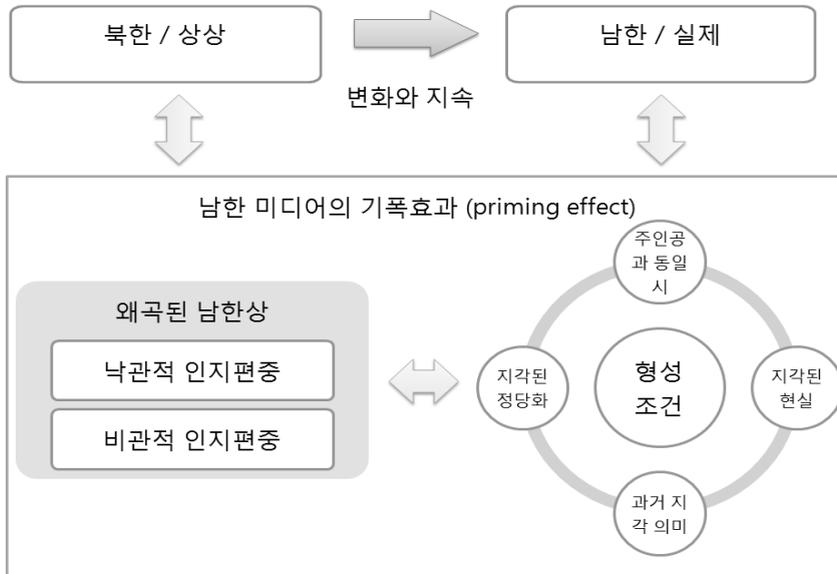
본 연구는 북한주민들이 남한의 매스미디어를 접하기 이전 저장되었던 그동안

¹⁰ 북한에서 유통되는 남한 영상물의 목록은 강동완·박정란, 『한류, 북한을 흔들다』, pp. 32~33; 조선닷컴 인포그래픽스<http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/10/07/2011100700584.html> 참조.

의 남한에 대한 상(像)이 매스미디어의 내용과 일치하면서 쌓이게 될 경우, 그리고 교육받았던 남한의 모습과 상이한 매스미디어의 내용이 상호 교차할 경우 북한주민들의 인지 속에서 어떻게 조합되는가에 논의의 초점을 둔다. 본 글은 북한주민들이 남한의 미디어를 수용하는 범위가 어느 정도이냐를 넘어 북한주민들의 남한 미디어 수용 효과 중 특히 남한에 대한 이미지 형성에 주목한다.

즉, 북한 주민들이 남한의 미디어를 접하기 이전 개념, 사고, 지식 등이 남한 미디어와 접합되면서 남한에 대해 어떠한 상을 정립하고 있는지, 특히 미디어의 내용 중 특정 부분을 전체 남한사회와 등치시키며 '왜곡된 상'을 보이고 있는가를 살펴보는 것이다. 또한 이러한 남한에 대한 인식이 북한 내부 뿐 아니라 탈북 후 남한에 입국 해 더 이상 상상의 세계가 아닌 실제 경험으로 인지되어 가는 조건의 변화 속에서 어떠한 인식으로 구조화 되는가를 분석한다. 한편, 이상의 내용을 도식화하면 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 개념도



Ⅲ. 북한주민의 남한 미디어 수용과 ‘왜곡된 남한 상(像)’

1. 인지 과정 및 내용

가. 비관적 인지 편중: ‘부패한 자본주의’

(1) 배금주의: ‘돈을 위해 못하는 짓이 없는’

북한에서 남한 미디어를 시청하는 과정에서 남한에 대한 비관적 인지 편중 내용 중 하나는 배금주의에 대한 것이다. 즉 남한 사람들에 대해 ‘돈을 위해 못하는 짓이 없는’ 사람들이라는 인식으로 표현될 수 있다. 이러한 인지 과정에는 남한 미디어 수용자(audience)가 북한 현실과 ‘대조’하는 과정을 거치거나 북한 당국이 남한에 대해 교육하는 내용이 ‘확인’되면서 ‘강화’되고 있었다. 미디어 시청 이전 북한 당국이 남한 사회에 대해 ‘지주 자본가들이 판치는 사회’라고 교육한 내용이 각인된 상황에서 남한 드라마, 영화에 등장하는 특정 내용이 부각되어 인지되면서 남한 사회 전체에 대한 부정적 이미지로 확대, 강화되는 것이다.

구체적인 내용을 보면 드라마에 등장하는 여성이 직장에서 살아남기 위해 ‘남자에게 자기 몸을 저렇게 줘버린다는 게 정말 이해 안되는’ 일이 남한 사회 전체에 대한 인상으로 자리 잡게 된다. 이러한 상황은 북한과 대조를 이루며 보다 각인된다. 즉, 북한에서는 있을 수 없는 일이라며 남한의 여성들이 자신의 몸을 도구 삼아 어떻게든 돈을 벌겠다는 인식을 갖고 있다는 것이 이해 할 수 없었다고 한다. (사례 3) 그런가하면 ‘돈’ 때문에 부모, 형제도 저버리는 군상을 그린 남한 영상물의 내용을 시청하면서, ‘그저 못된 인간들’로 남한 사람들을 인지하기도 했다. (사례 4) 드라마에 등장하는 주인공의 불쌍한 삶은 다름 아닌 ‘지주 자본가들이 판치는 사회’에서 희생되고 있는 사람들의 모습으로 여겨지기도 했다. (사례 5)¹¹ 이는 곧 북한 당국으로부터 교육 받은 자본주의 사회에 대한 부정적 모습이 남한의 미디어를 통해 다시한번 확인되는 과정이라 할 수 있다.

¹¹ 문제점이라면 북한에서는 그저 돈을 위해서는 못 하는 짓이 없다... 그렇습니다 지금도 이렇게 생각했다면 그건 거짓말이고 내 생각에는 다 모여 앉아서 말한게 있거든요. 다 돈이라면 이렇게...부모고 형제고...(사례 4)

<표 2> ‘배금주의’ 재연과정

영화 드라마명	장면 및 내용	하위범주: 남한에 대한 상(象)	상위범주	재연 과정	사례
이브의 모든 것 (2000년작, 드라마)	#직장을 위해서 마음에도 없는데 몸을 주는 여자	직장 때문에 정조관념을 버리는 여성	하나의 고정 관념이죠. 지금 생각하면, 여기 와서 보면 그런 게 하나의 우스운 일이잖아요. 그게 북한에서 볼 땐 있을 수 없는 일이죠. 직장을 위해서 저 여자가 저렇게 맘에도 안드는 남자에게 자기 몸을 저렇게 줘 버린 다는 게 정말 이해 안되는 그런 부분이었죠.	<대조> 북한에서는 있을 수 없는 일 <비교> 토대	3
기억이 분명하지 않음	#돈 때문에 부모를 배반	돈이라면 부모도 형제도 없는 못된 인간들	결국에 영화 보면서 그런 말하는게. 그 무슨 돈 때문에 아버지 어머니도 몰라라 하는게 저 새끼 들은 그저 못 된 인간들이다	<확인> 썩고 병든 자본주의 사회	4
<가을동화> (2000년, 드라마)	#주인공의 불쌍한 삶	돈 있는 사람들이 자기마음대로 하는 곳 빈익빈 부익부	야 저렇게 돈 있는 사람들은 자기 마음대로 하고 그러는데 불쌍한 사람들은 그렇구나.. 그걸 그러니깐 교육 받은 것 하고 똑같이 생각했거든요... 네, 그러니깐 잘 사는 놈은 잘 살고 우리 북한에서 뭐 지주 자본가 들은 판친다고... 그래서 그렇게 생각했죠.	<확인> 지주 자본가들이 판치는 곳	5

(2) 폭력성: ‘깡패 집단이 차고 넘치는 곳’

두 번째 남한에 대한 이미지는 ‘폭력성’이다. 남한 미디어에 ‘깡패,’ ‘조폭’ 등이 자주 등장하면서 남한 사회에 대해 정서적 ‘두려움’과 함께 폭력적인 사회라는 인지가 강화된다. 남한 전체 사회를 ‘폭력성’으로 규정짓는 인지 틀이 형성되는 과정에도 남북한을 대조하거나 북한에서의 교육 내용이 교차되면서 확대 강화되고 있음을 알 수 있다. 즉, 남한사회가 ‘오직 돈 많은 사람들이 판치는’ 곳이며, ‘남조선 인민들이 굶주리고 있다’는 인식, 그리고 ‘무서운 세상’이라는 인식 등인데 이는 남한 미디어 내용 중 폭력적 장면이 부각되어 남한 사회 전체에 대한 부정적 이미지로 각인되는 것이다.

또한 남한 미디어 수용자들의 인식 속에서 남북한이 대조를 이루면서 남한의 폭력성이 더욱 두드러지는 것을 볼 수 있다. 물론 북한에도 젊은 사람들이 ‘살벌한’ 모습을 보이기도 하지만 남한은 ‘집단’으로 움직이는 ‘깡패가 차고 넘치는’ 곳이라는 점에서 북한과는 비교할 수 없는 ‘폭력성’을 지닌다고 인식한다. 무엇보다 조직폭력배들이 ‘집단’으로 움직이며, 약한 사람들을 괴롭히는 모습들은 ‘사회주의

에서는 있을 수 없는 일'이라며, 남한의 폭력성이 그들의 인지 속에 비교되며 부각되는 것이다.

<표 3> '폭력성' 재연과정

영화 드라마명	장면 및 내용	하위범주: 남한에 대한 상(像)	상위범주	재연 과정	사례
<붉은 마피아> (영화)	#마약장사, 폭력	오직 싸움 잘하는	그와 반면에 무슨 붉은 마피아라 던가, 그런 영화를 보게 되면 아...남한은 저렇게 오직 싸움 잘하고, 저런 사람들 그리고 무슨 마약 장사라던가 오직 그런 사람들만 판을 치고...그런 데인가 저런 데서 어떻게 살아가느냐고...	<확인> 오직 돈많은 사람이 판치는 나라	1
		마약 장사만 판치는 살 수 없는 곳			
<복수 혈전> (영화)	#오직 아버지를 위한 복수에 몰두	힘이 세면 잘살고, 힘이 없으면 못사는 곳	아니 그러면 힘이 약하고 어려운 사람들은 다 굶어 죽어야 하는 구나... 우리 북한에서 그렇게 교육하는 자체가 남조선 인민들이 수많은 굶주림과, 뭐 그런 말을 많이 들으니까, 그렇게 현실적으로 보게 되면 드라마에서 보게 되면 그렇게 생각하는 것이 또 있어요. 오직 힘이 세고 진짜 뭐 돈이 많은 사람들이 판을 치는 나라, 그래서 자본주의 나라는...그래서 우리나라 사람들은 다 쓰러져 죽는 구나... 그런 생각을 많이 가졌었어요.	<확인> 남조선 인민들은 수많은 굶주림	1
		오직 복수를 위해 일하는 사람들			
		북한을 쓰러뜨리는 곳			
<친구> (영화)	#비오는 날 싸우며갈 침 맞는 장면	깡패가 차고 넘치는 곳	친구에서 비오는 날 싸우는 장면... 마지막에 칼침 막고, 장동건이 막 칼침 맞던거 기억이 생생합니다. (그때 어떤 느낌이 들었는지?) 되게 좀 살벌하다는 생각? 남한에도 젊은 사람들은 살벌하구나... 저렇게 깡패가 차고 넘치나? 그런 생각 들었는데, 실제 와보니까 그렇진 않더라고요.	<비교> 남한에도 젊은 사람들은 살벌하구나	2
		살벌한 젊은이들			
'행사 나오는 영화' <제목 기억안남>	#폭행, 강도	무서운 자본주의 세상: 약육강식, 살벌한 곳	자본주의가 정말 무서운 세상이구나. 양육강식, 살벌하고... 그런거 생각했죠. 그러니까 뭐, 사회 폭행, 강도, 절도 이런 것들... 우리는 그렇게까지 깡패집단이 폭력적으로 움직이는 거 없거든요.	<확인> 무서운 세상 <대조> 깡패집단이 폭력적으로 움직이지 않는 북한	14

(3) 인간관계의 파괴: ‘난잡한’

세 번째, 남한에 대한 비관적 인지편중의 틀은 인간관계에 대한 것이다. 남한 미디어를 통해 들여다 본 남한은 아들에 대한 집착으로 며느리를 학대하면서까지 가정 전체를 파국으로 몰아넣는다거나(영화 <올가미>), ‘여자들끼리 남자들끼리(동성애)’ 사랑하거나, 결혼하고도 ‘다’ 외도하는 사회로 그려진다. 이러한 남한 사회의 이미지는 심층면담 참여자들에게서 ‘난잡한,’ ‘자본주의 부패성,’ ‘공포심’으로 표현됐다.

<올가미>(영화)를 시청했다는 사례11은 ‘아이 엄마라는 게 아들’에게 모정이 아닌 패륜을 범하는 것을 보며 ‘진짜 자본주의사회’라는 생각을 지울 수 없었다고 한다. 엄마가 아들에게 집착하며 며느리를 학대하는 장면을 보면서 ‘사회주의에서는 상상할 수 없는’ 모습이라며 북한과 비교했다.

비정상적 집착을 보이는 모자관계 뿐 아니라 동성애를 표현한 영화를 시청한 사례는 남한이 ‘난잡한’ 곳이라고 표현했다. 그러면서 남한 사람들이 ‘다 나쁜 사람들’로 보이게 된다는 것이다.(사례 14) 또한 남한 미디어를 통해 남한사람들은 ‘매날 바람 피우는’ 사람들로 인지하기도 했다. 북한에서는 소수에 국한될 뿐 있을 수 없다는 점을 들어 남북한을 비교하며 남한에 대한 부정적 인식을 확장하고 있었다.(사례 12) 이상의 사례들을 보면 남한 사회에 대한 인지의 틀을 형성하는 과정에서 ‘미디어 시청→남북한 비교(대조)→미디어 내용 인지 강화’의 흐름을 보이고 있다.

<표 4> ‘인간관계의 파괴’ 재연과정

영화 드라마명	장면 및 내용	하위범주: 남한에 대한 상(像)	상위범주	재연과정	사례
올가미 (영화)	#아이엄마라는 게 아들을	진짜 자본주의사회	아이 엄마라는 게 아들을... 진짜 자본주의 사회구나...어떻게 북한은 그런 게 있을 수 없거든요. 한국은 완전히 자본주의물을 먹어가지고 서리 저런 나라가 있는가. 그 때는 북한 물을 딱 먹은 때니깐 저런 나라가서는 어떻게 사는가 라는	<확인> 북한 물을 딱 먹은 때	11
		살 수 없는 나라			
올가미 (영화)	#동성애 #엄마하고 아들이 그러는 건	자본주의 부패성	여자들끼리 남자들끼리 그러는 거, 엄마하고 아들이 그러는 건 생각도 못한 거예요. 근데 그거 볼 때면... 자본주의 사회의 부패성? 그런 인식도 들었던 거죠. 아무래도... 응, 안 좋게 생각하지, 그런건. 자본주의라는 게. 우린 자본주의를 나쁘게 얘기하니까. 그래서 자본주의의 부패성에 대한 일면을 본 거 같고, 좋지 않았죠.	<대조> 사랑이라면 남녀관계만 <확인> 자본주의를 나쁘게 얘기하는 북한 당국	14
		안 좋게 생각하는			
‘행사 나오는 영화’ <제목기 역안남>	#동성연애	공포심	우리는 그런 거 하나를 보면서도 공포심이 좀 들죠. 한국이 웬지... 그렇지! 너무 난잡하다... 괜히 다 나쁜 사람들처럼 보이는 거예요.	<대조> 우리로서 이해가 안되는...	14
		다 나쁜 사람들			
		난잡한			
사랑영화 (멜로장 르 총칭)	#남자가 바람피는 장면	성성(sexuality) - 한국사람들은 다 바람둥이	드라마에서 나오는 게 사랑영화 있잖아요. 북한에서는 남자 바람피고 그런걸 보지 못하는데 한국 사람들은 맨날 바람피우는 거예요.	<대조> 북한에는 없는 일 (간부층 소수한정)	12

나. 낙관적 인지 편중: ‘천국인줄’

(1) 경제발전상

북한에서 남한 미디어를 시청하면서 형성하게 된 낙관적 인지편중의 주요 내용 가운데 하나는 남한의 경제발전상에 대한 것이다. 남한을 ‘천국’으로까지 표현할 만큼 남한의 경제발전상은 미디어 수용자(audience)들에게 낙관적 인지 편중의 전형적 내용을 이룬다. 사례 10은 드라마 <호텔리어>를 시청하면서 ‘사회가 너무

을 남한사회의 현실로 인지하게 된다.

(2) 남성상: ‘여자를 위해 교수형까지’

두 번째 남한에 대한 낙관적 이미지는 여성들에게서 형성된 ‘남성상’에 대한 것이다. 남한 미디어에 등장하는 남성들이 여성에게 존댓말을 하면서 존중하고, 자신이 사랑하는 여자를 위해 누명을 쓰고 ‘교수형’까지도 마다하지 않는 모습을 보며 남한 남자들이 너무나도 ‘멋있게’ 느껴졌다. 북한에서 결혼하지 않았던 사례 9는 ‘남한에 가면 무조건 남한 남자와 만나서 연애해 보고 마음에 들면 결혼해서 살겠다’는 결심까지 하게 된다.

<표 5> 낙관적 인지편중의 재연과정

영화 드라마명	장면 및 내용	하위범주: 남한에 대한 상(像)	상위범주	재연 과정	사례
호텔리어 (드라마)	#호텔 배경	발전상	북한 영화하고 한국 영화하고 대비해봤을 때 다르거든요. 모든 것이 진실하고 우선 영화자체가 너무나도 재밌었고 사회가 너무나도 좋아서 환상을 가졌거든요. 환상을 가지고 어린 나이에 봤는데... 그랬습니다.	<대조> 진실한 한국영화	10
남자의 향기 (드라마)	#여자를 위해서 교수형당 하는 남자	성성(sexuality) - 여자를 위해 희생하는 남자	여자를 위해서 그렇게 하는 것... 북한에서는 드라마 보면서 한국 남자는 다 그런 줄 알았어요.	<대조> 북한에서 교육받은 남한사람에 대한 이미지	9
올인 (드라마)	#주거 환경	발전상 (발전 속도)	저런 곳 가면 집도 저렇게 멋있게 해놓고 살겠구나... 멋있는데서 나도 한번 살아보리라 하고 온 사람들도 많아요.	<대조> 북한에서는 볼 수 없는 1억짜리 집	14

2. 인지 변화와 지속

가. 인지 변화: 비판·낙관적 인지의 상호순환

심층면담 참여자들이 북한에서 남한 미디어 시청을 통해 인지한 남한 상은 북한 내에서 지속적으로 남아 있기도 하지만 다음의 사례들을 통해 비판·낙관적 인지가 상호 순환되면서 남한에 대한 인지가 다변화되고 있었다. 그 주요한 계기 중 하나는 북한 내에서 남한 미디어 시청 횟수가 누적되면서 남한에 대해서 형성된 극단적 이미지가 완화되고 있다는 것이다.

다음 사례 14는 영화 <올가미>에서 결혼한 아들에게 집착하는 엄마를 보며 ‘자본주의 부패성’을 인지하게 되었다. 그 외에도 ‘남자들끼리 막 좋아하는’ 동성애 장면을 시청하고, 폭력이 난무하는 장면들을 마주하면서 북한에서 교육받은 자본주의 남한의 폐해를 재확인하게 되었다. 남한의 자본주의에 대한 ‘공포’를 재확인하게 되는 것이다. 이에 반해 ‘사회주의는 안전’하다는 인식이 대조를 이룬다.

