제21권 2호 2012

통일정책연구



김정은 체제의 대내외 전략과 통일정책 ● 김정은 정권의 제도적 기반: 당과 국가기구를 중심으로 ● 6·25전쟁 초기 북한군의 비정규전 교리와 그 함의 ● 국제기구의 중국·베트남 시장경제법제개혁 지원사례: 북한 적용과 시사점 ● 중국의 탈북자 정책 동학과 한국의 대응전략 ● UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대



제21권 2호 2012

통일정책연구





제21권 2호 2012

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연2회 발간됩니다.

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

발 행 인 : 김동성 편 집 인 : 임강택

등 록 일 : 1992년 8월 19일 등록번호 : 서울 사02048 발 행 처 : 통일연구원

발 행 일 : 2012년 12월 30일

(142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

TEL: 02)901-2566, 900-4300

FAX: 02)901-2544

Homepage: http://www.kinu.or.kr E-mail: kinups@kinu.or.kr

ⓒ 통일연구원 2012

편집위원장 : 임 강 택

편집위원:김규륜

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: 손지숙

가격: 10,000원 ISSN 1229-6112

파본은 바꿔 드립니다.

■ 일반논문

김정은 체제의 대내외 전략과 통일정책 / 조민 1
김정은 정권의 제도적 기반: 당과 국가기구를 중심으로 / 정성임 31
6·25전쟁 초기 북한군의 비정규전 교리와 그 함의 / 장성진 57
국제기구의 중국·베트남 시장경제법제개혁 지원사례: 북한 적용과 시사점 / 임을출89
중국의 탈북자 정책 동학과 한국의 대응전략 / 이기현1 19
UN의 대북한 경제제재의 한계:
강제성의 제한과 전략적 선택의 확대 / 양운찰·하상섭 143

Contents Unification Policy Studies

Vol. 21, No. 2, 2012

■ General Articles

The Kim Jong-un Regime's New-Economic & Foreign Policy and South Korea's
Unification Strategy

Min Cho

The Institutional Foundation of Kim Jong-un Regime:

With a Focus of the Party and the State Agencies

Sung-Im Jung

North Korean Peoples Army' Irregular Warfare Doctrine during the Early

Phase of the Korean War

Sung-Jin Jang

International Institutions' Legal Assistance on Market Economy for China and Vietnam:

Application and Implications for North Korea

Eul-Chul Lim

Strategic Approaches to China's North Korean Defector Policy Ki-Hyun Lee

Limits of UN's Economic Sanctions against North Korea: Restraining Coercion and Enlarging Strategic Choice

Un-Chul Yang & Sang-Sup Ha

통일정책연구 제21권 2호 2012 pp. 1~29

김정은 체제의 대내외 전략과 통일정책

조 민*

- I. 서론
- Ⅱ. 김정은 체제의 경제정책의 방향과 성격
- Ⅲ. 김정은 체제의 대외전략의 방향과 성격
- IV. 대북·통일정책의 패러다임 전환
- V. 결론: 국가비전과 통일전략

= 국문요약 💳

김정은 체제의 출범과 함께 제시된 새경제관리 체계('6-28 방침')는 개혁·개방정책이 아닌 북한식 '배급경제체제'의 안정적 회복을 추구하고 있다. 북한이 수령체제를 유지하는 한 가장 효과적인 통제방식인 배급제도의 회복과 안정화를 최우선적 정책 목표로 삼을 수밖에 없다. 김정은 정권의 대외전략의 방향은 김정일 시대의 핵보유 전략 프레임 속에서전개될 것이기 때문에, 대북·통일정책의 패러다임의 전환이 요구된다. 또한 새로운 대타협으로 한반도 평화체제 논의와 함께 경수로 지원을 재개해야

한다. '남북 에너지 및 원자력 공동위원회' 구상도 필요하다. 북한의 정권진화 유도·협력이 중요하다. 이에 남북한 안보협력, 대북 개발협력, 인도적 문제해결, 그리고 남북한 신뢰구축 등이 기대된다. '협력을 통한 변화'를 추진하면서 통일 지향적 남북한 원-윈 모드를 추구해야 한다. 통일전략에 바탕을 둔 대북·외교·국방정책의 통합적 추진이 바람직하다.

주제어: 김정은, 배급경제체제, 패러다임 전환, 대타 협, 정권진화, 협력을 통한 변화, 통일전략

I. 서론

한반도와 동북아 국제관계는 새로운 시대를 맞이하고 있다. 그러나 북한은 권력 승계에도 불구하고 여전히 세계사적 흐름을 외면하고 미래 전망을 제시하지 못한 채 역사적 유물로 남아 있다. 북한은 김일성-김정일에 이어 김정은에 의한 세습후 계구도가 완료됨으로써 김씨 가문의 3대 세습국가가 이어졌다.

김정은은 2012년 4월 11일 조선노동당 제4차 당대표자회에서 노동당 제1비서 및 당 중앙군사위원장에 추대되었고, 13일에 북한 최고인민회의 제12기 5차 회의

^{*} 통일연구원 선임연구위원

에서 헌법상 최고권력기구인 국방위원회 재1위원장에 추대되었다. 김정일 위원장을 '영원한 국방위원장'으로 추대하고 김정은이 사실상 국방위원장직을 승계함으로써 북한 헌법상 국가수반의 자리에 올랐다. 그리고 지난해 김정일 사망 후 12월 30일에 군 최고사령관에 추대되어 군권을 이미 장악했다. 당시 북한은 이를 김정일 위원장의 '10·8 유훈'에 따른 것이라고 밝혔다. 금년 4월의 정치행사를 총결하면서 후계자 김정은이 '군-당-정' 부문을 모두 장악하여 권력 체계상 유일지도체제가 확립되었다. 이로써 김정은 체제가 본격적으로 출범하게 되었다. 여기에다 7월 17일 '공화국 원수' 칭호가 수여됨으로써 군 최고위의 구심적 위상을 확보하였다.

북한 체제의 장기 전망을 일단 유보한다면, 현 단계에서 김정은 체제에 대한 도 전이 나타나 체제균열로 이어질 수 있는 권력 갈등이나 권력 투쟁이 발생할 가능 성은 그다지 높지 않은 것으로 보인다. 이는 대안세력의 존재가 근원적으로 부재 한 상태에다 김정일 위원장이 몇 년 동안 권력구도 재편을 통해 통치층 내부의 구심력을 강화시켜 놓았는데, 이러한 구도가 적절히 작동하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 현 단계 김정은 체제의 정치적 안정성이 크게 문제되지 않는 상 황 속에서, 수령체제의 토대구축을 위해 인민경제의 회생을 통한 사회주의 국가체 제의 근간(根幹)을 회복하는 문제가 절실한 과제로 떠오르게 되었다. 다른 한편 동북아 지역의 평화 구축 과제의 핵심 사안으로 북한 핵문제가 새롭게 부각될 것 이다. 주지하다시피 북한 대외전략의 기본 방향은 핵 미사일 개발 프로그램을 활 용한 대미전략에 초점이 맞춰져 있다. 대미전략은 체제보장을 위한 핵심전략이며, 대미전략을 축으로 경제회복을 위한 대남전략을 비롯한 중국, 일본, 러시아 등의 대외전략을 추구하고 있다. 김정일 시대에 구축된 체제유지를 최우선적 전략 목표 로 삼는 대외전략 프레임은 동북아 지역의 국제정세의 변화에도 불구하고 김정은 체제에서도 지속될 것이다. 그러나 대외전략의 기본 프레임의 유지 속에 김정은 체제의 경제적 기반의 한계로 정책적 변화의 계기가 나타날 수 있다.

이러한 문제의식 위에서 필자는 두 측면에서 김정은 체제의 대내외 정책에 대한 이해를 통해 우리의 대북·통일정책의 전략적 방향을 살펴보고자 한다.

첫째, 김정은 정권의 출범에 부응하여 제시된 새로운 경제정책의 내용과 성격을 밝혀보고자 한다. 북한의 경제정책의 방향과 성격에 대해서는 대개 시장경제와 연관된 개혁·개방에 초점을 맞춰 접근하는 방식이 지금까지의 일반적인 연구 경향이라고 할 수 있다. 그러나 필자는 최근 김정은 정권이 추구하는 새로운 경제정책은 시장화와 연계된 개혁·개방정책의 일환으로 바라보기보다는 북한식 '배급경제

0

체제'의 회복과 안정화를 추구하는 정책으로 이해해야 한다는 입장이다. 이에 배급경제체제의 특징과 함께 북한의 농업 및 경공업 분야에서의 새로운 경제정책의 내용을 이해함으로써 대북정책의 새로운 방향을 모색하는 데 기여하고자 한다.

둘째, 김정은 체제 아래서 북한의 핵·미사일 개발 프로그램 문제가 그동안 거의 진전을 보지 못한 상태에서 한층 복잡하고 해결하기 어려운 문제로 부각될 가능성이 높다는 데에 주목할 필요가 있다. 북한의 최대의 전략 카드인 핵·미사일 프로그램 개발 문제는 수령독재체제의 선군정치 아래서 포기를 기대하기는 어려우며 특히, 김정일 전 국방위원장의 유훈 차원에서도 핵·미사일 개발은 지속될 것이다. 따라서 북한의 핵·미사일 문제의 전환 국면 속에서 새로운 해결 방안이 모색되지 않으면 안 되는 상황이다. 이에 필자는 남북관계 개선을 통한 북한경제의 회복과 북핵 문제 해결의 진전을 위해 북한의 '정권진화'를 대안적 접근 방식으로 제시하고자 한다.

Ⅱ. 김정은 체제의 경제정책 방향과 성격

1. 김정은 체제의 출범과 '4·6 담화'

김정은은 4월 15일 <김일성 생일 100돌 기념 열병식>에서 "우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하자는 것이 당의 확고한 결심"이라고 공개적으로 선언하였다. 북한의 전 인민이 주목하고 있는 기념 열병식에서 인민의 배고픔을 해결하겠다는 의지의 표명은 김정은 시대의 출발을 알리는 새로운 메시지였다. '권력은 총구에서 나온다'는 중국의 모택동의 신념과 유사하게 김정일의 '총대 철학' 즉, 총대 중시 사상은 김정일의 선군정치시대를 알리는 신호탄이었다.1

반면 김정은은 선군정치의 유업을 그대로 물려받았지만, 새로운 지도자의 통치의 정당성은 더 이상 총대에서 나오기 어렵다고 생각했다. '총구에서 쌀이 나오지 않는다'는 사실을 김정은과 그를 둘러싼 김경희, 장성택, 최룡해 등 핵심 권력층인 '로열패밀리'는 충분히 인식하고 있다. 따라서 로열패밀리는 당장 먹는 문제를 해결하고 경제회복의 전망을 마련하지 않으면 안 된다. 김정은 권력은 총대가 아닌,

¹ 김정일 담화, '총애 대한 지론'(1995년 6월 25일), "이 세상 모든 것이 다 변하여도 총만은 자기 주인을 배반하지 않습니다. 총은 혁명가의 영원한 길동무이며 동지라고 말할 수 있습니다. 이것 이 바로 총에 대한 나의 지론이고 총관입니다," 『김정일 장군 일화집』(평양출판사, 주체 92년 (2003)), p. 55.

쌀과 최소한의 경제회복의 성과에 달려 있기 때문이다. 가야 할 같이 멀고 발걸음을 재촉하지 않을 수 없는 상황이다.

김정은 노동당 제1비서는 지난 4월 새로운 경제정책에 대한 의지와 추진 방향을 제시하였다. 그는 제4차 당 대표자회를 앞둔 4월 6일에 "위대한 김정일 동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명 위업을 빛나게 완성해 나가자"는 제하의 담화를 발표했다. 이는 1만 5천자가 넘는 장문의 담화로 「노동신문」 4월 19일자에 게재되었다. '4·6 담화'는 당 위상의 강화 속에서 당적 유일적 영도체계 수립을 강조하면서, '인민들의 먹는 문제, 식량문제 해결'을 선결과제로 내세웠다. 여기서 핵심적인 과업은 두 측면 즉, 농업과 경공업 문제에서 그대로 드러난다. 우선 식량문제를 해결하기 위하여 농업 생산에 대한 국가적 투자를 결정적으로 늘려 인민들에 대한 식량공급의 정상화 의지를 밝혔으며, 그와 함께 경공업 발전에 힘을 넣어 인민소비품 해결 방침을 천명했다. 이를 위해 원료보장대책을 철저히 세워 경공업공장들의 생산을 정상화시켜 인민소비제품 증산에 대한 구상을 밝혔다.2

2. 북한의 새경제관리체계: '6·28 방침'

북한은 6월 <우리식의 새로운 경제관리 체계를 확립할 데 대하여>라는 제하의 이른바 '6·28 방침'(이하 새경제관리체계)을 제시한 것으로 알려지고 있다. '새경 제관리체계'는 김정은 당 제1비서가 인민들의 먹는 문제 즉, 식량문제 해결을 내걸었던 '4·6 담화'에 이어 4·15 열병식에서 공표한 "인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다"는 결심에 대한 구체적인 정책으로 제시되었다. 이는 김정은 정권출범 이후 처음으로 제시되는 새로운 경제개선 조치라는 점에서 대내외적으로 커다란 관심을 끌었다. 그럼에도 북한이 새경제관리체계에 대해 공개적·공식적으로 공표하지 않았고, 앞으로도 공식적인 입장 표명을 기대하기 어려운 상황에서 '퍼즐 맞추기 식'으로 접근할 수밖에 없는 한계가 있다. 최근 북한 내부소식통은 북한 당국이 각 근로단체, 인민반, 공장·기업소들을 대상으로 새경제관리체계의 구체적인 내용과 시행에 관한 강연회 진행 소식과 함께, 농업 부문에서 시범구역 지정과경공업 공장의 시범적 운영 대상의 선정 등이 있었다고 알려왔다.

²『조선중앙통신』, 2012년 4월 19일.

가. 농업: 작업분조 단위 축소 및 '7·3제' 시행

새경제관리체계는 농업과 경공업 두 부문에서 새로운 관리체계를 제시하였다. 우선 농업 부문에서 작업 분조단위 축소와 생산물은 국가와 작업분조 간 일정 비율로 나눈다는 방침을 밝혔다. 3 협동농장에서는 현재 10~25명 단위의 작업분조를 4~6명 단위로 축소하는 한편, 작업분조에 따라 토지를 할당하고 여기에다 생산비용을 선(先)지급한다는 것이다. 더욱이 기존의 국가생산계획에 따라 생산물을 거두어가던 방식에서 국가생산계획과는 상관없이 전체 수확량에서 70%는 당국이, 나머지 30%는 농민들 몫으로 규정하였다. 특히, 해당 경작지의 5년 동안의수확량의 평균값을 국가와 작업분조와의 분배 기준으로 삼았다. 4 이러한 새경제관리체계의 방침은 농업 부문에서 생산 증대와 함께 커다란 변화를 초래할 수 있다.

첫째, 작업분조의 최소화는 거의 가족제 영농에 가까운 운영 방식으로의 전환을 의미한다. 최소 단위로 3~4 가족이 일정한 토지 경작을 할당받는 경우 가족 간합의에 의해 개별적으로 나눠서 관리하는 방식도 허용 가능해진다. 이러한 방침이실행되면 북한의 농업집단화 원칙을 크게 변화시키면서 개인농이 보장되는 획기적인 계기로 작용할 수 있다.

둘째, 농업생산물 배분에서 '7·3제' 방식 즉, 국가 대 생산자 간의 '7 대 3' 비율이 주목된다. 여기서 왜 '7 대 3'인가 하는 문제가 제기되는데, 이는 북한의 전체인구 대비 농가인구 비율 약 36~37% 수준을 반영한 것으로 이해된다. 이를테면농업 생산을 담당하는 농민층 몫으로 30%를 할당하고, 국가가 대략 70%에 가까운 비농업인구 몫으로 수확물의 70%를 가져간다는 방식으로 볼 수 있다. 5 농가인구 비율로 보면 국가 대 농민(전체 작업분조) 간의 '7 대 3' 분배 원칙은 상당히합리적인 방식이라 할 수 있다. 말하자면 기본적으로 직접생산자인 농민층이 비농업부문에 종사하는 광범한 계층을 포함한 모든 인구의 식량 생산을 담당하면서, 농민층의 몫으로 할당된 식량으로 안정적인 생활을 유지할 수 있도록 기획된 구상이라하겠다. 여기에다 평균수확량을 분배 기준으로 삼는다면 국가 몫은 일정해지는 반면, 평균 수확량 이상으로 수확했을 경우 농민에게 돌아오는 몫은 더욱 커진다. 이러한 방식은 농민의 생산의욕을 고취시켜 전반적으로 농업생산량의 증대

³ "김정은 첫 경제개혁···先국가투자 後분배,"『데일리NK』, 2012년 7월 10일.

⁴ [북한은 오늘], 2012년 8월 13일 http://www.rfa.org/korean/weeklymprogram/nk-now>.

^{5 2008}년 남북한 농가인구 비율은 남한 6.5%(2010년 6.2%), 북한 36.8%로 나타났다. "농가인구 및 농가인구비율," 『2011 북한의 주요 통계지표』, p. 55 (통계청 KOSIS 국가통계포털).

를 기대할 수 있고, 농민은 증산 또는 절약을 통해 농산물을 시장에 내다팔아 일 상 소비품을 구입하는 일이 가능해진다.

셋째, 국가가 작업분조에게 필요한 생산비용을 '선(先)지급' 즉, 먼저 비용을 대준다는 점과 생산비 책정이나 수확량에 대한 가격평가 과정에서 현시세에 맞게 매긴다는 방침이 주목된다. 이는 '4·6 담화' 내용에서 밝혀진 방침으로 즉, "지금 식량 문제를 해결하기 위하여 여러 가지 조치들을 취하고 있는데 농업생산에 대한 국가적 투자를 결정적으로 늘리고"라는 데에서 제시된 '국가적 투자'가 농업부문과 경공업 부분 모두 필요한 생산비용의 '선(先)지급 방식으로 나타났다. 이경우 선지급을 위한 '종자돈' 마련과 실질적인 지급이 새경제관리체계의 가동을 알리는 시금석이 된다. 여기에는 상당한 초기 자원이 소요되며, 이러한 자원을 어떻게 확보하느냐가 성패를 가름하는 문제라 할 수 있다.

나. 독립채산제 (소규모) 기업소: 배급제 폐지, 생활비(임금)체제로 전환

공장·기업소에도 새경제관리체계가 도입된다. 공장·기업소의 경우 최초 생산비를 '국가투자' 방식인 선지급 하고, 선지급 자금으로 원자재를 구입하여 생산·판매후 판매수익을 국가와 해당 공장기업소가 일정비율로 나눈다는 방식이다. 이는 전력, 원자재 등의 부족으로 작동 불능의 상태의 해결하기 위해 국가의 선투자를 통해 생산의 초입 단계부터 정상적인 작동을 가능케 하여 노동의욕의 고취와 더불어 '생산-판매-생산' 사이클을 회복시키려는 방식으로 볼 수 있다. 여기서 공장·기업소 노동자의 경우 당국의 배급 대상이 아닌 '현실적 수준'의 생활비 즉, 월급을 받는 임금 생활자로 전환된다. 그러나 중요한 사실은 모든 공장·기업소가 모두이러한 새경제관리체계의 적용 대상이 되는 것은 아니다. 다만 독립채산제 원칙에 따라 운영되는 직장, 공장·기업소 노동자들에게는 식량배급제를 없애고 생활비 (임금)로 전환하는 계획이다.

북한의 모든 기업소는 경제전략 차원에서 차지하는 역할, 생산력, 노동자 수 등에 따라 특급에서 7급까지 모두 8등급으로 구분하고 있다. 특급에서 3급에 해당되는 중앙기업소는 사회주의 계획경제체계에 입각한 국가의 투자계획에 의해 내각 및 각 성 단위에서 직할체제로 운영되며 산하에 다수의 소규모 '직장'을 두고 있다. 4급에서 7급기업소인 지방기업소는 지방자금에 의해 건설된 공장으로 시·군단위에서 운영되는 공장·기업소이다.6 중앙기업소 산하 소규모 직장들 가운데 자체운영비 마련을 위해 '독립채산제' 원리를 일부 적용해온 공장들이 있으며, 4~7

급 기업소에 해당하는 생필품 공장이나 경공업 공장들 가운데는 공장 운영 자체가 독립채산제 방식인 경우도 있다. 지금 북한의 새경제관리체제의 적용 대상은 독립채산제로 운영되는 소규모 생산단위에 제한하고 있다. 즉, 독립채산제를 보장받는 생산 단위에만 배급제가 폐지되고 생활비 체제로 바뀌게 된다.

새경제관리체제에 따라 소규모 공장·기업소의 독립채산제로 운영되는 생산 단위를 대상으로 배급제 폐지 및 전면 임금제로 전환하는 방식은 시장경제를 추동하는 개혁·개방 정책과는 분명 다른 맥락에서 바라보아야 한다. 북한 전체 공장·기업소 중 독립채산제 운영 방식이 허용되는 생산 단위의 비중이 별로 높지 않다. 군수공장, 중앙급 공장·기업소 등 경제전략적 생산 단위를 제외하면 독립채산제로 운영되는 생산 단위의 비중은 크지 않으며, 독립채산제 생산 단위는 모든 공장·기업소의 생산총액 비율로 최대 10% 정도, 모든 공장·기업소의 노동자 총 수로따져볼 때 최대 추정치는 20%를 넘지 않는다고 한다.7 이처럼 식량배급제 대상에서 제외되면서 임금체제로 전환되는 경우는 북한경제의 전략단위가 아닌 소규모 공장에 소속된 노동자를 대상으로 하고 있다. 따라서 군수 및 국가전략 산업 그리고 중앙기업소 노동자는 여전히 국가가 책임지고 식량배급제를 보장한다는 사실을 주목해야 한다.

3. 새경제관리체계: '배급경제체제'의 회복과 안정화 토대 구축

김정은 정권의 경제개선 조치인 새경제관리체제는 과연 사회주의체제의 근본 인 계획경제를 포기한 것으로, 또는 국가의 핵심 역할인 식량배급제를 폐지하고 임금체제 구축을 통해 시장경제로 나아가는 개혁·개방정책의 단초를 보여주는 것으로 평가할 수 있을까? 결코 그렇지 않다. 농민층과 독립채산제 생산 단위에서 식량배급제는 폐지되고, 그 대신 농민은 농업생산물을 국가와 '7·3제'로 나누고, 경공업 부문에서는 소규모 독립채산제 생산 단위의 노동자는 생활비(임금)체제로 바뀌게 된다. 그러나 새경제관리체제의 본질은 계획경제에 포섭되지 않는 일정 부문(농업 및 하위 생산 단위)을 허용함으로써 농업 및 경공업 부문의 생산성을 크

 $^{^{6}}$ 등급별 고용인원 수는 일반적으로 특급인 경우 5천 명 이상(군수품 등 전략물자 생산 공장으로 김책제철소, 황해제철소, 평양방직공장 등), 1급 $3천\sim5천$ 명(회천기계공장, 청진화력발전소 등), 2급 $2천\sim3천$ 명(낙원기계공장, 순천제약공장 등), 3급 $1천\sim2천$ 명(함홍제사공장, 신의주제지공 장 등), 4급 5백 $\sim1천$ 명, 5급 1백 ~5 백 명, 6급 1백 명 이하, 7급 50명 이하로 알려져 있다. "북한 기업소등급분류기준," 『데일리NK』, 2012년 8월 21일.

^{7 &}quot;北, 독립채산제 직장만 국가배급제 폐지한다,"『데일리NK』, 2012년 8월 16일.

게 높여 계획경제 부문을 유지·활성화시킬 수 있는 물질적 자원을 충당·확보하려는 데에 있다고 하겠다. 달리 말해 국가경제의 전반적 차원에서 보면, 경제개선조치는 농업생산에 대한 강력한 동기유발을 통해 농업생산력을 증대시켜 사회주의체제 근간인 배급경제체제의 물질적 기반인 식량의 안정적 확보와 함께, 인민생필품 생산체계를 가동시켜 인민의 소비품 문제를 해결하려는 데 목적이 있다.8즉, 배급경제체제의 안정적 회복을 농업 및 경공업 개선조치라고 할 수 있다.

북한에는 크게 두 부류의 사람들이 있다. 하나는 북한 사회주의체제의 기간(基幹)계층으로 국가배급제 안에 포섭되는 사람들이 있다. 이들은 체제유지 계층으로 일부 상층부는 특권, 특혜, 독직 등으로 상당한 부과 권세를 향유하기도 한다. 다른 한 부류는 국가배급체제 밖에서 자생적으로 살아가는 사람들로 농민층, 경제 전략 단위 외의 노동자층, 그리고 하급 당·행정기관 종사자 등이 있다. 그런데 국가기관 사무원들, 예컨대 교원, 보건일꾼들, 당 및 행정기관 하급 종사자 등의 경계영역 계층은 배급제의 물적 자원이 충분히 확보되지 못한다면 배급제에서 제외될 가능성이 크다. 지금 북한의 새경제관리체제는 배급제 대상을 기준으로 이들두 부류에 대한 국가의 역할을 재조정한 조치라고 할 수 있다. 이런 점에서 새경제관리체제는 농민층과 노동자 계층의 생산동기를 자극하여 그들의 물질생활의 향상에 대한 기대 속에서 농장과 공장·기업소에 묶어 두고 국가 배급경제체제 안에 포섭된 기간계층의 식량문제와 생필품 문제 해결을 위한 생산력 증대 메커니즘 구축 정책으로 이해되다.

새경제관리체제의 추진 논리와 정책 방향은 개혁·개방과는 무관하다. 이는 북한식 배급경제체제의 안정화와 토대 구축을 위한 경제개선조치로 이해해야 한다. 북한은 외부 사회에서 그들의 경제개선 조치를 개혁·개방으로 얘기하는 데에 매우 못마땅하게 여긴다. 이에 "우리 조국땅 우에서 펼쳐지는 위대한 변혁을 제멋대로 아전인수격으로 해석한다… 우리에게서 그 무슨 정책변화의 조짐이니 개혁·개방의 시도니 떠들고 있는데, 이는 우리에 대한 극도의 무지와 불순한 흉심을 드러낸 가소로운 발상이다… 지금 우리는 철두철미 절세의 위인들의 사상과 위업을 대를 이어 계승완성하기 위한 것으로서 여기서는 그 어떤 추호의 변화도 있을 수없다"고 강변하였다. 9 더욱이 "우리 혁명이 전진하는 과정에 임무와 전술, 투쟁방법은 달라질 수 있으나 전략적 로선에서는 변화가 있을 수 없다… 우리에게서 정

⁸ 개인이 마음대로 공장·기업소를 설립할 수 없고, 공장·기업소 간부들의 인사권도 종전처럼 노동 당의 임명·해임권은 변화가 없는 것으로 보인다.

^{9 &}quot;조국평화통일위원회 대변인 담화," 『조선중앙통신』, 2012년 7월 29일.

책변화나 개혁·개방을 기대하는 것은 해가 서쪽에서 뜨기를 바라는 것과 같은 어리석은 개꿈이다"고 비난한다.10 북한 입장에서 외부의 개혁·개방론은 경제개선조치의 본질을 전혀 이해하지 못하는, 그야말로 아전인수격으로 해석하는 무지의소치일 뿐이다.11 그런 점에서 북한의 비난이 타당한 측면도 없지 않다. 어쨌든 북한의 비난은 개혁·개방을 체제 붕괴로 이어지는 길로 인식하면서 개혁·개방에 대한 극도의 경계와 거부감을 드러내고 있는 모습이다.

다시 말하자면, 새경제관리체제는 농업부문과 하위 단위의 소규모 생산 부문의 배급제 폐지를 통한 생산력 증대를 기반으로 국가 기간 계층의 배급제를 안정적으로 보장하려는 경제전략적 측면에서 바라볼 필요가 있다. 예컨대 직접 생산 활동과 유리된 군인, 평양 시민, 군수공업 및 전략단위 관련 기업소 종사자, 당 및 행정기관 중·상위층 종사자 등의 광범한 계층은 국가 기간계층으로 반드시 식량배급제가 안정적으로 보장되어야 하는 대상이다. 문제는 바로 여기에 있다. 김정은 당제1비서가 말하는 인민의 '먹는 문제'는 이들 국가 기간 계층을 우선적 대상으로 삼아 '식량과 인민소비품의 교환'(지금 중국산 제품이 인민 생필품의 공급을장악하고 있는 현실도 극복되어야 한다) 수준의 '제한적' 시장 방식의 허용 속에서 국가배급제의 안정적인 복원을 추구하고 있다. 이러한 '식량과 인민소비품의 교환' 수준에서 시장의 확대 재생산 문제를 우려할 단계는 아니며, 시장의 단순 재생산 수준에 머물게 될 것이다. 따라서 '제한적 시장'이라는 수단을 통해 북한식 사회주의체제의 근간인 국가배급체제 회복·안정화의 목표를 추구하고 있는 셈이다.

한편 농업 부문에서 집단화 방식인 협동농장 시스템이 형해화된 상황에서 작업 분조 축소는 농민의 생산의욕 고취와 농지에 대한 애착으로 농민들이 개별적인 부업이나 장마당에서 생계를 의존해왔던 방식을 탈피할 수 있게 한다. 신경제관리 체계 시행을 위해 농민과 노동자의 작업장 이탈을 통제하게 되지만, 궁극적으로는 자발적으로 경작지와 공장으로 귀환을 유도할 수 있다. 이를 통해 장마당을 기웃 거리는 주민들을 줄이고 농업 생산성도 높이는 이중 효과를 기대할 수 있다. 말하

¹⁰ 『노동신문』, 2012년 8월 13일.

¹¹ 김정은 국방위원회 제1위원장은 8월 평양을 방문한 중국 공산당 대외연락부장 왕자루이(王家瑞)를 만나 중국이 공산당의 영도 하에 '12·5 계획'을 실행하고 '샤오캉(小康)' 사회를 건설하는 데서 커다란 성과를 거둘 것으로 믿는다고 말했다. '샤오캉' 사회는 등소평이 내건 기치로 중국 인민 대부분이 먹는 문제를 해결하고 중산층 수준의 생활을 누리도록 하는 사회를 건설한다는 의미로 중국의 개혁·개방을 상징한다. 김정은의 이러한 발언은 중국의 경제적 성공을 예찬하는 외교적 수사에 불과하지만, 외부에서는 김정은의 북한 경제정책에 대한 기대아래 개혁·개방 의지의 표출로 해석되기도 했다. 『연합뉴스』, 2012년 8월 6일.

자면 강제적 통제 방식보다는 새로운 경제관리 방식에 따라 농장이나 공장·기업소에 귀환시킴으로써 보다 효율적인 통제와 사회적 안정의 추구가 가능한 방식이라 할 수 있다.

그렇다면 이제 이러한 경제개선조치가 성공적인 안착 가능성과 함께 안착을 위한 조건들은 무엇인가 하는 문제가 제기된다. 과연 북한 당국의 의도대로 진행될수 있을까? 새경제관리체계가 성공적으로 자리잡는 데에는 대내적 측면에서 북한경제 당국의 합리적 판단과 함께, 대외적 측면에서 우호적인 여건 조성이 필요하다. 우선 임금 정책과 연동된 시장의 반응이다. 만성적이고 구조적인 식량 및 물자부족 즉, 공급 부족에 시달리는 상태에 임금을 수 십(백) 배 높이는 임금 현실화를추진한다 하더라도 그러한 조치와 동시에 쌀과 생필품의 폭등을 유발하여 임금생활 자체를 불가능하게 할 것이다. 그렇다고 즉각 배급제로 돌아갈 수도 없다. 2005년의 경우 배급제를 선언하면서 장마당 통제를 단행하였지만, 배급제가 시행되지 못한 상황에서 시장 통제도 실효를 얻을 수 없었다. 이에 2009년 11월 화폐개혁을 단행하여 시장을 통해 성장하고 있던 장마당 장사꾼들의 경제적 기반을파괴하여 시장 세력을 몰락시켰다. 당국의 시장 통제에 대한 주민의 불신, 군량미나 평양 시민을 위한 수도미 등 각종 명목의 당국의 수탈, 부패 등 불신 축적으로북한 주민의 입장에서는 경제개선 조치를 신뢰하기가 쉽지 않다.12

농업과 경공업 부문에서 국가투자 방식인 선투자를 위한 '종자돈' 즉, 초기 자원의 마련이 절실하다. 초기자원 마련은 광산물을 비롯한 지하자원의 수출과 당장의 외자유치에 달려 있다. 외자유치를 위해 경제특구 설립을 추진하고 있는 가운데, 북·중 경협의 일환으로 2012년 8월 황금평·위화도, 나선지구 공동개발에 합의했다. 그리고 최근 인력 송출에 적극 나서고 있다. 그러나 북한의 경제회복 전략은 대외관계 문제를 풀어 나가는 데서 시작된다. 핵문제 해결을 전제로 북·미 관계 개선을 통한 대북제재 해제, 북·일 관계 개선을 통한 대북지원 확보, 그리고 대남관계 개선을 통한 대북지원과 남북경협 등에 의해 크게 영향받을 것이다.

4. 북한 수령체제와 국가배급제

배급제는 사회주의 경제체제의 본질적인 제도가 아니다. 사회주의적 계획경제 는 생산수단의 국가적·사회적 소유에 기반을 두고 중앙계획에 따라 원자재의 투

¹² 박형중, "북한의 '6.28 방침'은 새로운 개혁개방의 서막인가?," (Online Series CO 12-31, 2012.7.23).

입과 산출, 그리고 운송(유통) 및 소비 등의 전 과정을 통제하는 경제시스템이다. 따라서 배급제는 사회주의 경제체제의 핵심이 아니며, 기본제도라고 볼 수도 없다. 다만 생산요소의 중앙당국에 의한 배분이 배급제적 성격을 지닌다고 하겠다. 즉, 생산적 차원에서 경제자원의 배분이 계획경제의 핵심이다. 그와 달리 식량이나 인민 기초 생활의 소비재 물자의 배급은 전시(戰時) 등 전쟁 상황에 잠시 나타나는 예외적인 현상에 불과하다. 그러나 북한의 배급경제체제는 일반적인 사회주의 계획경제체제에서 나타나는 생산요소의 배급제와는 전혀 다르다.

북한 사회주의체제의 존립 근거는 국가가 인민의 의식주를 책임지는 데 있다. 국가가 인간 삶에 있어서 가장 중요한 '먹는 문제'를 틀어쥐고 있으며, 국가가 쌀과 집과 옷 즉, 의식주를 해결해 주는 부모와 같은 존재이다. 이는 국가가 인민들의 생사여탈권을 쥐고 있다는 말이다. 이처럼 국가가 의식주를 해결해주는 부모와 같은 존재이지만, 국가는 먹거리로 인민들을 국가권력에 예속시킬 수 있고, 생사여탈권을 쥐어 인민 삶의 모든 측면에서 통제가 가능해진다. 따라서 식량배급제는 주민통치의 최고 핵심 수단으로 아무리 쌀이 많아도 한꺼번에 내려주지 않는다. '먹는 문제'로 통치를 하고 여기에 공포라는 부분이 더해져서 북한 사회의 가공스런 억압통치가 가능하기 때문이다.

김정은 정권의 새로운 경제개선 조치의 목표는 결코 배급제의 폐기와 시장화의 허용에 있는 것이 아니다. 그것은 '부분 개혁'을 통한 생산성 증대와 더불어, '국지 개방'을 통한 외부 자원 유입 채널 확보에 초점을 두면서 국가자원 증대와 물질적 부를 토대로 국가 주도의 배급제도 회복이라고 할 수 있다. 시장통제는 주민 저항을 불러일으키면서도 실질적인 경제정책적 효과는 거의 없었다. 북한 경제정책 당국자는 이런 사실을 충분히 인식했으며, 여기에서 새경제관리체계는 제한적 시장의 단순 재생산 구조 속에서 농업 및 경공업 부문의 생산성 중대 효과를 도모함으로써 사회주의 배급경제체제의 선순환을 기대할 수 있는 정책으로 제시되었다. 즉, 농업 부문과 하위 생산단위의 생산의욕 증대를 위한 조치를 통해 기간계층을 위한 국가배급제의 안정적인 토대 구축을 목표로 삼은 정책이라고 할 수 있다.

북한은 자원 확보를 통해 안정적인 배급제도가 구축되면 사회주의 강성국가의 건설이 이루어진다고 여긴다. 이처럼 통제 가능한 수준의 '개혁·개방'-이는 편의상 사용하는 용어-단계에서 안정적인 배급경제체제가 회복되면 더 이상 개혁·개방을 추진할 필요가 없게 된다. 따라서 북한이 수령체제를 유지하는 한 가장 효과적인 통제방식인 배급제도의 회복과 안정화를 정책의 최고 목표로 삼을 수밖에 없다. 결론적으로 김정은 정권의 새로운 경제개선 조치는 새경제관리체제를 통한 '배급 경제체제'의 회복과 안정화 토대 구축에 있다고 하겠다. 북한이 지향하는 대내외 전략의 목표와 방향은 대략 이 지점에서 출발한다.

Ⅲ. 김정은 체제의 대외전략의 방향과 성격

1. 김정은 정권의 핵전략 프레임

가. 북한의 '핵군축' 협상 주장

김정은 정권의 대외정책의 방향과 정책은 김정일 체제의 대외전략 프레임 속에서 전개될 것이다. 2008년 8월 김정일 국방위원장의 건강 악화로 이 시기부터 후계자 구축작업이 시작되면서 2009년 1월부터 김정은 후계자 구축작업이 본격화되었다. 대외전략 차원에서 가장 중요한 핵문제는 이미 이 시기에 실질적인 핵보유국 지위 공고화 전략으로 나타났다. 북한은 2009년 미국 오바마 행정부 출범 시기에 맞춰 '핵군축'을 본격적으로 들고 나옴으로써 핵문제 해결 방식을 한층 어렵게만들었다.13

여기에다 6자회담이 장기간 교착 상태에 빠진 가운데 북한은 우라늄 농축 프로 그램까지 가동하여 핵위협이 한층 가중된 상황이었다. 그리하여 핵문제와 관계정 상화 문제를 대치시켜온 미국의 "북한이 먼저 핵을 포기해야 관계정상화가 될 수 있다"는 이른바 '선 핵포기, 후 관계정상화' 논리 즉, 관계정상화는 완전하고 검증 가능한 핵포기 전에는 불가능하다는 주장을 반박하면서 북·미 관계정상화와 별개로 핵 억제력 강화 입장을 밝혔다. 이에 북한은 핵개발을 미국의 핵위협에 대한 자위권으로 주장하면서, "미국과의 관계정상화가 없이는 살아갈 수 있어도 핵 억제력 없이는 살아갈 수 없다"고 하여 관계정상화와 핵문제는 별개의 문제라고 선 언하였다. 나아가 북핵 문제를 '미국 핵무기 대 우리(북한) 핵무기 문제'로 규정하였다. 더욱이 설사 북·미관계가 외교적으로 정상화된다고 하여도 미국의 핵위협이 조금이라도 남아있는 한 북한의 핵보유 지위는 추호도 달라지지 않을 것이라고 했다.14 최근 북한은 미국의 대북적대시정책의 완전한 청산 이전에 핵 억제력

¹³ 북한은 2006년 10월 제1차 핵실험 후 외무성성대변인 성명을 통해 핵보유국을 자처하면서 "세계적인 핵군축과 종국적인 핵무기 철폐를 추동하기 위하여…"라고 하면서, '핵군축'을 주장했다. 『조선중앙통신』, 2006년 10월 17일.

^{14 &}quot;외무성대변인 미국과의 관계정상화문제와 핵문제는 철두철미 별개의 문제이라고 주장," 『조선 중앙통신』, 2009년 1월 17일.

을 포기하기 않을 것임을 강조하면서, 아무런 전제조건 없이 정전협정을 평화협정으로 바꿀 것을 계속 주장하고 있다.15 여기서 북한은 미국의 대북적대시정책 포기, 한국에 대한 핵우산 제거, 한미동맹 해체 등을 비핵화 협상의 전제조건으로 내걸었다. 그런데 핵군축 협상 주장은 북한이 사실상의 핵보유국인 인도, 파키스탄, 이스라엘과 같이 암묵적으로 핵보유국을 인정받아 핵협상에서 보다 유리한 고지를 차지하려는 의도라고 하겠다.

김정은 정권은 핵군축 협상을 주장해오던 중에 2012년 4월 개정 헌법 서문에 '핵보유국'임을 명시함으로써 북한 비핵화를 위한 6자회담의 틀을 바꾸어 핵협상의 새로운 위치를 선점하려는 의도를 드러냈다. 이 경우 북한은 비핵화를 위한 6자회담에 큰 기대를 걸지 않으면서 한국을 배제시킨 가운데 미국과 '핵군축 회담' 전략을 구사하고 있다. '핵군축'은 미국이 핵위협을 하지 않는다는 '소극적 안전보장(NSA: Negative Security Assurance)'을 해준다면 핵을 포기할 수 있다고 여긴 종래의 패턴을 거부하는 논리라고 할 수 있다. 더욱이 이는 반도(북한) 비핵화차원을 넘어 한반도 및 동북아 차원의 핵군축 주장을 함축하고 있다고 하겠다. 특히, 북한은 유엔과 국제사회의 제재에 대해 '호상 존중과 평등의 정신'을 강조하는 한편,16 자주권 존중과 주권 평등의 정신을 부각시킴으로써 국제사회의 규범을 외면하고 있다.17 미국 오바마 행정부는 세계 비확산 레짐을 강화하려는 입장에서결코 '핵군축' 문제에 부응하지 않을 것이나, 북한의 핵개발 역량과 불투명 상태를 더 이상 방치할 수 없는 상황이다.

2. 북핵 위기의 새로운 구조: 우라늄농축프로그램, 경수로 건설

북한의 핵문제는 우라늄농축프로그램 가동과 함께 경수로 건설이 확인됨으로 써 새로운 위기 국면으로 전변되고 있다. 북한은 상당한 핵 기술력과 뛰어난 운용능력을 보유하고 있다. 이미 북한은 24kg에서 43kg의 플루토늄을 생산했으며, 이정도 양으로 4~8개 정도의 핵폭탄을 만들 수 있는 것으로 추정된다. 핵탄두 소형화 기술을 확인하기 위해서는 또 한 차례의 핵실험이 필요하다. 이런 점에서 제3차 핵실험 여부가 주목된다. 이러한 상황 속에서 북핵 문제는 세 가지 측면에서

¹⁵ "북한 외무성 대변인 담화," 『조선중앙통신』, 2012년 7월 25일; 2012년 7월 31일.

[&]quot;북 외무성대변인, 미사일발사 관련 담화," 『조선증앙통신』, 2009년 3월 24일.

¹⁷ 북한은 6자회담이 "북한의 자주권을 침해하고 무장해제를 요구한다"고 비난하면서 6자회담 참가 거부, 경수로발전소 건설을 선언했다. "북한 외무성 성명," 『조선중앙통신』, 2009년 4월 14일.

새로운 위기가 가중되고 있다.

첫째, 우라늄농축프로그램이다. 이는 2010년 11월에 북한이 미국 측에 스스로 밝힌 고농축우라늄(HEU)으로 이어질 수 있는 우라늄농축프로그램 진행 상황이 며, 이는 은폐가 어렵지 않아 농축과정 실태 파악이 힘들다는 데에 심각한 문제가 제기되고 있다.18

둘째, 경수로 건설 문제이다. 1998년 10월 제네바 기본합의에 따라 100만 kW급경수로 2기를 북한 신포에 제공하는 내용의 KEDO 사업은 1997년 8월에 착공되었지만 2002년 10월 제2차 북핵 위기가 불거져 중단되었다가 2003년 11월 공정34.5% 상태에서 종료되고 말았다. 그러나 2005년 6자회담의 '9·19 공동성명'에서 '경수로 제공 문제'가 되살아났다. 그럼에도 '9·19 공동성명' 이후 아무런 진전이없었고, 그 후 북한은 2009년 4월 장거리 미사일 발사에 대해 유엔 안보리 의장성명을 내놓자 "우리의 주체적인 핵동력 공급구조의 완비를 위해 자체 기술로 경수로 발전소 건설을 적극 검토할 것"이라고 하여 경수로 건설 의지를 밝혔다. 북한은 영변에 2012년 완공을 목표로 한반도에너지개발기구(KEDO)의 함경남도금호지구 경수로의 10분의 1 규모인 100세 규모의 실험용 경수로 건설을 추진 중이다.

최근 북한이 건설 중인 경수로에서 안전성 문제로 국제사회의 큰 우려를 자아내고 있다. 핵 안전은 각종 경험이 풍부한 국가들과 기술적 공조가 중요한데 북한은 사실상 고립 상태에 원형 경수로 제작 기술의 한계를 극복하기가 어렵다. 이런점에서 핵무기 못지않게 영변 경수로의 핵안전 문제가 더욱 절박한 사안이 되고있다. 19 2011년 3월 동일본 대지진에 따른 후쿠시마 원전 폭발 사고 이후 국제사회가 북한 영변 경수로의 핵사고 위험성을 꾸준히 제기하자 이에 대한 반응으로지난해에 핵시설 관리 법안을 제정한 것으로 밝혀졌다. 20 그러나 국제사회는 여전히 북한 경수로 원자로의 사고 위험성을 우려하고 있다.

셋째, 핵확산 문제는 더 이상 방치할 수 없는 단계에 이르렀다. 비확산 차원에서 북한 핵기술의 해외 이전 또는 협력체계 구축 가능성의 문제가 가장 우려되는 사 안이다. 즉, 이란, 시리아 등의 중동 국가로 기술뿐만 아니라 자재 수출이나, 테러

¹⁸ 지그프리드 헤커, "6자회담 교착과 북한 핵개발 가속화," 제7차 세종국가전략조찬포럼 (세종연구소, 2011년 12월 11일) 참고.

 [&]quot;IAEA 전 사무차장, 북 경수로 안정성 우려," 『연합뉴스』, 2011년 4월 6일; "휴전선 220㎞ 북쪽의 시한폭탄," http://news.chosun.com>, 2012년 9월 1일.

²⁰ "북한 '핵시설 안전관리법' 제정," 『연합뉴스』, 2012년 9월 13일.

집단과의 거래 유혹에 빠질지도 모를 최악의 시나리오를 외면할 수도 없다.

가. 북·미 '2·29 합의' 재확인

북핵 상황을 당장 억제하지 않으면 곤란한 입장에서, 북한이 핵보유를 스스로 포기하지 않는 한 6자회담 비핵화 협상은 과거의 방식으로 진행을 기대하기는 어 렵다. 이런 가운데 비록 지난 4월 장거리 로켓 발사로 일단 유산되었으나, 북·미 '2·29 합의'의 취지와 내용을 되살릴 필요가 있다. '2·29 합의'는 6자회담 재개를 위한 '사전조치'에 대한 북한과 미국 양국 간의 합의라는 점에서 의미가 크다.21 북한은 그동안 전제조건 없는 6자회담 재개를 주장해왔지만, 미국의 사전조치 요 구는 2008년 12월 6자회담 수석대표회담 당시와 유사한 불능화 논의 단계로 되돌 아가야 한다는 입장이었다. 이 합의에 대해 북한은 미국의 대북적대시정책 해소, 24만 톤의 영양식품 제공 합의, 그리고 회담이 진행되는 기간 핵실험과 장거리 미 사일 발사, 영변 우라뉴농축활동 임시증지와 국제원자력기구(IAEA) 감시 허용을 밝혔다. 여기서 특히, 주목되는 것은 북한은 6자회담이 재개되면 대북제재 해제와 경수로 제공 문제를 우선적으로 논의하겠다는 입장을 다시 천명했다는 사실이다.22 '2·29 합의'는 미국이 줄기차게 요구했던 비핵화 '사전조치'를 북한이 받아들임 으로써 이루어졌다.23 북한이 미국의 사전조치를 수용한 데에는 새로운 시대를 열 어가야 할 김정은 정권의 입장에서 대미관계 개선이 최우선적인 대외전략이 아닐 수 없으며 특히, 당시 4월의 정치행사를 앞두고 외부 식량지원 문제도 매우 절박 한 사정이었던 것으로 이해된다. 물론 장거리 미사일 발사는 김정은 시대를 알리 는 '축포'라는 정치적 성격의 의미가 강했지만 실패로 끝난 장거리 미사일 발사로 '2·29 합의'가 이행되지는 못했다. 그러나 북한은 5월 '대화와 협상'을 강조하면서 북한이 "미국 측의 우려사항인 핵실험은 자제하고 있다는 것을 수주일 전에 통지 한 바 있다"고 밝히면서, "처음부터 핵실험은 고려하지 않았다"고 주장하였다.24 북한의 이러한 메시지는 미국 측에 미사일 발사를 수차례 예고하여 양해를 바랐

²¹ 백학순, "오바마정부 시기의 북미관계 2009∼2012,"「세종정책연구 2012-12」, pp. 55∼59.

 ^{22 &}quot;북 외무성대변인, 미·북회담 관련 중통기자 질의 답변," 『조선중앙통신』, 2012년 2월 29일.
 23 미국은 북한과 2012년 2월 23~24일 베이징에서 한반도 비핵화 문제, 영변 UEP 문제, 비확산 문제, 대북인도지원(영양지원) 문제, 인권문제, 일본인 납치 문제, 남북관계개선 문제 등 모든 현안을 포괄적으로 논의했다고 밝혔다. "Background Briefing on the Democratic People's Republic of Korea," Special Briefing, Senior Administration Official, Office of the Spokesperson, Washington, D.C., February 29, 2012.

^{24 &}quot;북 외무성대변인, G8 정상회의 비난 중통 대답," 『조선중앙통신』, 2012년 5월 22일.

으며, 미국이 우려하는 핵실험 자제 입장을 통보했다고 밝혀, 미국과 어렵사리 이루어진 '2·29 합의'의 회복·이행을 바라는 것으로 볼 수 있다. 최근 미국도 이러한 북한의 입장을 긍정적으로 수용하여 6자회담 재개를 위한 양국 간 합의 취지를 되살릴 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 이에 2013년 미국 새 정부 출범 시 양국간 '대화와 협상'의 재개가 기대된다.

IV. 대북·통일정책의 패러다임 전환

대북·통일정책은 '평화와 경제'의 투 트랙으로 접근할 수 있다. 평화는 북한 핵문제 해결의 가닥을 잡는 문제이며, 경제는 김정은 체제의 경제정책에 부응하는 남북경제협력의 틀을 구축하는 문제이다. 여기서 핵문제 해결을 통한 평화 구축의 과제와 남북경협 문제는 상호 보완적이고 선순환적 효과를 기대할 수 있지만 현실적으로는 북한 핵문제의 진전이 매우 중요한 과제일 수밖에 없다. 물론 북한의 핵포기 결단 없이 대북지원이나 경협은 있을 수 없다는 식의 경직된 '선 핵포기' 주장은 곤란하지만 북한 핵문제 해결의 '최소한의' 진전이 남북경협의 토대가 되는 현실을 외면하기는 어렵다.

핵문제 해결의 진전과 남북경협의 체계적인 추진을 위해서는 대북·통일정책의 패러다임 혁신이 요구된다. 북핵 문제의 새로운 대타협을 전제로 북한의 '정권진화'를 유도하고 협력함으로써 남북한 공동의 미래를 열어갈 수 있을 것이다. 이에 대북·통일정책의 패러다임의 전환이 기대되는 상황이다.

1. 새로운 대타협: 한반도 평화체제 수립 논의, 경수로 지원 재개

북한의 핵보유 의지를 약화시키기 위해서는 한반도와 동북아 지역의 안정과 평화적 협력 분위기가 조성되어야 한다. 이를 위해서는 북·미 간 더 많은 대화가 필요하며, 남북한, 미국, 중국이 당사자가 되는 한반도 평화체제 구축이 불가피하다. 따라서 북한의 체제보장을 위한 평화협정을 통한 비핵화 추진이 방식이 보다 현실적이다. 북한이 가까운 미래에 자발적으로 핵을 포기하지 않을 것이며, 중국은 북한의 핵보유를 원하지는 않지만 핵을 포기시킬 강력한 의지도 없다. 그러나 한국과 미국이 공생 차원에서 긴밀히 협력하고 치밀한 전략적 공조체제 위에서 중국과 새로운 출구를 모색해야 한다. 이 과정에서 한국의 입장은 매우 중요하며 보다 주도적인 역할을 해나가지 않으면 안 되는 상황이다.

우선 당장의 핵위기를 억제·관리하면서 장기 전망 속에서 북한 비핵화를 달성해 나가야 한다. 사실 6자회담에 대한 회의적인 시각이 없는 것은 아니지만, 6자회담은 북핵 문제와 동북아 안보 문제를 협의할 수 있는 유일한 다자간 협의체로, 이를 대체할 수 있는 다른 협의체는 없으며 또다시 만드는 일도 쉽지 않다. 북한은 6자회담 사전조치 요구를 이미 수용한 상태이다. 사실 사전조치는 비핵화 첫 걸음인 '동결 단계'에 해당된다고 볼 수 있다. 따라서 사전조치 이행 후 6자회담이 재개되면 북한은 '검증 수용'을 재천명하는 한편, 대북 경제지원과 함께 평화협정 논의를 위한 '별도 포럼' 구성에 합의함으로써 '평화협정 프로세스'를 가동할 필요가 있다.25 한반도 평화체제 협상 시작 처음부터 반드시 남북한 간 군축 문제가함께 논의되어야 하며, 한·미 간 기밀한 협력 속에서 추진되어야 한다.

한편 비핵화 과정에서 우리의 국방안보 태세를 재확인하는 문제도 중요하다. 북한의 오판, 내부 요인으로 인한 도발 유혹, 제한적 무력 도발, 또는 비의도적 충돌등에 따른 안보 불안 요소를 신중하게 통제할 필요가 있다. 이에 군사도발의 효과적 억제와 대응책이 마련되어야 한다. 북한 도발에 철저한 대응 의지하에 도발 시단호하게 대응해야 하며, 북한이 도발하고 싶어도 성공할 수 없다고 판단하여 자제할 수밖에 없도록 철저한 국방안보 체계를 구비해야 한다. 그리고 유사 시단호한 응징 보복 태세를 완비하여 '억제(deterrence)와 강제(compellence)'를 통해북한이 도발하지 못하도록 차단해야 한다.26

한편 북한 경수로 건설에 남북한 협력이 절실하다. 2002년 10월 북한의 고농축 우라늄(HEU) 프로그램 개발 문제로 '제네바 기본합의'가 깨졌고, 경수로 건설이 중단되고 말았다. 그런데 그 후 북한은 2005년 이래 경수로 제공을 줄기차고 요구해왔다. 북한의 전력 생산의 평화적 목적인 경수로 건설에 북한과 관련국 간 합의를 통해 한국, 미국, 일본, EU 등 국제사회가 대북 경수로 제공을 재개를 협의할수 있을 것이다. 이 경우 한국이 주도가 되어 미국, 일본, 중국, 러시아 등 5개국 '균등분담'의 원칙아래 공사 재개 문제를 논의할 필요가 있다. 이는 남북한 신뢰를 회복할수 있는 첩경일 뿐만 아니라, '평화와 협력을 향한 도약'을 위한 남북관계 개선의 실천적 의지를 대내외적으로 천명하는 길이기도 하다. 사실 경수로 재개문제는 협상, 합의, 그리고 착공에서 완공 단계까지 상당한 시일이 경과하는 바,

²⁵ 한반도 평화협정 체결 이전 중간 단계에 북한이 핵폐기 과정에 진입할 수 있도록 대북 안전보장 조치로 남북 간 평화공존 합의 도출을 위한 '포괄적 잠정협정' 체결이 필요하다는 제안이 있다. 조성렬, 『뉴한반도 비전-비핵 평화와 통일의 길』(백산서당, 2012), pp. 188~205.

²⁶ 국방선진화연구회, 『새 정부의 국방정책』(한반도선진화재단, 2012.10), pp. 72~82.

이 기간에 남북한 신뢰와 협력 분위기가 조성됨으로써 군사적 긴장과 갈등 요인이 잠복하거나 해소되어 안보 상황의 개선도 기대가 가능하다.

유엔 대북제재 해제와 추가적 비핵화 조치가 이행되면 본격적인 남북경협의 추진이 가능해진다. 이 시기 대북 개발협력을 적극적으로 추진하기 위해서는 북한의도로, 철도, 항만, 항구 등 SOC 구축이 중요하며, 북한의 전력 문제 해결을 위해경수로 제공을 신중하게 검토할 필요가 있다. 남북경제공동체 진입 단계에서는 북한의 전력, 에너지 문제가 해결되어야 하는데, 이에 남북한 협력 모델인 경수로건설을 통해 남북관계의 새로운 시대를 열어갈 수 있을 것이다. 북한 비핵화 조치가 이행될 경우, 한국은 비핵화의 최대 수혜자로서, 비핵화 조치에 따른 대북 경수로 지원은 한국이 적극적인 입장에서 추진하면서 '남북 에너지 및 원자력 협력체계' 구축을 통해 경수로 건설 과정을 주도해나갈 필요가 있다. 여기서 경수로 지원재개를 남북경제공동체 형성의 일환으로 접근하는 것이 바람직하다.

가. 「남북 에너지 및 워자력 공동위원회」 설립

한반도 평화체제 수립 논의가 시작되면 에너지 문제와 원자력 분야의 공동 협력체계 구축을 추진해야 한다. 에너지 협력 문제는 대북 개발협력을 위한 실질적인 조치라고 할 수 있으며,27 남북 간 원자력 분야의 협력을 통해 안정성 제고와 더불어 기술 개발을 기대할 수 있다. 이를 위해 「남북 에너지 및 원자력 공동위원회」 설립을 설득해야 한다. 이 공동위원회 운영을 통해 남북한 에너지 공동개발과 대북지원을 협의하는 한편, 원자력 분야의 공동연구와 기술의 교류협력을 추구함으로써 남북 간 공동의 미래를 열어갈 수 있을 것이다. 특히, 경수로 지원에 따른 많은 문제는 「남북 에너지 및 원자력 공동위원회」를 통해 협력하는 방안이 바람 직하다.

「남북 에너지 및 원자력 공동위원회」를 통해 석탄, 석유, 천연가스 등의 개발과 그리고 원자력의 연구와 활용 분야에 있어서까지 남북한 협력체계를 구축해야 한

²⁷ 북한의 경제회복과 자립적 경제기반 구축은 더 이상 북한 스스로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 북한 자체의 능력과 조건으로는 회복 불가능하다. 북한의 경제회복은 이제 우리의 문제로, 남한 의 책임이자 남한의 역할이 요청된다. 공장 등 산업구조나 도로·철도 등 사회간접자본은 일제 (日帝) 시대의 유물로 대부분 피폐화된 상태이다. 사회적 자산은 대부분 노후·망실(亡失)된 상 태로 활용이 거의 불가능하다. 공장을 돌리거나 농업기반을 재구축하기 위해서는 무엇보다 먼저 에너지 문제가 보장되어야 한다. 에너지 없이는 공장을 돌릴 수 없고, 농업도 정상화시키기 어렵 고, 철도·도로 등 길도 닦을 수 없다. 따라서 북한은 안정적인 에너지 공급체계를 확보하지 않으 면 안 된다. 이는 남북한 협력으로 해결할 수 있다.

다. 남북한이 함께 러시아, 중앙아시아, 아프리카 등 세계 각지에서 공동으로 에너지 개발 사업이나 합작 사업을 추진할 필요가 있다. 러시아, 중아아시아, 아프리카 등지의 국가들과 북한의 전통적인 우호협력 관계는 남북한 에너지공동체의 전망을 밝게 한다. 또한 한국, 북한, 러시아 사이의 에너지 협력 컨소시엄을 구성하여에너지 공동개발을 추진한다면 3자 모두에게 혜택이 되는 결과를 도출할 수 있다. 중국 또는 핵협상을 통해 에너지를 지원받을 수밖에 없는 북한의 절박한 에너지 사정을 고려하여 돌파구를 찾는데 협력해야 한다.

특히, 대북 석탄 지원은 탄소배출권(CFR) 문제와 연관하여 북한의 조림사업 추진을 가능하게 하며, 조림사업은 북한의 농업기반 회복에 기여하게 된다. 황폐화된 북한 산림을 복원하는 조림사업은 하루빨리 추진되어야 할 때우 시급한 사안이다. 탄소배출권 조림사업(A/R CDM)은 국가청정개발 사업으로 유엔기후변화협약(UNFCCC) 집행위원회에 CDM 등록을 신청하여 탄소배출권을 획득할 수있다. 북한 조림사업으로 획득한 탄소배출권은 온실가스 감축의무 상쇄에 이용하거나 국제적으로 거래가 가능하다. 북한의 석탄 개발과 지원으로 북한 전역의 조림사업을 추진할 수 있으며 북한의 조림사업으로 탄소배출권을 획득하게 되면 이는 남북한 공생의 윈-윈 모델이 될 수 있다.

2. 북한의 '정권 진화(Regime Evolution)' 유도·협력

북한 스스로 수령독재체제에서 개발독재체제로 '진화'하도록 협력해야 한다. 즉, '선군(先軍)정치'에서 '선경(先經)정치,' '선민(先民)정치'로 진화하도록 협력할 필요가 있다. 북한의 정권진화 논리는 처음 미국이 한국·중국과 협력하여 북한 체제의 안전보장과 에너지를 포함한 경제협력을 제공하여 그 대가로 북한의 핵동결과 핵폐기를 이끌어내는 전략으로 제시되었다.²⁸ 이러한 정권진화 논리에 입각하여 북한 체제의 변화를 추구할 수 있다는 점에서 유용한 대북정책으로 볼 수 있다. 북한의 개발독재체제는 사회주의적 수령체제보다 진일보한 체제로 남북경제공동체 형성에 부응할 수 있는 정권진화의 과도적 형태이기 때문이다. 동아시아 지역에서 개발독재를 수용하지 않은 유일한 국가는 북한이다. 개발독재를 단행했던 국가는 한국, 대만, 싱가포르, 말레이시아 네 나라이다. 이들 국가는 노동과 민중 부문의 억압·배제 속에서도 정부 비판 제한 수용, 최소한의 언론자유를 허용한 가운

²⁸ Richard N. Haass, "Regime Change and Its Limits," Foreign Affairs (July/August 2005).

데 산업화 성공으로 경제적 혜택과 함께 한국의 경우 민주화까지 이루어냈다. 중국, 베트남의 경우 자본주의국가들의 개발독재보다 매우 높은 수준의 억압과 통제체제를 유지하면서 경제발전의 길을 걸었다. 북한의 '정권진화' 즉, 개발독재체제로 나아가도록 하기 위해서는 세 측면의 대북정책이 요구된다. 이는 '남북한 안보협력, 대북 개발협력, 인도적 문제 해결'로 수렴될 수 있다.

《북한의 '정권 진화' 유도·협력 구도》 남북한 안보협력 + 대북 개발협력 + 인도적 문제 해결

- ▶남북 안보협력 □ 한반도 비핵·평화체제 수립
- ▶대북 개발협력 ⇒ 남북경제공동체 형성
- ▶ 인도적 문제 해결(인권 및 인도적 지원)

가. 대북 개발협력

북한 스스로 개혁·개방하기 힘든 조건은 바로 수령독재체제와 분단체제에 기인한다. 개혁·개방은 남한으로 흡수당하는 길이라는 근본적인 두려움을 극복하기어렵다. 과거 소련, 동구사회주의, 중국, 베트남 모두 외부의 권유나 압박없이 스스로 개혁·개방을 통한 시장경제체제로의 전환을 모색했다. 다만, 급진적 또는 점진적 개혁론에 따른 체제전화의 방식이나, 경제관료 주도의 개혁(중국) 또는 당주도의 개혁(베트남)등 주도세력의 차이는 있었지만 개혁·개방정책으로 이웃국가나 적대국으로 흡수당할 우려와 두려움은 없었다. 개혁·개방을 추진한 국가들은 사회주의 이데올로기와 계획경제체제를 포기하면서 서방세계와의 관계개선과 시장경제의 도입이라는 역사적 추세에 스스로 부응했다.

