

제22권 1호 2013

통일정책연구

박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책 추진 방향 • 한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안 • <한반도 신뢰프로세스>를 통한 안보와 북핵문제 해결 방안 • 시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인 • 북한 경제난의 인구학적 영향과 경제에의 함의 • 동구 체제전환국의 경제성과에 대한 문헌 연구 및 북한 관련 정책적 시사점 • 김정은시대 북한 체제개혁의 과제 —포스트 마오시기(1976~1978) 중국과의 비교를 중심으로— • 북한의 대남 주도권 확보와 대남전략 행태 • 북한의 1945~1960년 중공업 우선 발전전략에 대한 재고찰 • 여성 북한이탈주민의 교육훈련과 취업 • 북한 인구정치적 기원과 식량체제

ISSN 1229-6112

제22권 1호 2013

통일정책연구



제22권 1호 2013

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연2회 발간됩니다.

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

발행인 : 최진욱
편집인 : 정영태
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2013년 6월 30일

(142-728) 서울시 강북구 4,19로 123(수유동) 통일연구원
TEL : 02)901-2551, 900-4300
FAX : 02)901-2572
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : kinups@kinu.or.kr

© 통일연구원 2013

편집위원장 : 정영태

편집위원 : 손기웅

임순희

전병곤

외부편집위원 : 고성준 (제주대학교)

김영재 (청주대학교)

김용호 (인하대학교)

김재기 (전남대학교)

김태일 (영남대학교)

김호섭 (중앙대학교)

편집간사 : 이찬희

가격 : 10,000원

ISSN 1229-6112

파본은 바뀌 드립니다.

■ 기획논문

- 박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책 추진 방향 / 박영호 ... 1
- 한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안 / 박인휘 27
- 〈한반도 신뢰프로세스〉를 통한 안보와 북핵문제 해결 방안 / 한용섭 ... 53

■ 일반논문

- 시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인 / 김화순 79
- 북한 경제난의 인구학적 영향과 경제에의 함의 / 문경연·김판석 113
- 동구 체제전환국의 경제성과에 대한 문헌 연구 및 북한 관련 정책적 시사점
/ 문성민·양석준 143
- 김정은시대 북한 체제개혁의 과제 —포스트 마오시기(1976~1978) 중국과의
비교를 중심으로— / 박동훈 179
- 북한의 대남 주도권 확보와 대남전략 행태 / 이윤식 211
- 북한의 1945~1960년 중공업 우선 발전전략에 대한 재고찰 / 이창희 ... 239
- 여성 북한이탈주민의 교육훈련과 취업 / 정진화·손상희·이주관 267
- 북한 인구정치의 기원과 식량체제 / 홍민 297



■ **Special Articles**

The Park Geun-hye Government's North Korea Policy: *Trust-Building Process on the Korean Peninsula and Its Policy Directions* Young-Ho Park

Trust-building Process on the Korean Peninsula: *Theoretical Analysis and Internationalization Strategy* Ihn-Hwi Park

Ways to Resolve the Military Issues and the North Korean Nuclear Issue in the Framework of the Korea's Trust Building Process Yong-Sup Han

■ **General Articles**

Factors Determining the Work Type for North Korean Residents in the Period of Marketization Wha-Soon Kim

The Demographic Impact of the North Korean Economic Crisis and Its Implications for the North Korean Economy Kyung-Yon Moon and Pan-Suk Kim

A Survey on Economic Performance of the Eastern Bloc after Transition and Policy Implications for North Korea Sung-Min Mun and Seok-Jun Yang

Challenge of System Reformation of North Korea through China's experience in turbulent periods(1976-1978) Dong-Xun Piao

Securing of North Korea's initiative toward South Korea & Behavior of North Korea's strategies toward South Korea Youn-Seek Lee

A Study on North Korea's Heavy Industry First Development Policy Between 1945 and 1960 Chang-Hi Lee

Education and Training of Female North Korean Refugees: *Does It Promote Their Employment?* Jin-Hwa Jung, Sang-Hee Sohn and Ju-Kwan Lee

The Population Politics and Food Regime in North Korea: *Origin and Dynamics* Min Hong

박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책 추진 방향*

박 영 호**

- I. 서론: 한반도 위기의 고조와 박근혜정부의 출범
- II. 한반도 신뢰프로세스의 배경과 기본 구상
- III. 한반도 신뢰프로세스의 추진 전략과 과제
- IV. 한반도 신뢰프로세스의 추진 계획
- V. 정책 추진 방향
- VI. 결론

국문요약

박근혜정부는 G2시대의 동북아질서, 북한의 '핵보유국'화 등의 도전과 한반도 위기 고조 상황에서 출범했다. 박근혜정부는 '평화통일 기반 구축'의 국정기조 아래, '튼튼한 안보,' '한반도 신뢰프로세스' 및 '신뢰외교'를 추진전략으로 제시하였다. 한반도 신뢰프로세스는 대북정책의 구상이자 핵심전략이다. 이를 위한 과제는 '한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화,' '작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향,' '통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비,' '북핵문제 진전을 위한 동력 강화' 등이다. 이 글에서는 한반도 신뢰프로세스의 기본 구상과 추진전략 및 과제를 분석 평가하고, 동 구상의 성공적 추진을 위한 정책 추진 방향을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 한반도 신뢰프로세스 구상의 문제 인식과 접근의 토대이자 핵심과제인 남과 북이 약속을 지키는 것이다. 둘째, 북한의 호응을 유발하여 그 프로세스를 시작하는 계기와 명분이 필요하다. 셋째, 신뢰의 축적을 위해서는 상호 공존과 안전보장에 대한 확신을 가지도록 해야 한다. 넷째, 남북관계의 정상화는

남북 모두에게 이익이 되는 쌍방 지향적이며 호혜적인 관계로 발전되어야 한다. 다섯째, 교류·협력의 진전이 정치·군사적 신뢰구축과 상호 영향을 주면서 추진될 때 신뢰의 토대가 단단해질 수 있다. 여섯째, 신뢰프로세스는 남북 간 차원, 국내적 차원 및 국제적 차원이 동시에 추진되어야 하며, 관련 사안들과 상호 영향을 주고받으면서 추진되어야 실효성을 가질 수 있다. 일곱째, 대북정책의 분야별, 행위자별, 정책추진 주체별 균형적인 인식을 갖고 전반적 조정의 과정을 통해 추진되어야 한다. 한반도 신뢰프로세스의 추진은, ① 남북관계 발전 프로세스(당국 간 대화와 합의이행 제도화, 호혜적 교류·협력, 인도적 지원 등), ② 비핵화 프로세스, ③ 한반도 평화 프로세스, 그리고 ④ 동북아 평화협력 프로세스 등 하위프로세스가 포괄적, 다면적이며, 상호 유연한 관련을 갖도록 연동하는 방식을 채택할 필요가 있다.

주제어: 한반도 신뢰프로세스, 신뢰정책, 균형정책, 추진 전략과 과제, 정책 추진 방향

* 이 논문의 초안은 “박근혜 정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 그 과제” 제목으로 한반도포럼 월례세미나(일시: 2013.5.10., 장소: 그랜드엠버서더호텔 카페드레프)에서 토론을 위한 목적으로 발제되었으며, 토론의 결과를 참조하여 수정·보완하였다.

** 통일연구원 국제관계연구센터 선임연구위원

I. 서론: 한반도 위기의 고조와 박근혜정부의 출범

2013년 2월 25일 박근혜정부가 출범했다. 6·10 민주화운동의 결과 헌법 개정으로 1988년 5년제 임기의 정부가 시작된 지 6번째의 정부다. 지난 25년 동안 남북관계는 해빙과 퇴보를 반복하면서 전개되었다. 그사이 중국은 미국과 지구적 사안을 논의하는 G2로 부상하였다. 중국의 부상은 동북아에서 미·중의 역학관계 변화를 초래하고 있으며, 북한문제에 대한 중국의 영향력 또한 그만큼 중요해졌다. 남북한은 동서 냉전구조가 해체되는 시기에 화해와 불가침, 그리고 교류·협력을 담은 남북기본합의서에 합의했다. 교류·협력 분야에서는 어느 정도의 물꼬가 트이기도 했다. 1989년부터 시작된 교역과 인적 교류는 여러 우여곡절이 있으나 최소한 양적으로는 크게 증가하였다. 그러나 화해와 불가침 분야는 답보상태를 면치 못하고 있다. 남북 간의 근원적 대립은 청산되지 않았으며, 그 기저에는 불신이 자리하고 있다. 1990년 10월 통일된 독일과 비교하면 남북관계가 갈 길은 여전히 매우 멀다.

지난 20년 동안 북핵문제는 남북관계의 부분적인 진전조차도 크게 의미를 부여할 수 없을 정도로 압도적인 영향을 미쳤다. 북한 핵의혹이 대두된 이후 국제사회는 제네바합의나 9·19공동성명 등을 통해 해결을 모색해왔다. 그러나 북한은 2005년 2월 10일 핵무기 보유를 선언하고, 2006년 10월 9일 첫 핵실험을 단행했다. 2009년 5월 2차 핵실험 이후에는 ‘핵보유국’으로 행동하고 2012년 4월 헌법 개정을 통해 ‘핵보유국’임을 규정하였다. 북한의 핵무기 개발은 장거리미사일 개발과 동전의 양면관계에 있다. 북한은 핵무기와 미사일을 선군정치 수단이자 강대국 ‘미 제국주의’의 공격을 억제하기 위한 수단으로 간주한다.¹

세습권력 3대의 김정은 정권은 ‘핵과 위성(미사일)’을 김정일의 최대 업적으로 선전하면서 개발에 박차를 가했다. 2012년 12월 12일 장거리로켓(미사일)을 발사하였다. 탄도미사일 기술의 사용을 금지한 유엔 안보리 결의 1718호와 1874호의 위반이었다. 유엔 안보리는 북한에 대한 제재를 강화한 결의 2087호를 만장일치로 채택했다. 북한의 강력한 반발이 이어졌다. 북한의 군사적 위협공세는 과거의 서울 ‘불바다’ 공세와는 그 수준과 강도가 달랐다. ‘전면대결전’을 선언하면서 핵무기와 장거리미사일이 미국을 겨냥한 것임을 숨기지 않고 비핵화 대화의 종말을 선언했다.² 북한은 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 강행했으며, 유엔 안보리는 더

¹ 박영호, “북한 외교정책에서 핵·미사일(대량살상무기)의 의미와 한계,” 『평화와 안보』, 제3권(2006), pp. 13~15.

² “북한 외무성 성명,” 2013년 1월 23일; “북한 국방위원회 성명,” 2013년 1월 24일.

육 강화된 대북제재를 담은 결의 2094호를 만장일치로 채택했다. 북한은 한국과 미국에 대해 정전협정 백지화, 전시상황 선언 등 공세의 수준을 높이며 ‘핵 선제 공격’을 위협하기도 하였다.³

박근혜정부는 G2 시대로 변한 동북아질서와 북한의 ‘핵보유국’화 등의 도전과 한반도 위기가 고조되는 상황 속에서 출범했다. 특히 북한의 ‘핵무기 보유’는 한반도 안보패러다임의 근본적 변화를 의미한다. 박근혜 대통령은 취임사에서 상황의 엄중함을 인식하여 북한에 대해 우리 국민의 생명과 대한민국의 안전을 위협하는 어떠한 행위도 용납하지 않을 것이라는 단호함을 보이면서 핵과 미사일을 내려놓고 평화와 공동 발전의 길로 나올 것을 촉구했다. 그리고 안보 상황이 엄중하지만, 미래의 행복한 통일시대를 위한 기반을 만들 것이며 이를 위해 한반도 신뢰프로세스를 추진하겠다고 공약했다.⁴

본 논문은 박근혜정부의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스의 기본 구상, 추진 전략과 과제, 추진계획을 검토하고 한반도 신뢰프로세스를 성공적으로 추진하기 위한 정책 추진 방향을 제시하고자 한다.

II. 한반도 신뢰프로세스의 배경과 기본 구상

1. 배경

세계적 차원의 냉전구도의 변화 흐름과 함께 한국 정부는 1988년 7월 7일 남북 상호교류, 남북교역을 위한 문호 개방, 북한 및 사회주의국가와의 관계개선을 위한 상호협조 용의 등을 내용으로 하는 ‘민족자존과 번영을 위한 대통령 특별선언’(‘7·7 선언’)을 발표하였다. 동 선언은 남북고위급회담으로 이어지는 남북대화의 촉매제가 되었으며 다음해부터 남북교역이 시작되었다. 또 사회주의권과의 교역과 관계개선을 촉진하는 북방정책을 추진하는 계기가 되었다.

7·7선언으로부터 비롯된 한국 정부의 대북정책의 진화는 25년의 세월이 흐르면서 남북관계에서도 여러 가지 변화를 가져왔다. 남북관계의 첫 총괄적인 장전인 남북기본합의서를 만들었으며, 두 차례의 정상회담을 통해 각각 6·15공동선언과 10·4선언을 산출하였다. 사실 역대 한국 정부의 대북정책 및 사회주의권과의 관계

³ “정부·정당·단체 특별성명,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 30일.

⁴ “박근혜 대통령 취임사 전문,” 2013년 2월 25일.

개선을 위한 정책의 근원은 1973년 6월 23일 박정희 대통령의 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별성명’(‘6·23선언’)에서 찾을 수 있다.⁵ 이후 한국 정부의 대북정책은 본질적으로 점진적, 단계적, 기능적, 평화적으로 관계 개선을 추진하는 것이었으며, 이러한 토대 위에서 자유민주주의와 시장경제에 입각한 통일국가를 건설하는 것이 통일정책의 핵심이었다.

1971~2012년까지 40여 년의 기간 동안 8차례의 총리급 고위급회담, 두 차례의 정상회담을 포함하여 606회의 대화와 접촉이 있었다.⁶ 1989년 처음 시작된 남북교역은 양적으로는 그해 1,600만 달러 규모로부터 2012년 19억 7천 만 달러 규모로 성장하였다. 그러나 남북 간 대립과 갈등의 본질이 변하지는 않았다. 인적·물적 교류가 증대하는 가운데서도 북한의 군사적 위협은 단속적으로 전개되었다. 또 북한은 1990년대 초부터 핵무기 개발과 장거리미사일 개발을 본격적으로 추진했다.

1990년대 후반 이후의 역대 한국 정부의 대북정책은, 김대중 정부의 ‘화해·협력정책’(‘햇볕정책’)과 그 연장선상에 있는 노무현 정부의 ‘평화·번영정책’과, 이를 비판하면서 등장한 이명박 정부의 ‘상생·공영정책’(‘원칙적인 대북정책’)이 교차적으로 추진되었다. 햇볕정책은 처음에 정경분리 원칙과 상호주의를 핵심 전략으로 채택하였으나 북한의 반발에 부딪치자 교류·협력 중심의 북한 ‘껴안기(embracement)’ 정책으로 변질되었다.⁷ 평화·번영정책은 남북한 간 상호 신뢰 우선과 호혜주의를 추진 원칙으로 내세웠으나 실제에서는 대북지원을 통한 교류·협력 우선정책으로 나타났으며, 특히 북한에 대한 ‘불균형적’ 인식에 토대를 두었다.⁸ 상생·공영정책은 남북관계의 상호주의적 발전을 강조하였으나 ‘비핵·개방·3000’의 정책 구호가 보여 주듯이 북한 비핵화를 조건으로 내세움으로써 의도와는 달리 여타 부분의 관계도 가로막는 결과를 초래하였다. 앞의 두 정책이 각각 ‘무력도발 불용’과 ‘북핵 불용’을 주요 원칙 중의 하나로 내세웠으나 ‘선공후득(先供後得)’의 입장에서 북한과의 교류와 협력을 우선 증시한 정책이었다면, 뒤의 정책은 북한의 비핵화가 먼저 이루어져야 남북교류·협력이 크게 진전될 수 있다는 정책이었다. 요컨대 김대중 정

⁵ ‘6.23선언’은 ① 평화통일을 위한 모든 노력 경주, ② 한반도 평화유지, 남북한 간 내정불간섭 및 불침략, ③ 성실과 인내로써 남북대화 지속, ④ 북한의 유엔기구 참여 불반대, ⑤ 남북한 유엔 동시가입 불반대, ⑥ 모든 국가에 문호 개방, ⑦ 평화선린에 기초한 대외정책 추진 등을 담고 있다. 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1995), p. 70.

⁶ “분야별 남북회담 개최 현황” <<http://www.unikorea.go.kr/viewPage.req?idx=PG0000000242>>.

⁷ 박영호, “통일정책 20년 성과와 발전방향,” 『분단시대를 넘어 통일시대로』, 통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의 발표논문집, 서울 프라자호텔 그랜드볼룸 (2009. 4. 8.), pp. 47~49.

⁸ 위의 논문, pp. 50~51.

부, 노무현 정부는 물론 이명박 정부의 대북정책은 모두 실제의 전략과 정책 추진 과정에서 균형이 잘 이루어지지 않았던 것이다.

남북한 간의 인적·물적 교류를 트고 지속적으로 증대시키려는 것은 결국 남북 관계의 안정적인 발전 기반을 만들려는 것이다. 그러나 남북관계는 여전히 냉전시대의 기본 성격이었던 적대적 대립의 유산을 상당부분 그대로 갖고 있으며, 북핵 문제처럼 새로운 위협요인이 등장하여 더욱 복잡해졌다. 또 남북 교류와 협력이 정치·군사적 관계의 개선 없이 이루어지는 것은 언제라도 쉽게 무너질 수 있음을 우리는 그동안의 남북관계에서 생생하게 보았다. 남북관계에서 쌍방 간 신뢰가 필요하고 전략과 정책 추진의 측면에서 균형성과 유연성이 필요함을 말하는 것이다.

G2 시대의 동북아질서 변화, 북한의 사실상의 ‘핵보유국’화 등의 전략적 도전 속에서 그동안의 남북관계의 경험으로부터 이제는 안정적이고도 지속 가능한 남북관계, 그리고 이러한 남북관계의 튼튼한 기반이 되는 지속가능한 평화의 구축이 요구되는 것이다.

2. 기본 구상

한반도 신뢰프로세스의 기본 구상은 박근혜 대통령이 여당의 차기 유력후보로 거론되던 시절인 2011년 8월 『외교문제(Foreign Affairs)』지에 게재된 “새로운 한국: 서울과 평양 사이의 신뢰 구축”이란 제목의 글에서 처음 제시되었다.⁹ 이 글에서 박 대통령은 한국의 경제적 번영 속의 군사적 긴장이라는 한반도 정세의 이중성과 불확실성의 극복방안으로서 ‘신뢰정책(Trustpolitik)’과 ‘균형정책(Alignment Policy)’을 제안하였다.

신뢰정책은 남북한 간 진정한 화해를 저해하는 근본 요인이 신뢰의 결여 때문이라고 진단하고, 한반도 평화는 남북한 간 협력 없이는 불가능하며, 따라서 남북한 간 신뢰 조성이 긴요하다는 것이다. 박 대통령의 북한에 대한 인식은 북한이 오랜 기간 국제규범을 노골적으로 위반해왔다는 것이다.

신뢰정책은 국제규범에 기반하여 남북한이 상호 구속력 있는 기대를 가질 수 있도록 만드는 정책을 말한다.¹⁰ 즉 남북한 간의 신뢰를 만들어가는 정책이다. 신뢰정책은 두 핵심 요소가 있는데, 하나는 북한의 남한과 국제사회에 대한 약속 준

⁹ Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 5 (September/October 2011), pp. 13~18.

¹⁰ *Ibid.*, p. 14.

수이고, 다른 하나는 평화 파괴행위에 대해서는 분명한 대가를 지불해야 한다는 것이다. 그리고 신뢰정책은 검증 가능한 방식으로 일관성 있게 추진되어야 하고, 정치적 편의에 따라 추진되어서는 안 된다고 강조하였다.¹¹ 신뢰정책은 무조건적 이거나 일방적인 것이 아니며, 북한의 도발을 망각하거나 적당히 타협하는 것이 아니라는 점을 명시하고 있다. 여기에서 신뢰의 개념은 “일반적 의미의 신뢰가 아니라 서로의 약속을 따를 수밖에 없게 만드는 신뢰(enforcing trust)”로서 “신뢰를 쌓기 위해서는 남북한 어느 일방에만 변화를 강요해서는 안”되며 “동시에 강한 억지력을 지닐 때 신뢰 쌓기는 더욱 효과적으로 추진될 것”이라고 보고 있다.¹²

균형정책은 지난 역대 한국 정부들의 대북정책이 불균형적으로 추진되었다는 진단에 기초한다. 즉 그동안 한국 정부가 대북 관여정책과 억지정책을 양자택일로 시도해왔다고 평가하였다. 적응과 남북 단결을 강조한 정부는 한국이 지속적인 대북 지원을 하면 북한이 한국에 대해 호전적 전략을 포기할 것이라는 가정(假定)에 희망을 걸었으나 북한의 근본적 변화를 가져오지 못했으며, 반면 북한에 대한 압력을 강조한 정부도 북한의 의미있는 행동 변화를 가져오지 못했다고 비판하였다.¹³ 대북 유화정책과 원칙에 입각한 정책 모두 북한의 변화 유인에 실패하였으며, 따라서 이들 정책의 조화로운 추진을 위한 ‘새로운 정책’이 필요함을 강조하고, 국민적 동의에 기반하고 일관성을 갖는 정책을 제시하면서 이를 균형정책라고 명명하였다.

여기에서 균형정책은 상기 두 정책의 중간노선을 택하는 것이 아니라 안보와 교류협력, 남북대화와 국제협력을 조율하는 것으로서 때로는 북한에 대해 강경노선을 취하며 때로는 협상을 하는 신축적 정책을 취하는 것을 의미한다.¹⁴ 정책의 신축성은 수단의 측면에서 강경과 협상이 적절히 혼합되어 사용될 수 있으며, 분야의 측면에서는 정치·군사 분야와 사회·경제 분야 간, 또는 각 분야 내에서의 사안들이 잘 조율되고 상호 긍정적 영향을 미치면서 추진되도록 하는 것으로 이해할 수 있다. 특히 균형정책은 향후 북한의 도발에 대해서는 즉각적으로 대가를 지불하게 하며, 북한이 진정으로 화해를 위한 길로 나온다면 상응하는 보상이 있을

¹¹ *Ibid.*

¹² 최대석, “박근혜 후보의 대북·통일정책 구상,” 도산통일연구소 주최 “2013년 한반도 평화 전망과 새 정부 통일정책 진단” 대선후보 진영 초청 통일포럼 발제문, 2012년 11월 23일.

¹³ Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” p. 15.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 15~16. 국제정치이론에서는 대체적으로 ‘제휴(alignment)’는 ‘동맹(alliance)’에 미치지 못하는 국가 간 관계를 의미한다. 그러나 여기에서는 유화정책과 강경정책을 잘 조절하면서 운용하는 정책을 말한다.

것이라고 점을 강조하고 있다. 한국의 안보증진과 북한과의 협력의 문제를 균형 있게 다루면서, 동시에 남북교류를 국제사회와의 협조 증진 맥락에서 조화롭게 추구할 것임을 말하는 것이다. 그러나 어떤 경우에도 ‘북핵 불용’ 입장을 견지할 것임을 강조하였다.

한반도 신뢰프로세스는 그동안의 남북관계와 역대 한국정부의 대북정책의 경험의 토대 위에서 그 약점을 극복하여 남북 대립·갈등관계의 근본적 해결을 모색하기 위한 구상으로 제시되었다. 남북관계에서의 모든 문제 발생은 신뢰가 없기 때문이며, 따라서 신뢰를 쌓아 남북관계를 정상화시키고 함께 발전의 길로 들어서 평화통일의 기반을 구축하겠다는 것이다. 지속가능하고 안정적이며 발전하는 남북관계, 지속가능한 평화를 만들겠다는 것이다.

남북관계의 근본적인 장애요인을 신뢰의 결여에 있다고 판단한 것은 매우 원칙적이면서도 문제의 근원에 접근하려는 인식을 보여준 것으로 평가된다. 이러한 접근에 이의를 제기하기가 쉽지 않다. 남북한 간 첫 합의문인 1972년의 7·4남북공동성명에는 여러 합의 중 ‘합의사항의 성실한 이행 엄숙히 약속’이 들어 있다. 41년 전의 이러한 합의가 그 이후의 모든 합의의 이행과정에서 성실하게 지켜지지 않았기 때문에 신뢰 문제가 여전히 남북관계의 근본적 장애요인으로 남아 있는 것이다.

균형정책에서 제시한 억지와 대화의 병행, 안보와 교류협력의 배합, 남북대화과 국제공조의 조화 등은 합리적인 대북정책 기조로 평가된다. 역대 정부의 대북정책에서도 이러한 점이 강조되었으나 실제로 정책을 추진하는 과정에서 정치적 편익에 의해서 제대로 지켜지지 않는 경우가 종종 있었다. 예를 들어 김대중 정부의 ‘안보와 협력의 병행 추진’ 정책기조는 북한의 무력도발에도 불구하고 교류·협력 중시에 따라 일관성 있게 유지되지 못했다. 노무현 정부의 ‘북핵 불용’ 원칙은 북한의 핵실험으로 깨졌음에도 그에 대한 대응보다는 북한에 대한 지원과 교류가 더 중시되었다. 또 ‘남북한 당사자에 기초한 국제협력’ 원칙은 한·미관계의 갈등으로 제대로 지켜지지 않았으며 결국 효율적 대북정책 추진에 장애를 초래하였다. 이명박 정부의 ‘원칙에 철저, 유연한 접근’ 원칙은 실제에 있어서는 유연성의 결여로 나타났다. 이러한 점에서 신뢰정책과 균형정책을 제안하면서 정치적 편익에 따른 선택을 취하지 말 것을 강조한 것으로 판단된다.

신뢰프로세스는 신뢰를 쌓아가는 과정으로서 특정한 상황에 구애받는 것이 아니라 계속 진행되는 것이다. 대북정책의 연설체계와 전략적 측면에서 합리성과 신축성을 보여주고 있다. 또 정책 공약에서 한반도 신뢰프로세스는 7·4남북공동성명, 남북기본합의서, 6·15공동선언, 그리고 10·4선언에 담긴 평화와 상호존중의

정신을 존중하며, 세부사항은 상황과 현실에 맞게 조정·실천해 나가겠다고 제시하였다. 방식의 측면에서 기존의 남북한 간 주요 합의를 망라하고 있다는 점에서 포괄성을 가지고 있다.¹⁵

III. 한반도 신뢰프로세스의 추진 전략과 과제¹⁶

신뢰정책과 균형정책에 기초한 대북정책 구상은 대통령 선거공약에서 ‘한반도 신뢰프로세스’란 정책으로 제시되었다. 김대중 대통령의 ‘화해·협력정책,’ 노무현 대통령의 ‘평화·협력정책,’ 그리고 이명박 대통령의 ‘비핵·개방·3000’ 구상도 선거공약으로 제시된 것이었다. 한반도 신뢰프로세스는 ‘신뢰와 균형의 남북관계’를 만들기 위한 로드맵으로서 제시되었다.¹⁷

한반도 신뢰프로세스의 핵심 논지를 반복하면 다음과 같다. 남북한 간의 진정한 화해를 저해하는 근본 요인은 신뢰의 결여이다. 한반도의 지속 가능한 평화는 남북한 간의 협력이 없이는 불가능하다. 따라서 남북한 간 신뢰조성이 필요하다. 그러나 북한은 국제규범을 위반해왔다. 한국은 북한의 도발에 대해 강력하게 대응하면서도 동시에 남북관계 개선을 위한 새로운 기회를 계속 열어놓아야 한다. 즉 강력한 억지에 기반을 두되 신뢰를 쌓아 남북관계를 개선하고 지속 가능한 평화를 구축해나가는 것이다. 한반도 신뢰프로세스는 기본적으로 강력한 억지에 토대를 둔 대북정책이다. 북핵 문제와 관련해서는 ‘북핵 불용’의 원칙 위에서 “신뢰할 수 있는 억지력과 부단한 설득 및 효율적인 협상전략의 결합을 통해 한국과 국제사회는 북한이 핵무기 없어도 생존할 수 있고 번영할 수 있다는 것을 깨닫도록 해야 한다”는 입장이다.¹⁸

대통령 선거과정에서 공약으로 제시된 한반도 신뢰프로세스의 추진 전략과 과제들은 제18대 대통령직인수위원회의 “박근혜정부의 14대 국정과제” 속에 반영되었으며,¹⁹ 정부 부처의 검토를 거쳐 2013년 5월 28일 국무회의에서 박근혜정부

¹⁵ 박영호, “한반도 신뢰프로세스와 대북·통일정책,” 『통일과 한반도 신뢰프로세스』, 한반도선진화재단 주최 한선정책심포지엄 발표논문집, 프레스센터 20층 프레스클럽 (2013. 6. 3.), pp. 28~29.

¹⁶ 이 부분은 본 논문 심사자들의 의견을 반영하여 수정·보완하는 과정에서 관련 주제의 심포지엄에서 발표되었으며 추가로 보완되었다. 위의 논문, pp. 29~31.

¹⁷ 최대석, “박근혜 후보의 대북·통일정책 구상,” pp. 4~6.

¹⁸ Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” p. 16.

¹⁹ 제18대 대통령직인수위원회, 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』 (2013. 2.).

국정과제로 최종 확정되었다.²⁰ 국정기조 ‘평화통일 기반 구축’을 추진하기 위한 전략으로는 ‘튼튼한 안보,’ ‘한반도 신뢰프로세스’ 및 ‘신뢰외교’가 제시되었다. 이 중 ‘한반도 신뢰프로세스’는 통일부가 담당하는 핵심 전략이며, 그 아래 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화,’ ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향,’ ‘통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비’ 등 3개의 과제가 제시되었다.

또한 안보(국방)의 핵심 전략인 ‘튼튼한 안보’의 과제 중 하나인 ‘북핵문제 진전을 위한 동력 강화’는 외교부의 주관 아래 통일부가 협업부처로 추진해야 할 과제로 제시되었다. 그리고 외교부가 담당할 ‘신뢰외교’ 전략의 과제인 ‘동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대’의 추진에 통일부도 협업부처로 참여하는 것으로 결정되었다. 향후 박근혜정부의 대북정책은 튼튼한 안보, 한반도 신뢰프로세스, 신뢰외교의 3대 전략을 추진하는 토대 위에서 이상의 5개 과제를 실천하는 것을 중심으로 전개될 것이다.

첫째, ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’의 과제는 “남북 간 신뢰형성을 통해 남북관계를 안정적으로 관리, 발전”시키려는 것이다. 튼튼한 억지와 안보의 토대 위에서, 중·장기적으로 남북관계의 정상화와 지속가능한 한반도 평화를 실현하려는 의도로 평가할 수 있다. 주요 추진계획으로는 다음의 것들이 제시되었다.²¹

- ① (인도적 문제해결 적극 추진) 이산가족 및 국군포로·납북자 문제 실질적 해결, 영유아·임산부 등 취약계층 대상 순수 인도적 지원은 정치적 상황과 구분하여 지속 추진,
- ② (남북 간 대화채널 개설 및 기존 합의정신 실천) 남북 당국 간 대화 재개 및 상시 대화채널 구축 추진, 기존합의 내용 중 우선추진 가능분야 점검, 남북간 합의이행 문화 정착,
- ③ (남북 간 호혜적 교류협력 활성화) 개성공단의 발전적 정상화 및 국제화, 실질적으로 도움이 되는 경제협력사업 추진, 다각적인 사회문화 교류 내실화,
- ④ (정치·군사적 신뢰구축 및 교류협력의 상호 보완적 발전) 무력도발 중단과 상호체제 인정 등 기본적인 조치부터 실천, 교류협력의 활성화와 균형되게 정치·군사분야에서의 추가적 신뢰구축 조치 추진,

²⁰ 관계부처 합동 보도 참고자료, 『박근혜정부 국정과제』(2013. 5. 28.).

²¹ 위의 자료, p. 235.

- ⑤ (남북 간 신뢰와 비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진) 북한의 자생력 제고를 통해 경제공동체 건설의 기반을 마련하고 북한지역에 국제투자 유치 지원, 서울·평양 남북교류협력사무소 설치 문제는 여건을 감안 검토.

이상의 과제들이 그동안의 대북정책으로부터 전면적으로 새로운 것은 아니다. 그러나 신뢰프로세스의 기본 정신인 균형과 신뢰의 요소를 중시한 과제들의 선택으로 평가된다. 북한의 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 남북관계의 정치적 상황과 무관하게 지속적으로 추진하겠다고 제시하고 있는데 강력한 실천이 요구되는 부분이다.

당국 간 상시 대화 채널의 구축은 남북관계의 제도화를 위해 필요한 과제이며, 호혜적 교류협력의 활성화는 쌍방 지향적 남북관계를 만드는 요체이다. 상호체제 인정은 남북기본합의서의 핵심 사안이지만 아직도 실현되고 있지 않다는 점에서 신뢰를 쌓기 위한 핵심적 요소라고 할 수 있다. 정치·군사적 신뢰구축 및 교류협력의 상호 보완적 발전은 지난 남북관계의 경험으로부터 얻은 교훈을 반영하고 있다. 서울·평양 남북교류협력사무소 설치의 남북관계의 진전에 따라서 그 실현 여부가 결정되겠으나, 남북관계의 안정화 및 제도화를 위해 남북 간 상주대표부 설치²² 이전의 기구로서 고려할 수 있는 대안이다.

둘째, ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’ 과제는 “통일비전을 제시하고, 경제·환경 공동체 등을 추진함으로써 평화통일의 기반을 조성”하겠다는 것이다. 주요 추진계획으로는 다음의 것들이 제시되었다.²³

- ① (‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설) 남북관계 상황진전을 감안하여 녹색경제협력 도모, 남북 간 농업협력, 개성공단 내 신재생에너지 단지 조성, DMZ 세계평화공원 조성, 한반도 환경 인프라 구축을 위한 협력 추진,
- ② (북한주민 인권 등 삶의 질 개선을 통한 ‘행복한 통일’ 여건 조성) 북한인권법 제정 등 북한 인권 개선을 위한 대내외 환경을 조성하고 민간단체·

²² 북한·통일문제 전문가로 구성된 싱크탱크인 ‘한반도포럼’은 2012년 9월 ‘한반도 평화협력프로세스’를 제안하면서 3단계 중 1단계(평화협력 기반조성단계)에 상호 체제인정·존중 등에 바탕해 서울과 평양에 일상적인 남북관계를 담당할 상주대표부의 설치를 제안하였다. 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』 (서울: 늘봄플러스, 2012), p. 44.

²³ 관계부처 합동 보도 참고자료, 『박근혜정부 국정과제』, p. 236.

국제사회와의 협조체계 확대 발전,

- ③ (비핵화 진전에 따라 ‘비전 코리아 프로젝트’ 등을 통한 경제공동체 건설) 경제시찰단 교환 등 남북경제계 인사 교류·방문을 통한 유대 강화, 동북아 공동발전과 연계한 한반도 통합 물류망 구축 추진 등,
- ④ (민족공동체통일방안 계승·발전) 학술연구·공청회 등 광범위한 의견 수렴을 거쳐 민족공동체통일방안 발전방향 공론화.

이상의 과제들은 남북관계의 발전과정에서 대북정책을 넘어 향후 통일의 기반을 구축하는 과제들로 평가할 수 있다. 이밖에도 여러 가지의 과제들을 제시할 수 있으나 적어도 남북한이 쌍방 지향적이고 상호성을 가지는 교류와 협력이 발전할 때 지속가능한 남북관계, 그리고 지속가능한 평화를 넘어 통일을 지향할 수 있는 것이다. 환경공동체 건설은 기후변화문제가 지구적 과제가 된 상황에서 한반도의 생태학적 발전을 지향함을 반영하고 있다. DMZ 세계평화공원 조성 과제는 2013년 5월 8일 박 대통령의 미 상·하원 합동 연설에서 그 희망이 피력되었다. 특히 남북한 내부와 남북관계, 한반도를 둘러싼 국제환경과 전반적인 국제질서의 변화 등을 고려할 때, 이러한 변화 요인을 반영하는 『민족공동체통일방안』의 계승·발전이 요청되었는데,²⁴ 이를 주요 과제로서 포함시키고 있다.

셋째, ‘통일 대비 역량 강화를 통한 실질적 통일 준비’ 과제는 국내외적으로 통일 공감대를 확산하고 통일 대비 역량을 강화하여 실질적 통일준비를 내실화 하겠다는 것이다. 주요 추진계획으로는 다음의 것들이 제시되었다.²⁵

- ① (탈북민에 대한 생애주기별 맞춤형 교육·의료 지원 강화 및 통일미래의 역군으로 육성) 탈북민 재교육 확대 및 학교중심 맞춤형 탈북학생 교육 강화를 통한 자립기반 확충으로 보다 많은 성공사례 창출, 해외 탈북민 보호를 위해 UNHCR 등 국제사회와 협력 강화,
- ② (실질적 통일준비 역량 강화) 유관부처 간 통일대비 협조체제 강화 추진, 통일미래세대를 위한 콘텐츠 개발 등 국민통합에 기여하는 통일교육 추진, 종합적 통일재원 조달방안 마련,

²⁴ 필자는 2012년 9월 『민족공동체통일방안』을 계승·발전시킨 방안으로 『남북공동체통일방안』을 제안하였다. 한반도포럼, 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』의 제5장 “통일: ‘남북공동체 통일’을 실현하자”(pp. 89~99) 참조.

²⁵ 관계부처 합동 보도 참고자료, 『박근혜정부 국정과제』, p. 237.

- ③ (통일외교를 통한 국제적 통일공감대 확산) 주변 4국 대상 ‘1.5트랙 협의체’ 구축·운영, ‘한민족 통일 네트워크 구축사업’ 추진.

이상의 과제들은 통일을 준비하기 위해 요구되는 국내적 역량의 강화와, 통일 추진과정에서 중요한 일익을 담당할 수 있는 탈북민에 대한 정착 지원의 강화와 미래세대의 육성 등을 역점 과제로 선택한 것으로 평가된다. 통일 역량의 강화를 위해서는 물질적 역량의 강화뿐 아니라 정신적 역량의 강화가 필요하다. 분단의 장기화에 따라서 세대가 교체되고 젊은 세대의 경우 통일의 필요성에 대한 인식이 약화되고 있다는 우리 사회의 우려에 대한 대비가 필요하다는 점에서 통일교육의 중요성이 강조된 것으로 보인다.

그리고 한반도 문제의 국제화가 더욱 심화되고 있는 상황에서 통일외교의 중요성이 그동안 강조되었는데,²⁶ 이러한 점에서 통일 기반 조성과 준비 차원의 통일외교 과제는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 통일외교에는 정부 간 차원의 외교뿐 아니라 주변국 국민들의 한반도 통일에 대한 긍정적 이미지를 심어주기 위한 공공외교가 적극적으로 추진되어야 한다.

IV. 한반도 신뢰프로세스의 추진 계획²⁷

한반도 신뢰프로세스의 추진 전략과 과제를 실행해나가기 위한 추진 계획이 통일부의 2013년 업무보고에서 구체화되어 발표되었다. 2013년 3월 27일 통일부는 국정목표 ‘행복한 통일시대의 기반 구축’을 달성하기 위한 첫 해의 국정과제 추진 계획을 밝혔다.²⁸ 통일부의 추진 계획은 범정부 차원에서 국정과제가 최종 확정되기 이전에 제시되었으나 최종 확정된 국정과제의 토대 위에 있다.

통일부의 계획을 살펴보면, 먼저 국정기조로서 ‘한반도 평화정착과 통일기반 구축’을 제시했다. 이러한 국정기조의 달성을 위해 튼튼한 안보, 국민적 합의 및 국제협력을 바탕으로 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘실질적 통일준비’라는 두 개의 국정

²⁶ 박영호 외, 『평화통일을 위한 통일외교 전략』 (서울: 통일연구원, 2011); 박영호 외, 『통일외교 세부 추진전략』, 통일부 연구용역보고서 (2012. 10.).

²⁷ 이 부분은 본 논문 심사자들의 의견을 반영하여 수정·보완하는 과정에서 관련 주제의 심포지엄에서 발표되었으며 추가로 보완되었다. 박영호, “한반도 신뢰프로세스와 대북·통일정책,” pp. 32~34.

²⁸ 통일부, “한반도 평화정착과 통일기반 구축을 위한 2013년 통일부 업무보고(ppt 자료)” (2013. 3. 27.). 이하 동 자료를 인용·활용한 설명·분석에서 구체적인 페이지는 생략하였다.

과제를 추진해 나갈 것을 제시했다. 튼튼한 안보가 남북 대치의 현실과 북한의 지속되는 군사적 위협에 대한 확실한 억지력의 구비를 통해 대북·통일정책 추진의 밑바탕을 제공하는 것이라면, 국민적 합의와 국제협력은 대북·통일정책의 추진에 동력을 제공하는 핵심이라고 볼 수 있다.

통일부는 이러한 토대 위에서 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화’와 ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하는 실질적 통일준비’를 핵심 국정과제로 제시하였다. 첫 번째의 과제인 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화를 달성하기 위한 추진방향으로는, ① 안보와 협력의 균형있는 추진, ② 단계적 이행 프로세스, ③ 북한의 ‘올바른 선택’ 견인이 제시되었다.

추진구도로는, 억지와 압박, 대화와 교류·협력을 통해 한반도 신뢰프로세스를 추진하겠다는 구상을 밝혔다. 대북정책 추진과정에서 상호 갈등과 대립을 유발할 수 있는 제반 요소들을 전략의 추진과 상황을 신축적으로 반영할 수 있도록 균형 있게 조율해 나감으로써 정책적 효과를 거양하겠다는 의도이다. 이러한 전략의 제시, 그동안의 대북정책 추진과정에서 나타난 공과를 평가하여 보다 진화하고 실효성이 있는 정책을 강구·추진하겠다는 것으로 평가된다. 그러나 국정과제의 세부 추진 방향으로는 구체성이 부족하다.

두 번째의 과제인 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하는 실질적 통일준비를 달성하기 위한 추진방향으로는, ① ‘통일미래’라는 장기적 안목에서 준비, ② 쉬운 것부터 점진적·실질적으로 추진, ③ ‘지구촌 행복시대’ 건설에 기여하는 큰 틀에서 접근이 제시되었다. 그리고 추진구도로는 환경·경제공동체 등 기반조성, 대내적 통일역량 강화, 우호적 국제환경 조성 등을 통해 실질적 통일준비를 추진하겠다는 구상을 밝혔다.

이러한 구상은 대북정책에서 단기적인 성과보다는 실천 가능하고 실현 가능한 사안부터 추진하며, 점진적으로 성과를 쌓아나감으로써 통일을 향한 기반을 닦아 나가겠다는 것이다. 그러나 쉬운 것부터 점진적·실질적으로 추진하겠다는 추진방향 이외에 다른 추진방향은 ‘통일미래,’ ‘지구촌 행복시대’와 같은 너무 포괄적인 용어를 사용하여 제시하였기 때문에 구체성이 결여되어 있으며 모호하다.

두 개의 국정과제를 실현해나가기 위해 2013년의 중점 추진과제로는 9개가 제시되었다. 먼저 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화의 중점 추진과제로,

- ① 인도적 문제의 실질적 해결: 인도적 지원 투명성 있게 지속 추진, 이산가족 및 국군포로·납북자 문제해결 노력, 북한인권 개선을 위한 대내외 여건조성,

‘행복한 통일’ 기반 마련,

- ② 당국 간 대화 추진 및 합의 이행 제도화: 한반도 정세 및 북한 태도를 고려한 책임 있는 당국 간 대화 추진, 남북합의 이행 평가체제 구축·운영,
- ③ 호혜적 교류협력의 질서 있는 추진: 순수 사회문화 교류는 일관되게 추진, 남북관계 진전에 따라 호혜적 교류·협력 시행, 신뢰를 쌓아가는 ‘질서 있는 교류·협력’의 정착,
- ④ 개성공단의 국제화: 개성공단 해외시장 확대를 통해 ‘창조경제’에 기여, 입주기업 애로사항 해소 및 새로운 수익창출 기회 확대, 개성공단 주재원 신변안전 강화,
- ⑤ 남북관계 진전을 통한 북핵문제 해결 기여: ‘북핵 불용’의 확고한 원칙 일관되게 견지, 강력한 억지를 바탕으로 설득과 압박을 병행, 북핵문제 해결을 위한 남북 간 실질적 협의 추진 등이 제시되었다.

두 번째의 국정과제인 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하는 실질적 통일준비와 관련해서는,

- ① 북한이탈주민의 맞춤형 정착지원: 탈북 청소년 교육지원 내실화, 탈북민의 자립기반 확충, 정착지원 제도 개선을 통해 탈북민의 애로사항 해소,
- ② 국민통합에 기여하는 통일교육: 미래세대 통일의식 제고, 통일교육을 통한 국민통합 기반 마련,
- ③ 통일정책에 대한 국민적 합의 강화: 한반도 신뢰프로세스에 대한 국민적 공감대 확산, 민족공동체 통일방안 계승·발전, 통일준비의 실질적 기반 강화,
- ④ 통일의교를 통한 국제적 통일공감대 확산: 한반도 신뢰프로세스에 대한 국제사회의 이해와 지지 확보, 동북아협력과 남북협력의 상호보완적 추구를 통한 시너지 효과 창출 등이 제시되었다.

전반적으로 박근혜정부의 국정과제를 전폭적으로 반영하여 추진계획을 제시한 것으로 평가된다. 그러나 정책과제들의 집행과정에서는 그동안 남북관계에서 왜 신뢰를 쌓지 못하고 불신이 지속되었는지, 북한에 그 원인이 있다면 그 원인은 무엇이었는지, 그동안의 대북정책 추진과정에서 무엇이 문제였는지 등과 같은 요인들에 대한 냉정한 검토와 평가를 바탕으로 적실성이 있고 상황 신축적이며, 상대방 북한의 호응을 유도하여 ‘변화’를 유발할 수 있도록 하는 정책의 실효성 등에

역점을 두어야 할 것이다.

그 이유로는 북한의 3차 핵실험 이후의 상황과 정책의 대상인 북한의 대남정책에 대한 현실적인 판단이 결여되었다는 비판으로부터 자유롭지 못하기 때문이다. 즉 한반도 신뢰프로세스의 적실성과 적절성에 대한 검토가 부족했다는 비판이 제기되었다.²⁹ 실제로 통일부의 업무보고 3일 후인 3월 30일 북한 중앙특구개발지도 총국이 ‘최고 존엄 훼손’을 이유로 개성공단 폐쇄를 위협하고 4월 8일 잠정폐쇄를 선언하면서 남북관계의 정상화를 위한 추진과제로 제시된 ‘개성공단의 국제화’는 현실성이 결여된 과제로 선정되었다는 비판을 면하기 어렵게 되었다.

한편, 남북관계 진전의 최대 걸림돌이자 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위협하고 있는 북핵 문제의 해결을 위한 노력이 더욱 강화되어야 한다. 이를 위해 외교부가 주관하고 통일부가 협업하는 국정과제인 ‘북핵 문제 진전을 위한 동력 강화’가 제시되었다. 북한의 핵실험에 대한 엄중한 대응을 추진하면서 미국·중국·일본·러시아 등 6자회담 참여국과 정책적으로 조율하고 남북 간 협의를 거쳐 비핵화 해결을 추진하겠다는 구상이다. 구체적인 추진계획으로는, 국제사회와 긴밀한 공조를 통한 대응, 미국·중국·일본·러시아 등 관련국들과의 조율을 통한 비핵화 프로세스 실천 여건 조성, 3자 전략대화(한·미·일, 한·미·중)의 단계적 가동 및 국제사회와의 협력 확대, 비핵화 진전을 위한 남북 간 실질적 협의 추진 등이 제시되었다.³⁰

그동안 6자회담의 틀 안에서 양자, 3자 등의 정책협력을 통하여 북핵 문제 해결을 위한 노력이 전개되었으나 북한은 3차례의 핵실험을 하고 ‘핵보유국’으로서의 정책과 군사전략을 공식화하였다. 국제사회와의 공조 강화를 통한 외교적 노력은 간단없이 추진되어야 하지만, 일치된 국제연대의 조성이나 압박 수단의 효율적 활용 등을 통한 강화된 압박과 외교적 협상의 적절한 활용 방안의 강구가 더욱 요청된다. 또한 북한의 기본 입장이 핵문제를 남북 양자 간의 협상문제로 간주하지 않는다는 점에서 ‘비핵화 진전을 위한 남북 간 실질적 협의 추진’의 실현 가능성의 문제가 대두될 수 있다.

그리고 외교부가 주관하고 통일부 등이 협업하는 과제인 ‘동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대’도 한반도 신뢰프로세스의 추진을 직접, 간접적으로 지원하는 정책과제이다. 동 과제는 “동북아 양자 갈등구조를 다자 간 상호협력의 틀로

²⁹ 유호열, “새로운 남북관계 해법Ⅱ” 제4회 코리아정책포럼, 코리아정책연구원 3주년 기념 워크숍 발제문, 아카데미하우스 (2013. 3. 29.), p. 2.

³⁰ 관계부처 합동 보도 참고자료, 『박근혜정부 국정과제』, p. 231.

완화”하고 “유라시아 협력과 연동시켜 한반도와 동북아에서 신뢰구축과 경제협력을 병행 추진”하려는 것이다. 한반도문제는 남북 간 차원만이 아니라 국제적 차원에서 동시에 정책이 추진되어 해결되어야 한다. 따라서 한반도 신뢰프로세스의 국제적인 차원이라고 할 수 있다. 즉 ‘비전 코리아 프로젝트’가 실효성 있게 추진되기 위해서는 ‘동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 확대’ 과제와의 긴밀한 협력적 추진 방안이 필요하다.

V. 정책 추진 방향

이상에서 검토한 바와 같이 한반도 신뢰프로세스는 탈냉전 이후 역대 정부의 대북정책에 대한 공과의 검토를 바탕으로 제시된 것이다. 그러나 역대 한국 정부의 대북정책이 이상적이고 합리적인 정책비전과 구상으로 시작되었다라도 실질적인 추진과정에서는 북한이라는 상대방으로 인해 정책목표가 제대로 실현되지 않거나 때로는 정치적 편익에 의하여 애초의 목표와는 다르게 추진되었다. 한반도 신뢰프로세스도 첫 발을 내딛기도 전에 어려움에 봉착하게 되었다. 그러나 남북대화가 시작된 1970년대 초 이래의 남북관계를 회고하면 신뢰를 만들어가는 과정은 끊임없는 인내와 창조적인 아이디어, 상황을 적실성 있게 활용할 줄 아는 정책적 신축성과 전략적 유연성 등이 필요함을 우리에게 교훈으로 주고 있다.

이러한 관점에서 한반도 신뢰프로세스가 성공적으로 추진될 수 있도록 하는 정책 추진 방향을 제시해본다.³¹

첫째, 한반도 신뢰프로세스가 성공하기 위해서는 구상의 기본 문제인식과 접근의 토대이자 핵심과제인 남과 북이 약속을 지키는 것이다. 적대적 상대방 간의 관계 개선은 상대방에 대한 불신의 지속하는 상황에서도 합의한 작은 약속의 이행으로부터 출발한다. 사회적 관계에서 신뢰(trust)는 상호 행위가 정상적인 것으로 인식되고 그러한 정상적인 것의 지속적인 재생산을 통해 만들어질 수 있으며 그러한 행위의 반복과 재확인을 통해 ‘우리’라는 인식이 쌓여나가야 한다.³² 이러한 논리는 폭력적 갈등으로 대치하고 있는 국가 간 관계에도 적용할 수 있을 것이다.

³¹ 이와 관련한 필자의 기본 생각은 박영호, “박근혜 정부의 대북정책 실천 방향과 과제,” 『통일』, 379호 (민족통일협의회, 2013. 4.), pp. 6~7에 처음 제시되었으며, 여기에서는 대폭적으로 수정·보완하였다.

³² Jan Philipp Reemtsma, *Trust and Violence* (Princeton: Princeton University Press, 2012), p. 27.

남북관계에 여전히 근본적인 불신이 내재하고 있고 거래 행위에서도 불신을 버리지 못하고 있는 상황에서 거래 행위, 즉 약속이나 합의의 이행이 반복적으로 나타나고 그러한 행위가 정상적인 것으로 인식이 되고 확인·재확인되는 과정이 신뢰를 쌓는 과정이다. 약속의 이행을 통해 신뢰를 만들어 가면 작은 신뢰가 누적되어 큰 신뢰를 할 수 있는 여건이 만들어질 수 있다. 이러한 과정이 되풀이되면 결국 신뢰의 제도화 또는 제도 간의 신뢰를 이룰 수 있다. 남과 북이 말로서 만의 ‘동포’나 ‘같은 민족’이 아니라 상대방에 대한 불신의 완화를 통해 상대방과의 행위가 정상적인 것이며 따라서 서로에게 도움을 주는 ‘우리’라는 인식을 만들어가야 하는 것이다. 7·4남북성명, 남북기본합의서, 6·15공동선언, 10·4선언 등 그동안 남북 간에 이루어졌던 합의들의 기본 정신이 존중되고, 이를 실천하겠다는 의지의 재확인 필요하다. 당국 간 대화의 교착국면을 풀기 위하여 당면 현안을 중심으로 대화의 재개를 추진하고, 대화 재개 시 실질적 대화를 추진하여 세부 사항들을 상황 변화에 맞게 조정·실천해나면 남북관계의 정상화를 향한 길을 찾아갈 수 있을 것이다.

둘째, 한반도 신뢰프로세스의 신뢰를 쌓아나가기 위한 계기와 명분이 필요하다. 즉 북한의 긍정적인 호응을 어떻게 유발하여 그 프로세스를 시작할 수 있는가의 문제다. 만약 적대감과 불신이 어느 일방보다 타방이 더 크다면, 상대적으로 불신이 적은 일방이 신뢰를 쌓는 과정을 먼저 시작하는 것이 합리적이다.³³ 또 먼저 화해조치를 취하는 것이 신뢰를 증대시키고 상대방에게 무엇인가 줄 수 있다는 것을 보여줄 수 있다. 다만 이런 경우 화해조치가 상대방으로 하여금 일시적인 계약으로 인식되지 않고 적대적 관계를 바꾸고자 하는 진정성이 있는 것으로 인식되어야 한다.³⁴ 반면에 신뢰를 쌓아가기 위해 먼저 선의의 조치를 취하는 일방에 대해 상대방이 계속 호혜적인 조치를 취하지 않으면 상호 간의 인지적 적응이 수반되지 않는다. 우리는 그동안의 남북관계에서 바로 이러한 상황을 경험하였다.

따라서 남북 간의 신뢰를 쌓아가는 방안은 어느 일방의 선의가 상대방에게 이용당한다는 인식을 최소화하도록 행위의 의도를 명백히 하고 상대방이 호혜적인 반응을 보이도록 명분을 쌓는 것이다. 적대적 상대방 간에 어느 일방의 제안이나 정책이 상대방에게 ‘정상적인 조치(상황)’로 인식되거나 최소한 자신의 이익을 침

³³ Dean G. Pruitt, “Strategy in Negotiation,” Victor A. Kremenjuk, ed. *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues* (San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1991), p. 88.

³⁴ *Ibid.*

해하는 ‘비정상적인 조치(상황)’라는 인식이 적다고 인식이 될 때, 의구심을 가지면서도 반응을 하게 될 것이다. 이러한 점에서 정치적 상황과 구분하여 인도적 문제를 추진해나가겠다는 계획은 의미가 있다. 특히 영유아 등 취약계층을 위한 지원의 지속적인 추진은 인도주의 정신에 입각해야 한다. 적극적인 실천행위가 필요한 부분이다. 나아가 북한 주민의 열악한 삶을 개선해주기 위한 대북 인도적 지원을 투명성 있게 지속적으로 추진해나가는 것은 관계 개선을 위한 진정성을 보여 주는 하나의 방법이 될 수 있다.

셋째, 신뢰가 축적되기 위해서는 남북한이 상호 공존과 안전보장에 대한 확신을 가지도록 해야 한다.³⁵ 한국은 북한의 군사적 위협을 경계하며, 그러한 점에서 북한도 미국의 ‘적대시 정책’ 철폐를 내세우는 한미의 군사적 위협을 강조하고 있다. 상호 군사적 위협에 대한 의구심이 크게 완화되지 않는 한 교류와 협력이 안정적으로 정착되기도 어렵고 진정한 관계 구축을 하기가 어렵다. 안보에 대한 확신이 없으면 상대방과의 협력관계에 임하지 않는 것이 과거 냉전체제 아래서의 동서관계의 가장 큰 특징이다. ‘정상적인 남북관계’를 만들어가기 위한 신뢰의 누적을 위해서는 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가지고 남한과 직접적으로 평화문제를 논의할 수 있도록 해야 한다. 한 국가가 자국의 구조적 조건이 안정화될 경우, 거래 상대방과의 상호작용의 지속성과 빈도를 증진시킬 가능성을 높인다. 향후 시간이 걸리고 우여곡절은 있을 것이나 북·미관계 및 북·일관계 개선이 진전될 가능성이 있다. 한국은 이러한 북한의 대미·일관계 정상화 과정을 적극 지원함으로써 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 우려를 불식시켜 나가야 할 것이다. 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 안정감의 회복은 대남관계에서의 정책변화를 억제하는 측면도 있으나, 남북 간 경제·사회문화 협력관계의 확대와 북한의 미·일 및 여타 서방국가와의 거래관계 확대는 군사적 차원의 대남적대전략을 제한하는 요인이 되며, 따라서 조심스런 개방·개혁을 위한 다양한 차원의 남북대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다. 이러한 점에서 남북관계를 유엔회원국으로서의 국가성을 인정한 관계로 운영할 필요가 있다. 이러한 관계가 남북통일을 포기하는 것은 결코 아니다.

넷째, 남북관계의 정상화는 특정 정권이나 시기에 얽매이지 않고 지속가능한 남북관계가 구축되어야 가능하다. 따라서 남북관계는 어느 일방만이 아니라 쌍방에

³⁵ 박영호, “김정은의 북한과 남북관계 발전을 위한 과제,” (사)코리아정책연구원 주최 ‘새로운 남북관계를 위한 해법 I’ 주제 학술회의의 발표논문, 대한상공회의소 의원회의실 (2012. 9. 19.), p. 13.

계 이로움을 가져오는 쌍방 지향적이며 호혜적인 관계로 발전되어야 한다. 남북 간 교류·협력은 이러한 관계를 만들어가기 위한 좋은 수단이다. 남북 교류·협력이 어느 일방에 의해 주도될 때 남북관계는 불안정하다는 것을 우리는 경험으로 배웠다. 남북한이 쌍방 지향적 관계를 하나하나 만들어나갈 때 상대방에 대한 돌이키기 어려운 신뢰를 쌓을 수 있다.

그러나 대화가 중요하지만 대화 자체에 목적이 있는 것이 아니듯이 교류·협력 또한 중요하지만 그 자체에만 목적이 있는 것이 아니다. 남북 간 대화와 교류·협력이 상호성의 관계를 발전시키고 그러한 방식의 관계 발전이 신뢰를 누적하여 관계의 강도와 심도가 강화되는 선순환의 관계 발전으로 전환될 때야 비로소 남북관계는 정상화의 단계로 진입할 수 있다.

다섯째, 이러한 관계의 형성과 발전은 한반도에 지속가능한 평화가 동시에 추진·구축될 때 탄력을 받을 수 있다. 교류·협력의 진전이 정치·군사적 신뢰구축과 상호 영향을 주면서 추진될 때 신뢰의 토대가 단단해질 수 있는 것이다. 또 북한의 핵문제도 한반도비핵화공동선언, 9·19공동선언, 2·13합의 등 기존 합의들의 정신을 존중하고 이행의 동력을 다시 확보해나가야 한다. ‘북핵 불용’과 비핵화의 목표는 한반도에 공고한 평화상태를 구축하기 위해 꾸준하고도 지속적으로 추진되어야 한다. 국제적인 핵협상의 경험사례나 지나온 북핵문제의 전개과정을 볼 때, 궁극적인 비핵화의 목표 달성을 위해서 비핵화의 프로세스는 당연히 대북정책의 주요 과제로 포함되는 것이다. 특히 지난 20년 이상 북핵문제가 남북관계의 발전을 저해하는 핵심 걸림돌이 되어왔으므로 역으로 남북관계의 발전을 통해 북핵문제 해결의 동력을 찾아보는 것도 유효한 대안을 찾는 방안이다.

여섯째, 한반도 신뢰프로세스는 남북한 간 차원만이 아니라 국내적 차원과 국제적 차원을 포함하여 추진되어야 하며, 또 관련 사안들과 상호 영향을 주고받으면서 추진되어야 실효성을 가질 수 있을 것이다. 그렇다면 한반도 신뢰프로세스의 ‘신뢰’는 기본 구상인 남북 간의 신뢰를 쌓아가는 것과 더불어, 국내적 차원에서 ‘남남갈등’을 완화하고 정책에서의 공감대를 넓히는 ‘국내 신뢰프로세스’와 국제사회에서 한국의 정책에 대해 신뢰를 얻는 ‘국제 신뢰프로세스’의 영역을 포함하는 것으로 확대될 수 있을 것이다.

사실 국민적 합의는 탈냉전 시대 역대 정부의 대북·통일정책 추진과정에서 항상 강조되었다. 그러나 정치·이념·지역 등을 매개로 한 ‘남남갈등’의 발생은 때때로 대북정책을 둘러싼 첨예한 갈등을 유발함으로써 정책 자체의 동력을 상실하게 만들었다. 자유민주주의 체제 아래서 선택된 정책에 정통성과 추진 동력을 확실하

게 부여하는 것은 다양한 의견을 수렴하여 반영하는 국민적 합의이다. 바로 한반도 신뢰프로세스의 ‘국내적 신뢰프로세스’를 말한다.

그리고 박근혜정부의 대북정책 구상에서도 강조하고 있는 국제협력은 한반도 문제의 국제화가 심화된 상태에서 과거 어느 때보다 중요 요소가 되었다. 한반도 문제의 일차적 당사자는 남한과 북한이다. 그러나 한반도의 정세변화와 현상변경 문제에 참여한 이해관계를 갖는 한반도 주변국과 국제사회와의 협력의 유무와 그 정도는 우리의 대북·통일정책의 성과에 매우 큰 영향을 미친다. 통일외교의 경우, 우리의 정책에 대한 이해와 지지 확보 이외에도 한반도 안보 및 북핵문제와 같은 핵심 현안의 해결 등을 위해 미국, 중국을 비롯하여 국제사회와의 긴밀한 협력이 필수적이다. 특히 한반도문제의 국제화가 심화된 상황에서 동북아지역 평화와 협력의 틀 속에서 한반도문제를 풀어나가는 것이 우리의 국가이익과 주변국의 국가이익을 상호 보완적으로 추구할 수 있는 방법이 될 것이다. 즉 한반도 신뢰프로세스의 ‘국제적 신뢰프로세스’를 말한다.

일곱째, 남북관계의 발전은 대북정책의 분야별, 행위자별, 정책추진 주체별 균형적인 인식을 갖고 전반적인 조정의 과정을 통해 추진됨으로써 성공적인 결과를 기대할 수 있다. 북한 문제는 현상유지와 현상타파, 민족문제와 국제문제, 국가발전 등의 여러 문제가 중첩적으로 관련되는 문제다. 남북관계에서는 상대방 북한 때문에 선도하는 분야가 있을 수 있고 또 근본적인 구조를 바꿀 수 있는 분야가 있을 수 있다. 각 분야별 정책 영향력에 대한 세밀한 전략과 행동계획이 필요하다.

또 남북관계는 일방적인 것이 아니라 쌍방지향적인 것이 되어야 한다. 따라서 대북정책은 기대에 의해서가 아니라 현실 적합성, 실현 가능성 등을 고려하여 강구·추진되어야 한다. 이러한 목표와 목표 달성을 위한 정책 우선순위가 세워진다면 이를 달성하는 과정에서 원칙이 견지되어야 한다. 그러나 원칙의 견지가 전략적 유연성을 차단해서는 안 된다. 일단 정해진 목표를 달성하기 위한 정책을 추진하는 과정에서 남북관계가 교착된다고 해서 성급하게 방향을 틀 필요는 없다. 만약 방향 전환을 한다면 국제정세, 남한정세, 남북관계, 북한 내부 등 전반적 요인들의 종합적 판단 위에서 나와야 한다.

한반도 신뢰프로세스의 추진은, ① 남북관계 발전 프로세스(당국 간 대화와 합의이행 제도화, 호혜적 교류·협력, 인도적 지원 등), ② 비핵화 프로세스, ③ 한반도 평화 프로세스, 그리고 ④ 동북아 평화협력 프로세스 등 하위프로세스가 상호 조화와 균형을 이루어 선순환의 과정으로 진입하도록 하는 것이 성공적 결과를 산출하는 관건이 될 것이다. 이 과정의 접근은 각 하위 프로세스가 포괄적이며 다

면적이고 상호 유연한 관련을 갖도록 연동하는 방식을 채택할 필요가 있다.

VI. 결론

박근혜 정부 출범 이후 북한은 미국과 한국에 대해 정전협정 백지화, 전면전, 완전 파괴 등 위협공세의 수준을 높여더니 마침내 3월 30일 “기다리고 기다리던 판가리 결전의 최후시각은 왔다”며 “이 시각부터 북남관계는 전시상황에 들어간다”고 선언했다. 또 ‘핵 선제공격’을 노골적으로 거론한 북한은 자신들의 “첫 타격에 미국 본토와 하와이, 괌도가 녹아나고 남조선 주둔 미군기지는 물론 청와대와 괴뢰군기지도 동시에 초토화될 것”이라고 위협했다.³⁶ 그리고 이를 김정은의 “중대결심은 미국과 괴뢰패당에 대한 최후경고이며 정의의 최종결단”이라고 강조했다.³⁷

북한의 군사위협 공세가 젊은 지도자의 허세부리기인지, 과대 성장한 강경 군부 주도의 ‘맞받아나가는 공격 전략’인지, 북한 내부 결속용인지, 아니면 정말로 전시상황을 원하는 것이었는지 정확히 판단하기는 어렵다. 그러나 분명한 것은 북한지도부가 ‘핵보유국’으로서 핵능력을 공세적 수단으로 사용하기 시작했다는 점이다.

북한은 당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의를 ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선’을 채택하고 “핵보유를 법적으로 고착시키고 세계의 비핵화가 실현될 때까지 핵무력을 질량적으로 확대강화할 것”을 선언했다. 군에 대해서는 핵무력을 전쟁억제력과 전쟁수행전략에 반영한 전법과 작전을 발전시킬 것을 지시했다. 특히 핵무기가 협상의 대상이 아니며 핵위협이 존재하는 한 절대 포기하지 않을 것임을 선언했다.³⁸ 이어 4월 1일 최고인민회의 제12기 7차 회의에서 법령 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’를 채택하여 헌법 전문에 규정한 ‘핵보유국’ 지위를 법령으로 구체화하였다. 그리고 한반도 비핵화와 관련, ‘세계의 비핵화, 미국의 비핵화가 선결조건’임을 주장하고 있다.³⁹

북한의 3차 핵실험과 핵무기 보유 및 개발 전략의 공식화, ‘핵 선제공격’의 수단화 등은 한반도의 안보패러다임의 근본적 변화를 가져왔다. 한국의 대북정책은 이

³⁶ 이러한 북한의 전략을 이론상으로 해석해보면, ‘소수의 핵보유국이 대규모 핵보유국의 특정 소수의 표적을 집중 공격하겠다고 위협함으로써 상대방을 억제’하는 최소억제(minimal deterrence) 전략으로 볼 수도 있고, 한국을 인질로 하여 미국을 억제하려는 인질전략으로 볼 수도 있다.

³⁷ “정부·정당·단체 특별성명,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 30일.

³⁸ “당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2013년 3월 31일.

³⁹ “세계의 비핵화, 미국의 비핵화가 선결조건이다,” 『노동신문』, 2013년 5월 3일.

제 이러한 안보패러다임의 변화를 반영해야 한다. 새로운 접근을 요구하고 있으며, 북핵 문제의 해결을 위한 방식도 바뀌어야 한다.

한반도 신뢰프로세스는 역대 정부가 북한의 진정한 변화를 유인하지 못했기 때문에 새로운 정책이 필요하다는 인식에서 출발했다. 또 남북한 사이의 신뢰 축적은 어느 일방의 선의의 누적으로서가 아니라 ‘서로의 약속을 따를 수밖에 없게 만드는 신뢰’로부터 비롯된다고 보았다. 그러나 신뢰를 만들어가는 일의 출발은 북한의 현실을 고려하면 한국의 이니셔티브로 추진할 수밖에 없다. 한국의 선제적인 이니셔티브는 국제사회에서 중견국가로서의 역할을 수행하는 것이기도 하다. 한국은 독자적으로도 세계 유수의 경제규모를 자랑하는 국가다. 1인당 국민소득 20,000달러 이상을 달성하고 인구 5,000만 명에 이르는 나라(20-50클럽)는 세계에서 7개 나라뿐이다. 한국은 20-50클럽의 7번째 국가다. 한반도를 둘러싸고 있는 강대국들이 총체적 국력에서 한국보다 우위에 있는 것은 사실이지만, 그렇다고 하여 한국의 독자적 정책구상 및 추진 능력을 낮게 볼 필요는 없다. 한국의 정책이 주변국의 정책 형성에 영향을 미칠 수 있고 한국의 정책 제안을 통해 주변국의 구체적인 정책 방안이 마련될 수도 있다.

남북관계의 현실은 냉정하게 말하면 신뢰의 첫 단추를 끼는 일 그 자체가 매우 어려운 과제다. 첫 단추를 꿰어 신뢰를 만들어가는 과정을 시작하려면 상대방을 강제하는 능력인 물리적 힘(power)은 일시적이라는 점을 명확히 인식해야 한다.⁴⁰ 이는 핵무력 증강전략으로 한국을 인질화하고 미국에 대응하면서 접근하며 체제를 고수하고자 하는 북한 정권에게 더욱 더 해당한다. 국가 안위와 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가의 기본임무를 수행하는 안보 능력의 구비는 당연한 일이지만, 국가 간 관계 발전은 결국 대화와 협상, 그리고 교류와 협력 등의 상호 작용을 통해 이루어진다는 점을 잊지 말아야 한다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

⁴⁰ Jan Philipp Reemtsma, *Trust and Violence*, p. 80.

참고문헌

1. 단행본

- 박영호 외. 『평화통일을 위한 통일외교 전략』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 통일원. 『통일백서』. 서울: 통일원, 1995.
- 한반도포럼. 『남북관계 3.0: 한반도 평화협력프로세스』. 서울: 늘봄플러스, 2012.
- Reemtsma, Jan Philipp. *Trust and Violence*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

2. 논문

- 박영호. “김정은의 북한과 남북관계 발전을 위한 과제.” (사)코리아정책연구원 주최 ‘새로운 남북관계를 위한 해법 I’ 주제 학술회의 발표논문. 2012.
- _____. “박근혜 정부의 대북정책 실천 방향과 과제.” 『통일』. 379호. 민족통일협의회, 2013.
- _____. “박근혜 정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 그 과제.” 한반도포럼 월례세미나 발제문. 2013.
- _____. “북한 외교정책에서 핵·미사일(대량살상무기)의 의미와 한계.” 『평화와 안보』. 제 3권. 2006.
- _____. “통일정책 20년 성과와 발전방향.” 『분단시대를 넘어 통일시대로』. 통일연구원 개원 18주년 기념 학술회의 발표논문집. 2009.
- _____. “한반도 신뢰프로세스와 대북·통일정책.” 『통일과 한반도 신뢰프로세스』. 한반도 선진화재단 주최 한선정책심포지엄 발표논문집. 2013.
- 유호열. “새로운 남북관계 해법 II.” 제4회 코리아정책포럼(코리아정책연구원 3주년 기념 워크숍) 발제문. 2013.
- 최대석. “박근혜 후보의 대북·통일정책 구상.” 도산통일연구소 주최 “2013년 한반도 평화 전망과 새 정부 통일정책 진단” 대선후보 진영 초청 통일포럼 발제문. 2012.
- Park, Geun-hye. “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang.” *Foreign Affairs*. Vol. 90, No. 5. September/October 2011.
- Pruitt, Dean G. “Strategy in Negotiation.” Victor A. Kremenyuk, ed. *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1991.

3. 기타자료

- “당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에 관한 보도.” 『조선중앙통신』. 2013년 3월 31일.
- “박근혜 대통령 취임사 전문.” 2013년 2월 25일.

“북한 국방위원회 성명.” 2013년 1월 24일.

“북한 외무성 성명.” 2013년 1월 23일.

“분야별 남북회담 개최 현황.” <<http://www.unikorea.go.kr/viewPage.req?idx=PG0000000242>>.

“세계의 비핵화, 미국의 비핵화가 선결조건이다.” 『노동신문』. 2013년 5월 3일.

“정부·정당·단체 특별성명.” 『조선중앙통신』. 2013년 3월 30일.

관계부처 합동 보도 참고자료. 『박근혜정부 국정과제』. 2013년 5월 28일.

박영호 외. 『통일외교 세부 추진전략』. 통일부 연구용역보고서. 2012년 10월.

제18대 대통령직인수위원회. 『제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제』. 2013년 2월.

통일부. “한반도 평화정착과 통일기반 구축을 위한 2013년 통일부 업무보고(ppt 자료).” 2013년 3월 27일.

Abstract

**The Park Geun-hye Government's North Korea Policy:
*Trust-Building Process on the Korean Peninsula
 and Its Policy Directions***

Young-Ho Park

The Park Geun-hye Government has been launched at a time of critical challenges, including changing Northeast Asian international order in the G2 era and North Korea's claiming of a 'nuclear state'. The Park Geun-hye Government has set 'robust security' 'trust-building process on the Korean peninsula' and 'trust diplomacy' as three strategies to establish the foundation of peaceful unification. The trust-building process on the Korean peninsula is the basic framework of its North Korea policy. It is also a key strategy. There are several tasks: normalizing inter-Korean relations through the implementation of the trust-building process on the Korean peninsula, aiming a 'big unification' starting from a 'small unification' preparing for unification practically by enhancing capabilities for the unification, facilitating driving forces for the progress toward a peaceful resolution of the North Korean nuclear problem, etc. This article analyzes and assesses the trust-building process on the Korean peninsula in terms of its basic plan, implementing strategies and major tasks. And it suggests policy directions to successfully carry out the trust-building process. The author finally makes a proposal that it is necessary to map out a plan of four sub-processes under the trust-building process and take a comprehensive, multi-dimensional, and mutually-related approach. The four sub-processes are inter-Korean relations development process, denuclearization process, peace-building process and process for peace and cooperation in Northeast Asia.

Key Words: Park Geun-hye Government, North Korea Policy, Trust-Building Process on the Korean Peninsula, Trustpolitik, Alignment Policy, Policy Direction

한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안

박 인 휘*

- I. 서론
- II. 한반도 신뢰프로세스 수립의 배경
- III. 한반도 신뢰프로세스의 개념화 및 이론화
- IV. 한반도 신뢰프로세스의 추진 원칙과 주요 반론
- V. 한반도 신뢰프로세스의 국제화
- VI. 결론

국문요약

박근혜 정부의 대북정책인 ‘한반도 신뢰프로세스’는 수 십년간 반복된 한국과 북한 사이의 그리고 북한과 국제사회 사이의 약속-파기의 악순환의 고리를 끊어야 한다는 문제의식에서 출발하고 있다. 수많은 약속과 국제적 합의에도 불구하고 한반도에 평화가 정착되지 못한 데에는 결국 남북한 사이에 최소의 신뢰마저 형성되지 못했기 때문인 것으로 판단된다. ‘전략적 신뢰’를 활용한 정책을 개발하고 또한 동시에 공격적인 목표로서 신뢰형성을 설정함으로써, 탈냉전기 이후 20년간 진행된 북핵문제의 해결을 포함한 남북관계의 발전을 도모하겠다는 정책적 지향점을 가지고 있다. 기존에 남북한 관계에서도 출되어 있던 성과와는 달리 ‘신뢰’는 다양한 행위자의 참여 및 다양한 영역에 걸친 복합적인 전개를 요구하므로, 신뢰가 형성되는 과정은 단계적으로 성과를 쌓아올리는 프로세스적인 측면을 가진다.

한반도 신뢰프로세스는 기본적으로 ‘신뢰구축이론’에 기반하고 있으면서도 상대적으로 군사분야에서의 정책수단 개발이라는 한계성을 가지고 있는 신뢰구축이론을 보다 창의적으로 발전시키고 있다. 신뢰프로세스의 성공적인 추진을 위해서는 ‘균형정책(alignment policy)’을 포함하여 ‘지속가능한 평화의 원칙’ 그리고 ‘위기관리의 원칙’ 등이 함께 요구되고 있다. 신뢰프로세스는 한반도평화를 위한 남북 관계적 노력은 물론 국제공조적 노력 역시 중시하는 관계로 한반도-동북아 및 한반도-글로벌 차원에서 상호 추동하는 선순환적 평화정착 노력을 강조하고 있다.

주제어: 한반도 신뢰프로세스, 전략적 신뢰, 균형정책, 지속가능한 평화, 한반도-동북아-글로벌 연계성

* 이화여자대학교 국제학부 교수

I. 서론

탈냉전기에 접어든지 언 20년이 넘어가면서 한반도의 안보상황은 새로운 국면을 맞이하고 있다. 2012년 4월의 장거리 미사일 실험 및 연이은 핵보유 사실의 헌법 명기 이후 약 1년 가까이 계속된 북한의 위기고조전략은, 남북관계 발전과 한반도 평화정착을 위해 지금까지의 노력과는 차원이 다른 보다 창의적인 접근을 요구하고 있다. 북한 핵문제가 불거져 나올 때마다 우리는 지난 20여 년간 매우 독특한 방식의 이분법적 논쟁을 경험한 바 있다. 그것은 북한의 핵개발은 외부 세계로부터 보다 많은 경제적 이득을 확보하기 위한 협상용이라는 주장과 북한의 핵개발은 궁극적인 핵보유국이 되기 위한 치밀한 준비라는 주장 사이의 논쟁이었다.¹ 그런데 지난 2월 12일 북한의 제3차 핵실험 감행으로 인해 북한 핵을 외교적 협상용으로 이해하는 시각이 점차 사라지고 있다. 협상용으로서의 핵개발은 비핵화를 위한 우리와 미국의 정책적 노력의 중요성을 강조하지만, 핵보유국이 되기 위한 수순으로서의 핵개발은 결국 비핵화가 북한 스스로의 의지와 노력에 달려 있다는 다소 회의론적인 관점을 반영하고 있다. 결과적으로 북한의 비핵화, 남북관계의 발전, 그리고 궁극적인 한반도에서의 평화정착을 위한 우리의 노력이 점점 더 한계 상황에 놓이게 되는 것을 의미한다.

이러한 한반도 안보환경 하에서 들어선 박근혜 정부는 핵심 대북정책으로 ‘한반도 신뢰프로세스’를 내세우고 있다. 박근혜 대통령 스스로 가지고 있는 국제사회에 대한 높은 관심, 세계 주요 지도자들과의 네트워크, 고 김정일 위원장과의 만남, 그리고 선거 과정에서 강조한 포괄적인 외교안보 이슈 등과 같은 이유들로 말미암아, 국내외 많은 사람들은 새로운 행정부의 대외정책에 높은 관심을 보이고 있다. 특히 위에서 언급한 한반도 안보환경의 근본적인 변화 국면을 맞이하여, 새로운 정부가 내세우고 있는 한반도 신뢰프로세스가 궁극적으로 더욱 어렵고 복잡해진 북한 문제를 잘 해결해 나갈 수 있을지 우리 국민들은 물론 국제사회가 함께 세심하게 지켜보고 있는 상황이다. 그런데 ‘한반도 신뢰프로세스’는 특정 시점에서만 적용되는 한시적인 정책수단이 아니라, 박근혜 정부 5년 동안 지속적으로 견

¹ 참고, 류길재, “북핵문제의 성격과 해결을 위한 전략 구상,” 『한국과 국제정치』, 제25권 4호 (2009), pp. 87~118; 박인휘, “북핵문제의 복합성, 미국의 딜레마, 그리고 동북아 안보의 변화,” 『한국정치외교사논총』, 제28집 2호 (2007), pp. 229~253; Joel Wit, “Enhancing U.S. Engagement with North Korea,” *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 2 (2007), pp. 53~69; Lee Sang-hyun, “North Korea Nuclear Crisis: Options for South Korea,” *Korea Journal*, Vol. 45, No. 4 (2005), pp. 85~111.

지할 핵심 정책구상임은 물론, 현 정부의 정책적 장점들은 향후 다음 정부들에게도 지속적으로 승계될 수 있는 대북정책의 중요한 원칙의 하나가 되어야 할 것이다.² 이런 차원에서 한반도 신뢰프로세스의 이론적 토대를 정립하고 관련한 주요 용어 및 추진 원칙의 개념적 완성도를 높이는 일은 매우 중요한 일이 아닐 수 없다.

이런 배경에서 본 논문은 한반도 신뢰프로세스가 포함하고 있는 이론적 구성요소와 정책적 구성요소를 분석 및 정리하여, 향후 한반도 신뢰프로세스가 성공적으로 추진될 수 있도록 논리적 근거를 제공하는 데에 있다. 이 글의 구성은 우선 신뢰프로세스가 현 정부의 핵심 대북구상으로 등장한 배경을 살펴보고, 한반도 신뢰프로세스가 포함하고 있는 주요 개념들의 의미와 이론적 특징 그리고 기존 대북정책기조와의 차이점 등을 분석해 보겠다. 이어서 신뢰프로세스의 성공적인 실천을 위한 추진원칙 및 국제화 유도방안 등에 대해서 설명해 보고자 한다.

II. 한반도 신뢰프로세스 수립의 배경

1. 대북정책의 역사적 연속성과 대통령의 인식

1948년 대한민국 정부 수립과 곧이어 경험한 한국전쟁 이후 지금까지 수십 년에 걸친 남북한 간 갈등의 역사에서, 우리가 지울적인 대북 정책을 전개하는 데에는 한계가 있었던 것이 사실이다. ‘양극체제’라는 한반도 상위 차원의 글로벌 대결 구도가 남북한 현대 정부의 수립 순간부터 한반도에 매우 구체적으로 투영된 결과 ‘양극체제’는 국가단위의 자율성을 넘어서는 ‘주어진’ 안보조건이었기 때문이다. 이 시기 동안에는 국제적 수준의 냉전구도와 북한의 호전적인 대남정책 속에서 불가피하게 남북한 간 체제경쟁에 몰입하는 경우가 대부분이었다. 과거 1970년대 초 데탕트라는 국제안보환경의 부분적인 변화를 맞이하여 한반도 차원에서의 소규모 데탕트가 시도된 바 있으나, 주지하는바 지속적인 남북관계의 발전으로 이어지지는 못하였다.³

따라서 탈냉전기 이후의 시점에 초점을 맞춰보자면, 노태우정부가 추진한 ‘7·7

² 후술하겠지만 한반도 신뢰프로세스의 가장 중요한 특징은 지금까지의 다양한 대북정책의 교훈을 토대로 장점들을 종합적으로 반영하고 있다는 차원에서, 향후에도 역사적인 연속성을 가지고 그 장점들이 유지될 수 있는 개연성을 가진다.

³ 참고, 신옥희, “데탕트와 박정희의 전략적 대응,” 『세계정치』, 제31집 2호 (2010), pp. 41~67; Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York: Basic Books, 2001), Ch. 2.

선언'과 '북방정책'을 통해 한반도를 둘러싼 냉전적 안보환경을 근본적으로 개선하고자 하는 정책이 의욕적으로 추진되었고, 그 결과 한중수교 및 한소수교를 포함한 외교관계의 전면적인 확대가 가능하였다.⁴ 남북관계 발전의 의미 있는 성과를 유도한 또 다른 성과로 김대중정부의 “햇볕정책”을 들 수 있는데, 퍼주기 논란 및 남남갈등 등과 같은 논쟁적 사안의 발생에도 불구하고, 남북한 교류의 일상화를 가능케 하였고 북한을 대결과 극복의 대상으로서가 아니라 ‘유화적 관여’의 대상으로 설정하게 된 점은 햇볕정책의 기여로 평가된다.⁵ 물론 햇볕정책은 기능주의적 이론을 바탕으로 경제사회문화적 교류의 성과가 정치군사적 성과로 전환될 (spill-over effect) 것이라는 전망에 의존하였지만, 결과적으로는 그렇지 못한 측면이 인정된다.

한 마디로, 북방정책이 한반도를 둘러싼 외교적 장벽들을 제거했다면, 햇볕정책은 북한의 변화를 위한 우리의 직접적인 노력의 가시화였다. 즉, 탈냉전 전환기의 국제외교환경을 적극적으로 활용하여 북방정책이라는 이름으로 남북관계 발전을 위한 외교환경적인 걸림돌을 상당 부분 해결한 성과를 거두었고, 햇볕정책으로 명명된 대북한 유화정책은 당사자주의 원칙에 입각하여 북한을 상대로 우리가 관여정책의 주체가 되는 의미 있는 성과를 거두었다. 하지만 한반도를 둘러싼 외교환경 개선과 대북한 관여정책의 전개에도 불구하고, 남북한 사이에 갈등의 악순환이 계속되고 있는 데에는, 결국 평화정착을 위한 가장 중요한 요소인 ‘신뢰’가 부족하기 때문인 것으로 판단된다. 이러한 차원에서 ‘한반도 신뢰프로세스’는 탈냉전과 함께 한국의 대북정책이 점진적으로 자율성을 확보하기 시작하게 된 이후 북방정책 및 햇볕정책의 성과를 긍정적으로 수용하고 있다는 차원에서, 역사적 연속성을 전제로 하고 있다. 이처럼 ‘한반도 신뢰프로세스’가 등장하게 된 핵심 배경에는 동북아안보환경의 개선과 남북한 당사자원칙의 적용에도 불구하고, 현재까지 지속되는 남북한간 갈등을 근원적으로 해결하기 위해서는 ‘신뢰구축’ 정책을 추진해야 할 때라는 점이 강조되고 있다. 따라서 ‘북방정책(한반도를 둘러싼 안보환경 변화)’ ⇨ ‘햇볕정책(당사자주의 원칙 및 일상적인 교류협력)’ ⇨ ‘한반도 신뢰프로세스(남북관계의 제도적 발전 및 한반도 평화통일을 위한 실질적인 토대 구축)’으로

⁴ 이근, “노태우 정부의 북방외교: 엘리트 민족주의에 기반한 대전략,” 강원택 편, 『노태우시대의 재인식: 전환기의 한국사회』 (파주: 나남, 2012); 전재성, “북방정책과 한국 대외관계의 구조적 변화,” 박인휘 외, 『탈냉전사의 인식: 세계화시대 한국사회의 문제의식』 (파주: 한길사, 2012); Samuel S. Kim, *The Two Koreas and Great Powers* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

⁵ 김근식, 『대북포용정책의 진화를 위하여』 (파주: 한울, 2011), pp. 40~73.

이어지는 과거 대북정책의 역사적 교훈들을 토대로 하고 있다는 의미를 가진다.

박근혜 대통령은 오래전부터 이상과 같이 남북한 관계 및 한반도 평화정착을 위한 노력에서 발견되는 특수성에 주목하고, 남북한 관계에서 ‘신뢰’의 가치가 적용되어야 한다는 점을 강조하면서, 한반도에 지속가능한 평화를 정착시키기 위한 ‘한반도 신뢰프로세스’라는 창의적인 대북정책을 강조하고 있다. 박 대통령의 이러한 사상은 2011년 포린어페어(Foreign Affairs) 지를 통해 구체적으로 소개된 바 있는데, ‘한반도 신뢰프로세스’는 동 기고문을 통해 남북이 기존에 합의한 수많은 약속과 국제적 선언에도 불구하고, ‘약속-파기’를 반복적으로 경험하는 가장 핵심적인 이유는 바로 한국과 북한 사이에 상대방의 행동에 대한 최소한의 신뢰가 자리 잡지 못했기 때문이라고 밝히고 있다.⁶ 본 논문의 후반부에서 다시 설명하겠지만, 북한을 상대로 신뢰를 쌓고자 하는 노력은 역설적이지만, 현재와 같이 남북한 사이에 갈등이 장기화되고 있고 동시에 신뢰가 최악의 상황인 지금이야말로 신뢰프로세스를 시작해야 할 시점이라는 판단이 작용하고 있는 것으로 이해된다.⁷

관련하여 한반도 신뢰프로세스는 북미관계의 차원에서도 매우 중요한 의미를 가진다. 미국의 대외정책이라는 관점에서, 국제 사회에서 미국과 갈등관계에 놓여 있는 국가들 중 북미관계는 매우 예외적인 특징을 보이고 있다. 그것은 바로 갈등의 두 주체인 미국과 북한 사이에 ‘제네바 합의’, ‘9.19 합의’, ‘2.13 합의’ 등과 같이 기존에 다양한 외교적 합의에 도달한 경험이 있다는 사실인데, 논쟁적 표현이긴 하지만 미국이 규정하고 있는 소위 ‘불량국가(rogue regimes)’들 중에서 이러한 합의의 전례는 매우 예외적인 것으로 이해된다.⁸ 결국 남북관계와 마찬가지로 북미관계의 경우에도 ‘합의-파기’의 갈등이 반복되는 이유는 관계발전과 평화정착을 위한 외교적 합의가 없어서가 아니라, 두 행위자 사이에 신뢰가 부재하기 때문이라는 점을 발견하게 된다.

⁶ Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3 (Sep/Oct 2011), pp. 13~18.

⁷ *Ibid.*, p. 13, 14.

⁸ 잘 알려진 바와 같이 2차 대전 이후 미국은 외교적 갈등을 겪고 있는 다양한 국가들을 대상으로 소위 ‘체제전환’적 성격의 정책을 추진해왔는데, 북미관계에서 발견되는 반복적인 합의 및 외교적 타결의 경험은 이례적인 것으로 평가된다. 참고, 박인휘, “미국 대외정책에서의 체제전환정책과 한국적 함의,” 『국제문제연구』, 제12권 2호 (2012), pp. 35~67; Alexander T. J. Lennon and Camille Eliss (eds.), *Reshaping Rogue States: Preemption, Regime Change, and U.S. Policy Toward Iran, Iraq, and North Korea* (Cambridge: MIT Press, 2004).

2. 대북정책의 점진적 발전과 국민 여론

앞서 설명한 바와 같이 ‘한반도 신뢰프로세스’가 등장하게 된 핵심 배경은 탈냉전기 이후 한반도 평화정착을 위한 의미 있는 시도와 성과에도 불구하고, 남북한 관계의 근원적인 불안과 갈등이 해소되지 못하는 상황을 타개하기 위한 새로운 창의적인 접근이라는 의미를 가진다. 이와 함께 또 다른 배경의 하나로 ‘한반도 신뢰프로세스’는 탈냉전기 이후 역대 정부가 지금까지 추진한 대북정책의 장단점을 종합적으로 고려하고 있다는 점을 들 수 있다. 탈냉전기 이후 20년의 역사에서 공교롭게도, 5년 단임제 대통령제 하에서 두 차례의 보수정권과 두 차례의 진보정권을 경험하였고, 이들 전임 정권들은 저마다의 정치적 지향점과 리더십의 특징을 바탕으로 다양한 대북정책을 추진한 바 있다.