거부감은 안느끼죠. 북한에서 내가 볼 때는… 거부감 보다도 우린 언제 저렇게 살까… 그런 생각 많이 하죠. 사람들이 아무래도 더 좋은걸 원하는 게 인간 아니에요. 그런 건 좀 있죠. 자본주의가 무섭다는 거. 폭행, 공포… 그런거. 사회주의는 좀 안전하다고 생각해요. 그런 건 있어요.(사례 14)

그러나 <대장금>(드라마)를 시청하게 되면서는 남한에 대한 인식 변화를 겪는다. <대장금>에서 ‘정말 노력으로 모든 것을 성취’하고 ‘진실’이 밝혀지는 것을 보면서 ‘남한사회는 정말 진실이 통하는구나’ 생각의 전환을 경험한다. 이 외에도 <올인>(드라마) 시청으로 배우들의 진솔한 감정표현이 마음에 와 닿으면서(‘기슴으로 막 우는’) ‘진실감’을 느끼게 된다.

이와 같이 남한영화, 드라마 시청이 반복되면서 북한에서 교육 받은 남한 자본주의의 폐해를 재확인하기도 하고, ‘성취’, ‘진실’ 등 새로운 남한에 대한 이미지가 형성되기도 하면서 전반적인 남한상이 재정립 되어감을 볼 수 있었다. 남녀 간에도 ‘같이’ 존댓말을 쓰는 드라마 장면을 보면서 ‘도덕적’으로도 앞선 남한의 모습에 호감을 갖게 되었다고 한다. 이에 반해 북한은 ‘여자만’ 남자에게 존댓말을 쓴다는 점에서 남북한 사람 간에 비교가 이뤄지기도 한다. 또한, 남한의 발전상을 목격하면서 남한에 대한 ‘거부감’이 상쇄되는 과정도 파악 된다.

사례 1은 영화 <붉은 마피아>, <복수혈전> 등을 시청하면서 남한 사회에 대해 ‘복수’, ‘힘이 세면 잘살아가고, 힘이 없으면 못살아가는 구나’라는 인식을 각인하

게 되었다. 그러면서도 <붉은 마피아>의 내용구조에서 초중반까지는 ‘돈’을 위해 싸우던 사람이 ‘사랑’으로 동기 전환을 일으키는 장면에서 남한에도 사랑을 위한 마음이 있다는 인식을 하게 된다. 그동안 남한에 대한 인식은 ‘남조선 인민들이 수많은 굶주림’에 시달리고 있으며, ‘오직 힘이 세고 진짜 뭐 돈이 많은 사람들이 판을 치는 나라’였다.

이러한 이미지는 반복된 남한 영화, 드라마 시청으로 ‘아 진짜 발전된 나라’라는 인식과 충돌하는 경험을 하게 되기도 한다. 남한의 농촌을 그린 장면에서 농부들이 직접 손으로 농사짓지 않고 기계화되어 있고, ‘먹을 것이 남아돌고’하는 모습이 ‘그대로’ 등장해 남한에 대한 인지 틀을 재구성해나가고 있었다. 지금까지 생각했던 남한의 ‘굶주림’과는 거리가 먼 장면이기도 하다.

그래서 보는 과정에 아 진짜 발전된 나라에 대한 경제적이었던가, 그리고 한국에서 쌀이 남아돌고 먹을 것이 남아돌고 그대로 나오는 거예요. 아니 한국, 우리가 알고, 지금 까지 생각 했을 때는 대한민국 진짜 먹을 것이 없어서 굶주리는 사람들도 많고, 어떻게 그렇게 되냐고 느끼는 거예요, 그리고 논에서 농사를 하는 사람들을 보게 되면, 직접 농사꾼들이 농사하는 것이 얼마 없어요. 기계가 하는 거예요, 그래서 아 저게 어떻게 저렇게 발전이 됐지? 그 때 당시 60년대 까지만 해도 한국이 우리나라 보다 못 살았잖아요, 북한 보다 못 살았잖아요. 어떻게 이 짧은 시간에 발전 됐지? 이렇게 자연히 생각이 가는 거예요.(사례 1)

사례 2는 남한 영화 <친구>의 폭력이 난무한 장면을 시청하면서 남한에 대해 ‘깡패가 차고 넘치나’라는 생각을 갖게 되었다. 남한에 대해 ‘살벌한’ 이미지를 갖게 되었다는 사례 2는 <올가미>(영화), <남자의 향기>(드라마) 등을 북한에서 시청하면서 남한의 발전상을 경험하게 되고, 남자가 여자를 위해 목숨까지도 내어주는 희생적인 사랑에 감동하면서 남한에 대한 이미지를 넓혀가게 되는 것을 볼 수 있다. 영화 <올가미>에서 리모콘으로 주차장 문을 열고 대저택이 등장하는 장면을 보면서 남한의 발전상을 느꼈다고 했다. 또한 집에 ‘엷혀사는 사람’(가사 도우미)도 저 정도 먹고 살 정도면 그래도 살만하다는 인식도 갖게 된다.

사례 2가 남한 사람에 대한 인식을 전환하게 된 계기는 <남자의 향기>라는 드라마에서다. 남한의 발전상과 더불어 여자를 위해 희생적인 사랑을 하는 남자의 모습을 보며 북한에서 그동안 교육받던 남한 경제, 남한 사람에 대한 모습과는 거리가 멀다는 것을 느꼈다. 그 간의 인식과 ‘충돌’을 경험하게 되는 것이다. 북한에서 교육 받던 남한 사람들은 ‘자기밖에 모르고 남을 위할 줄 모르는’ 사람이었다.

그러나 <남자의 향기>에 등장하는 남자 주인공이 ‘남을 위해서’ 자신의 몸을 내어주는 장면에서 ‘엄청’ 감동을 받게 된다.¹³ 남한의 발전상에 대해서는 평소 아버지에게서 간혹 듣기도 했었다. 그러나 남한 영화 <올가미>를 시청하면서 발전상을 실감하게 되었고 그 이후 ‘완전 생각이 달라지더라’는 사례 2의 말이다.

저희 아버지가 일본은 몇 년도에 어디 떨어지고 뭐 이런 얘기를 많이 했어요, 한국이 많이 발전됐다는 말을 했는데, 실제 그 영화를 보니깐 진짜 흔히 돌아가는 말이 저런 전화기 놓는 집도 완전히 잘 사는 집이에요, 근데 드라마를 보면 한국에서는 얌혀서 사는 집도 무슨 저런 것 텔레비전, 전화기 저런 게 다 있으니까... 야 한국은 어떻게 살길래... 야 수준이 높구나...라는 것을 알았는데, 올가미 보니깐 완전 생각이 달라지더라고요.(사례 2)

이상에서 살펴본 사례들은 남한 미디어 시청 횟수가 누적되어 가면서 저장선반 모델(storage bin model)의 내용과 같이 새로운 정보들이 그들의 기억 속에 쌓여가면서 인지 변화를 겪고 있는 것으로 해석해 볼 수 있다.

이들 외에도 북한을 벗어나 일본 거주 경험을 갖고 있거나 여러 가지 경로를 통해 사전에 남한에 대한 정보를 들 수 있었던 사례들의 경우 남한에 대한 과잉 이미지가 상쇄되어 가기도 했다. 즉, 북한의 정치사회화 과정에서 내면화된 남한에 대한 폐해상과는 다른 남한에 대한 또 다른 정보를 듣고 ‘지각된 의미’가 생성되어 있는 사례의 경우, 북한 당국의 정치·선전에 의해 형성된 남한에 대한 극단적 이미지가 상대적으로 완화되기 쉽다는 점이다.

사례 11의 경우 앞서 보았던 사례와 마찬가지로 <올가미>의 내용을 접하면서 ‘엄마라는 게 아들’에게 집착하는 가라며, ‘진짜 자본주의 사회’의 폐해를 느끼게 되었다. 사례 11은 일본에서 거주한 경험이 있었는데, ‘자본주의사회에서 살아봤기 때문’에 남한 영화에서 다루지는 내용들에 대해 여타 사례들에 비해 비판적으로 사고할 수 있었다.

저는 내색 안 했지만 김정일이 반대했죠. 너무 우리는 일본에서 살다왔기 때문에 자본주의 사회에서 살아봤기 때문에...근데 그거는 뭐 북한 사람들한테 내색은 못하고 그 사람들 앞에서는 그저 김정일...우린 환멸을 느껴가지고 일본에서 괜히 왔다고 후회하고...일본에서는 잘 살았거든요. 그런대로 집도 다시 짓고 잘 살고...(사례 11)

¹³ 영화를 보면은 인간 관계가 서로 위해주는 게 많잖아요. 근데 우리 북한에서는 남한에 대해서 이렇게 교양하는 걸 자기밖에 모르고 남을 위할 줄 모르고 이렇게...(사례 2)

나. 인지 지속

북한 내에서 거주할 당시 남한에 대한 인지가 변화되지 못하고 남한 미디어를 통해 형성된 남한상이 지속되고 있는 사례들도 있었다. 그 유형은 크게 두 가지로 나뉘는데, 첫 번째는 북한에서의 남한 폐해상 교육 내용이 내면화된 상황에서 남한 미디어의 내용을 통해 형성된 남한상이 지속되는 것이다. 사례 5, 9, 12의 경우 남한 미디어 수용 이후 북한의 남한에 대한 교육 내용을 재확인하면서 비판적 인지를 지속하게 된다. 사례 5는 <가을동화>, <토마토> 등의 드라마를 시청하면서 ‘돈 있는 사람들은 자기 마음대로’ 하는 남한 사회로 인식 할 뿐이었다. 앞서 보았던 남한에 대한 인지의 폭을 넓혀 가며 다변화하던 사례들과는 차이를 보이는 것이다. 북한 당국의 교육·선전을 통해 ‘지주 자본가들이 판치는 (남한) 사회’라는 인식이 머리 속에 또렷이 자리잡고 있어 영화나 드라마에 등장하는 남한의 발전상을 보면서도 ‘그냥 영화니깐 저 정도로 해 냈을 것’이라 생각할 뿐이었다.

돈 있는 사람들이 잘 사는 구나...근데 또 반면에 가을 동화는 불쌍하잖아요. 송혜교가 불쌍하게 나오잖아요. 그걸 보면서 야 저렇게 돈 있는 사람들은 자기 마음대로 하고 그러는데 불쌍한 사람들은 그렇구나...그걸 그러니깐 교육 받은 것 하고 똑같이 생각했거든요.(사례 5)

두 번째는 남한에 대한 낙관적 인지를 지속해 가는 사례들이다. 이들은 북한에서 남한에 대한 폐해상을 교육받는 과정에서도 나름의 비판적 사고를 진행함으로 남한에 대한 긍정적 시각을 형성할 수 있는 여지를 지녔던 사례들이다. 이들은 남한 미디어 시청 이전에 형성된 긍정적으로 ‘지각된 의미’가 남한 미디어 시청과정 중에도 반영되어 남한에 대한 낙관적 인지를 강화해 나가는 사례들이다. 이는 개별 사례들의 개인적인 인지능력으로 해석할 수도 있고, 남한에 대한 부정적 이미지를 극대화하는 북한의 교육 내용이 개인별 상황에 따라 역기능으로 작용해 남한에 대한 낙관적 이미지를 제고하는 계기가 되기도 한다는 것으로도 분석할 수 있다.

사례 9가 그 전형적 사례라 할 수 있다. 북한에서 남한에 대한 교육을 받는 과정에서 교육 내용에 대해 비판적으로 접근하면서 남한 미디어를 수용함에 있어 남한에 대해 긍정적 인식을 극대화하는 방향으로 인지 효과가 나타나고 있었다. 사례 9는 북한에서 ‘높은 충성심,’ ‘강한 집단주의 정신’을 가지고 있었다. 그러나, 학

교 재학시절 북한 TV에서 남한의 ‘폭동,’ ‘시위투쟁’ 장면을 방영하면서 ‘썩고 병든 자본주의 사회’라 교육 했었는데, 그 내용에 의구심을 가졌다고 한다. 사례 9는 ‘그 얼마나 자유스러우면 저렇게 폭동을 다 일으키냐’는 생각을 지울 수 없었다. 오히려 남한에 대해 부정적인 측면을 부각시키고자 했던 북한의 선전 영상물이 남한을 바라보는 또 다른 시각을 키우는 계기가 된 셈이다.

이후 사례 9는 남한 영화 중 조폭이 등장하는 장면에 대한 해석에 있어서도 북한도 마찬가지로 ‘상스러운’ 남자가 있다며 남한 내에서도 일부에 국한된 현상일 것이라는 인식을 보였다. 그러면서 남한에 대해 ‘남성성’을 중심으로 낙관적 인지를 고착화하게 된다. 그러나 탈북과정을 거쳐 남한에 입국한 이후에는 인식의 변화를 겪게 되는데, 실제 경험한 남한 남자는 북한에서 상상했던 모습과는 다른 것이었다.

IV. 북한 주민의 남한 입국 후 ‘왜곡된 남한 상(像)’ 추이: ‘상상’에서 ‘실제’로

1. 남한 입국 후 인지 변화 과정

가. 북한에서 형성된 비관적 인지편중 변화

북한에서 남한 미디어를 시청하면서 남한에 대한 이미지를 ‘폭력성’으로 표현했던 심층면담 참여자들 중 사례 4와 7은 남한 입국 후 변화된 인식을 보였다. 북한에서 남한에 대해 ‘거짓말도 살인도 많은 나라’(사례 4)라거나 ‘남조선은 눈감으면 코 베가고 끔찍한 세상’(사례 7)으로 인지했던 심층면담 참여자들이 남한에 입국해서 ‘영화는 과장’이었다며 다음과 같이 변화된 남한 상을 보이고 있었다. 남한에 입국해 직접 보고, 경험해 본 사회는 ‘사람 사는 건 똑같은 세상’이었고, 오히려 ‘대체로 온순하고 인사성이 바른’ 사람들로까지 재구성되고 있었다.

북한에서 남한 사람들 ‘모두 바람둥이’라고 인식될 만큼 신뢰할 수 없는 인간으로 보였던 남한 사람들은 영화와는 다른 ‘실제’를 보였다.(사례12) 또한 북한에서 ‘자본주의 못살 세상’이라는 남한에 대한 인식을 보였지만 남한에 입국해 나름대로 ‘복지가 잘되어있다’는 만족감을 드러내기도 했다.

사례 1은 북한에서 남한 드라마를 시청하면서 ‘오직 보면 본대로’ 인식했다. 사례 1이 시청한 내용을 받아들이는 과정을 보면 북한에서 시청했던 북한 영화에서

다뤄진 남한에 대한 내용이 혼재되었음을 알 수 있다. 북한 영화에서 그려진 남한은 ‘미국의 통치 아래’에 있었다. 이 내용은 남한 드라마를 통해 ‘진짜’로 확인하게 된다. 또한 남한 드라마를 시청하면서 ‘진짜’ ‘돈 많은 사람이 살판 치는 나라’로 ‘가난한 사람들은 많이 죽여도 되는’ 곳이라 확인을 하기도 했었다. 그러나 남한에 입국해서 남한 사회를 직접 경험하면서 ‘드라마는 드라마’일 뿐이라며 ‘상상’과 ‘실제’ 세계의 차이를 이야기 한다.¹⁴

이상의 사례들이 남한사회를 직접 경험하면서 인지의 재구조화 과정을 거친 것이라면 다음 사례 3은 남한에 입국해 가치관 변화를 경험하면서 남한 사회에 대한 인식의 전환을 보인 사례라 할 수 있다. 사례 3은 북한에서 남한 사회에 대해 이해가 되지 않는다고 했다. 드라마에 등장하는 여성이 직장에서 살아남기 위해 상사에게 ‘자기 몸을 쥐 버린다’는 것에 크게 놀랐었다. 하지만 남한에 입국해서 남한 사회의 가치관으로 해석해보면 북한에서의 ‘고정관념’과는 달리 돈, 직장, 성공을 위해서라면 ‘우스운 일’일 수 있다는 생각으로 변화한다.¹⁵

¹⁴ 북한에서 예술영화다 하게 되면 그게 거기에도 기술적인 내용은 있지만, 거기에도 기본적인 내용은 들어가서 하니까 영화를 보게 되면 감동되고 그런게 많아요. 예술이 많이 들어 간 것이니까 북한은...그러니까 그것을 많이 본 사람들이니까, 한국 드라마나, 영화를 보게 되면 현실적으로 믿는 거예요. 그래서 저도 아 남조선은 진짜 어떻게 보면 돈이 많은 사람들이 살판치는 나라로구나...진짜 자본이 많고, 가난한 사람들은 많이 죽여도 되고 그런 나라로구나... 그렇게 저도 인식이 됐어요.(사례 1)

¹⁵ 저렇게 쉽게 뭐 자기의 몸까지 휘둘러야 되는가? 그런 것에 대해서 엄청 저도 하나의 고정 관념이죠 지금 생각하면, 여기 와서 보면 그런 게 하나의 우스운 일이잖아요. 그게 북한에서 볼 땐 있을 수 없는 일이죠. 직장을 위해서 저 여자가 저렇게 맘에도 안드는 남자에게 자기 몸을 저렇게 쥐 버린다는 게 정말 이해 안되는 그런 부분이었죠.(사례 3)

<표 6> 남한 입국 후 북한에서의 비관적 인지편중 변화과정

북한 내 매스미디어를 통해 재연된 상		남한 입국 후 지각한 상		지각 과정		사 례
하위개념	상위 개념	하위 개념	상위개념	하위 개념	상위 개념	
폭력성	거짓말도 살인도 많은 나라	인성	대체로 온순하고 인사성이 바르고	과장	영화는 과장된 거니깐 그걸 우리가 너무 현실로 믿어가지고	4
	남조선은 눈감으면 코베가고 끔찍한 세상이다	동질감	사람 사는 건 똑같은 세상	-	-	7
대인관계-성성 (sexuality)	모두 바람둥이	-	-	허구	실제는 그렇지 않음	12
배금주의	쉽게 자기 몸까지 휘둘러야 하는지	-	-	가치관 변화	여기 와서 보면 하나의 우스운 일	3

나. 북한에서 형성된 낙관적 인지편중 변화

북한 내에서 남한의 미디어를 수용하면서 형성된 남한 상 가운데 낙관적 인지를 보였던 사례들의 주요한 남한상은 남한의 경제발전, 복지, 성성(sexuality)에 관한 것이었다. 이들은 남한에 입국해 직접 남한 사회와 부딪치면서 낙관적 인지편중성에 변화를 보이고 있었다.

남한에 대해 경제발전상을 두드러지게 인식했던 사례들이 남한에 입국해 직접 경험한 남한 사회는 ‘빈부격차’로 요약되었다. 북한에서 시청한 남한 영화를 통해 ‘다 부자들’이었을 줄 알았지만 남한에 와 보니 ‘판자집’도 있는 현실을 파악할 수 있었다. ‘영화는 가상적’이라는 인식을 하게 된 순간이다.(사례 6) 또한 북한에서는 남한을 ‘천국’으로 인식하기도 했다. 그만큼 남한 드라마, 영화 내용 중에서도 ‘멋있는 것만 눈에’ 들어 왔었다. 북한에서 남한 미디어를 통해 천국으로까지 여겨졌던 남한은 이제 탈북과 남한 입국이 ‘잘 못 선택한 것’ 아닌가라는 의구심으로까지 이어지고 있다.(사례 6)

사례 8은 북한에서 남한 미디어를 접하며 ‘잘 사는 곳’이라는 인상이 각인된 채

남한에 입국했다. 회사사장, 고층건물, 별장 등이 등장하는 남한의 영화, 드라마는 사례 22에게 남한에 대한 낙관적 상을 극대화했다. 그런데 남한에 입국해 ‘달동네’의 존재를 알게 된 순간 남한의 현실은 ‘영화하고 딴 세상’이었다.