그러나 북한은 다르다. 북한 통치층은 개혁·개방정책으로 시장경제를 용인할 경우 외부정보 유입 등으로 각성되고 충격받은 주민들에 의해 수령독재체제의 존립이 위태로워지고 사회주의체제 자체가 거부되면서 체제붕괴의 위기에 직면할수 있다는 우려와 두려움이 매우 크다. 개혁·개방과 정보 유입으로 남한을 새롭게인식한 주민들은 남한과의 통일을 요구하면서 북한 체제의 존립기반이 무너질 수있기에 이러한 상황은 철저히 거부·통제되지 않으면 안 된다고 생각한다. 남한은지원을 얻어내고 경제협력을 해야 할 대상이지만, 극도의 경계와 두려움의 대상이아닐 수 없는 것이다. 이런 점에서 과거 사회주의국가들이 계획경제체제를 포기하고 시장경제로 전환하는 개혁·개방 노선을 선택했던 길을 결코 따라갈 수 없다고

여긴다. 그럼에도 경제회복을 위한 내부 자원 동원의 한계로 식량, 에너지, 외화 등의 획득을 위해 남북경협을 외면할 수 없는 실정이다. 개혁·개방과 체제유지는 상호 배타적이고 모순적이지만, 오히려 체제유지를 위해 적정 수준의 특구 설치 등 개혁·개방정책은 불가피한 현실이다. 우리는 이러한 북한의 체제논리와 입장을 충분히 이해하면서 개혁·개방정책에 따른 북한의 대남경계와 두려움을 해소시켜 가면서 남북경협의 양적 확대와 질적 심화를 추구해 나가지 않으면 안 된다. 따라서 차기 정부의 역할은 남북경협의 수준을 남북 간 서로 '되돌릴 수 없는 (irreversible)' 단계 즉, 앞으로 계속 나아갈 수밖에 없는 단계까지 진전시키는데 있다.

북한의 빈곤·기아 문제 해결뿐만 아니라 국가재건을 위한 농업, 산업, 교육 등부문별 개발협력 방안이 구체적으로 마련될 필요가 있다. 빈곤·기아 문제에 대한 긴급구호는 급박한 필요에 대해 응급처방을 하는 방식이나, 개발지원은 안정적이고 지속가능한 생산을 통해 지원을 받는 수원국의 역량을 높이는 방식이다. 북한은 2005년 9월 세계식량기구(WFP)에 대해 식량지원 방식을 '긴급구호방식'에서 '개발복구방식'으로 변경해 달라고 요청하여 주목을 끌었다. 통상 긴급구호방식의 지원은 2~3년간 이뤄지는 것으로 북한처럼 10년 이상 지속되는 경우는 이례적인 사례로, 당시 국제사회도 대북지원에 피로감을 보이고 있었던 상황에 북한이 먼저 개발지원 방식을 요청함으로써 이후 대북 개발협력 문제가 본격적으로 논의되었다. 29 이제 중장기적 차원에서 남북한 공동 개발 프로그램과 프로젝트 발주 등을 통한 대북 개발협력 추진을 모색할 때다.

북한 개발협력은 통일비용을 줄이는 첩경이다. 대북 개발협력은 국제사회와의 협력에 북한 체제의 특성을 고려하여 다차원적·다변적인 지원을 추진하는 방식이다. 이는 ① 기본생존권 보장을 위한 인도적 지원과 더불어 일자리 창출 프로그램을 제안·추진, ② 특구 개발협력, SOC 구축 등 북한경제 회복과 시장화를 위한제도화의 협력, 그리고 ③ 국제사회 편입 지원 등을 추진할 수 있다. 이러한 개발협력은 궁극적으로 통일과정에서 사회보장 비용과 같은 소멸성 비용을 줄이면서동시에 투자성 비용의 효과를 극대화하는 역할을 한다. 이런 점에서 남북경협과대북개발협력은 통일을 향한 미래투자라고 할 수 있다.

²⁹ "북, 긴급구호 개발지원 전환 원해," 「연합뉴스」, 2005년 9월 9일; 권영경 외, 『북한개발협력』, 평화연구총서 12-01 (평화재단, 2012) 참조.

나. 인도적 문제 해결: 인권 및 인도적 지원

대북 인권정책은 실질적 인권 개선의 효과를 가져올 수 있도록 진정성=비정치성, 일관성, 지속성의 원칙을 준수해야 한다. 기본적으로 인류보편적 가치에 입각하여 접근하는 시각을 견지하되 구체적 대안은 남북관계의 특수성에 기인한 시각의 반영이 필요하다. 북한 인권상황에 대한 국제사회의 우려에는 참여하되 정부차원에서 비방·중상이나 규탄 내용의 공개적 체제비난의 지양이 바람직하다. 우선 북한 스스로 지키겠다고 가입한 국제인권규약 등 범위 안에서 절차에 따라 제기하는 한편, 북한의 헌법과 형법 등 국내법에서 규정된 개인의 인권이 현실적으로 보장되도록 촉구하는 방법으로 대화 채널을 통해 비공개로 일관성 있게 제기해야 한다.

북한인권기록보존소 운영 등 상시 모니터링 체계를 확립하여 반인륜적 인권말살 문제에 대한 경각심을 부여해야 할 것이다. 국군포로·납북자 문제에 대해서는 정치적 이용 금지의 원칙 아래 비공개적으로 대가지불 송환방식(Freikauf)을 적극 추진해야 한다. 그와 함께 이산가족 문제는 금강산 상설 면회소를 정상 가동하여 상봉 규모를 지속적으로 확대해야 하며, 이를 위해 식량지원 또는 건당 지불방식의 보상 문제를 검토할 필요가 있다.

한편 북한의 자유권적 인권도 중요하지만 생존권적 인권도 매우 시급하고 심각하다. 한민족의 미래와 도덕적 관점에서 대규모 인도적 지원을 추진해야 한다. 식량, 의약품, 비료 등 인도적 물자를 차관 방식이 아닌 조건 없이 지속적으로 지원해야 한다. 30 최소 5년 동안 매년 식량 60만 톤 이상 지원하면서 남한의 지원 사실을 북한 언론이 보도하도록 요구하여 자율적으로 분배투명성을 확보하는 방식이바람직하다.

³⁰ 기근은 자연재앙의 문제라기보다는 체제실패의 문제라고 할 수 있다. 기근 자체도 엄청난 고통이지만 북한에서와 같은 구조적·만성적인 기근으로 인해 발생하는 부패, 폭력, 살인범죄, 사회질서의 붕괴, 인간성 자체의 말살은 극한적 상황이다. 북한 사회는 그야말로 상상을 초월하는 비인 간적인 세상으로 전략하고 말았다. 20여 년 가까이 지속된 굶주림은 북한 사람들의 신체 조건을 한층 악화시켰으며, 더욱이 심성조차 완전히 피폐하게 만들었다. 북한 체제는 이러한 구조적·만성적 기근을 해결할 의지도 능력도 없다. 통치층과 특권층은 오로지 체제유지에만 골몰하고, 그들과 평양 시민들은 이러한 북한 참상을 애써 알려고 하지 않는다. 굶주려 고통받고 죽어가는 북한 동포를 살릴 수 있고 또 살려야 하는 사람은 우리 남한 사람들이다.

다. 남북한 신뢰구축

신뢰는 시장경제체제에서 규범적인 측면 못지않게 중요한 사회적 자산(social capital)이다. 그러나 북한은 신뢰의 자산 가치를 이해하지 못한다. 신뢰를 지키면이익, 어기면 손실이라는 신뢰 가치를 인식하기까지는 상당한 거래관행이 축적되어야 한다. 말하자면 신뢰는 거래관행 축적없이 하루아침에 생성되는 것은 아니며상당한 시일을 요구하는 문제라고 하겠다. 사실 북한 체제는 결코 신뢰의 대상이아니다. 그러나 아무런 관계도 없이 먼저 남북한 신뢰 회복을 내세우는 것도 자가당착 논리가 될 수 있다. 이런 점에서 남북한 신뢰의 회복 또는 신뢰 구축을 위해많은 거래가 이루어지고 그에 따른 일정한 규범이 형성되기까지 남북관계에서 상대적으로 보다 우월한 입장에서 미래를 열어 가야할 역량을 지닌 남한의 인내와포용 그리고 양보가 전제될 필요가 있다. 남북 간 신뢰 구축의 첩경은 우리가 북한이 절실히 바라는 대미관계 개선을 지지하고 협력하는 데서 시작될 수 있다.우리는 '워싱턴-평양'의 관계개선을 지지·주선하면서 '워싱턴-평양'을 연결시켜야한다. 북한의 대중의존이 심화되고 동북아 전략구도가 중국 프레임 속에 빠져드는 상황은 극복되지 않으면 안 된다. 이를 위해 우리는 워싱턴과 평양의 소통을 터주고 이끌어야한다. 과거에 '통미봉남(通美封南)'을 우려했지만 이는 이미

구디는 워성인 병상의 관계개선들 시시·구선하면서 워성인 병상들 연결시켜야 한다. 북한의 대중의존이 심화되고 동북아 전략구도가 중국 프레임 속에 빠져드는 상황은 극복되지 않으면 안 된다. 이를 위해 우리는 워싱턴과 평양의 소통을 터주고 이끌어야 한다. 과거에 '통미봉남(通美封南)'을 우려했지만 이는 이미오래 전의 이야기고, 지금은 '선(先)워싱턴, 후(後)서울' 구도로 진전되어도 별무리가 없다. 미국의 동북아 전략 구상에는 한국의 협력이 없어서는 안 될 만큼 한국의 '중견국(advanced middle power)' 위상에 대한 우리 스스로의 확신이 필요하다. 북·미관계가 풀린다고 해서 워싱턴이 서울을 배제하고 핵문제 해결과 동북아의 미래를 주도할 수는 없기 때문이다. 이에 평양-워싱턴 대표부(연락사무소: Liaison-Office) 개설을 양측에 설득할 필요가 있다. 우리가 미국을 설득하고 진정으로 북·미관계 개선을 추진할 때 통일을 위해 민족 내부의 신뢰를 회복할 수있을 것이다.

다음으로 통일을 위해 북한 동포의 마음을 사야 한다. 통일 미래를 제시하면서 통일 과정에 함께 나설 수 있도록 해야 한다. 북한의 통치층·지배층과 함께 일반 주민을 대상으로 대남 적대의식을 해소시키는 한편, 대남 친화력을 높여나가는 노력도 필요하다. 각 계층의 남한에 대한 이해와 통일에 대한 입장은 서로 다르기에 두 측면에서 신중한 대안 제시가 요구된다. 통치 권력층 차원에서 정권진화를 유도하는 한편, 일반 주민층의 '의식 변화(mind change)'를 유도하는 노력이 중요하다.31

V. 결론: 국가비전과 통일전략

지금 대한민국의 국가발전과 21세기 한민족의 미래는 도약의 한계를 맞이하였다. 우리는 나라 안팎의 도전과 어려움을 타파하고 힘있고 당당하게 세계 속에 우뚝 서야 하며, 이를 위해서는 분단국가 상태를 극복하고 보다 큰 대한민국으로 거듭나야 한다. 이에 통일코리아의 건설이 필수적이다. 보다 더 큰 규모(size)와 동시에 질적으로 훨씬 고양된 국가로 웅비하지 않으면 안 된다. 해양에 발판을 두고대륙으로 탁 트인 시야를 확보하여 해양과 대륙의 허브이자 새로운 문명의 중심으로 솟구쳐야 한다. 따라서 한반도 통일이야말로 대한민국의 국가목표이며, 국가비전이라고 하겠다.

국가비전으로서 통일은 당장 어렵고 위험한 법적·제도적(de jure) 통일을 추구하는 것이 아니라, 한반도 비핵평화체제 수립과 남북경제공동체 형성을 통한 '사실상의(de facto)' 통일을 추구하는 데 있다. 따라서 통일은 하나의 '사건(event)'이 아니라, 남북한이 상호 변화해가는 '과정(process)'이라고 할 수 있다. 특히, 이과정에서 북한의 변화가 중요한데, 변화의 주체가 북한인만큼 우리의 과제는 북한의 변화 여건을 조성하는 데 있다.

1. 대북정책: '브란트 모델 vs 레이건 모델' 지양

역대 정부는 적극적인 통일 추진보다는 한반도의 평화 즉, '분단의 평화적 관리' 와 함께 북한의 변화에 역점을 두어왔다. 이를테면 '평화와 북한 변화'를 대북정책의 목표로 삼았다. 그러나 진보좌파 정부나 보수우파 정부나 모두 북한 핵보유를 저지하지 못했으며, 북한의 변화를 끌어내지도 못했다. 그럼에도 양측 모두 대북정책의 성공을 주장하기 힘든 가운데 대북정책에 대한 성찰적 인식을 유보하고 있는 실정이다. 브란트(W. Brandt) 모델에 기반한 진보좌파의 햇볕정책이나 레이건(R. Reagan) 모델에 기반한 이명박 정부의 대북정책 모두 비핵화 및 북한 변화를 이끌어 내는데 한계를 드러냈다. 브란트 모델은 '접촉(접근)을 통한 변화'를 추진했다면, 레이건 모델은 힘의 우위에 기반한 '봉쇄·압박을 통한 변화'를 추구했다.

노무현 정부의 대북정책은 접근 즉, 교류협력을 통해 북한 변화를 유도하겠다는

³¹ 조민·한기범·김성배·장형수, 『남북한 친화력 확대방안-포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향』(통일연구원, 2011) 참조.

입장이었다.32 이에 '선 교류협력, 후 변화' 논리로 대북포용정책을 추진했다. 그러나 북한 핵문제와 한반도 긴장의 원인을 미국의 대북 압박 등 외부 요인에서 찾으면서, 북한에 대한 지나친 관용이 '북한면책론'으로 이어져 국민적 지지와 동의를얻지 못했다.

이명박 정부는 이념적 편향성을 극복하고 남북관계를 정상적인 궤도에 올려놓겠다는 입장에서 출발하였다. 그리고 북한이 변화하면 적극적인 교류협력을 추진한다는 입장에서, '선 변화, 후 교류협력'을 강조했다. 이 과정에서 무조건적인 교류협력으로는 북한의 변화를 유도하는데 한계가 있다는 문제의식에서 선 핵문제해결과 '상호주의'33 원칙이 다시 제기되었다. 이러한 북한의 '선 변화' 논리는 '선비핵화'(「비핵·개방·3000」)와 결부되어 대북 압박의 형태로 나타났다. 북한이 먼저 비핵화 결단 또는 개혁·개방 정책을 취하지 않는 한 어떠한 대북정책도 추진할수 없게 되었고, 기대를 모았던 '실용주의'는 전혀 빛을 볼 수 없었다. 물론 남북관계의 경색은 주로 북한 측에 원인이 있으나, 어쨌든 남북관계의 '입구' 부터 틀어막아 스스로 손발을 묶는 자승자박(自繩自縛)의 결과가 초래되고 말았다. 그러나이명박 정부는 '일관성 있는' 대북정책으로 북한의 변화를 유도해왔다는 데에 의의가 있다. 어느 면에서 우리 정부의 대북정책은 그야말로 '좌왕우왕, 좌충우돌'의형태로 '잃어버린 10년'으로 평가될 수도 있다. 어느 정부도 현실적으로 불가능한흡수통일이 아닌 협의·합의통일의 길을 전략적·정책적 차원에서 조망하지 않았다는 데 한계가 있다.

³² 김대중 정부는 남북관계 개선에 크게 기여했지만 남한 사회의 분열과 남남갈등 유발에 대한 책임으로부터 자유롭기 힘들다. 물론 의도하지 못한 남남갈등이나 우리 사회 내부의 통합에 대한 심각한 고민과 모색이 부족한 측면도 있었다. 분단구조의 공고한 벽을 허물고 남북관계를 개선한 역사적 역할과 성과로 당연히 국민의 동의와 지지를 얻을 수 있을 것으로 기대했고 지지와 동의를 유보하는 측을 설득하고 포용하려는 의지와 노력이 약했다. 여기에다 노무현 정부는 종종 국민의 일반적인 인식과 다른 역사관과 대북관을 드러내 불필요한 의혹을 불러일으켜 대북정책 추진의 동력을 상실하고 말았다.

³³ 독일의 경우, '상호주의' 라는 용어가 공식적으로 사용되지는 않았으나, 실제로 내독관계는 상호 주의적 성격을 띤 교류·협력을 바탕으로 확대·발전될 수 있었다. 양측은 경제협력 대 인도주의 문제, 경제지원 대 정치범 석방 등의 교차협상 방식으로 일정한 수준의 정치적·경제적 양보를 통해 상호이익을 추구했으며, 이러한 경험이 축적되는 가운데 교류·협력의 촉진·활성화가 가능했다. 그와 달리 중국-대만 간 즉, 양안(兩岸)관계에서는 기본적으로 정경분리 원칙은 관철된 반면, 상호주의 원칙은 적용되지 않았다. 물론 상호주의가 '동시성·등가성·대칭성'의 원칙이 경직되게 적용되는 경우는 많지 않으며 조건과 상황에 따라 유연하게 적용되는 사례가 일반적이다. 그러나 남북 간의 경우 유연한 적용을 넘어 상호주의 자체의 한계를 인식할 필요가 있다.

2. 통일 지향적 남북한 '원-윈' 모드: '협력을 통한 변화' 추구

통일은 남북한 모두의 변화 속에서 접근 가능하다. 우선 북한이 개혁·개방정책을 추진하고 시장화 현실을 수용하여 시장경제에 대한 전망을 갖도록 해야 한다. 북한 체제의 변화 과정에서 인민생활을 중시하는 분위기가 확산되고 통제와 억압의 체제경직성이 완화될 수 있을 것이다. 이를 위해 우리는 북한의 변화를 이끌어내야 한다. 다음으로, 남북경협에 대한 보다 적극적인 접근 방식이 요구된다. 남북경협은 통일로 가는 길일 뿐만 아니라, 한국경제의 활로로 여는 블루오션(Blue Ocean)이다. 남북경협이 북한 체제 유지에만 도움이 된다는 그릇된 인식을 불식시켜야 하며, 향후 남북경협은 남북한 상생과 통합을 위한 '전략적 수준'의 규모로추진되어야 한다. 한국의 대북정책은 '선(先) 변화, 후(後) 협력' 구도를 타파하고 '협력과 변화'의 선순환 즉, '협력을 통한 변화'의 추구가 바람직하다.

북·중 경협은 한국과 미국의 외면과 압박에 따른 북한의 불가피한 선택이기도 하다. 북한은 압록강 하구의 황금평과 나선 특구 개발로 북·중 경협의 발판을 마련하고 있는 중이다. 북한은 대남 및 대미관계의 개선을 통해 대외관계의 다변화를 바라지만 미국과 한국의 대북 봉쇄로 중국으로 급격히 기울어지고 있다. 최근 중국은 동북 3성의 개발을 '새로운 성장 동력'으로 규정하고 적극적인 개발전략을 마련하고 있다. 여기서 북한 동해의 나진항은 중국의 창춘-지린-투먼을 잇는 창지투(長吉圖) 프로젝트의 향방에 매우 중요한 위상을 갖고 있다. 더욱이 중국은 전략적 요충지인 나진항, 청진항을 얻어 한반도 동해로의 출해권(出海權)을 확보하였다. 그러나 북한은 대중의존을 경계하면서 한국과 미국 등 제3국의 협력의 손길을 기다리고 있다.

3. 통일전략에 바탕을 둔 대북·외교·국방정책의 통합적 추진

통일은 '평화와 경협'의 두 축을 중심으로 접근할 수 있다. 즉, 통일은 평화와 경협의 두 기둥 위에 놓이는 지붕이라고 할 수 있다. 따라서 평화와 남북협력의 토대 없이 통일을 말하는 것은 공허한 얘기일 뿐이다. 그러나 통일을 지향하지 않는 한반도 평화와 남북협력은 지속적인 추진동력을 얻기 어렵다. 통일을 목표로 남북협력의 대북정책, 한반도 평화구축의 대외정책이 추진되어야 한다. 즉, 통합적 통일정책이 적극적으로 추진되어야 할 때이다. 이제 대북정책, 외교정책, 국방정책을 개별적으로 운용하는 것이 아니라 통일의 기본전략 속에서 체계적이고 통합적으로 전개하는 것이 중요하다.34 각 분야의 정책은 통일과정을 관리하고 국가

비전을 실현하는데 초점을 맞추어야 하며, 이를 위해 실효성 있는 조정을 통한 역할분담과 정책혼선의 방지가 필요하다.

북한 김정은 체제의 장기 전망은 여전히 불투명하다. 수십 년간 억압과 폭력체제로 유지해온 사회주의 수령체제는 김일성과 김정일 시대의 수준으로의 작동은 기대하기 힘들다. 거의 파탄 상태에서 시스템 피로 누적으로 정상적인 국가 기능을 회복하기 어려우며, 김정은 후계체제는 겉으로는 변화가 없는 듯 보이지만 안으로는 심각한 체제 부식으로 정권의 약체화를 피하기가 힘들 것이다. 그와 함께 '먹는 문제' 해결을 위한 경제개선 조치는 보다 진전된 개혁·개방조치를 거부할수 없을 상황에 부딪칠 수 있다. 김정은 정권의 통제력과 리더십의 한계는 북한체제의 변화와 연동된 새로운 전환점을 맞이할 것으로 전망된다.

김정은 체제 초반기, 차기 정부 5년 동안 우리는 한반도의 공고한 평화 구축과 함께 남북경제공동체형성을 통해 평화통일의 토대를 마련해야 한다. 김정은 체제의 정권진화에 유도·협력함으로써 수령체제에서 개발독재체제로의 진화를 함께 모색해야 한다. 우리에게 많은 시간이 남아 있지 않다. 역사의 신(神)은 언제까지나 우리 한민족을 기다려주지 않는다. 이제 한반도를 아우르는 동아시아를 조망하면서 '평화와 협력'의 미래에 대한 확신 속에서 한국의 국가비전을 제시해야 한다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 24일 ■ 채택: 12월 7일

³⁴ 조민, 『국가비전과 통합적 통일정책-통일정책의 과제와 대안』(2012 평화재단 심포지엄) 참조.

참고문헌

1. 단행본

국방선진화연구회. 『새 정부의 국방정책』. 한반도선진화재단, 2012.

권영경 외. 『북한개발협력』. 평화재단, 2012.

김정일. 『김정일 장군 일화집』. 평양출판사, 2003.

법륜. 『새로운 100년』. 오마이북, 2012.

조만·한기범·김성배·장형수. 『남북한 친화력 확대방안 - 포스트 김정일 체제 전망과 통일정책 방향』. 통일연구원, 2011.

조성렬. 『뉴한반도 비전 - 비핵 평화와 통일의 길』. 백산서당, 2012.

통일연구원. 『김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력』. 통일연구원, 2012.

2. 논문

박형중. "북한의 '6.28 방침'은 새로운 개혁개방의 서막인가?." Online Series CO 12-31, 2012.7.23.

백학순. "오바마정부 시기의 북미관계 2009~2012." 세종연구소, 2012.

지그프리드 헤커. "6자회담 교착과 북한 핵개발 가속화." 세종연구소, 2011.12.11.

Richard N. Haass. "Regime Change and Its Limits." *Foreign Affairs*. July/August, 2005.

3. 기타 자료

『노동신문』.

『조선중앙통신』.

『연합뉴스』.

『데일리NK』.

『2011 북한의 주요 통계지표』, 통계청 KOSIS 국가통계포털.

"Background Briefing on the Democratic People's Republic of Korea." Special Briefing. Senior Administration Official, Office of the Spokesperson, Washington, D.C. February 29, 2012.

http://www.rfa.org/korean/weeklymprogram/nk-now.

『조선일보』, 2012년 9월 1일 http://news.chosun.com>.

The Kim Jong-un Regime's New-Economic & Foreign Policy and South Korea's Unification Strategy

Min Cho

The Kim Jong-un Regime's New-Economic Plan intends to reestablish the distribution system properly not for *reform and opening*. North-Korea's foreign policy targets to U.S. will continues with nuclear and missiles program under the absolute dictatorship by succession. A paradigm shift is necessary to work out the north-korean problem. The Big Deal is desirable solution between U.S. and North Korea for denuclearization with the peace regime of the Korean Peninsula. Regime Evolution is a reasonable alternative to the Kim Jong-un Regime. The Change through Cooperation within South and North Korea will be effective and the win-win approach will keep peaceful and future-oriented relationship. Unification of Korean peninsula is the ultimate goal. The policy toward North Korea, foreign policy, and national defense policy should direct Unification. The Comprehensive Unification Policy is needed.

Key Words: New-Economic Plan, Paradigm Shift, Big Deal, Regime Evolution, Change through Cooperation, Comprehensive Unification Policy.

김정은 정권의 제도적 기반: 당과 국가기구를 중심으로*

정 성 임**

I. 서론

- Ⅳ. 주요 기구의 구성과 엘리트
- Ⅱ. 최고지도자의 법적 지위
- V. 결 론
- Ⅲ. 국가권력구조와 당-군-국가기구

--- 국문요약 --

이 논문은 김정은 정권의 제도적 기반을 당 및 국가기구를 중심으로 살펴보는데 목적이 있다. 제도적 측면에서 김정은의 절대 권력은 변화되지 않았으며 김정일과의 차이는 권력의 운용방식에 있다. 권력구조의 핵심기구는 당이며 군에 대한 당적통제는 보다 강화되었다. 김정은은 군에 대한 지휘권과 인사권(제1위원장), 지도권(국방위원회)과 당적 지도권(당 중앙군사위원회)을 모두 장악하고 있다. 그리고 당 중앙군사위원회는 군사분야와 국방사업을 당적으로 지도하는 한편, 국방위원회는 무

력부문과 국방건설사업을 각각 지도하는 등 당과 국가기구 간에 업무와 역할 분담이 보다 명확해졌 다. 향후 정권의 안정성과 관련, 이러한 권력의 제 도적 보장이 현실로 정착될 수 있는가에 주목해야 한다.

주제어: 김정은 정권, 제도적 기반, 당 중앙군사위 원회, 국방위원회, 제1위원장, 당 정치국, 당 비서국

I . 서론

2010년 9월 제3차 당대표자회에서 공식적으로 모습을 나타난 이래 김정은은 여러 면에서 주목을 받아왔다. 김정은에 대한 개인 정보가 빈약한데다 김정일과의 권력 공유 또는 분점의 과정을 거의 거치지 않은 젊은 후계자라는 점으로 인해 관심은 주로 후계구축과정에 집중되었다. 김정일 시대와 비교를 통해 차이점이 제시되었고 후계구축 움직임과 특징 등이 논의되기도 하였다. 1 그러다 지난 4월 김

^{*} 이 논문은 한국정치학회 2012년도 추계학술회의 발표 논문("김정은의 유일지도체계: 지속성을 중심으로")을 수정·보완한 것임.

^{**} 육군사관학교 안보관리학과 조교수

정은 정권이 공식 출범한 이후에는 김정은의 국정운영 능력과 리더십 등 정권의 안정성² 부분이 보다 부각되기 시작하였다.

김정은과 관련, 우리가 관심을 갖는 부분은 무엇보다도 정권의 안정성 여부일 것이다. 이에 대해서는 여러 차원에서의 접근이 가능한데 그동안 주된 관심은 핵심 엘리트 간 관계를 중심으로 권력구도를 분석하는데 집중되어 있었다. 장성택이 부각되면서 '수렴청정' 또는 '섭정체제'의 가능성이 제시되기도 했고, 3 당 정치국의 인사개편이 이루어진 후에는 통치엘리트의 연합체제 또는 권력 분점4이 언급되기도 했다. 그런가 하면 갑작스런 리영호 총참모장의 해임 소식은 엘리트 간 관계, 5 나아가 당과 군의 관계에도 관심을 주목시키고 있다.

정권의 안정성 문제를 논의하면서 우선적으로 엘리트 간 관계에 주목하는 이유는 북한의 체제적 특성으로부터 기인한다. 정권의 안정성이 체제 및 국가의 안정성과 직결되는 한편, 권력구도의 변화가 북한의 변화와도 맥락을 같이 할 수 있기때문이다. 엘리트 간 세력관계를 통한 권력구도는 안정성 및 변화를 설명할 수 있는 주요 근거가 되는 것이다. 그러나 김정은 정권의 안정성은 보다 다양한 접근방식과 시각에 의한 분석이 필요하다.

이 논문은 김정은 정권의 제도적 기반을 분석하는데 목적이 있다. 그러면 북한에서 제도나 법은 어떠한 정치적 의미를 가지고 있는가? 제도적, 법적 접근법은 권력현상의 역동성과 동태성을 설명하는데 일정부분 한계를 가질 수밖에 없다. 그럼에도 최고지도자의 권력이 제도와 밀접한 관계에 있다는 점에 주목해야 한다. 김정일의 경우, 유일지도체계를 지속시킨 권한은 추후 제도에 의해 보장되고 합리화되었다. 국방위원회와 국방위원장의 권한 확대 등 헌법 개정은 선군시대에 김정

¹ 한기범, "권력승계 시기 북한의 권력구조와 대내외정책 전망," 『통일정책연구』, 제19권 12호 (2010); 김진하, "김정은정권의 내구성 진단: 김정일체제와의 비교를 중심으로," (Online Series Co 12-20, 2012.4.27); 박형중, "2010년 김정은 동향과 정치적 함의," (Online Series Co 11-32, 2011.2.7).

² 김갑식, "김정은 정권의 출범과 정치적 과제," 『통일정책연구』, 제21권 1호 (2012); 최진욱, "김정 은 정권의 출범과 북한의 선택," (Online Series Co 12-17, 2012.4.20); 김진하, "북한 권력세습의 안정성 전망," (Online Series Co 10-40, 2010.10.27); 조한범, "김정은정권 권력재편과 위기요인 진단," (Online Series Co 12-23, 2012.5.11).

³ http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2011&no=819802 (검색일: 2012.11.27); The Washing Post, August 17, 2010.

⁴ 박형중, "2010.9.28 당대표자회의 재평가," (Online Series Co 11-25, 2011.9.21).

⁵ 이기동, "리영호의 해임과 북한의 권력구조," 경남대 극동문제연구소 제51차 통일전략포럼 (2012.8.16); 조민, "평양의 '7월 드라마'와 김정은체제의 향방," (Online Series Co 12-30, 2012.7.23).

일의 권력이 국방위원회를 통해 구체화되고 있는 현실을 반영한 것이었다. 반면, 김정은은 김정일에 의한 헌법 및 당 규약 개정을 통해 제도적 권력을 보장받은 후 이에 맞는 권한을 행사하려 하고 있다.

양자 모두의 경우에서 절대 권력과 제도가 밀접하게 연관되어 있다는 점에서는 유사하다. 이들 간의 차이는 그 권력이 제도적 보장을 통해 현실화되는가 아니면 현실화된 권력이 추후 제도적으로 보장 되는가의 순서에 있을 뿐이다. 즉, 제도의 개정은 현실과 괴리된 조항을 반영함으로써 오히려 현실의 운용상황을 파악할 수 있게 하는 한편 최고지도자가 지향하는 권력구조는 무엇인가를 파악할 수 있게 해준다. 이러한 측면에서 권력의 제도적 기반을 살펴보는 것은 최고지도자의 권력의 범위, 그리고 정권의 안정성 여부를 판단하는데 도움을 줄 수 있다. 따라서 제도적 접근법이 갖는 정태적 연구라는 한계에도 불구하고 이 논문은 김정은 정권의 안정성을 종합적으로 분석하는데 일조한다는 점에서 의의를 가진다고 할 수 있다.

여기에서는 김정은 정권의 제도적 기반으로 당기구와 국가기구에 주목하고자한다. 제Ⅱ장에서 헌법과 당 규약에 나타난 최고지도자의 지위를 살펴본 후 제Ⅲ장에서 국가권력구조로 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회를 중심으로 당과 군의 관계, 당과 국가기구와의 관계를 살펴볼 것이다. 제Ⅳ장에서는 이러한 제도가 갖는 의미를 제시하기 위해 주요 기구의 구성원과 그들의 보직에 주목할 것이다. 이를 통해 현재 김정은 정권의 제도적 기반은 김정일 시대와 비교하여 무엇이 변화되었고 무엇이 유지되고 있는지를 밝힐 것이다. 자료와 관련, 김정은이 2009년 후계자로 낙점 받은 이래 개정된 헌법과 당 규약은 김정은 시대의 헌법과당 규약으로 간주하였다. 그 이유는 개정의 배경이 김정일의 권한강화 보다는 그동안 강화된 김정일의 권력을 실제 명문화하는 작업인 한편 김정은 후계자를 위한 사전 정지작업의 성격이 보다 크기 때문이다.

Ⅱ. 최고지도자의 법적 지위

먼저 제도상 지위를 살펴보면, 김정은은 현재 당 규약과 헌법을 통해 당 제1비서, 국방위원회 제1위원장, 군 총사령관(원수) 등 당, 국가기구, 군의 모든 부문에서 최고의 자리에 있다. 2009년 1월 후계자로 낙점6 받은 후 2010년 9월 제3차당대표자회에서 모습을 드러낸 김정은의 첫 보직은 당 중앙군사위원회 부위원장

^{6 『}연합뉴스』, 2009년 1월 5일, 3월 9일.

이었다. 그리고 2011년 김정일의 사망 후 바로 최고사령관직에 올랐다. 또한 자신의 정권출범을 알린 2012년 4월에는 당 제1비서, 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원회 위원장, 국방위원회 제1위원장에 오르며 외견상 김정일에 버금가는 지위를 갖게 되었다.

첫째, 김정일의 경우와 비교하면 다음의 유사점과 차이점이 있다. 유사점은 김정은의 지위는 당, 국가기구, 군 분야에서 모두 최고의 자리라는 점이다. 물론 후계자 과정은 다르다. 김정일은 당을 기반으로 7 김정은은 군 분야를 기반으로 각기최고지도자가 된 것이다. 이때 '군 분야'란 군 관련 보직을 말하며 이 부문에서 첫보직을 맡았다는 것은 군권 장악을 우선시한다는 것을 의미한다. 군 분야가 출발점이 된 것은 선군정치 방식, 그리고 무장력에 대한 통제의 필요성 때문으로 보인다. 여기에서 유의할 점은 김정은도 군 분야 보직을 최고사령부나 국방위원회의가아닌 당에서 시작한 점이다. 김정은과 김정일은 마찬가지로 보직을 당 부문에서시작한 반면 차이가 있다면 김정은은 군사 부문의 업무부터 시작한 점이다. '대장'의 군사칭호도 군사 부문, 나아가 당 중앙군사위원회 부위원장을 맡기 위한 필요조건인 셈이다.

보직에서 가장 드러난 차이점은 최고위직의 직위명에 있다. 총비서와 제1비서, 위원장과 제1위원장인데 이는 최고 지위 여부와는 별 관계가 없다. 총비서와 위원장이 공석인 상황에서 동일한 권한을 가진다고 볼 수 있기 때문이다. 그리고 김일성의 주석 직위를 김정일이 승계하지 않은 것처럼 김정은 역시 김정일의 총비서와 제1위원장 직위를 승계하지 않았다. 김정일의 경우, 두 가지 해석이 가능하다. 유훈통치 하에서 아버지 직위를 그대로 물려받기 보다는 '영원한 주석'으로 받들며 효심의 극대화를 선전한다는 해석이 그 하나이다. 그리고 다른 이유로는 보다현실적인, 즉 당시 위기상황을 고려했을 가능성이 있다. '고난의 행군'과 함께 시작된 김정일 시대에 주석 직위는 모든 권한과 함께 경제난을 책임져야 하는 불편한 자리가 될 수 있었던 것이다. 더욱이 국방위원장이라는 직위는 추후 헌법 개정을 통해 주석의 권한을 대신할 수도 있기 때문에 굳이 주석의 직위를 맡아야 할

^{7 1964}년 당 조직지도부 지도원으로 후계자 수업을 시작한 이래, 당 중앙위원(1970), 당 조직지도 부 부장(1973)을 거쳐 1974년에는 '당 중앙'으로 호칭되며 후계자로 확정되었다. 이어서 당중앙 위원회 정치위원회 위원(1974), 정치국 위원, 정치국 상무위원, 비서국 비서, 군사위원회 위원 (1980)을 맡았다. 군 분야에서도 국방위원회 제1부위원장(1990), 1991년 최고사령관(1991), 1992년 원수(1992)에 이어 1993년 국방위원장에 올랐다. 아버지 사망 3년 후인 1997년 당 총비서에 오르며 당에서도 최고 지위를 차지하였다. 그리고 연도는 정확하지 않지만 당 중앙군사위원장도 겸임하였다. 사망 후인 2012년 2월 대원수 칭호를 받았다.

필요가 없었던 것이다.

김정은도 유훈통치를 이어가며 김정일을 '영원한 총비서'와 '영원한 위원장'으로 추대한 배경은 유사하다. 다만 시대적 차이, 즉 선군시대의 시작 시기인가 제도화된 시기인가, 그리고 연령 및 경력 등에서 김정일과 김정은은 달랐다. 김정일은 주석 직위를 포기했기 때문에 이를 대체하기 위해 국가기구에서 다른 최고의 지위가 필요했다. 그것이 자신이 제시한 '선군시대'에 걸맞는 국방위원장이었고 추후 국방위원장의 권한은 헌법 개정을 통해 강화되었다. 특히 후계자를 고려한 2009년 헌법 개정에서는 국방위원장이 주석에 버금가는 권한을 갖게 되었다.

더욱이 2010년 개정 당 규약은 총비서의 권한 강화와 함께 후계자의 권한도 보장하고 있다. 서문을 보면, 당 건설의 기본원칙으로 '당 안에 사상과 영도의 유일성을 보장'하고 '당이 인민대중과 혼연일체를 이루며,' '당 건설에서 계승성을 보장'하는 것으로 제시하고 있다. 바로 '계승성 보장'이 김정은의 후계논리와 유일지도체계를 뒷받침해주는 것이다. 이와 같이 김정일이 헌법과 당 규약에 명문화한절대 권력을 김정은은 그대로 이어받았다. 다만 유훈통치, 그리고 연령 및 경력등을 고려하여 새로운 자리를 신설한 것이다. 그 자리가 당 제1비서이고 국방위원회 제1위원장이다.

둘째, 이러한 최고지도자의 절대 권한은 당, 국가기구, 군, 인민들과의 관계에서도 제도화되어 있으며 그 중심에는 당이 있다. 당(제33, 38조)8은 국가기구(제57조),9 군(제48조),10 인민들(제57조)11 가운데에도 유일지도체계를 세우도록 지도를 해야 하는 임무를 가진다. 이는 1980년이나 2010년 당 규약 모두에 공통된 점이다.

⁸ 제33조. 도(직할시)당위원회는 다음과 같은 사업을 한다. 당의 유일사상체계와 유일적령도체계를 세우는 사업을 주선으로 틀어쥐고 당원들과 근로자들이 수령을 결사용위하고 당의 로선과 정책을 결사 관철하며 당과 혁명대오의 일심단결을 강화하고 수령의 유일적령도 밑에 하나와 같이 움직이도록 지도한다; 제38조. 시(구역), 군당위원회는 당의 말단지도단위, 집행단위로서 다음과 같은 사업을 한다. 당의 유일사상체계와 유일적령도체계를 세우는 사업을 주선으로 틀어쥐고 당원들과 근로자들이 수령을 결사용위하며 주체사상, 선군사상과 혁명전통으로 튼튼히 무장하고 당의 로선과 정책을 결사 관철하며 당과 혁명대오의 일심단결을 강화하고 수령의 유일적령도밑에 하나와 같이 움직이는 혁명적 규률을 세우도록 한다.

⁹ 제53조. 당은 인민정권기관안의 당의 유일사상체계와 유일적령도체계를 튼튼히 세우고 인민정권 이 주체사상, 선군사상과 그 구현인 당의 로선과 정책을 철저히 관철하도록 정치적으로 지도한다.

¹⁰ 제48조. 조선인민군안의 각급 당조직들은 다음과 같은 사업을 한다…당의 유일적령군체계와 혁명적 군풍을 확고히 세워 인민군대안에 당의 사상과 령도의 유일성을 철저히 보장하며 모든 당원들과 군인들을 당과 수령을 결사용위하는 총폭탄으로, 조국과 인민을 위하여 한목숨 바쳐 싸우는 당의 참된 전사로 튼튼히 준비시킨다.

¹¹ 제57조. 당은 근로단체조직들안에 당의 유일사상체계와 유일적령도체계를 튼튼히 세워 근로단체들을 당에 충실한 정치조직으로 만들며 근로단체들이 당의 사상과 로선을 철저히 관철하도록 정치적으로 지도한다.

김정일 시대와 김정은 시대의 차이점은 '유일사상체계'만 언급 되었는가 아니면 '유일영도'도 함께 언급 되었는가 정도이다.

그런데 유의할 점은 당 부분이다. 당의 경우, 유일지도체계와 관련 기본원칙과 당원의 임무가 2010년에 보다 강화되었다. 이미 언급한 바와 같이 당 건설 및 당활동의 기본원칙으로 '당 안의 사상' 뿐만 아니라 '영도의 유일성을 보장'한다는 내용이 들어 있다. 또한 당원의 임무(제4조)에는 '상급이 주는 어떤 과업이라도 그 것이 당의 유일사상체계와 유일적 영도체계에 어긋날 때에는 그 집행을 거부할 수 있다'(제5조 3항)는 조항이 첨가되어 있다.

이렇게 본다면, 김정은의 최고지도자로서의 지위는 김정일과 마찬가지로 제도적으로 보장받고 있다. 당을 중심으로 국가기구, 군, 인민들 가운데에 유일지도체계의 제도화가 이어지고 있으며 당의 역할은 보다 강화된 측면이 있다. 그러나 여기에는 한계가 있다. 제도적 보장은 김정일이 후계자 김정은을 위해 만들었다는점이다. 즉, 김정일은 1994년 이후 강화되어 온 권력의 현실을 반영하는 한편 후계자를 위해 헌법과 당 규약을 개정하였고, 김정은은 이러한 지위를 이어받은 것이다. 이는 제도화된 권력이 실제 제도 및 규정대로 작동될 수 있는가의 문제를야기한다. 이를 위해서는 그 작동을 도와줄 기구가 필요하며 이러한 측면에서 국가권력구조를 살펴볼 필요가 있다.

Ⅲ. 국가권력구조와 당-군-국가기구

국가권력구조는 김정은이 실제 권력을 행사하는데 중요하며 권력구조의 변화는 권력관계에 영향을 줄 수 있다. 여기에서는 김정은이 보직을 맡고 있는 기구인정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회(와 국방위원장)을 중심으로 김정일 시대와 비교하여 분석하도록 한다. 이러한 분석은 김정은 지도방식의 주요 수단 및 운용방식을 보여주는 한편, 주요 기구 간에 업무분담 내용을 보여줄 것이다.

1. 당 정치국

먼저 당내 구조를 살펴보면, 당 사업을 조직·지도하는 라인은 당중앙위원회-당중앙위원회 전원회의-정치국 상무위원회 등으로 김정일 시대와 동일하다. 차이는비서국의 업무변화 부분에 있다. 김정일 시대에 비서국은 '필요시 당 인사 및 당면문제 등 당내 문제를 토의 결정하며 그 결정의 집행을 조직지도'(제26조)하는 기

관이었다. 그런데 2010년 당 규약을 보면, 비서국은 '당 내부 사업에서 나서는 문제와 그 밖의 실무적 문제들을 주로 토의결정하고 그 집행을 조직지도'(제26조)한다. 즉, '필요시에 당내문제를 결정하는 것'으로부터 '당 내부사업과 그 밖의 실무문제를 주로 결정하는 것'으로 바뀌었다. 1980년 당 규약에서 비서국은 정치국의결정기능을 일부 보완하는 역할을 하였다면, 2010년 당 규약에서 비서국의 기능은 실무문제의 집행 부분에 초점이 맞추어진 것이다.

명실상부한 최고 지도자가 되기 위해서 그리고 당무 경험이 없는 김정은에게 특히 당 장악은 반드시 필요한 일이다. 이를 위해 김정일은 2009년부터 중앙과 지방에서 간부를 교체하였고 당 조직을 복원하여12 당 중심의 운영기반을 마련하였다. 당 정치국의 정상화도 같은 맥락에서 해석이 가능하다. 후계자 김정은 권력의 중심이 당이며 그 기반이 정치국인 것이다.

그런데 일각에서는 2010년 당 규약 개정은 김정일 시대 실질적인 당 운영을 책임진 비서국의 역할이 현실화된 것이고 정치국원의 증가는 과두 또는 집단지도체제를 의미한다는 견해가 있다.13 김정일 시대에 형해화된 정치국의 기능을 비서국이 대신한 점을 고려한다면, 정치국의 기능 회복은 당 운영이 정치국 중심으로 전환되며14 비서국은 본연의 업무로 돌아간 것으로 해석해야 한다. 이와 함께 정치국의 정상화는 김정은의 취약한 권력기반을 고려한 대안으로 보는 것이 타당하다. 즉, 최고지도자 개인 외에 기구의 활용을 통한 지도방식을 택한 것이다. 이때 지도방식의 핵심은 기구 간에 역할분담을 명확히 하고 이들 기구를 장악하는 방식으로 그과정에서 본래 정치국 기능으로의 환원과 비서국과의 업무분담이 명확해진 것이다.

물론 김정일도 집권 초기부터 비서국 중심의 당 운영을 의도했던 것은 아니었다. 정치국 구성원의 사망과 당 대회의 미개최 등이 이어지며 정치국의 파행적 운영이 불가피해졌고 그 대안으로 비서국이 부상한 것이다. 이러한 점을 고려하면, 정치국 중심의 당 운영은 초기 권력장악 과정에서의 특징이며 정치국원의 증가는 김정은의 국정장악 능력에 따라 과두지배로의 변화를 의미할 수도 있다. 즉, 제도

¹² 박형중, "김정은 후계체제와 중앙과 지방의 전면적 간부 교체," (Online Series Co 11-31, 2011.11.17); 조민, "평양의 '7월 드라마'와 김정은 체제의 향방," (Online Series Co 12-30, 2012.7.23).

¹³ 이기동, "리영호의 해임과 북한의 권력구조," 경남대 극동문제연구소 제51차 통일전략포럼 (2012.8.16).

¹⁴ 유영구, 「북한의 '유일적 영도체계' 구조 분석」, http://cafe.daum.net/minbasa/YizY/766?docid =1MMy4|YizY|766|20120410124951&q=%BA%CF%C7%D1+%C1%B6%C1%F7%C1%F6%B5%B5%BA%CE> (검색일: 2012.8.17).

적 규정은 향후 운용과정에서 김정은의 리더십에 따라 변화될 가능성도 내포하고 있는 것이다. 그럼에도 현재의 당 구조는 정치국과 비서국의 역할분화가 보다 명 확해졌다는 점을 부인하기 어렵다.

2. 당 중앙군사위원회

'선군'의 정치방식, 그리고 조직화된 무장세력임을 고려할 때 북한사회에서 군은 김정은 정권의 주력 또는 지원세력일 수도 있고 반대로 제약 또는 견제세력일 수도 있다. 김정은이 가장 먼저 맡은 보직인 당 중앙군사위원회를 통해 당과 군의관계를 살펴보자.

1980년 당 규약에서 군사위원회는 당중앙위원회 산하에 있는 부문 위원회였다. 그리고 업무는 당 군사정책 대행방법을 토의결정하고, 전무장력 강화와 군수산업발전에 관한 산업을 조직지도하며 군대를 지휘(제27조)하는 것이었다. 담당업무가 군사부문에 한정되어 있고 실제 군사위원도 야전 군 엘리트 중심으로 구성되었다(<표 1>, <표 2> 참조). 1982년 군사위원회는 당 중앙군사위원회로 독립하고 당중앙위원회와 병렬 상에 놓인 것으로 알려져 있다. 반면 2010년 당 규약에서당 중앙군사위원회는 당 대회 사이에 군사 분야에 나서는 모든 사업을 당적으로조직지도하며, 당의 군사노선과 정책을 관철하기 위한 대책을 토의·결정한다. 그리고 혁명무력을 강화하고 군수공업을 발전시키기 위한 사업을 비롯하여 국방사업 전반을 당적으로 지도(제27조)하는 것으로 규정되어 있다.

차이를 보면, 당 중앙군사위원회의 담당업무가 군사부문에서 국방부문으로 확대되었고 '당 대회 사이' 그리고 '당적으로 지도'한다는 표현이 부가되었으며 군대의 지휘 부분이 누락되어 있다는 점이다. 업무 분야의 확대와 함께 그 내용이 군의 무력 부분이 아니라 군을 강화시키기 위한 당적 지도에 주력한다는 것을 알수 있다. 이전에 비해 당 중앙군사위원회의 업무 분야(국방사업)가 확대되고 지도의 성격(당적 지도)이 보다 명확해진 것이다.

당중앙위원회와 당 중앙군사위원회의 관계는 어떠한가? 일부에서는 당중앙위원회 전원회의가 1980년 군사위원회를 조직(제24조)한 것처럼 2010년에도 당중앙위원회 전원회의가 당 중앙군사위원회를 조직(제24조)하는 점을 고려하여 당중앙군사위원회를 당중앙위원회 하위의 기구로 표시하기도 한다. 그러나 1982년 군사위원회가 당 중앙군사위원회로 독립했다는 것은 담당업무에 변화가 있다는 것을 의미한다. 그리고 그 후 김정일 시대에 당 중앙군사위원의 보직과 면면에 큰

변화가 없었다. 15 즉, 2010년 당 규약은 1982년 이후 확대된 당 중앙군사위원회의 업무 및 권한을 현실적으로 반영한 것이다. 이러한 점을 고려하면, 김정은 시대에는 당 대회 사이에 당 중앙군사위원회는 군사 분야의 당 사업, 그리고 다른 모든 분야는 당중앙위원회가 각각 조직 지도하는 것으로 보인다.

그러면 군에 대한 당적 지도는 어떻게 이루어지는가? 군의 당사업과 관련된 기구는 정책결정기관인 군 당위원회, 그리고 집행 지도기관인 군 총정치국이다. 1980년 당 규약을 보면, 군 당위원회(제47조)와 총정치국(제52조)은 당중앙위원회에 직속되며 정기적으로 보고해야 한다. 김정일 시대에는 총정치국장이 당 조직지도부장인 김정일에게 직접 보고했던 것으로 알려져 있다. 그리고 조선인민군의 각급 당 조직들과 정치기관들은 '당 규약과 당중앙위원회가 비준한 지시와 규정에따라 조직되고 사업'(제55조)한다. 즉, 총정치국과 군 당위원회 모두 당중앙위원회에 의해 조직, 지도되며 또한 보고해야 하는 것이다.

그런데 2010년 당 규약은 두 가지 점에서 다르다. 군 당위원회는 이전과 마찬가 지로 당중앙위원회 지도 밑에 사업(제47조)하는 반면, 총정치국은 '당중앙위원회 직속'이라는 표현이 빠지고 대신 '당중앙위원회 부서와 같은 권능'(제49조)을 가진 다는 표현이 들어갔다. 이러한 표현은 당 중앙군사위원회의 권한이 강화된 것인가 아니면 약화된 것인가를 두고 논란16을 불러일으킬 수 있다. 이는 다음과 같은 추 론이 가능하다. 총정치국에 대한 조항을 보면, '당 규약과 당 정치사업의 지도서에 따라 사업'(제51조)한다고 되어 있는 등 당중앙위원회 관련 표현이 누락되었다. 군 당위원회는 여전히 당중앙위원회 직속으로 지도를 받으며 사업을 한다면, 총정 치국은 당중앙위원회에 직속된다거나 보고해야 된다는 규정이 빠진 것이다. 따라 서 총정치국의 보고 규정이 누락된 점, 당 제1비서가 당 중앙군사위원장을 겸직한 다는 점, 그리고 당중앙위원회와 당 중앙군사위원회의 업무가 분담된 점을 고려한 다면, 보고체계에도 변화가 있는 것으로 추정할 수 있다. 당 중앙군사위원회가 군 사 분야를 조직, 지도하고 군의 당적 지도기관인 총정치국도 당중앙위원회가 아닌 당 중앙군사위원회의 지도를 받는 방식인 것이다(<그림 1> 참조). 그런데 김정은 이 당 제1비서이며 당 중앙군사위원장이기 때문에 결국 군의 당 조직은 김정은에 게 보고하는 형식이 된다. 보고하는 루트만 변화한 것이다. 즉, 당 중앙군사위원회

¹⁵ 이에 대해서는 필자, "북한의 민군관계: 군의 역할을 중심으로," 『북한연구학회보』, 제13권 제1호 (2009)을 참조할 것.

¹⁶ 정성장, "북한의 노동당 규약 개정과 후계문제 및 권력체계 변동," 『정세와 정책』, 2011년 3월 호.

의 업무는 일부 변화되었지만 김정은이 당을 통해 군을 정치적으로 통제하는 방식은 김정일과 동일하다.

국방위원회 당중앙위원회 당중앙군사위원회 제1위원장: 지휘권 조직/지도 조직/지도 총참모부 인민무력부 조선인민군당위원회 총정치국 군정 군령 군단정치부 군 군단당위원회 단 사단/여단 사단/여단당위원회 사단/여단정치부 대 연대당위원회 여 연대정치부 대대초급당위원회 대대정치지도원 대 대 중대세포위원회 중대정치지도원 중 대 \uparrow 군사선 (당 사업 결정) (당 사업 집행) 정치선

<그림 1> 김정은 시대 당·군관계의 개념도

3. 국방위원장과 국방위원회

국가기구에서 김정은의 직위는 국방위원회 제1위원장이다. 국방위원회는 1992년 헌법 개정으로 중앙인민위원회 산하 기구로부터 별도의 기구로 독립하였고, 김정일 시대인 1998년 개정에서 국방위원장의 권한이 강화되는 등 선군정치의 제도화에 주요 역할을 수행한 기구이다. 그 후 2010년 개정헌법에 따라 국방위원장은 주석의 반열에 올라간 한편, 국방위원회는 국방위원장의 명령을 보좌하는 역할이 강화되었다. 국방위원장으로서의 권한은 김정일의 경우 추후 제도화에 의해 정당화되었다면, 김정은의 경우는 사전에 마련된 법 규정에 의해 보장받는다는 점에서차이가 있다.

<표 1> 주석/국방위원장/국방위원회의 권한·업무 비교

분야	김일성(1992년 헌법)	김정일(1998년 헌법)	김정은(2009년 헌법)	
	·국가수반 ·공화국 국가주권 대표		·최고영도자	
국가	-	_	·국가전반사업 지도 ·선군혁명노선 관철 위한 국가 중요정책 수립	
	·전반적 무력의 최고사령관 ·일체무력 지휘통솔	·일체무력 지휘통솔	·전반적 무력의 최고사령관 ·일체무력 지휘통솔	
군사	_	>국가의 전반적 무력 지도 >군사칭호 제정, 장령이상 군사 칭호 수여 >전시상태, 동원령 선포	>국가의 전반적 무력 지도 >군사칭호 제정, 장령이상 군사칭호 수여 >비상사태, 전시상태, 동원령 선포	
		>중요군사간부 임명·해임	-	
٠₹	·주석/국방위원장 겸직	-	·국방위원장/최고사령관 겸직	
		·국방건설사업 전반 지도	·국방위원회사업 직접지도 ·국방부문 중요간부 임명·해임	
		>국방건설사업 지도 >국방부문의 중앙기관 내오거나 없애	>국방건설사업 지도 >국방부문의 중앙기관 내오거나 없애	
국방	-	>국가주권의 최고군사지도기관 >전반적 국방관리기관 (국가주권의 지도기관: 중앙인민위)	>국가주권의 최고국방지도기관	
		(국방위원회 결정·명령에 어긋나는 국가기관의 결정·지시 폐지: 최고인민회의)	>국방위원장 명령, 국방위원회 결정·지시에 어긋나는 국가기관의 결정·지시 폐지 >국방위원장 명령, 국방위원회 결정·지시집행정형의 감독, 대책 수립	
	·다른나라와 맺은 조약 비준·폐기 ·특사권 행사	·다른나라와 맺은 조약 비준·폐기 ·특사권·대사권 행사	·다른나라와 맺은 중요조약 비준·폐기 ·특사권 행사	
외교	·다른 나라에 주재하는 외교대표의 임명·소환 발표 ·다른나라 사신의 신임장· 소환장 접수	(다른나라와 조약: 중앙인민위)	(다른나라 사신의 신임장· 소환장 접수: 최고인민회의 상임위원장)	

^{* · :} 주석/국방위원장의 권한, > : 국방위원회의 권한, () : 기타 기구의 권한

<표 1>은 주석과 국방위원장/제1위원장, 그리고 국방위원회의 권한 및 업무를 국가, 군사, 국방, 외교 부문으로 나누어 비교한 표이다. 우선 주석과 국방위원장/제1위원장의 권한을 보면, 국가의 대표(김일성) → 국방 분야의 대표(김정일) → 국가 전 부문의 대표(김정은)의 변화를 볼 수 있다. 김정일 시대에 다른 기구로 이전된 주석의 일부 권한이 다시 회복되었고, 국방관련 권한은 보다 확대되었다. 예를 들면, 제1위원장은 최고 영도자로서 국가전반의 사업을 지도하고 국가의 주요 정책을 수립하는 한편, 전반적 무력의 최고사령관이며 국방부문의 중요 간부를 임명 또는 해임할 수 있다.

한편 국방위원회는 군사 부문에서는 김정일 시대와 별반 차이가 없으며 차이는 국방 부문에 있다. 하나는 국방위원회의 성격에 관한 것이다. 전반적 국방관리기관과 국가주권의 지도기관(이전: 중앙인민위원회)이 합쳐져서 국방위원회가 '국가주권의 최고국방지도기관'으로 격상되었다. 그리고 다른 하나는 국방위원장과의 관계에 대한 것이다. 제1위원장의 명령이나 국방위원회의 결정 등에 어긋나는 국가기관의 지시는 폐지하거나 집행을 감독하는 권한이 추가되는 등 국방위원장을 보좌하는 권한이 확대된 것이다. 즉, 제1위원장이 국가의 모든 사업을 전반적으로 지도한다면, 국방위원회는 국방건설사업과 무력을 지도하는 역할을 하게 된 것이다.

한편 군에 대한 당적 지도권이 당 중앙군사위원회에 있다는 점은 이미 설명하였다. 그러면 군에 대한 지휘권과 인사권은 어디에 있는가? 김정일 시대에 군 지휘권은 국방위원장과 당 중앙군사위원회에 의해 이중적으로 제약받는 구조였다. 1998년 헌법에서 국방위원회가 군 지휘권(제113조)을 가지고 있지만 이는 실제최고사령관을 겸임하고 있는 국방위원장의 권한(제27조)이며 당 중앙군사위원회가 가진 군대의 지휘(당 규약 제27조) 권한도 역시 당 중앙군사위원장인 김정일에게 있었다. 마찬가지로 김정은 또한 최고사령관을 겸임하는 제1위원장의 직위를 기반으로 군 지휘권을 가지고 있되 무력에 대한 지도권은 인민무력부가 속해 있는 국방위원회에 있는 것으로 판단된다. 즉, 군의 지휘권은 제1위원장, 군의 지도권은 국방위원회, 그리고 군에 대한 당적 지도권은 당 중앙군사위원회에 있는 것이다. 이전보다 기구의 구성 및 기능에 부합하도록 역할 분담이 이루어진 것으로 보인다.

군 인사권의 경우, 김정일 시대에는 국방위원회가 중요 군사간부를 임명 또는 해임(헌법 제114조 제2, 3항)할 수 있었다면, 2009년 개정헌법에는 제1위원장이 국방간부를 임명 또는 해임(헌법 제103조 제2항)할 수 있다. '국방간부'는 군사간

부를 포함하는 개념이기 때문에 제1위원장이 군의 인사권도 가지는 것으로 보아 야 한다. 김정은은 제1위원장 직위를 통해 군에 대한 지휘권과 인사권을 동시에 갖고 있는 것이다.

Ⅳ. 주요 기구의 구성과 엘리트

지금까지 김정은은 최고 지도자의 지위를 제도적으로 보장받고 있으며 또한 이러한 지위는 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회의 업무 분담을 통해 뒷받침되고 있음을 살펴보았다. 각 기구가 실제 그러한 업무를 수행하는가는 구성원의보직 등을 통해 확인할 수 있다. 먼저 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회가어떠한 보직의 엘리트로 구성되었는가를 살펴보고 그 다음 그 엘리트들은 누구이며 어떠한 특징을 가지고 있는지를 살펴볼 것이다.

1. 주요 기구의 구성

먼저 당 중앙군사위원들을 살펴보자. 다음 <표 2>과 <표 3>은 김일성, 김정일, 김정은 시대에 당 중앙군사위원의 소속별 보직을 비교한 것이다. 김정은 시대에 당 중앙군사위원은 대거 보강되었고 보직의 범위 또한 확대되었으며 이들 중 군 사칭호를 가지지 않은 인사는 없다. 김경옥과 장성택도 민간인이지만 대장의 군사 칭호를 가지고 있다.

<표 2> 시대별 당 중앙군사위원 비교: 군 소속

연도	직위								
1994	인민무력부장 (오진우)	총정치국장 (오진우)	총참모장 (최 광)			호위사령관 (리을설)			
2004	인민무력부장 (김일철)	총정치국장 (조명록)	총참모장 (김영춘)	_	_	호위사령관 (리을설)	_	_	
2012	인민무력부장 (김정각)**	부위원장 총정치국장 (최룡해)	총참모장 (현영철)	총참모부 부총참모장 (최부일)	총참모부 작전국장 (김명국)	호위사령관 (윤정린)	제1부부장 후방총국장 (현철해)	정찰총국장 (김영철)	

연도	직위							
1994	-	포병사령관 (김하규)						
2004	평양방어사령관 (박기서)		_	_	_	_	_	
2012	-	-	공군사령관 (리병철)	전 해군사령관 (정명도)	전략로켓군 사령관 (김락겸)	전 미사일 지도국장 (최상려)	11군단장 (최경성)	

^{**} 위원장 김정은은 제외함.

<표 3> 시대별 당 중앙군사위원 비교: 당·국가기구 소속

연도					직위				
1994	당군사부장 (리하일)	당민방위 부장 (김익현)							사회안전 부장 (백학림)
2004	당군사부장 (리하일)	당민방위 부장 (김익현)	·	•	•	•	•	•	인민 보안상 (최 용수)
2012	•		당조직지도부 부부장 (김경옥)	당 기계 공업부장 (주규창)	국방위 부위원장 (장성택)	국방위 부위원장 (김영춘)	국가안전 보위부장 (김원홍)	국가안전 보위부 제1부부장 (우동측)	인민보안 부장 (리명수)

첫째, 당 중앙군사위원 중 가장 눈에 띄는 점은 군 엘리트, 특히 야전 군인사가 대거 진입한 점이다. 총참모부의 부 총참모장과 작전국장, 후방총국장, 공군 및 해군 사령관, 전략로켓군사령관, 11군단장 등이 그들이다. 김정일 시대에는 주로 군의 요직 인사가 당 중앙군사위원 이었던 반면, 김정은 시대에는 야전의 핵심보직인사들이 당 중앙군사위원으로 대거 진입한 것이다. 이는 한편으로는 군 엘리트의당 진입확대로 해석할 수도 있고, 다른 한편으로는 당 중앙군사위원회의 위상 격하로 해석할 수도 있다. 야전 인사의 진입은 당 중앙군사위원회의 업무와 연관시켜 보아야 한다. 총정치국장 외에 군사 분야를 담당하는 당 조직지도부 부부장, 군수공업을 담당하는 당 기계공업부장의 진입은 바로 동 위원회가 군사 분야를 담당하는 것과 관련되어 있다. 담당 업무로 인해 야전 인사들이 진입한 것이다. 또한 야전 인사들의 당 진입은 당의 테두리 안에서 군 엘리트를 직접 통제하는

^{** 2012}년 11월 김격식으로 교체.