지금까지의 대북정책을 상징적으로 구분해 보자면, 보수정권에 의한 소위 ‘원칙 있는 대북정책’ 그리고 진보정권에 의한 ‘대북한 유화정책’을 들 수 있는데, 문제는 상대적으로 보수주의적 접근이든 혹은 상대적으로 진보주의적 접근이든, 두 가지 부류의 대북정책 모두 북한으로부터 의미 있는 변화를 유도해내지는 못했다는 점이다.⁹ 박근혜 정부가 제시하고 있는 ‘한반도 신뢰프로세스’는 이러한 사실에 주목하면서, 지금까지 20여년에 걸쳐 추진되어 온 대북정책의 장점들을 모두 수용한 ‘대북정책의 점진적 발전’을 시도하고 있다는 특징을 가진다. 즉, 남북관계 발전과 한반도 평화정착을 위한 정반합의 철학적 배경이 작용하고 있는 것이다. 이와 같이 한반도 신뢰프로세스가 지금까지 다양한 이념적 배경에서 시도된 대북정책들을 포괄적으로 수용하겠다는 의지는 앞서 언급한 바와 같이 상대적으로 보수주의적 성향의 대북정책과 상대적으로 진보주의적 성향의 대북정책, 이렇게 두 극단적 정책옵션을 오가면서 추진된 대북정책은 결과적으로 북한의 근본적인 변화 및 한반도 평화정착에는 한계를 지닌다는 판단에 기인하고 있다.

흥미롭게도 현 시점에서 우리 국민의 여론조사 결과를 살펴보면, 북한을 상대로 결국 적극적이고 다양한 관여정책을 구사해야 한다는 입장과 동시에 과거 이명박 정부의 대북정책처럼 정치적 대가를 고려하지 않은 대북 강경정책 또한 바람직하다는 여론이 공존하고 있다.¹⁰ 얼핏 보기에는 대북정책을 둘러싼 우리 국민들의

⁹ Park, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” pp. 14, 15. 특히 바로 이전 정부였던 이명박 정부 대북정책의 효과와 관련한 분석으로는 참고, 박인휘, “이명박 정부의 외교안보정책: 평가와 교훈,” (2012년 한국정치학회 연례학술회의, 2012년 12월 7일).

¹⁰ 특히 북한의 3차 핵실험 직후에 실시된 여론조사에서도 “대북지원을 전면중단해야 한다”는 강경한 입장(46%)과 “인도적 지원은 지속해서 대북한 관여노력은 계속되어야 한다”는 상대적으로

여론이 첨예하게 대립하는 것처럼 보일 수 있지만, 한 번 더 생각해 보면 이러한 현상은 근본적으로 대다수 우리 국민이 바라는 바는 궁극적으로 북한을 상대로 전쟁이나 갈등이 아닌 유화정책이 전개되기를 희망하지만, 동시에 그 과정과 내용에 있어서 북한에게 잘못된 메시지를 주거나 남북한 관계가 정치적 거래를 고려하지 않는 투명하고 정상적이기를 갈구하고 있다는 점을 잘 보여주고 있다. 한반도 신뢰프로세스의 등장 배경에는 탈냉전기 20년 동안 다양한 대북정책의 추진을 지켜본 우리 국민들의 보편적인 시각이 고스란히 담겨 있다고 볼 수 있는 것이다.

대북정책은 다른 어떤 분야의 정책보다도 ‘이념적 확장성’이 강한 특징을 가지기 때문에, 전통적으로 특정 대북정책을 둘러싸고 우리 국민들의 이념적 편가르기 및 분열이 매우 심각한 수준이었다. 하지만 지금까지의 보수정권과 진보정권이 추구한 정책들을 경험하면서 대중들 사이에서는 북한문제에 대한 일종의 의견 수렴 현상이 발견되고 있는데, 한반도 신뢰프로세스는 바로 이러한 점을 효과적으로 반영하고 있는 것으로 보인다. 이런 관점에서 현재의 경색국면을 어떻게 극복하느냐의 문제는 한반도 신뢰프로세스 추진의 장기적인 성공 여부라는 관점에서 매우 중요한 의미를 가지는 것으로 판단된다.

북한이 감행한 제3차 북핵 실험을 계기로 우리 국민은 물론 국제사회에서도 한반도 비핵화에 대한 회의론이 확산되고 있는 상황에서 우리 정부의 대응방식은 매우 제한적일 수밖에 없는 상황이다. 하지만, 전반적으로 북한이 야기하고 있는 위협 요인에 대해서는 확실한 억지력의 확보를 통해 우리 국민을 안심시키면서, 동시에 북한과의 교류협력 가능성은 얼마든지 열려 있다는 메시지를 분명하게 구분해서 북한에게 전달하는 전략은 현 위기국면을 효과적으로 관리하는 바람직한 스탠스이다. 이러한 한반도 위기관리 방식은 기본적으로 한반도 신뢰프로세스가 포함하고 있는 복합적인 측면에서 기인하고 있는데, 위에서 설명한 바와 같이 신뢰프로세스는 이전 정부들이 보인 대북정책의 장단점들을 적극적으로 반영하면서, 한편으로는 대북정책의 기본적인 스탠스에 대한 우리 국민의 여론을 충분히 반영한 결과이기 때문인 것으로 생각한다.

유화적인 입장(47%)은 서로 팽팽한 양상을 보이고 있다. 참고, 한국갤럽, “북한 3차 핵실험과 대북관계에 대한 여론조사,” 2013년 2월 20일.

Ⅲ. 한반도 신뢰프로세스의 개념화 및 이론화

1. 핵심 개념: ‘신뢰’와 ‘프로세스’

- 1) 목표와 수단으로서의 중의성(重義性)
- 2) “신뢰”: 한반도평화의 핵심 구성 요소
- 3) “프로세스”: 평화를 위한 단계적이고 점진적인 발전
- 4) 국내, 남북한, 국제 등 복수 행위자의 공감
- 5) 궁극적인 통일로 이어지는 정책적 완결성의 추구

한반도 신뢰프로세스의 이론화 작업과 관련하여 핵심적인 부분은 ‘신뢰프로세스’라는 용어가 가지고 있는 개념적 구성 및 특징일 것이다. ‘신뢰프로세스’는 상대적으로 장기적인 시간적 공간에 걸쳐 추진될 한반도 평화를 둘러싼 사고방식의 근거이며 동시에 정책적 지향점이기 때문에, 이론적 완결성을 추구하는 개념적 용어이자 동시에 정책 구현 방식을 담고 있는 방향성이다. 이러한 점에 유념하면서, 신뢰프로세스가 포함하고 있는 의미 및 개념적 구성을 분석하면 다음과 같다.

가. ‘목표’와 ‘수단’으로서의 중의성(重義性)

우선 “신뢰”와 관련하여 목표로서의 의미를 가지는 것인지 혹은 수단으로서의 의미를 가지는 것인지를 둘러싼 논쟁이 있을 수 있다. 현실적으로 대북정책 추진 과정에서 “신뢰”는 남북한 사이에 형성되어야 할 궁극적인 정책 ‘목표’로서의 의미를 가지면서, 동시에 정책 ‘수단’으로서의 의미를 가진다. 국제정치학의 대표적인 사례로서 ‘권력(power)’은 국제체제 속의 개별 행위자가 추구하는 목표이자 그 과정에서 사용되는 수단으로 이해되듯이,¹¹ 신뢰 역시 중의성을 가진 개념으로 이해될 수 있다. 남북한 관계의 발전이 추구하는 궁극적인 목표로서의 신뢰와, 남북한 관계의 발전을 이룩하기 위해 사용해야 하는 정책수단이 남북한에게 서로 신뢰를 보여줘야 한다는 차원에서 수단으로서의 신뢰라는 의미를 동시에 가지게 되는 것이다. 이러한 개념적 이중성(중의성)은 사회과학에서 ‘목표와 과정의 정당성’

¹¹ 목표와 수단으로서 ‘중의성’을 가지는 ‘권력’에 대한 대표적인 소개와 관련해서는 참고, Hans Morgenthau, *Politics Among Nation* (7th edition) (New York: McGraw-Hill, 2005), pp. 29~48.

이라는 차원에서 자주 발견되는 문제인데, 예를 들어 복지정책이 ‘정의’를 추구한다는 것은 정책 목표로서의 의미와 함께 정책이 추진되는 과정에서 그 정책수단이 역시 ‘정의’로워야 한다는 의미를 함께 가지는 것과 마찬가지로 논리이다.¹²

나. “신뢰”: 한반도평화의 핵심 구성 요소

‘신뢰프로세스’는 사전적으로 ‘신뢰’라는 단어와 ‘프로세스’라는 단어의 조합이다. 이 두 단어의 개념들이 결합하여 만들어 내고 있는 의미를 분석하는 작업은 중요하다고 판단된다. 우선 ‘신뢰’의 의미와 관련하여, 하나의 독립된 사회과학적 개념으로서 ‘평화’에 대한 정의 및 개념적 구성요소는 시대적 및 지역적 상황에 따라 다르게 설명될 수 있다. 가장 대표적으로 평화는 ‘전쟁의 부재’, ‘무력사용의 억지’와 같이 소극적인 의미로 해석될 수도 있고, 한편으로 ‘폭력의 부재’, ‘갈등의 평화로운 해결’, ‘구성원의 행복’, ‘물리적 풍요로움’ 등과 같이 매우 적극적인 의미로 해석될 수도 있을 것이다.¹³ 이 경우 평화를 이해하고 정의하는 관점의 초점은 평화의 단계를 이룩하고 달성하기 위한 사회적 여건과 핵심 전제조건으로 어떠한 요소들을 설정하느냐에 달려 있다고 볼 수 있다.

한반도라는 실천적 공간에서 이룩해야 할 ‘평화’ 역시 어떠한 사회적 여건과 핵심 전제조건들로 구성되어야 하는가의 문제는 상황에 따라 가변적일 수 있고 또한 이념적 성향에 따라 강조점이 달라질 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 지금까지 남북한 사이에는 남북관계 발전과 한반도 평화를 이룩하기 위해 ‘약속’, ‘선언’, ‘지도자의 의지’, ‘국민적 지지’, ‘국제적 합의’, ‘사회경제적 교류’ 등 매우 다양한 전제조건들과 구성요소들을 제시해 보았지만, 20년이 넘는 탈냉전적 시간 동안 근본적인 북한의 변화와 한반도 평화를 달성하는 데에 실패하였다. 박근혜 대통령의 인식과 이를 바탕으로 한 현 정부의 정책은 결국 앞서 언급한 한반도평화를 구성하는 다른 어떤 요소보다도 남북한 사이에 ‘신뢰’라는 요인이 부재했기 때문인 것으로 판단하였고, 이런 차원에서 ‘신뢰’는 한반도 평화를 구성하는 핵심 요소라는 의미를 가진다. 즉, 지금까지 남북한 사이에 ‘약속과 합의’가 없어서가 아니라, 또

¹² 사회과학이론에서 목적과 수단의 정당성이 일관되게 유지되는 점은 이론적 완결성에 중요한 의미를 가진다. 관련한 대표적인 설명으로는 참고, Daniel Little, *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science* (6th edition) (Boulder, CO: Westview, 2012), Ch. 2, Causal Analysis.

¹³ 개념으로서의 ‘평화’가 가지는 다양한 해석과 관련하여 참고, David P. Barash, *Approaches to Peace: A Reader in Peace Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

한 대통령의 의지가 부족해서도 그리고 국민적 지지가 부족해서도 아니라, 결국 남북한 사이에 신뢰가 없었기 때문에 한반도 평화가 달성되지 못했다는 인 지적 판단에 근거하고 있는 것이다.

다. “프로세스”: 평화를 위한 단계적이고 점진적인 발전

다음으로 ‘프로세스’라는 단어의 개념을 분석해 보자면, 위에서 설명한 ‘신뢰’라는 한반도적 특수성이 반영된 평화의 요소는 한반도평화를 구성하는 다른 요소들과 달리 점진적이고 단계적인 축적을 요구한다는 특징을 가진다. 남북한간 합의를 통한 제도적 약속, 교류협력을 통한 상호 영향력, 경제협력을 통한 이익의 창출 등은 특정 시점 혹은 사안을 계기로 발생하는 반면, ‘신뢰’는 매우 정교하게 프로젝트화한 단계적인 과정을 거쳐서 축적된다. 그리고 그러한 단계들이 궁극적인 한반도평화로 이어지는 것이기 때문에 ‘프로세스’라는 개념이 필요하다고 볼 수 있다. 남북한 관계 사이에는 예를 들어 비핵화문제, 경제협력 문제, 사회문화교류 문제, 국제사회와의 관계 문제, 인권의 문제 등과 같이 매우 다양한 영역들이 서로 중층적으로 교직되어 있기 때문에 특정 영역의 관계발전이 남북관계 발전을 지배적으로 주도하기 어려운 측면이 있다. 따라서 작은 평화들이 쌓여서 큰 평화를 이룩해 나간다는 차원에서의 정책 개발이 필요한데, 이러한 배경에서 프로세스 중심의 대북정책이 강조되고 있는 것이다.

라. 국내, 남북한, 국제 등 복수 행위자의 공감

우리 정부가 지금까지 추진한 대북정책의 경험에서 알 수 있듯이, 대북정책의 전개과정에서 발견되는 가장 큰 어려움의 하나는 정책 목표 집단(target audience of policy implementation)이 다면적이라는 점이다. 개별 정책은 각자 저마다의 고유한 정책 목표 집단이 존재하기 마련이어서, 조세정책의 경우 납세자, 노사정책의 경우 근로자, 교육정책의 경우 수험생 등 상대적으로 개별 정책이 추구하는 목표 집단이 존재한다. 그런데 대북정책의 경우 이러한 정책 목표 집단이 상대적으로 매우 복잡해서, 우리 내부의 국민, 북한의 집권세력과 일반주민, 그리고 미국과 중국을 핵심으로 하는 국제사회 등과 같이 최소한 세 가지 이상의 정책 목표 집단이 존재하고, 남북관계의 발전은 이들 집단의 공감이 전제가 되어야 추진될 수 있다. 설사 특정 어느 한 집단으로부터 반발이 예상되는 정책이라고 하더라도, 최소한 다른 정책 목표 세력들로부터 강력한 지지를 받거나, 혹은 장기적으로 특

정 행위자의 반대가 다른 행위자들의 이해와 공감에 수렴하는 과정이 예견되어야 할 것이다. 예를 들어, ‘햇볕정책’ 혹은 ‘원칙 있는 대북정책’의 경우 국내, 남북한, 국제행위자 모두의 공감을 확보하는 데에 제약이 있었던 것이 사실이다. 남남갈등, 통미봉남, 한중관계 악화 등과 같은 문제들의 경험은 이와 같은 복수 행위자 공감의 원칙이 충족되지 못한 대표적인 사례들로 볼 수 있다.¹⁴ 이런 배경에서 신뢰는 상대적으로 보편적인 의미의 가치를 담고 있는 관계로 특정 행위자의 거부감을 최소화할 수 있고, 또한 프로세스적인 실천과정 역시 대북정책 추진 과정에서 나타날 수 있는 다양한 문제점들을 해결하면서 다음 단계로 넘어간다는 차원에서, 대북정책이 가지는 ‘복수 행위자 공감’의 의미를 적극 반영하고 있다.

마. 궁극적인 통일로 이어지는 정책적 완결성의 추구

대북정책은 특정 시기 동안만의 정책적 효과에 그치지 않는 지속적인 연결성이 전제가 되어야만 한다. 즉, ‘남북한간 화해와 협력’ ⇨ ‘통일기반구축’ ⇨ ‘남북관계의 제도적 발전과 평화정착’ ⇨ ‘통일완성’ 등으로 이어지는 정책 추진 과정에서의 완결성이 전제가 되어야 한다. 하지만 지금까지의 대북정책의 경우 비록 의도하지는 않았더라도, 특정 시점의 목표와 효과에 초점을 맞춘 경향이 있었음이 인정된다. 신뢰프로세스는 ‘한반도평화와 궁극적인 통일’이라는 목표를 향해 어느 단계에도 적용될 수 있고 또한 어느 행위자에 의해서도 추진할 수 있는 보편적인 가치와 특징을 가지고 있기 때문에, 일련의 정책적 완결성을 추구하고 있다는 의미를 가진다. 주지하는바 남북한 관계는 수십 년에 걸쳐 ‘합의와 파기’가 반복되는 특징을 보였고, 그 결과 남북한 사이 및 북한과 국제사회 사이에 이뤄진 약속의 제도적 완결성을 높이는 일이 매우 어려웠던 것이 사실이다. 신뢰프로세스의 경우 한번 약속한 바가 후퇴하지 않고, 통일을 향해 지속적으로 나아가야 한다는 차원에서 정책적 완결성 추구의 의미를 가지게 되는 것이다.

2. 신뢰구축이론과 ‘한반도 신뢰프로세스’

‘한반도 신뢰프로세스’의 주요 이론적 구성의 토대는 국제정치학 분야에서 이미 널리 알려져 있는 ‘신뢰구축이론(confidence-building theory)’에 바탕을 두고 있

¹⁴ 관련한 논의는 참고, 장달중·이정철·임수호, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2011); Christopher Bluth, *Crisis on the Korean Peninsula* (Washington, D.C.: Potomac Books, 2011).

는 것으로 판단된다. ‘기존의 신뢰구축이론’과 이를 보다 창의적으로 접근하고 있는 ‘한반도 신뢰프로세스’ 사이의 연계성을 가장 쉽게 이해하는 방법은, 과거 신뢰구축이론이 상대적으로 군사 분야를 중심으로 이론적 발달을 이룩하였다면, 한반도 신뢰프로세스는 남북한 관계라는 더욱 복합적이고 다층적인 분야를 설명하기 위한 적실성을 가진다고 볼 수 있다. 주지하는바와 같이 신뢰구축이론은 20세기 중반 및 후반을 거치면서 주로 유럽 지역을 중심으로 이론적 완결성을 축적한 대표적인 국제협력이론의 하나이다.¹⁵

유럽에서 발달한 신뢰구축이론은 기본적으로 적대감정과 이익이 상호 교차하는 복수 행위자들 사이에서 군사 분야의 국제협력방안을 도출하고, 이를 토대로 군비통제를 포함한 전략수단을 통해 군사력의 사용을 억지하며, 나아가 이러한 억지 메커니즘이 행위자간 신뢰로 이어질 수 있다는 주장을 핵심 내용으로 하고 있다. 따라서 신뢰구축이론이 주장하는 신뢰를 쌓기 위한 핵심 정책 수단은 군사 분야 정책에 집중되어 있다. 특히 신뢰구축의 중요성이 제기된 이후 정교한 이론화의 과정을 거친 시점은 냉전적 상황이었던 관계로, 적대관계에 놓인 상호간 군사력의 운영을 예측 가능한 상황으로 만들고 이를 통해 전쟁을 일으키는 의도를 약화 및 제거하기 위한 노력이 그 핵심 주장을 이루고 있다. 한 마디로 신뢰구축이론은 상대방 행위자의 행동에 대한 예측 메커니즘을 작동케 하여 군사력 사용에서 발생하는 기대이익을 최소화함으로써, 궁극적으로 신뢰가 형성되게 만든다는 것이다. 이처럼 신뢰구축이론은 양극화된 대결 지상주의적인 냉전체제를 협조적인 국제체제로 전환하기 위한 다양한 정책적 노력을 하나의 이론적 틀로 설명하고 또한 이러한 노력에 도덕적 정당성을 부여하기 위한 이론적 진화과정이었다는 평가가 가능하다.¹⁶

하지만 신뢰구축이론은 기본적으로 적대세력을 공존세력으로 전환시키는 과정에 초점을 맞추고 또한 궁극적인 목표 역시 ‘평화공존’에 머무른다는 차원에서, 남북한의 경우 공존을 넘어 평화로운 상생은 물론 나아가 궁극적으로 남북이 서로를 통일을 위한 협력의 파트너로 인식해야 한다는 차원에서 보다 포괄적이고 정교한 이론화 작업이 필요한 것으로 판단된다. 이러한 차원에서 ‘한반도 신뢰프로

¹⁵ 참고 Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books Inc., 1984); Kenneth A. Oye, “Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies,” *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (October 1985), pp. 1~24.

¹⁶ 신뢰구축이론에 대한 일반적인 평가와 관련해서는 참고, Ken Booth and Nicholas J. Wheeler, *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics* (New York: Palgrave, 2008), Ch. 9.

세스'가 시도하고 있는, 기존의 신뢰구축이론과는 별도의 창의적인 이론화 과정은 대체로 두 가지 차원에서 중요한 의미를 가진다.

첫째, 남북한 관계에는 통상 비핵화 관련 영역, 정치군사 영역, 경제협력 및 한반도공동 개발 영역, 그리고 사회문화인권 영역, 거시적으로 이렇게 네 가지 영역이 작동하고 있다고 볼 수 있는데, 한반도 신뢰프로세스는 이들 영역 모두에 걸친 매우 포괄적이고 광범위한 신뢰구축 과정을 의미한다. 이들 영역 간에서 서로 '교차-영역'적인 전환효과(spill-over effect)가 발생할 수도 있고, 또한 때로는 특정 영역에서의 위기가 확산되는 상황이 발생할 수도 있다. 따라서 어떠한 상황이 주도적으로 발생하더라도, 남북한 사이에서 다양한 관계의 영역간 상호작용을 전개 하면서 남북한 사이에 일단 형성된 '관계의 제도적 틀'을 존중하는 신뢰가 형성될 수 있도록 관계발전이 이뤄져야 할 것이다.

둘째, 한반도 신뢰프로세스는 기존의 신뢰구축이론과 비교하여 보다 다차원적인 신뢰 형성의 메커니즘이 작동하는 것을 전제로 하고 있다. 신뢰 형성의 차원이 다차원적이라는 얘기는 구체적으로 두 가지 의미를 가지는데, 하나는 신뢰 형성을 주도하는 참여자의 차원에서 정부, 민간, 시민사회, 개인, 국제기구 등 다차원적이어야 한다는 것을 의미하고, 또 하나는 신뢰 형성의 지역적 범주의 차원에서 한반도, 동북아, 글로벌사회 등 다차원적이어야 한다는 것을 의미한다. 남북관계의 발달 수준이 일정한 시점에 이르기까지는 정부가 주도적인 행위자로 참여하지만, 일정한 모멘텀이 확보된 이후에는 행위자의 범위가 확대되어야 할 것이다. 또한 한반도 분단구조는 불가피하게 탈한반도적인 속성을 가지고 있으므로 향후 신뢰 형성 과정의 발달은 한반도-동북아 및 한반도-글로벌사회가 상호 추동하는 구조로 진행되어야만 한다.

마지막으로 이론은 보편타당한 검증절차를 준수할 수 있는 측정(measurement)의 문제로부터 적절한 자율성을 확보해야 한다. 즉 한반도 신뢰프로세스와 관련하여 '신뢰'를 어떻게 측정할 것인가의 문제가 제기된다. 신뢰형성 과정을 단계별로 분석 및 평가하고 또한 지속적인 신뢰형성을 예측하기 위해서는 '신뢰할만한' '신뢰의 측정'은 필수적으로 요구된다. 그런데 신뢰의 측정은 가시적인 지표화가 가능한 상대적으로 객관적인 측정이 있을 수 있고, 한편으로는 가시적인 지표화가 불가능한 주관적인 측정이 있을 수 있다.

신뢰 측정의 문제는 향후 지속적인 연구를 통한 이론적 정교함이 이뤄져야 하겠지만, 현 단계에서는 ① 핵 및 군사안보 분야에서의 측정과, ② 경제사회문화 분야에서의 측정으로 나눠서 생각해 볼 수 있다. 한반도 신뢰프로세스의 초기 단

계에서는, 전자의 경우는 제도적 형식을 갖춘 논의의 틀 속에 북한이 지속적으로 참여하는가의 여부, 그리고 후자의 경우는 불가역적인 제도적 정착의 진행 여부를 기준으로 삼을 수 있을 것으로 판단된다. ‘북한의 지속적인 참여’와 ‘불가역적 제도적 정착’에 대한 평가 여부는 한반도 신뢰프로세스가 내세우고 있는 세 가지 정책추진 방법에 연동시켜서 생각해 볼 수 있다. 신뢰프로세스는 초기 단계에는 ‘상시대화 체제’, ‘기존 합의의 실천’, ‘지속적인 인도적 지원’, 이렇게 세 가지 축을 통해 추진하겠다고 밝히고 있는 관계로, ‘북한의 지속적인 참여’와 ‘불가역적 제도화의 시작’은 이들 세 가지 정책추진 영역 및 과정 속에서 추후 신뢰 측정의 문제가 보다 상세하게 해결되어야 할 것으로 생각한다.

IV. 한반도 신뢰프로세스의 추진 원칙과 주요 반론

1. 추진 원칙

- 1) ‘지속가능한 평화’의 원칙
- 2) ‘대북한 균형정책’의 원칙
- 3) ‘위기확산 방지’의 원칙(위기관리의 원칙)

지금까지 분석한 신뢰프로세스의 의미와 이론적 분석을 토대로 박근혜 정부가 주장하고 있는 한반도 신뢰프로세스가 정책적 성공을 거둘 수 있기 위해서는 다음과 같은 추진 원칙을 견지해야 할 것으로 판단된다.

가. ‘지속가능한 평화’의 원칙

현재 청와대 사이트에는 박근혜 정부의 국정철학 중 3대 시대적 소명이 소개되어 있는데, 그 중의 하나로 ‘행복한 한반도’가 설명되어 있다.¹⁷ 행복한 한반도는 다시 ‘안보’ ‘통일’ 그리고 ‘외교’로 구성되어 있다. 한반도 문제에 있어서 현 정부가 이해하고 규정하는 행복의 근거는 안보, 통일, 외교가 성공적으로 추진되어야 함을 의미하고 있는데, 좀 더 적극적으로 해석해 보면, 이러한 안보-통일-외교로

¹⁷ <<http://www.president.go.kr/kr/policy/principal.php>> (검색일: 2013.4.10).

이어지는 한반도 평화의 3대 핵심 구성요소는 대통령이 정의하고 있는 ‘지속가능한 평화’의 의미와 맞닿아 있음을 발견하게 된다. 2012년 대통령 선거 과정에서 혹은 지금까지 다양한 언론과의 문답과정에서 박근혜 대통령은 남북한 사이의 신뢰를 쌓기 위한 노력이 성공적으로 추진되기 위해서는 일시적이거나 특정 상황에서만 작동하는 평화가 아니라 ‘지속 가능한 평화’이어야 한다는 점을 반복적으로 강조한 바 있다.

한반도 신뢰프로세스는 소위 ‘깨지기 쉬운 평화’와 ‘지속가능한 평화’의 차이점에 대한 정확한 이해를 전제로 한다고 볼 수 있는데, 기본적으로 평화란 일시적 유화국면에서만 유지되는 한계를 극복해야 하고 나아가 지속적인 제도적 발전으로 이어져야 한다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 이런 관점에서 신뢰프로세스의 실천은 지속 가능한 평화를 건설하는 원칙이 존중되어야 할 것이다. 이와 관련하여 ‘지속가능한 평화’가 가지는 논쟁적 측면을 인정하지만, 지금까지 기능주의적 효과에 다소 과대한 기대를 부여하였던 ‘햇볕정책’적 성격의 유화정책을 극복한다는 차원에서, 국민적 합의와 북한과의 지속적인 대화를 통해 ‘지속가능한 평화’에 대한 새로운 정의를 만들어 가야 한다고 본다.

나. ‘균형정책’의 원칙

신뢰프로세스는 기존 대북정책의 포괄적 경험을 토대로 수립된 측면이 있는 관계로, 앞서 설명한 바와 같이 과거 정부가 추진한 다양한 대북정책의 교훈과 실패를 종합적으로 고려하고 있다는 특징을 가지고 있다. 이런 배경에서 박근혜 정부는 기존 대북정책을 평가함에 있어서 과거 정책의 장점들을 적극적으로 계승하는 균형적 스탠스를 유지하겠다는 점을 밝히고 있다. 물론 이 경우 균형은 ‘중간자적’ 위치의 균형을 의미하는 것이 아니라, 균형, 조화, 상호존중, 그리고 조정 등의 의미를 모두 포함하는 복합적 개념을 의미한다.

이러한 배경에서 한반도 신뢰프로세스의 성공적인 추진은 균형정책(Alignment policy)을 핵심 추진원칙으로 요구하고 있다. 균형정책의 핵심 내용으로는 대북정책에서 ‘안보 중심적 접근’과 ‘교류협력 중심적 접근’ 사이의 조정과 균형, 그리고 ‘남북 중심적 접근’과 ‘국제 공조적 접근’ 사이의 균형과 조화가 유지되어야 한다는 주장이다. 이처럼 한반도 신뢰프로세스에서의 ‘균형’은 상반되는 서로 다른 이념에 기반 한 정책들 사이의 중간자적 균형이 아니기 때문에, 상대적으로 거리적 차원의 균형(balance)이 아니라 내용적 차원의 균형(alignment)으로 표현되고 있

는 것으로 이해된다.¹⁸ 한반도 신뢰프로세스의 성공적인 실천을 위한 균형정책의 추진은 여기에 언급된 두 가지 차원의 균형 외에도 향후 ‘북한 정권’과 ‘북한 주민’ 사이의 균형, 그리고 ‘정부에 의한 신뢰프로세스의 추진’과 ‘민간 자율성에 의한 신뢰프로세스의 추진’ 사이의 균형을 추가적으로 고려해 볼 필요가 있다.

한편, 균형정책과 위에서 언급한 ‘지속 가능한 평화’는 서로 연동된 측면이 있다. 북한이 우리의 안보를 위협하는 경우 확실하고 공고한 수준의 억지력을 유지하여 불필요한 국내적 논쟁의 발생을 사전에 차단하고, 세계사 속에서 확인되는 많은 사례에서 보듯이 평화는 스스로를 지키는 힘과 안보가 전제가 될 때만 얻을 수 있다는 보편적 가치를 내세우고 있는 것으로 이해된다.

다. ‘위기확산 방지’의 원칙

지금까지 다양한 대북정책의 전개에도 불구하고, 남북한 사이에 신뢰가 구축될 수 없었던 중요한 이유 중의 하나로 위기가 종적 및 횡적으로 확산되는 남북관계의 특수성이 반영된 문제점을 지적해 볼 수 있다.¹⁹ 즉, 남북관계에서는 특정 영역 및 사안에서의 위기 발생이 다른 영역으로 전환되거나(횡적 확산) 혹은 기존 합의를 파기하는(종적확산) 결과로 이어지는 사례가 반복적으로 발생한다. 이러한 관점에서 특정 유형의 위기가 사안 자체의 제한된 공간(범위) 안에서 관리 및 해결될 수 있도록 위기확산 방지 시스템을 구축하는 추진 원칙이 필요하다. 앞서 설명한 바와 같이 신뢰구축이론을 활용하여 ‘한반도 신뢰프로세스’가 남북관계에 적용 가능할 수 있는 개념적 발전으로 진화한 데에는 한반도 안보가 지닌 정책 영역의 복합성(비핵화, 정치군사신뢰, 경제협력, 사회문화교류)과 대북한 관여자의 복합성(정부, 민간행위자, 시민사회, 국제기구 등; 국내, 동북아, 국제사회 등)이 존재하기 때문이다. 이런 관점에서 본다면 향후 한반도 신뢰프로세스를 추진하는 과정에서 특정 남북관계 영역에서 발생한 위기가 다른 영역과 수준의 남북관계로 확산되지 않도록 하는 ‘위기확산 방지’의 원칙은 매우 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

¹⁸ Park, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” pp. 15, 16.

¹⁹ 대표적인 사례로 이명박 정부 초기이던 2008년 7월에 발생한 ‘박왕자씨 피격사건’을 들 수 있는데, 동 사건이 금강산 관광사업을 둘러싼 우리국민의 신병안전 확보 등으로 문제해결 방식이 제한되어야 함에도 불구하고, 시간이 지나면서 갈등구조가 남북관계의 보편적인 영역으로 급속히 확대되는 현상을 보였다.

2. 주요 반론들과의 논쟁

한반도 신뢰프로세스의 개념화 및 이론화 작업 및 향후 정책 추진 과정에서 예상되는 가장 문제가 되는 이슈는 ‘신뢰’를 어떻게 정의하고 이해하느냐를 둘러싼 논쟁이다. 현 정부의 대북정책인 ‘신뢰프로세스’가 알려지기 시작하면서 대체로 보수진영과 진보진영 모두로부터 개념을 둘러싼 문제제기가 있었다. 우선 상대적인 보수세력으로 부터는 북한을 상대로 신뢰를 쌓는 일이 가능한가에 대한 문제제기가 있었고, 상대적인 진보세력으로부터는 이명박 정부처럼 북한의 변화와 비핵화를 전면에 내세우지는 않지만 안보와 교류협력 사이의 균형을 유지하겠다는 얘기는 결과적으로 북한 변화를 남북관계 발전의 전제조건으로 제시한 것이 아닌 가라는 문제 제기가 있었다.

이러한 문제들과 관련하여 우선 한반도 신뢰프로세스에서 주장하는 ‘신뢰’는 일상적이고 보편적인 의미의 신뢰가 아니라 한반도안보의 특수성이 반영된 전략적이며 동시에 관계적 차원의 ‘신뢰’이다. 이런 관점에서 남북한이 상호 호혜적인 이익을 추구할 수 있도록 남북관계의 제도적 발전에 빠져들게 만드는 ‘신뢰(enforcing trust)’로서의 의미를 가진다.²⁰ 한반도 안보의 특수성으로 인해 북한이 야기하는 위기가 반복적으로 재생산되는 악순환이 발생하고 있는데, 북한으로 하여금 대남관계에서 ‘전략적 협력’을 선택하는 것이 더 많은 이득을 가져다준다는 판단을 내리게 만들어야 한다. 이러한 관점에서 신뢰프로세스가 강조하고 있는 신뢰는 남북관계의 특수성이 반영된 전략적 신뢰라는 의미를 가지는 것이다.

다음으로 진보적 관점에서 제기하는 비판인 북한의 변화(혹은 이에 준하는 태도)에 따라 우리의 정책이 반응한다면 결국 이명박 정부의 대북정책과 무엇이 다른가의 문제에는 좀 더 복잡한 논리적 대응이 필요한데, 지난 5년 동안 이명박 정부의 대북정책은 결과적으로 북한의 변화와 의지를 남북관계 발전의 핵심 전제조건으로 강조한 까닭에, 결과적으로 오히려 북한 변화의 주체로 북한이 아니라 우리를 설정한 측면이 인정된다.²¹ 즉, 북한 변화 의지에 대한 모멘텀이 발생하도록 도와주어야 함에도 불구하고 북한의 변화를 우리의 ‘프로젝트화’한 결과가 발생한 것이다. 이에 반해 신뢰프로세스의 경우, 북한의 변화와 비핵화의 주체는 북한이

²⁰ 박인휘, “박근혜 후보의 외교안보정책: 한반도 신뢰프로세스와 신뢰외교의 확산,” 『한반도 포커스』, 제12호 (2012), pp. 2~5.

²¹ 이명박 정부의 대북정책에 대한 이와 같은 문제점은 저자의 주관적인 평가이며, 한편 지난 정부 대북정책에 대한 대표적인 설명으로는 참고, 통일연구원, 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』 (서울: 통일연구원, 2008).

라는 사실에 입각하여, 북한의 선택과 우리의 지속적인 노력이 정교한 방식으로 결합할 수 있도록 꾸준하게 노력을 기울인다는 의미를 가진다.

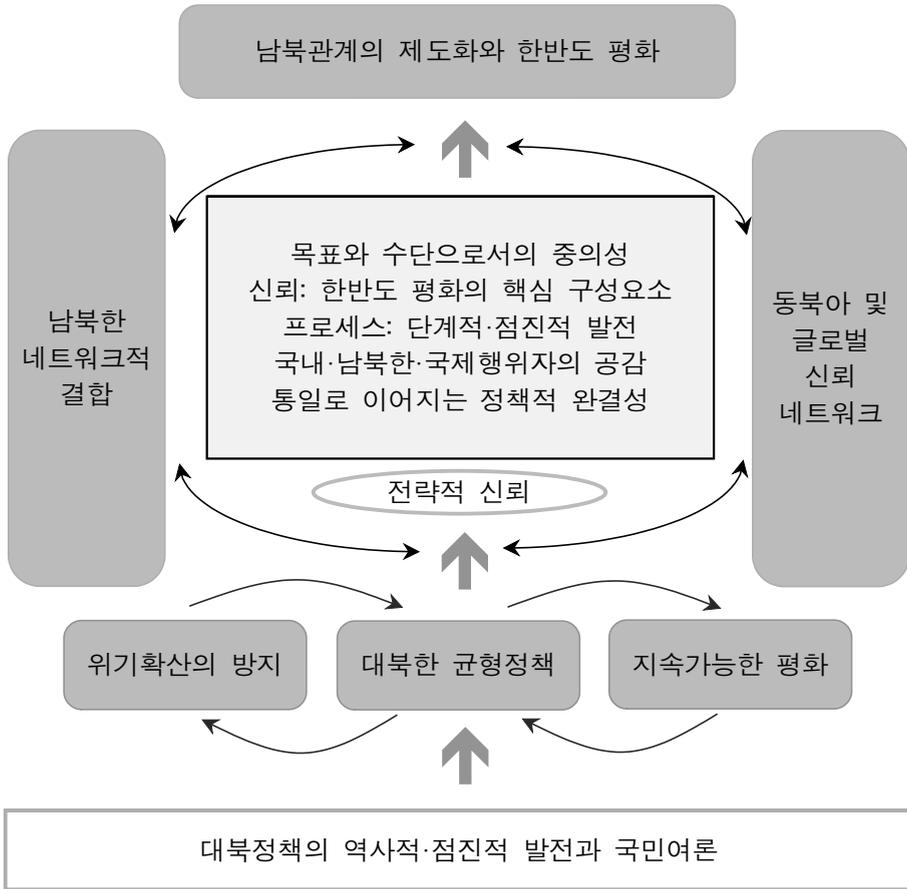
한반도 신뢰프로세스와 관련한 또 하나의 어려운 논리적 문제는 지난 3차 핵실험 이후 북한의 비핵화에 대한 회의감이 확대되고 있는 상황에서 소위 ‘일상적인 북핵 시대에 남북한 교류협력의 모멘텀’을 어떻게 확보할 것인가의 문제이다. 즉, 핵을 가진 북한을 상대로 신뢰프로세스를 추진하기 위해서 국민 및 국제사회를 상대로 어떠한 논리를 개발 및 적용할 것인가의 문제이다. 물론 우리 정부는 비핵화에 대한 북한의 성의 있는 자세를 촉구하면서, 한반도에 안보불안을 야기하는 한 북한을 상대로 신뢰를 형성하는 것이 불가능하다는 입장을 강조하고 있다. 하지만 현실적으로 북한이 가까운 장래에 핵을 포기할리 만무하므로, 결국 비록 온전히 신뢰할 수는 없더라도 북한이 한국 혹은 미국이 제안하는 대화에 반응한다면 등과 같은 전략적 스탠스의 변화가 감지되는 경우, 그러한 유화의 모멘텀이 단계적으로 상승하여 남북한이 한 번 진입한 관계가 돌이킬 수 없는 제도화의 단계로 전환될 수 있도록 정교한 정책을 구사해야 할 것이다. 이러한 점이 바로 한반도 신뢰프로세스의 요체라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 한반도 신뢰프로세스는 “기존 약속의 실현가능성 확인”, “다양한 층위에서의 대화 재개” 그리고 “북한 내 취약계층을 상대로 한 인도적 지원”을 구체적인 정책추진의 출발로 제시한 바 있다.²²

따라서 북한의 여하한 도발에는 강력한 입장으로 대응하면서도, 동시에 유화국면 모멘텀을 확보하기 위한 노력 역시 포기하지 말아야 한다. 결국 합목적적인 대북정책의 구사가 필요하다는 의미인데, 대북제재의 메시지와 인도적 관계개선 필요성의 메시지를 명확하게 구분해서 전달하는 전략이 필요하다. 2013년 상반기에 걸쳐 북한이 야기한 ‘위기고조전략’에 우리 정부는 이러한 전략적 목표에 부합하면서 결과적으로 북한 리스크를 효과적으로 관리한 것으로 평가된다. 결국 한반도 신뢰프로세스의 발전은 남북한 사이에 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 영역에 걸친 대북한 관여정책이 남북한 사이에 ‘정교하고 복잡한 네트워크적인 결합’으로 이어지는 것을 의미한다. 이 과정에서 북한의 완전한 비핵화는 다소 긴 시간이 걸릴 것으로 예상되므로, 향후 국민적 합의를 전제로, 전략적 목적의 차원에서 경우에 따라 ‘핵무용론’ 및 ‘핵불용론’ 등의 내용을 포괄하는 입체적이고 복합적인 비핵화전략의 개발이 필요하다고 판단된다. 지금까지 분석하고 설명한 한반도 신뢰

²² 박근혜, “외교통일안보정책” 공약발표, 2012년 11월 5일.

프로세스의 개념적 구성 및 이론적 측면을 종합적으로 표현하면 아래의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 한반도 신뢰프로세스의 구성 및 추진 개념도



V. 한반도 신뢰프로세스의 국제화

1. 신뢰프로세스와 신뢰외교

박근혜 정부가 추구하는 신뢰의 가치는 대북정책 차원의 한반도 신뢰프로세스에서 뿐만 아니라 한반도 차원을 넘어서는 보편적인 외교정책의 추진에서도 강조되고 있다. 박근혜 정부의 외교정책은 글로벌 외교안보 환경의 변화로 인해 파워, 영향력, 설득, 회유, 압박 등과 같은 기존의 권력수단으로는 해결 불가능한 문제들

의 너무도 많이 등장하고 있다는 문제의식에 입각해 있다. 환경 문제, 세계적 양극화, 인권, 테러리즘 등과 같은 이슈들이 이러한 영역에 해당하는 대표적인 문제들인데, 이러한 소위 글로벌 신안보 아젠다(new security agenda) 해결에 동참하기 위해서 우리의 외교 전략에 신뢰의 가치를 접목시킨다는 입장은 바람직한 방향설정으로 판단된다.

결과적으로 한반도 신뢰프로세스와 보편적인 차원의 신뢰외교는 서로 맞닿아 있는 측면이 있는데, 미국 및 중국을 포함한 주요 국제행위자들을 대상으로 한 신뢰외교의 전개를 통해 이들 국가들이 다시 한반도 신뢰프로세스에 보다 적극적으로 참여하게 만드는 선순환적 구조가 발생할 수 있기 때문이다. 기본적으로 신뢰외교의 전개는 ‘외교수단’에 신뢰를 활용하는 차원 그리고 국제적 사안들에 대한 책임감 및 역할의 확대를 통해 국제 사회 속에서 신뢰를 쌓아나가는 차원으로 나눠서 생각해 볼 수 있다. 전자의 경우 평화 지향적이고 협상중시적인 외교관계의 존중, 외교정책결정과정의 민주성 및 투명성, 비정부 참여자들의 자율성 보장, 대내적 민주주의 발전을 통한 도덕적 정당성의 확보 등과 같은 노력을 통해 확보될 수 있을 것이다. 후자의 경우는 박근혜 정부가 신뢰외교에서 강조하고 있는 글로벌 이슈 해결을 위한 적극적인 노력의 확대를 통해 성과가 나타날 것으로 예상된다.

신뢰외교의 원칙과 만나고 있는 한반도 신뢰프로세스는 두 가지 차원에서 국제사회의 적극적인 참여를 필요로 한다. 첫째, 비핵화 문제와 관련하여 북한이 생존수단으로 채택한 핵무기의 경우 기본적으로 한반도 수준을 뛰어넘는 국제안보적 성격을 가진다. 핵은 그 사안의 특수성으로 말미암아 핵문제 해결 과정에서 국제사회의 참여를 지속적으로 정당화시키는 측면이 있다는 의미이다. 참고로 이런 관점에서 보자면 ‘한반도 문제의 한반도화’라는 북한의 오랜 주장은 허구에 불과한데, 핵개발이라는 생존전략을 통해 미국과 중국으로 대표되는 국제사회의 한반도 개입을 의도적으로 정당화시킨 측면이 인정된다.²³ 따라서 다양한 양식과 방법에서 한반도 문제 논의에 대한 국제사회의 참여를 상시적으로 유도하기 위해, 논의 창구를 개발하고 이를 통해 국제사회의 적극적인 협조를 요구해야 한다.

둘째, 핵문제 이외의 영역인 경제, 사회, 문화 등의 영역에서도 한반도 신뢰프로세스는 초기 신뢰형성이 시작되는 시점에서 또한 일정한 신뢰가 쌓인 이후의 시점에서 모두 국제사회의 참여를 적극 강조하고 있다. 우선 초기 단계에서는 남북

²³ 박인휘, “한반도 안보-안보부재의 정치학: 한미-남북 관계의 모순적 공존,” 『한국정치학회보』 제45집 2호(2011), pp. 240~245.

한 사이의 이슈의 민감성이 떨어지는 환경, 자연재해, 기후변화 등과 같은 인간안보적인 성격의 대북 관여정책을 염두하고 있는데, 이 과정에서 동북아 지역차원의 대북한 접근이 사안 및 상황에 따라 대북한 관여정책 전개에 더욱 효율적일 것으로 예상하고 있다. 뿐만 아니라 한반도 신뢰프로세스는 일정한 수준의 신뢰가 형성된 다음 대규모 경협을 수반하는 한반도공동개발 프로젝트의 비전을 제시하고 있는데, 이러한 거대 사업의 경우 기본적으로 국제자본의 적극적인 참여를 요구하게 되며, 이러한 한반도공동개발 사업의 국제화는 북한의 변화에 더욱 효과적인 전략이 될 것으로 판단하고 있다. 물론 대규모 경협은 아니지만, 정부가 출범 초기 향후 ‘개성공단의 국제화’ 가능성을 언급한 점 역시 북한 문제 해결을 위한 효과적인 국제사회의 협력 유도방안으로 보인다.

한반도 신뢰프로세스의 국제적 측면과 관련하여 가장 중요한 두 행위자는 미국과 중국이다. 박근혜 정부는 한미관계와 한중관계의 중요성을 강조하면서 두 외교관계가 상호 이분법적 관계에 놓여 있지 않음을 강조하고 있다. 한미 간 및 한중 간에서 서로 차별적인 영역과 수준에서 호혜적인 이익이 존재하고 있는 바, 이들 이익을 각자의 국가이익적 관점에서 적극적으로 구현하면 되는 것이지, 미국과 중국에 대해서 이분법적으로 다가가는 관행은 전략적으로 못한 것으로 설명하고 있다. 이러한 입장은 기본적으로 한미관계와 한중관계가 서로 상쇄되지 않도록 양 국가 모두를 상대로 신뢰를 쌓는 노력을 기울이겠다는 비전의 제시로 이해된다.

2. 한반도-동북아 및 한반도-글로벌 사이의 연계

한반도 신뢰프로세스의 성공적인 추진을 위해서는 한반도가 속한 동북아 지역 및 보다 상위 수준인 글로벌 차원에서 한반도-동북아 및 한반도-글로벌 사이에 상호 추동되어야 한다는 점을 간과해서는 안 된다. 구체적인 몇 가지 정책 영역으로 나눠서 살펴보면 한반도 신뢰프로세스의 국제화 유도 방안을 보다 분명하게 확인할 수 있다.

우선 비핵화 논의와 관련하여 박근혜 정부는 기본적으로 6자회담의 조속한 재개를 위해 노력한다는 점을 밝히고 있다. 하지만 동시에 전략적 차원에서 한반도 문제에 이해관계를 가지는 국가들 간에 다양한 논의 창구가 개발되어야 한다는 점을 강조하고 있다.²⁴ 예를 들어 한중미, 남북미, 남북중, 한미일 등 다양한 조합

²⁴ Park, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang,” p. 17.

을 통한 논의 방식을 개발함으로써, 이러한 다양한 회의가 궁극적으로 관련 이해 당사자 국가들 간에 북한 문제 해결에 대한 합의점에 이르게 함은 물론 이들 국가 간에 신뢰가 형성되는 기회를 제공할 것으로 이해하고 있다. 이론적으로 설명하자면, ‘소규모 다자주의’의 활성화를 통해 북한 문제 해결을 위한 국제적 협의체의 상시화를 추진하겠다는 것으로 판단된다.

다음으로 사회문화교류 및 인권 문제 역시 한반도-동북아 및 한반도-글로벌 사이 연계성의 중요성을 강조하고 있다. 지금까지 진행되던 북한 인권 문제를 둘러싼 논의 방식을 넘어서 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 논의 등과 관련하여서도 기존의 북한 인권 문제와 연동시켜서 국내적 논의의 활성화를 유도함은 물론 국제기구를 포함한 국제사회와의 협조체제를 구축할 수 있다는 입장이다.²⁵ 한발 더 나아가 이러한 영역의 사안들은 한반도에 살고 있는 사람들의 행복을 위한 노력일 뿐만 아니라, 동북아 지역 전체 주민들의 인간안보와 밀접하게 연관시켜서 생각해 볼 수 있는 사안이다. 이러한 배경에서 5월 7일 박근혜 대통령이 방미 기간 동안 밝힌 ‘동북아평화협력구상’은 동북아 역내 국가들의 민감성이 두드러진 정치군사적인 문제를 우선적으로 다루지 않으면서, 기후변화, 핵안보, 환경, 테러리즘, 핵안전 등 북한을 포함한 동북아 주민 모두에게 공동이익이 되는 사업의 전개를 통해 한반도와 동북아의 평화를 상호 연계시키겠다는 구상을 밝히고 있다.²⁶

한반도 차원의 신뢰프로세스가 동북아 및 글로벌 지역과 연계되어 있다는 점은 경제 영역을 둘러싼 대북정책에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 남북관계의 상황 진전에 따라 한반도 신뢰프로세스는 대규모 경협 및 대북한인프라사업 추진을 적극 고려하고 있는데, 특히 동북3성 및 극동개발 전략 참여를 통한 북한 관여정책의 국제화 추진전략이 관심을 끌고 있다. 이러한 전략은 향후 중국 동북3성 및

²⁵ 박근혜, “외교통일안보정책” 공약발표, 2012년 11월 5일.

²⁶ 박근혜 대통령은 동북아(광의로는 동아시아)에서 발생하는 갈등적 현상을 개선하기 위한 외교적 노력에 많은 관심을 표명하고 있다. 박대통령의 동북아 지역외교는 기본적으로 ‘신뢰외교’ 즉, 신뢰라는 가치의 탈한반도적 확산이라는 의미를 가진다. 구체적으로 대통령의 이러한 관심은 두 가지 차원에서 강조되고 있는데, 하나는 경제 영역에서 발견되는 상호의존성의 증대와 상호간 갈등 및 불신의 적대성이 공존하는 패러독스적 현상을 방지하는 한 평화와 신뢰의 동북아가 될 수 없다는 문제의식이 강조되고 있다. 또 하나는 그러한 문제의식을 해결하는 방법론적 차원에서 과거 유럽에서 이룩한 헬싱키프로세스와 같은 ‘동북아평화협력구상’(서울 프로세스)을 통해 지역내 제도주의적 완결성을 높여야 한다는 필요성이 강조되고 있다. 관련한 대표적인 자료로는 참고, 박근혜, “아시아의 패러독스 극복과 동북아의 새로운 지평,” (한중일 3국협력사무국 1주년 기념 국제포럼, 2012년 10월 15일); Park Guen-hye, “A Plan for Peace for North Asia: Cooperation Among Korea, China, and Japan needs a correct understanding of history,” *The Wall Street Journal*, Nov. 12, 2012.

러시아 극동지방의 경제개발을 염두에 둔 대북정책이라고 볼 수 있는데, 이러한 정책의 경우 우리 경제성장에도 동력을 제공하면서 동시에 중국 및 러시아로 대표되는 국제 행위자가 함께 참여하게 되므로 북한이 약속을 위반하거나 일단 형성된 신뢰를 파기할 가능성이 상대적으로 적다고 하겠다.

이외에도 한반도 신뢰프로세스의 국제적 사업으로 접경지역 경제특구 설립 및 물류단지, 가스관, 철도, 북극항로 개발 등의 사업들이 포함되어 있다. 또한 유엔 등 국제사회와의 협력을 통한 북한 주민의 삶의 질 향상을 도모한다는 계획이 수립되어 있으며, 우리 국민의 판단 및 국제사회의 공감에 따라 한반도판 마샬플랜에 준하는 ‘한반도 비전프로젝트’ 추진의 필요성도 강조되고 있는 상황이다.

VI. 결론

한반도에 뿌리 내린 고질적인 분단구조는 냉전기와 탈냉전기를 포함한 수십 년을 거치면서 좀처럼 해소되지 못하고 있다. 특히 최근 20여년 동안에는 북한이 체제의 생존을 위한 핵개발 전략에 몰두하면서, 탈냉전기 이후 우리의 대북정책이 점진적으로 상대적인 자율성을 확보하게 되었지만 북한의 의미 있는 변화 및 비핵화라는 성과는 나타나지 않고 있다. 지금까지 이념적으로 서로 상이한 정부가 다양한 대북정책을 구사하면 할수록 북한이 핵보유에 대한 의지를 더욱 강화시켜 왔다는 사실은, 결국 남북한 사이에 신뢰가 형성되지 못했다는 점이 남북관계 발전을 가로막는 얼마나 중요한 요인인지를 깨닫게 된다. 한반도 신뢰프로세스는 바로 이러한 근원적인 문제인식에서 출발하고 있다. 특히 최근의 북한 3차 핵실험 이후, 한반도 비핵화에 대한 회의론이 확산되는 경향을 보이고 있는데, 북한의 변화와 비핵화는 북한 외부 행위자인 한국이나 미국의 정책적 노력과는 무관한 결국 북한 스스로의 의지와 판단에 달려 있다는 비관적인 생각도 함께 확산되고 있다.

본 논문을 통해 살펴본 바와 같이 한반도 신뢰프로세스가 가지는 핵심 개념은 ‘전략적 억지’와 ‘남북한 교류협력의 발전’이 균형정책의 원칙을 통해 추진될 수 있다는 점이다. 신뢰프로세스는 지금까지의 대북정책에서 전략적 목표 및 수단으로 고려되지 않았던 ‘신뢰’라는 개념과 ‘신뢰 쌓기’라는 정책 수단을 남북관계 발전의 핵심 요소로 제안하고 있다. 또한 남북관계 발전과 한반도 평화를 과정 중심적인 프로세스 차원에서 접근하고 있는 관계로, 남북관계의 현실적인 두 축인 ‘비핵화’ 및 ‘경제사회교류협력’ 사이의 ‘우선순위 논쟁’ 등으로부터 상대적으로 자유

로울 수 있을 것으로 판단된다. 또한 지난 정부에서 남북한 사이의 모든 관계를 핵문제에 연동시킨 까닭에, 결과적으로 북한의 변화를 위한 별다른 정책 수단을 활용해 보지 못한 오류가 반복되지도 않을 것으로 보인다. 한반도 신뢰프로세스가 보다 정교한 이론적 완결성을 가지기 위해 향후 다양한 학문적 관심과 논의가 진행되기를 기대해 본다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

참고문헌

1. 단행본

- 김근식. 『대북포용정책의 진화를 위하여』. 파주: 한울, 2011.
- 장달중·이정철·임수호, 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
- 통일연구원. 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.
- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books Inc., 1984.
- Barash, David P. *Approaches to Peace: A Reader in Peace Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Booth, Ken and Nicholas J. Wheeler. *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. New York: Palgrave, 2008.
- Bluth, Christopher. *Crisis on the Korean Peninsula*. Washington, D.C.: Potomac Books, 2011.
- Kim, Samuel S. *The Two Koreas and Great Powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Lennon, Alexander T. J. and Camille Eliss. (eds.). *Reshaping Rogue States: Preemption, Regime Change, and U.S. Policy Toward Iran, Iraq, and North Korea*. Cambridge: MIT Press, 2004.
- Little, Daniel. *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science* (6th edition). Boulder, CO: Westview, 2012.
- Morgan, Patrick M. *International Security: Problems and Solutions*. Washington, D.C.: CQ Press, 2006.
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nation* (7th edition). New York: McGraw-Hill, 2005.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Basic Books, 2001.

2. 논문

- 류길재. “북핵문제의 성격과 해결을 위한 전략 구상.” 『한국과 국제정치』, 제25권 4호(2009).
- 박근혜. “아시아의 패러독스 극복과 동북아의 새로운 지평.” 한중일 3국협력사무국 1주년 기념국제포럼, 2012.10.15.
- 박인휘. “이명박 정부의 외교안보정책: 평가와 교훈.” 2012년 한국정치학회 연례학술회의, 2012.12.7.
- _____. “미국 대외정책에서의 체제전환정책과 한국적 함의.” 『국제문제연구』, 제12권 2호, 2012.
- _____. “한반도 안보-안보부재의 정치학: 한미-남북 관계의 모순적 공존.” 『한국정치학회보』, 제45집 2호, 2011.
- _____. “북핵문제의 복잡성, 미국의 딜레마, 그리고 동북아 안보의 변화.” 『한국정치외교사논총』, 제28집 2호, 2007.
- 신옥희. “데탕트와 박정희의 전략적 대응.” 『세계정치』, 제31집 2호, 2010.
- 이근. “노태우 정부의 북방외교: 엘리트 민족주의에 기반 한 대전략.” 강원택 편, 『노태우시대 재인식: 전환기의 한국사회』. 파주: 나남, 2012.
- 전재성. “북방정책과 한국 대외관계의 구조적 변화.” 박인휘 외. 『탈냉전사의 인식: 세계화시대 한국사회의 문제의식』. 파주: 한길사, 2012.
- Lee, Sang-hyun. “North Korea Nuclear Crisis: Options for South Korea.” *Korea Journal*, Vol. 45, No. 4, 2005.
- Oye, Kenneth A. “Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies.” *World Politics*, Vol. 38, No. 1, October 1985.
- Park Geun-hye. “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang.” *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2011.
- Wit, Joel. “Enhancing U.S. Engagement with North Korea.” *The Washington Quarterly*. Vol. 30, No. 2, 2007.

3. 기타 자료

- 박근혜. “외교통일안보정책” 공약발표. 2012.11.5.
- 한국갤럽. “북한 3차 핵실험과 대북관계에 대한 여론조사.” 2013.2.20.
- Park Geun-hye. “A Plan for Peace for North Asia: Cooperation Among Korea, China, and Japan Needs a Correct Understanding of History.” *The Wall Street Journal*, Nov. 12, 2012.

Trust-building Process on the Korean Peninsula:
Theoretical Analysis and Internationalization Strategy

Ihn-Hwi Park

The Park Geun-hye administration's 'trust-building process on the Korean Peninsula stands on the ground that the vicious circle of 'agreement and cancellation' which has placed between South and North Korean governments for the last several decades should be stopped. It is the absence of trust between the two Koreas which has justified the fundamental difficulties to achieve a peace condition on the Korean peninsula. By developing and implementing the concept of 'strategic and enforcing trust' to apply South Korea's policy toward North Korea, the North Korea's nuclear problems and the development of the inter-Korean relations will be achieved. Being different from the pervious governments' North Korea policy of an output-oriented intention, trust-building process includes the role of many different participants such as South Korean government, private players, and international community and the effectiveness step-by-step achievement which emphasizes a process-oriented intention. Even though the trust-building process relies on the well-known international relations proposition of 'confidence-building theory', it is more creative and comprehensive to embrace unique security conditions of Korea. For a successful and efficient implementation of the trust-building process between Seoul and Pyongyang, 'alignment policy' has been placed as a key principle which means keeping a strategic balance between 'South-North Korean centric' approaches and 'international cooperation centric' approaches and 'security centric' approaches and 'reconciliation centric' approaches.

Key Words: Trust-building Process on the Korean Peninsula, enforcing trust, alignment policy, sustainable peace, Korea-Northeast Asia-Global interdependence

<한반도 신뢰프로세스>를 통한 안보와 북핵문제 해결 방안

한 용 섭*

- I. 서론
- II. 안보와 북핵분야 신뢰구축에 대한
그동안의 논의와 평가
- III. 안보와 북핵문제 해결을 위한 3단계
신뢰프로세스 구축방안
- IV. 대북한 협상전략
- V. 결론

국문요약

지금 한반도는 북한의 핵개발과 핵전쟁 위협으로 긴장이 최고조에 도달해 있다. 본고에서는 한반도의 평화와 안보를 가로막는 북핵문제와 군사안보문제를 해결하고 한반도에서 공고한 신뢰프로세스를 구축하는 방법이 무엇인지를 연구하여 제시한다. 지금까지 남북한 간 협상에서 있었던 신뢰구축에 대한 남북한 간의 입장과 접근방법의 차이와 문제점은 향후 신뢰구축노력을 어렵게 만들고 있다. 여기서는 남북한 간의 입장과 접근방법의 차이를 극복할 수 있는 방법으로서 3단계 안보분야 신뢰구축방안을 제시하고 있다. 1단계는 신뢰프로세스 모색단계, 2단계는 한반도 신뢰구축단계인데 핵분야, 재래식 군사분야, 국제관계분야로 구분하여 분야마다 필요한

정책수단을 제시한다. 그리고 3단계는 신뢰를 제도화하는 단계이다.

안보와 북핵문제 해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안이 성공하기 위해서는 한국의 새로운 대북전략이 필요한데, 그 내용은 억지와 압박전략, 북핵문제 해결을 위한 협력적 위협감소전략, 한반도 평화체제 구축전략을 동시에 구사하는 것이 필요하다. 대화를 위한 대화가 아니라 북핵문제 해결과 군사안보문제 해결을 실효적으로 진행하기 위해서는 이러한 양면전략의 구사가 필수적이다.

주제어: 북핵문제, 신뢰구축, 군비통제, 평화체제, 협력적 위협감소, 한반도 신뢰프로세스

* 국방대학교 교수

I. 서론

최근 한반도에서 전쟁분위기가 최고조에 도달함에 따라 남북한관계와 한반도의 정세는 6·25전쟁 이후 가장 위험한 순간에 이르게 되었다. 탈냉전 후 20여년을 회고해 보면 몇 차례의 남북화해와 교류협력, 남북한 간의 핵협상, 북미 간의 핵협상, 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담의 시기가 있었음에도 불구하고, 북한이 선군정치에 근거하여 핵개발을 계속해왔기 때문에 한반도에서 군사적 긴장이 주기적으로 고조되는 현상을 보였다. 북한이 핵을 개발하고 핵능력을 과시하기 위해 2006년 10월, 2009년 5월, 2013년 2월에 각각 핵실험을 감행함에 따라 남북한 간 혹은 북한 대 국제사회의 대결구도는 더욱 첨예해지게 되었고, 특히 2010년 이후 북한이 남한에 대해 군사도발을 자행하고, 최근에는 핵전쟁 협박까지 가함에 따라 남북한 간의 긴장은 최고조에 이르게 되었다.

그러나 탈냉전 이후 한국정부는 한반도에서 긴장완화를 위한 노력을 꾸준히 전개해왔으며, 북한도 필요하다고 생각하는 순간에는 그 노력에 동참하기도 했다. 1991~92년 사이에 남북한 고위급회담이 개최되어 「남북 사이의 화해와 불가침, 교류협력에 관한 합의서(기본합의서)」가 채택되었고, 핵문제해결을 위한 「한반도 비핵화 공동선언」이 합의되기도 했으며, 김대중 정부와 노무현 정부시대에는 햇볕정책을 추진한 결과 남북한 간 교류협력이 증가하기도 했다. 그럼에도 불구하고, 햇볕정책은 한국의 국내에서 추진동력과 지지를 잃게 되었는데, 그 가장 큰 이유는 북한의 김정일 정권이 선군정치노선을 갖고 과거 20년 동안 주민들의 인권과 삶을 희생시키고 핵과 미사일 개발에 국력을 전부 투자함으로써 핵개발에 올인했기 때문이다.

북한은 세계에서 유례없는 호전적인 정치목표인 선군정치를 내걸고 남한을 비롯한 세계를 폭력과 공갈협박의 대상으로 삼으면서 핵과 미사일개발에 전력투구해 온 결과 핵보유를 선언하고 핵무기의 소형화, 경량화, 다중화에 성공했다고 선전하게 되었다. 결국 한국 국민의 머리 위에 핵불바다, 워싱턴에 핵공격을 협박하고 나섰으며, 핵위협이 싫으면 미국이 한반도에서 미군을 철수시키고 남한은 북한 주도의 자주통일을 수용하게 될 것이라고 하면서 협박하고 있는 것이다.

이런 배경에서 출범한 한국의 박근혜 정부는 북한의 핵전쟁 협박과 긴장조성행위에도 불구하고, 한편으로는 북한 핵에 대한 억지와 압박을 추진하면서 다른 한편으로는 대화와 협력을 병행 추진하겠다는 한반도 신뢰프로세스 추진 방침을 발표한 바 있다.¹ 한반도 신뢰프로세스는 과거 한국정부가 추진한 햇볕정책과 비핵·

개방·3000 정책의 문제점을 인식하고 북핵에 대한 억제와 비핵화, 대화 및 교류협력을 균형있게 추진하겠다는 정치지도자의 비전의 산물이다. 즉, 햇볕정책이 군사안보를 무시한 채 성급하게 남북 경협 일변도로 남북관계의 개선을 추진했기 때문에 국내외로부터 신뢰를 받지도 못하고, 북한의 군사안보분야 행동변화를 유도해내지 못했다는 반성과, 이명박 정부가 대북정책이라는 큰 그림없이 비핵정책을 우선 추진함으로써 남북관계가 경색되었으며, 북핵문제는 더욱 심각해지는 결과를 초래하였다는 평가에 기초하고 있다.

박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스라는 새로운 정책노선의 추진 방침에도 불구하고 현재의 한반도 군사안보상황은 좋지 않다. 따라서 앞으로의 한반도 신뢰프로세스의 추진에 가장 걸림돌이 되는 요소가 북핵과 한반도 군사안보문제임을 볼 때, 북핵문제와 군사안보문제를 어떻게 해결함으로써 남북한 간에 신뢰를 구축해나갈 것인가에 대해 정확하고도 체계적인 진단과 해법을 마련해야 할 필요가 있다.

그러므로 본고에서는 핵과 군사분야에서 지금까지 한반도에서 논의되어 왔던 군사적 신뢰에 대한 남북한 양측의 입장을 비교·평가하고, 박근혜정부가 한반도 신뢰프로세스를 성공시키기 위해서 북핵과 군사안보분야에서 어떤 정책목표와 단계별 접근방법을 취해야 할지에 대해서 연구하여 그 대안을 제시해보고자 한다. 아울러 북핵의 비핵화와 한반도 군사안보신뢰프로세스가 성공하기 위해서 꼭 필요한 새로운 대북전략을 모색해 보기로 한다.

II. 안보와 북핵분야 신뢰구축에 대한 그동안의 논의와 평가

탈냉전 후 한국 정부는 한반도에서 긴장을 완화하고, 군사적 신뢰를 구축하기 위한 노력을 지속적으로 전개해 왔다. 관련 학계에서는 군사적 신뢰구축을 “남북한 간의 군사관계에 있어서 투명성, 공개성, 예측가능성을 높임으로써 남북한 간 군사적 긴장을 완화하고, 오해와 오인, 오산을 통한 전쟁발발 가능성을 줄이며, 군사력을 사용함으로써 국가 목적을 달성하려는 정치적 의도를 약화시키거나 제거하는 것”²이라고 정의하기도 했다. 한국 정부는 남북한 간에 전반적인 신뢰를 구축하고, 한반도의 정전체제를 평화체제로 전환시키기 위한 3단계 군비통제정책을 제시한 바 있다. 1992년 기본합의서에는 남북한 간의 전반적인 신뢰를 구축하기

¹ 박근혜 대통령 취임사, 2013.2.25.

² 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』 (서울: 박영사, 2004), pp.367~372.

위해 정치분야의 화해, 군사분야의 불가침, 사회문화분야의 교류협력을 활성화시켜야 된다고 반영되어 있다.³ 노무현 정부에서는 한반도에서 군사적 신뢰구축과 군비통제의 여건을 조성한다는 전략과제를 제시하고, 우선 다양한 교류협력과 함께 군사분야의 초보적 신뢰구축조치를 시행하며, 다음으로는 다양한 군사적 신뢰구축조치를 본격적으로 시행하고 제도적 장치를 마련하며, 마지막 단계로서 군사력의 운용통제 및 상호검증을 추진함으로써 구조적 군비통제를 위한 토대를 마련한다고 제시했으나,⁴ 개성공단 건설을 포함한 남북교류의 군사적 보장조치의 실현에는 어느 정도 성공했으나, 전반적인 군사분야의 신뢰구축에는 이르지 못하였다.

이러한 한국의 접근 방법의 특징을 보면, 한반도에서 군사적 긴장이 높은 이유는 남북한 간에 신뢰의 부족 때문이라고 분석하고, 군사분야에서 투명성, 공개성, 예측가능성을 높이는 조치를 북한당국에 제의함으로써 남북한 군사관계는 신뢰구축부터 출발하여 군비제한을 거쳐 중국에는 군축으로 가는 3단계 군비통제전략을 취했다고 할 수 있다.

반면 북한은 남한의 선 신뢰구축 후 군축 제안에 대해서 반대하는 입장을 내놓고, 한반도에서는 주한미군의 철수를 비롯한 군축이 선행되어야 하며, 신뢰구축은 군축이 달성되면 자연스럽게 달성될 수 있다고 주장해 왔다.⁵

북한이 군사적 신뢰구축에 대해서 반대하는 보다 근본적인 이유는 김정일 개인의 시각에서 비롯되었다. 김정일은 소련이 붕괴된 이유가 1975년 헬싱키최종선언에서 서방 측이 요구한 신뢰구축을 받아들임으로써 서구의 영향력이 소련 속으로 들어가 군부의 정신을 무장해제 시켰기 때문이라고 보고 있다.⁶ 이 논리를 따라서 북한은 남한이 신뢰구축을 제안하는 이유를 북한 속에 남한과 서방세계의 영향력을 불어넣어서 북한체제를 붕괴시키거나 전복시키려는 것이라고 의심하고, 남한의 대북한 신뢰구축제의를 줄곧 거부해 왔다. 이것은 2000년 9월 제주도에서 개최되었던 제1차 남북 국방장관회담에서 남한 측이 남북한 간 군사적 신뢰구축을 제의했을 때, 북한 측이 “정전협정을 평화협정으로 바꾸어 북미 간에 교전상태를 해

³ 통일원, 『남북 기본합의서 해설』 (서울: 통일부, 1992), pp.30~32.

⁴ 국가안전보장회의, 『참여정부의 안보정책구상: 평화변영과 국가안보』 (서울: 국가안전보장회의 사무처, 2004), pp.32~37.

⁵ 황진환, 『협력안보 시대에 한국의 안보와 군비통제』 (서울: 도서출판 봉명, 1998).

⁶ Yong-Sup Han, “An Arms Control Approach to Building a Peace Regime on the Korean Peninsula: Evaluation and Prospects,” edited by Tae-Hwan Kwak and Seung-Ho Joo, *Peace Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation* (Surrey, UK: Ashgate, 2010), pp.45~61.

결하는 것이 급선무이며, UN군의 모자를 쓴 미국이 남북한 간의 신뢰구축을 어기면 언제든지 백지장이 되어 버릴 수 있다”고 말함으로써 남한의 신뢰구축제의를 일언지하에 거절하였던 사례에서도 드러난다.⁷ 북한이 군사적 신뢰라는 용어에 대해 회의감과 강한 의심을 갖고 있다는 점을 고려하여, 1990년대 유엔군축연구소에서는 북한의 평화군축연구소 인원을 초청하여 신뢰구축과 군비통제에 대한 한글 용어사전을 편찬하는 작업에 참가시키면서 신뢰구축 대신 안보협력이라고 예뉘려 표현하기도 하였다. 스웨덴의 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)에서는 북한은 신뢰구축에 대해 거부감을 갖고 있으므로 북한에 대해서 신뢰구축을 수용토록 하기 위해서는 비군사분야의 신뢰강화조치(Confidence Enhancing Measures)를 병행 추진할 필요가 있다고 주장한 바 있다.⁸

또한 신뢰구축의 주체라는 관점에 있어서 남북한의 입장은 확연하게 차이가 난다. 한국은 북한을 정당한 대화상대자로 간주하고 남북한 간 대화를 통해서 신뢰를 구축할 수 있다고 보는 반면, 북한은 한반도에서 군사적 신뢰구축의 주체는 남북한이 아니고 북한과 미국이라는 입장을 견지해 왔다. 북한이 남한을 군사적 신뢰구축의 대화당사자로 인정하지 않은 것은 1993년 7월부터 개최된 북미 제네바 협상 때부터 현실로 드러났다. 북한은 핵과 미사일을 비롯한 한반도 군사문제는 전적으로 북미 간의 문제이지 남한이 개입할 성질이 못된다고 하면서 완강한 태도를 보였다. 그 후 2000년 6·15공동선언에서 남북한 군사문제가 전혀 다루어지지 않았고, 햇볕정책을 추진한 김대중 정부는 남북한 간에 선 경제교류협력, 후 군사문제논의 방식을 채택하였기 때문에 북한에 대한 경제지원이 남북한 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축 및 군축으로 이어지지 못하였다. 2000년 10월에 북한 인민군 조명록 차수가 워싱턴을 방문하여 클린턴 대통령과 면담한 이후 나온 북미 공동성명에서 양국은 적대 의사가 없으며, 한반도 평화체제를 구축하기 위해 4자 회담 등 여러 가지 방법을 강구한다고 합의하였는데, 북한은 미국의 대북 적대시 정책의 제거가 북미 간 신뢰구축의 출발점이라고 인식한 것으로 볼 수 있다. 그러나 북미 간의 신뢰구축문제는 2001년 미국의 부시행정부 등장 이후 북한의 지속적인 핵개발 사실이 알려지고, 북미관계가 악화되면서 북핵문제의 시급성과 우선

⁷ 필자와 국방부 군비통제관(김국현 장군)과의 인터뷰, 2001.1.30. 한용섭, “한반도 군사적 신뢰구축: 이론, 선례, 정책대안,” 『국가전략』 제8권 4호(2002), p.68.

⁸ Zdzislaw Lachowski, Martin Sjogren, Alyson J.K. Bailes, John Hart, and Shannon N. Kile, *Tools for Building Confidence on the Korean Peninsula* (Solna, Sweden: SIPRI, 2007), pp.7~14.

순위에 밀려 사라지고 말았다.

남북한 간의 군사적 신뢰구축에 관한 건널 수 없는 입장 차이에도 불구하고 1992년 2월의 남북기본합의서와 2007년 11월의 제2차 남북국방장관회담 합의서에서 군사적 신뢰구축과 관련된 합의사항이 있었던 점은 주목할 만하다. 남북기본합의서의 남북불가침 조항을 보면, 남북한은 다섯 가지 신뢰구축과 군비통제 관련 조치를 합의하였는데, 그 내용을 보면 신뢰구축에는 대규모 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용, 군 인사교류 및 정보교환을 추진하기로 합의했다. 군축분야에서는 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축의 실현문제와 검증문제 등을 협의하기로 했으나 그 이후 후속협상과 합의는 없었다. 그로부터 15년 후인 2007년 10월 개최된 제2차 남북정상회담의 후속조치로서 남북국방장관회담이 개최되었고, 여기서 군사적 신뢰구축과 군비통제에 관련된 합의가 이루어졌는데, 그 내용을 보면 신뢰구축분야에 선언적 조치인 적대행동금지, 불가침경계선과 구역의 준수, 무력불사용과 분쟁의 평화적 해결원칙 재확인, 서해상의 충돌방지 대책 논의, 정전체제의 종식 및 평화체제 구축 노력, 남북교류사업에 대한 군사적 보장조치 대책 강구 및 후속 회담의 개최 약속 등이 있다.⁹ 그 이후 이에 대한 이행과 후속회담, 검증조치는 합의되지 않았다. 따라서 남북한 군사관계에서 신뢰구축을 위한 회담이 몇 차례 개최되기는 했으나 소제목만 합의해 놓은 상태이며, 실천은 제대로 되지 못했고 합의의 이행여부를 확인하는 검증은 한 번도 논의조차 되지 못했던 데서 남북한 간의 군사적 신뢰구축에 대한 큰 입장 차이를 발견할 수 있다.

그러면 북한 핵문제에 대해서 몇 차례의 협상과 합의가 있었는데 그 결과 북한과 남한, 북한과 국제사회 사이에는 신뢰가 구축되었다고 볼 수 있는가? 한마디로 대답하면, 북한은 핵분야에 있어서 국제적 신뢰를 얻지 못했다고 할 수 있다. 1992년 한반도 비핵화 공동선언의 이행과정에서 북한은 남북한 간 상호사찰을 회피하고 비교적 용이하다고 생각한 IAEA의 사찰을 수용했다. 그러나 IAEA에 신고한 핵시설을 몇 개 이내로 제한시켰고, 핵무기 개발은 여러 곳에서 은닉시킨, IAEA에 신고하지 않은 비밀시설에서 진행되었다. 한반도 비핵화 공동선언을 명백하게 위반하고 핵무기 제조와 시험을 실시했으며, 재처리시설과 농축시설을 보유함으로써 핵물질을 지속적으로 생산해왔다.

1993년 3월에 핵확산금지조약(NPT)의 탈퇴를 선언함으로써 제1차 핵위기를

⁹ 대한민국 국방부, 『2008 국방백서』 (서울: 국방부, 2008), pp.274~276.

도발하고, 연이어 개최된 북미제네바 핵협상에서 제네바합의를 하였으나 제네바 합의에서 금지한 핵무기 개발을 계속했고, 영변 이외의 지역으로 주요 핵시설을 옮겨서 비밀리에 핵개발을 지속했던 것으로 드러났다. 제네바합의에서 약속했던 핵시설의 동결을 풀고, 핵물질을 지속적으로 생산하였으며, 특히 우라늄 농축시설을 건설하여 우라늄탄을 개발한 사실이 적발되자, 제네바합의 파기 및 NPT를 다시 탈퇴하였다. 제2차 핵위기를 해소하기 위해 2003년부터 2008년까지 6자회담이 개최되었고, 9·19 공동성명과 2·13조치 등이 합의되었으나, 곧 이어서 6자회담의 9·19공동성명을 위반하고, 핵물질의 신고를 이행하지 않고 사찰도 받지 않았다. 그리고 핵시험을 세 차례나 감행함으로써 핵무기의 소형화, 경량화, 다중화를 성공시켰다고 선언하고, 한미 양국에 대해서 핵전쟁 협박을 가함으로써 모든 기존의 핵합의를 폐기시키고, 북한핵에 대해 조금이라도 남아있던 기대와 신뢰를 완전히 사라지게 만들었다.

북한은 1990년대 이후 북핵문제에 대해서 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해 옴으로써 한·미·중·러·일 등 6자회담 참가국과 국제사회의 신뢰를 상실했을 뿐 아니라 도리어 악화시켰다. 북핵을 이용한 위기조성-협상-합의-합의위반-위기조성 등을 주기적으로 반복했으며, 어떤 정치학자는 북한의 핵과 관련한 행위를 도발-위기-일괄타결-합의붕괴-도발의 악순환으로 지적하기도 했다.¹⁰ 북한이 반복적으로 합의위반과 위기조성 행위를 선택한 결과 북한의 핵능력은 더 증강되었고 북한핵을 협상으로 해결할 수 있을 것인가에 대해 외부세계의 좌절감과 불신은 더 가중되었다.

마침내 김정은 정권이 북한의 핵보유를 김정일의 최대 업적으로 북한 헌법에 기술하고 과시함으로써 외부세계에 대해서 북한의 핵보유를 기정사실로 받아들일 것을 강요하고 있다. 앞으로 핵협상이 개최될 경우, 미국을 비롯한 국제사회가 북한이 핵보유국임을 인정하고, 향후의 핵개발 프로그램만이 협상의제가 될 수 있다고 선수를 치고 있다. 북핵에 대한 북한의 자체 논리를 들여다보면 다음과 같다.

미국과의 관계정상화 없이는 살아갈 수 있어도 핵억제력 없이는 살아갈 수 없다. 미국의 핵위협이 제거되고 남조선에 대한 핵우산이 없어질 때에 북한의 핵무기가 필요없게 될 것이다.¹¹ 미국의 대조선 적대시정책과 핵위협의 근본적인 청산없이 100년이 가도 우리 핵무기 먼저 내놓은 일은 없을 것이다.

¹⁰ 전봉근, 『북한의 2.13 합의 이행 동향과 전망』, 외교안보연구원 주요국제문제분석, 2007.6.12.

¹¹ 북한 외무성 대변인 성명, 『연합뉴스』, 2009.1.12.

조미관계 정상화를 핵포기의 대가로 생각한다면 큰 오산이다.¹²

이어서 북한은 자주권과 생존권을 수호하기 위해 핵억제력을 갖추었음¹³을 분명히 하고, 앞으로 핵무장력을 계속 강화시켜 나갈 방침임을 밝혔다. 또한 핵을 경제적 혜택과 맞바꾸는 흥정은 절대 하지 않을 것이라고 협상으로 핵문제를 풀 수 있을 것이라고 기대하는 국제사회에 대해 썰기를 박기도 했다.¹⁴

북한이 그동안 제네바합의의 이행과정에서나, 9·19공동성명의 이행과정에서 일부 핵시설을 IAEA와 미국의 소수 전문가들에게 공개하거나 냉각탑을 폭파하는 행동을 보이기는 했지만, 북한은 그들의 핵프로그램에 핵심적인 시설들을 지하화, 은닉, 분산시켜 비밀리에 핵개발을 지속해왔던 것을 알 수 있다. 따라서 북한의 핵무기와 핵물질, 핵개발 프로그램의 대부분이 비밀에 가려져 왔기 때문에 외부로부터 최소한의 신뢰도 받지 못하였고, 특히 6자회담이 중단된 2008년 말 이후에 모든 핵개발 프로그램은 외부로부터 접근이 차단되었다. 그러므로 북한에 대한 외부의 신뢰를 증진시키기 위해서는 북한의 핵에 대한 투명성이 증대되고, 공개되며, 예측 가능한 방향으로 북한의 핵관련 행위와 시설, 무기와 물질들을 강력하게 통제할 수 있는 시스템의 구축이 필요한 것이다.

위에서 본 바와 같이 남북한 간에 군사적 신뢰구축은 소제목만 합의해 놓았을 뿐 북한이 한국을 신뢰할만한 대화당사자로 간주하지 않는다는 근본적인 문제가 있음이 발견되고 있다. 북핵문제와 관련해서는 남북한 간, 북미 간, 북한과 국제사회 간에 신뢰구축이 되지 못하고 있으며, 국제사회의 북한에 대한 불신은 점점 더 악화되는 현상을 보이고 있다. 이러한 악순환의 고리를 끊고 남북한 간에 군사분야의 신뢰를 구축하고, 북핵문제에 대해 국제사회의 신뢰를 구축하기 위해서는 무슨 일을 해야 할 것인가?

첫째, 남북한 간에 군사적 신뢰가 구축되기 위해서는 제일 먼저 북한이 남한을 군사대화의 당사자로 간주해야 한다. 북한이 군사분야의 대화 당사자로서 미국만을 고집하는 경우 대화를 통한 남북한 간 신뢰구축에는 본질적으로 장애요인이 존재한다. 그러나, 신뢰구축에 대해 남북한 간, 북미 간의 입장차이가 크다고 하여 신뢰구축을 할 수 없다는 말은 성립되지 않는다. 1973년에 시작된 유럽의 헬싱키

¹² 북한 외무성 대변인 성명, “미국과의 관계 정상화와 핵문제는 별개문제,” 『연합뉴스』, 2009.1.17.

¹³ 전성훈, 『김정은 정권의 경제·핵무력 병진 노선과 4·1 핵보유 법령』, 통일연구원 Online Series CO 13-11.

¹⁴ 북한 외무성 성명, “핵보유 경제적 흥정물 아니다,” 『연합뉴스』, 2013.3.16.

프로세스를 보면, 미국을 중심으로 한 자유진영과 구소련을 중심으로 한 공산진영 간에 불신이 존재했고 군사적으로 대치해 있었지만, 헬싱키프로세스는 각 진영의 정치적, 경제적, 인도적 및 사회문화적 교류협력 면에서 이익의 비대칭성을 활용하여 이해를 타협하는 방식으로 신뢰구축을 합의하고 실천해 내었기 때문에 신뢰프로세스가 성립되었다고 볼 수 있다.¹⁵ 따라서 군사분야의 신뢰를 구축하기 위해서는 남북한, 미국이 반드시 당사자로 참가하는 대화가 개최되고, 각국이 확보해야 할 이익을 의제로 제출하고 상호 타협을 거쳐 합의를 만들고 그 합의의 검증가능한 이행을 보장함으로써 신뢰프로세스를 만들어갈 수 있다고 보는 것이 타당하다.

둘째, 남한은 한미동맹을 통한 억지력과 군사력을 총체적으로 우리 편으로 보고 북한의 핵과 재래식 전력과 비교해서 군사력 균형을 생각하는 반면, 북한은 한반도에 배치되어 있거나 증원될 미군의 모든 군사력을 위협요소로 생각하고 있다. 즉 위협의 비대칭성이 있기 때문에 대화를 통한 긴장완화와 위협의 감소를 목표로 하는 군사적 신뢰구축에 대해서 남한, 북한, 미국의 입장이 판이하게 다르다는 점을 인식하고, 이를 현실적으로 감안한 포괄적인 신뢰구축대화 채널을 구상할 필요가 있다는 것이다.¹⁶ 즉, 한반도에서 평화체제를 구축하기 위해서 남한, 북한, 미국이 필수적으로 참가해야 하는 것이다. 여기서 남북미 간의 3자회담 혹은 중국까지 참여하는 4자회담의 필요성이 제기된다.

셋째, 지금까지 남북한 간에 문서상으로 합의된 즉 북한의 이행여부가 보장이 되지 않은 군사적 신뢰구축과 군비통제에 대한 몇 가지 합의사항이 있는데, 핵분야를 포함한 군사적 신뢰구축이 제대로 되기 위해서는 합의당사자들이 합의의 이행여부를 확인함으로써 더욱 신뢰가 강화될 수 있다는 인식을 가지고, 합의 이행 여부를 확인하는 검증체제를 반드시 마련할 필요가 있다.¹⁷ 즉, 재래식 군사분야는 최소한 남북한과 미국 3자 간에 혹은 중국까지 포함한 4자회담이 개최되면 4자 간의 신뢰구축을 위한 검증합의문과 검증위원회를 구성하는 것이 필요하다.

넷째, 핵분야와 재래식 군사분야의 연계성을 인식하고, 핵과 재래식 군사분야를 포괄적으로 협의하여 핵과 재래식 군사분야의 포괄적 합의문을 추진하는 것이 필

¹⁵ James Macintosh, *Confidence Building in the Arms Control Process: A Transformational View* (Canada: Department of Foreign Affairs and Trade, 1996), pp.31~61.

¹⁶ 현인택·최 강, “한반도 군비통제에의 새로운 접근,” 『전략연구』, 제9권 2호(2002), pp.6~46. 백승주, “한반도 평화협정의 쟁점: 주체, 절차, 내용, 평화관리방안,” 『한국과 국제정치』, 제21권 1호(2006), pp.257~287.

¹⁷ 전성훈, 『북한 핵사찰과 군비통제검증』 (서울: 한국군사사회연구소, 1994), pp.22~24.

요할 것이다. 사실 북미 간의 제네바합의, 6자회담 합의의 이행과정에서는 핵문제 우선해결 입장이 강하게 나타났다. 한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제는 핵문제의 해결 이후로 미루게 되었는데, 북한은 계속해서 북미평화협정과 북핵협상을 병행해야 한다고 주장해 왔다. 한편, 남한은 북한의 핵문제는 6자회담에서 협의하고 해결하고자 하고 있기 때문에 평화체제에 관한 협상은 별도의 채널 즉 4자회담에서 핵문제의 해결 이후 개최하는 것으로 입장을 정리한 바 있다. 그러나 한반도에서 군사적 긴장이 최고조에 도달하고, 전쟁위험이 상존하고 있는 상황과 핵전쟁 위험이 상존하고 있는 상황을 타개하기 위해서 협상채널은 다르다고 하더라도 핵분야의 협상과 재래식 군사분야의 협상이 병행 추진될 필요가 있다.¹⁸ 다시 말하자면, 북핵문제해결과 재래식군사문제 해결을 포괄적으로 협상의제로 삼고, 북핵폐기와 평화체제의 시각에서 군사적 신뢰구축을 토의하고 이 분야에서 북한의 양보를 받는 조건하에 한·미·중·러·일 5개국이 북한에 대해 경제지원을 제공하는 새로운 대타협 방식을 선택할 필요가 있다.

다섯째, 핵분야에서 북한핵의 투명성과 공개성, 예측가능성과 검증가능성을 제고함으로써 북핵에 대한 신뢰를 다자 간에 구축해 나갈 제도화가 필요하다. 다자 검증기구에는 6자회담 참가국 이외에 IAEA를 포함시킬 필요가 있다.

Ⅲ. 안보와 북핵문제 해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안

본 장에서는 박근혜 정부가 제시한 전반적인 남북관계를 개선시키기 위한 한반도 신뢰프로세스에 맞추어 한반도의 안보문제와 북핵문제를 해결하기 위한 실현 가능한 접근방식을 모색하고자 한다. 한반도 군사적 신뢰구축과 평화체제 구축에 관한 기존의 연구문헌을 활용하고, 북핵문제 해결을 위한 기존의 연구문헌을 활용함으로써 포괄적이고 전반적인 접근방법을 단계별로 제시할 것이다.

앞장에서 설명한 바와 같이 현재 남북한 간, 북미 간, 북한과 국제사회 간에는 신뢰보다는 불신이 존재하고 있으며 북핵문제와 군사적 긴장이 더 악화됨에 따라 불신은 더 깊어지고 있는 실정이다. 따라서 한반도에서 안보와 북핵문제와 관련하여 당사자 간에 신뢰를 구축해 나가기 위해서는 첫째 당사자 간에 최소한의 신뢰 구축 의지를 확인하는 신뢰모색단계가 필요하다. 둘째 당사자 간에 최소한의 신뢰

¹⁸ 조성렬, “한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 6자회담 공동성명 이후의 과제,” 통일연구원 KINU 정책연구시리즈, 2005-05.

구축 의지가 확인되면 신뢰구축단계로 진입한다. 셋째, 다양한 신뢰구축조치가 이행되면 마지막 단계에 가서 신뢰프로세스를 제도화하는 단계가 필요할 것이다. 한반도에서 안보문제와 북핵문제 해결을 위한 3단계 프로세스를 도표로 나타내면 <표 1>과 같다.

<표 1> 안보와 북핵문제 해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안

제3단계: 「한반도 신뢰 제도화 단계」

평화 공동체
<ul style="list-style-type: none"> · 남북 정상회담, 남북 국방장관 회담 정례화 · 북한 핵폐기 달성 · 군비통제 및 평화체제 수립 · 6자회담 제도화 · 북미·북일 국교 정상화 · 다자안보협력 추진: 동북아 헬싱키프로세스 제도화

제2단계: 「한반도 신뢰구축 단계」

핵분야	재래식 군사분야	국제 관계 분야
<ul style="list-style-type: none"> · 년·루가 방식 북핵폐기-대북 경제지원 패키지딜 · 북핵무기·핵시설 폐기 사찰 · 미사일 개발 제한 · 화생무기 폐기 검증 	<ul style="list-style-type: none"> · 도발, 침략 중지 · 한미연합훈련과 북한 군사 훈련의 규모 축소 · 군사정보 교환 · 훈련 및 기동 상호 참관 · 군사력 규모와 배치 조정 	<ul style="list-style-type: none"> · 미국의 대북한 안전보장 조치 · 6자회담 참가국 간 불가침 선언 · 정전체제 대체할 한반도 평화 체제 수립 · 남북한·미국 3자 간 신뢰 구축조치 협의

제1단계: 「한반도 신뢰프로세스 모색단계」

한국	북한
<ul style="list-style-type: none"> · 남북기본합의서(남북불가침) 준수 · 한반도 비핵화 공동선언 준수 · 남북대화 착수 · 핵·미사일 포괄적 해결방안 모색 · 군비통제 세미나 	<ul style="list-style-type: none"> · 남북불가침, 정전협정 준수 · 북한의 NPT복귀 선언, 비핵화 준수, 핵시설 가동 중단 · 핵개발·시험 중단 · 장거리 미사일 개발·시험 모라토리움 · 군비통제 세미나

1. 제1단계: 한반도 안보신뢰프로세스 모색단계

한반도 신뢰프로세스의 모색단계에서는 남북 양측이 상대방의 신뢰구축 의도를 탐색하게 되고 상대방을 믿을만한 대화상대로 받아들이게 된다. 그러기 위해서는 북한이 일방적으로 폐기선언을 했던 남북한 간 혹은 북한이 참가한 모든 국제적인 합의를 준수하겠다는 의지를 표명해야 한다. 예를 들면, 남북기본합의서 준수, 정전협정 준수, 북한의 NPT 복귀선언, 한반도 비핵화 공동선언의 준수, 6자 회담 공동선언 등을 준수하겠다고 선언하고, 핵시설 가동중단과 핵개발 중단, 핵 실험 중단, 장거리 미사일 개발과 시험의 모라토리움을 선언할 용의가 있음을 밝혀야 한다.