사례 14의 경우도 북한에서 남한의 ‘멋있는 집’들을 영상을 통해 보면서 남한의 발전상을 보았지만 직접 와서 목격한 남한은 사람들 간에 ‘생활 수준의 엄청난 차’를 보이고 있었다. 남한에 와서야 생각해보니 남한의 영화나 드라마에 ‘멋있는 집’들이 자주 등장하는 것은 ‘(한국)사람도 저런데서 살고 싶다는 욕망(을 드라마에서 표현한 것)’을 재현한 것뿐이라는 생각을 하게 된다. 북한에서는 남한에 가면 드라마나 영화에서 시청한 것과 같이 ‘저렇게 멋있게 해놓고 살겠구나’(사례 14) 했지만 ‘정작 와보니,’ 자신은 다가갈 수 없는 ‘생활수준이 엄청 차이’ 나는 사람들의 모습이었다.¹⁶

사례 15의 경우도 북한에서는 남한이 ‘다 발전되고 다 잘사는’ 곳으로 인식됐었다. 하지만 남한에 와보니 그렇게 잘살기 위해서는 ‘열심히 일해야 한다’는 것을 알게 되었다. 무작정 잘사는 것이 아니라 그에 따른 노동이 수반된다는 것이다.¹⁷

두 번째는 북한에서 남한을 보는 낙관적 시각 중 복지와 관련된 부분이다. 북한에서 남한 미디어를 통해 본 남한은 ‘일하는데도 널려 있는 줄’ 알았다.(사례 6)¹⁸ 그러나 막상 남한에 입국해 보니 일자리 구하기가 어려운 노동시장 진입의 한계를 경험하게 되고 좌절감을 맛본다.

세 번째는 여성 참여자들을 중심으로 남한 남성에 대한 이상적 상을 극대화했던 사례들로 북한에서 ‘(남한)남자들 좋은 이미지만 가득’했다거나 ‘여자를 위해 희생하는 (남한)남자’의 모습에 남한에 가서 남한 남자와 교제하고 결혼할 결심까지 했다는 사례들이다. 이들은 남한에 입국해 실제 남한 남성들을 접하면서 여성

¹⁶ 환상이 많죠. 와 저런 곳 가면 집도 저렇게 멋있게 해놓고 살겠구나(웃음). 근데 정작 와보니 좀 다르지(웃음). 생활수준이 엄청 차이가 나잖아요(웃음). 드라마 나오는 집들이 보통 집이 아니잖아요. (웃음) 사람들이, 드라마 보고 남한 온 사람들도 많이 있어요. 저렇게 멋있는데서 나도 한번 살아보리라 하고 온 사람들도 많아요. 근데 와서 보면 너무 다르다는걸 또 느끼고. 한국의 발전속도, 경제...사람이 한번 태어나서 저런데서 살고 싶다는 욕망이 있는거지.(사례 14)

¹⁷ 그냥 뭐 드라마를 볼 때는...다 발전되고 다 잘살고... 근데 여기 와보니 본인이 열심히 살아야 잘 살잖아요. 열심히 하지 않으면, 이 사회는 세금이 비싸잖아요, 첫째. 그러니까 열심히 일 해서 사는구나...그런 걸 느끼는거지.(사례 15)

¹⁸ 일하는데도 널려있는 줄 알았지 어려운데...이런건 생각 못 했죠 어쨌든 사는 게 쉬울 줄 알았죠.(사례 6); 아니 그것 생활 보게 되면 다 현실하고 차이나죠. 이것 보고 이혼한 여자는 남편이 바랍나가지고 이혼하잖아요. 총각 다 만나서 잘 살잖아요. 다 부잣집 다 거짓말이지. 하하...여기서도 거짓말이라고 보는데 한국에 왔을 때는 난 판자촌이라는 게 없는 줄 알았어요. 다 영화에서만 나오는 가상적인 것만 되겠지.(사례 6)

에 대해 경시하는 남한 남성들의 태도를 경험하게 된다. 더욱이 ‘탈북’이라는 전제가 ‘여성’과 더해져 자신을 ‘미개하게’까지 바라보는 남성들의 시각에 실망하며 드라마가 ‘환상’이었음을 깨닫게 된다. 남한에서 직접 만나본 남한 남성들은 그저 ‘자본주의 남자’일 뿐이었다.(사례 3, 9)

<표 7> 남한 입국 후 북한에서 형성된 낙관적 인지편중 변화 과정

북한 내 매스미디어를 통해 재연된 상		남한 입국 후 지각한 상		지각 과정		사 례
하위개념	상위 개념	하위개 념	상위개념	하위개 념	상위개념	
경제 발전상	다 부잣집, 다 거짓말	빈부 격차	판자집도 있는 곳	허구	다 영화에서만 나오는 가상적인 것	6
	북한에 살 때는 옥탑방도 괜찮아 보이고...천국인줄 안 거예요		내가 잘 못 선택한 것 같다 생각한 현실과 다를 것 같다.	선호 정보	영화를 볼때 제일 멋있는 것만 눈에 들어오지	6
	잘 사는 곳 - 회사사장, 고층건물, 별장		달동네가 막 보이는 거	허구	영화하고 판 세상	8
	저렇게 멋있는 집		생활수준이 엄청난 차이	허구	와서 보면 너무 다름-(한국)사람도 저런데서 살고 싶다는 욕망(을 드라마에서 표현한 것)	14
	다 발전되고 다 잘사는		노동과 소득	열심히 일해야만 살 수 있는 곳	정보 한계	드라마만 볼 때는
복지	일하는데도 닐려있는 줄 알았지	노동 시장 진입	어려운 곳	-	-	6
대인 관계 -성성 (sexuali ty)	남자들 좋은 이미지만 가득	남성의 여성 경시 태도	미개적으로 생각하는	허구	드라마 환상	3
	여자를 위해 희생하는 남자		자본주의 남자	허구	몸으로 부딪치지 못하고... 환상으로	9

2. 북한-남한 연계 인지 추이

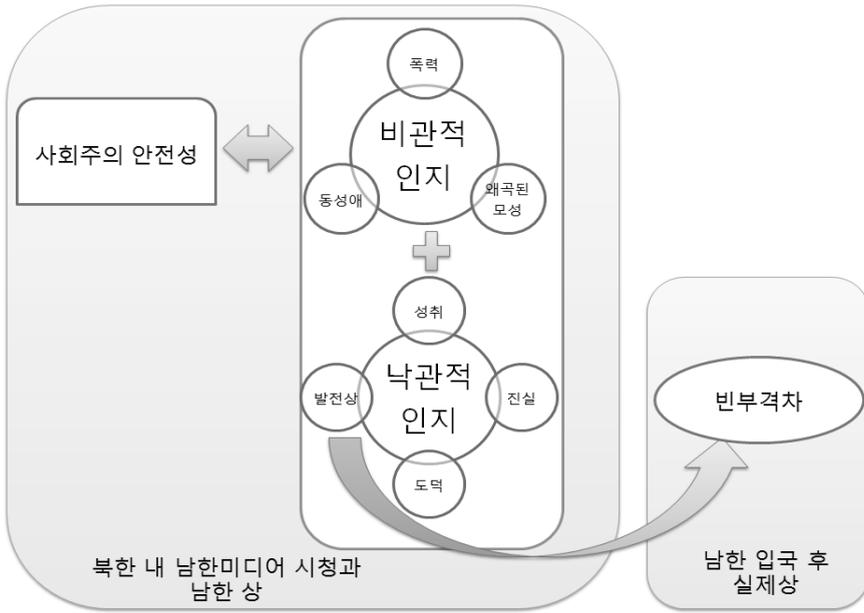
본 연구에서는 심층면담에 참여한 북한이탈주민들이 북한에서 남한 미디어 수용 후 어떠한 남한상을 형성하였으며, 형성된 남한상이 북한 내에서 변화, 지속되는 과정과 더불어 북한에서 남한으로 이동하면서 어떠한 인지 변화를 경험하는가를 살펴보았다. 그 결과를 정리해 보면 북한-남한 모두에서 인지 변화를 경험한 사례, 그리고 북한에서는 남한에 대한 인지가 고착화되었으나 남한 입국 후 변화된 사례로 구분될 수 있다.

남한에 입국해서는 그들이 북한에서 인지했던 남한상에 상당부분 수정이 가해지게 되었다고 인식하고 있었으나 북한 내에서는 정치사회화 정도, 개인적 환경과 인지 능력 등에 따라 인지의 변화와 지속 등의 양상으로 나뉘고 있었다.

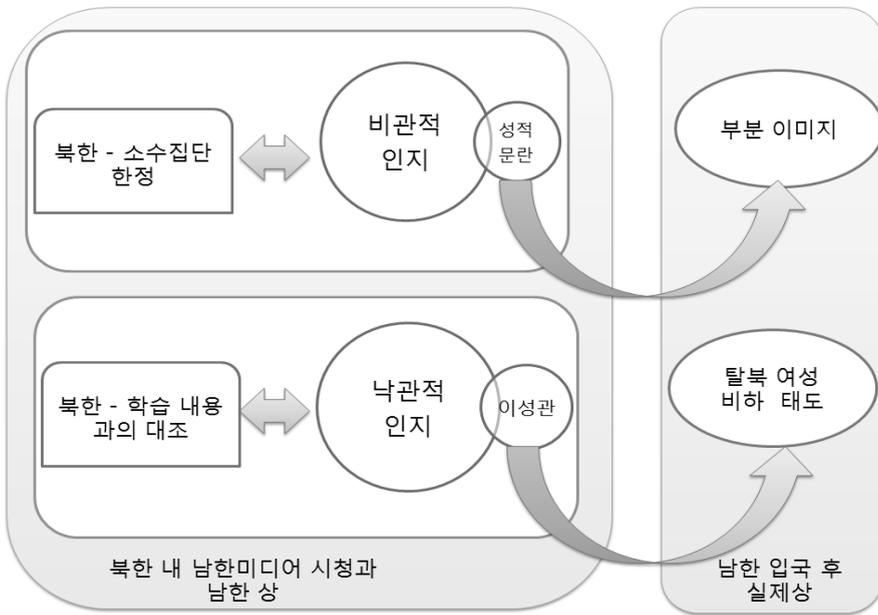
북한에서 남한 미디어를 접하면서 무엇보다 미디어 시청 이전 남한에 대한 정치사회화 내용, 개별적으로 습득한 정보와 남한 미디어 내용을 대차대조하며 남한에 대한 인지가 낙관적·비관적으로 확대 강화되고 있었다. 북한 당국의 남한에 대한 교육 내용은 북한주민들이 남한 미디어를 접하면서도 ‘선택적 사고’를 강화하여 편중된 인식을 형성하는 중요 배경이 되고 있었다. 또한 남한 미디어에 등장하는 인물과 자신을 동일시하는 과정도 엿보이며, 남한 영화, 드라마가 북한의 그것과는 구분되는 ‘진실’성을 보인다는 점에서 더욱 몰입하며 수용하는 과정도 남한상을 형성하는 배경이 되고 있었다. 결국 남한에 대해 ‘왜곡된 상’을 형성하게 되는 중요 조건은 남한 미디어가 갖는 내용의 특성에도 기인하지만 남한 미디어 수용자인 심층면담 참여자들이 처한 상황적 특성(situation specificity)이 종합적으로 반영되고 있다.

본 연구의 심층면담 참여자 중에서 다음과 같이 사례 14, 9, 12를 통해서 구체적인 인지 지속-변화의 과정을 도식화하여 정리하면 다음 그림과 같다. 사례 14가 북한에서 인지 변화를 경험했다면, 사례 9, 사례 12는 북한에서 남한에 대한 인지가 지속된 채 남한에 입국해 변화하고 있다.

<그림 2> 사례 14의 북한-남한 내 인지 변화 과정



<그림 3> 사례 9, 사례 12의 북한 내 인지 지속-남한 입국 후 인지 변화 과정



V. 나가며

이 글은 현재 북한에서 확산되고 있는 남한 미디어가 북한 주민들의 남한에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 문제의식에서 시작되었다. 북한에서 남한 미디어 유통, 시청의 범위와 수준을 애써 과장하거나 부인할 필요는 없다. 다만, 북한에서 남한 미디어 유통이 사실로 입증되었다면 이제 논의 수준을 진척시켜 나가야 할 것이다. 남한 미디어가 북한 내에서 여타 환경 요인과 만나 북한 주민들의 의식·행동에 어떠한 영향을 미치고 있는지, 나아가 이러한 개인 수준의 미시적 변화가 북한사회와 체제라는 거시적 수준으로 어떻게 파급될 것인가 등에 대한 논의로 진전될 필요가 있다. 이를 위해 남한 미디어의 확산 수준을 지역, 계층, 세대, 성별 등으로 세분화하여 심층적으로 살펴보고, 기능적 측면에서 미디어의 순기능과 역기능에 대한 심도 있는 관찰과 분석이 진행되어야 할 것이다.

본 연구는 먼저 기능적 측면에서 북한 주민들이 남한 미디어를 통해 인식하는 남한에 대한 왜곡된 상과 그 변화과정을 살펴보았다. 북한에서 남한 미디어를 접했던 수용자들을 대상으로 심층면담을 진행하여 북한에서 형성된 남한에 대한 상을 분석하고 북한 내에서의 지속과 변화 과정, 그리고 남한에 입국해 실제 경험에 의해 변화되는 추이를 파악해보고자 하였다.

북한 내 정보 통제 속에서 남한 미디어라는 창을 통해서만 남한을 인지했던 사례들의 경우는 북한 내에서 의식의 다변화를 이루기 어려웠다. 반면 북한 내에서 극단적인 대남한 인식을 보였던(낙관적이든 비관적이든) 사례들 중에 의식 변화 과정을 통해 남한에 대한 인식에 균형점을 찾아가는 사례도 볼 수 있었다. 그들의 개인적인 인지력 외에도 남한 영상물 누적 시청이나 기타 외부 정보를 접할 수 있는 기회가 늘어나면서 남한에 대한 인식이 극단에서 균형을 잡아가고 있었다. 또한 남한 미디어 시청 이전 정치사회화 과정에서의 작용·반작용 과정은 이후 남한 미디어 시청 시 남한에 대한 특정 부분을 극대화하는 낙관적·비관적 인지 편중의 배경이 되기도 했다.

이러한 현상들은 우리에게 중요한 시사점을 준다. 하나는 반복된 외부 정보 접촉 기회가 줄 수 있는 기회와 한계에 대한 것이다. 기회는 반복된 정보의 접촉이 북한 내에서 이뤄진 정치사회화 과정에서 형성된 고정관념을 넘어 인식의 틀을 재구조화할 수 있다는 점이다. 외부 정보 매체 중 남한 미디어는 특유의 흡입력과 ‘지각된 정당성’을 자극하므로 북한주민들의 의식 변화에 영향을 미치고 있었다. 그러나 한계가 될 수 있는 점은 외부 정보를 접하되 어떤 내용을 자주 접할 수

참고문헌

1. 단행본

- 강동완·박정란. 『한류, 북한을 흔들다』. 서울: 늘품플러스, 2011.
_____. 『한류, 통일의 바람』. 서울: 명인문화사, 2012.
강철근. 『한류 이야기: 한류의 근원에서 미래까지』. 서울: 이채, 2006.
김창남. 『대중문화의 이해(전면 2개정판)』. 서울: 한울아카데미, 2010.
박명진 외 편역. 『문화, 일상, 대중: 문화에 관한 8개의 탐구』. 서울: 한나래, 1996.
신혜경. 『대중문화의 기만 혹은 해방』. 서울: 김영사, 2009.
유상철·안혜리·정현목·김준술·정강현 지음. 『한류의 비밀』. 서울: 생각의 나무, 2005.
이강수. 『수용자론』. 서울: 한울, 2001.
이교덕·임순희·조정아 외. 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』. 서울: 통일연구원, 2008.
장 미셀 지양 지음, 목수정 옮김. 『문화는 정치다』. 서울: 동녘, 2011.
존 스토리 지음, 박만준 옮김. 『대중문화와 문화연구』. 서울: 경문사, 2002.
진행남. 『북한의 한류현상과 독일통일 과정에서의 방송매체의 영향』. 제주: 제주평화연구원, 2011.
히라노 겐이치로 지음, 장인성 외 옮김. 『국제문화론』. 서울: 풀빛, 2004.

Zhuk, Sergei I. *Rock and roll in the Rocket city: The West, Identity, and Ideology in Soviet Dnipropetrovsk, 1960-1985*. The Johns Hopkins University Press, 2010.

2. 논문

- 강동완. “북한체제 특성을 고려한 SC 발전방안.” 『우리 군(軍)의 SC 발전방안』. 합동참모본부 주최 세미나, 2011.11.10.
_____. “남한 영상매체의 북한 유통구조와 주민의식변화.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.
박정란·강동완. “북한 주민의 남한 영상물 시청: ‘하위문화(Subculture)’의 형성과 함의.” 『북한학보』. 북한연구소. 제36집 1호, 2011.
_____. “북한의 정치사회화 및 수령관에 대한 인식변화 연구.” 『정치·정보연구』. 제12권 1호, 2009.
박형중. “북한에서 권력과 재부(財富)의 분배구조와 동태성.” 『통일문제연구』. 제51호, 2009.
이주철. “북한주민의 외부정보 수용 태도 변화.” 『한국동북아논총』. 제46집, 2008.
제닝스 브라이언트·수잔 톰슨 지음, 배현석 옮김. 『미디어 효과의 기초』. 서울: 한울아카데미, 2005.
존 어윈(John Irwin). “하위문화 개념의 위상에 관한 소고.” 이동연 편. 『하위문화는 저항하

- 는가』. 서울: 문화과학사, 1998.
- 최봉대. “북한 도시 사적 부문의 시장화와 도시기구의 경제적 계층분화.” 이우영 엮음. 『북한 도시주민의 사적 영역 연구』. 서울: 북한대학원대학교, 2008.
- 필 코헨(Phil Cohen). “하위문화 갈등과 노동계급 공동체 사회.” 이동연 편. 『하위문화는 저항하는가』. 서울: 문화과학사, 1998.

3. 기타자료

조선닷컴 인포그래픽스

(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/10/07/2011100700584.html).

Abstract

A Study on the North Koreans' Acceptance of South Korean Media and Their "Distorted Images of South Korea"

Jung-Ran Park & Dong-Wan Kang

There is an increasing interest in the inflow of South Korean mass media into North Korea. The phenomenon has some positive effects, such as North Koreans having second-hand experiences of capitalism, freedom, and democracy and narrowing the social and psychological gap from South Koreans. However, limitations with changes to North Koreans' perceptions are inevitable even with the inflow of South Korean media, since the North Korean regime controls the information fed to its citizens and engages in education and propaganda criticism against South Korea. Furthermore, commercial media intrinsically maximizes violence and sensationalism in content, which means there is also a possibility that North Koreans' negative perceptions of South Korea can take deep root, by being exposed to South Korean media. Thus, there should be proper reactions to the potential retaliation. When the negative aspects of South Korean society are highlighted in South Korean media, it adds to the North Koreans' perceptions of the South Korean government and citizens molded by the education and propaganda and, their distorted perceptions of South Korea will further expand and take deeper roots. Thus, this study focuses on the "distorted images of South Korea" that North Koreans may encounter when in contact with South Korean media. By conducting in-depth interviews with North Korean defectors, the investigator analyzed the process and content of the South Korean media exposed to the North Koreans who formed a distorted image of South Korea and discussed the limitations of Korean unification due to their perceptions. The study also discussed how North Korean defectors changed their perceptions of South Korea after moving into South Korea and being exposed to "actual" situations, as well as the implications of such processes for the social and cultural union of North and South Korea.