방식, 즉 당의 군 통제와 연관시킬 필요가 있다. 야전 핵심 인사들의 당 직위는 '당의 군'이라는 점을 보다 확실히 하려는 것이다.

둘째, 당 중앙군사위원으로 국방위위원회 보직 엘리트들이 대거 포함된 점이 주목된다. 국방위원회의 부위원장 4명 중 장성택과 김영춘, 위원 7명 중 김정각, 최룡해, 주규창, 우동측, 김원홍, 리명수 등 6명이 포함되어 있다. 이러한 겸직은 언뜻 보면 국방위원과 당 중앙군사위원이 중복되며 업무도 중복된다고 해석할 수도 있다. 그러나 이는 당 중앙군사위원이 된 배경이 보직 때문인지 아니면 국방위원 직 때문인지를 먼저 살펴보아야 판단이 가능하다.

김정각과 최룡해는 군 보직, 주규창은 군수 관련 보직, 김원홍, 우동측, 리명수는 공안 관련 보직으로 이들은 보직과 당 중앙군사위원회의 업무와의 연관성 때문에 당 중앙군사위원이 된 것으로 판단된다. 당 중앙군사위원회의 업무가 군사분야와 국방사업의 당적 지도이기 때문에 관련된 인사들이 동 위원회에 속하게된 것이다. 반면, 국방위원 보직으로 추정되는 인사는 김영춘과 장성택이다. 김영춘은 인민무력보장에서 해임된 이후 다른 보직은 알려진 바 없으며, 장성택의 경우, 보직인 당 행정부장은 공안과 관련되어 있지만 군 분야와는 업무적으로 직접적 연관이 없다. 김영춘과 장성택은 국방위원회의 업무가 군에 대한 지도권이기때문에 부위원장의 자격으로 포함된 것이다.

이번에는 국방위원회를 보자. 당 중앙군사위원과 마찬가지로 김일성, 김정일, 김정은 시대에 국방위원들의 소속별 보직을 비교해 보았다. 특징은 다음 세 가지 로 제시할 수 있다.

연도	직 위							
1994	인민무력부장 (오진우)	_	부부장 (김광지·김 봉률)	<u>총</u> 참모장 (최 광)	호위사령관 (리을설)	군단장 (주도일)		
2004	인민무력부장 (김영춘)	제1부위원장 총정치국장 (조명록)	_	_	_	-		
2012	인민무력부장 (김정각)*	총정치국장 (최룡해)						

<표 4-1> 시대별 국방위원 비교: 군 소속

^{* 2012}년 11월 김격식으로 교체.

<표 4-2> 시대별 국방위원 비교: 당·국가기구 소속

연도	직 위									
1994	당 군수 담당비서 (전병호)	-		-	제2경제 위원장 (김철만)	-		-		
2004	당 군수 담당비서 (전병호)		_	도당비서 (연형묵)	제2경제 위원장 (김철만)	부위원장 교통위원장 (리용무)	_	인민 보안상 (주상성)	_	_
2012	당 군수 담당비서 (박도춘)	당 기계 공업부장 (주규창)	부위원장 당 행정부장 (장성택)		제2경제 위원장 (백세봉)	부위원장 교통위원장 (리용무)	국가안전 보위부장 (김원홍)	인민 보안상 (리명수)	부위원장 (김영춘)	부위원장 (오극렬)

첫째, 국방위원회의 구성과 관련 가장 눈에 띄는 점은 당 중앙군사위원회와 반대로 군 엘리트가 확연히 감소한 반면 당 및 국가기구 부문의 엘리트들은 별 변화가 없다는 점이다. 군에서는 인민무력부장과 총정치국장이 국방위원이며 부위원장 급이 아니라 위원에 머무르고 있다. 김정일 시대에 총정치국장이 제1부위원장이었던 것과는 다르다. 특히 최룡해는 당 중앙군사위원회의 부위원장이지만 국방위원회에서는 위원에 머물러 있다. 이는 보직과 담당 업무 간의 관계 때문으로 판단된다. 군의 당 사업을 책임지는 총정치국장은 당 중앙군사위원회에서는 주요 직책을 맡아야 하지만 국방 분야와 군 지도를 맡는 국방위원회에서는 구성원 중 하나인 것이다.

둘째, 국방위원들 중에서 보직과 관련 특이한 경우는 김영춘과 오극렬이다. 이들은 별 보직이 없는데도 부위원장 직위를 맡고 있다. 이는 부위원장 직에 따른 권한을 가지고 있다기 보다는 단순한 예우 차원으로 보인다. 김영춘은 인민무력부장, 오극렬은 당 작전부장을 역임했으며 당 중앙군사위원회의 개편 직전 두 명 모두 부위원장 직에 있었다. 한편, 새로 진입한 당 행정부장, 당 기계공업부장, 국가안전보위부장은 2012년 개편 이전부터 국방위원이었다. 이들의 업무를 보면, 국가안전보위부장은 공안을 담당하며, 당 행정부장은 국가안전보위부와 검찰 등 공안부서를 담당하고, 당 기계공업부장은 군수공업을 담당한다. 즉, 국방위원회의 업무가 무력부문과 국방건설사업의 지도이기 때문에 이들이 국방위원으로 진입한 것이다.

셋째, 국방위원회 부위원장 4명은 모두 당 및 국가기구 소속이며 군 인사는 포함되어 있지 않다. 이전에는 인민무력부장이 부위원장, 그리고 제1부위원장은 총

정치국장이었다. 그러나 김정은 시대에는 당 기구에서 장성택, 국가기구에서 리용무, 그리고 김영춘과 오극렬이 부위원장 직을 맡고 있다. 물론 김영춘과 오극렬은 대표적 군 인사로 과거 경력을 고려하면 4명의 부위원장은 당, 국가기구, 군 인사로 구성되었다고 볼 수도 있다. 그러나 김영춘과 오극렬은 역시 예우 차원으로 해석해야 한다. 그리고 당 행정부장이 부위원장 직을 맡은 전례가 없기 때문에 장성택은 현 정권의 핵심 인물이라는 점이 작용하였다면, 리용무는 김정일 시대 이후부위원장을 맡은 점을 고려한 것으로 보인다.

이제 마지막으로 당 정치국을 살펴보자. <표 5>는 위원과 후보위원들을 소속 별로 분류하여 정리한 표이다. 여기에서 상무위원회의 김영남과 최영림은 제외하였다. 김영남은 최고인민회의 상임위원장, 최영림은 내각 총리, 그리고 상무위원회의 또 다른 멤버인 김정은은 제1비서와 제1위원장을 맡고 있다. 즉, 이들은 국가기구의 각 대표들로 일종의 상징적 의미가 있기 때문이다. 당 정치국 위원과 후보위원은 모두 당, 국가기구, 군 및 공안 등을 망라하여 구성되어 있다.

<표 5> 2012년 당 정치국 위원·후보위원의 소속

구분	당 (14명)	국방위원회 (3명)	최고인민회의·내각 (7명)	군·공안 (7명)
위원	·부장: 1명 (행정부장) ·비서: 4명 ·위원장: 1명 (검열위원장)	·부위원장: 2명	·최고인민회의: 2명 (상임부위원장·상임위 서기장) ·내각: 2명 (부총리·정치국장/당책임비서)	·군: 2명 (인민무력부장·제1부부장) ·공안: 2명 (국가안전보위부장·인민보안부장)
후보위원	·부장·2명 (기계공업부장· 총무부장) ·제1부부장: 1명 (조직지도부) ·비서: 5명	·부위원장: 1명	·내각: 3명 (부총리 2명·전 부총리 1명)	·군: 1명 (조선인민내무군 정치국장) ·공안: 2명 (국가안전보위부 제1부부장· 정치국장)

첫째, 주목할 점은 상무위원이 최룡해 군 총정치국장이라는 점이다. 당 정치국에 당 인사들이 상대적으로 많은 분포를 보이는 구성과 배치되는데 이는 두 가지점에서 의미가 있다. 우선 최룡해는 차수의 군사칭호를 가지고 있지만 당 관료 출신이라는 점이며, 다른 하나는 군에서 당 사업을 책임지는 지위를 가지고 있다는점이다. 즉, 정치국에서 최룡해는 군에 대한 당 통제를 상징하는 한편 당이 군 보다 우위에 있음을 뒷받침해준다.

둘째, 정치국의 구성을 보면, 위원과 후보위원 총 31명 중에서 당 인사가 14명으로 약 절반을 차지한다. 당 비서는 9명(위원: 김경희, 박도춘, 김기남, 최태복, 후보위원: 김양건, 김영일, 김평해, 문경덕, 곽범기) 전원이 포함되어 있고, 부장급(위원: 장성택 행정부장, 김국태 검열위원장, 후보위원: 주규창 기계공업부장, 태종수 총무부장, 조연준 조직지도부 제1부부장)도 5명이 포함되어 있다. 당 비서가모두 포함된 것은 당 정치국이 결정하고 당 비서국이 집행을 주도하는 즉, 당 정책의 결정과 집행의 긴밀성이 이루어질 수 있는 구조임을 보여준다.

셋째, 당 정치국은 당 외에도 국방위원회와 내각, 군과 공안 등 전 부문의 보직 자로 구성되어 있다. 국방위원회는 부위원장급(위원: 김영춘, 오극렬, 리용무 교통 위원장), 최고인민회의는 상임위원회 간부(위원: 양형섭 부위원장, 변영립 서기장), 내각은 부총리급(위원: 강석주, 전병호 내각 정치국장 겸 당 책임비서, 후보위원: 로두철, 김락희, 리태남 전 내각 부총리)이 포함되어 있다. 그리고 군에서는인민무력부장(위원 김정각)과 제1부부장(위원 현철해), 정치국장(후보위원: 리병삼 조선인민내무군), 그리고 공안에서는 부장(위원: 김원홍 국가안전보위부장, 리명수인민보안부장)과 부부장 또는 국장급(후보위원: 우동측 국가안전보위부 제1부부장, 김창섭 국가안전보위부 정치국장) 등이 있다.

이러한 구성은 당 정치국의 업무와 밀접히 관련되어 있다. 말 그대로 '당의 모든 사업'을 조직 지도하기 때문에 각 부문의 대표들이 위원 또는 후보위원으로 구성 된 것이다. 이러한 구성의 안배는 위원과 후보위원 모두에서 유사하게 나타난다.

2. 핵심 엘리트의 특징

그러면 주요 기구의 구성원들은 어떠한 특징을 가지고 있는가? 주요 인시들의 보직 겪직 여부와 주요 보직으로의 부상 시기를 살펴보자.

<표 6> 주요 보직 겸직 엘리트

구분	겸직 엘리트			
당 정치국 당 중앙군사위원회 (1명)	·우동측(위원/후보위원)			
당 정치국 국방위원회 (3명)	·리용무(위원/부위원장) ·오극렬(후보위원/부위원장)	·박도춘(위원/위원)		

당 정치국
당 중앙군사위원회
국방위원회
(7명)

·김영춘(위원/위원/부위원장) ·최룡해(상무위원/부위원장/위원) ·김원홍(위원/위원/위원) ·주규창(후보위원/위원/위원)

·장성택(위원/위원/부위원장) ·김정각(위원/위원/위원) ·리명수(위원/위원/위원)

첫째, 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회의 보직 겸직 인사는 총 11명이 며 모든 겸직 인사는 당 정치국의 보직자(상무위원, 위원, 후보위원)라는 공통점을 가지고 있다. 당 정치국의 보직을 맡지 않고 당 중앙군사위원과 국방위원을 같이 겸직한 경우는 없다. 이는 당 정치국의 위상이 이전과는 다르다는 점을 반증해 준다. 당 정치국 직위를 가지면서 당 중앙군사위원회 보직을 가진 인사와 국방위원회 보직을 가진 인사를 비교해 보면, 특별한 유사점은 보이지 않는다.

둘째, 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회의의 보직을 모두 겸직한 인사는 김영춘, 장성택, 최룡해, 김정각, 김원호, 리명수, 주규창 등 모두 7명이다. 이들의 소속을 보면 당 2명(장성택, 주규창), 군 2명(김정각, 최룡해), 공안 2명(김원홍, 리명수), 그리고 기타 1명(김영춘) 등이다. 당, 군, 공안의 소수 핵심 인사들이 김정은 시대의 측근들이며 이는 역으로 김정은 측근들이 핵심 요직을 맡고 있음을 보여준다.

셋째, 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회의 보직을 겸직한 이들이 어느시기에 부상하고 현 보직에 진입했는가를 보면, 김일성, 김정일, 김정은 시대 세부류로 나뉜다. 먼저 오극렬, 김영춘, 리영무 등은 이미 김일성 시대부터 중용된인물이다. 특히 리용무17는 1991년 이래 교통위원장을 맡았으며 국방위위원회 부위원장이 된 것은 김정일 시대인 1998년 이후 이다. 그리고 김정일 시대는 장성택, 리명수,18 주규창,19 우동측,20 김정각21인 한편, 김정은이 후계자로 낙점 받은 2009년 이후 부상한 인사는 최룡해,22 박도춘,23 김원홍24 등이다. 각 시대의 인물

^{17 1991}년 정무원 교통위 위원장, 1998년 국방위원회 부위원장 및 인민군 차수, 2010년 당 정치국 위원, 2012년 김정일훈장 수훈.

^{18 1997}년 인민군 총참모부 작전국장, 2007년 국방위원회 행정국장, 2011년 인민보안부장, 2012년 당 정치국 위원, 당 중앙군사위원회 위원, 국방위원회 위원.

^{19 2001}년 당 군수공업부 제1부부장, 2009년 국방위원회 위원, 2010년 당기계공업부장, 당 정치 국 후보위원, 당 중앙군사위원회 위원, 2012년 인민군 상장, 김정일훈장 수훈.

²⁰ 연도 미상 국가안전보위우 부부장, 2009년 국가안전보위부 제1부부장, 국방위원회 위원, 2010년 인민군 대장. 당 정치국 후보위원, 당 중앙군사위원회 위원, 2012년 김정일훈장 수훈.

^{21 2007}년 총정치국 제1부국장, 2009년 국방위원회 위원, 2010년 당 정치국 후보위원, 당 중앙군사 위원회 위원, 2012년 차수 승진, 김정일훈장 수훈, 당 정치국 위원, 인민무력부장.

²² 2010년 대장 칭호, 황해북도 당위원회 책임비서 해임, 당 중앙위 비서, 당정치국 후보위원, 당

이 현재 김정은 시대의 핵심 인사로 고르게 구성되어 있다는 점이 특이하다. 김일성-김정일-김정은의 3대 세습이 핵심 인사에도 반영된 것으로 보인다.

V. 결론

지금까지 김정은 정권의 제도적 기반을 최고지도자의 지위, 국가권력구조, 그리고 기구의 구성 및 엘리트를 중심으로 살펴보았다. 이로부터 다음 네 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 제도적 측면에서 김정은의 절대 권력은 김정일과 비교할 때 변화한 부분이 없으며 국가기구 부문에서는 보다 강화된 측면이 있다. 외견상 차이가 있다면, 유훈통치, 그리고 연령 및 경력 등을 고려하여 새로운 자리가 신설되었다는 점이다. 이와 관련하여 주목할 점은 제도와 권력의 선후관계에 있다. 김정일이 현실과 제도와의 간극을 추후 규약 및 헌법 개정이라는 제도화 과정을 통해 스스로 정당화 하였다면, 김정은의 권력은 김정일이 마련한 제도에 의해 정당화되고 있다. 즉, 김정은 권력의 제도적 기반은 스스로 만든 것이 아니라는 것이다. 이는 제도가 김정은이 최고지도자가 된 후 정권의 주요 기반이 되고 있지만 이와 동시에 정권의한계로 작용할 가능성이 있음을 의미한다. 제도는 권력운용의 기반을 의미하는 것이지 실제 권력을 뜻하는 것은 아니기 때문이다.

둘째, 김정은 지도방식의 핵심기구는 당이며 특히 정치국의 역할이 중요하다. 정치국 상무위원회는 국방위원회 제1위원장, 최고인민회의 상임위원장, 내각 총리 등 국가기구의 각 대표들로 구성되어 있다. 또한 정치국 위원과 후보위원은 당, 국가기구, 군 및 공안 등을 모두 망라하여 구성되어 있다. 특히 당 중앙군사위원과 국방위원 등 주요 보직자 그리고 당 비서국 비서는 모두 당 정치국의 보직을 맡고 있다. 이는 당 정치국이 명실상부하게 핵심기구로 부상했음을 뒷받침해준다.

이러한 구성과 분포는 다른 한편으로 당 정치국 내에서 파워 게임이 이루어질 가능성을 내포하고 있다. 김정은이 이들 엘리트들을 장악하고 조정할 수 있는 능 력이 있는가가 당 정치국이 집단지도방식으로 갈 것인지 아니면 유일지도방식을

중앙군사위원회 위원, 2012년 김정일혼장 수혼, 국방위원회 위원, 당정치국 상무위원.

^{23 2010}년 자강도 당위원회 책임비서 해임, 당중앙위 비서, 정치국 후보위원, 2011년 국방위원회 위원, 2012년 대장 승진, 김정일훈장 수훈, 정치국 위원.

^{24 2009}년 대장, 2010년 당 중앙군사위원회 위원, 2011년 인민군 총정치국 부국장, 2012년 김정일 훈장 수훈, 국가안전보위부장, 당 정치국 위원, 국방위원회 위원.

유지할 수 있을 것인지와 밀접히 연관되어 있다. 당 기능의 회복은 당을 통한 유일적 지도를 의도하고 있지만 오히려 핵심기구인 당이 유일적 지도를 변화시킬 수 있는 가능성을 가지고 있는 것이다.

셋째, 김정은 지도방식의 특징은 헌법과 당 규약을 통해 기구나 조직 간에 담당 업무와 기능을 명확히 한 점이다. 당 내부에서는 당중앙위원회와 당 중앙군사위원회, 국가기구 내에서는 국방위원회와 제1위원장, 그리고 당과 국가기구와의 관계에서는 당 중앙군사위원회와 국방위원회의 업무와 역할 분담이 보다 명확해졌다. 예를 들면, 당 대회 사이에 당 중앙군사위원회는 군사 분야에 대한 당적 지도, 국방위원회는 무력 부문에 대한 지도를 담당한다. 또한 당 중앙군사위원회는 국방사업에 대한 당적 지도, 국방위원회는 국방건설사업에 대한 지도를 각각 담당하는 것이다. 이에 따라 당 중앙군사위원회는 군 엘리트, 야전 군 인사 그리고 국방위원회 보직 인사들이 대거 포함된 반면, 국방위원회 부위원장은 모두 당 및 국가기구소속이며 국방위원 중에서 군 인사는 확연히 감소하였다.

문제는 이러한 기구와 조직의 명확한 역할 분담이 곧 보직담당 엘리트 간에도 서로의 영역이 명확해짐을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 이는 엘리트의 겸직 여부와 겸직 정도와 밀접히 연관되어 있다. 겸직 정도가 높다면 기구나 조직의 역할 분담은 의미가 없어지게 된다. 겸직 엘리트는 담당 업무가 그만큼 확장되기 때문에 권한이 보다 강해질 가능성이 커지는 것이다. 이와 관련, 핵심인사들에 주목해야 한다. 김정은 시대의 핵심 엘리트 7명은 당, 군, 공안 등 핵심 기구에 핵심보직을 맡고 있으며 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회의의 보직을 모두 중첩적으로 겸직하고 있다. 향후 이들이 적절한 견제를 통해 측근정치의 핵심을이룰 것인지, 아니면 합종연횡으로 권력의 분점이나 집단지도체제가 가능할 것인지는 역시 김정은의 통치능력에 달려있다. 기구나 조직의 역할 분담은 김정은 개인의 권력이 조직을 통해 보완된다는 의미를 갖는 반면, 측근들의 중첩인사는 상호 견제와 김정은으로의 응집력 강화 가능성 또는 상호 갈등과 권력의 분산 가능성을 모두 가지고 있는 것이다.

넷째, 군에 대한 당 통제방식에는 근본적인 변화가 없으며 당의 통제는 보다 강화되었고 그 동심원의 중심에는 김정은이 위치하고 있다. 군의 지휘권과 인사권은 모두 국방위원회 제1위원장이자 총사령관인 김정은에게 있다. 또한 국방위원회는 인민무력부와 총참모부를 통해 군에 대한 야전의 지도권을 가지고 있으며(군사선), 당 중앙군사위원회는 총정치국을 지도하는 동시에 보고받는 등 군의 당 사업에 대한 정치적 지도권(정치선)을 가지고 있다. 즉, 군에 대한 이중적 지휘체계(군

사선과 정치선)는 유지되고 있으며 그 중심에는 김정은이 있다. 이는 국방위원회 와 당 중앙군사위원회를 통해 군에 대한 통제권을 장악하는 방식이다.

이러한 방식은 김정일 시대와 비교할 때 변화된 부분이 없지만 총정치국에 당출신 최룡해를 배치한 점, 그리고 당 중앙군사위원회에 군 야전인사를 배치한 점은 군에 대한 당통제가 강화되었음을 의미한다. 이는 선군정치 방식의 후퇴를 의미하기 보다는 김정은의 군권 장악방식과 당 기능의 회복방식이 결합되며 나온 것으로 보아야 한다. 김정은이 선군정치를 지속하는 한, 군대를 활용하는 방식은 변함이 없을 것이다. 선군시대에 군대의 역할이 비군사적 부문으로 확대된 것을 사실이지만 이러한 변화는 '당의 군대'로서 역할을 수행한데 따른 것이다. 군은 '혁명의 군대'와 '당의 군대'로서 당이 '선군'과는 다른 변화된 임무를 제시하더라도 그것이 혁명과제인 이상 별무리 없이 임무를 전환할 것이다.25 문제는 비군사적 부문에서 중첩된 보직을 맡고 있는 소수 군 엘리트이다. 리영호의 해임, 최룡해의 중용, 당 중앙군사위원회에 야전 군 인사의 배치 등은 이러한 군 엘리트에 대한 통제가 이미 시작되었음을 말해준다. 이에 따라 당의 군통제 강화는 군 엘리트의 반발을 불러일으킬 가능성이 있으며 이때 김정은이 당 기구 그리고 다른 핵심 엘리트들을 활용하여 반발을 무마할 수 있는가가 주요 과제로 대두할 것이다.

종합하면, 김정은 정권의 절대 권력은 제도에 의해 보장받고 있으며 김정일과의 차이점은 권력의 운용방식에 있다고 할 수 있다. 김정은은 김정일처럼 오랜 기간에 걸쳐 후계자로의 길을 걸으며 최고지도자의 자리에 오른 것이 아니다. 김정은은 최고지도자가 된 이후 제도로 보장받은 권력을 실제 구현할 수 있도록 권력기반을 공고화하는 과정 중에 있다. 그리고 권력의 공고화를 위해 개인이 아니라 기구의 활용 및 역할 분담을 통한 김정은 특유의 지도방식을 택한 것이다.

제도적 기반이 곧 김정은 정권의 안정성을 보장할 것인지 그리고 제도적 변화가 곧 유일지도체계의 변화로 이어질 것인가 와는 상반된 가능성을 모두 가지고 있다. 이와 관련, 우리는 향후 권력의 기반인 제도적 보장이 현실로 정착될 수 있는가에 주목해야 한다. 제도의 규정과 다르게 운용될 가능성이 있으며 이때 제도와 현실의 괴리가 정권의 불안정성을 야기할 수 있는 것이다. 예를 들어, 정치국 중심의 운용과 구성원의 증가는 당의 위상을 보여줄 수 있지만 과두체제 또는 집단지도체제로 변용으로 이어질 수도 있다. 또한 각 기구 및 조직의 역할 및 기능

²⁵ 이에 대해서는 다음을 참조할 것. 정성임, "북한의 민군관계: 군의 성격을 중심으로," 『북한연구학회보』, 제16권 제1호 (2012); 정성임, "북한의 민군관계: 현지지도를 중심으로," 『통일문제연구』, 제24권 제2호 (2012년 하반기).

분담은 시스템 중심의 안정된 정국운영을 의미할 수도 있지만 측근 엘리트의 보 직겸직은 오히려 측근 인사들의 갈등과 김정은 중심의 권력구도에 변화를 가져올 수도 있다. 그리고 당의 군 통제강화는 당을 통한 군권장악에 도움을 줄 수도 있 지만 군 엘리트의 직접적인 반발을 가져올 수도 있다. 이러한 측면에서 현 운용방 식을 김정일 시대와 단순 비교하여 평가를 내리는 것은 섣부르며 제도의 현실화 가능성에 보다 많은 관심을 가져야 한다.

향후 경제 프로그램이 예정대로 진행되고 현 운용방식이 큰 반발 없이 작동 된다면, 제도에 기반을 둔 '김정은 식(式)' 체제는 정착되고 김정은 정권은 안정적으로 유지될 것이다. 반면, 경제난 해결이 가시적 성과를 보이지 못한다면, 인사개편에서 소외된 엘리트들이 반발 움직임을 보이는 한편 측근 인사들의 권력이 보다증대될 수 있다. 이때 김정은 정권의 제도적 기반은 오히려 과두 또는 집단체제를 야기하고 또한 이를 정당화하는 근거로 활용될 수도 있다. 주변 국가들의 정권교체와 새로운 정책이 제시될 내년 한 해는 김정은 정권이 안착하는데 중요한 분수령이 될 것이다. 우리는 대북정책 및 통일정책의 목표를 보다 분명히 하고 이를위한 구체적이고 적극적인 정책을 구현하기 위해 보다 진지한 고민을 시작해야한다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 24일 ■ 채택: 12월 7일

참고문헌

1. 단행본

김구섭·차두현. 『북한의 권력구조와 권력엘리트』. 서울: 한국국방연구원, 2004.

2. 논문

김갑식. "김정은 정권의 출범과 정치적 과제." 『통일정책연구』. 제21권 1호, 2012.

박정진. "북한의 인사이동과 조직행동의 변화 분석." 『현대북한연구』. 제14권 제3호, 2011.

오경섭. "김정일 사망과 김정은 체제의 전망." 『세종논평』. 제235호, 2011.11.20.

이기동. "리영호의 해임과 북한의 권력구조." 경남대 극동문제연구소 제51차 통일전략포럼, 2012.8.16.

이승열. "북한 후계체제 구축의 '세 가지 결정요인'에 대한 분석-경로의존성을 중심으로."

『북한연구학회보』. 제14권 제1호, 2010.8.
정성임. "북한의 민군관계: 군 역할을 중심으로." 『북한연구학회보』. 제13권 제1호, 2009.
"북한의 민군관계: 군의 성격을 중심으로."『북한연구학회보』. 제16권 제1호
2012.8.
"북한의 민군관계: 현지지도를 중심으로." 『통일문제연구』. 제24권 제2호, 2012
정성장. "북한의 노동당 규약 개정과 후계문제 및 권력체계 변동." 『정세와 정책』, 2011.
한기범. "권력승계 시기 북한의 권력구조와 대내외정책 전망." 『통일정책연구』. 제19권 12호
2010.
현성일. "김정은 3대 세습과정에서의 노동당 역할 평가 및 전망." 통일부 연구용역보고서
2011.9.
3. 기타자료
김진하. "김정은정권의 내구성 진단: 김정일체제와의 비교를 중심으로." Online Series C
12-20, 2012.4.27.
"북한 권력세습의 안정성 전망." Online Series Co 10-40, 2010.10.27.
"북한 조선노동당규약 개정의 정치동학." Online Series Co 11-08, 2011.2.9.
박형중. "김정은 통치연합의 출범과 특징." Online Series Co 12-18, 2012.4.23.
"김정은 후계체제와 중앙과 지방의 전면적 간부교체." Online Series Co 11-32
2011.11.17.
"당대표자회와 과도적 권력체계의 출범." Online Series Co 10-18, 2010.10.1
"2010.9.28 당대표자회의 재평가." Online Series Co 11-25, 2011.9.21.
이규창. "김정일 사망 전후의 북한 법제정비 의미와 특징." Online Series Co 12-09
2012.3.6.
조 민. "평양의 '7월 드라마'와 김정은체제의 향방 - 북한, 어디로 가는가?." Online Serie
Co 12-30, 2012.7.23.
"'포스트 김정일'체제의 정권진화와 개발독재체제." Online Series Co 11-36
2011.12.26.
조한범. "리영호 실각과 북한 권력투쟁 전망." Online Series Co 12-29, 2012.7.17.
"김정은정권 권력재편과 위기요인 진단." Online Series Co 12-23, 2012.5.11

최진욱. "김정은 정권의 출범과 북한의 선택." Online Series Co 12-17, 2012.4.20.

통일부 홈페이지. http://www.unikorea.go.kr>.

Abstract

The Institutional Foundation of Kim Jong-un Regime:

With a Focus of the Party and the State Agencies

Sung-Im Jung

This thesis aims to examine the institutional foundation of Kim Jong-un regime focusing on the party and the state agencies. Institutionally the absolute power of Kim Jong-un has not changed and the difference between Father and Son lies on their management of it. The core organization of power structure is the party and its control on the army has been enhanced. Kim Jong-un grasps firmly on the command and personnel management of the army (the first chairman), ascendancy (National Defense Commission), and the party leadership (the Party Central Military Committee). Additionally, the committee has guided the military field and the defense businesses through the party while National Defense Commission has led the armed forces area and national defense constructing businesses, which shows more clearly divided roles and assignments between the party and the state agencies. Hereafter, relating to the stability of the regime, it should be watched whether these institutional assurance of power can be settled in reality.

Key Words: Kim Jong-un Regime, Institutional Foundation, the Party Central Military Committee, National Defense Commission, the First Chairman, the Party's Politburo, the Party's Secretariat

통일정책연구 제21권 2호 2012 pp. 57~88

6·25전쟁 초기 북한군의 비정규전 교리와 그 함의

장 성 진*

I. 서론

Ⅲ. 현 북한군의 비정규전 교리와 대응전략

Ⅱ. 전쟁 초기 비정규전 교리의 실상

IV. 결론

- 국문요약 -

본 논문의 목적은 북한 문헌을 바탕으로 6·25전 쟁 초기 북한군 비정규전의 실상 및 교리를 분석하는 것이다. 북한은 전쟁 초기부터 '통일'이라는 전략적 목적을 위해서 전후 점령정책과 작전적인 배합전을 구사하였고, 이와 같은 전략적, 작전적 목적을 달성하기 위해 다양한 전술 목표를 통한 비정규전을 수행하였다. 전쟁 초기 형성된 북한의 비정규전교리는 현재까지도 지속·유지되고 있다. 특히 동일한 전략목적을 위해 다양한 전술적 목표를 구사하고 있는 것이다. 또한 전쟁 초기 북한군 비정규전의한계를 분석하였다. 8월 이후 북한의 비정규전 활동

이 적게 나타난 이유는 유엔군의 효과적인 군사작전과 민사작전에 기인한다. 이를 통해 향후 비정규전 대응전략을 위해서는 민심을 얻기 위한 군관민의 통합된 군사작전과 민사작전의 중요성을 인식해야 한다. 그리고 비정규전 교리의 개념과 이를 위한수행 부대를 조성하고, 또한 올바른 역사관, 국가관, 안보관에 의한 국가 정체성과 법 및 제도적 정비가이루어져야할 것이다.

주제어: 북한군. 비정규전 교리. 6·25전쟁. 전략. 전술

Ⅰ. 서론

김일성의 군사전략은 중국과 구소련에서의 군사적 경험과 한반도 지형적 특징, 그리고 6·25전쟁 경험을 토대로 수립된 선제기습전략, 배합전략, 속전속결전략이 라고 볼 수 있다. 1 특히 배합전은 정규전과 비정규전의 배합으로 속전속결을 위한 하나의 방법이며 앞으로도 지속·유지될 것이다. 그리고 21세기 군사혁신과 하이 테크 전쟁 양상에도 불구하고 북한은 경제 및 군사력 격차로 비대칭전쟁의 형태

^{*} 육군사관학교 소령

¹ 박용환, "북한의 선군시대 군사전략에 관한 연구: '선군군사전략'의 형성," 『국방정책연구』, 제28권 제1호 (2012), pp. 191~194.

를 추구할 것이다.2 이와 같은 북한 비대칭전의 강화 배경은 소련군의 정규작전과 마오쩌둥(毛澤東)의 비정규작전을 결합하여 미 증원군 전개 이전 속전속결하기 위한 배합전의 개념으로부터 출발하였다.3 또한 최근 전쟁은 정규전과 비정규전의 유형이 상호 결합적으로 활용됨에 따라 비정규전의 중요성이 부각되고 있다. 예를 들어, 린드(Lind), 하메스(Hammes) 등이 주창하는 '제4세대 전쟁(Fourth Generation Warfare)' 이론과 루퍼트 스미스(Rupert Smith)의 '민간전쟁(War Amongst the People)' 패러다임 등이 대표적이다.4 따라서 북한의 군사전략과 최근 전쟁 양상을 고려해 볼 때 비정규전의 중요성은 지속된다고 볼 수있다. 특히 6·25전쟁 초기 북한 비정규전의 실상을 통해 북한의 비정규전 교리를 이해함은 향후 대응 전략 수립에도 유용할 것이다.

비정규전에 대해 북한 문헌에서는 김일성의 1950년 9월 27일 연설로 비정규전이 시작되었다고 주장하고 있다.5 이는 북한의 공간사,6 회고록7 등에서도 나타난다. 전쟁 이전과 발발이 아닌 1950년 9월 27일 이후 김일성의 명령으로 비정규전이진행되었다고 강조함에 따라, 전쟁 초기(1950.6.25~9.26) 북한군 진격과정에서 수행한 비정규전에 대한 역사적 사실은 축소·은폐하고 있다. 하지만 전쟁 초기부터북한군의 비정규전 활동은 활발하였다. 전쟁 기간에 발행된 신문인 『조선인민보』, 『해방일보』에서는 비정규전 활동을 정규전 부대의 활동상과 함께 자세하게 소개하고 있다.8 또한 사후 편집과정이 비교적 적은 사료인 『조선중앙년감』 1951~1952

² 이진호, 『미래전쟁: 첨단무기와 미래의 전장환경』(서울: 북코리아, 2011), pp. 55∼56.

³ 권태영, "천안함 이후 우리의 역-비대칭 전략 및 정책 방향," 『국방정책연구』, 제26권 제3호 (2010), p. 55.

⁴ William S. Lind, "Understanding Fourth Generation War," *Military Review* (September—October, 2004), pp. 12~16; Thomas Hammes, *The Sling and the stone: On War in the 21st Century* (Minnesota: Zenith Press, 2004), 하광희·배달형·김성걸 역, 『21세기 전쟁─비대 칭의 4세대 전쟁』(서울: 한국국방연구원, 2010); 루퍼트 스미스, 황보영조 역, 『전쟁의 패러다임』(서울: 까치, 2008)

⁵ 북한군의 "인민유격투쟁"을 직접적으로 다룬 『조국해방전쟁과 인민유격투쟁』에서는 1950년 9월 27일 도당위원장협의회 연설인 "일시적인 전략적후퇴와 당 단체들의 과업"을 통해 인민유격투쟁 방침을 제시하였다고 평가하고 있다. 강근조, 『조국해방전쟁과 인민유격투쟁』(평양: 사회과학출 판사, 2000), p. 4. 당시 유격대의 임무는 ① 적의 지휘부를 기습소탕, ② 보급선 차단, ③ 적의 통신수단 파괴, ④ 군수창고들과 각종 군사시설에 대한 방화, ⑤ 적 후방 혼란 등이다. 해당 연설 문은 김일성, "일시적인 전략적 후퇴와 당단체들의 과업," 『김일성저작집』, 6권 (평양: 조선로동 당출판사, 1980), pp. 132~133.

^{6 『}혁명의 위대한 수령 김일성 동지께서 령도하신 조선인민의 정의의 조국해방전쟁사』, 전3권 (평양: 사회과학출판사, 1972); 『조선전사』, 제25권 (평양: 과학·백과사전출판사, 1981) 참조.

⁷ 정관호, 『전남 유격투쟁사』(서울: 선인, 2008).

^{8『}조선인민보』,『해방일보』 참조.

에서도 전쟁 초기 비정규전 사례를 '인민군대와의 배합 협동작전'과 '적 후방지대에서의 기습 작전'측면에서 제시하고 있다. 즉, 당시의 문헌을 통해 북한이 정규군에 의한 정규전 수행만큼이나 비정규전도 중시하였음을 알 수 있다. 또한 비정규전 수행의 결과가 박헌영이 주장한 인민봉기로 발전하지는 못하였지만 상당한성과가 있었던 것이다. 그럼에도 김일성은 자신의 체제를 강화하기 위해 박헌영을 '대역죄'로 몰면서 전쟁 초기 비정규전의 성과를 축소·은폐하였던 것이다. 따라서전쟁 초기 비정규전의 실상에 대한 이해가 선행되어야 한다.

비정규전에 대한 기존연구는 시대별 전쟁양상의 변화에 따라 북한의 비정규전 위협을 다양하게 분석하였다. 먼저 비정규전에 대응하기 위해 공간사가 발간되었고,10 이후 비정규전의 한 형태인 빨치산전, 혁명전, 게릴라전 등에 대한 역사적연구가 주를 이루었다.11 또한 북한의 비정규전 위협을 북한의 군사력과 군사전력의 측면에서 다루어지기도 하였다.12 최근에는 비정규전의 개념 규정13과 북한의비정규전 위협에 대응하기 위한 군사력 건설 방안과 대비방향이 제시되었고,14 북한의군사도발과 관련하여 북한의 대남전략의 실체를 다루거나15 이를 종합·정리하는 공간사 발행16 등 최근 전쟁양상의 특징과 북한의 도발 양상의 변화를 반영한 새로운 접근도 이루어지고 있다. 하지만 기존 연구에서는 전쟁 초기 비정규전에 대한 연구가 미흡하며,17 초기 비정규전의 실상을 반영한 대응전략도 부족한

^{9 『}조선중앙년감』, 1951~1952, pp. 410~412; 김남식, 『남로당연구』(서울: 돌베개, 1984), pp. 444~445.

10 으고보보 『고비트버샤』, (으고보보, 1954): 으보지보차묘보, 『고비여현』, (1971): 저서고 『데비

^{**} 육군본부, 『공비토벌사』(육군본부, 1954); 육본정보참모부, 『공비연혁』(1971); 정석균, 『대비정규전사(1945~1960)』(국방부 전사편찬위원회, 1988).

¹¹ 김남식, "1948~50년대 남한내 빨치산 활동의 양상과 성격," 『해방전후사의 인식』 4 (서울: 한 길사, 1989); 김영택, "한국전쟁기 남한 내 적색 빨치산의 재건과 소멸(1950.10.5-1954.4.5)-전 남 총사령부와 6개 지구를 중심으로," 『한국근현대사연구』, 제27집 (2003, 12); 이선아, "한국전쟁 전후 빨찌산의 형성과 활동," 『역사연구』, 제13호 (2003년 12월); 양영조, "한국전쟁기 북한 게릴라의 운용과 성격," 『북악사론』, 제10집 (북악사학회, 2003.8); 김광운, "한국전쟁기 북한의 게릴라전 조직과 활동," 『군사』, 제48호 (2003); 김광운, "북한의 비정규전 조직과 전개," 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』 (서울: 휴머니스트, 2010); 홍은표, "북괴의 대남전략에 있어서 게바라적 요소와 그 가능성," 『국방연구』, 제18권 제1호 (1975); 김경은, "혁명전과 게릴라전에 대한 소고," 『군사논단』, 제32호 (2002년 가을호).

¹² 대표적인 연구로는 장명순, 『북한군사연구』(팔복원, 1999); 이민룡, 『김정일 체제의 북한 군대해부』(서울: 황금알, 2004); 이춘근, 『북한의 군사력과 군사전략』(서울: 한국경제연구원, 2012) 등이 있다.

¹³ 이성만, "현대 비정규전 개념 범주에 관한 고찰," 『국방연구』, 제53권 제3호 (2010.12).

 ¹⁴ 김종하·김재엽, "복합적 군사위협에 대응하기 위한 군사력 건설의 방향," 『국방연구』, 제53권
 2호 (2010.8); 이인영, "북한군 특수전부대의 위협/대비방향," 『군사평론』, 제351호 (2001).

¹⁵ 이미숙, "군사협상과 군사도발 병행 행태를 통해 본 북한의 대남전략," 『통일정책연구』, 제20권 2호 (2011).

¹⁶ 국방부 군사편찬연구소, 『국방사건사』, 제1집 (2012).

편이다. 초기 비정규전에 대해서는 양영조가 게릴라전의 형태와 활동양상을 소개하였지만,18 북한의 신문과 공간사 자료를 활용하여 재구성하지 못한 아쉬움이 있다.19 비정규전에 있어서 대중의 이해와 인식을 주도하는 언론의 중요성을 감안한다면,20 이와 같은 신문 분석으로 비정규전 교리의 실상을 이해할 수 있다. 따라서북한 문헌을 통한 역사적 접근으로 초기 비정규전의 실상을 이해하고, 이후 북한의 현 비정규전과의 연관성을 통해 향후 비정규전에 대한 대응전략 방향을 모색하고자 한다.

본 논문의 목적은 북한 문헌과 신문 자료를 바탕으로 6·25전쟁 초기 북한군 비정규전의 실상을 이해하고 이를 통해 현 비정규전 교리와 상관관계를 통해 대응전략을 살펴보는 것이다. 비정규전 실상은 전쟁 초기를 중점으로 하여 당시 비정규전의 전략적, 작전적, 전술적 측면에서 살펴본다. 이후 전쟁 초기 형성된 북한군비정규전 교리가 어떻게 지속되었는지 살펴본 후, 지속된 비정규전 교리의 내용을바탕으로 전쟁 초기 북한군 비정규전의 한계점을 적용하여 향후 북한 비정규전 교리에 대한 대응전략을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 전쟁 초기 비정규전 교리의 실상

북한군 비정규전 교리는 북한의 주장과 달리 중국, 소련의 교리와 김일성의 항일무장투쟁 세력의 경험을 토대로 형성되었다. 초기 북한의 국가안보 정책과 전략 및 군사교리는 제2차 세계대전 시기 소련과 중국군의 군사교리에 기초하고 있기때문이다.²¹ 마찬가지로 김일성과 박헌영의 비정규전에 대한 사상적 기반 그리고실질적인 항일무장투쟁의 역사 등을 고려해볼 때 북한의 비정규전 교리는 김일성항일무장투쟁의 역사, 소련군의 빨치산 교리와 마오쩌둥의 유격전 교리에서 북한

¹⁷ 전쟁 이전 혹은 초기 전투 이후 빨치산 활동을 집중적으로 다루거나, 전(全) 전쟁시기에 걸친 게릴라전에 대한 연구가 이루어졌다. 각주 11 참조.

¹⁸ 양영조, "한국전쟁기 북한 게릴라의 운용과 성격," 『북악사론』, 제10집 (2003), pp. 451~467.

¹⁹ 한림대학교 아시아문화연구소에서 발행한 『빨치산 자료집』제6권의 『조선인민보』와 서울시 인민위원회 기관지인 『해방일보』는 개전 초기 북한군 비정규전에 대한 분석 창구가 된다. 한림대학교 아시아문화연구소, 『빨치산 자료집』 6권, 신문편(1)(1996). 박명림 역시 이 자료를 활용하였지만, 비정규전 운용보다는 북한의 남한통치측면에서 살펴보았다. 박명림, 『한국 1950 전쟁과평화』(서울: 나남출판, 2002), pp. 197~347 참조.

²⁰ 유중근 역, 『대반란작전(Counterinsurgnecy Operations)』미 합동교범 3-24 번역본(2009.10.5판) (서울: 합동참모대학 합동교리발전부, 2010), p. 158.

²¹ 조세 S. 베뮤데즈 저·김광수 역, 『북한군-구조와 변동』(서울: 황금알, 2007), p. 25.

에 필요한 모든 것을 수용한 복합적 성격을 지닌다. 이와 같은 현상은 실제 교육 과정에서도 나타난다.22 또한 소련과 중국 모두 정규전 부대와 비정규전 부대와의 배합전 수행을 강조하고 있으며, 부단한 정찰과 함께 적 후방에 대한 습격 임무를 강조하고 있는데, 이런 현상은 실제 비정규전 활동에 반영되어 나타났다. 결국 비정규전 교리는 북한식, 중국식, 소련식 전법이 혼합된 교리였다. 또한 비정규전 교리는 정규전 교리와 함께 정치적 목적 달성을 위한 전략의 한 축이었다.

비정규전을 효과적으로 분석하기 위해서는 그것의 전략, 작전, 전술적 목표들을 식별함이 중요하다.²³ 먼저 비정규전의 전략적 목적은 전한반도 통일 수행을 수행하기 위한 '조국전선'의 일환이었다. 북한은 한반도 통일을 위해 두 가지 축을 구사하였는데, 한 축은 정규전 교리에 입각한 정규군 운용이었고, 또 다른 축은 남로당 세력과 비정규전 부대의 운용이었다. 이를 위해 북한은 '조국통일민주주의전선'(북한에서는 '조국전선'으로 약칭함)에 의한 '통일전선'을 구축하였다.²⁴ 즉, 비정규전의 전략적 목적은 '조국전선'의 결성과 이를 통한 통일전략의 일환이었다. 통일전략을 위한 작전목표는 정치적으로 전후 점령 정책과 군사적으로는 작전적배합전을 추구하였으며, 이를 수행하기 위한 전술 목표는 전쟁이전에는 조국전선의 지령으로, 전시에는 김일성의 연설과 명령을 통해 부여되었다.

1. 통일된 전략목적: 조국전선의 통일전략

전쟁이전 공산주의자들의 정치적 통합과 재편은 1949년 6월 25일 종래의 민주주의민족전선이 '조국통일민주주의전선'(조국전선)으로 개편됨에 따라 완성된다.25 조국전선의 결성목적은 "국토를 수호하고, 미군을 철수시켜 조선의 통일과독립을 완수하며, 이승만 괴뢰정부를 타도한다"고 선언되었으며, 이 조국전선 성

²² 예를 들어 강동정치학원에서의 3~6개월 교육과목은 중국과 소련의 비정규전 교리를 동시에 수용하고 있음을 보여 준다. 당시 교육과목은 '소련 공산당 역사,' '혁명운동사,' '1945년 이후 조선역사,' '소련의 역사와 지리,' '세계 지리,' '진보적 민주 정부,' '남로당의 역사와 조직,' '경제학' 등이었고, 특히 '소련 빨치산의 역사와 전술,' '사격술,' '폭파' 그리고 '모택동의 항일유격전술'과 같은 군사과목을 당원에 한정해 교육하였다. 존 메릴, 이종찬 역,『한국전쟁의 기원과 진실』(서울: 두산 동아, 2004), p. 109.

²³ 미 합동교범에서는 같은 맥락에서 반란의 전략, 작전, 전술목표들을 식별하도록 하였고, 이와 같은 목표들은 바로 반란의 원동력(지도력, 목표, 이념, 작전환경, 외부지원, 내부지원, 단계화 및 속도도절, 조직 및 작전의 접근방법)중 하나임을 제시하고 있다. 유중근 역, 『대반란작전』, pp. 34~43.

²⁴ 존 메릴, 『한국전쟁의 기원과 진실』, p. 37.

²⁵ 스캄라피노·이정식, 한흥구 역, 『한국 공산주의운동사』(서울; 돌베개, 1986), pp. 493~495.

명서에 근거하여 평화공세와 함께 남한에서의 유격투쟁을 수행하였다. 조국전선의 결성에 따른 정치적 성과는 적었지만, 이 조직의 결성으로 남한 내 비정규전부대의 활동은 새로운 활기를 불어넣게 되었다. 26 조국전선 개편 이후 7월에는 산발적으로 진행되던 '유격투쟁'을 조직적이며 보다 대규모로 수행하기 위하여 '인민유격대'를 편성하였다. 27 또한 조국전선 결성 이후 남한 내 조직인 '인민유격대' 편성뿐만 아니라, 북한군과 북한 노동당 내부에서도 게릴라 부대를 재편성하였다. 원산시 외곽에 북한군 장병 1천여 명을 수용할 수 있는 게릴라 양성 학교가 설립되어 사격술, 통신, 게릴라 전술 및 폭발물 처리 등에 대한 교육이 진행되었고, 노동당 훈련소(평양, 신의주, 함흥)에서도 교과 과정을 개편해 유격 전술을 집중적으로 가르쳤다. 또한 강동정치학원을 폐교하고, 중국의 지원을 받아 1948년에 세워진 회령간부학교에서는 김일성의 항일무장투쟁세력이었던 오진우 교장이 훈련을 진행하였다. 28

조국전선은 각종 호소문과 성명서를 통한 '평화공세'로 전쟁의 명분을 쌓아나감과 동시에 비정규전 부대에 지령을 하달하였다. 평화공세를 위해 '유엔 조선위원단'을 비판하는 1949년 11월 25일 호소문, 남로당 서울지도부 김상룡, 이주하가체포된 1950년 3월 27일 이후에 '남반부 애국자'에 대한 학살과 박해를 비판하는 1950년 5월 24일 성명서, 그리고 전쟁이전 6월 7일 평화적 조국통일 추진제의에대한 호소문 등을 발표하였다. 29 이외에도 조국전선에서는 1949년도 1월부터 9월 30일까지 38도선 일대 무장충돌 결과를 조사하여 발표하였고, 전쟁 이후에는 미군과 국군의 '만행'에 대해 조사하여 전쟁에 정당성을 확보하고자 노력하였다. 30북한은 이와 같은 방법으로 평화공세를 통해 전쟁의 명분과 정당성을 쌓아나갔다. 전략 목적을 위한 평화공세였던 것이다.

또한 조국전선은 김일성과 박헌영의 비정규전 부대의 운용 목적을 통일하는데 기여하였다. 김일성과 박헌영의 비정규전 부대 운용에 대한 접근 방식은 달랐다. 김일성은 북한군의 선제타격작전에 의한 전면 남침시 남파유격대, 제766부대, 제

²⁶ 존 메릴, 『한국전쟁의 기원과 진실』, p. 201.

²⁷ 김남식, 『남로당연구』, p. 412.

²⁸ 존 메릴, 『한국전쟁의 진실과 기원』, pp. 220~221.

^{29 &}quot;조국전선 중앙위원회의 호소문(1949.11.25)," "조국전선 중앙위원회 성명서(1950.5.24)," "조국전선 중앙위원회 호소문(1950.6.7)," 『조선중앙년감』, 1951~1952 참조.

^{30 &}quot;38연선 무장충돌 조사결과에 관한 조국전선 조사위원회 보고서," "미국 무력간섭자들과 리승만 도배들의 만행에 대한 조국전선 조사위원회 보도," 제1, 2호 『조선중앙년감』, 1951~1952 참조.

945육전대 및 사단 내 유격대대 등의 역할에 기대를 걸었다. 31 반면 박헌영과 이 승엽은 남한 내 각 지구당 재건과 비정규전 활동에 큰 비중을 두었다. 하지만 그 럼에도 조국전선의 측면에서 통합된 전쟁 준비로 이어졌다. 조국전선이 결성되면 서 1949년 6월에 전면적인 공세를 시작하였고, 북한이 철도 운행을 전시 체제로 바꾼 것도 조국전선이 통일 제안을 내놓은 바로 다음날이었다. 또한 조국전선 결성 이후 6월 12일 대규모 군사훈련과 2개 군단사령부 신설과도 연계되어 나타났다. 따라서 비록 비정규전 부대 운용에 대한 김일성과 박헌영의 의견은 달랐지만, 조국전선에 의한 통일전략 구사라는 같은 목적아래 비정규전 부대가 운용된 것이다. 또한 지금까지도 그 전략적 목적은 변하지 않고 유지되고 있다.

2. 상이한 작전 목적: 전후 점령정책 vs. 작전적 배합전

비정규전에 대한 작전 목적은 군사적 배합전과 전후 점령정책의 일환이었다. 비정규전의 임무는 전쟁 이전부터 김일성과 박헌영뿐만 아니라 소련과 스탈린 (Joseph Stalin)에게 있어서도 중요 관심사였다. 스탈린은 슈티코프(Stykov), 툰킨(Tunkin)을 통해서 이를 지속적으로 확인하였던 것이다.32 김일성과 스탈린 모두 당시 남한내 비정규전 부대 활동에 대한 객관적인 평가가 가능하였고, 따라서 1950년 초 김일성은 전쟁에 대한 스탈린과 최종 합의 전후에 정규전 부대에 의한한반도 전후 점령을 위해 두 가지 방법으로 남로당계를 대거 남파하기 시작하였다. 하나는 각 지역별 '정치공작'이라는 명목으로 각 도에 5~10명(예를 들어, 서울의 이중엽, 충남의 이주상, 여운철, 곽해봉, 박천평, 고판수, 전남의 이담래, 조형표, 김태규, 전북의 박승원 등)을 사전 침투하여 점령정책을 수행한 것이었고,33 또 다른 하나는 전쟁이전 후방교란과 잔존 비정규전 병력을 지원하기 위해 오대산과 태백산 지구에 10차례 유격대를 침투한 것이다.34 즉, 전쟁 이전부터 통일전략을 위해 전후 점령정책과 정규전 부대와 배합전을 구사할 작전적 목적으로 비정규전 부대가 파견되었던 것이다.

북한군은 6·25전쟁 이전부터 비정규전을 통해 제2전선을 형성하고자 하였다.

³¹ 양영조, "6·25전쟁 남침전후 북한 게릴라의 성격," 한국역사연구회, 『한국전쟁기 전쟁수행과 그 영향』(2010.6.19), p. 19.

³² 박명림. 『한국전쟁의 발발과 기원』, 제1권 (서울: 나남, 1996), p. 265.

³³ 김남식, 『남로당연구』, pp. 440~441.

^{34 10} 차례에 걸친 유격부대의 활동과 그에 대한 대응은 정석균, 『대비정규전사(1945~1960)』(국 방부 전사편찬위원회, 1988) 참조.

박헌영은 1946년 이래 1948년 8월말까지도 남로당 중심의 인민봉기론을 우선하였으며 이는 박헌영이 레닌의 '무장봉기론'에 보다 충실하였음을 의미한다.35 실제로 비정규전 부대의 활동은 국군으로 하여금 4개 사단 규모와 경찰병력을 투입하게 함에 따라 전선의 방어를 약화시켰다.36 1949년 9월 12~13일 소련대사 툰킨과 김일성, 박헌영의 면담에서 박헌영은 남한 내 빨치산이 북한군 공격에 커다란도움이 될 것이며, 적의 통신 및 연락을 차단함으로써 북한의 공격을 도울 것임을 강조하였다.37 즉, 박헌영은 전후 점령정책에 더욱 큰 비중을 두었던 것이다.

비정규전 부대의 활동은 인민위원회 복구와 상관관계를 지닌다. 이를 위해 박헌 영은 1948년 2월 6일 총파업을 위한 5개항 지령 중 하나로 '인민위원회 복구'를 내세웠다.38 박헌영은 인민위원회를 복구하는 수단으로 남로당 세력에 의한 '치고 빠지는' 비정규전 전략을 초기부터 구사하였다. 비정규전의 작전적 목적인 점령 정책을 위해 북한은 인민위원회 복구를 우선적으로 추진하였다. 인민위원회 복구 의 장애물은 경찰이었기 때문에 전쟁이전부터 경찰을 주 타격 대상물로 삼았다. 그 이유는 경찰이 6·25전쟁 이전 공비소탕과 매복간첩의 색출을 담당하였기 때문 이다.39 예를 들어, 1946년 말 일련의 폭동으로 4백여 명의 경찰관이 무참히 살해 되었다.40 이와 같은 경찰 타격의 진정한 목적은 인민위원회를 복구하기 위함이었 다. 경찰을 공격하여 치안세력을 제거하고 비정규전 부대 혹은 북한군 부대를 통 해 치안을 확보함과 동시에 점령정책을 쉽게 구사할 수 있었다. 이를 위한 명분으 로 '경찰 타격은 일제 잔재 청산'이라고 선전하였기 때문에 그 효과 또한 컸다. 이 는 1950년 7월 8일 대전에서 계엄령을 선포할 때, 비교적 치안이 양호하다는 이유 로 전남북 지역은 계엄에서 제외되면서 공산화가 쉽게 이루어짐을 통해 알 수 있 다.41 결국 비정규전 부대의 또 다른 임무는 전후 점령정책을 일환이었고 이를 위 해 경찰을 주로 타격하였던 것이다.

³⁵ 정창현, 『인물로 본 북한현대사』(서울: 민영, 2002), pp. 125~126.

³⁶ 양영조, 『남북한 군사정책과 한국전쟁 1945-1950』(파주: 한국학술정보, 2007), p. 166.

³⁷ 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원』 1권, p. 122.

³⁸ 당시 지령은 ① 경찰과 미군정에 대한 투쟁, ② '치고 빠지는' 전략 구사, ③ 인민항쟁 시작, ④ 이승만, 김구, 김규식에 대한 투쟁 전개, ⑤ 군읍면 당위 인민위원회 조직이었다. FEC, Intelligence Summary, Februray 6, 1948.

³⁹ 중앙일보사, 『민족의 증언』(서울: 을지문화사, 1972), p. 69. 경찰은 국군보다 먼저 칼빈소총으로 무장하여 38선 경비임무를 수행하였고, 해방 이후 계속된 이념 간의 갈등 등 사회적 혼란기에 폭동 및 반란을 진압하는 치안 확보 임무를 수행하였기 때문이다. 전용선, "경비경찰 역사및 활동에 대한 소고," pp. 25~26.

⁴⁰ 존 메릴, 『한국전쟁의 진실과 기원』, p. 54.

⁴¹ 중앙일보사, 『민족의 증언』, pp. 318~319.

또한 비정규전 부대의 활동은 6·25전쟁기 북한의 '후방정책'과도 연계된다. 북한은 1949년 7월 15일 조국보위후원회 결성준비위원회가 조직되면서 급속하게 전시 동원체제를 수립하였다.42 이 전시 동원체제는 동원을 위한 이념, 조직, 규정등에 있어 군대와 직·간접적으로 연계되었다.43 따라서 비정규전의 작전목적은 남한지역을 점령하고, 그 지역에서의 전시동원을 위한 이념, 조직, 규정을 선도하여 군과 연계시키는 것이었다.

이와 같이 전후 점령정책의 일환이었던 박헌영의 무장봉기론은 1949년 봄부터 북한의 정규전과 빨치산 작전을 배합한다는 김일성의 전쟁 통일안을 수용하는 방향으로 나아갔다. 44 결국, 레닌의 무장봉기론을 주장하였던 박헌영은 『야전규정』에 나타난 빨치산 부대의 제2전선을 통한 통일전략으로 전략을 선회하였고, 이에따라 비정규전 부대 활동이 전쟁 초기부터 정규전 부대와 배합전의 형태로 진행되었다. 김일성은 각종 연설문에서 나타나듯 정규전 부대와의 배합전을 더욱 강조하고 있다. 배합전의 강조가 중국군과의 전투경험 이후에 나타난 현상인지 혹은본래의 의도였는지는 알 수 없으나, 실제 전쟁 초기 사례에서 비정규전 부대의 임무는 배합전의 모습을 취하고 있다.

예를 들어 북한 유격대 중대장이었던 김남식의 증언에 의하면, "노동당 직속하의 유격대원 200명은 북한 정규군이 한강을 넘기전에 대전으로 잠입해서 소위 민중봉기를 꾀하기로 기동력이 없는데다가 행군 코오스를 잘못잡아 정규군 부대와 거의 같은 시각에 대전에 들어갔다."45 즉, 정규전을 돕기 위해 민중봉기를 추구하거나, 첩보를 제공하기 위해 운용되었다. 오기완의 증언에 의하면, "대전 지구의지하남로당으로부터 한 건의 첩보도 없단 말이에요. 이래서 30명의 첩보원을 피난민에 섞어서 내보냈다"46고 한 것처럼 비정규전 부대를 활용하여 첩보를 수집하고자 하였으나 대전 전투의 경우 제대로 된 정보 활용을 이룰 수 없었다. 정규전부대가 승전하는 경우 비정규전 활동 역시 일정부분 성과가 있었으며, 특히 호남지역에서 가장 활발하게 이루어진 것으로 보인다.

하지만 비정규전 부대에 의한 배합전은 오히려 북한 정규전 부대 작전에 혼란

^{42 『}로동신문』, 1949년 7월 17일; 박영자, "6·25전쟁기 북한의 '후방정책'-후방 전시동원에 대한 『로동신문』 분석을 중심으로," 『군사』, 제57호 (2005), p. 240에서 재인용.

⁴³ 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원』, 제2권 (서울: 나남, 1996), p. 789.

⁴⁴ 김광수, "한국전쟁 전반기 북한의 전쟁수행 연구: 전략, 작전지휘 및 동맹관계," (경남대학교 북한대학원 박사학위 논문, 2008), p. 42.

⁴⁵ 중앙일보사, 『민족의 증언』, p. 318.

⁴⁶ 위의 책, p. 335.

을 초래하였다. 다음 제1군집단 지휘부의 명령은 이를 단적으로 보여준다.47

관하 각 연합 부대들의 공격 전면에서 활동하는 인민유격대들이 아군과의 연계도 없이 개별적으로 행동하여 작전상 큰 좋지 못한 영향을 주는 일이 많다. "또한 부대 후방에서 군대에 입대하지 않고 무질서하게 떠도는 무수한 의용군과 부분적 인민유격대들이 많다. 각 연합 부대에서는 이러한 인원들을 속히 모집 장악하여 사단의 보충 대대를 편성할 것이다.

위의 1950년 8월 4일 제1군집단 지휘부의 명령에서 보이듯이, 정규전 부대와 비정규전 부대와의 연계된 작전이 제한되었고, 따라서 비정규전 부대는 사단 보충 대대로 편성되었던 것이다. 즉, 김일성은 박헌영과 달리 정규전 부대에 의한 전쟁 승리를 추구하였지만, 비정규전 부대에 의한 혼란이 가중됨에 따라 비정규전 부대를 정규전의 일환으로 재편한 것이다. 즉, 8월 이후 북한군 비정규전 부대의 임무는 정규전과의 배합에서 정규전 부대의 일환으로 그 임무가 변화되었다.

3. 조국전선의 지령, 김일성의 연설에 의한 다양한 전술 목표

비정규전 부대에 대한 임무 수행은 조국전선의 지령을 통해 내려졌다. 1949년 11월 25일 호소문에서는 '남조선 애국자'들로 하여금 "빨치산을 존경과 사랑으로 옹호"하도록 하였고, 전 북한 노동당 비서 임은이 증언한바와 같이, 조국전선의 호소문은 단순하게 정치적 효과만을 노린 선전 공세는 아니었다.48 1949년도 말부터 1950년 초 방송, 신문, 잡지, 정부 간행물을 비롯한 북한 언론매체들은 이승엽, 김삼룡 등 박현영 일파에 의한 남한의 투쟁을 선동하고 격려하는 자극적 선동문들이 일제히 실렸다.49 이와 같은 일련의 편지와 격려문이 실제 행동을 위한 지시문이었고, 북한 내부 문건에서도 이를 인정하고 있다. 예를 들어, 이기석은 "1949년 12월 27일 남조선로도당 중앙위원회에서 (중간생략) 편지가 나오고, 1950년 1월 9일에는 조국통일 민주주의 전선에서 (중간생략) 호소문이 나왔다. 이 편지와 호소문은 (중간생략) 피끓는 유격대에 대해서는 전투의 지시문이며 격려문이다. 이

⁴⁷ 신 노획문서, 201103 제2사단 참모부철, 8월 4일자 명령 참조. 방선주, "한국전쟁 당시 북한 자료로 본 '노근리' 사건," 『정신문화연구』, 제23권 제2호 (2000), p. 44에서 재인용.

⁴⁸ 임은, "6·25 동란의 방화자는 김일성이다," 김철범 편, 『진실과 증언』(서울: 을유문화사, 1990), p. 133. 임은은 6월 7일 '민주 전선'의 호소문이 적(미국, 남한)의 정상적인 판단을 혼란시키기 위한 술책이며, 전쟁 준비를 숨기기 위한 전술적 책략이었다고 평가하고 있다.

⁴⁹ 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원』, 제1권, pp. 264~265.