이와 동시에 한국은 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언의 준수방침을 재확인하고, 남북대화에 착수하겠다는 의사를 밝힐 필요가 있다. 또한 한국이 적극적으로 나서서 북핵과 미사일 문제를 포괄적으로 해결할 방안을 모색하겠다고 천명할 필요가 있다. 또한 남북한이 트랙 1.5 혹은 트랙 2 방식을 통해 공동으로 군비통제세미나를 개최하고 한반도에서 군사분야 신뢰구축을 위한 전문가들의 의견을 광범위하게 청취하고 수집할 필요가 있다. 특히 유럽의 신뢰구축조치가 신뢰프로세스로 전환하는 데에는 전문가공동체의 활약이 컸음을 감안할 때, 남북한 전문가 군비통제세미나는 매우 유익할 것이다.

2. 제2단계: 한반도 신뢰구축단계

제1단계에서 북한 당국이 기존의 합의를 이행할 의지를 표명하고 남북대화 혹은 다자대화를 통해서 신뢰구축을 하겠다는 의지를 천명하게 되면, 의제에 따라서 남북한 간, 남북한 미국 3자 간, 남북한 미국 중국 4자 간, 남북한 미·중·러·일 6자 간에 회담을 개최하여 신뢰구축 방안에 대한 협의를 해나간다.

북핵문제에 대해서는 6자회담을 개최하여 북핵의 폐기를 조건부로 북한을 제외한 한·미·중·러·일 5개국에 북한에 대해 경제지원을 하는 방식으로 포괄적인 해결을 시도한다. 이것은 다음 장에서 설명하겠지만 1991년에 미국과 구소련의 공화국 사이에 핵무기의 폐기와 핵과학자 및 기술자의 전직을 지원하기 위해 만들어진 협력적위협감소 방식을 원용한 것이다. 북한의 핵위협과 능력에 대해서 한·미·중·러·일 5개국에 공동 평가를 실시하고, 북한에게 모든 핵시설 및 핵물질, 핵무기를 신고하도록 촉구한다. 북한의 핵신고를 받아 한·미·중·러·일 5개국과 IAEA가 공동으로 북한의 핵에 대한 완전한 리스트를 만든다. 북한이 핵신고를 마치면 한·

미·중·러·일과 IAEA가 참가하는 국제검증단을 구성하여 북핵에 대한 검증활동을 전개한다. 북한이 핵에 대한 정보를 신고하고 사찰을 받는 조건으로 한·미·중·러·일 5개국은 북한에 대한 경제지원 방식에 대해 공동의 패키지를 만들고, 북한과 협상을 통해 경제지원 규모에 대해 합의에 이르도록 한다. 여기에서는 6자회담의 효과성을 높이기 위해 중국의 대북한 경제지원을 모두 포함시키는 것이 필수적으로 요구된다고 하겠다.

북한이 핵신고를 마치게 되면, 북한의 핵신고의 완전성과 정확성 여부를 검증하기 위해 국제검증단이 30일~90일 사이의 기초사찰을 실시한다. 기초사찰 허용을 조건으로 북한측에 에너지 지원과 인도적, 경제적 지원을 제공하기 위해 5개국 간 협의를 할 수 있다. 이 기초사찰에서 완벽한 검증대상의 리스트를 만드는 것이 필요한 이유는 본 논문의 제2장에서 북핵에 대한 신뢰구축이 되지 않은 이유가 검증의 부재에 기인한다고 한 문제점과 교훈을 반영한 것이다. 기초사찰 이후 북한핵에 대한 완전한 리스트가 만들어지면, 한·미·중·러·일 5개국과 IAEA가 참가하는 국제공동검증단을 구성하여 북한 핵폐기 사찰을 실시하게 되는데 이때 북한이 폐기사찰을 받아들이는 조건으로 한·미·중·러·일 5개국이 북한에게 제공할 경제지원 규모와 내용에 대해서 5자 간의 패키지를 만들고 북한과의 협상에 임하도록 한다. 그리고 폐기된 북한의 핵물질은 미국으로 반출하도록 한다. 북한의 핵개발에 종사하고 있던 인력들은 모두 민수용 과학기술 인력으로 전환하도록 5개국이 이들의 전직을 지원하게 된다. 물론 북한핵에 대한 폐기사찰과 경제지원 방식은 몇 년 간에 걸쳐서 진행되게 될 것이다.

재래식 군사분야에서는 남북한 간, 남·북·미 3자 간, 4자회담, 6자회담 참가국 간에 한반도에서 군사적 도발과 침략중지 선언을 하도록 한다. 특히 재래식 군사분야에서 남북한 간 혹은 남북미 3자 간 회담이 필요한 이유는 본 논문의 제2장에서 한반도에서 신뢰부재의 이유가 서로 위협이라고 간주하는 국가들 간의 직접적인 대화체가 부재했기 때문이다. 한미 연합훈련과 북한의 군사훈련의 규모 축소, 훈련계획에 대한 사전 통보, 훈련시 상대방의 참관 초청, 군사정보에 대한 상호 교환, 일정 규모 이상의 군사훈련과 기동에 대한 통보와 상호 참관, 전방 배치한 군사력의 규모와 배치를 조정하는 문제 등을 상호 협의를 통해 군사분야의 투명성과 공개성, 예측가능성을 높임으로써 남북한 간과 남북한 및 미국 3자 간의 신뢰를 증진시키는 조치를 취한다.

국제관계분야에서는 우선 미국이 대북한 안전보장조치를 취하고, 6자회담 참가국들 간에 불가침 선언을 함으로써 북한에 대한 안전보장을 약속한다.¹⁹ 한반도에

서 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 별도의 평화포럼 즉, 남북한과 미국, 중국이 참가하는 4자회담을 개최하여 한반도 평화체제 수립 방안을 협의하여 합의에 이른다. 즉, 재래식 군사분야에 있어서 신뢰구축과 군비통제를 보다 큰 틀의 한반도 평화체제협상에서 다룬다는 뜻이다. 4자회담기구 산하에 남북한 간에 한반도 군사적 신뢰구축 및 군축을 협상하는 남북회담을 개최하며, 남북한과 미국 등 3자 간에 한반도에서 군사적 신뢰구축과 군축을 진행할 3자회담을 진행하게 된다. 남북한 간에는 1992년 남북기본합의서에서 합의되었던 5대 군비통제조치를 구체적으로 이행하기 위한 합의를 도출하고 남북한 간 검증기구도 설치한다. 아울러 남북한과 미국 3자 간 신뢰구축과 군비통제를 위해서 북한의 재래식 군사력과 주한미군의 전력, 한국의 재래식 전력을 모두 협상 테이블에 올려 놓고 포괄적인 합의를 도출하도록 한다.

전체적으로 볼 때, 북한의 비핵화를 위한 6자회담과 한반도에서 군사적 신뢰구축과 평화체제 구축을 위한 4자 내지 3자회담은 동시에 개최되는 것이 바람직하다. 2009년 8월 이명박 정부가 북한 핵에 대한 그랜드바긴(grand bargain)방식의 협상을 제의할 때에 한국정부의 입장은 북핵문제를 선결하기 위해 6자회담에서 북핵폐기 방식에 대한 윤곽이 잡혀지고 난 후, 한반도 평화포럼을 개최하여 평화체제구축을 협상한다고 하는 것이었다.²⁰ 그러나 2013년 현재 북한의 핵위협과 재래식 군사위협이 혼합되어 북한이 전쟁협박을 하고 있는 상황에서는 북핵과 평화문제가 선후를 가릴 수 없는 상황이 도래했으므로, 북핵문제의 해결과 한반도 평화체제 구축문제가 협상채널은 다르더라도, 동시에 협상을 진행시키는 것이 바람직할 것으로 보인다.²¹ 이 협상과정에서 한미 양국이 북한에 대해 요구하는 사항이 북한이 군사적으로 요구하는 사항보다 많을 수도 있기 때문에 북한에 추가로 경제지원을 제공해야 할지도 모른다. 이에 대비하여 한미 간에 사전 협의가 필요할 것이다.

¹⁹ Charles Wolf, Jr. and Norman D. Levin, *Modernizing the North Korean System: Objectives, Method, and Application* (Santa Monica, CA: RAND, 2008), pp.37~45.

²⁰ 이명박 대통령, “제64차 UN총회 기초연설,” 2009.9.23, <<http://www.president.go.kr>>, 이명박 대통령, “US CFR/KS/AS 공동주최 오찬 연설,” 2009.9.21, <<http://www.president.go.kr>>.

²¹ 한반도평화포럼, 『2013년 새 정부의 통일외교안보분야 비전과 과제』 (서울: 한반도평화포럼, 2012).

3. 제3단계: 한반도 안보 신뢰제도화 단계

제2단계에서 북핵에 대한 폐기가 거의 마무리 되고, 재래식 군사문제와 관련해 서 동시 다발적인 신뢰구축이 이루어지게 되면, 다음 단계인 신뢰제도화 단계로 진입하게 된다. 이 단계에 이르면 남북 정상회담과 남북 국방장관회담을 정기적으로 개최하도록 함으로써 남북대화의 제도화 단계에 이르게 된다. 또한 북한의 핵 폐기가 달성되고 북한의 핵과학자 및 기술자를 전직시키고 있으므로 북핵에 대한 외부의 신뢰는 제도화되는 단계로 진입하게 된다. 아울러 한반도에서는 지속적인 군비통제와 평화체제를 확고하게 만들기 위해서 제도화 노력이 가해진다.

6자회담을 제도화시켜 북한의 비핵화를 완전하게 달성하기 위해서는 현재의 각국의 6자회담 수석대표를 차관보급에서 차관급으로 격상시킬 필요가 있으며, 회담의 중단을 막기 위해 3개월 혹은 6개월 마다 기간을 미리 정하여 정기적으로 회담을 개최하도록 해야 한다. 또한 중국의 북경에서만 6자회담을 개최할 것이 아니라, 어느 정도 6자회담이 제도화되면 각국의 수도를 순회해 가면서 6자회담을 개최하는 방법도 고려해 볼 만하다. 유럽의 헬싱키프로세스가 각국의 수도를 순회해 가면서 유럽안보협력회의를 개최했던 점을 벤치마킹할 필요가 있다. 북미 및 북일 수교는 신뢰프로세스의 완성단계에서 이루어질 필요가 있다. 북핵문제가 해결될 즈음에 동북아 6개국은 동북아판 헬싱키프로세스로서 6자회담을 제도화시키며,²² 회담의 의제를 동북아 국가들 간 다자간 안보협력문제로 확대시킬 필요가 있다.

IV. 대북한 협상전략

본 논문의 제3장에서 제시한 한반도 안보와 북핵문제해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안이 실현가능하기 위해서는 정교한 대북한 협상전략이 필요하다. 북한의 핵능력과 전쟁위협이 현실적인 문제로 다가온 지금, 과거의 햇볕정책과 같이 대화를 갖기 위해 무조건 북한을 지원하는 전략은 실효성이 없을 것이다. 한편 강경일변도의 대북정책은 남북한 간에 긴장과 대결만 고조시킬 뿐, 북한의 비핵화와 한반도의 평화와 안정을 유도해 낼 수가 없을 것이다.

따라서 중장기적으로 북한을 비핵화회담으로 유인하기 위해서는 힘에 의한 억제와 압박 전략을 구사하면서, 다른 한편으로는 협상의 인센티브를 제공하는 양면

²² 박종철 외, 『평화변영정책의 이론적 기초와 과제』 (서울: 통일연구원, 2003). pp.146~156.

전략을 구사하는 것이 필요하다. 북한이 비핵화를 위한 핵협상에 들어오기 전에는 한국은 국제공조를 통한 대북한 억제와 압박전략을 구사하면서 동시에 한국이 독자적인 대북 압박전략을 수립하여 구사하도록 한다. 아울러 북한이 대화로 들어올 경우 어떤 협상을 거치게 될 지에 대한 개략적인 대화구상을 북한에게 통보하도록 한다. 만약 핵협상이 개시되면 여기에서 제시한 안보와 북핵문제 해결을 위한 3단계 신뢰프로세스 구축방안을 실행하도록 한다. 본장에서는 대북한 협상전략을 핵협상 개시 이전과 이후로 구분하여 설명한다.

1. 핵협상 개시 이전: 대북한 억제와 압박 전략 구사

가. 북한에 대한 억제 전략

북한이 핵무기로 한미 양국을 위협하고 있는 상황에서 한국은 어떻게 북한의 핵위협에 대처하며, 북한을 대화로 유인할 것인가? 우선 북한이 핵무기를 사용하지 못하도록 억제하는 것이 제일 시급한 과제이다. 그러나 한국은 핵무기가 없기 때문에 한미동맹에 근거하여 미국이 핵억제력을 한국에게 제공해주겠다는 공약을 재확인하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 미국 국방부는 1978년 한미연합군사령부 창설 당시 때부터 매년 한미연례안보협의회의의 공동성명을 통해 한국에 대한 핵우산 보장을 천명하여 왔다. 그러다가 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험 이후, 미국은 “핵우산, 재래식 타격능력 및 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력을 운용함으로써 한국을 위해 확장억제를 제공하고 그 억제력을 강화시켜 나갈 것”이라고 하면서 미국의 대한반도 안보공약을 재확인해 왔다.²³

2013년 2월, 북한의 제3차 핵실험 이후 한국의 국내에서는 북한의 증강된 핵능력에 대하여 한국이 독자적으로 핵무장을 해야 한다는 주장이 일어났다. 국민여론의 2/3가 한국의 독자적 핵무장에 대해 지지 입장을 나타내었다.²⁴ 한편에서는 1991년 12월 미국이 철수했던 주한미군의 전술핵무기를 재반입해야 한다는 주장도 제기되었다. 이에 대해서 한국 정부는 비핵정책을 지속적으로 견지하겠다는 입장을 표명하였고, 미국정부는 한반도에 전술핵을 재반입하지 않고도 미국의 핵무기와 첨단재래식무기, 미사일방어체제를 가지고 한국에 대해 신뢰성있는 확장억제를 제공할 수 있다고 천명한 바 있다. 특히 2013년 3월 북한의 핵전쟁 협박

²³ 대한민국 국방부, 『2010 국방백서』 (서울: 국방부, 2010), pp.305~307.

²⁴ 아산정책연구원, 『긴급 여론조사』 2013.2.13~15.

행위에 대응하여 때마침 실시하고 있던 키리졸브 한미연합훈련에 미국이 B-2, B-52, F-117 전투기 등을 한국에 배치시키고 핵공격능력이 있음을 무력시위를 통해 보여줌으로써 북한에 대한 경고와 함께 확장억제력의 신뢰성을 한국에게 보이려고 노력했다. 이와 같은 미국의 대한반도 확장억제력의 과시는 북한의 핵공갈과 핵위협을 효과적으로 억제할 수 있는 것으로 간주되고 있기 때문에, 북한의 핵위협이 상존하는 한 미국이 정기적으로 핵억제력 관련 무력시위를 전개할 필요가 있다.

나. 북한에 대한 압박전략

북한의 핵개발과 핵위협이 지속되는 동안에는 대북한 경제제재가 지속적으로 강화될 필요가 있다. 그동안 한국, 미국, 일본, EU 등은 북한의 미사일 시험과 핵실험에 대해서 대북한 경제제재를 철저하게 이행해 왔다. 대북한 경제제재를 위한 국제적인 공동 노력의 효과를 손상시켜 온 것은 다름 아닌 중국의 지속적인 대북한 경제지원이었다. 중국은 북한의 핵실험과 전쟁 협박 행위와는 관계없이 북중 우호차원에서 대북한 경제지원을 지속해 왔다. 이러한 중국의 대북지원은 북한의 잘못된 태도를 지속시키는 결과를 초래했을 뿐만 아니라, 중국을 제외한 국제사회의 대북 압박과 제재의 효과를 반감시키는 결과를 초래했다. 따라서 북한이 핵개발을 지속하는 한, 중국을 포함한 모든 국제사회가 유엔안보리의 결의를 철저하게 준수할 필요가 있다. 2012년 말까지 중국의 대북한 경제제재 참여 및 이행 여부가 의문시되고 있었는데, 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 이후에 중국정부는 유엔안보리 결의 2087호와 2094호를 철저히 이행해달라는 국제사회의 요청에 부응하여 사상 처음으로 중국의 중앙정부가 관련 정부기관 및 기업체에게 대북한 경제제재를 철저하게 이행하도록 공문으로 지시한 것으로 알려졌다.²⁵ 한편 북한의 제3차 핵실험이후 중국의 국내에서 핵무기개발과 전쟁위협을 계속하고 있는 북한의 김정은 정권에 대해서 예전과 같이 지원을 해서는 안된다는 자성과 비판이 일어남에 따라 중국정부도 미중 간 협력과 한·중 간의 협의를 통해서 과거와는 다르게 북한의 비핵화를 촉구하면서 대북 경제제재에 대해서 성의있는 태도를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

북한이 국제사회의 통일된 대북 경제제재에 대해서 반발하는 태도를 보이는 한

²⁵ <http://www.baidu.com>.

편 지속적으로 핵을 개발하며 남한과 외부세계에 대해 협박을 강화시키고 있는 동안에는 전방위적 압박전략을 구사하지 않을 수 없다. 또한 북한이 핵능력을 계속 진전시키고 특히 미국과 대결적 자세를 고취하고 있는 것은 북핵게임을 북미 간의 게임으로 전환시키기 위한 것이다. 여기서 명심할 것은 북미 간에 협상이 개시되고, 6자회담이 시작되어도 북한은 핵프로그램을 검증가능하고 비가역적인 방식으로 폐기하지 않을 것이며, 기존의 핵보유국의 지위를 인정받고 향후의 핵프로그램을 동결하는 방식으로 핵회담을 진행시킬 것이라고 시사하고 있는 것이다. 만약 1990년대에 전개된 북미 제네바협상 방식을 북한이 노리고 있다면, 남한은 북한의 핵위협을 고스란히 떠안게 된다. 이를 방지하기 위해 국제공조의 바탕위에 대북한 압박전략을 지속적으로 전개할 필요가 있다.

다. 한국의 독자적인 대북 압박 전략

북한의 한국 배제 전략을 막고, 한국이 처음부터 핵협상에 적극적으로 참가할 수 있는 방안은 무엇인가? 그것은 핵과 미사일 분야에서 북한이 한국을 무서운 상대라고 인식하게 만들 수 있어야 한다. 즉, 한국이 핵무기를 개발하지 못한다고 하더라도 북한의 핵미사일 공격에 대해서 한국이 선제적으로 공격하거나 방어할 수 있는 능력을 갖추게 되면 북한이 한국을 협상당사자로 받아들일 것이란 것이다.

이와 관련하여 전문가들은 한국이 북한의 핵미사일 사용을 거부하기 위한 거부적 억제전략인 자위적 선제타격능력과 미사일 방어체계를 갖추어야 한다고 주장하고 있다.²⁶ 한국이 소위 말하는 탐지에서 타격까지 킬체인(Kill Chain)능력을 갖추게 될 때, 북한의 핵미사일 사용 억제는 물론 북한이 협상에서 한국을 당당한 당사자로 받아들여지게 될 것이다.

아울러 한국정부는 북한보다 40배나 우세한 경제력, 글로벌 국가로서 보유한 외교력, 민간 과학기술능력을 총동원하여 북한의 핵미사일을 요격하거나 무력화시킬 수 있는 첨단 재래식 군사능력과 전장인식능력을 획기적으로 발전시켜야 한다. 거국적으로 한국의 대북한 핵미사일 공격능력과 방어능력을 향상시킬 때에 북한은 소모적인 군비경쟁보다 대화를 통한 신뢰구축과 군비통제의 길로 나오게 될 것이다.

²⁶ 함형필, “북한 3차 핵실험과 우리의 대책,” 한국전략문제연구소, 『국가안보전략』 (2013년 3월호).

2. 핵협상 개시 이후: 대북한 협력적 위협감소 전략

북한이 비핵화를 위한 협상에 들어온다면, 6자회담을 통해 한·미·중·일·러 5개국이 북한에 대해 협력적위협감소전략을 구사하는 것이 필요하다. 이 전략의 요체는 북한의 핵폐기와 한·미·중·러·일 5개국의 대북 경제지원을 패키지 방식으로 타협하지는 것이다. 즉 북한이 모든 핵무기와 핵물질, 핵개발 프로그램의 폐기를 약속하고, 한·미·중·일·러 5개국은 그 폐기기간 동안 북한에 대한 경제지원을 약속하면서, IAEA(국제원자력기구)와 함께 대북한 핵사찰기구를 만들어 사찰을 실시하는 것이다.²⁷

이 계획은 미국의 리처드 루가 공화당 상원의원과 샘 닐 민주당 상원의원이 1991년 초당적 합의를 바탕으로 구소련 국가들의 핵무기 및 화학무기의 폐기와 핵물질의 안전한 관리, 핵과학기술자들의 대체 직업 훈련 및 전직 협조 제공, 민수용 과학기술센터의 설립을 목적으로 통과시킨 법에 의해서 매년 구소련 공화국 특히 러시아, 우크라이나, 벨루로시, 카자흐스탄 등에 1992년부터 매년 3억불에서 4억불까지를 지원해 주는 방식을 택했던 소위 협력적위협감소(CTR: Cooperative Threat Reduction)프로그램과 유사하다.²⁸ 2002년에 이 CTR 프로그램은 G8(미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일, 이태리, 일본, 러시아)국가들이 참여함으로써 대량살상무기감소를 위한 전지구적동반자프로그램(Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction)으로 확대되었다. 1992년부터 2012년 말까지 구소련 공화국의 핵무기를 해체한 핵물질 250여 톤을 미국으로 운송해 왔으며, 안전한 핵무기 폐기와 핵과학기술자들의 전직에 놀랄만한 성과를 거두었다고 평가되고 있다.

그런데 이러한 CTR의 대북한 적용에 대해서 박근혜 대통령은 긍정적인 의견을 피력한 적이 있다.²⁹ 북한의 핵무기 폐기와 대북한 경제지원을 연계시켜서 협상을 통해 단계적으로 북한의 핵무기를 폐기시키고, 핵개발에 종사했던 인력들을 다른 직종으로 전직시킬 수 있다면, 이러한 방식을 북핵분야에 대한 한반도 신뢰프로세스라고 부를 수 있을 것이다. 또한 한반도에서 협력적위협감소프로그램이

²⁷ 유사한 연구로는 박종철·손기웅·구분학·김영호·전봉근, 『한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안』, KINU 연구총서 11-07 (서울: 통일연구원, 2011.) 참조.

²⁸ Amy F. Woolf, "Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 97-1027 F (March 23, 2001).

²⁹ 『중앙일보』, “박대통령, 북한이 카자흐스탄의 선택 따르길,” 2013.4.27.

시작되면, G8 Global Partnership으로부터 북핵폐기와 화생무기 폐기를 위한 재정적 협력도 받을 수 있을 것이다.

3. 한반도 평화체제 구축 전략

북한이 비핵화 방침을 천명하고 핵협상에 들어오게 되면, 6자회담의 개최와 동시에 한국, 북한, 미국, 중국 4자가 참여하는 한반도 평화포럼을 개최한다. 사실 남북한 간의 군사적 신뢰구축을 먼저 진행할 것인가 혹은 정전협정을 준수하면 되지 평화협정을 위한 별도의 포럼이 필요한가에 대한 논의는 많이 진행되었다. 그러나 북한의 비핵화를 위한 협상이 개시되면, 한반도 평화체제구축을 위한 협상이 병행추진될 필요가 있으며, 이 협의과정에서 신뢰구축과 군비통제관련 의제를 포함시켜 논의하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다. 따라서 북핵문제 이외의 안보의제는 이 포럼에서 포괄적으로 논의하는 것이 바람직하다. 한반도 평화포럼에서는 정전체제를 대체하기 위한 평화체제 문제를 협의하며, 4자회담의 하위 기구로서 남북한 군사적 신뢰구축과 군비통제 문제를 협의하고, 남북한과 미국 3자가 협상을 개시하여 3자 간의 신뢰구축과 군비통제 문제도 협의할 수 있을 것이다. 종전에 한국정부는 선 북핵문제 해결 후 한반도 평화체제 구축이란 공식을 견지하였으나, 북핵문제가 심각해지고 북한이 핵전쟁위협을 협박하고 있는 현 상황에서는 6자회담과 함께 4자회담 혹은 3자회담을 동시에 개최하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 북핵과 한반도 안보문제를 동시에 해결할 수 있다면 그것이 하나의 역동적인 한반도 신뢰프로세스가 될 수 있을 것이다.

V. 결론

본 논문에서는 북한이 핵무기를 가지고 전쟁을 협박하는 상황에서 어떻게 해야 한반도 신뢰프로세스라는 가치를 내건 박근혜 정부가 한반도에서 북핵문제를 해결하고 안보분야에서 신뢰구축을 할 수 있겠는가 하는 연구질문을 가지고 연구를 수행하였다. 남북한 간에 신뢰구축에 대한 이해도와 입장의 차이가 너무 크고, 북한이 남한을 군사적 신뢰구축의 당사자로서 자격도 인정하지 않은 현실은 신뢰구축프로세스의 앞에 놓여있는 장애물이 여간하지 않다는 것을 보여주고 있다. 또한 북한이 남북한 간 합의와 국제적 합의를 위반하고 핵개발을 계속해 왔기 때문에 북핵문제에 관련하여 신뢰를 상실해 왔으며 관련 국가들이 북핵문제를 정책의

우선순위에 놓음에 따라, 안보분야에서 신뢰구축과 군비통제 문제는 뒤로 밀리는 현상을 노정해 왔다.

그래서 북한을 핵협상과 안보분야의 신뢰구축 협상으로 유인하기 위해서는 대화에 매달리는 전략보다는 억지와 압박, 대화와 협력 두 가지 전략을 동시에 추구하는 이른바 양면전략(two track strategy)이 가장 효과적인 전략이 될 것이다. 우선 북한의 김정은 정권을 미국의 확장억지력으로 억제하면서 국제공조하에 경제제재로 압박하는 전략을 구사함과 동시에 한국이 독자적으로 북한의 핵미사일 사용을 거부할 수 있는 선제타격능력과 미사일 방어능력을 조속한 시일내에 구비하는 전략을 추구해야 할 것이다. 그러면서 북한이 협상에 들어올 경우에 3단계 신뢰프로세스 구축전략을 제시하는 것이다.

그래야 북한이 한국을 무서운 대화 상대자로 간주하고 한국이 핵협상과 안보분야 신뢰구축협상에 주도적으로 참가할 수 있도록 수용할 것이다. 아울러 6자회담 등 북핵 대화가 시작되면, 한반도 평화체제구축을 위한 평화포럼 즉 4자회담을 동시에 개시하고, 4자회담의 틀 내에서 신뢰구축과 군비통제를 위한 남북한 양자회담, 남북미 3자회담을 병행시키는 방법도 고려해 볼만하다.

본 논문에서는 한반도 신뢰프로세스를 3단계로 구분하고 제1단계는 신뢰구축 의지를 탐색하는 단계, 제2단계는 실제적으로 신뢰를 구축하는 단계, 제3단계는 신뢰구축의 제도화 단계라고 불렀다. 각 단계마다 정책수단을 제시하였는데, 가장 주목할 것은 제2단계인 신뢰구축단계이다. 신뢰구축단계에서는 북핵문제를 해결하기 위해 협력적위협감소전략을 제시하였고, 한·미·중·러·일 5개국이 대북한 경제지원 패키지를 마련하고 북핵폐기 협상에 임하며, 북핵폐기 관련 합의의 이행을 검증할 한·미·중·러·일 5개국과 IAEA의 합동 검증체제를 제시하였다. 또한 6자회담의 재개와 함께 한반도 군사안보분야의 신뢰구축과 군비통제를 추동할 수 있는 4자회담의 재개를 제안하였다.

이런 협상과정이 성공하여 한반도에서 공고한 신뢰프로세스가 구축되기 위해서는 유럽의 헬싱키프로세스에서 보듯이 세 가지 요소가 협력하여 잘 작동해야 한다. 첫째는 정치지도자의 신뢰구축을 향한 강력한 의지, 둘째는 전문가공동체의 적극적이고 지속적인 참여와 기여, 셋째는 정치지도자와 군부의 활발한 토론과 실용적인 협상전략의 개발과 적용 등이다. 이 세 가지 요소는 북한에도 동일하게 적용되어야 한다. 왜냐하면 북한에서는 지도자 개인의 역할이 크지만, 신뢰구축에 대한 광범위한 지지와 제도화 과정을 거치려면 군부의 이해와 지지가 필수적이기 때문이다. 효과적인 대북전략의 구사와 함께 이 세 가지 요인이 긍정적

으로 상호작용한다면 머지않아 한반도의 신뢰프로세스가 잘 작동할 수 있을 것이다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 17일

참고문헌

1. 단행본

- 국방선진화연구회. 『새정부의 국방정책』. 서울: 한반도선진화재단, 2012.
- 김대중. 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』. 서울: 아태평화재단, 1995.
- 대한민국 국방부. 『2008 국방백서』. 2008.
- 대한민국 외교부. “4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축 노력.” 『외교백서』. 2000.
- 박종철 외. 『평화변영정책의 이론적 기초와 과제』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 박형중. “대북지원과 대북정책.” 『북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』. 서울: 통일연구원: KINU 학술회의 총서 09-01, 2009. 3.
- 백영철 외. 『한반도 평화 프로세스』. 서울: 건국대학교 출판부, 2005.
- 임동원. 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』. 서울: 중앙북스, 2008.
- 조성렬. 『뉴한반도 비전-비핵 평화와 통일의 길』. 서울: 백산서당, 2012.
- 하영선. 『북핵위기와 한반도 평화』. 서울: 동아시아연구원, 2006.
- 한반도평화포럼. 『2013년 새정부의 통일외교안보분야 비전과 과제』. 서울: 한반도평화포럼, 2012.
- 한용섭. 『한반도 평화와 군비통제』. 서울: 박영사, 2004.
- 황진환. 『협력안보시대에 한국의 안보와 군비통제: 남북한, 동북아, 국제군비통제를 중심으로』. 서울: 도서출판 붕명, 1998.
- Albright, David. *Disabling DPRK Nuclear Facilities*. Washington D.C: U.S. Institute of Peace, 2007.
- Fry, John. *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*. Washington, D.C.: National Defense University, 1993.
- Kwak, Tae-Hwan and Joo, Seung-Ho ed.. *North Korea's Second Nuclear Crisis and Northeast Asian Security*. Hampshire and Burlington: Ashgate, 2007.
- Lachowski, Zdzislaw et al.. *Tools for Building Confidence on the Korean Peninsula*. Solna, Sweden: SIPRI, 2007.
- Macintosh, James. *Confidence Building in The Arms Control Process: A Transformation View*. Ottawa, Canada: Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, 1996.

- O'Hanlon, Michael and Mike M. Mochizuki. 『대타협: 북한 대 미국 평화를 위한 로드맵』. 최용환 역. 서울: 삼인, 2004.
- Poneman, Daniel B., Joel S. Wit and Robert L. Gallucci.. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2004.
- Pritchard, Charles L.. *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Washington: Brookings Institution Press, 2007.
- Rozman, Gilbert. *Strategic Thinking about the Korean Nuclear Crisis: Four Parties Caught Between North Korea and the United States*. New York: Palgrave MacMillan, 2007.
- Wolf, Jr. Charles. and Norman D. Levin. *Modernizing the North Korean System: Objectives, Method, and Application*. Santa Monica, CA: RAND, 2008.

2. 논문

- 김용환. “대북정책과 국제관계이론: 4자회담과 햇볕정책을 중심으로 한 비판적 고찰.” 『한국정치학회보』 제36집 3호. 2002.
- 조민. “오바마 행정부와 북한 핵문제: 대타협이냐, 대파국이냐.” 『북핵 문제해결 방향과 북한 체제의 변화 전망: KINU 학술회의 총서 09-01』. 서울 : 통일연구원, 2009.
- 조성렬. “한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 6자회담 공동성명 이후의 과제.” 통일연구원 KINU 정책연구시리즈. 2005-05.
- 현인택·최강. “한반도 군비통제에의 새로운 접근.” 『전략연구』. 제9권 2호. 2002.
- 홍기준. “유럽통합의 경로의존성과 창발성.” 『국제정치논총』. 제48집 4호. 2008.
- Arms Control Association. “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy.” *Arms Control Today*, Vol. 38, June 2008. <<http://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron>> (검색일: 2009년 7월 30일).
- Center for Nonproliferation, Monterey Institute of International Studies. “CNS Special Report on North Korean Ballistic Missile Capabilities.” Center for Nonproliferation Studies, March 2006.
- Cha, Victor D. “Winning Asia: Washington’s Untold Success Story.” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 6, November/December 2007.
- Denmark, Abraham, Nirav Patel, Lindsey Ford, Zaxhary Hosford and Michael Zubrow. “No Illusions: Regaining the Strategic Initiative with North Korea.” Center for a New American Security, June 2006.
- Han, Yong-Sup, Paul K. Davis, and Richard Darilek. “Time for Conventional Arms Control on the Korean Peninsula.” *Arms Control Today*, Vol. 30, No. 10, December 2000.
- Patel, Nirav & Abe Denmark. “Session Four: No Illusions: Regaining Strategic Initiative with North Korea.” Center for a New American Security, June 11,

2009.

Woolf, Amy F.. “Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress.” *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 97-1027 F, March 23, 2001.

Zhang, Hui. “Assessing North Korea’s uranium enrichment capabilities.” *Bulletin of the Atomic Scientists*, June 18, 2009.

3. 기타 자료

『노동신문』.

『연합뉴스』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

Abstract

Ways to Resolve the Military Issues and the North Korean Nuclear Issue in the Framework of the Korea's Trust Building Process

Yong-Sup Han

The Korean Peninsula has reached the peak of the military tension due to North Korea's ruthless nuclear game. This paper intends to explore the research question of how we can build the trust building process by resolving the adversarial military issues on the Korean Peninsula and the North Korea's nuclear issue in a direction to build mutual trust and confidence. There exist a large gap between the two Koreas regarding their understanding and pursuit of military trust and confidence. Therefore, this paper identifies the differences and hurdles on the road to the mutual trust building and suggests three-stage approach to building trust and confidence in the military issue areas and the North Korean nuclear issue. Nevertheless, it needs to emphasize that South Korea adopt a new two-track strategy toward North Korea in order to activate the three-stage trust building approach effectively and proactively. Vis-a-vis North Korea, South Korea needs to pursue deterrence and pressure strategy on the one hand, while proposing a cooperative threat reduction strategy regarding the North Korea's nuclear issue at the six party talks and executing a peace building strategy by holding the four party talks at the same time.

Key Words: North Korea's nuclear issue, trust building, confidence building measures, peace regime, cooperative threat reduction, Korea's trust building process

시장화시기 북한 주민의 일유형 결정요인*

김 화 순**

- I. 연구의 배경
- II. 선행연구 및 연구방법
- III. 분석자료
- IV. 일유형별 특성
- V. 북한주민의 일유형 결정요인 분석
- VI. 결론 및 북한체제 변화에 주는 함의

국문요약

이 연구는 북한주민의 일(work)이 시장(marketplace)을 중심으로 어떻게 재편되며 이러한 재편이 북한체제 변화에 주는 함의는 무엇인지 알고자 하였다. 이를 위해 '일유형(work type)'을 기초개념으로 하여 2010년 이후 북한을 떠난 북한주민 200명을 공식일 종사자, 공식과 비공식일을 병행하는 이중일 종사자, 비공식일 종사자, 무직 및 비경제활동 종사자의 네 집단으로 분류하고, 일유형별 특성과 일유형 분화에 영향을 주는 요인들을 찾았다.

인구학적 요인, 인적자본 요인, 지역 요인, 정치체제 요인을 독립변수로 하여 6개의 로짓다항 모형(multinomial logit model)을 만들어 비교한 결과, 정치체제 요인(정치신분, 당원, 토대)이 북한주민의 일유형 분화에 가장 큰 영향을 미치고 있었다. 예를 들어 정치신분이 상층, 중층일 경우 공식일(formal work)에 종사할 확률이 높았다. 반면, 토대가 적대계층이거나

비당원인 경우에는 비공식일(informal work)에 종사할 가능성이 높았다. 당원이고 적대계층이 아닐수록 이중일(both formal and informal work)에 종사할 확률이 높았다. 일유형에 따른 체제불만 의식의 차이도 뚜렷하였는데(비공식>이중일>공식일), 흥미로운 사실은 이중일 종사자 체제불만의 수위가 비공식일 종사자의 수준에 거의 근접하였다는 점이다.

이 연구의 의의는 시장화 진전과정에서도 '정치체제 요인'으로 대변되는 국가의 힘이 '일유형'으로 대변되는 북한 노동의 내부 집단 분화(interpopulation differentiation)에 중요한 영향력을 행사하고 있다는 사실을 실증적 사례연구를 통해 확인한 점이다.

주제어: 일유형, 시장화, 정치체제 요인, 북한주민, 다항로짓모형, 공식일, 비공식일, 투잡스, 8.3 노동자

* 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-330-B00020). 본 고를 꼼꼼하게 읽고 유용한 지적을 해주신 심사위원들께 감사드립니다.

** 이화여자대학교 통일학연구원 박사후연구원

I. 연구의 배경

배급체제가 와해되고 시장화가 진전되면서 북한 주민들은 어떤 일을 해서 생계를 유지해왔을까? 이 연구는 최근 북한주민의 삶과 노동이 시장(marketplace)을 중심으로 어떻게 재편되었으며 그와 같은 재편이 북한체제 변화에 갖는 함의는 무엇인지 규명하는 것을 주된 목적으로 하였다.

앞으로 북한체제가 어떤 방향을 지향할 것이냐에 대해서는 학자들 간에 이견이 존재해왔다. 이견이 생기는 결정적인 이유는 북한체제 변화의 동인인 시장(market system)을 보는 관점의 차이로부터 비롯되는데,¹ 이처럼 북한 시장과 체제 간의 관계성을 논하는 ‘북한 시장체제(market system)’ 연구는 거시연구에 속한다. 반면, 이 연구는 ‘시장을 어떻게 볼 것인가?’라는 선행연구들의 문제의식과 맥락을 같이 하면서 장마당 즉 ‘북한의 시장(marketplace)’을 중심으로 생계를 유지해 온 일반 주민들의 노동(work)의 분화상태를 실증적으로 규명하는 ‘아래로부터의 미시적 접근’을 통해 향후 북한체제의 변화 동인에 대한 시사점을 찾고자 하였다. 이 점에서 차별화된다. 북한의 시장화가 진전되면서 북한 주민들은 다양한 형태로 시장에 참가해왔고, 시장적응력이 높은 자와 낮은 자, 더 많은 소득을 얻는 자와 그렇지 못한 자로 나뉘어졌다. 그 구체적 양상을 보면, 국가의 공권력에 의해 대가없이 노동하는 무급 노동자군을 비롯하여 장마당에서 물건을 판매하는 자영주들, 그 주변에서 일당노동을 판매하는 다양한 주변노동자들, 공식과 비공식부문이 중첩하는 ‘회색시대’에서 일하는 투잡스(two jobs), 8.3 노동자군 그리고 시장관리인, 보위부와 같이 시장에 기생하는 지역 하층관료 등 다양하다. 그간 질적 연구들은 북한의 시장(marketplace)을 중심으로 이들 군상들이 갈등하며 공생하는 복잡한 상황들을 생생하게 기술하는 방식을 통해 비공식부문의 대두와 계층화

¹ 1995년도 북한주민의 대규모 아사로 상징되는 경제위기 이후 북한은 독자적인 체제이행경로를 밟아왔다. 그간 학계에서는 북한의 체제이행경로를 두고 향후 어떤 방향으로 나아갈 것인가에 관해 의견이 대립되어왔다. 가장 핵심적인 차이는 북한체제변화의 동인인 시장을 보는 관점에서 비롯된다. 박형중, “북한 시장에 대한 정치학적 분석,” 『한국정치학회보』, 제46집 5호 (2012), pp. 207~224; 김병연·양문수, 『북한경제의 시장과 정부』 (서울: 서울대학교 출판부, 2012). 체제이행 경로에 대한 논의들은 체제변화의 주체에 대한 논의와 연계되었는데, 관련연구자는 아래와 같다. 서재진, “북한의 성분차별 정책이 시장요소 확산에 미친 영향,” 『통일문제연구』, 제17권 2호 (통일연구원, 2005), pp. 89~109; 이승훈·홍두승, 『북한의 사회경제적 변화』 (서울: 서울대학교 출판부, 2007); 최봉대, “1990년대 말 이후 북한 도시 사적 부문의 시장화와 도시가구의 경제적 계층분화: 개별가구의 비공식적 연결망자원의 계층화 매개효과 분석을 중심으로,” 『현대북한연구』, 제11권 2호 (2008), pp. 7~41; 박영자, “체제변동기 북한의 계층, 세대, 지역균열,” 『한국정치학회보』, 제46집 5호 (2012), pp. 169~205.

현상과 같은 사회구조적 변화의 증위를 드러내 왔다.² 이들 선행연구에서 추출된 변수들을 계량분석과 접목한다면, ‘미시적 역동성이 체제변화에 어떻게 작용했는지’³ 패턴을 파악하는 것이 가능하다.

이는 본 연구에서는 그간 시장을 중심으로 재편되고 있는 북한주민의 일 분화 상태와 분화에 영향을 미치는 요인들을 보다 명료하게 규명하는 작업이 될 것이며 아래와 같은 질문으로 구체화된다.

“북한주민들은 시장에 참여하는 과정에서 어떤 형태로 분화되었는가? 일 분화에 영향을 주는 요인들은 무엇인가? 일의 분화가 이루어지면서 북한주민들에게 생겨난 노동형태 및 의식상의 변화는 무엇인가? 각 일유형 별로 어떤 특징을 가지며, 체제에 대한 의식이나 불만 수준은 어떠한가? 이러한 현상이 북한의 체제전환에 주는 함의는 무엇인가? 특히 몸은 공식직장에 두고 생계는 비공식 일을 통해 해결하는 이중일 집단은 체제에 대해 어떤 생각을 갖고 있는가?”⁴

제Ⅱ장에서 기존의 직업개념을 기초로 북한의 계획경제와 시장공존의 이중적 상황을 반영한 ‘일유형(work type)’개념을 설명하고 연구의 가설들을 제시하였다. 제Ⅲ장에서는 이 연구에서 사용한 표본의 특성과 한계를 설명하였으며, 제Ⅳ장은 실증분석을 위해 사용할 데이터와 변수 설명, 세부적인 분석방법을 제시한 후 일유형별 특성을 분석하였다. 본 연구의 핵심은 제Ⅴ장으로, 북한 주민의 일유형에 영향을 미친 요인을 분석한 결과를 제시하였다. 마지막 장에서는 일 형태의 분화가 향후 북한체제 변화에 주는 함의를 제시함으로써 논문을 끝맺고자 한다.

² 이승훈·홍두승, 『북한의 사회경제적 변화』; 최봉대, “1990년대 말 이후 북한 도시 사적 부문의 시장화와 도시가구의 경제적 계층분화: 개별가구의 비공식적 연결망자원의 계층화 매개효과 분석을 중심으로,” pp. 7~41; 조정아, “북한의 작업장 문화와 노동자 정체성: 노동통제와 작업동의를 중심으로,” 양문수 외, 『북한의 노동』 (서울: 한울아카데미, 2007); 박영자, “2003년 <종합시장제> 이후 북한의 ‘주변노동’과 ‘노동시장’: 노동일상의 상황과 구조,” 『한국정치학회보』, 제43집 3호 (2009), pp. 149~171; 박영자, “체제변동기 북한의 계층, 세대, 지역균열,” 『한국정치학회보』, 제46집 5호(2012), pp. 169~205; 윤철기, “북한체제의 주변부로의 귀환: 김정일 시대 정치적 렌트 수취국가로의 이행과 과도기 사회적 특징,” 『한국정치학회보』, 제47집 1호 (2013), pp. 47~73.

³ 박순성·홍민, “북한 일상생활연구의 방법론적 모색,” 『북한의 일상생활세계』(서울: 한울, 2009), p. 199.

⁴ 이중일집단은 공식일 종사자집단과 비공식일 종사자집단의 중간지대 혹은 회색지대에 놓인 중간자적 존재로서 국가와 시장 양자 간 힘의 균형의 상징이자 눈금의 역할을 한다고 평가할 수 있다.

II. 선행연구 및 연구방법

1. 선행연구

그간 북한의 노동에 대한 연구는 노동체제에 대한 제도론적 접근과 노동일상에 대한 접근으로 나누어져 왔다. 1990년대부터 2000년대 초반까지는 노동체제에 대한 연구가 주된 흐름을 형성하여 왔으나,⁵ 경제위기가 심화되고 북한의 공장가동이 중단된 이후 새로운 형태의 북한 노동의 새로운 변화에 직면하게 되었고, 문헌 분석을 중심으로 노동체제나 제도를 연구 주제로 해왔던 연구방법에서 벗어나 북한주민의 변화된 경제활동을 담아낼 수 있는 새로운 틀이 요구되었다.

‘노동일상 연구’는 노동체제중심의 연구로는 북한노동의 새로운 변화에 대한 부응하기 어렵다는 판단 아래 2000년대 중반 경부터 새로이 등장한 연구의 흐름이다. 북한노동을 연구해온 연구자들 중 일부가 제도 중심의 연구가 지닌 한계를 지적하고 노동자의 일상생활접근을 통해 이러한 한계를 극복해보고자 제기한 것이다. 이는 일상사연구방법론⁶과 궤를 같이 하는 연구방법이기도 하다.⁷ 기존의 노동체제 연구가 노동을 규정하는 공식적 구조와 제도, 그것들의 변화를 주된 연구영역으로 하였다면, 노동일상 연구는 ‘구조와 행위, 또는 구조와 주체의 해묵은 대립구조를 떠나서 노동 자체가 구성되고 실행되는 노동일상을 연구하는 것’이며 ‘역으로 노동일상이 구조와 제도에 미치는 영향과 변화를 보여주는 아래로부터의 연구’⁸를 표방한다.

⁵ 정경화, “북한의 노동체제에 대한 제도론적 접근,” 『동향과 전망』, 제62호 (2004).
“첫 번째는 선한승(1994), 오길남(1996), 선한승, 남궁영(1996), 조동호(2000), 조명철 외(2000)으로 대표되는 북한 인력의 활용방안이나 노동법 등에 대한 연구로 이들 연구들은 공식적인 제도와 법률 그리고 사실에 기초하여 북한 노동의 존재형태를 설명하였다. 두 번째는 정치학과 산업사회학 분야에서 진행된 연구이다. 이 연구들은 주로 ‘생산의 정치’에 대한 뷰로웨이의 문제의식을 직간접적으로 수용하여 주로 북한사회 국가의 노동정책이나 기업체제 하 기업소나 공장에서의 노동과정과 노동규율 분석을 통한 국가사회주의 체제 혹은 북한 특유의 사회주의 체제의 형성과 특성, 그리고 위기 등을 분석한다. 김연철(2001), 차문석(1999), 박정진(1996), 박영자(1999), 홍민(2001), 조정아(2003, 2004), 이은진(2003) 등이 대표적인 학자이다. 세 번째로 북한의 공장체제와 노동문제를 제도주의 경제학의 개념과 이론틀을 적용하여 분석한 연구자들이다. 북한경제의 개혁방향에 대해 노동인센티브의 문제를 중심으로 제시한 연구(전병유 외, 2004)이다. 그 외에 북한의 기업소, 공장의 행동패턴을 분석함으로써 북한의 노동체제 분석에 기여한 연구로는 양문수(2000)와 이석기(2003)의 연구를 들 수 있다.”

⁶ 박순성·홍민 편, 『북한의 일상생활세계』(서울: 한울, 2009), 동국대학교 북한일상생활연구센터 기획.

⁷ 원래 ‘일상’이란 개념은 일상사연구의 일환으로서 1980년대부터 등장한 개념으로서 역사연구의 새로운 경향이다. 사회사와 반대개념으로서 ‘구조의 역사’로부터 ‘인간의 역사’로의 방향전환을 의미하며, 평범한 보통 사람들의 소소한 일상에 주목한다. 위의 책, pp. 16~17.

이와 같은 노동일상에 초점을 둔 방법론적 접근은 2000년대 이후 북한의 역동적 상황 즉 공장노동이 이완 내지 해체되고, 북한노동자 혹은 북한주민 개개인의 생계유지를 위한 노력이 각개로 치열하게 벌어지고 있는 상황을 파악하기에 비교적 적합하고 현실적인 시도라고 생각된다. 1990년대 이후 북한 사회에서 나타난 다양한 변화들을 포착하기 위해 노동일상 연구는 기존의 문헌연구 이상의 보다 구체적이고 미시적인 연구방법들을 필요로 한다. 박순성·고유환·홍민의 2008년 연구는⁹ 북한의 일상생활방법론에서 ‘국가의존도 약화와 시장의존도의 증대, 관료문화와 실천코드의 변화, 경제관념 및 심성의 변화, 노동 및 직장에 대한 태도, 정치생활과 집단적 도덕규율의 형식화’ 등과 같은 주제를 드러내고 생활 연구 자료의 생성과 해석을 위해서는 문화인류학적 접근, 구술생애사, 텍스트의 질적 분석 등과 같은 다양한 방법을 적용할 것을 제안하였다. 또, 일정한 한계에도 불구하고 탈북자 면접자료는 그 유용성으로 인해 연구방법으로 주목받기에 이른다.¹⁰

이 같은 노동일상의 흐름을 대표하는 연구로서 홍민(2006),¹¹ 박영자(2004, 2008, 2009),¹² 조정아(2007)¹³의 연구를 들 수 있다. 홍민(2006)은 북한의 공장과 노동세계의 해체과정을 노동자의 ‘노동일상’이라는 개념을 통해 분석하였으며, 박영자(2009)는 주변노동시장 연구를 통해 체제이행과정에서 공장체제가 해체되고 공장노동자들이 주변노동시장의 노동력으로서 새롭게 구성되는 시장의 상황을 보여주었다.

2. 연구방법

본 연구가 새롭게 제안하는 바는 기존의 직업연구 방법을 북한에 적용한다면, 아래로부터 북한주민 개개인이 현재 북한사회에서 생계유지를 위해 사적/공적 공

⁸ 차문석, “북한 노동 일상의 세계와 접근방법,” 『현대북한연구』, 제1권 3호 (2008); 차문석, “북한의 붉은 공장과 노동일상세계: ‘아우라’없는 노동일상에 관한 접근.” 『북한의 일상생활 연구: 외침과 속삭임』(서울: 한울, 2009), pp. 363~396.

⁹ 박순성·고유환·홍민, “북한 일상생활 연구의 방법론적 모색,” 『현대북한연구』, 제11권 3호 (2008), pp. 9~57.

¹⁰ 최봉대, “탈북자 면접조사방법,” 『북한연구방법론』 (서울: 한울아카데미, 2003).

¹¹ 홍민, 『북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제』(동국대학교 박사학위논문, 2006).

¹² 박영자, “북한 일상생활의 식민화와 탈식민화: 여성생활을 중심으로,” 『통일문제연구』, 통권 제42호(서울: 평화문제연구소, 2004); 박영자, “2000년대 북한 노동자들의 노동일상 구술: ‘정상 노동생활의 주변화’를 중심으로,” 『진보평론』, 제38호(2008); 박영자, “2003년 <종합시장제> 이후 북한의 ‘주변노동’과 ‘노동시장’: 노동일상의 상황과 구조.”

¹³ 조정아, “북한의 작업장 문화와 노동자 정체성: 노동통제와 작업동의를 중심으로.”

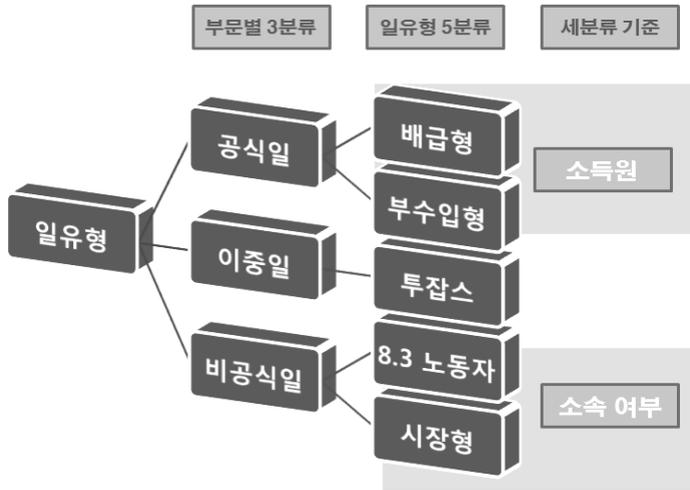
간에서 벌이는 복잡하고도 다양한 활동을 ‘직업(occupation)’이라는 범주 내로 수렴해 실증적으로 분석할 수 있고, 개개인의 이동추이뿐 아니라, 공식/비공식 영역에서 벌어지는 집합적 동학(dynamics)의 패턴을 잡아내거나 구조를 보여주는 데 보다 효과적인 것이라는 점이다. 그렇다면 북한연구에 직업연구를 적용한다고 함은 구체적으로 무엇을 어떻게 하자는 것인가?

일반적으로 직업연구에서는 직업(occupation), 직종(occupations), 직무(job), career(경력)의 네 가지 개념을 보편적으로 사용한다. 그러나 이와 같은 범주만 가지고는 북한의 복잡한 직업실태¹⁴를 파악할 수 없다. 공식과 비공식 부문에 양쪽을 오가면서 일하는 북한주민들의 특수한 노동 상황을 반영한 새로운 개념이 필요하기 때문이다. 이 연구에서는 주민들의 주 활동영역(공식/비공식/공식+비공식)에 따라 일유형을 크게 세 개로 분류하고 북한주민의 직업연구를 출발하고자 한다. 일반적으로 ‘직업’, ‘직종’과 같은 개념을 사용한 직업분류는 공식부문의 일을 가리킨다. 반면, ‘비공식부문(informal sector)’는 법인의 형태로 등록되지 않은 기업으로서 개인이나 가구에 의해 소유된 기업들을 가리킨다. 식량난 이후 북한에서는 비공식부문이 대두하기 시작하였는데, 시장화 시기와 국가 정책에 따라 북한의 ‘시장활동 영역’은 좁아지기도 하고 넓어지기도 하였으며(임강택 외, 2009), 이에 따라 북한주민의 일자리 상황과 구조 또한 변동해 왔다. 북한사회에서 공식부문의 고용인은 곧 국가로서 북한당국은 공식일자리를 제공한다. 시장화 이후 북한주민들은 비공식부문에서 시장에 참여하여 일해 왔는데, 일부는 공식부문과 비공식부문의 양자를 오가며 이중적으로 일하는 형태를 취한다.

¹⁴ 직업의 동의어로 job, occupation, career, vocation이 사용된다. 일반적으로 job이라는 용어와 occupation이라는 용어는 미묘한 차이가 있다. job은 생계유지를 위한 경제적 수단을 획득하기 위한 활동을 말한다. “job은 분업의 구조화가 극단적인 수준으로 발전한 노동사회에서 무조건적이며 신속히 배워야 하는 과제로서 단기적으로 일자리를 옮겨서 수행하는 프로젝트 중심의 직업이라는 성격을 지니며, 안정적 정체성이 생성되지 않는다.” 황기돈, 『직업연구 방법론의 개선 과제』(서울: 한국고용정보원, 2010). 그런 점에서 job은 흔히 직업이라고 번역되지만, 실상 그 의미는 직무에 가깝다. 한편, 직업(occupation)이란 한 명 이상의 작업자들에 의해 수행되는 공통된 직무들의 묶음으로 여기서 작업장의 범위란 1인이 경영하는 자영업으로부터 대규모사업체까지를 포괄하는 집합적 개념이다. 이와 유사한 개념으로 직종(occupations)이 있는데, 직종(occupations)은 직무내용이 유사한 직무(job)의 집합으로서 직무의 상위개념이라고 할 수 있다. 요약하자면 job이 협의의 직업 혹은 직무이고 직무의 집합이 직종(occupations)이며, 직업(occupation)은 광의의 의미의 직업이다. career(경력)는 직업(occupation)보다 큰 의미로 종적(longitudinal) 개념이다. 일반적으로 ‘직업은 단순히 생계수단을 넘어서서 물질적 보상, 사회적 지위, 생활기회의 수준을 나타내는 가장 강력한 단일지표로 간주(Blau and Duncan, 1967)되어 왔다. 직업이동(occupational mobility)의 양상이나 직업경로(career path) 결정요인에 대한 분석은 사회구성원들의 집합적 동학과 변화추이를 압축적으로 보여주는 지표이다.

“일유형(work type)”은 북한의 특수성을 반영한 것으로 공식부문, 비공식부문, 공식부문과 비공식부문을 병행하는 현재의 북한주민들의 일 상태를 분류하는 개념으로,¹⁵ 북한 주민의 일은 공식일 유형(formal work type)과 비공식일 유형(informal work type), 이중일 유형(both formal and informal work type)의 세 가지로 나누어진다(활동부문별 3분류). 공식일 종사자들은 시장에 직접 참여하지 않고, 비공식일 종사자들은 시장에 전적으로 참여하며, 이중일 종사자들은 직장에 다니면서 동시에 시장에 부분적으로 참여하여 활동한다(그림 1 참조).

<그림 1> 북한주민의 일유형(work type)



공식일 유형 내부에는 소득원이 이질적인 두 종류의 집단이 존재한다. 첫 번째는 배급에 의존하는 군인이나 관리소 직원 등의 종사자들이 있다. 두 번째는 관료나 주민의 시장 활동을 단속하는 것을 업무로 하는 보위부원이나 보안원, 시장관리인 등 시장에서 일하는 북한주민들로부터 각종 뇌물을 받을 수 있는 직위를 가진 사람들이 있는데, 부수입으로 살아가는 사람들의 소득이 배급에 의존하는 사람들에 비해 훨씬 높다. 이 연구에서는 전자는 ‘배급형’, 후자는 ‘부수입형’이라고 명명한다.

이중일 종사자(both formal and informal work)들은 배급, 부수입, 장사 등 소

¹⁵ 김화순, “북한주민의 일자리유형 연구,” 『북한연구학회보』, 제16권 1호(2012). 상기 논문에서는 공식/비공식 일자리(formal/informal employment)란 개념을 주로 사용하는데, 본 논문에서는 이를 기초로 수정한 것이다.

득원이 다양하다.¹⁶ 비공식일 종사자들은 소속 직장이 있는 ‘8.3 노동자’와 소속 직장이 없이 시장에서 일당노동자나 매대상인 등으로 일하는 ‘시장형’의 두 가지로 나눌 수 있다. 8.3 노동자는 소속한 직장에 매달 일정액을 납부하면서 출근하지 않고 장사한다. 반면에, 시장형은 소속 직장이 없고 시장에 참가하여 소득을 얻는다. 이 연구에서는 북한주민의 시장참여 수준 및 소득원, 소속여부에 따라 북한주민이 일하는 형태를 배급형(bribery type), 부수입형(rationing type), 투잡스(two jobs), 8.3 노동자(8.3 laborers), 시장형(jangmadang type)의 다섯 가지 유형으로 분류하였다.

이렇게 분류된 일유형별 집단이 어떤 특성을 지니며 집단 간의 상관이나 역학관계는 어떠한지를 알아보기 위해 어떤 요인들이 북한주민들의 시장참여 형태 즉 일유형 분화에 영향을 미치는지 분석한다. 제V장에서 로짓다항분석을 통해 일유형에 영향을 미치는 요인들의 영향력을 비교할 것이다. 거주지역과 남녀 별 성차이 등과 같은 인구지리학적 요인도 일유형에 영향을 미칠 것으로 생각된다. 북한의 시장화가 2000년대 중반 이래 지체상태에 있으므로 정치체제 요인의 영향이 큰 반면, 인적자본 요인의 영향은 매우 적거나 제한적일 것으로 생각된다. 여기서 말하는 정치체제 요인이란 북한당국이 수행한 북한주민 성분 분류(핵심, 동요, 적대)¹⁷를 비롯하여 조선로동당원 여부, 북한에서 정치신분에 대한 주관적 계층의식을 가리키는 것이다.

¹⁶ 예컨대 전문직인 의사나 교사의 경우에도 대부분 퇴근 후 사적으로 진료나 교육서비스를 제공하는 이중 직업생활을 영위하는 이중직업 종사자들이 많다.

“피82: 그걸 이제 그, 자기가 가지고 있는 지식을 가지고 서비스를 받는다고 이제, 좋게 생각해주면 그렇게 되는 거죠. 의사 같은 경우에는 병원에 나가 앉아 있는 것도 그렇지만 집에 들어와서 또 이제 가서 치료해주고 주사 놔주고 할 때가 더 버는 경우가 많단 말입니다. (복송 재일교 포출신 사례, 40대 사무직)”

¹⁷ 북한은 1958년부터 성분조사 사업을 펼치기 시작하여 1971년에 주민들을 핵심, 동요 그리고 적대의 3계층으로 분류하는 작업을 완료하였다. 그 결과 계층별 인구구성은 핵심계층 28%, 동요계층 45%, 그리고 적대계층 27%로 확인되었다. 중앙정보부, 북한의 인권탄압실태. 통일부 북한자료실 소장. 이승훈·홍두승, 『북한의 사회경제적 변화』(서울: 서울대학교 출판부, 2007)에서 재인용.

Ⅲ. 분석 자료

1. 조사방법

본 조사에서 사용된 문항은 2012년 2월부터 북한을 2010년 이래 떠난 40명의 탈북주민을 대상으로 질적 조사를 바탕으로 개발되었다. 응답자의 인적사항을 비롯하여 출신지역, 탈북동기를 비롯하여 응답자가 종사한 공식부문·직장생활 시 첫 직장, 주 직장, 근속기간과 공식부문의 직종, 업종, 장사품목, 직장출근율, 소득, 직업의식(출근율, 선호직업, 승진요인), 주관적 계층의식(정치신분계층) 등에 대해 질의하였다.

2010년도 1월 1일 이후 북한을 떠난 사람 중 20대~59세 사이의 200명을 대상으로 2012년 11월 24일부터 2013년 1월 15일 사이에 설문조사를 실시하였다. 일 유형·시장활동 시의 직종, 업종, 장사품목, 직장출근율, 북한주민이 선망하는 직업 등을 물어보았는데, 조사 내용은 <표 1>과 같다. 탈북주민을 통해 북한의 실태를 파악하려고 할 때 표집의 편향성(bias)문제에 부딪히지 않을 수 없으며 본 조사자료도 이러한 한계를 내포하고 있다.¹⁸ 단, 본 조사에서는 이러한 문제점을 최대한 보완하기 위해 자료수집과 분석 시 아래 두 가지 방식을 취하였다.

첫째, 조사대상자의 탈북시점을 2010년 이후부터 2012년 9월 사이로 통제해서 최근 북한상황을 반영하고 조사의 신뢰도를 높이기 위해 노력하였다. 이 조사는 자료수집 시 탈북시점을 통제하기 위해 조사대상자를 북한을 2010년 1월 1일 후 떠난 사람들로 제한하였는데, 북한을 떠난 지 수개월 안으로 한국으로 들어온 사람들이어서 북한에서의 기억이 비교적 생생하였다.

¹⁸ 최봉대는 탈북주민을 통한 북한연구가 갖는 한계성에 대해서는 아래와 같이 서술하고 있다. “탈북자 설문조사나 심층면접조사 자료가 연구의 질을 제고하는 데 큰 도움이 되고 있는 것은 사실이다. … 일반주민이나 간부층을 ‘표준적으로’ 대표하기에는 자료원의 속성 관련 편향성이 매우 심하다는 사실에서 비롯된다. 자료원이 접경지대 두 개 도 정도의 거주민에 편중되어 있고 성별 구성에 있어 여성의 비율이 높고, 직업군별로는 ‘무직부양’이나 최하층 생계유지형 장사에 집중되어 있고, 학력면으로는 중학교 졸업자가 다수를 차지하고 있다.” 최봉대, “북한의 도시연구: 미시적 비교의 문제들과 방법적 보완의 모색,” 『북한연구의 새로운 패러다임 모색과 북한의 미래』 (북한대학원대학교 북한미시연구소 개소기념 학술회의, 2012.11.16), p. 19.

<표 1> 본 조사에 사용한 직업관련 설문내용

		설문 주제	문항
인적사항		성, 학력, 출생년도/월, 출신지역, 탈북연월, 입국연월, 탈북동기	• 기초 인적사항
일유형		유형분류/ 배급, 부수입, 공식/비공식 병행. 8.3부업, 별도의 벌이, 기타(무직, 부양, 요양)	• 탈북이전 1년 동안 선생님은 먹고 사는 문제를 어떻게 해결했습니까?
공식 부 문	공식부문/ 업종	첫 직장 명, 산업분류, 직종, 근속기간 주 직장 명, 산업분류, 직종, 근속기간	• 직장생활은 어떠했습니까? - 직장배치, 직장이동, 직장출근, 상사와의 관계, 배급상황 등
	공식부문/ 직종	고급관리직 외 9직종	• 북한에서 선생님의 직업은 무엇이었습니까?
비 공 식	업종	장사품목 장사기간	• 시장활동은 어떠했습니까?
1년 소득액		원, 달러, 위안	• 탈북이전 3년간 평균 1년간 소득금액
노동 여건		재직한 기업의 가동율	• 본인이 속한 기업의 가동율
직 업 의 식	직장 승진	승진요인	• 직장에서 승진하는데 가장 중요한 것은 무엇입니까?
	출근율	본인의 직장출근율	• 선생님 직장에서의 출근상황은 어떠했습니까?
		직장동료의 직장출근율	
선호직업	전망있는 직업 1, 2 순위	• 북한에서 가장 전망 있다고 생각하는 직업은 무엇입니까?	

두 번째로는 다음 제2절에서 북한인구센서스의 북한주민 인적특성과 본 표본의 특성을 비교 제시함으로써 본 조사의 표본이 지닌 특성을 분명히 하였다. 본 조사 표본은 북한 전체인구에 비해 고학력자(대졸자, 15%)와 여성의 비중이 많으며, 함북도와 양강도의 두 지역 주민이 61%를 차지한다. 또, 경제적으로 스스로를 중간계층이라고 여기는 사람들의 비율은 60%에 달하는 특성을 갖고 있다.

2. 표본의 특성

본 조사의 성별 특성을 보면, 남성(78명, 39.0%)에 비해 여성(122명, 61.0%)이 22% 많다.¹⁹ 연령별로는 40대가 63명, 31.5%로 가장 많다.

<표 2> 표본의 특성

항목	성				전체		북한 인구센서스(단위: 천)		
	남성		여성						
전체	78	39.0	122	61.0	200	100.0	100	23,350	
연령	20대	22	28.2	26	21.3	48	24.0	24.23	3091
	30대	22	28.2	28	23.0	50	25.0	30.42	3880
	40대	23	29.5	40	32.8	63	31.5	27.96	3567
	50대	11	14.1	28	23.0	39	19.5	17.37	2217
탈북 년도	2010	25	32.1	52	42.6	77	38.5		
	2011	41	52.6	60	49.2	101	50.5		
	2012	12	15.4	10	8.2	22	11.0		
지역	도시	60	76.9	82	67.2	142	71.0		
	농촌	18	23.1	40	32.8	58	29.0		
지역	강원도	4	5.1	5	4.1	9	4.5	6.3	1478
	양강도	22	28.2	40	32.8	62	31.0	3.1	719
	일본	0	0	1	0.5	1	.5	-	-
	자강도	1	1.3	1	0.8	2	1.0	5.6	1,300
	평안남도	4	5.1	4	3.3	8	4.0	17.4	4,052
	평안북도	2	2.6	5	4.1	7	3.5	11.7	2,729
	평양시	3	3.8	1	0.8	4	2.0	11.7	3,255
	함경남도	9	11.5	8	6.6	7	8.5	13.1	3,066
	함경북도	31	39.7	49	40.2	80	40.0	10	2,327
	황해북도	1	1.3	4	3.3	3	1.5	9.1	2,114
	황해남도	0	0	4	3.3	4	2.0	9.9	2,310
무응답	1	1.3	2	1.6	3	1.5	-	702	

¹⁹ 일반적으로 탈북민 조사의 경우 탈북주민 모집단 중 여성이 차지하는 비중이 높아 70%정도 되며, 본 조사는 비교적 남성이 많이 표집된 조사임을 알 수 있다.

항목	성				전체		북한 인구센서스(단위: 천)	
	남성		여성					
학력	고등중미만	5	6.4	5	4.1	10	5.0	24.3
	고등중졸	44	56.4	78	63.9	122	61.0	59.4
	전졸	18	32.1	20	16.4	38	19.0	7.6
	대졸	11	14.1	19	15.6	30	15.0	8.8
당원	당원	32	41.6	4	3.3	36	18.1	
	비당원	45	58.4	118	96.7	163	81.9	

성별 연령분포를 보면 남성은 20대와 30대의 비중이 22명, 29.0%로서 가장 높고 여성은 40대의 비중이 40명, 33.0%로 가장 많은 비중을 차지하며 성별 연령분포의 차이가 크다. 표본의 탈북년도를 보면 2010년 비중이 38.5%(77명), 2011년도 비중이 50.5%(101명)으로 절반이상을 차지하고 2012년도 비중이 11.0%(22명)으로 가장 적다.

응답자들의 출신지역은 함경북도가 압도적으로 많아 80명(40.0%)이고, 양강도가 62명(31.0%)로 두 지역 출신자가 전체 표본 수의 71.0%를 차지한다. 표집의 편향성이 가장 두드러지는 부분은 양강도 출신의 지역주민이 많다는 점이다. 양강도는 북한주민 중 3.1%를 차지하지만, 이 조사표본 중 양강도 출신 주민이 차지하는 비중은 31%로 무려 10배에 달한다. 또, 함경북도 주민이 본 조사에서는 40.0%의 비중을 점하며 이는 모집단의 비중(10.0%)에 비교하면 4배나 된다. 본 조사표본 중 양강도와 함경북도를 제외한 타 지역출신들은 29.0%에 불과하다. 그러나 북한 주민 모집단의 지역별 분포를 보면, 함경북도와 양강도를 제외한 나머지 주민들이 전체의 73.8%를 차지한다.

본 조사의 결과와 북한인구센서스의 연령분포를 보면 본 조사의 표본과 북한인구센서스의 연령대 인구분포가 흡사하다는 점을 알 수 있다. 본 조사의 고등중학교 졸업자의 비중은 표본과 북한주민 전체의 비율이 대체로 비슷한 수준으로 나타났다. 고등중학교를 졸업했다고 응답한 사람의 비중은 58.0%로서 2008년도 북한인구센서스에서 59.4%라는 응답결과와 거의 유사하다. 단, 고등중학교를 졸업하지 못했다는 사람의 비중이 북한주민 인구센서스에서는 20.8%이지만 본 조사에서는 5.0%로 15% 정도 적다. 반면, 대졸자나 전문학교 졸업자의 비중은 북한주민 모집단의 평균에 비해 표본이 2~3배 가량 높다. 특히, 조사대상집단의 대졸자 비중은 15.0%로서 북한주민 인구의 대졸자 비중(8.8%)과 비교 시 2배 가량 높다.

조사 표본이 북한주민 일반에 비해 여성이 많고, 함경북도와 양강도 지역에 편중된 점, 고학력에 편중된 점 등은 이 연구의 한계로 남는다.

3. 변수의 정의 및 측정

이 연구에서 가장 중요한 핵심변수인 북한주민의 “일유형(work type)”을 ‘공식/비공식부문’을 기준으로 하여 크게 네 가지로 분류하여 종속변수로 사용하였다.²⁰ 분석에 사용한 주요변수는 <표 3>과 같다.

<표 3> 주요 변수에 대한 설명 및 속성

		변수명	변수 설명(변수 값)
종속 변수	일유형(work type)		공식일(1), 이중일(2), 비공식일(3), 무직 및 비경활(4)
			1) 배급, 2) 부수입, 3)공식/비공식 병행, 4) 8.3 5)별도의 벌이, 6) 무직, 부양, 요양 등, 7) 기타
독립 변수	인구학적 특성	성	남성(1), 여성(2)
		연령(세)	만 나이
	지역 특성	거주지역	도시(1), 농촌(2)
	인적자본	교육수준	고등중학교 미만(1), 고등중학교 졸업(2), 전문학교 졸(3), 대졸(4)
	소득	1년 소득	1년 평균 소득(시점은 탈북시점으로부터 1년 6개월 지점)*
	정치특성	당원여부	당원(1), 비당원(2)
		정치신분	상층(1), 중층(2), 하층(3)
	토대	핵심계층(1), 동요계층(2), 적대계층(3), 모른다(4)	

가. 종속변수: 일유형(work type)

공식일(formal work)

- 배급형: 국가에 노동력을 제공하고 국가의 배급을 통해서 필요한 물자를 조달

²⁰ 소득원을 기준으로 하여 다시 일곱 가지(①배급, ②부수입형, ③투잡스, ④이중형, ⑤ 8.3 노동자, ⑥시장형 ⑦비경활 외)로 재분류하였다. 분석 시는 ①과 ②형을 합해 공식일유형, ⑤와 ⑥형을 합해 비공식일 유형으로 분류하여 일유형을 네 종류(공식, 이중, 비공식, 비경활 외)로 분류하여 사용하였다. 설문문항은 아래와 같다.

탈북이전 1년 동안 선생님은 북에서 먹고 사는 문제를 어떻게 해결하셨나요?

- 1) 배급, 2) 부수입, 3)공식/비공식 병행, 4) 8.3 5)별도의 벌이, 6) 무직, 부양, 요양 등 7) 기타

하는 형태. 과거 북한주민에게 가장 일반화된 형태였지만, 현재는 군인, 수용소 관리와 같은 보안관련 직업에 종사하는 사람들에게만 나타나며, 시장에 참여하지 않음.

- **부수입형:** 직업지위에서 가진 권한 혹은 권력을 활용하여 불법적인 시장활동을 방조하거나 간접적으로 개입하여 이익을 나누는 형태로 이를 통해 생계를 유지하며, 이는 다시 생계형과 부수입형으로 나눌 수 있음. 표면적으로는 시장에 참여하지 않지만 불법적 행위를 지원함으로써 시장에서 얻어진 이득을 취하는 식으로 간접적으로 시장에 개입.

이중일(both formal and informal work) 종사형= 공식일과 비공식일을 병행

- **이중일 종사자:** 낮에는 소속기업소에 출근하여 일을 하지만 퇴근 후 혹은 휴가를 내어서 시장활동에 참가.

비공식일(informal work) 종사형

- **시장형:** 장마당 등에서 장사나 일당노동자로 일하여 생계를 유지함. 시장에 전면적으로 적극적으로 참여하는 형태이다.
- **8.3 노동자²¹:** 기업의 노동력수요가 감소한 상황에서 노동자가 경제외적 강제의 속박에서 벗어나기 위해 기업에 비용을 지불하는 형태의 계약관계를 일컫는다. 소속기업에 일정액의 돈을 납부하고 시장에 적극적으로 참여.

기타

무직자와 비경제활동참가자를 포함한 유형. 예를 들어 병으로 요양 중이거나 장애로 인해 일을 하지 못하거나 육아나 출산 등으로 일을 하지 않는 가정주부 등을 포괄하는 경우로서 일반적 의미의 비경제활동인구와는 무직자를 포함했다는 점에서 상이함. 분석시 제외.

²¹ 이석기, “북한의 노동: 2000년대를 중심으로,” 『KDI 북한경제리뷰』(2012. 11), p. 83.

나. 독립변수

인구학적 요인

일유형과 북한주민의 인구학적 변수간의 관계를 살피기 위해 성과 연령변수를 사용하였다. 성별은 남성(=0), 여성(=1)으로 구분하여 범주형 변수로 사용하였고, 연령은 연속변수로 사용하였다.

인적자본 요인

통상 종사한 직장에서의 근속기간을 경력변수로 인적자본 변수로 사용하는 것이 일반적이거나 1990년대 이후에 북한의 공장가동율이 낮다는 점을 고려할 때 ‘근속기간’을 경력변수로 삼는 것이 부적절하다고 판단하였다. 그래서 ‘학력’ 변수만을 인적자본 변수로 사용하였다. 학력은 고등중학교 미만, 고등중학교 졸업, 전문학교 졸업, 대학교 졸업의 네 종류로 구분하여 범주형 변수로 사용하였다.

거주지역 요인

응답자에게 거주지가 농촌인지 도시인지를 질문하였는데, 응답자가 제일 마지막으로 거주한 곳을 분석시 사용하였다.

정치체제 요인

‘정치적 신분’이 어느 계층에 속하는지, ‘당원/비당원 여부’와 집안의 ‘토대’가 어디에 속하는지를 질문하여 이를 정치체제 요인 변수로 사용하였다. 세 번째 질문은 자신의 토대가 어디에 속했는지 정확하게 모르는 북한주민이 약간 명 발견되었으므로 이를 참작하여 ‘모른다’는 선택지를 추가하였다.²²

²² 선생님은 당원이십니까? (당원, 비당원)
북한에서 선생님은 정치신분을 기준으로 할 때, 다음 중 어느 층에 속한다고 생각하십니까?
(상, 중, 하)
북한당국에 의해 분류된 선생님 집안의 신분적 토대는 어디에 속합니까?
(핵심, 동요, 적대계층, 모른다)

IV. 일유형별 특성

1. 기초통계

본 장에서는 북한주민의 다양한 시장참여 형태 즉 일유형(work type)에 따라 상이한 요인들이 영향을 미칠 것이라는 가정 하에 일유형(work type)에 영향을 주는 요인을 네 가지로 구분하였다(정치체제 요인, 인적자본 요인, 인구학적 요인, 지역 요인). 각각의 요인들이 일유형(공식일, 이종일, 비공식일)에게 상이한 영향력을 행사할 것이라고 가정한다. 독립변수들은 각각의 특성변수들이 되며, 종속변수는 (공식/비공식/이종) 일유형이 된다.

본 절에서 제시하는 이변량 분석(bivariate analysis)과 사회통계분석은 각 직업 집단별로 사용되는 변수에 따른 규모를 보여줌과 동시에 변수들의 연관관계를 보여주기 때문에 해당집단의 실태를 파악하는 데 있어 필요한 기초정보를 제공한다. <표 4>는 종사자의 특성을 나타내는 변수에 따라 네 가지 유형의 일유형 집단들이 어떻게 분포되어 있는지를 보여준다.

인적특성별로 일유형(work type)의 특성을 살펴보면, 여성은 122명으로서 비공식일 57.4%(70명)>이종일 23.0%(28명)>공식일 8.2%(10명)이었고, 남성은 총 78명으로 비공식일 35.9%(12명)>이종일 34.6%(27명)>공식일 15.4%(28명)의 순이었다. 비공식일 종사자의 수가 공식일 종사자보다 2배 이상 많았으며, 카이검정 결과 여성은 남성에 비해 유의하게 비공식일 종사자가 많았다($p=0.025<.05$).

연령대별로도 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 특히, 30대(54.0%)와 50대(59.0%)의 비공식일 종사비율이 가장 높게 나타난다. 이종일 종사자들의 연령대는 30~40대가 30%대로 가장 높다. 20대의 경우 경제활동을 하지 않는 경우(25.0%)가 타 연령층에 비해 가장 높게 나타난다($p=.033<.05$).

그 다음 학력 별로 어떤 일을 했는지 교차분석하였다. 고등중학교 미만은 비공식일을 한 비율이 50.0%였고, 공식일을 가진 경우는 10%에 불과했다. 고등중학교를 졸업한 사람의 비공식일 비율은 51.6%였고, 공식일을 한 비율은 10.7%였다. 전문학교졸업생의 경우는 47.4%가 비공식일을 하고 있었고, 이종일을 하는 경우가 36.8%, 공식일을 한 경우는 7.9%에 불과했다. 대졸이상은 공식일을 하는 비율이 16.7%로 네 집단 중 가장 높았으며, 비공식일을 하는 경우가 40.0%로 가장 낮았다. 그러나 카이검정결과 학력과 일유형 변수 간에는 통계적 유의성은 없었다.

반면, 정치체제 요인인 당원여부, 정치신분, 토대(핵심, 동요, 적대)요인은 일유

형과 교차하였을 때 모두 높은 상관관계를 보였다(당원** $p=.002<.01$, 정치신분* $p=.011<.05$, 토대* $p=.018<.05$). 직위를 이용한 부수입으로 생계를 유지한 사람들은 당원이거나 핵심계층인 경우가 많았다.

<표 4> 표본의 기초통계

(단위: %, 명)

항목		공식	이중일	비공식 일	비경활 외	전체 % (명)	카이검정		
성	남성	15.4	34.6	35.9	14.1	100(78)	9.332	.025	*
	여성	8.2	23.0	57.4	11.5	100(122)			
연령대	20대	10.4	29.2	35.4	25.0	100(48)	18.239	.033	*
	30대	4.0	30.0	54.0	12.0	100(50)			
	40대	14.3	31.7	49.2	4.8	100(63)			
	50대	15.4	15.4	59.0	10.3	100(39)			
탈북년	2010	5.2	23.4	51.9	19.5	100(77)	14.997	.020	*
	2011	12.9	33.7	44.6	8.9	100(101)			
	2012	22.7	13.6	59.1	4.5	100(22)			
지역도	강원도	0.0	33.3	66.7	0.0	100(9)	31.479	.543	
	양강도	4.8	22.6	53.2	19.4	100(62)			
	일본	0.0	0.0	100.0	0.0	100(1)			
	자강도	12.5	37.5	37.5	12.5	100(2)			
	평남도	12.5	37.5	37.5	12.5	100(8)			
	평북도	0.0	57.1	42.9	0.0	100(7)			
	평양시	25.0	50.0	25.0	0.0	100(4)			
	함남도	17.6	23.5	47.1	11.8	100(17)			
	함북도	15.0	32.5	42.5	10.0	100(80)			
	황해남도	0.0	0.0	100.0	0.0	100(4)			
	황해북도	33.3	0.0	66.7	0.0	100(3)			
지역	도시	12.4	28.1	46.3	13.2	100(121)	1.266	.737	
	농촌	9.0	25.6	53.8	11.5	100(78)			
교육	고등미만	10.0	30.0	50.0	10.0	100(10)	5.782	.762	
	고등중졸	10.7	23.0	51.6	14.8	100(122)			
	전졸	7.9	36.8	47.4	7.9	100(38)			
	대졸	16.7	33.3	40.0	10.0	100(30)			

항목		공식	이종일	비공식 일	비경활 외	전체 %(명)	카이검정		
당원	당원	25.0	38.9	27.8	8.3	100(36)	14.782	.002	**
	비당원	8.0	24.5	54.0	13.5	100(163)			
신분	상층	27.8	22.2	33.3	16.7	100(18)	16.542	.011	*
	중층	15.5	25.8	44.3	14.4	100(97)			
	하층	2.4	27.5	49.0	9.4	100(85)			
토대	핵심계층	14.5	26.5	45.8	13.3	100(83)	19.983	.018	*
	동요계층	10.9	34.4	43.8	10.9	100(64)			
	적대계층	3.7	14.8	81.5	0.0	100(27)			
	모르겠다	7.7	26.9	38.5	26.9	100(26)			
직종	관리직	33.3	33.3	33.3	0	100(3)	32.757	.205	
	전문가/준전문가	10.5	23.7	52.6	13.2	100(38)			
	사무직	28.6	38.1	23.8	9.5	100(21)			
	서비스	26.7	33.3	20.0	20.0	100(15)			
	농수산임업	6.2	37.5	50.0	6.2	100(16)			
	기술직	7.1	32.1	53.6	7.1	100(28)			
	기계조립	14.3	28.6	57.1	0	100(7)			
	단순노무	3.3	23.3	63.3	10.0	100(30)			
	군인	16.7	33.3	41.7	8.3	100(12)			
	학생, 주부 외	0.0	13.6	63.6	22.7	100(22)			

2. 일유형별 직종의 차이

조사대상자의 직업현황을 공식일 종사자, 이종일 종사자, 비공식일 종사자별로 직종과 업종을 분류하여 종사하는 일유형(공식/비공식)에 따라 직업적 특성의 차이가 나타나는지를 살펴보았다. 조사대상자의 직업현황은 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 조사대상자의 직업 현황

부문	직종			비공식일의 종류			
	항목	비중(%)	빈도	항목	비중	빈도	
공식 일	전체	100	22				
	고급관리직	4.5	1				
	전문직/준전문직	18.2	4				
	사무직	27.3	6				
	서비스직	18.2	4				
	농수산업업직	4.5	1				
	기술직	9.1	2				
	기계조립	4.5	1				
	단순노동	4.5	1				
	군인	9.1	2				
이중 일	전체	100	55	전체	100	55	
	고급관리직	1.8	1	해외무역	5.5	3	
	전문직/준전문직	16.4	9	도소매	공산물	10.9	6
					농수산물 외 식품	20.0	11
					기타	9.1	5
	사무직	14.5	8	제조업	-	-	
	서비스직	9.1	5	서비스	14.5	8	
	농수산업업직	10.9	6	돈장사	-	-	
	기술직	16.4	9	농업	12.7	7	
	기계조립	3.6	2	광업	1.8	1	
	단순노동	12.7	7	합계	74.5	41	
	군인	7.3	4	무응답	25.5	14	
	학생, 주부, 질병	5.5	3				
무응답	1.8	1					
비공식 일				전체	100	98	
				해외무역	16.3	16	
				도소매	공산물	19.4	19
					농수산물 외 식품	19.4	19
					기타	10.2	10
				제조업	4.1	4	
				서비스	4.1	4	
				농업	5.1	5	
				광업	4.1	4	
				운송	-	-	
				돈장사	-	-	
			무응답	17.3	17		

가. 공식일 종사자들의 직종

공식직업에만 종사한 사람은 총 22명(100.0%)이었는데, 직종을 보면 사무직 집단 27.3%(6명)>전문가/준전문가, 서비스직 18.2%(4명)의 순으로 많고, 고급관리직과 농수산임업직, 기계조립과 단순노무직은 각 4.5%(1명)이다.

나. 이중일 종사자들의 직업특성

공식직업을 갖고 있으면서 비공식일을 하는 집단은 어떤 직업적 특성을 가졌는지 알아보았다. 공식직업에서 일하면서 비공식일을 한 사람의 규모는 총 55명이었으며, 이들의 직종은 아래와 같다. 전문가/준전문가 집단이 가장 많은 16.4%(9명)이었고, 그 다음이 기술직으로서 16.4%(9명), 사무직은 14.5%(8명)이었고, 단순노무는 12.7%(7명)이었다. 관리직의 수가 가장 적어 1.8%(1명)이었다.

다. 비공식일 종사자들의 업종

비공식일에 종사한다고 응답한 이들의 수는 총 98명(100.0%)이었으며, 이들 중 업종이 무엇이라는 질문에 응답하지 않는 사람의 수가 많다(17명, 17.3%). 이들이 비공식일을 하였을 때의 업종을 보면, 도소매 일을 한 경우가 49%로 가장 많았고, 제조업과 서비스직이 4.1%로서 그 다음 순이었다. 농업을 한 경우도 5.1%(5명)이었다. ‘북한에서 어떤 종류의 비공식 일을 했는가?’하는 질문에 대해 응답하기를 기피하는 무응답자 비율이 전체의 17.3%(17명)에 달했다.²³

3. 일유형별 체제불만 수준의 차이

분산분석 실시 결과, ‘체제불만’ 항목에서 집단 간 차이가 유의확률이 .000으로 유의하였다($p=.000<.005$). 체제불만의 수준은 비경활(2.88)이 가장 낮았고, 공식일(3.00)<이중일(3.76)<비공식일(3.84)의 순으로 비공식일 종사자의 체제불만이 가장 높았다(아래 <표 6> 참조).

흥미로운 부분은 공식부문과 비공식부문이 중첩되는 회색지대에 위치한 이중

²³ 응답을 기피하는 이유는 마약상 등 비법적 혹은 불법적인 일을 했던 경우, 혹은 자신의 북한에서 했던 일을 알리기 싫은 일을 하였을 경우가 많기 때문으로 판단된다. 이 문제에 관해서는 추후 인터뷰를 통해 추가적인 확인을 요한다.

일 종사자들의 체제불만 수준이 3.76으로 비공식일유형의 체제불만수준 3.84에 거의 근접하였다는 점이다. 반면, 공식일 종사자들의 체제불만은 3.0에 불과해 가장 낮았다. 이러한 결과는 북한주민들 중 다수를 점하는 비공식일 종사자와 이중일 종사자의 체제불만수준을 드러내는 지표로서 그 의미가 크며 추후 소득과 연계한 후속연구가 필요하다. 여기서 기타로 분류된 비경활자나 무직자 25명의 체제불만 정도는 2.88로 체제불만 수준이 가장 낮게 나타났다. 이 연구에서는 특히 비경제활동자의 체제불만이 낮은 이유에 대해 설명하지 못하였다. 향후 질적 연구를 통한 분석이 필요하다.

<표 6> 일유형별 체제불만의 정도

일유형	빈도	표준편차	체제불만 정도
공식일	22	1.380	3.00
이중일	55	1.170	3.76
비공식일	98	1.128	3.84
기타(비경활 외)	25	1.236	2.88
합계	200	1.231	3.61

V. 북한주민의 일유형 결정요인 분석

앞 절에서 이변량 분석을 통해 인구학적, 지역 요인 및 정치체제 요인들이 북한 주민의 시장참여 형태에 어떤 영향을 주는가를 살펴보았다. 이러한 이변량 분석은 성, 연령, 학력 등 개별 변수별로 시장참여형태에 주는 영향을 살피는 데에는 적절하지만 타 변수들의 영향력을 배제할 수 없다. 따라서 본 절에서는 여러 독립들의 영향력을 통제한 상황에서 이들 변수들이 일유형에 미치는 가능성을 다변량 분석(multivariate analysis)을 통해 분석한다.

종속변수는 일유형(공식일, 이중일)으로 하고, 이중일 집단을 준거집단으로 설정하였다. 이와 같이 이중일 집단을 준거집단으로 설정한 이유는 공식일 집단과 비공식일 집단의 대조적 특성을 보다 선명하게 대조하기 위한 것이다. 따라서 분석결과는 이중일 집단을 준거집단으로 하였을 때, 어떤 특성 요인들이 공식일/비공식일 집단에 영향을 미치는지를 보여준다.

일유형에 영향을 주는 특성 요인인 독립변수로서 앞서 제Ⅲ장에서 제시했던

네 가지 특성 변수들을 사용하였다. 즉, 인구학적 변수, 지역 변수, 인적 자본 변수, 정치특성 변수의 네 가지 요인이다. 각 개별특성을 구분하여 분석하기 위해 요인들을 순차적으로 모형에 포함시키는 방식으로 모두 6개의 모형을 구성하였다. 즉, 일유형을 종속변수로 하여 [모형 1]은 성과 연령을 포함한 인구학적 요인들만 살펴보고, [모형 2]에서는 지역요인을 [모형 3]에서는 인적 자본 요인들을 [모형 4~6]에서는 정치체제 요인들을 당원여부, 정치신분, 토대변수를 차례로 투입하였다. 본 장에서의 분석 목적이 일유형별로 분화에 영향을 미친 여러 독립변수들의 영향력을 비교하는 데에 있기 때문에 세 개의 집단 즉, 공식, 비공식별로 구분하여 분석결과를 제시하고 두 개 집단 간의 차이가 선명하게 드러나는 부분을 중심으로 설명할 것이다.