Key Words: Korean Wave, Korean Wave in North Korea, Union of North and South Korea, Acculturation, Popular Culture, Commercial Media

북한이탈주민 사회통합정책 방안 모색: 서독의 갈등관리에 대한 비판적 검토*

허 준 영**

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 분석틀
- III. 정책의 전개와 상호작용
- IV. 시기별 갈등양상과 대응분석
- V. 서독사례의 정책적 함의

국문요약

본 연구는 민족주의에 근거하여 사실상 남한사회 동화를 전제로 한 정착지원에 초점을 두고 있는 남한의 북한이탈주민 정책이 초래하고 있는 사회갈등에 대한 대응 및 궁극적으로는 남한사회 통합을 위한 대안을 모색하기 위해 과거 분단국으로서 비교적 무난하게 동독이탈주민을 정착시켰다고 알려진 서독사례를 이주정책적 시각에서 비판적으로 고찰한다. 먼저 이론적 배경으로 이주정책이 지향하는 다양한 사회통합모델의 개념과 특성을 검토한 뒤, 서독 사회통합모델의 특성과 시기별 동독이탈주민 유입으로 인한 갈등양상 및 이에 대한 서독 정부의 대응방식을 분석한다. 연구 결과, 분단기 동안 체제경쟁과 동서독 간의 갈등으로 인한 쌍방의

이질성이 심화되어 갔으나 서독정부는 서독위주의 동화주의적 정책기조를 일관적으로 유지하면서 사회갈등의 적극적 해소 노력 대신 오히려 갈등발생과 심화에 대해 소극적으로 대처하였음을 확인하였다. 이러한 정부의 갈등관리 방식에 대해 관리주의적 입장과 공적 업무의 역할분배 차원에서 고찰해 본 후, 대안으로서 바람직한 사회통합정책 방향을 상정해 보고 남한의 북한이탈주민 정책에 주는 시사점에 대해 논의한다.

주제어: 동화주의, 사회통합, 갈등관리, 동독이탈주민, 북한이탈주민

I. 서론

1990년대 초반까지만 해도 연평균 10명 내외에 불과했던 남한 입국 북한이탈주민 수는 2002년 이래 연평균 천 명을 웃도는 등 해마다 기하급수적으로 증가하여

* 본 논문은 2012년 한국행정학회 제1회 월례발표회 발표문을 수정·보완한 것입니다. 유익하고 세심한 논평으로 본 연구의 완성도를 높여주신 토론 및 참여자분들과 익명의 심사위원님들께 진심으로 감사드립니다.

** 한국행정연구원 사회통합연구부 부연구위원

드디어 2010년 11월을 기점으로 누적인원 2만 명을 돌파하였다. 급증하는 인원만 큼이나 이들의 남한 사회 정착에 대한 국민적 관심 또한 점점 커지고 있으며 이에 발맞춰 정부의 지원도 큰 폭으로 증가하고 있다.¹ 2009년 하나센터와 2010년 북한이탈주민지원재단 설립을 필두로 정착지원서비스를 전달하는 사업과 활동들이 전국적인 망을 형성하면서 정착지원 및 탈북자 단체들이 수적으로 급증하는 확산 국면에 들어섰다는 점에서 향후 지원체계에 대해 긍정적으로 전망해 볼 수도 있 겠으나,² 현재까지 수행된 연구들의 결과를 살펴보면 이들의 정착에 대한 평가는 상당히 부정적이다.³ 오랜 기간 체제 경쟁 및 분단의 고착화로 인해 너무도 이질 화된 탈북자들의 사고방식(Mentalität)은 그들로 하여금 남한 사회에 잘 적응하 지 못하게 만들고 있을 뿐만 아니라, 차별과 편견의 희생양이라는 피해의식과 상 대적 박탈감에 휩싸이게 하는 경우가 비일비재한 것으로 확인되고 있다. 아울러 기본적인 경제생활 면에서 남한 주민의 1/4정도 밖에 되지 않는 취업률과 그들의 반에도 못 미치는 소득으로 인해 남한 사회의 하층에 머무는 경우가 대부분이라 는 최근 조사를 감안해 본다면,⁴ 만약 북한에서 지금과 같은 혹독한 경제난이 계

¹ 북한이탈주민 정착지원 사업은 크게 '새터민 교육훈련 및 정착금지급'사업과 '새터민정착 행정지 원'사업으로 나뉜다. 북한이탈주민의 규모 증가에 따른 지원사업 강화로 정착지원금 예산규모는 큰 폭으로 증가하였다. 2007년부터 2011년까지의 북한이탈주민정착지원사업 예산추이를 살펴 보 면, 2007년 548억 원에 비해 2011년 예산은 1,036억 원에 이르는데 89.0%가 증가한 것인데, 전년 인 2010년 854억 원에 비해서도 21.2%가 증가하는 등 급증하는 인원만큼이나 탈북민 정착정책 은 정부의 특별한 정책적 관심이 되어왔다. 박성재·김화순·황규성·송민수, 『북한이탈주민의 직 업변동 및 취업지원제도 평가』, 정책연구 2011-11 (한국노동연구원, 2011), p. 9.

² 이들에 대한 지원정책과 프로그램이 너무나 다양한 것에 비해, 각 지원 기관과 주체에 따라 이를 바라보는 시각과 활동 목표 등이 상이하고 서로 의사소통이 이루어지지 않아, 각종 협의회가 정책대안으로 이루어지며, 지역적응센터인 하나센터, 전문상담사, 북한이탈주민지원재단까지 자 리잡고 있는데, 여전히 앞서 언급한 사회적응의 어려움은 지속되고 있다. 그리하여 이들에 대한 근본적인 연구 및 정책 패러다임의 전환이 제기되고 있다. 박영자, “한반도 통일·통합을 관통하는 사회통합 가치와 정책 방향: 서울지역 탈북민 현황과 지원활동에 기초하여,” (한국지방행정연구원 주최 북한이탈주민 지역사회 통합을 위한 전략적 접근 워크숍 발제문, 2011.11.17), p. 67.

³ 박성재·김화순·황규성·송민수, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』; 최대석·박영 자, “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제: 양적 성장을 넘어선 ‘성찰’과 ‘소통,’” 『국제정치논총 』, 제51권 1호 (2011); 박영자, “한반도 통일·통합을 관통하는 사회통합 가치와 정책 방향: 서울 지역 탈북민 현황과 지원활동에 기초하여,”; 김화순, “2010년 북한이탈주민 일자리대책의 쟁점 및 향후 방향: 고용활성화를 중심으로.” (국회헌정기념관주최 북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄 자료집, 2010.10.21).

⁴ 2009년에 실시된 북한이탈주민 경제활동실태조사(한국직업능력개발원, 표본수 637명)에 따르면 북한이탈주민의 고용률은 일반국민 대비 70% 수준이고, 실업률은 4배 이상인 것으로 조사되었 다. 동 조사에 따르면 북한이탈주민은 취업을 하더라도 종사직종, 월 평균소득 등에 있어 일반국 민과 차이를 보였다. 일반국민의 경우 단순노무종사자가 7.5%인데 반해 해당직종 북한이탈주민 종사비율은 31.5%로 나타났다. 아울러 북한이탈주민 취업자의 월평균소득은 127만원으로 같은 기간 전국 근로자 1인당 월평균임금총액 271만원의 47%수준에 불과했다. 서정배, “북한이탈주

속되고 김정은 후계체제가 조기에 안착되지 않을 경우 견잡을 수 없는 대량탈북이 현실화되어 이들이 집단적으로 남한 내 저소득 계층을 형성하게 될 것인 바, 이로 인해 발생하는 사회갈등은 통일한국에 결코 긍정적이지 않을 것이다. 따라서 양적으로나 질적으로나 증가하고 있는 이주민 통합의 수요에 대비한 정책이 절실한 시점이다.

이러한 사회갈등 문제에 대해 동일민족국가 간 체제경쟁과 대립의 분단 구도 속에서 동일혈통 이주민을 수용한 경험이 있는 서독의 사례를 고찰함으로써 대안을 살펴보고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.⁵ 다수의 선행연구들은 서독정부가 혈통주의에 바탕을 둔 동화주의적 접근으로써 동독이탈주민들에 대한 수용과 경제적 자립기반 마련 및 지역사회 정착 등을 전반적으로 큰 사회적 문제없이 이끌어 낼 수 있었다고 본다.⁶ 그러나 최근의 이주정책 연구들에 따르면 이러한 동화주의적 접근이야말로 해당 사회 내 집단들의 갈등과 반목을 증가시켜 사회갈등을 초래한다는 점에서 가급적 지양 내지 수정되어야 할 접근으로 분류하고 있다.⁷ 따라서 이주·정착으로 인한 갈등대응을 감안한 사회통합 지향적 관점에서 독일 사례를 좀 더 면밀히 고찰할 필요가 있다. 이는 기존의 이주정책 범위를 단지 이주민에 대한 물리적 수용, 정착에만 국한해 파악했을 때 드러나지 않는 정착 이후의 수용사회 통합까지를 포함하는 것으로, 특히 이질적인 문화 간의 갈등양상에 대한 관리를 중시해야 한다는 점을 강조하는 것이다.

본 연구의 관심은, 비록 사회문제가 공공연하게 드러나지 않았다는 치더라도, 혈통에 대한 강조와 서독인화, 즉 서독중심의 헤게모니를 중심으로 하는 접근법에 대한 순응을 강요받는 동독이탈주민의 반감을 불러일으킴으로써 동서독 주민간의 화합과 이해를 촉진했다기보다는 오히려 그들 사이의 골을 깊게 만들지

민 취업현황과 대책,”(국회헌정기념관 주최 북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄, 2010.10.21), p. 12.

⁵ 연구의 시간적 범위가 분단이후 통독 이전까지로 용어사용 상의 혼란이 없으므로 본 연구에서는 서술의 편의상 구서독을 서독으로 구동독을 동독으로 표기한다.

⁶ Thomas Schwarz, *Die Anfänge der Flüchtlingsforschung in der Bundesrepublik Deutschland*. Ed. Parabolis. Berlin, Arbeitsheft. Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 1993; Hartmut Wendt, “Die deutsch-deutschen Wanderungen-Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise.” *Deutschland Archiv*, Vol. 91 No. 4, 1991; Bettina Effner, & Helge Heidemeyer, (Hg.), *Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Mareifelde* (Be.bra verlag, Berlin-Brandenburg, 2005).

⁷ 박진경, “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용,” 『한국정책학회보』, 제19권 3호 (2010); 한승준, “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구,” 『한국행정학보』, 제42권 3호 (2008). C. Inglis, “Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity,” *MOST Policy Papers 4*, UNESCO, 1996.

않았는지에 대한 것이며, 이러한 방식을 북한이탈주민 정착지원제도의 원칙으로 원용하기에는 난점이 없지 않다고 보고 새로운 방향을 모색하고자 하는 것이다. 이러한 문제인식에서 먼저 이론적 배경으로 사회통합정책의 개념과 특성을 갈등 관리와의 연관성에서 고찰한 뒤 이러한 접근을 바탕으로 시기별로 갈등표출 형태와 정부의 대응분석을 통해 정책적 함의를 도출해보고자 한다.

II. 이론적 배경 및 분석틀

1. 이주정책의 확장으로서 사회통합정책

세계화 및 교통통신의 발달로 인한 국제이주의 촉진은 외국인의 유입으로 인한 인구구조 및 사회·문화·종교·정치·경제 전반에 걸친 거대한 변화를 초래하고 있다. 아울러 이주로 인한 이질적인 문화습관과 전통의 유입은 다방면에서 수용사회와 갈등을 배태하게 되고 특히 이해부족과 문화적인 차이와 맞물리게 될 경우 상호 충돌로까지 비화할 수 있다는 점에서,⁸ 두 집단의 갈등을 예방하거나 완화할 수 있는 방안을 고려한 이주정책의 필요성은 매우 크다.

종래 이주정책은 출입국 및 체류자격 관리 등 국가의 성원자격, 즉 국민 됨을 규정하고 관리하는 통칭 ‘국경관리’(border control)에 국한하는 소극적 개념으로 파악하였으나, 점차 이주 이후의 수용사회 정착과 궁극적인 사회통합을 포함하는 적극적 개념으로 확장되고 있다.⁹ 이는 한편으로는 이주민이 지역사회에 정착만 하면 자동적으로 통합되리라 생각했던 것에서 점차 ‘통합에는 장기간이 소요된다’는 점을 인식하게 된 결과인데,¹⁰ 국제이주 사례가 많아지고 이로 인한 이질적인 문화의 유입과 아울러 이에 대한 수용사회 문화 및 주민들과의 충돌과 갈등에 대한 관심이 점차 증가되면서 통합을 저해하는 사회갈등 대응에 대한 ‘정부의 계속

⁸ Alanya Türk Toplum, *Gleichstellungs- und Partizipationspolitik statt Ausländerpolitik* (Türkische Gemeinde in Deutschland, Berlin, 2006), p. 27.

⁹ 김혜순, “이민자 사회통합정책 기초연구: 결혼이민자와 다문화가족을 중심으로,” 『Working Paper』, No. 2010-05, (IOM이민정책연구원, 2011), pp. 13-14.

¹⁰ Rinus Penninx, “Integration Processes of Migrations in the European Union and Policies Relating to Integration,” In: Turkish Family Health and Planning Foundation (ed), *Population Challenges, International Migration and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications*, Proceedings of the International Conference organized by the Turkish Family Health and Planning Foundation, Vol.11, No.12 (October 2004), Istanbul: TAP Vakfi, pp. 218-232.

적인 책임을 강조¹¹ 하는 현재의 추세를 반영하는 것이라 할 수 있다.

2. 사회통합정책 모형별 체계와 대응양식

이주정책에서 사회통합정책 논의는 통합의 지향에 따라 캐슬과 밀러(Castles & Miller)와 마르티엘로(Martiniello)가 제안하는 세 가지 모델 즉, 차별적 배제 모델(differential exclusionary model), 동화주의 모델(assimilationist model), 다문화주의 모델(multicultural model)로 분류되는 바,¹² 이들은 이주정책을 연구하는 분석틀로 주로 사용되고 있다.¹³

먼저 차별적 배제모델(differential exclusionary model)은 주로 3D직종과 같이 열악한 특정 노동시장 영역에만 받아들이고, 내국인과 동등한 수준의 복지수혜나 국적이나 선거권 부여 등의 사회적·정치적 영역은 제한하는 모형이다. 독일, 일본뿐만 아니라 프랑스, 미국, 캐나다 등에서도 교체순환(rotation) 생산기능직 외국인력 관련 제도에서 찾아볼 수 있다. 다음으로 동화주의 모델(assimilationist model)은 이민자가 유입국 사회에 문화적 동화를 대가로 치르는 조건으로 자국민화되는 것을 허용하는 정책으로 이민자는 출신국의 언어·문화·사회적 특성 등 스스로의 문화적 정체성을 포기하고 다수의 주류문화를 그대로 수용하여 결국 그들과 차이가 없게 된다는 것이다. 마지막으로 다문화주의 모델(multicultural model)은 정책목표를 소수민족의 주류사회로의 동화가 아닌 공존(symbiosis)에 두면서 이민자가 스스로의 문화를 지켜가는 것을 인정하고 장려한다. 결국 이 모형은 다양한 문화나 가치, 다양한 민족집단과 그들의 개별적인 언어와 습관들을 그대로 한 나라 속에 공존시키는 정책이다. 이상의 논의를 표로 정리하면 다음과 같다.

¹¹ Myron Weiner, "Determinants of Immigration," In: Carmon, Naomi (Hg.), *Immigration and Integration in Post-Industrial Societies* (New York. ST. Martin's Press, 1996).

¹² S. Castles, & M. J. Miller, *The Age of Migration: International population movements in the modern world* (New York: The Guilford Press, 2003), pp. 171-201; 마르티엘로(윤진영), 『현대사회와 다문화주의 - 다르게, 평등하게 살기』 (서울: 한울아카데미, 2002).

¹³ 박진경, "한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용,"; 한승준, "프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구,"; 설동훈·이혜경·조성남, 『결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구』 (서울: 여성가족부, 2006).

<표 1> 이주민 사회통합정책 모형

	차별적 배제모델	동화주의 모델	다문화주의 모델
정책 정향성	국가 및 사회가 원치 않는 이민자의 영주가 능성을 막고 내국인과 차별적 대우를 유지하 려함	‘국민됨’을 전제로 조속 한 동화를 지원하고 제 도적으로 내국인과 평등 하게 대우하려함	소수자의 동등한 가치를 인정하고 이에 대한 보 존을 지원하여 적극적 조치 등 우대조치를 마 련하려함
정책목표	인종적 소수자의 제거 및 최소화	소수자의 주류사회 동화	다양성 인정과 공존을 통한 사회통합
국가역할	적극적 규제	제한적 지원	적극적 지원
이주민에 대한 관점	이방인, 위협적 존재	완전한 동화를 전제로 이주민 인정	상호 존중과 관용
평등 개념	차별의 정당성 강조	사회보장 및 기회의 평등	적극적 조치

출처: Castles & Miller, *The Age of Migration: International population movements in the modern world*; 마르티엘로(윤진 역), 『현대사회와 다문화주의 - 다르게, 평등하게 살기』; 박진경, “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용,” p. 266.

사회통합을 위한 정부의 갈등대응 측면에서 각각의 모형이 기반한 체계를 비판적으로 검토해 보면 다음과 같다. 먼저 차별적 배제모델은 소수인종집단과의 접촉을 배제하거나 최소화함으로써 사회갈등을 회피하고자 하는 유형으로, 현재 반인도주의적 문제와 갈등의 폭발 잠재성으로 인해 이 모델을 고수하는 국가는 매우 제한적으로 나타난다. 동화주의 모델은 소수집단의 주류사회로 동화를 목표로 하는 바, 문화적 동질화를 추구하고 완전한 동화를 통한 사회갈등 해소를 지향한다. 그러나 실제로 이주민 동화가 쉽지 않은 점, 동화되었다 해도 현실적으로는 사회적 분리와 배제로 인해 서로 다른 문화 간의 갈등과 충돌, 그리고 사회적 이질감을 증폭시킬 수 있다는 점이 문제점으로 지적된다.¹⁴ 마지막으로, 다문화주의 모델은 타문화를 인정하고 문화적 이질성을 존중하고 보호하는 바, 소수집단의 고유성 인정을 통한 사회갈등 방지 및 궁극적인 사회통합을 목표로 한다. 그러나 주류사회의 정체성을 약화시킬 수 있고, 실행하는 동안 많은 이익집단 사이의 갈등을 유발할 가능성이 높다는 점이 한계로 거론된다.¹⁵ 종합해 보면, 현재 해당되는 국

¹⁴ A. Zehraoui, “Les cités de banlieues,” *Les Temps Modernes* (1995), pp. 209–210; 한승준, “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구,” p. 470.

¹⁵ B. Barry, *Culture and Equality* (Cambridge: Polity Press, 2001); J. Levy, *The Multiculturalism*

가가 거의 없는 차별모델을 제외하면, 동화주의 모델은 비교적 동질적인 문화 사이에서는 효과적일 수 있으나 자칫 문화 간의 이질성이 클 경우 반목과 충돌로 인해 갈등을 양산할 가능성이 크다. 다문화주의 모델은 사회갈등을 방지하고 문화의 공존을 통한 이상적인 사회통합을 지향한다는 점에서 긍정적이나 국가의 정체성이 혼란스러워질 수 있기에 주류사회의 충분한 이해와 관용이 요구된다는 점을 꼽을 수 있다.