때로부터 전투는 지역적 소탕전이 버러(벌어)졌다."50고 하여 조국전선의 지시문 이 유격대에 전달되었음을 강조하였다. 1950년 6월에 발행된 기관지 『인민』에서 도 좀 더 명확한 "투쟁과업"이 제시되고 있다.51 "인민유격대들을 백방으로 원조 할 뿐만 아니라 그 대렬(대열)에 용감히 참가하여 빨찌산 대렬를 공고 확대"시키 고, "빨찌산들은 토지를 요구하여(중간생략) 전투범위를 확대하며, 도처에서 원쑤 들을 소탕하고, 해방구를 창설하며, 인민정권인 인민위원회를 복구"하고, "남반부 농민들은(중간생략) 토지개혁을 자기의 손으로 단행"하고, 또한 "소위 「국방군」 내의 량심있는 장교 병사들은(중가생략) 빨찌산 대렬에 용감히 넘어"가도록 하였 다. 즉 전쟁을 앞둔 6월 19일에 조국전선 의장단인 허현이 정부기관지를 통해 남 한내 비정규전 병력에게 투쟁과업을 제시하고 있는 것이다. 이와 같이 1949년부 터 1950년에 이르는 조국전선의 지시문과 호소문은 비정규전 부대에 대한 일련의 지령이었다. 비정규전 부대는 광범위한 연락망을 통해 북한과 연락을 유지했고, 평양 라디오 방송 내용을 벽보 또는 삐라를 만들어 활용하기도 하였다.52 그렇다 면 김일성과 박헌영 모두 비정규전 병력이 급격하게 줄어들었다는 사실을 모두 인지한 상태에서 조국전선의 지령이 무슨 의미가 있었을까? 이는 단순한 군사적 측면만 고려한 것은 아니었다. 이러한 사실은 여수 탈화 작전시 단기간에 여수를 탈환하지 않으면 정부가 붕괴될 수 있다는 맥락에서 살펴볼 수 있다.53 당시 한국 정부는 매우 취약한 신생 정부였기 때문에 소규모의 활동일지라도 전면적인 정규 전 부대의 침공과 동시에 진행된다면 정치적으로 붕괴될 수 있다고 판단하였던 것이다.

조국전선 혹은 박헌영, 이승엽 등에 의한 남로당 중앙당의 명령이 모든 비정규

⁵⁰ 리기석, "남반부 인민유격대의 영용한 구국투쟁," 조선민주주의인민공화국 정부기관지, 『인민』, 제5권 제7호 (평양: 민주조선사, 1950년 7월호), NARA RG242 SA2009 Box 9, Item 25.1, p. 56

⁵¹ 허현, "조국통일 민주주의 전선의 기치밑에 통일위업달성에 더욱 힘차게 전진하자," 조선민주주 의인민공하국 정부기관지,『인민』(평양: 민주조선사, 1950년 6월호), NARA, RG242 SA2009 Box9, item 25.2, pp. 21~22.

⁵² 존 메릴, 『한국전쟁의 기원과 진실』, p. 205. 평양방송에서는 "가는 곳마다 적들을 무찌르며, 혁명 용사들은 한 손에는 총을 다른 한 손에는 선전 삐라를 든 채 마을로 들어가 조국통일민주주의전선 강령을 선전하는 한편, 수십 명에서 때로는 수백 명에 이르는 대중 집회를 열었다"고당시 조국전선의 강령을 비정규전부대가 수령하고 있음을 선전하고 있다. 『평양 라디오방송』 1949년 8월 29일; 존 메릴, 『한국전쟁의 기원과 진실』, p. 207에서 재인용.

^{53 &}quot;당시 전술 운용에 있어서 가장 중요한 요소는 군사적 측면이 아니었다. 한국 정부는 매우 취약한 신생 정부였다. 만약 반란이 단기간에 진압되지 않는다면 정부가 정치적으로 붕괴할 가능성이 있었다." 위의 책, p. 141.

전 부대의 활동으로 이어진 것은 아니었다. 예를 들어 제주도 4·3사건의 경우 남로당에서는 선거 반대 투쟁을 보다 신중히 하도록 권고하였지만, 김달삼과 조노구, 그리고 문상길 등에 의한 남로당 제주 회의에서 무장 폭동을 결심하고 이를 실행하였다. 54 마찬가지로 1948년 10월 19일 여수·순천사건 역시 제주도 사건의 경우처럼 당시 남로당은 대규모 반란을 도모하지 않았으며, 당시 여수 지역의 상황에 의해 일어난 사건이었다. 55 따라서 모든 사건들이 조국전선의 지령에 의하여수행되었다고 볼 수는 없지만, 전쟁 이전부터 일련의 목적 달성을 위하여 비정규전 부대가 운용됨을 확인할 수 있다. 또한 조국전선의 지령은 각 전술제대가 수행해야 할 전술 목표였던 것이다.

전쟁 이전 조국전선의 지령은 전쟁 발발 이후 김일성의 연설로 이어졌다. 이로 인해 전쟁 초기 비정규전의 임무는 김일성의 각종 연설문을 통해 나타난다. 1951년도 발행된 『자유와 독립을 위한 위대한 해방전쟁』과 1953년도 발행된 『김일성선집』에 나타난 김일성 연설문에서는 〈표 1〉과 같이 각 시기마다 빨치산 부대의임무를 제시하고 있으며, 각종 신문과 문헌을 통해 전파되었다. 또한 이 연설문의내용은 향후 북한군 후퇴 시기에 활동한 유격대의 사상교양사업 교양교재가 되었다. 56 또한 1950년 박헌영의 연설57에서도 김일성과 마찬가지로 군사적 배합과전후 점령정책을 위한 일환으로 비정규전 부대의 임무를 제시하고 있다.

⁵⁴ 위의 책, p. 70.

⁵⁵ 위의 책, p. 124.

⁵⁶ 구체적 훈련은 기본 전투기술(사격훈련, 수류탄던지기, 포복전진, 신호연락, 정찰법, 불의습격, 산악전, 야간전 등)을 습득하게 하고, 지휘간부와 유격대핵심을 키우기 위해 군정학교, 단기양성 소, 단기강습소 등을 운영하고 청소년근위대를 조직하였다고 한다. 강석희, 『조선인민의 정의의 조국해방전쟁사 2』(평양: 사회과학출판사, 1983), pp. 112~116.

^{57 1950}년 6월 말경 "남반부의 로동당 전체당원들과 전체인민들에게 호소한 박현영 선생의 (해방) 연설"은 비정규전 부대에 대한 임무를 제시하였다. 먼저 ① "대중적 정치적 폭동"으로 "인민군에 호응 궐기"하고, ② "해방된 곳"에서는 "인민위원회"를 복구하며, ③ "용감한 빨찌산"들은 "후방에 남아 있는 적들을 소탕하며 후방과 전선을 차단"하며, ④ "기습전"으로 "적의 참보부와 지휘부"와 "철도 운수 기관, 도로 교량 턴넬등과 전신 전화 등"을 파괴하고, "병력 이동과 군수물자 수송"을 방해하고, "량곡 창고, 피복 창고"를 습격하고, "반역자들을 체포 처단"하며, ⑤ "공격 전진하는 인민군대에 백방의 원조"를 하도록 하였다. "남반부의 로동당 전체당원들과 전체인민들에게 호소한 박현영 동지의 방송연설," 『6·25전쟁 북한군 전투명령』(국방부 군사편찬연구소, 2001), p. 132.

<표 1> 문헌에 나타난 김일성이 지시한 빨치산 부대 임무

시기	임무	
6.26 방송 연설	① 적의 후방에서 적들을 공격소탕 ② 적의 작전계획 파탄 ③ 적의 참모부 습격 ④ 철도, 도로, 교량 등과 전신, 전화선 등 절단파괴, 적의 전선과 후방연락 차단 ⑤ 반역자 처단하여 인민위원회 복귀 ⑥ 인민군대 작전 적극 협조	
6.28 연설	① 적의 후방 교란시키며 ② 유격전을 일층 맹렬히 전개하며 ③ 도처에서 인민 폭동을 일으키며 ④ 미 무기와 군수품을 우리 국토에 들어놓지 못하게 하기 ⑤ 인민군대를 적극 협조	
7.8 방송 연설	① 빨치산 투쟁을 전인민적 운동으로 전개 ② 더욱 대담하고 용감하게, 더욱 무자비하게 원쑤 공격 ③ 도로, 철도의 교량, 통신망 파괴 ④ 병력 이동과 무기, 군수물자와 수송 파탄 ⑤ 무기고, 군수창고 습격파괴, 유생력량 소탕	
8.15 연설	① 인민군대에 호응하여 자기의 활동을 맹렬히 전개 ② 적의 후방 수송로 차단 ③ 적 후방 기습 ④ 미 륙상(육상)부대 상륙 저해하기 위하여 항만 시설 파괴 ⑤ 군수품 창고 소각 ⑥ 적 참모부 기습	
8.15 명령 82호	(실) 석의 동신수단 파괴 (3) 저이 차묘보아 저트기계 보세	
9.11 연설	① 적의 공습에서 자기 생명, 화력기재 엄호 ② 적 후방방어 중심에 깊이 침투하여 적을 포위섬멸	
10.11 연설	① 적 사령부 격멸 ② 보급선 파괴 ③ 도로, 교량, 전선, 전화, 연락수단 파괴 ④ 적의 창고와 화물 방화	

출처: 『김일성선집』(평양: 조선로동당출판사, 1953.3.5); 『자유와 독립을 위한 위대한 해방전쟁』(1951년).

그렇다면 전쟁 초기 북한군의 비정규전 교리는 어떤 효과가 있었을까? 북한군은 전쟁 초기부터 '일점양면 전술'을 구사하여 전술적 승리를 통해 낙동강 일대까지 진격할 수 있었다.58 당시 북한의 '일점양면 전술'은 정규전 부대의 보·전·포협동작전과 비정규전 부대의 배합전이라고 할 수 있다. 당시 국군의 피난민 통제

정책은 체계적이고 실효성 있는 대책을 수립하지 못하고 임기응변적인 대처에 불과해 북한의 전투성과가 좀 더 쉽게 달성될 수 있었다. 59 당시 피난민 이동과 피난민을 가장한 적의 오열, 즉 비정규전 부대는 아군 작전에 끼친 영향은 지대했다. 60 북한군은 피난민 대열 속에 편의대, 유격대, 첩자들을 침투시켜 후방지역을 교란시켰다. 낙동강 방어선 형성의 원인은 북한군 제6사단의 호남지역 대우회 기동이라고 볼 수도 있지만, 북한군 전술의 특징인 '일점양면 전술'에 대응하기 위한 작전적 성과라고도 볼 수 있다. 61 결국, 북한의 비정규전 교리는 전쟁 초기 전술적성과를 달성할 수 있었다.

Ⅲ. 현 북한군의 비정규전 교리와 대응전략

지금까지 북한의 전쟁 초기 북한군의 비정규전의 실상에 대해 북한 문헌을 중심으로 살펴보았다. 그렇다면 왜 전쟁 초기 북한의 비정규전에 대한 강조에도 불구하고 왜 비정규전이 성공하지 못했을까? 그리고 전쟁 초기 북한군의 비정규전 교리가 전쟁 이후에도 현재까지 지속되었는지 전후 역사적 사건의 맥락을 통해살펴보겠다. 전쟁 초기 비정규전의 한계와 현 교리의 특징을 바탕으로 향후 대응전략을 살펴보고자 한다. 즉, 6·25전쟁 당시 북한군의 비정규전이 현재 북한의 군사전략에 어떤 영향을 미쳤으며, 우리 군은 어떻게 대응해야 하는지 방향을 제시하겠다.

⁵⁸ 전술적으로는 성공하였지만, 전략적으로는 성공하지 못했다고 볼 수 있다. 북한군 제1, 2군단의 협조된 작전의 미흡으로 서울 북방에서 국군의 주력을 섬멸할 수 없었고, 제6사단도 지휘연락 불량, 보포 협동작전 능력과 병참부대의 부족으로 우회포위를 달성할 수 없었다. 일점양면전술에 대해서는 육군사관학교 전사학과, 『한국전쟁사』 수정판 (서울: 일신사, 1996), pp. 227~288 참조.

⁵⁹ 문성수 외, 『기록으로 본 6·25전쟁과 민군작전』(대전: 육군본부 육군군사연구소, 2012), p. 28. 제6, 8사단의 경우 피난민 대책 계획을 수립하였고, 당시 지휘관의 리더십과 훈련, 전투의지 등이 초기 전투에서 선전한 배경이 되었다. 당시 피난민 대책 수립에 대해 제6사단은 육군본부, 『한국전쟁사료』, 제53권(1987), p. 100. 제8사단은 국방부, 『한국전쟁사』, 제1권 (1977), p. 200 참조.

⁶⁰ 문성수 외, 『기록으로 본 6·25전쟁과 민군작전』, p. 46; 양영조, 『한국전쟁과 동북아 국가정책』 (서울: 선인, 2007), p. 197.

⁶¹ 최용성, "한국전쟁시 낙동강 방어 형성의 배경," 『신라문화』, 제24호 (2004) 참조.

1. 6 · 25전쟁 초기 비정규전 수행의 한계

북한 역사에서는 개전 초기 비정규전 활동이 은폐, 축소되었다. 하지만 7월 북한의 비정규전 부대 활동은 비록 인민봉기까지 연결되지는 못하였지만, 국군과 유엔군 작전에 큰 차질을 주었다. 또한 이후 북한군 점령정책의 일환이었던 인민위원회 복구에도 일정부분 기여를 하였다. 하지만 8월 이후 북한군 비정규전 부대의활동은 축소되었다. 활동지역은 지리산, 동해안, 소백산, 서해안 등 경상도, 전라도, 강원도 전 지역에 걸쳐 일어났으며, 경상도의 경우에는 대구를 중심으로 이동하고 있고, 전라도는 지리산에 근거지를 두고 이현상 부대가 활동하였으며, 강원도 지역에서는 배철수를 중심으로 진행되었다.

그렇다면 왜 8월 이후 비정규전 부대의 활동이 적게 나타나는 것일까? 그 이유에 대해 여러 가지 가설을 설정할 수 있다. 정규전 부대가 진격함에 따라 비정규전 부대는 정규전부대와 배합전을 수행하기 위해 정규전 부대진출 방향으로 이동하였기 때문이거나, 경찰에 대한 테러가 효용성을 발휘하지 못하고 경찰력에 의한 안정화 작업이 진행되었거나, 비정규전 부대의 구성원들이 유엔군 사령부의 피난민 보호 및 민간인 소개로 전선지역과 후방지역이 분리되었기 때문 등의 가설을설정할 수 있다. 혹은 낙동강 방어선 형성에 따른 우회의 공간이 차단됨에 따라정규전 부대와 비정규전 부대 간 연락이 단절되었기 때문이거나, 심리적으로 당시미군이 개입하자 남한 지역내 안정이 회복되면서 승리할 수 있다는 가능성 때문이며, 또는 정규작전 부대와 비정규작전 부대와의 연계된 작전 제한에 따른 비정규전 부대가 사단 보충대대로 재편됨에 따라 나타난 현상이기도 하다. 요컨대 비정규전 부대가 군사적 배합전 뿐만 아니라 정치적 전후점령을 위한 임무 수행이제한되었기에 8월 이후 비정규전 부대의 활동이 축소되었다고 볼 수 있다.

중요한 사실은 북한군 비정규전의 임무 수행이 제한된 이유는 유엔군의 효과적인 대응에 기인했다는 것이다. 북한의 비정규전 부대는 유엔군에게 비정규전 부대와 민간인과의 구분문제로 인해 작전상 혼란을 야기 시켰다. 예를 들어 천안전투에서는 피난민 속에 다수의 게릴라가 포함되어 미군이 설치한 지뢰를 제거하였다.62 대전전투에서는 피난민속에 정보 수집을 위한 정찰부대가 잠입하였으며,63 북한

⁶² 중앙일보사, 『민족의 증언』, p. 326.

⁶³ 오기완의 증언에 의하면, "대전 지구의 지하남로당으로부터 한 건의 첩보도 없단 말이에요. 이래서 30명의 첩보원을 피난민에 섞어서 내보냈지만 한 명도 돌아오지 않아요. 기다리다 못해 50명을 다시 보냈는데 안 돌아와요. 또 30명을 보냈지만 영 함흥차사에요," 위의 책, p. 335.

군 8월 공세시 영산전투에서는 북한군 12명이 피난민으로 가장하여 남지교 일대로 잠입하려 하였고,64 북한군 9월 공세시 약 2,000명은 피난민처럼 횃불을 들고행진하였으나, 사실은 북한군 제2사단 정규 병력이었다.65 이와 같이 민간 요소와비정규전 부대 활동은 유엔군의 작전 활동을 제한시켰다. 전쟁 초기 정부는 체계적인 피난민 철수대책을 수립하지 못하고 상황에 따른 임기응변에 전력하고 있었고,66 이 틈을 활용하여 피난민속에서 북한군 비정규전 부대가 활동할 수 있었기때문에 나타난 현상이었다.

그런데 비정규전 부대가 전선 부대와의 연결을 위해 대구지역으로 이동하고 있는 상황에서 비정규전 부대의 활동이 대구지역에서 가장 활발하게 진행되어야함에도 불구하고 그렇지 못하였다. 그 이유는 대구에서 진행된 일련의 정부정책과연관성이 있다. 제8군 사령관 워커(Walton H. Walker)는 신성모 총리에게 피난민통제와 협조에 대한 공식적인 협조를 요청을 했으며, 1950년 7월 25일경 한·미간 지원 협조가 이루어졌다.67 여기에 경찰 지원사항이 포함되어 있었고, 이후 군작전을 위해 한국경찰이 파견됨에 따라 비록 피난민들에게 심각한 불편을 초래하였지만, 북한군 비정규전 부대의 활동에 따른 문제를 해결할 수 있었다.68 특히대구에는 치안국의 비상경비총사령부 휘하에 전국에서 모여든 경찰관으로 전투대가 편성되어 대구 주변의 적 오열 검색과 후방 치안을 맡게 되면서69 대구로 몰려드는 북한의 비정규전 활동을 위축시켰던 것이다. 즉, 7월에 발생한 각종 비정규전 활동에 대한 피난민 철수 대책에 따른 규제적 접근과 그에 따른 경찰관 전투대면성과 각 사단별 경찰 지원은 북한의 비정규전 수행을 어렵게 만들었다.

피난민 법령이 그 실효성을 발휘하기 전에는 비정규전 부대의 활동이 민간인 학살 사건과 연계되어 나타나기도 하였다. 북한은 인천에서 수많은 민간인이 학살 되었다고 보도하였지만, 미 정보자료에 의하면 이는 인천 게릴라 활동이었다. 이 와 같은 사례는 피아 오인과 민간인 부대에 의한 피해 급증 등으로 나타나게 되었

⁶⁴ 일본 육전사연급보급회 편, 이원복 역,『한국전쟁』, 제2권 부산 교두보 확보 (서울: 명성출판, 1991), pp. 165~166.

⁶⁵ Roy E. Appleman, *United States Army in the Korean War: South to the Naktong,* North to the Yalu (Washington, D.C.: Department of the Army, 1961); 육군본부 역, 『낙동 강에서 압록강까지』(육군본부, 2001), p. 334.

⁶⁶ 양영조, "한국전쟁기 대구지역 피난민의 실태와 구호활동,"; 한국역사연구회 현대사분과 편, 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』(서울: 휴머니스트, 2010), p. 573.

⁶⁷ 위의 글, p. 574.

⁶⁸ 위의 글, p. 575.

⁶⁹ 위의 글, p. 575.

다. 미 제8군 정보참모부(G-2) 정보보고서에서는 전시 피난민속에서의 군사 활동 관련 자료가 다수 포함되어 있다. 예를 들어 1950년 7월 말경 서부전선 지역에 북한군이 농부나 피난민 복장으로 위장하고 침투하였으며, 위장된 달구지로 탄약을 운반하거나, 북한군 선두부대가 피난민 대열을 후속하여 공격하기도 하였다.70 피난민과 비정규전 부대에 대한 식별의 곤란함은 이후 비정규전 부대 활동으로인해 민간인이 학살되는 비극적인 사건과 연관될 수 있음을 알 수 있다. 요컨대민과 군을 분리시키는 일련의 한·미의 연합정책이 비정규전 부대의 활동을 더욱어렵게 하였던 것이다.

2. 전후 지속된 북한군의 비정규전 교리

6·25전쟁 초기 전투를 통해 형성된 북한군의 정규전 교리와 비정규전 교리는 이후 북한군 전략 및 전술의 근간이 된다. 1950년 12월 21일부터 23일까지 평안북도(자강도) 별오리에서 노동당 제2기 제3차 전원회의를 개최하고 6·25전쟁 초기 6개월간의 패인을 분석하였다.71 당시 6·25전쟁 패전 요인 분석 결과는 1952년말고급군관회의시 5개의 당면임무, 그리고 1962년 12월 노동당 제4기 제5차 전원회의에서 '4대 군사노선'으로 이어졌다. 북한의 4대 군사노선은 과거의 전훈뿐만 아니라 베트남 전쟁으로부터 비정규전의 체험을 기초로 정치전, 게릴라전, 땅굴전의요령을 배우고, 제3, 4차 아랍-이스라엘 전쟁의 속전속결의 기갑전과 걸프전 등의교훈이 반영되었다.72 결국 전쟁 초기 비정규전 교리는 북한의 현 군사전략인 선제기습전략, 배합전략, 속전속결전략 중에서도 배합전략에 반영되었다고 볼 수있다.

비정규전의 전략적 목적인 조국전선의 통일전략 역시 변하지 않았다. 김정일 사망 후 개최된 제4차 당대표자 회의(2012.4.11)의 노동당 규약 전문에서도 여전히 대남전략 목표는 적화통일전략이다.73 북한은 대한민국을 무력으로 점령, 통일한다는 전략을 결코 포기하지 않았다.74 즉, 북한은 건국 이래 끊임없이 일관되게

⁷⁰ 양영조, "6·25전쟁기 제8군 정보참모부(G-2) 정보보고서 자료 해제,"『한국학논총』, 제34호 (2010), p. 1266.

⁷¹ 김일성, "현 정세와 당면과업," 『김일성 저작집』, 제6권 (평양: 조선로동당출판사, 1980) 참조. 72 葛原和三, 육군대학 역, "북괴군은 한국전쟁으로부터 무엇을 배웠는가," 『군사평론』, 제339호 (1998), pp. 99~103.

^{73 &}quot;조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의 강성국가를 건설하며, 전국적 범위에서 민족해방, 민주주의 혁명의 과업을 수행하는데 있으며, 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주 의화하여 인민대중의 자주성을 실현하는 데 있다," 『노동신문』, 2012년 4월 12일.

한국을 적화통일하기 위해 군사력 증강에 노력하고 있다. 이 적화통일의 기본방침이 3대 혁명역량 강화이다. 이 적화통일전략은 군사전략과 혁명전략을 배합하여실행하는 것으로, '북한의 혁명역량 강화,' '남한 혁명역량 강화,' 그리고 '국제적혁명역량 강화'를 기본방침으로 삼고 있다.75 북한의 혁명역량 강화가 4대 군사노선이라면, 남한의 혁명역량 강화는 남한 내 북한의 동조세력을 많이 만들어 혁명여건 조성을 강화하는 것이다.76 그리고 북한은 남한에서 지하당 구축, 통일전선형성, 유격전, 대중 투쟁전술, 국군와해전술, 침투전술, 협상전술, '시멘트전술'과'갓끈전술,' 용어혼란전술, 프락치 전술 등을 전개하여 혁명을 달성하고자 하였다.77 이와 같이 전략적 목적을 달성하기 위해 북한은 무장공비 침투, 간첩 및 지하당 사건, 테러 사건, 땅굴 등의 비정규전을 수행하였고 이는 북한 도발의 역사와도 일치하고 있다. 그리고 1980년대 이후에는 한국의 반공태세 및 총력안보체제 강화에 따라 군사적 공세보다는 정치 평화적, 사상적, 조직적, 외부적 공세를 강화하고 있다.78 특히 정치사회적 공세인 조직공작과 선전공작을 전개하고 있음이 주목된다.79 결국, 북한의 전략적 목적은 변화되지 않았으며, 이를 수행한 전술은 시대 흐름에 따라 다양하게 적용됨을 살펴볼 수 있다.

6·25전쟁 초기전투에서 특수작전 부대에 의한 비정규전의 유효성이 입증되었으므로,80 북한은 비정규전 수행을 위한 주 병력으로 특수작전 부대를 양성하게된다.81 북한은 1960년대 말에 베트남전에서 호치민(胡志明)이 취한 전략인 정규전과 비정규전의 배합전략을 채택하였다.82 이후 북한은 1969년부터 경보병 부대

⁷⁴ 이춘근, 『북한의 군사력과 군사전략』, pp. 11, 401; 군사편찬연구소, 『국방사건사』 등 국방부 공식 문헌.

⁷⁵ 김일성, "조선로동당 중앙위원회 제4기 제8차 회의의 결론," (1964.2), 나종삼, 『대비정규전사』, 제2권 (서울: 국방군사연구소, 1998), p. 6에서 재인용.

⁷⁶ 주력군(노동자, 농민의 결속)의 편성 및 배치, 통일전선 형성, 반혁명역량의 약화 등 세 가지 방법을 통해 혁명역량을 강화하였다. 나종삼, 『대비정규전사』, 제2권, pp. 7~10.

⁷⁷ 위의 책, pp. 20~22; 북한연구소, 『북한총람: 1983~1993』(서울: 북한연구소, 1993), pp. 942~944; 이우창 외, 『대비정규전사』, 제3권 (서울: 국방부군사편찬연구소, 2004), pp. 42~43.

⁷⁸ 이우창 외, 『대비정규전사』, 제3권, pp. 28∼31.

⁷⁹ 이윤규, "북한의 제4세대전쟁 전개양상과 대비방향," 국방대학교, 『한반도 "제4세대전쟁" 패러 다임과 한국의 대응전략』(국방대학교, 2012.6), pp. 129~130.

⁸⁰ 葛原和三, "북괴군은 한국전쟁으로부터 무엇을 배웠는가," p. 96.

⁸¹ 특수전(special warfare)은 비정규전 수행의 일종으로 전쟁의 모든 상황에서 자국의 국가목표 달성을 지원하기 위하여 특별히 훈련된 요원에 의하여 수행되는 비정규전과 대비정규전등을 망라한 정치, 군사 활동이다. 이성만, "현대 비정규전 개념 범주에 관한 고찰," 『국방연구』, 제53권 제3호 (2010.12), pp. 52∼53.

^{82 1969}년 1월 6일부터 14일까지 개최된 인민군 제4기 4차 전원회의에서 행한 김일성 연설에 의하면, "경보병부대가 정규병과 배합작전을 잘해야 하고 정규군을 강화하면서 산악전을 배합하여

를 증편하고 특수8군단을 창설하였다. 유격전은 정치훈련을 잘 받은 지도요원이 주민들을 조직하여 전개하여야 함이 원칙이지만, 남한의 주민의식 때문에 성공할 수 없었기 때문에 북한에서 양성한 특수작전 부대를 남파하여 사회불안과 호란을 야기 시켜 정부에 대한 불신감을 조성하고자 하였다.83 또한 이 특수작전 부대는 재래식 전력에 열세에 있는 북한이 사용할 가능성이 높은 군사력으로 국군의 5대 위협중의 하나이다. 이 부대는 북한의 정예부대로 정치적으로 신뢰할 만한 병사들 가운데 선발되며, 유격대, 경보병, 공정, 저격 및 전략적 암살, SEAL, 정찰, 수륙 강습, 해병대, 잠입 및 첩보활동 등의 다양한 임무를 수행하고 있다. 또한 20만 명이나 되는 북한의 특수작전 부대는 한국의 후방지역에 깊숙이 침투시켜 동시 다발적인 군사 분쟁을 야기할 수 있고, 남한 사회를 혼란에 빠지게 할 수 있는 부 대이다.84 북한 특작부대의 침투공격을 사전에 억제하는 것 또한 쉬운 일이 아니 다. 예를 들어, 특작부대 100여 명이 후방 도시에 대한 강습·침투를 한다면 효과 적인 대응이 어려울 수 있다.85 특히 북한 특수부대 요원은 장기간 고강도훈련을 통해 평시에는 군사정찰이나 첩보수집, 지하당 구축 등을 위한 공작요원과 정찰국 의 특수요원이 침투하고, 전시에는 정규전부대 작전에 기여할 여건 조성을 위한 대규모 특수전 요원이 침투할 것이다.86 또한 이 침투전술은 비정규전 행위의 직 접적이고 효과적인 산물로 가장 중요한 전술이다.87 이와 같이 특수작전 부대의 직 간접적인 운용을 통한 비정규전은 전국적인 혼란과 심리적 공황을 유발하여 국군의 작전을 곤란하게 할 것이다.

요컨대 북한의 비정규전의 전략적 목적인 대남적화전략은 변화하지 않았다. 북한의 혁명역량을 강화하는 것이 정규전 교리의 4대 군사노선이라면, 남한의 혁명역량을 강화하는 것이 비정규전 교리의 현재적 적용이라고 볼 수 있다. 그리고 전쟁 이전 평화공세와 함께 특수작전 부대를 양성하였던 것 또한 유사하다. 하지만전술적 측면에서는 과거보다 더 다양한 방법을 적용하고 있다. 이 전술적 방법은

야 한다……전쟁 때 문경고갱에서 경보병연대가 단 3개만 있었으면 적을 부산까지 내쫓을 수 있었을 것"이라고 하며 비정규전을 강조하였다. 북한연구소, 『북한총람』(서울: 북한연구소, 1983), pp. $1468 \sim 1470$.

⁸³ 나종삼, 『대비정규전사』, 제2권, p. 22.

⁸⁴ 특수전 병력의 규모에 대해서는 한국 국방백서 2010년 판에 의거하면 20만 명이고, IISS의 Military Balance 2011년 판에 의하면 88,000명이다. 이춘근, 『북한의 군사력과 군사전략』, p. 180.

⁸⁵ 위의 책, p. 181; 홍은표, "북괴의 대남전략에 있어서 게바라적 요소와 그 가능성," 참조.

⁸⁶ 양희정·이지윤, "북한군 침투전술 교리연구," 『군사평론』, 제358호 부록 (2002), pp. 71, 80.

⁸⁷ 이우창 외, 『대비정규전사』, 제3권, p. 43.

국내외 정세의 변화에 따라 군사적 공세보다는 정치 평화적 공세가 주를 이루고 있다고 볼 수 있다.

3. 비정규전 대응 전략

지금까지 살펴본 것처럼 전쟁 초기 형성한 북한의 비정규전 교리가 전쟁 이후에도 전략적 목적은 유지되고 있지만, 이를 위한 전술적 방법은 시대별 흐름과 특징에 따라 다양화되고 있다. 전쟁 초기 북한군 비정규전 수행의 한계는 유엔군의효과적인 대응에 기인한다. 하지만 사전 준비의 미흡으로 오산 전투 이후 낙동강전선 형성기에 이르렀을 때 그 효과가 발휘되었다. 북한의 군사전략이 선제기습에의한 속전속결 전략임을 고려할 때 북한의 비정규전 위협에 곧바로 대응할 수 있는 전략을 수립해야 할 것이다. 그리고 비정규전이 과거에는 약자가 강자에 대항하는 수단이었다면, 지금은 정치적 목표를 달성하는 국제정치의 수단으로 그 성격이 변화되었기 때문에88 북한 역시 북한의 정치적 목표를 달성하기 위한 수단으로지속 사용하고자 할 것이다. 또한 비정규전을 통해 대남적화전략이라는 혁명의 유리한 조건을 조성하기 위해 노력할 것이다. 따라서 지금까지의 논의를 바탕으로향후 비정규전에 대응할 수 있는 전략적 대응방향을 제시하고자 한다.

첫째, 민심(民心)을 얻을 수 있는 민사작전과 군사작전의 중요성에 대한 인식이다. 일찍이 중국 전국시대 사상가 순자는 "전쟁의 기본은 먼저 민심을 통일하는데 있다. 민심이 통일되지 않으면 아무리 군비가 갖추어져 있고 또 전략에 빠짐이 없어도 그 전쟁에 이길 수가 없다."고 언급하며89 민심의 중요성을 강조하였다. 또한마오쩌둥의 유격전에서도 민중과 유격전 부대의 관계를 물과 고기로 비유하며 민중의 중요성을 강조하였다. 북한의 김일성 역시 조선인민군 창설 연설문에서 민군관계의 중요성을 언급한 바 있다. 1949년 이승만 정부는 매우 취약했기 때문에소규모 비정규전 부대의 활동에도 불구하고 커다란 위협이 되었다. 그럼에도 6·25 전쟁 초기 남로당 세력에 의한 인민봉기가 발생하지 않은 이유는 이승만 정부의 안정성에 기인한다. 그리고 북한군이 낙동강선 일대까지 진격할 수 있었던 '일점 양면 전술'의 전술적 성공 요인 중 하나는 주민과 피난민 속에서 활동한 비정규전 부대의 활약에 기인한다. 또한 전쟁기간 성공적인 대비정규전 작전이었던 지리산

⁸⁸ 홍은표, "북괴의 대남전략에 있어서 게바라적 요소와 그 가능성," 『국방연구』, 제18권 제1호, p. 175.

⁸⁹ 문성수 외, 『6·25전쟁과 민군작전』, 육군참모총장 추천사.

공비토벌 작전의 성공요인도 민심을 얻기 위한 민사작전에 기인한다.90 비록 북한이 다양한 비정규전 전술을 구사할지라도 민심을 얻을 수 있는 정부, 군대라면 북한의 비정규전 부대에 대한 위협의 정도는 낮아질 것이다.

둘째, 비정규전 교리 개념 형성 및 수행부대에 대한 준비가 선행되어야 한다. 비정규전 교리는 게릴라전(빨치산, 유격전)뿐만 아니라 특수작전, 그리고 안정화작전을 포함하는 개념이다.91 현대 전쟁은 전·평시 구분이 불분명하고, 군은 다변화되는 위협의 성격에 따라 특화된 군사력을 건설하는 노력이 요구된다.92 따라서전·평시 구분 없이 임무 수행이 가능하도록 북한의 비정규전 부대 위협을 상정할수 있는 비정규전 교리와 이를 위한 전담부대가 필요하다. 경비경찰은 통합방위를위한 경찰작전과 치안유지를 위한 대테러 임무를 수행하고 있다.93 실제로 6·25전쟁 초기 사단별 경찰 지원은 피난민 철수에 대한 규제적 접근으로 민과 군을 분리하는데 성공하였지만, 이후 전후 점령정책이라는 안정화 작전 수행을 위한 준비는 결여되어 그 효과가 미흡하였다. 따라서 비정규전 개념을 정립하고, 비정규전 수행을 위한 군·관·경의 합동작전 교리를 발전시키고 이를 수행하기 위한 전문 인력양성과 교육훈련이 진행되어야 할 것이다. 예를 들어, 북한의 특수전 부대에 대응하기 위한 대응전력으로 특전사 부대의 규모를 확장시키고, 다양한 비정규전 임무(안정화 작전, 대전복전, 특수작전 등)를 수행할 수 있도록 교육을 강화시켜야 할 것이다.94

셋째, 비정규전에 대응할 수 있는 법 및 제도적 정비와 함께 올바른 국가정체성을 확립하기 위한 노력이 진행되어야 한다. 남한은 남남갈등이 지속되고 있다. 반면, 북한 군사력의 강점 중의 하나는 사상 강국이라는 점이다. 그리고 비정규전을 성공적으로 이끌어가기 위한 가장 중요한 원칙이 바로 '선전'이다.95 북한은 과거 군사적 공세보다는 조직공작과 선전공작을 통한 정치 평화적 공세를 강화하고 있다. 황장엽은 "남한 내에 5만 명의 고정간첩이 암약하고 있으며, 권력핵심부에도

 ⁹⁰ 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사』, 제9권 휴전회담 개막과 고지쟁탈전 (군사편찬연구소, 2012),
 pp. 585~595; 온창일, 『한민족전쟁사』(서울: 일조각, 2008), pp. 970~975. 특히 백선엽의 회고록인 백선엽, 『길고 긴 여름날, 1950년 6월 25일』(서울: 지구촌, 1999), pp. 231~3 참조.

 $^{^{91}}$ 이성만, "현대 비정규전 개념 범주에 관한 고찰," pp. $47{\sim}70$.

⁹² 김종하·김재엽, "복합적 군사위-협에 대응하기 위한 군사력 건설의 방향," p. 48.

⁹³ 전용선, "경비경찰 역사 및 활동에 대한 소고,"『경찰연구논집』, 제7호 (2010), pp. 24~42.

^{94 &#}x27;도둑을 잡으려면 도둑이 되라'는 옛 속담처럼 비정규전 부대는 비정규전 부대에 의해 대응할 수 있다. 버어질 네이, "게릴라전의 일반원칙,"; 조영은 편역, 『유격전의 원칙과 실제』(사계절, 1986), pp. 95~98.

⁹⁵ 위의 글, pp. 18~20.

침투해 있다"고 경고한 바 있다.96 2011년 12월 대법원으로부터 이적단체로 판결받은 단체는 총 80개 단체이며,97 이들은 '남한내 혁명역량 강화'를 위한 비정규전전술을 구사하고 있다. 북한의 정치 평화적 공세의 결과 일부 국민들에게 친북의식과 반 대한민국 의식이 형성되었고, 안보의식이 해이해졌으며, 국가보안법이 무력화되고 있다. 따라서 북한의 정치심리전에 맞서기 위해 군에서부터 민에 이르기까지 올바른 역사관과 국가관, 안보관을 통해 올바른 국가정체성을 확립하기 위한노력이 필요하다. 또한 이를 뒷받침하기 위한 법 및 제도적 장치가 유지되어야 할 것이다.

Ⅳ. 결론

본 논문은 전쟁 초기 북한군 비정규전 수행의 실상과 그 함의를 통해 비정규전 대응전략을 고찰하였다. 개전 초기 북한의 비정규전은 전쟁 이후 박헌영 처형의 명분을 조성하였고, 북한군 전쟁수행의 역사와 특징 그리고 현대전쟁의 양상을 고려해본다면 비정규전에 대한 고찰은 그 의미를 지닌다. 일부의 주장처럼 김일성이 박헌영은 '민중봉기론'에 속아 전쟁을 개시하거나, 혹은 김일성과 박헌영의 갈등이 전쟁의 원인이 되지는 않았음을 이해할 수 있었다. 전쟁 초기 비정규전 수행은 동일한 전략 목표인 통일전략이라는 '조국전선'의 일환으로 수행되었기 때문이다. 이는 조국전선이 개편되는 시기인 1949년 6월 이후부터 비정규전 부대에 대한 편성과 교리가 조직화되는 과정을 통해 제도적인 상관관계를 살펴볼 수 있었으며, 동시에 조국전선의 지령이 전쟁 이전 비정규전 부대의 전술목표가 됨을 통해 알수 있었다.

김일성과 박현영은 조국전선을 통한 통일전략이라는 목적은 동일하였지만, 비정규전 부대를 어떻게 운용할지에 대한 접근 방법은 달랐다. 정치적인 맥락 속에서 진행되는 박헌영의 전후 점령정책과 군사적 맥락 속에서 진행되는 김일성의 군사적 배합전으로 서로 다른 작전적 목표를 위해 비정규전을 수행하였다. 실제로 전쟁초기 7월까지 비정규전 부대의 활발한 활동은 전후 점령정책과 군사적 배합전이 각각 일정부분 성공적으로 작동하는 듯 보였다. 하지만 8월 이후에는 이와

⁹⁶ 유명덕, "종북세력의 제4세대전쟁 전략," 국방대학교, 『한반도 "4세대전쟁" 패러다임과 한국의 대응전략』(2012.6), p. 169.

⁹⁷ 위의 글, pp. 167~168.

같은 비정규전의 최초 임무를 고수할 수 없었다. 비정규전 부대의 용이한 통제를 위해 정규전 부대로 편성되었고, 그 이유는 비정규전 작전이 제한되었기 때문이었다. 작전의 제한은 유엔군의 민간요소에 대한 통제와 법령이 발효를 나타내면서민간인과 비정규전 부대가 분리되었고, 비정규전 부대에 의한 교란, 첩보 및 테러활동에서 벗어나 경찰국에 의해 치안이 확보되었기 때문이다. 이로 인해 북한은대규모 무장봉기도 정규전부대와 연계된 비정규전 부대의 활동도 어렵게 되었던 것이다.

전쟁 초기 형성된 북한의 비정규전 교리는 현재에도 지속되고 있다. 우선 북한 의 비정규전 교리의 복합적 성격은 지속 유지될 것이다. 즉 북한은 김일성의 항일 무장투쟁의 역사만 지나치게 강조하고 있지만, 북한의 비정규전 교리는 사실상 소 련식 빨치산 교리와 중국 마오쩌둥의 유격전 교리가 포함된 혼합적인 성격을 지 닌다. 또한 전쟁 이전부터 초기까지 수행한 비정규전 교리의 목적 또한 변하지 않 고 있다. 전략목적은 동일하게 '평화통일'전략을 내세우고 있다. 작전적인 측면에 서는 전후 점령정책보다 작전적 배합전 교리, 즉 정규작전을 위한 비정규전 부대 의 운용에 좀 더 치중하여 각종 특수작전 부대를 운용, 양성해왔다는 점에서 전쟁 초기와 상이하다. 또한 이와 같은 전략 및 작전 목적을 달성하기 위해 전쟁 초기 군사적 임무 수행을 위한 다양한 전술 목표가 할당되었다면, 지금은 시대적 변화 에 따라 군사적 방법보다는 정치 평화적 방법에 의한 전술을 더욱 더 구사하고 있다. 결국, 유리한 정세를 조성하기 위한 전통적인 도발과 함께 조직 선전을 통한 다양한 정치 사회적 공세가 지속될 것이다. 향후 이에 대한 대응전략으로는 먼저, 민심(民心)을 얻을 수 있는 민사작전과 군사작전의 중요성을 인식하고, 비정규전 교리 발전과 이를 수행할 전담부대를 육성하며, 기존의 법 및 제도적 장치와 함께 국가정체성 함양을 위한 노력이 병행되어야 할 것이다. 지속적이고 다양한 전술을 구사하는 북한의 비정규전에 대응하기 위해 비정규전에 대한 총체적 인식과 대응 이 필요한 시점이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 24일 ■ 채택: 12월 6일

참고문헌

1. 단행본

김남식. 『남로당연구』. 서울: 돌베개, 1984. 나종삼. 『대비정규전사』. 제2권(1961~1980). 국방군사연구소, 1998. 국방부 군사편찬연구소. 『6·25전쟁 북한군 전투명령』. 국방부 군사편찬연구소, 2001. ___. 『6·25전쟁사』. 제9권 휴전회담 개막과 고지쟁탈전, 2012. ___. 『국방사건사』. 제1집, 2012. 루퍼트 스미스, 황보영조 역. 『전쟁의 패러다임』. 서울: 까치, 2008. 문성수 외. 『기록으로 본 6·25전쟁과 민군작전』. 대전: 육군본부 육군군사연구소, 2012. 박명림. 『한국 1950 전쟁과 평화』. 서울: 나남, 2002. ____. 『한국전쟁의 발발과 기원』. 제1권. 서울: 나남, 1996. __. 『한국전쟁의 발발과 기원』. 제2권. 서울: 나남, 1996. 베뮤데즈 저, 김광수 역. 『북한군-구조와 변동』. 서울: 황금알, 2007. 북한연구소. 『북한총람』. 1983, 1993. 백선엽. 『길고 긴 여름날, 1950년 6월 25일』. 서울: 지구촌, 1999. 스칼라피노·이정식, 한홍구 역. 『한국 공산주의운동사』. 서울: 돌베개, 1986. 양영조. 『남북한 군사정책과 한국전쟁 1945-1950』. 파주: 한국학술정보, 2007. _____. 『한국전쟁과 동북아 국가정책』. 서울: 선인, 2007. 애플만, 육군본부 역. 『낙동강에서 압록강까지』. 육군본부, 2001. 이민룡. 『김정일 체제의 북한 군대 해부』. 서울: 황금알, 2004. 이우창 외. 『대비정규전사』. 제3권 (1981~2000). 국방부 군사편찬연구소, 2004. 이진호. 『미래전쟁: 첨단무기와 미래의 전장환경』. 서울: 북코리아, 2011. 이추근. 『북한의 군사력과 군사전략: 위협 현황과 대응방안』. 서울: 한국경제연구원, 2012. 일본 육전사연급보급회 편, 이원복 역. 『한국전쟁』. 제2권 부산 교두보 확보. 서울: 명성 출판, 1991. 온창일. 『한민족전쟁사』. 서울: 일조각, 2008. 유중근 역. 『대반란작전(Counterinsurgnecy Operations)』. 서울: 합동참모대학 합동교리 발전부, 2010. 육군본부. 『공비토벌사』. 육군본부, 1954. 육군사관학교 전사학과. 『한국전쟁사』 수정판. 서울: 일신사, 1996. 육본정보참모부. 『공비연혁』. 육군본부, 1971. 장명순. 『북한군사연구』. 서울: 팔복원, 1999, 정석균. 『대비정규전사(1945~1960)』. 국방부 전사편찬위원회, 1988. 정창현. 『인물로 본 북한현대사』. 서울: 민영, 2002. 정관호. 『전남 유격투쟁사』. 서울: 선인, 2008. 존 메릴, 이종찬 역. 『한국전쟁의 기원과 진실』. 서울: 두산 동아, 2004. 중앙일보사. 『민족의 증언』. 서울: 을지문화사, 1972

- 한림대학교 아시아문화연구소. "빨치산 자료집』. 제6권 신문편(1), 1996.
- Hammes, Thomas, 하광희·배달형·김성걸 역. 『21세기 전쟁-비대칭의 4세대 전쟁』. 서울: 한국국방연구원, 2010.
- 강근조. 『조국해방전쟁과 인민유격투쟁』. 평양: 사회과학출판사, 2000.
- 강석희. 『조선인민의 정의의 조국해방전쟁사 2』. 평양: 사회과학출판사, 1983.
- 『김일성선집』. 평양: 조선로동당출판사, 1953.
- 『김일성저작집』. 6권. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- 『조선전사』. 제25권. 평양: 과학·백과사전출판사, 1981.
- 『혁명의 위대한 수령 김일성 동지께서 령도하신 조선인민의 정의의 조국해방전쟁사』. 전3권. 평양: 사회과학출판사, 1972.

2. 논문

- 권태영. "천안함 이후 우리의 역-비대칭 전략 및 정책 방향." 『국방정책연구』. 제26권 제3호, 2010.
- 김남식. "1948~50년대 남한내 빨치산 활동의 양상과 성격." 『해방전후사의 인식』. 제4권. 서울: 한길사, 1989.
- 김광수. "한국전쟁 전반기 북한의 전쟁수행 연구: 전략, 작전지휘 및 동맹관계." 경남대학 교 북한대학원 박사학위 논문, 2008.
- 김광운. "북한의 비정규전 조직과 전개." 한국역사연구회 현대사분과 편. 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』. 서울: 휴머니스트, 2010.
- _____. "한국전쟁기 북한의 게릴라전 조직과 활동." 『군사』. 제48호, 2003.
- 김경은. "혁명전과 게릴라전에 대한 소고." 『군사논단』. 제32호, 2002.
- 김영택. "한국전쟁기 남한 내 적색 빨치산의 재건과 소멸(1950.10.5-1954.4.5)-전남 총사 령부와 6개 지구를 중심으로." 『한국근현대사연구』. 제27집, 2003.
- 김종하·김재엽. "복합적 군사위협에 대응하기 위한 군사력 건설의 방향." 『국방연구』. 제53권 2호, 2010.
- 박영자. "6·25전쟁기 북한의 '후방정책'-후방 전시동원에 대한 『로동신문』 분석을 중심으로." 『구사』. 제57호, 2005.
- 박용환. "북한의 선군시대 군사전략에 관한 연구: '선군군사전략'의 형성." 『국방정책연구』. 제28권 제1호, 2012.
- 방선주. "한국전쟁 당시 북한 자료로 본 '노근리' 사건." 『정신문화연구』. 제23권 제2호, 2000.
- 버어질 네이. "게릴라전의 일반원칙." 조영은 편역. 『유격전의 원칙과 실제』. 사계절, 1986.
- 양영조. "6·25전쟁 남침전후 북한 게릴라의 성격." 한국역사연구회. 『한국전쟁기 전쟁수행과 그 영향』. 2010.
- _____. "6·25전쟁기 제8군 정보참모부(G-2) 정보보고서 자료 해제."『한국학논총』. 제34 호, 2010.
- _____. "한국전쟁기 북한 게릴라의 운용과 성격." 『북악사론』. 제10집, 2003.

- _____. "한국전쟁기 대구지역 피난민의 실태와 구호활동." 한국역사연구회 현대사분과 편. 『역사학의 시선으로 읽는 한국전쟁』. 서울: 휴머니스트, 2010.
- 양희정·이지윤. "북한군 침투전술 교리연구." 『군사평론』. 제358호 부록, 2002.
- 이미숙. "군사협상과 군사도발 병행 행태를 통해 본 북한의 대남전략." 『통일정책연구』. 제20권 2호, 2011.
- 이선아. "한국전쟁 전후 빨찌산의 형성과 활동." 『역사연구』. 제13호, 2003.
- 이성만. "현대 비정규전 개념 범주에 관한 고찰." 『국방연구』. 제53권 제3호, 2010.
- 이윤규. "북한의 제4세대전쟁 전개양상과 대비방향." 국방대학교. 『한반도 "제4세대전쟁" 패러다임과 한국의 대응전략』. 2012.
- 이인영. "북한군 특수전부대의 위협/대비방향." 『군사평론』. 제351호, 2001.
- 임 은. "6·25 동란의 방화자는 김일성이다." 김철범 편. 『진실과 증언』. 서울: 을유문화사, 1990.
- 전용선. "경비경찰 역사 및 활동에 대한 소고." 『경찰연구논집』. 제7호, 2010.
- 최용성, "한국전쟁시 낙동강 방어 형성의 배경." 『신라문화』. 제24호, 2004.
- 홍은표. "북괴의 대남전략에 있어서 게바라적 요소와 그 가능성." 『국방연구』. 제18권 제1호, 1975.
- 葛原和三, 육군대학 역. "북괴군은 한국전쟁으로부터 무엇을 배웠는가." 『군사평론』. 제339호, 1998.
- Lind, William. "Understanding Fourth Generation War." Military Review, 2004.

3. 기타자료

- 『노동신문』.
- 『인민』.
- 『조선인민보』.
- 『조선중앙년감』. 1951~9152.
- 『해방일보』.

<부록 1> 전쟁초기(1950년 6월~9월) 북한군 비정규전 활동

순번	시기	내 용	출 처
1	6.25	-경주, 청송, 영덕방면 인민유격대, 감포 상륙한 북한군 부대와 합류하여 경주군 일대 기습 이후, 포항에 상륙한 군부대와 영일, 청송, 영덕, 경주일대 촌락 해방	조선중앙연감 (411)
2	6.28	-지리산 유격대, 진주-함양의 통신로 차단 및 고립 성공	조선인민보(7.2)
3	6.28/29	-삼척방면 인민유격대, 북한군 부대와 합류하여 700여명 살상, 포병대대장 3명, 연대참모장 2명, 사단작전참모 1명, 사단정보주임 1명 포함한 600명 포로, 105미리 및 60미리 박격포 등 노획	연감(411)
4	6.30	-인천에서 게릴라 300여명 폭동	FEC, G-2 IR NO.25
5	?	-포항을 제압한 인민유격대가 대구방면 맹진공 -보성, 함양, 산청, 부산, 마산 등 주요 지역에서 인민유격운동과 인민봉기 활동 일어남 -대구, 광주 대폭동 발생	해방일보(7.4) *에이피통신 인용
6	7.2	-지리산 인민유격대, 순천군의 두 지서 습격/소탕 및 군중대회 소집 -지리산 인민유격대 별동대가 구리면 지서 습격, 경찰과 악동분자 소탕	조선인민보(7.4) 해방일보(7.5)
7	?	-밀양, 량산, 동래, 순천, 임실, 전주 등 인민들의 열광적지지 밑에 패주병과 악질분자(경찰서, 민보단원) 소탕	해방일보(7.7)
8	?	-전주시청 기습, 경남북 주요도로 장악 -상주, 봉화, 거창, 울산 등 인민유격대가 화북면 등지에서 매국노 소탕, 인민위원회복구사업 착수, 주요도로 장악	조선인민보(7.7) 해방일보(7.8)
9		-전남 학도 궐기, 인민유격대 협력	조선인민보(7.8)
10	?	-남반부 인민유격대, 미군 무기 수송로 차단, 부산 등 각지 도로 및 교량 파괴, 추풍령 방면 중요도로 교량 파괴(소백산 유격대), 량산, 기장 교량 파괴(동해안), 왜관, 경산 상설도로 폭파(대구방면 유격대), 순천, 광양 도로 교량 파괴(지리산 유격대)로 미국무기 수송 혼란	해방일보(7.9)
11	?	-지리산 유격대가 장성, 곡성, 령암, 금정, 순천 등 경찰지서 급습, 군중집회, 삐라 살포 등	해방일보(7.10) 조선인민보(7.11)
12	7.4	-지리산 유격대 삼장면 일대 군중집회, 함양 인민유격대 경찰 수명 살상	해방일보(7.11)
13	7.7	-밀양, 량산 인민유격대 숙청 및 군중대회	해방일보(7.11)
14	7.7	-영산에서 소제 소총과 탄약 178발과 무장한 1명 게릴라 체포 -목포에서 게릴라 파출소 기습	
15	7.8	-지리산 유격대, 순창에서 악질분자 처단, 화순 습격, 순천 경찰서 기습	해방일보(7.12)

16	7.8	-화순지구 경찰 처단, 부락민에게 정치해설 공작 재개 -곡성 악질분자 순청	해방일보(7.14)	
17	7.10	-순창, 무주 지서 및 전투경찰 습격	조선인민보(7.14)	
18	?	-경북 인민유격대 적 퇴로 교란, 태백산 유격대 상주/김천 퇴로 교란, 보현산 인민유격대 군중대회, 경주-영천-대구간 전화선 차단(2일)	해방일보(7.14)	
19	7.8	-함양 악질분자 처단	10 ===(112)	
20	7.9	-밀양, 거창 경찰 사살		
21	7.8	-부산, 서남부지역 전남, 경남(30명), 함양(30명)의 게릴라가 마을을 공격함	FEC, G-2 IR NO.25	
22	7.9	-고창에서 경찰이 게릴라 30명과 교전 -함안, 산청, 밀양, 하동, 창녕에서 게릴라 활동	FEC, G-2 IR NO.25	
23	?	-거창, 잠복근무중인 경찰대 교전하여 완전소탕 -덕유산방면 인민유격대 설천면 지서 기습	해방일보(7.15)	
24	7.11	-대전에서 17명이 게릴라 혐의로 체포됨	FEC, G-2 IR NO.25	
25	7.12	-함양 유격대, 서상면 대남리 일대 기습 경찰부대 사살		
26	7.13	-령광방면 서해안 인민유격대, 염산면 봉남리 일대 해방 이후 군용도로와 교량을 파괴하고 잠복중이던 령광경찰서 경찰기동부대 100여명 포위섬멸함 -경남 산청지구 지리산 유격대, 신기부락 악질분자,경찰 포위섬멸	해방일보(7.17) 조선인민보(7.17) 연감(411)	
27	?	-화순방면 악질분자 소탕, 정치 해설사업 진행		
28	7.13	-영천에서 1천여 명의 게릴라가 시내 남동 5마일에 위치	FEC, G-2 IR NO.25	
29	중순	-동해 소규모 게릴라 출현, 경찰과 교전 -부산지역 게릴라 조직 편성, 선전 강화됨 -지리산 게릴라 조직 훈련중임		
30	7.14	-장성유격대, 구봉리 지서 습격 및 상사면 매복중 경찰 공격 -화순 지구 유격대, 경찰지서 습격	해방일보(7.18)	
31	7.15	-함평지구 유격대, 령광군 경찰대 공격	조선인민보(7.18)	
32	?	-경남방면 함양 악질분자 및 경찰, 김해 경찰지서 습격		
33	7.14	-군위군 소보면 경찰지서 습격		
34	7.15	-정산군 정산면 대평동 기습, 악질분자 처단, 대전 방면으로 패주하여 잠복중인 경찰 수명 처단	해방일보(7.20) 조선인민보(7.20)	
35	7.16	-선산군 두성면 일대 교량파괴		
36	7.17	-장흥, 담양, 화순, 광주, 광양군 전남일대 반동주구와 경찰 소탕, 감금된 수감자 구출, 주요 도로 파괴 및 경찰지서 습격	해방일보(7.23) 조선인민보(7.20) 연감(411)	

37	?	-광양군 진공한 지리산 유격대는 반동주구 처단, 죽천리 해방 -성해안 유격대, 담양군 월산면 용구봉에 진출하여 봉화시위를 전개한 후 경찰에 대한 매복기습으로 50명 처단	
38	7.17~19	-백운산 인민유격대, 거창군 함양군에 진출하여 지리산 인민유격대와 협동작전을 전개하여 경찰 400여명 살상, 군수기재 노획 -청년 200여명 인민유격대 협력 후 각각 백운산과 지리산에 입산함.	연감(412)
39	?	-지리산 인민유격대, 경찰 소탕 -남한에서 전남경찰국장을 지리산 지구 경찰대장으로 임명하여 지리산 일대 100명씩 배치 예정	해방일보(7.24) 조선인민보(7.25)
40	7.15~18	-15일, 창방(7명)에서 마을 가옥 방화 -16일, 월례산(40여명), 보령(45명), 상정(약20명), 북산(무장15명, 비무장15명), 오부(7명 무장 등 13명) 활동 -17일, 대천(2명), 양주(40~80명), 원동(11명) 활동 -18일, 영양(1850여명), 양산(무장5, 비무장10),산천(6명), 산번(8명), 남내(12명), 삼탄, 삼장(20여명) 마을 약탈, 경찰 교전 등 활동	FEC, G-2 IR NO.25
41	7.22	-경남북 인민유격대, 산정군 단성면 전시전화선 절단 -패전한 적 후방을 교란, 잠복근무중 경찰 소탕	해방일보(7.27) 조선인민보(7.27)
42	7.23	-경북방면 인민유격대, 대구방면으로 행동범위 확대 -동해안과 대구 주변 도로 파괴, 상주방면 인민유격대 영동해방 등 대구 주변을 포위하면서 후방으로부터 위협을 가하고 있음 -경북방면 인민유격대, 패주하는 적의 퇴로(경주, 영천, 영덕) 차단, 대구-동해안 도로 차단 -경남방면 인민유격대, 부산 주변에서 맹활동	해방일보(7.29) 조선인민보(7.28)
43	-	-고양군 숭인면 인민위원회 선거시 당선된 김히씨(25)는 빨치산 출신임	해방일보(7.29)
44	?	-대전전선 도강작전에서 "우리 빨찌산은 금강뒷다리를 폭파"시켜 적의 퇴로 차단	조선인민보(7.30)
45	-	-뉴욕타임스지 통신원: 인민군대의 땅크부대, 보병부대 목표 접근 전에 유격대 활동 시작 -미국 사절단 단장은 미국 군대 퇴각시 광주-순천 철도 연안에서 유격대가 활동하였음	해방일보(7.31) 조선인민보(7.31)
46	7.25	-제주도 인민유격대, 남제주 방면 중문면 화원경찰지서 습격	해방일보(8.2) 연감(412)
47	7.27	-경북방면 인민유격대, 금천 부근 주둔중인 미군부대 불의 습격, 대타격을 가함, 금천-대구간 교통선을 교란, 적들과 교전으로 타격을 입음 -경남 사천군 삼천포 방면 인민유격대, 하동을 해방 -진주에 돌입한 인민군대에 발맞추어 후방을 교란(경찰 소탕, 주민들 환호속에 악질주구 타진), 진주방면 이동	해방일보(8.2) 조선인민보(8.4) *출처:유피통신 제임스특파원(7.29)

48	7.27	-배철(경북 유격대장), 대구비행장 2일간 점령	연감(411)
49	?	-영동전투에서 인민군대와 경북지구 빨찌산의 긴밀한 협동동작이 성공하여 적 대부대 섬멸 -인민군대: 김종협 구분대에 의한 영동-무주 차단(땅크 10대, 자동차 25대) -경북지구 빨찌산: 영동-대구 교량과 도로 파괴하여 적 기계화부대 퇴로를 차단하여 무주방향으로 퇴각 유도	조선인민보(8.12)
50	8.10	-경남북방면 인민유격대, 적군 후방교란에 맹활동 -산청군 하동군 일대와 밀양군 김해군 일대에서 활약중이던 남해안 및 지리산 인민유격대는 8월 초순 인민군대와 호응하여 후방활동 전개 -경주군 일대 군용품수송 파괴 및 경찰지서 습격, 대구 방면 적의 군용시설 파괴 -밀양군 일대 매국주구 숙청 및 지서 습격, 군사시설 파괴교란(대구-부산 연결 철로 제압, 군용열차 습격) -하동 산청지구 인민유격대, 전라남북도 일대에서 패주하는 괴뢰군경부대를 요격, 기습으로 막대한 타격을 가함 -지리산의 이현상 부대, 달성군 가창면 일대 미군 통신부대 기습 미군 20여명 사살, 무전기 14대, 소총 20정, 통신시설 파괴	해방일보(8.14) 조선인민보(8.12) 연감(411,412)
51	?	-제주도 인민유격대, 경찰부대를 계속 공격소탕함	해방일보(8.22)
52	8.5	-동해전구 빨찌산, 안동에서 퇴각을 개시한 미군부대들을 안동 남방 00km 지점에서 대기, 사면에서 공격하여 50명의 시체와 카빙총, MI소총, 60미리 박격 노획	
53	7.25	-홍철수 대대장 지휘부대는 봉화군 재산면 일대 불의 습격하여 국군 1개 대대 완전 포위섬멸, 재산면 경찰지서 기습 200명 처단, 재산면 인민들은 국군 군용미곡창고 파괴하여 1,100가마니 양곡 접수하여 분배 *연감에서는 1,300가마니, 김남식은 홍철수를 강정수로 표현 -유격대원 김도식은 국군 특공대 대장 리순봉을 비롯한 강원도 춘천경찰서 특공대 소대장 허진 등 수색 체포	해방일보(9.3) 조선인민보(9.6) 연감(411)
54	?	-동해전구 유격대, 적군 퇴각로, 교량 철도 파괴 -안동 이후 00방면 국군 45명과 조우, 유리한 지형 선택하여 완전 섬멸함	
55	?	-전남선거(8.13~25)완료, 선출된 위원 다수가 과거 빨찌산 투쟁과 지하조직에 참가했던 투사였음	
56	?	-남강원도 림시인민위원회 선거완료, 위원에 빨찌산 용사 다수 당선(빨찌산 8명, 지하당구축 21명, 감옥인원 20명)	해방일보(9.10)
57	?	-대구 유격대, 영천/경산 일대 부대 기습, 후방도로, 철도, 전신, 전화선 등 절단, 무기노획, 중요도시 침투	조선인민보(9.12)

58	8.25	-마산방면 유격대, 창령 후방 공격 -이현상 부대, 경남 창영 미군 사령부(병력500, 탱크40, 화물차150) 습격하여 100여명 사살, 탱크3대, 화물자동차 30여대 파괴	조선인민보(9.12) 연감(411)
59	8.31	-배철 부대, 북한군 1사단과 배합하여 영천군 화개면 미군 포진지 급습하여 47명의 소부대로 1개 중대 병력 소멸	연감(411)
60	-이현상 부대, 경북 청도지구 진출, 인민군부대와 협동작전 60 9.6 전개, 미군 48명 살상, 땅크 4대, 군용트럭 70대, 대포 1문, 연감(411) 장갑자동차 6대 노획 또는 파괴		연감(411)

North Korean Peoples Army' Irregular Warfare Doctrine during the Early Phase of the Korean War

Sung-Jin Jang

The purpose of this study is to analyze the doctrine and reality of the North Korean Peoples Army' irregular warfare during the early phase of the Korean War based on the North Korean documents. For the strategic objective of "unification," North Korea waged irregular warfare with various tactical goals, formulating postwar occupation policies and waging operational hybrid warfare that combined regular and irregular warfare.