1. 일유형별 영향요인

가. 공식일유형

인구학적 요인만으로 구성된 [모형 1]에서는 연령이 증가할수록 공식일을 할 확률을 1.05배 승산을 높였다($p=.063<.1$). 남성인 경우 여성에 비해 공식일을 할 승산이 1.36배 높았으나 통계적으로 유의하지는 않았다.

인구학적 요인에 출신지역 요인(도시/농촌거주)이 추가된 [모형 2]에서도 연령의 효과는 지속되어 연령이 한 단위 증가함에 따라 공식일을 할 승산은 1.04배 높아졌다($p=.063<.1$). 남성인 경우 이중일보다 공식일을 할 확률이 1.292배 높았으며 도시에 살았던 경우가 농촌에 거주했던 경우보다 공식일을 할 확률이 1.979배 높았으나 성, 지역 요인은 둘 다 통계적으로 유의하지 않았다. 인적 자본 요인(학력)이 추가된 [모형 3] 분석결과 인적 자본 연령효과만이 유일하게 나타났고($p=.043<.05$), 성 요인, 학력 요인, 거주지역 요인 어느 것도 공식일에 종사하는데 영향을 미치지 못했다.

본 연구에서 주목하는 변수인 정치체제 요인의 효과를 보다 면밀하게 관측하기 위해 세 개의 정치체제 요인 변수를 하나씩 추가하여 차례로 [모형 4(당원)], [모형 5(정치신분)], [모형 6(토대)]을 분석하였다. [모형 4]는 [모형 3]에 당원요인을 추가한 것인데, 여전히 연령효과만이 유효했고 성, 학력, 당원여부 요인 모두가 유의한 영향을 미치지 못했다. [모형 1~4]까지 모두 연령효과만 나타난 것이다.

가장 극적인 변화는 [모형 5]에서 정치신분 요인(상, 중, 하층)을 독립변수로 투입했을 때 일어났다. 정치신분이 상층인 경우에 공식일을 할 승산이 18.096배 증

가하였고($p=.006<.005$), 중층의 경우에도 공식일을 할 승산이 7.761배나 증가하여($p=.015<.05$) 상층 혹은 중층수준의 정치신분이 공식일을 하는 데 결정적 영향을 미친다는 사실을 입증하였다. 적어도 하층은 아니어야 하는 것이다. 그렇다면 주민 개개인의 가족적 배경인 토대는 공식일에 종사하는 데 아직까지 어느 정도의 영향력을 발휘할까? [모형 6]에서 토대변수(핵심, 동요, 적대)를 추가로 투입하여 분석한 결과, 토대변수 중 핵심, 적대, 동요계층 모두가 종속변수인 공식일에 유의한 영향을 미치지 못하였다. 이는 일유형에 미치는 토대변수의 영향력이 거의 없다는 것을 보여준다.

이와 같은 공식일유형에 영향을 주는 요인들에 대한 비교분석 결과, 연령이 많을수록 정치신분이 상층이나 중층인 경우 공식일에 종사할 확률이 높다는 것을 시사한다.

나. 비공식 일유형

성과 연령 변수를 투입하여 [모형 1]을 만들었는데, 분석결과 남성이 여성에 비해 비공식일을 할 확률이 56.4% 낮았지만($p=.019<.05$), 연령변수가 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않았다.

거주지역 요인(도시/농촌거주)이 추가된 [모형 2]를 분석한 결과 남성이 여성에 비해 비공식일을 할 확률이 57.1% 낮았으며($p=.018<.05$), 도시에 사는 경우 농촌에 사는 경우에 비해 이중일과 비교해서 비공식일을 할 확률이 1.123배 높아지는 것으로 나타났으나 이것은 통계적으로 유의한 결과는 아니다. 여전히 성효과는 [모형 1]과 마찬가지로 지속되었지만 거주지역 효과는 나타나지 않은 것이다.

[모형 3]에서는 학력변수를 추가하여 인적자본 요인의 효과를 검증하였다. 고졸인 경우 비공식일을 할 승산이 2.462배 높아졌으나($p=.084<.1$), 대졸이나 고등중학교 미만의 학력효과는 나타나지 않았다. 단, 앞의 [모형 1]이나 [모형 2]와는 달리 성효과 외에 연령효과가 유의하게 나타났다. 즉, 연령이 증가할수록 비공식일을 할 가능성이 높았고($p=.042<.05$), 남성은 여성과 비교하여 비공식일을 할 승산이 55.8% 낮았다($p=.024<.05$).

<표 7> 일유형 다항로지분석: 인구지리학적 요인

	모형1						모형2						
	공식			비공식			공식			비공식			
	추정계수	표준오차	승산비	추정계수	표준오차	승산비	추정계수	표준오차	승산비	추정계수	표준오차	승산비	
상수항	-3**	1.13		-0	0.71		-3**	1.23		-0	0.74		
인구학적	성												
	연령	0.05+	0.03	1.05	0.03	0.02	1.03	0.05+	0.03	1.05	0.03	0.02	1.03
	남성	0.31	0.52	1.36	-1*	0.35	0.44	0.26	0.52	1.29	-1*	0.36	0.43
	여성*	0	.	.	0	.	.	0	.	.	0	.	.
지역	지역												
	도시						0.68	0.63	1.98	0.12	0.38	1.12	
	농촌*						0	.	.	0	.	.	
N	175												
-2 LL	202.455						237.956						
Cox R ²	.074						.089						

+p<.1, *p<.01, **p<.005, ***p<.001

*기준집단은 여성, 농촌임.

<표 8> 일유형 로짓다항분석: 인적 자본 및 정치요인

	모형3						모형4						
	공식			비공식			공식			비공식			
	추정계수	표준오차	승산비	추정계수	표준오차	승산비	추정계수	표준오차	승산비	추정계수	표준오차	승산비	
상수항	-4*	1.46		-1	0.98		-3*	1.47		-2+	1.01		
인구학적	연령	0.05*	0.03	1.06	0.04*	0.02	1.04	0.05+	0.03	1.05	0.05*	0.02	1.05
	남성	0.34	0.53	1.4	-1*	0.36	0.44	0.05	0.64	1.05	-0	0.41	0.67
	여성*	0	.	.	0	.	.	0	.	.	0	.	.
지역	지역												
	도시	0.67	0.64	1.96	0.19	0.39	1.21	0.62	0.65	1.86	0.29	0.39	1.33
	농촌*	0	.	.	0	.	.	0	.	.	0	.	.
인적자본	학력												
	미만	0.17	1.33	1.19	0.84	0.91	2.31	0.18	1.33	1.2	0.8	0.91	2.22
	고졸	0.28	0.67	1.32	0.9+	0.52	2.46	0.28	0.68	1.32	0.94+	0.53	2.55
	전졸	-1	0.86	0.48	0.26	0.58	1.3	-1	0.87	0.52	0.4	0.6	1.5
	대졸*	0	.	.	0	.	.	0	.	.	0	.	.
정치체제요인	당												
	당원						0.4	0.7	1.49	-1*	0.54	0.34	
	비당*						0	.	.	0	.	.	
(N)	175												
-2 III	268.845						265.595						
Cox R ²	.109						.140						

+p<.1, *p<.01, **p<.005, ***p<.001

*기준집단은 여성, 농촌, 대졸, 비당원임.

본 연구에서 주목하는 변수인 정치체제 요인의 효과를 보다 면밀하게 관측하기 위해 세 개의 정치체제 요인 변수를 하나씩 추가하여 [모형 4(당원)], [모형 5(정치신분)], [모형 6(토대)]을 검토하였다. 당원변수를 추가한 [모형 4]에서는 연령이 증가할수록 비공식일을 할 가능성이 5% 높아졌다($p=.017<.05$). 또한 학력이 고등중학교 졸업인 경우에는 비공식일에 종사할 확률이 2.55배 높아졌고($p=.076<.1$), 당원인 경우는 당원이 아닌 경우에 비해 비공식일을 할 확률이 67% 낮았다.

<표 9> 일유형 로짓다항분석: 정치체제 요인(당원·정치신분·토대)

	모형5						모형6						
	공식			비공식			공식			비공식			
	추정계수	표준오차	승산비	추정계수	표준오차	승산비	추정계수	표준오차	승산비	추정계수	표준오차	승산비	
상수항	-5**	1.68		-2+	1.05		-5**	1.77		-2*	1.15		
인구학적	성												
	연령	0.05	0.03	1.05	0.05*	0.02	1.05	0.06+	0.03	1.06	0.06**	0.02	1.06
	남성	-0	0.69	0.95	-0	0.41	0.66	-0	0.71	0.98	-0	0.45	0.65
	여성*	0	.	.	0	.	.	0	.	.	0	.	.
지역	지역												
	도시	0.2	0.7	1.22	0.31	0.4	1.37	0.24	0.71	1.27	0.39	0.42	1.48
	농촌*	0	.	.	0	.	.	0	.	.	0	.	.
인적자본	학력												
	미만	0.94	1.44	2.56	0.76	0.93	2.14	1.03	1.48	2.81	1.17	1	3.21
	고졸	0.67	0.72	1.95	0.98+	0.54	2.66	0.72	0.73	2.06	1.1*	0.56	3.01
	전졸	-0	0.9	0.64	0.47	0.61	1.59	-1	0.91	0.61	0.51	0.63	1.66
	대졸*	0	.	.	0	.	.	0	.	.	0	.	.
정치체제요인	당												
	당원	0.64	0.77	1.9	-1*	0.54	0.33	0.55	0.79	1.73	-1*	0.58	0.27
	비당*	0	.	.	0	.	.	0	.	.	0	.	.
	신분												
	상	2.9**	1.05	18.1	-0	0.73	0.62	3.34**	1.19	28.2	-0	0.8	0.88
	중	2.05*	0.84	7.76	0	0.39	1	2.37**	0.9	10.7	0.39	0.42	1.48
	하*	0	.	.	0	.	.	0	.	.	0	.	.
	토대												
	핵심							-1	1.06	0.38	-0	0.65	0.81
중요							-1	1.05	0.39	-1	0.63	0.59	
적대							0.22	1.49	1.24	1.47+	0.8	4.34	
모름*							0	.	.	0	.	.	
(N)	175												
-2 LL	269.384						268.473						
Cox R ²	.213						.260						

+ $p<.1$, * $p<.01$, ** $p<.005$, *** $p<.001$

*기준집단은 여성, 농촌, 대졸, 비당원, 하층, 토대 모름임.

정치신분 변수를 추가한 [모형 5]를 분석한 결과 연령이 증가할수록 비공식일을 할 가능성이 1.047배 높아졌다($p=.017<.05$). 또한 학력이 고등중학교 졸업인 경우 비공식일에 종사할 확률이 2.65배 높아졌고($p=.071<.1$), 당원인 경우는 당원이 아닌 경우에 비해 비공식일을 할 확률이 62% 낮았다($p=.038<.05$). 정치신분이 상층인 경우 비공식일을 할 확률을 낮추는 것으로 나타났지만 이는 통계적으로 유의하지 않았다.

[모형 6]에서는 토대요인(핵심, 동요, 적대)를 추가로 투입하여 분석하였다. [모형 6]에서는 연령이 증가할수록 비공식일을 할 가능성이 1.059배 높았다($p=.008<.01$). 인적자본 요인의 효과였다. 고등중졸의 경우 대졸과 비교하여 비공식일을 할 확률이 3.011배 증가하였으며($p=.048<.05$), 토대가 적대계층인 경우 비공식일을 할 확률이 4.344배나 높아졌다($p=.065<.01$). 요약하면, 이중일집단을 기준집단으로 분석한 결과 비공식일에 종사할 가능성은 연령이 증가할수록, 여성일수록, 고졸일수록, 당원이 아닐수록, 토대가 적대계층일수록 높았다. 이 같은 결과는 비공식일 종사자가 북한사회의 주류가 아닌 사람들로 구성될 가능성이 높다는 것을 시사한다.

다. 이중일 유형

성과 연령 변수를 투입하여 [모형 1]을 분석한 결과, 남성이 여성에 비해 이중일을 할 확률이 2.295배 높았다($p=.019<.05$). 그러나 연령변수가 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않았다.

거주지역 요인(도시/농촌거주)이 추가된 [모형 2]를 분석한 결과 남성이 여성에 비해 이중일을 할 확률이 2.33배 높았으며($p=.018<.05$), 지역변수는 통계적으로 유의한 결과가 나오지 않았다.

[모형 3]에서는 학력변수를 추가하여 인적 자본 요인의 효과를 검증하였는데, 고졸인 경우 대졸자와 비교하여 이중일을 할 승산이 60% 낮았다($p=.084<.1$). 그러나 전문졸이나 고등중학교 미만의 학력효과는 통계적으로 유의하지 않았다. 단, 앞의 [모형 1]이나 [모형 2]와는 달리 성과 외에 연령효과도 유의하게 나타났다. 즉, 연령이 한 단위 증가할수록 이중일을 할 가능성이 5% 낮아졌으며($p=.042<.05$), 남성은 여성과 비교시 이중일을 할 확률이 2.261배 높았다($p=.024<.05$).

본 연구에서 주목하는 변수인 정치체제 요인의 효과를 보다 면밀하게 관측하기 위해 세 개의 정치체제 요인 변수를 하나씩 추가하여 [모형 4(당원)], [모형 5(정

치신분)], [모형 6(토대)]을 분석하였다.

당원 변수를 추가한 [모형 4]에서는 연령이 증가할수록 이중일을 할 확률이 5% 낮아졌다($p=.017<.05$). 또한 학력이 고등중졸인 경우 이중일에 종사할 확률이 61% 낮아졌고($p=.076<.1$), 당원인 경우는 당원이 아닌 경우에 비해 이중일을 할 확률이 2.986배 높았다($p=.044<.05$).

정치신분 변수(상, 중, 하)를 추가한 [모형 5]를 분석한 결과 연령이 증가할수록 이중일을 할 가능성이 5% 낮아졌다($p=.017<.05$). 또한 학력이 고등중졸인 경우 이중일에 종사할 확률이 63% 낮아졌고($p=.071<.1$), 당원인 경우는 당원이 아닌 경우에 비해 이중일을 할 확률이 3.077배 높았다($p=.038<.05$). 정치신분은 영향을 미치지 않았다.

[모형 6]에서는 토대요인(핵심, 동요, 적대)를 추가로 투입하여 분석하였다. [모형 6]에서는 연령이 증가할수록 이중일을 할 확률이 6% 낮았다($p=.008<.01$). 인적자본 요인은 고졸의 경우 대졸과 비교하여 이중일을 할 확률이 67% 감소하였으며($p=.048<.05$) 당원인 경우는 당원이 아닌 경우에 비해서 이중일에 종사할 확률이 3.724배 증가하였다($p=.023<.05$). 토대가 적대계층에 속한 경우, 이중일에 종사할 확률이 67% 낮아졌다($p=.065<.01$).

요약하면, 비공식일에 종사할 가능성은 연령이 증가할수록, 여성일수록, 고졸일수록, 당원이 아닐수록, 토대가 적대계층일수록 높았다(기준집단: 이중일집단). 이 같은 결과는 비공식일 종사자가 북한사회의 주류가 아닌 사람들로 구성될 가능성이 높다는 점을 시사한다.

VI. 결론 및 북한체제 변화에 주는 함의

1. 결론

앞에서의 분석결과 이제 본 논문의 결론에 이르렀다. 서론에서 제기했던, 북한 주민들은 시장참여과정에서 어떤 형태로 집단화 혹은 분화되었는가? 어떤 요인에 의해 그 구분은 나누어지게 되었는가? 그 결과 형성된 집단별 특성이나 의식은 어떠한가? 지난(至難)한 시장화 과정을 경험한 주민들이 갖게 된 일 형태 및 의식상의 변화가 북한의 체제전환에 주는 함의는 무엇인가? 특히 공식직장에 몸은 있지만 비공식으로 일하며 살아가는 집단의 체제불만 수준은 어떠한가? 분석결과와 아래와 같다.

첫째, 북한주민들은 시장참여과정에서 어떤 형태로 집단화 혹은 분화되었으며, 어떤 요인에 의해 일유형이 나누어지는가?

조사대상자를 시장참여수준과 형태에 따라 공식일 유형, 비공식일 유형, 이중일 유형의 일유형의 세 집단으로 나누어졌는데, 직종이나 의식면에서 집단별로 뚜렷한 차이를 보였다. 이들 세 집단을 소득원과 소속여부에 따라 다시 '공식일(뇌물, 배급), 공식과 비공식일을 병행하는 투잡스, 8.3노동자군, 장사, 무직과 비경제활동동군'의 다섯 종류의 일유형으로 구분할 수 있다. 일유형에 영향을 미치는 요인들을 보면 아래와 같다.

공식일에 종사할 가능성은 연령이 많을수록 정치신분이 상층이나 중층인 경우 높았다. 비공식일에 종사할 가능성은 연령이 증가할수록, 여성일수록, 고졸일수록, 당원이 아닐수록, 토대가 적대계층일수록 높았다(이중일집단=기준집단). 이 같은 결과는 비공식일 종사자가 북한사회의 주류가 아닌 사람들로 구성될 가능성이 높다는 것을 시사한다. 이중일에 종사할 가능성은 연령이 감소할수록, 남성일수록, 고졸이 아닐수록, 당원일수록 토대가 적대계층이 아닐수록 높다(비공식일유형=기준집단).

둘째, 정치체제 요인이 일유형에 미치는 영향은?

예상대로 인구지리학적, 인적자본 요인보다 정치체제 요인은 북한주민의 일유형 결정에 가장 큰 영향을 주었다. 즉, 공식일유형에는 정치체제 요인 중 신분 요인(상층, 중층)이 영향을 미쳤지만, 반대로 비공식일유형에는 정치체제 요인 중 토대 요인(적대계층)과 당원 요인(비당원)이 영향을 미쳤다. 한편, 당원이고 적대계층이 아닐수록 이중일에 종사할 승산이 높았다.

셋째, 시장화 과정에서 노동형태와 의식에 나타난 주민들의 변화가 북한의 체제전환에 주는 함의는 무엇인가? 일유형별 체제불만의 수준은 어떠한가?

체제불만의 수위는 공식일(3.00)<이중일(3.76)<비공식일(3.84)의 순으로 유의하게 높았다($p=.000<.001$). 체제불만이 가장 높은 일유형은 비공식일 유형이었고, 체제불만이 제일 낮은 일유형은 공식일 유형이었다. 한편, 이중일 유형은 체제불만의 수위는 중간이었으나 비공식일 유형과 근접한 수준의 불만을 갖고 있었다.

공식과 비공식일 종사자의 중간지대에 존재하던 이중일 유형들이 비공식일유형에 근접한 수준의 높은 체제불만을 드러낸 점은 북한의 체제전환에 중요한 함의를 주는 것으로 여겨진다.

앞에서의 세 가지 분석결과를 토대로 일유형별 북한주민들이 어떤 사람들인가를 기술하면 아래와 같다. 공식일 유형 종사자들은 정치신분이 상층 혹은 중층일 가능성이 높았으며, 이들은 시장에 직접 참여하지 않지만 직업직위를 이용한 부수입 혹은 뇌물 혹은 배급을 통해 소득을 얻었으며, 이들의 체제불만의 수위가 가장 낮았다.

비공식일 유형에 속한 주민들은 기존체제에서 기회구조가 상대적으로 박탈된 여성, 적대계층, 비당원, 고졸자들이 다수이며, 시장에 직접 참가하여 돈벌이를 하였으며 가장 높은 수준의 체제불만을 갖고 있었다.

이중일 유형들은 비공식일 유형과는 반대로 연령이 적을수록 남성일수록 고졸이 아닐수록 당원일수록 적대계층이 아닌 사람들일 가능성이 높았다. 그들은 비록 공식일을 하는 것으로 생계를 유지할 수 없었지만 북한사회가 제시했던 출세를 위한 규범(당원, 고학력, 토대)에 근접했거나 적어도 그러려고 노력했던 사람들일 가능성이 높다. 그러나 현실적으로 이중일 유형의 체제불만 수위는 비공식일 유형에 거의 근접한 상태임을 보여준다. 이러한 결과는 북한주민들 중 다수를 점하는 비공식일 종사자와 이중일 종사자의 체제불만수준을 드러내는 지표로서 그 의미가 크며 추후 소득변수 등과 연계한 추가적 분석이 필요하다.

2. 북한체제 변화 논의에 주는 본 연구의 함의

최근 북한체제의 이행방향을 둘러싼 경제학적 시각과 정치학적 시각의 대립은 과거 이행기 사회주의를 둘러싸고 진행된 동구권과 중국연구에서 진행된 시장이행가설 혹은 비공식가설 對 지배엘리트 연속성가설 간의 이론적 논쟁을 연상케 하며, 심층적인 실증분석을 요청하고 있다.

“경제학적 접근은 시장을 정권과 계획경제에 대한 위협으로 인식하는 경향이 강한데 비해 정치학적 접근은 시장확대가 정권유지에 기여하는 측면을 주목하는 경향이 있다(박형중, 2012).”²⁴ 경제학적 접근은 비공식가설 혹은 시장이행가설로

²⁴ 박형중, “북한 시장에 대한 정치학적 접근,” 한국정치학회 하계학술대회 (2012).

대표되는데, 김병연(2012)²⁵은 가설의 타당성을 실증적으로 검토한 결과 2005년 이후를 북한은 시장과 정부 간의 암묵적 균형시기로 정의하고 향후 시장과 정부 간의 밀고 당기는 관계 속에서 폭발가능성도 배제할 수 없다고 평가한 바 있다. 반면, 정치학적 접근을 표방하는 박형중은 “공식과 비공식이 섞여있고, 계획과 시장은 분리할 수 없는 것이 북한의 현실”이기 때문에, “비공식경제의 확대가 계획경제를 침식하며, 정권에 위협이 되는 것이 아니라 시장확대가 정권유지에 역으로 기여하는 방향으로 작용할 수 있다”고 지적한다.

이 같은 논의들은 시장과 국가라는 체제전체를 논하는 거시연구를 관통하는 질문들로 시장화에 수반되는 재계층화와 계층 변화추이에 대한 관측을 요청하는 것이다. 본 연구는 시장화과정에서 분화된 북한주민의 일형태와 의식을 측정할 실증적 사례연구로서 ‘일반주민들이 시장에서 일하면서 어떤 변화가 일어났는가?’라는 문제의식을 가지고 북한주민이 일을 통한 “아래로부터의 변화”가 앞으로의 북한체제 변화의 방향에 대한 함의를 얻고자 하였다.

북한의 시장화가 진전되면서 주민들의 일세계에 일어나는 일유형의 분화와 의식의 변화의 단면을 최근 탈북한 북한주민의 자료를 계량연구방법으로 사용하여 측정하고 평가하였다는 점에 그 의의가 있다.²⁶ 또한 ‘일유형(work type)’변수가 북한체제 및 계층의 변화추이를 살피는 기초변수로서 유용함을 보여준다.

이 논문의 핵심적 발견은 당원, 정치신분, 토대와 같은 국가의 정치체제 요인이 북한주민 개개인들이 종사하는 일의 유형을 결정하는 데 지배적인 영향력을 행사하고 있으며 시장에 참여하여 비공식일을 하는 종사자들의 위치나 소득이 상대적으로 열세에 있다는 점을 실증적으로 확인한 점이다.

이 연구결과는 두 가지의 상반된 의미를 던지고 있다. 한편으로는 체제에 대한 불만이 안으로 내연(內燃)하고 있고 회색지대에 속한 이중일 유형 종사자들의 불만의 수위가 비공식일 유형에 근접한다는 것을 보여준다. 반면, 국가가 지닌 힘이 시장에 참여하는 개인을 압도하는 현실을 보여준다.

공식일 유형에 속한 사람들의 체제불만은 가장 낮은 반면, 비공식일 종사자들은 직접 시장에 참가해서 일하지만 이들의 체제불만은 상대적으로 높았다. 이중일 유형 종사자들의 경우에는 공식직업이 있지만 비공식적으로 시장에 참가해서 이중으로 일하는 노고를 감수하는 것으로 나타난다. 이들은 이중 직업생활을 하면서

²⁵ 김병연·양문수, 『북한경제의 시장과 정부』.

²⁶ 표집의 한계상 이 연구결과를 북한주민 전체에 일반화할 수 없다. 그러나 표집의 편향성 문제는 연구자의 통제 범위를 넘어서는 것이다.

북한의 정치체제에 표면적으로 순응하고 있지만 불만의 수위는 비공식일 유형이 지닌 체제불만수위에 근사한 수준이다. 이는 북한주민들의 미세한 의식변화와 북한체제의 균열을 드러내는 지표로서 발견의 의미가 크나 이 연구에서 깊이 있게 다루지 못하였다.

다른 한 편으로는 국가가 가진 권력의 힘 앞에서 시장에 참가하여 일하는 개인의 힘이 왜소함을 강하게 시사한다. ‘비공식화가설’이 의미하는 ‘시장과 정부 간의 밀고 당기는 관계’로 발전하기에는 요원할 뿐 아니라 구조적으로 그렇게 발전하기도 어렵다. 불평등하게 정렬된 북한주민의 일유형별 분화상태는 공식 직업 없이 시장에 직접적으로 참가하여 일하기보다는 배급을 받거나 직위를 활용하여 뇌물을 받는 직업을 갖는 것이 더 유리한 북한 직업체제의 구조적 불평등과 북한체제 균열상태의 현 지점을 보여준다. 상층, 중층과 같은 정치신분, 당원 같은 정치체제 요인이 공식일 유형과 이중일 유형에게 유의하게 영향을 미치지만, 적대계층이나 비당원과 같은 정치체제 요인은 비공식일 유형에 유의한 영향을 미쳤다. 풀이하자면 정치신분이 상층 혹은 중층인 경우에 배급을 받는 일 혹은 뇌물을 받을 수 있는 일에 종사할 승산이 높았고, 적대계층 출신이나 비당원이 비공식일에 종사할 가능성이 높게 나타난다.

그렇다면 북한주민들의 일세계에서 시장의 힘은 무력하기만 한가? 역으로 시장 확대가 정권유지에 기여할 것인가? 북한주민의 일세계 속에서 시장의 힘은 어떻게 나타나고 작용하는지, 시장의 성과물이 어떻게 분배되며 어디로 향하는지에 관해서는 앞으로 후속연구의 과제로 삼고자 한다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

참고문헌

1. 단행본

- 김병연·양문수. 『북한경제의 시장과 정부』. 서울: 서울대학교 출판부, 2012.
- 김연철. 『북한의 산업화와 경제정책』. 서울: 역사비평사, 2001.
- 김수암·김국신·김영운·임순화·박영자·정은미 외. 『북한주민의 삶의 질: 실태와 인식』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 남궁영. 『북한의 노동정책과 노동력평가』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 박형중·조한범·장용석. 『북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 선한승. 『북한주민의 직장생활과 노동』. 서울: 공보처, 1994.
- 양문수. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메카니즘』. 서울: 서울대학교 출판부, 2000.
- 양문수·박정호·구갑우·정진화·이동명·조정아. 『북한의 노동』. 서울: 한울 아카데미, 2007.
- 오길남. 『북한의 노동력구조』. 서울: 한국노동연구원, 1996.
- 이석·김창욱·양문수·이석기·김은영. 『북한 계획경제의 변화와 시장화』. 경제인문사회연구회 협동연구총서 09-16-03. 서울: 통일연구원, 2009.
- 이승훈·홍두승. 『북한의 사회경제적 변화』. 서울: 서울대학교 출판부, 2007.
- 임강택·이석기·이영훈·임을출. 『2009년 북한경제 종합평가 및 2010년 전망』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 전병유. 『북한의 시장·기업 개혁과 노동인센티브제도』. 서울: 한국노동연구원, 2004.
- 홍두승·김병조·조동기. 『한국의 직업구조』. 서울: 서울대학교 출판부, 1999.

2. 논문

- 김화순. “북한이탈주민의 직업변동.” 박성재 외. 『북한이탈주민의 직업변동과 취업지원제도 평가』. 서울: 한국노동연구원, 2011.
- _____. “북한주민의 일자리유형 연구.” 『북한연구학회보』. 제16권 1호. 2012.
- 박순성·고유환·홍민. “북한 일상생활 연구의 방법론적 모색.” 『현대북한연구』. 제11권 3호. 2008.
- 박정진. “북한의 생산정치와 노동자 조직의 성격변화에 관한 연구.” 동국대 정치학과 석사학위논문. 1996.
- 박영자. “북한의 근대화과정과 여성의 역할(1045-80년대): 공장가 가정의 정치사회와 여성노동을 중심으로.” 성균관대학교 박사학위논문. 2006.
- _____. “2000년대 북한 노동자들의 노동일상 구술: ‘정상 노동생활의 주변화’를 중심으로.” 『진보평론』. 제38호. 2008.
- _____. “2003년 <종합시장제> 이후 북한의 ‘주변노동’과 ‘노동시장’: 노동일상의 상황과 구조.” 『한국정치학회보』. 제43집 3호. 2009.
- _____. “북한 경제시스템의 복잡계 현상: 시장의 자기조직화 경로를 중심으로.” 『한국정치연구』. 제19권 3호. 2010.

- _____. “체제변동기 북한의 계층, 세대, 지역균열.” 『한국정치학회보』. 제46집 5호. 2012.
- 박형중. “북한 시장에 대한 정치학적 접근.” 한국정치학회 하계학술대회. 2012.
- _____. “북한 시장에 대한 정치학적 분석.” 『한국정치학회보』. 제46집 5호. 2012.
- 서재진. “북한의 성분차별 정책이 시장요소 확산에 미친 영향.” 『통일문제연구』. 제17권 2호. 통일연구원, 2005.
- 윤철기. “북한체제의 주변부로의 귀환: 김정일시대 정치적 렌트 수취국가로의 이행과 과도기 사회적 특징.” 『한국정치학회보』. 제47집 1호. 2013.
- 이석기. “북한의 노동: 2000년대를 중심으로.” KDI 『북한경제리뷰』. 2012. 11.
- _____. “북한의 1990년대 경제위기와 기업행태의 변화 생존주구형 내부자통제와 퇴행적 시장화.” 서울대 경제학 박사학위논문. 2003.
- 이은진. “북한의 노동통제와 공장체제.” 『한반도 통일논의의 쟁점과 과제』. 한신대학교출판부, 2001.
- 정건화. “북한의 노동체제에 대한 제도론적 접근.” 『동향과 전망』. 제62호. 2004.
- 조동호. “북한의 노동력 수준의 평가와 실제 사례에 관한 연구.” 선한승 외. 『남북협력과 노동정책』. 서울: 한국노동연구원, 2000.
- 조정아. “산업화시기 북한공장의 노동규율 형성문제.” 2003년 북한연구학회 춘계학술대회 발표문. 2003.
- _____. “북한의 작업장 문화와 노동자 정체성: 노동통제와 작업동의를 중심으로.” 양문수 외. 『북한의 노동』. 서울: 한올아카데미, 2007.
- 조명철. “북한 작업장 관리체계 분석.” 선한승 외. 『남북협력과 노동정책』. 서울: 한국노동연구원, 2000.
- 차문석. “사회주의 국가의 노동정책: 소련, 중국, 북한의 생산성의 정치.” 성균관대 박사학위 논문. 1999.
- _____. “북한의 시장과 시장경제.” 『담론201』. 10권 2호. 2007.
- _____. “북한 노동 일상의 세계와 접근방법.” 『현대북한연구』. 제11권 3호. 2008.
- _____. “북한의 붉은 공장과 노동일상세계: ‘아우라’없는 노동일상에 관한 접근.” 고유환 외. 『북한의 일상생활 연구: 외침과 속삭임』. 서울: 한올아카데미, 2010.
- 한상근. “직업연구의 현황과 과제.” 『진로교육연구』. 제18권 1호. 한국진로교육학회, 2005.
- 홍 민. “북한의 현지도도의 정치경제적 기원에 관한 연구.” 동국대 북한학 석사학위논문. 2001.
- _____. “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제.” 동국대학교 박사학위논문. 2006.
- 최봉대. “탈북자 면접조사방법.” 『북한연구방법론』. 서울: 한올아카데미, 2003.
- _____. “1990년대 말 이후 북한 도시 사적 부문의 시장화와 도시가구의 경제적 계층분화: 개별가구의 비공식적 연결망자원의 계층화 매개효과 분석을 중심으로.” 『현대북한연구』. 제11권 2호. 2008.
- _____. “북한의 지역경제협력 접근방식의 특징: 신가산제적 사인독재정권의 ‘혁명자금 관리 제도’와 대외경제협력의 제약.” 『현대북한연구』. 제14권 1호. 2011.
- _____. “북한의 시장활성화와 관련된 체제전환의 계급적 행위 주체 형성의 문제.” 이화여대 ssk세미나 발제문. 2012.

Factors Determining the Work Type for North Korean Residents in the Period of Marketization

Wha-Soon Kim

The purpose of this study is to identify how works of North Koreans are reorganized against marketplace and what such reorganization means to changes in North Korean system. For the purpose of the study, 200 North Korean refugees who had left North Korea after 2010 were selected as subjects. They were classified into four groups based on work type such as formal workers, informal workers, dual workers, unemployment and non-economic workers, and factors influencing work type characteristics and work type differentiation were identified.

Comparing using multinomial logit model using demographic factors, human resource factors, regional factors and political system factors as independent variables, political system factors (political status, party membership and today) made the biggest effects on work type differentiation. For example, those who are in upper or middle class in political status have higher probability to have formal works. On the other hand, if they were from antagonized class or don't have party membership, they are likely to have informal works. When they have party membership and are not from antagonized class, they have better chance to have both formal and informal works. There was conspicuous difference in consciousness on dissatisfaction with system (informal > dual > formal), and interestingly dissatisfaction with system of those who have both formal and informal works has approached near to that of informal workers.

This study is meaningful in that this study has identified that the power of nation represented by 'political system factors' made important effects on interpopulation differentiation represented by 'work type' through an empirical case study.

Key Words: work type, marketing, political system factors, North Koreans, multinomial logit model, formal work, informal work, both formal and informal works, 8.3 laborer

북한 경제난의 인구학적 영향과 경제에의 함의*

문 경 연** · 김 판 석***

- I. 서론
- II. 북한 경제난의 인구학적 영향력에 관한 선행연구
- III. 인구학적 변화 추적을 위한 생애주기 접근법
- IV. 생애주기 접근법의 북한에의 적용
- V. 인구학적 변화와 북한 경제에의 함의
- VI. 결론

국문요약

2000년, 동 연구와 유사한 주제와 목적 하에 박순영이 북한 경제난의 인구학적 영향력 분석을 위한 연구를 시도하였으나 당시 북한의 영양실태 조사 자료가 미흡하여 영양학에서 논의되고 있는 ‘영양결핍으로 인한 생리학적 변화’를 소개하는 일반적인 논의에 그쳤다. 조동호, 장남수의 연구 역시 인구학적 변화가 노동 생산성과 경제성장에 미친 영향에 대해서 연구하였으나 이 역시 북한 식량난 실태 자료가 충분히 축적되지 않은 99년에 실시된 연구로 불충분한 데이터에 기반하고 있다는 한계를 가진다.

이에 본 연구는 98년부터 2~3년 주기로 2008년까지 실시된 북한의 영양실태 조사 자료와 박순영의 영양결핍과 그것의 부정적 영향에 대한 이론적 개괄을 생애주기 접근법을 기반으로 새롭게 접목함으로써 2013년 현재 북한의 인구학적 변화를 예측하고자 하였다. 결과적으로 본 논문은 93년부터 시작된 북한의 경제난은 인구학적 관점에서 북한에 유의미한 양적·질적 변화를 초래하였다는 사실

을 확인하였고, 이러한 부정적인 인구학적 변화에 대한 적절한 대처는 경제제건을 모색하고 있는 북한 지도부가 간과해서는 안 될 사항이라는 점을 강조한다.

이를 바탕으로 본 논문은 남한 정부가 북한 경제난의 부정적 영향을 고려할 때 북한의 취약계층에 대한 선택적 지원을 재개하여야 하며, 이러한 대북지원은 식량지원뿐만 아니라 보건 의료 분야에 대한 지원도 병행되어야 함을 제시하고 있다. 더불어, 남북관계 경색으로 인해 대북지원이 불가능하더라도 국제기구가 지속적으로 북한에 대한 영양실태 조사를 수행할 수 있도록 해당 기구에 대한 남한 정부의 재정지원을 통해 최소한 북한 주민들의 영양실태를 파악하는 노력만이라도 지속되어야함을 제언하고 있다.

주제어: 북한 경제난, 인구학적 영향, 생애주기 접근법, 영양실태, 북한 경제

* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-413-B00024).

** 고려대학교 국제대학원 연구교수(제1저자)

*** 연세대학교 글로벌행정학부 교수(교신저자)

I. 서론

1993년 이래 지속되고 있는 북한의 경제난은 북한 내부의 정치, 경제, 사회, 문화 등의 변화를 초래한 주된 요인으로 이해되고 있다. 이 가운데 기존 연구들은 북한 경제난이 야기한 이들 영역에서의 변화를 추적하려는 노력을 계속하여 왔으나, 정작 북한의 경제난이 인구학적 관점에서 어떠한 변화를 야기하였으며 이것이 북한 경제에 미친 영향력에 대한 학제간 연구는 많지 않다. 93년 이래로 지금까지 20년이 넘게 지속되고 있는 식량난은 인구학적 관점에서 북한 주민 개개인은 물론이며 사회 전반에 유의미한 영향을 미친 것으로 추정되나 이에 대한 체계적 연구가 부족하다.

즉, 93년 이래로 지속된 식량 부족 사태에 노출된 1~7세 영유아가 20년이 지난 2013년 현재, 20~27세로 사회의 실질적 경제활동 인구를 형성하는데, 영양학에서 생애주기 분석들은 영유아가 성장기에 영양부족을 경험할 경우 그 부정적 증상(impact)이 평생에 걸쳐 영향을 미치고 이는 당연히 경제활동에도 부정적인 영향을 미친다는 점을 경고하고 있다. 다른 맥락에서 세종연구소가 통계청의 의뢰를 받아 작성한 『통계로 보는 남북한 변화상 연구: 북한 통계자료집』상의 2003년 북한의 경제활동 인구나 경제활동 참가율¹의 급격한 감소를 설명하는 데 있어 북한이 2002년 단행한 ‘7·1경제관리개선조치’때문일 것이라는 추정이 존재한다.² 하지만 본 논문의 맥락에서 필자의 관점은 93년 시작된 북한의 경제난이 인구학적 변화를 초래하였고 이것이 하나의 설명 변수로 고려될 수 있다는 것이다. 다시 말해서 북한이 국제사회에 식량지원을 호소한 것은 95년이나 실제로 93년부터 식량생산의 급격한 감소가 있었기 때문에 북한 경제난은 93년으로 보아야 할 것이다. 여기서 93년 이후 지속된 극심한 경제난으로 인한 영양 부족에 노출된 당시 5세 미만의 영유아가 경제활동 가능 인구집단에 포함되기 시작하는 10년 후는 2003년이며,³ 2003년

¹ 2003년 북한의 경제활동 인구나 경제활동 참가율은 2002년의 11,797,000명과 69.7%에서 10,340,000명과 61.8%로 급감하였으며, 이후 통계 자료가 존재하는 2009년까지 비슷한 수준을 유지하고 있다. 국토통일원 조사연구실, 『북한 경제통계집』 (서울: 국토통일원, 1992); 통계청, 『북한의 주요통계지표 2010』 (서울: 통계청, 2010).

² 이러한 추정에 대해서는 아직 학자들의 검증이 필요할 것으로 보인다.

³ 93년 당시 5세 유아의 영양실태 지표는 존재하지 않는다. 다만, 98년 EU의 영양실태 조사시 93년에 1~2세였을 유아들의 영양상태가 98년 조사 당시 만성영양결핍(남: 76.4%, 여: 73.4%), 급성영양결핍(남: 11.7, 여: 4.2%) 이었다는 점에 미루어 볼 때, 5세 미만 영유아의 93년 영양상태 역시 심각하였을 것이라는 대략적 추정만 가능하다. EU, UNICEF and WFP, *Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea* (November 1998).

이 시점에 경제활동 가능 연령인 15세 이상 인구는 전년도 대비 8만 명 감소하였으며 북한 전체의 경제활동 인구와 경제활동 참가율은 지속된 성장발달 장애와 지적 능력 및 체력 저하 혹은 사망으로 인해 급감하였을 수 있다는 추정이 가능하다.⁴

이러한 맥락에서 경제난이 북한의 인구학적 변화에 미친 영향을 분석하고자 한다. 여기서 본 논문이 사용하고 있는 인구학적 관점이란 기존의 연구들이 초점을 맞추었던 출생률, 사망률 변화, 기아 사망률 예측 또는 북한 전체 인구수 변화에 대한 분석을 넘어서 지속된 경제난이 북한 주민들의 성장발달 장애, 체력저하, 지적능력 저하 등의 문제에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 하는 것이다. 즉 인구학적 변화는 단순히 인구수의 증감에만 그치는 것이 아니라 특정 세대 혹은 여러 세대에 걸쳐, 때로는 갑자기 혹은 서서히 변화를 초래하며 수십 년간의 변화를 초래하기 때문에 이에 대한 예측에 따라 적절한 대응을 필요로 한다. 이러한 맥락에서 지속된 경제난이 북한의 인구학적 특성에 미친 영향력을 분석함으로써 북한의 정치, 군사, 경제 영역에 있어서의 변화 유추가 가능하다. 즉 경제난으로 인한 아사자의 증가 및 성장발육 장애 혹은 체력 저하는 군 복무기간, 입대시기, 입대조건 및 군사정책 상의 변화를 수반할 수밖에 없다. 같은 맥락에서 경제난의 인구학적 영향력으로 인한 경제활동 인구의 증감과 경제활동 참가율이 영향을 받을 수 있기 때문에 이들 변수간 상관관계 분석은 지속되고 있는 북한의 경제침체를 이해하는 하나의 설명 변수가 될 수 있다.

본 논문은 학술적 측면에서 선행 연구가 학제간 영역을 넘지 못하고 있는 한계를 극복하고자 한다. 즉, 북한 경제난이라는 사회적 이슈가 북한 주민들의 성장과 발육에 미친 인구학적 특성 변화에 대한 연구를 진행함으로써 사회과학과 자연과학간 융복합 연구를 시도하고자 한다. 나아가 정책적 측면에서 본 연구는 기존의 북한 영양상태 지표 분석을 바탕으로 인구학적 영향(demographic impact)을 파악하고 이를 바탕으로 북한의 경제활동 환경을 추정함으로써 북한 개발협력 정책 모색의 시사점 도출이 가능하다. 또한 식량난에 대한 영향력 분석은 남한 정부 및 시민사회의 북한 경제난 실상에 대한 이해 제고에도 기여할 것으로 보인다.

북한 경제난의 인구학적 영향력 분석을 위해 본 논문은 유엔의 영양조정예 관한 (소)위원회(Administrative Committee on Coordination/Sub-Committee

⁴ 본 논문의 궁극적 목적은 필자가 위에 언급한 2003년의 경제활동 인구와 경제활동 참가율의 급격한 감소를 설명하기 위한 것이 아님을 밝힌다. 2003년 경제활동 관련 수치에 대한 언급은 필자가 본 연구를 수행하게 된 하나의 동기에 해당할 뿐 본 논문이 궁극적으로 답하고자 하는 바가 아니다.

on Nutrition: ACC/SCN)이 도입한 생애주기 접근법(Chronic Undernutrition through the Lifecycle)설명 기법을 바탕으로 경제난으로 인한 영양결핍이 인간의 신체에 미치는 영향력을 분석하고자 한다. 이 분석틀에 근거하여 북한의 영양실태 판단을 위한 근거 자료로는 98년 이래로 EU, UNICEF와 WFP 등이 북한 당국과 정례적으로 실시해온 북한 영양조사 자료를 사용할 것이다.⁵ 이들 자료는 북한 주민 전체에 대한 영양실태 조사 자료가 아닌 5세 미만의 영유아와 임산부 및 여성에 대한 영양실태 조사 자료로 ‘생애주기 접근법’의 적용을 위해서는 첫 영양실태 조사가 이루어진 98년 이후 이들 조사 집단의 지속적인 추적 조사가 있어야 한다. 하지만 이후 계속된 영양조사 역시 조사 실시 당해 연도 7세 미만의 영유아를 주요 대상으로 하며 간헐적으로 임산부 및 산모를 조사대상으로 하고 있다는 점에서 ‘생애주기 접근법’을 근본적으로 적용하기에는 제약이 있음을 인정한다. 이에 본 연구는 주요 분석 대상을 98년 첫 영양조사 대상이었던 7세 미만의 영유아에 맞추고, 이 조사가 이루어진 시점 이후에도 지속된 경제난으로 인해 영양부족 상태에 놓여있었다는 점을 이후 수행된 영양실태조사 자료와 가장 최근의 2009년 자료조사 역시 증명하고 있다는 점에 착안하였다. 이를 바탕으로 98년 조사 당시 영양부족 상황에 직면하였던 영유아가 이후에도 지속적인 경제난으로 인해 성장과정에서 필요한 영양분을 제대로 공급받지 못한 결과로 인해 초래될 성장발달 장애, 체력저하, 지적능력 저하 등과 같은 인구학적 영향 분석에 초점을 맞추고자 한다.

이러한 연구목적과 분석틀을 바탕으로, 본 논문은 먼저 북한 경제난의 인구학적 영향에 대한 기존 연구의 기여와 한계를 살펴본다. 다음으로 본 논문이 초점을 맞추고자 하는 ‘생애주기 접근법’에 근거한 북한 경제난의 인구학적 영향 분석을 위해 ACC/SCN이 주창한 ‘생애주기 접근법’의 이론적 맥락을 살펴본 후, 이 접근법에 근거하여 북한 경제난의 인구학적 영향을 분석하도록 하겠다. 이후 이러한 북한 경제난으로 인한 인구학적 변화가 북한 경제에 가지는 함의를 살펴보도록 하겠다.

⁵ 북한의 영양조사 자료로 다음의 자료가 있다. EU, UNICEF and WFP, *Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea* (November 1998); DPRK, *Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000* (October 2000); UNICEF, WFP and DPRK Korea, *Nutrition Assessment 2002 D.P.R. Korea* (February 2003); DPRK, *DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results* (February 2005); UNICEF and DPRK, *Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea* (2006); UNICEF and DPRK, *Multiple Indicator Cluster Survey 2009* (2009).

II. 북한 경제난의 인구학적 영향력에 관한 선행연구

북한 경제난의 인구학적 영향력에 관한 선행연구는 크게 세 가지 부류로 구분 가능하다. 첫째는 북한 경제난으로 인한 출산율, 사망률, 이동 동태율 추적 등을 바탕으로 기아로 인한 아사자 규모의 추정 혹은 북한 인구변동에 관한 연구로 이석, 굿카인드·로레인(Daniel Goodkind and West Lorraine), 좋은벗들, 박경숙의 연구가 이 부류에 속한다. 둘째는 북한과 국제기구가 정례적으로 실시해온 북한 영양실태 조사 결과에 대한 평가와 해석을 목적으로 하는 연구로 이금순·임순희, 이연숙, 어린이의약품지원본부가 이에 해당한다. 셋째는 본 논문의 목적과 분석 주제를 같이 하는 연구로 특정 시기에 영양결핍 상태에 노출된 특정 집단이 이후에 어떠한 인구학적 특징을 가질 수 있는지에 대한 연구로 박순영의 연구가 있다.

먼저 북한 경제난의 인구학적 영향에 대한 가장 일반적이며 지배적인 연구는 아사자 규모 추정을 통한 인구학적 변화 추적으로, 북한에 대한 정보 접근성이 제약된 가운데 과학적 방법론을 활용하여 아사자 규모의 추정을 시도하고 있다는 점에서 고무적이라고 할 수 있다. 특히 이석은 93년 센서스와 98년과 2002년의 북한 영유아 영양실태 조사 자료를 이용하여 94년부터 2000년까지의 기아로 인한 사망자수를 추정하는 연구를 계속하여 왔다. 그의 연구에 따르면 북한의 공식통계를 이용한 아사자 추정치는 58~69만에 달하며, 북한 영유아 영양실태 조사 수치를 아시아-태평양 지역 국가들의 발육부진 어린이 비중과 조사망률간 관계 공식에 대입하여 추정한 수치는 63~112만이라는 수치를 제시하고 있다.⁶ 이석의 아사자 추정 연구와 함께 굿카인드·로레인의 연구는 중국 기근시 사망률 및 98년 북한 영유아 실태조사 자료를 토대로 95년부터 2000년까지 60~100만 명으로 추정하고 있으며⁷ 이 수치는 이석의 63~112만과 겹친다는 측면에서 가장 신뢰할 만한 추정치로 현재까지 활용되고 있다. 이외에 대북지원 운동에서 시작하여 평화인권운동 단체로 전환한 좋은벗들이 북중 국경변의 식량난민을 조사대상으로 하여 추정한 95년부터 98년까지의 아사자 규모는 약 300만 명으로⁸ 이는 아사자 추정치의 최대 수치를 기록하나 연구 방법론상의 비과학성으로 인해 학계 논의에서는 배제되고 있다. 반면에 이들 선행연구가 2000년까지의 아사자 규모 추정에 그

⁶ 이석, 『1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 76.

⁷ Daniel Goodkind and West Lorraine, "The North Korean Famine and Its Demographic Impacts," *Population and Development Review*, Vol. 27, No. 2 (2001).

⁸ 좋은벗들, 『북한식량난』 (서울: 불교정토회, 1998).

치는 한계를 갖는다면 가장 최근 발표된 박경숙의 북한 인구변동에 관한 연구는 93년과 2008년의 인구센서스, 새터민 증언, 공식통계 등 기존 연구들이 사용하였던 다양 추정자료와, 실제로 북한 경제난이 시작된 93년부터 2008년까지를 연구 기간에 포함함으로써 새로운 추정치를 제시하고 있다. 특히 박경숙의 연구는 기존의 출산율과 사망자수 뿐만 아니라 북한 경제난으로 인한 이주 인구 규모를 포함함으로써 북한 경제난이 야기한 총체적 인구학적 변화를 분석하였다는 점에서 의의를 갖는다. 동 연구에서 박경숙은 출산, 사망 및 이주로 인한 북한의 인구 손실을 88만 명으로 추정하고 있다.⁹

둘째는 북한과 국제기구가 정례적으로 실시해온 북한 영양실태 조사 결과에 대한 평가와 해석을 목적으로 하는 연구로, 이금순·임순희, 이연숙, 어린이의약품지원본부가 이에 해당한다. 먼저 이금순, 임순희의 『2004년 북한 영양실태조사별과 보고서 분석』은 국제기구가 북한당국의 협조 하에 추진해온 북한 영유아 영양실태조사 결과 중 2004년 결과를 이전의 영양실태 지표들과 체계적으로 비교분석하여 북한 경제난의 인구학적 영향력의 변화를 추적하였다는 점과 이를 기반으로 대북지원 정책에 있어 시사점을 제시하고 있다는 점에서 의의를 가진다.¹⁰ 이연숙 외는 국제기구가 98년부터 2004년까지 실시한 북한 영양실태조사 자료를 체계적으로 분석함으로써 장기간에 걸친 북한 경제난이 어린이들에 어떠한 영향을 미쳤는지 남한의 어린이와 비교분석하였다는 점에서 의의를 가진다.¹¹ 하지만 이금순·임순희의 연구가 2004년 한 해에 국한된 연구이고 이연숙 외의 연구가 데이터의 단순 분석에 그쳤다면 국제기구의 북한 영유아 영양실태 조사 결과를 꾸준히 분석·추적해온 연구로 대북지원 민간단체인 어린이의약품지원본부가 있다. 어린이의약품지원본부는 2002년부터 북한 경제난이 북한의 보건의료 실태 및 어린이 건강 그리고 북한 여성의 임신 및 출산에 미친 영향을 추적하여 왔다. 특히 2012년 발간된 ‘2012년도 북한 보건의료 연차 보고서’는 기존의 연구보고서와 국제기구가 실시한 북한 영유아 영양실태 조사를 체계적으로 분석·정리하였다는 데 의의가 있다.¹²

⁹ 박경숙, “북한의 식량난 및 기근과 인구변동,” 『통일정책연구』, 제21권 1호 (2012), p. 150.

¹⁰ 이금순·임순희, 『2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석』 (서울: 통일연구원, 2005).

¹¹ 이연숙·윤지현·심재은·장수정, 『통일한국의 어린이 영양』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2010).

¹² 어린이의약품지원본부의 북한 연구자료로 다음의 것이 있다. 『북한 어린이 건강실태 보고서: 전 여성 질환을 중심으로』 (2002); 『북한 보건의료 실태 보고서』 (2003); 『북한 어린이 건강실태 보고서』 (2004); 『북한 여성이 임신 및 출산과 건강에 관한 보고서』 (2005); 『2012년 북한 보건의료 연차 보고서』 (2012).

하지만 앞의 두 부류의 연구는 북한 경제난이 당시 북한 사회에 초래한 인구학적 충격과 축적된 부정적 영향을 보여주는 유용한 연구이나, 이들 연구의 한계는 북한 경제난이 연구자들이 동 주제 연구 당시 초래된 인구학적 변화를 미래적 관점에서 어떠한 영향을 초래할 수 있는지 제시하지 못하고 있다는 점이다. 구체적으로, 첫번째 아사자 및 인구변동에 초점을 맞춘 연구는 인구학적 변화에서 1차적 차원, 즉 인구수 변화에만 초점을 맞춘 나머지 살아남은 자들의 영양상태 변화와 이로 인한 인구학적 특성 변화를 설명해 내지 못하고 있다. 두번째 부류인 영양상태 조사결과 해석 및 분석에 관한 연구들이 가지는 한계는 이들 연구자들이 분석하는 원래 자료가 그 생성 방식의 한계 상 인구학적 변화 동향 분석이 어렵다는 점이다. 즉, 이들 연구자들이 분석하는 지표들의 수치 자체가 조사 시기마다 새로운 조사대상을 상대로 도출된 수치라는 점에서 특정 시점에 특정 영양상태 지표가 얼마이며 이는 과거에 비교하여 얼마만큼 증감한 수치라는 단면적 평가만 가능하다. 결과적으로 북한 경제난에 노출된 대상이 이후 어떻게 변화하였는지 시간이 흐른 뒤 당시 과거 조사 대상이었던 집단을 추적함으로써 알 수 있는 특정 세대나 계층의 인구학적 변화를 평가하기 어렵다는 한계를 가진다.

이러한 맥락에서, 세번째 부류는 본 논문의 목적과 분석 주제를 같이 하는 연구로 특정 시기에 영양결핍 상태에 노출된 특정 집단이 이후 어떠한 인구학적 특징을 형성하게 되는지를 분석한 연구가 있다. 박순영은 “영양 수준의 향상에 따른 신장 성적이형성의 변화: 탈북자 자료를 이용한 남북한 비교연구”를 통해 영양수준의 변화가 신장 변화에 어떠한 영향을 미치는지 연구하였다. 그의 연구에 따르면 해방 이후 남북한 간 경제수준이 비슷했던 시기에 태어난 1955~59년 세대들에서는 남북한 간 신장차이가 존재하지 않았는데, 남북한 경제수준의 격차가 벌어지기 시작한 시기에 태어난 1980~1985년 출생 세대의 경우 남한 남녀의 평균 신장이 북한에 비해 유의하게 증가하였음을 보여주고 있다.¹³ 하지만 이 연구는 단순히 경제난이 신장발달에 영향을 미친다는 다소 간단한 상관관계에 대한 분석에 지나지 않는다. 대신 본 논문의 목적과 분석 주제를 같이 하는 연구로 박순영의 “북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의” 연구가 있다.¹⁴ 이 연구는 북한의 식량난이 북한 어린이들의 성장발

¹³ 박순영, “영양 수준의 향상에 따른 신장 성적이형성의 변화: 탈북자 자료를 이용한 남북한 비교연구,” 『한국영양학회지』, Vol. 44, No. 2 (2011).

¹⁴ 박순영, “북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의,” 『한국문화인류학』, Vol. 33, No. 1 (2000), pp. 207~240.

육에 어떠한 영향을 미치며, 궁극적으로 영양부족에 노출된 아이들은 향후 어떠한 문제들에 직면할 수 있을지를 보여주는 의미 있는 연구이다. 하지만 동 연구가 수행된 시기는 북한 경제난의 부정적 영향에 대한 데이터가 충분히 축적되기 어려웠던 2000년에 수행된 연구라는 한계를 가진다. 즉, 지속된 북한 경제난이 북한 영유아들의 성장발달에 어떠한 유의미한 영향을 미쳤는지를 보여주기보다는 2000년 당시 북한 영양상태에 대한 보고서인 EU, UNICEF, WFP의 98년 영양실태조사자료(Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea)와 탈북 소아과 의사 면담, 우리민족서로돕기 불교운동본부(우리민족서로돕기운동의 전신)의 98년 보고서를 근거로 북한 영유아들이 미래 직면하게 될 인구학적 변화를 소개하는 데 머물고 있다.

이 가운데 필자의 본 논문과 박순영의 연구와의 차이점은 첫째, 본 논문은 2012년 현재까지 축적된 북한의 영양실태에 대한 국제기구의 조사 자료를 바탕으로 박순영의 논의를 발전시킴과 동시에 2000년 당시 박순영이 예측한 인구학적 변화가 실제로 확인되고 있음을 보일 것이다. 둘째, 본 논문은 북한 경제난의 인구학적 변화를 추적함에 있어 ‘생애주기 접근법’을 활용함으로써 특정시기, 특정집단의 영양결핍이 이후 어떠한 인구학적 변화를 초래하는지에 관한 체계적인 분석을 시도하며, 이것의 북한 경제에 지니는 함의 도출을 모색한다는 점에서 기존 연구와 차이를 가질 것이다.

Ⅲ. 인구학적 변화 추적을 위한 생애주기 접근법

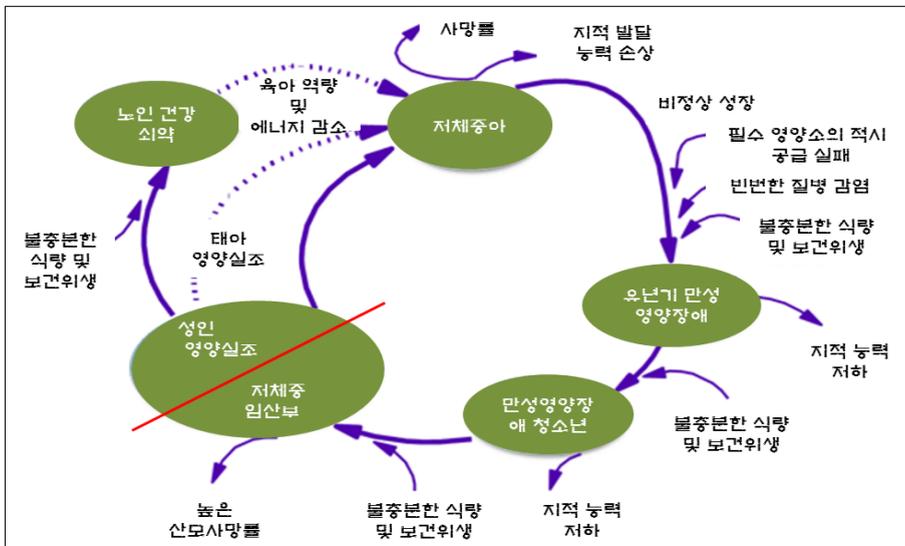
본 논문이 북한 경제난의 인구학적 영향을 추적하기 위해 사용하고자 하는 ‘생애주기 접근법’은 영양학에서 생애주기별로 적시에 적당한 영양소를 섭취하여야 신체 각 기관이 온전한 기능을 발휘하며 궁극적으로 건강한 삶을 영위할 수 있다는 영양관리 기법을 활용한 접근법이다.¹⁵ 새천년이 시작된 2000년, UN의 ACC/SCN은 빈곤문제가 인간의 생체에 어떠한 영향을 미치는지를 과학적으로 보여줌으로써 국제사회로 하여금 전지구적인 인도적 위기 상황에 적극적으로 대응할 것을 촉구하는 한편, 대응 과정에서 한정된 개발재원의 효과적 사용을 위해 인간 생애주기를 바탕으로 적시에 그리고 적당한 영양소를 공급할 것을 권장하고

¹⁵ Judith E. Brown, et al., *Nutrition through the Life Cycle*, Fourth Edition (Belmont, USA: Wadsworth Cengage Learning, 2011).

있다. 이 과정에서 UN ACC/SCN은 인간이 생애주기에 따라 해당 시기에 필요한 영양소가 제때 공급되지 못하거나, 이후 예전의 부족한 영양소를 보충할 수 있는 ‘따라잡기(catch-up)’ 기회가 주어지지 못할 경우 신체에 어떠한 부정적 문제들이 야기될 수 있으며, 나아가 여러 세대에 걸쳐 그 부정적 영향력이 지속될 수 있는 지를 보여주는 ‘Chronic Undernutrition throughout the Lifecycle (생애주기에 걸친 만성적 영양결핍, 이하 ‘생애주기 접근법’)’을 고안하였다.¹⁶ 그리고 이를 바탕으로 국제사회의 개별국가로 하여금 빈곤국가들에 대한 적절한 지원의 필요성을 호소하는 활동을 전개하였는데, 이것이 본 논문이 사용하고자 하는 ‘생애주기 접근법’이다.

생애주기 접근법에서 기본 전제는 상황 개선이 없다면 부정적인 인구학적 특징은 다음 세대에도 반복·순환한다는 점이고, 또 분석 대상에 따라 위기가 발생한 시점에 각기 다른 생애주기에 있을 수 있다는 점에서 생애주기 접근법 상의 분석 시작 시기를 임신 시기로 하여 동 접근법을 설명하도록 하겠다.

<그림 1> 영양결핍의 생애주기별 영향



출처: ACC/SCN, *Fourth Report on the World Nutrition Situation* (Geneva: ACC/SCN in collaboration with the International Food Policy Research Institute, 2000).

¹⁶ ACC/SCN, *Fourth Report on the World Nutrition Situation* (Geneva: ACC/SCN in collaboration with the International Food Policy Research Institute, 2000).

생애주기 접근법은 영양결핍은 태아기부터 시작하여 생애 전(全)주기에 걸쳐 영향을 미치며, 그 영향력은 고난기를 겪은 당사자뿐만 아니라 다음세대에게까지 이어질 수 있다고 본다.¹⁷ 즉, 영양결핍은 임신기, 영유아기, 청소년기에 걸쳐 발생할 수 있으며 누적된 부정적 영향(impact)은 미래에 태어날 유아의 건강상태에도 영향을 미친다. 산모가 영양섭취 부족 상황에 처하면 태아 역시 태아발육지체 (Intrauterine Growth Retardation: IUGR) 증상을 겪게 되고, 이후 태어난 영아는 높은 유아 사망률의 대상이 된다. 이후 살아남는다고 하더라도 이미 놓친 성장 발달을 유의미하게 따라잡기는 어려우며, 지속적인 발달장애를 경험하게 될 확률이 높다.¹⁸

임신기 미량영양소(micronutrient)의 부족은 태아의 발달에 심각한 의미를 가진다. 요오드의 결핍은 태아의 두뇌발달 장애나 심할 경우 사산으로 이어진다. 엽산 부족은 신경계 발달 장애나 출산 장애, 조산의 가능성을 높이는 요인이 되며, 철분 결핍으로 인한 빈혈과 비타민 A의 결핍은 태아의 출산 후 건강상태, 사망 위험, 시력 및 인지능력 발달에 있어 심각한 영향을 초래할 수 있다.

역학(疫學) 연구는 임신부 혹은 영아기의 영양결핍이 성인시기에 만성적 질병으로 이어질 확률이 높다는 점 또한 보여 준다. 영유아 시기의 빈번하고 지속적인 감염 혹은 탄수화물, 철, 단백질, 비타민 A, 아연 등과 같은 중요 영양소의 결핍은 보통 태아기 때 시작된 태아발육지체 증상과 더해져서 유아의 만성영양결핍 (high-for-age: stunting) 증상이나 저체중(underweight) 증상으로 나타나게 된다. 이러한 부정적 영향은 대개 영양소의 결핍으로만 나타나는 것이 아니라 육아 능력(care)의 저하 혹은 보건의료(health) 서비스의 붕괴 등, 세 요소 중 하나 혹은 둘 이상의 실패에 기인하는 바가 크다. 그 결과 대부분의 신장발달 장애 (growth failure)는 출생 이전 시기부터 2~3살 사이에 나타나며, 5세 이전에 만성영양결핍을 보인 아이들은 생애 전반에 걸쳐 신장발달 장애(stunted)를 경험하게 될 확률이 높다는 것이다.¹⁹

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Lindsay H. Allen and Stuart R. Gillespie, *What Works? A Review of the Efficacy and Effectiveness of Nutrition Intervention* (ACC/SCN, September 2001); D. J. P. Barker and K. M. Godfrey, "Maternal Nutrition, Fetal Programming and Adult Chronic Disease," in M. J. Gibney, B. M. Margetts, J. M. Kearney and L. Arab, eds., *Public Health Nutrition* (Blackwell Science, 2004).

¹⁹ '연령 대비 신장'로 나타내는 스팀팅(stunting)은 나이에 따른 적절한 키에 도달하였는지를 평가하는 것으로, 기준에 못 미칠 경우 이는 지속적인 영양 부족의 결과로 인한 것이라는 판단이 가능하여 '만성영양결핍'의 지표로 사용된다. 결과적으로 만성영양결핍의 외형적 특징은 짧은

제한적이기는 하나 청소년기는 영유아 시기 신장발달 지체를 따라 잡을 수 있는 기회가 될 수 있다. 하지만 이 시기에 신장발달 지체를 만회할 수는 있으나 영유아 시기의 영양결핍으로 인한 인지능력 및 행동발달 장애는 쉽게 회복되지 못한다. 결과적으로 만성영양결핍으로 신장발달 장애를 경험한 여자 영유아는 청소년기에도 신장발달이 지체될 가능성이 높으며 결국 작은 신장을 가진 성인이 된다. 그리고 성인 여성의 신장발달 장애와 저체중은 이 여성이 아이를 낳을 경우 저체중아를 출산할 확률을 높이며, 이 아이는 다시 전(全)생애주기에 성장발달 장애, 인지 및 지적능력 저하 등의 부정적 결과가 반복되는 악순환을 경험하게 된다는 것이 생애주기 접근법의 핵심적인 내용이다.

위의 생애주기 접근법의 바탕으로 UNICEF, WFP 등의 국제기구가 북한 정부의 협력 하에 98년 이래로 2~3년 주기로 조사·발표하고 있는 북한 영양실태 조사 수치를 이용하여 성장발달 시기에 심각한 영양결핍을 경험한 북한 영유아들이 성인이 되었을 때 어떠한 인구학적 특징을 가지는지 추론하고자 한다. 이를 통해 북한의 인구학적 변화가 북한 경제에 지니는 함의를 분석할 것이다.

IV. 생애주기 접근법의 북한에의 적용

1. 북한 경제난의 심각성과 회복환경의 부재

북한 식량생산량이 급감한 것은 93년이나 국제사회의 인도적 지원은 95년에 비로소 시작되었다. 이후 처음으로 98년 EU, UNICEF, WFP는 북한 당국의 협조 하에 북한 영양실태조사를 실시하였다.²⁰ 북한 전역의 212개 군 중 접근이 허용된 130개 군에서 30개 군을 추출하여 이 지역의 6~84개월에 해당하는 영유아 1,887명을 상대로 조사한 결과는 급성영양장애(신장 대비 체중: wasting) 15.6%, 만성영양장애(연령 대비 신장: stunting) 62.3%, 저체중(연령 대비 체중: underweight) 60.6%로 나타났다.²¹ 이 영양실태 조사 결과는 경제난으로 인한 북한 영유아들의 건강상태가 98년 당시 세계적으로 가장 열악한 영양결핍 국가들(인도, 방글라데시의 급성영양장애 18%)에 근접한다는 사실을 확인하였으며,²² WHO가 제시하

신장을 의미한다.

²⁰ EU, UNICEF and WFP, *Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea*.

²¹ *Ibid.*

고 있는 각 영양장애 유병율의 중증도에 대한 분류체계에 근거했을 때도 당시 98년의 북한 영유아 영양실태 결과는 매우 심각(very high)한 수준에 있었음을 알 수 있다.

<표 1> 5세 미만 영유아의 영양장애 유병율의 중증도 분류

지표	유병율 중증도 분류(%)			
	낮음(low)	중간(medium)	높음(high)	매우높음(very high)
만성영양장애	<20	20-29	30-39	>=40
급성영양장애	<10	10-19	20-29	>=30
저체중	<5	5-9	10-14	>=15

출처: 세계보건기구(World Health Organization: WHO) <www.who.int> (검색일: 2013.04.20.).

북한 경제난의 인구학적 영향력 추적을 위해서는 장기적 영향 평가를 필요로 하며 포괄적인 지표 조사가 가능하여야 하지만 북한은 내부접근이 어렵기 때문에 체계적인 조사 분석이 어렵다. 더불어 2~3년 주기로 실시된 국제기구의 북한 영유아 영양실태 조사 자료가 존재하나, 이 역시 조사가 이루어진 시기에 6~84개월의 영유아를 새로이 선정하여 조사함으로써 과거 조사 대상이었던 영유아들이 이후 어떠한 영양상태에 있는지를 추적함으로써 인구학적 변화를 분석하는 것이 어려운 한계를 가진다. 대신 이들 주기적 영양실태 조사 자료는 인구학적 변화를 추적함에 있어 북한의 식량 수급현황, 북한 거시경제지표 등과 함께 ‘회복환경’을 판단할 수 있는 하나의 지표가 되어 북한의 경제난과 이것의 인구학적 영향력을 판가름할 수 있도록 한다. 즉, 영양학에서 ‘회복환경’은 특정 성장기에 영양결핍을 경험한 대상이 이후 완화된 환경에 들어서면 과거의 성장장애를 어느 정도 회복(recovery) 가능하다는 것이다.²³

²² 박순영, “북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의,” p. 212.

²³ ‘회복환경’의 의미와 중요성에 대해서는 앞의 박순영, “북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의,” p. 217 참조. 원출처: J. M. Tanner, “Growth as a Target-seeking Function: Catch-up and Catch-Down Growth in Man,” in F. Falkner and J. M. Tanner eds., *Human Growth: A Comprehensive Treatise*, 2nd ed., vol. 1 (New

하지만 문제는 98년 국제사회가 북한에 대한 첫 영양실태 조사를 한 이후에도 북한의 경제난이 지속됨으로써 북한 영유아들이 회복환경을 갖지 못했다는 점이다. 즉, 98년 영양실태 조사에 참가하였던 당시 6~84개월의 영유아들은 국제사회가 가장 최근 영양실태 조사를 함으로써 경제난 실태 파악이 가능한 2009년까지 약 11년간 계속해서 영양결핍 상황에 직면하였다는 점을 알 수 있으며, 이들 영유아(보통 1~7세)들의 회복환경에 해당하는 어린이시기(보통 8~13세)와 청소년기(13~18세)는 지속된 경제난으로 인해 신장 ‘따라잡기(catch-up)’나 기타 신체기능 장애의 회복(recovery)이 어려운 상황이 지속되었다는 점이다.

실제로 북한 경제난의 회복 지표로써 북한의 식량수급 현황은 다음 <표 2>에서 알 수 있는 바와 같이 지속적인 부족 상황에 처해 있었으며, 이마저도 WHO가 중급수준의 경제활동에 필요한 열량으로 규정한 2,080kcal로 현실화하여 재산출하면 95년 이래로 지속적인 식량부족 상황에 있었음을 알 수 있다.

York Plenum Press, 1986), pp. 167~180); Martorell R., “Genetics, Environment and Growth: Issues in the Assessment of Nutritional Status,” in A. Velaquez ed., *Genetic Factors in Nutrition* (New York: Academic Press, 1984), pp. 373~392; W. A. Marshall and J. M. Tanner, “Puberty,” in F. Falker and J.M. Tanner, eds., *Human Growth: A Comprehensive Treatise*, 2nd ed., vol. 2 (New York: Plenum Press, 1986), pp. 171~209.

<표 2> 북한의 식량수급 추이

(단위: 만 톤)

	식량 소요량		부족량 ¹⁾ (1,630kcal 기준)	국제사회의 지원 ²⁾	수입량	절대 부족량	
	1,630kcal 기준	2,080kcal 기준				1,630kcal 기준	2,080kcal 기준
1995/96	598	670	191	54	65 ⁴⁾	72	144
1996/97	535	599	248	50	75	123	187
1997/98	461	516	177	90	80	7	62
1998/99	483	541	105	79	25	1	58
1999/00	476	533	134	100	17	17	57
2000/01	478	535	221	123	20	78	135
2001/02	495	554	130	150	10	30(초과)	29
2002/03	492	551	95	117	10	32(초과)	27
2003/04	510	571	102	94	10	2(초과)	59
2004/05	513	574	89	84	10	5(초과)	56
2005/06 ³⁾	518	580	64	109	-	45(초과)	17
2006/07	521	583	73	30	26 ⁵⁾	17	79
2007/08	523	586	122	72	23	27	90
2008/09	526	589	95	37	15	43	106
2009/10	512	573	178	29	20	129	190
2010/11	535	599	86	9	31	46	110
2011/12	539	604	73	4	37	32	97

주: 1) FAO의 북한의 식량 필요량과 생산량을 바탕으로 작성한 수치로 '최소 소요량'에서 '북한 생산량을 뺀 값'; 2) "Quantity Reporting: Food Aid Delivery to North Korea from 1995 to 2011," 『WFP』 (온라인), 2012년 8월 8일; <<http://www.wfp.org/fais/reports/quantities-delivered-two-dimensional-report>>
* 중국으로부터 공여 포함; 3) 2005/06~2007/08의 부족량(최소 필요량-북한 식량생산량) 수치는 농촌진흥청 사료, 기타 부족량 수치는 FAO/WFP자료, 이외의 수치는 FAO/WFP, "Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea"의 1995년부터 자료를 필자가 종합 정리; 4) 1995/96~2004/05까지 Stephan Haggard and Marcus Noland, Famine In North Korea (New York: Columbia University Press, 2007), p. 42.에서 재인용; 5) "중국으로부터 식량 수입량," 『무역협회』 (온라인), 2012년 8월 9일; <<http://db.kita.net>>.

출처: 문경연, "대북지원의 인간안보적 재해석," 『북한연구학회보』, 제16권 2호 (2012), p. 302.

이처럼 경제난으로 인한 북한의 식량수급 부족은 98년 이래로 국제사회가 실시해온 영유아 영양실태 조사에 그대로 반영되었다. 보통 국제기구의 영양실태 조사는 사회 내 가장 취약계층인 0~84개월의 영유아를 대상으로 하는데 이는 이들이 사회 내에서 가장 취약한 계층이며, 그렇기 때문에 이들에 대한 영양실태 조사는 국가가 우선적 대상으로 보호하는 대상임에도 불구하고 영양 실태가 좋지 않다는 것은 그만큼 해당 국가의 경제적 상황이 좋지 않다는 점을 의미하며, 이런 추론이 그 국가의 경제상황을 짐작할 수 있는 지표가 될 수 있기 때문이다.

<표 3> 북한의 영양장애 유병률 변화 추이

지표	만성영양장애 (Stunting) 연령 대비 신장 <-2SD					급성영양장애 (Wasting) 신장 대비 체중 <-2SD					저체중 (Underweight) 연령 대비 체중 <-2SD					
	1998	2000	2002	2004	2009	1998	2000	2002	2004	2009	1998	2000	2002	2004	2009	
연령 개월	0~5	-	21.9	17.3	19.4	12.5	-	7.8	5.3	6.0	1.8				5.6	
	6~11	14.5	31.9	22.7		23.6	17.6	10.4	6.7		4.8				14.1	17.4
	12~23	48.4	50.2	41.6	27.1	23.9	30.9	11.9	11.9	8.7	5.7				20.5	16.2
	24~35	62.2	47.5	45.6	34.7	32.1	20.5	9.7	8.4	7.3	6.2				27.3	21.7
	36~47	75.1	58.6	47.6	46.7	39.5	13.4	10.2	7.4	7.5	5.0				26.3	21.7
	48~59	77.5	60.3	47.5	50.8	46.5	8.9	11.9	6.3	6.2	5.2				26.6	21.3
	60~84	74.8	-	44.2	46.8		7.8	-	5.6	5.3					22.5	
	평균	62.3	45.2	39.2	37.0	32.4	15.6	10.4	8.1	7.0	5.2	60.6	27.9	21.2	23.4	18.8

주: 1998년은 6개월 미만 어린이를 조사대상에서 제외하였으며, 2004년에는 0~11개월로 묶었고, 60~72개월로 조사대상을 줄였다.

출처: 어린이의약품지원본부가 국제기구의 영유아 영양실태 조사 자료를 『2012년 북한 보건의료 연차 보고서』에서 재작성 (p. 129). 원출처: EU, UNICEF and WFP, *Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea* (November 1998); DPRK, *Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000* (October 2000); UNICEF, WFP and DPR Korea, *Nutrition Assessment 2002 D.P.R. Korea* (February 2003); DPRK, *DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results* (February 2005); UNICEF and DPRK, *Analysis of the situation of Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea* (2006); UNICEF and DPRK, *Multiple Indicator Cluster Survey 2009* (2009).

위의 95년 이래 북한 식량수급 현황 자료와 국제기구의 북한 영유아 영양실태 조사 누적 데이터에서 알 수 있듯이 98년 EU, UNICEF, WFP의 북한 영양실태 조사 대상이었던 당시 6~84개월의 영유아들은 이후 지속해서 열악한 식량부족 상황에 직면하였다. 그 결과 경제난에 노출된 98년 당시 1~7세의 영유아들은 2013년 현재까지, 지난 15년 동안 많은 영양학자들이 얘기하는 내외부의 완화된 회복환경에서 '회복(recovery)' 가능성이나 '따라잡기(catch-up)'가 어려웠음을 짐작할 수 있고, 그 결과로 인해 2013년 현재 북한 내부에는 심각한 인구학적 변화가 있을 것이라는 점을 예측할 수 있다.

2. 생애주기 접근법에 기반한 북한 경제난의 인구학적 변화 추정

가. 영아사망률·모성사망비 증가와 출산율 감소로 인한 총 인구수의 감소

생애주기 접근법에서 악순환의 시작은 태아가 엄마의 뱃속에서 성장기를 거쳐 세상에 나올 수 있느냐 아니냐부터 시작된다. 경제난으로 인한 생활고는 아이 낳

기를 기피하는 사회적 현상²⁴을 초래한 가운데 설상가상으로 보건의료체계의 붕괴는 불법낙태 시술로 인한 북한 가임기 여성들의 생식활동의 효율성 저하 문제를 초래하였다는 분석이 존재한다.²⁵ 이러한 비정상적인 생식활동은 출생 후 1년 이내 사망하는 영아사망률, 가임기 여성의 모성사망비 그리고 출산을 저조로 인한 인구손실이라는 인구학적 변화를 수반한다.

먼저, 임신기 산모의 영양결핍과 보건의료 체계의 붕괴로 인해 출생 후 1년 이내 사망한 영아사망률은 북한의 경제난이 시작된 93년 14명(1,000명당)에서 급격히 증가한 가운데 2008년 마지막 조사가 이루어진 시점의 조사결과 19.3명은 북한의 영아사망률은 여전히 심각하며 아직까지 1993년 수준을 회복되지 못하고 있음을 보여준다.

<표 4> 남북한 영아사망률 변화 추이

	1993	1994	1998	1999	2001	2002	2003	2006	2008
북한	14 ¹⁾	14 ²⁾ (26.8)	(39)	22.5 ²⁾	23 ¹⁾	21 ¹⁾	22 ³⁾	-	19.3 ⁴⁾
남한	9.9	-	-	6.2	-	5.3	-	4.1	3.5

주: 1) UNFPA, *Country Programme Outline for the DPRK* (2003); 2) *National Report DPRK, The 5th Ministerial Consultation for the East Asia and Pacific Region 2001* (2001); 3) WHO, *2005 the World Health Report* (2005); 4) 북한 통계국, 『2008년 북한 인구조사 보고서』(2008); 4) 보건복지부, 『영아사망조사 보고서』(2002. 12) 및 나라지표 홈페이지(<http://www.index.go.kr>); () 안의 수치는 국제인구연구소(PFB)의 『1998년 세계인구의 영아사망률 통계 분석 결과』에서 인용.

출처: 어린이의약품지원본부, 『2012년 북한 보건의료 연차 보고서』 (서울: 어린이의약품지원본부, 2012). p. 119.

경제난은 1세 미만의 영아사망률에 직접적인 영향을 미쳐 인구학적 측면에서 가시적 변화를 초래하기도 하지만 간접적으로 가임기 여성 15~49세의 모성사망비 증가를 초래함으로써 장기적으로 그 국가차원의 인구 생산능력에 부정적인 영향을 미치기도 한다. 경제난이 모성사망비의 증가를 초래하는 이유는 모체의 영양 부족에도 불구하고 수태된 태아가 유산 또는 사산될 경우 산모의 건강에 치명적인 악영향을 미칠 뿐만 아니라, 다행히 살아남아 미숙아, 저체중아로 태어날 경우

²⁴ 2004년 재생산 보고서에 따르면 1999년에서 2004년까지의 유산율은 0.19이며, 유산의 이유로 41.3%가 자녀수 제한을 뽑았다. 어린이의약품지원본부, 『2012년 북한 보건의료 연차 보고서』, p. 144.

²⁵ 박순영, “북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의,” p. 227.

모유의 양과 질이 부족한 가운데 담당해야 할 영유아에 대한 육아는 체력적 한계에 직면할 뿐만 아니라, 아이의 사망으로 인해 수유 중단이 빨라지면 산모의 신체가 충분히 회복할 시간을 가지지 못한 채 배란이 일어나고,²⁶ 다시 임신이 가능해지면서 비효율적인 생식활동이 다시 시작되는 악순환이 반복되는 상황이 초래된다. 결과적으로 <표 5>에서와 같이 북한 가임기 여성의 모성사망비는 93년 이래로 지속적으로 높은 수치를 유지하고 있으며, 이는 장기적 관점에서 북한의 인구수 감소에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

<표 5> 북한 가임 여성의 모성사망비 변화 추이(100,000명 당)

	1993 ¹⁾	1998 ²⁾	2003 ²⁾	2008 ³⁾	(2000) ⁴⁾	2012 ⁵⁾
모성사망비	54	105	87	77.2	(90)	85~250

주: 1) 중앙통계국, 『조선민주주의인민공화국 1993년 인구일제조사 전국보고서』(평양: 중앙통계국, 1994); 2) UNICEF, *Analysis of the Children and Women in the Democratic People's Republic of Korea* (2006); 3) Central Bureau of Statics in the DPRK, *DPRK 2008 Population Census National Report* (2009); 4) 2000년대 후반 모성사망비를 나타내며, 출처는 UNICEF의 확대예방접종프로그램(EPI: Expanded Programme on Immunization)자료임; 5) UNDP, *Overview of Needs and Assistance: the Democratic People's Republic of Korea* (2012).

출처: 어린이의약품지원본부, 『2012년 북한 보건의료 연차 보고서』, pp. 144, 186, 210의 자료를 바탕으로 필자가 재구성.

결과적으로 북한의 경제난으로 인한 영양결핍은 1세 미만 유아사망률 증가로 인한 인구수 감소의 결과를 초래하였으며, 산모에 있어서는 영양결핍으로 인한 초경 시작의 연기 및 불규칙한 월경과 배란, 무월경증, 산후 무월경 기간의 증가 등과 같은 생식활동 및 능력의 감소,²⁷ 모성사망비의 증가로 인한 출산율 저하로 특정 연령층의 인구감소라는 직접적인 인구학적 변화를 초래한다. 실제로 <표 6>에서 보여주는 것과 같이 93년 당시 20%에 육박하였던 북한의 출산율은 99년 17.80%를 거쳐 2008년 14.37%로 감소한 것으로 나타났으며, 박경숙은 동 기간 동안 출산율 감소로 인한 인구손실은 남자 15,424명, 여자 131,721명²⁸으로 총

²⁶ 박순영, “북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의,” p. 227.

²⁷ L. S. Adair, “Nutrition in the Reproductive Years,” in F. E. Johnston ed., *Nutritional Anthropology* (New York: Alan R. Liss, 1987), pp. 119~154.

²⁸ 여기서 남아가 여아보다 손실율이 높은 이유는 성장발육 과정에서 여아가 남아보다 부정적 약 조건에 대한 생물학적 방어가 잘 발달되어 있다는 가설에 기인한 것으로 보인다. 박순영, “북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의,” p. 214.

286,146명에 달하며 시기별로는 1993~1998년 14,870명, 1998~2008년에는 271,276명의 인구손실²⁹이 있었을 것으로 추정하고 있다.

<표 6> 북한 경제난 시기 출산율 저하로 인한 인구손실 추정(%)

	1993	1996	1998	1999	2000	2001	2008
출산율	20	20.1	18.2	17.8	17.5	-	14.37
인구손실 추정(기간별)	14,870명			271,275명			
인구손실 추정(성별)	남자: 154,424명			여자: 131,721명			

출처: 박경숙, “북한의 식량난 및 기근과 인구변동”의 pp. 149~150 내용을 바탕으로 필자가 재구성.

나. 면역력 저하 및 예방체계의 붕괴로 인한 질병이환율의 증가

성장기 영양결핍은 10세 전후로 정점에 이르는 흉선의 발달 장애를 초래하고 이로 인해 면역력이 저하되는 결과를 초래하게 된다. 면역력의 저하는 감염성 질병에 쉽게 노출되게 하여 사소한 질병에도 신체에 치명적 영향을 미치게 된다. 여기에 경제난으로 인해 예방체계가 대부분 붕괴되면서 질병에 노출된 영유아들에 대한 적절한 대처가 어려운 실정이다. 이는 결과적으로 영유아들의 질병이환율 증가로 인한 성장발달 장애 및 심하게는 5세 이하 사망률 증가로 이어지는 결과를 초래한다.³⁰ 실제로 2008년 5세 미만 사망률의 원인 중 41.8%는 조산 등 신생아기의 영양결핍, 설사증 18.9%, 폐렴 15.2%, 말라리아와 HIV/AIDS각 0.7%로 나타났다.³¹

먼저, 2002년과 2004년의 북한 영양실태 조사 결과에 따르면 면역력의 저하와 예방체계의 붕괴로 인한 질병 중 사망원인의 약 20%가 설사에서 기인하였다. 설사증의 원인은 오염된 식수와 음식 등을 매개로 전달되는 수인성 감염과 토양에서 전파된 기생충에 기인한 것으로 추정되며, 설사가 지속되면 탈수와 영양섭취의

²⁹ 1993~98년 인구손실보다 1998~08년 사이의 인구손실이 월등히 많은 이유로, 먼저 기간에 있어 전자는 5년 후자는 10년으로 두 배에 해당하는 기간이기 때문인 것으로 보이며, 인구손실은 결과적으로 누적된 부정적 영향이 지속됨으로써 그 영향(impact)이 후반부에 더 심하게 나타나기 때문인 것으로 추정할 수 있다.

³⁰ 박순영, “북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의,” p. 218.

³¹ WHO, “WHO-Strategy-DPRK 2009-2013” (2010).

장애로 영양결핍이 발생하게 되고 이는 면역력의 감소로 이어져 심하게는 사망까지 이르게 된다.³²

급성 호흡기 감염증(acute respiratory infection, ARI)과 폐렴은 영양결핍과 비타민과 같은 미량 영양소의 결핍에서 기인하는 것으로 알려지고 있다. 특히 급성 호흡기 감염증은 비타민A의 섭취가 부족할 경우 발병률이 2배, 사망률은 4~12배 증가하는 것으로 나타났으며 6~17개월 된 어린아이들이 더 취약한 것으로 나타났다.³³ 이 가운데 2004년 조사 대상 어린이의 12%가 급성 호흡기 질환, 84.7%가 발열 및 급성호흡기 감염 증상을 보였다. 이 후 2009년 북한 영양실태 조사 결과는 폐렴이 의심되는 증상을 보인 5세 미만 어린이가 5.9%에 달한다는 결과를 보여주기도 하였다.

<표 7> 북한의 5세 미만 어린이 사망률 변화 추이(단위: 1,000명 당)

	1993	1996	1998	1999	2001	2008	2009
북한	27	40	50	48	32.2	27.93	-
남한	-	-	-	-	-	-	5

출처: 박경숙, “북한의 식량난 및 기근과 인구변동,” p. 151.

태아기 영양결핍으로 인한 저체중아 및 미숙아로 태어난 영유아들을 그 성장 과정에서 적절한 회복환경이 주어지지 못할 경우 애초의 비정상적 면역기능이 지속적인 장애를 갖게 되고, 그 결과 각종 질병에 노출될 위험이 높아진 결과로 급기야 사망으로 이어진다. <표 7>에서 알 수 있는 바와 같이 93년 이래로 지속된 북한의 경제난은 사회내부에 가장 취약 계층인 어린이 사망률의 급속한 증가를 초래하였고, 98년에는 1,000명당 50명의 어린이 사망률을 기록한 후 2008년 27.93으로 완화된 기미를 보여주고 있다. 하지만 여전히 북한의 5세 미만 어린이 사망률은 2009년 남한의 그것에 비해 다섯배에 달하는 높은 수치로 북한의 경제난이 북한의 인구학적 변화에 지속적인 영향을 미치고 있음을 의미한다.

³² DPRK, DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results (February 2005).

³³ 이흥진, “기아와 북녘 어린이들의 질병,” 북녘 어린이의 참상과 의약품 지원에 대한 심포지움 자료, 어린이의약품지원본부 (1997).

다. 두뇌발달 및 지적능력의 저하

요오드는 갑상선 호르몬 합성의 기본 물질로 알려져 있으며, 갑상선 호르몬은 영유아의 지능 발달에 있어 중요한 요소로, 결핍되면 정신지체를 초래할 수 있다고 알려져 있다. 이 때문에 선진국에서는 임신부를 대상으로 하는 요오드 공급이 일반화되어 있다. 특히 임신 마지막 3개월에서 생후 2년까지 두뇌가 발달하는 시기로 알려져 있는데 이 시기의 영양결핍은 두뇌의 중량, 크기, 신경 세포 수의 감소를 초래하여 이후에 치료가 이루어진다고 해도 회복이 어렵다고 알려져 있다.³⁴

이러한 의학적 지식에 기반하여 북한의 경제난이 북한 영유아들의 지적능력 발달에 미친 영향을 살펴보자면, 먼저 98년 북한의 보고 자료는 요오드 결핍으로 인한 갑상성종(goiter)³⁵의 유병률이 북한 동북산간지역에서 26%까지 치솟았다. 이는 내륙산간지역일수록 천일염의 섭취가 어려웠기 때문인 것으로 추정되고 있다. 하지만 같은 해 수행된 국제기구의 북한 영양실태조사에서 6~84개월 영유아와 학령 전 아동 1,679명중 4.2%가 요오드 부족으로 인한 갑상성종 판정을 받았다.³⁶ 또한 2000년에 실시된 국제기구의 북한 영양실태 조사에서는 11~16세의 갑상성종 유병률이 19%로 집계되기도 하였다.³⁷ 이는 영유아의 두뇌 발달기에 필요한 영양소가 제대로 공급되지 못함으로써 지적능력에 영향을 미치는 신체 기관들이 제대로 발달하지 못했음을 의미한다.

이러한 갑상성종 판정 결과를 바탕으로 북한 영유아들의 지적능력에 대한 조심스런 추정이 가능할 것이다. 문제는 영양결핍과 지적능력 장애간의 직접적인 상관관계에 대한 명확한 분석이 어렵다는 점이다. 이는 두 요소간의 상관관계를 밝히는 연구에서 영양 외적 변수를 통제하기 어렵기 때문으로 현재 인류가 가진 과학적 지식으로는 영양실조와 지적능력 저하의 인과적 관계를 규명해 내기 어렵다.³⁸ 대신, 학자들은 영양결핍과 같은 부정적 사회경제 환경이 아동의 학습 환경에 미치는 영향에 대해서 어느 정도 신뢰할 만한 조사 결과를 제시하고 있다. 이에 따

³⁴ 박순영, “북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의,” p. 220.