3. 선행연구 및 분석틀

이주민에 대한 사회통합 논의는 주로 2차 세계대전 이후 서독으로 이주해 온 다양한 이주민들에 대한 수용 및 정착에 관한 관심으로 시작되었다.¹⁶ 대표적인 집단은 독일 혈통이주민인 피추방자, 동독이탈주민, 동유럽출신이주자와 비독일 혈통이주민인 이주노동자, 망명자 등으로 구분된다. 이 중 혈통을 중시하는 독일 이주민 정책 특성상 사회적 지원은 주로 피추방자, 동독이탈주민, 동유럽출신이주자에게 집중되었는데, 이들은 2차 세계대전 후 통독까지 대략 1,500만 명에 이를 정도로 서독 전체 인구의 상당한 비중을 차지했다.¹⁷

특히, 분단기 동안 예기치 않게 밀려드는 동독이탈주민들의 수용과 정착 그리고 통합은 여타 다른 이주민의 경우와는 질적으로 다른 측면이 있어 그 중요성이 더 높았다. 왜냐하면 그들은 기본법(Grundgesetz)상 독일 국민이었으나 고유의 정치·경제·사회적 시스템을 가진 동시에 서독과 경쟁관계에 있는 다른 국가, 즉 동독으로부터의 이주민이었기 때문이다. 그러나 이러한 중요성에 견주어 동독이탈주민에 대한 서독정부의 통합정책을 직접적으로 다룬 연구는 많지 않은데, 이는 분단기 동안 동독이탈주민 통합정책 관련 연구를 터부시하는 분위기가 팽배해 있었던 서독 내의 학계 분위기와 무관하지 않다.¹⁸

of Fear (Oxford: Oxford University Press, 2000).

¹⁶ Volker Ackermann, "Integration: Begriff, Leitbilder, Problem," In: Bade, Klaus J. (Hg.), *Neue Heimat im Westen: Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler* (Westfälischer Heimatbund Münster, 1990).

¹⁷ 집단을 칭하는 이름에서도 알 수 있듯이 독일혈통 이주민들은 이주하기 전의 거주지와 이주방식에 따라 나뉜다. 먼저 피추방자는 구독일제국의 영토에 거주했으나 2차 세계대전 이후 국경선 변경으로 인해 추방당한 독일인들을 뜻하며, 동독이탈주민은 동독에 거주하였으나 탈출(Flucht)이나 합법적인 이주(Übersiedlung)를 통해 서독으로 넘어온 동독인을 뜻한다. 마지막으로 동유럽출신이주자는 폴란드나 체코슬로바키아 등 사회주의권 동유럽에 거주했던 독일계 혈통 이주민을 지칭한다. Wendt, Hartmut, "Die deutsch-deutschen Wanderungen-Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise,"

선행연구에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 정착지원 법제연구이다. 이들은 주로 통합정책의 토대가 된 법안들 및 지원 프로그램과 주난민행정부(Landesflüchtlingsverwaltungen)를 다룬다.¹⁹ 상기 연구들에 따르면, 동독이탈 주민은 독일혈통 이주민으로서 상기 제도들에 의해 이주민 수용, 의식주 공급, 사회복지 지원 등과 같은 초기 정착지원 활동에서 서독주민과 동등한 권리를 누릴 수 있었으며, 서독사회 통합을 의도한 다양한 지원 혜택을 제공받을 수 있는 권리를 아울러 보장받았다.²⁰ 즉, 동포로서 자국민(서독 국민)으로 간주하여 법적, 경제적 권리를 인정하였는데, 정치적으로는 서독인과 동등대우(Gleichstellung) 원칙, 경제적으로는 이주로 인해 상실된 재산을 상쇄해 줌으로써 서독에서의 새로운 출발을 용이하게 해준다는 부담조정(Lastenausgleich) 원칙이 토대가 되었다.²¹ 아울러 서독의 사회통합정책은 직업 취득에 의한 경제 자립을 사회통합의 기초로 삼았는데,²² 이는 경제적으로 자립을 해야만 이주사회에서 온전한 인정을 받을 수 있다고 보았기 때문이다.²³ 결국 서독정부는 분단 시기 동안 동독이탈주민들의 서

¹⁸ 하이데마이어 박사 인터뷰, 베를린, 2008년 5월 2일.

¹⁹ Christine Gärtner, *Die anderen Deutschen. Zur Lebenssituation ehemaliger DDR-Bürger in der BRD* (Schriftenreihe der FH D. Fachhochschule Düsseldorf. University of Applied Sciences, 1989); Jürgen Haberland, *Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderer von Aussiedlern und Zuwanderern*. 4., überarb. und erw. Auflage. Heggen-Verlag, Leverkusen, 1988; Karl Heinz Schäfer, "Eingliederung von Spätaussiedlern und späten DDR-Zuwanderern," *Die Verwaltung - Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft*, Vol.1, No.86 (Duncker & Humblot, Berlin, 1986).

²⁰ 기본적인 수용절차 및 지원에서 한걸음 더 나아가, 경제적 자립지원과 관련된 연구들도 존재한다. 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)에서 취업과 관련한 정보제공 및 알선 등의 조치들을 다루거나 재산손실 상쇄법(Lastenausgleichsgesetz)이 이주로 인해 상실된 재산을 보상해주고 직업유형에 따라 다양한 지원 조치를 제공했음을 밝히면서 각 직업군들이 경제적 자립의 기초를 마련하게 하는 데에 상당한 성과를 거둔 것으로 분석하고 있다. Bundesministerium des Innern (Hg.), *Betrifft: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn, 1982); Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hg.), *Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom 13. August 1961 in Berlin*. (Bonn und Berlin, 1961); Bundesminister des Innern, *Bestandsaufnahme der Eingliederungshilfen von Bund und Ländern für Aussiedler und für Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost) - mit einer Analyse des Bedarfs*. VtK I 4 - 933 900 - 2/1. 31. März 1988, Bonn.

²¹ 동독 이주민들은 연방피난민법(Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz: BVFG)에 따라 서독인처럼 대우받았다. 물질적 의미에서는 조정법(Ausgleichsgesetz)에 의해 보완이 이루어졌다.

²² Christine Brecht, "Integration in der Bundesrepublik: Der schwierige Neuanfang," p. 86.

²³ 직업을 통한 사회적 인정은 개인의 정체성 및 자신감을 공고히 해주는 요인이었을 뿐만 아니라 수용사회의 경제적 안정과 미래를 위한 자원 확보에도 기여한다고 간주되었기에 적극 장려되었다(Derenbach, 1984: pp. 9-10). 이렇듯 서독의 이주민 통합정책은 이주민의 적극적인 적응 노력을 전제로 하여 이주민이 수용사회의 인정을 통해 취업 자격을 획득하고 직업을 갖게 되면서

독 정착과 통합문제를 통일의 시험대로 간주하여 인도주의적인 동시에 행정관리적인 측면으로 접근한 바 혈통주의에 기반한 동화주의적 모델을 기본틀로서 사회경제적 통합방안을 지향했다고 정리할 수 있다.

한편, 이상의 선행연구들은 서독의 동독이탈주민에 대한 사회통합정책을 심층적으로 파악하여 남한의 북한이탈주민 정책을 위한 시사점을 도출하는데 있어, 변화되는 정책환경과 정책대상에 따른 정부정책과 정책대상 간의 상호작용 과정을 구체적으로 보여주지 못한다는 점에서 한계가 있다. 즉, 서독의 사회통합정책에 대한 동독이주민의 반응과 태도 및 이에 대한 정책대응 사이의 역동적인 관계가 충분히 설명되고 있지 않다는 것이다. 무릇 법이나 조직 등 공식적인 제도를 다루는 연구가 간과하기 쉬운 부분은 제도와 실제 운용이 다를 수 있다는 점이며, 이에 대한 확인은 결국 각 제도에 대한 이해당사자의 반응과 태도 그리고 이에 대한 정책대응이라는 상호작용에 대한 논의를 통해 이루어지게 된다. 특히 본 연구의 대상과 관련하여 사회통합은 ‘쌍방의 역동적인 수렴’²⁴의 산물이라는 점에서 이러한 상호작용에 대한 논의는 필수불가결하다고 본다.

상호작용에 영향을 주는 변수로는 우선, 정책환경 부문에서 분단상황 및 경제상황을 꼽을 수 있다. 분단의 장기화로 인한 정치·경제·사회체계의 이질성 심화는 동서독인의 차이를 강화시키는 바탕이 되었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 동서독인의 차이는 서로 상이한 사회화 과정에 기인한 것인데 분단의 장기화로 인해 이질적인 문화적 특성이 형성되고 점차 공고화 되었으며 이렇듯 상이한 사회화 과정에서 형성된 개인 인성체계의 특성이 동독인의 새로운 체제 적응을 어렵게 하는 요소로 작용하였기 때문이다.²⁵ 아울러 경제상황과 관련하여 서독 노동시장 상황이 중요한데, 이는 사회경제적 통합을 지향하는 서독의 통합정책 기조와 관련이 있다. 즉, 동독이탈주민이 직업을 통해 경제적 자립 및 사회적 관계를 확장할 수 있고, 이를 통해 점차 궁극적인 사회통합으로 이어진다고 보았기에 사회경제적 통합 방식을 중시했는데 이러한 방식은 결국 노동시장 상황에 따라 상당한 영향을 받기 마련이다. 아울러 정책대상의 변화로서 동독이탈주민 유입구조의 변화(양적 수

경제적 자립을 이루고 직장생활에서 대면접촉을 통해 점차 사회적 통합에 이른다는, 직업을 통한 통합(Integration durch Beruf)을 목표로 추진되었다. Joon Young Hur, *Die Integration ostdeutscher Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland durch Beruf und Qualifikation*, Europäische Hochschulschriften Vol. 599, Peter Lang (2011).

²⁴ Volker Ackermann, “Integration: Begriff, Leitbilder, Problem.”

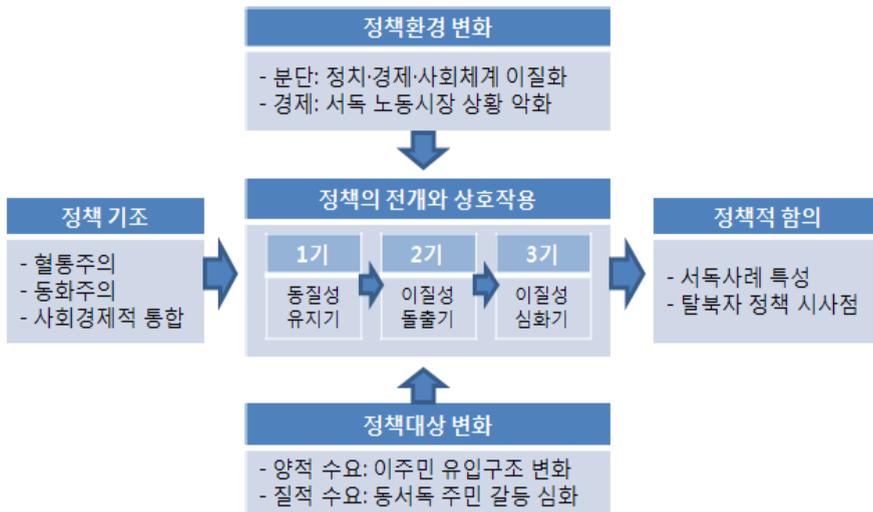
²⁵ B. Freis, & M. Jopp, *Spuren der Deutschen Einheit, Wanderungen zwischen Theorien und Schauplätzen der Transformation* (Frankfurt/Main: Peterlang, 2001), p. 220.

요) 및 유입된 동독이탈주민과 서독 주민 간의 갈등심화(질적 수요)를 상정할 수 있다. 시기별 유입구조의 변화에 따라 정부정책은 변화되기 마련이고, 이들과 서독 주민 간의 갈등 또한 변화될 것이라고 짐작할 수 있다.

상기 문제제기를 중심으로, 앞서의 논의를 구 독일이나 한국과 같은 분단상황을 가정해 논의할 경우, 동일민족 이주민 수용에 있어 혈통주의에 입각해 적극적으로 수용한다면 협의적 개념의 국경관리에 있어 사회갈등 요소가 크게 일어날 가능성은 많지 않다. 통일 전 서독의 경우 이주민을 동포로서 서독 국민과 동일하게 간주하여 법적·경제적 권리를 인정하였고, 우리의 경우도 마찬가지로 북한이탈주민에 대해 남한 국민과 동등한 권리를 인정하고 있다는 점에서 적어도 공식적인 법제도적 측면에서의 갈등요소는 눈에 띄지 않는다. 아울러 분단상태의 이주라 할지라도 이전까지 동질적이었던 역사의 공유와 양국가의 정치·경제·사회·문화적 차이점이 크지 않고, 국가 사이의 유대관계가 돈독하다면 이주 후 사회적응과 통합 또한 갈등요소가 원칙적으로는 크지 않을 것임을 짐작할 수 있다. 그러나 만약 분단국 간의 이질성이 심각한 상태라면 얘기는 달라진다.

양 독일의 정치·경제·사회시스템의 차이는 냉전이 심화되면서 더욱 커졌고 각 시스템은 지속적인 사회화를 통해 구성원의 세계관에 상당한 영향을 미쳤기에, 동서독 주민의 이질화는 시간이 경과할수록 심화되었다. 이렇듯 이질성의 심화양상에 따른 동서독인 갈등과 서독의 대응을 역동적으로 파악하기 위해, 동서독 주민 간 동질성이 비교적 우세했던 동서독 정부수립 이후부터 1960년대 말까지의 전반기를 동질성 유지기로, 그 후 점차 이질성이 표면화되었던 1970년대의 중반기를 이질성 돌출기로, 그리고 마지막으로 이질성이 심화되었던 독일통일까지의 후반기를 이질성 심화기로 나누어 해당 시기의 사회화를 거치고 유입된 동독이탈주민의 통합수요 및 서독의 대응을 살펴본다<그림 1>.

<그림 1> 본 연구의 분석틀



Ⅲ. 정책의 전개와 상호작용

1. 동질성 유지기(동서독 정부수립~1960년대 말)

서독 사회통합정책의 기조는 민족적·인도주의적 이유를 내세워 동독이탈주민을 적극 받아들이는 것이었다. 이들에 대한 수용의 증가는 냉전 구도와 무관하지 않았는데, 독일 정부의 주안점은 통일이었고 동독이탈주민 문제는 늘 사회주의에 대한 대응으로서 간주되었기 때문이다.²⁶ 특히 1953년 6월 17일 동독에서의 민중봉기가 무력으로 진압된 후 동서독 갈등은 더욱 심해졌고 이와 관련하여 동독 이주자들은 반공주의자이므로 적극 수용해야 한다는 생각이 서독 정치계에 두루 퍼지게 되었다.²⁷ 1961년 베를린 장벽 설치 전까지 약 3백만에 이르는 동독주민들이

²⁶ 사회주의자들을 민주주의자로 전향하게 하기 위해 그리고 성공적 사회통합과 국민 의식 함양을 위해 동독난민들에게 독일인으로서의 자의식을 복돋았는데 이것은 성공적 재통일을 위한 기초 작업으로 간주되었다. Volker Ackermann, "Politische Flüchtlinge oder unpolitische Zuwanderer aus der DDR? Die Debatte um den echten Flüchtling in Westdeutschland von 1945 bis 1961," In: Motte, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung, Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte* Campus (1996), p. 86.

²⁷ 서독 정부는 미국을 위시한 '서구로의 편입'을 통한 주권회복을 지향하면서 동독이탈주민 수용 작업을 자신의 정치적 내지 이데올로기적 정당성의 근거로 활용했다. 즉, 국제적 냉전 상황에서

대량으로 유입되었는데, 그 과반수(53%)는 청소년이었다.²⁸ 이들은 정치적으로는 ‘발에 의한 투표’(voting with the feet)를 통해 서독 체제에 정당성을 부여하였을 뿐만 아니라 1950년대 중반 이후의 경제 활황 속에 ‘라인강의 기적’을 이끈 인적 밑거름이 되기도 했다.

이 시기에는 이탈주민의 유입을 적절히 통제하고 각 연방주에 효율적으로 배분하기 위해 연방긴급수용법(Notaufnahmegesetz)이 제정되면서 이주민 통합정책의 기틀이 마련되었다. 초기에는 수용기준을 엄격하게 적용하여 신체나 생명에 대한 급박한 위협, 개인 자유 혹은 기타 피치 못할 이유의 경우에만 입국 허가가 주어졌기에 약 20% 정도는 입국을 거부당했다.²⁹ 그러나 1950년대 중반부터 경제 호황으로 인해 노동력 수요가 증가하고, 1961년 베를린장벽이 설치된 후 동독과 서독 사이의 경쟁과 갈등이 심화됨에 따라 1960년대에는 거부조치를 당하는 비율이 급격히 감소했다. 그러나 실제 수용행정은 탄력적으로 운용된 바, 근로계약만 있으면 거주 허가를 받기도 했고, 거주허가를 받지 못한 동독이탈주민도 처벌받거나 동독지역으로 송환되지는 않았으며 사회보장청이나 종교관련 구호기관에 의해 구호를 받기도 했다. 1949년 설립된 연방실향민부는 부담조정법(Lastenausgleichsgesetz, 1952), 연방실향민법(Bundesvertriebenengesetz, 1953) 등을 제정하여 이탈주민을 신속히 수용·정착시키고자 했다. 특히 연방실향민법은 소련점령지역 혹은 동독으로부터의 이주민들에게 독일 국적자와 동일한 권리가 있음을 규정함으로써 동독 이탈주민들이 동독에서 누리던 사회보험혜택(연금, 의료비 보조, 실업수당)을 청구할 수 있게 해주었다. 각 연방주에는 이와 관련한 중앙부서인 주 난민청

동독으로부터 서독으로 전향한 사람들은 반공주의자로서 환대받았다. 동독이탈주민은 동구와 서구 사이의 정치적 대립 관계 속에 상징성을 띄는 현상이었기 때문이다. Ibid., p. 87.

²⁸ 당시 이주민들은 격화되는 계급투쟁, 정치적 억압, 지식인과 비판적 세력에 대한 탄압, 중앙통제형의 계획경제, 농공업의 집단농장화 등 정치·경제·사회문화적 배경이 큰 영향을 미쳤다(Wendt, 1991, p. 389). 개별적으로는 정치적인 동기들(56%)을 주요한 탈출요인으로 꼽았는데 구체적으로는 정치적 활동·사찰 활동 강요(29%)나 양심·기본권 침해(12%) 등이었다. Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hg.), *Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom 13. August 1961 in Berlin* (Bonn und Berlin, 1961), pp. 18-22.

²⁹ 수용된 동독이탈주민과는 달리 그들은 직업 중개와 주택에 대한 청구권이 없었고, 따라서 매우 어려운 환경 속에 살았다. 체류권이 없다면 점에서 그들은 종종 불법체류자로 명명되었는데 그들의 상황은 체류지에 따라 상이했다. Gerhard A. Ritter, “Die menschliche ‘Sturmflut’ aus der ‘Ostzone’: Die Flucht aus der DDR und ihre Folgen für Berlin und die Bundesrepublik,” In: Effner, Bettina & Heidemeyer, Helge (Hg.), 2005, pp. 33-34; Günter Köhler, *Notaufnahme. Evangelische Flüchtlingsseelsorge, Vierzig Jahre im Dienst für Umsiedler, Aussiedler und Übersiedler in Berlin* (Berlin, 1991), pp. 85-98.

(Landesflüchtlingsverwaltung)이 설치되었으며 이에 따라 하위 지방자치단체에도 난민청 관련 담당 부서들이 설치되었다. 주 난민청이 사실상 통합정책의 주요 기능을 수행했는데, 특히 연방 차원에서 회합하여 주별 이탈주민 배분비율 및 공통 행정사항을 논의하고 서로의 경험을 벤치마킹하거나 연방정부에 대해 프로그램을 건의하기도 했다. 이 이외에도 1955년 수감자구호법(Häftlingshilfegesetz)이 제정되어 동독이탈주민의 서독 정착을 도왔다.