North Korea's irregular warfare is not a relic from the Korean War; it is a contemporary issue that is still relevant. North Korea's doctrine of irregular warfare still maintains the same strategic objective as during the Korean War. The effective military and civil military operations of the UN forces caused irregular warfare activities to decrease during the early phase of the Korean War, specifically after August 1950.

Therefore, we need to prepare future counter strategies against North Korea's irregular warfare. To do so, it is necessary to establish appropriate doctrine of irregular warfare and its operation forces, as well as to develop a doctrine of operations that encompasses military, official spheres in order to win the approval of the general public. In addition, we also need to restructure our national identity, law, and institution based on proper perspectives of history, nation, and national security.

Key Words: North Korean Peoples Army, Irregular Warfare Doctrine, the Korean War, Strategy, Tactics

통일정책연구 제21권 2호 2012 pp. 89~118

국제기구의 중국·베트남 시장경제법제개혁 지원사례: 북한 적용과 시사점*

임 을 출**

- I. 서론
- Ⅱ. 국제기구의 개입: 방식, 유형 및 속도
- Ⅲ. 국제기구의 베트남·중국 개입 사례
- IV. 중국·베트남 모델의 북한 적용: 교후과 시사점
- V. 결론

= 국문요약 =

이 글은 사회주의 체제전환국가들의 시장경제법 제 구축을 지원했던 국제기구(국제금융기구, UNDP)를 중심으로 중국 및 베트남의 시장경제법제 도입 및 실행 경험들을 검토하고, 이를 토대로 북한이향후 시장경제법제를 본격적으로 도입하려 할 경우 고려할 만한 요소들, 법제개혁 방향, 속도 및 범위, 국제기구와의 관계 형성 방안 등을 예측하고 제시해보았다.

세계은행 등 국제기구의 중국, 베트남에 대한 법 제개혁지원 경험은 경제발전과 법의 지배 원칙 간 의 관계를 압축적으로 보여주면서 중국, 베트남의 경험을 어떻게 북한에 적용해야 되는지에 대해서 도 주요한 시사점과 교훈을 제공하고 있다. 여기서 유의할 대목은 북한의 시장경제법제 구축과 관련 한 국제기구와의 협력 모델은 북한의 체제전환 의 지와 수준, 내부 정치적 합의 정도, 남북관계, 북한 과 국제사회외의 협력 수준 등에 따라 달라질 것이 라는 점이다. 북한에서 본격적인 시장경제 제도로의 전환이 시작되면 원활한 작동을 뒷받침하기 위해 포괄적인 법제개혁이 반드시 필요할 것이다. 물론 북한 체제의 특수성을 고려하면 단기적으로 포괄적인 법제개혁을 추진하기는 어려울 것으로 예상되지만 중장기적으로 베트남이 경험했던 방식을 따라갈수밖에 없을 것으로 전망된다. 따라서 단기적으로 중국처럼 정치적으로 민감한 파산법, 사법제도 등의 도입은 어려울 것으로 예상되며, 다만 경제발전에 따라 시장경제제도가 발전되면서 중장기적으로는 사회주의 법치국가 완성을 위한 포괄적인 법제구축이 이뤄질 것으로 예상할 수 있다.

주제어: 시장경제법제, 국제기구, 국제금융기구, 유 엔개발계획(UNDP), 중국·베트남의 시장경 제법제 구축 사례, 북한의 체제전환, 포괄 적 법제개혁, 사회주의 법치

^{*} 이 논문은 정부(교육과학기술부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2011-413-B00005).

^{**} 경남대 극동문제연구소 연구교수

I. 서론

베트남과 같은 사회주의 체제전환국가의 시장경제법제 구축 혹은 법제개혁 경로는 비슷했다. 경제개혁은 경제관리방식의 변화로부터 시작되었는데, 특히 기존의 행정명령(administrative commands) 등에 기초한 중앙계획적 관리에서 법과규정에 의한 관리로 전환하기 위하여 많은 새로운 법률이 제정되고 공포되었다. 그래서 초기에는 가능한 많은 법과 규정이 제정되고 공포되는 것은 중요했다. 하지만 시간이 갈수록 법규의 숫자보다 법규의 질이 중요한 것으로 간주되었다. 양질의 법규를 만들기 위해서는 양질의 법률 입안자가 필요하다. 이들은 적절한 입법기술과 실정법에 대한 지식을 동시에 갖추고 있어야 한다. 베트남에 있어서 개혁 초기에 양질의 법률 입안자들은 대부분 정부 공무원들이었다. 그러나 시장경제가 발전하면서 기업인들이 특수 이익집단으로서 법제 구축에 영향력을 미치기 시작한다. 이들은 자신들의 정당한 경제적 이익과 권리를 보호해주는 법률을 원한다. 이런 맥락에서 양질의 법률은 다양한 집단의 이해를 잘 조정해야 하고, 이를위해서는 보다 다양한 집단의 이해를 반영해야 한다. 1 북한의 미래 시장경제법제 내용과 구축 과정도 베트남 등 사회주의 체제전환국가들이 밟았던 경로와 비슷할 것이다.

그런데 주목할 점은 사회주의 국가들이 시장경제로 체제전환을 하면서 국제금 융기구와 같은 국제기구의 지원을 예외 없이 받았다는 점이다. 체제전환국과 국제 기구와의 협력 수준은 전환의 성과에 적지 않은 영향을 미쳤다. 사회주의 체제전 환국들은 계획경제에서 시장경제체제로의 전환에 따른 환경 변화에 맞는 법제정 비 없이는 의도한 목적을 달성할 수 없었다. 이는 북한도 예외일 수가 없다.

이 글은 국제금융기구, 유엔기구 등 국제기구가 중국 및 베트남의 시장경제법제 도입 및 실행을 지원했던 경험들을 우선 검토한다. 이를 토대로 향후 북한이 본격 적인 시장경제체제로의 전환을 추진하고, 국제기구와의 협력관계를 형성할 경우 참고할 수 있는 교훈과 시사점을 도출하고자 하였다. 중국과 베트남은 북한 지도 부가 가장 관심을 갖는 경제발전 모델을 갖고 있다는 점에서 다른 나라 사례들보 다 적실성 있는 시사점을 제공할 것으로 판단했다.2

¹ Cao Xuan Phong, "Vietnam Legal System Deveolopment Starategy and Experience on International Cooperation," *International Institutions' Legal Assistance and Plan for Unification of Legal Systems of South and North Korea*, Law Research Institute, Seoul National University International Conference, November 16, 2009, pp. 75~76.

² 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장은 2012년 8월 4일부터 베트남을 방문해 응웬 떤 중 베트

Ⅱ. 국제기구의 개입: 방식, 유형 및 속도

1. 시장경제로의 전화과 법제개혁 지원 배경

'시장경제로의 전환'은 사회주의적이고 권위주의적인 중앙집권적인 계획경제체제에서 시장지향적인 경제로의 종합적이고 구조적인 변화가 진행되는 과정을 의미한다. 시장경제는 가격기구에 의해 재화와 서비스의 배분과 광범위한 사적 자본을 보장하는 경제체제이다.3 현대 시장경제에서 정부의 역할은 경제거래를 위한 게임의 규칙과 경제주체 간의 형평성을 보장하는 규범을 포함한 공공재를 제공하여 보다 경쟁적인 비즈니스 여건을 보장하는 일이다. 여기서 시장경제체제로의 이행을 위한 법제화는 효율적인 자율배분을 할 수 있도록 하기 위해 기본적으로 사유재산제의 계약법이 마련되어야 한다. 이러한 전제조건 아래에서 자유로운경제주체들이 시장에의 진입과 퇴출을 스스로 결정할 수 있는 법제도인 상법, 외국인투자법, 경쟁법 및 파산법이 필요하다.4

문제는 체제전환국들이 초기에 이런 법들을 스스로 만들 수 있는 경험과 역량이 부족하기 때문에 국제금융기구, 유엔 등 다자기구와 주요 선진공여국, 국제 NGO 등에 지원을 요청할 수밖에 없고, 이 과정에서 체제전환국 법제개혁지원을 위해 국제기구가 적극적으로 개입하게 되었다. 다만 여기서 시장경제법제 구축을 지원한다는 것은 특정 국가 모델을 단순히 이식하는 것이 아닌 해당 국가 법체제의 변화를 의미하기 때문에 '법제개혁'이라는 표현이 보다 적실성을 갖게 된다.

일반적으로 경제체제전환을 하는 과정에서 공통적으로 중시된 정책이 거시경 제안정화, 자유화, 규제완화와 사유화 등이었다. 자유화는 주요 가격들이 시장에 의해 결정되고 무역장벽을 낮추어 세계시장경제의 가격구조에 적합하게 만드는 것이고, 거시경제안정은 초기 자유화에 따른 높은 인플레이션을 잡고 이를 조절하 기위해 정부의 예산, 재정, 화폐정책 등에서 균형을 유지하도록 하는 과정이며, 구 조조정과 사유화는 사유화를 통해 기업의 소유를 전환하고 상품경쟁력을 강화하 기위해 기업의 회계구조와 임금구조를 전환하는 과정이다. 법제개혁은 경쟁정책

남 총리와의 회담에서 베트남의 경제·사회 건설 경험과 관련해 "좋은 모델을 공유하고 싶다"고 말했다. 북한 장성택 국방위원회 부위원장은 8월 13일부터 중국을 방문해 나선지구 및 황금평, 위화도 활성화를 포함한 경제협력과 관련한 주요합의를 이끌어냈다. 북한이 중국과 베트남과의 경제협력에 박차를 가하면서 두 나라의 경제발전모델에 큰 관심을 표명하고 있는 것이다.

³ 정영화·김계환, 『북한의 시장경제이행』(서울: 집문당, 2007), p. 35.

⁴ 위의 책, p. 36.

에 적합하도록 법의 지배(rule of law)를 확립하고 정부의 역할을 재정립하는 노력 등을 포함하고 있다.5

이런 과정들은 관련 법제의 뒷받침을 통해 안정성을 갖추게 된다.6 국제사회가 법제개혁을 지원한 목표는 경제전환국가에 대해 법의 지배 또는 법치(Rule of Law: ROL)와 민주주의 권리에 기반한 사회주의적 시장경제로의 순조로운 전환에 맞춰져 있었다. 개인의 재산을 보호하고 계약을 집행하는 것은 시장경제를 운영하는데 필수적인 요소이다. 특히 법치가 정착되어야 상업거래시 경제주체들의다른 의견을 조율하고, 개인의 재산을 보호할 수 있는 효과적인 분쟁해결시스템이 원활하게 작동하게 된다.7

사회주의 국가들의 시장경제법제 구축과 관련해 가장 활발한 지원활동을 펼친 세계은행은 회원국이 경제발전 및 빈곤퇴치를 위해서는 법치주의 확립이 중요하며, 지속가능하고, 공정한 경제 및 사회개발을 달성하기 위해서는 원활하게 기능하는 법제개혁이 필요하다고 강조했다. 또한 법의 지배 개념은 세계은행 원조프로그램의 필수불가결한 부분으로 강조된 '굿 거버넌스(good governance)'와 밀접한 연관을 맺고 있다. 9

이들은 굿 거버넌스를 구성하는 주요 요소들 가운데 법치의 강화를 특히 중요한 것으로 간주했다. 10 이는 경제개혁을 설명하는 대표적인 이론들인 제도적 접근 (institutional approach), 문화적 접근(cultural approach) 등으로 설명된다. 제도적 접근은 한 나라의 경제개혁과 구조조정을 위해서는 바람직한 제도와 기구를 마련하는 것이 우선되어야 하며, 이러한 제도를 갖춤으로써 비로소 개혁은 성과를

⁵ Stanley Fischer and Alan Gelb, "Issues in Socialist Economy Reform," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 (Fall), 1991, pp. 91~105.

⁶ Simon Johnson, Daniel Kaufmann, and Andrei Shleifer, "The Unofficial Economy in Transition," *Booking Papers on Economic Activity*, 2, 1997, pp. 159~239.

⁷ 임을출·손희경 옮김, 『국가 건설 어떻게 할 것인가』(서울: 한울이카테미, 2011), p. 127.

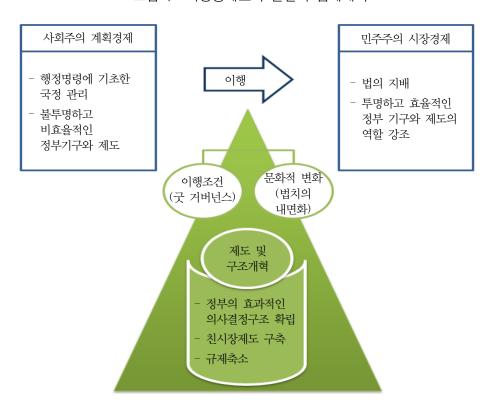
⁸ Natalie G. Lichtenstein, "Lessons from the World Bank's Support for China's Legal Reforms," *International Institutions' Legal Assistance and Plan for Unification of Legal Systems of South and North Korea* (Law Research Institute, Seoul National University International Conference, November 16, 2009), p. 29.

⁹ Carlos Santiso, "Good Governance and Aid Effectiveness: the World Bank and Conditionality," *The George town Public Policy Review*, Vol. 7, No. 1 (Fall 2011), pp. 1~22; Ibrahim F. I. Shihata, *Contemporary Reform: Essays on Legal, Judicial and Other Institutional Reforms Supported by the World Bank* (Kluwer Law International, The Hague, 1997), p. 13.

World bank, Operations Evaluation Department (OED), OED IDA Review: Governance— The Critical Factor, IDA 10-12, 2001, p. 20.

낼 수 있다고 강조한다. 11 세계은행은 해당 국가 국민의 소득 수준, 투자와 성장, 1인당 평균 수명에 이르기까지 투명하고 효율적인 정부 기구와 제도의 역할이 중요하다고 역설한다.

<그림 1> 시장경제로의 전환과 법제개혁



이 같은 국제기구 아래 체제전환국 정부는 효과적인 의사결정구조의 확립, 친시장 적 제도의 구축, 그리고 불필요한 정부 규제의 축소 및 효율적인 규제 시스템 등을 구축하기 시작했다. 12 이는 저개발 체제전환국으로 하여금 빈곤감소, 지속적인 경제 성장, 그리고 정치적 안정을 달성할 수 있도록 유도하는 이행조건(conditionality)의 주요 내용으로 등장한 공공부문의 '굿 거버넌스(good governance)' 정립을 주장하는 이론적 근거가 되고 있다.

John Owen, "The Foreign Imposition of Domestic Institutions," *International Organizations*, Vol. 56, No. 2 (2002), pp. 375~409.

¹² World Bank, *The Quality of Growth* (Oxford University Press, 2000), pp. 136~137.

굿 거버넌스 개념은 구소련을 비롯한 동구 사회주의권의 체제 전환과 같이 근본적인 법 구조적인 변화를 초래한 정치적 변화의 시기였던 1990년대 초반에 국제금융기구들의 주목을 끌었다. 체제전환 과도기에 있던 국가들에 대한 세계은행의 개입은 주로 재산권과 계약상의 권리들을 보호하기 위한 "안정적이고 예측 가능한 경제 체제"를 포함한 기업의 발전과 외국인 투자를 촉진시킬 수 있는 환경을 개선하는데 중점을 두었다. 세계은행에 따르면 법의 지배는 투명한 입법행위와 공정한 법의 집행, 질서를 유지하고 사적 부문의 성장을 장려하며 빈곤을 퇴치하고 정통성을 확보한 책임 있는 정부 등을 요구한다. 법과 사법의 개혁(law and judicial reform)은 '법의 지배'를 촉진하기 위한 수단이었다.13

이에 따라 국제기구들은 시장경제법제 구축지원 프로그램의 전략적 목표를 서로 긴밀한 관계가 있는 민주주의와 통치(Democracy and Governance, DG)에 초점을 맞추었다. 체제전환국이 민주주의와 시장경제 구축을 위한 건전한 토대를 마련할 수 있도록 헌법, 형법, 상법에 관한 입법지원에서부터 법률전문가들과 기업인들에 대한 교육에 이르기까지 입법 및 사법 개혁과 관련한 모든 영역을 지원하였다.

하지만 초기 법제개혁 지원 내용은 ① 개인의 재산권 보호,② 계약의 존중,③ 공평하고 공정한 기업 창설과 퇴출(청산),④ 공정하고 투명한 공개경쟁을 통한 재화와 용역의 구입과 판매 등이었다. 결국 법제개혁은 개인과 기업의 경제적자유를 보호하고 촉진할 수 있는 적절한 법적 틀을 세우는데 초점이 맞춰져 있었다. 여기에 더해 제정 혹은 개정된 법이 공정하고 예측 가능한 방식으로 집행되도록 하는 기구의 설립도 중요했다. 예를 들면 상법을 제·개정 했을 경우 이를 집행하기 위한 법원의 역량을 강화하기 위해 사법개혁을 지원한 것이다. 법원은계약과 파산에 있어 가장 중요한 집행기관이고, 담보(담보범에 따라 권리를 정함에 있어)와 관련하여 2차적인 집행기관이다. 이에 따라 체제전환국들은① 실체법과 절차법의 초안 작성을 포함하는 법적토대 마련,② 법원, 지방의 입법 및사법센터, 정부의 행정부처 등 실행기구 정비,③ 시장경제를 위한 헌법적 토대구축,④ 상법 등에 따른 시장개혁의 지원 등의 영역에서 국제기구의 집중적인지원을 받았다.

법제개혁의 실효성을 확보하기 위해서는 문화적 측면도 강조되어야 한다. 즉 체 제전환국의 법조계 인력을 양성시키고, 인프라를 구축하고 제도 개혁을 지원하는

¹³ *Ibid.*, pp. 2~3.

일도 중요하지만 이것들만으로는 충분하지 않다는 것이다. 법제의 활성화는 새로운 규칙, 제도, 법령을 만들면서 문화를 변화시키는 것과 연관되어 있다. 즉 이들 새로운 법제가 널리 공유되고 개인들의 가치관을 변화시키고, 문화적으로 체제전 환국 사회발전에 기여하지 못한다면 아무리 휼륭한 법제와 법원 등 관련 인프라가 갖춰줘도 무의미할 수 있다는 것이다.14

2. 개입 방식: 직접 vs. 간접 지원방식

국제기구들의 체제전환국가에 대한 법제 지원은 직접 또는 간접적 방식으로 이뤄졌다. 직접 법제도의 개선이나 개혁 자체를 목적으로 이루어지는 기술지원과다른 프로젝트나 프로그램을 수행하기 위한 조건(coditionality)이나 수단으로서간접적으로 법제개혁을 지원하는 경우다. 직접 지원의 경우에는 국제금융기구가외국인투자법제, 토지개혁 관련법 정비 지원 등과 관련해 입법을 직접하거나 수정을 하는데 참여했다. 법제개혁이나 반부패 제도 자체를 개선하기 위하여 '직접'지원하는 경우도 있었다. 대부분 시장친화적 환경을 조성하거나, 공적 부문의 개선을 위하여 '구조조정정책 자금지원(structural Adjustment Loan)'형식으로지원이 이뤄졌다. 15 반면, 특정 경제분야의 효율적인 성과 창출을 위해 법제도의개선이나 개혁이 필요한 경우에 간접적 방식이 적용되었다. 즉 경제지원을 위한선행조건으로 법제개혁을 요구하는 경우다. 이 경우에 국제금융기구 등은 체제전환국이 제시한 법제개혁을 수행할 수 있도록 필요한 정보를 제공하거나 자문을하게 된다.

국제금융기구와 선진공여국(donors)은 금융지원과 동시에 효과성과 이행력을 높일 수 있는 법제정비를 요구해 왔다. 이들은 부패한 관리, 낙후된 행정체계, 기타 비효율적인 제도가 존재할 경우 원조의 효과성은 크게 떨어진다고 본다. 시장활동에서 소외된 국가와 국민들에게 금전적인 지원을 하기보다는 시장에 더 쉽게 접근할 수 있도록 제도를 개선하고 이를 통하여 국가의 경제성장을 촉진시킬 수 있는 제도를 구축하는 것이 경제성장이나 국가발전에 더 효과적이라고 간주한 것이다.16 이와 관련된 법제도가 대부분 시장경제법제와 연관되어 있다.

¹⁴ 임을출·손희경 옮김, 『국가 건설 어떻게 할 것인가』(서울: 한울아카데미, 2011), p. 144.

¹⁵ World Bank, Program Document, Programmatic Adjustment Loan, Bulgaria, 2003; World Bank, Second Programmatic Structural Adjustment Loan for Latvia, 2001 참조.

 ¹⁶ 정순원, "북한의 경제체제전환과 법제정비 방안," (제124회 북한법연구 월례발표회, 2008.1.31),
 p. 2.

국제금융기구가 초기에는 일방적으로 이행조건을 부과함으로써 체제전환국들로부터 많은 비난을 받기도 했지만, 점차 수원국인 체제전환국의 입장이 많이 반영되었다. 하지만 분명한 점은 법제개혁이 조건으로 부과된 국제금융기구로부터금융지원을 받기 위해서는 반드시 이를 이행해야 했다.17 베트남도 1993년 국제금융기구가 제시한 이행조건들이 지도부의 의지와는 다소 괴리된 가격자유화, 재정과 금융의 분리, 국영기업 개혁 등의 내용이었지만, 이를 이행해야만 했다.18

최근에는 개발정책자금(development policy loan)을 투자자금과 연계하여 지원하고 있다. 경제지원 프로그램과 병행하여 직접적으로 법제지원을 하는 경우다. 정책자금은 농업, 사경제 영역, 법제도, 재정분야 등과 같은 경제의 핵심 분야에서 법제도적 틀을 마련하는 기본정책 환경을 조성하고, 투자자금은 이 틀 위에서 구체적인 정책 목표를 실현할 수 있도록 지원하는 것이다.19 예를 들면 개발정책자금 지원에 의해 기본적인 입법이 수립되면 이를 실현하기 위한 실체적, 절차적 규정을 만든다거나 새로운 기본입법, 또는 기존의 법을 개정 또는 폐지하는 사업에 투자자금이 활용된다. 국제금융기구는 두 자금지원 방식을 연계하여 운영함으로써 보다 효과적으로 시장경제법제 구축이라는 목적 달성을 기대하였다.

3. 범위와 속도: 급진적 vs. 점진적 vs. 포괄적

국제금융기구들은 체제전환국의 민간부문(기업)의 발전이 경제발전에 큰 영향을 미친다고 간주했다. 따라서 민간부문을 발전시키는데 가장 높은 우선순위를 두어 왔다. 이는 일자리를 창출하고, 소득을 증대시키고, 재화와 용역의 유용성을 증대하고, 세수를 늘리는데 필수적이기 때문이었다.

따라서 체제전환의 초기단계에서 국제기구들의 조언을 받았던 대부분의 구 사회주의 국가들은 다양한 분야에서 민영화를 추진했다. 즉 국가가 다양한 형태로 보유하고 있던 소유권을 민간 기업에게 이전한 것이다. 민영화 대상에는 국영기업에 귀속된 국가소유의 자산들 즉 토지, 건물, 은행, 지하자원 등이 포함된다.

이에 따라 국제기구들은 동유럽 사회주의국가들의 체제전환국의 경제를 전환

World Bank, Adjustment Lending Retrospective: Final Report, Operations Policy and Country Services, 2001, p. 11.

¹⁸ 김성철, 『베트남 대외경제개방 연구: 북한에 주는 함의』(서울: 통일연구원, 2000), p. 73.

World Bank, Development Policy Loan to Ukraine, Program Document, 2005, p. 16; World Bank, Structural Adjustment Credit to Albania, Project Performance Assessment Report, 2004, pp. 16~17.

하는데 있어서 1990년대 초기에는 주로 기업법과 파산법을 통하여 변화를 유도하였다. 20 이 두 법은 투자환경 개선에도 큰 도움이 되었고, 민간기업활동을 활성화시키는 데 중요할 뿐 아니라, 민간기업이 국영기업과 같은 조건에서 비즈니스를할 수 있도록 보호해주는 역할을 하였다. 또한 체제전환 국가의 재정부담을 가져왔던 부실한 국영기업을 정리하여 경제의 구조조정 촉진하고, 사적소유의 확대를 가져오는 데도 중요한 역할을 하게 되었다. 파산법은 경쟁을 촉진하는 방법이 되기도 한다. 경쟁정책의 측면에서 구조조정과 민영화의 확대는 국영 기업을 개인에게 분배하는 측면에서 구조조정의 의미를 갖지만, 넓게 보면 구조조정을 통해 새로운 경제주체(기업)의 진입을 가능하게 한다는 측면에서 경쟁을 촉진한다. 21

파산법은 국영기업 종사자의 일자리 상실 등에 따른 정치적 저항을 불러왔기 때문에 러시아와 같은 일부 국가들은 정치적으로 덜 민감한 민영화된 기업의 활동을 돕는 기업법(회사법) 위주로 소극적 법제정비를 하는 경향을 보였다. 하지만 상대적으로 정치적 안정성을 유지했던 헝가리는 기업활동의 촉진을 위해 파산법을 제정하는 등 급진적 개혁정책을 통하여 투자를 적극적으로 유치하는 전략을 선택하였다. 러시아의 기업법과 헝가리의 파산법이 기업 활동에 미치는 영향을 비교할 때, 헝가리의 파산법이 체제전환에 따른 성과 측면에서 더 좋은 결과를 낳은 것으로 평가받고 있다.22

형가리는 파산법을 통해 기업들이 파산시스템에 맞춰 자본주의 기업의 경성예산제약(hard budget constraint)을 실시하도록 유도하였고, 긴축적 거시경제를 유지하면서 구조조정에 성공을 거두었다. 반면, 러시아는 회사법을 개정하는 데더 중점을 두었다. 러시아에서는 종업원소유의 기업들이 많았는데, 이런 기업환경에서 단순히 사유화 정책을 반영하는 수동적 회사법은 오히려 주주 이익과 종업원소유자 이익 사이의 충돌과 분쟁을 유발시켜 경제개혁의 속도를 늦추는 요인

²⁰ 이는 유럽과 중앙아시아에서 있었던 법률지원프로젝트의 항목별 예산 집행비율을 보면 기업법과 파산법이 체제전환의 법제정비에서 얼마만큼의 비중을 차지하는지 알 수 있다.상업부분과 금융부분에 대한 법제정비가 50~60%를 차지하고 그 중 기업법과 파산법이 차지하는 비율은 39~50%이상을 차지하고 있다. Poonam Gupta, Rachel Kleinfeld, and Gonzalo Salinas, "Legal and Judicial Reform in Europe and Central Asia," *The World Bank Operations Evaluation Department*, 27811, 2002, p. 22~23.

²¹ Carolyn Brzezinski, "Competition and Antitrust Law in Central Europe: Poland, The Czech Republic, Slovakia, and Hungary," *Michigan Journal of International Law*, Vol. 15, Iss. 4 (1994), p. 157.

²² Cheryl W. Gray, Kathryn Hendley, "Developing Commercial Law in Transition Economies: Examples from Hungary and Russia," *Policy Research Working Paper 1528* (World Bank, 1999), pp. 42~45.

이 되었다. 헝가리와 러시아 사례는 시장경제관련 법제 구축의 속도와 관련해 급 진적으로 하느냐, 아니면 점진적으로 하느냐의 선택 여부는 국내정치, 기업환경 변수와 같은 각국 상황에 따라 달라질 수밖에 없음을 잘 보여준다.

한편 국제사회는 2000년 이후 경제·사회·환경 등 종합적 시각에서 지원 대상 국가의 발전을 지원하는 포괄적 발전체계(Comprehensive Development Framework)를 도입하기 시작했다. 23 이 체계는 개인이나 기업의 재산권을 보장하는 소유권제도를 강화해 투자와 소득 증대를 촉진시키고, 더불어 계약이행을 위한 사법제도를 강화시켜 경영활동의 위험 유인을 줄여나가는 데 초점을 맞추고 있다. 국가발전에 있어서 제도와 거시경제 간의 상호의존성을 강조하는 것이 특징이다. 24 즉 개인이더 효과적인 기술에 투자하고, 노동을 보다 숙련시키며 효율적으로 시장이 운영되도록 경제적 유인을 제공하는 것은 각종 제도적 틀이라고 본다. 이를 위한 제도적들을 구축하는 과정에서 포괄적인 법제정비가 요구되는 것이다. 25

이에 따라 시장경제에 적합한 법률들의 도입뿐만 아니라 시장경제에 적합한 법률을 제정하거나 이행할 수 있는 사법부의 수행능력을 강화시키고, 더불어 사법시스템을 개혁하는 것이 중요한 과제로 등장하였다. 이 과제 아래에서는 체제전환국이 시장경제법제를 수동적으로 받아들이는 것이 아니라 시장경제 법제도를 운영할 수 있는 법률 전문 인력을 양성하는 교육, 법률 정보의 공개를 확대하는 정책, 국민들이 사법시스템을 적극 이용하고, 사법부의 결정을 더 폭넓게 수용할 수 있도록 하는 방안 등 법치를 사회에 내면화시키는 정책, 시장경제법제가 현실에서 적용되도록 하는 법률 서비스의 확대정책 등이 중요시된다. 이를 위하여 단기적법률 초안 작성 기술 지원정책에서 빈곤감소, 제도 구축, 사회구조적 개혁 실현등과 같은 더욱 장기적인 전망에 토대를 둔 법제정비가 국제기구들의 핵심 과제로 부각된다. 결국 체제전환국들에 대한 포괄적 법제정비 지원은 제도적 접근 (institutional approach)과 문화적 접근(cultural approach)의 결합을 통해 시장경제법제의 실효성을 높이는데 기여한 것으로 평가받고 있다.

World Bank, Supporting Development Programs Effectively-Applying the Comprehensive Development Framework Principles: A Staff Guide, 2004.

²⁴ World Bank, World Development Report 2002: Building Institution for Markets, 2001, pp. 3~29.

²⁵ *Ibid.*, p. 3.

4. 법제개혁 협력방식과 유형26

국제금융기구에 의한 체제전화국 법제개혁은 대부분 기술지원(technical assistance for legal and judicial reform 또는 legal technical assistance)을 통해서 이뤄졌다. 이 기술지원과 관련해 공통적으로 강조된 것은 체제전환국의 법 관련 조직과 실무자에 대한 인적, 조직적 역량(capacity)을 쌓는(building) 일 이었다. 이는 기본적인 법체계를 설계하고 고안하는 작업과 동시에 법 실행 자체 의 중요성을 잘 보여준다. 국제금융기구들은 시장경제체제로 전환하는 국가들을 대상으로 성공적인 시장경제 제도로의 개혁을 위하여 필요한 제도를 구축하고 강화하기 위한 기술지원과 수용능력향상을 위한 다양한 프로그램을 만들어 운영 하였다. 국제기구 차원에서 국제금융기구를 비롯해 다양한 공여자들(donors)이 제공한 기술지원 내용을 분류하면 다음과 같다. 주로 국제기구와 체제전환국의 법 제 관련 부서의 실무자와 전문가들 사이의 상호작용에 따라 몇 가지 범주로 구분 할 수 있다. 첫째, 수용능력 강화 및 제도 구축 서비스(capacity/institutional building service)이다. 여기에는 수원국 정부가 입법활동이나 관련 분야의 활동 을 효과적으로 수행하기 위해 관련제도를 개선하고 관련분야의 데이터베이스를 구축하거나, 정보를 관련 당사자나 일반 국민에게 전달하는 등 법제도에 대한 수 용능력을 제고하기 위한 여러 활동들이 포함된다.

둘째, 훈련과 교육서비스(training and educational service)의 형식이다. 새로운 법이나 제도를 수행하기 위해 해당 공무원들을 훈련시키는 경우이다. 외국의 법제도나 국제규범에 대한 교육을 비롯해 체제전환국의 일반 국민들을 대상으로 새로운 법제에 대한 이해 수준을 높이거나, 공감대 확산을 위한 홍보교육에 나서 기도 했다. 미국이나 제3국으로 연수를 비롯하여 체제전환국의 전문가들에게 제공하는 훈련 프로그램도 있었고, 체제전환국 법학자와 국제금융기구나 공여국가의 법 전문가 사이의 파트너십 형성 등도 추진되었다.

셋째, 입법 자체(law-making service)를 지원하는 것이다. 예를 들면, 수원국이 필요로 하는 특정 관련법의 초안을 만들어 줄 수 있다. 수원국은 이를 바탕으로 하여 수정 보완하거나 필요하면 일정한 입법절차를 통하여 유효한 법으로서 효력을 발휘하게 할 수 있을 것이다.

마지막으로 컴퓨터 장비와 같은 물품과 정보기술을 제공하는 경우다. 체제전환

²⁶ 법제지원의 유형에 관하여는 윤대규·임을출, 「북한경제개혁을 위한 새로운 패러다임」(한울 아카데미, 2006), pp. 334~336 참조.

국이 국제금융기구 등으로부터 받은 다양한 기술지원을 지속가능하도록 유지하는 프로그램을 운영할 수 있도록 관련 물품과 기술을 제공하는 경우다.

Ⅲ. 국제기구의 베트남·중국 개입 사례

중국과 베트남은 사회주의 체제를 유지하면서 경제체제의 전화을 통해 경제성 장을 추구하는 과정에서 시장경제법제가 발전했다는 점에서 구소련이나 동유럽 사회주의 국가들과 다른 사례들을 보여주고 있다.

1. 베트남 사례

베트남은 포괄적 법제정비 방식을 통해 시장경제법제를 구축한 대표적인 나 라이다. 베트남은 2001년 4월 제9차 전당대회에서 '사회주의 시장경제체제 (socialist-oriented market economy)'를 향후 베트남이 지향해야 할 체제로 공 식화하고, 2001년 12월에 개최된 제10대 국회 10차 회기에서 헌법을 개정하여 헌법상의 국체를 '사회주의 법치국가(law-governed socialist country)'로, 경제 체제를 '사회주의 시장경제체제'로 각각 규정하였다. 이후 베트남은 개혁·개방을 위한 법제정비를 글로벌 거버넌스와의 공조 아래 표와 같이 단계적으로 추진하 였다.27

<표 1> 베트남 경제법제 발전 단계

단계 구분	기간	특징
1단계	1986 ~ 2002년	법제개발전략(LSDS) 시작 이전
2단계	2002 ~ 2005년	법제개발전략(LSDS)의 전개
3단계	2005년 이후	법제개발전략(LSDS)의 이행

자료: Cao Xuan Phong, "Vietnam Legal System Deveolopment Starategy and Experience on International Cooperation," International Institutions' Legal Assistance and Plan for Unification of Legal Systems of South and North Korea (Law Research Institute, Seoul National University International Conference, November 16, 2009), pp. 59~77.

²⁷ 법무부, 『베트남 개혁·개방법제 개관』(법무부, 2005), pp. 48~49.

베트남도 법치로 전환하기 이전 시기인 1986~2002년 사이에는 주로 행정 지침들에 의해 경제정책이 관리되어 왔으나, 도이모이 정책 도입 이후 새로운 법제의 개발(development)이 불가피했다. 이 과정에서 UNDP(United Nations Development Program, 유엔개발계획: 이하 UNDP)가 결정적인 역할을 수행했음이 드러났다. 특히 2002년 4월부터 UNDP는 베트남 법제개발전략(Vietnamese Legal System Development Strategy: LSDS)에 대한 사전 준비지원(preparatory assistance)로서 법률수요조사(Legal Need Assessment) 프로젝트를 지원하기 시작했다.

법제 개발전략을 추진하는 과정에서 도이모이 정책의 필요성을 둘러싼 베트남 내부 세력 간의 이념적 충돌, 도이모이 정책 지지자들의 시장경제에 대한 충분한 지식과 관련 법제정비 절차에 대한 지식의 부재 등이 장애물로 작용했다. 이 때문에 국제기구와의 협력은 필수 불가결한 과제로 부상했다. 여기서 주목할 내용은베트남 공산당이 개혁의 핵심 역할을 수행한 점이다. 도이 모이(Doi Moi) 즉, 쇄신정책(renovation policy) 자체도 1986년 베트남 공산당에 의해 공식적으로 발표된 것이다. 따라서 국제기구 관계자들도 베트남 공산당과의 협력을 매우 중시하게 되었다. 28 베트남은 1980년대 후반부터 선진국과 국제금융기구, 유엔, EU, 국제 NGO 등 수많은 공여자들(donors)로부터 법제 개발 지원을 받았으나, 상당한기간동안 시행착오를 반복해야 했다. 베트남 정부기관과 국제기구들의 협력은 효과적이지 못했다.

그러다가 1994년부터 베트남과 국제기구와의 협력은 ① 새 법률29의 입안 및 공포, ② 법 집행기관의 역량 강화, ③ 법적 훈련, ④ 법 정보, 법 확산, 법적 구호 네트워크 개발 지원 등 4개 목표에 기초해서 간소화되었다.30 이 목표 달성을 위해 UNDP, JICA, SIDA, DANIDA, 국제금융기구 등 30여 국제사회의 공여자들 (donors)이 지원했는데, ① 베트남 법전문가들의 입법 기술 향상, ② 법집행 기관들의 역량 강화, ③ 법 집행 기관, 기구들의 시설 현대화 및 근무환경 개선, ④ 일반 주민들의 법 접근성 향상 및 법인식 강화 등의 각 영역에서 긍정적 성과를 가져오게 되었다.31 하지만 동시에 국제기구들로부터 법제개혁을 지원받는 과정

²⁸ 베트남 법무부 선임법률연구관(베트남 법무부 법과학연구소 비교법·국제법센터 사무이사) Cao Xuan Phong과 인터뷰, 2009년 11월 16일.

²⁹ 새로운 법률들로서는 회사법, 민법, 상법, 증권법, 파산 및 분쟁해결법, 경쟁 및 소비자보호법, 토지, 자연자원 및 환경법, 은행 및 신용기관법, 공공재산관리, 예산 및 조세법들이 포함되었다.

³⁰ Cao Xuan Phong, "Vietnam Legal System Deveolopment Starategy and Experience on International Cooperation," p. 83.

³¹ Judicial Publishing House, Assessment of the Current Status of International Legal

에서 베트남 정부의 조정 능력이 취약했기 때문에 지원의 중복, 특정 영역에의 집 중 지원에 따른 불균형 현상 등이 발생하기도 했다.32

베트남 의회와 공산당은 법제 구축과 관련한 취약성은 법제 전략(legislative strategy)의 부재에 기인한 것으로 평가한 뒤 사회경제개발 10개년계획(2001 ~ 2010)의 요구에 부응하고, '인민의, 인민에 의한, 인민을 위한' 사회주의 법치국가의 건설을 위해 포괄적인 법제개발전략 수립을 서두르게 된다. UNDP 등 국제사회는 전략 수립을 위해 법률수요조사의 필요성을 주장했고, 베트남 정부는 이를수용해 직접 법률수요조사를 벌였고, 이 사실조사와 법률수요 조사단의 건의에 기초해 법제개발전략(LSDS)를 수립하였다. 이 조사는 앞서 언급한 대로 UNDP가주도하였는데, 그 이유는 UNDP가 비정치적이고 중립적 국제기구라는 인식을 베트남 정부가 가졌기 때문이었다.33

법제개발전략(LSDS)의 목적은 안정적이고, 포괄적이며, 실행가능하며 투명한 법제를 발전시켜 2020년에 베트남을 현대화된 선진국가로 만드는 데 있었다. 사실 이 전략은 베트남의 내부 변화가 너무 빨라서 이에 대응하기 위해 서둘러 수립한 것으로 알려진다. 베트남 정부는 이 전략 이행을 위해 인권, 시민의 자유와 민주적 기본권을 보장하기 위한 법을 개발하고, 개선시키며, 사회주의 시장경제법제의 강화에 초점을 맞춘 민사 및 경제법 개발에 집중했다.

UNDP는 베트남측과 국제기구 혹은 국제사회의 원조공여자(foreign donors) 사이의 조정자(coordinator) 역할을 한 것으로 평가받고 있다.34 특히 UNDP는 국제사회의 지원이 어느 한 법률에 치중되는 것을 막는 등 효율성과 효과성을 높이기 위해 적극적인 조정자 역할을 수행했다. 이에 따라 국제기구를 포함한 국제사회의 공여자들은 UNDP의 조정 아래 LSDS를 추진했다. 즉 베트남은 포괄적 빈곤퇴치와 성장전략이라는 장기적 목표 아래 24개 분야에서 파트너그룹을 운 영35하였는데, UNDP가 법률부문 파트너그룹의 책임자 역할을 하고 다른 국제금

Cooperation Activities in Vietnam with respect to Management and Coordination, 2005, pp. 28, $61\sim69$, 167, $201\sim208$.

³² 베트남 법무부 선임법률연구관(베트남 법무부 법과학연구소 비교법·국제법센터 사무이사) Cao Xuan Phong과 인터뷰, 2009년 11월 16일.

³³ 베트남 법무부 선임법률연구관(베트남 법무부 법과학연구소 비교법·국제법센터 사무이사) Cao Xuan Phong과 인터뷰, 2009년 11월 16일.

³⁴ Cao Xuan Phong, "Vietnam Legal System Deveolopment Starategy and Experience on International Cooperation," p. 72.

³⁵ 베트남 개발지원을 위한 24개 파트너 그룹은 다음과 같다. △Poverty Working Group: 세계은행, UNDP, △Partnership to support National Target Program HEPR/135: UNDP, △Gender:

융기구 등이 파트너로 참여하였다.

베트남은 잠재적으로 특정 국가의 문화적, 정치적 영향력이 과도하게 확대되는 것을 막기 위해 다양한 지원주체들을 통하여 정치적 영향력의 분산을 시도했다. 하지만 정치적 중립성이 강한 UNDP와는 특정분야에 한정하지 않고 지식협력을 확대하여 벌률 전문가를 육성하고, 국회나 사법부 등 시스템을 정비하는데도 다양 한 조언을 얻었다.

국제금융기구는 주로 조건부융자나 조정융자(adjustment loans) 등을 통해 베트남의 주요 경제법안의 입법과 규정이 일관성 있게 준수되도록 했다.36 아시아개 발은행은 베트남의 입법 및 사법 개혁을 위해 ① 베트남의 법 담당 공무원 재교육을 위한 기술 지원,37 ② 베트남의 기업화 및 기업 지배구조를 위한 기술지원,38 ③ 베트남의 담보거래 등록을 위한 법적 제도 개발 및 역량 구축39 등을 지원하였다.

베트남정부, 세계은행, △Environment (ISGE): 베트남 정부, △People's Participation (PPWG): UNDP, △SOE Reform & Equitization: 세계은행, △Financial Sector: 세계은행, △Trade: 세계은행, △Small and Medium Enterprises: 국제연합공업개발기구(the United Nations Industrial Development Organization: UNIDO). 일본 정부, △Education: 베트남 정부, 국제연합교육과학문화기구 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO), 영국국제개발부(DFID), △Health: WHO, △HIV/AIDS: UNAIDS, △ Forestry-FSSP: 베트남 정부, △ Poorest Communes: 베트남 정부, △Natural Disasters Mitigation: 베트남 정부, △Agriculture and Rural Development (ISG-MARD): 베트남 정부, △ Transport; 베트남 정부, 일본의 국제협력은행(JBIC), △Official Development Assistant Partnersh HO CHI MINH CITY: 베트남 정부, △Urban Forum: 베트남 정부 △Public Administration Reforms: 베트남 정부, UNDP, ADB, △Legal: UNDP, △Public Financial Management: 베트남 정부, △Partnership group on Aid Effectiveness: 베트남 정부와 일본 정부, △Vietnam Business Forum: 국제금융공사(International Finance Corporation, IFC), World Bank, Vietnam Partnership Report 2005: Working in Partnership to Deliver Results, 2005.

 $^{^{36}}$ 윤대규, 『법제도 개혁을 위한 국제금융기구의 지원에 관한 연구』, p. 20.

³⁷ ADB, Technical Assistance Completion Report, Technical Assistance for Retraining Government Legal Officers -TA 2853-VIE, 2003.

³⁸ ADB, Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposal Loans and Technical Assistance Grants to the Socialist Republic of Vietnam for the State-owned Enterprise Reform and Corporate Governance Program, 1999, pp. 63~80; ADB, Technical Assistance Completion Report for TA for Corporatization and Corporate Governance (TA 3353-VIE) included as Appendix 3 in Program Completion Report on the State-Owned Enterprise Reform and Corporate Governance Program to the Socialist Republic of Vietnam, 2004.

³⁹ ADB, Technical Assistance to the Socialist Republic of Vietnam for Legal System Development up to Year 2010 and Capacity Building for Secured Transactions Registration, 2002, pp. 1~4, 7~9.

2. 중국 사례

중국도 베트남과 마찬가지로 사회주의 체제를 유지하면서 경제체제의 전환을 통해 경제성장을 추구하는 과정에서 시장경제법제가 발전했다. 다만 베트남과의 차이점은 경제특구라는 지역을 한정하는 정책수단을 이용하여 시장경제법제를 도입하고 실험함으로써 새로운 경제체제에 대한 시행착오를 최소화한 점이다. 중국 중앙정부는 경제특구를 통하여 경제와 상품시장을 발전시켰고, 시장경제의 요구에 맞는 현대적인 기업제도와 사회보장체제를 수립하는 등의 개혁조치를 취할 수 있었으며, 이러한 일련의 개혁이 경제특구에서 성공을 거두면 다시 이를 전국으로 확산, 보급시켜나갔다.40

중국의 초기 법제개혁의 목적은 사회주의 시장경제를 건설하는데 있었다. 중국 공산당과 정부는 중국특색사회주의 법체계가 완결됐다고 2011년 3월 공식으로 선 언했다. 중국특색사회주의는 사회주의 정치체제하에서 시장경제시스템을 운용하 면서 개혁·개방과 사회주의 현대화 건설을 목표로 하였다. 이와 관련한 법체계는 중국 공산당과 인민의 의지를 담은 헌법을 최상위법으로 하고 여타 헌법 관련법, 민법, 형법, 상법 등의 법률, 행정법규, 지방규칙 등으로 이뤄져 있다.

후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석은 중국특색 사회주의 법체계의 완성을 공식선언한 이후 법에 따른 전면적인 행정 추진과 사회주의 법치정신 선양을 요구하는 의법치국(依法治國)을 강조하였다. 후 주석의 법치 강조는 '인치(人治)'를 중요시하면서 공직부패의 온상으로 지적되고 있는 중국정부의 밀실행정을 사전에 차단하는 것이어서 중국인들의 '관시(關係)'문화에도 큰 변화를 몰고 왔다. 후 주석은 "법치 행정의 전면 추진과 사회주의 법치정신을 발전, 확대시키는 것은 인민들의 필연적인 요구를 받들고 과학적 발전, 조화사회를 촉진시키는 것"이라고 말했다.41 이는 중국특색사회주의 법률체계가 이미 기본적으로 갖춰진 상황에서 각급 정부는 엄격하게 헌법과 법률이 부여한 직책에 따라 권한과 업무를 수행, 행정의 투명성을 높여야 한다는 것을 강조한 것으로 적어도 중국이 법치주의를 존중하는 방향으로 나아가고 있음을 보여주고 있다.

개혁·개방 초기 시장경제시스템의 구축과 관련해서 중국은 세계은행으로부터 기술지원을 받았다. 세계은행은 시장경제제도로의 개혁을 지원하기 위하여 중국에 대해 법제도 개혁 자체를 목적으로 직접적 지원방식으로 기술지원을 제공했다.

⁴⁰ 법무부, 『중국경제특구법제 연구』(법무부, 2005), p. 28.

⁴¹ 중국 관영『신화통신』, 2011년 3월 29일 보도, 『연합뉴스』, 2011년 3월 29일 재인용.

이 기술지원은 중국의 여러 국가기관이 이른바 '사회주의 시장경제제도(social market economic system)'로 성공적으로 전환시키기 위해 필요한 기본법들의 제정을 포함하고 있었다.42 이때 광범위한 법들이 정비되었는데, 계약법, 재산법, 파산법, 지적 재산권법, 신탁법, 시장법, 조합법, 기업법, 세법, 반독점법, 변호사법, 국채법, 대외무역법, 외환법 등이 대표적인 것들이다.43 세계은행의 지원은 오늘날 중국이 안정적인 시장경제를 확립할 수 있는 토대를 마련해 준 것으로 평가받고 있다. 일반적으로 중국의 시장경제법제의 발전은 다음과 같이 4기로 나눠지고 있다.

기수 기간 특징

1기 1979 ~ 1984 국가계획경제 주도기

2기 1984 ~ 1989 시장사회주의 전성기

3기 1982 ~ 1992 경제회복기

4기 1992 ~ 현재 심화기

<표 2> 중국 경제법제 발전 단계

중국의 법제개혁은 경제개혁에 가속도가 붙으면서 더불어 급진전되었다. 중국경제제도 변화를 뒷받침하기 위해 1980년대 초반부터 경제관련 입법활동이 시작되었지만 시장경제관련 법제들은 계획경제가 여전히 존재했을 때는 형식적인 의미만 가지다가 1990년대 초반(경제회복기~심화기)에 이르러 경제에서 계획기능이 축소되면서 실질적인 의미를 갖기 시작한 것으로 평가받고 있다. 1992년부터 2003년 사이에 242개의 법이 새로 제정되었는데 이 가운데 109개가 시장경제확립과 관련이 있었다.44

이후 세계은행은 1994~2004년 사이 약 10년간 '경제법 개혁프로젝트'를 통해 중국의 시장경제법제 개혁을 지원했다. 중국 재정부는 1993년 세계은행 산하의 국제개발협회(IDA)로부터 지원금을 받아 다양한 하부 조직과 기관들을 통해 이

⁴² Natalie G. Lichtenstein, "Lessons from the World Bank's Support for China's Legal Reforms," p. 29.

World Bank, "Implementation Completion Report," Economic Law Reform Project (People's Republic of China, 2005), p. 13.

Natalie G. Lichtenstein, "Lessons from the World Bank's Support for China's Legal Reforms," p. 34.

프로젝트를 실행하였다. 당시 세계은행이 기술지원을 한 핵심 분야는 ① 입법안 작성, ② 실무교육, ③ 제도적 발전 등이었다. 특히 세계은행은 당시 중국이 모든 면에서 폐쇄적이고 외국자료 접근도 쉽지 않았기 때문에 현장을 방문하여 실제로 법제도의 운용을 관찰하는 것이 도움이 되었다고 지적하고 있다. 시장경제법제 관련 실무자들의 해외방문이나 연수는 내부의 비판에도 불구하고 매우 유효한 수단임이 입증되었다. 또한 프로젝트를 기획하고 실행할 때 최종적으로 중국측 정부가최종 책임을 지는 주인의식(ownership)이 중요하고, 중국측의 법제 수요를 중심으로 세계은행이 지원하는 것이 중국의 경제발전에 가장 중요했다고 강조하고 있다. 또한 중국내 관련 부처 간 합의와 조율이 법제개혁의 성공여부에 큰 영향을 미친 것으로 평가되고 있다.45

세계은행의 중국 법제개혁지원의 주요 특징을 살펴보면, 우선 중국은 임시법령을 도입한 경우가 많았다는 점이다. 중국의 경제개혁은 항상 일부 지역(경제특구)이나 도시에서 시범적으로 실험해본 정책이 성공을 거둔 뒤에 이를 전국적으로확대하는 방식으로 이뤄졌다. 이는 법제개혁에도 그대로 반영되어 관련 법규들이임시로 제정된 경우가 많았다. 따라서 이런 법률들의 앞에는 '임시적,' '일시적,' '시범 시행을 위한' 등의 단서가 붙었다. 회사법처럼 정치적으로 민감한 분야의 개혁도 일부 지역에서의 실험을 통해 진행되었다. 즉 중국에서는 시장경제 도입과관련해 정식 입법이 이뤄지기 전의 공백을 메우기 위한 임시적 법적 조치들이 많이 취해진 것이다. 그리고 나중에 여러 가지 시행착오를 겪고 난 이후에 관련 법규의 법적 권리와 의무가 명확하게 정의되고 시행되기 시작하였다. 특정 분야에대한 통일된 법체계가 정비되지 않은 상태에서 기존 체계와의 호환성이 검증되지않은 채로 새로운 실험적인 도입된 적도 많았다.

중국은 베트남과 달리 포괄적 법제개혁을 추진하지는 않았다. 중국은 사회주의 정치체제에 대한 서구식 경제개혁의 부정적인 영향에 대한 우려를 갖고 있었고, 광범위한 목록의 이행조건을 수반하는 국제금융기구의 포괄적인 구조개혁 패키지, 특히 사법제도 부문에 대한 기술지원은 정치적으로 민감하게 받아들였다.46 따라서 사법부의 발전이 다른 부문에 비해 상대적으로 지체되었는데, 행정부와 입법부의 간섭, 재정적 의존성, 집행의 비효율성 및 부정부패 등이 중국 사법부가

⁴⁵ 세계은행에서 중국법제개혁을 지원했던 Natalie G. Lichtenstein 현 존스홉킨드 대학원 교수 및 세계은행 고문과의 인터뷰, 2009년 11월 16일.

⁴⁶ 임을출, "법제개혁과 국제협력모델: 북한에의 적용과 남북협력," 『북한연구학회보』, 제12권 1호 (여름호, 2008), p. 189.

극복해야 할 과제들로 지적되고 있다.47 법치 문화 정착과 관련해서도 결국은 경 제주체들로부터 법에 대한 신뢰를 받는 것이 핵심 과제이다. 예를 들면 시장경제 관련 법제는 기업이 자신들의 의무를 성실히 이행하도록 강제하고, 정부가 민간의 경제적 활동에 부당한 간섭을 하지 않고, 개개인이 노동의 대가를 향유할 수 있도 록 도와주는 역할을 다할 때 법치주의가 정착될 수 있는 것이다.

중국과 베트남의 시장경제법제 구축을 지원하기 위해 개입한 국제기구는 다른 동유럽 사회주의 체제전화국가들과 마찬가지로 세계은행, 국제개발협회(IDA) 등 국제금융기구와 유엔기구가 집중적으로 개입했다. 중국의 법치주의와 관련분야를 지원한 다자, 양자기구(국가), 국제 NGO들로는 EU, UNDP, ADB, 호주, 캐나다, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 영국, 아시아재단(Asia Foundation) 등이 있었다. 최근까 지도 OECD와 UNDP는 거버넌스 관련, 특히 부정과 부패방지를 위한 프로그램을 진행해왔다.48 다만 중국, 베트남의 시장경제법제 도입과 정착을 지원한 국제기구 들 가운데는 동유럽 체제전화 때와 달리 아시아·태평양지역의 경제성장 및 경제협 력 촉진과 역내 개도국의 경제개발 지원을 목적으로 설립된 아시아개발은행 (ADB)도 적지 않은 역할을 한 점이 특징이다. 아시아개발은행은 베트남과 중국이 시장경제체제에 적합한 법적 개혁 과정을 수행함에 있어 프로젝트 융자(program loan)와 법적 기술지원 프로젝트를 통해 핵심적인 역할을 수행하였다.49

Ⅳ. 중국·베트남 모델의 북한 적용: 교후과 시사점

1. 북한 적용시 고려요소들

향후 북한 시장경제법제 구축을 지원할 잠재적 국제기구들로는 중국, 베트남의 시장경제법제 구축을 지원했던 국제금융기구를 중심으로 한 국제사회의 공여자들 (donors)이 될 가능성이 크다. 이들이 과거 체제전환국 법제개혁을 지원하면서 경 험했던 시행착오들을 토대로 향후 북한 적용시 고려할 요소들을 도출해보면 다음 과 같다.

⁴⁷ Natalie G. Lichtenstein, "Lessons from the World Bank's Support for China's Legal Reforms," p. 50.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁴⁹ 프로그램 융자의 법적 '이행조건(conditionality)'의 내용과 범위는 대체로 융자를 지원하고자 하는 분야에 따라 다르다. ADB, Review of ADB's Program Lending Policies, 1999, p. 15; ADB, Technical Assistance Operations Manual, Bank Policies (BP), 2003 참조.

우선 중국, 베트남 사례는 기존 정치체제를 고수하면서도 시장경제 입법은 가능하다는 점을 잘 보여준다. 다만 각국 고유의 정치, 경제, 문화적 특성을 고려한 법제개혁이 시행착오를 줄이면서 보다 많은 성과를 거둘 수 있다는 점도 유의할 대목이다. 중국과 베트남처럼 북한도 그들의 특색을 반영한 사회주의 시장경제체제로의 전환이 고려될 필요가 있어 보인다.

둘째, 국제기구의 법제개혁지원프로그램이 효과적이고 지속될 수 있으려면 내부의 정치적인 지지가 중요하다는 점이 강조되어야 한다. 많은 경우 체제전환국 내부의 긍정적 혹은 부정적인 정치적 상황에 따라 새로 제정된 법의 실행 및 집행여부가 좌우되는 경우가 많았다. 따라서 시장경제법제가 정착되기 위해서는 체제전환국 정부의 개혁의지와 정치력 등이 지속적으로 뒷받침되어야 한다. 중국과 베트남의 시장경제체제로의 이행은 그 성과에 대한 다양한 평가에도 불구하고 본질은 내부 정치적 합의가 전제되어야만 개혁의 일관성 및 연속성을 보장할 수 있다는 점이다.50 베트남의 경우 집권 공산당이 개혁의 핵심 역할을 수행했기 때문에법제개혁도 성과를 낼 수 있었다. 북한도 노동당이 비슷한 역할을 담당할 때 법제개혁을 지원받는 과정에서 보다 나은 결과를 기대할 수 있을 것이다.

셋째, 체제전환국들에게 시장경제법제의 제정과 재정은 당연히 거쳐야 할 통상적인 과정이라는 점을 발견할 수 있다. 모든 입법과정은 국가와 사회의 필요를 계속적으로 반영해야 하고, 체제전환을 추진하는 국가의 입법자들은 시장으로부터의 높은 수준의 요구에 부응해야 한다. 중국, 베트남도 경제개혁의 가속도가 붙으면서 기존 법률들을 계속해서 수정해 나갔고, 새로운 법적·정책적 쟁점이 계속 등장하면서 경제개혁 목표를 달성하기 위해 법체제 전반에 대한 광범위한 변화가필요했다. 이는 북한도 마찬가지로 시장경제가 도입되고 발전하면 법제도 부문에서 불가피하게 개혁의 속도를 낼 수밖에 없을 것이다. 경제개혁과정에서 다양한실물경제 부문의 변화상에 대응하기 위해서는 입법, 수정 및 개정 작업이 필요하기 때문이다. 이는 북한도 법제개혁은 점진적으로 시작하되, 경제개혁이 가속화되면서 점차 보다 광범위한 법제개혁이 이뤄질 것임을 고려해야 한다.

세계은행 전문가들은 법제개혁 지원 프로젝트를 성공으로 이끄는 핵심 요소는 제도적 측면, 법기관과 행정부의 관계 개선, 법제개혁을 실행하는 정부 관련 부서의 역량 증대에 있다고 밝히고 있다. 또한 신중하면서도 포괄적인 준비과정이 법제개혁을 보다 원활하게 이행하는데 도움이 되었다고 밝히고 있다. 다만 제도적

⁵⁰ 정영화·김계환, 『북한의 시장경제이행』, p. 33.

개혁은 시간이 많이 소요되기 때문에 조기에 효과를 기대해서는 안 된다는 점 등을 유의해야 한다고 밝히고 있다.51 또한 체제전환국의 시장경제법제의 도입도 의미가 있지만 이의 실행이 더 중요하기 때문에 국제기구들의 역할 가운데 법제 시행단계에서 관련기관의 내부개혁과 담당자들에 대한 교육훈련 지원의 필요성도 강조되고 있다.52 이런 지적들은 향후 북한의 시장경제법제 구축과정에서도 유의해야할 주요한 요소들일 것이다.

또한 과거 체제전환 국가들이 대부분 경험했듯이 북한에 대한 국제금융기구들의 북한 경제개발 지원이 본격화될 경우 가장 우선적으로 고려할 부문이 이행조건을 북한에 적용하는 문제가 될 것이다. 경제개발을 위해서는 법제도의 역할이중요하다는 사실이 경험적으로 입증되면서 법적 분야의 이행조건은 더욱 중요성을 얻어 가고 있다. 따라서 향후 북한에 적용될 경우 법적 분야에 어떤 이행조건을 제시하는 것이 바람직할 것인지도 미리 고민해야 한다. 이행조건과 관련한 부정적인 시각도 존재하고 있으나, 북한이 시장경제 도입을 결정한다면 초기단계에서부터 투자환경을 개선하는 차원에서 또한 시장경제법제의 조기 정착을 위해서이행조건을 오히려 적극적으로 활용할 필요가 있을 것이다. 예를 들면 체제전환국에 자금지원을 받기 위한 이행조건들로 제시되었던 투자촉진, 노사관계의 합리화,민간 경제활동의 활성화, 공정 경쟁을 위한 법제정비 등은 북한도 시장경제 도입과 촉진을 위해 필수적으로 수용해야 하는 법제들이다.

더불어 중국, 베트남의 경험은 국제금융기구 등이 북한에 전수하려는 법과 북한 이 이미 채택하고 있는 관련 법체제와의 차이를 쉽게 파악하지 못할 경우 불일치, 혼란, 지연의 문제를 겪게 될 수도 있음을 보여주고 있다. 따라서 북한의 기존 법제 시스템을 미리 이해하는 노력도 필요하다. 그리고 국제금융기구 등이 시장경제촉진을 위한 새로운 법률과 제도 등을 전수하면 곧바로 시행될 수 있을 것이라는 부적절한 가정으로 인해 홍보, 대중 교육 등이 소홀하면 이 역시 적지 않은 혼란을 겪게 된다는 점도 고려할 사항이다. 앞서 언급한 일반 국민들을 대상으로 새로운 법제에 대한 이해 수준을 높이거나, 공감대 확산을 위한 홍보교육이 반드시 이뤄져야 하는 것이다. 새로 도입된 법제가 효율적으로 작동하고, 지속가능하기 위해서는 주인의식을 갖도록 법 전문가, 정책 실무자 등을 대상으로 한 양질의 교육훈련이 제공되어야 한다. 국제기구의 중국, 베트남 법제개혁지원 사례는 집행능력

⁵¹ Natalie G. Lichtenstein와의 인터뷰.

⁵² Natalie G. Lichtenstein와의 인터뷰.

즉 사법개혁이 진전될 때 효과를 거둘 수 있었다. 이런 맥락에서 북한도 포괄적 법제개혁을 수용하는 것이 가장 바람직하다고 할 것이다.

2. 법제개혁 방향, 속도 및 범위

사실 북한이 시장경제법제를 전면적으로 도입하는 결정을 내릴 경우 동유럽식 전면적·급진적 법제정비보다는 베트남이나 중국의 단계적, 통합적 법제정비를 선택할 것인지 여부는 협력 모델 수립시와 마찬가지로 북한 최고통치자의 체제전환의지와 수준(내부 정치적 합의 정도), 남북관계, 북한과 국제사회와의 협력 수준등에 따라 달라질 수 있다. 또한 중국, 베트남 사례는 경제발전이 법치발전을 이끄는 관건임을 잘 보여준다. 중국, 베트남에서는 경제발전에 필수적인 가격 및 무역의 자유화, 사유화, 민간금융제도의 도입 등과 더불어 사유재산권의 보호, 계약자유의 보장 및 이행을 위한 제도적 장치 마련 등이 이뤄지면서 광범위한 법제개혁이 진행되었다. 또한 건전한 법제의 확립과 사법부의 독립이 없이는 시장경제제도를 효과적으로 운용할 수 없기 때문에 사법제도 개혁도 중요한 부분이 될 수밖에 없었다.53

베트남의 포괄적 법제전략의 사례를 고려한다면 점진적, 단계적, 장기적 과정이 북한에 권장될 것이다. 국제기구들은 충분한 이행 기간을 설정하는 것이 법제정비 에 있어서 중요하다는 점을 인정하고 있다. 또 사회주의에서 자본주의로 전환하는 데 있어서 교육과 훈련의 중요성을 인식하고 있는 만큼 이에 따른 기간까지 포함 한다면 북한에 적용할 시에는 점진적 법제정비가 필요할 것이다.