³⁵ 갑상성종은 일반적으로 갑상선이 비대해진 증상을 의미하여, 이로 인한 병상은 눈이나 면역체계의 이상, 갑상선의 비대로 인한 호흡 곤란 및 목 부위 혈관의 압박 등이 있다.

³⁶ EU, UNICEF and WFP, *Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea* (November 1998).

³⁷ DPRK, *Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000* (October 2000).

³⁸ 박순영, “북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의,” pp. 221~223.

르면 북한 어린이들이 영양결핍 상태에 지속적으로 노출될 경우 학습을 위한 주의 집중력 약화 및 학습 의욕 저하, 활동력 및 정서발달 등에 부정적 영향을 미침으로써 간접적으로 학습 능력을 저하시킬 가능성이 높다는 것이다. 즉, 굶주림으로 인한 일차적 현상으로 신경질적 반응, 이후 이것이 지속되면 신경질마저도 에너지의 부족으로 인해 무기력해지며 동시에 집중력을 상실하게 된다. 이러한 아이의 태도는 돌보는 사람(care giver) 또한 힘들게 만들고, 돌보는 사람 역시 경험하게 되는 영양결핍으로 인한 무기력감은 아이에게 무관심해지거나 상호작용의 빈도와 질을 저하시킴으로써 아동의 지적 발달 환경이 열악해 지는 것이다.

결과적으로, 경제난과 두뇌발달간 상관관계에 대한 규명이 어려운 가운데 북한 어린아이들의 지적능력 발달에 영향을 미치는 회복환경, 즉 교육을 둘러싼 제반 환경이 개선되어야 함을 앞의 논의에서 알 수 있으나, <표 2>의 북한 식량수급 추이에서 알 수 있듯이 북한은 93년 이래로 지금까지 경제난에 허덕여 왔다. 결국 2013년 현재 20세에 도달한 93년생 북한 성인들은 영유아기 부적절한 두뇌발달 환경으로 인한 두뇌 기능상의 선천적 한계 그리고 이후 지속된 회복환경의 열악성으로 인한 학습 환경의 박탈로 온전한 지적능력을 획득하였을 것이라고 판단하기 어렵다.

라. 체력저하 및 신장발달 장애

빈혈은 혈액이 인체 조직의 대사에 필요한 산소를 제대로 공급하지 못해 조직의 저산소증을 초래함으로써 어지러움을 느끼거나 심하면 정신을 잃는 증상으로 대표적인 저체력 증상의 하나이다. 빈혈은 혈중 헤모글로빈 수준으로 판단하는데 98년의 북한 영양실태 조사에 따르면 6~84개월의 영유아 1,789명의 31.7%가 빈혈로 판정되었다. 또한 조사 대상 임신부 72명 중 34.7%가 빈혈 증상이 있었으며, 2004년 조사에서도 2세 미만의 자녀를 둔 여성의 34%가 빈혈 판정을 받았다.³⁹ 빈혈 역시 꾸준한 철분의 공급과 관리가 상태 완화를 위한 필수조건임을 감안할 때 회복환경이 중요한 요소임을 알 수 있다. 하지만 북한에서 국제기구의 첫 영양실태 조사가 있는 98년 이후 북한의 경제난은 지금까지 지속되고 있음을 감안할 때 당시 1~7세의 어린이들이 영양조사 이후 빈혈 증상이 완화되었을 것이라고 판단하기는 어렵다. 그렇다면 98년 당시 31.7%에 해당하는 2013년 현재 16~22

³⁹ EU, UNICEF and WFP, *Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea* (November 1998).

세의 성인들은 여전히 영유아기 때 시작된 빈혈 증상을 아직까지 경험하고 있을 것으로 예측할 수 있다.

박순영은 북한 경제난의 비교적 초기에 해당하는 2000년 북한 남녀 어린이들의 평균신장을 비교하였고 그 결과 당시 남북한 어린이간 신장 차이가 남녀 모두 최소 12cm임을 확인 하였다.⁴⁰ 박순영은 EU 등이 제시한 평균 Z-score 수치를 바탕으로 북한 어린이의 신장 평균치를 추정하고 한국표준과학연구원이 제시한 1997년 남한 어린이 전국 평균치와 비교하여 이 사실을 도출하였다. 하지만 신장의 경우 2차 성장기에 접어들면서 유전적 요인 혹은 동시기의 영양상태 등에 의해 ‘따라잡기(catch-up)’ 현상이 발생하여 영유아기와 어린이기의 미발달이 상쇄될 수 있는 가능성이 존재한다. 문제는 유전적 요인 변수를 제외하고라도 청소년기에 ‘따라잡기’가 가능하기 위해서는 적정 수준의 영양공급이 뒷받침 되어야 하나, 첫 영양실태 조사가 이루어진 98년 이래로 2013년 지금까지 북한의 경제난이 지속되고 있다는 점에서 98년 당시 조사 대상이었던 6~84개월의 영유아가 청소년기에 접어들면서 못자란 12cm를 따라 잡을 수 있을 것을 기대하는 것은 무리가 있다.

성장기에 지속적인 영양결핍에 노출된 어린이는 이후 성인이 되어서도 성장기 연장을 경험하게 되며 신장발달 장애와 저체중을 경험하게 될 가능성이 높다. 먼저 영양결핍으로 인한 성장기 연장은 생애주기 접근법의 관점에서 빈곤의 악순환이 시작되는 첫 출발점이 된다. 즉, 2003년 북한 여성들의 평균 결혼연령이 24.8세⁴¹로 비교적 빠른 편인데 이들 결혼 적령기의 여성들이 과거 지속된 경제난으로 인해 성장발육이 지연되어 성장기가 연장된 가운데 결혼을 하고 임신을 하게 되면 임신상태에서 태아와 산모가 영양소 경쟁을 하게 된다. 그 결과 조산 혹은 미숙아나 저체중아가 태어날 확률이 높아지며, 결과적으로 아이는 아이대로 산모는 산모대로 부족한 영양으로 고통 받게 된다.

다음으로, 성장기 영양결핍으로 인한 신장발달 장애와 저체중은 성인이 되어서도 심혈관계, 호흡계, 순환계가 불안정한 성인으로 성장하게 되며 그 결과 신체운동 능력과 노동능력 감소를 경험하게 된다.⁴² 경제난으로 영양결핍 상황에 노출된 98년 당시 6~84개월의 어린아이들은 성장기에 걸쳐 만성적인 영양결핍을 경험

⁴⁰ 박순영, “북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의,” pp. 215~217.

⁴¹ 『통일뉴스』, 2003년 7월 11일.

⁴² A. R. Frisancho, *Human Adaptation and Accommodation* (Ann Arbor: Michigan University Press, 1993), pp. 357~397; 조동호, 장남수, “북한 식량난의 경제적 파급효과,” 『KDI정책포럼』, 제148호 (1999.9.20.).

하였을 것이라는 점을 예측할 수 있는데, 이러한 영양결핍은 앞서 논의된 각종 질병(갑상선종, 빈혈) 및 감염성 질환(설사, 말라리아, 폐렴, 홍역 등)에 노출될 확률을 높이며, 또 이들 질병과 감염이 다시 이미 낮은 수준의 신장발달과 체력에 부정적 영향을 미쳐 부정적 악순환이 반복되는 상황이 북한 내부에 반복되었을 것이라는 점을 예측할 수 있다. 그 결과 조동호, 장남수가 주장한 바와 같이 왜소한 체구와 체력저하는 노동생산성의 저하로 귀결되며 이는 북한 정권이 경제제건을 위한 정치·경제정책을 추진한다고 할지라도 필요한 노동력이 뒷받침되지 못하는 상황에 직면할 가능성이 높다.⁴³

V. 인구학적 변화와 북한 경제에의 함의

북한 경제난이 생애주기 접근법의 관점에서 초래한 북한 사회의 인구학적 변화, 즉, 인구증가율의 감소 및 영양부족에 따른 북한 주민의 발육상태 저하는 필연적으로 북한 경제에 일정한 함의를 가진다. 조동호, 장남수는 99년 ‘북한 식량난의 경제적 파급효과’에 관한 연구를 통해 1995~97년의 식량난은 북한 주민들의 영양상태 저하 및 영유아 사망률 증가를 초래하였고, 이는 북한의 노동생산성 저하 및 노동인구의 감소로 경제성장 둔화라는 경제적 함의를 가진다고 보았다. 이러한 가정 하에 97년 북한 주민의 하루 평균 에너지 섭취량을 1,600kcal로 파악하고 에너지 섭취량과 노동생산성간 생산함수 공식을 통해 북한 경제난은 결과적으로 13%의 노동생산성 감소와 30%의 경제성장 둔화를 야기하였다고 추정하였다.⁴⁴

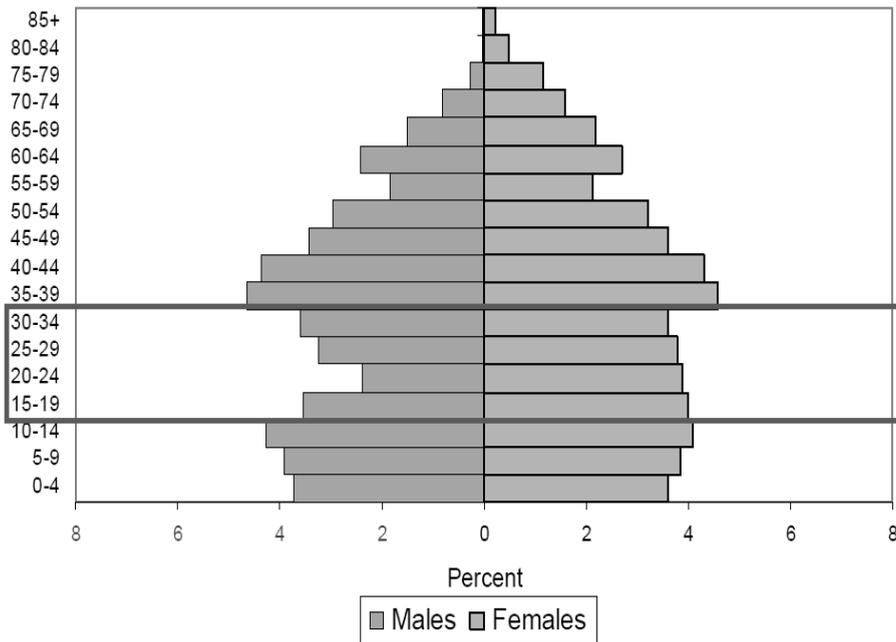
조동호, 장남수가 북한 경제난에 기인한 인구학적 변화가 북한 노동생산성과 경제성장에 미친 영향을 분석한 이후 14년이 지났고, 우리는 앞서 논의를 통해 93년 시작된 북한의 경제난이 2013년 지금까지 지속되면서 앞의 두 연구자가 99년 당시 파악하였던 북한 경제난의 실상이 이후로 더 가혹해졌으며 또 지속되었음을 확인하였다. 지속된 경제난은 중앙배급시스템의 붕괴를 초래하였으며 결과적으로 국가배급에 의존하고 있는 북한주민들은 영양결핍 상태에 직면하였다. 더불어 지속된 경제침체는 보건의료 시스템과 육아 능력 및 체계의 붕괴를 초래하였고, 결과적으로 영양결핍(food)과 육아(care) 및 보건의료(health) 체계의 붕괴는 사회 취약계층인 영유아, 어린이, 청소년 그리고 가임기 여성의 생애주기 전반에 걸쳐

⁴³ 조동호·장남수, “북한 식량난의 경제적 파급효과,” pp. 11~12.

⁴⁴ 위의 글, p. 12.

치명적 영향을 미쳤다. 유아사망률, 모성사망비, 출산율 저하, 5세 미만 어린이 사망률은 북한 내부에 직접적인 인구학적 변화, 즉 노동인구의 감소를 초래하였다는 점을 확인하였다. 이러한 인구수 감소라는 인구학적 변화의 직접적 특징 이외에 지속된 경제난으로 인한 만성적 영양결핍과 적절한 회복환경 제공의 실패는 영유아, 어린이, 청소년 및 경제활동 인구에 포함되기 시작한 성인들로 하여금 면역력 저하로 인한 각종 질병과 감염성 질환, 두뇌발달 장애 및 지적능력 저하, 신장발달 장애 및 체력 저하 등의 문제를 초래하였다.

<그림 2> 2009년 북한의 성별·연령별 인구 분포



출처: UNICEF and DPRK, *Multiple Indicator Cluster Survey 2009* (2009), p. 25.

실제로, <그림 2>가 보여주는 것과 같이 2009년 북한의 인구학적 특징은 15~34세의 연령대에서 비정상적인 감소가 있었다. 이는 앞의 논의에서 주장한 바와 같이 북한 경제난의 인구학적 영향을 고려할 때 이들 연령대는 북한 경제난이 시작된 93년 1~18세의 연령대로 성장기 영양결핍, 보건의료 체계의 붕괴, 적절한 육아의 부재로 인한 인구 손실에 기인한 것으로 추정할 수 있다.⁴⁵ 질적 측면에서

⁴⁵ 인구 손실에서 남성이 여성보다 두드러진 이유에 대해서는 각주 28에서 언급한 바와 같이 성장

의 북한 경제난의 인구학적 영향은 세계기아 지수가 북한 전체인구 중 영양실조 비율을 1990년 21%, 1996년 30%, 2001년 34% 그리고 2012년 35%로 추정하였는데, 이러한 수치 역시 지속된 경제난으로 인한 북한 주민들의 인구학적 특징의 단면을 보여준다고 할 수 있다.⁴⁶ 즉, 북한 주민들의 영양실조가 35%에 육박한다는 것은 단순히 수치상의 의미를 넘어 93년 이래로 지속된 북한의 경제난이 인구학적 측면에서 어떠한 변화를 야기하였는지 짐작할 수 있는 객관적 지표가 되며, 이러한 북한 경제난의 인구학적 관점에서의 양적·질적 변화는 향후 북한 당국이 자국의 경제발전을 모색함에 있어 신중히 고려해야 할 변수라는 점에서 의미를 가진다.

VI. 결론

본 연구는 북한 경제난의 인구학적 영향을 생애주기 접근법을 바탕으로 분석하였다. 동 연구와 비슷한 연구를 2000년 박순영이 시도하였으나 당시 북한의 영양실태 조사 자료가 미흡하여 영양학에서 논의되고 있는 ‘영양결핍으로 인한 생리학적 변화’를 소개하는 일반적인 논의에 그친 한계를 가진다. 조동호·장남수의 연구 역시 인구학적 변화가 노동 생산성과 경제성장에 미친 영향에 대해서 연구하였으나 이 역시 북한 식량난 실태 자료가 충분히 축적되지 않은 99년에 실시된 연구로 불충분한 데이터에 기반하고 있다는 한계와 북한 경제난이 어떻게 인구학적 변화를 초래하며 새로이 변화된 인구학적 특성이 어떻게 경제생산성에 영향을 미치는지에 대한 질적 설명이 부족하다.

이에 본 연구는 98년부터 2~3년 주기로 2008년까지 실시된 북한의 영양실태 조사 자료와 박순영의 영양결핍과 그것의 부정적 영향에 대한 이론적 개괄을 생애주기 접근법을 기반으로 새롭게 접목함으로써 현재 북한의 인구학적 변화를 예측하고자 하였다. 그 결과 93년부터 시작된 북한의 경제난은 인구학적 관점에서 북한에 심각한 양적·질적 변화를 초래하였다는 사실과, 이는 경제재건을 모색하고 있는 북한 지도부에게도 일정의 함의를 가짐을 논증하였다.

마지막으로, 본 연구의 분석과 주제 하에 세 가지 정책적 제언을 제시하고자 한다.

발육 과정에서 여성이 남성보다 부정적 약조건에 대한 생물학적 방어가 더 잘 발달되어 있다는 점에 기인한 것으로 보인다.

⁴⁶ International Food Policy Research Institute, 2012 Global Hunger Index <<http://www.ifpri.org/book-8018/node/8058>> (검색일: 2013.04.20.).

첫째, 북한의 취약계층에 대한 선택적 지원이 재개되어야 한다. 영유아와 임산부 및 가임기 여성에 대한 선택적 식량 지원이 재개되어야 하며, 이는 인도적 측면에서 뿐만 아니라, 경제난의 참상이 생애주기에 걸쳐 영향을 미치며 이것이 다시 다음 세대, 그 다음 세대에도 영향을 미친다는 점을 고려할 때, 향후 통일을 준비하고 있는 남한이 민족공동체 기반을 조성한다는 측면에서 이들 취약계층에 대한 지원을 하루빨리 재개하여야 한다. 둘째, 보건의료 분야에 대한 지원이 병행되어야 한다. 영양학의 여러 연구는 회복환경 여건에 따라 영양결핍을 경험한 대상이 어느 정도 정상적인 수준을 회복 가능함을 얘기하고 있다. 또한 영양결핍으로 인한 인구학적 변화는 단순히 영양 공급(food)의 문제뿐만 아니라 육아 능력(care)과 보건의료 서비스(health) 등과 같이 세 요소 중 하나 혹은 둘 이상의 결핍에서 비롯된다는 점을 강조하고 있다는 점에서 북한의 취약계층에 대한 보건의료 지원이 재개되어야 한다. 끝으로, 국제기구를 통한 지속적 북한 영양실태 조사를 위한 남한 정부의 재정 지원이 이루어져야 한다. 국제기구는 98년 첫 북한 영양실태 조사를 한 이래로 2008년까지 2~3년 주기로 조사를 실시하여 왔으며, 이 자료는 북한의 경제난 실태를 이해할 수 있는 유일하며 중요한 자료이다. 남북관계 경색으로 인한 대북지원이 어려운 상황일지라도 국제기구들의 북한 영양실태 조사를 위한 남한 정부의 재정지원을 지속함으로써 최소한 북한 주민들의 영양실태를 파악하는 노력만이라도 지속되어야 한다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

참고문헌

1. 단행본

- 국토통일원 조사연구실. 『북한 경제통계집』. 서울: 국토통일원, 1992.
 어린이의약품지원본부. 『북한 어린이 건강실태 보고서: 전염성 질환을 중심으로』. 2002.
 _____. 『북한 보건의료 실태 보고서』. 2003.
 _____. 『북한 어린이 건강실태 보고서』. 2004.
 _____. 『북한 여성이 임신 및 출산과 건강에 관한 보고서』. 2005.
 _____. 『2012년 북한 보건의료 연차 보고서』. 2012.
 이금순·임순희. 『2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석』. 서울: 통일연구원, 2005.
 이연숙·윤지현·심재은·장수정. 『통일한국의 어린이 영양』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2010.

이석. 『1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징』. 서울: 통일연구원, 2004.
 좋은벗들. 『북한식량난』. 서울: 불교정토회, 1998.
 통계청. 『북한의 주요통계지표 2010』 서울: 통계청, 2010.

ACC/SCN. *Fourth Report on the World Nutrition Situation*. Geneva: ACC/SCN in Collaboration with the International Food Policy Research Institute, 2000.
 Adair, L. S. "Nutrition in the Reproductive Years," in F. E. Johnston ed., *Nutritional Anthropology*. New York: Alan R. Liss, 1987.
 Allen, Lindsay H. and Stuart R. Gillespie. *What Works? A Review of the Efficacy and Effectiveness of nutrition Intervention*. ACC/SCN, September 2001.
 Barker, D. J. P. and K. M. Godfrey. "Maternal Nutrition, Fetal Programming and Adult Chronic Disease," in M. J. Gibney, B. M. Margetts, J. M. Kearney and L. Arab, eds. *Public Health Nutrition*. Blackwell Science, 2004.
 Brown, Judith E, et al. *Nutrition through the Life Cycle, Fourth Edition*. Belmont, USA: Wadsworth Cengage Learning, 2011.
 DPRK. *Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000*. October 2000.
 _____. *DPRK 2004 Nutrition Assessment Report of Survey Results*. February 2005.
 EU, UNICEF and WFP. *Nutrition Survey of the Democratic People's Republic of Korea*. November 1998.
 Frisancho, A. R. *Human Adaptation and Accommodation*. Ann Arbor: Michigan University Press, 1993.

2. 논문

박경숙. "북한의 식량난 및 기근과 인구변동." 『통일정책연구』. 제21권 1호. 2012.
 박순영. "영양 수준의 향상에 따른 신장 성적이형성의 변화: 탈북자 자료를 이용한 남북한 비교연구." 『한국영양학회지』. Vol. 44, No. 2. 2011.
 _____. "북한 식량위기의 장기적 영향 평가: 인체의 성장발육과 건강에 미치는 영향과 그 사회적 함의." 『한국문화인류학』. Vol. 33, No. 1. 2000.
 조동호·장남수. "북한 식량난의 경제적 파급효과." 『KDI정책포럼』. 제148호. 1999.
 Goodkind, Daniel and West Loraine. "The North Korean Famine and Its Demographic Impacts." *Population and Development Review*, Vol. 27, No. 2. 2001.
 Marshall, W. A. and J. M. Tanner, "Puberty," in F. Falker and J. M. Tanner, eds. *Human Growth: A Comprehensive Treatise*, 2nd ed., Vol. 2. New York: Plenum Press, 1986.
 Martorell, R. "Genetics, Environment and Growth: Issues in the Assessment of

Nutritional Status,” in A. Velaquez ed. *Genetic Factors in Nutrition*. New York: Academic Press, 1984.

Tanner, J. M. “Growth as a Target-seeking Function: Catch-up and Catch-Down Growth in Man,” in F. Falkner and J. M. Tanner eds. *Human Growth: A Comprehensive Treatise*, 2nd ed., Vol. 1. New York Plenum Press, 1986.

UNICEF, WFP and DPR Korea. *Nutrition Assessment 2002 D.P.R. Korea*. February 2003.

UNICEF and DPRK. *Analysis of the Situation of Children and Women in the Democratic People’s Republic of Korea*. 2006.

_____. *Multiple Indicator Cluster Survey 2009*. 2009.

WHO. “WHO-Strategy-DPRK 2009-2013.” 2010.

3. 기타자료

『통일뉴스』, 2003년 7월 11일.

International Food Policy Research Institute. 2012 Global Hunger Index <<http://www.ifpri.org/book-8018/node/8058>> (검색일: 2013.04.20.).

Abstract

The Demographic Impact of the North Korean Economic Crisis and Its Implications for the North Korean Economy

Kyung-Yon Moon and Pan-Suk Kim

In 2000, Park Sunyoung's study, which was on the same topic and objectives as this study, tried to examine the demographic impact of the North Korean economic crisis, but it was not enough to show the impact of the economic crisis due to the lack of data on the North Korea economic crisis in 2000. Cho Dongho and Jang Namsoo also attempted to examine the relationship between demographic changes in North Korea and labour productivity and economic growth. Neither did this study show the impact of chronic economic downturn on the demographic changes in North Korea which has continued for the last 20 years from 1993 to 2013.

This study, therefore, seeks to identify the demographic impact - not simply mortality rate, but also the impact of malnutrition throughout the life cycle of North Korea people - during the North Korean economic crisis from 1993 to 2013. By doing so, this study extrapolates a more detailed and comprehensive demographic impact of the economic crisis in North Korea in 2013. This article found that the North Korean economic crisis, which continued since 1993 until 2013, resulted in the significant demographic impact and changes in the North Korean population. This study also argues that such demographic changes should not be ignored by the North Korean government in the process of economic resuscitation.

Based on the findings, this study suggests the resumption of humanitarian food assistance to North Korea, especially for vulnerable target groups such as infants, children, adolescents, mothers, and women in fertile regardless of the political, military and economic confrontation between North Korea and South Korea. Humanitarian assistance should also include health sector assistance as well as food aid to North Korea. Lastly, this study suggests the continuation of nutritional surveys of UN agencies in North Korea and for this, at least, South Korean government needs to finance the budget for UN nutritional surveys in North Korea in order to understand the demographic impact of the North Korean economic crisis more scientifically and design a future possible response strategy for the recovery of North Korean people from the humanitarian crisis.

Key Words: North Korean economic crisis, demographic impact, the impact of malnutrition throughout the lifecycle, nutritional situation, North Korean economy.

동구 체제전환국의 경제성고에 대한 문헌 연구 및 북한 관련 정책적 시사점

문 성 민* · 양 석 준**

- | | |
|----------------------------|-------------------------|
| I. 머리말 | IV. 북한의 체제전환 및 남북통일에 대한 |
| II. 동구 체제전환 경험에 대한 연구 필요성 | 시사점 |
| III. 경제성과 관련 기존연구의 주요 논의내용 | VI. 맺음말 |

국문요약

동구 체제전환국의 경험은 이들이 체제전환과 경제통합을 함께 추진했다는 점을 비롯해 여러 측면에서 북한의 체제전환과 남북통일에 많은 시사점을 줄 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 동구 체제전환국의 경제성고에 대한 문헌 연구를 통해 몇 가지 시사점을 도출하였다. 첫째, 전환초기의 생산 감소는 생산구조 와해 등의 공급요인이 긴축 정책 등의 수요요인보다 더 중요한 요인으로 분석되고 있다. 따라서 전환 초기에는 와해된 생산구조를 시장경제체제에 맞게 재정립하는 것이 중요할 것이다. 둘째, 성장세 전환을 위해서는 무엇보다 물가안정이 중요하다. 또한 물가 상승 원인이 국가별로 달랐던 점을 감안하여 북한도 통화량 증가, 환율 상승, 임금 상승 등 무엇이 주요 요인인가를 파악하고 그 대책을 마련할 필요가 있다. 셋째, 체제전환 이후 고용 감소에 따른 문제를 완화하기

위해서는 임금 하락을 용인하는 노동제도 구축을 고려할 필요가 있다. 임금이 경직적이면 실업이 늘고 사회보장비용이 커질 수 있기 때문이다. 넷째, 경제성장에 있어서 체제전환 초기에는 거시경제 안정, 제도구축 등 체제전환 관련 요인이 중요하며 10년 정도가 경과한 이후에는 인적·물적 투자, FDI 등 일반적인 성장요인이 중요한 것으로 분석되고 있다. 따라서 시기별로 초점을 달리하여 성장정책을 마련할 필요가 있다. 한편, 최근까지도 논쟁이 지속되고 있는 구조개혁 속도와 경제성장간의 관계, 경제 및 통화 통합 방안 등에 대해서는 추가적인 연구가 필요할 것이다.

주제어: 체제전환, 경제통합, 남북통일, 북한, 성장 결정요인

* 한국은행 경제연구원 국제경제연구실 선임연구원
** 한국은행 프랑크푸르트사무소 차장

I. 머리말

북한이 언제, 어떻게, 그리고 얼마나 변화할 것인지에 대해서는 다양한 견해가 있으며 가능한 한 여러 상황에 대해 대비책을 마련할 필요가 있지만, 그 중에서도 특히 급격한 변화 가능성에 대해서는 특별한 관심을 가지고 대비책 마련을 위해 노력할 필요가 있다. 그것은 북한이 중국처럼 점진적으로 체제전환을 추진한다면 이에 대처할 시간적 여유가 허락되겠지만, 북한에서 급격한 변화가 나타날 경우에는 시간적 여유가 없어 미리 준비하지 않으면 많은 어려움을 겪을 수 있기 때문이다.

북한의 급격한 변화에 대처하기 위해서는 동구권(Eastern Bloc)¹ 국가들의 체제전환 경험이 여러 가지 측면에서 도움이 될 것으로 판단된다. 이는 먼저, 북한이 과거 동구권 국가들과 마찬가지로 강력한 중앙집권 체제를 유지하고 있어, 이들 국가들처럼 급격한 정치경제 상황 변화를 맞이할 개연성이 있기 때문이다. 또한, 이들의 경험은 초기 경제상황, 전환 속도 등 여러 측면에서 다양할 뿐 아니라 일부 국가가 ‘체제전환’과 ‘EU와의 경제통합’을 함께 추진하고 있어, 북한의 체제전환과 남북통일을 대비해야 하는 우리에게 여러 가지 시사점을 줄 수 있기 때문이다.

이들의 체제전환 경험에 대한 연구는 해외에서는 최근까지도 활발하게 이루어지고 있다. 그러나 국내에서는 2000년 6월 개최된 남북 정상회담 이후의 화해분위기 조성, 김정일 집권 이후 정권붕괴 가능성이 적어졌다는 인식의 확산 등으로 북한 정권의 급격한 변화를 전제로 하는 체제전환 사례에 대한 연구는 크게 줄어들었다.

이에 본 연구는 북한의 체제전환과 남북통일을 준비하기 위한 기초 연구로서 동구 체제전환 경험에 대한 기존 문헌을 연구하였다. 특히, 경제적 성과와 관련한 주요 논점에 대한 문헌을 연구하여 북한의 체제전환과 남북한 경제 및 통화 통합에 적합한 정책 방안을 모색하였다.

문헌 연구 결과, 체제전환 초기의 생산 감소 요인, 성장세로의 전환을 위한 동력과 정책방안, 지역별 고용상황 차별화 요인, 성장결정요인의 시기별 변화 등에 대해서는 기존 연구에서 대체로 일치된 견해를 보이고 있어 이에 근거해 유용한 교훈과 시사점을 얻을 수 있었다. 한편, 구조 개혁이 경제성장에 미치는 영향은 가장 많은 연구에서 다루어졌음에도 불구하고 아직도 논쟁의 대상이 되고 있어 이에 대한 추가 연구가 필요해 보인다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서 동구권 국가의 체제전환 경험이 왜

¹ 동구권(Eastern Bloc)은 중부 및 동부유럽의 공산주의국가와 소련 및 그 위성국가를 의미한다.

북한의 체제전환과 남북통일에 유용한 교훈과 시사점을 줄 수 있는지를 정리하였으며, 제3장에서는 경제적 성과와 관련한 기존 문헌의 논의 내용을 이슈별로 나누어 분석하였다. 제4장에서는 문헌 연구 결과를 바탕으로 북한에 대한 시사점을 도출하였으며 제5장에서는 본 연구의 종합정리와 향후 과제를 제시하였다.

II. 동구 체제전환 경험에 대한 연구 필요성

동구권 국가들의 체제전환 경험에 대한 연구 필요성은 이들의 경험이 다양하다는 점, 일부 국가에서 체제전환과 경제통합이 함께 추진되었다는 점, 북한의 변화 가능성 및 방식이 이들과 유사할 가능성이 있다는 점 등 세 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다.

1. 동구 체제전환 경험의 다양성

동구권(Eastern Bloc) 국가들은 대체로 비슷한 시기(1990~1992)에 체제전환을 시작하였으나 여러 가지 측면에서 차이를 보이고 있다.

체제전환 시작 시기, 체제전환 초기의 극심한 경제적 혼란 등 일부 유사한 사항도 있으나, 체제전환 전후의 정치·경제 상황, 체제전환 속도 및 순서, 체제전환 이후 경제정책 및 성장 속도 등 여러 가지 측면에서 국가별 및 지역별로 차이가 크다.

이들 국가들은 다양한 정치·경제적 배경과 지역적 특성을 가지고 있어 하나의 기준으로 구분하기 어려울 정도이다. (<붙임1> 참조) 이들 28개국은 CEE(Central and Eastern Europe, 중부 및 동부유럽), CIS(Commonwealth of Independent States, 독립국가연합) 등으로 정치·경제적 특성을 감안하여 두 그룹으로 분류되기도 하고, 구소련이나 유고연방, 또는 EBRD의 체제전환 보고서와 같이 6개 지역으로 구분되기도 한다.² CEE는 유럽에 위치한 구공산국가,³ CIS는 소비에트 연방 해체(1991년) 이후 독립한 10개국, 구소련은 과거 소비에트 연방에 소속되었던 국가, 유고연방은 과거 혹은 현재 유고슬라비아 연방에 가입한 국가를 의미한다. 한편, 구소련 국가는 다시 지역에 따라 러시아, 발틱3국, 동부유럽, 남코카서

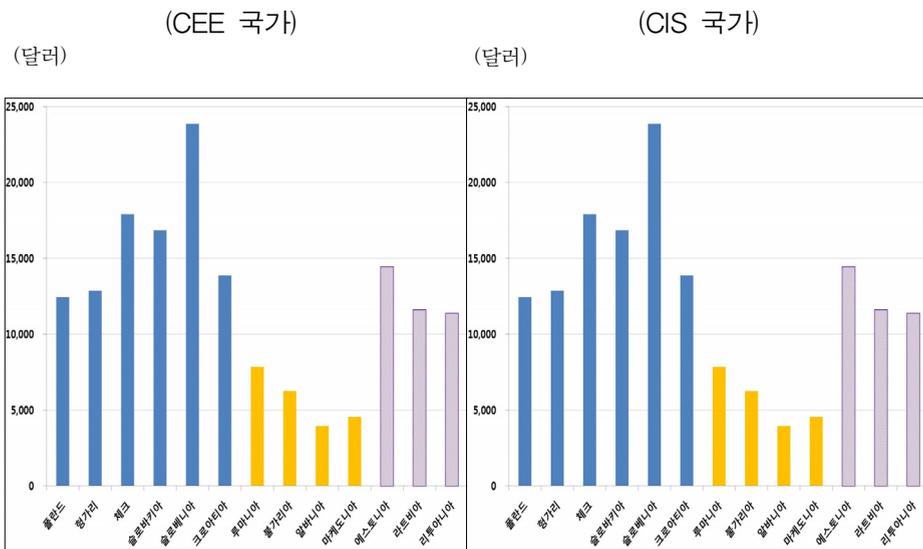
² 이외에 CESEE(Central, Eastern and Southeastern Europe) 등의 용어도 사용되며, CEE, 발칸반도 등은 지역적 특성이 더 많이 감안된 용어이다.

³ 러시아, 벨라루스, 몰도바, 우크라이나 등도 지역적으로는 유럽에 있으나 CEE 국가로 구분하지 않고, 구소련 또는 CIS 국가로 구분된다.

스, 중앙아시아 등으로 세분된다.

이들 국가들은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 경제력 수준에서 지역 및 국가별로 큰 차이를 보인다. 이들 28개 국가의 특성을 EBRD(European Bank for Reconstruction and Development)의 분류 방식에 따라 중부유럽(Central Europe), 남동유럽(Southeastern Europe), 러시아, 발틱3국, 동부유럽 및 남코카서스, 중앙아시아 등 6개 지역으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

<그림 1> 1인당 GNI 현황(2010년 현재)



자료: World Bank, WDI

중부유럽은 동구권에서 경제력 수준이 가장 높은 국가들을 포함하고 있다. 서유럽 국가들과 인접해 있기 때문에 선진 자본주의 국가들로부터 많은 영향과 도움을 받은 것으로 평가된다.

남동유럽은 발칸반도에 위치한 국가들로서 서발칸의 구유고연방 국가 및 알바니아, 동발칸의 루마니아와 불가리아 등을 포함하고 있다.⁴ 이들의 경제수준은 동구권의 중간 정도인 5,000달러(1인당 GNI) 내외로 CEE 국가 중에서는 가장 낮은 수준이다.

구소련 국가인 러시아, 발틱3국, 동부유럽 및 남코카서스, 중앙아시아 등은 경

⁴ 슬로베니아와 크로아티아도 발칸반도에 위치하고 있으나 중부유럽 국가로 분류된다.

제적 상황뿐 아니라 인종, 문화, 언어 등 거의 모든 측면에서 지역 간 차이가 크다. 러시아와 발틱3국의 경제력 수준은 10,000달러(1인당 GNI) 내외로 비교적 높은 수준이나 동부유럽 및 코카서스, 중앙아시아의 경제력 수준은 3,000달러(1인당 GNI) 내외로 가장 낮다.

이와 같이 동구권 국가들의 정치·경제 상황이 매우 다양하기 때문에 북한이 체제전환을 추진할 때 북한과 유사한 사례를 찾을 가능성이 높다. 따라서 이들 국가의 체제전환 경험에 대한 연구는 북한의 체제전환 관련 정책방안 마련에 도움이 될 것으로 판단된다.

2. 체제전환과 경제통합 추진

동구권 국가 중 일부는 체제전환이 어느 정도 진전된 이후 EU 및 유로존에 가입하여⁵ 선진국과의 경제통합을 추진하고 있다. 이러한 관점에서 체제전환 이후 이들 국가의 경험은 ‘체제전환’과 ‘경제통합’이라는 두 가지 목표를 함께 추진해 온 것으로 볼 수 있다. 체제전환은 사회주의 계획경제를 자본주의 시장경제로 전환하여 침체된 경제를 활성화시키고 후생을 증진시키는 것을 목표로 하였으며, 경제통합은 중부유럽 및 남동유럽의 일부 국가들이 EU 및 유로존에 가입하면서 안게 된 과제이다. Fabrizio et al.(2009)은 이들 국가가 경제통합을 위한 소위 ‘2차 체제전환’이라는 도전에 직면하고 있다고 설명하고 있다.

남북한이 통일이라는 과제를 완성하기 위해서는 북한의 체제전환과 남한과의 경제통합을 함께 추진해야 한다. 이 점에서 동구권 국가들의 경험은 우리에게 매우 유용할 것으로 판단된다. 특히, 북한의 체제전환과 남북한 경제통합이 시차를 두고 순차적으로 추진될 경우 이들의 경험은 더욱 중요할 것이다. 그동안 우리 정부의 공식 통일방안의 근간이 되고 있는 3단계 통일이나 최근 논의되고 있는 중국 - 홍콩의 특별행정구역(Special Administration Region; SAR) 유형⁶의 통일을 추진할 때 매우 유용할 것이다. 이 때 중국 - 홍콩의 SAR 유형은 남북한이 정치적 통일을 이룬 이후에도 상당 기간 동안 남북한 경제를 분리·운영하는 방식의 통일 유형이다.

⁵ 2004년 8월 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리, 슬로베니아, 발틱3국(에스토니아, 라트비아, 리투아니아) 등 8개국이, 2007년 1월 루마니아, 불가리아 등 2개국이 EU에 가입하였으며 이 중 유로화 사용국은 슬로베니아(2007), 슬로바키아(2009), 에스토니아(2011) 등이다.

⁶ 안예홍·문성민(2007), Goldman Sachs의 Kwon(2009), 남성욱(2010), Mun and Yoo(2012) 등이 이 방식의 통일을 주장하였다.

3. 북한의 변화 가능성 및 방식

최근까지의 상황으로는 북한에서 급변사태가 나타날 가능성이 높지 못하다는 평가가 일반적이지만 그 가능성에 대한 우려는 지속되고 있다. 이러한 우려는 준비 기간이 짧고 경험이 부족한 김정은 정권의 특성, 1990년대 이후 계속되고 있는 북한의 경제난과 이에 따른 계획경제 와해 및 주민들의 시장 활동 증가⁷ 등에 따른 것이다. 특히, 김정은이 권력을 공고히 해 나가기 위해서는 권력 재편이 필요하며 그 과정에서 권력을 잃게 되는 세력의 반발이 나타날 수 있으며 그 반발을 제대로 수습하지 못할 경우 정치적 불안정성이 증대될 수도 있다.

이러한 정치적 불안정성은 중국과 유사한 수준의 개혁·개방이나 동구권과 유사한 수준의 체제전환을 초래하는 요인이 될 수도 있다.

급격한 정치, 경제적 변화 가능성이나 그 방향과 내용에 대해서는 다양한 견해가 있지만, 북한에서 급격한 변화가 나타난다면 그것은 동구권 국가들의 경우처럼 급격한 정권 교체와 체제전환이 될 개연성이 더 클 것으로 판단된다.⁸ 이는 북한이 체제전환 이전의 동구권 국가들처럼 1인 지배에 의한 중앙집권체제를 유지하고 있다는 점 등에 근거한 것이다.

결국, 급변사태에 대한 우려가 증대되고 있는 현실과 달리 줄어들고 있는 동구 체제전환 경험에 대한 연구 노력을 더 강화할 필요가 있다.

이러한 세 가지를 종합해 보면, 동구권 국가의 체제전환 경험은 북한에서의 급격한 변화와 관련하여 다양한 시나리오에 대비해야 하는 우리에게 많은 교훈과 시사점을 줄 것으로 판단되며 이들의 경험에 대한 국내 연구가 해외 연구에 비해 크게 부족한 상황을 고려하면 이에 대한 연구 노력을 더욱 강화할 필요가 있다.

⁷ 주민들의 시장 활동 증가는 단기적으로는 김정일 사망의 충격을 완화해 주는 역할을 했지만 장기적 관점에서 볼 때 외부로부터의 변화의 바람을 확산시키는 역할을 할 수밖에 없을 것이다.

⁸ 이종철(2010)은 북한에서 정권 붕괴 등의 급변사태가 발생할 경우 루마니아 또는 러시아 유형의 체제전환이 이루어질 것이라고 주장하였다.

Ⅲ. 경제성과 관련 기존연구의 주요 논의내용

1. 전환초기 경제상황 악화

가. 경제성장 관련

(1) 초기 생산급감 후 회복세 전환

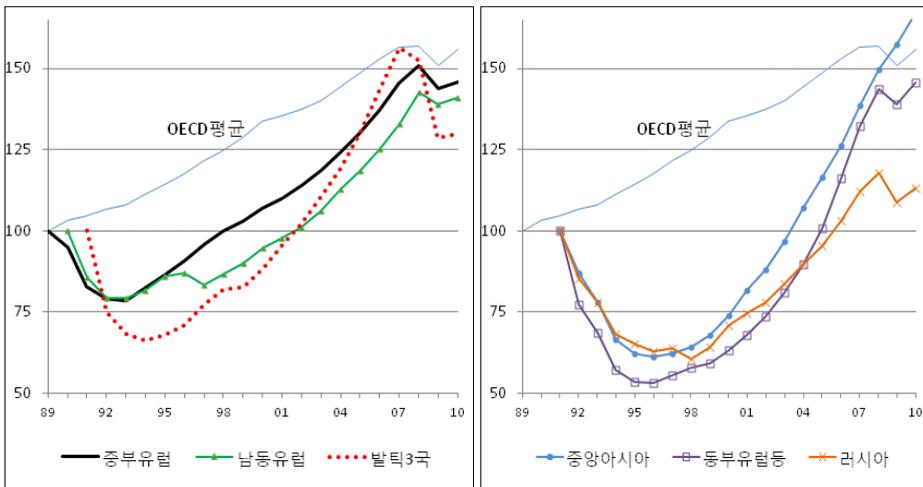
대부분의 동구 체제전환국은 체제전환 초기 4~5년간 생산 감소를 지속하다가⁹ 회복세로 전환되었으며, 9~15년이 지난 뒤에야 체제전환 이전수준을 회복했다.

중부유럽은 서유럽의 영향 등으로 생산 감소 정도가 상대적으로 작았고 짧은 기간 안에 체제전환 이전 수준을 회복하였다. 발트3국은 2000년대 들어 가장 빠른 성장세를 보였으나 2008년 금융위기의 여파로 큰 폭으로 반락했다. 중앙아시아의 경우 초기에는 생산 감소 정도가 컸으나 최근에는 가장 빠르게 성장하고 있다.

<그림 2> 실질 GDP 추이 (체제전환 시작년도=100)

(중부, 남동유럽, 발트3국: CEE)

(러시아, 동부유럽 등, 중앙아시아: CIS)



자료: World Bank, WDI

⁹ Blanchard(1997), Kornai(2000) 등은 그 충격이 예상하지 못했을 정도로 매우 컸던 것으로 평가하였다.

(2) 전환초기 생산 급감 요인

체제전환 초기에 나타난 생산 감소의 정도나 지속 기간은 예상보다 강력하고 길었다. 대부분의 경제학자들은 체제전환이 시작되면 사회주의 계획경제의 문제점이 해소되면서 경제성장이 촉진될 것으로 기대하였으나 이러한 예상과 달리 거의 모든 동구 체제전환국에서 급격한 생산 감소가 나타났다. Kornai(1994)는 이를 일반적인 불황과 다른 독특한 것으로서 경제제도 전반을 변화시키는 과정에서 나타나는 ‘체제전환 불황(transformational recession)’이라고 정의하였다.

이러한 현상이 일종의 퍼즐이라고 인식되면서 생산 감소의 원인을 규명하기 위한 다양한 논의가 이루어졌다. 대표적인 논의로는 ‘수요 측면’에서 원인을 찾는 견해와 ‘공급 측면’에서 원인을 찾는 견해의 두 가지가 있다.

‘수요 측면’에서 원인을 찾는 연구(Berg and Blanchard, 1994; Rosati, 1994)에서는 안정화정책 시행에 따른 총수요 감소가 주요 원인이라는 의견을 제시하고 있다. 그러나 그동안 시장경제 국가에서 시행되었던 안정화정책이 심각한 생산 감소를 초래하지 않았던 경험 등을 근거로 이 견해를 비판하는 연구(Kiguel and Liviatan 1989; Calvo and Vegh 1993)가 많다.¹⁰

‘공급 측면’에서 원인을 찾는 연구(Blanchard and Kremer, 1997; Roland and Verdier, 1997)에서는 계획경제 시스템 붕괴에 따른 생산구조(공급자, 생산자, 소비자 등의 연결구조)가 와해된 것을 주요 원인으로 제시하고 있다. 그동안 계획에 의해 가격과 거래 상대방을 지정 받던 개별 기업 및 소비자가 체제전환 이후, 거래 상대방과 가격을 스스로 결정해야 함에도 불구하고 이들의 가격 협상능력 및 거래 상대방 탐색능력이 부족하여 이를 원활히 수행하지 못함에 따라 생산구조 와해 및 생산 급감 현상이 나타나게 된 것이다.

이외에도 기업에 대한 가격 자유화 이후 상대가격 하락 부문의 생산 감소(Gomulka, 1992; Kornai, 1993), 국가보조금 감축, 실질이자율 상승, 경성예산제약 도입 등에 따른 신용경색(Calvo and Coricelli, 1992), 노동시장이 불완전한 상황에서의 부문간 노동이동의 어려움(Atkeson and Kehoe, 1996), 동구권 국가들의 무역을 관장하던 CMEA(the Council for Mutual Economic Assistance)의 와해 등 다양한 견해가 있다.¹¹

¹⁰ Gerard Roland, *Transition and Economics: Politics, Firms, Markets* (Cambridge: MIT Press, 2000), p. 154; Nauro Campos and Fabrizio Coricelli, “Growth in transition: What We Know, What We Don’t and What We Should,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, No. 3 (2002), p. 819에서 재인용.

이들 견해 중에서 ‘공급 측면’에서의 설명이 더 설득력이 있다고 평가되고 있다.(Roland, 2000; Campos and Coricelli, 2002)¹²

(3) 성장세 전환 요인

성장세로의 전환은 체제전환 이후 4~5년 정도가 경과한 시기에 시작되었으며¹³ 성장세로 전환하기 위해서는 물가 안정이 가장 중요하다는 연구가 많다.(Fischer, Sahay, Végh 1996a,b; de Melo et al., 1997; IMF, 2000) 한편, 성장전환을 위한 인플레이션 수준은 연간 40% 이내로 유지되어야 하는 것으로 분석되고 있다.¹⁴

물론, 인플레이션을 40% 이내로 유지하려는 정책을 시행할 경우 성장에 악영향을 미칠 수밖에 없다는 견해도 있다. 이는 일반적인 시장경제 국가와 달리 사유화 등 핵심적인 구조개혁이 이루어지지 않고 금융시장이 발달하지 못한 상태에서 인플레이션을 낮추기 위한 긴축정책 및 유동성 축소는 기업의 신용경색을 야기할 수 있기 때문이다.¹⁵

이와 같이 부분적으로는 반대 견해도 있으나 거의 모든 실증연구에서 인플레이션이 성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석하고 있으며, 물가 등의 안정이 성장세 전환의 필수 조건일 뿐 아니라 적어도 안정화가 이루어지기 이전에는 성장세 전환이 이루어질 수 없다는 데 대해 대체로 일치된 견해를 보이고 있다.¹⁶

물가 안정을 위해서는 재정적자 축소, 고정환율제도 등의 안정화 정책이 필요하며 중앙은행의 독립성의 필요성도 많은 연구에서 제시되고 있다.(Fischer, Sahay,

¹¹ Gerard Roland, *Transition and Economics: Politics, Firms, Markets*, pp. 154~157; Jan Svejnar, “Transition Economies: Performances and Challenges,” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1 (2002), pp. 9~10에서 재인용.

¹² 한편, Svejnar(2002)는 모든 견해가 나름대로의 설명력을 가지고 있기 때문에 한 가지 견해만이 완벽하다고 말할 수 없다는 견해를 제시하였다.

¹³ Fischer, Sahay, Végh(1996b, p. 229)는 1994년을 기준으로 하여, 성장세로 전환된 국가들의 체제전환 불황 지속기간이 3.6년, 성장세로 전환되지 못한 국가들의 체제전환 불황 지속기간이 4.7년이라고 설명하고 있다.

¹⁴ Bruno and Easterly(1995)는 연간 물가상승률이 40%를 넘을 경우 지속성장이 불가능하다고 주장하였다.

¹⁵ Stanley Fischer, Ratna Sahay and C. A. Vegh, “Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience,” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2 (1996), pp. 46~47에서 재인용.

¹⁶ Oleh Havrylyshyn, “Recovery and Growth in Transition: A Decade of Evidence,” *IMF Staff papers*, 48 (2001), pp. 60~68에서 재인용.

나. 고용 관련

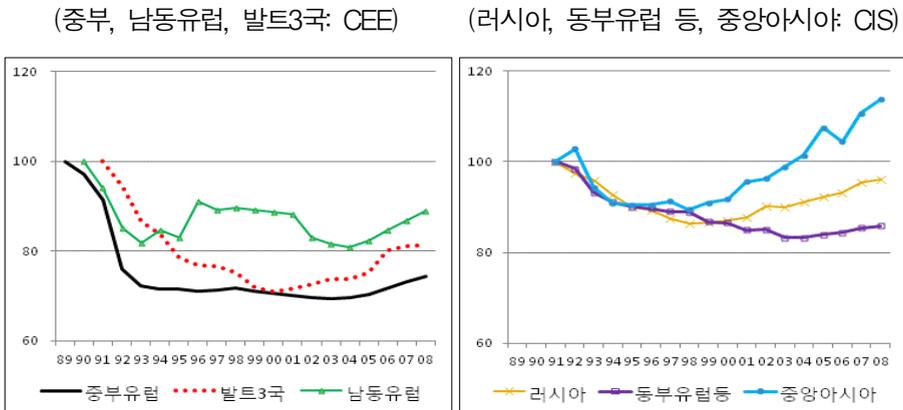
(1) 초기 급감 후 완만한 회복

고용은 L-curve 또는 U-curve 형태를 보이고 있어 J-curve 형태를 보인 경제성장과 차이가 있다. 특히, CEE 국가들은 GDP가 성장세로 전환된 이후에도 고용이 회복되지 않고 있다.

지역별로 보면 CEE 국가들은 체제전환 초기 고용감소 폭이 컸을 뿐 아니라 회복세도 저조한 반면 CIS 국가들은 체제전환 초기 고용감소 폭이 적었을 뿐 아니라 회복세도 양호했다. 이는 경제 회복세에 있어서 CEE 국가가 CIS 국가에 비해 생산감소 폭이 적고 회복세도 양호했던 것과는 대비되는 현상이다.¹⁸

한편, CIS 국가의 고용상황이 비교적 양호했지만, 이들의 고용의 질은 양호하지 못한 것으로 평가된다. 이들 국가의 노동자들은 구조조정이 안 된 기업, 비공식 부문, 농업 등에서의 비생산적 일자리를 유지하고 있기 때문이다.

<그림 3> 고용지수 추이 (체제전환 시작년도=100)



¹⁷ Strašek(1998), Drabek and Brada(1998) 등과 같이 변동환율제도가 고정환율제도에 비해 우월하다고 주장하는 견해도 있다.

¹⁸ 한편, CIS 국가의 고용감소 규모가 작다는 것은 기업 및 일자리 구조조정이 지연되고 있다는 것을 의미할 수도 있기 때문에 바람직하지 못할 수도 있으며, 이와 같은 맥락에서 CEE 국가의 고용감소 규모가 크다는 것은 기업에 대한 구조조정이 빠르게 진행된 것이기 때문에 중장기적으로는 나쁘게 볼 필요가 없다는 견해도 있다. (Rutkowski, 2006)

(2) 지역간 차별화 원인

지역간(CEE 대비 CIS)의 고용상황 차별화 원인에 대해 많은 연구가 이루어졌으며 대부분 노동정책 또는 노동제도의 차이가 주요 원인으로 분석되고 있다.

CEE 국가에서는 임금하락 대신 고용감소 정책을, CIS 국가에서는 고용감소 대신 임금하락 정책을 선택했으며¹⁹ 그 이유는 노동제도의 차이에 기인하는 것으로 분석되고 있다. 예를 들어 Garibaldi and Brixiova(1998)는 CIS 국가들에 비해 CEE 국가들에서 더 높은 수준의 실업 수당 및 최저임금이 보장되고 있기 때문이라고 분석했으며, 고용보호(Cazes and Nesporova, 2003), ALMP(Active Labor Market Policies)(Rovelli and Bruno, 2007), 세금제도(Fialova and Schneider, 2009; Behar, 2009) 등도 주요 제도로 제시되고 있다.

한편, 전환 초기의 급격한 고용감소는 체제전환 과정에서 나타날 수밖에 없는 현상으로 이해되면서 이 주제에 대해서는 많은 연구가 이루어지지 않았다. 체제전환 이전에는 공식적으로는 완전고용 상태에 있었으나 실상은 ‘직업을 가진 상태에서의 실업(unemployment on the job, Rutkowski, 2006)’ 상태에 있었으며 체제전환이 시작된 후 기업 및 일자리에 대한 구조조정이 이루어지면서 실업이 증대될 수밖에 없었던 것으로 인식되고 있다.

다. 물가 관련

(1) 초기 급등 후 안정

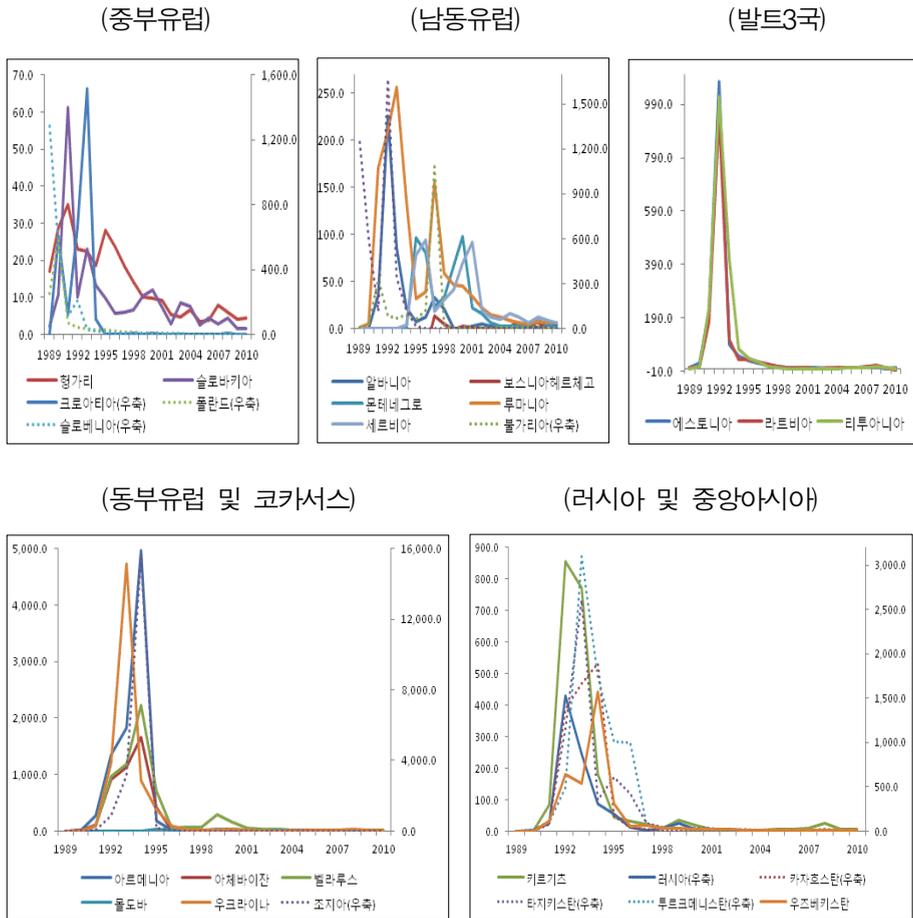
대부분 동구 체제전환국들의 물가는 전환 초기에 크게 불안한 양상을 보인 후 3년 정도 지난 1993년부터 상승률이 떨어지기 시작하였다.

지역별로는 중부유럽과 발트 3국의 물가가 상대적으로 안정적이었다. 중부유럽의 슬로바키아와 헝가리의 전환초기 물가상승률이 연 30~60% 상승에 그쳐 가장 안정적이었으며 발트3국은 전환초기 연 1,000%까지 상승하였으나 체제전환 후 2~3년여 만에 안정세로 돌아서 1998년경부터는 연 10% 이내로 안정되기 시작하였다.

¹⁹ A. Tichit, “The Optimal Speed of Transition Revisited,” *European Journal of Political Economy*, Vol. 22, No. 2 (2006), p. 350에서 재인용.

<그림 4> CPI 상승률 추이

(연간, %)



자료 : EBRD

(2) 급격한 물가 상승 요인

체제전환 초기의 물가 급등 요인으로는 화폐과잉축적(monetary overhang),²⁰ 체제전환 이전의 상대가격 왜곡의 조정,²¹ 통화 공급 증가 및 재정규율의 부족,

²⁰ 화폐과잉축적(monetary overhang)은 배급제 하에서 물품 공급이 부족하여 임금 등으로 지급 받은 현금을 사용하지 못하고 주민들이 가지고 있는 현상을 의미하는 것으로서 가격통제로 인해 퇴장 화폐가 인플레이션으로 현실화되지 못하는 현상은 억압된 인플레이션(repressed inflation)으로 표현된다.

²¹ 상대가격 왜곡의 조정이 인플레이션에 미친 영향은 체제전환 초기에는 컸으나 인플레이션 안정기(moderate inflation)에는 크지 않았던 것으로 분석되고 있다.(Coorey et al., 1996)

해외 물가 및 환율 상승 등의 외부 요인, 임금상승에 따른 비용 상승 등이 제시되고 있다.

체제전환 이전에 누적된 ‘화폐과잉축적’은 체제전환 초기 가격자유화와 맞물려 물가수준의 점프를 초래했다는 주장이 많다.(Calvo and Frenkel, 1991; Maliszewski, 2000) 그러나 그 효과는 빠르게 사라졌으며(Coorey, 1996) 그 정도도 크지 않았던 것으로 분석된다.(Chang, 1994; Kim, 1999)²²

결국 화폐과잉축적은 체제전환 직후 한 번의 가격 점프를 설명하는 데에는 도움이 될 수 있지만, 예상보다 크고 길었던 가격 점프를 모두 설명하기는 어렵다는 견해가 일반적이다. 화폐과잉축적 이외의 요인으로는 환율 상승(Maliszewski, 2000), 체제전환 이전의 왜곡된 상대가격의 조정(Chang, 1994), 가격보조금 폐지에 따른 비용 상승(Kim, 1999) 등이 복합적으로 작용하여 체제전환 직후의 가격 점프를 초래한 것으로 볼 수 있다.

한편, 초기의 가격 점프 이후에도 2~3년 동안 높은 수준의 인플레이션이 지속되었으며 이 기간의 인플레이션 원인에 대해 더 많은 연구가 이루어졌다.²³ 그러나 그 원인에 대해서는 연구자 또는 지역별로 다른 분석이 제시되고 있어 통일된 견해가 형성되지 못하고 있다. 예를 들어, 통화 공급 증가 및 재정규율의 부족(Sahay and Végh, 1995; De Melo et. al., 1997), 해외 물가 및 환율 상승 등의 외부 요인(Kutan and Brada, 1999), 임금상승에 따른 비용 상승(Coorey et al. 1996) 등 다양한 요인이 원인으로 제기되고 있다.

이처럼 다양한 견해가 제시되고 있는 것은 지역별 또는 국가별로 인플레이션의 원인이 다르기 때문인 것으로 분석되고 있다. 예를 들어, 폴란드, 체코, 헝가리 등의 경우에는 통화량 증가보다는 해외 물가 및 환율 상승(Kutan and Brada, 1999) 또는 임금 상승(Welfe, 2000) 등이 주요 요인으로 거론되는 반면, 러시아의 경우에는 통화량 증가가 주요 요인으로 분석되고 있다.(Nikolić 2000, Buch 1998, Korhonen 1998)²⁴

결국, 체제전환 이후 지속된 인플레이션 요인은 시기별 및 지역별로 그 원인이

²² Kim(1999)은 1992년 1월 245%에 달했던 소비자물가 상승에서 61.3%p 정도가 화폐과잉축적에 따른 것으로 추정하였다.

²³ 물가상승률이 하락세로 전환된 이후에도 연 15~30%의 비교적 높은 수준의 인플레이션(moderate inflation)이 5년 정도 지속되었으며 대부분 연구에서는 물가 점프 이후 2~3년과 이후의 5년여를 모두 포함하는 기간을 대상으로 물가상승 원인을 분석하였다.

²⁴ Byung-Yeon Kim, “Modeling Inflation in Poland: A Structural Cointegration Approach,” *Eastern European Economics*, Vol. 46, No. 6 (2008), pp. 5~6에서 재인용.

다르기 때문에 체제전환국 전체를 한 가지 요인으로 설명하기는 곤란한 것으로 판단된다.

(3) 물가안정을 위한 정책

물가 등의 안정을 위한 안정화 정책으로는 재정규율 강화, 환율목표제, 고정환율제도 도입, 중앙은행 독립성 제고, IMF 지원 하에서 시행된 안정화 프로그램 등이 제시되고 있다.(Fischer, Sahay, Végh, 1996a, Havrylyshyn, 2001; IMF, 2000) 특히, IMF(2000)는 IMF 지원 하에서 시행된 안정화 프로그램 등이 중요한 계기를 제공하면서 물가안정을 달성한 것으로 평가하면서 물가상승세가 IMF 지원 하에 시행된 안정화프로그램²⁵ 시작과 더불어 둔화되기 시작하여 2년 후에는 대부분 국가에서 안정적이라고 평가되는 범위(연 40% 이내)까지 둔화된 것으로 평가하고 있다.

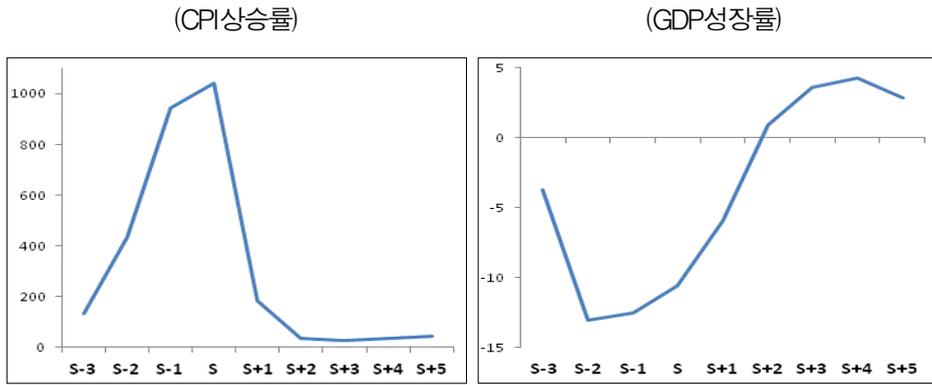
동구 체제전환국의 인플레이션 자료를 보면, 안정화 프로그램 시행년도(S)를 기준으로 작성한 <그림 5>에서 보는 바와 같이 CPI상승률²⁶이 안정화 프로그램 시행 다음해(S+1)부터 큰 폭으로 낮아졌으며, GDP성장률²⁷도 안정화 프로그램 시행 2년(S+2) 경과시점부터 플러스를 보이는 것을 알 수 있다.

²⁵ 안정화프로그램은 1990년에 폴란드, 헝가리, 1991년에 불가리아, 체코, 슬로바키아, 1992년에 슬로베니아, 발트3국, 알바니아, 1993년에 루마니아, 크로아티아, 키르기스스탄, 몰도바, 1994년에 마케도니아, 아르메니아, 벨라루스, 조지아, 카자흐스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄, 1995년에 아제르바이잔, 타지키스탄 등에서 시행되었다.

²⁶ 불가리아, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 라트비아, 알바니아, 크로아티아, 마케도니아, 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 카자흐스탄, 러시아, 우크라이나 등 14개국이 포함되었다.

²⁷ 불가리아, 체코, 헝가리, 루마니아, 슬로바키아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 알바니아, 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 조지아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰도바, 몽골, 러시아, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 우크라이나 등 22개국이 포함되었다.

<그림 5> 안정화프로그램 시행전후 물가상승률 및 경제성장률 추이
단위: %



주: 1) “S”는 안정화프로그램 시행년도

2. 성장 결정요인

체제전환 이후 최근까지 가장 많은 연구가 이루어진 주제는 ‘경제성장 결정요인’이다. 이들 성장결정요인은 2000년경을 전후하여 달라지고 있다.²⁸

가. 1990년대 성장결정요인

1990년대의 성장 결정요인으로는 거시경제 안정, 초기 조건, 구조 개혁, 제도 개혁 등 체제전환 특유의 요인들이 중요한 것으로 분석되고 있다.

거시경제 안정(macroeconomic stabilization)은 물가상승률을 일정 수준 이내로 낮추는 것을 주요 내용으로 한다. 이를 위해 정부재정지출과 통화증가를 등에 대한 규범을 강화하는 것을 주요 정책내용을 한다.(IMF, 2000) 거시경제 안정은 성장세 전환이나 지속성장 등 여러 측면에서 성장에 중요하다는데 대해 일치된 견해가 형성되어 있어 성장결정요인 중에서 이점이 가장 적은 요인이다.(Havrylyshyn, 2001) 물가안정에 도움이 되는 정책으로는 재정긴축, 고정환율제, 중앙은행 독립 등이 제시되고 있다.

초기 조건(initial conditions)은 초기 소득수준, 계획경제 지속 기간, 서유럽과

²⁸ Dragutinovic Mitrovic and Ivancev(2010)은 2000년경을 전후하여 성장결정요인이 달라졌다고 주장하였다. 또한 Fidrmuc and Tichit(2009)은 성장패턴의 구조변화가 개혁의 정도에 따라 3차례(개혁 준비→초기 개혁, 초기 개혁→완만한 개혁, 완만한 개혁→진보된 개혁) 정도 나타나고 있다고 주장하였다. 이 때 완만한 개혁에서 진보된 개혁으로 변화된 시기가 대체로 1990년대 중반~2000년 초반에 걸쳐 이루어졌다.

의 거리, 산업화 정도 등을 의미한다. 초기조건은 체제전환초기 국가별 체제전환 정책의 선택을 다르게 하고, 그 결과 경제적 성과에 차이를 초래한 주요 원인으로 분석되고 있다.(de Melo et al., 1997; Heybey and Murrell, 1999, Wolf, 1999) 이러한 초기조건은 영향은 시간이 경과하면서 감소한다는 분석이 일반적이지만 (Havrylyshyn et al., 1999) 개혁 속도와 시장경제 제도 구축에 미치는 간접 영향을 통해 적어도 2000년경까지는 그 효과가 지속된다는 견해도 있다.(Falcetti et al, 2002; Cerović and Nojković, 2009)²⁹

이들 요인(거시경제 안정, 초기 조건)에 대해서는 이견이 비교적 적지만 개혁, 특히 구조개혁이 경제성장에 미치는 영향에 대해서는 많은 연구가 이루어졌음에도 불구하고 연구자에 따라 대체로 다른 견해를 제시하고 있다.

구조 개혁(structural reform)은 가격 및 무역 자유화, 사유화, 기업과 금융기관을 시장경제에 맞게 개편하는 것 등을 의미한다. 가격 및 무역 자유화는 가격이 시장에서 자유롭게 결정되도록 하고 무역장벽을 낮추는 일련의 과정이며, 사유화는 개인이 기업의 소유권을 소유하도록 허용하고 기존 국유기업의 소유권을 개인에게 이전하는 것을 의미한다.(IMF, 2000) 자유화(liberalization)와 사유화(privatization)가 경제성장에 미치는 영향에 대해서는 연구자마다 다양한 견해를 제시하고 있으며 최근까지도 논란이 지속되고 있다. 자유화는 주로 속도의 관점에서 경제성장에 미치는 영향에 대한 분석이 이루어졌다. 대체적으로, 체제전환 초기의 급격한 생산 감소 시기에는 자유화 속도가 부정적으로 작용하였으나 성장 전환 이후에는 지속적인 자유화가 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다.(Popov, 2007) 사유화는 기업의 경영환경을 개선할 수 있는 보완적인 제도 개혁이 병행될 경우에 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다.(Estrin et al. 2009) 그러나 잘못된 사유화는 성장을 저해할 수 있다는 지적도 있다.(Zinnes et al. 2001) 사유화 전략으로는 소규모 사유화는 전환 초기에 빨리 진행하고, 대규모 사유화는 오랜 시간을 갖고 천천히 진행하는 것이 바람직한 것으로 평가된다.(Fischer and Sahay 2000; Falcetti et al, 2006) 가장 최근 연구인 Babecký and Campos(2011)는 기존 연구 46개를 종합 분석한 결과 가격 자유화와 사유화의 효과는 거의 없고 무역 자유화만이 경제성장에 도움이 되는 장기적인 효과가 있다고 주장하였다.

²⁹ Cerović and Nojković(2009)은 초기조건이 빠른 개혁에 맞지 않을 경우 개혁과 제도 구축의 속도를 늦추면 성장에 도움이 될 수 있다는 견해를 제시하였다.

제도 개혁(institutional reform)은 넓게는 ‘게임의 룰’, 좁게는 ‘경제주체간의 거래를 관장하는 규칙’을 확립하는 것을 의미하며, 구체적으로는 소유권 보호, 규제, 거시경제 안정, 사회보장, 분쟁조정 등에 대한 공식, 비공식 제도의 질 또는 효율성의 발전 등을 포함한다. 이러한 제도 개혁은 생산비용과 시장운영의 효율성을 결정하며(Efendic and Pugh, 2007) 소유권 형성, 계약이행 보장 등을 가능하게 하여 시장 원리에 근거한 상업 및 금융거래의 효율성을 강화한다.(Beck and Laeven, 2006) 제도 구축이 경제성장에 미치는 경로로는 거래비용(North, 2006), 요소의 생산성(Eicher et al. 2006), 인적 및 물적 자본의 규모와 투자 인센티브(Gwartney et al. 2004) 등이 제시되고 있다.³⁰

경제성장을 위한 제도 구축의 중요성은 체제전환 초기부터 점진 개혁론자에 의해 제기되었으며, 최근에는 시장경제에서의 제도의 중요성을 주장한 North(1990) 이후 체제전환 경제에서의 제도의 중요성이 재조명되고 있다. 이에 따라 체제전환국에 대해서도 제도 구축 관련 연구가 활발하게 이루어지고 있으며, 실증연구에서도 종합적인 제도 구축의 질을 수치화한 인덱스를 이용하여 제도 구축과 성장이 양의 상관관계에 있다는 분석결과가 늘어나고 있다.(Havrylyshyn and van Rooden, 2003; Beck and Laeven, 2006; Redek and Sušjan, 2005) 다만, 제도는 개념이 추상적일 뿐 아니라 포괄범위도 넓어서³¹ 어떤 제도가 어떻게 영향을 미치는지, 제도의 구체적 내용, 제도 구축 순서, 여타 정책과의 선후관계 등의 세부 내용에 대해서는 일치된 견해를 형성하지 못하고 있다.

나. 2000년대 성장결정요인

2000년대 들어서는 교육(인적자본 축적)·투자(물적자본 축적)·인구 등의 요소 투입, FDI 등 일반적 성장결정요인의 설명력이 증대된 반면 1990년대에 중요시되었던 체제전환 특유의 성장결정요인의 설명력은 감소한 것으로 평가된다.

³⁰ Adnan Efendic and Pugh Geoff, “Institutions and Economic Performance: An Overview of Empirical Research with the Main Focus on Transition Economies,” *South East European Journal of Economics and Business*, Vol. 2, No. 1 (2007), p. 26.

³¹ Beck and Laeven(2006)은 제도를 협의의 개념으로 사용하고 있으나 North(1990), Romer(2000) 등은 광의의 개념으로 정의하고 있다. North(1990)는 제도를 사회에 적용되는 ‘게임의 법칙’으로서 공식법률(성문법, 관습법, 제반 규정), 비공식 제약(협정, 행동 기준, 개인의 행동 규칙), 그리고 이들의 이행과 관련된 특성들로 구성된다고 정의하였으며, Romer(2000)는 제도를 사회적 하부구조(social infrastructure)라고 정의하면서 인센티브제도, 사회참여 등에 관한 문화적 요소, 정책에 대한 개인의 신뢰 등 3가지를 의미한다고 설명하고 있다.

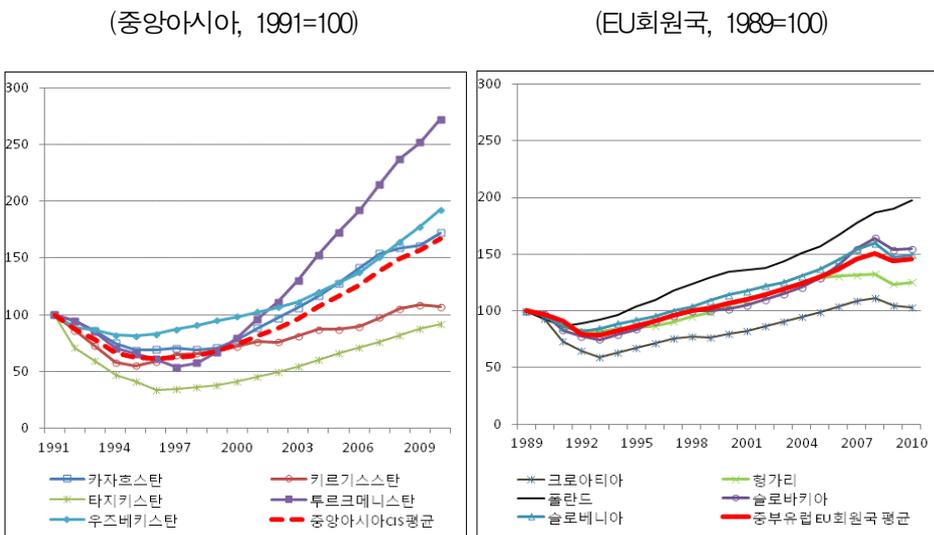
요소투입은 1990년대에는 성장과 관련이 없는 것으로 분석되었다.(Havrylyshyn, 2001; Campos, 2001) 그러나, 2000년대 들어 설명력이 증대되고 있다는 평가가 많아지고 있다. 다만, 성장과 요소투입의 상관관계 정도가 여타 시장경제 국가들에 비해 약한 것으로 나타나고 있어 아직은 동구권 국가들의 체제전환이 완료되지 못한 것으로 해석된다.(Cerović and Nojković, 2009)

FDI 역시 2000년대 이후 경제성장에 대한 설명력이 크게 증가한 것으로 분석된다. FDI는 국내수요 증가와 함께 2000~2008년중의 동구 체제전환국의 성장에 가장 중요한 요인으로 평가된다.(EBRD, 2010)

이외에 중앙아시아의 고성장 요인, 경제 및 통화 통합과 성장의 관계 등에 대해서도 많은 논의가 이루어지고 있다.

<그림 6>에서 보는 바와 같이 EU 가입 체제전환국은 2010년 현재 체제전환 이전의 150% 수준에 도달한 데 비해 중앙아시아 국가들은 170% 수준에 이르고 있다. 이는 중앙아시아 국가들에서 전환 초기 생산 감소폭이 EU 신규 가입 체제전환국들에 비해 상대적으로 컸던 상황에서 나타난 현상이기 때문에 중앙아시아 국가들의 성장요인과 경제통합이 경제성장에 미치는 영향에 대한 연구가 늘어나고 있다.

<그림 6> 중부유럽 EU회원국과 중앙아시아 국가의 체제전환이후 성장추이



자료 : World Bank

특히, 중앙아시아를 비롯한 CIS국가들은 개혁 정도가 여타 체제전환국 기준으로 볼 때 매우 미흡함에도 불구하고 2000년대 이후 높은 성장세를 보임에 따라 이들의 고성장 요인에 대해 많은 연구가 이루어지고 있다. 풍부한 자원과 최근의 원자재 가격 상승을 주요 성장요인으로 보는 견해가 많으나 이에 대해 다른 견해를 제시하는 연구도 많다. 예를 들어 Stark(2010)는 중앙아시아의 독재 또는 권위주의 정권이 동아시아에서와 같이 경제 성장에 도움이 되었다는 견해를, Davis(2010)는 낮은 수준의 경제개혁이 경제성장에 영향을 미친 것이 아니라 견조한 경제성장이 더딘 개혁을 가능하게 한 것이라는 견해를, Havrylyshyn(2008)은 CIS 국가들의 경우 개혁 실적이 부진하지만 2000년에 들어 최소 기준의 개혁 수준에 도달했기 때문에 성장이 가능했다는 견해를 제시하고 있다.

체제전환국의 경제 및 통화 통합 효과에 대해서는 여러 연구에서 실증분석을 하고 있으나 경제이론에서 제시하고 있는 긍정적인 영향을 증명하지 못하고 있다.(자세한 내용은 다음 절 참조)

3. 경제 및 통화 통합의 효과

체제전환국 중에서 발틱3국 및 중부유럽(크로아티아 제외) 7개국 등 10개 국가가 2004년 및 2007년 EU에 가입하였으며,³² 이들 중 슬로베니아, 슬로바키아, 에스토니아 등 3개국이 2007~2011년에 걸쳐 유로를 사용하기 시작하였다.³³

이들 국가의 경제통합 및 통화통합 효과는 분석가능 기간이 짧을 뿐 아니라 글로벌 금융위기와 유럽위기 등으로 경제상황이 급변하고 있어 평가하기 어려운 측면이 있으나 2008년 이후 부정적인 평가가 늘어나고 있다.

가. 경제통합 효과

경제통합의 효과는 실적분석 측면에서 뿐만 아니라 이론적으로도 다양한 견해가 제시되고 있다. 이론적으로 볼 때 통화통합은 무역 증대, FDI 유입 등 인적 및 자본 축적 등을 통해 성장에 긍정적인 영향을 미치며 통합 국가들 간에 소득 수렴이 나타난다는 전통적 무역이론(Viner, 1950) 등이 제시되었으나 이후 연구에서는 통

³² 2004년 5월에 Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Hungary 등 8개국이 2007년 1월에 Bulgaria, Romania 등 2개국이 EU에 가입했다.

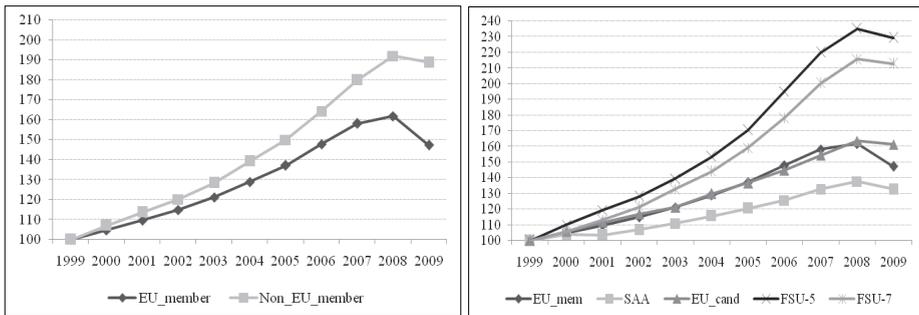
³³ 슬로베니아는 2007년부터, 슬로바키아는 2009년부터, 에스토니아는 2011년부터 유로를 사용하기 시작하였다.

합되는 국가의 동질성 여부에 따라 수렴 여부가 달라진다고 견해를 보이고 있다.³⁴

EU에 가입한 체제전환국의 소득수렴 여부에 대한 실증연구에서는 대체로 그 속도는 느리지만 소득 수렴 현상이 나타나고 있다는 분석결과가 제시되고 있다.³⁵

그러나, EU와의 경제통합이 이들 체제전환국의 경제성장을 증진시켰는지에 대해서는 긍정적인 견해(Prochniak and Rapacki, 2008)와 부정적인 견해(Dragutinovic- Mitrovic and Ivancev, 2010)로 나뉘어 있다. 이들 연구는 분석 방법의 차이에도 그 원인이 있지만 비교대상 국가들이 다른 것이 주요 원인이었다. Prochniak and Rapacki(2008)는 EU 회원국 전체를, Dragutinovic-Mitrovic and Ivancev(2010)는 체제전환국 전체(27개국)를 대상으로 분석하고 있다.

<그림 7> 동구 체제전환국의 성장을 추이(EU 가입국 대비 미가입국 비교) (1999=100)



주: EU_mem 은 Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Slovak Republic, Hungary, Romania, Bulgaria, Slovenia 등을, SAA는 Stabilisation and Association Agreement(SAA)에 가입한 크로아티아와 마케도니아 등을, EU-cand는 가입이 예상되는 Bosnia and Herzegovina, Serbia, Albania 등을 FSU-5 및 FSU-7은 EU 가입 절차가 진행하지 않고 있는 구소련 국가들을 의미

자료: EBRD 데이터베이스, Dragutinovic-Mitrovic and Ivancev(2010) p. 17~18에서 재인용

³⁴ 전통적 무역이론(Viner, 1950)에서 경제통합이 경제발전 수준의 실질 수렴을 이끈다는 수렴이론(convergence theory)이 제시되었으나 이후 연구에서는 통합되는 국가의 동질성 여부에 따라 수렴 여부가 달라진다고 견해를 보이고 있다. 동질적인 집단(homogeneous group)에 속하는 국가들의 경제통합에서만 소득수준 수렴이 나타나며, 이질적 집단(heterogenous group)에 속하는 국가들의 경제통합에서는 실질소득의 수렴이 나타나지 않는다는 견해를 제시하였으며(Baumol, 1986) 경제통합이 경제발전 수준의 비대칭성을 증대시킬 수 있다는 견해(Krugman, 1991)가 제시되기도 하였다.(Vojinovic et al., 2010, p. 308; Rapacki and Prochniak, 2009, p. 2에서 재인용)

³⁵ European Commission(2001), Wagner and Hlouskova(2002), EEAG(2004), Kaitila(2004), Kutan and Yigit(2004, 2005), Varblane and Vahter(2005), Próchniak(2008), Vojinović and Oplotnik(2008) 등 많은 연구에서 CEE 국가들의 소득수렴 여부에 대해 실증 분석 한 결과 수렴 기간, 방법 등에서 차이가 있지만 대체적으로 수렴이론이 성립한다는 결과를 제시하고 있다.(Vojinović et al., 2009, p. 129에서 재인용)

결국, EU에 가입한 10개 체제전환국(CEE-10)은 기존 EU 회원국(EU-15) 국가들에 비해서는 성장률이 높지만 여타 체제전환국에 비해서는 성장률이 낮다는 것을 의미한다. 이는 CEE-10 국가들이 EU에 가입하면서 EU-15 국가들과 성장 경로가 비슷해지면서 성장세가 둔화된 것으로 볼 수 있다. 더욱이 글로벌 경제위기의 영향도 EU에 가입하지 않은 체제전환국보다 더 크게 나타나고 있어 경제통합의 효과에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다.³⁶

나. 통화통합 효과

유로화를 사용하고 있는 체제전환국은 3개 국가에 불과하고 가입 이후 기간도 짧기 때문에 이들 국가의 통화통합 효과를 실증 분석한 연구는 아직 없다. 다만, EU에 가입한 체제전환국을 대상으로 이들이 유로화를 사용할 경우 발생하게 될 편익과 비용을 추산한 연구가 일부 있다.

이들의 평가는 유로존 전체에 대한 평가와 마찬가지로 2008년 이후에는 대부분 부정적인 견해를 보이고 있다.

유로존의 통화통합 효과에 관한 최근 연구에서는 2007년까지는 통화통합에 따른 편익이 더 큰 것으로 평가되었으나, 2008년 남유럽 국가들의 재정위기 이후에는 비용이 기존 연구에서 제시되었던 것보다 큰 것으로 평가되고 있다.(De Grauwe 2011, Razin and Rosefield, 2012, Lin and Treichel, 2012)

이러한 평가와 마찬가지로 EU에 가입한 체제전환국에 대해서도 통화통합에 따른 비용이 기존 연구의 예상보다 크게 나타날 수 있다는 평가가 증가하고 있다. 이는 통화통합으로 인해 독자적인 통화 및 환율정책 수단을 상실하는 데 따른 비용이 예상보다 클 수 있기 때문이다.(Jones and Witte, 2011; Bancevičius, 2011) 특히 최근의 위기를 고려할 때 재정통합에 따른 지원 및 통제가 제대로 이루어지지 못하고 있는 상황에서 체제전환국의 경기 사이클(business cycle)이 여타 유로국가들과 다를 수 있어 독자적인 정책수단 상실에 따른 비용이 더 클 수 있다.

³⁶ 발틱3국은 2008년경부터, 여타 EU가입 체제전환국은 2009년부터 성장세가 크게 둔화된 것으로 나타났다.

IV. 북한 체제전환 및 남북통일에 대한 시사점

1. 체제전환에 따른 혼란 완화 방안

가. 체제전환 초기 경제상황 예상

북한은 계획경제 부문이 사실상 붕괴수준에 있으며, 시장경제 부문이 북한경제에서 차지하는 비중이 높기 때문에 체제전환에 따른 경제적 혼란의 크기와 진행 과정이 동구 체제전환국과는 다르게 나타날 개연성도 있다.

그러나 큰 틀에서 보면, 북한이 계획경제 제도 하에서 경제활동이 이루어지고 있으며 만성적인 시장물가 상승이 지속되고 있기 때문에 동구권 국가들에서 나타난 체제전환 초기의 생산 및 고용 감소, 물가 상승 등의 경제적 혼란이 일정 정도는 나타날 수밖에 없을 것이다. 경쟁력이 떨어지는 기업, 느슨하게 고용돼 있는 근로자들은 대부분 구조조정 과정을 거쳐야 하기 때문에 생산 및 고용 감소가 불가할 것이다. 또한, 물가의 경우에도 시장이 확산돼 있기 때문에 시장가격 체계에 맞게 가격자유화를 실시할 경우 그 충격은 완화될 수 있겠지만, 최근 10여년간 지속돼 온 북한의 시장물가 상승 추세와 이에 따른 인플레이션 기대심리가 팽배해 있는 점 등을 고려할 때 통화를 긴축적으로 관리할 수 있는 제도와 이에 대한 신뢰가 쌓이기까지는 상당 수준의 인플레이션이 지속될 것으로 보인다.

따라서 체제전환 이후 북한에서 생산과 고용이 급감하지 않게 하기 위한 방안, 물가안정을 달성하여 경제가 성장세로 진입할 수 있도록 하기 위한 방안 등을 마련할 필요가 있다.

나. 생산급감 완화 방안

생산 급감을 완화하기 위해서는 계획경제 체제가 붕괴되면서 와해된 생산구조를 시장경제에 맞게 재정립할 수 있는 정책과 제도보완이 필요하다. 이는 ‘공급측면’, 즉 생산구조 와해가 생산 급감의 주요 원인이라는 문헌 연구 결과에 근거한 판단이다. 시장경제에 맞는 생산구조를 재정립하기 위해 각 기업이 시장경제에 맞게 거래상대처를 모색하고 가격을 협상할 수 있도록 다양한 교육, 시장정보 제공, 거래 계약 체결에 필요한 제도마련 등을 철저히 준비할 필요가 있다.

다. 고용안정 방안

고용 안정을 위해서는 임금 감소를 용인하여 고용 감소를 최소화하는 정책방안 선택을 고려할 필요가 있다. 이는 고용 상황이 비교적 양호했던 CIS 국가들의 고용정책을 감안한 것이다. CEE 국가에서는 고용보장, 실업보호 등의 사회보장제도가 상대적으로 높은 수준으로 유지하면서 임금감소를 용인하지 않았기 때문에 고용이 줄어드는 결과를 초래하였다. 이에 반해 CIS 국가들은 사회보장제도가 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 임금이 줄어드는 것을 용인할 수밖에 없었기 때문에 결과적으로 고용 감소가 적게 나타나게 된 것이다.

따라서 고용 감소의 충격을 최소화하기 위해서는 임금이 경제상황에 따라 신속적으로 움직일 수 있도록 하고, 주민들의 생활 안정을 위해서는 별도의 사회보장 제도를 마련하는 방안을 고려할 필요가 있다.

라. 성장세 전환 및 물가안정 방안

성장세로의 전환을 위해서는 물가안정을 달성하기 위한 정책과 제도 보완이 필요하다. 재정규율 강화, 중앙은행의 독립성 보장, 고정환율제도 등의 제도적 보완과 일정 정도의 긴축정책이 필요한 것으로 판단된다.

다만, 물가상승 원인, 긴축정책의 영향 등에 대해 다양한 견해가 있는 점을 고려하여 신중한 정책 마련이 요구된다.

먼저, 동구 체제전환국의 물가상승 요인이 국가마다 다소 차이가 있었던 점을 고려하여 북한 체제전환의 경우에도 물가상승 원인이 통화량증가, 환율상승, 임금상승 등 어디에 있는지를 면밀히 분석하여 물가안정 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

또한 긴축정책이 생산 감소의 원인으로 작용할 수 있다는 일부 견해를 감안하여 안정화 프로그램의 시행 시기를 생산 링크 재구축 및 시장 메커니즘 작동 시작 단계에서 시행하고, 와해된 생산구조가 시장경제에 맞게 재정립되기까지는 한시적으로 완화적 재정·금융정책을 시행하는 방안도 고려할 필요가 있어 보인다. 아울러 안정화 프로그램 시행이 기업의 생산 활동을 저해하지 않도록 생산 지원책 마련도 함께 모색할 필요가 있다.

2. 장기성장을 위한 정책방안 및 통합 방안

가. 장기성장을 위한 정책방안

북한의 장기 성장을 위한 정책은 시기별로 초점을 달리할 필요가 있어 보인다. 동구 체제전환국의 경험에 관한 기존연구에서 경제구조 변화 시기와 변화 이후에 성장 결정요인이 달라지고 있다는 견해가 제시되고 있는 점을 고려하여 각 시기별로 다른 성장전략을 마련할 필요가 있을 것으로 판단된다.

경제구조 변화 시기에는 시장경제로의 변화가 진행 중이기 때문에 안정화, 구조 개혁, 제도 개혁 등 체제전환 특유의 요인들이 경제성장에 중요한 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다.³⁷ 물가안정을 의미하는 안정화는 성장세 전환 뿐 아니라 지속성장을 위해서도 매우 중요하며, 구조 및 제도 개혁은 북한경제의 초기조건에 적합한 수준에서 속도와 순서를 고려한 방안을 마련할 필요가 있다.

경제구조 변화 이후 시기에는 인적·물적 투자, FDI 등 일반적 경제성장 요인이 중요한 것으로 분석되고 있다. 이 시기에는 일반적인 시장경제 국가들과 마찬가지로 성장 전략을 추진할 필요가 있다.

한편, 자유화와 사유화를 의미하는 구조 개혁이 성장에 도움이 되는지에 대해서는 논란이 지속되고 있어 이에 대해서는 보다 많은 주의를 기울일 필요가 있다. 일부 연구에서는 경제구조 개혁이 경제구조 변화 전후 모든 시기에 있어서 성장에 긍정적인 영향을 미친다는 견해를 제시하고 있으나 이에 대해 부정적인 견해를 제시하는 연구도 상당히 많다. 최근에는 구조 개혁과 제도 개혁이 보조를 맞추는 것이 중요하며, 구조 개혁은 일정 수준을 넘어서는 것이 중요하다는 견해가 제시되고 있는 점을 유념할 필요가 있다.