사회경제적 통합 조치로서 연방실향민법에 따라 동독에서 취득한 시험결과나 자격증은 유효하게 인정되었고 연령별·직업종류별로 교육 및 취업지원이 제공되었다. 한편 취업지원과 관련해서 부담조정법(Lastenausgleichsgesetz)은 직업에 따른 지원방안을 규정하였는데, 그 내용은 상업 내지 자유업, 농업, 그리고 실업자 내지 전직자를 위한 안정적인 고용기회의 창출이었다.³⁰ 동법에 입각한 노동시장 통합의 기초는 개별 이주민에게 상담, 재정지원 등을 제공하여 사실상 직업 선택권을 보다 넓게 부여하는 데 있었는데,³¹ 이들이 취업하기까지는 실업보험이나 실업수당을 통해 기초 생활비가 보조되었다. 당시 대규모 이탈집단인 청소년층의 통합을 위해 관련 조직과 프로그램이 모색되었는데 특히 이들에게 직업을 알선할 때에 직업과 더불어 주거공간도 함께 제공되는 경우가 많았다. 한편 동독이탈 청소년들은 신속한 경제적 독립을 위해 그들이 처한 열악한 노동환경을 감수했는데 이로 인해 착취당하고 있다는 느낌을 받기도 했다.

한편 시민사회에서는 1966년 연방 규모의 조직을 갖춘 기존의 거대 복지단체들이 연합하여 복지단체 실무 총연합회(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände: BAGFW)라는 법적 틀이 탄생하였고 이것이 민간 공익 활동의 구심점이 되었다. 동독이탈주민을 위한 사회동화 프로그램은 주로 카리타스(Caritas, 카톨릭 복지단체)와 디아코니(Diakonie, 개신교 복지단체), 독일교회협회 등이 운영하였다.

³⁰ 자영업에 대해서는 세제 혜택, 보증조건의 저리 융자가 제공되었는데, 이자 보조금(Zinszuschüsse)도 드문 경우이기는 했으나 장려되었다. Bundesministerium des Innern (Hg.), *Betrifft: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland*.

³¹ 이 조치의 핵심은, 이주민이 보유한 지식과 경험을 고려하여 그들이 적절한 직업을 선택할 수 있도록 도와주는 것이었다. *Ibid.*, p. 62.

2. 이질성 돌출기(1970년대)

동독과의 관계에서 ‘접근을 통한 변화’(Wandel durch Annäherung)를 추구하여 양독 관계가 급속히 가까워진 1970년대 서독의 통합정책은 기존의 틀을 유지하면서 심화하는 양상을 띤다. 동독이탈주민 통합을 위한 특별 프로그램이 도입되었고 이를 뒷받침하는 법적 장치들도 마련되었다. 우선, 연방주들과의 조율을 거쳐 1976년 3월 12일 의결된 “동유럽출신이주자(Aussiedler)와 동독이탈주민 통합을 위한 프로그램”은 시민사회 각종 단체들의 적극적인 참여를 통한 상담 및 관리활동을 강조하였다. 따라서 특별 프로그램 도입 이후 이러한 기관들을 위한 연방 지원금은 현저히 상향 조정되었다. 프로그램의 주요내용은 거주지 공급, 언어 및 사회통합, 개인관리, 이주자들의 사회적 고충과 특수 상황에 대한 세심한 배려 등이었고, 조치의 중점은 개인에 대한 개별적 관리, 상담, 지원이었다. 복지 단체들은 그들의 직원을 교육·훈련시킬 수 있는 권한을 부여받았는데 주로 상담 및 관리 시설 근로자를 더 채용할 수 있게 되었다. 이렇듯 행사 주관단체의 인적, 물적 가용능력의 향상을 통해 동독이탈주민의 연령, 교육수준 등의 개인별 특성과 선호가 고려되어 다양한 프로그램들이 제공되었다. 주요 노동시장 통합조치를 살펴보면, 교육과정 및 자격증 인정절차가 간소화되었으며, 이주민의 고충을 잘 아는 상담·고용 알선 인력의 채용이 늘어났고, 자영업 기반마련을 위한 지원정책을 확대하였다.³² 이러한 프로그램들의 지향점은 이주민이 직업선택에 있어 개인의 자율권을 발휘할 수 있는 기회를 제공하는 것이었다.³³

한편 1970년대는 서독사회에서 세대별 상이성, 주관적 자기평가 등을 위주로 하는 시민운동이 사회운동으로 자리 잡으면서 종전과 다른 가치관이 확산되었는데 주로 지역사회를 중심으로 환경오염 유발사업에 대해 반대하는 형태로 나타났다. 1960년대를 거쳐 1970년대에는 외국인노동자의 숫자가 급격히 늘어나고 대도시에서는 독일인과 외국인의 거주지가 분리되는 현상이 가속화되었다. 독일인과 외국인 사이의 편견도 증가하여 외국 이주민이 독일인의 일자리를 빼앗는다고 인

³² 취업 상담이나 직업 알선 같은 직접적 조치들은 고용촉진법이 제정(1969)된 이후부터 실시되었다. Jürgen Haberland, *Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderer von Aussiedlern und Zuwanderern*, pp. 24-25.

³³ 난민의 개인별 선호도와 의지가 증시됨으로써 난민들은 적극적으로 새출발을 모색하였고 이는 결국 독일 경제계에 새로운 활력소가 되었다. Bundesministerium des Innern (Hg.), *Betrifft: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland*, pp. 62-63.

식하는 빈곤계층과 저학력자들, 특히 청소년 사이에서 반외국인 정서가 크게 대두
 되었다.³⁴ 한편으로는 사회통합과 관련된 어려움과 대책의 필요성도 서서히 나타
 났는데 이는 정치, 경제, 사회적 환경에 깊이 뿌리내리고 있는 정신적 측면과 관련
 되었다. 이 시기는 동서독 사이의 내적 분열이 발생하는 시기로서, 베를린 장벽
 건설 이래 동서독의 이질화가 심화됨에 따라 각기 다른 체제에서 상이한 사고방
 식(Mentalität)이 발전되어 동독이탈주민에 대한 통합의 요구가 한층 심화된 단
 계임을 알 수 있다.

3. 이질성 심화기(1980년대)

1980년대의 사회통합정책은 1970년대 두 차례의 오일쇼크로 악화일로를 걸었
 던 경제상황을 타개하기 위한 경제 자유화 및 노동의 유연성 제고 등을 배경으로,
 기존의 틀을 유지하면서 지원을 강화하되 환경변화에 유연하게 대처하는 방식으
 로 진행되었다. 대표적인 정책인 “동독 이주민의 서독통합을 위한 특별프로그램”
 (1986년 10월 16일 독일 의회 의결)은 수용과 등록, 의식주, 언어습득지원, 학
 제 및 노동시장 편입과 실향민 단체 및 자선사업단체를 통한 개별 상담과 관리
 분야에서 이주민 정착지원에 관한 개선책을 포함했다. 베를린 장벽 설치 이후 일
 정하게 유지되던 동독이탈주민 숫자는 1984년 소폭 증가된 바, 독일정부는 원활
 한 사회통합을 촉진하기 위해 연방주, 지역사회, 자선단체들에게 추가 재정을 지
 원함으로써 이주민 지원의 새 방안을 모색하였다. 이러한 통합 프로그램에 대한
 수요는 1984년 가을, 베를린시 한 지역의 평생교육센터(Volkshochschule)에 오
 리엔테이션 과정(Orientierungskurs)을 개설하는 노력으로 이어졌다.

사회경제적 통합의 측면에서는 환경변화에 대응하기 위한 새로운 대책들이 나
 타나 당시 노동시장 편입이 쉽지 않았던 고학력자, 전문직 종사자 혹은 고위직 경
 력자들의 통합을 도왔다. 노동청(Bundesanstalt für Arbeit)은 당시의 불황과 고
 실업률을 감안하여 동독이탈주민의 자격 재취득을 위한 재교육, 직업전환 교육,
 직업훈련 등에 재정지원을 집중하였는데 그 주요 내용은 현대적 기술과 서독 경
 제 시스템에 대한 지식전수였다. 1980년대에는 경기후퇴와 실업증가로 인해 직업

³⁴ 응용사회학 연구소(infas)에 따르면, 고용기회를 빼앗아 가는 가장 큰 집단으로 거론된 외국인은
 터키인이었다(1981년 설문에서 39%). 청소년 빈곤계층과 저학력자들을 중심으로 유무형의 형태
 로 반외국인 정서가 대두하였다. Axel Schildt, *Die Sozial-Geschichte der Bundesrepublik
 Deutschland bis 1989/90*, Enzyklopädie deutscher Geschichte Band 80 (R. Oldenbourg
 Verlag, München, 2007), p. 58.

통합의 상황은 전반적으로 열악하였고 동독이탈주민 또한 높은 실업률에 직면했다. 그러나 이들은 (재)취업을 위한 적응전략, 즉 자신의 기대수준을 낮추거나 현재 직업 외에 다른 교육훈련의 이수를 통해 자신의 자격요건을 확장하면서 열악한 시장상황을 상당히 극복한 것으로 알려지고 있다.³⁵ 놀랍게도, 생계 활동에 종사하던 이주민의 다수(70%)는 그들의 고용 기회를 근로중개소(Arbeitsämter)의 개입이나 중재 없이 확보하였다.³⁶ 다시 말해, 노동시장 상황이 우호적이지 않아 일자리가 한정된 상태에서 이주민은 좌절하지 않고 다각도의 노력을 펼쳤던 것이다. 그들이 성취동기를 갖고 있었다는 사실은 그들의 높은 재취업률에서 재확인할 수 있다.³⁷

이 기간에는 동서독 간의 교류협력과 통독을 위한 여러 조치들에도 불구하고 동서독의 차이점이 심화되었으며 서독사회에서는 외국인 혐오현상이 부상하였다. 1988년까지는 종전처럼 소수의 탈주자 및 합법 이주민이 주된 이주 형태였으나 1989년 이후 약 50만이 대량으로 이주했으며 그 중 25~65세 연령층이 과반(53%)을 차지했다. 이러한 이주의 영향으로 노동시장에서의 경쟁이 더욱 심화되었다. 한편, 1970년대부터 서서히 표면화된 동서독간의 이질화가 1980년대에는 상당히 심화되었다. 경제 불황 속에 서독인은 고용기회를 두고 동독이탈주민과 경쟁하면서 두려움, 편견, 거부감 등을 표출한 반면, 동독인은 서독인의 몰이해와 불신에 직면하여 마치 동독인이 아닌 것처럼 행동하거나 혹은 옛 동독인 집단과만 교류하는 식으로 대응했다.³⁸

³⁵ 이주민들은 노동시장의 침체 속에 자신들의 학력에 미치지 않는 고용관계를 수용하기도 했지만 재교육이나 심화교육(Fortbildung) 등을 이수하여 보다 나은 고용 기회를 확보하거나 그에 대비하고자 했다. Bundesminister des Innern, *Bestandsaufnahme der Eingliederungshilfen von Bund und Ländern für Aussiedler und für Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost) - mit einer Analyse des Bedarfs*, pp. 82-83.

³⁶ Heinrich Franke, "Integration in Arbeit und Beruf: zentrale Aufgabe für die Arbeitsämter," *Der Landkreis*, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 59 (Deutscher Landkreistag Bonn (Hrsg.), Verlag W. Kohlhammer Köln, 1989), p. 551.

³⁷ 각 연령대에서, 또한 비교 가능한 취업 자격들을 두고 볼 때, 동독이탈주민은 서독 실업자보다 유리한 환경에 놓여 있었고 그들의 노동시장 통합은 또한 매우 신속히 진행되었다. 이탈주민의 41%는 3달 이후에, 79%는 최소한 6달 이후에 다시금 생계 활동에 종사하였다. 이에 그들의 이동성(Mobilität)과 직업에 관한 오픈 마인드가 도움이 되었다. 예컨대 39%는 직종을 변경했던 것이다. Christine Gärtner, *Die anderen Deutschen. Zur Lebenssituation ehemaliger DDR-Bürger in der BRD*, pp. 38-39.

³⁸ Christine Brecht, "Integration in der Bundesrepublik: Der schwierige Neuanfang," pp. 91-92.

IV. 시기별 갈등양상과 대응분석

1. 동질성 유지기: 주요 대상집단에 대한 집중관리

이 시기 초기인 1950년대 까지만 해도 서독정부는 이주를 통제하기 위한 방편으로 정치적 난민에 해당하는 동독이탈주민에 한해 수용한다는 원칙을 견지했으나 거부관정을 받은 이탈주민의 경우에도 송환되지 않고 서독에 정착할 수 있었다. 서독 통합정책의 기저에는 이들을 노동력으로 활용하고자 하는 경제적 이해와 체제 정당성 확보를 도모하고자 한 정치적 이해가 깔려있던 것이 사실이다. 그에 비하면, 상호 이해의 준비는 사실 고려되어 있지 않았던 것으로 보인다.

동독이탈주민의 대부분(53%)은 청소년들이었는데 서독사회는 그들에 대해 동독에서 습득한 생활방식을 버리지 못한다고, 전반적으로 “소비지향적이고 모험적이며 감사할 줄을 모르는,” 즉 정치적 난민과는 거리가 먼 분위기를 갖고 있다고 보았다.³⁹ 동독이탈 청소년들의 서독에 대한 평가 역시 부정적이어서 자신들이 수용되어 후견 보호를 받는다는, 지정된 것을 수용하도록 요구받는다는 느낌을 받았다.⁴⁰ 이 때문에 그들이 서구 사회로부터 기대한 바가 아니었지만, 신속한 경제독립을 위해 그들 대부분은 열악한 노동 환경(광업, 농업, 가정 관리)을 받아들여야 했다. 당시 동독청소년들이 동독에서 습득한 생활방식은 그들이 서독 사회에 적응하는 데에 장애가 되었다. 그들은 동독에서처럼 “자신의 생각을 가면 뒤에 숨기기,” “타인이 그들에게 바라는 것만 말하기”를 반복했다. 이 같은 정서적 간극이 감지되었음에도 불구하고 서독 통합정책에서는 여전히 경제적 측면의 지원(보장기금, 고교 졸업자 및 대졸자 지원 프로그램)과 동화주의적 정책(공동체 인식 고양, 관리, 직업 안정, 동질감 육성 내지 사회교육학적 혹은 심리학적 지원 프로그램들)이 주를 이루었다. 한편 청소년 연합체는 1953년 이래 특히 노르트라인 베스트팔렌 주에 대량으로 신설되었는데,⁴¹ 비록 1958, 59년에 이주자 숫자가 감소했지만, 비영리복지단체(freie Träger)의 참여 덕분에 지원 조치의 강도는 큰 변화 없이 유지될 수 있었다. 뿐만 아니라, 이들은 청소년 복지사업 및 사회봉사 활동에

³⁹ *Ibid.*, pp. 89-90.

⁴⁰ 무연고 동독 청소년들은 1951년 이래 성별로 나뉘어 수용되어 사회복지사(Sozialarbeiter)의 보호를 받으면서 자격증 취득 과정 내지 고용기회 등을 소개받았다. 그들은 마치 후견인에 의해 감독되는 듯한, 나아가 수용소에 갇힌 느낌을 받았다. 동독에서 사회화된 이들에 대한 적극적인 사회교육학적 관리가 필요했다. *Ibid.*, 89-90.

⁴¹ Volker Ackermann, “Politische Flüchtlinge oder unpolitische Zuwanderer aus der DDR? Die Debatte um den echten Flüchtling in Westdeutschland von 1945 bis 1961,” pp. 85-86.

서 꾸준한 활동을 보였는데 특히 계속하여 검증된 상담 인력을 갖추는 것을 중요 시했다.⁴² 당시 청소년 연령층에 대한 지원책들은 1950년대 중반부터 이주자 개인의 취업과 관련하여 많은 도움이 되었던 것으로 평가된다. 서독의 지속적 경제성장과 함께 완전고용이 이루어져 전체 이주민들도 차츰 제자리를 잡아갔던 것이다.⁴³

2. 이질성의 돌출기: 개인적 차원의 문제로 치부

1970년대에 이르러 서독인들과 동독 이주민들 서로서로는 이전과는 달리 상이한 정신세계 혹은 낯설음을 가지고 있다는 것을 느끼게 되었다. 그러나 적어도 이러한 이질성이 표면화되어 큰 사회문제가 되지는 않았기에 종종 개인적 차원으로 해석되었고 이에 관한 서독의 특별한 대응을 찾아보기는 어렵다.⁴⁴ 굳이 연관을 시키자면, 1976년의 특별프로그램이 동독이탈주민의 노동시장 참여를 제고시킬 수 있도록 지원한 것 외에, 자선단체들(Wohlfahrtsverbände)로 하여금 동독이탈주민 개인에 대한 개별적 관리, 상담, 지원을 강화했다는 점을 꼽을 수 있다.⁴⁵ 동 특별 프로그램은 이 단체들로 하여금 지원 업무를 지속하거나 확대하도록 유도한 결과 그들은 ‘자격 있음’ 내지 ‘지원 적합’ 판정을 받게 되었다. 따라서 우선, 6개의 자선단체대표들이 그들의 상담 및 관리 활동 지원비를 받게 되었다. 그러나 이들의 상담과 관리의 목표는 실상 유능 인력을 지원하는 데에 있었다. 이 같은 과제를 수행할 수 있도록 자선단체에게는 그들의 직원을 교육 내지 훈련시킬 수 있는 권한을 부여했고, 자선단체대표 연합(Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege)에게는 상담 및 관리 시설 근로자를 더 채용할 수 있도록 지원했다.⁴⁶

⁴² Hoffmann Frank, *Junge Zuwanderer in Westdeutschland. Struktur, Aufnahme und Integration junger Flüchtlinge aus der SBZ und der DDR in Westdeutschland (1945-1961)* (Frankfurt a.M. [u.a.], Peter Lang Verlag, 1999), pp. 622-623.

⁴³ *Ibid.*, p. 622.

⁴⁴ 하이데미어 박사 인터뷰, 베를린, 2008년 5월 2일.

⁴⁵ 특별프로그램 도입 이후, 서독 이주자 관리를 위한 연방 지원금은 현저히 상향조정되었다. 독일은 이로써 지원금 대상자, 신규 전입자의 새 환경 정착을 위한 노력을 인상적으로 보여주었다. Christoph Linzbach, “Die Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege im Rahmen der sozialen Beratung und Betreuung von Aus- und Übersiedlern,” In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), *Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986-1991)*. Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema: “Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie,” 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1 Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie, 1992, p. 449.

한편 이 시기 서독인은 점차 동독이탈주민이 게으르고 무능력하다는 식으로 평가하기 시작했다. 다음의 인용문에서 볼 수 있듯이, 이와 관련하여 동독이탈주민은 통제사회에서 살아 온 탓에 서독에서의 삶과 서독인에게 불편함을 느꼈다.

“동독에서 성장한, 즉 그곳에서 ‘사회화’된 사람들은 1950년대 사람들보다 벗어나는 것을 어렵게 생각한 것 같습니다. 적지 않은 사람들이 다시 ‘저쪽으로’ 되돌아가려 했습니다.”⁴⁷

결국 1976년의 특별프로그램 조치의 중점은 경제적인 관심이었던 것이지, 양 집단의 상호이해라던가 공감대 형성은 아니었던 것으로 보인다.

3. 이질성의 심화기: 무관심과 미봉책

1980년대에는 동서독 간에 “낯설음(동서독 간의 무지)”이 상당히 심화되었는데 이전 시기에서의 개인적 범주(성격과 특성 등)를 넘어 집단적 사고방식의 차이로 확장되었다.⁴⁸ 동독이탈주민들은 새 사회 환경 속에서 종종 편견과 맞닥뜨렸고 그래서 그 환경은 그들에게 심리적 장벽이 되었다. 이들을 더욱 고통스럽게 만든 것은 거부감 내지 물이해였다. 그것은 대체로 이런 식의 언어로 표현되었다.

“당신들은 대체 왜 온 겁니까? 여기는 다른 독일입니다.”⁴⁹

많은 서독인들에게 동독 상황은 익숙하지 않았고 서독인들은 동독인들과 교류함에 있어 불안감과 일종의 회의(懷疑)를 품게 되었다. 서독인은 동독난민들, 즉 다른 쪽 독일에서 온 “형제자매들”의 운명에 대해 그다지 관심을 갖지 않았을 뿐

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 448-449.