북한도 초기에는 정치적 저항을 최소화할 수 있는 특구법이나 외국인 투자법제 중심으로 시장경제법제를 구축하는 것이 바람직해 보인다. 중국과 베트남 역시 초기에는 정치체제의 급격한 변화를 가져오면서 사회주의 이데올로기와 충돌을 가져오는 파산법 도입보다는 특정지역을 개방하는데 따른 특구법이나 외국인의 투자법제에 집중하였다. 이런 맥락에서 남한과 추진중인 개성공단사업이나, 중국과 추진중인 황금평·위화도, 나선경제무역지대 개발사업에 적용되는 법제에 특별히 주목해야 한다. 그러나 정치적으로 안정되어 갈 경우 파산법과 같은 보다 현대적이고 과감한 시장경제법제 도입이 이뤄져야 한다.

국제기구들의 체제전환국에 대한 시장경제법제 구축과 관련한 법률정비 지원

⁵³ World Bank, Technical Annex to the Memorandum of the President of Russian Federation, Legal Reform Project, 1996 참조.

사례는 민간부문, 특히 민간기업 설립과 육성이 우선적 과제임을 시사하고 있다. 많은 체제전환국들의 경우 국제기구는 새로 형성된(혹은 새로이 민영화된) 기업들간의 경쟁을 촉진시키기 위해 필요한 기초적인 법적, 규제적 기반을 조성하기위한 지원을 제공하였다. 이것이 합리적인 민간부문 성장을 위한 핵심으로 여겨졌기 때문이다. 이러한 지원에는 민간의 개인과 기업들이 경쟁력을 제고할 수 있도록 필수적인 사업기술을 제공하는 기업 수준의 지원과 외부적인 제약을 제거하고 새로 만들어진 민간기업들이 활동할 수 있는 공평하고 공정한 비지니스환경을 만듦으로써 경쟁을 촉진하는 정책적, 법적, 규제적인 환경개선 차원의 지원이 있다.

성공적인 민영화가 민간부문 개발의 초기단계에서 중요하기 때문에 민간부문 성장은 개별 국가들의 사업환경 특히 법률 및 규제분야의 환경을 새로운 진입, 즉국내 및 해외의 행위자들이 새로운 기업을 설립하는 것을 용이하게 만들 수 있는 가에 달려 있다. 이러한 이유 때문에 민영화와 관련된 법률적 토대 이외에도 재산권, 계약, 은행 및 상업거래에 관한 서구 지향적인 법과 규제의 도입은 국내외 투자자들의 신뢰를 얻기 위해서도 꼭 필요한 것으로 여겨진다. 이와 관련된 법률들은 우선 일반적인 상법들로서 헌법, 민법, 상법, 계약법, 상업적 분쟁해결에 관한법 등이 있다. 그리고 비즈니스 환경을 조성하는 법률들로서 회사법, 증권회사에관한법, 사업협력및 회사에관한법, 기업지배구조, 사업허가및 등록에관한법, 특허법, 계약법, 조달법, 파산, 담보등 재산권, 부동산및 동산에관한 재산권등이 있다. 관련제도로는 재산및 비지니스등록제도, 상업적 분쟁해결제도, 경제정책연구및 분석센터, 경제정책분석및 개혁센터등의 설립등이고려될수있다.

국제금융기구, 주요 공여자들의 경험에 비춰보면 이들의 북한에 대한 시장경제 법제 구축을 위한 개입 방식, 범위 그리고 단계 등은 대체로 다음과 같이 진행될 것으로 보인다.

우선 첫 번째 단계에서는 북한내 법제 분야 전문가와 정책담당자 등을 대상으로 각종 워크숍과 세미나 개최, 또는 연수프로그램을 통해 기본적인 외국인투자법, 기업법 등을 시작으로 민법, 상법, 해상법, 반독점법, 주식거래법 등에 대한 일반적인 정보제공이 이뤄질 것이다.

둘째, 입법 초안작성부문으로써 북한이 시장경제로 전환하기 시작할 경우 많은 새로운 입법을 필요로 할 것이다. 이때 입법절차를 개선하고, 나아가 중요 경제 관련법 분야인 기업법, 부동산법, 세법, 파산법 등의 입안을 직접 지원해야 될 것이다.

셋째, 법률 관련 정보의 확산과 홍보부문이다. 새로운 법이 나왔을 경우 이와

관련된 내용들을 관련 공무원이나 법전문가는 물론 일반 국민들에게도 널리 알리 는 것이 중요하다. 시장경제법제가 도입되면 북한 주민들도 자신의 권리를 스스로 행사하고 보호할 필요성을 느끼기 시작할 것이다.

넷째, 법 교육과 공공교육캠페인 부문이다. 이는 북한내 법학 전공자를 늘리고, 전문가를 양성하는 과정과 밀접한 연관이 있다. 북한에서 시장경제법제 도입이 효 과를 내기 위해서는 주요 대학내 법과대학을 세우고, 교육과정을 새롭게 만들어야 할 것이다.

다섯째, 사법개혁과 분쟁해결 부문이다. 사법 관리들에 대한 훈련, 사례연구 및 분쟁해결방안 교육, 사법행정교육, 중재인교육 등이 주요 내용이다.

3. 국제기구와의 관계 형성

북한의 시장경제법제 구축과 관련한 국제기구와의 협력 모델도 북한의 체제전 화 의지와 수준, 내부 정치적 합의 정도, 남북관계, 북한과 국제사회와의 협력 수 준 등에 따라 달라질 수 있다.

베트남의 경우 정치적으로 중립적 성향을 가진 UNDP와의 긴밀한 협력을 통해 시장경제법제를 구축해왔다. 현재 북한과 UNDP와의 긴밀한 오랜 협력관계를 고 려하면 북한 적용시에도 초기 단계에서는 UNDP라는 국제기구에 주도권을 주는 추진체계를 고려해 볼만하다. 예를 들면 UNDP가 법률 부문 파트너그룹의 책임 자 역할을 맡고, 국제금융기구, 국제 NGO 등이 파트너로 참여하는 방식이다. 미 국의 국제개발처 등 양자적 거버넌스(bilateral donors)의 경우 UNDP나 국제금 융기구가 제공하는 프로그램을 보완하는 역할을 맡을 수 있을 것이다. 세계은행의 경우 초기에 시장경제법제 개혁 지원이 정치적으로 민감한 주제였기 때문에 민간 단체인 포드재단(Ford Foundation)과 협력해 비공식 논의를 시작했다. 중국은 초기에 다양한 국제기구들의 개입에 대해 직접적 조율은 하지 않았다. 다만 중국 정부의 각 부처가 각각 국제기구와 파트너십을 맺고 있었다. 예를 들면 중국 재정 부는 세계은행, 외교부는 UNDP, 다른 부처는 국제 NGO와 협력하는 형식을 갖 췄다. 사실 중국의 각 부처별로 법률개혁의 중요성에 대한 인식 차이가 존재했고, 일부 부처는 법치주의의 중요성에 대한 자각이 부족했기 때문에 다른 지원이 더 중요하다고 생각했다.54

⁵⁴ Natalie G. Lichtenstein와의 인터뷰.

이에 반해 베트남은 정부가 적극적으로 국제기구와의 조율에 나선 경우다. 베트남은 각 지원기구가 어떤 목적과 전문성을 갖고 개입하려 하는지를 파악하는 것이 중요하다고 판단했다. 특히 UNDP는 중요한 법안 수립을 적극적으로 지원했는데, 특히 베트남 정부와 국제기구 사이의 법제 개발협력프로그램을 조율하는데도 적지 않은 기여를 했다.

결국 북한이 시장경제법제를 본격적으로 도입할 초기 단계에서는 UNDP와 협력하고, 점차 국제사회의 관계 및 경제발전 수준 등을 고려해 국제금융기구와의 협력관계를 형성하고, 보다 포괄적인 법제개혁 지원을 받는 것이 합리적인 수순으로 보인다.

V. 결론

지금까지 사회주의 체제전환국가들의 시장경제법제 구축을 지원했던 국제기구 (국제금융기구와 UNDP)를 중심으로 중국 및 베트남의 시장경제법제 도입 및 실행 경험들을 검토하고, 이를 토대로 북한이 향후 시장경제법제를 본격적으로 도입하려 할 경우 고려할 만한 요소들, 법제개혁 방향, 속도 및 범위, 국제기구와의 관계 형성 방안 등을 예측하고 제시해보았다.

세계은행 등 국제기구의 중국, 베트남에 대한 법제개혁 지원 경험은 경제발전과 법의 지배(법치) 원칙 간의 관계를 압축적으로 보여주면서 중국, 베트남의 경험을 어떻게 북한에 적용해야 되는지에 대해서도 주요한 시사점과 교훈을 제공하고 있 다. 여기서 유의할 대목은 북한의 시장경제법제 구축과 관련한 국제기구와의 협력 모델은 북한의 체제전환 의지와 수준, 내부 정치적 합의 정도, 남북관계, 북한과 국제사회와의 협력 수준 등에 따라 달라질 것이라는 점이다.

북한에서 본격적인 시장경제 제도로의 전환이 시작되면 원활한 작동을 뒷받침하기 위해 포괄적인 법제개혁이 반드시 필요할 것이다. 물론 북한 체제의 특수성을 고려하면 단기적으로 포괄적인 법제개혁을 추진하기는 어려울 것으로 예상되지만 중장기적으로 베트남이 경험했던 방식을 따라갈 수밖에 없을 것으로 전망된다. 따라서 단기적으로 중국처럼 정치적으로 민감한 파산법, 사법제도 등의 도입은 어려울 것으로 예상되며, 다만 경제발전에 따라 시장경제제도가 발전되면서 중장기적으로는 사회주의 법치국가 완성을 위한 포괄적인 법제구축이 이뤄질 것으로 예상할 수 있다.

중국과 베트남의 시장경제법제 구축과 국제기구와의 관계는 약간의 차이점을 보여줬지만 국제금융기구, 주요 공여자들의 경험에 비춰보면 이들의 북한에 대한 시장경제법제 구축을 위한 지원 방식, 범위 그리고 단계 등은 대체로 비슷한 경향을 보였다.

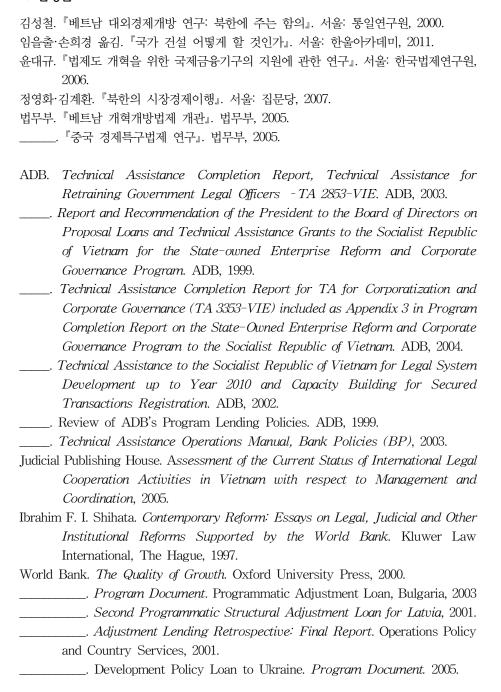
북한의 경우 초기 단계에서는 주로 법제도적 역량구축을 위한 기술지원을 하는 방식으로 국제금융기구 등의 개입이 시작될 것이다. 중국이 보여준 것처럼 개성공단과 같은 경제특구에서 보다 과감한 시장경제법제를 도입하고, 실험함으로써 그 성과를 토대로 특구 외 지역으로 확대 적용하는 방식도 바람직해 보인다. 이런 맥락에서 최근 북한과 중국이 공동으로 개발하고 관리하는 방식으로 추진 중인 황금평·위화도 및 나선경제무역지대 특구에 도입되는 시장경제법제와 실제 운용과정은 중요한 연구과제가 될 것이다. 현재 북한의 경우 국제금융기구나 선진 공여국들이 아닌 체제전환국인 중국으로부터 주요한 시장경제법제구축과 관련한 지원을 받고 있는 점이 다르긴 하지만 북한에 미치는 파급효과는 비슷할 것으로 예상된다.

베트남의 경우 정치적으로 중립적 성향을 가진 UNDP와의 긴밀한 협력을 통해 시장경제법제의 기반을 만들어왔다. 앞서 지적했지만 북한과 UNDP와의 긴밀한 오랜 협력과 신뢰관계를 고려하면 북한 적용시에도 UNDP라는 국제기구에 주도 권을 주는 추진체계를 고려해 볼 가치가 있다. 하지만 현실적으로 남북관계가 상당 수준으로 개선된 환경 아래 북한이 체제전환 결단을 내리고 법제도입에 착수할 가능성이 높기 때문에 남북한 법제통합 과제가 급부상하면서 남한이 주도적역할을 하고, 국제기구가 보완적 역할을 할 개연성이 높다. 이런 전망에 토대를 둘 경우 기존 국제기구의 체제전환국 개입 사례의 기계적인 북한 적용은 재고할필요가 있다. 시장경제법제 구축과 관련한 근본적이고, 공통적인 원칙은 수용하되, 남북한 경제사회 통합을 고려한 새로운 접근이 필요해 보인다. 즉 남북 통합과 북한의 체제전환 과정에서 직면할 다양한 경제, 사회적 문제점과 부작용을 최소화할 수 있는 시장경제법제 구축이 모색되어야 하는 것이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 23일 ■ 채택: 12월 7일

참고문헌

1. 단행본



·	Supporting	Development	Programs	Effectively-Applying	the
Comp	rehensive De	velopment Fran	nework Prin	ciples: A Staff Guide. S	2004.
·	World Develo	opment Report	2002: Buildi	ng Institution for Mar	kets,
2001.					
Vietnam Partnership Report. 2005.					
	Implementati	on Completion	Report. Ecor	nomic Law Reform Pro	oject.
People	s Republic o	f China, 2005.			
	Technical An	nex to the Mei	morandum o	f the President of Rus	ssian
Feder	ration Legal 1	Reform Project	1996		

2. 논문

- 임을출 외. "법제개혁과 국제협력모델: 북한 적용과 남북협력." 『북한연구학회보』. 제12권 1호 (서울: 북한연구학회), 2008.
- 정순원. "북한의 경제체제전환과 법제정비 방안." 제124회 북한법연구 월례발표회, 2008. 1.31.
- 프리드리히 나우만재단(FNF)·경남대 극동문제연구소(IFES). 『베트남의 경험과 북한의 경제현대화: 교훈과 과제』. FNF-IFES International Workshop. Tuesday, June, 2008.
- Cao Xuan Phong. "Vietnam Legal System Deveolopment Starategy and Experience on International Cooperation." *International Institutions' Legal Assistance and Plan for Unification of Legal Systems of South and North Korea.* Law Research Institute, Seoul National University International Conference. November 16, 2009.
- Carlos Santiso. "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality." *The George town Public Policy Review.* Vol. 7, No. 1, Fall 2011.
- Carolyn Brzezinski. "Competition and Antitrust Law in Central Europe: Poland, The Czech Republic, Slovakia, and Hungary." *Michigan Journal of International Law.* Vol. 15, Iss. 4, 1994.
- Cheryl W. Gray & Kathryn Hendley. "Developing Commercial Law in Transition Economies: Examples from Hungary and Russia." *Policy Research Working Paper 1528*. World Bank, 1999.
- John Owen. "The Foreign Imposition of Domestic Institutions." *International Organizations*. Vol. 56, No. 2, 2002.
- Natalie G. Lichtenstein. "Lessons from the World Bank's Support for China's Legal Reforms." International Institutions' Legal Assistance and Plan for Unification of Legal Systems of South and North Korea. Law Research Institute, Seoul National University International Conference. November 16,

2009.

- Poonam Gupta, Rachel Kleinfeld & Gonzalo Salinas. "Legal and Judicial Reform in Europe and Central Asia." The World Bank Operations Evaluation Department, 27811. 2002.
- Stanley Fischer & Alan Gelb. "Issues in Socialist Economy Reform." *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5, Fall 1991.
- Simon Johnson, Daniel Kaufmann & Andrei Shleifer. "The Unofficial Economy in Transition." Booking Papers on Economic Activity. 2, 1997.
- World Bank. Operations Evaluation Department (OED). *OED IDA Review:* Governance-The Critical Factor. IDA 10-12, 2001.
- ______. "Structural Adjustment Credit to Albania." *Project Performance Assessment Report*, 2004.

3. 기타자료

『연합뉴스』.

International Institutions' Legal Assistance on Market Economy for China and Vietnam:

Application and Implications for North Korea

Eul-Chul Lim

The paper provides a case study on how the socialist states such as China and Vietnam established market economy laws during their transition period. During the first stage of adopting the market economy system, both China and Vietnam had been supported by international institutions such as World Bank and United Nations Development Programme(UNDP). Examining previous experience that China and Vietnam had been through, the paper suggests how North Korea could adopt and apply market economy laws. It also examines legal reform directions, the pace and range of the reforms, the way to improve relation between the North Korean government and the international institutions.

A example of how the international institutions supported legal reforms of China and Vietnam well reflects connection between economic development and rule of law. How to apply the case of China and Vietnam into North Korean system also offers an important implications and lessons for North Korea. Important part is that North Korea's establishment of market economy laws backed by the international institutions will be largely depended on North Korea's willingness of the change, degree of agreement on internal political affairs, the two Korea's relations, situation between North Korean and international society, etc.

It is clear that once North Korea begins to transform into market economy, an comprehensive legal reforms are also required. Considering North Korea's unique system, there is a limitation existed to pursuit legal reforms in a short time period in North Korea, yet it is expected that North Korea will eventually follow Vietnamese model. Therefore, it is not likely to adopt laws such as the bankruptcy law and a judical system, which is extremely dedicate matter upon which internal politics. However, as the market economy system is developing, it seems that North Korea will consequently pursuit of an comprehensive legal reforms in order to complete socialist law principle.

Key Words: Market Economy Laws, Legal Reforms, Internations Institutions, World Bank, UNDP, Lessons from China and Vietnam in Legal Reforms, North Korea's Legal Reforms, Comprehensive Legal Reforms

통일정책연구 제21권 2호 2012 pp. 119~142

중국의 탈북자 정책 동학과 한국의 대응전략

이 기 현*

- I. 문제제기
- Ⅱ. 탈북의 시기별 특징과 중국의 탈북자 정책
- Ⅲ. 중국의 대북한 딜레마와 탈북자 문제
- IV. 중국의 탈북자 강제송환에 대한 입장과
 - 부담 해결 전략
- V. 한국의 대응 전략

= 국문요약 =

2012년 한중관계에 있어 탈북자 문제가 주요 이 슈가 되었다. 중국의 탈북자 강제 북송을 저지하기 위한 다양한 노력들이 진행되었으나. 성과는 미비 했다. 왜 중국은 탈북자의 강제송환을 고집하는 것 일까? 이 연구는 이 의문을 풀기 위한 작업에서 출 발했다. 탈북자 문제에 대한 연구는 시기별로 다양 하게 진행되었지만, 중국의 탈북자 정책과 동학에 대한 연구는 많지 않았다. 그래서 기존연구와는 달 리. 중국 탈북자 정책의 동학을 중국적 시각에서 분석해보려는 시도를 했다. 중국은 자국의 이해가 반영된 한반도 정책과 탈북자 문제를 연동시키는 정치적 접근을 해왔다. 이 접근의 핵심은 한반도의 현상유지와 남과 북 모두에게서 전략적 이익을 챙 기는 것이었다. 최근 중국의 탈북자 문제에 대한 강경한 입장도 중국에게 북한의 전략적 가치가 높 아졌기 때문에 나타난 결과였다. 특히 미국의 아시 아 회귀 이후, 중국의 부상에 대한 미국 및 주변국 들의 경계가 강화되면서, 세력 균형 차원에서 중국 에게 북한체제의 안정적 지속은 주요한 국가이익 의 범주에 포함되게 되었다. 더구나 신생 김정은 정권의 불안정성도 매우 높은 상황이었다. 이 때문 에 중국은 탈북자 문제를 국제사회 일원으로서의 책임보다는 자국 이익의 측면에서 우선적으로 고

려하게 되었다. 중국은 탈북자 강제송환 문제를 국 제법, 국내법 그리고 인도주의 원칙에 따라 해결하 고 있다고 의례적인 자국의 논리와 입장만을 반복 하면서 한국 및 국제사회의 요구를 묵살하고 있는 상황이다. 단지 일정 부분 부담을 회피하는 차원에 서 근본적 해결을 위한 노력보다는 한국과 북한 사 이에서 정치적인 상황에 따라 강제송환 카드를 쥐 락펴락하거나. 일부 탈북자의 한국행을 허용하는 등의 정치적 접근을 하고 있는 중이다. 이러한 중국 의 행보는 중국의 한반도 정책 특히 대북정책에 대 한 근본적 변화가 없는 한, 탈북자에 대한 인식과 정책 역시도 변화하기는 어려울 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고. 중국의 국제사회에 대한 책임 의 부담이 점차 증가하고 있고. 대북한 정책 역시 미묘한 변화가 감지되고 있기 때문에 이를 잘 활용 한 우리의 국내적인 입장과 원칙 정립, 정부와 시민 사회의 전략적 연대, 현실적이고 단계적인 탈북자 인권 개선 방안, 국제사회와의 협조, 그리고 중국과 의 전략적 공간 확대 노력 등을 담아내는 정책 방안 이 모색되어야 할 것이다.

주제어: 중국, 대북 딜레마, 탈북자 정책, 한중관계, 대응전략

^{*} 통일연구원 연구위원

I. 문제제기

2012년 한중관계에 있어 탈북자 문제가 주요 이슈로 부각되었다. 중국에 체포된 탈북자들이 강제송환 위기에 처해있다는 소식들이 한국 언론을 중심으로 전해지면서 부터였다. 정치권도 이 문제의 심각성을 인지하고, UN 인권이사회와의 연대 등 강제북송을 막기 위한 국제적 활동을 벌였고, 탈북자 및 북한인권 단체 중심으로 중국 대사관 항의시위, 단식 강행 등 민간차원에서의 노력들이 진행되었다. 그러나 중국 내에서 탈북자 구호 활동을 펼치던 인권운동가 김영환씨 고문 의혹 사건까지 발생하면서, 탈북자 문제를 둘러싼 파문은 일파만파로 번졌다. 북한인권 단체의 주장에 따르면 당시 강제 북송될 처지에 놓인 탈북자 수는 약 80여명에 이르며 엔지, 선양 등 중국 동북지역에 체포 구금 중이라고 했다. 1 그러나우리는 현재까지도 그 규모가 얼마나 되는지 그리고 강제북송 되었는지 여부를 정확히 알 수 없는 상황이다. 탈북자의 강제북송은 어제 오늘의 일이 아니다. 이번경우는 탈북단체 및 언론을 통해 사건이 확대 재생산되어서 그렇지 다수의 탈북자들이 국제사회의 주목을 받기도 전에 강제 북송된 경우가 허다했다.

한국정부는 중국정부와의 양자 접촉을 통해 탈북자 강제송환 문제를 해결하려는 노력을 해왔다. 그동안 지켜온 조용한 외교의 방식이었다. 그러나 중국의 입장은 공고했고, 국제법, 국내법 그리고 인도주의 원칙에 따라 문제를 해결하고 있다는 의례적인 입장만을 반복할 뿐이었다. 결국 한국정부는 양자 협의를 통한 조용한 해결을 포기하고 직접적인 국제협약 준수 촉구와 국제사회와 연대를 통한 압박 외교 방식을 추진했다. 그럼에도 불구하고 돌아온 것은 중국의 묵묵부답이었다. 해결책은 제시되지 않았고, 한중관계 고려 차원에서였던지, 한국 공관에 갇혀 있던 일부 탈북자들의 한국행을 허용하는 선에서 조용한 정치적 해결을 시도했을뿐이다. 여전히 본질은 흐려져 있는 상황이고, 강제북송의 위기에 처해 있다는 탈북자들에 대해서는 깜깜 무소식이다. 그렇다면 왜 중국은 국제사회의 우려와 비난에도 불구하고 자국의 논리만을 주장하면서 탈북자들의 강제송환을 고집하는 것일까? 이 의문을 풀기 위해서는 중국의 탈북자 정책에 대한 이해가 우선되어야할 것이며, 동시에 상위 수준에서 중국의 대북정책 동학에 대한 이해 역시 필요할 것이다.

탈북자에 대한 연구는 시기별로 다양하게 진행된 반면, 중국의 탈북자 정책, 입

¹ "북송위기 탈북자 80명 넘어," 『문화일보』, 2012년 2월 21일.

장 그리고 그 동학에 대한 연구는 사실 많지 않았다. 중국 내 자료 접근의 한계, 주제의 민감성 등으로 인해 연구의 한계가 있었기 때문이다. 2 최근에는 중국의 탈북자 정책 혹은 입장을 이론적 틀로 접근한 한동호(2011)의 연구가 독보적이며, 3 중국에서는 북한 문제라는 주제의 민감성 때문에 약간의 언론매체에서 다루는 것외에 본격적인 연구는 아예 없다고 보는 것이 더 정확하다. 탈북자라는 개념도 한국의 영향을 받았고, 일부 학자들이 한중관계에 있어 하나의 문제영역 정도로 인식하는 수준이다. 4

이 연구는 기존연구에 비해 중국의 탈북자 정책과 동학에 대해 중국적 시각에서 분석해보려는 시도를 했다. 중국의 정책 논리와 동학을 이해해야 우리의 전략적 대안을 산출할 수 있기 때문이다. 논문은 문제제기에 이어 제Ⅱ장에서 탈북의시기별 특징과 중국의 대응을 역사적으로 고찰할 것이다. 제Ⅲ장에서는 중국이 한반도 문제에 대해 어떠한 이해와 인식을 가지고 있는지를 분석하고 그 틀에서 탈북자 문제의 위상을 살펴볼 것이고, 제Ⅳ장에서는 보다 구체적으로 중국의 탈북자문제의 해결 혹은 회피 전략을 분석할 것이다. 마지막으로 결론에서는 분석과 이해를 바탕으로 우리의 전략을 모색할 것이다.

Ⅱ. 탈북의 시기별 특징과 중국의 탈북자 정책

북한주민들의 탈북은 주로 중국을 통해 이루어져왔다. 그 이유는 지리적으로 북한 국경의 대부분이 중국과 접하고 있어 접근의 용이성이 있었고, 중국 접경지역에는 조선족 자치주가 있어 북한의 친척들이 거주하고 있는 등 정서적, 언어적 편리성이 있었기 때문이다. 현재 대다수 탈북자들은 조선족 자치지역을 중심으로 동북 3성 혹은 도시지역에 체류하고 있는 것으로 알려지고 있다.

탈북의 규모는 북한과 중국의 탈북자 정책, 즉 탈북자의 수색, 체포, 강제송환 등에 의해 영향을 가장 많이 받아왔다. 중국정부는 탈북자에 대해서 시기별로 집 중단속과 묵인 완화(일종의 수수방관) 정책 등을 반복해 왔다. 연례적인 특별단속

² 중국의 탈북자 정책에 대한 연구로는 곽해룡, "재중탈북자에 대한 정책방안 연구- 중국의 정책을 중심으로," 『평화학연구』, 7권 1호 (2006) 의 연구가 있으나 중국의 탈북자 정책의 동학에 대한 설명과 분석에 아쉬움이 있다.

³ Dong-ho Han, "The Clash between Interest and Responsibility: China's Policy toward North Korean Escapees," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 23, No. 4 (December 2011), pp. 443~455.

⁴ 石源華·文恩熙. "試論中韓戰略合作伙伴關系中的美國因素,"『東北亞論壇』, 2012年 8月.

기간이 지나면 단속이 완화되는 경향을 보이기도 했으며, 특별한 시점에서는 수색 이 강화되기도 했다. 이는 중국의 탈북자 정책이 일관성이 있었다고 보기 보다는 중국의 한반도 정책 즉 한국과 북한과의 관계 설정 등 상황에 따라 결정되는 경향 이 짙었다는 것을 의미한다. 예를 들어 북한 최고 지도부의 방문이 있은 후에는 북한의 입장을 고려, 강제송환 인원규모를 늘리고, 중국내 체류 중인 탈북자에 대 한 단속을 강화했다. 반면, 한국과의 원만한 협력관계를 위해서도 제3국을 통한 한국행에 대해서는 묵인하는 태도를 취하기도 했다. 재중 탈북자의 규모에 대해서 는 정보의 제한으로 인해 체계적이고 정확한 실태파악이 어려운 상황이다. 탈북자 에 대한 접근을 불허하는 중국정부 입장으로 인해 공개적이고 체계적인 조사 데 이터를 수집하는 것은 현재로서는 불가능하기 때문이다. 규모의 측정은 간접적인 방식(주로 민간단체와 관련한 연구자들의 비공식적인 정보 수집)에 의존해 이루 어지고 있는 수준에 불과하다. 대체적으로 탈북자 수가 1990년대 말까지 급증하 다 2000년대 들어 점차 감소하는 추세라는 데 의견의 공감대가 형성되어 있다. 1990년대 대략 그 규모는 적게는 10만 명에서 많게는 40만 명까지 추정된 바 있으 며.5 2000년 이후 그 수가 급격이 감소해서 최근에는 1만~5만 명 사이의 탈북인 구가 중국에 체류하고 있는 것으로 파악되고 있다.6 그러나 이 수치는 추정에 불 과하며, 탈북자를 어떻게 규정하느냐에 따라서 그 통계가 달라지는 등 매우 부정 확하다는 것을 감안해야 한다. 탈북 현상은 시기별로 규모와 특징이 달랐으며, 이 에 따른 중국의 탈북자 정책 역시도 시기별로 다른 특징을 나타냈다.

1. 1990년대 초: 생계형 탈북과 묵인

1990년대 초 중국 경제 전략의 변화와 동구 사회주의권 붕괴는 북한 경제에 심 각한 영향을 끼쳐 지속적인 마이너스 성장을 야기했다. 중국은 1980년대 개혁개 방 과정을 거쳐 사회주의 시장경제노선을 발전시키면서 서구사회와의 협력을 도 모한 반면, 북한은 주체경제노선을 견지하면서 경제성장의 동력을 상실했다. 더구

⁵ 윤여상은 최초로 중국 현지 조사를 실시하고, 그 조사를 바탕으로 재중 탈북자 수를 약 10만 명선으로 추정, 윤여상, "재외탈북자 실태와 지원체계: 중국지역을 중심으로," (1998) 이후 좋은 벗들이 체계적 실태조사를 해서 그 규모를 약 30만 명으로 추정한 바 있다. 좋은 벗들, 『북한식량난과 북한인권』(정토출판, 2004); 좋은 벗들, 『두만강을 건너온 사람들』(정토출판, 2005). 이에 대한 자세한 논의는 김수암, "해외체류 탈북자 문제의 쟁점과 과제," (Online Series Co 06-05, 2006.6.30)

⁶ 좋은벗들 3~5만 추정 (2005), 미국무부 7만5천~12만5천, (2005), 탈북자 규모에 대한 연구 실태는 『북한인권백서』(서울: 통일연구원, 2012), pp. 430~431를 참조.

나 동구 사회주의권까지 붕괴되면서 북한은 정치·경제적으로 고립되었고, 중국과 의 관계마저 갈등이 반복되면서 그나마 있었던 사회주의권 경제와도 분리되었다. 중국은 북한이 자국의 개혁개방 노선을 지지하기를 희망했으나, 북한은 중국을 서 구 제국주의와 타협한 변절자로 비판했고, 사회주의권 내부의 이데올로기 노선 갈 등으로 인해 양국관계는 더욱 악화되었다. 7 중국은 북한과의 경제관계에 있어서 도 과거의 우호적 관계가 아닌 정상 국가적 관계를 형성하고자 했다. 8 우선적으로 북한에 대한 경제지원과 원조 등이 대폭 격감했다. 양국 무역에서 국제가격의 절 반이하로 상대방에게 물품을 공급하는 우호가격제도 철폐되었고, 현금 결제 방식 이 적용되었다. 거래 단위도 중앙에서 지방으로 전환시켜 정상적 무역관계가 강조 되었다. 이 조치 이후 북한경제는 심각한 타격을 입게 되었고, 경제적 여건이 미흡 한 지역에 따라 식량 배급이 중단되는 등 북한 내 식량부족 사태가 심화되기 시작 했다. 이러한 환경의 변화 속에서 탈북 현상이 나타났다. 1990년대 탈북의 주요 특징은 단기적인 생계형이라고 할 수 있다. 대다수 탈북자들이 북한경제의 침체로 인해 양식과 돈을 구하러 월경을 했다. 접경지역을 중심으로 친지의 도움을 받으 려는 목적이 컸다. 어느 정도 생계 문제가 해결되면 북한으로 돌아가는 경우가 다 수였기 때문에 탈북의 기간 역시도 길지 않았다.

중국정부는 공식적으로 1960년대 초에 맺는 <탈주자 및 범죄인 상호 인도협정일명: 조중 밀입국자 송환협정>과 1986년 단둥에서 체결한 <국경지역의 국가 안전 및 사회질서 유지 업무를 위한 상호협력 의정서(국경지역업무협정)>을 근거로탈북자들을 불법 월경자로 규제하고 있었다. 그러나 실제 탈북자들이 넘나들던 중국의 동북지역에서는 이들에 대해 대체적으로 우호적인 태도를 보인 것으로 파악된다. 10 주요한 이유는 중국이 대약진운동과 문화대혁명 등 식량 사정이 어려웠

⁷ 이기현, "포스트 김정일 체제와 중국," 『전환기의 북한과 통일담론』(서울: 늘품, 2011), pp. 191∼ 192

⁸ 북·중관계가 전통적 혈맹관계에서 국가대 국가의 정상 관계로 변화했다는 시각의 연구는 James F. Lilley and David Shambaugh (eds.), *China's Military Faces the Future* (New York: Almonk, 1999); Tom Hart, "The PRC-DPRK Rapprochement and China's Dilemma in Korea," *Asian Perspective*, Vol. 25, No. 3 (2001).

⁹ 협정의 내용은 중국어 사이트에서 검색이 되지 않으며, 86년 협정만 간접적으로 언급되고 있을 뿐이다. 협정 중문명은 關于在邊境地區為維護國家安全和社會秩序而進行合作的協議(邊境地區業務協定)이다. <www.stnn.cc/euro_asia/200702/t20070201_457523.html> (검색일: 2012.10.01); 이 국경지역업무협정은 1998년 재체결 되었다. 북-중 98년 체결 국경협정에 담긴 내용『연합 뉴스』, 2007년 1월 22일 참조.

¹⁰ 이러한 우호적 분위기 역시 당시 옌벤지역 거주민들의 증언을 토대로 유추하는 수준이다. 옌벤지역의 경우는 다수의 조선족들이 거주하고 있으며, 탈북자들에게 도움을 준 경험을 공유하고

던 시기에 북한당국과 주민들이 사회주의 혈맹국에 대한 인도주의와 동포애를 보여줬기 때문이다. 당시 북한이 중국에 대한 식량지원을 했었고, 동북지역 중국 인(조선족 포함)들이 대거 북한으로 월경, 생계 문제를 해결한 역사적 경험이 있 었다. 특히 조선족 사회를 중심으로 탈북자들에 대해 더욱 호의적이었다고 할 수 있다.

중국정부 당국에서도 탈북인구가 대규모도 아니었고, 일종의 초기 상황이었기 때문에, 정황상 중앙수준의 탈북자에 대한 정책기조 조차 세워지지 않았던 것 같다. 이 시기 중국정부의 탈북자 정책은 지방단위차원에서 탈북자들이 돈과 식량을 구하고 돌아가는 정도면 묵인 혹은 방관하고, 대체적으로 우호적 처리를 지향한 것으로 볼 수 있다.

2. 1990년대 중반이후: 목적형 탈북과 정책의 원칙화

1990년대 이후 북한의 지속적인 마이너스 성장은 국내외적 정치혼동과 자연재해가 더해지면서 식량난을 극도로 악화시켰다. 사실상의 유일한 후원국인 중국이한국과의 공식 수교를 선언함으로써 북한은 중국과 극심한 정치적 갈등을 초래하고 있었고, 김일성의 사망에 따른 조문정국은 북한의 경제동력을 최악의 상황으로 몰아가면서, 거의 정치경제적 공황상황이 야기되었다. 설상가상으로 가뭄과 수해등 자연재해까지 겹치면서 북한은 소위 고난의 행군 시기에 진입하게 되었다.

경제위기는 탈북현상을 가중시켰다. 그러나 과거와는 그 형태와 내용이 달랐다. 경제난 초기에는 탈북의 형태가 단순하고 산발적인 생계형이었다면, 경제위기가 본격화된 이 시점에는 점차 복잡하고 다양한 형태와 내용의 탈북현상이 나타나기 시작했다. 우선, 탈북자의 범위가 확산되었다. 탈북자들의 출신지역이 일부 접경지역에서 북한 전 지역으로 확대되었고, 가족단위의 집단 탈북 현상도 나타났다. 다음으로 탈북자 구성이 다양해졌다. 식량난의 심화로 인한 가족 해체 현상이 가속화되면서, 어린이 및 청소년 탈북이 증가했고, 출신성분 역시 일반노동자뿐 아니라, 교사, 의사, 교수, 체육인, 예술가 등까지 포함되었다. 또한 탈북기간이 장기화되었다. 1990년대 초 탈북의 특징이 긴급피난의 성격에 가까웠다면 1990년대중반이후의 탈북은 점차 장기체류 심지어 망명 지향적 성격으로 변화했다. 경제난초기 탈북자들은 식량난이 어느 정도 해결되면 북한으로 다시 돌아가는 경우가

있다. 탈북초기에는 동정심에 그들을 도왔으나, 현재는 그 수도 적고 친밀감도 떨어져 도움을 잘 주지 않는다고 한다. 옌벤 인터뷰, 2011년 9월.

대다수였지만, 북한 귀환이후에도 식량난의 해소가 안 되자, 재탈북해서 장기체류를 하거나 한국이나 제3국 망명 시도를 하는 탈북자들이 늘어난 것이다.11 이는 탈북자들이 재귀환하는 과정에서 외부로부터 들어오는 정보가 증가했기 때문이기도 하지만, 당시 북한이 식량난에 대한 별도의 대책을 마련하지 않고, 종전의 배급체계 마저 중단시켜 버리는 등 식량난이 돌이킬 수 없는 정도로 악화되었기 때문이다. 이와 같은 상황 속에서 1997년부터 탈북러시가 이루어졌고, 탈북자들의 증가율이 매년 10배 이상 증가했다.

탈북자 규모의 증가와 탈북 형태가 변화하면서 중국정부의 대응 역시 과거의 우호적 혹은 묵인적 분위기에서 점차 원칙적이고 강경한 입장으로 선회하게 되었다. 중국정부는 탈북자에 관한 기존 협정에 덧붙여, 1997년 우리의 국회 격인 전국인민대표대회(全國人大)에서 밀입국의 안내 및 운송에 관한 국경관리방해죄를 추가한 형법을 통과시켜, 탈북자를 돕는 자국민에게 형벌을 부과할 수 있는 근거를 마련했다.12 또한 1998년 『지린성 변경관리 조례(吉林省邊境管理條例)』를 수정 발표함으로 탈북자에 대한 단속의 근거를 확보했다.13 이 법령들이 제정됨에따라 공안당국에 의한 국경지역에서의 검문검색 강화, 재중 탈북자의 특별단속,이에 이어지는 대대적 강제송환, 탈북자 단체 탄압 등이 법적 근거를 가지고 공식화되었다. 이는 중국이 북한주민들의 탈북현상이 확대되면서 국경지역 관리에 대한 필요성이 중대되고 있음을 인식했다고 평가할 수 있으며, 동시에 중국의 탈북자 정책이 보다 원리 원칙적인 기제를 바탕으로 운용되기 시작되었다는 것을 의미했다.

3. 2000년대 이후: 기획탈북과 통제의 강화

2000년대 탈북현상의 주요한 특징은 탈북자 규모가 급감함에 따라, 일부 그룹 별로 진행되는 기획탈북이 증가했다는 점이다. 이 시기 식량난에 기인한 탈북보다 는 보다 나은 생활을 추구하기 위한 목적형 탈북이 증가했고, 이미 탈북한 사람들

¹¹ 중국 국경지역 조선족들은 북한 주민들이 난민형태로 밀려오기 시작한 시점이 1995년 말경이라고 중언하고 있다. 김영수, "탈북자 문제의 발생원인과 현황," 『한국방송학회 세미나 및 보고서』 <www.dbpia.co.kr/Article/938515>, p. 13.

^{12 1997}년 3월 14일 제8기 전국인대 5차 회의는 중국 형법의 6장 3절에 국경관리방해죄 항목을 추가했다. 中華人民共和國刑法第六章第三節妨害國(邊) 境管理罪 (1997).

¹³ 지린성변경관리조례는 1993년 최초로 제정되었다가 1997년 수정 보강되었다. 吉林省人大常委會, 吉林省邊境管理條例 (1997.11.14).

이 가족을 데리고 오기 위한 기획탈북 혹은 집단화 경향이 나타나게 되었다. 탈북 자들의 구성 역시 변화 했는데, 남성이나 청소년 보다는 성을 매개로 한 체류 안 정성이 높은 여성들의 탈북이 증가했다.14 이러한 현상이 발생한 것은 중국의 탈 북자 정책이 공고화되고 국경관리가 강화되었기 때문이며 동시에 탈북 방지를 위한 북한과의 공조가 확대되었기 때문이다.

북한은 1990년대 생계형 탈북에 대해 소극적인 조치를 취해 대량 탈북을 묵인한 경향이 있었다. 일단 내부위기를 외부에서 해결하려는 전략의 차원이었다. 그러나 2000년대 들어 식량난이 상대적으로 호전되면서 탈북 방지 쪽으로 정책을 선회하였다.15 중국 역시 탈북자 정책의 원칙화와 국경경비 강화 기조 흐름에 따라 북한과의 협조체계를 구축하려 노력했다. 중국은 북한과 민형사법협조조약(民事和刑事司法協助的條約 2003)을 체결하면서 탈북자 정책을 강화했다.16 이는 양국이 민형사상 사법협조체계를 구축함으로써 양국정부가 자국민이 민형사상 죄를 범하고 국경을 넘는 경우 타국에서 국내법을 집행할 근거를 마련한 것과 동시에 탈북자에 대한 수사와 소재 파악 등에 대한 협조가 강화되었음을 의미했다.

탈북 문제에 대한 양국 공조가 강화된 것은 당시 북중 간 정치관계가 개선되는 흐름과 맥을 같이한다. 1992년 한중수교 이후 소원해졌던 북중관계가 2000년대 초반 김정일의 방중으로 복원되면서 전반적인 양국 간 소통이 정상화되기 시작했기 때문이다. 이 과정에서 중국은 자국 이익을 고려함과 동시에 북한의 입장에 대한 이해의 폭을 확대했던 것으로 파악된다. 2000년대 이후 중국정부에 의한 탈북자 단속 및 강제송환이 급증한 것도 북한과의 정책 협조 차원에서 진행되었을 가능성이 높다. 중국의 북한에 대한 입장 고려는 김정일의 방중 직후 탈북자의 강제송환 규모가 크다는 사례가 잘 나타내고 있다. 2001년 세계 난민 실태조사보고서에 따르면 2000년 강제 송환된 탈북자 수가 최소 6천 명이며,17 김정일 방중 직후약 5천 명이 강제 송환되었다고 한다.18 또 하나 주목할 사안은 중국이 2003년 9월 북한지역 국경지대 경비 병력을 무장경찰에서 인민해방군으로 교체한 데 이어 다음해 국경협력협정(邊防合作協議 2004)을 체결한 것이다.19 이는 당시 2차

¹⁴ 탈북여성들의 강제결혼 혹은 매춘, 인신매매들에 대해서는 이금순, 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』(서울: 통일연구원, 2005)을 참조.

¹⁵ 김용현, "탈북자 문제에 대한 북한의 입장과 대응," (한국세계지역학회 추계학술회의 발표논문, 2005).

¹⁶ 中華人民共和國和朝鮮民主主義人民共和國關于民事和刑事司法協助的條約(2003.11.19).

^{1&#}x27;미국난민위원회(USCR), "2001년 세계난민 실태조사보고서" (2002.6.14).

¹⁸ 곽해룡, "재중탈북자에 대한 정책방안 연구- 중국의 정책을 중심으로," p. 239.

북핵 위기에 대한 교훈으로 중국이 미국 및 북한에 대한 경고 메시지를 보낸 것으로 해석할 수도 있으나, 그 무엇보다 북한의 불안정성 증가에 따른 탈북자 급증방지와 불법 월경 및 범죄 방지를 염두에 둔 복합적인 조치라고 판단할 수 있다. 이어 중국은 베이징 올림픽 개최를 명분으로 국경통제를 강화했고, 북한 역시 국가안전보위부 차원에서 탈북차단 비상대책 점검(2009), 탈북자 가족 및 친척들에 대한 사상 동향 파악 및 감시(2010) 등 국경 검열을 강화함에 따라 과거와 같은 대규모 탈북현상은 찾아보기 힘들게 되었다.20

Ⅲ. 중국의 대북한 딜레마와 탈북자 문제

중국은 무엇보다도 경제발전을 위한 주변부의 안정이 중요하기 때문에 한반도의 불안정을 최대한 억제하고 싶어 한다. 당샤오핑(鄧小平)을 위시한 중국 개혁그룹의 개혁개방 정책은 기존의 자력갱생과 계획경제의 모순을 인정하고, 대외개방과 시장의 기능을 더욱 강화시켰다. 이를 위해 중국은 대외전략의 기조를 '빛을 숨기고 때를 기다린다'는 도광양회(韜光養晦)로 설정하고, 경제발전을 통해 국력의 수준이 어느 정도 달성할 때까지는 주변국가 및 서방 국가들과 특별한 충돌을야기 시키지 않으려 했다. 이 때문에 중국은 주변부의 안정 차원에서 한국전쟁의상흔이 남아있는 한반도에서 전쟁이 재발하거나, 군사적 충돌이 확대되서는 안 된다는 입장을 견지하면서 한반도의 평화와 안정을 강조해왔다.

중국은 한반도와의 관계를 설정하는데 있어, 경제발전을 위해 한국과 협력관계를, 주변부의 안정차원에서 북한의 점진적 개혁개방과 도발 방지 및 억제를 통한 일종의 현상유지 혹은 균형전략을 추구해왔다.21 이데올로기적으로 오랜 동지국 가였던 북한에게 배신자라는 소리를 들으면서까지 한국과의 수교를 성사시킨 것도 중국이 실용주의적으로 변화했고, 그만큼 경제발전을 중시했다는 것을 의미한

¹⁹ 이 협정은 중국과 북한의 군 관련 협의여서 그 내용은 공개가 되지 않고 있는 상황이나, 중국정부가 변경지역의 체계적 관리를 명분으로 변경관리임무를 중국인민해방군 변경부대에 이임하면서 체결된 것으로 알려지고 있다. "中朝軍方簽署≪邊防合作協議》,"『解放軍報』, 2004年 6月30日.

²⁰ 탈북자 단속 강화 경향은 김정은 후계 체제 안정화 차원에서 양국 국경경비대의 탈북자 단속이 강화되고 처벌수위도 높아진 것 때문으로 파악된다. 『북한인권백서』(서울: 통일연구원, 2012), p. 431.

²¹ 이에 대한 자세한 설명은 이기현, "김정은 시대 중국의 딜레마와 대북정책: 쉽지 않은 북한과 현상유지," 『제2회 아시아 법제포럼 남북법제분과 자료집』(법제처, 2012) 참조.

다. 북한과의 관계 역시 전통적인 우호 관계를 유지하면서, 중국의 동북아 전략에 있어 북한이 완충지대의 역할을 해주기를 희망하고 있다. 그 결과 중국은 한국과 북한 모두에게 등거리 외교를 통해 최대한 한반도의 불안정이 제고되는 것을 억 제하는 차원에서 한국과의 경제협력 강화 및 관계 개선, 북한에 대해서는 체제 안 정을 위한 경제지원을 지속시키고 있다. 그러나 북핵 등 북한의 군사적 모험 노선 은 한반도의 불안정을 야기하고, 한국, 미국, 일본 등 중국의 주요 무역 파트너들 과의 국제정치적 갈등의 딜레마를 생산하는 상황이다. 이 때문에 중국의 대북정책 은 책임과 이익 사이의 딜레마 상황에 처하게 되었다.22 중국은 도광양회를 주요 기조로 하고 있지만, 중국의 부상에 따른 G2시대가 도래하면서 국제사회의 규범 존중에 대한 책임이 증가하고 있는 상황이다. 이는 중국의 국력이 성장했기 때문 이기도 하며, 중국 스스로도 후진타오(胡錦濤)시대 책임대국의 길을 선포하는 등 국제적 위상에 부합하려는 의지를 표현했기 때문에 나타난 결과였다.23 중국에게 책임의 부담이 증가되었다면, 한반도 및 동북아의 불안정을 야기하는 북한문제에 대해 중국이 국제사회와 협력하고, 북한의 실질적인 변화를 위한 노력들에 적극 적인 태도를 보여주어야 했다. 물론 중국의 노력이 없지 않았다. 중국은 북핵 해 결을 위한 국제사회와의 협조 및 균형자로서의 역할을 제고해 왔다. 대표적으로 6자회담 의장국의 역할과 대북제제에 대한 협조 등이 있을 수 있다. 그럼에도 불 구하고 중국은 북한이 제공하는 전략적 이익에 대한 손실 때문에 책임에 대해 적극적이지 않았다. 중국은 동맹국인 북한을 방기할 시 미국 주도의 동맹체제에 대한 완충 기능을 상실할 것으로 우려하고 있다. 더구나 북한문제에 대한 책임을 강조하다 보면, 북한의 돌발적 변수 예를 들면, 군사도발, 체제붕괴 등으로 확대 될 가능성도 배제할 수 없다. 이는 자국의 최대 이익인 경제성장을 위한 주변부 안정에 직접적으로 피해를 줄 뿐만 아니라, 안보적으로도 현상유지 전략에 타격 을 입기 때문이다.

중국의 대북정책이 책임과 이익 사이에서 딜레마 상황에 처해있다고 할 수 있지만, 탈북자 문제는 중국에게 양보할 수 없는 이익영역에 포함 된다고 볼 수 있다. 중국은 여전히 미국 등 서구사회의 기후, 인권, 자원 등 비 전통안보 문제에

²² 한동호는 이러한 중국의 딜레마를 책임과 이익의 충돌이라 표현했다. Dong-ho Han, "The Clash between Interest and Responsibility."

²³ 물론 이러한 책임은 중국의 이익의 측면에서도 해석이 가능하다. 중국은 자국의 부상에 대해 주변 국가들에서 중국 위협론이 확대되는 것을 억제해야 하는 측면이 있기 때문이다. 향후 최소한 지역 내 지도국가로 성장하기 위해서는 다수국가들이 보편적으로 인정할 수 있는 규범준수의 측면에서 모범적 태도를 제시해야 할 필요가 있다.

0

대한 협조 요구 즉 중국의 책임제고에 대해서는 애써 외면하는 전략을 택하고 있다. 중국은 아직 개발도상국이며 발전과정에서의 불가피한 문제에 대해 선진국의 요구가 과도하다는 입장이다.24 탈북자 문제 역시 중국이 감당하기에는 국제사회의 규범이 가혹하다는 입장인 것으로 판단된다. 더구나 이 문제는 북한체제 안정과 직결되기 때문에 중국의 핵심이익은 아닐지라도 간접적 핵심이익이 될 수있다.25

만일 중국이 책임에 대한 부담이 컸다면, 탈북자 강제송환 문제에 대한 UN 등 국제사회의 요구에 대해 조금이라도 수용하려는 노력을 보였어야 했다. 중국은 1982년 유엔난민협약 (1951)과 난민의정서(1967)에 가입한 체약국으로 이 의정서에 준하여 난민을 수용한 경험이 있으며,26 다수의 인도차이나 출신 난민 역시 수용한 바 있다. 2009년 미얀마 코캉 지역 주민들의 대규모 월경 사태에 대해서도임시 피난민 수용소를 제공하기도 했다.27 그러나 중국은 탈북자 문제에 대해서만큼은 매우 강경한 입장을 취하고 있다. 이러한 배경에는 북한에 대한 복잡한 이해관계가 작용한다.

첫째, 탈북자에 대한 난민 인정은 대량 탈북 사태를 야기해, 중국의 혼란을 줄수 있다. 역사가 증명하듯 중국의 탈북자에 대한 우호적 접근은 북한의 대량 탈북을 유도한 측면이 있다. 대량 탈북은 중국 변경지역의 사회질서 문란 특히 인신매매, 꽃제비 등 심각한 사회문제를 야기했다. 또한 중국이 사태 수습을 위해 들여야할 각종 경제적, 사회적 비용도 현재의 경제성장을 충분히 방해할 만큼 클 것이다.

둘째, 탈북사태의 증가는 북한 체제의 불안정 심지어 붕괴까지 야기할 가능성이 높다. 중국의 대북정책은 북한의 우선적 생존에 포커스가 맞추어져 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 중국에게 북한의 체제 붕괴는 최대한 억제시켜야 할 시나리 오이다. 중국이 북핵 등 북한의 군사적 도발에도 불구하고 강력한 제재를 하지

²⁴ 중국은 중국의 부상을 강조하는 G2나 차이메리카 같은 개념에 대해 부정적인 반응을 가지고 있다. "G2 概念是在捧殺中國,"『新華网』, 2009年 6月 11日; 또한 인권 등의 문제에 있어 미국의 보다 책임 있는 요구에 대해서도 중국의 상황이 있으며, 반드시 미국 등 서방사회의 길을 따라야 한다는 법은 없다고 주장한다. "戴秉國称人權問題不應成兩國關系發展干扰因素,"『제4차 미중 전략경제대화』 <news.sohu.com/s2012/chinausatalk> (2012.5.4).

²⁵ 중국의 한 학자는 북한은 중국에게 간접적인 핵심이익이 될 수 있다고 주장했다(상하이 인터뷰, 2012년 8월 22일).

²⁶ 보다 자세한 내용은 中國与聯合國難民署的關系 <www.fmprc.gov.cn/chn/3043.html>을 참조.

²⁷ 신상진, "중국의 미얀마 코캉사태 대응전략: 북한 급변사태에 주는 시사점," 『통일정책연구』, 제20권 1호 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 107~129.

못하는 이유도 북한체제의 불안정성 때문이다. 중국은 북한의 붕괴 및 급변 등으로 인한 불가피한 비용지불뿐 아니라, 만일 북한의 붕괴가 현실화되어 미국이 핵무기 및 화학무기 통제를 명분으로 한반도 문제에 개입하는 것을 우려하지 않을 수 없다.28

셋째, 북한 인권 문제에 관여할 수 없는 것은 중국 역시 인권 문제에 취약성이 있고 소수민족들에 미칠 영향을 고려해야만 하기 때문이다. 중국은 소수 민족 및 인권 운동가들에 대한 탄압을 자행해서 국제사회에서 지탄을 받고 있다. 만일 중국이 탈북자에 대한 난민지위를 인정할 경우, 자국 내 소수민족인 티베트와 위구르인들의 정치적 집단 탈출, 분리독립세력과 인권 운동가들의 항쟁에 명분을 제공할 가능성이 있기 때문에 이를 우려하지 않을 수 없다. 29 더구나 북한과 가까운 중국의 변경지역은 조선족 집단 거주 지역으로 북한과 민족적, 문화적 동질성이 강하기 때문에 탈북자의 대량 유입은 중국의 소수민족 사회의 독립 분위기 조성, 사회 불안정을 야기할 가능성까지 있다. 30

특히 이번 강제북송 사례의 경우는 위의 세 가지 딜레마 외에도, 중국의 북한에 대한 전략적 이익이 탈북자 문제에 강하게 투영된 결과라고 할 수 있다. 이미 2009년부터 일부 허용되던 중국 재외공관 탈북자들의 한국행까지 전면 금지되고 있는 상황이었다. 일본 공관의 경우는 중국의 압력에 탈북자를 보호하지 않겠다는 서약을 제출했다는 보도까지 흘러나왔다.31 중국의 이러한 강경 변화는 2009년 북한의 2차 핵실험으로 국제사회의 대북압박이 고조되고, 김정일의 건강 이상설 등북한의 급변사태 및 체제 붕괴에 대한 불안요인들이 증가하면서 부터였다. 이 시기 중국 내 주요 외교정책 결정자와 재외공관장이 모인 회의에서 북핵과 북한 문제를 분리해서 접근하고, 북한 붕괴를 우선적으로 막아야 한다는 데 공감대가 형성되었다고 한다.32 더구나 미국의 소위 아시아 회귀와 중국 부상에 대한 견제가

²⁸ 실제로 미국의 주요 보고서는 북한 핵물질 및 대량 살상무기에 대한 우려로 급변 시 미군의 북한 주둔의 필요성에 대해 제기한 바 있다 Paul B. Stares and Joel S. Wit, "Preparing for Sudden Change in North Korea," *CFR Council Special Report*, No. 42 (Jan 27, 2009).

²⁹ 주재우, "북한인권법에 대한 진단: 탈북자문제의 만병통치약?," 『대한정치학회보』, 12권 3호, (2005), p. 252.

³⁰ 중국의 동북지역은 조선족이 다수 거주하기 때문에 장기적으로 소수민족 문제 등 사회불안정의 위기가 가중될 수 있다. Bonnie Glaser, Scott Snyder and John S. Park, "Keeping an Eye on an Unruly Neighbor," *USIP and CSIS Joint Working Paper* (Jan 3, 2008).

³¹ "일본정부, 중국에 탈북자 보호 않겠다 문서 서약," 『연합뉴스』, 2011년 12월 8일.

³² 이희옥, "2010년: 중국과 한반도" 『동아시아브리프』, 제5권 1호 (서울: 성균관대, 2010), pp. 53~54.

확대되는 상황에서 중국의 대외적 환경 역시 북한체제 안정과 중국의 안보이익을 더욱 밀접하게 만들었다. 중국의 부상이 본격화되고 미국의 상대적인 쇠퇴는 동아 시아 영역에서 미중 양국의 충돌의 가능성을 확대 시켰다. 미중 간 경제 갈등을 시발로 해서 천안함, 연평도 사건이후 한·미군사합동훈련에 대한 마찰, 최근 일본 및 동남아 국가들과의 해양영토 분쟁까지 중국은 동아시아 주요 관련국들과 마찰 과 갈등을 빚어왔다. 중국은 미국 주도의 동맹체제 강화 및 아시아 회귀 전략이 중국을 봉쇄하려는 의도가 있고, 주변국들이 이러한 흐름에 편승하고 있기 때문에 갈등이 확산된다고 인식하고 있다. 이러한 상황은 중국에게 세력균형 차원에서 북 한의 전략적 가치를 제고시키는 결과를 가져왔다. 또한 북한의 불안정한 정국과 한·미·일의 대북 압박 공조 역시 중국에게 북한체제 위기 및 붕괴에 대한 부담을 가중시켰다. 중국은 천안함 사건 이후 북한과의 정치·경제적 교류를 강화하면서 전통적 우호관계 및 대(代)를 잇는 친선을 강조하는 등의 행보를 해왔으며, 김정 일 급서상황에서도 신생 김정은 정권의 조기 안정화를 위한 조문외교 등을 실행 했다.³³ 이러한 맥락에서 탈북자 한국행 전면 불허, 강제송환 확대 등 중국의 탈북 자정책 강화는 북한의 불안정성 확대에 대한 우려와 신생 김정은 정권의 안정을 위한 전략적 판단에서 이루어진 것이라고 볼 수 있다. 결국, 중국의 선택에는 국제 사회의 규범과 질서를 지켜야 한다는 책임에 대한 부담요인보다는 동아시아 정세 의 변화 속에서 북한의 안정이 중국의 국가이익에 중요하다는 이익의 요인이 절 대적으로 작용했다고 할 수 있으며, 이러한 중국의 북한에 대한 이익이 탈북자 처 리 문제에 반영된 것으로 볼 수 있다.

Ⅳ. 중국의 탈북자 강제송환에 대한 입장과 부담 해결 전략

중국에게 탈북자 처리에 대한 부담이 없는 것은 아니다. 끊임없이 한국을 중심으로 국제사회가 탈북자 인권에 대한 문제제기를 해오고 있으며, 이번 2012년 탈북자 강제북송 이슈처럼 한중관계 악화에 대한 부담도 무시할 수 없기 때문이다. 중국의 탈북자 문제 해결 전략은 최대한 인권적 접근을 배제하고 정치적 접근을하는 것으로 요약할 수 있다. 중국은 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서에 가입한 당사자이지만 탈북자를 난민으로 인정하지 않고, 경제적 사유로 국경을 넘은

³³ 미국의 아시아 회귀 이후 북중관계의 강화 현상의 구체적 사례에 대해서는 이기현, "김정은 시대 중국의 딜레마와 대북정책: 쉽지 않은 북한과 현상유지," pp. 11~12를 참조.

불법월경자라 규정한 입장을 확고하게 견지하고 있다. 중국정부는 "관련자들은 경제문제 때문에 중국에 넘어온 이른바 불법월경자이며, 난민의 범위에 속하지 않기 때문에 유엔 체제에서 논의될 문제가 아니고, 중국이 이미 국내법, 국제법, 인도주의 원칙에 따라 탈북자를 처리하고 있다"는 입장이다.34 다시 말하면 불법적으로 월경한 사람들은 정치적 망명을 한 것이 아니라 경제적 생존이 주요 이유이기 때문에 이들을 강제 송환시키는 것은 법적으로 문제가 없다는 논리이다. 또한이는 북한과의 양자 간 문제이고, 인도주의 원칙을 지키기 때문에 국제사회의 개입은 내정간섭이며, 탈북자가 난민이 아니기 때문에 유엔난민기구(UNHCR) 역시개입할 수 없다는 것이다.35

중국내 학자나 언론들이 제시하는 탈북자에 대한 인식과 입장도 정부의 공식 입장과 별반 다르지 않다. 우선 언론에서 '탈북자'보다는 '불법월경자'라는 개념을 사용하고 있는 것부터, 탈북자에 대한 인식 차가 우리와 크다는 것을 알 수 있다. 일부 중국 내 한반도 전문가들은 한국이 탈북자 문제를 인권 혹은 정치적 문제로 키우고 있으나, 중국의 입장에서 이 문제는 변경관리의 문제일 뿐이며, 월경의 원 인 역시 정치적인지 경제적인지 등 매우 복잡하기 때문에 단순하게 중국의 강제 송환을 인권 침해라고 몰아붙이는 것은 무리가 있다고 주장한다.36 또한 중국이 강제송환의 원칙을 내세우고 있지만, 실질적으로는 인도적 입장에서 비공식적으 로는 탈북자들의 곤란한 상황을 묵인한다는 사실을 간과해서는 안된다고 강조한 다. 그 증거로 중국의 동북부 지방에는 다수의 북한 탈북 주민들이 숨어서 거주하 고 있지만, 엄격한 단속을 하지 않고 있다는 것이다. 설령 단속을 하더라도 이는 북한과의 인도협정에 의거한 문제이며, 법 집행을 얼마나 엄격하게 실행하느냐의 문제 역시도 중국의 일이지 타국이 간섭할 일은 아니라는 것이다.37

중국이 이러한 입장을 보이는 것은 북한과의 정치적 이해관계도 있지만, 인권 문제에 대한 해석이 우리와 다르기 때문이기도 하다. 중국은 일종의 특수성론을 주장하며 인권의 보편성을 부정한다. 중국은 인권은 주권에 우선할 수 없다는 주권 우선론을 내세우고 있으며, 사회적·경제적 권리가 시민적·정치적 권리보다 중요하다는 입장이다. 인간에게 가장 중요한 것은 생존이고 이를 위해서는 경제발

³⁴ 中國外交部外交部發言人洪磊擧行例行記者會, <www.fmprc.gov.cn> (검색일: 2012.2.22).