나. 남북한 경제 및 통화 통합 방안

북한이 체제전환을 추진한 후 일정 기간이 경과한 후에 남북한 경제 및 통화통합을 추진하더라도 구체적인 방법과 시기의 선택에는 신중을 기할 필요가 있다. 경제통합은 남북한의 소득수렴 현상이 나타나면서 북한지역의 성장 속도를 둔화시킬 수 있으며, 통화통합은 북한지역의 독자적인 통화 및 환율 정책 수단을 상실하는 비용이 클 수 있기 때문이다.

³⁷ 주요 성장 결정요인인 초기조건은 정책적으로 변화시킬 수 없는 것이기 때문에 성장을 위한 정책방안 마련을 위한 논의 대상에서 제외하였다.

V. 맺음말

동구권 국가들의 체제전환 경험의 다양성과 경제 및 통화 통합을 추진하고 있다는 점 등에서 동구권 국가들의 체제전환 경험은 북한의 체제전환과 남북한 통일에 다양한 시사점을 주고 있다.

동구권 국가들은 체제전환 이후 극심한 경제적 혼란을 겪었다. 생산은 전환 초기에 급감한 후 5년여가 경과하면서 성장세로 전환하는 J-curve 형태를 보였으며, 고용은 급감한 후 최근까지도 제대로 회복하지 못하는³⁸ L-curve 형태를 보였다. 물가는 초기에 급등한 후 3년여 동안 높은 상승률을 지속하였다.

전체적으로는 이러한 공통된 특성을 보이고 있으나 지역 및 개별 국가별로 보면 초기 상황뿐 아니라 전환 이후의 개혁 실적, 경제성장 속도, 고용 상황 등 여러 측면에서 차이를 보이고 있다.

경제성과 관련 논의에 대한 문헌을 연구한 결과 일부 주제에 대해서는 아직도 논쟁이 지속되고 있으나 대부분의 주제에 대해서는 대체로 일치된 견해를 보이고 있음을 알 수 있었다. 전환초기 생산 급감 요인, 성장세 전환 동력, 지역별 고용상황 차별화 요인, 성장 결정요인의 시기별 변화 등에 대해서는 대체로 일치된 견해를 보이고 있다. 전환초기 생산 급감은 생산구조 와해에 따른 공급측면 요인이 안정화 정책에 따른 수요 감소보다 더 주요한 요인이며 성장세 전환 동력으로는 물가안정이 가장 중요한 것으로 평가되고 있다. 결국, 전환 초기 생산 급감 현상을 완화하기 위해서는 안정화 정책을 통해 물가 불안을 해소할 필요가 있음을 알 수 있다. 지역별 고용상황 차별화는 각 지역별로 시행된 노동정책의 차이가 주요 요인으로 분석되고 있다. CEE 국가에서는 임금을 경직적으로 운영함에 따라 고용 감소가 크게 나타났으며 CIS 국가들은 임금 하락을 용인함에 따라 고용 감소가 적게 나타난 것이다. 따라서 임금 감소 현상을 완화하기 위해서는 임금의 탄력성을 확보할 필요가 있다. 성장결정요인은 체제전환 초기에는 체제전환과 관련한 정책이 중요하며 10년 정도가 경과한 후에는 인적·물적 투자, FDI 등이 중요한 것으로 평가되고 있다. 이러한 변화를 감안하여 성장전략을 수립할 필요가 있다. 한편, 구조 개혁이 경제성고에 미치는 영향에 대해서는 가장 많은 연구가 이루어졌음에도 불구하고 아직도 논쟁의 대상이 되고 있다.

이러한 문헌 연구 결과를 바탕으로 북한의 체제전환과 남북통일에 대한 몇 가

³⁸ 다만, 중앙아시아는 체제전환 이전 수준을 회복하였다.

지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 북한이 체제전환을 추진할 경우 전환 초기에 나타나는 생산 감소 현상을 완화하기 위해서는 와해된 생산구조를 시장경제체제에 맞게 재정립할 필요가 있다. 따라서 생산구조 정립을 위한 제도 구축과 이와 관련한 다양한 지원책 마련이 필요하다. 둘째, 성장세 전환을 위해서는 무엇보다 물가안정이 중요하다. 다만, 물가상승 원인이 통화량 증가, 환율 상승, 임금 상승 등으로 국가별로 달랐던 점을 감안하여 물가안정을 위한 정책을 마련할 때 원인에 대한 분석과 이에 따른 정책방안 모색이 중요할 것으로 보인다. 셋째, 고용 감소를 완화하기 위해서는 임금 하락을 용인하는 방안을 고려할 필요가 있다. 넷째, 경제성장의 주요 결정요인이 시기별로 달랐던 점을 고려하여 시기별로 초점을 달리하여 지속 성장을 위한 정책방안을 마련할 필요가 있다.

한편, 최근까지 논쟁이 지속되고 있는 구조개혁이 개혁 속도와 경제성장 간의 상관관계에 대해서는 추가적인 연구를 통해 보다 면밀한 계획을 마련할 필요가 있다. 아울러 경제 및 통화 통합 방안에 대해서는 최근 유럽 경제위기 이후 상황까지를 고려하여 방안을 마련할 필요가 있다.

이러한 문헌 연구를 통해 얻은 교훈과 시사점을 북한에 적용하려면 북한의 경제상황에 대한 연구도 함께 이루어져야 할 것이다. 이는 북한 경제상황과 이들 동구권 국가들의 체제전환 당시 경제상황이 다를 수 있기 때문이다. 예를 들어 북한에서는 암시장이 활성화돼 있기 때문에 화폐과잉축적(monetary overhang) 현상이나 시장가격에 대한 이해가 동구권 국가들과 다를 수 있다. 이러한 특성을 감안하여 북한의 체제전환 정책을 수립할 필요가 있을 것이다. 또한, 견해의 일치를 보지 못하는 주제에 대해서는 동구 체제전환국의 사례에 초점을 맞추는 것보다 북한 경제상황에 초점을 맞추어 연구를 진행하는 것도 좋은 방안이 될 것으로 보인다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

참고문헌

1. 단행본

- Blanchard, Olivier. *The Economics of Post-Communist Transition*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
- EBRD. *Transition Report*. 2007, 2010.
- North, Douglass C.. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
- Roland, Gerard. *Transition and Economics: Politics, Firms, Markets*. Cambridge: MIT Press, 2000.

2. 논문

- 안예홍·문성민. “통일이후 남북한 경제통합방식에 대한 연구.” 『한국은행 금융경제연구』 제291호. 2007.
- 이종철. “소련 및 동구 사회주의 체제전환과 북한 급변사태의 비교 고찰 : 정권 붕괴 유형 및 시나리오를 중심으로.” 『신아세아』 제17권 제3호. 2010.
- Atkeson, A. and P. J. Kehoe. “Social Insurance and Transition.” *International Economic Review*. Vol. 37. 1996.
- Babecký, Jan and Nauro F. Campos. “Does Reform Work? An Econometric Survey of the Reform - Growth Puzzle.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 39, No. 2. 2011.
- Badinger, Harald. “Growth Effects of Economic Integration.” *Review of World Economics*. Vol. 141, No. 1. 2005.
- Bancevičius, Rokas. “New EU Member States and the Euro: Economic Readiness, Benefits and Costs.” *Empirica*. Vol. 38, No. 4. 2011.
- Baumol, William J.. “Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show.” *The American Economic Review*. 1986.
- Beck, Thorsten and Luc Laeven. “Institution Building and Growth in Transition Economies.” *Journal of Economic Growth*. Vol. 11, No. 2. 2006.
- Behar, Alberto. “Tax Wedges, Unemployment Benefits and Labour Market Outcomes In the New EU Members.” *Czech Economic Review*. Vol. 3, No. 1. 2009.
- Berg, Andrew and Olivier Jean Blanchard. “Stabilization and Transition: Poland, 1990-91.” *The Transition in Eastern Europe*. Vol. 1. 1994.
- Blanchard, Olivier and Michael Kremer. “Disorganization.” *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112, No. 4. 1997.
- Boeri, T. and K. Terrel. “Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition.” *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 16, No. 1. 2002.

- Bruno, Michael and William Easterly. "Inflation Crises and Long-Run Growth." *The World Bank Policy Research Working Paper Series*. 1517, 1995.
- Buch, C.. "Toward Universal Banking – Risks and Benefits for Transition Economies, Competition and Convergence in Financial Markets: The German and Anglo-Saxon Models." *Advances in Finance, Investment, and Banking and Finance Series*. 5. 1998.
- Calvo, Guillermo and Carlos Vegh. "Exchange Rate Stabilization under Imperfect Credibility." Helmut Frisch and Andreas Woergotter (eds.). *Proceedings from IEA Conference on Open-Economy Macroeconomics*. London: McMillan, 1993.
- Calvo, Guillermo and Fabrizio Coricelli. "Stabilizing a Previously Centrally Planned Economy: Poland 1990." *Economic Policy*. No. 14. 1992.
- _____. "Output Collapse in Eastern Europe: The Role of Credit." *IMF Staff Paper*. Vol. 40, No. 1. 1993.
- Calvo, Guillermo and Jacob Frenkel. "From Centrally-Planned to Market Economies: The Road from CPE to PCPE." *IMF Working Paper*. Vol. 91, No. 17. 1991.
- Campos, Nauro F.. "Will the Future be Better Tomorrow? The Growth Prospects of Transition Economies Revisited." *Journal of Comparative Economics*. Vol. 29, No. 4. 2001.
- Campos, Nauro and Fabrizio Coricelli. "Growth in Transition: What We Know, What We Don't and What We Should." *Journal of Economic Literature*. Vol. 40, No. 3. 2002.
- Cazes, Sandrine and Alena Nesporova. "Employment Protection Legislation and its Effect on Labour Market Performance." Geneva: ILO, 2003.
- Cerović, Božidar and Aleksandra Nojković. "Transition and Growth: What Was Taught and What Happened." *Economic Annals*. Vol. 54, No. 183. 2009.
- Chang, Gene Hsin. "Monetary Overhang: Do Centrally Planned Economies Have Excessive Money Stock?" *Contemporary Economic Policy*. Vol. 12, No. 2. 1994.
- Commander, S. and F. Coricelli. "Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia." *EDI Development Studies*. 1995.
- Commander, S., L. Liberman, and R. Yemtsov. "Unemployment and Labor Market Dynamics in Russia." *World Bank Policy Research Working Paper*. 1167. 1993a.
- _____. "Wage and Employment Decisions in the Russian Economy." *World Bank Policy Research Working Paper*. 1205. 1993b.
- Coorey, S., M. Mecagni, and E. Offerdal. "Disinflation in Transition Economies: The Role of Relative Price Adjustment." *IMF Working Paper*. 138. 1996.

- Davis, Jason S. "Writing Sample: Uzbekistan and Other Post-Soviet Limited Reformers: The Political Economy of Exogenously-Determined Growth." 2010. Mineo.
- De Grauwe, Paul. "International Money: Postwar Trends and Theories." OUP Catalogue. 2011.
- De Melo, Martha, Deniz Cevdet, and Alan Gelb. "From Plan to Market: Patterns of Transition." Mario Bldjer and Marko Skreb Cambridge (eds.). *Macroeconomic Stabilization in Transition Economies*. Massachusetts: Cambridge University Press, 1997.
- Djankov, Simeon and Peter Murrell. "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey." *Journal of Economic Literature*. No. 40, Vol. 3. 2002.
- Drabek, Zdenek and Josef C. Brada. "Exchange Rate Regimes and the Stability of Trade Policy in Transition Economies." *Journal of Comparative Economics*. Vol. 26, No. 4. 1998.
- Dragutinovic Mitrovic, Radmila and Olgica Ivancev. "Driving Forces of Economic Growth in the Second Decade of Transition." *Economic Annals*. Vol. 185. 2010.
- Efendic, Adnan and Geoff Pugh. "Institutions and Economic Performance: An Overview of Empirical Research with the Main Focus on Transition Economies." *South East European Journal of Economics and Business*. Vol. 2, No. 1. 2007.
- Eicher, Theo, Cecilia García Peñalosa, and Utku Teksoz. "How Do Institutions Lead Some Countries To Produce So Much More Output per Worker than Others?" *Institutions, Development and Economic Growth* 2006.
- Estrin, Saul, Jan Hanousek, Evžen Kočenda and Jan Svejnar. "The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies." *Journal of Economic Literature*. Vol. 47, No. 3. 2009.
- Fabrizio, Stefania, Daniel Leigh, and Ashoka Mody. "The Second Transition: Eastern Europe in Perspective," *IMF Working Paper*. WP/09/43. 2009.
- Falcetti, Elisabetta, Martin Raiser, and Peter Sanfey. "Defying the Odds: Initial Conditions, Reforms, and Growth in the First Decade of Transition." *Journal of Comparative Economics*. Vol. 30. 2002.
- Falcetti, Elisabetta, Tatiana Lysenko, and Peter Sanfey. "Reforms and Growth in Transition: Re-examining the Evidence." *Journal of Comparative Economics*. Vol. 34, No. 3. 2006.
- Fialova, Kamila and Ondřej Schneider. "Labor Market Institutions and Their Effect on Labor Market Performance in the New EU Member Countries." *Eastern European Economics*. Vol. 47, No. 3. 2009.
- Fidrmuc, Jan and Ariane Tichit. "Mind the break! Accounting for Changing Patterns of Growth during Transition." *Economic Systems*. Vol. 33, No. 2, 2009.

- Fischer, Stanley and Alan Gelb. "The Process of Socialist Economic Transformation." *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 5, No. 4. 1991.
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay, and C. A. Vegh. "Stabilization and Growth in Transition Economies: The Early Experience." *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 10, No. 2. 1996a.
- _____. "Economies in Transition: The Beginnings of Growth." *American Economic Review*. Vol. 86, No. 2. 1996b.
- Fischer, Stanley and Ratna Sahay. "The Transition Economies after Ten Years." *National Bureau of Economic Research* 7664. 2000.
- Garibaldi, Pietro and Zuzana Brixiova. "Labor Market Institutions and Unemployment Dynamics in Transition Economies." *IMF Staff Papers*. Vol. 45, No. 2. 1998.
- Gomulka, Stanislaw. "Polish Economic Reform, 1990-91: Principles, Policies and Outcomes." *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 16, No. 3. 1992.
- Grogan, L. and L. Moers. "Growth Empirics with Institutional Measures for Transition Countries." *Economic Systems*. Vol. 28. 2001.
- Gwartney, James D., Randall G. Holcombe, and Robert A. Lawson. "Economic Freedom, Institutional Quality, and Cross-Country Differences in Income and Growth." *Cato Journal*. Vol. 24. 2004.
- Havrylyshyn, Oleh. "Recovery and Growth in Transition: A Decade of Evidence." *IMF Staff papers*. 48. 2001.
- _____. "Fifteen Years of Transformation in the Post-Communist World." *The Cato Institute*. November 7. 2007.
- _____. "Growth recovery in CIS Countries: the Sufficient Minimum Threshold of Reforms." *Comparative Economic Studies*. Vol. 50, No. 1. 2008.
- Havrylyshyn, Oleh, Julian Berengaut, Marta de Castello Branco, Valerie Mercer-Blackman, Ron Van Rooden, and Thomas A. Wolf. "Growth Experience in Transition Countries 1990 - 1998." *IMF Occasional Paper*. 184. 1999.
- Havrylyshyn, Oleh and Ron van Rooden. "Institutions Matter in Transition, But so do Policies." *Comparative Economic Studies*. Vol. 45, No. 1. 2003.
- Henrekson, Magnus, Johan Torstensson, and Rasha Torstensson. "Growth Effects of European Integration." *European Economic Review*. Vol. 41, No. 8. 1997.
- Heybey, Berta and Peter Murrell. "The Relationship between Economic Growth and the Speed of Liberalization During Transition." *Journal of Policy Reform*. Vol. 3, No. 2. 1999.
- Hudson, M. "Fading Baltic Miracle." *The International Economy*. Vol. 22, No. 1. 2008.
- IMF. "Transition Economies: An IMF Perspective on Progress and Prospects." *IMF Issues Briefs*. 00/08. 2000.

- Jones, Jason and Mark David Witte. “Financial Integration and Business Cycle Synchronization in the Expanded EU.” *Atlantic Economic Journal*. Vol. 39, No. 1. 2011.
- Kiguel, Miguel A. and Nissan Liviatan. “The old and the New in Heterodox Stabilization Programs : Lessons from the 1960s and the 1980s.” *The World Bank Policy Research Working Paper Series*. 323. 1989.
- Kim, Byung-Yeon. “The Income, Savings, and Monetary Overhang of Soviet Households.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 27, No. 4. 1999.
- _____. “Modeling Inflation in Poland: A Structural Cointegration Approach.” *Eastern European Economics*. Vol. 46, No. 6. 2008.
- Korhonen, Iikka. “A Vector Error-Correction Model for Prices, Money, Output and Interest Rates in Russia.” *Economics of Transition*. Vol. 5. 1998.
- Kornai, János. “The Evolution of Financial Discipline under the Postsocialist System.” *Kyklos*. Vol. 46, No. 3. 1993.
- _____. “Transformational Recession: The Main Causes.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 19, No. 1. 1994.
- _____. “Ten Years after ‘The Road to a Free Economy’: The Author’s Self-Evaluation.” *Economic Systems*. Vol. 24, No. 4. 2000.
- Kutan, Ali M. and Josef C. Brada. “The Evolution Of Monetary Policy In Transition Economies.” *ZEI Working Paper*. B99-19. 1999
- Kwon, Goohoon. “A United Korea?: Reassessing North Korea Risks (Part I).” *Goladman Sachs Global Economics Paper*. 188. 2009.
- Lin, Justin Yifu and Volker Treichel. “The Unexpected Global Financial Crisis: Researching its Root Cause.” *World Bank Policy Research Working Paper Series*. 2012.
- Maliszewski W. S.. “Central Bank Independence in Transition Economies.” *Economics of Transition*. No. 8. 2000.
- Mun, Sung Min and Byoung Hark Yoo. “The Effects of The Effects of Inter-Korean Integration Type on Economic Performance: the Role of Wage Policy.” *International Economic Journal*. Vol. 26, No. 3. 2012.
- Nikolić, Milan. “Money Growth - Inflation Relationship in Postcommunist Russia.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 28, No. 1. 2000.
- North, Douglass C.. “Understanding the Process of Economic Change.” Academic Foundation, 2006.
- Popov, Vladimir. “Shock Therapy versus Gradualism Reconsidered: Lessons from Transition Economies after 15 Years of Reforms.” *Comparative Economic Studies*. Vol. 49. 2007.
- Próchniak, Mariusz and Ryszard Rapacki. “Beta and Sigma Convergence in the Post-Socialist Countries in 1990-2005.” *National Bank Of Poland*. 8-9. 2008.
- Raiser, Martin, Christian Haerpfer, Thomas Nowotny and Claire Wallace. “Social

- Capital in Transition: A First Look at the Evidence.” *EBRD working paper*. 61. 2001.
- Razin, Assaf and Steven Rosefield. “What Really Ails the Eurozone?: Faulty Supranational Architecture.” *Contemporary Economics*. Vol. 6, No. 4. 2012.
- Redek, Tjaša and Andrej Sušjan. “The Impact of Institutions on Economic Growth: the Case of Transition Economies.” *Journal of Economic Issues*. 2005.
- Roland, Gerard and Thierry Verdier. “Transition and the Output Fall.” *CEPR discussion paper*. 1636, 1997.
- Romer, David. “Keynesian Macroeconomics without the LM Curve.” *National Bureau of Economic Research*, 7461. 2000.
- Rosati, Dariusz K.. “Output Decline during Transition from Plan to Market: a Reconsideration.” *Economics of Transition*. Vol. 2, No. 4. 1994.
- Rovelli, R. and R. Bruno. “Labor Market Policies and Outcomes: Cross Country Evidence for the EU-27.” *IZA Discussion Paper*. 3161. 2007.
- Rutkowski J.. “Labour Market Developments During Economic Transition.” *World Bank Policy Research Working Paper*. 3894. 2006.
- Sahay, Ratna and Carlos Végh. “Dollarization in Transition Economies: Evidence and Policy Implications.” *IMF Working Paper*. 1995.
- Schadler, Susan, Ashoka Mody, Abdul Abiad, and Daniel Leigh. “Growth in the Central and Eastern European Countries of the European Union,” *IMF Occasional paper*. 252. 2006.
- Stark, Manuel. “The East Asian Development State as a Reference Model for Transition Economies in Central Asia - an Analysis of Institutional Arrangements and Exogeneous Constraints.” *Economic and Environment Studies*. Vol. 10, No. 2. 2010.
- Stiglitz, Joseph E.. “Whither Reform: Ten Years of Transition.” *The World Bank Economic Review*. 1999.
- Strašek, Sebastjan. “The Exchange-Rate Regime in the Transition Period.” *Eastern European Economics*. Vol. 36, No. 3. 1998.
- Svejnar, Jan. “Transition Economies: Performances and Challenges.” *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 16, No. 1. 2002.
- Tichit, A.. “The Optimal Speed of Transition Revisited.” *European Journal of Political Economy*. Vol. 22, No. 2. 2006.
- Vegh C. A.. Gramont and Ratna Sahay. “Dollarization in Transition Economies: Evidence and Policy Implications.” *IMF Working Papers*. 95/96. 1995.
- Viner, Jacob. “The Customs Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace.” New York, 1950.
- Vojinović, Borut, Sanjaya Acharya, and Mariusz Próchniak. “Convergence Analysis among the Ten European Transition Economies.” *Hitotsubashi Journal of Economics*. Vol. 50, No. 2. 2009.

- Welfe, Aleksander. “Modeling Inflation in Poland.” *Economic Modelling*. Vol. 17, No. 3. 2000.
- Wolf, Holger. “Transition Strategies: Choices and Outcomes.” *Princeton Studies International Finance*. Vol. 85. 1999.
- Grigory, Yavlinsky and Braguinsky Serguey. “The Inefficiency of Laissez-Faire in Russia: Hysteresis Effects and the Need for Policy-Led Transformation.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 19, No. 1. 1994.
- Zettelmeyer, Jeromin. “The Uzbek Growth Puzzle.” *IMF Staff Papers*. Vol. 46, No. 3. 1999.
- Zinnes, C., Y. Eilat, J. Sachs. “The Gains from Privatization in Transition Economies: is ‘Change of Ownership’ Enough?” *International Monetary Fund Staff Papers*. 48. 2001.

3. 기타자료

- 남성욱. “3대 통일 시나리오와 통일재원.” 한나라당 TF 발제문. 2010.
- EBRD. Transition Report Database. <<http://www.ebrd.org>>.
- World Bank. *World Development Indicators*.

<붙임 1>

동구권 체제 전환국 구분

	체제 전환 시작 연도	C E E	C I S	유고연방		발칸반도	E U	유로존	구 소 련					
				구 유 구	신 유 고				러 시 아	발 틱 3 국	동 부 유 럽	남 코 카 서 스	중 앙 아 시 아	
중부유럽	폴란드	'90	○				○							
	헝가리	'90	○				○							
	체코	'91	○				○							
	슬로바키아	'91	○				○	○						
	슬로베니아	'90	○		○		○	○						
	크로아티아	'90	○		○		○							
남동유럽	루마니아	'91	○				○	○						
	불가리아	'91	○				○	○						
	알바니아	'91	○				○							
	마케도니아	'90	○		○		○							
	세르비아	'90	○		○	○	○							
	몬테네그로	'90	○		○	○	○							
	보스니아 헤르체고비나	'90	○		○		○							
발틱 3국	에스토니아	'92	○				○	○	○		○			
	라트비아	'92	○				○	▲	○		○			
	리투아니아	'92	○				○	▲	○		○			
러시아	'92		○						○	○				
동부유럽 및 코카서스	벨라루스	'92		○						○		○		
	몰도바	'92		○						○		○		
	우크라이나	'92		○						○		○		
	아르메니아	'92		○						○			○	
	아제르바이잔	'92		○						○			○	
	조지아	'92								○			○	
중앙 아시아	카자흐스탄	'92		○						○				○
	타지키스탄	'92		○						○				○
	투르크메니스탄	'92		△						○				○
	우즈베키스탄	'92		○						○				○
	키르기스스탄	'92		○						○				○

○:회원국 △: 준회원 ▲: ERMII 협정국

Abstract

A Survey on Economic Performance of the Eastern Bloc after Transition and Policy Implications for North Korea

Sung-Min Mun and Seok-Jun Yang

The economic transition of the Eastern Bloc has useful implications for Korea in preparing the transition of the North Korean economy and the economic integration of the Korean Peninsula. It is not only because of the heterogeneity among its members but also because of their pursuit of both economic transition and economic integration with the EU. In this sense, this study surveys the existing literature on their economic performance and draws some policy lessons. First, the transitional recession is mainly caused by supply factors, such as production chain failures, rather than by demand factors, such as fiscal tightening. Therefore, it is crucial to rebuild the production chains to support the market economy. Second, price stability plays a key part in a return to growth. When designing measures to stabilize prices, it should be considered that the causes of inflation are different from country to country, ranging from increased money supply and rising exchange rates to wage increases. Third, wage reductions can be considered to alleviate the initial decline in employment. Fourth, macroeconomic stability and economic institutions are the main determinants of growth at the beginning of the transition, while FDI and capital accumulation become important after about a decade into the transition. In light of this, it is critical to come up with ways to ensure sustainable growth. Meanwhile, further studies are needed on the relations between the pace of reform and economic growth and on the effects of economic and monetary integration, which remain as contentious issues.

Key Words: economic transition, economic integration, Unification, North Korea, determinants of economic growth

김정은시대 북한 체제개혁의 과제 -포스트 마오시기(1976~1978) 중국과의 비교를 중심으로-

박 동 훈*

- | | |
|-------------------------------|----------------------|
| I. 서론 | IV. 정권교체기 북한 체제개혁 동향 |
| II. 이론적 시각: 구조-행태론적 접근 | V. 결론: 북한 체제개혁의 과제 및 |
| III. 중국의 경험: '문화대혁명' 종식과 체제개혁 | 국제사회의 공조 방향 |

국문요약

이 연구는 포스트 마오시기(1976-1978) 중국 의 상황과 현재 북한의 상황, 특히 북중국경협 력 현황 등을 비교함으로써 김정은 시대 체제 개혁이 갖고 있는 과제들에 대해 논의하고자 했다. 김정은은 승계의 정당화, 제도화를 안정 적으로 관리해 나가면서 내부적으로 자체의 지 위를 확고히 해나가고 있다. 그러나 중국과는 달리 개혁조치 지지기반 부재, 기득권 세력의

저항, 핵문제로 인한 국제적 제재 등의 문제들 에 봉착하면서 구체적 개혁조치들이 본질적 한 계에 직면한 것으로 보인다. 한·중·미 3국은 한 반도 비핵화 원칙을 전제로 공조체제 수립이 필요하다. 대북경협이라는 차원에서도 한·중 간의 전략적 소통과 협력이 필요하다.

주제어: 중국, 북한, 김정은, 체제개혁

I. 서론

2012년 이후, 새롭게 막이 오른 김정은체제에 대한 학계의 시각은 새로운 변화 모습을 보여왔다. 대체로 북한 '붕괴론'적 시각이 줄어들고 개혁·개방 논의를 중심으로 김정은의 새로운 리더십, 새로운 정책에 주목하는 성향을 나타냈다. 그러나 구체적 사안에 입각해서는 보다 신중한 자세를 보였다. 구체적으로 김정은체제 이후의 북한은 개혁·개방을 할 것인가, 하면 어떠한 길을 택할 것이고, 설령 개혁·개 방을 하더라도 구조적 한계 내에서 그러한 구상들이 성공적으로 실현 가능할 것

* 중국 연변대학교 교수

인가라는 문제들에 주목했다. 여기서 유의할 점은 ‘개혁·개방’(the reform and opening-up policy) 논의가 증대되고 있다는 것은 학계 내에서 북한체제 안정이라는 전제에 대해 암묵적인 합의를 형성하고 있음을 의미한다. 왜냐하면, ‘개혁·개방’이라는 중국식 표현은 일반적으로 1970년대 말부터 중국이 추진한 경제개혁정책과 대외개방정책을 의미하기 때문에 학술적으로 ‘체제개혁’(system reform)의 합의와 보다 가깝다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구도 김정은시대 북한의 체제변화 문제를 실질적으로 ‘체제개혁’이라는 시각으로 접근하고자 한다. 즉 중국처럼 사회주의 기본 틀, 특히 정치 틀이 유지되는 가운데 진행되는 경제정책의 방향 전환으로 보는 것이다.¹

그러나 이 연구의 목적이 결코 북한의 체제개혁의 구체적인 기본모델이나 방식을 예견하고 대비하고자 하는 데 있는 것은 아니다. 오히려 이 연구는 지극히 폐쇄적이고 전통적인 북한체제가 어떻게 하면 자체적인 한계를 극복하고 진정한 체제개혁의 길을 선택할 수 있을 것인가라는 문제에 주목하고자 한다. 즉 시장화, 사유화 과정이나 그 방식에 대한 논의보다는 현재의 북한을 체제개혁의 이전 단계로 설정하고, 체제개혁이 추진될 수 있는 여건을 창출하려면 북한이 현재 어떠한 과제들을 극복해 나가야 하는지를 알아보는 것에 주목적을 두고자 한다. 이런 맥락에서 이 연구는 구조-행태론적 시각에서 분석틀을 제시하고, 전통적 사회주의 계획경제체제로부터 개혁·개방 시기로 이행했던 중국과 오늘날 북한의 상황을 비교해 보고자 한다. 특히 이 연구는 개혁·개방의 징표인 11기 3중전회 이후 중국의 개혁 추진과정보다는, 마오쩌둥 사망 직후 문화대혁명 세력이 청산되었던 1976년부터 11기 3중전회가 개최된 1978년까지의 시기를 비교 대상으로 삼고자 한다. 물론 비교의 적실성 여부에 있어서 이견이 존재할 수 있겠으나, 일인승배하에서의 사회적 동원체제, 전통적 사회주의 계획경제, 고립적 대외환경 등 측면에서 양국은 유사한 ‘초기 조건’(initial conditions)들을 갖고 있었다고 평가할 수 있다. 또한 국가 수령 사망 직후의 후계체제 정통성 승계, 분파 갈등, 국민경제 개선 욕구, 대외환경 개선 노력 등 지배엘리트와 구조적 환경 간에 나타나는 특징들도 상당히 유사한 측면들이 많다. 특히 중국은 1976년부터 1978년까지의 과도기를 거치면서 ‘체제개혁’의 측면에서 성공적이었다는 점을 감안할 때, 오늘날 북한의 상황과 비교하여 상이성을 찾아내는 것 또한 김정은시대 북한 체제개혁의 과

¹ 김근식, “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의 관점에서,” 『통일과 평화』, 제2집 2호 (2010).

제를 밝혀내기 위한 유의미한 작업이 될 것이라 사료된다.

이러한 비교를 통해 이 연구는 김정은체제 이후 북한은 어떤 체제개혁적 성향을 보여왔는가, 그리고 북한의 성공적 체제를 유도하기 위해서는 어떠한 과제들을 극복해야 해야 하며, 국제사회는 이를 위해 어떠한 노력을 해야 하는가라는 문제들에 대해 논의하고자 한다. 체제개혁은 근본적으로 지배 엘리트의 전략적 선택에 의해 결정되는 측면이 있다고 할지라도, 사회주의 국가들의 경험이 말해 주듯이 상이한 한정적 조건하에서 지배엘리트의 정치선택들은 서로 다를 수 있다. 즉 북한 지배엘리트 합리적 행동을 제약할 수 있는 외적 변수를 어떻게 적절히 통제할 수 있는가라는 점을 감안할 때 북한과 특수한 관계를 유지하고 있는 관련국들의 개입의 공간이 형성될 수 있다.

II. 이론적 시각: 구조-행태론적 접근

일반적으로 전통사회주의와 자본주의는 계획과 시장, 국유재산과 사유재산, 독재와 민주주의 등 제도적으로 상호 대립되는 체제로 간주된다. 따라서 코르나이(Kornai)는 20세기 후반의 전통사회주의 국가들의 체제전환(system transformation)은 본질적으로 “정치영역에서의 다원민주화, 경제영역에서의 시장경제체제로의 이동”을 의미한다고 주장한다.² 전통사회주의 국가는 장기적 경제 어려움으로 인해 대중들의 불만이 증폭하면서 집권자의 정통성이 약화되고 이에 국제환경 등 요인이 함께 작용하면서 체제전환이 촉발된다는 것이다.

그러나 실지로 전통사회주의국가들의 체제전환에 대한 일반화 논의는 현재까지 줄곧 합의점을 찾지 못하고 있는 실정이다. ‘워싱턴 컨센서스’에 기반을 둔 이행학적 관점은 전통사회주의 국가들의 체제전환에 대한 일반화 노력에도 불구하고 현실적으로 나타나는 예외적 상황들에 대해 명쾌한 해석을 내리지 못하면서, 서구적 정치·경제제도 이식에 대해 과도하게 집착한 목적론적 가설이라는 비판을 받게 되었다. 이행학 이론의 고민을 극복하기 위해 제기되었던 경로의존적 체제전환론 역시 본질적으로 ‘역사적 결정론’ 또는 정태적 구조결정론이라는 비판에서 자유롭지 못했다.³

² János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp.382~392.

³ 체제전환론에 관한 구체적 논의는 윤대규 편, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』(서울: 한울, 2008)를 참조할 것.

이를 배경으로 최근의 보다 많은 연구들은 ‘구조-행태론적’ 접근을 통해 사회주의 국가 체제전환을 설명하는 것이 보다 설득력이 있다고 보고 있다.⁴ 이러한 관점들은 무엇보다 아직까지 고전적 사회주의체제를 유지하고 있는 북한의 체제전환 문제를 어떻게 상정할 것인가에 암묵적인 전제를 두고 있다. 따라서 구조적 시각에서 동아시아의 역사적 유제와 조건은 동유럽과 다르기 때문에 체제전환의 특성도 상이하게 나타날 수밖에 없다고 보면서 이행학적 관점을 경계했다. 또한 사회주의 국가의 중앙집권적 특성에 따른 지배엘리트 집단의 정치적 자율성에 주목하고,⁵ 궁극적으로 체제전환과정에서 정치적 지배엘리트의 선택과 대응이 핵심적일 수밖에 없다고 본다.⁶ 이런 맥락에서 볼 때 ‘구조-행태론적’ 접근은 동아시아 사회주의 국가가 ‘국가 주도형 체제전환론’에 일정한 친화성을 갖고 있다고 하겠다. 중국의 경우, 지배 엘리트 내부의 분파적 경쟁과 긴장이 오히려 그 자체를 ‘살아있는 조직’으로 만들었고,⁷ 이러한 ‘조직’(당-국가체계)이 정치적 안정 유지를 전제로 경제자유화와 대외개방의 속도와 범위를 상시 조율하면서 순차적으로 확장시켜왔기 때문이다.⁸ 다시 말해서, 중국의 개혁·개방과정은 본질적으로 ‘지도된 것’이라기보다는 다양한 이익집단간의 경합과 한정적 구조 간의 역동적 과정에서 배태된 결과라는 것이다. 물론 구조-행태론적 접근은 경로의존적 체제전환론의 한계를 극복하기 위해 구조적 변인들을 보다 열린 시각에서 보고자 한다. 즉 특정 구조적 변수는 단정적이거나 결정적 영향력을 갖는 것이 아니며, 동일 변수가 상이한 체제전환방식에 미치는 영향력도 달리 나타난다는 것이다. 구조적 요인들은 ‘거의 우연히도’, ‘복합적’으로 작용하기 때문에 결정적 변인이라기보다는 지배엘리트의 정치선택에 영향을 미치는 내, 외적 요인으로 간주될 수 있다. 환언하면, 체제전환 과정은 정태적 구조의 인과관계보다는 수많은 기회와 갈등 및 예외적 상황들이 함께 출현하는 불확정적인 과정이며 이러한 과정에서 ‘정치행위자’는 최종 결과에

⁴ 예컨대 최완규·최봉대, “사회주의 체제전환 방식의 비교연구,” 윤대규 편, 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』, pp.9~78; 이무철, “사회주의 체제전환과 북한의 발전전략: 비판적 평가,” 『韓國政治外交史論叢』, 제33집 1호 (2011); 김근식, “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의 관점에서” 등을 들 수 있음.

⁵ 최완규·최봉대, 위의 논문, p.35.

⁶ 김근식, “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의 관점에서,” pp.126~127.

⁷ 서진영, 『21세기 중국 정치: 성공의 역설과 중국적 사회주의의 미래』 (서울: 폴리테리아, 2008), p.241.

⁸ 백승욱, “중국과 동아시아 발전모델,” 한국산업사회연구회 편, 『노동과 발전의 사회학』 (서울: 한울, 2003); 김형국, “중국 자동차산업과 정책변화: 사회주의 발전국가의 정책자율성과 구조적 한계,” 『한국정치학회보』, 제36집 3호 (2002).

중요한 영향을 미친다고 할 수 있는 것이다.

이러한 논의를 토대로 본문이 전제하고자 하는 기본 가설은 다음과 같다. 첫째, 합리적 존재로서의 정치행위자는 체제전환 과정에서 핵심적 위치에 놓여 있다. 둘째, 정치경제·사회문화가치·이념체계 등 구조적 조건은 정치행위자의 선택을 제약한다. 셋째, ‘한정적 구조’ 내에서 합리적 행위자의 전략적 선택은 국가로 하여금 발전, 정체 또는 후퇴라는 상이한 경로를 선택하게 한다. 이러한 논리를 다시 북한의 체제개혁 논의에 접목시키면 다음과 같은 분석체계를 구성할 수 있다.⁹ 우선 분석수준의 차원에서 지배엘리트를 중심으로 한 집단행위자, 그리고 이러한 행위자들에 영향을 미치는 구조적 요인(외부적 요인)을 국내적 요인(국가-사회관계, 국가-시장관계) 및 국제적 요인(국가-국제환경)들 간의 역동적 관계라는 틀 속에서 체제개혁문제를 접근할 수 있다. 다음, 분석단위의 측면에서 보면, 집단행위자 내부의 분파적 갈등은 주로 각 분파들 간의 이념갈등의 차원에서 관찰될 수 있다. 국내적 요인 중 국가-사회관계는 변화하는 정치적 상황에 대한 사회적 수용, 즉 지배엘리트의 ‘정당성’ 확보의 차원에서 접근할 수 있다. 국가-경제영역은 경제정책 추진에서 반영되는 국가 행태를 통해 파악될 수 있다. 대외환경이라는 외재적 요인은 주로 ‘정치-안보적’ 측면과 ‘세계시장과의 연계성’ 등 측면을 통해 관찰될 수 있다.

이러한 논리적 구성은 김정은체제의 ‘변화’를 분석하는 데 있어서 다음의 몇 가지 상황을 만족시킬 수 있을 것이다. 첫째, 현 단계에서 북한은 아직 공식적 체제개혁이 추진된다고 보기 어렵기 때문에 이행학적 시각에서 북한의 변화를 판단하는 것은 시기상조라 할 수 있다. 따라서 현재의 북한을 체제변화 직전의 상황으로 간주하고 지배엘리트와 내, 외적 요인간의 역동성이라는 보다 유연한 시각에서 문제를 관찰할 수 있다. 둘째, 설령 북한이 체제개혁을 공식 선포한다 할지라도 그러한 조치가 필히 성공적으로 발전할 것이라는 담보는 없기 때문에 북한 개혁조치를 퇴행, 정체, 발전이라는 세 가지 경로를 모두 열어놓고 관찰해야 한다. 셋째, 외부적 시각에서 볼 때 북한의 체제변화는 궁극적으로 북한 내부적 상황에 따라 결정될 것이다. 그러나 지배엘리트의 ‘합리적 선택’에 영향을 미칠 수 있는 외재적 요인들에 대한 통제는 또 다시 지배엘리트의 합리적 행동에 영향을 미칠 수 있다. 다시 말해서 북한 지배엘리트의 합리적 행동을 제약할 수 있는 외적변수를 어떻

⁹ 최완규·최봉대(2008)의 연구는 한 나라의 체제전환방식을 복합적 위기국면에서 전개되는 지배엘리트와 [사회(대중)-경제(시장화)-대외관계] 사이의 상호작용에 의해 규정된다고 주장한다. 본 연구의 연구체계도 상기의 분석틀을 상당부분 수용했음을 밝혀 두는 바이다.

게 적절히 통제할 수 있는가라는 문제를 둘러싸고 외부적 담론의 장을 만들어 갈 수 있는 것이다.

Ⅲ. 중국의 경험: ‘문화대혁명’ 종식과 체제개혁

학계는 그동안 중국의 ‘성공적’ 체제개혁에 대해 높은 관심을 보여 왔다. 하지만 체제개혁 직전의 격동기, 즉 문혁 종결과 11기 3중전회 개최까지인 1976년부터 1978년 시기 중국 내부의 일련의 변화들에 관심을 가진 연구는 별로 많지 않다. 실지로 이 시기야말로 계급투쟁 중심의 급진좌파(일명 ‘4인방’세력)가 숙청되고, 국내외적 안정 도모와 함께 덩샤오핑(鄧小平)을 대표로 하는 ‘개혁파’가 주도세력으로 등장했다는 점에서 중국의 운명을 좌우지했던 격동기였다고 평가할 수 있을 것이다. 어찌 보면 지배엘리트의 내적변화, 구조적 환경 등 측면에서 오늘날 북한 체제 분석을 위해 유용한 경험적 토대를 마련해 줄 수 있는 부분이기도 하다.

1. 정통성 승계 및 정당성 확보

20세기 60~70년대, 신흥공업국들이 급속한 경제성장을 이루고 있었던 연대에 중국은 오히려 10년이라는 ‘문화대혁명’시기를 경험하면서 정체 또는 후퇴의 길을 걸었다. 심지어 2.5억 명에 달하는 사람들이 먹고 입는 문제를 해결하지 못하는 등 장기적인 생활고와 비생산적 정치투쟁 속에서 ‘문혁’에 대한 민중의 회의감이 증폭되기 시작했고 결국 이는 1976년 4월 저우언라이 총리 사망을 계기로 발생한 ‘천안문사건’에서 간접적으로 반영되었다. 특히 1975~1976년 2년 내에 중국공산당 최고층 핵심인물들의 연이은 사망과 함께 중국은 한 시기 ‘권력 공백기’에 들어서게 되면서 급진좌파인 ‘4인방’과 온건파간의 대결이 보다 첨예해졌다.¹⁰ 1976년 10월 6일, 예젠잉(葉劍英), 리선넨(李先念), 화귀평(華國峰) 등은 중앙정치국 명의로 ‘4인방’ 세력에 대한 격리심사를 진행하였고, 이를 기점으로 중국은 ‘문혁’시대를 종결짓고 새로운 역사적 시기로 도약할 수 있는 격동기에 돌입하게 된다.

그러나 마오가 지지해왔던 문혁세력에 대한 숙청은 자칫하면 마오에 대한 배신으로 비쳐질 수 있었기 때문에 온건파들은 아래로부터 밀려오는 사회적 압력에서

¹⁰ 1975년부터 1976년 9월까지 불과 2년 사이에 제10기 1중전회(1973)에서 선출된 정치국 상임위 9명 위원 중 5명이 전후하여 사망했고, 1명 사퇴, 1명 해직되면서 온건파 예젠잉(葉劍英)과 문혁파 왕홍웬(王洪文)·장춘차오(張春橋) 등 3명만 남게 된다.

결코 자유로울 수 없었다. 이런 상황에서 당시 신지도부는 정통성 승계 및 정당성 확보를 위한 일련의 조치들을 취하게 된다. 첫째, 마오로부터 정통성을 이어받은 화궈핑으로의 권력이양이다. 화궈핑은 마오의 유훈에 따라 중앙정치국에 의해 마오의 후계자로 공식 인정된 인물이다. ‘10·6’ 사건 직후인 10월 7일 온건파들은 중앙정치국 회의를 긴급 소집하고 화궈핑을 중공중앙 주석, 중공중앙 군사위 주석 등 당정군 최고 책임자로 추대했고, 10월 8일에는 모택동기념당(毛澤東紀念堂) 건설, 『모택동선집』출판과 『모택동전집』편찬에 관한 결정 등을 내리면서 정통성 승계를 강조했다. 또한 ‘4인방’ 제거는 마오주석 지시에 따른 것이며, “화궈봉 동지를 우리 당의 영수로 모시는 것은 모주석의 영명한 결정”이라는 취지에서 대대적인 홍보를 진행하게 된다.¹¹

둘째, 군부를 기반으로 정치국 중심의 당 지도체제가 복구되었다. 당시 중국 지도체제는 대부분 마오와 함께 혁명에 참가했던 군인출신의 정치원으로 또는 개혁신세력들로 구성되었다. 그러나 문혁시기 ‘4인방’ 세력은 “자본주의 복辟”(資本主義復辟)을 막아야한다는 이유로 마오의 지지 하에 집권파(當權派)들에 공격을 가했고 이에 따라 정상적인 당-국가체제의 파괴와 더불어 상당수 정치(군사)원로들이 공격 대상이 되어 정치적 피해를 입게 되었다. 따라서 ‘10·6사건’ 이후 문혁세력에 부정적 입장을 취했던 기존의 당·군부 세력은 온건파들에 지지를 보낼 수밖에 없었다. 또한 당시 군부 1호 인물이라 할 수 있는 예젠잉은 화궈핑의 영도적 지위를 인정하는 동시에¹² 덩샤오핑의 복귀를 적극 추천하는 등 국정운영의 제1선에서 물러나 후견인 역할을 했다. 따라서 문혁 당시 피해를 입었던 덩샤오핑 등 정치관료들이 정단에 대거 복귀하면서 당-국가체제가 보다 안정적으로 정착하게 된다. 그 외, 장기적인 정치투쟁에 피로감을 느낀 기득권 계층의 신지도부에 대한 기대감도 크게 작용한 것으로 보인다. 예컨대 문혁이라는 공안정국 속에서 억울한 누명을 쓰고 직, 간접적으로 정치적 피해를 입은 공산당 간부 및 친속은 약 1억 명에

¹¹ 예컨대, 1976년 10월과 11월 중국공산당 기관지 『해방군보』(解放軍報)와 『홍기』(紅旗) 잡지는 연일 “화궈핑 동지는 우리 당의 당연한 지도자”, “모든 행동은 화궈핑을 위수로 한 당중앙지도부 지휘에 복종해야”, “화궈핑 동지는 모주석 혁명노선의 탁월한 지도자” 등 문장을 발표하면서 “누가 감히 마르크스 레닌주의 마오쩌둥 사상을 반대할 것이며, 화궈핑을 당수로 한 당중앙을 반대할 것인가”라고 주장하고, “모든 공산당원 및 혁명 전사들은 응당 고도로 자각적인 마음으로 당의 수령을 옹호, 보위해야 한다”고 호소했다.

¹² 예컨대, 군부를 대표했던 예젠잉은 1977년 7월 중공 제10기 3중전회에서 “지도층이 안정되는 것은 우리당 사업을 놓고 볼 때 아주 중요하다. 화궈핑의 지도자 지위를 옹호하는 것은 혁명이 우리에게 부여한 책임”이라고 주장했다. 張樹軍·高新民, 『中共十一屆三中全會歷史檔案』(北京: 中國經濟出版社, 1998), p.13.

달하는 것으로 집계된다. 이들은 무엇보다 정치적 명예회복을 갈망했기 때문에 문혁세력을 숙청한 신지도부에 절대적 지지를 보낼 수밖에 없었다.

이처럼 마오로부터 정통성을 이어받은 화귀평을 중심으로 ‘온건파’ 및 정치원로들이 핵심이 되어 집단영도체제가 점차 복원되기 시작했고, ‘문혁’에 의해 피해를 입은 대다수 간부들과 민중들이 이에 호응하면서 ‘4인방’ 숙청이후 중국사회는 안정적 국면을 유지할 수 있었다. 이에 대해 화귀평은 훗날 “당시 일부 상황들은 이미 예상했던 것들이었고, 일부는 우리가 예상했던 것보다 좋았다”고 평가했다.

2. 엘리트 내적 갈등과 이념논쟁: “두 개의 무릇(凡是)” vs. “진리 기준”

비록 원로세력 위주로 ‘온건파’가 정권을 장악했지만 그렇다고 해서 당의 내적 갈등이 완전히 해소된 것은 아니었다. 마오의 계급투쟁노선은 여전히 헤게모니적 위치에 놓여 있었고, 이에 대한 선부른 비판은 반혁명적 행위로 규정될 가능성이 아주 높았다. 그럼에도 불구하고 문혁과정에서 피해를 입었던 공산당 간부 및 친속계층의 원성이 표출되면서 마오에 의해 주도된 문혁 10년을 어떻게 재평가할 것인가라는 문제, 궁극적으로 마오사상을 어떻게 승계할 것인가라는 문제를 중심으로 견해가 엇갈렸다.

군부의 지지 및 정치국회의를 통해 최고지도자 위치에 오른 화귀평은 당시 한 가지 딜레마적 상황에 놓여 있었다. 즉 정통성 유지를 통해 문혁세력 청산 이후 아래로부터의 좌파세력 저항을 해소해야 하는 한편, 문혁시대에 억울하게 피해를 입은 상당수 정치원로 및 관료들, 즉 이른바 ‘우파세력’의 정치적 명예도 회복해야 한다는 과제를 떠안고 있었다. 다시 말해서 마오의 노선을 승계하는 동시에 또한 마오의 오류에 의해 초래된 일련의 정치적 문제들을 수정해야 하는 딜레마적 상황에 놓이게 된 것이다. 이러한 상황에서 그의 선택은 국민경제 복구에 적극 나서지는 한편, ‘마오저동 기치의 승계’를 강조하는 이른바 ‘두개의 무릇(凡是)’¹³ 사상을 제시하게 된다. 그러나 이러한 노선이 유지될 경우 마오에 의해 해임된 덩샤오핑의 복귀가 어렵게 된다는 우려가 당내로부터 제기되었다. 1977년 4월 덩샤오핑도

¹³ 1977년 2월 7일 공산당 주요 기관지인 『인민일보』, 『해방군보』와 『홍기(紅旗)』잡지에 “문건을 잘 학습하고 원칙을 바로잡자(學好文件抓住綱)”라는 주제로 장편 사론을 발표했다. 즉 “모주석이 결정한 모든 것은 우리가 필히 옹호해야 하고, 모주석이 지시한 것은 우리가 시종일관 따라야 한다(凡是毛主席作出的決策, 我們都必須擁護, 凡是毛主席的指示, 我們要始終不渝地遵循)”는 견해를 발표함으로써 “모택동 기치(旗幟)를 이어갈 것과 정세의 안정”을 강조했다.

직접 화궈핑과 예젠잉에 편지를 보내 “마오 발언의 어구(語句)나 구절보다는 그의 사상을 체계적으로 받아들이는 것이 중요하다”고 주장했다. 또한 7월 복귀 후 개최된 10기 3중 전회에서는 “이론가들은 마오저등 사상체계를 정확히 해석하는데 보다 많은 심혈을 기울여야 한다”고 주장하면서 마오의 어록(語錄)을 빌어 ‘민주집중제’·‘실사구시’ 등 개념들을 다시 제시했다.¹⁴ 이러한 배경 하에 개혁파로 불리는 중공중앙 당교(黨校) 후야오방(胡耀邦) 등이 적극 호응해 나서기 시작했다. 즉 남경대학 후푸밍(胡福明) 교수가 『광명일보』(光明日報)에 실은 “실천은 진리를 검증하는 유일한 기준이다(實踐是檢驗真理的唯一標準)”라는 문장을 전국적인 대토론에 붙이면서 ‘진리 기준’ 논쟁이 개시된 것이다.

실지로 수십 년의 일인숭배 및 사회적 동원체제가 유지되어 왔던 중국 당시의 상황에서 사회적으로 고착된 전통적 사회주의 이념을 개변시키기란 쉬운 일이 아니었다. 또한 개혁적 조치를 민중사회가 어떻게 받아들일 것인지에 대한 확신도 없는 상황에서 ‘두 개의 범시’에 대한 비판을 계기로 전개된 ‘진리 기준’ 논쟁은 개혁개방을 위한 이념적 사상체계를 정초하는 시점이 되었다고 평가 할 수 있다. 즉 ‘진리 기준’에 관한 논쟁은 마오사상에 대한 승계와 함께 이로 하여금 보다 현실에 부합되는 해석을 가능하게 함으로써 ‘개혁·개방’을 위한 이념적 정당성을 확보하는 데 기여했다고 볼 수 있다.

3. 국민경제 개선 노력: 생산력 발전과 국민생활수준 향상

화궈핑과 덩샤오핑은 비록 마오 및 문혁에 대한 평가문제에 관해 견해차이가 있었지만, 국민경제 발전에 관해서는 오히려 이견이 없었다. 이에 따라 신지도부는 생산력 발전과 국민생활수준 향상이라는 취지에서 상대적으로 과감한 조치들을 취할 수 있었다.

첫째, 무엇보다 산업고도화를 위한 해외 선진기술 및 장비 유치를 방점을 두었다. 당시 중국 공업부문의 주요 기술장비들은 1950년대 구소련으로부터 들여온 것들로 노후화가 심각한 상황이었기에 문혁 직후부터 해외 선진기술 도입의 필요성에 대한 주장들이 제기되었다. 이에 따라 1977년 전국계획회의(全國計劃會議)에서는 추후 8년간 65억 달러 규모의 기술장비를 도입키로 결정했지만, 실지로 1978년 한해에 계약한 장비 도입 항목규모만 해도 78억 달러(약 390억 위안)에

¹⁴ 鄧小平, “完整地准确地理解毛澤東思想,” 『鄧小平文選』, <<http://bbs.zhongcai.com/zzwj/dxp/wx/b1120.html>>.

달했다.¹⁵ 국내항목 투자에 필요한 40억 달러를 포함할 경우 중국은 1978년 한 해에만 약 120억 달러 상당의 자본금이 필요한 실정이었다. 그러나 1978년 현재 외환 보유액이 15.75억 달러에 불과한¹⁶ 중국으로서는 상응한 규모의 자금을 조달하기에 역부족이었다. 이에 중국 국가계획위원회는 ‘문혁’시기에 금기시 되었던 일련의 방식 즉 수출무역의 확대, 국제관광산업 발전, 국내 광물자원(석탄, 원유 등) 수출 등 보상무역을 활용한 채무상환, 그리고 채무상환 시한 연기 또는 분할상환 등 방식들을 통해 자금조달 문제를 해결하고자 했다. 그러나 당시 수출규모가 100억 달러, 비무역 외환수입은 10억 달러수준에도 미치지 못하는 상황에서 자금난은 국민경제 발전의 발목을 잡는 가장 중요한 사안으로 떠올랐다. 특히 당시에는 해외자본가와와의 합자경영, 토지임대 등 경제정책은 여전히 금기시 되던 때여서 이러한 한계를 타파하기 위해서는 무엇보다 정치적 시각의 전환이 필요했다. 이에 따라 1978년 9월 16일 덩샤오핑은 『모택동사상의 기치를 높이 받들고, 실사구시의 원칙을 견지하자』라는 주제의 발언을 통해 마오의 ‘실사구시’ 정신을 찬양하면서 “마오주석의 지도하에 봉쇄정책 등의 국내외적 조건들이 이미 개선된 상황에서, (오늘날에는) 해외 선진기술, 선진적 관리경험 및 자본을 받아들일 수 있게 되었다”는 견해를 제시, 해외직접투자 및 합자경영 등 정책의 제정을 위한 정치적 근거를 제공했다. 이런 배경 하에 1978년 12월 15일 대외무역부장 리창(李强)은 홍콩에서 “기존에 비판해왔던 해외자본 직접투자 및 합자경영 방식을 수용할 것”과 “기본적으로 국제무역에서 통용되는 방식들은 모두 가능”하다는¹⁷ 등 중국의 외자유치정책의 중대전환을 선포하게 된다.

둘째, 이 시기 중국정부가 취한 또 하나의 중요한 조치는 대규모 해외시찰단을 파견하여 자본주의 시장경험에 대한 이해를 깊이 한 것이다. 중국은 비록 해외 선진기술을 받아들이는 등 국민경제 발전과 국제협력을 연동시키는 작업을 적극 전개하고자 했지만, 그동안 폐쇄적인 국가운영 방식과 계획경제를 추진해왔던 관계로 특정된 발전모델을 갖고 있는 것도 아니었고, 그렇다고 시장경제를 운영할 수 있는 기술관료나 엘리트들이 충분한 것도 아니었다. 따라서 개혁과 개방의 기본 방향을 잡기 위해 신지도부는 해외 선진국, 신흥국의 성공적 경험사례를 벤치마킹하는 데 깊은 관심을 두기 시작했다. 1978년 2월, 덩샤오핑은 중앙정치국 회의에서 경제부문과 관련하여 “시급히 시찰단을 파견하여 유럽공동시장에 대해 기술

¹⁵ 陳東林, “20世紀50-70年代中國的對外經濟引進,” 『上海行政學院學報』(2004年 第6期).

¹⁶ 李正華, 『改革開放的醞釀與起步』(北京: 當代中國出版社, 2002年版), p.269.

¹⁷ “突破‘禁區’, 爲四個現代化大干貿易,” 『經濟導報』第1600期 (1978年12月20日).

고찰을 진행할 것과 전문연구팀을 구성하여 일본, 미국 등 선진국에 대해 전문연구를 진행할 것”을 지시했고, 2월 16일, 신지도부는 국가계획위원회 주관 하에 작성된 해외시찰단 파견에 관한 계획안을 비준하게 된다.

주로 홍콩-마카오지역, 동유럽과 서유럽 국가들이 주요 고찰대상이 되었는데 이들 시찰단의 고찰결과는 이후 중국 개혁개방 정책 형성에 중요한 영향을 미친 것으로 평가되고 있다.¹⁸ 1978년 1월부터 11월까지 중국정부는 총 529개 해외시찰단을 파견, 연인원수로 3,213명에 달했다. 부총리급 인사들이 단장으로 한 고위급 고찰단은 총 21차례에 걸쳐 51개 국가들에 대해 고찰을 실시했고, 덩샤오핑도 1978년 한 해에만 4차례에 걸쳐 일본, 태국, 싱가포르 등 7개 국가를 방문했다. 이를 토대로 1978년 7월부터 9월 초까지 진행된 국무원공작회의(國務院務虛會議)에서 개혁·개방정책을 집중적으로 토론하기 시작했다. 경제관리체제 개혁문제가 의사일정에 올랐으며, 처음으로 대외개방이란 단어도 제기되었다. 회의결과는 중공중앙 공작회의와 11기 3중전회에 직접 반영되었고, 중국정부는 국정운영의 중심을 경제발전으로 옮기고 개혁개방을 실행해야 한다는 판단을 확고히 하게 된다.

4. 대외환경 개선: 중미관계 정상화와 국제사회로의 편입

국제환경 측면에서 보면 당시 중국은 상대적으로 복잡한 국제정세 속에 놓여 있었다. 중국-베트남 국경분쟁이 군사적 충돌 직전에 이르렀고 구소련이 이에 가세하여 베트남과 동맹조약을 체결하는 등 사회주의권내 갈등이 오히려 심화되는 상황이었다. 마침 베트남 전쟁에서 고배를 마신 미국에서 카터 정부가 출범하면서 중미수교가 의사일정에 오르게 되었다. 1978년 5월 20일 카터 대통령 특사 브레진스키가 중국을 방문하여 “미국은 이미 중대 결단을 내렸음”을 중국에 통보했다. 즉 중국이 제시했던 대만과의 외교관계 단절, 주대만 미군 철수, 美臺공동방어조약 철폐 등 세 가지 원칙에 동의한다는 것이다. 단, 미국은 국내 이익집단의 압력을 이유로 대만 무기수출문제에서는 양보할 수 없다는 입장을 고수했다. 덩샤오핑은 미국의 상기 조건을 수용할 경우 향후 필히 대만 무기수출 문제를 둘러싸고 양국 간에 장기적 논쟁을 면피키 어려울 것이라는 점을 감수하면서도 “무기문제는 쌍방 수교이후 양국 정부 간 지속적 협상을 통해 해결”해야 한다는 우회적 입

¹⁸ 王蘭洁, “中國改革開放的‘偵察兵’:1978年的出訪高潮与改革開放的醞釀,” 『廣東黨史』(2009年第3期).

장을 표명했다. 대신 “중미수교 이후, 미국정부는 대만과의 관계를 신중하게 처리할 것을 희망”하면서 “미대공동방어조약이 만기되는 1979년까지 대만에 대한 무기 수출을 하지 말 것을 요구”했고 이에 미국이 동의하면서 정상화 논의는 마무리 단계에 들어섰다.

결국 중미관계 수교는 양국이 각자의 수요에 따라 증대한 양보, 즉 ‘대타협’을 이루면서 결실을 맺게 되었다. 양국 정상들의 결단력 있는 전략적 선택은 중미관계 정상화에 결정적 역할을 했다고 볼 수 있는 것이다. 쌍방은 상기 협의를 토대로 양국 접촉 6년만인 1978년 12월 16일 공동으로 “중미수교 공동성명”을 발표했고, 중국은 공동성명 발표 이틀 후인 1978년 12월 18일 11기 3중전회를 개최하였다. 또한 중미관계 정상화 이후인 1980년 중국은 IMF, 세계은행 등 국제금융기구에 정식 가입하게 되면서 국제사회에서의 발언권과 양허성 자금지원에 유리한 조건을 획득하게 되었고, 같은 해 미국과 무역협정을 체결함으로써 미국으로부터 무역에 있어서 최혜국대우(Most Favored Nation)를 수혜하게 되어 상당히 안정적인 대외관계 하에 개혁·개방을 추진할 수 있게 되었다.

IV. 정권교체기 북한 체제개혁 동향

김정일 사후, 핵실험으로 인한 대북제재 강화와 열악한 국내 경제환경 속에서도 김정은은 승계와 변화라는 양 축을 중심으로 나름대로의 영수권자의 정통성과 정당성을 다져나가고 있다. 이런 맥락에서 이 부분에서는 김정은 체제가 ‘유호통치’에 기반하여 어떠한 변화를 가져오고 있는지에 대해 분석해 보고자 한다.

1. 정통성 승계와 지배 정당화 노력

2009년부터 공식화된 김정은 후계자 승계과정은 김정일위원장의 갑작스런 사망으로 가속화되었다. 김정은은 2011년 12월 29일 조선인민군 최고사령관으로 임명된 데 이어 2012년 4월 제4차 당대표자대회와 제12기 5차 최고인민회의를 거쳐 노동당 제1비서와 국방위원회 제1위원장직에 선출되면서 불과 4개월 만에 당·정·군 최고지위를 모두 차지하게 되었다. 그러나 아버지의 후계자로 ‘정통성’을 이어 받았음에도 불구하고 김정은은 20여 년간의 후계자 검증과 정치적 갈투를 거쳐 일인자가 된 김정일에 비해 정치기반은 당연히 취약할 수밖에 없었다. 따라서 김정은은 선대로부터의 정통성 승계와 독자적 카리스마 구현이라는 두 가지 측면에

서 집권의 정당성을 확고히 해나가는 작업들을 추진해 나가가기 시작했다.

첫째, 정통성 측면에서 보면 무엇보다 후계자로서의 절대성·승계성을 강조하고 있다. 김정일 사후 불과 4개월 만에 김정은의 당·정·군 최고책임자 작업을 마침과 더불어 이는 ‘김정일 유훈에 따라’ 추진된 것임을 주장하면서 승계의 정당화를 강조했다. 2012년 1월 『김일성선집』(제100권)·『김정일전집』등 선대의 ‘로작’ 발행과 함께 만수대·인민무력부 등 평양 주요 지역들에 김정일 동상을 세우기 시작했다. 또한 김정일을 ‘영원한 총비서’와 ‘영원한 국방위원장’으로 추대하고 이는 “희세의 정치원로에 대한 가장 고결한 도덕적 의리심과 충정의 표시”¹⁹라고 강조함으로써 “위대한 김정일동지의 유훈대로 경애하는 김정은 동지를 중심으로 한 당과 혁명대오의 일심단결을 백방으로 강화하여 김정은동지의 사상과 령도를 충직하게 받들어 나갈것”이라고 강조한다.²⁰ 쉽게 말하면 김정은으로의 권력승계는 김정일의 유훈이며, 김정일의 유훈을 실현하기 위해서는 그에 대한 충성과 마찬가지로 김정은 영도를 충직하게 받들어 가야한다는 논리인 것이다.

둘째, 정통성 강화를 바탕으로 김정은은 선대를 초월하는 대담하고 자유분방한 파격행보를 통해 자기만의 카리스마적 리더십을 형성하고자 했다.²¹ 김정일 시대에는 상상도 하기 어려웠던 파격적 행보를 연이으며 나름대로의 친민성·개방성·과감성(위기대처능력)을 보여주기 위해 노력했다. 우선, 군인 및 민중들과 팔짱을 끼고 사진을 찍는 등 보다 서민들과 가까이하는 ‘스킨십 정치’를 통해 서민들에 친근한 지도자상(像)을 보여줌으로써 추종자들의 신뢰확대와 자발적인 복종심을 이끌어내고자 했다. 또한 개방적 모습을 통해 새로운 지도자에 대한 국내외적 기대감을 부풀렸다. 선대 지도자들과는 달리 젊은 세대답게 퍼스트레이디와 팔짱을 끼고 다니거나, 외국 대사들과 함께 롤러코스터를 타고, 모란봉악단 공연을 통해 디즈니 캐릭터와 미국 영화 ‘록키’ 주제가를 등장시킨 것은 국제사회에도 신선한 충격을 주는 부분이었다. 뿐만 아니라 만경대유희장에서 쪼그리고 앉아 직접 잡초를 뽑으며 현장에서 간부들을 꾸짖는가 하면, 2012년 4월 광명성 3호 발사 실패를 신속하게 시인했고, 7월에는 자신의 스승격인 리영호를 해임시키는 등 과감한 위기대처능력을 보이기도 했다. 이러한 점들은 순박하고 성실한 이미지로 마오저동

¹⁹ 『조선중앙통신』, 2012년 4월 11일.

²⁰ 『조선중앙통신』, 2012년 4월 12일.

²¹ 베버(Weber)는 카리스마를 지배의 세 가지 유형의 하나로 보며, 합법적 지배, 전통적 지배, 카리스마적 지배로 구분한다. 카리스마적 리더십은 일반적으로 사람들로 하여금 리더의 내면적 특성을 믿고 따르게 하는 것으로, 환언하면 대중을 심복(心腹)시켜 따르게 하는 능력, 자질의 뜻이라 할 수 있다.

의 신임을 받았던 화귀평과는 다른 측면이 많다.

셋째, 강성국가 건설의 기본논리를 중심으로 경제강국을 강조함으로써 ‘민심’ 잡기에 주력했다. 실지로 2010년에 접어들면서부터 북한의 강성국가의 중점은 ‘경제강국’ 건설로 옮겨지는 추세를 보였다. 주체사상·선군사상을 기반으로 정치강국을 실현했고, 또한 핵실험을 통해 명실 공히 ‘핵보유국’이 됨으로써 핵 억지력을 가진 군사강국이 되었기에 경제건설에 보다 매진할 수 있다는 논리였다. 2010년에 발표한 ‘공동사설’의 경우 일반적이고 추상적 정치구호 형식을 취했던 관례를 깨고 “당 창건 65돐을 맞는 올해에 다시 한번 경공업과 농업에 박차를 가하여 인민생활에서 결정적 전환을 이룩하자”는 제하에 구체적인 경제분야(경공업·농업) 및 정책초점(인민생활)을 적시한 것은 상당히 파격적인 변화라고 볼 수 있다.²² 이러한 변화는 2011년 이후에도 계속 유지되었고 2012년 김정은의 일련의 발언에서도 잘 나타나고 있다. 물론 2012년 공동사설은 승계체제의 조기 안정화가 주목표라는 차원에서 다시 군의 강력한 지도력을 부각시키는 측면이 있지만 여전히 2010년 김정일이 제시했던 “인민들의 먹는 문제”²³ 여전히 “강성국가 건설의 초미의 문제”라고 강조했고,²⁴ 이른바 ‘4·6담화’에서도 경제관련 내용들이 상당비중으로 제시되었다.²⁵ 특히 2013년 김정은 ‘신년사’에서도 경제강국 건설을 가장 중요한 과업으로 제시함과 동시에 경제지도·관리 개선 및 “여러 단위에서 창조된 좋은 경험들을 널리 일반화”할 것을 강조했다. 어찌보면 중국이 개혁개방과정에서 취했던 ‘실험 후 확산’의 방법을 적용하여 경제조치들을 취해가겠다는 의지로 평가할 수 있다.

2. 승계체제의 제도적 안정화: 갈등의 잠재와 개혁이념의 부재

제도적 측면에서 사회주의 국가는 공산당이 모든 정책노선을 결정하고 공식화

²² 최명해, “2010년 북한의 대외 행태 전망: 신년공동사설의 함의를 중심으로,” 『주요국제문제분석』 (외교안보연구원, 2010-02, 2010.1.25).

²³ 『로동신문』, 2010년 1월 19일.

²⁴ 공동사설 “위대한 김정일동지의 유훈을받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『조선신보』, 2012년 1월 1일 참조.

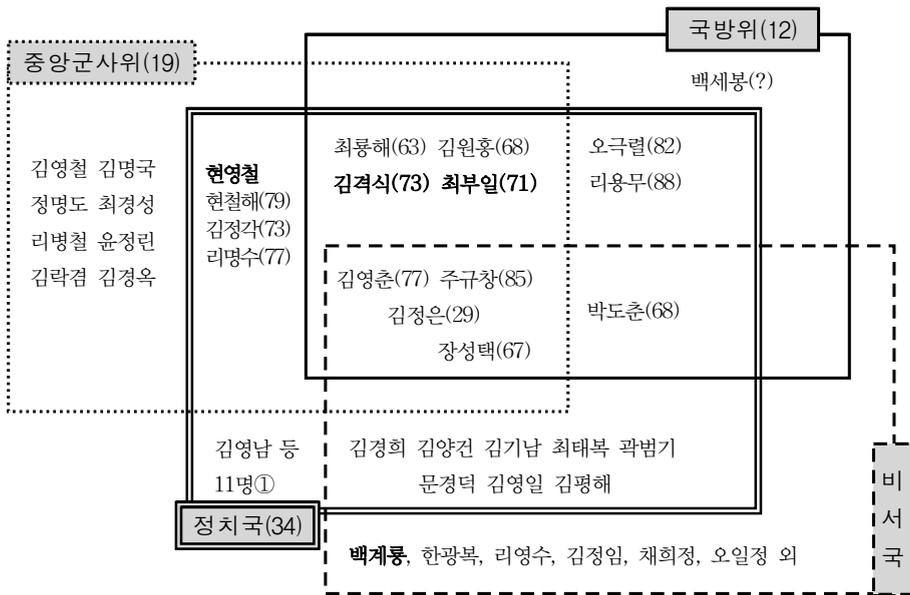
²⁵ 여기에서 나타난 경제관련 정책의 핵심 내용은 “인민생활향상과 경제강국 건설에서 결정적 전환,” “인민들의 먹는 문제 원만히 해결,” “경공업 발전을 토대로 인민소비품 문제 해결,” “세계기 산업혁명을 바탕으로 지식경제강국 건설” 등이 포함되어 있다. 김정은, “위대한 김정일동지를 우리당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명 위업을 빛나게 완성해 가자,” 『로동신문』, 2012년 4월 19일.

하며 국가기구는 당의 정책노선을 집행하는 구조를 형성하고 있다. 중앙정치국은 공산당 중앙위 전체회의 폐회기간 직권을 행사하는 기관으로 일반적으로 사회주의 국가권력구도에서 가장 중요한 기관이라 할 수 있다. 그러나 사회주의 국가별 구체 특성에 따라 제도적 실행 여부는 상이하게 나타날 수 있다. 북한의 경우도 1990년대 이후 경제난 심화로 당의 사회적 통제력이 날로 약화되는 추세를 보이자 당 체제보다는 군부의 권한을 확대하고 국방위원장이 “나라의 정치·군사·경제 역량의 총체를 통솔”함으로써 실질적으로 김정일 중심의 국방위원회가 일체무력과 국정전반을 장악하는 최고기관이 되었다.

그러나 2010년 이후 중앙정치국 역할이 강화되면서 당-국가체제가 복원되는 추세를 보였다. 제3차 당대표자회 개최 및 당 규약 개정을 통해 전통적인 당우위 체제를 확인했고, 2011년 6월에는 1981년 이후 30년 만에 중앙정치국 확대회의를 개최했다. 이후, 4차 당대표대회 개최와 일련의 ‘결정서’ 및 ‘결의’기²⁶ 당 정치국 회의를 통해 발표된다는 점을 고려하면 기존 군부중심의 권력구도에 새로운 변화가 발생하고 당-국가체제가 정상화 되고 있음을 말해 준다. 물론 북한의 경우 정치과정 및 이익갈등의 조절과정은 주요 직책 또는 기관의 기능보다 막후 실세들에 의해 행해지는 경우가 많다. 북한체제의 이러한 특성을 고려하여 주요 권력기구(정치국·비서국·중앙군사위원회·국방위원회)의 각 구성원들을 직급에 상관없이 그들의 직책 겸임 현황을 나열해 보면 <그림 1>과 같다.

²⁶ 예컨대 2011년 12월 31일 정치국 회의를 통해 “위대한 령도자 김정일동지의 유훈을 받들어 강성국가건설에서 일대양양을 일으킬데 대하여” 결정서를 채택하여 김정일시대의 계승을 선포했고, 2012년 1월 12일에는 김정일 시신 안치 및 광명성절(2월 16일) 제정, 제4차 당대표자대회 개최 등의 결의를 공표하였다.

<그림 1> 제4차 당대표자대회 이후 북한 권력구도(2013년 현재)



① 김영남, 최영림, **박봉주**, 양형섭, 강석주, 리병삼, 로두철, 김창섭, 김국태, 조연준, 태종수

첫째, 중앙정치국 인적 구성에 중요한 변화가 나타났다. 정치국 상무위원은 기존(2009.6)의 김정일 1인에서 2012년 9월 현재 김정은, 김영남, 최영림, 최룡해 등 각 당정기관 책임자들로 구성되었다.²⁷ 정치국 위원은 5명(후보위원 포함 10명)에서 18명(후보위원 포함하면 34명)으로 확대되는 등 그동안 공식으로 있던 당조직 인력이 60~70대 인물들에 의해 대폭 충원되었다. 특히 이들은 국방위, 비서국, 중앙군사위 등 직책을 겸임함으로써 중앙정치국을 중심으로 각 기관간의 유기적 연계가 전에 비해 상당히 강화되고 있음을 알 수 있다.

둘째, 정치국·비서국·중앙군사위·국방위 등 네 개의 주요 부처 모두에 소속되어 있는 이들은 김정은, 장성택, 김영춘, 주규창 등 네 명이다. 우선 김영춘은 일찍 인민군총참모장(1995), 국방위 부위원장(2009), 인민무력부장(2009)직을 역임한 대표적인 군부출신으로 장성택과 함께 모두 정치국위원, 중앙군사위 위원, 국방위 부위원장을 맡고 있을 뿐만 아니라 당 비서국 산하 전무부서 부장직을 맡고 있는

²⁷ 김영남은 최고인민회의 상임위원장, 최영림은 내각 총리, 최룡해는 당중앙 군사위 및 국방위 부 위원장으로 군사 부문 책임자로 볼 수 있다.

등 동등한 수위의 위치에 놓여 있다. 그 외 주규창은 정치국 후보위원, 당중앙 군사위원, 국방위원회 위원, 당 기계공업부장을 겸임하고 있으며 그 급별은 그다지 높은 편이 아니다. 그러나 1983년 8월 기계공업부 부부장이 되어서부터 현재까지 근 40년간 기계공업부 관련 업무를 보았다는 점을 볼 때 군수공업 우선정책, 즉 군수계통 분야의 핵심인물로 볼 수 있다. 전병호를 대체한 민간인 출신 박도춘과²⁸ 함께 두 사람이 관장하고 있는 군수계통은 여전히 북한체제 핵심영역으로 간주되고 있음을 찾아볼 수 있는 부분이다.

그 외, 내각의 영향력이 제고되었다. 2012년 제4차 전당대회 이후 북한은 내각을 ‘경제사령부’로 지명하고 모든 부문과 단위들은 경제사업과 관련된 문제들을 “철저히 내각과 합의하여” 풀어나갈 것으로 강조하고 당 위원회들은 내각책임제, 내각중심제를 강화하는 데 적극 힘을 실어줄 것을 요구했다.²⁹ 이런 맥락에서 애초 국방위원회 산하의 조선대풍국제투자그룹이 자본유치 실적 미진을 이유로 내각 산하 합영투자위원회에 의해 통폐합되었다는 점도 결코 우연은 아닐 것이다.³⁰ 뿐만 아니라 2012년 제4차 당대표자 대회이후 인사조치의 측면에서도 내각의 일부 변화 동향을 파악할 수 있다. 2003년 9월 내각총리를 맡아 경제개혁을 추진했다가 좌전당했던 박봉주가 김경희를 이어 경공업부장에 복귀한 데 이어 2013년에는 내각 총리에 취임되었다. 그리고 2011년 이른바 ‘함남의 불길’을 이끌었던 최고 인민회의 산하 예산위원장 광범기가 정치국 후보위원 겸 비서국 비서와 당 계획재정부장에 임명되었다. 내각 부총리 및 내각 산하 국가계획위원장직을 겸하고 있는 로두철도 정치국 후보위원으로 임명되었다. 내각에서 새롭게 정치국 후보위원으로 임명된 이 두 사람 모두 예산·계획분야 책임자라는 점이 흥미롭다. 왜냐하면 중국의 경우 계획경제시대 핵심부서였던 국가계획위원회는 개혁·개방이후 점차 당중앙 재정경제소조의 관할 하에³¹ 지령성계획 축소, 지도성 계획과 거시적 조절

²⁸ 박도춘은 자강도 당 책임비서 출신임. 2012년 현재는 당 중앙위 비서, 정치국 위원, 국방위 위원을 겸임하고 있다.

²⁹ 조선중앙통신, “김정은동지 담화 『위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자.』”, 4월 19일.

³⁰ 조선합영투자위원회(위원장 리수영)은 내각 산하기관, 조선대풍그룹(총재 박철수)은 국방위 산하 기관으로 알려짐. 합영투위는 통상적인 외자유치를, 대풍그룹은 대규모 인프라 사업 등 목적성 사업을 위한 외자유치를 담당했던 것으로 알려짐. 김치관, “북, 제한조치 대폭 완화된 투자법을 올해 공표,” 『민족21』(2011).

³¹ 당시 당중앙 재정경제소조는 개혁파로 불렸던 자오즈양(趙紫陽)이, 국가계획위원회 주임은 칭화대 출신 기술관료이고 국무원(내각) 부총리인 야오이린(姚依林)이 맡고 있었다. 국가계획위원회는 기능문제를 둘러싸고 개혁개방 직후 보수적 개혁론자인 천윈(陳雲)과 개혁파 짜오즈양 간에 계획 Vs. 시장문제를 둘러싸고 첨예한 대립각을 형성했다고 한다. 그 이후 국가계획위원회

확대 등 국가 경제개혁 전반에서 중요한 역할을 해왔던 기관이기 때문이다. 물론 이러한 비교로 북한 개혁을 전망한다는 것은 다소 무리가 있을 것이다. 하지만 2012년에 들어 로두철 부총리 중심으로 ‘경제관리방식 개선 소조’를 만들었다는 설이 회자되는 등 상황을 보면 장성택을 중심으로 이들의 향후 행보에 보다 많은 관심을 가질 필요가 있다고 본다.

이러한 상황들을 종합해 볼 때, 최룡해-김영춘 중심으로 군부세력에 대한 관리와 통제를, 박도춘-주규창이 핵무장을 포함한 군수산업 분야를 지속적으로 관장하고, 장성택-박봉주가 국내 경제건설을 책임지는 등 업무 분장구도가 형성되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 내부 권력엘리트들 간의 치열한 권력 줄다리기는 지속되고 있는 것으로 보인다. 2012년 4월 현재의 상황을 보면, 민간인 출신 최룡해가 조명록 이후 공석이던 총정치국장직에 임명되었고, 군대에 대한 감시가 주특기인 보위사령관 출신 김원홍이 국가안전보위부장을,³² 총정치국 제1부국장 출신 김정각이 인민무력부장으로 임명되면서 야전군인이 아닌 공안계열의 정치군인 출신들이 군부에서 주도권을 잡았다는 것이 일반적 판단이었다.³³ 그러나 2013년에 들어서서 인민무력부장 김정각, 인민보안부장 리명수가 각각 소환되고 총참모장 출신인 김격식과 총참모부 작전국장 최부일 등이 후보위원 신분으로 정치국에 입성했다. 미사일 발사 및 제3차 핵실험 이후 한반도 위기를 고조시키는 상황에서 군사지휘체계를 강화한다는 명분하에 군부세력이 다시 ‘제자리 찾기’를 시도한 것으로 판단된다. 이와 동시에 내각에서는 개혁파로 불리워졌던 박봉주가 내각 총리로 임명되면서 경제적 측면에서의 개혁조치 실행 가능성도 비쳐지고 있다. 김일성 시대 ‘국방건설과 경제건설 병진’이라는 발전목표를 다시 제시한 상태에서 어찌 보면 군부역량 및 개혁역량이 동시에 강화되는 상황을 연출하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 만성적 경제위기를 경험하고 있는 북한이 지극히 제한적인 국가재원을 어떤 방향으로 배분할 것인가를 둘러싸고 양 세력 간의 경합이 치열해질 수밖에 없을 것으로 보인다.

는 명칭과 기능 개편이 반복되면서 오늘날 국가발전개혁위원회로 탈바꿈했다.

³² 박형중, “김정은 통치연합의 출범과 특징,” 통일연구원 『Online Series』, 12-18 (2012년 4월 23일), p.3.

³³ 박형중, 위의 글, p.3.

3. 국민경제 개선: 북중경협 추진과 한계

북한은 정권교체기에 들어서면서부터 강성국가건설의 기본논리를 중심으로 경제강국을 강조함으로써 민심잡기에 주력했다. 2010년 북한은 북중 국경지역 개발과 함께 법적, 제도적 정비에도 박차를 가하기 시작했다. 특히 북한은 북한 경제개발 청사진이라 할 수 있는 『국가경제개발 10개년 전략계획』을 발표하고 2020년까지 해외 선진기술과 과학적인 경영관리 기법 및 해외자본을 받아들여 경쟁력을 갖춘 세계적인 생산기지를 만들겠다는 목표를 제시했다. 물론 기술과 자본이 극히 궁핍한 상황에서 북한은 주요대상들을 국가예산과는 상관없이 주로 10년간 1,000억 달러 투자를 유치해 개발한다는 것이다.³⁴ 그러나 장기적인 경제난과 2차 핵실험이후 지속적으로 강화된 국제사회 대북제재 속에서 새로운 돌파구를 찾기는 어려웠고, 단지 북중간 경협 강화만이 유일한 방책이 되었다. 그렇다면 북한의 국경협력은 어떠한 상황을 출연해 왔는가. 여기서는 주로 투자유치, 인적교류 영역들에 대해 구체적으로 파악해 보고자 한다.

가. 인적왕래

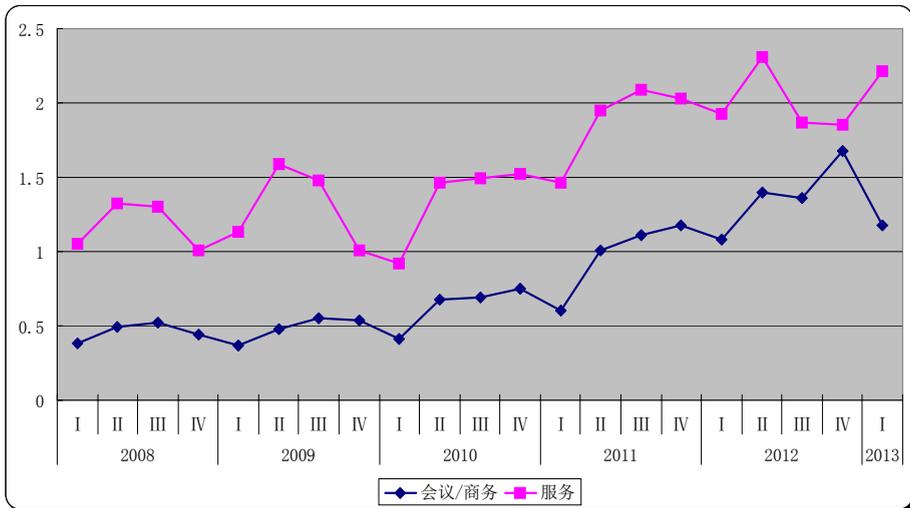
2010년 김정일 방중을 계기로 북중양국은 정상회담을 통해 고위층왕래, 전략적 소통 및 중국동북지역과 북한 간 경제협력 강화 등에 합의하면서 양국간 인적교류가 갈수록 활발해 졌다. 일련의 고위층 상호방문이 연이어 진행되는 가운데 국경지역 지방관리들 간의 교류활동도 함께 활성화 되는 추세를 보였다. 특히 의례적인 방문보다는 현실적 사안을 해결하기 위한 방문과 고찰이 늘어났다. 이 중에서도 2012년에 실행된 최근 라진특구와 황금평-위화도경제구 기초 관원들이 중국 대학에서 관리경험을 학습한 사례가 대표적이다. 조사에 따르면 중국 상무부 주관으로 약 200명 규모의 라진특구 및 황금평-위화도경제구 관원들이 중국 길림대학과 대련행정학원에서 각각 두 달 간의 학습과 현지고찰을 진행하였다. 대학별로 매회 20명씩 5회에 나누어 연수가 진행되었으며 중국 측에서는 학자, 기업인, 정부관원 등이 강사로 나서서 주로 노동력시장, 노동력 공급, 도시와 농촌개혁, 세계개혁, 개발구 기획과 관리 등 중국의 경험들을 전수했다고 한다.³⁵

³⁴ 박희진, “김정일체제의 경제적유산과 북한경제전망: 거점개발과 반개혁의 이중주,” 『KDI경제리뷰』(2012년 5월호).

³⁵ 조사에 의하면, 이들 연수원들은 시장에 대한 인식이 전무하여 심도 있는 전문지식 강연은 진행키 어려운 점이 있었다고 한다. 중국 길림대학 관련 학자 인터뷰 내용, 2012년 8월 23일.

북한 관리들의 방중이 빈번해짐과 더불어 2010년 이래 북한 주민 중국 방문자 수도 급증해 왔다. 예컨대, 2009년 현재 북한 주민 중국 방문자 수는 10.39만 명이었으나 2012년 현재에는 18.12만 명으로 불과 2년 사이에 80%p 증가했으며, 2013년 제1분기 입국자수도 4.58만 명으로 동기대비 14.98% 증가했다.³⁶ 특히 북한주민 중국 입국자 중에서 ‘회의·비즈니스’ 및 ‘취업’(服務員工)을 목적으로 하는 입국자들의 증가세가 가장 컸다. ‘회의·비즈니스’ 등의 목적으로 중국을 방문한 북한주민은 2009년의 1.94만 명에서 2012현재 5.5만 명으로 불과 3년 만에 3배로 늘어났고, ‘취업’(服務員工)목적의 방문자 수는 2009년의 5.2만 명에서 2012년 8만 명으로 증가했다. 뿐만 아니라 입국자 중 여성이 차지하는 비중은 2009~2010년 기간 9~12% 수준을 유지했으나 2011년에 들어서 지속적으로 증가하여 2012년 여성 입국자 비중은 이미 20%선을 넘어섰다.

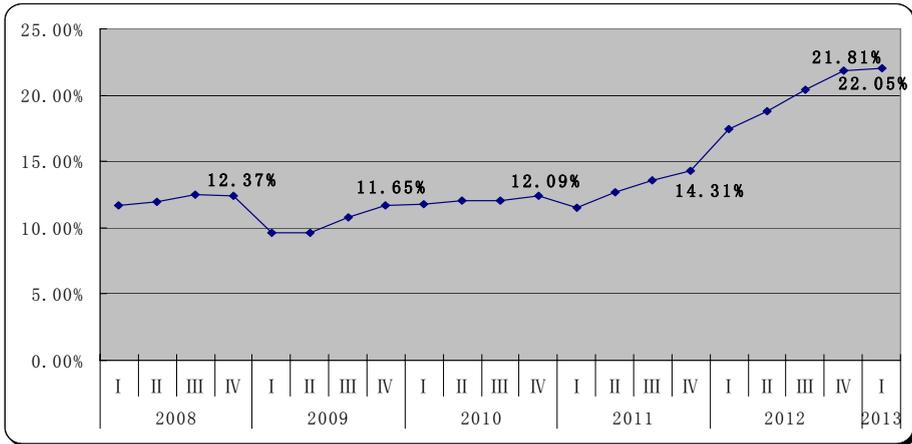
<그림 2> 중국입국자 분기별 변화



자료: 中國旅遊總局 각 분기별 통계

³⁶ 이 중에서 ‘회의·비즈니스’ 목적 1.18만 명, ‘취업’ 목적 2.21만 명으로 전체 입국자의 74%를 차지한다.

<그림 3> 연도별 여성 입국자 비중



자료: 中國旅游總局 각 분기별 통계

나. 투자유치

투자규모와 상관없이 실제로 북한이 유치하고자 하는 투자항목들을 파악하기 위해 중국 단둥화상해외투자유한공사(中國丹東華商海外投資有限公司)³⁷ 공개된 유치계획 항목 158건에 대해 분석해 보면 <표 1>과 같다. 전체적으로 북한이 실지 계획하고 있는 유치항목들은 광산·물류·가공/제조·어로양식·유통·금융·관광·기반시설·가공구 등 다양한 분야들을 포괄하고 있으며, 항목 수로 볼 때 경공업·광산업·농수산업·서비스업·화학공업 등 순으로 나타났다. 인민생활 수준 향상이라는 목표 하에 경공업을 우선적으로 발전시키고자 하는 북한의 의도가 돋보이는 부분이다.

<표 1> 북한의 투자유치 항목 추이(2010~2012.7)

분류	농수산업	광산업	서비스업	경공업	화학업	합계
항목수	18	49	14	68	9	158

출처: 丹東華商海外投資有限公司 (<http://www.cxtzw.com>)

³⁷ 丹東華商海外投資有限公司는 대북 경제협력 민간단체와 대북경협 사업단위(事業單位, 국가기관 성격)를 바탕으로 설립되었다. 기존의 사업 우세를 빌어 북한 투자유치 항목에 관한 서비스를 제공하고 있다. 주로 북한 투자관련 자문, 시장조사연구, 협의 및 계약과정에 방편을 제공하고 있다. <丹東華商海外投資有限公司, <http://www.cxtzw.com>> (검색일: 2012년 12월 10일).