⁴⁷ Horst-Günter Kessler, und Jürgen Miermeister, *Vom “Grossen Knast” ins “Paradies”? DDR-Bürger in der Bundesrepublik Lebensgeschichten* (Reinbek bei Hamburg, 1983), p. 10.

⁴⁸ “지금까지 개인별로 아마도 어려움을 겪었을 것입니다. 하지만 전반적으로 보자면, 환영받았습니다. 1980년대에 상황이 조금 변하기는 했습니다만 그것은 완전히 다른 성격이었습니다. 사고방식의 문제였으니까요.” 하이데미어 박사 인터뷰, 베를린, 2008년 5월 2일.

⁴⁹ 인터뷰 중 하이데미어 박사가 소개한 당시 적대적 언사의 대표적 예이다. 당시 서독으로 이주한 동독이탈주민들은 자신의 직업을 더 이상 곧바로 속개할 수는 없었는데 이들이 반드시 두 팔 벌려 환영받지만은 못했던 정황이 이렇듯 도처에서 발견된다. 그들의 새 환경은 종종 편견으로 그들을 대했고 많은 사람들이 새 환경으로 인해 어려움을 겪었다. 하이데미어 박사 인터뷰, 베를린, 2008년 5월 2일.

만 아니라 그들에서는 동독이탈주민들과 고용 기회를 두고 경쟁해야할 것이라는 두려움마저 증가하고 있었다. 이러한 서독 사회와 서독주민의 분위기는 동독이주민들이 서독사회에 정착하여 통합되는데 있어 큰 어려움을 야기시켰다. 이와 관련한 다양한 사례들은 1980년대 서독 라디오 방송을 통해 확인할 수 있는데, 당시 동독이탈주민들이 서독 사회에서 겪은 다채롭고도 상반되는 경험들이 소개되었다. 이들은 서독에서의 삶이 낯설었기 때문에 한편으로는 서구식 자유에 관해 낯설어 했고,⁵⁰ 또 한편으로는 동독에서 경험했던 공동체나 소속감을 아쉬워하거나⁵¹ 동독에의 향수를 품었다.⁵²

이러한 이질성의 문제를 극복하기 위해 서독에서는 사회학자, 심리학자, 사회교육학자들에 의해 동독이탈주민 지원에 관한 새로운 구상이 모색되었다. 점증하는 상호 무관심과 시스템 차이로 인해 통합이 더욱 까다로워졌기 때문에 그러한 요소들이 통합 구상에 반영되어야 할 필요가 있었기 때문이다. 아울러 민간단체의 이주민 후원 작업을 뒷받침하는 것이 중요하게 취급되었다. 많은 이주민들이 관주도의 이주민 지원 활동을 후견자의 간섭처럼 받아들였기 때문이다.

“집단 ‘관리’, 정당·청소년 조직·기업·노동조합 등에 의한 광범위한 ‘관리’ - 그런 것을 이주자들은 신물이 날 정도로 경험했습니다.”⁵³

새로운 지원 구상을 구체화한 것이 바로 오리엔테이션 과정으로서 그것은 1984년 가을 베를린의 베딩(Wedding) 구에서 처음 시도되었다. 평생교육센터(Volkshochschule)가 제공한 이 과정은 1990년 초까지 연 2회 개설되었는데 참

⁵⁰ “동독에서는 그냥 살면 되었습니다만 여기에서는 살아야만 합니다. 동독에서는 모든 게 주어졌습니다. 모든 게 이미 지정되어 있었던 겁니다. 그래서 자주적인 필요가 없었습니다.” Klaus S. 29세 1988년 5월 3일 RIAS와의 인터뷰. Christine Brecht, “Integration in der Bundesrepublik: Der schwierige Neuanfang,” p. 92.

⁵¹ “저쪽에서는 모든 게 다 달랐습니다. 서로서로 도와주었습니다 [...] 이곳에서는 모든 것을 돈으로 삽니다 [...] 누구나 모든 것을 갖고 있긴 하지만 [...] 유대감은 분명 없습니다.” 작센 출신의 한 청년, 1988년 6월 30일 Deutschlandfunk과의 인터뷰. *Ibid.*, p. 92.

⁵² “무수한 이주민들에게는 서독에서의 삶이 고단했습니다. 왜냐하면 그들은 “저쪽에 대한 향수”를 갖고 있었기 때문입니다.” 동독 이주민의 향수는 동독 당국의 조치로 인해 더욱 심화되었다. 즉, 동독 정부는 서독으로의 동독 이주민이 다시 그들의 출신지를 방문하는 것을 금지했다. *Ibid.*, pp. 92-93.

⁵³ Thomas Saur, Gezielte Eingliederungshilfen für DDR-Zuwanderer. In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), *Protokoll der fünften Fachtagung “Zehn Jahre Eingliederungsarbeit mit Aussiedlern und DDR-Zuwanderern” vom 2. bis 4. Juni 1986 in der Evangelischen Akademie Loccum, im Auftrag des Diakonischen Werkes der EKD* (Stuttgart, 1987), p. 147.

여자 숫자가 계속 증가했다는 점에서 성공적이었음을 알 수 있다. 그러나 이 과정은 진행되는 동안 실상 정보교환행사(Informationsabend)에 머물러 다양한 분야 전문가들(법률, 언론, 의료, 정치, 경제 등)의 강의 내지 참여자의 문의 사항 처리가 주축을 이루었다.⁵⁴ 이 정보 교환 센터는, 요컨대, 사회 시스템을 전수해주기 위한 일종의 “속성 과정”이었던 것이다.

이러한 조치들이 이질성 심화에 대한 효과적 방안이 되었는가에 대해서는 회의적이다. 적지 않은 이주민들이 마치 그들이 동독인이 아닌 것처럼 행동하거나 오직 옛 “동포”들과만 교류하는 모습을 보였다든 사실은, 서독정부가 이질성 심화 및 그로 인해 유발되는 잠재적 사회 문제에 대해 미온적으로 혹은 불충분하게 대응했음을 보여준다. 즉, 서독의 사회통합정책에도 불구하고 동서독인 간의 감정적 갈등은 도처에 상존해 있었던 것이다.

V. 서독사례의 정책적 함의

1. 동화주의 정책의 비판적 재구성: ‘같은 핏줄’이라는 신화

서독정부는 민족주의적·동화주의적 정책기조를 내세우면서 사회경제적 통합원칙을 견지하며 동독이탈주민을 수용하고 정착시킨 바, 정책 운용에 있어 서독의 경제적 이해가 주로 관철되었다. 초기에는 적절한 유입통제를 위해 입국에 제한을 가했지만 노동력에 대한 필요성과 결부되어 사실상 수용을 허락하는 형태로 제도를 운용하는 등 인도주의를 내세우면서도 행정관리적 측면을 중시하였다.

그러나 서독위주의 동화주의적 입장을 견지하다보니 분단심화로 인한 동독이탈주민 이질성 심화에 대해서는 비교적 무관심했던 것으로 보인다. 1950년대 동독이탈청소년들에 대해 별도의 조치가 실시되기는 했으나 이는 이질성에 기인한 대응이라기보다는 정책수요 측면에서 이주해 온 전체 이탈주민의 과반수가 청소년이었을 만큼 동독이탈청소년들의 규모가 절대적이었고 신속한 노동시장 편입을 통한 경제적 이해 때문에 이에 대한 직접적 정책대응이 절실했었기 때문이라고 보는 것이 합당해 보인다.⁵⁵

베를린장벽으로 인해 물리적으로 차단된 이후인 1970~80년대에 이질성 문제

⁵⁴ Christine Brecht, “Integration in der Bundesrepublik: Der schwierige Neuanfang,” p. 95.

⁵⁵ 적어도 1961년 베를린장벽 건설 전까지 대량이주한 동독이탈주민 3백만 명 중 과반수는 청소년층이었기에 이들은 가장 우선시된 정책 대상집단이라 볼 수 있다.

가 불거지고 있었음에도 불구하고 서독정부는 그에 관해 여전히 소극적이었다. 그렇게 대응한 이유로서, 이 시기의 이탈주민 숫자가 그 동안 축적된 서독의 수용 및 통합 능력 면에서 행정상 큰 문제 내지 긴급한 현안으로 간주되지 않았을 정도의 규모였던 데다가 1970~80년대 경제위기와 맞물려 다른 문제에 비해 처리의 우선순위에서 뒤쳐졌을 가능성을 생각해볼 수 있다.⁵⁶ 물론 서독의 이러한 대응방식의 기저에는 혈통주의에 입각, 비록 동서독 분단의 이질화된 환경 하에서도 같은 독일 핏줄을 가졌다는 점에서 서로 별반 다르지 않을 것이라는 동질성에 대한 장밋빛 과신이 자리잡고 있었다고 생각된다.

공적 업무의 역할 배분 차원에서 살펴본다면, 이질성 심화에 대한 조치 및 사회통합의 직접적 가교역할은 공권력을 담보하는 정부가 아닌 시민사회의 몫이라고 간주되었기 때문에 정부는 직접적 대응을 자제했을 가능성도 있다. 즉, 민간사회복지단이 전면에서 나서 적극적으로 활동을 한 반면 국가는 배후에서 그들의 활동을 승인하고 지원하는 정도의 역할에 그쳤던 배경에는, 독일 시민사회의 오래된 사회참여 전통과 더불어 전체주의적 문화에서 사회화된 동독이탈주민에게는 통제기관(정부)보다는 비권력 단체(시민사회)가 더 적절한 상담 파트너가 될 것이라는 판단이 작용했을 가능성이 있다는 것이다.⁵⁷

그러나 이러한 정부의 소극성은 결국 이주민에 대한 수용사회의 관용과 포용보다는 오히려 차별, 편견, 선입견 등을 조장하는 한편 동독이탈주민의 통합 의지를 촉발하기보다는 수용사회의 차별 앞에 스스로의 정체성을 감추거나 동독인끼리 어울리는 식의 소극적 태도를 갖게 만들고 만 셈이다. 이질성이 심화되면 될수록, 아울러 경제·노동시장 상황마저 호의적이지 않은 상황에서 정부는 자국민의 이해도를 증진시키면서 이주민의 통합 의지를 북돋울 수 있도록 더 민감하게 대처했어야 했다. 다시 말해, 정부는 국가를 총책임지는 최상위 기관으로서 큰 틀에서 통합 거버넌스를 적절히 조율해야 할 위치에 있었으나 그것을 소홀히 했던 것이다.

1984년 베를린에서 선보였던 사회문화적 접근을 중시한 오리엔테이션 과정은 그 같은 소극성에 대한 자체 반성을 시사하는 것으로, 즉 소극성은 더 이상 통합의 방안으로서 유지될 수 없다는 판단에 기인한 것으로 해석해볼 수 있다. 아울러

⁵⁶ 서독은 2차 세계대전 종전 직후 전쟁의 피해된 환경에도 불구하고 천만이 넘는 피추방민들을 수용·정착시키면서 상당한 수용역량을 다질 수 있었다. 하이데미어 박사 인터뷰, 베를린, 2008년 5월 2일.

⁵⁷ 이주민 입장에서 관 주도의 이주민 지원 활동을 후견자의 간섭처럼 받아들였다는 연구를 감안해 볼 때 이러한 판단은 어느 정도 타당성이 있다고 보여진다. Thomas Saur, "Gezielte Eingliederungshilfen für DDR-Zuwanderer," p. 147.

동독이탈주민 스스로도 1980년대의 이질성 심화기에 노동시장에 대한 전향적 자세 그리고 서독인과 어울릴 수 있는 통로를 모색하기 위해 앞서와 같은 오리엔테이션 과정 등에 참여하고자 하는 의지를 보임으로써 정부의 소극성을 상쇄하는, 즉 사회통합에 긍정적인 효과를 가져다주었다. 결국, 정부가 보다 적극적으로 주도하여 양측 사이에 접촉 기회를 늘릴 수 있는 사회문화적 접근 프로그램을 더 조속히 그리고 광범위하게 시행하였으면 어땠을까 하는 아쉬움이 남는다.

2. 북한이탈주민 정책에의 시사점

현재 한국의 상황은 ‘상호 불만족’에서 연유하는 남한 내의 남북한인 갈등관계이다. 남한 주민은 북한이탈주민의 태만과 무능을 비난하고 북한이탈주민은 남한 주민과 같은 생활을 보장하지 않는 정부를 비판하며 남한 주민의 선입견과 편견에 힘들다고 호소하고 있는 것이다.

북한이탈주민 정착지원정책의 대안모색을 시도하는 최근 연구들에 따르면,⁵⁸ 북한이탈주민이 남한사회에 쉽사리 통합되지 못하는 이유는, 남한 정부가 지금까지 추진해 온 시혜적인 민족주의 기초의 동화정책 자체에 있다. 즉, 60년 넘는 세월 동안 상반되는 체제 하에서 실질적인 교류 없이 각기 다른 사회화의 과정을 밟아 온 남과 북의 주민들은 동질적이라고 보기 힘들에도 불구하고,⁵⁹ 동일 혈통이라는 점을 유난히 강조함으로써 양자의 이질성을 도외시한 채 남한사회로의 동화를 강요한다는 것이다.

실상 지금까지 정부의 탈북자 정책은, 앞서 서독사례와 같이 같은 민족이기에 초기 생활기반만 마련되면 쉽게 동질화될 것이라는 기대에 바탕을 두고 있다. 즉 초기 대응에만 초점을 맞춘 나머지 궁극적인 사회통합이 아닌 수용과 정착기반 마련에만 방점을 찍고 있다. 문제는, 아직까지는 북한이탈주민의 수가 우려스러울 정도는 아니라 사회갈등의 문제로 비화되지 않아 그 심각성이 잘 드러나 있지 않을 뿐이라는 것이다. 그러나 앞서 살펴본 대로 이들의 기하급수적인 증가세를 감안해 볼 때 근시일 내에 북한이탈주민 수는 상당할 정도에 이를 것이고, 현재까지

⁵⁸ 박영자, “다문화시대 새터민의 이주민과의 노동생활 비교인식: 사회통합 정책의 이념과 방향 수립을 위하여.”; 이금순, “여성이주자의 사회적응과정 연구: 북한이탈주민 사례를 중심으로,” 『아시아여성연구』, 제45권 1호 (2006); 윤인진, “남북한 사회통합의 조건과 전망,” 『정책과학연구』, 제15권 (2005).

⁵⁹ 임현진·정영철, “사회문화적 접근을 통한 남북통합의 모색: 현실과 과제,” 『통일연구』, 제3권 1호 (1999).

제기된 갈등 요인들이 해소되지 않을 경우 이들의 수적 증가와 더불어 엄청난 혼란과 사회갈등이 예상된다. 그러므로 현재와 같은 통합정책 내지 북한이탈주민 수용 정책은, 이질성이 심화된 북한이탈주민의 통합수요에 적절한 대처가 되지 못한 채 앞서 적시한 문제점을 양산시키고 결국 궁극적으로는 이들의 남한 사회통합을 가로막는 장애물이 될 뿐이다.

따라서 이질성의 완화와 양 집단의 부드러운 융화가 한국 사회통합정책에서도 극복해야 할 문제가 될 것이라고 진단할 수 있다. 독일 사례에서 보았듯이 이질성에 대한 무관심은 수용사회 내에서도 비판적으로 재검토되고 있으며, 1980년대 동독이탈주민들은 수용사회의 그러한 소극성에 맞서 지구적 노력을 기울일 수밖에 없었다. 결국, 양측을 방치하기보다는 양측의 사회문화적 접근을 강화하는 통합정책 노선이 필요했던 것이고 이 같은 맥락에서 동독이탈주민들의 전향적인 태도(교육훈련 재수강 등)를 도울 수 있었던 서독제도(직업통합)들은 한국의 북한이탈주민 통합정책에 관해 적절한 시사점이 된다.

이러한 동화주의적 접근법을 극복하기 위해 위계적이지 않으면서 보다 수평적인 접근으로 발상의 전환이 모색되고 있는데, 그러한 맥락에서 최근 다문화정책이 빈번하게 소개되고 있다.⁶⁰ 다문화정책은 문화의 우열을 가리지 않는 대신 차이를 인정한다는 점에서 긍정적이기는 하지만, 차이의 긍정을 넘어서 공통의 긍정에까지 관심을 두지는 않는다는 면에서 한계가 있다. 통합에서는 차이점에도 불구하고 공통적으로 수렴되는 부분으로 인해 한데 묶여지는 것이 중요한데, 다문화주의적 접근은 수렴적이라기보다는 발산적인 접근으로 인해 오히려 사회통합을 저해할 수 있다는 의미다. 따라서 다문화주의의 장점인 차이점의 수용을 포함하면서도 ‘차이를 뛰어넘는 보편적 공통가치로써 혼종적 구성집단을 하나로 묶어줄 수 있는 접근’이 필요하다. 이러한 관점을 한국 사례에 적용해 생각해본다면, 한국의 통합정책에서 지향되어야 할 큰 그림은 민주주의와 시장경제체제가 바탕이 되어 인권이 존중되는 국민통합이라고 할 수 있다. 이를 위해 정부는 남한 주민에게 북한이탈주민에 대한 차별, 편견, 선입견 대신 관용과 포용의 자세를 가질 수 있도록 하는 한편, 북한이탈주민 스스로도 민주주의와 시장경제체제를 공통분모로서 적극 받아들여려는 자세가 요청된다.

단일혈통, 동화주의 등에 의해 배타적인 공통점을 추구하는 정책은 집단 갈등과

⁶⁰ 홍기원, “한국 다문화정책의 문제점과 개선 방향,” 『한국공공관리학보』, 제23권 3호 (2009); 한승준, “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구.”; 윤인진, “남북한 사회통합의 조건과 전망.”