³⁵ 난민판정은 현지국의 주권사항이며 다만 현지국이 요청하거나 난민판정이 보호를 위해 필수적일 경우 유엔난민기구가 개입할 수 있다. 그러나 탈북자가 난민이 아니라는 이유로 중국은 유엔난민 최고 대표 사무소의 접근을 차단하고 있다.

^{36 &}quot;專家駁斥韓對我遣返朝鮮非法入境者指責,"『环球時報』,2012年 2月 21日.

^{37 &}quot;韓國莫在脫北者問題上逼中國,"『鐵血网』, 2012年 2月 29日, <www.tiexue.net>.

전이 우선시되어야 하며, 이 과정에서 다른 권리들은 당분간 배제될 수 있다는 것이다. 38 또한 인권의 중요성 역시 개별 국가의 역사·사회적 배경에 의해 결정되기때문에 서방의 인권 규범을 반드시 따를 의무가 없으며, 이 문제에 대한 외세의관여 역시도 내정간섭이라는 입장이다. 중국의 논리에 따른다면, 탈북자들의 인권보호를 위해 중국이 이들을 난민으로 인정하거나, 한국 혹은 제3국으로의 망명을 허용할 수 없는 것으로 귀결된다.

반면, 한국 및 국제사회는 중국의 입장과는 달리 탈북자를 난민으로 볼 수 있으 며, 중국은 이들에 대한 합당한 보호 조치를 해야 한다는 입장이다. 물론 탈북자들 의 송환 과정에서 비인도적 처우도 상당부분 개선되고 있고, 경제적 이유로 탈북 하는 경우가 많아 모든 탈북자들의 지위를 일반화하기는 현실적으로 어려운 상황 이다. 그럼에도 불구하고 강제송환 될 경우 탈북자들이 북한에서 정치범으로 규정 되어 여전히 처벌 및 구조적 차별에 직면하는 상황은 변화하지 않았기 때문에 단 순한 경제 밀입국자 송화으로 보기는 어려운 측면이 있다는 주장이다.39 북한은 탈북을 중대한 범죄 행위로 간주하고, 매우 엄한 규정에 의거, 처벌하고 있으며, 최근 북한체제의 불안정으로 인해 처벌의 강도가 더욱 세진 것으로 알려지고 있 다. 북한은 2004년 관련 헌법을 수정하여 탈북자를 공화국 전복 목적의 도망에서 다른 나라에 도망, 투항, 변절, 비밀을 넘겨준 자까지 확대하였고, 탈북자들에 대 해서는 조국배반죄를 적용하여 7년 이상의 노동 교화형 및 최고 공개처형까지 가 능토록 했다. 물론 지역과 시기에 따라 처벌과정과 강도는 상이하며, 형량도 가족 들의 영향력 혹은 뇌물공여를 통해 감면이 가능하다고는 하나, 송환이후 보위부, 보안부 구류장에 구금되어 있는 동안 심각한 인권유린을 당하는 것이 보편적 상 황이라고 한다.40 특히 탈북자들이 한국행을 기도하다 송화될 경우 보다 엄한 처 벌에 직면하기 때문에, 다수의 탈북자들이 한국행을 감행하는 상황에서 문제는 더 욱 심각하다고 할 수 있다.

국제적으로 통용되는 난민의 정의는 박해를 받을 만한 충분한 근거가 있는 공

³⁸ 정재호 편저, 『중국을 고민하다: 한중관계의 딜레마와 해법』(서울: 삼성경제연구소, 2011), pp. 131~132.

³⁹ 탈북자가 북한으로 돌아갈 경우 북한형법 제47조와 제 117조에 의거 국가반역죄에 해당하는 중형의 적용이 원칙적으로 가능하나 처벌 절차 및 그 정도 등은 시기별로 차이가 있다. 이에 대한 자세한 분석으로는 김수암, 『북한 형사법제상 형사처리절차와 이용실태』(서울: 통일연구원, 2005).

⁴⁰ 구타 및 언어폭력, 위협 등이 이루어지고 형 감면을 명분으로 다른 송환자의 중국 내 행적 증언 유도, 임신한 경우 강제낙태 등의 인권유린이 자행되고 있다. 하경은, "탈북난민의 강제 북송 현황: 사형, 고문, 폭행의 실태," 『사목정보』, 제5권 제6호 (2012), pp. 81~84.

포로 인하여 조국과의 유대가 끊어질 수밖에 없고 자국정부가 있어도 그 보호를 받을 수 없는 사람들이기 때문에 북한의 특수한 정치·경제 및 인권 상황을 고려하면 탈북자는 난민 혹은 난민과 유사한 상황에 있는 자, 국제적 보호를 필요로 하는 난민의 범주에 포한된다고 볼 수 있다.41 전 유엔 북한인권 특별보고관인 비탓문타폰(Vitit Muntahborn)도 탈북자들의 국경이동 자체가 정치적 동기에 의해이루어진 것이 아니라 하더라도 강제 송환되어 중대한 처벌의 위험에 놓인다는점에서 현장 난민(refugee sur place)으로 규정하기도 했다.42 탈북자들은 북한으로 강제 송환되면 "생명이나 자유가 위협받을 우려가" 매우 높다고 할 수 있다.이 때문에 적절한 난민 인정 절차를 거치지 않고 일괄해서 모든 탈북자들을 불법월경자로 간주하여 강제 송환하는 중국의 행위는 인도적이지도, 국제법을 준수하는 것도 아닌 것이다.43

그러나 중국의 탈북자 강제송환 원칙에는 큰 변화가 없다. 대신 국제사회의 비난에 대한 부담을 회피하는 차원에서 탈북자 문제가 국제사회에서 다자문제로 확산되는 것을 꺼리며, 양자 차원에서 조용히 협의 처리되는 것을 희망해왔다. 중국은 국내법, 국제법, 인도주의 원칙을 탈북자 문제에 적용한다고 주장하면서도, 다른 한편으로는 국정에 따라 결정한다(以國情而定)는 원칙을 내세우고 있으며, 자국의 대내외적 상황에 따라 탈북자 해결문제에 협력 또는 비협조적 태도를 보여왔다.44 이는 전형적인 정치적 접근의 형태이다. 일단, 탈북자 문제가 국제적으로 이슈화되지 않는 상황에서는 조용한 처리를 우선시 해왔다. 북한에 대한 외교적부담이 크지 않는 상황에서는 그들의 주장처럼 국내법, 국제법(중국의 해석기준에서), 인도주의 원칙에 따라 탈북자 사건을 처리하는 것으로 판단된다. 일부 탈북자들의 경험에 따르면, 중국이 최소한의 인도적 조치를 취하는 데 호의적이며, 일정 시기 구금과 강제송환 조치를 중단하기도 했으며, 중국인과 결혼한 탈북 여성에게는 합법 체류 자격을 부여하기도 한다고 한다. 또한 한국과의 관계를 고려해서 주중 공관에 진입한 탈북자들의 경우 양자협의에 따라 비공개로 한국 등 제

⁴¹ 정민정, "재중탈북자의 난민 여부와 북송문제 해결방안," 『이슈와 논점』(국회입법조사처), 2012.2.23.

⁴² 현지 난민이란 당초 본국에서 정치적 박해의 위험이 없었다고 하더라도 탈출 한 후 강제로 본국에 송환되어 극형에 처해질 위험이 생긴 경우에는 정치적 박해의 존재를 인정할 수 있으며 이 같은 현지난민도 국제법상의 난민으로 보호받아야 한다. 제성호 "탈북자 강제송환과 한국의 대응방안," (통일연구원 개원기념 학술회의 자료집, 2012.4.6), p. 111.

⁴³ 조정현, "국제법상 중국의 탈북자 보호 의무," (Online Series Co 12-06, 2012.2.21).

⁴⁴ 주재우, "북한인권법에 대한 진단: 탈북자문제의 만병통치약?," p. 3.

3국 송환을 허용하기도 했다. 김대중, 노무현 정부시절 탈북자 문제에 대한 조용한 외교 교섭을 통해 상당수의 탈북자들이 국내로 입국했고, 연간 2000명 입국의 상황이 형성된 것도 이러한 맥락에서였다.

그러나 탈북자 문제가 이슈화 되거나 외교적 쟁점이 되면 주로 탈북자 정책에 대한 원칙적 입장을 강조하는 경향이 강했다. 사건 발생 직후에는 국경경비 강화 및 일시 단속 증가, 또한 강제송환 준비 등의 강경한 조치를 취하는 편이다. 예를 들어 중국이 김정일의 방중 이벤트를 좌우로 강제송환자 수를 증가시킨 것은 북한과의 정치적 관계를 고려했다는 명백한 증거이다. 또한 2000년 러시아 밀입국 과정에서 중국으로 추방된 탈북자들을 강제 송환한 사건의 경우, 당시 김대중 정부가 이들에 대한 북한 송환 절대불가의 입장을 강조하며 중국에게 공개적 협조를 요청했음에도 불구하고, 한국의 요청이 완전히 묵살된 데서도 잘 나타난다.45특히 2008년 이후 중국은 국내정치 안정(베이징올림픽), 북한 김정일의 건강 이상설, 북한의 탈북자 송환 요청 등의 이유로, 재외공관에 머물고 있는 탈북자들의 출국조차도 허용하지 않았던 것은 중국의 탈북자 정책의 동학을 분명하게 이해할수 있게 한다.

V. 한국의 대응 전략

2012년 초 중국의 탈북자 강제송환 문제가 한국에서부터 국제적으로 이슈가 되었지만, 중국의 원칙적 입장에는 변화가 없었다. 한국의 중국에 대한 압박도 거셌다. 민간단체 외에도 정치권을 중심으로 탈북자 정치 및 외교를 가동했고, 정부 역시 중국에 난민협약과 고문방지협약 등 국제협약의 준수 촉구,46 국제인권이사회 (UNHRC)에 탈북자 강제송환 문제 제기, 이명박 대통령의 후진타오 중국 국가주석에 대한 직접적인 요청 등 적극적인 행보를 보여 주었다. 노력의 결과 때문인지는 몰라도, 시간이 조금 흘러 탈북자 강제송환 이슈가 조금 조용해지자, 중국은 정치적인 해결을 시도했다. 5월 이명박 대통령의 중국 방문이 있기 전, 중국은 그동안 불허해 왔던 재중 한국 공관 내 국군포로 가족 등 탈북자들의 한국행을 조용히 허가한 것이다.47 중국은 그동안 한국 공관 내 탈북자들조차 3년 가까이 출국

^{45 &}quot;中 탈북자 7명 北에 송환," 『동아일보』, 2000년 1월 14일.

^{46 &}quot;외교부, 中에 탈북자관련 국제협약 준수 촉구," 『연합뉴스』, 2012년 2월19일.

^{47 &}quot;주중 공관 체류 탈북자 모두 입국," 『서울신문』, 2012년 5월 18일.

허가를 내주지 않아서 인권단체들의 비난을 받아오고 있던 상황이었다. 정황상, 탈북자 문제가 국제이슈화 된 것에 대한 중국정부의 부담이 있었던 것으로 판단 된다. 이러한 해결 방식이 과거에 없었던 것은 아니다. 2001년 장길수 가족이 유 엔난민고등판무관 베이징 사무소를 진입한 이후, 탈북자들의 소위 기획탈북과 해 외공관 진입이 국제 이슈화 되었을 때, 중국은 인도적인 입장을 취해, 제3국 추방 에 동의한 바가 있었다.48

결국 이 사건의 결과로만 본다면 조용한 외교 방식보다는 보다 적극적인 대중 국 압박 및 국제사회와의 연대 외교가 효과가 있다는 것을 알 수 있게 해준다. 그 동안 한국정부는 중국의 현실적 상황에 대한 고려로, 조용한 외교를 통해 탈북자 강제송환에 대한 중국정부의 입장 전환을 위한 노력보다는 보다 많은 탈북자들을 한국 등 제3국행으로 이끌어내기 위해 중국과 절충하는 현실적 방법을 추구해왔다. 그러나 조용한 외교의 실제적 성과나 결과는 기대에 크게 못 미쳤다. 조용한 외교는 재중 탈북자들의 생활환경이나 인권상황 등 실질적인 면을 개선시키는 데 실패했으며, 현재에도 탈북자들이 강제송환의 두려움에 떨면서 단속을 피해 다녀야만 하고, 그 과정에서 심각한 인권침해가 일어나고 있는 것이다.49 더구나 조용한 외교는 중국의 선처에만 기대야 하는 한계가 드러냈고, 우리 정부의 노력에도 불구하고 중국의 일방적인 결정에 따라 국군포로 가족조차 오랫동안 공관에서 연금 상태로 고통을 받아야 하는 결과를 초래했다.

물론 적극적 외교의 성과의 자축에 문제가 없는 것은 아니다. 일부 탈북자의 한국행이 허용되었다고 해서 중국의 탈북자 정책에 변화가 있었다고 보기는 힘들기때문이다. 먼저 생각해 볼 문제는 중국에 대한 난민협약 준수 촉구나 국제사회를통한 압박이 과연 효과를 거둘 수 있을 것인가이다. 일부 탈북자에 대한 한국행허용은 결과적으로 보면 우리 외교전술 전환의 성과 혹은 국제사회의 압력에 대한 중국의 부담의 결과라고 할 수 있지만, 향후 중국의 탈북자에 대한 더욱 엄격한 감독 관리 강화를 초래할 가능성을 배재할 수 없다. 한국정부가 실효성 측면에서 조용한 외교를 해온 것과 마찬가지로, 인권단체들 역시 공개적이고 투명한 지원 방식 보다는 비공개적이고 불투명한, 물밑 접촉을 선호해 온 것도 후과(後果)를 우려했기 때문이다. 또한 우리 정부의 대응이 사전 원칙에 입각했기 보다는 국내여론에 밀려 조급하게 전략을 전환하지는 않았는가에 대한 반성이 필요하다. 이

⁴⁸ 이순자, "한국정부의 재중 탈북자 정책: 김대중, 노무현 정부를 중심으로," 『국제정치논총』, 제49집 5호 (2009), p. 266.

⁴⁹ 위의 글, p. 262.

문제로 향후 중국과의 외교전에서 불리한 게임을 임하게 될 수도 있다. 북핵, 한중 FTA 등 중요한 현안문제에 중국이라는 존재가 걸려있기 때문에 신중한 접근이 필요하다는 것 역시 부정하기는 힘들다.

결국, 탈북자 문제의 근원적 해결은 중국정부가 탈북자를 난민협약상의 난민으로 판정하고 이 협약에 규정한 보호를 제공하는 것이다. 그러나 중국이 이 근원적 해결을 위해 인식과 태도를 바꾸기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 그렇다고 해서 우리가 조용한 외교를 고수하면서 중국의 선처를 기대하는 것만이 과연 우리의 이익에 부합하고 효과적인가에 대한 의문은 여전히 남는다. 우선, 국내여론이나 정권의 성향에 흔들리지 않는 우리의 탈북자 문제에 대한 입장과 원칙을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 입장과 원칙이 서야 방법론과 결과에 대한 합당한 평가가 가능하기 때문이다. 중국만 핵심이익을 제시하라는 법은 없다. 중국과의 외교에서 우리에게도 핵심이익이 있다는 것을 강조할 필요가 있다. 그 후에 대중 탈북자 외교에서 조용한 방식이든 국제사회를 통한 압박이든 그 방향을 설정해야 할 것이다.

둘째, 정부와 민간단체의 전략적 분리 행보가 필요하다. 민간단체의 탈북자 인권 개선을 위한 노력은 지속되어야 하겠지만, 정부의 개입은 좀 더 신중해야 한다. 인권문제의 경우 정부의 섣부를 개입은 양국의 우호관계에 영향을 주기 때문에일반적으로 양자 보다는 다자 대화의 방식이 효과적이라고 할 수 있다. 한중관계를 고려, 한국정부가 전면에 나서기 보다는 다자 대화의 틀을 지혜롭게 활용할 필요가 있는 것도 이 때문이다. 주의할 것은 미국, EU 등 강대국과의 협력과정에서중국의 쓸데없는 자존심을 건드리는 우를 범해서는 안 되며, 국제규범에 호소하는 방식으로 중국이 가진 부담을 간접적으로 자극해야 할 것이다. 이를 위해서는 국제난민기구(UNHCR)의 접근 허용, 현장난민 심사를 통한 일괄적 송환 방지 등을 중국정부가 수용할 수 있도록 압력을 지속적으로 행사하는 방식과 UN 인권이사회의 활용 등이 있을 수 있다.50

셋째, 우리의 정책 설정에 있어 현실적 해결 수준 및 단계적인 목표 설정이 필요할 것이다. 일단은 탈북자에 대한 최소한의 보호라는 목표 설정, 중국정부의 정책 수행 과정에서의 태도 변화 유도가 있을 수 있다. 예를 들면, 중국에 장기체류

⁵⁰ 국제기구 및 법적 활용을 통한 탈북자 보호에 대한 정책 검토는 조정현, "국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN인권 이사회를 중심으로," 『통일정책연구』, 제19권 2호 (2010); 이규창, "무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색," 『통일정책연구』, 제21권 1호 (2012) 참조.

하면서 사실상의 결혼관계를 유지하고 있는 탈북자들을 보호할 수 있는 인도주의적 신분보장책을 협의한다거나, 민간단체를 중심으로 지속적인 난민에 대한 구체적 사례를 축적하고, 정부 차원에서는 재중 탈북자들의 실질적 보호 방안 모색과해결 방법을 타진할 수 있을 것이다.51

넷째, 중국과의 협력공간 확대이다. 이미 살펴보았듯이 중국의 탈북자 정책은 그 상위의 한반도 정책과 연동해서 움직이기 때문에 단기간에 중국의 인식과 태 도를 변화시키기는 힘들 것으로 예상된다. 그러나 중국이 자국의 논리와 원칙을 강조하면서도 정치적 접근을 해오고 있다는 사실에 주목해야 할 것이다. 이 때문 에 우리의 원칙 있고 현실적인 대응과 함께 중국의 정치적 접근을 탈북자 및 북한 인권 개선에 유리하게 유도하는 전략 역시 중요하다. 다행스럽게도 중국의 대북정 책에 있어 미묘한 정책 변화가 감지되고 있다. 중국이 지난 4월, 3년 만에 재중 한국 공관 내 탈북자들의 한국행을 조용히 허가한 것은 우리정부와 국제사회의 압력에 대한 부담 때문이기도 했지만, 신생 김정은 정권이 미사일 발사를 강행하 는 등 중국과 협조 노력을 보이지 않은 것에 대한 대북 압력 메시지였다는 해석도 가능하다. 중국의 한 당국자는 "김정일 사망이후 매일 30명까지 탈북자를 강제 송 환했으나, 미사일 발사 강행이후, 탈북자 송환을 중단했다"고 밝힌 바 있다.52 이 는 북한 김정은 정권이 중국에 일절 협의 없이 미사일 발사를 강행한 데 대해 중 국정부가 불만이 있었고, 탈북자 송환을 정치적으로 활용했음을 유추할 수 있게 해준다. 중국은 비록 대한반도 정책에 있어 북한의 안정을 최우선으로 고려하고 있지만, 북한의 군사도발 등으로 인해 주변부 환경이 점차 악화되고, 미국과 대결 구도 확대까지 경험하면서, 북한을 전략적 부담 혹은 골칫거리로 인식하는 경향이 강해지고 있다.53 이 때문에 중국은 향후 북한이 저지른 비행을 처리하는 해결사 의 역할보다는, 북한의 변화를 유도하고, 북한의 비행을 억제하는 관리자의 역할 을 강조할 것으로 예상된다. 중국 대북정책의 미묘한 변화를 활용해서 북한 변화 를 위한 중국과 전략적 소통의 공간을 확대하고, 궁극적으로는 북한 문제를 양국 이 논할 수 있는 전략대화를 구축한다면, 탈북자 문제 처리에 대한 합의의 가능성 도 높아질 것이다. 현재 개별적인 외교, 국방의 한·중 전략대화 라인을 통합하고,

⁵¹ 김수암, "탈북자의 현황과 인권," 『JPI 정책포럼』(제주평화연구원, 2010), pp. 12~13.

^{52 &}quot;중국 탈북자 강제 북송 중단 (요미우리)," 『연합뉴스』, 2012년 4월 18일.

⁵³ 중국의 한반도 관련 전문가들 사이에서 북한이 중국의 전략적 부담이 된다고 인정하는 발언들이 점차 증가하고 있으며, 특히 북한의 3차 핵실험의 가능성에 대한 상당한 부담을 제기하고 있는 중이다.

점차 통일 분야까지 확대하는 단계적 전략이 필요하다.

무엇보다 탈북사태의 근본적 원인을 치유해야 하는데, 이는 결국 북한의 개혁개 방 유도와 북한 정치체제 개혁을 위한 방안 마련으로 귀결될 수밖에 없다. 매우 어려운 문제이기는 하지만, 결국 인간이 고문 받을 우려가 있는 곳으로 강제 송환되지 않게 만들기 위해서는 조속히 북한의 정치·경제체제의 개혁을 유도하는 것이 문제 해결의 지름길이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 3일 ■ 채택: 12월 10일

참고문헌

1. 단행본

김수암. 『북한 형사법제상 형사처리절차와 이용실태』. 서울: 통일연구원, 2005.

이금순. 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』. 서울: 통일연구원, 2005.

좋은벗들. 『북한식량난과 북한인권』. 서울: 좋은 벗들, 2004.

_____. 『두만강을 건너온 사람들』. 서울: 정토출판, 2005.

정재호 편저. 『중국을 고민하다: 한중관계의 딜레마와 해법』. 서울: 삼성경제연구소, 2011. 통일연구원. 『북한인권백서』. 서울: 통일연구원, 2012.

Lilley, James F. & Shambaugh, David (eds.). *China's Military Faces the Future*. New York: Almonk, 1999.

Stares, Paul B. & Wit, Joel S. *Preparing for Sudden Change in North Korea*. New York: Council on Foreign Relation Publication, 2009.

2. 논문

곽해룡. "재중탈북자에 대한 정책방안 연구─ 중국의 정책을 중심으로." 『평화학연구』. 제7권 제1호, 2006.

김수암. "탈북자의 현황과 인권." 『JPI 정책포럼』. 제주평화연구원, 2010.

김용현. "탈북자 문제에 대한 북한의 입장과 대응." 『한국세계지역학회 추계학술회의 발표 논문』. 한국세계지역학회, 2005.

미국난민위원회. "2001년 세계난민 실태조사보고서." 미국난민위원회, 2002.6.14.

신상진. "중국의 미얀마 코캉사태 대응전략: 북한 급변사태에 주는 시사점." 『통일정책연구』. 제20권 1호, 2011.

윤여상. "재외탈북자 실태와 지원체계: 중국지역을 중심으로." 『통일연구논총』. 제7권 제2호, 1998.

- 이규창. "무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색." 『통일정책연구』. 제21권 1호, 2012.
- 이기현. "포스트 김정일 체제와 중국." "전환기의 북한과 통일담론』. 서울: 늘품, 2011.
- _____. "김정은 시대 중국의 딜레마와 대북정책: 쉽지 않은 북한과 현상유지." 『제2회 아 시아 법제포럼 남북법제분과 자료집』. 법제처, 2012.
- 이순자. "한국정부의 재중 탈북자 정책: 김대중, 노무현 정부를 중심으로." 『국제정치논총』. 제49집 5호, 2009.
- 이희옥. "2010년: 중국과 한반도." 『동아시아브리프』. 5권 1호, 2010.
- 제성호. "탈북자 강제송환과 한국의 대응방안." 『중국의 부상과 한반도: 기회와 도전』. 통일연구워, 2012.
- 정민정. "재중탈북자 난민 여부와 북송문제 해결방안." 『이슈와 논점』. 390호(국회입법조사처), 2012.
- 주재우. "북한인권법에 대한 진단: 탈북자문제의 만병통치약?." 『대한정치학회보』. 제12권 제3호, 2005.
- 조정현. "국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN인권 이사회를 중심으로." 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.
- 하경은. "탈북 난민의 강제 북송 현황: 사형, 고문, 폭행의 실태." 『사목정보』. 제5권 6호, 2012.
- Glaser, Bonnie, Snyder, Scott and Park, John S. "Keeping an Eye on an Unruly Neighbor: Chinese Views of Economic Reform and Stability in North Korea." *USIP and CSIS Joint Working Paper*. January 2008.
- Han, Dong-ho. "The Clash between Interest and Responsibility: China's Policy toward North Korean Escapees." *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 23, No. 4, 2011.
- Hart, Tom. "The PRC-DPRK Rapprochement and China's Dilemma in Korea." *Asian Perspective*. Vol. 25, No. 3, 2001.

石源華·文恩熙. "試論中韓戰略合作伙伴關系中的美國因素." 『東北亞論壇』. 2012年8月.

3. 기타자료

김수암. "해외체류 탈북자 문제의 쟁점과 과제." Online Series Co 06-05, 2006.6.30. 김영수. "탈북자 문제의 발생 원인과 현황." 『한국방송학회 세미나 및 보고서 탈북자문제 의 이해』. 한국방송학회. <www.dbpia.co.kr/Article/938515>.

조정현. "국제법상 중국의 탈북자 보호 의무." Online Series Co 12-06, 2012.2.21.

『동아일보』.

『무화일보』.

『서울신문』.

『연합뉴스』.

『解放軍報』.

『新華网』.

『环球時報』.

中國外交部外交部發言人洪磊舉行例行記者會. 2012年 2月 22日 <www.fmprc.gov.cn>. 戴秉國称人權問題不應成兩國關系發展干扰因素. 『제4차미중전략경제대화』. <news.sohu .com/s2012/chinausatalk> (검색일: 2012.5.4).

中國与聯合國難民署的關系. <www.fmprc.gov.cn/chn/3043.html> (검색일: 2012.9.25). <www.stnn.cc/euro_asia/200702/t20070201_457523.html> (검색일: 2012.10.01). 中華人民共和國和朝鮮民主主義人民共和國關于民事和刑事司法協助的條約 (2003.11.19). 吉林省人大常委會,吉林省邊境管理條例 (1997.11.14). 中華人民共和國刑法 (1997).

Strategic Approaches to China's North Korean Defector Policy

Ki-Hyun Lee

In China-Korean relations, North Korean defectors have become a major issue in 2012. Various attempts were made in order to prevent the forced repatriation of North Korean defectors in China, but the results were quite unsatisfactory. This research starts with a question: why does China insist on the repatriation of North Korean defectors? Although research on North Korean defectors has been diversely conducted in different time periods, not much has been done in terms of defector policy, stance and dynamics in China. Therefore, unlike the existing research, I tried to analyze defector policy and dynamics in China from a Chinese point of view. China has been taking a political approach by linking its self-interest-oriented Korean peninsula policy to defector issues. The main point of this approach was to maintain the status quo of the Korean peninsula and to take strategic interests from both North and South Korea. China's tough and rule-of-thumb stance in defector issue also resulted from North Korea's increased strategic value to China. Especially after America's return to Asia, America and neighboring countries' vigilance against China has been tightened. It added the North Korean regime's lasting stability to the category of China's main national interest. Moreover, the instability of the new Kim Jung Un regime was also great. Therefore, China had to consider the defector issue in respect of its national interest first rather than its responsibility as a member of the international society. China has been repeating its logic and stance that they are dealing with forced repatriation issue according to the international law, domestic law, and humanitarian principles, while ignoring the demand of Korea and the international society. China has been taking a political approach by playing with the 'forced repatriation card' in between North and South Korea for different political situations or by allowing some defectors to go to Korea. Hence, as long as there is no essential change in China's policy for the Korean peninsula, especially North Korea policy, it is difficult to transform China's cognizance and policy toward defectors. Nevertheless, since China's burden for its responsibility in the international society has been increasing and there have been delicate changes in its North Korea policy, we need to make use of this situation and explore policies that include South Korea's domestic stance and principle, the strategic solidarity between the government and civil society, realistic and phased measures for the improvement of the rights of the defectors, cooperation with the international society, and the effort to expand the strategic room between Korea and China.

Key Words: China, Dilemma of North Korea Policy, North Korean Defector Policy, Korea-China Relations, Counter-Strategy **통일정책연구** 제21권 2호 2012 pp. 143~175

UN의 대북한 경제제재의 한계: 강제성의 제한과 전략적 선택의 확대

양 유 철*·하 상 섭**

I. 서론

IV. UN 대북 경제제재의 한계

Ⅱ. 이론적 논의: 경제제재

V. 결론

Ⅲ. UN 대북 경제제재의 내용과 특성

= 국문요약 =

이 글은 북한의 1·2차 핵실험으로 인해 촉발된 UN의 대북 경제제재의 구체적 내용과 실효성을 분석하고 있다. 먼저 UN안보리의 대북제재결의안 1718호 및 1874호의 구체적 내용을검토하고, 결의안 실행의 한계가 무엇인지를중점적으로 분석하였다. 그 결과 UN의 목표와 다르게 대북 경제제재의 효과가 낮게 나타나고있었다. UN이 요구하는 북한의 위반사례 보고와 관련해서 UN의 제재참여국 193개국 중 93개국만이 보고하고 있어, 보고율은 48%에 머무르고 있다. 제재안이 결의된 후 초반에는 보고율이 높지만 시간이 경과할수록 점차 보고율이 떨어지는 추세를 보였고, 제출된 보고서도질적인 면에서 내용이 부실한 것으로 나타났을이 매우 낮았다.

없는 것이 현실이다. 강력한 군사적 압박 수단은 미국의 세계전략 운영차원이나 동북아 정세를 감안할 때 실용적인 정책수단으로 활용되기에는 많은 제약이 있지만 북한과의 관계를 아주 단절할 수 없는 특수한 상황에 처해 있다. 따라서 5·24조치에도 불구하고 개성공단의 사업은 계속 확장되어 대북 경제제재 효과가 감소한 것으로 판단된다. 셋째, UN의 대북제재는 제재대상국의 지배세력을 목표로 하는 선별적 제재이지만 실제로는 지배세력에게 큰 타격을 주지 못하였고 오히려 국제사회의 인도적 지원 감소로 북한의 일반주민들에게 피해를 준 점도 부정적 요인으로 작용한다.

정식 요인으로 작용한다. 결론적으로 보면, UN의 대북제재 효과를 감소시키는 가장 큰 요인은 주요 행위자인 미국과 중국의 국가이익이 대립했기 때문이다. 이에 따라 기타 국가들은 대북 경제제재 참여와관련한 정책적 선택의 폭이 넓어졌다. 중국이 UN의 대북제재에 소극적인 이유는 첫째, 북한에 자국의 영향력을 확대하기 위해서이고 둘째, 미국 오바마 정부의 동아시아 회귀 정책에따른 역내 국가들의 친미 성향 강화에 대응하기 위한 전략적 선택이라고 판단된다. 앞으로도 동아시아에서 미국과 중국의 경쟁구도가지속된다면 UN을 통한 대북 경제제재는 큰 효과를 거두지 못할 것으로 전망된다.

주제어: 안보리 제재결의안 1718·1874호, 다자적 경제제재, 선별적 제재, 강제력의 부재, 제 재 의지와 영향력의 불일치성. 미중경쟁

^{*} 세종연구소 통일전략연구실장

^{**} 동국대학교 북한학과 박사과정 수료

I. 서론

2006년과 2009년 두 차례의 북한 핵실험은 동북아는 물론 국제사회 전체에 전쟁의 위협과 핵확산의 어두운 그림자를 드리웠다. 북한과 지정학적으로 이웃한 한국, 중국, 일본의 입장은 조금씩 다르기는 하지만 북한 핵실험에 대한 심각한 우려를 표명하였다.

북한의 변하지 않는 핵개발에 대해 주변 4개국을 포함하여 국제사회는 북한의 핵실험을 강하게 비난하였다. 미국은 대량살상무기의 확산을 염려하여 UN의 대북 제재를 주도하였다. 결과적으로 2006년 북한의 핵실험은 중국을 포함한 대부분의 국가들로부터 비난을 받았고, 2006년 10월 14일 UN안보리는 사상 처음으로 세계평화와 안전에 위협하는 행위에 적용하는 UN헌장 7장에 근거한 대북 결의안 1718호를 만장일치로 채택하였다. 북한의 2차 핵실험에 대해 UN은 1차 핵실험 때보다 훨씬 강력한 목소리로 대북 제재 결의안 1874호(2009.6.12)를 의결하였다.

그러나 UN의 이러한 조치에도 불구하고 주요 행위자인 중국과 러시아의 입장은 북한에 대한 지나친 압박을 염려하면서 전반적인 UN 국가들과 입장 차이를 보였다. ² 특히, 중국이 북한에 대한 제재를 적극적으로 시행하지 않으면서 제재의 명분과 효과가 일부 퇴색되었고, 기타 국가들도 경제적 이익이 걸려있는 대북 경제제재에는 소극적인 태도를 갖게 되었다.

일반적으로 북한에 대한 군사외교적 제재는 참여국의 상당한 반발이 예상되었지만 예상과는 달리 대량살상무기 확산방지구상(PSI)의 참여도는 높은 편이었다. PSI는 대량살상무기나 미사일 관련 품목에 대한 제재에 참여국이 자발적으로 결정하는 방식이지만, 3 결의안 1874호는 재래식 무기 수출에 대해서도 UN회원국

¹ 결의안 1874호는 북한의 핵실험에 대해 "매우 강력하게 규탄한다(condemn in the strongest terms)"라는 표현을 사용하고 있다. UN Security Council, Resolution 1874 (2009), https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009)) (검색일: 2010.8.22), p. 2.

^{2 2009}년 6월 대한민국 국회에서 개최된 주변 4개국 대사들의 북핵 토론회에서 중국의 청융화 주한 대사는 "중국이 결의안 1874호의 의결에 찬성했지만 제재가 안보리의 목적은 아니다"라고 언급하였고, 이바센쵸프 러시아 대사는 "북한과의 대화가 단절되고 북한을 국제사회에서 고립시키는 것은 비생산적이며" 북한의 비핵화에 대한 경제 보상을 언급하면서 정치적, 외교적 수단으로 북핵 문제를 해결해야 한다고 강조하였다. 『YTN』, http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_20090624 1043046872> (검색일: 2012.10.4).

³ 물론 개별 국가들의 PSI 참여가 UN 해양법 협약과 같은 일반 국제법과는 합치하지 않는 국제법 상의 불일치성은 미국이 주장하는 조약체결, 자위권 행사, UN안보리 이사회의 결의 등을 근거로 내세우는 입장과 대립된다. 이와 관련한 자세한 국제법 논의는 정민정, "대량살상무기 확산방지구상 (PSI)의 현황과 쟁점: 국제법적 관점에서의 검토," 『현안보고서』, 제27호 (국회사무치, 2009.5.11)를 참조.

모두의 북한 선박에 대한 검색이 허용되었다. 따라서 PSI는 포괄적이고 다수가 참여할 수 있어서 기존의 결의안보다는 상대적으로 높은 효과를 얻은 것으로 판단된다.

학술적인 측면에서 보면 미국이나 UN의 대북 경제재재에 대해서는 많은 연구가 수행되었지만 대북 경제제재가 성공적이었다고 보는 견해는 많지 않은데, 대부분의 연구가 중국의 대북 지원을 그 이유로 들고 있다. 해거드와 놀랜드(Stephan Haggard and Marcus Noland)는 과거 협상수단이었던 경제제재가 점차 비확산 및 불법활동(illicit activities) 거래를 막는 방어적 목적으로도 사용되고 있다고 언급하면서, 미국의 대북한 제재에 있어서 북한자금을 동결했던 BDA(Banco Delta Asia) 사례와 같은 금융제재 수단들이 북한에 대한 협상술과 함께 사용된다면 효율적일 수 있다고 주장한다. 4 정형곤과 방호경은 UN의 대북제재결의안 1695호와 1718호에 따른 국제사회의 대북 제재는 북한의 대외무역을 축소시키는데에 있어서 효율적이지 못했으며 오히려 북한의 대외무역은 증가하였다고 지적하고 있다. 5

이 논문의 목적은 UN의 북한에 대한 경제제재를 분석하면서 그 구체적 내용과 한계를 살펴보는데 있다. 세부적으로는 제재와 관련된 이론들을 UN의 대북 제재 에 적용해 보고, 북한에 가해지는 UN의 대북제재가 어떤 목적과 특징을 지니고 있는지를 살펴본다. 그리고 UN 대북제재의 효율성에 대해서도 논한다. 마지막으 로 UN의 북한에 대한 다자적 제재가 어떤 한계를 갖고 있는지도 중점적으로 분 석할 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의: 경제제재

일반적으로 제재의 사전적 의미는 국제법을 위반한 국가를 법에 복종시키기 위해 시행하는 공식적 명령을 의미한다. 6 따라서 경제제재는 일반적으로 무역에 대한 제한, 대상국에 대한 봉쇄 등의 형태로 나타난다. 즉, 하나 또는 여러 국가가

⁴ Stephan Haggard and Marcus Noland, "US Sanctions on North Korea: UNSCR 1874 in Context," 『KDI 북한경제리뷰』, 2009년 7월호 (2009).

⁵ Hyung-Gon Jeong and Ho-Kyung Bang, "An Analysis of Effectiveness of International Economic Sanctions against North Korea," 『동북아경제연구』, 제23권 2호 (2011).

⁶ Cambridge Dictionaries Online, http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/sanction_1?q=sanction (검색일: 2012.10.12).

개별 또는 공동의 이익을 위해 특정국가의 경제행위를 간섭하는 것이다. 국제사회에서 국가들의 외교정책행위에서 활발히 논의 및 시도7되고 있는 경제제재에 대해서는 다음과 같은 학술적 정의가 있다. 먼저 챈과 드루어리(Steve Chan and A. Cooper Drury)는 경제제재를 "제재대상국의 정책변화를 일으키기 위해 실제적 또는 위협적으로 경제자원을 거두어들이는 것"8이라고 설명한다. 테일러(Brendan Taylor)는 "특정 국가에 대해 그 국가의 외교 또는 안보정책행위에 영향을 줄 분명한 목적을 가지고 하나 혹은 다자의 국제적 행위자가 사용하는 경제적 수단"9으로 정의하고 있다.

보다 구체적으로 블란챠드, 맨스필드, 립스만(Jean-Marc F. Blanchard, Edward D. Mansfield, and Norrin M. Ripsman)은 "제재국의 요구에 순응하는데 실패한 대상국을 벌하는데 목적을 두고 금융지원 또는 대출의 감축, 해외무역 또는 투자에 대한 규제, 그리고 자산의 압수를 통해 대상국의 행동의 변화를 강제하는 것"10으로 정의하고 있다. 이런 다양한 개념을 종합해 보면 경제제재란 특정국이 타국11의 행위변화를 유도하기 위해 경제적 수단을 사용하는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

1. 경제제재의 독자성과 다원성

경제제재에 대한 논의 중 가장 대표적인 주제는 제재의 효율성에 대한 논쟁12

⁷ 냉전이 종식된 이후의 경제제재 사례가 1900~1990년 사이의 경제제재 사례만큼이나 많은 것으로 나타났다. Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, Kimberly Elliott, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 3rd Edition (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2007).

⁸ Steve Chan and A. Cooper Drury, "Sanctions as Economic Statecraft: An Overview," in Steve Chan and A. Cooper Drury, eds., *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice* (London: Palgrave Macmillan, 2000), pp. 1~2.

⁹ Brendan Taylor, Sanctions as Grand Strategy (London: Routledge, 2010), p. 12.

¹⁰ Jean-Marc F. Blanchard, Edward D. Mansfield, and Norrin M. Ripsman, "The Political Economy of National Security: Economic Statecraft, Interdependence, and International Conflict," in Jean-Marc F. Blanchard, Edward D. Mansfield, and Norrin M. Ripsman, eds., Power and the Purse: Economic Statecraft, Interdependence, and National Security (London: Frank Cass, 2000), p. 3.

¹¹ Baldwin은 국가, 국제기구, 그리고 비국가 행위자 모두가 경제적 국정운영술(economic statecraft)이 적용되는 단위로 간주하고 있다. David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (New Jersey: Princeton University Press, 1985), p. 9.

¹² 이에 대해선 다음을 참고. Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do not Work," *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Autumn 1997); Kimberly Ann Elliott, "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?," *International Security*, Vol. 23, No.

이다. 논쟁의 핵심은 경제제재가 제재대상국의 행동변화를 일으키는데 한계가 있다는 주장¹³과 함께, 특정 조건하에서 제재의 효율성은 다르게 나타날 수 있다는 주장이다.14 그 중에서도 가장 많이 논의돼 온 것은 '독자적 제재(unilateral sanctions)'와 '다자적 제재(multilateral sanctions)' 중 어느 쪽의 제재 효율성이 더 높게 나타나는가에 대한 논쟁이다.

먼저 독자적인 제재가 보다 효율적이라는 견해를 살펴보면 다음과 같다. 대표적으로 허푸바우어와 스콧, 그리고 엘리엇(Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, and Kimberly Elliott)은 1914년부터 1990년까지 115여 가지의 경제제재사례를 통해다자적 제재의 실패사례가 성공사례보다 약간 많이 나타난다고 주장하면서 다자제재의 실패의 이유를 다음과 같이 제시한다. 즉 제재주도국이 제재에 소극적인동맹국을 제재에 동참시키려 할 경우 다자합의에 이르기까지 상당한 시간이 소요되거나 제재의 정도가 약해지면서 제재효과가 감소한다는 것이다. 따라서 제재를시행할 경우 동맹국의 참여가 필요 없는 독자적 제재를 시행하거나 동맹국과 공동보조를 취해야 할 경우 이들의 반발이나 회피를 줄이는 방향으로 제재안이 설계돼야 한다고 설명한다. 15 보네티(Shane Bonetti)는 국가들 간의 공조가 제재대상국으로 하여금 제재 시 그들의 공급자와 소비자를 대체할 수 있는 국가들의 수를 제한함으로써 제재 효율성을 높일 수 있다는 기본적인 전제에는 동의하면서도,이 같은 공조효과는 다자제재 자체가 갖고 있는 불안정성으로 인해 경제제재의지속성을 담보할 수 없기 때문에 제재의 효율성이 상쇄된다고 주장한다. 16

^{1 (}Summer 1998); Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Still Do not Work," *International Security*, Vol. 23, No. 1 (Summer 1998).

Johan Galtung, "On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia," World Politics, Vol. 19, Iss. 3 (April 1967); John Mueller and Carl Mueller, "Sanctions of Mass Destruction," Foreign Affairs, Vol. 78, No. 3 (May/June 1999); Ralph Nurnberger, "Why Sanctions (almost) Never Work," The International Economy, Vol. 17, No. 4 (Fall 2003).

¹⁴ 제재국 또는 제재대상국의 정치체제유형에 따라 제재결과가 다르게 나올 수 있다는 연구가 한 예이다. 이에 대해선 다음을 참고. Robert A. Hart, Jr. "Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions," *Political Research Quarterly*, Vol. 53, No. 2 (June 2000); Abel Escriba'-Folch and Joseph Wright, "Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers," *International Studies Quarterly*, Vol. 54, Iss. 2 (June 2010).

¹⁵ Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, and Kimberly Elliott, Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, 2nd Edition (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990), pp. 95~97.

Shane Bonetti, "Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes," Applied Economics, Vol. 30, Iss. 6 (1998), p. 807.

반면 국제기구를 잘 활용하면 다자적 제재가 갖고 있는 비효율성을 해결할 수 있기 때문에 독자적 제재에 비해 더 효율적이라는 견해도 있다. 대표적으로 드레 즈너(Daniel W. Drezner)는 국제기구를 통한 다자적 제재는 제재참여의 정당성을 제공하여 제재참여국들이 국내 사정 등으로 인해 제재를 포기하는 것을 억지할 수 있으며 제재참여국들에게 현 제재상태가 계속 유지될 것이라는 확신을 심어줄 수 있을 것으로 본다. 또한 제재참여국들은 국제기구가 제재를 지지할 경우이를 어기는 것이 부담스럽고, 제재대상국 역시 임시적인 국제공조보다는 제도화된 제재에 대해 더욱 순응할 것으로 예측되기 때문에 국제기구가 포함된 다자제재가 효율적일 수 있다고 주장한다.17 드루어리도 국제기구를 통한 경제제재가 참여 국가들에게 공조의 장을 마련해줄 뿐 아니라 경제제재의 정당성을 부여해주기때문에 제재의 효율성을 높일 수 있다고 주장한다.18

바팟과 모건(Navin A. Bapat and T. Clifton Morgan)은 보다 구체적으로 다자적 제재에 있어서 국제기구의 역할에 대해 설명한다. 이들의 주장에 따르면 제재를 취하고자 하는 사안이 하나일 경우엔 다자적 제재가, 두 가지 이상일 경우엔 국제기구를 통한 다자적 제재가 독자적 제재보다 더 효율적이라고 주장한다. 이는 제재사안이 두 가지 이상일 경우 제재참여국들의 무임승차(free riding)나 제재대상국이 제재참여국을 조종(manipulation)할 수 있는 여지가 그만큼 커짐으로써 다자적 제재의 효율성이 떨어질 것을 예상할 수 있기 때문이다. 따라서 바팟과 모건은 제재사안이 하나인 다자적 제재를 실시하거나 제재사안이 두 가지 이상일경우 국제기구에게 제재권한을 넘길 것을 권고하고 있다. 이들은 국제기구를 통한 제재를 실시하여 국가들의 제재 이행태도를 감시할 수 있다면 다자적 제재가 독자적 제재보다 훨씬 더 성공적일 것이라는 주장을 펴고 있다.19

-

¹⁷ Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?," *International Organization*, Vol. 54, Iss. 1 (Winter 2000), p. 98.

A. Cooper Drury, "Revisiting Economics Sanctions Reconsidered," *Journal of Peace Research*, Vol. 35, No. 4 (July 1998), p. 507.

Navin A. Bapat and Clifton T. Morgan, "Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data," *International Studies Quarterly*, Vol. 53, Iss. 4 (December 2009), p. 1092~1093.

2. 제재참여국들 간 관계와 제재 효율성

한편 독자적 제재 혹은 다자적 제재 중 어느 쪽이 더욱 효율적이냐에 대한 논의와 함께 관심을 끌고 있는 것은 제재에 연관된 국가들 간의 관계가 어떻게 설정되느냐의 유무이다. 즉 '제재국(sender states)'과 '제재대상국(target states)' 간의관계뿐 아니라 제재를 주도하는 '제재주도국(primary sender state)'과 제재에 동참한 국가들 간의 관계, 제재동참국과 제재대상국 간의 관계 설정과 제재의 효율성에는 어떤 상관관계가 있느냐에 따라 제재의 효과는 변하게 된다.

먼저 맥클레인과 황(Elena V. Mclean and Taehee Whang)은 이 같은 관심의 연장선에서 제재대상국의 주요 무역국의 역할에 주목하고 있다. 이들은 기본적으로 국제공조의 정도가 증가할수록 제재의 성공률은 높아진다는 입장을 견지하면서 제재대상국의 주요 무역국이 만일 제재국에게 협조하면 제재의 성공률이 높아지는 반면 제재대상국과의 협력을 강화하면 제재의 성공률은 떨어진다고 주장한다. 일례로 제재대상국의 주요무역국은 제재에 동참하는 국가들이 제재대상국과의 교역을 제한하는 동안 오히려 제재대상국과의 수출입을 늘림으로서 이익을 얻을 수 있다는 것이다. 반면에 제재대상국의 주요무역국이 제재국과의 관계가 중요하다고 생각하거나 제재국과 마찬가지로 제재대상국의 정책변화를 원한다면 제재에 적극 동참할 것이다. 맥클레인과 황은 이처럼 제재대상국의 주요 무역상대국이어면 결정을 하느냐에 따라 제재의 성공가능성이 크게 달라질 수 있다고 주장한다.20

반면 얼리(Brian Early)는 제재국과 제재대상국, 그리고 이들과 각각 군사적 동맹을 맺고 있는 '3자국(third-party states)' 사이의 관계에서 경제제재를 둘러 싸고 발생하는 다양한 행동의 변화를 주목한다.21 예를 들어 경제제재 시 제재대 상국이 특정 동맹국과 '군사협정(defense pacts)'을 맺고 있을 경우 이들 국가들 사이의 무역은 증가할 것이라고 주장한다. 반면에 제재국과 방어협정을 맺고 있는 동맹국들은 제재대상국과 밀접한 경제적 관계가 없을 경우 제재국의 경제제재에 적극 협조하지만, 제재대상국과 밀접한 경제적 관계에 있을수록 경제제재를 파열

Elena V. Mclean and Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions," *International Studies Quarterly*, Vol. 54, Iss. 2 (June 2010), pp. 428~429.

²¹ Brian Early, "Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanction, 1950~2000," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 56, No. 3 (June 2012), pp. 551~557.

(sanctions busting) 시킬 가능성이 높다고 설명한다.22

이 주장을 보다 구체적으로 살펴보면, 제재대상국과 군사방어협정을 맺고 있는 3자국의 경우 동맹국인 제재대상국(target states)에 대한 경제제재는 곧 제재대상국의 상대적 국력의 감소와 이에 따른 동맹의 힘의 약화를 불러올 수 있다. 따라서 3자국은 제재대상국의 경제제재로 인한 피해를 최소화하거나 상쇄시키기 위해 제재대상국에 대한 경제적 지원과 무역을 확대할 것으로 예상된다. 반면 제재국(sender states)의 동맹국인 3자국이 제재대상국과 밀접한 경제관계를 맺고 있지 않을 경우, 3자국은 제재에 어떤 방식으로든 동참할 것을 쉽게 예측할 수 있다. 반면 제재국의 동맹국인 3자국이 제재대상국과 밀접한 경제관계를 맺고 있다면 제재공조가 균열될 가능성이 생기게 된다. 왜냐하면 3자국의 기업들이 제재대상국에게 가해진 '불균형한 교역조건(imbalanced terms of trade)'을 이용하여 제재대상국과의 교류를 늘려 경제적 이익을 얻으려 할 수 있기 때문이다.23 예를 들어 3자국은 무역이 제한돼 있는 제재대상국에게 높은 가격으로 자국의 물품을 수출하거나 반대로 낮은 가격으로 제재대상국의 물품을 수입함으로써 이익을 얻을 수 있다는 것이다.

3. 경제제재 이론의 북한 적용

위에서 언급한 다양한 제재의 여러 이론들을 통해 북한의 제재현황을 살펴보면 다음과 같다. 선군사상을 내세운 북한경제는 군수경제를 중심으로 자력갱생의 자 주적 경제체제를 고수해 왔다. 그러나 계획경제의 비효율성이 누적되면서 북한경 제는 몰락의 길로 접어들게 되었다. 반면 북한의 자주적 경제체제는 외부 경제제

²² 분석의 틀은 조금 다르지만 2011년 IAEA의 이란의 핵 활동에 대한 보고서 발표 이후 EU는 미국에 동조하여 이란에 대한 경제제재를 강화하였다. 최근 EU가 이란에 대해 금융제재를 포함한 보다 강력한 경제제재를 실시하기로 결정한 것은 매우 의미심장하다. 왜냐하면 EU는 2005년 전까지 이란의 핵개발을 반대하였지만 이란으로부터 원유를 수입해 왔기 때문에 미국의 제제에 소극적으로 동참했었다. 그러다가 2006년 UN안보리 결의안 1737호 발효 후 이란에 대한 경제 제재에 적극적으로 참여하기 시작했는데, 그 이면에는 이란으로부터의 에너지 의존도가 낮아진 사실이 존재한다. 이에 대한 자세한 분석은 Justyna Pawlak, "EU Moves Closer to New Iran Sanctions," Reuters, October 12, 2012; 혀인·한바란·윤서영, "국제사회의 이란 경제제재 의미와 영향," 『KIEP 오늘의 세계경제』 (2012.7.4) 참고.

²³ 미국과 중국은 군사동맹국은 아니지만 항상 양국 간의 상호신뢰 증진을 강조하고 있다. 그러나 중국은 미국의 경제제재로 이란이 고립되자 이란에 대한 경제투자와 무역을 늘리고 있다. 특히 미국의 석유회사들이 이란에서 철수한 이후 중국의 Petro China의 이란과의 교역은 2010년 미화 100억 달러에서 2011년에는 미화 160억 달러로 크게 증가하였다. http://www.chemlocus.co.kr/news/78247 (검색일: 2012.10.8).

재의 압력에 대해서는 큰 영향을 받지 않았다. 아마도 그 이유는 주요 제재국이었던 미국과의 경제교류가 극히 미약하였기 때문인 것으로 보인다. 그러나 국제사회의 제재가 북한에 대해 상당한 정치적 압박을 준 것은 사실이다.

국제사회의 경제제재와 큰 관계없이 북한에서는 만성적 식량난과 상품부족이 보편화되었고, 북한은 자생적으로 경제를 유지하기 어려운 상황에 도달하게 되었 다.24 심각한 경제난 극복을 위해 북한은 시장에서의 상행위를 허용하게 되었고, 식량과 에너지를 중국과 국제사회의 지원에 의존해 왔다. 최근에는 중국과의 교역 을 늘려 외화를 획득하고 아울러 경제성장을 도모하는 듯하다.25

한편 한국과의 경쟁관계에 있는 북한으로서는 국력의 열세를 만회하기 위해 외부의 압력에도 불구하고 핵개발을 포함한 군사력 증강에 주력하였다. 이미 북한은 한국전쟁이 발발한 이후부터 미국의 독자적 제재를 겪고 있을 뿐 아니라 탄도미사일 발사 및 핵실험 등으로 인해 UN에 의한 다자적 제재를 동시에 겪고 있다. 국제사회의 경제제재로 고립된 북한은 무역의 대부분을 동맹국인 중국,26 그리고 독자적 제재를 실시하고 있는 미국의 동맹국인 한국 등 두 나라에 의존해 오다가 현재는 중국에 거의 전적으로 의존하고 있다.

중국은 맥클레인과 황이 이론적으로 지적한 것처럼 북한에 대한 교역이 제한되는 동안 북한과의 교역을 늘림으로서 자국의 이익을 증가시켰다. 즉, 중국은 급속한 경제성장에 필요한 생산요소인 광물자원을 북한으로부터 수입하였고,27 북한이 필요로 하는 생필품을 수출하였다. 북한은 경제제재에 따른 외화부족을 중국과의 교역을 통해 조달하였다.28 이런 맥락에서 보면 국제사회의 대북 경제제재는

^{24 2011}년 북한의 식량생산은 FAO 최소권장량인 460만 톤에도 미치지 못하고 있으며, 쌀 가격은 화폐개혁 이후 거의 200배 정도 증가했다.

²⁵ 실제 2007년부터 2011년까지의 북중 무역 규모는 약 3배 가까이 증가했고, 특히 북한의 대중 수출은 약 4.2배 증가하였다. 2011년 북한의 대중 무역의존도는 남북교역액을 포함하면 70.1%(수출: 66.6%, 수입: 73.1%), 남북교역액을 제외하면 89.1%(수출: 88.4%, 수입: 89.7%)를 기록하였다. 한편 2011년 북한의 경제성장률은 0.8%인 것으로 추정된다. 자세한 내용은 『2011 북한의 대외무역 동향』(KOTRA, 2012); "2011년 북한 경제성장률 추정 결과," (한국은행, 2012.7.9)를 참고.

²⁶ 중국과 북한이 동맹관계인지에 대해서는 학자마다 조금씩 견해를 달리한다. 하지만 적어도 중국 은 한반도에서 자국의 영향력을 유지하기 위해 북한과 동맹관계를 지속하고 있는 것으로 판단 된다. 朱鋒, "中朝關係中的同盟因素: 變化与調整," 『북중우호협조 및 상호원조조약과 한미동 맹』(국가안보전략연구소 세미나 발표문, 2011.9.1), pp. 25~41.

^{27 2012}년 1/4분기 북한 무연탄의 중국 수출은 2010년 같은 기간에 비해 약 30배 정도 증가하였다. 한국무역협회 데이터베이스, <www.kita.net> (검색일: 2012.10.12).

²⁸ 북한은 중국으로부터의 외화조달을 통해 대규모의 사치품을 구입하였다. 2007년부터 2010년까지의 북한 사치품 수입은 거의 4배가 증가하여, 대중 수출의 증가율과 유사하다. 북한의 사치품

중국이 존재하는 한 구조적으로 실효를 거둘 수 없다는 현실을 적시하고 있다. 물론 중국도 북한의 핵개발과 관련하여 미국이 중심이 된 UN의 대북 경제제재에 소극적으로 참여는 하고 있지만, 중국은 자국 주도의 6자회담을 통해 북한 핵문제를 해결하려 하고 있다. 중국은 북한의 핵개발과 관련해서 식량원조 중단과 같은 제재를 독자적으로 가하기도 했지만, 한반도 안정을 우선으로 하는 자국의 전략에 따라 시간이 지나면 다시 북한을 지원하는 정책을 반복해 왔다. 결국 미국 주도의 대북 경제제재나 중국의 대북제재는 결과적으로 어느 방법도 북한의 핵개발을 억제하지 못하였다.

Ⅲ. UN 대북 경제제재의 내용과 특성

1. UN 대북 경제제재의 변화과정

북한의 핵무기 및 대량살상무기 생산 및 수출활동에 대해 UN은 우려를 표시하면서 대북제재 결의안을 채택해왔다. 먼저 UN은 1993년 5월 11일 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴에 대한 우려 및 핵확산금지조약 준수를 촉구하는 안보리결의안 825호를 채택하였고, 2006년 7월 15일에는 북한의 대포동 2호 등 미사일 발사를 비난하는 결의안 1695호를 채택하였다. 후에도 UN 안보리는 2006년 10월 14일 북한의 1차 핵실험, 2009년 6월 12일 북한의 2차 핵실험을 규탄하는 결의안 1718호 및 1874호를 각각 채택29하였다.

수입 증가는 북한의 신흥 부유층의 증가와도 관련이 있는 것으로 추정된다. KOTRA Global Window, "북한, 사치품 수입 크게 증가," http://www.globalwindow.org/wps/portal/gw2/kcxml/ (2012.2.6) (검색일: 2012.10.13).

²⁹ 이 밖에도 미국, 중국, 러시아, 영국, 프랑스 안보리 상임이사국과 한국, 일본 등 7개국 전문가로 구성되어 제재와 관련된 정보의 수집 및 분석활동을 벌이는 대북제재 전문가패널의 활동시한을 1년 더 연장하는 안보리결의안이 각각 2010년 6월 7일 (결의안 1928호), 2011년 6월 10일 (결의안 1985호), 그리고 2012년 6월 12일 (결의안 2050호) 채택되었다.

<표 1> 안보리 결의안 825호와 1695호

	825호(1993.5.11)	1695호(2006.7.15)
배 경	 1993년 3월 12일, 북한의 핵확산 금지 조약(NPT) 탈퇴 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 거부 	· 2006년 7월 5일, 북한이 대포동 2호를 포함한 미사일 발사
주 요 내 용	· NPT 탈퇴를 재고할 것을 촉구 · NPT 조약 이행을 재확인 · IAEA의 안전조치 이행을 촉구	 북한이 탄도미사일 프로그램과 관련된 모든 활동을 중단할 것을 요구 미사일과 미사일관련 물품 및 기술이 북한에 이전되는 것에 대한 주의 요청 북한의 미사일과 이와 관련된 물품조달 및 미사일·WMD 프로그램과 관련된 금융자산 이전에 대한 주의 요청

자료: UN Security Council, Resolution 825 (1993), http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695(2006) (검색일: 2012.10.12).

이 중 결의안 1718호 및 1874호를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. <표 2>에서 보듯이 결의안 1718호 및 1874호는 북한이 탄도미사일 프로그램·핵무기 및 프로그램·대량살상무기 및 프로그램을 포기할 것을 촉구하고 있다. 또한 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA) 안전규정으로의 복귀, 그리고 6자회담으로의 복귀 등을 촉구하고 있다. 1874호는 별도로 포괄적 핵실험 금지조약(CTBT)의 동참, UN 회원국들의 1718호 이행 촉구, 그리고 2·13 합의 및 10·3 합의 이행을 촉구하고 있다. 이 같은 목적을 달성하기 위해 UN 안보리는 북한의 무기수출 및 수입금지, 북한으로 유입되는 사치품수입 금지, 그리고 핵·대량살상무기·탄도미사일과 관련된 금융 및 경제제재 등 구체적 제재안을 실행30하고 있다.

³⁰ UN Security Council, Resolution 1718 (2006), http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=s/RES/1718(2006); Resolution 1874 (2009) (검색일: 2010.8.22).

<표 2> 안보리 결의안 1718호와 1874호 비교

	1718호(2006.10.14)	1874호(2009.6.12)
주요내용	 북한이 탄도미사일 프로그램·핵무기 및 프로그램·대량살상무기 및 프로그램 포기할 것을 촉구 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA) 안전규정으로의 복귀요구 6자회담으로의 복귀요구 2·13 및 10·3 합의 이행 촉구(1874) 포괄적 핵실험 금지조약(CTBT)의 동참요구(1874) UN 회원국들의 1718호 이행 촉구(1874) 	
무기금수/ 사치품 수입금지	- 북한으로부터 나오는 / 항하는 아래품목에 대한 이전금지 · 전차, 장갑차, 전투기, 공격용 헬기, 전함 등 무기 · 핵, 대량살상무기 및 탄도미사 일관련 물품, 북한에 유입되는 사치품	 북한으로부터 나오는 / 향하는 모든 무기의 이전금지. 단, 소형무기 및 경화기는 제외 북한에 소형무기 및 경화기를 이전하고자 하는 회원국들은 관련 내용을 최소 5일 전, 위원회에게 통보해야 함
금융· 경제제재	· 모든 회원국들은 북한의 핵·탄 도미사일 관련 프로그램을 지 원하는 자국 내 자금과 금융자 산, 경제적 자원을 동결	 핵·대량살상무기·탄도미사일 관련 금융거래 금지. 관련자산 동결 및 이전금지 위의 내용에 기여할 가능성이 있는 북한과 의 무역을 위한 공적금융 지원 금지 촉구 인도주의 또는 개발의 목적, 비핵화 증진의 경우를 제외한 무상원조, 금융지원, 신규차 관의 불허 및 기존 계약의 감축 등을 촉구

자료: UN Security Council, Resolution 1718 (2006), Resolution 1874 (2009); 무기금수 항목은 US Department of State, North Korea Sanctions: Resolution 1718 Versus Resolution 1874, http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/06a/124709.htm (검색일: 2012.9.13) 참고; 금융·경제제재 항목은 이재호·김상기, "UN 대북경제제재의 효과분석: 결의안 1874호를 중심으로』, pp. 33~34 참고

2. 대북제재 결의안 1718호 및 1874호: 주요 제재내용31

가. 무기거래 금지

UN 안보리 결의안 1718호와 1874호의 채택에도 불구하고 북한은 지속적으로 무기판매 및 구입 활동을 지속해 왔다. <표 3>은 수색 및 압류를 통해 압수된 북하의 무기 교역품을 예시하고 있다. 북한은 적발되지 않은 훨씬 많은 양의 다양 한 불법무기거래 활동을 하고 있을 것으로 추정된다. 이와 관련하여 UN의 대북제 재위원회 패널보고서는 2011년 5월 이후로 핵, 대량살상무기, 탄도미사일과 관련 된 이전사례가 위원회에 보고되지 않았지만 북한이 이 같은 금지품목을 구입하거 나 수출하는 것으로 판단하고 있다.32 동 보고서는 해상 또는 공항에서 무기들을 압류했더라도 해당 품목이 북한에서 나온 것인지 확인하기 어려웠다고 언급하면 서33 북한에 의해 주도되는 불법무기거래에 대한 수색 작업이 쉽지 않음을 설명하 고 있다.