경공업의 경우 품목별로 종이/인쇄·식품가공·의류/신발·가전제품/전기기기·조명·플라스틱 제품 생산 등 다양한 영역들이 포함되어 있으며 생산된 제품에 대해서는 내수를 전제로 수출 가능하다는 입장을 취하고 있다. 특히 아이스크림·햄버거·비누·껌·조미료·생활용세척제·태양에너지온실항목 등 상대적으로 ‘인민생활수준 향상’을 돋보이게 할 수 있는 생필품 생산은 평양지역에 투자할 것을 희망하고 있다. 광산개발의 경우, 철·금·동 등 10여 종의 광산 관련 투자유치를 희망하고 있는데 개발대상 지역은 주로 함경북도, 황해남도, 평안남도, 평안북도 등의 순으로 나타나고 있다. 주로 현장탐사를 통한 자원량 평가 및 투자기업의 자본조달 능력에 따라 투자규모가 확정되는 것으로 보인다. 협력방식은 북한이 노동력과 자원 및 부분 시설을 제공하고 중국 측이 자본과 기술·설비를 제공하는 방식을 취하고 있다. 제품은 내수와 대중 수출을 동시에 추구하고 투자금 상환은 보통 보상무역을 통해 실현하고자 한다. 서비스업의 경우, 대부분 평양지역에 투자할 것을 요구하고 있다. 주로 현대화 호텔 건설 항목, 육·해운수와 물류센터 건설 항목 등이 포함되어 있다. 특히 평양지역에는 택시·공공버스·LPG 충전소 등 항목도 투자유치를 희망하고 있다는 점이 새롭다. 예컨대 중국 측이 100대 정도의 택시·버스차량 및 부품을 제공하고 북한이 이를 보상무역 또는 지분에 따라 이윤을 배분하겠다는 것이다. 뿐만 아니라, 북한은 현재까지 도시 교통운영에 관한 합작 운영의 경험이 없기 때문에 가급적으로 중국 기업 측에 구체적인 운영계획을 요구하고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 중국을 향한 북한의 투자유치 희망항목은 전방위적이다. 그러나 중국을 향한 북한의 이러한 희망사항이 어느 정도의 성과를 이루었는지에 대해서는 쉽사리 판단을 내리기 어렵다. 왜냐하면 중국이 “정부인도, 기업위주, 시장운영, 호혜공영”(政府引導, 企業爲主, 市場運作, 互惠共贏)이라는 국내 시장 운영모델을 북한에도 적용하면서 무엇보다 시장기제에 기반한 기업의 참여를 적극 권장하고 있으나, 중국기업들의 시각에서는 북한의 정책·정치적 리스크를 항상 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 환언하면, 정부적 차원에서 볼 때 북한은 무엇보다 중국정부에 대규모 차관을 요구하고 있지만 중국은 시장기제를 기반으로 기업 참여를 위주로 북한개발에 참여함으로써 북한의 개혁·개방을 이끌어내는 것에 주목적을 두고 있는 것이다. 예컨대 김정일 시기 나선항 4, 5, 6호 부두 50년 사용권을 양도함과 동시에 중국에 300억 달러 규모의 투자를 요구했다는 설이 회자되었을 때 중국은 직접적 개발원조보다는 기업을 내세워 30억 달러 규모의 나선특구개발 항목을 추진했다.³⁸ 2012년 8월 중순 장성택 행정부장 방중 시에도 북한이 중국에 10억

달러 규모의 차관을 요구했다는 설이 나돌았으나³⁹ 중국은 결국 9월 22일 민간기구인 중국해외투자연합회가 대표로 북한 ‘북경투자사무소’와 협의를 체결하고 30억 위안 규모의 ‘대북투자전문펀드’를 조성하는 방식을 취했다. 그럼에도 불구하고 기업의 차원에서 볼 때 대북투자는 항상 ‘가시 돋친 장미’로 비유된다. 미개척지 북한시장은 상당히 매력적일 수 있으나, 미숙한 제도적 기반과 열악한 인프라, 그리고 정책적·정치적 리스크가 항상 존재하기 때문에 우려스러운 부분이 적지 않기 때문이다. 특히 2012년 장성택 북한 행정부장의 방중에 즈음하여 중국 언론에 공개된 ‘시양그룹’(西洋集團) 사건이 그 단적인 예였다.⁴⁰

요컨대, 2010년 이후 북한은 민생경제를 우선적으로 발전시킨다는 목표 하에 북중국경지역 개발에 적극 동참하기 시작했고, 일정한 성과를 이루어낸 것도 사실이다. 김정은 체제 이후 경제회생을 통해 정당성을 확보해야 한다는 차원에서 인적영역의 교류를 확대해 나가고 있을 뿐만 아니라, 인프라 및 다양한 산업영역에 대한 투자를 희망하고 있다. 이에 중국은 ‘정부인도, 기업위주, 시장운영’의 원칙하에 국가적 원조보다는 지역공동개발을 중심으로 기업들의 참여를 적극 권장하고 있지만, 투자여건이 충분치 않은 북한상황을 고려하여 중국 기업들은 무엇보다 투자회수가 빠르고 수익률이 높은 자원 항목에 집중하고자하는 성향을 보였다. 선택의 여지가 많지 않은 북한으로서는 광산투자와 노무수출, 관광산업 등 영역들에 집중함으로써 부족 자본을 충원하고 있다.

4. 국제환경 개선: 고립국면의 타개 노력과 한계

외생적 변수로서의 국제환경은 일국 지배 엘리트의 정책적 선택을 제약하는 구조적 요인이다.⁴¹ 지배엘리트는 기성 국제환경에 대한 전략적 평가와 판단을 거쳐

³⁸ “張成澤訪華受關注 傳要向中國借10億美元,” 『大公報』<http://www.takungpao.com/news/content/2012-08/16/content_943432.htm>(검색일: 2012년 9월 10일).

³⁹ “10억弗 규모 차관 장성택중에 요청,” 『조선일보』, 2012년 8월 15일.

⁴⁰ 중국 시양그룹이 언론에 발표한 자료에 따르면, 중국 500대 기업 중 하나인 시양그룹(민간기업)은 양국 정부 비준 하에 2007년 북한 령봉연합회사와 계약을 맺고 ‘양봉합영회사’를 설립하고 황해남도 웅진군 웅진철광에 2.4억 위안(약 3천만 유로)을 투자하여 2011년 4월부터 생산에 들어갔다(연간 생산량 50만 톤). 그러나 2011년 9월 북한이 토지임대세 1€/m², 공업용수 0.141€/m³ 등 총 16가지 요구를 부가하면서 쌍방은 갈등을 빚게 되었고 중국기업은 2012년 3월 강제추방 당했다. 2012년 4월 북한은 시양그룹에 이전금 명목으로 3,124만 달러를 지급하기로 약속했으나 8월 현재까지 집행되지 않은 상황이다. “遼寧西洋集團投資2.4億元鐵礦項目遭朝鮮毀約,” 『中國選礦技術網』, 2012.8.16.

⁴¹ 최원규·최봉대, “사회주의 체제전환 방식의 비교연구,” p.58.

목적의식적으로 국제환경을 이용하려는 측면이 있으며, 국제환경을 구성한 외부 행위자들도 나름대로의 합리적 사고를 거쳐 이를 수용 또는 거부한다. 또한 국제환경은 정치·경제적 분야뿐만 아니라, 군사·안보적 영역도 함께 내포하고 있기 때문에 지배엘리트와 국제환경간의 역동과정은 상대적으로 복합적인 성격을 띠며 그 전개 양상도 다양하다. 일반적으로 경제개혁의 의지를 갖고 있는 전통사회주의 국가들은 국제사회 편입의 필요성이 존재하기 때문에 사전 정치작업의 일환으로 이해관계국들과 대외관계를 개선하고자 한다. 그러나 국제사회가 이를 어떠한 방식으로 수용하는지에 따라 국가의 개혁여부는 상이한 결과를 나타낸다.

김정일의 새로운 대외관계 개선노력은 2009년 제2차 핵실험 성공 이후 재개되었다.⁴² 특히 유의할 점은 2010년 김정일이 나선특구 개방 등 본격적인 경제조치 공표와 함께 여느 때와는 달리 미국에 ‘평화협정’ 체결을 요구해 나섰다는 것이다. ‘핵보유국’이 된 이상 보다 경제에 집중할 수 있다하더라도 국제사회 대북제재 및 미국의 적대시정책이 해소되지 않고서는 경제회생이 어렵다는 점을 북한은 잘 알고 있었을 것이다. 그러나 천안함 사건이 발생하면서 한미 양국이 강경태세에 돌입하자 북한은 다시 초강경 태세로 돌아섰고 결국 연평도 포격을 통해 “한반도는 현재 전시상태”라는 인식을 국제사회에 각인시키고자 했다. 한편 김정일은 2010년 5월 이후 불과 12개월 만에 3차례에 달하는 중국 비공식 방문을 진행함으로써 중국의 북한에 대한 정치·경제적 지지를 이끌어 내는 데 집중했다. 양국은 고위층 교류, 전략적 소통, 경험 확대, 인문교류 및 국제적·지역적 협력·전통주의 승계 등 내용들에 합의를 이루어 냄으로써 김정은체제 안정을 위한 발판을 마련하고자 했다.

김정은 체제에 들어선 이후 북한의 대외정책은 김정일 시대에 비해 다소 변화된 모습을 보이고 있다. 2011년 김계관의 방미와 세 차례 북미 고위층 회담을 거쳐 2012년 ‘2.29’합의를 어렵사리 도출했지만 불과 두 달도 안되어 북한은 이를 파기하고 연이은 로켓 발사 및 핵실험을 통해 핵보유국 의지를 강하게 나타내곤 했다. 유엔안보리가 2087호, 2094호 결의를 통해 대북제재를 강화하자 북한은 “세계의 비핵화가 실현되기 전에는 조선반도 비핵화도 불가능하다”⁴³는 등 보다 진화된 핵문제 입장으로 맞서고 있다. 4월에 들어서서는 “강위력한 핵 억제력을

⁴² 김정일시대 북한은 대외관계 개선을 위한 두 차례의 활발한 외교노력이 추진되었고, 특히 이는 주로 경제개혁을 주요 배경으로 전개되었다는 점에 유의할 필요가 있다. 첫 번째는 2002년 ‘7·1 경제개선조치’ 실행을 전후한 2000년대 초반이었고, 두 번째는 2010년 이후의 최근의 북한이라 할 수 있다.

⁴³ “세계의 비핵화를 떠난 조선반도 비핵화는 없다.” 『로동신문』, 2013년 2월 1일.

평화의 담보로 경제부흥을 본격화”할 것임을 천명하면서 “핵보유국 입장에서 립하는 전쟁종결담판”을 요구해 나가고 있는 상황이다.⁴⁴

V. 결론: 북한 체제개혁의 과제 및 국제사회의 공조 방향

오늘의 격동기 중국의 경험을 토대로 현재의 북한을 분석하면 일단 김정은 체제는 급속한 권력교체를 거치면서도 상대적으로 안정적으로 관리되어 가고 있는 것으로 보인다. 우선, 체제의 정당성 측면에서 선대로부터 정통성을 이어받은 화귀평이나 김정은에 대한 권력이양은 국내 보수세력을 안정시킬 수 있었고, 또한 새로운 변화를 기대하는 민중의 지지도 확보할 수 있었다. 오히려 김정은은 화귀평과는 달리 과격적인 행동을 통해 강한 카리스마를 보여줌으로써 나름대로 자신의 1인자 지위를 확고히 해나가고 있다고 볼 수 있다. 또한 국가 지도체제의 차원에서 보아도, 북한은 중국과 마찬가지로 당-국가체제로 옮겨지고 있다는 점도 당분간 긍정적으로 평가할 필요가 있다. 신진인물들을 위주로 중앙정치국이 권한을 확대하고 이를 중심으로 각 국가기관들과의 유기적 연계도 강화되고 있기 때문이다.

경제적 측면에서 볼 때, 북중 국경개발이 순차적으로 추진되고 있고 또한 개혁파로 불려졌던 박봉주가 내각총리로 임명되는 등 북한의 체제개혁 가능성은 증가하고 있는 것으로 보인다. 오히려 특구건설, 외자유치 등 정책적 측면에서는 1976~1978년대 중국의 상황에 비해 보다 앞서 있다고 평가할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 북한이 직면한 대내, 외적인 ‘한계적 조건’을 고려할 경우 김정은이 넘어야 할 산은 높고도 험난하다.

첫째, 개혁에 대한 기득권 세력의 저항이다. 중국의 문화대혁명은 “자본주의 길로 가는 당권파”를 타도한다는 명목 하에 가진 자에 대한 정벌이었으며, 이에 따라 ‘기득권 세력’은 오히려 피해집단으로 전락되었었다. 따라서 문화대혁명 종식과 일련의 개혁조치들은 이들 세력의 동조를 이끌어 내는 데 상대적으로 용이했다. 그러나 북한은 다르다. 이른바 ‘만경대혈통’으로 결집되고 선군체제 하에 막강한 기득권 세력으로 팽창된 군부는 제도적 변동에 따른 이권 분쟁에서 항상 민감한 반응을 보일 가능성이 높다.⁴⁵ 이들은 ‘선군사상’을 이념적 무기로 긴장상황을

⁴⁴ “초점은 조미핵전쟁의 처리방식: 군사대결의 청산을 위한 대화와 협상,” 『조선신보』, 2013년 4월 22일.

⁴⁵ 중국 베이징대 김경일 교수 인터뷰, 2012년 12월 7일.

유지해 나가면서 자신들의 기득권에 정당성을 부여하는 등 국정영역에서 여전히 반개혁세력으로 영향을 미칠 것으로 보인다. 이제 새로운 지도자로서의 김정은은 새로운 국가지도사상인 ‘김일성-김정일주의’의 보편성을 강조함과 동시에 현재의 북한 ‘특수성’을 결부시켜 경제건설 논리를 뒷받침할 수 있는 ‘김정은 사상’을 명확히 제시해야 할 과제에 직면해 있다. 환언하면, 격동기의 중국처럼 선대로부터 물려받은 경직된 이념체계를 국가현실에 부합되게 능동적인 해석을 진행함으로써 체제개혁을 위한 이념적 정당성 또는 이념적 ‘헤게모니’를 형성할 수 있을지가 가장 큰 과제라고 하겠다.

둘째, 국제협력의 불가피성을 어떻게 극복해 나가느냐이다. 현재 김정은 체제는 정당성 확보를 위해서 ‘국방건설+경제회생+기득권 이익 보장’이라는, 서로 ‘영합적 관계’를 가진 세 마리의 토끼를 동시에 잡아야 한다. 그러나 현재의 ‘한계적 조건’ 즉 궁핍한 국가경제와 고립적 국제환경 속에서는 이를 도저히 감당하기 어렵다. 북한은 중국과의 국경협력을 통해 내부적 압력을 부분적으로 해소하고자 하지만 이것도 역시 한계가 있는 것으로 보인다. 왜냐하면 관광항목 개발, 노무수출, 자원수출을 전제로 자본 확보를 추구하고 있지만 역시 기대치에 미치지 못하고 있기 때문이다. 또한 중국은 북한이 바라는 국가적 차원의 투자보다는 기업을 주체로 시장운영기제를 북한에 도입하고자 하기 때문에 북한이 애초 의도와 어긋나는 측면이 있었다. 따라서 국제관계 개선과 다각적 협력관계를 추구해야 하지만 ‘핵문제’라는 걸림돌이 존재하는 한 고립국면의 타개는 결코 쉽지 않다. 중국의 경우, 1960년대에 이미 핵개발에 성공함으로써 안보위기 부분적 해소와, 소·미간의 역학관계를 이용하여 미국의 ‘대타협’을 이끌어냄으로써 중미 관계 정상화를 실현했고, 궁극적으로 1980년대 국제경제영역에 편입할 수 있는 계기를 마련할 수 있었다. 그러나 북한의 경우는 이와 다르다. 일단 미국은 한반도 문제를 중요한 사안으로 간주하고 있지만 그다지 절박한 문제는 아니다. 따라서 중미관계 개선과 같은 파격적인 ‘대타협’을 추진할 가능성이 낮다. 무엇보다도 국제적 규범이 날로 강화되는 시점에서 핵문제는 북한과 국제사회간의 연계를 끊어 놓는 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

국제사회 또는 타자(他者)의 시각에서 보면 북한 체제개혁 여부는 궁극적으로 북한 내부에 의해 결정될 수 있는 사안이다. 그러나 지배엘리트의 전략적 선택이 구조적 조건과의 역동적 과정 속에서 형성된다는 점을 고려할 때 국제사회는 이러한 조건들을 개변시킴으로써 지배엘리트에 영향을 미칠 수 있다. 환언하면 향후 북한의 변화를 이끌어 낼 수 있는 국제사회의 노력이 그 어느 때보다 절실한 시점

이라는 것이다. 이런 맥락에서 이 연구는 북한의 변화를 유도하기 위해서는 국제 사회의 다각적인 노력이 필요하다고 본다. 방법론적으로 관련국들 간의 협조관계가 형성되어야 하며 또한 북한 개혁유인을 위한 중·한간 협력이 필요하다.

첫째, 원칙적인 측면에서 북한 비핵화 및 북한체제의 변화 유도라는 두 마리 토끼를 동시에 잡기 위해 북한 대외압력 해소와 비핵화 노력을 동시에 전개되어야 할 필요가 있다. 즉 북핵문제 해결의 유일한 다자간 협의체라 할 수 있는 6자회담 재개를 위해 노력해야 한다. 6자회담이라는 기본 틀 내에서 기존에 약속했던 비핵화 프로세스의 재가동과 함께 관련 당사국 간 평화포럼을 동시에 개최함으로써 일차적으로 역내 안정 및 평화적 분위기를 조성하는 데 치중해야 한다.

둘째, 방법론적 측면에서 한·중·미 3국간의 대북정책 공조체제 수립이 필요하다. 한반도는 자체가 갖고 있는 지정학적 특수성에 의해 항상 국제체제 변동의 영향을 크게 받아왔다. 뿐만 아니라 한반도는 주변강대국들의 합종연횡의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문에 문제의 해결을 더욱 어렵게 하는 측면이 있다. 주지하다시피 그동안 관련국가들 간의 대북정책은 항상 미스매칭(錯配, mismatching) 국면을 초래하면서 북한문제의 실질적 진전을 보다 어렵게 해왔다. 환언하면, 대북정책에 대한 역내 관련국들의 이해차이가 발생하면서 ‘채찍’과 ‘당근’이 엇갈려(동시적이 아닌) 사용되다보니 ‘유화’와 ‘강경’의 효과는 모두 반감될 수밖에 없었다. 이러한 점을 고려하여 대북정책에 대한 한·중·미 3국의 공감대 형성, 궁극적으로 한·중·미 전략적 공조체제를 형성해 나가야 하며 여기서 한국의 ‘중견자’ 역할이 보다 중요하다. 따라서 한국은 ① 대북정책에 대한 미국의 유연한 접근을 유도해내야 한다. 미국 내부에서 북핵문제에 대한 피로감과 좌절감이 형성되고 있는 상황에서,⁴⁶ 한국정부는 비핵화 입장과 더불어 남북협력의 필요성을 적극 강조함으로써 미국이 보다 유연한 태도를 취할 수 있도록 적극적인 외교노력을 전개해야 한다. ② 미국의 유연한 태도를 유도하기 위해서는 한·중 간의 전략적 협력관계 강화가 전제되어야 한다. 설령 북한이 지속적으로 도발적 행위를 감행할 경우 미국으로서도 강경한 태세를 취할 수밖에 없기 때문이다. 이에 따라 한국은 중국과의 정치적 신뢰를 강화하여 북한 도발 강행 경우 대북 영향력을 가진 중국과 한·미가 공동 대응할 수 있다는 점을 확인함으로써 북한의 선결적 행동을 억지해야 한다. ③ 한·중 간의 전략적 협력관계를 강화하기 위해서는 중·미간 전략적 경

⁴⁶ 이에 관해서는 황지환, “미국 차기정부의 한반도정책과 우리의 선택,” 『미국의 대통령선거와 동북아 지역 협력』, 서울대학교 통일평화연구원·평화재단 공동포럼 (서울, 2012.11.8.)참조.

쟁에서의 한국의 ‘중견자’ 역할이 중요하다. 중미 양국이 한반도 문제에 대한 입장 차이가 있지만, 본질적으로 보면 이는 지역적 차원에서의 양국의 ‘협력적 갈등’ 상태, 또는 견제와 반견제 전략의 반영이라 할 수 있다. MB집권기간 한·중 간에 갈등이 발생한 것은 중국이 결코 한미동맹 자체에 거부감을 갖고 있었기 때문이라기보다는, 한국이 친미 ‘일변도’ 정책을 전개함으로써 미국의 대중 견제전략에 ‘연루’되었다는 것과 큰 연관이 있다. 따라서 한국은 북한 도발을 억지하기 위한 목적에서 한미동맹을 적절히 발전시켜 나가는 동시에, 중국의 안보압력과 체면을 존중해나가는 지혜를 발휘함으로써 정치적 신뢰를 돈독히 해나가는 데 보다 집중할 필요가 있다.

마지막으로, 북한 변화를 위한 대북 경험적 차원에서 한·중 간의 전략적 협조관계 수립이 필요하다. 앞에서 논의되었듯이 김정은은 현재 ‘국방건설+경제회생+평양건설(기득권층)’이라는, 상호 영합적 관계를 갖고 있는 세 가지 목표를 동시에 추진해야 하나 궁핍한 국가재원으로는 이러한 목적을 실현하기 어렵다. 국제제재가 여전히 유효한 상황에서 오로지 중국과의 관계를 강화해 나가고 있지만, 상당히 수세적이기 때문에 향후 무엇보다 국제적 지원 및 남북교류 활성화를 꾀하고자 할 것이다. 그러나 남북 경험도 협력을 위한 협력보다는 북한 사회의 변화를 목적에 둔 협력이라는 점에서 목적지향성을 갖게 되는 것은 당연하다. 이러한 경우 경험의 주도권 확보가 자못 중요하다. 지난동안 북한이 한국과 중국 사이에서 경제적 등거리 외교 또는 시계추 외교를 진행해 왔다는 점에 유의하고, 대북 경험에 있어서의 한·중 간 경쟁의 난맥상 초래를 지양해야 한다. 또한 한·중 양국간 협조관계 수립을 위해서는 서로간의 밀접한 대화 및 신뢰관계가 형성되어야 할 뿐만 아니라 무엇보다 공통된 경험 원칙을 세우는 것이 중요하다. 예컨대, 중국식의 “정부 인도, 기업위주, 시장기제 운영, 호혜공영”의 원칙이 바로 그것이다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

참고문헌

1. 단행본

- 서진영. 『21세기 중국 정치: '성공의 역설'과 중국적 사회주의의 미래』. 서울: 폴리테리아, 2008.
- Kornai, János. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- (리정화)李正华. 『改革开放的酝酿与起步』. 北京: 当代中国出版社, 2002年版.
- (장쑤권·가오쑤민)张树军·高新民, 『中共十一届三中全会历史档案』. 北京: 中国经济出版社, 1998.

2. 논문

- 김근식. “사회주의 체제전환과 북한 변화: 비교사회주의 관점에서.” 『통일과 평화』. 제2집 2호. 2010.
- 김치관. “북, 제한조치 대폭 완화된 투자법을 올해 공포.” 『민족21』. 2011.
- 김형국. “중국 자동차산업과 정책변화: 사회주의 발전국가의 정책자유성과 구조적 한계.” 『한국정치학회보』. 제36집 제3호. 2002.
- 박희진. “김정일체제의 경제적유산과 북한경제전망: 거점개방과 반개혁의 이중주.” 『KDI경제리뷰』. 2012년 5월호.
- 백승욱. “중국과 동아시아 발전모델.” 한국산업사회연구회 편. 『노동과 발전의 사회학』. 서울: 한울, 2003.
- 이무철. “사회주의 체제전환과 북한의 발전전략: 비판적 평가.” 『韓國政治外交史論叢』. 제33집 1호. 2011.
- 최원규·최봉대. “사회주의 체제전환 방식의 비교연구.” 윤대규 편. 『사회주의 체제전환에 대한 비교연구』. 서울: 한울, 2008.
- 황지환. “미국 차기정부의 한반도정책과 우리의 선택.” 『미국의 대통령선거와 동북아 지역협력』. 서울대학교 통일평화연구원·평화재단 공동포럼. 서울. 2012.11.8.
- (왕란제)王兰洁, “中国改革开放的‘侦察兵’:1978年的出访高潮与改革开放的酝酿.” 『廣東黨史』. 2009年 第3期.
- (천둥린)陈东林. “20世纪50-70年代中国的对外经济引进.” 『上海行政学院学报』. 2004年第6期.

3. 기타 자료

- 박형중. “김정은 통치연합의 출범과 특징.” 통일연구원. 『Online Series』. 12-18. 2012년 4월 23일.
- 『로동신문』.

『조선신보』.

『조선일보』

『조선중앙통신』.

(덩샤오핑)鄧小平. “完整地准确地理解毛泽东思想.” 『鄧小平文選』. <<http://bbs.zhongcai.com/zzwj/dxp/wx/b1120.html>>.

“突破‘禁区’，为四个现代化大干贸易.” 『经济导报』第1600期, 1978年12月20日.

<丹东华商海外投资有限公司, <http://www.cxtzw.com>> (검색일: 2012년 12월 10일).

“张成泽访华受关注 传要向中国借10亿美元.” 『大公报』<http://www.takungpao.com/news/content/2012-08/16/content_943432.htm> (검색일: 2012년 9월 10일).

“辽宁西洋集团投资2.4亿元铁矿项目遭朝鲜毁约.” 『中国选矿技术网』. 2012년 8월 16일.

Abstract

Challenge of System Reformation of North Korea through China's experience in turbulent periods(1976-1978)

Dong-Xun Piao

This study is to compare the situation of China in turbulent years (1976-1978) and North Korea under the reign of Kim Jong-un, and to discuss the challenges of reformation. In conclusion, Kim Jong-un has improved firmly his position through justifying succession and stably managing system. Unlike China, however, It is difficult for North Korea to reform and renovate system caused by absence of knowledge bases, resistance of vested interests power, and deteriorated international situation. In order to secure legitimacy of reformation, it would be the core factors such as ideological legitimacy evolution, and effort and accomplishment to resolve the international restriction conditions.

Key Words: China, North Korea, System reformation

북한의 대남 주도권 확보와 대남전략 행태*

이 윤 식**

- I. 서론
- II. 북한의 대남 목표와 전략 행태
- III. 이명박 정부 하 북한의 대남전략 현황
- IV. 이명박 정부 하 북한의 대남전략 특징
- V. 결론

국문요약

본 논문의 목적은 이명박 정부 하 북한의 대남전략과 그 결정요인을 분석하는 데 있다. 본 논문의 가설은 다음과 같다. 첫째, 북한의 대남전략에는 일정한 패턴이 있고, 이를 △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략으로 패턴화할 수 있다. 둘째, 북한의 '한반도 공산화통일'이라는 대남목표가 변하지 않는 한, 그를 수행하기 위한 대남전략 역시 불변이다. 셋째, 북한의 대남전략 결정요인은 '대남 주도권 확보'이고, 여기에는 강경한 방식과 온건한 방식이 있다.

위 가설을 검증하기 위해 본문에서 북한의 대남전략을 유형화 해, 이명박 정부 하에 적용해 보았다. 그 결과 다음과 같은 결론이 도출되었다. 첫째, 북한의 대남전략은 어떤 조건과 상황이 만족되면 4가지 패턴 내에서 반복된다. 즉, 이명박 정부 시기 5년 동안 북한은 4번의 대결전략, 1번의 대화전략, 2번의 병행전략, 2번 관망전략 등 총 9번에 걸쳐 대남목표 달성을 위한 전략 변화를 반복했다. 둘째, 북한의 한반도 공산화 통일이라는 대남목표는 현재까지 불변이며, 그에 따른 수행전략 역시 동일한 패턴의 반복

이라는 것을 확인할 수 있었다. 셋째, 북한 대남전략 결정요인은 '대남 주도권 확보'라는 것을 확인할 수 있었다. 대남목표의 달성을 위해 북한은 협상의 주도권을 확보해야 하고, 그것의 강경한 방식의 결과가 대결전략이고, 온건한 방식의 결과가 대화전략이라는 것을 확인할 수 있었다.

이렇게 볼 때, 최근 북한의 도발은 대결전략의 극단적 모습으로, 이 국면이 언제까지 지속될지는 알 수 없다. 그러나 본 논문에 입각하면, 향후 북한의 대남전략이 어떤 패턴을 보일지는 예상할 수 있다. 즉, 북한이 내부적 문제나 미북관계에 집중한다면 관망전략을, 국제사회의 비난을 무마하고자 한다면 대화전략을, 대남 협상력을 극대화하고자 한다면 대결전략을 구사할 것이다. 따라서 박근혜 정부는 북한의 이러한 대남전략 행태에 따른 대응방안을 강구해야 한다.

주제어: 북한의 대남전략 패턴, 대결전략, 대화전략, 병행전략, 관망전략, 대남 주도권 확보

* 본 논문은 2011년도 “통일부 신진학자 연구지원” 프로그램의 일환으로 수행, 완료되었던 연구를 현 상황에 맞게 발전적으로 수정·보완한 것임을 미리 밝혀 둔다.

** 경성대학교 윤리교육과

I. 서론

박근혜 정부가 취임한 지 100일이 지났다. 최근 북한의 연이은 강공을 감안할 때, ‘한반도 신뢰 프로세스’가 장기간 공전하게 되지 않을까 걱정이다. 5년 전, 이명박 정부가 제시했던 ‘비핵·개방·3000 구상’이 북한의 반발로 공전하다, 정권 내 도록 남북관계가 답보 상태였던 기억이 있어 우려의 수준은 가일층 되고 있다. 특히, 지난해 12월 장거리 로켓 발사로 시작된 북한의 고강도 도발은 올해 2월의 3차 핵실험, 3월의 ‘1호 전투근무태세’ 발동 및 영변 핵시설 재가동 선언, 4월의 개성공단 폐쇄 및 중단거리 미사일발사 등 끝을 알 수 없을 만큼 위협스럽게 전개되고 있다. 물론 북한의 이런 행태가 어제 오늘의 일은 아니지만, 지난해 12월부터 올해 초까지 북한이 벌였던 일련의 도발은 그 수준과 방법에서 이미 도를 넘었다.

이처럼 한치 앞도 예상하기 어려운 ‘시계 제로’ 상태인 한반도 정세에 대한 전망은 두 가지이다. 부정적 전망으로 북한이 또 다른 도발을 감행해 한반도 정세가 더욱 불투명해 질 것이란 분석과,¹ 긍정적 전망으로 북한이 협상력을 극대화했다는 판단 하에 국면 전환을 꾀할 것이란 분석이² 그것이다. 그런데 우리의 입장에서 분명한 것은 한반도에서 무력 충돌이 발생해선 안된다는 것이다. 박근혜 정부의 입장에서도 정권의 성공과 직결된 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 순항을 통한 남북관계 정상화가 정책 기조이기 때문에, 무력 충돌만은 피해야 한다.

그렇다면 무엇을 어떻게 해야 할까? 한반도에 무력 충돌이 발생하지 않고, 한반도 신뢰 프로세스가 개점 휴업되지 않고, 경색된 남북관계가 해빙되게 하기 위해선 무엇을 어떻게 해야 할까? 현재적 관점에서 가장 좋은 방법은 과거 북한의 도발 사례에서 시사점을 찾아보는 것이다. 즉, 과거 북한이 어떻게 했고, 또 우리가 어떻게 대응했는지를 면밀히 검토해 본다면 해결의 실마리를 발견할 수 있을 것이다.

이러한 문제의식 하에 본 논문에서는 탈냉전 이후 현재까지 지속되고 있는 북한의 대남전략과 결정요인을 이명박 정부 하에 진행되었던 북한 대남전략 행태에 초점을 맞춰 분석해 보고자 한다. 이에 본 논문은 다음과 같은 가설을 제시하고, 이를 증명해 보고자 한다.

¹ 여기서 말하는 또 다른 도발이라 함은 △4차 핵실험, △중단거리 미사일발사, △NLL 및 MDL에서의 대남 군사도발, △사이버 테러를 비롯한 우회적 도발 등이 그것이다.

² 북한이 태양절 행사(4.15)와 조선인민군 창건 81주년 기념일(4.25)을 별다른 도발없이 넘기면서, 대체적인 전망은 한미 연합훈련이 종료(4.30)된 이후인 5월부터 관련국간 본격적인 대화 분위기가 조성될 것이며, 북한 역시 대결국면을 대화국면으로 전환할 것이라는 분석이다.

첫째, 북한의 대남전략에는 일정한 패턴이 있고, 이를 △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략 등으로 개념화할 수 있다. 기존 대부분의 연구들이 북한의 대남전략을 ‘강·온 양면전략’으로 정형화하고 있는데,³ 이는 중요한 측면을 간과하고 있다. 즉, 이 분류로는 북한이 대화도 하지 않고 대결도 하지 않았던 시기와 대화와 대결을 동시에 수행했던 시기를 설명할 수 없다. 따라서 본 논문은 북한의 대남전략에는 ‘강·온’만 있는 것이 아니라, 관망도 있고 병행도 있다고 보고, 이에 대한 패턴화를 진행할 것이다.

둘째, 상기 제시한 4가지 패턴은 북한의 대남인식과 목표가 변하지 않는 한 지속적으로 반복된다. 지난 20년간 북한은 비록 상황과 조건에 따라 시기별 정도의 차이를 보이기는 했으나, 큰 틀에서 ‘전한반도의 공산화통일’이라는 대남 목표 달성을 위해 △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략 등을 적절히 구사해왔다. 이러한 4가지 패턴이 어떠한 조합 속에서 작동하고 기능하는가에 따라 남북한 간에 긴장과 갈등이 초래되기도 했고, 또는 협력과 대화가 성사되기도 했다. 따라서 본 논문은 북한의 대남목표가 변하지 않는 한, 그를 수행하기 위한 전략도 불변이라고 보고, 이를 증명하고자 한다.

셋째, 그렇다면 북한은 어떤 때 대결전략을 구사하고, 어떤 때 대화전략을 구사하며, 또한 어떤 때 대결·대화를 병행하고, 어떤 때 대결·대화를 하지 않고 상황을 관망하는가? 그리고 이를 결정하는 요인은 무엇인가? 즉, 북한의 대남전략 결정요인에 대해 살펴보고자 한다.

이를 정리하면 다음과 같다.

- ① 북한의 대남전략은 △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략 등으로 패턴화할 수 있다.
- ② 북한의 ‘전한반도의 공산화통일’이라는 대남목표가 불변인 한, 그를 수행하기 위한 전략도 불변이다.
- ③ 북한의 대남전략 결정요인은 ‘대남 주도권 확보’이고, 여기에는 강경한 방식과 온건한 방식의 주도권 확보가 있다.

³ 기존 연구로는 박영규, 『김정일정권의 외교전략』 (서울: 통일연구원, 2002); 유동열, 『북한의 대남전략』 (서울: 통일교육원, 2010); 전현준 외, 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망』 (서울: 통일연구원, 2008); 홍용표, 『김정일정권의 안보딜레마와 대미·대남 정책』, 연구보고서 97-10, (서울: 통일연구원, 1997); 김일기, “김정은체제의 대남정책과 남북관계,” 『글로벌정치연구』, 제3권 2호(2012); 안득기, “북한의 행태변화에 관한 연구: 이명박 정부 시기를 중심으로,” 『글로벌정치연구』, 제3권 2호(2010); 윤황, “이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응,” 『평화학연구』, 제10권 1호(2009) 등이 대표적이다.

II. 북한의 대남 목표와 전략 행태

1. 북한의 대남인식과 목표

가. 대남 인식

북한의 대남 인식은 두 가지 틀에서 비롯되었다. 하나는 남한을 ‘미제국주의 식민지’로 규정하고 해방시켜야 할 대상으로 보는 것이고, 다른 하나는 남한정권을 ‘파쇼정권’으로 규정하고 타도해야 할 대상으로 보는 것이다. 이러한 해방과 타도의 양면적 대남인식 하에서 북한의 ‘민족해방인민민주주의혁명론(NLPDR)’이 도출되었으며,⁴ 이는 시기와 상황을 달리하면서 변화·발전해오고 있다.⁵

예를 들면, 북한은 1980년 조선로동당 규약⁶에서도, 또 1998년 개정 사회주의 헌법⁷에서도, 그리고 2010년 9월 개정 조선로동당 규약 전문⁸에서도 변함없이 “조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의 강성대국을 건설하며, 전국적 범위에서 민족해방, 민주주의 혁명의 과업을 수행하는데 있으며, 최종목적은 사회주의를 주체사상화하여 인민대중의 자유성을 완전히 실현하는데 있다”면서, 이를 위해 “조선로동당은 전조선의 애국적 민주력량들과의 통일전선을 강화한다”고 규정하고 있다. 이는 전한반도의 공산화통일을 위해 통일전선을 강화하겠다는 뜻으로,⁹ ‘해방’과 ‘타도’라는 대남인식에서부터 비롯된 것이다. 이렇게 볼 때, 전한반도의 공산화 통일이라는 본질은 불변이다.

나. 대남전략 목표

냉전기부터 현재까지 변함없이 유지되고 있는 북한의 대남전략 목표는 ‘북한식

⁴ 최진욱 외, 『북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 26.

⁵ 북한은 1940년~1950년대의 혁명적 민주기지 노선, 1960년대의 3대혁명 역량 강화 노선, 1970년대의 민족해방 민주주의혁명 노선, 1980년대의 남북협상·합작·교류·자주적 평화통일 노선, 1990년대의 민족대단결 노선, 2000년대의 민족공조(우리민족끼리) 노선 등에 근거한 대남 혁명 전략의 통일전선전술을 구사해 오고 있다. 김수민, “이명박 정부 출범이후 김정일 정권의 대남 전략전술: 실태와 특징,” 『국제문제연구』, 2010년 겨울 (2010), pp. 225~226.

⁶ 북한 조선로동당 규약(1980년 10월 13일 제 6차 당대회 개정판).

⁷ 북한 사회주의헌법(1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 수정보충) 제1장 9조.

⁸ “9.28 개정 조선로동당 규약 서문,” 통일부 <<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2011년 7월 11일).

⁹ 『조선말대사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 738; 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 446; 『북한의 이해 2013』 (서울: 통일교육원, 2013), p. 91.

사회주의'의 확산과 남한의 고립화 및 '민족공조'의 확대이다.¹⁰

첫째, 북한 대남전략의 핵심 목표는 '전한반도의 공산화'이다. 그런데 북한이 이를 수도 없는 불가능한 목표에 집착하는 것은 크게 두 가지 때문이다. 하나는 대남 인식에서 비롯된 계급론적 입장의 전한반도의 사회주의화와 민족주의적 입장의 '반미자주국가' 건설 목표를 수행하기 위함이고, 또 다른 하나는 탈냉전 이후 체제 및 정권 유지가 우선인 상황에서 내부 결속을 고취시키기 위함이다.

둘째, 남한의 외교적 고립이다. 북한의 입장에서 볼 때, '해방'의 대상인 남한이 '타도'의 대상인 미국 및 일본과 밀접한 관계를 유지하는 것은 결코 바람직한 현상이 아니다. 따라서 북한은 남한을 미국과 일본으로부터 분리시켜야 한다. 과거 김일성은 한·미·일 공조 파괴를 위해 '갓끈 전술'을 주장했고, 이런 연장선상에서 북한은 한미동맹을 지속적으로 비난함과 동시에, 주한미군 철수를 지속적으로 주장하는 것이다.

셋째, 민족공조의 확대이다. 북한이 주장하는 '민족공조'는 전통적인 통일전선전술의 또 다른 표현이다. 김일성은 1972년 '7.4공동성명'을 기점으로 '민족대단결론'을 개념화 했고, 이 '민족대단결론'¹¹은 이후 2000년 6월 남북정상회담을 기점으로 '민족공조론'¹²이란 표현으로 바뀌었다. 북한이 '민족공조'를 유난히 강조하는 이유는 이 용어가 남한에서 나왔기 때문이다. 물론 북한이 공식적으로 민족을 강조하기 시작한 것은 1986년 김정일이 '우리민족 제일주의'를 강조하면서부터 이기는 하지만, 전술적 차원에서 남한이 사용한 용어를 활용하는 것이 통일전선전술을 펼치는데 더욱 설득력 있다고 판단하기 때문이다.

2. 북한의 대남전략 행태와 결정요인

가. 대남전략전술의 개념

일반적으로 북한의 대남전략전술이란¹³ '대남 혁명전략' 또는 '남조선 혁명전략'

¹⁰ 전현준, 『북한의 대남정책 특징』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 6~7.

¹¹ 『김일성저작집』 42권 (평양: 조선로동당출판사, 1995), pp. 312~317; 『김일성저작집』 44권 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 161~164.

¹² 『로동신문』, 2002년 1월 1일자; 『로동신문』, 2003년 1월 1일자; 『로동신문』, 2003년 4월 3일자; 『로동신문』, 2003년 7월 10일자; 『로동신문』, 2004년 1월 1일자; 『로동신문』, 2005년 1월 1일자.

¹³ 칼 폰 클라우제비츠에 따르면 전쟁에서 '전략적 목표'란 전쟁의 정치적 목적, 즉 평화를 뜻한다. '전술적 목표'는 전략목표에 이바지하지만 즉각적 평화를 가져오지는 않는 부수적인 것을 말한다. Carl von Clausewitz, *On War*, ed. and trans. by Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), p. 128.

을 약칭하는 말로서, 북한 내 대남공작부서에서는 ‘대남사업’이라는 용어로 통칭해 사용하고 있다.¹⁴ 이렇게 볼 때, 북한 대남전략을 한마디로 정리하면 ‘전한반도의 공산화통일’을 위해 남한에 전개하는 모든 실천적 행동지침이다.¹⁵

여기에는 평화적 방법과 비평화적 방법이 있다.¹⁶ 평화적 방법이란 남한 내에서 인민민주주의혁명을 수행한 다음, 남한의 혁명정권을 흡수하거나 또는 남한의 현 체제가 연공정권으로 교체된 후, 이 정권과 합작통일을 실현하는 방법을 뜻한다.¹⁷ 비평화적 방법이란 전쟁을 통해 남한을 공산화시키는 ‘무력통일론’을 의미한다. 무력통일론은 가장 완전하고 가장 빠른 통일방법이기 때문에 북한이 가장 선호하는 방법일 수 있다. 단지 월등한 대남 군사력 우위와 외국간섭의 배제(특히 미국)라는 두 가지 조건이 충족되어 있지 않아서 그 동안 주저해왔던 것이다.

나. 대남전략의 4가지 패턴

이를 바탕으로 본 논문은 북한의 대남목표 달성을 위한 수행전략의 4가지 패턴을 제시하고자 한다.

첫째, ‘대결전략’이다. 대결전략은 북한의 각종 대남 군사도발 및 위협에서부터 지하당 구축에 이르기까지 다양하다.¹⁸ 먼저 직접적 군사행동에 해당하는 무력도발에는 각 기관을 통한 비난 및 비방, 위협 및 협박을 담은 담화문 발표, NLL에서의 함포 및 해안포 사격, 잠수정 침투, 그리고 군사분계선 근방에서의 총격전 등이 있다. 그리고 우회적인 형태는 대남 지하당 구축, 간첩 침투 및 스파이의 공작, 각종의 테러·납치 등을 통한 후방 교란작전 등이 있다.

북한은 대남 비방, 군사 위협 및 협박, 무력도발 등의 대결전략을 가장 빈번하게

¹⁴ 북한에서 전략은 혁명에서 도달해야 할 목표와 기본방향, 혁명역량 편성과 투쟁의 기본방도를 포함하고 있고, 전술은 변화되는 혁명의 정세와 적아간의 역량관계, 적들의 준동에 대처할 구체적인 투쟁과업과 투쟁형식을 포함한다고 규정한다. 따라서 전략은 혁명단계의 전 기간에서 불변이지만, 전술은 혁명단계에서 상황과 조건에 적합하게 가변적이라고 본다. 그러나 본 논문은 전략을 대남목표 수행을 위한 방법론적 차원이란 의미로 사용하고 있기 때문에, 군이 전략과 전술을 구분하지 않을 것이다. 북한사회과학원 철학연구소, 『철학사전』(서울: 도서출판 힘, 1988), pp. 788~789.

¹⁵ 유동열, 『북한의 대남전략』, p. 12.

¹⁶ 허종호, 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 리론』(평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 264~271.

¹⁷ 이러한 평화적 방법을 적용한 대남 전략전술이 바로 ‘연방제 통일론’이고, 이것의 완성형이 바로 1980년대 ‘고려연방공화국 창립방안’이다.

¹⁸ 조한범, “3차 핵실험과 대남도발 위협을 통해 본 북한의 대남정책,” 『2013년 한국정치학회 춘계 학술회의 자료집』, 2013년 4월 24일, pp. 26~27 참조.

사용해왔다. 먼저, 북한은 가장 낮은 단계인 대남 비난 및 비방으로 남한을 자극하고, 다음으로 위협 및 협박을 담은 담화문 발표를 통해 위기감을 조성한 후, 마지막으로 NLL이나 MDL에서 함포 및 해안포 사격, 총격전, 잠수정 침투 등 다양한 방법으로 무력 군사도발을 감행했다. 물론 북한의 이러한 직접적 군사행동이 낮은 단계에서부터 서서히 높은 단계로 진행되는 것이 일반적이지만, 경우에 따라서는 매우 불규칙하게 진행되기도 했다. 다시 말해, 별다른 군사 위협이나 협박 없이 바로 해안포 사격을 감행한다든지, 위협 및 협박 문건을 발표해 위기를 극대화시킨 후 물리적 시위없이 일상에 복귀한다든지 하는 경우이다.

둘째, ‘대화전략’이다. 대화전략은 북한의 대남 대화/접촉 제의, 당국자간 회담 등을 포함해 각종의 교류협력 등 화해무드 조성에서부터 평화공세에 이르기까지 다양하다. 원래 평화공세라는 말은 냉전체제 하에서 한쪽 진영이 갑작스럽게 평화적인 태도를 취함으로써, 반대 진영을 교란하거나 국제 여론을 환기시켜 자신에게 유리한 방향으로 흐름을 이끌어가려는 외교전략을 의미하는 것이었다.¹⁹ 북한 역시 남북한 경색국면을 유리하게 활용할 목적이나 어떠한 의도를 가지고 대화를 제의하여 평화적인 모습을 보임으로써 주변국들의 여론을 자국에게 유리한 방향으로 이끌고자 했던 경우가 빈번했다.

셋째, ‘병행전략’과 ‘관망전략’이다. 병행전략은 대화를 하면서 대결도 하고, 대결을 하면서 대화도 하는 경우이다. 이러한 병행전략은 시기적으로 하루 이틀의 간격으로 발생하기도 하고, 한 달 두 달의 간격을 두고 발생하기도 한다. 또한 기관을 달리해 군부에서는 대결을 조장하고, 외교부에서는 대화를 통한 협상을 시도하기도 하는 등 다양하다. 그리고 관망전략은 대결도 하지 않고 대화도 하지 않는 등 소강상태를 유지하면서 상황을 점검하는 경우이다.

¹⁹ Narushige Michishita, “The Future of North Korean Strategy,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 21, No. 1 (March 2009).

<표 1> 북한의 대남목표 달성을 위한 4가지 수행전략

구분	내 용	
대결전략	직접	-무력도발 -군사위협 및 협박 -비방 및 비난
	우회	-대남테러 및 납치 -대남 지하당 구축 -간첩 침투 및 스파이 공작
대화전략	-평화공세 -대화 및 접촉 제의 -당국자 및 민간 차원의 회담 -각종의 교류협력사업	
병행전략	-대결과 대화의 동시 병행	
관망전략	-대결도 대화도 하지 않는 상태	

출처: 자체 제작

다. 대남전략 결정요인

북한이 각각의 전략을 구사하는 이유는 대남목표 달성을 위한 ‘대남 주도권 확보’ 차원이다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한이 대결전략을 구사하는 이유는 대남전략이 순항하지 않거나 대화공세의 실패로 인한 터닝 포인트를 위해 군사위협 및 도발을 통해 주도권을 확보하고자 함이다. 예를 들면 남북한 경색국면 탈피를 위해 대화공세를 통한 출구전략을 시도하였는데, 이것이 실패로 돌아갈 경우 남북관계 개선을 염두에 두고 위협을 하는 경우가 여기에 해당된다.

둘째, 대화전략을 구사하는 이유는 먼저, 대남 군사도발 이후 주변국이나 국제사회의 비난을 회피하고, 대화 과정이나 대화 결과물으로써 한국 정부에게 경제적 보상을 얻어내기 위해 대화를 제의하는 등의 평화로운 모습을 연출하는 것이다. 다음으로, 남북한간 협상 시작에서부터 협상이 진행되는 전 과정에 이르기까지 협상의 주도권을 확보하기 위해서이다.

셋째, 병행전략을 구사하는 이유는 한쪽에서 대화를 제의하여 협력을 시도하면서, 또 다른 쪽에서는 대결을 조장하면 대남 협상에서 유리한 고지를 선점하기 쉽기 때문이다. 그리고 반대의 경우인 대결을 시도하다가 대화를 제의할 때 역시도 극적인 효과를 통해 협상을 유리하게 이끌려는 목적이다.

넷째, 관망전략을 구사하는 이유는 주로 대내외적 상황 변화나 자신이 예상하지 못했던 상황이 발생했을 경우, 이에 대한 대비책 강구를 목적으로 상황을 관망하면서 시간을 벌어 둔 상태에서 정책 결정을 하면 본인에게 유리하게 작용하기 때문이다. 물론 경우에 따라서는 의도적으로 대응을 자제하면서 상황을 관망하기도 하는데, 이는 주로 북미관계가 진전되거나 내부적으로 다른 중요한 정치적 일정을 수행할 때, 대남전략을 취하지 않는 경우이다.

<표 2> 북한의 대남전략 결정요인: 대남 주도권 확보

		온건한 방식	
		○	×
강경한 방식	○	병행전략	대결전략
	×	대화전략	관망전략

출처: 자체 제작

이렇게 볼 때, 북한의 대남주도권 확보에는 강경한 방식이 있고 온건한 방식이 있으며, 병행전략은 강온이 공존하는 것이고, 관망전략은 모두 아니며, 대결전략은 강경한 대남 주도권 확보이고, 대화전략은 온건한 대남 주도권 확보이다.

Ⅲ. 이명박 정부 하 북한의 대남전략 현황²⁰

1. 2008년 2월~4월: 대결전략

2008년 2월 이명박 정부 출범부터 4월 말까지 약 2개월 남짓한 기간이다. 이 시기 북한은 대남 비방 및 비난, 그리고 말로 하는 위협²¹ 등의 대결전략을 구사했다. 북한이 낮은 수준의 대결전략을 구사한 이유는 이명박 정부 초기 대북정책의 방향을 확인하고 그에 적합한 전략을 마련하기 위해서였다. 또한 김대중·노무현 정부 동안 이어왔던 대남 지원 및 경제협력을 자신이 주도하며 유지하기 위함이었다.²² 즉, 이명박 정부에게 일종의 대북 유화정책이나 대북 지원에 대한 기대

²⁰ 여기서는 본 연구의 특징을 잘 살리기 위해 이명박 정부 시기 5년간의 남북한 당국자간 수준에서 발생한 핵심적인 사건들 위주로 분석·정리하고자 한다. 대부분의 자료들은 통일부와 통일연구원 홈페이지 등에서 『주간북한동향』을 참고하였다.

²¹ '비핵·개방·3000'에 대해 "같은 민족에 대한 모독"이라고 비난. 『조선신보』, 2008년 2월 29일자.

심리를 가지고 있었던 것으로 평가할 수 있다.

물론 이 기간 동안 북한은 노동신문(3.22)을 통해 ‘10.4 선언’의 이행을 촉구하고 ‘6.15 공동선언’의 정신을 이어갈 것을 강조하며,²³ 지난 정부에서의 남북관계의 모습을 강조하기도 했다. 그러나 이는 대화를 위한 행동이라기보다는 이명박 정부의 정책방향을 전반적으로 점검하기 위한 차원으로 대결전략적 경향이 강했다.

<표 3> 2008.2~2008.4 북한의 대남 대결전략 동향

일자	주요 내용
2.26	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 조평통 -연합해병군사령부 확대·창설에 대해 북한에 대한 ‘군사적 도발’이라고 비난
3.24	<ul style="list-style-type: none"> -통일부장관의 발언(3.19)을 문제삼으며, 개성의 남북교류협력협회사무소의 남한 당국자에 대한 철수를 요구 -남북교류협력협회사무소의 우리측 직원 11명 철수(27일)
3.28	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 북한 해군사령부 대변인 -합참의장의 인사청문회 발언(3.26)에 대해 비난, ‘NLL은 유령선’이라 주장 -서해상 함대함 단거리미사일 수발 발사
3.29	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 남북장성급군사회담 북측 단장 -김태영 합참의장의 발언 사과 요구
4.3	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 북한 해군사령부 -우리군의 북한 영해 침범을 비난, ‘예상의 대응조치를 취할 것’이라 주장 ▫ 대남전통문 -합참의장 발언 관련 군사적 대응조치 시행 통보
4.7~11	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 노동신문 -‘비핵개방3000’에 대해 연이어 비난 수위를 높임
4.19	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 노동신문 -통일부 장관의 실명 거론하며 비난

출처: 자체 제작

2. 2008년 5월~6월: 관망전략

2008년 5월부터 7월초까지 약 2개월 남짓한 기간이다. 이 시기 북한은 대결도, 대화도 하지 않고 상황을 관망했다. 이 시기 북한이 대남 관망전략을 유지한 이유는 이명박 정부 등장 이후 대남전략을 어떻게 전개해야 할 것인가를 고민했던 것

²² 박형중, “남북관계의 경색: 북한의 의도와 한국의 대응,” 『온라인 시리즈』 08-58 (서울: 통일연구원, 2008) 참조.

²³ 『로동신문』, 2008년 3월 22일자.

으로 보인다. 이에 이 시기 북한은 남북관계를 잠시 접고 미북관계에 집중했다.

북한은 미국 대표단과의 인도주의적 식량 제공 문제에 대한 논의(5.6~7)를 시작으로, 성김 미 국무부 한국과장의 북핵 신고 문제 실무협의를 위한 방북(5.8~10), 미북 양자회담(5.27~28), 미 국무부 한국과장의 신고·불능화 관련 방북(6.10~11), 테러지원국 명단 해제 및 적성국 교역법 적용해제(6.26), 미 국무부 한국과장의 방북(6.26~28), 영변 원자로 냉각탑 폭파(6.27), 미북 6자회담 수석대표 회담(7.8) 등 뻑뻑한 북핵 관련 미북협상을 진행했다.²⁴ 따라서 이 시기 북한에게 남북관계는 미북관계에 비해 비중이 낮을 수밖에 없었다.

3. 2008년 7월~2009년 5월: 대결전략

2008년 7월부터 2009년 5월까지 약 10개월에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 민간인에 대한 총격을 시작으로 각종의 대남 비방, 군사적 위협 등 말로 하는 협박을 넘어 실제 행동하는 대결전략을 구사했다.

북한이 말과 행동을 병행한 대남 협박을 한 이유는 금강산 관광객 총격 사건 이후 관광을 중단한 한국 정부에 대한 보복 조치의 일환으로 해석할 수 있다.²⁵ 북한에게 금강산 관광은 현금 창구였는데, 이명박 정부 출범 이후 관광객이 줄어들고 민간인에 대한 총격 사망 사건으로 중단 위기에 몰리자, 그에 대한 보복 조치를 취한 것이었다. 이후 북한은 자신들의 요구가 수용되지 않자 점점 더 강경한 조치를 취한다. 즉, ‘12.1 조치’를 발표하여 통행제한을 시행하고, 이듬해 3월 키리졸브 훈련을 핑계 삼아 우리 국민을 억류하는 등의 과격한 행동을 보이다가, 결국 미사일 시험발사와 2차 핵실험을 강행하면서 대결전략을 더욱 심화시켜 나갔다.²⁶

물론 이 시기에도 두 번의 당국자간 대화가 있었다. 한번은 2008년 10월 판문점에서 개최된 남북군사실무 회담이었고, 또 다른 한번은 2009년 4월 ‘4.21 접촉’이었다. 제37차 군사실무 회담은 이명박 정부 출범 이후 8개월 여만에 성사된 남북 군사 당국자간 만남이었으나 아무런 성과없이 종료되었고, ‘4.21 접촉’은 만남 자체가 개성공단과 억류자 문제의 해결을 위한 만남이었기 때문에, 양측간 입장만을 통보·확인한 채 22분 만에 종료되었다.²⁷ 이렇게 볼 때, 이 시기 두 번의 남북간

²⁴ 통일연구원, 『남북관계연표 1948~2011』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 244~246.

²⁵ 당시 한국정부의 요구사항은 △책임자 처벌, △진상규명 및 공동조사, △재발방지 대책 마련 등이었다. 『연합뉴스』, 2008년 8월 3일자.

²⁶ 『연합뉴스』, 2009년 4월 6일자; 『연합뉴스』, 2009년 5월 26일자.

²⁷ 통일연구원, 『남북관계연표 1948~2011』, p. 256.

회담이 있었지만, 이를 대화전략이라 보기는 어렵다. 즉, 민간인 총격 사망, 각종의 통행제한 조치, 개성공단 근로자 억류, 미사일 시험발사 및 2차 핵실험 등의 전반적 상황을 볼 때, 대결전략이라고 보는 것이 적합하다.

<표 4> 2008.7~2009.5 북한의 대남 대결전략 동향

일자	주요내용
7.11	◦ 금강산 관광객 박왕자씨 북한군 초병에 의한 총격으로 사망
8.3	◦ 조선인민군 금강산 지구 대변인 - 금강산 사건에 대한 특별담화 발표
8.9	◦ 북한 동해지구 남북관리구역 군사실무책임자 - 8.10 금강산관광지구 내 우리측 인원 추방 조치 통보
10.9	◦ 북한 해군사령부 대변인 - 서해상 충돌 가능성 경고
10.28	◦ 북한 남북장성급군사회담 대변인 - 군대는 절대 빈말 하지 않는다고 경고
11.12	◦ 북한 남북장성급군사회담 단장 - 12월 1일부터 '군사분계선을 통하는 모든 육로 통행을 엄격히 제한'
12.1	◦ 12.1조치 실행 - 군사분계선 통행제한, 개성관광 중지, 남북간 열차운행 차단, 남북육로 통행 제한(개성공단 우리측 체류상주인원 880명으로 제한)
1.30	◦ 조평통 - 남북사이의 정치군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항 등 무효화 - 남북기본합의서의 서해해상군사경계선에 관한 조항들 폐기 발표
2.19	◦ 조선인민군 총참모부 대변인 - 전면대결태세 진입 재경고
3.2	◦ 조평통 - 이 대통령의 3.1절 기념사에 대해 대결자세를 드러낸 것이라고 비난
3.9	◦ 조선인민군 총참모부 대변인 - 키리졸브 훈련 관련 엄격한 군사적 통제실시와 남북 군통신 차단 발표
3.9-20	◦ 개성공단 육로통행 제한(3.9, 3.13~15, 3.20)
3.30	◦ 개성공단 우리 근로자 1인 억류
4.18	◦ 조선인민군 총참모부 대변인 - 우리 정부의 PSI 참여 방침을 선전포고라고 강조 - '서울이 군사분계선으로부터 50km 안쪽에 있다는 것을 잊지 말라'고 위협
5.27	◦ 조선인민군 판문점 대표부 - '우리 군대도 더 이상 정전협정의 구속을 받지 않을 것'이라고 주장

출처: 자체 제작

4. 2009년 6월~10월: 대화전략

2009년 6월부터 10월까지 약 5개월에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 당국 자간 대화를 제의하고, 이산가족 상봉 행사를 치르는 등의 인도주의적 교류를 실시했다. 그리고 김대중 전 대통령 서거에 조문단 파견, 현대 아산 직원의 귀환, 연안호 선원 송환 등 각종의 화해 분위기 조성을 통한 대화전략을 시도했다.

북한이 6월 들어 대결에서 대화로 국면을 전환한 이유는 미사일 시험발사와 2차 핵실험 등으로 국제사회로부터의 각종의 비난과 공세를 회피하고, 유엔안보리 제제결의안 1874호로 인한 경제제재를 우회할 목적으로 대화전략을 구사했다고 볼 수 있다. 주변국과 국제사회의 따가운 시선을 대남 화해 분위기 조성을 통해 회피하고, 더불어 대화 과정에서 한국 정부로부터 경제적 보상을 얻어내기 위한 목적으로 대화를 제의했던 것이다.²⁸ 그리고 일시적이거나 당국자간 회담에 성실히 임하는 모습을 연출해 국제사회의 비난여론을 잠재우기 위함이었다.

물론 이 시기 두 번의 대결적 형태가 나타나기도 했다. 한번은 조선중앙특구개발지도총국 대변인(7.9)의 남한의 불성실한 태도로 개성공업지구 실무접촉이 결렬위기에 처했다라는 주장과, 또 다른 한번은 800 연안호의 나포(7.30)가 그것이었다.²⁹ 그러나 전반적으로 이 시기는 2차 핵실험으로 인한 국제사회의 비난을 회피하고 분위기 반전을 꾀할 목적으로 대남 평화공세를 시도했던 시기였다. 따라서 전반적인 기조를 대화전략이라고 보는 것이 적합하다.

<표 5> 2009.6~2009.10 북한의 대남 대화전략 동향

일자	주요내용
6.19	◦ 개성공단 관련 남북당국간 제2차 실무회담 개최
7.2	◦ 개성공단 관련 남북당국간 제3차 실무회담 개최
8.10~17	◦ 현대그룹 현정은 회장 방북 - 김정일 위원장 면담 - 현대그룹-조선아태 공동보도문 발표(8.17)
8.13	◦ 현대아산 직원 유모씨, 136일간 북한 억류 후 귀환

²⁸ 박형중, “최근 북한의 전술적 유화 공세와 정세 전망,” 『온라인 시리즈』09-41 (서울: 통일연구원, 2009).

²⁹ 통일연구원, 『남북관계연표 1948-2011』, p. 259.

일자	주요내용
8.19~23	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 북 아태위 - 김대중 전 대통령 서거 특사 조문단 서울 방문
8.20	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 12.1조치 해제 ◦ 철도 화물열차 운행재개 ◦ 개성 남북경협협회사무소 재가동 통보
8.25	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 북적 위원장 - 남한의 남북적십자회담 개최 제의 수용 표명 - 판문점 적십자 직통전화 재개
8.26~28	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 남북적십자회담 - 이산가족 상봉행사(9.26~10.1) 진행 등 합의
8.29	<ul style="list-style-type: none"> ◦ '800 연안호' 선박 및 선원(4명) 송환
9.17	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 노동신문 - 금강산·개성관광 재개 및 개성공업지구 활성화를 통한 교류협력 확대 주장
9.26~10.1	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 남북 이산가족 상봉 - 남한 554명, 북한 334명
10.4	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 임진강 수해방지 남북실무회담 개최

출처: 자체 제작

5. 2009년 11월~2010년 2월: 병행전략

2009년 11월부터 2010년 3월까지 약 4개월에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 대화와 대결의 병행전략을 실시했다. 대화전략으로는 주로 2009년 후반기에 유지해오던 금강산 관광 및 개성공단 실무접촉 및 회담을 진행했고, 대결전략으로는 서해 NLL과 관련된 군사적 위협 및 협박 등을 구사했다.

북한이 병행전략을 구사한 이유는 한편으로는 2009년 하반기부터 진행되어 오던 이산가족 상봉을 통한 대남 인도주의적 지원의 확대와 금강산 관광 및 개성공단 사업 재개를 위한 동력을 이어가기 위함이었다. 하지만 다른 한편으로 남한으로부터의 인도주의적 지원이 원하는 만큼의 결과로 이어지지 못하고, 금강산 관광 재개 및 개성공단 사업의 확대에 대한 노력 역시 성과를 내지 못하자, 김태영 국방장관의 핵공격에 대한 '선제타격' 발언(1.24)과³⁰ 키리졸브 훈련을 문제삼아 대남 군사 위협을 시도, 개성공단의 폐쇄 경고, 그리고 해안포 사격 등의 직접적인 군사행동을 포함한 대결전략을 구사한 것이다.³¹ 이렇게 볼 때, 이

³⁰ 동용승, "이명박 정부의 대북정책: 성과와 과제," 『북한경제리뷰』, 2011년 7월호, p. 18; 『연합뉴스』, 2010년 1월 23일자.

시기 북한의 대남전략은 대결과 대화의 동시적 구사인 병행전략이라고 보는 것이 적합하다.

<표 6> 2009.11~2010.2 북한의 대남 병행전략 동향

대결전략		대화전략	
일자	내용	일자	내용
11.10	▫ 대청해전	11.12	▫ 임태희 장관 -정상회담 논의 보도
11.17	▫ 노동신문 -통일부장관과 비핵개방3000 비난		
12.21	▫ 북한 해군사령부 대변인 -NLL 부간 수역을 평시 해상사격구역으로 선포		
1.15	▫ 국방위원회 대변인 -부흥계획 보도 관련 '보복 위협' 성명 발표	1.8	▫ 노동신문 -‘2010년을 남북관계 개선의 해’로 강조
1.24	▫ 인민군 총참모부 -국방장관 선재타격론에 ‘군사적 대응’ 경고	1.26	▫ 남북 군사실무회담 개최
1.27~29	▫ NLL 인근 북한지역에서 350여발의 해안포 발사		
1.30	▫ 개성공단 노임문제 미해결시 남북접촉 중단 위협		
2.25	▫ 인민군 총참모부 -‘키리졸브 훈련 강행시 군사적 대응’ 위협	2.1	▫ 남북 개성공단실무회담 개최
2.26	▫ 조선중앙통신 -이명박 정부 ‘파썸독재 부활’로 비난	2.8	▫ 금강산, 개성관광 재개 남북실무회담 개최

출처: 자체 제작

6. 2010년 3월~12월: 대결전략

2010년 3월부터 12월까지 약 1년여에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 천안함 폭침을 시작으로 각종의 대남 비방, 군사 위협 등 강력한 대결전략을 구사했다.

³¹ 이규창, “2009년 11월 이후 북한의 대남 무력시위 특징과 우리의 대응 방향,” 『온라인 시리즈』 10-44 (서울: 통일연구원, 2010), p. 2.

그리고 결국 연평도를 포격하는 극단적인 모습을 보이며 남북관계를 회복 불가능 상태로 만들어 버렸다.³²

북한이 대결전략을 감행한 이유는 내부요인 때문이었다. 천안함 폭침과 연평도 포격은 북한 지도부의 정책적 우선순위가 어디에 있고, 앞으로도 얼마든지 이런 무모한 정책을 추진할 가능성이 높다는 것을 잘 보여주는 사례였다. 북한이 남북 대화 수요가 증가하는 상황에서 도발을 감행한 것은 북한 지도부로서는 남북관계 관리보다 후계자로 내정된 김정일의 ‘대담성’을 과시하는 일이 더 중요하다고 여기기 때문이다. 향후에도 북한은 내부사정이 여의치 않고 주변 환경도 자신들에게 유리하게 바뀌지 않을 경우, 얼마든지 돌출행동을 통해 주도권을 확보하고자 할 것이다.³³

물론 10월 들어 이산가족 상봉행사와 금강산 및 개성공단 관련 당국자간 실무 대화가 있기는 했으나, 이는 연평도 포격사건으로 동력이 상실되었다. 따라서 10월의 이산가족 상봉행사와 실무대화는 위장 평화공세였다는 것을 알 수 있다. 이렇게 볼 때, 이 시기 북한의 대남전략은 대결전략이라고 보는 것이 적합하다.

<표 7> 2010.3~2010.11 북한의 대남 대결전략 동향

일자	주요내용
3.4	▫ 아태위 대변인 - 금강산·개성관광 방해시 사업 파기 위협
3.8	▫ 『키리졸브 연습』 관련 전군 전투동원태세 지시
3.17	▫ 노동신문 - “관광재개 거부시 특단의 조치” 주장
3.18	▫ 통일부·현대아산에 금강산지구 내 부동산 조사·몰수 계획 통보
3.26	▫ 천안함 침몰사건 발생
3.31	▫ 노동신문 - 한미연합 독수리연습 맹비난
4.13	▫ 명승지종합개발지도국 대변인 - 부동산 동결 시행 및 금강산 면회소 근로자 추방
4.27	▫ 금강산 부동산 몰수 및 동결 조치 시행

³² 유용원, “연평도 포격사건 후 한반도 정세 전망과 과제,” 『통일전략포럼 보고서』 제46권 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2010) 참조.

³³ 한기범, “북한의 집중적인 대남 대화공세 배경,” 『온라인 시리즈』 11-06 (서울: 통일연구원, 2011), p. 4.

일자	주요내용
5.16	▫ 대북 심리전 지속시 실제적 조치 위협
5.24	▫ 이명박 대통령 천안함 사태 관련 대국민 담화를 모략극으로 비방
5.25	▫ 조평통 - 남북관계단절 행동조치 선포
5.26	▫ 인민군 총참모부 대변인 - 심리전방송 재개시 개성공단 통행 차단 위협
6.12	▫ 인민군 총참모부 대변인 - 대북 확성기 설치에 군사적 타격행동 위협 - 대북제재에 무자비한 타격 위협(18일)
7.24	▫ 국방위원회 대변인 성명 - 한미연합훈련시 강력 대응 위협(16일) - 한미연합해상훈련 등에 강하게 반발하면서 '핵억제력에 기초한 보복성전 개시' 주장
8.9	▫ 백령도, 연평도 근처 해안에서 해안포 발사
8.17	▫ 조평통 - 이 대통령의 8.15경축사 비난
9.15	▫ 조평통 - 천안함 최종보고서 비난
10.15	▫ 심리전 방송·전단살포 관련 '물리적 타격' 위협
11.23	▫ 연평도 민간인 지역 포격

출처: 자체 제작

7. 2011년 1월~12월까지: 병행전략

2011년 1월부터 12월까지의 기간이다. 이 시기 북한은 병행전략을 구사했다. 2011년 새해 첫날부터 2월 초반까지 약 40여 일간의 집중적이고 전면적 대화제의의 대화전략을 실시했다. 그러나 이러한 대화 공세는 군사실무회담(2.8) 결렬 이후 소원해지면서 대남 비방을 강화하는 쪽으로 전개하다가, 급기야 5월말에는 '표적지·구호' 사건을 빌미로 전면적 대남 폭로 및 위협 국면을 이어갔다. 그리고 6자 회담의 분위기가 무르익어 가면서 2차례(7.22, 9.21)의 남북간 비핵화 회담이 개최되었다.³⁴ 이 시기 북한의 대남전략은 '적극적 대화공세→대남 비방 및 비난 강화→군사 위협 및 협박→대화 재개의 시도' 등의 병행전략으로 나타났다. 이는 전형

³⁴ 최진욱 외, "상반기 북한정세 분석 보고서," 『통일정세분석』, 2011-09 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 12~18.

적인 대남전략의 특징으로 대화에서 시작해서 점점 대결로 이어가는 병행전략임을 알 수 있다.

북한이 병행전략을 구사한 이유는 천안함과 연평도 포격 이후 대남 및 국제사회의 실질적 경제제재가 더 강화된바, 이를 해결하기 위함이었다. 동시에 대남 군사도발에 대한 국제사회의 비난을 무마하고 평화로운 모습을 연출하기 위함이었다. 이렇게 볼 때, 이 시기는 대화와 대결이 공존하는 병행전략이라고 할 수 있다.

<표 8> 2011.1~2011.12 북한의 대남 병행전략 동향

대화전략		대결전략	
일자	내 용	일자	내 용
1.1	▫ 신년공동사설 -남북대화 협력의 적극 추진		
1.5	▫ 정부, 정당, 단체 연합 성명 -4개항의 중대제안 발표		
1.8	▫ 조평통 -당국자회담 및 적십자, 금강산 및 개성관광 제의		
1.10	▫ 인민무력부장 공개서한 -남북고위급 군사회담 및 실무회담 개최 제의		
1.31	▫ 아태위 -남북대화 조속 개최		
2.2	▫ 최고인민회의 -국회 남북대화 제안에 호응하는 편지 발송을 촉구	2.8~9	▫ 남북간 군사실무회담 -2일간 6회 접촉, 북한의 주장으로 결렬
3.17	▫ 조선중앙통신 -‘백두산화산활동’ 관련 남북공동연구 제의		
		5.30	▫ 국방위 대변인 성명 -남한정부와 더 이상 상종하지 않겠다는 등 원색적 비난
		6.1	▫ 국방위 대변인 중동 회견 -남북 비밀접촉(5.9) 폭로 -추가 폭로(9일)
		6.3	▫ 예비군 훈련장에서 김일성·김정일·김정은 표적지 사용 ▫ 특대형 도발행위라고 비난

대화전략		대결전략	
일자	내용	일자	내용
7.22	-남북 1차 비핵화회담 개최	7.6	◦ 조국통일연구원 백서 -이 대통령에 대한 원색적 비난
9.21	-남북 2차 비핵화회담 개최		

출처: 자체 제작

8. 2012년 1월~6월까지: 관망전략

2012년 1월부터 7월까지의 기간이다. 이 시기 북한의 대남전략은 관망전략이었다. 북한이 관망전략을 구사하는 경우는 두 가지로, 하나는 대내적으로 중요한 정치 일정을 수행해야 하는 경우이고, 또 다른 하나는 미북간 협상이 진행되거나 미북대화가 이루어지는 경우인데, 동 시기는 1월부터 3월까지 미북간 협상이 이루어지던 시점이었고, 4월부터 7월까지 대내문제에 집중하던 시점이었다.

미북대화 및 협상과 관련해 2월 23일부터 24일까지 3차 미북 고위급 회담이 북경에서 개최되어, 베이징 합의(2.29)로 연결되었고, 3월 7일부터 8일까지 미북 대북 식량(영양) 지원 회담이 개최되었다. 또한 국내 정치일정과 관련해 4월 최고인민회의가 개최되었고, 김정은이 노동당 제1비서 및 제1국방위원장 등의 직책에 오르는 등 공식적 권력승계 절차를 마무리하는 데 바빴기 때문에 대남전략과 관련해서는 관망전략을 구사했다.

9. 2012년 7월~11월까지: 대결전략

2012년 8월부터 12월까지의 기간이다. 이 시기 북한의 대남전략은 대결전략으로 대남 비방이나 말로 하는 위협이 대부분이었다. 물론 몇 차례의 미사일 시험발사가 포착되기는 했으나, 한국을 위협하기 위한 성격이라기보다는 통상적인 훈련 성격의 발사였다. 이처럼 이 시기 북한의 대결전략이 저강도였던 이유는 김정은의 공식적 권력 승계와 강성대국 행사가 맞물리면서 국내문제에 집중했던 모습과 한국 및 주변국 대부분 국가들의 정권 교체 시기였기 때문에 대부분의 국가들이 북한보다는 자국문제에 관심을 기울였다. 따라서 북한에 대해 관심이 높지 않은 상황에서 고강도 도발은 오히려 득이 될게 없다라고 판단했던 것으로 보인다.

IV. 이명박 정부 하 북한의 대남전략 특징

1. 군사위협 및 무력도발 등의 대결전략 증가

이명박 정부 출범 이후 북한이 한국과의 관계에서 얻고자 하는 것은 경제적 실리라기보다는 오히려 안보적 이익(대남전략 목표 달성)이었다는 것을 알 수 있다. 즉, 북한의 행보는 지난 2000년 이후 금강산관광 활성화, 개성공단을 비롯한 경협 확대, 남북한 민간 교류협력의 확대에서 보여졌던 북한의 경제적 실리추구 획득과는 부합하지 않는다.³⁵ 특히, 북한은 대남 경제적 실리확보의 미련을 버리고 남북 관계 파탄의 책임을 모두 이명박 정부에 전가하여 남남갈등을 조장하고 반정부 투쟁을 선동하는 데 주력하는 모습을 볼 때 더욱 그렇다.³⁶

앞에서 검토한 바와 같이, 2008년 2월 이명박 정부 등장 이후 2009년 후반기, 2010년 9~10월 약 2개월간, 2011년 두 번의 비핵화 회담 등 약 6개월도 안되는 기간을 제외하고는 5년 내내 ‘대남비방→군사위협 및 협박→직접적 군사도발’ 등의 반복이었다. 또한, 약 6개월간의 대화전략에서 진정성 있는 대화는 찾아보기 쉽지 않았고, 대부분의 대화 제의나 실무 접촉 등이 대남 군사도발 이후 국제사회의 비난을 회피하기 위한 위장 평화공세였다. 그리고 대화 과정에서 한국 정부에게 경제적 보상을 얻어내기 위한 목적의 대남 대화 제의였다.

이렇게 볼 때, 이명박 정부 하 북한의 대남전략은 주로 군사위협 및 무력도발 등의 ‘대결전략’에 초점이 맞춰져 있었다. 그리고 ‘대화전략’ 역시도 교류협력을 위한 대화제이라기보다는 군사도발로 인한 국제사회의 비난을 회피하기 위한 위장 평화공세의 성격이 강했다. ‘대결-대화’의 조합이 어떻게 역동적으로 움직이느냐에 따라 남북한 긴장국면이 조성되기도 하고, 대화국면으로 선회하기도 한다.³⁷ 그런데 이명박 정부 하 북한의 대남전략은 ‘대화전략’이나 ‘관망전략’보다는 ‘대결전략’과 ‘병행전략’을 더 많이 구사했다는 것이 특징이다.

이와 관련해 또 하나의 두드러진 특징은 이명박 정부 등장 이후 북한의 대결전략은 종류가 다양해지고, 그 수위와 정도가 심해졌다고 할 수 있다. 김대중·노무현

³⁵ 고재홍, “실용정부 출범 후 북한의 대남정책 변화양상 분석,” 『군사논단』 제58호 (한국군사학회, 2009), pp. 20~21.

³⁶ 박종철, “남북관계 1년의 평가와 과제,” 『온라인 시리즈』09-20 (서울: 통일연구원, 2009) 참조.

³⁷ Balbina Hwang, “Shattering Myths and Assumptions: The Implications of North Korea’s Strategic Culture for U.S. Policy,” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 18, No. 1 (2009).

정부 당시 북한의 대결전략은 주로 말로 이루어졌고 행동으로 이어지는 횡수가 그리 많지 않았으며, 그 수위도 깊지 않았다. 그러나 이명박 정부 들어서 북한의 대결전략은 단순한 대남 비방에서부터 군사 위협, 그리고 직접적 군사행동에 이르기까지 매우 다양해졌다. 그리고 그 수준 역시도 해안포 사격, 잠수함 침투, 민간인 지역 포격에 이르기까지 심해졌다는 것이 특징이다.

2. 위장 평화공세의 강화

이명박 정부 내내 북한은 무력도발을 하고 그 무력도발에 대한 국제사회의 비난을 피하고, 그리고 어떠한 대가를 얻어 내기 위한 대화전략을 구사했다. 이를 위장 평화공세라 하고, 이는 2011년 들어 더욱 심화되는 양상이었다. 즉, 북한은 2011년 새해부터 다양한 방식과 형태의 대남 대화공세를 펼쳤다. 조평통, 아태위, 인민무력부 등이 당국회담을 비롯해 적십자, 금강산관광, 개성공단 회담은 물론 군사회담과 국회 간의 접촉까지 제의해왔다. 이와 함께 거의 매일 같이 각종의 선전매체를 동원하여 자신들의 대화제의를 “난국을 타개하는 획기적 조치”라면서, 우리 정부의 ‘무조건적 화답’을 촉구해 왔다.³⁸

당시 북한의 평화공세의 특징은 첫째, 당국자간 대화 재개에 집중되었다. 과거 처럼 남북 의회 차원의 접촉을 제기하지만, 당국자간 대화 재개에 비중을 두었다. 심지어 1월 31일자로 북한 아태평화위원회가 통일부에 보낸 통지문은 “우리 군대의 대법한 고위급 군사회담 제의로 북남대화의 장애물이 모두 제거”되었다면서, “이제는 당국이 마주 앉아 대화할 때”라고 해, 군사회담마저도 통일부와의 당국회담을 위한 방편으로 간주하는 뉘앙스였다.

둘째, 대화의 진정성을 강조하면서 우리의 호응을 재촉했다. 남북간 대결이 지속되면 ‘핵 참화’(1.1)나 ‘무력충돌’(1.5)이 발생할 것이라는 협박과 함께, 자신들의 “대화제안에는 아무런 조건도 없으며 그 진의를 의심할 것도 없다”(1.8)며 대화재개를 요구했다. 회담 의제 역시 “쌍방이 관심하는 모든 문제”(1.31)라고 하면서도 이산가족 상봉 등 우리의 관심의제를 예로 들었다. 물론 북핵문제는 “미국의 적대시정책으로 산생된 문제”³⁹라서 남북대화로는 해결할 수 없는 과제는 비껴 나갔다.

셋째, 대화 국면으로의 전환을 북한이 주도하고 있음을 부각했다. 북한은 전쟁

³⁸ 『로동신문』, 2011년 1월 2일자.

³⁹ “외무성 대변인 담화,” 2011년 1월 26일.

위기가 그들의 적극적인 노력으로 일시 수습되었다면서, 대화제의는 “획기적인 중대결단”(1.28)이므로 한국뿐 아니라 유관국들도 “대화의 기회를 틀어쥐는 용단”을 내리라고 강조했다. 특히, 여기에는 김정일의 결단이 작용했음을 시사했다. 신화통신은 북한의 대남대화 촉구가 “충동 하에 추진된 것이 아니라 영도자의 고민 끝에 내린 결단”이라고 논평했고, 조선신보도 신년공동사설과 ‘연합성명’의 구절은 “영도자의 구상과 의지를 집약한 호소”(1.26)라고 해석했다. 실제로 김정일의 ‘대남 대화공세’ 지시가 없었다면 북한의 집요한 대화요구는 없었을 것이다.⁴⁰

3. 대남 심리전 및 사이버 공작의 강화

대남 무력도발이나 평화공세와는 별도로 이명박 정부 하에서 빈번하게 일어났던 것이 북한의 대남 심리전 및 사이버 공작의 강화, 즉 해킹 활동이다. 이를 통해 북한이 의도하는 것은 관련 정보의 수집, 국가 기간망 마비를 통한 혼란 초래, 사이버망을 통한 반정부 투쟁의 선동 등이다.⁴¹ 이러한 대남 심리전 및 사이버 공작의 경우 간접적 대결전략의 일환으로 간주된다.

물론 이명박 정부 이전에도 이러한 북한의 사이버테러가 없었던 것은 아니지만, 이명박 정부 들어 특히 그 수준이 더욱 대담해졌다. 2009년 3월과 7월 한국 및 미국의 23개 기관이 분산서비스 거부(DDoS·디도스) 공격으로 시스템이 동시에 마비되었고, 2011년 3월 청와대 및 공공기관 24곳과 주요 포털 및 금융사 웹사이트 16개 등 총 40곳이 또다시 디도스 공격을 받았고, 4월에는 3,000만 명의 고객을 가진 농협이 전산망이 마비되는 사이버테러가 있었다.⁴² 이들 테러는 다수 해외국가들의 서버를 이용하여 악성코드 및 변종코드를 살포하는 간접적인 방식으로 수행됐다.

여기서 주목할 것은 농협 서버를 공격한 사이버테러는 기존 테러와 상황이 좀 다르다. 즉, 한국 굴지의 금융기관 업무를 직접적인 침투를 통해 마비시켰다는 것은 문제가 심각하다. 그만큼 북한은 사이버 분야의 남침에 대해 점점 대담해지고 있다는 것이다. 정찰총국이 군사도발과 전자전 도발 등 다양한 대남 공작을 수행하고 있다는 것은 북한의 대남전략이 전통적 방식뿐 아니라 현대적 방식을 통해

⁴⁰ 한기범, “북한의 집중적인 대남 대화공세 배경,” pp. 1~2.

⁴¹ 유동열, “북한의 사이버 테러에 대한 우리의 대응방안,” 『북한민주화네트워크 세미나 발제문』, 2011년 6월 1일.

⁴² 문순보, “북한의 사이버 테러와 대화 제의의 진정성,” 『세종논평』, No. 217, 2011년 5월 4일.

서도 수행되고 있음을 말해준다. 즉, 이명박 정부 들어 북한은 전방위적 대남도발을 획책하고 있다고 볼 수 있다. 이렇듯 북한의 사이버 공작이 대담해진 이유는 천안함 폭침, 연평도 포격 등 군사도발이 한국과 미국 등 국제사회의 비난과 추가 도발에 대한 강력한 보복의지를 불러일으키자 북한은 우회적인 도발 수단으로 전자전 공격을 감행했던 것이다.⁴³

V. 결론

지금까지 북한의 대남전략과 그 결정요인을 이명박 정부 하에 진행되었던 대남 전략 행태에 초점을 맞춰 분석해 보았다. 이에 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 북한의 대남전략에는 일정한 패턴이 있고, 이는 △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략 등으로 패턴화할 수 있다. 즉, 기존 대부분의 연구가 북한의 전략을 ‘강·온 양면전략’ 내지는 ‘화전 양면전략’으로 표현하면서, 대화도 하지 않고 대결도 하지 않는 유형과 반대로 대화와 대결을 동시에 수행하는 유형에 대해 간과했었다. 그런데 본 연구를 통해 4가지 패턴에 입각해 이명박 정부를 아홉 시기로 구분해 검토한 결과, 관망전략을 구사한 시기가 2번(2008.5~6, 2012.1~7)이었고, 병행전략을 구사한 시기가 2번(2009.11~2010.2, 2011.1~10)이었다. 따라서 북한의 대남전략은 강온 양면전략이 아닌, △대결전략, △대화전략, △병행전략, △관망전략 등으로 패턴화하는 것이 더 적합하다.

둘째, 북한의 대남전략 패턴은 어떤 조건과 상황이 만족되면 4가지 패턴 내에서 반복된다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 이명박 정부 시기 5년 동안 북한은 대결전략 4번, 대화전략 1번, 병행전략 2번, 관망전략 2번 등 총 9번에 걸쳐 목표 달성을 위한 전략에 변화를 초래하였다. 여기서 특징적인 것은 먼저, 그 기간과 무관하게 이명박 정부 하에서는 대화전략보다는 대결전략이 율등했다는 것이다. 이명박 정부 하에서 북한은 2009년 후반기를 제외하고 5년 내도록 대결전략 내지는 병행전략을 구사했다. 그리고 대화전략 역시 진정성 있는 대화라기보다는 대남 군사도발 이후 국제사회의 비난을 회피하기 위한 위장 평화공세의 성격이거나, 대남 경제적 보상 목적의 대화가 대부분이었다. 다음으로 이명박 정부 하 북한의 대결전략은 종류가 다양해지고 수위가 심해졌다. 즉, 단순한 대남 비방에서부터 군사 위협, 그리고 직접적 군사행동에 이르기까지 종류가 다양해졌으며, 수준도 해안포사격, 잠

⁴³ 위의 글.

수함 침투, 민간인 지역 포격에 이르기까지 심해졌다고 볼 수 있다.

셋째, 북한의 대남 인식 및 목표는 큰 틀에서 변하지 않았다. 1980년 10월 조선 노동당 규약과 1998년 개정 사회주의 헌법의 내용이 작게는 20년, 많게는 30년이 지난 2010년 9월 개정 노동당 규약 전문의 내용과 달라진 것이 없다. 물론 문구의 가감 내지는 위치 변동은 있었을지 모르나, 의미상의 변화는 불변이다. 이렇게 볼 때, 북한의 한반도의 공산화 통일이라는 대남 목표는 불변이며, 그에 따른 수행전략 역시 불변이라는 것을 확인할 수 있었다.

마지막으로 북한 대남전략을 결정하는 요인은 무엇인가? 즉, 북한은 어떤 때 대결전략을 구사하고, 어떤 때 대화전략을 구사하며, 또한 어떤 때 대결·대화를 병행하고, 어떤 때 상황을 관망하는가? 이러한 전략을 결정하는 요인은 무엇인가? 등에 대해 살펴보았다. 그 결과, 북한 대남전략을 결정하는 요인은 ‘대남 주도권 확보’라는 것을 알 수 있었다. 한반도 공산화통일이라는 목표 달성을 위해 북한은 대남 주도권을 확보해야 하고, 강경한 방식으로 나타난 것이 대결전략이고, 온건한 방식으로 나타난 것이 대화전략이며, 또한 강은 양면으로 나타난 것이 병행전략이고, 여기서 제외되는 것이 관망전략이라는 것을 알 수 있었다.

결론적으로 최근 북한의 도발은 대결전략의 극단적 모습으로, 이 국면이 언제까지 지속될지는 알 수 없다. 그러나 본 논문에 입각하면, 향후 북한의 대남전략이 어떤 패턴을 보일지는 예상할 수 있다. 즉, 북한이 내부적 문제나 미북관계에 집중한다면 관망전략을, 국제사회의 비난을 무마하고자 한다면 대화전략을, 대남 협상력을 극대화하고자 한다면 대결전략을 구사할 것이다. 따라서 박근혜 정부는 북한의 이러한 대남전략 행태에 따른 대응방안을 강구해야 한다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

참고문헌

1. 북한자료

『김일성저작집』 44권. 평양: 조선로동당출판사, 1996.

『김일성저작집』 42권. 평양: 조선로동당출판사, 1995.

『조선말대사전 2』. 평양: 사회과학출판사, 1992.

『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.

『북한 사회주의헌법』(1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 수정).

『북한 조선로동당 규약』(1980년 10월 13일 제 6차 당대회 개정판).

허종호. 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 이론』. 평양: 사회과학출판사, 1975.

『로동신문』.

『조선신보』.

『조선중앙통신』.

2. 단행본

박영규. 『김정일정권의 외교전략』. 서울: 통일연구원, 2002.

유동열. 『북한의 대남전략』. 서울: 통일교육원, 2010.

전현준 외. 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망』. 서울: 통일연구원, 2008.

_____. 『북한의 대남정책 특징』. 서울: 통일연구원, 2002.

최진욱·전현준·정영태. 『북한의 대남비방 공세의 의도와 전망』. 서울: 통일연구원, 2009.

최진욱 외. 『상반기 북한정세 분석 보고서』. 서울: 통일연구원, 2011.

통일연구원. 『남북관계연표 1948-2011』. 서울: 통일연구원, 2011.

홍용표. 『김정일정권의 안보딜레마와 대미·대남정책』. 서울: 통일연구원, 1997.

Clausewitz, Carl von. *On War*. ed. and trans. by Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1976.

3. 논문

고재홍. “실용정부 출범 후 북한의 대남정책 변화양상 분석.” 『군사논단』. 제58호, 2009.

김수민. “이명박 정부 출범이후 김정일 정권의 대남 전략전술: 실태와 특징.” 『국제문제연구』. 2010년 겨울, 2010.

김일기. “김정은체제의 대남정책과 남북관계.” 『글로벌정치연구』. 제3권 2호, 2012.

동용승. “이명박 정부의 대북정책: 성과와 과제.” 『북한경제리뷰』. 2011년 7월호.

- 박종철. “남북관계 1년의 평가와 과제.” Online Series CO 09-20, 2009.
- 박형중. “최근 북한의 전술적 유화 공세와 정세 전망.” Online Series CO 09-41, 2009.
- _____. “남북관계의 경색: 북한의 의도와 한국의 대응.” Online Series CO 08-58, 2008.
- 안득기. “북한의 행태변화에 관한 연구: 이명박 정부 시기를 중심으로.” 『글로벌정치연구』. 제3권 2호, 2010.
- 유용원. “연평도 포격사건 후 한반도 정세 전망과 과제.” 『통일전략포럼 보고서』. 제46권, 2010.
- 윤 황. “이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응.” 『평화학연구』제10권 1호, 2009.
- 이규창. “2009년 11월 이후 북한의 대남 무력시위 특징과 우리의 대응 방향.” Online Series CO 10-44, 2010.
- 조한범. “3차 핵실험과 대남도발 위협을 통해 본 북한의 대남정책.” 『2013년 한국정치학회 춘계학술회의 자료집』. 2013.4.23.
- 최진욱. “북한의 대화공세와 남북관계 전망: 6자회담에 대한 시사점.” 『북한경제리뷰』. 2011년 1월호.
- 한기범. “북한의 집중적인 대남 대화공세 배경.” Online Series CO 11-06, 2011.
- Hwang, Balbina. “Shattering Myths and Assumptions: The Implications of North Korea’s Strategic Culture for U.S. Policy.” *International Journal of Korean Unification Studies*. Vol. 18, No. 1. 2009.
- Michishita, Narushige. “The Future of North Korean Strategy.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 21, No. 1. March 2009.

4. 기타자료

- 남북회담본부 홈페이지(<http://dialogue.unikorea.go.kr/>).
- 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr/>).
- 통일연구원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr/>).
- YTN 홈페이지(<http://www.ytn.co.kr/>).