피해의식을 유발할 개연성이 크다는 점, 그러므로 차이에 대한 상호 인정과 배려를 통해 서로를 학습하면서 동반자적인 공생의 길로 나아간다는 시선에 입각한 정책이 필요하다는 점이야말로 서독의 동독이탈주민 통합정책이 남한의 북한이탈주민 사회통합정책에 주는 교훈이라 하겠다. 종래 동서독인 사이의 갈등은 통일 이후에 오씨(Ossi: 게으른 동독놈)와 베씨(Wessi: 거만한 서독놈) 그리고 오스탈기(Ostalgie: 동독에 대한 향수)라는 신조어와 함께 분출된 것으로 알려져 있다. 그러나 살펴본 대로, 수용사회와 이주민 집단 사이의 이질성과 갈등은 이미 통일 전 서독사회에서 표면화될 정도로 심화되었다. 따라서, 북한이탈주민에 대한 현재의 사회통합정책은 향후 통일한국의 통합 상(象)을 가늠해볼 수 있는 시험대이자 전초전이라고 할 수 있다. 그렇다면 현 시점에서 북한이탈주민 통합정책과 관련하여 적극적으로 검토되어야 할 일은, 크게 말해, 현재까지의 동화주의적 입장에서 벗어나 쌍방의 기여에 입각한 통합주의적 시각으로의 방향전환 또는 통합주의적 견지에서 동화주의적 정책방향을 수정·보완하는 것이다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 17일 ■ 채택: 06월 01일

참고문헌

1. 단행본

- 마르티엘로(윤진 역). 『현대사회와 다문화주의 - 다르게, 평등하게 살기』. 한올아카데미, 2002.
- 박성재·김희순·황규성·송민수. 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』. 정책연구 2011-11. 한국노동연구원, 2011.
- 설동훈·이혜경·조성남. 『결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구』. 여성가족부, 2006.
- Barry, B. *Culture and Equality*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- Bundesministerium des Innern (Hg.). *Betrifft: Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn, 1982.
- Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hg.). *Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom*

13. August 1961 in Berlin. Bonn und Berlin, 1961.
- Castles. S & Miller. M. J. *The Age of Migration: International population movements in the modern world*. New York: The Guilford Press, 2003.
- Derenbach, Rolf. *Berufliche Eingliederung der nachwachsenden Generation. Forschungen zur Raumentwicklung*. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, 1984.
- Effner, Bettina & Heidemeyer, Helge. (Hg.). *Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Mareinfelde*. Be.bra verlag. Berlin-Brandenburg, 2005.
- Freis, B. & Jopp, M. *Spuren der Deutschen Einheit, Wanderungen zwischen Theorien und Schauplätzen der Transformation*. Frankfurt/Main: Peterlang, 2001.
- Gärtner, Christine. *Die anderen Deutschen. Zur Lebenssituation ehemaliger DDR-Bürger in der BRD*. Schriftenreihe der FH D. Fachhochschule Düsseldorf. University of Applied Sciences, 1989.
- Haberland, Jürgen. *Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderer von Aussiedlern und Zuwanderern*. 4., überarb. und erw. Auflage. Heggen-Verlag. Leverkusen, 1988.
- Heidemeyer, Helge. *Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949-1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*. Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 100, Droste Verlag, Düsseldorf, 1994.
- Hoffmann, Frank. *Junge Zuwanderer in Westdeutschland. Struktur, Aufnahme und Integration junger Flüchtlinge aus der SBZ und der DDR in Westdeutschland (1945-1961)*. Frankfurt a.M. [u.a.], Peter Lang Verlag, 1999.
- Hur, Joon-Young. *Die Integration ostdeutscher Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland durch Beruf und Qualifikation*. Europäische Hochschulschriften Vol. 599, Peter Lang, 2011.
- Kessler, Horst-Günter und Miermeister, Jürgen. *Vom "Grossen Knast" ins "Paradies"? DDR-Bürger in der Bundesrepublik Lebensgeschichten*. Reinbek bei Hamburg, 1983.
- Köhler, Günter. *Notaufnahme. Evangelische Flüchtlingsseelsorge, Vierzig Jahre im Dienst für Umsiedler*. Aussiedler und Übersiedler in Berlin. Berlin, 1991.
- Kymlicka, Will. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Levy, J. *The Multiculturalism of Fear*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Schildt, Axel. *Die Sozial-Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90*. Enzyklopädie deutscher Geschichte Band 80, R. Oldenbourg Verlag, München, 2007.
- Schwarz, Thomas. *Die Anfänge der Flüchtlingsforschung in der Bundesrepublik*

Deutschland. Ed. Parabolis. Berlin, Arbeitsheft. Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 1993.

Toplum, Almanya Türk. *Gleichstellungs- und Partizipationspolitik statt Ausländerpolitik*. Türkische Gemeinde in Deutschland. Berlin, 2006.

2. 논문

김회순. “2010년 북한이탈주민 일자리대책의 쟁점 및 향후 방향: 고용활성화를 중심으로.” 국회헌정기념관 주최 북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄 자료집, 2010.10.21.

김혜순. “이민자 사회통합정책 기초연구: 결혼이민자와 다문화가족을 중심으로.” 『Working Paper』. No. 2010-05. IOM이민정책연구원, 2011.

박영자. “한반도 통일·통합을 관통하는 사회통합 가치와 정책 방향: 서울지역 탈북민 현황과 지원활동에 기초하여.” 한국지방행정연구원 주최 북한이탈주민 지역사회 통합을 위한 전략적 접근 워크숍 발제문, 2011.11.17.

_____. “다문화시대 새터민의 이주민과의 노동생활 비교인식: 사회통합 정책의 이념과 방향 수립을 위하여.” 『정책연구』. 2008년 겨울호.

박진경. “한국의 다문화주의와 다문화정책의 선택적 적용.” 『한국정책학회보』. 제19권 3호, 2010.

서정배. “북한이탈주민 취업현황과 대책.” 국회헌정기념관 주최 북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄, 2010.10.21.

윤인진. “한국적 다문화주의의 전개와 특성: 국가와 시민사회의 관계를 중심으로.” 『한국사회학』. 제42권 2호, 2008.

_____. “남북한 사회통합의 조건과 전망.” 『정책과학연구』. 제15권, 2008.

이금순. “여성이주자의 사회적응과정 연구: 북한이탈주민 사례를 중심으로.” 『아시아여성연구』. 제45권 1호, 2006.

임현진·정영철. “사회문화적 접근을 통한 남북통합의 모색: 현실과 과제.” 『통일연구』. 제3권 1호, 1999.

최대석·박영자. “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제: 양적 성장을 넘어서 ‘성찰’과 ‘소통’.” 『국제정치논총』. 제51권 1호, 2011.

한승준. “프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구.” 『한국행정학보』. 제42권 3호, 2008.

홍기원. “한국 다문화정책의 문제점과 개선 방향.” 『한국공공관리학보』. 제23권 3호, 2009.

Ackermann, Volker. “Integration: Begriff, Leitbilder, Problem.” In: Bade, Klaus J. (Hg.). *Neue Heimat im Westen: Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler*. Westfälischer Heimatbund Münster, 1990.

Ackermann, Volker. “Politische Flüchtlinge oder unpolitische Zuwanderer aus der DDR? Die Debatte um den echten Flüchtling in Westdeutschland von 1945 bis 1961.” In: Motte, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.). 50

- Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung, Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte.* Campus, 1996.
- Brecht, Christine. "Integration in der Bundesrepublik: Der schwierige Neuanfang." In: Bettina Effner/Helge Heidemeyer (Hg.), 2005.
- Franke, Heinrich. "Integration in Arbeit und Beruf: zentrale Aufgabe für die Arbeitsämter." *Der Landkreis.* Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 59. Deutscher Landkreistag Bonn (Hrsg.). Verlag W. Kohlhammer Köln, 1989.
- Hofbauer, Hans. "Berufliche Eingliederung von Übersiedlern aus der DDR und Berlin-Ost." *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Vol. 18 No. 3, 1985.
- Inglis, C. "Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity." *MOST Policy Papers 4.* UNESCO, 1996.
- Kymlicka, Will & Banting, Keith. "Immigration, Multiculturalism, and the Welfare State." *Ethics and International Affairs*, Vol. 20 No. 3, 2006.
- Linzbach, Christopf. "Die Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege im Rahmen der sozialen Beratung und Betreuung von Aus- und Übersiedlern." In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), *Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986-1991).* Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema: "Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie". 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1 Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie, 1992.
- Penninx, Rinus. "Integration Processes of Migrations in the European Union and Policies Relating to Integration." In: Turkish Family Health and Planning Foundation (ed). *Population Challenges, International Migration and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications.* Proceedings of the International Conference organized by the Turkish Family Health and Planning Foundation, 11-12 October, 2004. Istanbul: TAP Vakfi.
- Ritter, Gerhard A. "Die menschliche 'Sturmflut' aus der 'Ostzone': Die Flucht aus der DDR und ihre Folgen für Berlin und die Bundesrepublik." In: Effner, Bettina & Heidemeyer, Helge (Hg.), 2005.
- Saur, Thomas. "Gezielte Eingliederungshilfen für DDR-Zuwanderer." In: Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.). *Protokoll der fünften Fachtagung "Zehn Jahre Eingliederungsarbeit mit Aussiedlern und DDR-Zuwanderern" vom 2. bis 4. Juni 1986 in der Evangelischen Akademie Loccum, im Auftrag des Diakonischen Werkes der EKD.* Stuttgart, 1987.

- Taylor, Charles. "The Politics of Recognition." In: Amy Gutmann, ed. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Weiner, Myron. "Determinants of Immigration." In: Carmon, Naomi (Hg.). *Immigration and Integration in Post-Industrial Societies*. New York. ST. Martin's Press, 1996.
- Wendt, Hartmut. "Die deutsch-deutschen Wanderungen-Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise." *Deutschland Archiv*, Vol. 91 No. 4, 1991.
- Zehraoui, A. "Les cités de banlieues." *Les Temps Modernes*, 1995.

3. 기타자료

하이데마이어(Helge Heidemeyer) 박사 전문가 인터뷰(의회주의와 정당의 역사위원회 (Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien) 소속), 베를린, 2008년 5월 2일.

Bundesminister des Innern. *Bestandsaufnahme der Eingliederungshilfen von Bund und Ländern für Aussiedler und für Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost) - mit einer Analyse des Bedarfs*. VtK I 4 - 933 900 - 2/1. 31. März 1988, Bonn.

Abstract

An Explanatory Study on South Korean Social Integration Policy for North Korean Refugees: *A Critical Approach to West German Conflict Management*

Joon-Young Hur

This study attempts to respond to the social problems resulting from the contemporary South Korean integration policy, which on the basis of ethnic unanimity, stresses assimilation of North Korean refugees, and ultimately, to find alternative strategies for social integration in Korea. For this purpose, the German case that has usually been known to be successful with the integration of East German refugees is critically reviewed as a reference for further analysis. First, the concepts and characteristics of various social integration models are summarized. Then the German case is divided into periods and their characteristics, such as the changes in political surroundings, the number of migrants, their demographic qualities, the interaction between migrants and the indigenous and the political response are analyzed. The analysis shows that though the system competition and conflicts widened the mental differences between East- and West-Germany, the focus of West-German policies remained during assimilation and thus, bolstered social conflicts, by reacting to them passively instead of fighting against them. After examining such conflict management of the government from the perspective of managerialism and the role division of public affairs, a strategy for social integration, which would be desirable for a divided country, is assumed and its lessons for Korea are recommended.

Key Words: Assimilation, Social Integration, Conflict Management, East German Refugee, North Korean Refugee

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미-중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권외식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개선방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권외식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	리진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임우철	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조청아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(1)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원

2011-12(II) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

학술회의총서

2009-01 북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02 북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01 이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02 독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03 분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04 독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01 한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02 북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01 The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원

협동연구총서

2009-15-01 북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03 북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04 북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05 북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02 북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03 북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원
2009-17-02 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01 북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02 북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03 북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01 이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02 이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03 이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04 이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05 이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06 이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01 북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02 북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03 북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04 북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02 북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03 북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04 북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원

2011-15-01 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	10,000원
2011-15-02 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03 체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05 수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)		20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)		20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)		20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)		20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)		20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)		20,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)		20,000원

북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원

기 타

2009 Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009 김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009 The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009 북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009 오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010 김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010 21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010 Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010 NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010 Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010 통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010 통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원

2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원

연례정보보고서

2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

통일정세분석

비매품

2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북-중 무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창

2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회의와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

KINU정책연구시리즈

비매품

2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제한 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영юн, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

Study Series

비매품

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,
---------	--

- Cho Jeong-Ah Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'
Lim Kang Teag, Kim Kyu Ryon, Jang Hyung Soo, Cho Han Bum, Choi Tae Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
Cho Jeong Ah, Suh Jae Jean, Lim Soon Hee, Kim Bo Geun, Park Young Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change
Chon Hyun Joon, Jeung Young Tae, Choi Soo Young, Lee Ki Dong
- 2010-01 Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks
Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification
Park Young Ho
- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula
Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo,
Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

기 타

비매품

- 2010 2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea
Park Young Ho
- 2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula
Kim Kyu-Ryon

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실패, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고보내실 곳>

(142-728)

서울시 강북구 한천로 1307(수유동)
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2566(간사)

(02) 901-2523(대표)

Fax: (02) 901-2543

E-mail: kinups@kinu.or.kr

Homepage: http://www.kinu.or.kr

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) Ⅱ, 2, 나, (2), (나), ②

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627-640.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.

『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.

(4) 인터넷 자료:

<www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 책, p. 102.

Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 글, p. 137.

Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

Ibid., December 25, 1999.

(4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료

Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』



제28권 제1호 · 2012년 봄(통권 제95호)

- 한중관계 20년 회고와 전망 - 한국의 시각에서 / 서진영
- 한중관계 20년 회고와 전망 - 중국의 시각에서 / 김경일·전재우
- 실전 전투역량 강화를 위한 신병교육 개선방안
- 육군 신병교육 교과체계 개선을 중심으로 - / 최광표·김인국
- 전략적 사고에 기초한 군 인적자원개발정책 분석과 발전방안
- 제2차 국가인적자원개발(06~10년) 추진결과를 중심으로 - / 김원대·유명기
- 군용항공기 감항인증제도 발전방안 연구: 국제협력력을 중심으로 / 정수호·박영진
- 북한으로의 외부시조 유입 확대방안에 관한 연구/ 박대광·김진무
- 북한의 선군시대 군사전략에 관한 연구: '선군군사전략'의 형성 / 박용환

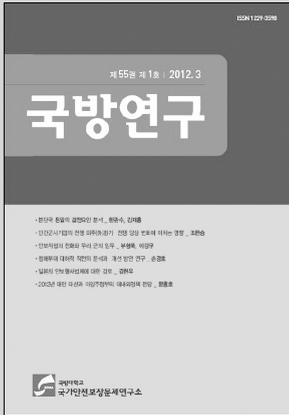
■ 투고를 환영합니다 ■

『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 한국연구재단의 국내학술지평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

- A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
- B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

※ 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 KIDA Press 『국방정책연구』 담당
주소/서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호: 130-650)
E-mail/jdps@kida.re.kr 전화/02)961-1291 팩스/02)961-1171

국 방 연 구



『국방연구』는 국방대학교 안보문제연구소에서 연4회 발간하는 한국연구재단 “등재학술지”입니다. 본 학술지는 국가안보, 남북관계, 통일, 국방 및 군비통제, 주요국과의 관계 및 주요국의 정책에 관한 논문을 수록하고 있습니다. 학계와 연구기관 연구자들의 많은 관심 바랍니다.

□ 제55권 제1호, 2012년 □

- 분단국의 체제통합에 영향을 미치는 결정요인 분석: 독일통일과 한반도 분단지속 사례를 중심으로 / 한관수(조선대)·김재홍(전남대)
- 민간군사기업의 전쟁 외주는 전쟁의 양상을 변화시킬 것인가? / 조한승(단국대)
- 새로운 안보위협에 대한 군의 임무와 역할 / 부형욱·이강규(국방연구원)
- 청해부대 대해적 작전의 분석과 개선방안 연구 / 손경호(국방대)
- 일본의 안보형사법제에 대한 검토 / 김현우(한국복지사이버대학)
- 2012년 대만 대선과 마잉주정부의 대내외 정책 전망 / 문흥호(한양대)

『국방연구』 원고모집 안내

보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다. 보내신 글은 돌려 드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

원고분량 : 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)

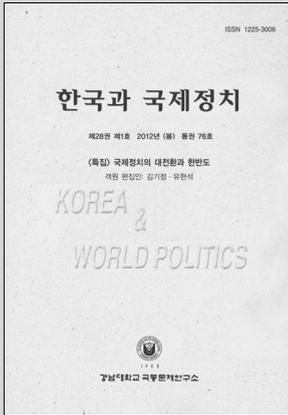
홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr/rinsa> 국방연구 원고모집 공고

보내실 곳: 국방대학교 안보문제연구소 『국방연구』 담당

주 소: 경기도 고양시 덕양구 제2자유로 33

전 화: (02) 300-4251 / 팩스: (02) 300-4217 / Email: rinsakj@kndu.ac.kr

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 국문 정기간행물로서 남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지입니다.

2004년 한국연구재단(구 학진)의 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 “한반도와 동북아 평화번영을 위해” 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

□ 제28권 제1호, 2012년(봄) 통권 76호 □

<특집> 국제정치의 대전환과 한반도

객원 편집인: 김기정(연세대) · 유현석(경희대)

- 대변환기의 국제정치경제질서: 패권과 신자유주의 질서의 변환 / 임혜란(서울대 정치외교학부 교수)
- 글로벌 금융위기, 유로존 재정위기, 유럽통합의 심화 / 최진우(한양대 정치외교학과 교수)
- 글로벌 위기와 동아시아 지역주의 / 최영종(가톨릭대 국제학부 부교수)
- 2008년 경제위기와 미중관계의 변화, 한국의 전략 / 전재성(서울대 외교학과 교수)
- 세계경제위기와 한국형 자본주의 모델: 발전국가, 자본주의 모델 그리고 경로의존성을 중심으로 / 류석진(서강대 정치외교학과 교수)
- 포스트 신자유주의 시대의 한국 정치: 거버넌스의 정치에 대한 소고 / 김의영(서울대 정치외교학부 부교수)

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

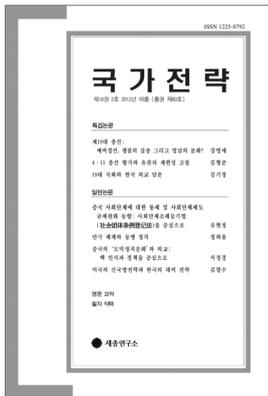
보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (110-230) 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0702 (김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국연구재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아 주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

■ 제18권 2호 2012년 여름호 (통권 제60호) ■



【특집논문】

- 제19대 총선: 불평등한 선거제도와 전국적 정당체제의 도전 / 강명세
- 4·11 총선 평가와 유권자 재편성 고찰 / 김형준
- 19대 국회와 한국 외교 담론 / 김기정

【일반논문】

- 중국 사회단체에 대한 통제 및 사회단체제도 규제완화 동향: 사회단체제례등기법을 중심으로 / 유현정
- 단국 체제와 동맹 정치 / 정하용
- 중국의 ‘도덕정치문화’와 외교: 핵 인식과 정책을 중심으로 / 서정경
- 미국의 신국방전략과 한국의 대비 전략 / 김열수

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내실 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

International Journal of Korean Unification Studies

For over 20 years, KINU's *International Journal of Korean Unification Studies* (ISSN 1229-6902) has allowed for active exchanges of ideas and information among scholars and experts at home and international around the globe, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification on the Korean peninsula, as well as the issues on international relations.

As the National Research Foundation of Korea (NRF)-registered English journal as of January 1, 2009, The Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, unification of the Korean peninsula, etc.

Submission of a paper will be held to imply that it contains original unpublished work and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to review by relevant experts in the field before they are accepted for publication. We provide honorarium for the articles that have been chosen for publication.

American-English as standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliographies quoted throughout the footnotes. The length required for articles should be 5,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are as follows: April 15 for summer issue and October 15 for winter issue respectively.

Vol. 21, No. 1 (2012)

Feature Theme:

The Post-Kim Jong-il Era in North Korea and China

Kim Jong-un's North Korea: What Should We Expect?
Andrei Lankov

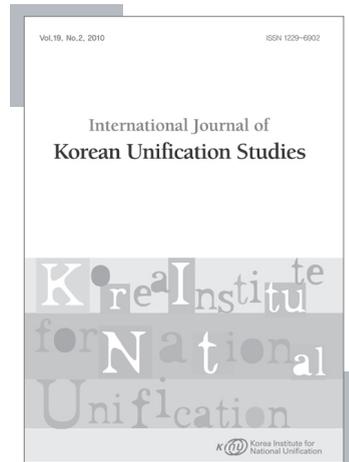
Prospects for Sino-American Policy Coordination toward
North Korea
Scott Snyder

Prospects for China's North Korean Strategy in the
Post-Kim Jong-il Era and the Implications for South Korea
Myeong-hae Choi

Historical Contingency?: North Korea's New Leaderships
Meets the Rise of China and the U.S. Re-engagement Policy
Ihn-hwi Park

Sino-North Korean Relations in the Post-Kim Jong-il Era:
U.S. Perspectives
Yong Shik Choo

In Search of Balance between Inducements and Sanctions:
Evaluating the Lee Myung-bak Administration's North
Korea Policy
Jin Ha Kim



Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:

Korea Institute for National Unification

1307, Hancheon-ro(Suyu-dong), Gangbuk-gu, Seoul 142-728, Korea

(Tel) (82-2) 9012 658 (Fax) (82-2) 9012 545

(E-Mail) kimmik@kinu.or.kr (Webpage) <http://www.kinu.or.kr/eng>



통일정책연구 제21권 1호 2012

통일연구원 www.kinu.or.kr