<표 3> 북한의 무기 및 관련 장비 거래 적발현황

날짜	장소	조사하거나 획득한 품목	목적지
2011년 5월	동아프리카의 한 항구	15톤의 로켓과 1,500만 달러 상당의 폭발물	알려지 지 않음
2011년	알 수 없음	미사일과 관련된 장비로 사용될 수 있는 5축(five-axis) 컴퓨터 수치제어 기계 1대	북한
2011년	알 수 없음	컴퓨터 수치제어 선반 2대, 분쇄선반 1대	북한
2010년 11월	알려지지 않음	포탄제작용 동판과 구리막대, 로켓제조에 사용가능한 알루미늄 합금 튜브 등	시리아
2010년 9월 28일	피라에우스항, 그리스	명백히 로케트포 발사장치를 의미하는 "미사일발사장치 건설에 사용될 수 있는 금속과 파이프"	시리아

³¹ 결의안 1718호 및 1874호의 주요 제재내용 중 무기거래 및 사치품 수입제재에 대한 현황만 살펴 보도록 하겠다. 왜냐하면 금융 및 경제제재의 경우 주목할 만한 사례가 드물기 때문이다. UN Security Council, Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011) (June 14, 2012), http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012 /422> (검색일: 2012.8.24), pp. 38~39.

>>> 155

 $^{^{32}}$ UN Security Council, Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011) (June 14, 2012), p. 27.

³³ *Ibid.*, p. 31.

2009년 12월 11일	돈무앙 공항, 태국 방콕	재래식 무기(포로켓, 로케트추진 유탄, 신관)	이란
2009년 11월	더반항, 남아프리카공 화국	T-54, T-55 탱크용 부품 및 장비를 실은 두 개의 컨테이너(Westerhever호)	콩고 공화국
2009년 11월	알려지지 않음	13,000벌의 핵방사 및 생화학 보호복을 실은 네 개의 컨테이너, 특정 화학물질을 감지하는데 사용되는 23,600개의 가스지침앰플 및 가스마스크 등	시리아
2009년 9월 22일	부산항, 한국	핵방사 및 생화학 보호복을 실은 네 개의 컨테이너(MSC Rachele호)	시리아
2009년 7월	샤르자 코르 파칸항, UAE	기폭장치, 전기회로망, 지대공미사일, 포로켓용 고체연료, 로케트추진 유탄 등 재래식무기를 실은 10개의 컨테이너(ANL Australia호)	이란
2009년 6월 29일	요코하마항, 일본	북한의 지도에 따라 제작된 장거리 탄도미사일시스템 개발에 필요한 것으로 여겨지는 마그네틱 측정장치(미안마에 불법적으로 수출하려고 했던 3명을 체포)	미얀마
2009년	알려지지 않음	퇴역전투기 32대	북한
2007년 10월	알려지지 않음	전자 및 열스위치, 금속합금, 130개의 고체 혼합식추진제	시리아

자료: UN Security Council, Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011) (June 14, 2012), pp. 24~31; Joshua Pollack, "Ballistic Trajectory: The Evolution of North Korea's Ballistic Missile Market," Nonproliferation Review, Vol. 18, No. 2 (July 2011), pp. 428~429에서 2009년 6월 29일 이후 부분만 발췌; 『조선일보』, 2012년 5월 19일; Gedab News, May 5, 2011.

이 같은 점을 고려할 때 UN에 의한 북한무기의 이전금지 조치가 얼마나 효과적인지를 평가하는 것은 현실적으로 어려운 작업이라 할 수 있다. 다만 대북제재전문가패널 보고서가 설명하고 있는 것처럼 UN의 북한무기 이전금지 조치가 북한 및 거래국들 사이의 불법무기거래를 이전보다 훨씬 어렵고 고비용 구조로 만들었다는 점34은 의심의 여지가 없어 보인다.

나. 사치품 수입금지

UN의 대북제재 결의안 1718호 및 1874호에 따라 북한에 유입되는 사치품 역시 제재대상에 포함된다. 하지만 UN 회원국들은 북한의 무기거래와는 다르게 북한 에 유입되는 사치품에 대한 제재 준수에 덜 적극적인 것으로 평가된다. 그 이유는

³⁴ *Ibid.*, p. 4.

사치품의 제재품목을 각국이 임의대로 결정할 수 있어 제재와 관련하여 혼란이 발생할 뿐 아니라 국가 간 정보공유도 원활하게 이루어지지 않기 때문이다.35 실제 제재에 참여하는 국가들 중 미국, 캐나다, 한국, 일본, 러시아, 싱가폴, 유럽국가들, 호주, 뉴질랜드를 제외하고는 사치품 항목에 대한 보고를 하지 않고 있으며, 사치품 제재의 중요성을 정확하게 인지하지 못하는 경향도 보이고 있다. 따라서 사치품 수색 및 압수에 대한 보고율은 무기의 수색 및 압수에 비해 낮은 실정이다.36 특히 중국은 <표 4>에서 보는 것처럼 사치품의 북한 유입에 큰 제재를 가하지 않고 있다. 지난 2007년 이후부터 북한의 자동차, 노트북, 에어컨의 수입량은 4배증가하였고, 휴대전화의 수입은 무려 43배 가량 증가한 것으로 파악되고 있다.37이런 사치품들은 대부분 중국을 경유해 유입되었고, 특히 다롄항은 각종 사치품이북한으로 유입되는 주요 항구로 지목되고 있다.

<표 4> 북한에 수입되거나 수색에 의해 압수된 사치품 현황

날짜	보고국	경유지	조사하거나 획득한 아이템
2008년 9월/12월	일본	한국	3대의 중고벤츠(723만 엔)
2008년 12월	일본	중국	담배 1만 개피와 사케 12병(18만 3,000엔)
2009년 3월 26일	일본	중국	항공기 편으로 운송된 노트북 종류 컴퓨터(10만 5,800엔)
2009년 5월 20일/ 6월 10일	일본	중국	벤츠 3대, 렉서스 1대, GMC 사파리 1대 등 중고차(611만 1,000엔)
2008년 11월/ 2009년 2월, 3월, 6월	일본	중국	노트북 종류 중고 컴퓨터 698개
2010년 2월/4월	일본	중국	화장품(20만 엔)
2010년 7월/12월	일본	중국	노트북종류 중고 컴퓨터 10개(10만 엔)
2008년 10월/ 2008년 12월	일본	중 국 다롄	중고 피아노 34대(268만 1,515엔) / 중고 벤츠 4대(407만 1,965엔)
2008년 10월	일본	중국 다롄	화장품(16만 엔 상당)

³⁵ *Ibid.*, pp. 31∼35.

³⁶ *Ibid.*, pp. 19∼20.

³⁷ Jeremy Page, "Luxuries Flow Into North Korea," *The Wall Street Journal*, January 7, 2012.

2008년 11월	일본	중 국 다롄	중고 피아노 22대(210만 1,207엔)
2009년 2월	일본	한국 부산/ 중국 다롄	중고 피아노 3대(60만 엔)
2009년 5월	일본	중국 다롄	21개 종류의 화장품 673개(50만 7,359 엔)
-	이탈리아	_	1,000명 극장용 전자제품과 연극 공연장용 고급 음향·영상 기계, 코냑과 위스키, 항공편으로 수출이 시도됐던 미국산 고가 탭댄스 구두들 사례(압수)
=	오스트라아	_	요트 2대(압수)
-	오스트라아	_	벤츠 S클래스 8대

자료: UN Security Council, Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011) (June 14, 2012), pp. 31~35 내용 정리.

3. 다자간 협력을 통한 제재: 미국의 대북제재와의 차별성

미국과 북한은 한국전쟁 이후 계속 적대관계를 유지해 왔다. 북한은 미국에 대한 적대감을 국내 통치에 활용하면서, 미국에 대해 자극적이고 호전적인 군사행동을 여러 차례 시도하였다. 북한의 호전적 태도에 맞서 미국은 공산주의에 대한 봉쇄, 테러국가에 대한 규제, 미사일기술 통제체제(MTCR) 위반 등에 근거하여 북한에 대한 제재를 가하였다. 미국은 수출관리법 등 약 20여 개의 국내법으로 북한에 대한 경제제재를 지속하고 있다. 이런 법들은 상당수가 예전에 미국 의회가 공산국가들에 대한 제재의 일환으로 제정하였지만, 현재는 대부분 대통령의 행정명령에 의해 실행 또는 해지될 수 있다. 즉, 행정부의 판단에 따라 대북제재와 해제가 상대적으로 용이해졌기 때문에 사안의 성격에 따라 정책기조가 상당히 신속하게 변화될 수 있게 되었다.38

이 같은 미국의 정책결정 매카니즘의 변화는 북한이 핵개발을 시도하면서부터 변화된 것으로 판단된다. 실제 핵개발 초기에는 유일 초강대국인 미국의 영향력으 로 인해 제재가 상대적으로 효과를 거두었다. 그러나 북한의 핵실험을 기점으로

³⁸ 양운철, "북미 경제관계의 변화과정: 제네바 합의에서 6자회담까지," 『수은북한경제』, 봄호 (2007), pp. 11~12.

미국의 대북제재는 신속한 결정에 의한 독자 제재보다는 UN을 통한 다자 제재의 형태로 시행되었다. 그 이유는 북한의 핵실험은 한 국가가 제재하기에는 너무 사안이 중요하고 많은 국제법과 규범이 적용되는 복잡한 문제이기 때문이다. 국제사회가 북한의 핵실험에 대해서 반대의 목소리를 낸 점도 다자 제재가 가능해진 이유 중의 하나일 것이다. 결과적으로 2006년 북한의 핵실험은 중국을 포함한 대부분의 국가들로부터 비난을 받았고, 2006년 10월 15일 UN 안보리는 사상 처음으로 세계평화와 안전에 위협하는 행위에 적용하는 UN헌장 7장에 근거한 대북 결의안을 만장일치로 채택하였다. 11월에는 1718호의 결의에 따라 금수품목이 지정되어, 본격적인 경제제재가 북한에 적용되었다.

국제사회의 경제제재에 대해 북한은 강력하게 반발하고 호전적인 태도를 고수하였다. 북한에 대해 강경한 입장을 고수하던 미국의 부시 행정부는 미국 내부에서 이라크 정책에 대한 비판이 높아지고 북한에 대한 군사적 압박에 국제사회의비판 여론이 발생하자 대북 대화기조로 선회하였다. 이후 미국을 포함한 국제사회는 6자회담의 재개를 통해 북한 핵문제를 해결하려 하였다. 당시 미국은 북한에대한 강경한 입장을 완화하여 마카오 소재 방코델타아시아(BDA) 은행에서 압류했던 미화 2,400만 달러를 북한에 반환하는 회담도 진행하였다. 미국의 태도 변화는 앞에서 언급한 것처럼 북한 핵문제는 미국의 국내법만 적용하기에는 한계가있고, 경제제재의 완화조치는 대통령 시행령으로 쉽게 해제할 수 있었기 때문에가능했던 것으로 추정된다.

비록 미국이 북한과의 협상의 여지를 열어 놓았지만, 미국과 UN의 대북제재는 계속되었다. 그러나 그 효과는 감소할 수밖에 없었다. 이런 구조적 결함을 파악한 북한은 국제사회의 압박과 설득에도 불구하고 2009년 2차 핵실험을 하였다. 이에 대해 UN은 기존보다 훨씬 강력한 제재결의안 1874호를 결의하였다.

향후 북한이 계속해서 핵실험을 감행한다면 UN의 대북제재는 더욱 강경해질 것이며, 미국도 군사압박을 포함한 보다 강력한 제제를 북한에 부과할 것으로 예상된다. 미국은 북한에 대한 국제사회의 제재 명분을 만들고, 그 효과가 감소하거나 북한의 행동이 한계점을 넘을 경우 강력한 독자적 제재를 시행할 것으로 전망된다.

IV. UN 대북 경제제재의 한계

1. 국제공조의 강제력 부재

2012년 3월 현재 안보리 제재안 1718호 및 1874호에 명기돼 있는 항목에 대해 북한의 위반사례를 보고한 국가들의 수는 UN의 총회원국 193개국 중 93개국이 며, 보고율은 48%에 그치고 있다. 또한 제재안이 결의된 후 시간이 지날수록 점차 보고율이 떨어지는 추세를 보이고 있으며 여러 나라들이 제출한 보고서는 질적인 면에서도 만족스럽지 못한 것으로 알려졌다.39

특히 중국의 경우 대북제재에 대해 적극적으로 동참하지 않고 있는 것으로 전해진다.40 중국은 북한의 핵 및 탄도미사일 프로그램에 대해서만 부분적으로 관심을 갖고 있을 뿐 북한의 고위층을 대상으로 하는 경제 및 금융제재에는 관심이없으며41 북한으로 들어가는 대부분의 사치품 유입 통로 역할을 담당하고 있다. 또한 북한은 검색에 대한 별다른 위험 없이 중국의 내륙도로 및 항공로를 이용하고 있으며 중국에 회사를 설립하여 경제제재 대상 품목을 구입하고 있는 것으로 알려지고 있다.42

중국이 전략적으로 중요한 북한43의 안정화44를 위해 대북 경제제재에 비협조적인 점은 이해가 되지만, 전략적 이해관계가 없는 국가들이 제재에 미온적인 태도를 보이는 것은 많은 국가들의 경우 북한과 정치적으로 또는 지역적으로 떨어져 있기 때문에 제재안 이행에 우선순위를 두고 있지 않을 뿐더러 자국에게 어떤

³⁹ UN Security Council, Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011) (June 14, 2012), pp. 21~22.

⁴⁰ 중국은 대북제재위원회 전문가 패널의 연례보고서 공개를 반대한 바 있다. 『한국일보』, 2010 년 11월 11일.

⁴¹ Mary Beth Nikitin, Emma Chanlett-Avery, Mark Manyin, Dick K. Nanto, Dianne Rennack, and MiAe Taylor, "Implementation of U.N. Security Council Resolution 1874," CRS Report for Congress (October 8, 2010), p. 11.

⁴² Ibid., p. 3; David Albright and Paul Brannan, Taking Stock: North Korea's Uranium Enrichment Program, The Institute for Science and International Security (October 8, 2010).

⁴³ 중국은 전통적으로 북한을 남한에 위치한 미군으로부터 자신을 보호해주는 '초소(guard post)'로 여기고 있으며 따라서 자국의 안보를 위해 북한체제의 존속이 반드시 필요한 것으로 판단하고 있다. Shen Dingli, "North Korea's Strategic Significance to China," *China Security*, Iss. 4 (Autumn 2006), p. 20.

⁴⁴ 중국은 북한의 평화와 안정, 북핵문제의 평화적 해결을 공식목표로, 북한 체제의 유지·지원, 대북 영향력 강화를 비공식 목표로 삼고 있다. 전병곤, "김정일 정권 향방에 따른 중국의 선택," (Online Series, CO 08-31, 2008.9.18).

의무가 부과되어 있는지도 인지하지 못하는 경우가 많기 때문이다.45 이렇듯 대북 제재 이행에 대한 보고율이 절반을 넘지 못하고 중국과 같은 국가는 사실상 제재 안을 파열(sanctions busting) 시키는 행동을 하기도 하지만 UN은 이를 제재할 만한 뚜렷한 강제수단을 보유하지 못하고 있다. UN은 회원국들에 대해 안보리제 재안 1718호 및 1874호에 따라 매년 제재이행과 관련된 보고서를 안보리에 제출 하도록 요구46하고 있지만 이를 준행하지 않는 국가들에 대해서는 참여를 독려하 는 권고안만을 제시하고 있을 뿐, 처벌에 대한 언급은 없는 실정이다.47

이처럼 국제기구를 통한 공조에 있어서 생기는 강제력 부재현상에 대해 드레즈 너는 국제공조가 이루어지는 구조는 불이행에 대한 '사후적 처벌(ex post punishment)'이 아니라 국가들이 공조에 참여하게 하는 '사전적 재보증(ex ante reassurance)'을 통해 이루어진다고 밝히고48 있는데, 이는 국제기구를 통한 협력 은 처벌과 같은 사후적 조치보다는 협력에 참여하게 하는 동기부여 같은 사전적 의미가 강하다는 것을 의미한다. 따라서 특정국이 국제기구가 결의한 사안에 대해 공조를 약속하고 차후에 이를 제대로 준행하지 않을지라도 국제기구는 해당국을 처벌할 수 있는 강제적 수단을 보유하지 못하는 점이 국제공조의 한계로 지적된 다. UN 안보리를 통한 대북제재 역시 이 같은 강제력 부재현상에서 자유롭지 못 하다고 할 수 있겠으며 이는 결국 제재의 효율성을 저해하는 원인이 되고 있다.

2. 제재 의지와 영향력의 불일치성

현재 UN이 실시하고 있는 대북 경제제재는 일반 무역거래를 금지하지 않는 '선 별적 제재(targeted sanctions)'49에 국한되어 있다. 하지만 맥클레인과 황, 그리

⁴⁵ UN Security Council, Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011) (June 14, 2012), p. 20.

Ibid., p. 21.

⁴⁷ UN Security Council, Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1874 (2009) (November 5, 2010), http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S /2010/571> (검색일: 2012.8.24), pp. 46~51; UN Security Council, Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to Resolution 1985 (2011) (June 14, 2012), pp. 41~44.

⁴⁸ Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?," p. 75.

⁴⁹ 로페즈와 코트라이트(George A. Lopez and David Cortright)는 선별적 제재에 대해 "민간무 역을 금지하지 않고 무기와 군사력의 공급을 막는 등 보다 좁게 체제에만 초점을 맞추는 것"으 로 정의하고 있다. George A. Lopez and David Cortright, "Containing Iraq: Sanctions Worked," Foreign Affairs. Vol. 83, No. 4 (July/August 2004). p. 100; 저자들은 'smart sanctions'에 대해 정의내리고 있지만 'smart sanctions'와 'targeted sanctions'는 일반적으로

고 얼리가 지적하듯이 경제제재 대상국의 주요무역 파트너국, 혹은 동맹국이 제재시 제재국과 어떤 무역관계를 갖느냐에 따라 제재효과는 크게 달라질 수 있다50는 점을 고려해 봤을 때 북한에 대한 제재의 실효성을 확인하기 위해선 북한과 제재국의 일반무역거래를 살펴보는 것이 필요하다.51

이런 관점에서 UN의 대북제재에 참여하고 있는 국가들 중 중국, 미국, 그리고 한국과 북한의 무역관계를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 중국은 <표 5>에서보는 것처럼 UN의 다자적 제재와는 상관없이 북한과의 교역을 대폭 확대해 오고 있다. 중국이 북한과의 일반교역을 확대한 것이 UN 안보리 대북제재 결의안을 위반한 것이라고 할 수는 없지만,52 북한의 대중 무역으로 인한 외화획득이나필요물품 확보 등은 경제제재로 인해 어려움을 겪고 있는 북한 경제에 도움을줄 뿐만 아니라 북한에 대한 UN의 제재효과를 떨어뜨리는 요인으로 작용하고있다.53

같은 의미로 사용되고 있다.

⁵⁰ Elena V. Mclean and Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions," pp. 428~429; Brian Early, "Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanction, 1950~2000," pp. 551~557.

⁵¹ 해거드와 놀랜드(Stephan Haggard and Marcus Noland) 역시 UN 결의안 1874호가 각국이 제재를 할 수 있는 '최고 한도(ceiling)'가 아니라 '최저 한도(floor)'를 설정해 놓은 것이기 때문에 개별국에 따라 제재범위가 넓어질 수 있음을 시사하고 있다. Stephan Haggard and Marcus Noland, "Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation," Working Paper Series, 09-4 (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, July 2009), p. 20.

⁵² 청용화 전 주한 중국대사는 "북중 경제협력과 유엔 안전보장이사회의 대북제재는 별개 문제다. 북한은 중국과 전통적인 우호관계에 있는 이웃나라로 양국 간에는 정상적인 경제협력이 이뤄지고 있으며 이를 유엔 대북제재 내용과 함께 생각해서는 안 된다"고 밝힌 바 있다. 『연합뉴스』, 2009년 12월 15일 (검색일: 2012.10.5).

⁵³ 중국은 한반도 비핵화라는 대의 차원에서 UN 안보리의 제재결의안에는 찬성하지만 실제 실행에 있어서는 북한과의 관계를 중시하여 결의안의 의도나 적용범위를 매우 협소하게 보고 있는 것으로 판단된다. Scott Snyder, "Rajin-Sonbong: A Strategic Choice for China in Its Relations with Pyongyang," *China Brief*, Vol. 10, Iss. 7 (April 2010), p. 5.

<표 5> 북한의 대중국 수출입

(단위: 백만 달러, %)

년도	북한의 대중수출 (%) / 총수출	북한의 대중수입 (%) / 총수입	북중수출입 (%) / 총수출입
2005	499 (37.3) / 1,339	1,081 (39.8) / 2,719	1,580 (39.0) / 4,056
2006	468 (31.9) / 1,467	1,232 (42.8) / 2,879	1,700 (39.1) / 4,346
2007	582 (34.6) / 1,683	1,392 (45.6) / 3,048	1,974 (41.6) / 4,731
2008	754 (36.6) / 2,062	2,033 (56.9) / 3,573	2,787 (49.4) / 5,635
2009	793 (39.7) / 1,997	1,888 (61.0) / 3,095	2,681 (52.6) / 5,092
2010	1,188 (46.4) / 2,557	2,278 (64.6) / 3,528	3,466 (56.9) / 6,085
2011	2,464 (66.6) / 3,702	3,165 (73.1) / 4,329	5,629 (70.1) / 8,031

주: 남북교역을 포함한 북한의 무역액임.

자료: KOTRA, 『북한의 대외무역 동향』 각호.

다음으로 미국의 경우를 살펴보자. 미국은 한국전쟁 발발 이후 현재까지 북한에 대한 독자적 제재를 실시하고 있으며54 UN의 다자적 제재를 실질적으로 주도하고 있다. 세계 정치경제의 패권을 장악하고 있는 미국의 제재는 북한에게 큰 압박으로 작용하고 있다. 과거 BDA의 경우에서 볼 수 있듯이 미국의 대북한 금융제재는 상당히 효력을 발휘한 것으로 평가된다.55 하지만 보네티가 제재 이전에 제재국과 대상국 사이에 충분한 무역관계가 없는 경우 제재가 효력을 발휘하기 힘들다고 주장56하듯이 북한과의 무역거래·투자 등의 경제관계가 거의 형성돼 있지 않은 미국의 경제제재가 북한에 대해 결정적인 타격을 가하는 데에는 한계가 있다.57

⁵⁴ 미국의 대북한 제재역사에 대해선 다음을 참고. 양문수, "미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과," 『북한연구학회보』, 제12권 2호 (2008), pp. 214~222.

⁵⁵ 양운철, "미국의 추가 대북 경제제재의 기대효과," 『정세와 정책』, 2010~09 (2010); 김상기, 『대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과』, KDI 정책연구시리즈 2007-09 (서울: 한국개발연구원, 2007) pp. 31~32.

Shane Bonetti, "Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes," p. 811.

⁵⁷ 테일러는 미국이 오랫동안 대북제재를 실시하여 북한과 거의 무역관계가 없었다는 사실이 북핵 위기 시에 미국이 북한에 대해 압력을 행사할 수 있는 정도를 약화시킨 주요요인이 됐다고 주장한다. Brendan Taylor, Sanctions as Grand Strategy, pp. 102~103.

마지막으로 한국의 경우를 살펴보면 흥미로운 점을 발견할 수 있다. 한국은 현재까지 UN 안보리의 대북제재안인 1718호 및 1874호를 성실하게 이행해 왔으며 2010년 발생한 천안함 사건 이후로는 북한과의 모든 교역금지·방북금지·대북 신규투자 금지 등을 골자로 하는 5·24 제재조치58를 함께 실시하고 있다. 하지만 한국이 대북제재에 적극적으로 참여하고 있음에도 불구하고 남북 간 교역액은 줄어들지 않은 것으로 나타났다. 이 같은 현상이 발생한 원인은 <표 6>에서 보듯이 5·24 조치에서 예외가 되고 있는 개성공단의 생산량 증가에 따른 반입·반출이 2011년을 기준으로 2005년에 비해 약 10배 가량 증가, 남북교역액 감소를 상쇄했기 때문이다.

물론 개성공단의 생산량 증가가 한국정부의 5·24 조치로 인한 대북 압박이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것을 의미하지는 않는다. 실제로 북한은 남한과의교역을 금지하는 5·24 조치로 인한 외화부족을 타개하기 위해 대중 광물수출을 대폭 증대했는데 북중 간 이뤄지는 광물거래는 국제거래가보다 훨씬 낮은 가격으로 거래되고 있다는 점59을 고려했을 때 5·24 조치는 분명 북한경제에 타격을 가한 것으로 보인다. 다만 개성공단의 생산량 증가가 남한 정부가 원래 의도했던 만큼의 제재효력을 일정 부분 감소시켰다고 볼 수 있다. 개성공단이 5·24조치에서 제외가 된 것은 한국정부로서는 개성공단에 입주해 있는 기업들의 입장을 고려하지 않을 수밖에 없었기 때문으로 보인다.60 장기적으로는 통일에 대비한 남북관계를 고려하여 개성공단사업까지 중단하는 것에 대해 한국정부는 상당한 정치적 부담을 가졌을 것으로 판단된다.

^{58 5·24}조치에 대한 자세한 내용은 다음을 참고. 김중호, "대북 경제제재의 효과와 대북정책 시사점," 『수은북한경제』, 여름호 (2012), pp. 50~52.

⁵⁹ 양운철, "북한 자원개발을 둘러싼 북중 전략게임,"『정세와 정책』, 2011-12 (2011).

⁶⁰ 얼리는 제재에 동참하는 3자국의 기업들이 제재대상국에게 가해진 제재로부터 발생하는 '불균형한 교역조건'을 통해 이익을 얻기 위해 해당 정부에게 제재에 참여하지 말 것을 촉구할 수 있다고 설명한다. 물론 개성공단에 입주해 있는 기업들이 제재로 인해 발생하는 이 같은 이득을 얻으려 하는 것은 아니다. 다만 얼리의 주장처럼 제재에 동참하고자 하는 정부와 기업들 사이에 견해의 차이가 존재할 수 있다는 점을 보여준다. Brian Early, "Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanction, 1950~2000," pp. 553~557.

<표 6> 남북교역액 중 개성공단사업의 비중변화

(단위: 백만 달러, %)

년도	남북교역액(반입+반출)	개성공단사업(반입+반출)	총 남북 교역액(반입+반출)
2005	879 (83.2)	177 (16.8)	1,056
2006	1,051 (77.9)	299 (22.1)	1,350
2007	1,357 (75.5)	441 (24.5)	1,798
2008	1,012 (55.6)	808 (44.4)	1,820
2009	738 (44.0)	941 (56.0)	1,679
2010	469 (24.5)	1,443 (75.5)	1,912
2011	16 (0.9)	1,698 (99.1)	1,714

주: 남북교역액은 개성공단을 제외한 교역액임 (일반교역·위탁가공, 비상업적 거래 등). 자료: 통일부, 『월간남북교류협력동향』, 각호.

이상의 논의를 종합해 봤을 때 UN의 대북제재에 참여하고 있는 중국, 미국, 한국의 대북 경제제재는 다음과 같은 시사점을 제공한다. 중국은 경제적으로 북한에 대해 가장 큰 영향력을 갖고 있지만 대북제재에 대한 의지는 가장 약하다고 할수 있다. 반면 미국은 대북제재에 대한 강한 의지를 갖고 있지만 북한과의 경제교류가 미미한 관계로 대북 영향력 행사에 일정한 한계를 드러내고 있다. 한국은 북한에 대한 제재에 강한 의지를 갖고 있지만 개성공단으로 인해 원래 의도했던 것보다는 제재효력이 일정 부분 감소된 것으로 보인다. 이런 맥락에서 보면 중국, 미국, 한국의 제재의지와 영향력의 불일치성은 대북 경제제재 효력을 경감시키는 주요 요인으로 작동하고 있는 것으로 판단된다.61

3. 선별적 제재의 한계

앞서 간단하게 언급한 것처럼 UN의 대북제재는 일반무역 거래는 허용하는 선 별적 제재의 형태를 띠고 있다. 일반적으로 선별적 제재가 성공하기 위해서는 제 재대상국의 지배집단에 강한 충격을 줄 수 있어야 한다.62 하지만 UN의 대북 제

⁶¹ 해거드와 놀랜드 역시 대북제재에 대한 의지가 강한 국가들이 북한과의 경제교류가 미약하거나 감소하고 있는 경향을 보이는데 이는 UN 대북제재의 효율성을 떨어뜨리는 원인이라고 설명한다. Stephan Haggard and Marcus Noland, "Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation," p. 22.

⁶² David Lektzian and Mark Souva, "An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 6 (December 2007), p. 867.

재가 북한의 지배집단에게 큰 충격을 주었다고 판단하기는 어렵다. 에스크리바-폴취와 라이트(Abel Escriba-Folch and Joseph Wright)는 일당체제나 군부독재 국가들의 경우 제재로 인한 리더십의 불안정성은 크지 않다고 주장63하고 있는데, 실제로 북한체제는 국제사회의 제재에도 불구하고 정권승계가 안정적으로 이루어졌고 현재에도 엘리트 계층이 동요한다는 조짐은 보이지 않고 있다.64

오히려 선별적 제재가 통치계급만을 표적으로 삼는다고 하더라도 일반 주민들에게 돌아가는 피해를 완전히 차단할 수는 없는 것으로 보이는데 이는 북한이받는 인도적 지원액이 국제사회의 대북제재와 밀접한 상관관계를 보이고 있는 것에서도 알 수 있다. <표 7>은 북한의 미사일 발사와 이에 따른 제재안 1695호의 발의 및 제1차 핵실험에 따른 1718호 발의가 있었던 2006년, 그리고 장거리로켓발사에 따른 안보리 의장성명 채택 및 제2차 핵실험에 따른 제재안 1874호의 발의가 있었던 2009년에 각각 전년과 비교하여 국제사회의 대북 인도적 지원이 감소한 것을 보여주고 있다. 또한 천안함 폭침에 따른 안보리 의장성명 채택과 연평도 포격으로 국제사회의 여론이 악화됐던 2010년에도 대북 지원이 감소하였다.

⁶³ Abel Escriba-Folch and Joseph Wright, "Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers," p. 355.

⁶⁴ 대부분의 전문가들은 단기적으로는 북한체제가 안정적으로 운용될 것이라고 예측하지만, 장기적으로는 경제적 렌트의 분배를 둘러싼 갈등이 발생하여 심각한 권력투쟁이 발생할 것으로 전망하기도 한다. 또한 김정은은 시장의 확산, 탈북자 증가, 높은 중국 의존도 등과 같은 부정적유산을 김정일로부터 물려받았기 때문에 김정은 정권의 안정성은 기대하기 힘들다는 견해도 있다. 이에 관한 논의는 세종연구소 주최 긴급 전문가 회의, 『Post-김정일 북한체제 전망과 우리의 대응』(2011.1.26); 양운철, "김정일 사망 이후 북한경제 전망," 『수은북한경제』, 겨울호(2011), pp. 2~3를 참고.

<표 7> 국제사회의 대북지원 현황

(단위: 백만 달러)

년도	국제사회	미국	합계
2005	45.4	5.7 (F: 5.7)	51.1
2006	27.6	0	27.6
2007	54.7	45.1 (O: 25/ N: 20/ M: 0.1)	99.8
2008	41.4	224.7 (F: 93.7/ O: 106/ N: 25)	266.1
2009	47.1	24.6 (F: 5.6/ O: 15/ M: 4)	71.7
2010	23.9	3.5 (F: 2.9/ M: 0.6)	27.4
2011	91.1	0.9 (M: 0.9)	92

주 1: 국제사회의 지원은 국가 및 국제기구만을 포함.

자료: 국제사회는 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA), Financial Tracking Services(FTS), http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=prk (검색일: 2012.10.6); 미국은 Mark E. Manyin and Mary Beth Nikitin, "Foreign Assistance to North Korea," CRS Report for Congress (April 26, 2012), p. 3 참고

반면에 2007년과 2008년에는 전년대비 대북지원이 증가하였다. 그 이유는 2007년에는 2·13 합의로 인해 제재국면이 완화되어 미국이 북한에게 중유를 제공하는 등 전체적으로 대북지원액이 증가했기 때문인 것으로 판단된다. 2011년의 대북지원액 증가는 전년도의 천안함 및 연평도 사건으로 대북지원액이 줄어든 것을 우려하여 유엔이 각 공여국들에게 북한에 대한 식량지원을 호소했기 때문에 나타난결과로 보인다.65 이 같은 점을 살펴봤을 때 안보리결의안 1718호 및 1874호와같은 국제사회의 선별적 대북제재가 인도적 지원을 금지하고 있지는 않지만 대북지원액 감소에 상당부분 영향을 준다는 것을 알 수 있다. 따라서 북한의 지배집단을 주요 대상으로 하는 UN의 선별적 제재는 북한의 지도부에게 타격을 주는 데한계를 보인 반면 북한주민들에게 제재 피해를 파급시켰다고 추정할 수 있다. 그러나 국제사회의 인도적 지원 액수가 북한의 대중 무역규모 등과 비교해 볼 때 매우 미미하고, 인도적 지원이 일반 주민들에게 잘 분배되지 않는 것을 감안할 때제재에 따른 인도적 지원 감소의 파급효과는 크지 않을 것으로 예상되기도 한다.

주 2: 한국의 대북지원액은 정권에 따라 큰 차이를 보이고 있어서 제외함.

주 3: F=식량; O=유류; N=비핵화지원; M=의료지원.

⁶⁵ 이종무, "대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화," 『KDI 북한경제리뷰』, 2월호 (2012), p. 47.

Ⅴ. 결론

UN의 다자적 대북제재는 그동안 북한에게 가해졌던 여러 가지 제재보다 국가간 협력범위가 넓고 제재안도 매우 구체적인 특징을 보이고 있다. 이는 UN을 통한 다자적 제재가 국가들에게 공조의 장을 마련해 줄 뿐 아니라 제재의 정당성역시 부여하기 때문인 것으로 판단된다.66 이처럼 UN을 통한 다자적 제재는 북한이 제재에 참여하지 않은 국가를 찾기 힘들게 만듦으로서 제재효과를 높일 수 있는 유인을 제공하였다고 볼 수 있다. 하지만 국제기구를 통한 제재는 국제공조에참여하지 않는 국가들에 대한 사후적 처벌보다는 이들 국가들을 공조하게 하는사전적 재보증의 의미가 강하다고 할 수 있다.67 따라서 UN을 통한 대북제재는경제 제재를 제대로 이행하지 않는 중국과 기타 국가들을 처벌할 강제적 수단이마땅치 않다고 볼 수 있으며 이는 대북제재의 한계로 작용하고 있다.한편 UN의대북제재는 북한의 지도부를 겨냥한 선별적 제재의 성격을 띠고 있지만, 북한 지도부에 대한 심대한 타격을 주는 데 한계를 보인 반면 제재피해를 오히려 북한주민들에게 파급시킨 것으로 추정된다.

경제제재는 제재국과 제재대상국, 그리고 3자국 사이의 관계68가 어떻게 설정 되느냐에 따라 효율성에 큰 차이가 나게 되는데 UN의 대북 경제제재는 이 같은 관계가 제재의 효율성을 떨어뜨리는 방향으로 작용한 것으로 판단된다. 먼저 북한에 대한 제재를 주도하고 있는 미국은 북한과의 경제적 관계가 미약하기 때문에 북한에 대한 영향력 행사에 일정한 한계를 보이고 있다. 한국은 대북 경제제재에 대한 강한 의지를 갖고 있지만 개성공단에 이익이 걸려 있는 기업들 및 남북관계를 고려하여 의도한 만큼의 강한 제재를 실시하지 못한 것으로 보인다.

반면 북한의 최대무역 파트너이자 동맹국으로서 막강한 영향력을 보유하고 있는 중국은 적극적으로 제재에 참여하지 않고 있는데 이는 UN의 대북제재 효과를 저해하는 가장 큰 요인이 되고 있는 것으로 판단된다. 중국이 북한을 감싸는 데에는 한반도를 포함한 동아시아에서 펼쳐지고 있는 미중 간의 경쟁구도가 큰 영향

⁶⁶ A. Cooper Drury, "Revisiting Economics Sanctions Reconsidered," p. 507; Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?," p. 98.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 75.

Elena V. Mclean and Taehee Whang, "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions," pp. 428~429; Brian Early, "Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanction, 1950~2000," pp. 551~557.

을 미친 것으로 보인다. 실제로 중국은 미국이 오바마 정부의 집권 이후부터 동아시아로의 회귀를 선포69하며 동남아 국가들 및 일본과 중국의 영토분쟁에 개입할뿐 아니라 천안함 및 연평도 사태 이후 한국과 공조하여 서해상에서 군사훈련을하는 등 대북 강경책을 견지하는 것에 대해 반발해 왔다. 따라서 중국은 1차 핵실험 이후 미국과 공조하는 모습을 보였던 태도에서 벗어나 한반도에서 대미 세력 균형을 갖기 위해 북한과의 전략적 관계를 강화시킨 것으로 판단된다.70 이 같은점을 봤을 때 북한의 대북 경제제재는 UN을 중심으로 시행되고 있지만 그 이면에는 미국과 중국의 미묘한 안보적 이해관계가 내포되어 있다. 따라서 미중 양국이 현재와 같은 대결구도를 지속한다면 UN을 통한 대북 경제제재의 실효성은 약화될 것으로 전망된다.

한편 UN의 대북한 경제제재는 경제제재 연구에 다음과 같은 시사점을 제공해주고 있다. 먼저 UN의 대북제재는 현재 경제제재 연구에서 높은 효율성을 지니고 있는 것으로 여겨지는 UN을 통한 다자적 제재 및 국제사회로부터 도덕적 공감대를 얻고 있는 선별적 제재를 실시하고 있음에도 북한의 비핵화에 대한 진전이 없는 반면 북한의 일반주민들에게까지 피해를 전가시키고 있다. 이는 다시 말해 아무리 효율적이라고 인정받는다 하더라도 모든 국가에 적용되는 단일의 제재방법은 없다는 것을 시사한다.71

이 때문에 경제제재뿐 아니라 포용정책(positive inducements)을 포함한 경제적 국정운영술(economic statecraft) 연구가들은 외부로부터 경제적 국정운영술이 시행됐을 경우 대상국에 따라 어떤 다른 결과가 도출되는지에 대한 개별 사례

⁶⁹ 클린턴 미 국무장관은 아시아 국가들과 미국 간 관계의 중요성을 언급하면서 미국이 아시아 문 제에 대해 적극적으로 개입할 것이란 의사를 밝힌 바 있다. US Department of State, http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm (검색일: 2012.10.11); 오바마 대통령역시 향후 미국은 아시아지역의 동맹국들과의 유대를 강화하겠다는 입장을 밝힌 바 있다. The White House, http://www.whitehouse.gov/files/documents/2009/november/president-obama-remarks-suntory-hall-korean.pdf (검색일: 2012.10.11).

⁷⁰ 하상섭, "중국의 대미 균형정책과 대북한 투자전략 - '세력균형의 정치경제 이론'을 중심으로," 『북한학보』, 제36집 2호 (2011), pp. 187~189; 중국은 냉전시기 소련과의 갈등에서 북한의 협조를 얻으려 했었고 미국과의 관계개선을 시도하는 등 강대국과의 관계에 있어서 북한의 지지가 필요할 때 양국 관계를 강화했었다는 주장도 있다. 이정남, "냉전기 중국의 대북정책과 북·중 동맹관계의 동학," 『평화연구』, 제19권 1호(2011), pp. 129~134.

⁷¹ 솔린젼(Etel Solingen)은 국가를 단일행위자(unitary actor)로 보는 시각이 경제제재 및 포용정책에 반응하는 국가들의 복잡성을 이해하는 것을 가로막았다고 주장한다. Etel Solingen, "Introduction: The Domestic Distributional Effects of Sanctions and Positive Inducements," in Etel Solingen, ed. Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation (New York: Cambridge University Press, 2012), p. 10.

분석에 많은 관심을 기울이고 있다.72 이 같은 점은 대북한 제재 및 북한의 핵정책 변화를 보다 면밀히 분석하기 위해서는 외부의 제재에 북한이 어떻게 반응하는지 에 대한 분석이 병행되어야 함을 보여준다. 또한 이 같은 분석은 미중 간 경쟁구 도라는 구조적 제약에서 북핵문제 해결을 위해 경제적 국정운영술이 어떻게 활용 돼야 하는지에 대한 실마리를 제공해 줄 것으로 기대된다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 23일 ■ 채택: 12월 5일

참고문헌

1. 단행본

김상기. 『대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과』. KDI 정책연구시리즈 2007-09. 서울: 한국개발연구원, 2007.

이재호·김상기. 『UN 대북경제제재의 효과분석: 결의안 1874호를 중심으로』. KDI 정책연구시리즈 2011-12. 서울: 한국개발연구원, 2011.

통일부. 『월간남북교류협력동향』. 각호.

KOTRA. 『북한의 대외무역 동향』. 각호.

______. 『2011년도 북한의 대외무역동향』. 서울: KOTRA, 2012.

Baldwin, David A. *Economic Statecraft*. New Jersey: Princeton University Press, 1985.

Hufbauer, Gary, Schott, Jeffrey and Elliott, Kimberly. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy. 2nd Edition.* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

Hufbauer, Gary, Schott, Jeffrey, Elliott, Kimberly, and Barbara Oegg. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, 3rd Edition.*Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2007.

Solingen, Etel. ed. *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*. New York: Cambridge University Press, 2012.

Taylor, Brendan. Sanctions as Grand Strategy. London: Routledge, 2010.

170

⁷² 이에 대해선 다음을 참고. Etel Solingen, ed, Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation (New York: Cambridge University Press, 2012).

2. 논문

- 김중호. "대북 경제제재의 효과와 대북정책 시사점." 『수은북한경제』. 여름호, 2012.
- 양문수. "미국의 대북 경제제재 해제과정과 해제의 경제적 효과." 『북한연구학회보』. 제12 권 2호, 2008.
- 양운철. "북미 경제관계의 변화과정: 제네바 합의에서 6자회담까지." 『수은북한경제』. 봄호, 2007.
- _____. "김정일 사망 이후 북한경제 전망."『수은북한경제』. 겨울호, 2011.
- 이정남. "냉전기 중국의 대북정책과 북·중 동맹관계의 동학." 『평화연구』. 제19권 1호, 2011.
- 이종무. "대북지원의 전개과정 및 주요 지형의 변화." 『KDI 북한경제리뷰』. 2월호, 2012.
- 하상섭. "중국의 대미 균형정책과 대북한 투자전략 '세력균형의 정치경제 이론'을 중심으로." 『북한학보』. 제 36집 2호, 2011.
- 朱鋒. "中朝關係中的同盟因素: 變化与調整." 『북중우호협조 및 상호원조조약과 한미동 맹』. 국가안보전략연구소 세미나 발표문, 2011.9.1.
- Blanchard, Jean-Marc F., Mansfield, Edward D., and Ripsman, Norrin M. "The Political Economy of National Security: Economic Statecraft, Interdependence, and International Conflict." in Jean-Marc F. Blanchard, Edward D. Mansfield, and Norrin M. Ripsman (eds). *Power and the Purse: Economic Statecraft, Interdependence, and National Security*. London: Frank Cass, 2000.
- Bapat, Navin A. and Morgan, T. Clifton. "Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data." *International Studies Quarterly*. Vol. 53, Iss. 4, December 2009.
- Chan, Steve and Drury, A. Cooper. "Sanctions as Economic Statecraft: An Overview." in Steve Chan and A. Cooper Drury (eds). Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice. London: Palgrave Macmillan, 2000.
- Dingli, Shen. "North Korea's Strategic Significance to China." *China Security.* Iss. 4, Autumn 2006.
- Drezner, Daniel W. "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?" *International Organization*. Vol. 54, Iss. 1, Winter 2000.
- Drury, A. Cooper. "Revisiting Economics Sanctions Reconsidered." *Journal of Peace Research* Vol. 35, No. 4, July 1998.
- Early, Brian. "Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanction, 1950-2000." *Journal of Conflict Resolution.* Vol. 56, No. 3, June 2012.
- Elliott, Kimberly Ann. "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?" *International Security*. Vol. 23, No. 1, Summer 1998.
- Escriba'-Folch, Abel and Wright, Joseph. "Dealing with Tyranny: International

- Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers." *International Studies Quarterly*. Vol. 54, Iss. 2, June 2010.
- Galtung, Johan. "On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia." World Politics. Vol. 19, Iss. 3, April 1967.
- Haggard, Stephan and Noland, Marcus. "Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation." Working Paper Series. 09–4, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, July 2009.
- ______. "US Sanctions on North Korea: UNSCR 1874 in Context." 『KDI 북한경제리뷰』. 7월호, 2009.
- Hart Jr., Robert A. "Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions." Political Research Quarterly. Vol. 53, No. 2, June 2000.
- Jeong, Hyung-Gon and Bang, Ho-Kyung. "An Analysis of Effectiveness of International Economic Sanctions against North Korea." 『동북아경제연구』. 제23권 2호, 2011.
- Lektzian, David and Souva, Mark. "An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success." *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 51, No. 6, December 2007.
- Lopez, George A. and Cortright, David. "Containing Iraq: Sanctions Worked." Foreign Affairs. Vol. 83, No. 4, July/August 2004.
- Mclean, Elena V. and Whang, Taehee. "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions." *International Studies Quarterly*. Vol. 54, Iss. 2, June 2010.
- Mueller, John and Mueller, Carl. "Sanctions of Mass Destruction." *Foreign Affairs*. Vol. 78, No. 3, May/June 1999.
- Nurnberger, Ralph. "Why Sanctions(almost) Never Work." *The International Economy*. Vol. 17, No. 4, Fall 2003.
- Pape, Robert A. "Why Economic Sanctions Do not Work." *International Security*. Vol. 22, No. 2, Autumn 1997.
- _____. "Why Economic Sanctions Still Do not Work." *International Security*. Vol. 23, No. 1, Summer 1998.
- Pollack, Joshua. "Ballistic Trajectory: The Evolution of North Korea's Ballistic Missile Market." *Nonproliferation Review*. Vol. 18, No. 2, July 2011.
- Snyder, Scott. "Rajin-Sonbong: A Strategic Choice for China in Its Relations with Pyongyang." *China Brief.* Vol. 10, Iss. 7, April 2010.
- Shane, Bonetti. "Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes." *Applied Economics*. Vol. 30, Iss. 6, 1998.

3. 기타자료

- 정민정. "대량살상무기 확산방지구상(PSI)의 현황과 쟁점: 국제법적 관점에서의 검토." 『현 안보고서』. 제27호. 국회사무처, 2009.5.11.
- 양운철. "미국의 추가 대북 경제제재의 기대효과." 『정세와 정책』. 2010-09, 2010.
- _____. "북한 자원개발을 둘러싼 북중 전략게임."『정세와 정책』. 2011-12, 2011.
- 전병곤. "김정일 정권 향방에 따른 중국의 선택." Online Series CO 08-31, 2008.9.18. 한국무역협회 데이터 베이스. <www.kita.net> (검색일: 2012.10.13).
- 한국은행. "2011년 북한 경제성장률 추정 결과." 한국은행, 2012.7.9.
- 허인·한바란·윤서영. "국제사회의 이란 경제제재 의미와 영향." 『KIEP 오늘의 세계경제』, 2012.7.4.
- Albright, David and Brannan, Paul. *Taking Stock: North Korea's Uranium Enrichment Program.* The Institute for Science and International Security, October 8, 2010.
- Chemlocus. http://www.chemlocus.co.kr/news/78247 (검색일: 2012.10.8).
- KOTRA. "북한, 사치품 수입 크게 증가."http://www.globalwindow.org/wps/portal/gw2/kcxml/ (2012.2.6) (검색일: 2012.10.13).
- Manyin, Mark E. and Nikitin, Mary Beth. "Foreign Assistance to North Korea." CRS Report for Congress. April 26, 2012.
- Nikitin, Mary Beth, Chanlett-Avery, Emma, Manyin, Mark, Nanto, Dick K., Rennack, Dianne, and Taylor, MiAe. "Implementation of U.N. Security Council Resolution 1874." CRS Report for Congress. October 8, 2010.
- Page, Jeremy. "Luxuries Flow Into North Korea." *The Wall Street Journal.*January 7, 2012.
- Pawlak, Justyna. "EU Moves Closer to New Iran Sanctions." *Reuters.* October 12, 2012.
- The White House. http://www.whitehouse.gov/files/documents/2009/november/ (검색일: 2012.10.11).
- US Department of State. North Korea Sanctions: Resolution 1718 Versus Resolution 1874. http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/06a/124709.htm (검색일: 2012.9.13).
- ______. http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.

 http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA). Financial Tracking Services(FTS). http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emerg-emerg-encyCountryDetails&cc=prk (검색일: 2012.10.6).
- UN Security Council. Resolution 825 (1993). http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/825(1993) (검색일: 2012.10.12).
- _____. Resolution 1695 (2006). http://www.un.org/ga/search/view_

doc.asp?symbol=S/RES/1695 (2006)> (검색일: 2012.10.12).
Resolution 1718 (2006). http://www.un.org/ga/search/view_
doc.asp?symbol=S/RES/1718(2006)> (검색일: 2010.8.22).
Resolution 1874 (2009). http://www.un.org/ga/search/view_
doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009)> (검색일: 2010.8.22).
Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to
Resolution 1874 (2009) (November 5, 2010). http://www.un.org/ga/search
/view_doc.asp?symbol=S/2010/571> (검색일: 2012.8.24).
Final Report of the Panel of Experts Submitted Pursuant to
Resolution 1985 (2011) (June 14, 2012). http://www.un.org/ga/search/view
_doc.asp?symbol=S/2012/422> (검색일: 2012.8.24).

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『한국일보』.

 $^{\mathbb{\Gamma}}YTN_{\mathbb{J}}.$

Gedab News.

Limits of UN's Economic Sanctions against North Korea:

Restraining Coercion and Enlarging Strategic Choice

Un-Chul Yang & Sang-Sup Ha

This article analyzes the detailed content and effectiveness of the United Nation's economic sanction against North Korea provoked by the North's decision to conduct it's two nuclear tests. This article first analyzes the specific content of the United Nation's Security Council Resolution 1718 and 1874, while also focusing on its practical limitations. Contrary to the UN's objective, the research findings suggest that economic sanctions against North Korea are not as effective as intended. In relation to the requirement for member states to report North Korea's violations, only 93 member states among 193 participating nations have reported cases, a mere 48 percent participation rate. The search and seizure of luxury goods constituted the lowest record among reports filed to the UN.

The UN's North Korea sanctions are confronted by the following limitations. First, the UN lacks enforcement measures to force member states from participating in sanctions against North Korea. The UN can play the role of ante reassurance of actors by enhancing cooperation but it lacks the capacity to impose post punishment against nations that fail to comply. Second, there is discordance between the volition and capacity of participating major players. China who holds the largest political and economic influence over North Korea is not an active participant of sanctions, while the US, despite taking the lead in imposing sanctions, is unable to exert leverage aside from military pressure. South Korea is in an unique position of participating in sanctions against North Korea and being unable to sever ties with the pariah state. Despite the implementation of the May 24th measures, the expansion of the Kaesung Industrial Complex belittles effects of sanctions against the North. Third, the UN's sanctions against North Korea was a selective measure targeting the governing regime. However, unlike its limited effect on the regime, the enforcement measures have damaged humanitarian efforts toward the North Korean people.

In conclusion, the primary cause that reduces the effectiveness of the UN's sanctions against North Korea can be identified by a conflict of interest between the major players. China's reserved attitude toward participating in the sanctions stems from the need to expand its influence over North Korea and simultaneously confront a rise in pro-American elements in neighboring countries, a result of the US pivot back to Asia strategy. If the competitive landscape between China and the US continues in the future, the UN's economic sanctions against North Korea will continue to have little impact.

Key Words: UN Resolutions 1718·1874, Multilateral Sanctions, Targeted Sanctions, Lack of Enforcement Measures, Discordance between the Willingness to impose Sanctions and Influence on North Korea, Competition between the US and China

연구총서

2010 01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응		박형중 외	9.500원
	국인 역 고규 고구 인력의 고인과 대통 탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김	저이 ᅰ재		
2010 02	2/14 14 8/1/06 4/14 E-12 1/64 /14 82 1 E		지에 대신 기기 진욱, 김진하	ㅁ 8.000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구		연수, 서보혁	
			문구, 지도되 문수, 조대엽	7,500원 7.500원
	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아			7,500 🗷
2010 00		77 0	의표년 배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	01	–	8.500원
2010-07	, _ , , _ , _ , _ ,		원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구			11,500원
	통일한국의 정치체제	0 01		6,000원
	북한 핵에 대한 억지방향 연구		홍우택	5,000원
2010-11	북하의 포스트 김정의체제 전망		정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부성	ŀ	조정아 외	17,000원
	북·중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석		최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Re	gional Co	untries	,
		-		10,000
2010-15(I) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I		김규륜 외	13,000원
2010-15(II) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색II		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	초	진욱, 김진하	5,500원
2011-04	I) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I II) 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II 제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제 북한군의 기강 해이에 관한 연구 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향 북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구 북한형사재판제도 연구: 특징과 실태 북한주민의 삶의 잘: 실태와 인식		정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	0	규창, 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 박종	출철 외	10,000원	
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향		홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	하	문영, 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(I) 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(중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응 북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략 평화통일을 위한 통일외교 전략 I) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부 II) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부 III) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부		황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 액우산성잭에 관한 연구		전성훈	14,000원
	북한부패와 인권의 상관성		김수암 외	11,000원
	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구		이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북이공동체 추진방안 유럽공동체	형성기를		
0010.05			손기웅 외	14,000원
	김정은체제의 권력엘리트 연구		이교덕 외	13,000원
	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점		박형중 외	11,000원
	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로 현			10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Mode)	들 이용한		0,000.01
0010 00	조그이 하네트 괴러 저체어그기가 만 꾸므기 원하보셔		홍우택	8,000원
	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석 2000년대 대북정책 평가와 정책대안 '동시병행 선순환 모델'의 원칙	ויבו כי וכו	전병곤	10.500.01
2012-10	ZWW년대 대국성색 평가와 성색대인. 중시병영 신문환 모델의 원칙	1박 박세	박공절 외	12,500원

2012-11 리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략 배정호 외 2012-12 김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로 최진욱, 한기범, 장용석 7,500원 2012-13 신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용' 손기웅 외 8,000원

학술회의총서

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.SROK Cooperation	
	After the Death of Kim Jong-il	6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력	19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점	12,000원

협동연구총서

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)	여인곤 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 진회에 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(총	물보고서)	
	임강택 외	11,000원
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

International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 1 (2010) 10,000원 통일정책연구, 제19권 2호 (2010) 10,000원

International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 2 (2010)		10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011) International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 20, No. 1 (2011)		10,000원 10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 20, No. 2 (2011)		10,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012) International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 21, No. 1 (2012)		10,000원 10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 21, No. 2 (2012)		10,000원
북한인권백서		
북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2010	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2011	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012 White Paper on Human Rights in North Korea 2012	김수암 외 손기웅 외	19,500원 23,500원
White Laper Of Fluirian Highlis in North Notea 2012	E/16 4	20,000 13
기 타		
2010 김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010 21세기 러시아의 국기전략과 한 러 전략적 동반자관계		10,500원
2010 Russian National Strategy and R.O.KRussian Strategic Partnership in the 21st	t Century	13,500원
2010 NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010 Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korea		15,000원
2010 통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01) 2010 통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	박종철 외 조민 외	18,000원 12,000원
2010 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	포근 되 황병덕 외	16,000원
2010 사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽	88 1 -1	10,000 🗠
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)	조 민 외	6,000원
2011 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03) 2011 통일외교 과제와 전략통일대계연구 2011-04)	박종철 외 최진욱 외	13,000원 13,000원
2011 US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2		10,000 13
	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	Olater et	0.5000'
(통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011 2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	8,000원 6.500의
2011 한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할 2011 Karan Unification and the Positions and Poles of the Four Neighboring Power	배정호 외 rs 배정호 편	6,500원 8.000위
2011 Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powe	IS 매성오 편 베저호 편	8,000원

2011 중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도

2011 2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea?

배정호 편 12,000원

Park Young-Ho,		4,000원
2011 알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012 탈북자 관련 국제조약 및 법령 2012 북한인권 이해의 새로운 지평 북한인	이규창 외 민권연구센터 편	19,500원 20,500원
2012 역한전전 어에의 제로는 지장 역한전 2012 알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	20,500원 30,000원
2012 통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012 통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구		10,000 🗠
	박종철 외	14,000원
2012 Korean Unification and a New East Asian Order	최진욱 편저	6,000원
2012 Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective		,
Kim Kyuryoon,	Park Jae-Jeok	13,000원
	정호, 구재회 편	22,000원
2012 China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies		
Bae Jung	-Ho, Ku Jae H.	22,500원
여게져비타그나		
연례정세보고서		
2010 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011		7,000원
2011 통일환경 및 남북한 관계 전망 2011~2012		6,000원
통일정세분석		비매품
		-1-1-1
2010-01 2010년 북한 신년 공동시설 분석		임강택 외
2010-02 북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	메저를 HLO	최수영
2010-03 김정일 방중과 중국의 전략외교 2010-04 2010상반기 북한정세 분석 보고서 정영태, 이고	배정호, 박영 교덕, 최수영, 임순	
2010-05 독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시시점	-극, 위표8, 급급	황병덕
2010-06 이로슬라블 한 러 정상회담 결과 분석		여인곤
2010-07 북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망		김진하
2011-01 2011년 북한 신년 공동사설 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		상택, 최진욱
	성호, 박영호, 박지	
2011-08 북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수	
2011-09 상반기 북한정세 분석 보고서		최진욱 외
2012-01 2012년 북한 신년 공동사설 분석 2012-02 북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	이스히 ㅈㅈ	최진욱 외
2012-03 북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	김군의, 오승	배정호 외
2012-04 제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석		박형중 외
2012-05 최근 국제사회의 북한인권 논의동향	ol∓	- 100 기 - 금순, 한동호
		12, 202
KINU정책연구시리즈		비매품
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 2011-01 2011-02 2011-03 2011-04 2011-05 2011-06 2011-07 2012-01 2012-02 2012-03	이 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집 재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점 창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 6자회담과 남북관계: 전망과 대책 보호책임(P2P)의 이론 및 실행, 그리고 한 사태를 중심으로 남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제 DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황 DMZ 평화적 이용의 국가적 의미 통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국 2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 러시아 극동개발과 북한 노동자, 그리고 함	 러시아 극동지역 간 경제 반도에의 함의: 리비아 및 반도에의 함의: 리비아 및 반도에의 한고를 중심으로	박종철 외
북한인	권: 국제사회 동향과 북한의 대응		비매품
2010 2010 2011 2011 2012 2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제	5권 2호 6권 1호 6권 2호 7권 1호	김영윤, 전현준, 이금순, 이규창 김국신, 전현준, 이금순, 이규창 김수암, 전현준, 이규창 김수암, 김국신, 이규창 손기웅 외 손기웅 외
Study	Series		비매품
2010-01 2010-02 2011-01 2012-01 2012-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification A New Approach to the National Commun	b Duk, Cho Jeong Ah, Le ation nity Unification Formula oo Taek, Lee Kyu Chang, Cho Seong Ryoul, H th Korean Army	e Jin Yeong, Cha Moon Seok Park Young Ho Kim Philo, Chun Chae Sung, ong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2010	2010 Unification Clock: When We Meet a	Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean		Kim Kyu-Ryoon

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구 총서, 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.

절
취
선

회원가입신청서						
성 명			입금; (입금일			
근 무 처						
	직 위					
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :)			
	전 화			내선 전화		
연 락 처	핸드폰			FAX		
	전자메일					
전 공 및 관심분야						
회원구분	학생회원 (()	일반회원 (()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다. 20 년 월 일						
	신청인			(인	<u>l</u>)	

※ 본 신청서를 보내주십시오.

(우142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547 E-Mail: pcm@kinu.or.kr

※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학 술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한 반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문 을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야합니다. 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 고료 를 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(각사)

(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 한 하여 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:

기명로, "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. 출처 와 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 제31호 · 2012년 가을(통권 제97호)

- 하이브리드 전쟁양상과 북한 급변사태 / 조한승
- 동북아 역내 미·중 간의 대립적 군사전략과 한국의 선택: 서해에서의 갈등을 중심으로 / 김영식, 주운현
- G2시대의 동북아와 새로운 한중관계의 모색 / 변종헌
- 한국 방산업체의 방산원가 구조에 관한 연구 / 김동욱, 정형록
- 직업군인의 자기주도적 경력관리가 주관적 경력성공과 조직효과성에 미치는 영향: 프로틴 경력태도 관점의 한·미군 비교 / 이재봉, 진성미
- 한국형 전투체력 측정요소 선정 검토: 미군 사례를 중심으로 / 남덕현

■ 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 기고 된 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 제2호. 2012년 ■

- 복합적 위기상황(complex emergency) 하 평화활동을 위한 민군협력 / 박순향. 권구순
- ●中國黨 軍關係에 관한―考察 / 기세찬
- 북한의 변화와 한반도 통일에 대한 중·러의 입장 및 양국관계 전망 / 장덕준
- 남한과 북한의 지역방위체계 비교 / 김병욱
- ●북한의 黨주도 전쟁 수행체제의 兩價性과 대응전략 / 박영택
- •북한 급변사태와 보호책임(R2P)에 의한 군사개입 가능성 전망 / 정재욱
- 한국사회'남남갈등'의 발생원인 / 임재형
- 심리적 기술(Psychological Skill)이 사관생도들의 군사훈련 성취에 미치는 영향 / 정병삼

「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 원고 료를 드립니다.

원고분량 : 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)

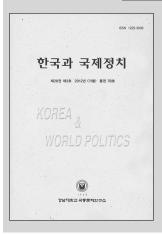
홈페이지 http://www kndu.ac.kr/rinsa 국방연구 원고모집 공고

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 선정 되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞 으로도 "한반도와 동북아 평화번영을 위해" 학 술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

■ 제28권 제3호, 2012년(가을) 통권 78호 ■

<특집> 국제정치의 대전환과 한반도

- · 동아시아 안보질서에서 강대국과 중견국의 헤징전략 / 이수형(국가안보전략연구소 연구위원)
- ·콕스가 휴전선에 간 까닭: 한반도 비평화 구조와 그 작동양식 / 서보혁(서울대 통일평화연구원 HK연구교수)
- · 온라인 커뮤니케이션, 숙의, 그리고 정치참여 / 박영환(한림대 국제문제연구소 박사후연구원) · 이상우(영남대 정치외교학과 시간당사)
- ·정당일체감 형성요인 분석: 정강, 정당지도자 및 정당활동가 / 한정훈(숭실대 정치외교학과 조교수)
- · 동아시아 금융안전망의 실효성 제고방안 탐색: 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM) 고찰을 중심으로 / 조재욱(경남대 정치외교학과 조교수)
- ·아태지역의 군사비 결정요인에 대한 시계열 횡단면 분석 / 김치욱(울산대 국제관계학과 조교수)
- ·탈식민적 분단국가의 재생산: 남북한과 아일랜드-북아일랜드의 사회적 장벽 비교 / 구갑우 (북한대학원대학교 교수)

『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@kvungnam.ac.kr

『국 가 전 략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국연구재단의 국내학술지 평가에서 "등재학술지"로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로『국가전략』을 보아주시고 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:
 사회단체조례등기법을 중심으로 / 유현정
- ●단극 체계와 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. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야합니다. 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. 2 (2012)

Feature Theme: North Korea Policy 2013

ROK Policy on North Korea and Inter-Korean Economic Cooperation: Prospects and Analyses

Suk Lee

Policy Environments and Directions for North Korean Human Rights

Soo-Am Kim

The Impact of Domestic Politics on North Korea's Foreign Policy

Dongsoo Kim & Yongseok Choy

Cyber War and Policy Suggestions for South Korean Planners

Hyeong-Wook Boo & Kang-kyu Lee

A Prospect for Inter-Korean Economic Development: Utilizing ODA to Promote Multilateral Forestation Projects Sang Hwa Chung



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 2호 2012

통일연구원 www.kinu.or.kr