- 『동아일보』.
- 『연합뉴스』.
- 『조선일보』.

Abstract

Securing of North Korea's initiative toward South Korea & Behavior of North Korea's strategies toward South Korea

Youn-Seek Lee

The purpose of this paper is to analyze strategies of North Korea to South Korea, and its determinants under Lee Myung-bak's government. The hypotheses of this paper are as follows: (1) Strategies of North Korea to South Korea have certain pattern which can be classified as strategy of confrontation, dialogue, double-faced and wait-and-see. (2) If an objective of North Korea to South Korea - "Communization unification in the Korean Peninsula"- remains unchanged, the Strategies of North Korea to South Korea remain unchanged. (3) The determinants of strategies of North Korea to South Korea are to secure initiative toward South Korea, and there are strong and moderate methods.

In order to verify the hypotheses, this paper breaks the strategies of North Korea toward South Korea into four patterns, and applies these to Lee's government. As a result, the following conclusions are derived: (1) If the strategies of North Korea to South Korea satisfy certain condition and situation, the strategies repeat among four patterns. (2) The objective of North Korea to South Korea - "the Communization unification in the Korean Peninsula"- seems to remain unchanged until now and according to the objective of North Korea, it is verified that the strategies repeat the same pattern. (3) It was verified that the determinant of North's strategy to South Korea is to have securing of initiative toward South.

In this sense, recently, provocation of North Korea is an extreme form of the confrontation strategy and how long this situation will last is unpredictable. However, as being based on the hypotheses, it can be predictable that the strategies of North Korea will follow specific patterns. If North Korea concentrates on their internal affairs or NK-US relation, they will execute the wait-and-see strategy. If they intend to cover up international criticism, they will execute the dialogue strategy. If they need to consolidate bargaining power against South Korea, they will execute the confrontation strategy. Consequently, Park Geun-hye's government should prepare corresponding measures against the strategies of North Korea to South Korea.

Key Words: North Korea's strategy to South Korea, securing of North Korea's initiative toward South, confrontation strategy, dialogue strategy, double-faced strategy, wait-and-see strategy

북한의 1945~1960년 중공업 우선 발전전략에 대한 재고찰

이 창 희*

- I. 서론
- II. 북한의 공식적 입장과 선행 연구
- III. 북한 중공업 우선 발전전략의 전개과정
- IV. 북한 중공업 우선 발전전략의 현재 상황
- V. 결론: 중공업 우선 발전전략의 지속성과 문제점
- VI. 결론

국문요약

1953년 8월 전후복구 방향을 “중공업의 선차적 발전과 경공업과 농업의 동시 발전”으로 선정하면서 중공업 우선 발전전략이 시작되었다는 것이 북한의 공식적 견해였다. 하지만 1945~1960년 북한 경제의 역사적 전개과정을 살펴보면 중공업 우선 발전전략은 해방 이후 국가 건설과 함께 전개되었고, 당시 경제적 성과로 인해서 지속적인 경제노선으로 자리하였다. 북한에서 중공업 우선 발전전략은 식민지 공업화 유산에 의해서 비교우위적 요소부존도의 조건에서 전통적인 사회주의 공업화 강행전략과 다르게 중공업을 우선하면서도 경공업과 농업을 동시에

발전시키는 과정으로 전개되었다. 그러나 1960년대 이후 중공업 우선 발전전략에 사회주의 조기완성에 대한 과욕이 결합되면서 경제운영의 경직성을 가져와 북한 경제의 침체를 가져왔다. 본 연구는 중공업 우선 발전전략이 오늘날 북한 경제노선으로 지속되는 역사적 원인과 현재적 의미를 파악하고자 한다.

주제어: 중공업 우선 발전전략, 경공업과 농업의 동시발전, 식민지 공업화, 지방분권화, 국방공업

I. 서론

적지 않은 사람들은 북한이 경제난에도 불구하고 “왜 중공업 중심의 발전전략을 폐기하지 않는가?”라는 문제의식을 가진다. 중공업의 발전에는 많은 자본과 기술이 요구되기에 북한과 같이 낙후된 후진국에는 적합하지 않다고 여기기 때문이다. 그럼에도 북한은 해방 이후 중공업 우선 발전전략을 북한경제의 운영원칙처럼 지속시키고 있다. 최근 북한 당국은 ‘경제건설과 핵무력 건설 병진노선’을 발표하

* 동국대 북한학 박사, 동국대 북한학연구소 연구원

였다. 농업과 경공업에 역량을 집중한다고 하지만, 거대한 자본과 기술이 요구되는 원자력 발전소 건설 등을 추구함으로써 ‘중공업 우선성장’과 ‘경공업·농업의 동시발전전략’과 본질적으로 차이가 없다.

역사적 제도주의의 관점에 의하면 한 사회에서 새로운 제도나 정책이 장기간 지속되려면 최소한 제도의 형성과정에서 역사적 위기를 극복한 성과가 존재해야 한다.¹ 지금까지 지속되는 북한의 중공업 우선 발전전략은 1945년 해방 직후 경제난이라는 위기를 해소하고 1960년까지 북한의 경제형성기에 높은 경제성장의 성과를 내왔기 때문에 가능한 것이다. 또한 당시 성과적으로 형성된 중공업 우선의 경제제도에 의한 경로의존성으로 인해서 중공업 우선 발전노선이 지속되는 측면도 존재한다.

그러나 1990년대 초반 소련 및 동유럽의 몰락과 거의 동시에 전개된 북한의 경제난으로 인해 과거의 경제적 성과는 부정적으로 재평가되었다. 현재 북한 경제에 대한 주된 평가는 북한의 경제형성기부터 사회주의공업화 강행전략과 동일한 중공업우선 발전전략을 전개했기 때문에 태생적으로 경제적 문제점이 발생하였다는 것이다. 북한 당국이 후진국의 상황에 적합하지 않은 발전전략을 견지했기 때문에 현재의 경제난을 초래한 것이다. 하지만 이러한 평가는 북한의 경제발전전략에 대한 이해와 경제운영의 역사 및 실태를 파악하기 어렵게 만든다. 경제형성 초기부터 부적합한 발전전략을 거듭하는 북한이 지금까지 붕괴되지 않은 것이 오히려 해명해야 할 과제로 제기된다.

따라서 본 연구는 역사적 제도주의의 관점에 따라 북한 당국이 경제적 사정이 어려운 현실에서도 중공업 우선 발전전략을 지속하는 이유에 대해 알아보고자 한다. 이를 위해서 1945~1960년 중공업 우선 발전전략이 제기된 배경과 정립과정, 그리고 성과 및 한계지점에 대한 역사적 접근을 진행한다. 중공업 우선 발전전략의 역사적 형성과정에 대한 연구를 통해 북한 당국의 경제운영방식에 대한 이해를 돕고자 한다.

¹ “역사적 제도주의에서는 정치적·경제적 위기가 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점에 주목하는 것이다. 그렇지만 위기가 극복되고 나면 위기에 대응하기 위해 새롭게 형성된 게임의 규칙, 즉 제도적 모습이 고착화되는 경향을 지닌다.” 하연섭, 『제도분석: 이론과 쟁점』 제2판 (서울: 다산출판사, 2011), p. 58.

II. 북한의 공식적 입장과 선행 연구

1953년 8월 당 중앙위 전원회의에서 전후 복구 방향을 “중공업의 선차적 발전과 경공업과 농업의 동시 발전”으로 선정하면서 중공업 우선 발전전략이 시작되었다는 것이 북한의 공식적 견해이다.² 하지만 북한 경제의 역사적 전개과정을 살펴보면 중공업 우선 발전전략은 해방 이후 식민지 공업화의 유산에 기초하여 국가 건설과 함께 전개되었다. 이는 1958년 북한의 기계공업상 최재우의 논문에서도 확인된다.³

“이와 같이 8.15 해방 이후 특히 조선 민주주의 인민 공화국 창건으로부터 오늘에 이르기까지 10년 간은 우리 조국 력사에서 가장 심각한 혁명적 변혁의 시기였으며 조선 노동당의 령도하에서 조선 인민이 자기의 무궁무진한 힘을 대내외에 유감없이 시위한 영광스러운 투쟁으로 충만된 승리의 시기였다. 이 기간 공화국 정부는 중공업의 우선적 장성을 경공업과 농촌 경리를 동시에 급속히 발전시키기 위한 우리 당의 경제 정책을 관철시키며 우리 나라를 락후한 농업국으로부터 강력한 공업-농업국으로 전변시키기 위하여 공화국 북반부에서 사회주의 건설과 조국의 평화적 통일을 더욱 촉진시키기에 필수적 조건으로 되는 기계공업의 급속한 발전에 일찍부터 특별한 배려를 돌려 왔다. 그리하여 중공업의 핵심인 기계공업은 1946년에 비하여 1957년에 실로 29배 이상이라는 급진적인 발전을 하였으며 인민 경제 모든 부분을 새 기술로 장비하는데 크게 기여하였다.”

이러한 서술에도 불구하고 1953년부터 중공업 우선 발전전략을 진행하였다는 북한의 공식적 주장은 해방 이후 어려운 경제 상황에 대한 고려 때문으로 볼 수 있다. 중공업 우선 발전전략이 농업의 순소득을 강제로 이전시키며 중공업을 성장시킨 소련 초기의 사회주의 공업화 강행전략과 동일하게 인식될 수 있기 때문에 해방 이후 공식적으로 추진하는 것을 부담으로 여겼다. 이는 해방 직후 각 지방인민위원회 활동 및 1946년 2월 북조선임시인민위원회를 거쳐 ‘조선민주주의인민공화국’이라는 국가적 정체로 확립되려는 1948년 1월에 김일성을 비롯한 북한 지도부가 자신들의 발전전략이 중공업에만 힘을 기울이는 중공업주의⁴라고 규정되는

² 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 『조선로동당력사』 (평양: 조선로동당출판사, 2006), pp. 250~251.

³ 최재우, “기계 공업 발전의 10년,” 『공화국 창건 후 10년간의 공업 발전』 (평양: 국립공업기술서적출판사, 1998), pp. 140~141.

⁴ 김일성, “우리는 이 해에 무엇을 하며 어떻게 일할것인가,” 『김일성 저작집 4 (1948.1~1948.12)』

것에 대해서 명확히 반대하는 것에서 확인할 수 있다. 1946년 토지개혁과 산업국 유화를 진행하고, 1947년부터 인민경제계획을 입안하였던 당시 북한은 경제난 해소를 위해서 중공업을 중시하지만, 농민의 토지 소유와 개인기업의 역할을 강조하며 경공업과 농업의 성장도 도모하는 발전을 추구한다고 밝혔다. 이는 북한의 중공업 우선성장과 경공업·농업 동시발전전략의 원형이라고 할 수 있다.⁵

물론, 해방 이후 북한에서 경공업과 농업의 희생에 기초한 중공업 중심의 발전 전략이 전개되었다는 연구들이 존재한다. 하나는 기무라 미쓰히코⁶ 등의 연구이다. 일제의 전시군수공업 등 식민지 공업화의 유산을 바탕으로 중공업 중심의 발전 전략이 전개되었다는 것이다. 그러나 중공업의 복구가 원활하지 못하였으며, 결국 군수공업을 중심으로 중공업 발전전략으로 전개되어 북한이 한국전쟁을 일으키는 주원인이 되었다고 한다. 하지만 군수공업화를 위한 ‘기아수출’ 등의 근거는 당시 남한에 비하여 상대적 물가안정을 이루었던 1940년대 후반 북한의 경제적 복구상황을 설명하지 못한다.

다른 하나는 찰스 암스트롱⁷ 등의 견해이다. 식민지 공업화의 유산과 일제 전시 계획경제의 경험으로 스탈린적 공업화와 다름없는 중공업 중심의 발전전략을 해방 이후 현물세를 통한 농업의 희생에 기반하여 전개하였다는 것이다. 하지만 농업 현물세 50% 납부의 주장⁸은 1946년 당시 매우 낮았던 농업생산량 등을 고려할 때 현실성이 부족하다.

(평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 33.

⁵ 폴란드의 사회주의 경제학자인 오스카 랑게도 이와 유사한 주장을 하였다. “국민경제의 생산능력이 증대될 수 있는 것은 생산수단을 생산하는 공업의 발전을 통해서만 가능하다. 그러나 생산수단의 생산에 대한 투자가 필요투자의 유일한 형태는 아니며 두 가지 형태의 보완적 투자가 필요하다. 그 하나는 식량생산을 증가시키기 위한 농업에의 투자이다. 또한 공업설비 및 공업생산량이 확장됨에 따라 생활수준이 상승하므로 소비재공업에 대한 일정량의 투자가 필요하게 된다. 이러한 것들이 개발투자의 주요한 제방향이다.” 이현재·김수행 편 역, 『경제발전론』 (서울: 서울대학교출판부, 1968), pp. 346~347.

⁶ “가동률은 낮았고, 생산 회복은 기대(혹은 공포)했던 것에는 미치지 못했다. 김일성은 이러한 상황에서 군비 확충을 최우선적으로 생산물을 배분했다. 주민 물자의 결핍은 이것의 당연한 결과였다. 가령 당시 북한의 농촌에서는 화학 비료의 엄청난 부족이 발생하고 있었다. 비누 부족도 심각하여 도시의 일반 노동자에 대한 1949년의 연간 기준 배급량은 1인당 14개에 지나지 않았다. 이러한 물품들의 소련 수출은 기아 수출과 다름없었던 것이다. 주민의 부담은 병기 구입을 위한 현금 때문에 한층 증대되었다.” 기무라 미쓰히코·아베 게이치, 차문석·박정진 역, 『북한의 군사공업화』 (서울: 미지북스, 2009), p. 307.

⁷ “해방 이후 2년 동안 북한은 건설, 철강, 화학, 공업, 그리고 여타 중공업에 집중한 계획적 경제성장 프로그램을 야심차게 진행했다. 북한정권은 그 이후 스탈린적 생산경로를 유지했다.” 찰스 암스트롱, 김연철·이정우 역, 『북조선 탄생』 (서울: 서해문집, 2006), p. 220.

⁸ “따라서 세금의 실제적인 총량은 수확고의 50%가 될 수 있었고 자유시장에 팔 수 있는 잉여는 거의 없었다.” 위의 책, p. 234.

북한 지도부는 전쟁으로 파괴된 중공업에 대한 대대적인 복구가 필요했던 전후 초기상황에서 벌어진 논쟁을 계기로 자신의 중공업 우선 발전전략을 공식화시켰다. 전쟁 전 중공업우선 발전전략의 성과적 경험에 기초하여 어려운 전후 경제상황에도 중전의 발전전략을 그대로 관철시켰던 것이다. 북한 당국은 자신들의 중공업 우선노선에 대해 중공업 중심의 소련식 사회주의 공업화와는 다르게 경공업 및 농업의 동시발전을 고려하는 발전전략이라고 강조하였다.

이에 대해 이영훈 등은 1950년대 북한의 중공업 우선성장과 경공업·농업 동시발전전략이 사회주의 공업화 강행발전전략과 동일한 것이라고 비판하였다. 당시 북한에서 낮은 수매가격 등 협상가격 차이를 통한 농업의 희생⁹으로 중공업 중심의 강행발전을 전개했다는 것이다. 하지만 이러한 비판은 소련식 발전전략에 대한 평가를 북한에 도식적으로 적용한 것이다. 북한이 중공업주의, 또는 중공업 중심 발전전략과 다른 발전노선을 전개하였다는 것은 수매가격의 시장가격으로의 현실화 및 이중곡가제 활용¹⁰을 통해 투자 규모의 차이에 기인하는 농업과의 불균형을 국가의 재정부담을 통해 해소하려고 노력하였다는 점에서 확인될 수 있다.

본 연구에서 북한의 중공업 우선 발전전략, 즉 ‘중공업 우선성장과 경공업·농업 동시발전전략’은 경공업과 농업의 희생에 기초하여 중공업을 주로 육성하는 사회주의 강행발전전략이 아니라, 중공업을 우선하면서도 경공업과 농업을 보완적으로 성장시키는 발전전략이라고 파악하였다. 또한 본 연구는 북한의 중공업 우선 발전전략이 1945년부터 시작하여 경공업과 농업의 동시발전도 이끌어내는 등 1차 5개년계획의 성공을 실현한 1960년까지 북한의 고도 경제성장을 이끌어낸 성과에 기초하여 제도화되었음을 밝히고자 한다. 이를 통해 북한의 경제운영 및 발전전략을 제도적으로 이해하는 시사점을 도출하고자 한다. 이는 북한 당국이 당시의 제도적 성과를 지나치게 강조하여 향후 국방력 강화 및 사회주의의 조기 완성을 실현하려는 경직된 경제운영으로 경제적 침체를 발생시킨 역사에 대한 인식과 더불어 오늘날 북한 경제에 대한 이해를 도울 것이다.

⁹ 이영훈, “북한의 ‘자력갱생’을 위한 축적체계의 전환: 1957년 제도개혁을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제8권 2호 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 16~20.

¹⁰ “만약 이러한 ‘곡물의 이중가격제’가 사실이라고 한다면, 농민으로부터의 수매가격을 낮게 책정함으로써 국가가 농업부문의 잉여를 추출·흡수 했다고 단언하기는 힘들다.” 박정동, “자본축적 구조로 본 북한의 경제개발전략-중국과의 비교,” 『북한연구학회보』, Vol. 4 No. 1 (서울: 북한연구학회, 2000), p. 171.

III. 북한 중공업 우선 발전전략의 전개과정

1. 1945~1953년 중공업 우선성장과 경공업·농업 동시 발전전략의 유형

가. 식민지 공업화의 유산

식민지 경제의 공통점은 지배국가의 식량·원료기지화정책으로 인해서 1차 산업이 발달하고, 상품 및 자본의 판매시장화정책으로 무역 및 유통업 등 3차 산업이 발전하는 양상을 지닌다. 그러나 일제 강점기 조선에는 군수산업 중심의 식민지공업화정책이 추가적으로 전개되었다. 수력 등 풍부한 에너지 자원에 기초한 저가의 전력 및 다양한 지하자원이라는 자연조건이 일본의 군국주의 팽창전략과 맞물려 군수 중심의 중공업을 발전시켰다. 이로 인해 해방 후 북한 지역에는 화학, 비철금속 중심의 군수공업과 발전소 등의 중공업 시설이 존재하게 되었다.

1946년 8월 ‘산업국유화’ 조치로 일제와 친일 매판자본가의 소유로 있었던, 전체 산업의 90% 이상에 해당하는 1,034개소의 공장, 광산, 발전소들이 철도, 체신, 은행 등과 함께 국유화되었다. 이로써 사회주의적 경제 형태가 공업 부문에서 지배적 지위를 점하였다. 1,034개의 기업소 가운데 전기, 화학, 금속 등 중공업 부문이 553개로 절반 이상을 차지하였다.

이는 자연스럽게 북한 중공업 우선 발전전략의 중요한 초기 조건이 되었다. 북한 당국은 일제가 남긴 중공업적 토대를 낙후되고 편파적이라고 비판하였지만, 중공업 우선성장의 토대라고 인정했다.¹¹ 이러한 조건에 북한 지도부와 인민들의 생산력 향상이라는 근대화에 대한 관념이 작용하여 중공업 우선 발전전략이 해방 이후 탄생하였다.

나. 소련의 군수공업 우선 복구 및 기술 지원

해방 직후 시급한 경제적 과제는 당장 파괴되었거나, 가동이 중단된 발전소, 공장, 광산들의 복구였다. 이미 전시경제 때부터 방치되어 복구가 어려운 설비도 많았다. 하지만 북한 기술자들의 낙후된 수준으로는 이를 해결할 수 없었다. 그러나 소련이 먼저 일부 중공업기업소를 복구하기 시작하였다. 사회주의 대국으로서의

¹¹ “비록 식민지적이거나 일정한 정도의 채취 공업 및 야금 공업들의 중공업적 토대를 보유하고 있는 바 이는 중공업 우선적 장성을 현실적으로 가능케 하고 있다.” 박영근, “우리 나라 공업 발전에서의 새로운 단계,” 『우리 나라에서의 사회주의 경제 건설』 (평양: 과학원 출판사, 1958), p. 145.

소련은 1945년 9월 점령 초기부터 ‘조선그룹’¹²의 활동을 통해 북한 지역의 중공업 기업소들을 중점적으로 조사하였다. 이를 바탕으로 북한지역의 일부 중공업 기업소들을 복구 및 가동, 또는 시설 철거 및 운반을 통하여 자신들의 전리품을 얻고자 하였다.

소련의 전리품 반출에 대해 일제의 수탈을 경험한 북한 민중의 반발은 심화되었다. 이에 소련도 전쟁을 마치고 자국의 복구사업에 몰두하는 상황에서 몇몇 핵심적 물자의 이동을 제외하고, 북한의 자원 및 동력산지와 괴리시키며 공업 설비를 많이 가져가는 것은 비효율적이라고 판단하였다. 따라서 복구한 공장의 대다수를 북조선임시인민위원회에게 돌려주고, 그 곳에서 생산되는 물자를 거래 형식으로 가져가는 방식을 취하였다.¹³ 이것이 북한 대외무역의 출발점이 되었다. 북한은 소련과 거래하면서 당시 자체적으로 소비할 수 없는 과잉 군수상품을 해결하는 동시에 군수공업에 대한 보존, 그리고 기술, 설비, 자재의 수입으로 여타 경제 건설을 위한 여력을 마련할 수 있었다.

소련 기술자들의 도움으로 228개의 기업소가 완전히 또는 부분적으로 복구되었으며, 594개소의 기업소는 실질적 도움을 얻고, 기술을 전수받았다고 하였다.¹⁴ 기업소 복구에 해방 당시 귀국하지 못했던 800여 명의 일본인 기술자들도 참여시켰다. 이러한 기술적 협력이 북한의 중공업 기업소 복원을 통한 중공업 우선 발전전략에 큰 도움을 주었다.

다. 국가 중심의 중공업 육성과 민간 차원의 경공업, 농업 발전

(1) 중앙 차원의 중공업과 지방 및 민간 차원의 경공업

1946년 8월 산업국유화 조치 이후 국영기업소는 공장의 크기와 생산품의 중요성에 따라 중앙기업소와 지방기업소 등 세부적으로 분류되었다. 중공업과 광산, 발전소 등은 중앙기업소로 중앙정부인 북조선임시위원회가 관리하였다. 중소 경공업공장들은 지방기업소로 분류되어 지방정부인 지방인민위원회에서 관리하였

¹² “조선그룹의 활동은 북한 공업발전에 거대한 영향을 끼쳤다. 조선그룹은 조사활동 결과에 기초하여 중공업에 대한 상세한 기술·경제적 개관을 작성하였고, 이 자료에 의거하여 중공업의 복구 가동을 위한 구체적인 대책들을 제안하였다.” 진현수, “산업의 국유화와 인민경제의 계획화: 공업을 중심으로,” 『북한현대사 1』 (서울: 한울아카데미, 2004), pp. 72~73.

¹³ 기무라 미쓰히코·아베 게이지, 차문석·박정진 역, 『북한의 군사공업화』, pp. 229~302 참조.

¹⁴ 리준오, “우리 나라 인민경제 계획화의 발전,” 『우리 나라의 인민 경제 발전 1948~1958』 (평양: 국립출판사, 1958), pp. 70~71.

다. 소수의 공장들이 지방 정부의 감독 아래 주식회사로 운영되었다. 일부 소규모의 식료품공장이나 일상 소비품 공장들은 소비조합에 의해 운영되었다. 국영기업소 가운데 아주 규모가 작은 공장들은 개인에게 임대되어 운영되기도 했다. 이 속에서 국가 중앙 차원에서 중공업과 대규모 경공업을 맡고, 소상품 경제 형태와 자본주의적 경제 형태가 존재하는 민간 영역이 생필품 등을 제조하는 경공업에 전념할 것을 유도하였다.¹⁵

생필품 생산의 활성화를 위하여 민간기업에 대한 유인책으로 국가 소유의 일부 설비와 시설을 개인 기업가들에게 양도, 방매하는 것과 더불어 국영기업소에서 생산되는 물자와 생고무 등 수입 원료를 지원했다.¹⁶ 개인기업의 창발성을 활용하여 생필품 부족현상을 해결하고자 했던 것이다. 당시 미 국무성 연구조사단도 북한 당국이 생필품 제조분야의 중소기업 운영을 민간에 떠넘긴 이유로 개인 기업가들의 경영능력에 주목하였다.¹⁷ 그들은 북한 당국이 민간기업의 경영능력에 대해서 산업부문에서 기술 및 경영역량의 공백기를 메울 수 있었던 유용한 자산으로 판단하였다고 보았다.

국유산업이 지배적인 조건 하에서 공업의 복구와 발전은 국가의 예산 수입 확대에도 큰 힘이 되어 경제건설 자금을 축적할 수 있었다. 우선 일제가 남긴 식민지 공업시설을 신속하게 복구해 기업소를 운영하여 자금을 확보하여 국가축적을 늘이는 것이었다.¹⁸ 이미 1946년 말 전체 예산수입의 45.5%를 국유화된 공장, 기

¹⁵ “1947년 경공업을 발전시키기 위해 7,000만 원을 투자해 새로운 방직공장을 비롯한 경공업기지 창설과 복구사업에 리용하도록 했다. 당시 국가가 운영하는 지방산업공장들은 얼마 없었고 개인 기업가들이 운영하는 중소규모의 공장들은 적지 않았다. 1947년에 지방국영기업소에서는 2억 4,840만 원, 개인기업가들은 13억 8,500만 원에 맞먹는 상품을 생산하여 지방산업에서 모두 16억 3,340만 원의 필수품을 생산하도록 했다. 그리고 1948년에는 지방산업에서 지방의 원료원천을 탐구하여 1947년의 거의 두배에 가까운 31억 5,700만 원(1946년 가격)어치의 생활필수품을 생산하도록 했다.” 김택윤, 『재정사업경험』 (평양: 사회과학출판사, 1988), pp. 45~46.

¹⁶ “자본주의적 상공업에 대한 국가의 물질적 방조에서 중요한 자리를 차지한 것은 설비와 시설, 원자재와 상품 원천의 보장 그리고 자금의 대부였다. 국가는 우선 국가소유의 일부 설비와 시설을 개인기업가들에게 임대하거나 양도 혹은 방매하는 조치를 취하였다. 국가는 북조선련시인민위원회 결정 <개인소유권을 보호하며 산업 및 상업 활동에 있어서의 개인의 창발성을 발휘시키기 위한 대책>(1946년 10월 4일), <북조선 산업 및 상업 발전에 관한 법령>(1946년 11월 25일)을 통하여 새 조국 건설에서 창조적 열성을 발휘하는 기업가, 상인들에게 국가소유로 되어있던 일부 설비와 시설을 보장하여준다는 것을 공포하면서 50명이하의 노동자를 둔 공장, 기업소들과 창고, 상점 건물들을 임대하거나 양도할 수 있으며 필요한 경우에 방매할 수 있다고 규정하였다.” 김영희, 『개인상공업의 사회주의적 개조경험』 (평양: 사회과학출판사, 1987), pp. 39~40.

¹⁷ 김재웅, “북한의 사유제 정착과정과 민간산업정책(1945~1950),” 『한국사연구 152』 (서울: 경인문화사, 2011), pp. 173~174 참조.

¹⁸ “1947년 1월 1일 현재 822개의 기업소를 조업하게 했다. 여기에는 황해제철소, 흥남화학공장, 강선제강소, 남포, 해주, 문평 제련소들과 서흥, 홀동, 수안, 검덕 광산을 비롯한 594개의 중소기업

업소들의 수입으로 보장하였다.¹⁹ 비철금속 및 채굴산업 등 복구된 중공업 부문이 무역에서 커다란 역할을 하였으며, 특히 국영부문의 대규모 경공업 분야 수입이 자금 축적에서 큰 역할을 하였다. 또한 1945년 사리원방직공장 확장, 1947년 신의주방직공장 신설조업, 1950년 평양방직공장 건설추진²⁰ 등 국영의 대규모 경공업 방직공장을 증설하면서 직접 소비품을 생산·판매함으로써 인민생활 향상을 꾀하는 동시에, 판매 수입을 통해 국가기업이익금과 거래세, 가격차금²¹을 확보해 국가수입을 증대시켰다. 개인기업도 활용하면서 지방산업을 발전시켜 소득세를 늘리거나, 소비재 판매의 증대로 인한 거래수입금의 증가를 통해 국가예산수입을 확충했다.

이에 따라 1947~1950년 기본 건설 총액 중 약 절반에 달하는 공업 부문의 기본 건설에서 자금의 70% 이상을 국영공업의 거래세, 이익공제금 및 가격 차금 납부금 등으로 충당하였다.²² 이러한 공급확충 등의 노력에 힘입어 1940년대 후반 북한 경제는 1947년 12월 화폐개혁에도 불구하고, 당시 경공업이 발달하였던 남한에 비해서도 상대적으로 물가안정을 실현하였다.²³ 1947년 12월 당시 서울의 쌀 1kg 108원, 면양말 230원, 고무신 300원, 비누 180원에 비해서 북한은 12월 1일 화폐개혁 직후 쌀 1kg 98원, 면양말 75원, 고무신 398원, 비누 85원까지 올랐으나, 12월 14일 쌀 1kg 38원, 면양말 41원, 고무신 210원, 비누 28원으로 안정되었고, 이는 1948년 12월 쌀 1kg 31원, 면양말 70원, 고무신 240원, 비누 25원으로 비교적 지속되었다.

업소들이 들어있었다. 우리 당과 국가는 긴장한 자금문제를 빨리 풀기 위하여 파괴된 공장, 기업소들을 계속 복구하면서 조합한 기업소들에서 국가축적을 늘이도록 하였다.” 김덕운, 『재정사업 경험』, p. 41 참조.

¹⁹ 위의 책, p. 43 참조.

²⁰ 『북한의 산업 2010』 (서울: 한국정책금융공사, 2010), pp. 592~595 참조.

²¹ 북한의 설명에 따르면, 가격 차금은 배급 가격과 국정 소매가격(시장가격)간의 차액에 의하여 결정되며, 이 가격 차금은 민간에 흘러 들어갈 주민의 소득 부분을 국가로 집중시키는 역할을 했다. 당시 배급제를 실시하는 동시에 시장가격을 활용하는 것이 재정상 불가피하였다는 것이다. 김종완, “공화국 북반부에서의 사회주의 건설과 축적 문제,” 『김일성 종합대학 창립 10주년 기념 논문집』 (평양: 김일성종합대학, 1956), p. 29 참조.

²² 문정택, “공화국 북반부에서의 신용체계의 발전,” 『김일성 종합대학 창립 10주년 기념 논문집』 (평양: 김일성종합대학, 1956), p. 54.

²³ 전현수, “1947년 12월 북한의 화폐개혁,” 『역사와 현실 19호』 (서울: 역사비평사, 1996), p. 211 참조.

(2) 소농경리 차원의 토지개혁과 합리적인 농업현물세

해방 이후 농업의 발전을 살펴보면 소농경리라는 영세한 조건을 인정하면서 토지개혁을 전개하였다. 즉, 농민들의 해방적 기운으로 농업 생산성을 높여 나갔던 것이다. 농민들의 숙원이었던 토지에 대한 소유권과 사용권의 결합으로 인해 농민들의 생산 의지가 자발적으로 높아졌기 때문이다. 민간의 개혁적 기운으로 인해 1946년 당시 매우 궁핍한 상황에서 해가 지나갈수록 파종면적이 넓어지고, 수확량이 증대해 1949년~1950년 식량자급화를 실현하였다.²⁴

그러나 해방 이후 식량자급화는 매우 어렵게 실현되었다. 1946년 알곡수확량 1,898,000톤에서 쌀 4만 1,883톤, 기타 양곡 6만 9,400톤 등 소련군 요구량인 111,283톤²⁵을 빼면 1,786,717톤이며, 이를 당시 북한 총인구인 9,296,772명으로 나누면 1인당 192kg 정도이며, 이는 1인당 하루 526g이 배분되는 것이다. 일부 지방에서는 기아 사태가 발생하기도 하였다. 몇 년에 걸쳐서 허리띠를 졸라매면서 자급적인 농업생산의 발전을 이루어 낸 것이다.

따라서 1946년 당시 낮은 농업생산량에서 25% 이상의 현물세를 내는 것은 농민에게 부담이 되기도 하였다. 일제 전시경제로 인해서 낙후된 농업 여건상 지대가 좋지 않은 농촌에서는 자가 소비량과 현물세 납부량을 제외하면 남는 것이 없는 곳도 존재했기 때문이다. 심지어 농업생산량이 적을 경우 현물세가 과다하면 농민들에게 영농자재인 종자 자체가 없어졌다. 이에 북한 당국은 과다한 현물세 징수에 대해 지속적으로 제재를 가했다. 현물세 납부는 식량사정이 긴박한 상황에서 농민의 해방적 기운을 훼손하면 안 되기 때문에 초과 징수 등의 편향이 약간 존재했지만, 수확량의 1/3을 넘지 않는 선에서 지켜졌다.²⁶

해방 당시 1946년 생산량의 60% 가깝게 소작료를 지불했던 농민에게 30% 미만의 현물세를 내는 것은 합리적인 변화였다. 토지개혁 이전에 농민들 자체의 소작료 인하에 대한 요구로 ‘3.7제’실시 주장이 나타났었기 때문이다. 또한 재정적 여유가 전혀 없는 상황에서 국가 형성 및 경제 건설을 추진해야 하는 북한 당국에게는 현물세 징수에 대한 상황적 정당성이 있었다. 당시 곡물수확량의 25%를 차

²⁴ “이 기간에 알곡 총 수확고는 140%로 장성됨으로써 공화국 북반부는 식량이 부족하던 지대로부터 식량이 여유있는 지대로 전변되었다.” 조룡식, “우리 나라 상업의 발전,” 『우리 나라의 인민 경제 발전 1948~1958』 (평양: 국립출판사, 1958), p. 241.

²⁵ 김성보, 『남북한 경제구조의 기원과 전개: 북한 농업체제의 형성을 중심으로』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 244 참조.

²⁶ 위의 책, p. 253.

지한 농업현물세는 국가에게도 매우 중요한 것이었다. 농민들의 현물세는 낮은 가격의 유상배급제 형식으로 노동자, 사무원들의 식량을 보장해 공업발전에 필요한 자금 역할을 했다. 당시 현물세는 전체 국가 예산수입에서 10~20%의 커다란 비중을 차지했다.²⁷ 따라서 농업현물세는 근로인민적 토지소유권을 가져왔던 토지개혁의 전개 등 국가건설 시기 사회의 해방적 기운 속에서 사회주의 강행축적이 되기보다, 합리적 영역에서 자리하였다.

라. 분단으로 인한 병기공업의 강화

해방과 동시에 진행된 분단 상황에서 북한은 1945년 12월 남한과의 통일전선 강화만이 아니라, 자주적 독립 국가를 위한 민족군대의 필요성을 제기하면서 국방력 강화도 포함된 ‘민주기지’²⁸ 전략을 제시하였다. 민주기지 강화를 통한 통일 민족국가 건설을 목표로 하는 북한의 국가발전전략에서 중공업 우선 발전전략으로 민족군대 운영의 물질적 자원을 마련하는 것은 당연한 것이었다. 항일무장투쟁을 전개했던 지도부의 경험에 의해 일제의 유산인 기형적 군수중심의 중화학공업시설에 기계공업 등을 보완하여 국방력을 강화하려는 판단도 크게 작용했다.²⁹ 이에 따라 1947년 병기공장이 건설되어, 1948년부터 기관단총을 생산했다.³⁰ 북한의 『조선중앙년감』에 따른 공식 예산 발표에 의하면 예산에서 단일항목으로 4위인 민족보위비, 즉 국방비가 1949년 결산지출 15.7%, 1950년 예산항목 16.1%를 차지하였다.³¹

한국전쟁에서 많은 공업 부문이 파괴되었지만 기계공업은 1949년보다 발전하

²⁷ 김덕윤, 『재정사업경험』, p. 75 참조.

²⁸ 김일성, “북조선공산당 각급 당단체들의 사업에 대하여(1945년 12월 3일 북조선공산당 중앙조직위원회 제3차 확대집행위원회의 보고),” 『김일성 저작집 1 (1930.6~1945.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 487.

²⁹ “우리 당은 해방후 일제로부터 넘겨받은 공업의 식민지적편파성을 없애고 튼튼한 자립적민족경제를 건설하기 위하여 중공업을 우선적으로 발전시키는 로선을 견지하여왔습니다. 그리하여 오늘 우리의 중공업은 나라의 경제를 발전시키고 국방력을 강화하는데서 커다란 역할을 하고 있습니다.” 김일성, “사회주의건설의 새로운 양상을 위하여 나서는 몇가지 문제,” 『김일성 저작집 12 (1958.1~1958.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 545.

³⁰ “해방직후 나라의 형편이 매우 어려웠으나 우리는 많은 힘과 자금을 들여 65호 공장을 꾸리고 처음으로 총과 포탄을 만들기 시작하였습니다.” 김일성, “병기공업을 더욱 발전시키기 위하여,” 『김일성 저작집 15 (1961.1~1961.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 129.

³¹ 북한연구소, 『북한총람 1945~1982년』 (서울: 북한연구소, 1983), pp. 631~632; 이러한 국방예산보다 실제로는 더 많이 지출되었을 것이다. 전쟁준비로 비밀리에 재정이 지출되었을 가능성이 높다.

였다. 1951년부터 희천 공작기계 공장, 구성 광산기계 공장, 덕천 자동차부속품 공장 등 많은 새 기계 공장들이 착공되었다. 전쟁 중 조업을 개시하여 군수품과 자동차 부속품, 일부 기계제품들을 생산하였다. 정전협정 체결시 희천 정밀기계공장을 비롯한 17개의 기계공장들과 4개의 전기공장, 3개의 조선소들이 조업할 수 있었다. 1953년도 기계 제작 및 금속 가공공업 총생산액은 1949년 대비 124%, 1946년 대비 663%로 성장하였다.³² 전시경제시기에서 군수산업의 성장이라는 특수성이 결합되어 ‘기계제작공업’ 중심의 중공업 우선 발전전략이 전개되었던 것이다. 기계공업의 발전은 전후 복구 사업에서 큰 힘으로 작용했다.

2. 1954~1960년 중공업 우선 발전전략의 제도화

가. 중공업 우선 전후복구사업의 지속

북한 당국은 해방 이후 경제 복구 및 자립경제의 토대 건설에 성공한 경험에 기초하여 한국전쟁으로 인한 파괴를 복구하려 했다. 해방 이후 중공업에 대한 복구 경험과 일부 보존된 설비 등이 중공업 우선 발전전략에 대한 자신감으로 작용한 것이다.³³ 또한 북한에서 중공업 복구를 통한 경공업과 농업의 발전 체계는 이미 자연스러운 경제시스템이 되었다. 농업의 생산력 향상을 위해서는 비료를 제공하는 화학산업에 대한 복구와 그에 대해 에너지를 지원하는 전력산업을 복원하려는 노력은 당연하게 여겨졌다.³⁴

물론 중공업의 우선성에 대해 반발하여 논쟁이 전개되었다. 그러나 전시에든 군수공업과 맞물려 기계공업을 발전시켰던 북한 지도부의 생각에는 변함이 없었다. 스탈린 사후 소비재 산업의 성장을 강조하였던 소련 말렌코프의 주장에 힘입어 경공업을 강조하였던 박창욱, 최창익 등과의 논쟁에도 굽힘없이 중공업 우선 발전 전략을 공식적인 전후복구 과제로 삼아서 진행하였던 것이다. 중공업 우선과 경공

³² 과학원 경제 법학 연구소, 『해방후 우리 나라의 인민 경제 발전』 (평양: 과학원출판사, 1960), pp. 83~85.

³³ “우리에게는 비록 전쟁으로 인하여 혹심하게 파괴는 되었으나 원래부터 가지고 있었던 중공업의 일정한 토대가 있었다. 우리는 현대적 중공업을 관리 운영하던 경험과 아직도 복구 리용할 수 있는 생산 시설들의 토대가 있었다.” 안광준, “전후 사회주의 경제 건설에 대한 우리 당의 총로선,” 『8.15해방 15주년 기념 논문집』 (평양: 김일성종합대학, 1960), p. 26.

³⁴ “전력 공업의 복구가 없이는 인민 경제의 전체 부문들이 동력을 받지 못하게 될 것이며, 따라서 전 인민 경제가 마비 상태에 빠지기 되기 때문이다.” 리명서, “중공업의 우선적 장성과 경공업 및 농업의 동시적 발전에 대한 경제 정책,” 『우리 나라에서의 사회주의 경제 건설』 (평양: 과학원출판사, 1958), p. 101.

업·농업에 대한 동시발전전략에 대해서 급진적인 중공업주의로 비난하는 것은 종파적 반발로 비판받았다. 중공업 우선의 전후복구사업은 사회주의 생산력 향상이라는 목표 하에 1956~1960년 1차 5개년계획의 중공업 우선 발전전략으로 연장되었으며, 이는 당시 높은 경제성장의 성과로 말미암아 북한의 경제제도로 정착되면서 지속되었다.

나. 사회주의권의 원조와 중공업 우선과 경공업·농업 동시발전전략의 전개

북한의 전후복구 과정에서 사회주의 국가들의 원조는 막대했으며, 대부분 무상이었다. 1954~1957년 국가예산의 20% 이상을 차지했던 원조는 북한 사회주의적 축적의 중요한 원천이 되었고, 대부분 설비와 기계류의 형태로 도입되었다. 사회주의권의 원조로 전후 복구과정에서 많은 공장들이 재가동되었고, 신설되었다. 북한은 중공업 우선과 경공업 및 농업의 동시 발전노선에 기초한 전후복구 과정에서 원조가 없었다면 불가능했을 것으로 평가하였다.³⁵

하지만 1956년 8월 종파사건 이후 사회주의권의 원조가 감소되면서 국가 자금 마련에 큰 차질이 빚어졌다. 1956년 당시 북한은 전후 복구를 성공적으로 진행했다고 하지만, 완전히 마무리하지 못하였다. 특히, 비료 등을 공급해야 하는 화학공업 생산이 전쟁전 대비 49% 수준으로 제1차 5개년 계획의 중요 과제로 제시되면서 여전히 중공업 부문에 막대한 자금과 기술이 필요하였다.

사회주의권 원조의 감소는 인민생활에도 어려움을 가져왔다. 1956년 노동자, 사무원의 화폐 임금은 1949년 대비 2.3배가 증가하였고, 농민의 수입도 증가하였다. 이러한 소득 증대는 그에 상응하는 상품의 증대를 요구하였지만, 사회주의권의 소비재 원조가 줄어들어 1957년부터 국내에서 더 많은 소비품을 생산해야 했다. 북한 당국은 사회주의권 원조와 무역 수입의 대부분을 공업 부문에 돌렸지만, 그 중 20~25%는 인민소비품에 할당하고 있었기 때문이다.³⁶ 그러나 경공업에 대한 낮은 투자로 상품 공급에 커다란 부족이 발생하였다.

또한 농업에서 중공업 우선의 투자로 인해 복구 속도가 느려져서 1954년과 1955년 농업생산량이 감소하였다. 이를 감추려 곡물생산량의 조작 문제가 발생하

³⁵ “사회주의 진영 제 국가의 원조와 이 나라들과의 경제적 관계가 없이는 새로운 기술적 토대 위에서 중공업 뿐 아니라 경공업도 급속히 발전시키는 방대한 건설 사업이 불가능하리라는 것은 명백하다.” 박영근, “우리 나라 공업 발전에서의 새로운 단계,” p. 145.

³⁶ 문정택, “공화국 대외 무역의 가일층의 발전과 제1차 5개년 계획기간의 외화문제,” 『경제연구』 2호 (평양: 과학원출판사, 1957), p. 55.

였다. 북한 당국은 이에 대한 해결책으로 1954년 국가기본건설의 농업투자비율 6.4%에서 1955년 10.5%, 1956년 10.5%로 투자를 늘렸다. 이로 인해 1956년 곡물 생산량이 증대되어 식량난을 해소하였다. 그러나 1956년 사회주의권의 원조 감소로 인해 1957년 농업투자 비중은 5.1%로 낮아졌다.³⁷

다. 사회주의 공업화의 국가적 추진과 지방 경공업 및 농업 협동화의 병진

(1) 중앙 중공업, 지방 경공업의 전개와 독립채산제 강조

북한 당국은 중공업 우선 발전전략을 효과적으로 전개하기 위해서 중공업 위주의 중앙공업에 주력투자하고, 지방당국이 분권적 차원에서 경공업 위주의 지방공업을 육성하여 스스로 인민생활을 향상시키는 동시에 자금문제를 해결하고자 했다.³⁸ 특히, 1956년 사회주의권 원조가 감소한 상황에서 자금, 자재, 연료를 중앙의 지원에 의존하지 않고, 지방 안에서 스스로 찾아서 생활필수품 생산을 발전시키는 지방공업은 매우 필요한 것이었다. 지방공업 활성화는 개인공업의 사회주의적 개조가 완료되는 시점인 1958년 6월 전원회의 이후 더욱 구체화되었다.

1958년 10월 지방공업이 활성화되도록 실질적인 자금 및 예산 권한을 지방 당국에 이전했다. 지방 공장들이 급격히 증대되었고, 도 단위의 지방공업에서 군 단위의 지방공업으로 세분화 되어 군 인민위원회 지방산업 관리부가 새로 설립되었다. 지방 인민 위원회들에서 생산 지표를 설정할 수 있는 권한이 확대되었다.³⁹ 1958년 실질적인 지방예산제에 따라 1956년 전체 예산의 지방예산 비중 10.3%에서 1960년 35.5%로 증가하였다.⁴⁰

1958년 12월말 300여 개의 건재생산공장, 220여 개의 식료품가공공장, 110여 개의 일용품공장, 120여 개의 농기구공장, 10여 개의 선철생산공장 등을 포함하여 1,093개의 지방산업공장이 건설되었다. 이는 지방공업이 발족한 1947년 대비 28배, 1957년 대비 9.2배에 달하는 것이었다. 이로써 각 시, 군에 약 6.4개 이상의 지방산업 공장이 배치되었다. 1960년 소비품에서 지방공업이 차지하는 비중이

³⁷ 이태섭, 『김일성 리더십 연구』 (서울: 들녘, 2001), p. 240.

³⁸ 김상학, “사회주의 공업화를 위한 조선로동당의 경제 정책,” 『8.15 해방 15주년 기념 경제 논문집』 (평양: 과학원출판사, 1960), p. 43.

³⁹ 박영근, “우리 나라에서 공업 관리 형태 및 방법의 가일층의 완성,” 『8.15 해방 15주년 기념 경제 논문집』 (평양: 과학원출판사, 1960), pp. 138~139.

⁴⁰ 김일환, “북한 지방공업(1947~1975),” 동국대학교 대학원 북한학과, 석사학위논문 (2005), p. 66.

54%였으며, 지방공업의 거래세도 전체의 37%에 달했다. 지방 자체의 원료원천과 유희노력으로 지방공업이 발전하여 중공업 건설에 필요한 자금 문제에 여유가 생기는 동시에, 보다 많은 소비품 생산에 의한 국가예산수입이 늘어나게 되었다.⁴¹ 지방공업이 중앙공업의 보조적 역할이 아닌, 주요한 지위를 차지하게 되었다.

그러나 방직공업은 예외였다. 중앙과 지방 차원에서 모두 추진되었다. 대규모 방직공장 등은 중앙차원에서 관리하였다. 이는 해방 시기부터 자금 마련을 위해 활용된 방식이었다. 복구가 용이한 경공업은 적은 자본투자와 빠른 자본회수라는 특징을 지녀 자금 마련에 수월했다.⁴² 특히, 1953년에 방직공업이 1949년 수준을 회복한 상황에서 배급 이외에 천 등이 일상소비품으로 유통되면서 거래수입금과 가격차금 등의 수입을 올렸다. 전후 신발산업도 방직산업과 유사한 성격을 지니기 시작하였다.⁴³

이에 따라 소비품 생산이 증가해 주민들의 생활 수요를 충족시키는 동시에, 거래수입금 수입이 늘어났다. 전후복구 3개년계획시기 인민소비품생산은 2.1배가 되었다.⁴⁴ 전시상황에서 물가가 많이 올랐기 때문에 전쟁 전보다 가격차금 수입이 더 증대되었다. 생산량의 일정한 부분이 배급으로 공급되었지만, 그 외 생산품은 시장 가격에 접근하는 국정소매가격⁴⁵으로 거래되는 상황에서 1956년 당시 거래세 및 기업 이익공제금과 유사한 비중을 가질 정도로 가격차금이 많이 발생하였기 때문이다.⁴⁶ 가격차금의 폭이 컸기 때문에 소비품에 대한 가격인하도 여러 차례 할 수 있는 여유가 존재했던 것이다.⁴⁷ 북한의 자본축적에 대한 경공업부문의 공헌을 살펴보면 전후복구시기 공업부문 예산 수입에서 1953년 81.6%, 1955년

⁴¹ 김덕윤, 『재정사업경험』, pp. 68~69.

⁴² 안광준, “전후 사회주의 경제 건설에 대한 우리 당의 총로선,” p. 26.

⁴³ “한국전쟁 후 3개년 계획기간(1954~1956년)에는 신의주신발공장과 평양고무공장 등이 복구 및 확장되었고, 지방의 신발공장들도 새로 건설되었다. 또한 협동단체 신발공장들의 통폐합이 이루어져 대규모의 국영 신발공장으로 전환된 것으로 알려지고 있다.” 『북한의 산업 2010』, p. 603.

⁴⁴ 김덕윤, 『재정사업경험』, p. 54.

⁴⁵ “해방 후부터 1950년대 중반까지 북한에서 생산물에 대한 가격은 기본적으로 시장가격에 의존하고 있었다. 특히 소비품의 가격에서 자율가격은 절대적 비중을 차지하고 있었다.” 조명철, 『북한의 가격정책의 현황과 개혁방향』 (서울: 대외정책연구원, 1996), p. 39.

⁴⁶ 김종완, “공화국 북반부에서의 사회주의 건설과 축적 문제,” 『김일성 종합대학 창립 10주년 기념 논문집』 (평양: 김일성종합대학, 1956), p. 29.

⁴⁷ “조선 로동당과 공화국 정부는 전후 년간에만 하여도 7차에 걸쳐 대중 소비품에 대한 국정 소매 가격을 대폭적으로 인하함으로써 근로자들의 실질 소득을 급속히 장성시켰다. 여기에 있어서 물가 인하의 직접적인 원천으로 되는 것은 거래 수입금(1957년 가격 체계 개편 이전에는 가격차금) 부분이다.” 안광준, 『우리 나라 인민 경제에서의 사회주의적 축적』 (평양: 사회과학원출판사, 1964), p. 172.

65.7%였다. 또한 공업 총생산액에서 소비재부문인 경공업의 비중이 1960년 45%를 차지하였다. 시장가격을 활용하는 방식에 기초하여 낮은 투자의 경공업을 통해 중공업 건설의 자금을 확보하면서, 동시에 전후 물가를 안정시키는 이중의 효과를 거둘 수 있었던 것이다.⁴⁸

또한 북한은 중공업 위주의 중앙공업과 경공업 위주의 지방공업을 육성하는 동시에, 전체 기업소들에 전후복구 및 1차 5개년 계획 수행을 위하여 절약과 증산을 강조하는 자금축적의 유력한 공간으로 독립채산제를 강조하였다. 1954년 조선로동당 중앙위원회 3월 전원회의는 독립채산제를 “전후 인민 경제의 새로운 강력한 발전을 위한 가장 중요한 조건중의 하나”로 규정했다.⁴⁹ 1954년 1월부터 독립채산제를 강조하면서 지배인 기금 제도의 적용범위를 철도, 운수 부문, 체신성, 전기성 산하 기관들, 건설 부문 및 무역성 산하 기관들에까지 더욱 확대하였다.⁵⁰ 1956년 12월 전원회의 이후 직장, 작업반, 개인에 대한 비용-편익 분석을 의미하는 기업소내의 내부채산제⁵¹도 강조하였다. 또한 독립채산제의 강화에 따라 1956년부터 기업소 이윤의 50%까지 기업소 기금으로 보유할 수 있도록 했다.⁵² 1957년부터 기업소 기금의 30%를 기술의 발전과 생산성 향상을 위해 사용하도록 했다.⁵³ 또한 기업소 기금을 높이기 위해 제고품의 처리에 대한 권한 등을 기업소에 주었다.⁵⁴ 독립채산제의 강조는 1958년 개인기업을 청산하는 사회주의적 개조의 완료에도 불구하고, 사회주의의 과도적 공간인 상품-화폐관계를 활용하여 기업에 상대적 독자성을 부여하면서 경제를 유연하게 운영하는 것을 의미한다.

(2) 지방분권적인 농업협동화를 통한 공업의 불균형 해소 노력

북한 당국은 농업의 일방적인 희생이 아니라, 분권적인 농업협동화를 통해 중공

⁴⁸ 양문수, 『북한 경제의 구조』 (서울: 서울대학교출판부, 2001), p. 154.

⁴⁹ 김일성, “산업운수부문에서 나타난 결함들과 그것을 고칠 대책에 대하여,” 『김일성 저작집 8 (1953.8~1954.6)』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 319~320.

⁵⁰ 과학원 경제 법학 연구소, 『해방후 우리 나라의 인민 경제 발전』, p. 123.

⁵¹ “내부 채산제란 기업소의 직장(제조), 작업반 및 개별적 노동자들에게 실시하는 채산제를 의미한다. 즉 직장 단위로 실시하는 직장 채산제, 작업반 단위로 실시하는 작업반 채산제, 개별적 노동자들에게 실시하는 개인 채산제이다.” 김전곤, 『독립 채산제와 수익성, 원가와 가격』 (평양: 조선로동당출판사, 1960), pp. 18~19.

⁵² 현승일, “북한 산업경영체계의 전개-해방이후 오늘날까지,” 『통일논총』, 제5권 제1호 (서울: 국토통일원, 1985), p. 135 참조.

⁵³ 안광준, “우리 나라의 재정 발전,” 『우리 나라의 인민 경제 발전 1948~1958』 (평양: 국립출판사, 1958), p. 305.

⁵⁴ 박영근, “우리 나라에서 공업 관리 형태 및 방법의 가일층의 완성,” p. 134.

업 우선과 농업의 동시발전에 대한 안정적 기반을 조성하고자 하였다. 이미 전쟁 상황에서 부족해지는 노동력으로 인해 협업적 전통이 많은 농업의 특성상 낮은 차원의 협동화가 자연스럽게 이루어졌다. 하지만, 부업협동조합이나 공동노동반 등이 활성화되었으나, 농업협동조합은 많이 결성되지 않았다. 대중들에게는 일제 시기 관변협동조합에 대한 피해의식이 남아있었고, 당국에게는 과거 소련에서 농민을 희생시킨 농업집단화의 부정적 이미지로 인하여 강행적인 농업협동화에 대한 부담감이 존재했다. 또한 농업협동화에 대해서 기계화 없이 시기상조라는 견해와 생산력의 빠른 향상을 위해 불가피하다는 견해가 대립했다.

그러나 한국전쟁으로 인한 엄청난 농업 피해에 따른 복구의 필요성은 협동화에 대한 부담감과 논쟁을 더 이상 허용하지 않았다. 노동력의 부족, 빈농의 증대, 식량난 등을 시급히 해결해야 했다. 전쟁으로 파괴된 관개시설 및 유실된 전답 등에 대한 복구는 소농경리 차원에서 신속하게 해결할 수 없는 것이었다. 또한 전쟁으로 인한 전사자, 실종자, 월남자들로 지방 인민위원회에서 직접 관리하는 ‘경작권지’가 전체 토지면적의 25%까지 확대되어,⁵⁵ 계급적 저항이 줄어드는 동시에 협동화에 대한 지지층이 늘어나는 효과를 가져왔다. 나아가 노동력이 부족한 농촌에 대한 수만 명의 제대군인 투입은 협동화를 촉진시키는 핵심역량으로 작용했다.⁵⁶

이러한 조건에서 농업 협동화는 농업생산량의 향상을 통한 경제성 원칙에 기초하여 전개되었다.⁵⁷ 1955년 협동농장 농가 1호당 알곡 1,250kg, 감자류 193kg, 현금 5,600원에서 1958년 1,826kg, 감자류 501kg, 현금 30,000원⁵⁸ 등 수익성 증대에 기초하여 1958년 8월 농업협동화가 완료되었다. 이로 인해 북한은 낮은 농업투자에도 1960년 식량자급을 달성하였다.⁵⁹

북한 당국은 1959년 ‘농업협동조합 기준규약’에 따라서 우선 국가납부, 종자, 사료, 비료, 기타 생산적 지출을 공제하고 남은 순수입 중 15~30%의 공동축적기금,

⁵⁵ 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』 (서울: 역사비평사, 2001), p. 96.

⁵⁶ 김용현, “북한의 군사국가화에 관한 연구-1950~1960년대를 중심으로,” 동국대학교 대학원 정치학과, 박사학위논문 (2001), pp. 113~117.

⁵⁷ 홍달선, “공화국 북반부 농촌 경리에서 사회주의의 승리,” 『우리 나라에서의 사회주의 경제 건설』 (평양: 과학원출판사, 1958), p. 233.

⁵⁸ 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1962), p. 355.

⁵⁹ “알곡생산은 해마다 빨리 높아져 1961년에는 그 전해보다 100만톤이나 더 많은 483만톤에 이르렀습니다. 2~3년전까지만 하여도 우리는 해마다 수십만톤의 알곡을 다른 나라에서 사오지 않으면 안되었지만 이제 와서는 식량을 자급자족할수 있게 되었습니다.” 김일성, “조선민주주의인민공화국 정부의 당면과업에 대하여,” 『김일성 저작집 16 (1962.1~1962.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 446.

3~7%의 사회문화기금 및 필요한 양의 원호기금을 조성하였고 그 나머지를 노력 일에 따라 조합원들에게 분배하여⁶⁰ 양곡확보의 안정성을 높였다. 협동화 완료에 따른 양곡 확보량은 영농비용과 현물세, 공동기금 및 사회 보험료까지 포함할 때 수매에 관계없이 전체 곡물수확량의 최대 50~60%에 해당하는 것이었다. 농업 협동화에 따른 농업생산량 증대 속에서 국가와 농민 모두 수익성을 확보하였다.

북한 당국은 1958년 협동화 완료 이후 농촌기술혁명에 적합한 규모를 창출하는 동시에 협동조합을 농촌의 분권적 행정단위로 만들기 위하여 농업협동조합과 행정구역을 통합했다. 1958년 10월~11월에 걸쳐서 작은 규모의 협동조합을 ‘리(里)’단위로 묶어서 하나의 협동조합으로 만들었다. 리인민위원장이 농업협동조합 관리위원장을 겸직하게 되었고, ‘리’ 단위의 교육, 문화, 보건, 상업, 신용사업 등을 농업협동조합에서 관리하도록 했다. 중소 규모의 토지정리 및 관개공사 등도 스스로 진행하게 했다. 이렇듯 농업협동조합이 지방행정의 주요 부분을 담당함으로써 국가 재정의 절약에 크게 도움이 되었다.

또한 국가가 많은 자본을 투자한 협동적 소유의 농민은행이 1958년 10월 국가 은행인 ‘조선농업은행’으로 개편되었고, 조선농업은행도 1959년 7월 ‘조선중앙은행’으로 편입되었다. 이는 농민은행의 기존 자금을 농업 건설에만 국한하지 않고 사회주의 공업화에도 이용하게 만들었다.⁶¹ 이에 따라 북한 당국은 도시와 농촌의 연계에서 중요한 지점의 하나였던 농촌의 여유자금을 공업발전에 합리적으로 흡수하는 문제를 해결하였다.⁶² 농업협동조합의 사회보험료 징수도 저축의 효과를 발휘하여 국가의 자금 활용에 도움을 주었다. 강제저축보다는 은행의 개편을 통해 합리적으로 자금을 마련했던 것이다.

이러한 북한 농업의 발전과정에서 주의 깊게 살펴볼 지점이 공업과 농업의 관계를 살펴볼 수 있는 양곡수매가격에 대한 부분이다. 북한 당국은 시장가격을 교환가치라고 했을 때 공업화에 대한 재원을 마련해야 하는 등 부족한 재정에서 시장가격으로 양곡을 수매하는 것을 도저히 감당할 수 없었다. 하지만 수매가격을 시장가격보다 지나치게 낮게 책정할 경우 농민의 반발하였다. 따라서 시장가격 이하지만, 그에 근접하게 수매를 진행하였다. 수매 가격은 유통비용 8%⁶³만을 고려

⁶⁰ 남성욱, 『현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁』 (서울: 한울아카데미, 2004), pp. 130~131.

⁶¹ 김종완, “공화국 북반부에서의 사회주의 건설과 축적 문제,” p. 30.

⁶² “신용적 연계에는 농민들의 여유 자금을 국가 신용 체계가 흡수하고 도시 공업 발전에 그것을 리용하는 것도 포함된다.” “도시와 농촌간의 경제적 연계의 가일층의 발전,” 『김일성종합대학 학보』 (평양: 김일성종합대학, 1959), p. 68.

⁶³ 윤기복, “공화국 가격 체계와 전후 소매 물가 동태,” 『경제연구』 1호 (평양: 과학원출판사,

했을 가능성이 크다. 이러한 흐름은 1954년 김일성의 수매가격 발언에서도 확인할 수 있었다.

“량곡수매가격은 농민들의 리익을 고려하여 맞추하게 정하여야 합니다. 지금은 농민들이 쌀 한말을 팔아가지고도 고무신 한켠레를 살수 없다고 합니다. 쌀값을 높이겠는가 공업상품값을 낮추겠는가 하는 문제인데 쌀값을 올리는 것은 좋지 않으므로 공업상품가격을 전반적으로 따져보고 그것을 낮추기 위한 조치를 취하여야 하겠습니다. 올해 량곡수매가격을 입쌀 소두 한말에 300~410원 정도로 예견하였으면 지금 시세로 보아 적당하다고 봅니다. 그러되 입쌀수매가격을 지역에 따라 약간의 등급별 차이를 두며 곡종간의 가격균형도 잘 맞추어야 합니다.”⁶⁴

1954년 입쌀 소두 1말, 즉 7.2kg의 수매가격을 300~410원이라고 했을 때, 이는 1kg당 약 42~57원으로 1954년 11월 추수 당시 쌀의 시장가격을 73원⁶⁵이라고 한다면 시장가격의 약 62~78%로 추수가격을 산정할 수 있었다. 비율의 차이는 지역에 따른 지대적 편차를 고려한 것으로 간주된다. 또한 당시 시장가격을 소련 측에서 파악한 1kg당 60~70원⁶⁶으로 본다면 시세의 70~81%로 수매가격을 추론할 수 있다. 하부 관리들은 어려운 재정 현실에서 이보다 낮은 가격으로 수매가격을 설정하려 했고, 농민들은 전후 낮은 농업생산량에 따른 부족한 식량 상황에서 시장가격보다 낮은 수매가격에 응하지 않고 저항하였을 것이다. 그러나 식량 확보의 중요성 때문에 시행착오를 겪으면서 수매가격은 시장가격에 근접하는 수준으로 현실화되었다. 이는 북한 당국이 1955~1956년 수매가격을 인상한 조치에서도 충분히 확인된다.⁶⁷

이러한 흐름에서 볼 때 북한 당국은 시장가격에 근접하는 수매사업과 매우 낮

1956), p. 73.

⁶⁴ 김일성, “조선민주주의인민공화국 내각 제30차 전원회의에서 한 결론,” 『김일성 저작집 9 (1954.7~1955.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 85.

⁶⁵ 윤기복, “공화국 가격 체계와 전후 소매 물가 동태,” p. 87 참조.

⁶⁶ “1954년도 쌀의 시장가격 1kg당 60~70원.<Бэк Чжун Ки, 1997:92>” 이영훈, “북한의 경제 성장 및 축적체제에 관한 연구<1956~64년>,” 고려대학교 대학원 경제학과, 박사학위논문 (2000), p. 69.

⁶⁷ “당은 농산물의 수매 가격을 국가의 리익과 농민의 리익을 옹계 배합하며 농민들이 생산비를 보상할 뿐만 아니라 순수익의 현저한 부분을 가질 수 있도록 제정하였다. 우리 나라에서는 농민들의 물질적 관심을 자극하기 위하여 1955~1956년간에 알곡을 비롯한 농산물의 수매 가격을 전반적으로 대폭 인상하였다.” 정태식, “인민 생활 향상을 위한 우리 당의 정책,” 『우리 나라에서의 맑스-레닌주의의 승리 (조선로동당 제4차대회 기념논문집)』 (평양: 조선로동당출판사, 1961), pp. 253~254.

은 가격의 식량배급제라는 이중곡가제⁶⁸를 통해서 국가투자 측면에서 존재하는 농업과 공업의 불균형을 국가 재정 부담을 통해 보완하려 하였다. 따라서 농업과 공업의 비교적 정상적인 거래를 통해 공업에 대한 자금 축적을 전개하였다. 농기계, 비료 등 협동농장에서의 영농비용 지출에서 나타나듯이 농촌은 공업기업소의 안정적인 시장 역할을 하였다.

농산품과 공산품 모두 시장가격에서 출발하였을 때 농산물의 상대적 저위성⁶⁹으로 인해서 공산품의 가격이 더 높게 형성된다. 특히, 식량난이 해소된 후 향상되는 공산품에 대한 수요로 인해 가격 차이가 더 크게 나타날 수 있다. 하지만 북한 당국은 이러한 농산품과 공산품의 가격 차이를 상품공급과 물가정책을 통해 조금씩 좁히려 하였다. 급격한 공산품 가격인하 조치로서 간극을 크게 해소하려 하지 않았다. 이는 일제 강점기 총독부의 공산품 독점에 의한 협상가격의 인위적 조성을 통한 농업수탈을 전개하여 이를 반복하기란 대중 정서상 어렵기 때문에, 북한 당국이 시장에서 형성된 협상가격차를 활용하여 축적자금을 마련하는 것을 의미한다. 당시 북한에서 ‘시장’ 등 사회주의의 과도적 공간을 적절하게 활용하였기 때문에 가능하였다. 이로 인해 김일성은 농민들에게서 쌀을 제값으로 구매하는 것을 강조하였다.⁷⁰ 이것이 1960년대 북한의 쌀 수매가격이 약 60전,⁷¹ 즉 1959년 화폐개혁 전 60원으로 당시 쌀의 시장가격에 가깝게 설정이 되었던 까닭이다.

라. 중공업 복구를 통한 경제-국방 병진노선의 토대 확보

한국전쟁 이후 사회의 군사적 분위기 속에서 북한 당국은 국방력 강화를 위해 중공업 우선 발전전략은 불가피한 것으로 판단하였다. 전쟁 이후 1950년대 중후반은 부족한 역량으로 중공업의 복구 및 건설을 국방공업의 선행조건이라고 여기고 그에 대한 투자를 집중해 국방비에 대한 직접적 지출이 적었다면, 1960년대는 실제 무장력의 강화를 위해 국방비 지출을 큰 폭으로 증가시켰다. 1960년대 중반

⁶⁸ “량곡은 일정한 기준량에 따라서 수매 가격의 몇 분의 1도 안 되는 낮은 가격으로 주민들에게 공급되고 있다. 국가의 막대한 재정적 보상 하에서 근로자들은 실제상 량곡을 거저 받는 것이나 다를 없다.” 위의 글, pp. 253.

⁶⁹ 농산물가격의 상대적 저위성이란 농산물의 시장가격이 생산가격(정상가격)보다 낮거나 또는 타 산업의 생산물(특히 공산품)에 비해 상대적으로 가격상승률이 낮은 현상을 일컫는다. 박기혁·나민수, 『현대농업경제학-이론과 정책』 (서울: 민음사, 1997), pp. 175~178 참조.

⁷⁰ 김일성, “강서군당 사업지도에서 얻은 교훈에 대하여,” 『김일성 저작집 14 (1960.1~1960.12)』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 160.

⁷¹ 공산권문제연구소, 『북한총감 ‘45-68’』 (서울: 공산권문제연구소, 1968), p. 347 참조.

경제-국방 병진노선의 본격화 시기에는 국가 예산의 30% 이상을 공식적으로 상회하였다. 물론, 1950년대 국방비 지출의 공식적 감소에는 1958년 철수한 중국 인민지원군의 주둔도 큰 영향을 미쳤다.

북한의 공식 발표에 의한 민족보위비는 1954년 8.0%, 1955년 6.15%, 1956년 5.9%, 1957년 5.26%, 1959년 3.7%이다. 하지만 중국 인민지원군 지원주둔을 비용으로 간주하는 동시에, 1949년 국가예산 대비 민족보위비 지출 15.7%를 고려한다면 해방 이후 북한은 국방비를 지속적으로 15~20% 정도 지출한 것으로 판단할 수 있다. 북한이 1950년대에 10~20%로 국방예산을 꾸준히 지출했다는 연구도 존재한다. 군사비로 확실시되는 예산상 항목미상지출을 합하면 국방비 추정치는 1954년 12.3~28.4%, 1955년 10.25%, 1956~1959년 10~19%가 된다는 것이다.⁷²

북한은 중공업의 복구 흐름에 기초하여 1950년대 후반 소련과의 합작 라이선스 계약을 맺어 무기 생산품목을 확대하였다. 생산품목에는 소총, 대전차무기, 무반동총, 트럭 등이 포함되었다.⁷³ 이러한 흐름이 중국 인민지원군 철수, 그리고 1961년 4월 미국의 쿠바 피그만 침공 및 그와 연관된 1962년 10월 쿠바 미사일 위기 등과 맞물려 북한 자체의 안보 강화를 위한 1962년 12월 경제-국방 병진노선으로 발전한 것이다. 결국 경제-국방 병진노선은 기존의 혁명적 민주기지노선이 강화된 형태였다. 이는 중공업 우선 발전전략에 기반하여 국방력 강화까지 고려하는 북한의 국력지향형 발전⁷⁴정책을 명확히 보여주는 것이다.

IV. 북한 중공업 우선 발전전략의 현재 상황

1. 초기 중공업 우위의 조건에서 지속되는 경제시스템

북한은 다른 후진국과 달리 중공업 발전에 대한 좋은 조건을 지녔다. 자본, 노동, 자원 등으로 요소부존도를 고려한 발전 조건⁷⁵을 따져보면 해방 당시 신용공황 등으로 유동 자본은 부족하였지만, 당시 북한 경제 규모상 식민지공업화의 유산으로 인한 중공업 설비로 고정자본의 유리함이 존재했다. 또한 노동이나 자원

⁷² 함택영, “북한 경제의 침체와 대외관계: 정치·군사적 측면,” 『한국전쟁과 북한사회주의체제건설』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992), pp. 122~123 참조.

⁷³ 이명수, “북한의 군수산업에 관한 연구,” 연세대 행정대학원, 석사학위논문 (1995), p. 18.

⁷⁴ 양문수, 『북한 경제의 구조』, p. 70.

⁷⁵ 린이푸 외, 한동훈·이준엽 역, 『중국의 개혁과 발전전략』 (서울: 백산서당, 2001), pp. 138~139.

등은 북한의 자연자원 및 인구 규모로 큰 문제가 없었다. 물론 기술적 낙후성이 큰 약점이었지만, 이는 소련의 기술지원으로 해결할 수 있었다.

자연스럽게 중공업을 복구하면서, 광물 및 비철금속제품 등을 생산하여 무역 등을 통해 사회주의 국제분업에 대해서도 비교우위적 측면에서 접근할 수 있었다. 이속에서 자신들의 풍부한 자원을 중공업 설비로 가공하여 경제의 선순환구조를 이루려 하였으며, 초기 높은 경제성장을 실현하였다. 이러한 성과로 인해 중공업 우선 발전전략이 제도화되어 지금까지 북한에서 지속되는 경제운영시스템으로 자리하게 된 것이다.

2. 중공업의 규모 확대와 대외경제관계의 제약

북한의 중공업 우선 발전전략은 초기 비교우위의 호조건에서 출발하였으나, 점차 규모가 성장하면서 노동력 부족, 투입물의 수입수요 증가, 특정 부문의 병목 현상 등 사회주의 성장모델의 문제⁷⁶를 겪게 되었다. 자국의 자원을 자립적으로 60~70% 활용하겠다고 하였지만, 나머지 30~40%를 외부에서 수용해야 하는 문제가 발생하였다. 수입 비율은 상대적으로 줄어들 수 있지만, 규모의 성장으로 인해 절대량이 증가하면서 자원 수입과 병목현상의 문제가 발생한다. 이러한 대표적인 사례가 코크스와 원유였다.

따라서 이러한 규모의 성장을 효율적으로 극복할 수 있는 기술의 혁신이 지속되어야 했다. 하지만 북한에서 중공업의 성장 속도에 맞는 기술 혁신의 속도를 창출하지 못하였다. 초기에는 설비확대, 기술습득 및 생산성 향상 등으로 외연적 성장과 내포적 혁신이 동시에 진행되면서 석탄 중심의 산업구조를 정립하였지만, 그 이후 석유 중심 산업구조로의 효율적 전환이나 극소전자기술혁명에 의한 산업구조의 질적 발전 추세에 적합한 내포적 기술혁신을 실현하지 못하면서 기존의 석탄 중심 산업구조에서의 외연적 성장 위주로 경제가 전개되었다.

이러한 문제들로 인하여 중공업 우선 발전전략의 지체를 겪었던 북한은 대외경제협력의 적극화로 해결하고자 하였다. 중공업 우선 발전전략의 초기 조건으로 소련, 중국 등 우호적인 대외관계가 조성되어 높은 경제성장이 가능하였기 때문이다. 하지만 1960년대 사회주의권에서 본격적인 중소분쟁 등이 발생하였고, 자본주의권에서 미국의 경제봉쇄 등 난관이 작용하면서 소국의 경제규모에서 중공업을

⁷⁶ 이영훈, “한국전쟁과 북한의 전후경제복구 및 건설: 체제경쟁에 따른 고도성장의 빛과 그림자,” 『통일문제연구』, 33호 (서울: 평화문제연구소, 2000), p. 210.

우선하며 최대한 병목현상 해결을 위한 균형발전과 기술발전을 스스로 추구해야 하는 비효율성이 발생하였다. 물론 1970년대 유럽, 일본과의 협력 등 자본주의권과의 부분적 경제협력은 존재하였지만 활성화되지 못하였다. 오히려 1990년대 사회주의권의 몰락과 핵문제를 둘러싼 제재 등으로 인해 대외경제협력이 위축되었다.

그럼에도 현재 북한은 중공업 우선 발전전략을 발전시키기 위해 꾸준히 선진기술과 자본설비 등을 유치할 수 있도록 자국 내 경제특구전략과 북미협상 등으로 대외경제관계를 개선하고자 한다. 중국의 높은 경제성장과 확대되는 북중무역의 규모를 볼 때 섬유산업⁷⁷ 등 경공업 위주로 경제발전을 추구할 수 있는 가능성도 있지만, 북한은 전력, 금속, 철도, 운수산업 등을 강조하며 중공업 우선의 발전을 통한 순환적 자립경제노선을 절대 포기하지 않고 있다. 결국 북미관계 해결 등 대외관계개선을 통해 중공업 우선 발전전략의 정상화라는 목표도 실현하고자 하는 것이다. 이를 실현하지 못할 경우 자체 기술발전을 통한 중공업 우선 발전전략의 느린 전개과정을 추진할 수밖에 없다.

3. 국방공업으로의 집중 및 사회주의 이행속도의 조절

1990년대 북한은 유례없는 경제난을 겪으면서 산업가동률이 20% 정도로 떨어졌다. 이로 인해 북한 당국은 중공업 우선 발전전략을 2000년대 국방공업을 중심으로 한 ‘선군경제발전전략’으로 현실화시켜 전개하였다. 이는 중공업 우선 발전전략이 핵개발 등 국방력 등을 크게 고려하는 국력지향적인 발전노선임을 재확인하는 계기가 되었다. 2013년 3월 조선로동당 당중앙위원회 전원회의에서 채택한 ‘경제-핵무력 건설 병진노선’⁷⁸도 이러한 흐름의 연장선상에 있는 것이다. 즉, 경제난으로 인해 경제 규모가 위축된 상황에서 국방공업을 중심으로 중공업의 핵심을 여전히 유지하면서 경공업과 농업을 회복시키는 경제발전전략인 것이다. 물론

⁷⁷ “섬유제품의 수출 증가세도 주목할 만하다. 2007년 1억 931만달러에서 2011년 4억 7,440만달러로 3.3배가 증가하였으며, 이에 따라 수출에서의 비중도 지난 5년 동안 11.9%에서 17%로 증가하였다. 이처럼 지난 5년 동안 섬유제품의 수출이 큰 폭으로 증가한 것은 임가공교역이 큰 폭으로 증가하였기 때문이다.” 임강택, “최근 5년간 북한 대외무역의 주요 특징과 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제15권 2호 (서울: 한국개발연구원, 2013), p. 49.

⁷⁸ “전원회의는 경제건설과 핵무력건설의 병진노선을 관철하는데서 나서는 과업과 방도들로 △농업과 경공업에 역량을 집중하여 인민생활을 최단기간에 안정 향상시킬 것 △자립적 핵동력 공업을 발전시키고 경수로를 개발할 것 △통신위성을 비롯한 보다 발전된 위성들을 더 많이 개발 발사할 것 △지식경제로 전환시키며 대외무역을 다각화, 다양화하고 투자를 활성화할 것 △주체사상을 구현한 우리 식의 우월한 경제관리방법을 완성할 것 등을 제시했다.” 『통일뉴스』, 2013년 3월 31일. “북, 경제건설과 핵무력건설 병진노선 채택” 참조.

핵무기 보유를 통해 예전과 같은 추가적인 국방비 부담이 없는 것이 ‘경제-핵무력 건설 병진노선’의 특징이라고 강조하였다. 하지만 추가적 부담이 없더라도 경제적 어려움이라는 자원 제약의 현실에서 국방비 비중이 크기 때문에 경제발전의 지체가 기회비용으로 작용하는 것이 북한의 현실이다.

한편 북한 당국은 중공업 우선 발전전략이 지속되면서 나타난 경제 침체의 문제를 중공업 우선 발전전략 자체의 문제보다는 사회주의 이행의 문제와 연관시켜 파악하고, 이를 해결하고자 한다. 1945년부터 진행한 중공업 우선 발전전략의 성과가 너무 강조되면서, 1960년대 이후 ‘시장’, ‘독립채산제’ 등을 축소하며 정치도덕 및 중앙집권화의 강조를 통해 사회주의 및 공산주의로의 이행을 지나치게 주장하여 경제의 경직성이 발생하였다고 여겼기 때문에 지난 2009년 4월 헌법 개정에서 ‘공산주의’를 삭제한 것이다. 2000년대 북한의 경제전문지인 『경제연구』에서도 ‘사회주의 완전승리’라는 구호의 빈도는 떨어지고, ‘시장’ 등 과도적 공간의 활용이 상대적으로 자주 주장되었다.⁷⁹

이를 통해 현재 북한 당국은 사회주의 ‘과도기’를 활용하여 계획과 시장의 공존, 기업과 지방의 분권화 등을 통해 경공업과 농업의 활성화를 실현하면서 인민 소비생활을 진작시켜 경제를 회복하려는 것이다. 이는 1945~1960년 시장가격 및 지방분권화 등을 활용하면서 중공업 우선 발전전략을 추진하는 것과 유사한 것이다. 결국 체제유지와 경제난 해소를 동시에 달성하기 위해 국방공업 중심의 중공업 우선성장과 시장, 분권화 등을 활용하는 경공업·농업의 동시발전전략을 지속하려는 것이다.

V. 결론: 중공업 우선 발전전략의 지속성과 문제점

북한에서 1948년 제정된 국가의 첫 구절인 “아침은 빛나라 은금에 자원도 가득한 삼천리”와 국장에 그려진 수풍발전소를 떠올리면서 지금까지 변화가 없다는 것을 인식한다면 중공업 우선 발전전략이 절대 포기될 수 없음을 알 수 있다. 북한의 중공업 우선 발전전략은 자원-채취-가공-생산-소비로 전개되는 자립경제의 선순환구조로 인정되었기 때문이다. 하지만 이러한 선순환구조가 일국 중심의

⁷⁹ “대외무역 확대 등과 함께 2000년대 이후 <경제연구> 지 논문에서 가장 빈번하게 등장한 표현을 꼽는다면 ‘현실적 요구 반응’, ‘사회주의사회 과도적 특성 반영’, ‘보조적 수단으로 이용’ 등이 라고 할 수 있다.” 최창용, “2000년 이후 북한 ‘경제관계 일꾼’ 분석,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제14권 12호 (서울: 한국개발연구원, 2012), p. 90.

계획경제시스템으로 정립되어 있어 개발과정에서 양의 연쇄효과도 크지만, 경제 운영에서 음의 연쇄효과도 매우 크다. 즉 하나의 문제가 모든 것의 문제가 될 수 있는 구조가 된 것이다. 성장과정에서 나타나는 인민의 희생이라는 낮은 수준의 소비 문제와 더불어 일국 중심의 활동성은 문제점을 해결할 수 있는 역동적 힘을 매우 감소시킨다. 소국가라는 규모 문제가 더해지면 기술발전속도의 효율성 문제도 제기된다.

이러한 문제들은 초기 경제성장의 속도를 점차 낮추게 한다. 북한은 이에 대해 정치도덕적 강조를 통해 사회주의에서 공산주의로의 이행을 다그치며 생산력을 더욱 발전시키려 하였다. 하지만 그것이 오히려 경제의 경직성과 침체를 불러온 것이다. 따라서 현재 북한은 이행 속도를 조절하며 국방공업을 중심으로 중공업 우선 발전전략을 유지하면서도 시장 등 물질적 자극의 공간을 허용하여 인민의 소비를 진작시키는 동시에, ‘경제특구’ 선정 등 대외경제관계를 개선하여 경제를 정상화시키고자 하였다. 하지만 경제난 이후 경제의 규모가 더욱 작아진 상황에서 체제 및 중공업의 최소 유지를 위해서 희소한 자원이 국방공업으로 돌려지는 동시에, ‘핵무력’ 등 국방공업 성장의 역효과에 따른 대외관계의 악화가 조성되어 경제의 정상화 속도는 더욱 늦어질 수 있다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

참고문헌

1. 단행본

- 『공화국 창건 후 10년간의 공업 발전』. 평양: 국립공업기술서적출판사, 1998.
 『우리 나라에서의 사회주의 경제 건설』. 평양: 과학원출판사, 1958.
 『우리 나라의 인민 경제 발전 1948~1958』. 평양: 국립출판사, 1958.
 경남대 극동문제연구소 편. 『한국전쟁과 북한사회주의체제건설』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1992.
 경남대학교 북한대학원 편. 『북한현대사 1』. 서울: 한올아카데미, 2004.
 공산권문제연구소. 『북한총감 ‘45-68’』. 서울: 공산권문제연구소, 1968.
 과학원 경제 법학 연구소. 『해방후 우리 나라의 인민 경제 발전』. 평양: 과학원출판사, 1960.
 _____ . 『우리 나라에서 자립적 민족경제의 건설』. 평양: 과학원출판사, 1963.

- 기무라 미쓰히코·아베 게이 지. 차문석·박정진 역. 『북한의 군사공업화』. 서울: 미지북스, 2009.
- 김덕윤. 『재정사업경험』. 평양: 사회과학출판사, 1988.
- 김성보. 『남북한 경제구조의 기원과 전개: 북한 농업체제의 형성을 중심으로』. 서울: 역사비평사, 2000.
- 김연철. 『북한의 산업화와 경제정책』. 서울: 역사비평사, 2001.
- 김병진. 『자립적민족경제건설경험』. 평양: 사회과학출판사, 1983.
- 김영희. 『개인상공업의 사회주의적 개조경험』. 평양: 사회과학출판사, 1987.
- 김일성. 『김일성 저작집 1, 4, 8, 12, 15, 16』. 평양: 조선로동당출판사.
- 김전곤. 『독립 재산제와 수익성, 원가와 가격』. 평양: 조선로동당출판사, 1960.
- 남성욱. 『현대 북한의 식량난과 협동농장 개혁』. 서울: 한올아카데미, 2004.
- 린이푸 외. 한동훈·이준엽 역. 『중국의 개혁과 발전전략』. 서울: 백산서당, 2001.
- 박기혁·나민수. 『현대농업경제학-이론과 정책』. 서울: 박영사, 1995.
- 북한연구소. 『북한총람 1945~1982년』. 서울: 북한연구소, 1983.
- 안광즙. 『우리 나라 인민 경제에서의 사회주의적 축적』. 평양: 사회과학원출판사, 1964.
- 양문수. 『북한 경제의 구조』. 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- 이태섭. 『김일성 리더십 연구』. 서울: 들녘, 2001.
- 이현재·김수행 편역. 『경제발전론』. 서울: 서울대학교출판부, 1968.
- 조명철. 『북한의 가격정책의 현황과 개혁방향』. 서울: 대외정책연구원, 1996.
- 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소. 『조선로동당력사』. 평양: 조선로동당출판사, 2006.
- 찰스 암스트롱. 김연철·이정우 역. 『북조선 탄생』. 서울: 서해문집, 2006.
- 하연섭. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 제2판. 서울: 다산출판사, 2011.
- 한국정책금융공사 편. 『북한의 산업 2010』. 서울: 한국정책금융공사, 2010.

2. 논문

- “도시와 농촌간의 경제적 연계의 가일층의 발전.” 『김일성종합대학 학보』. 3호. 1959.
- 김상학. “사회주의 공업화를 위한 조선로동당의 경제 정책.” 『8.15 해방 15주년 기념 경제논문집』. 1960.
- 김영윤. “북한 협동농장의 운영실태와 개편 방향.” 『통일경제』. 5·6월. 2001.
- 김용현. “북한의 군사국가화에 관한 연구-1950~1960년대를 중심으로.” 동국대학교 대학원 정치학과. 박사학위논문. 2001.
- 김일한. “북한 지방공업(1947~1975).” 동국대학교 대학원 북한학과. 석사학위논문. 2005.
- 김재용. “북한의 사유제 정착과정과 민간산업정책(1945~1950).” 『한국사연구』. 152권. 2011.
- 김종완. “공화국 북반부에서의 사회주의 건설과 축적 문제.” 김일성 종합대학. 『김일성 종합대학 창립 10주년 기념 논문집』. 1956.
- 문정택. “공화국 대외 무역의 가일층의 발전과 제1차 5개년 계획기간의 외화문제. 과학원 경제 법학 연구소. 『경제연구』. 2호. 1957.
- . “공화국 북반부에서의 신용체계의 발전.” 김일성 종합대학. 『김일성 종합대학 창

- 립 10주년 기념 논문집』. 1956.
- 박영근. “우리 나라에서 공업 관리 형태 및 방법의 가일층의 완성.” 『8.15 해방 15주년 기념 경제 논문집』. 1960.
- 박정동. “자본축적 구조로 본 북한의 경제개발전략-중국과의 비교.” 『북한연구학회보』. Vol. 4 No. 1. 2000.
- 안광즙. “우리 나라의 재정 발전.” 『우리 나라의 인민 경제 발전 1948~1958』. 평양: 국립출판사, 1958.
- _____. “전후 사회주의 경제 건설에 대한 우리 당의 총로선.” 김일성종합대학. 『8.15해방 15주년 기념 논문집』. 1960.
- 윤기복. “공화국 가격 체계와 전후 소매 물가 동태.” 과학원 경제 법학 연구소. 『경제연구』. 1호. 1956.
- 이명수. “북한의 군수산업에 관한 연구.” 연세대 행정대학원. 석사학위논문. 1995.
- 이영훈. “북한의 ‘자력갱생’을 위한 축적체계의 전환: 1957년 제도개혁을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제8권 2호. 2000.
- _____. “북한의 경제성장 및 축적체계에 관한 연구<1956~64년>.” 고려대학교 대학원 경제학과. 박사학위논문. 2000.
- _____. “한국전쟁과 북한의 전후경제복구 및 건설: 체제경쟁에 따른 고도성장의 빛과 그림자.” 평화문제연구소. 『통일문제연구』. 33호. 2000.
- 임강택. “최근 5년간 북한 대외무역의 주요 특징과 전망.” 한국개발연구원. 『KDI 북한경제리뷰』. 제15권 2호. 2013.
- 전현수. “1947년 12월 북한의 화폐개혁.” 한국역사연구회. 『역사와 현실』. 19호. 1996.
- 정태식. “인민 생활 향상을 위한 우리 당의 정책.” 『우리 나라에서의 맑스-레닌주의의 승리 (조선로동당 제4차대회 기념논문집)』. 1961.
- 최창용. “2000년 이후 북한 ‘경제관계 일군’ 분석.” 한국개발연구원. 『KDI 북한경제리뷰』. 제14권 12호. 2012.
- 현승일. “북한 산업경영체계의 전개-해방이후 오늘날까지.” 국토통일원. 『통일논총』. 제5권 제1호. 1985.

Abstract

A Study on North Korea's Heavy Industry First Development Policy Between 1945 and 1960

Chang-Hi Lee

An official announcement of North Korea's development strategies were 'heavy industry first and light and agricultural industry simultaneously' since August 1953. However, these strategies were started and keep up continued as the significant economic performance between 1945 and 1960. The policy originated from the industrialization of colonial era and it evolved from heavy industry first to heavy industry first and light and agricultural industry simultaneously. Moreover, it was far different with socialist states' the enforcement of an impractical plan. These strategies gave rise to serious economical depression by rigidity of economic policy as these policies combined with self-confidence of too early establish the socialist state. This these analyze that why they have maintained the policy by the perspective of historical approach.

Key Words: heavy industry first, light and agricultural industry simultaneously policy, industrialization of colonial era. decentralization, munitions industry

여성 북한이탈주민의 교육훈련과 취업*

정진화** · 손상희*** · 이주관****

- | | |
|-----------------------|---------------|
| I. 서론 | IV. 연구모형 및 자료 |
| II. 여성 북한이탈주민 현황 | V. 분석결과 |
| III. 이론적 배경: 취업과 교육훈련 | VI. 결론 및 제언 |

국문요약

본 연구는 여성 북한이탈주민에 대한 정규 교육과 직업훈련이 이들의 취업에 미치는 영향을 분석함으로써 교육훈련을 통한 취업촉진 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 서울 거주 25세~60세 여성 북한이탈주민을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 로짓회귀분석을 사용하여 남한에서의 정규교육과 직업훈련이 취업에 미치는 영향을 연령계층별로 나누어 분석하였다.

분석결과, 교육훈련의 효과는 45세 미만 여성에게 집중되며, 45세 이상 여성에게는 교육훈련의 효과가 나타나지 않는다. 45세 미만의 경우, 남한에서의 정규교육은 취업확률을 유의하게 높이는 반면, 직업훈련을 통한 자격증 취득은 취업에 유의한 영향을 미치지 못하였고, 직업훈련을 이수하였으나 자격증 취득을 하지 못한 경우에는 직업훈련 미이수자에 비해 취업

확률이 오히려 낮았다. 45세 이상 여성의 경우에는 정규교육과 직업훈련 모두 취업에 유의한 영향을 미치지 못하였다. 45세 미만 집단에서는 미취학자녀의 양육부담, 45세 이상은 건강상태와 억양차이가 취업 장애요인으로 작용하였다. 연령에 관계없이 남한거주기간이 길수록 남한사회 전반에 대한 적응력이 높아짐에 따라 취업확률도 높아지나 그 영향력은 줄어든다.

따라서 여성 북한이탈주민의 취업을 촉진하기 위해서는 연령계층별로 특화된 정책이 필요하다. 젊은 층에 대해서는 정규교육기회의 확대가 취업촉진을 위한 효과적인 전략이며, 미취학자녀의 양육에 대한 지원이 필요하다. 중고령층에 대해서는 직업훈련과 취업의 연계 강화와 함께 건강유지를 위한 지원이 필요하다.

주제어: 여성 북한이탈주민, 교육훈련, 자격증, 취업

* 이 논문은 서울대학교 통일평화연구원 2012년 통일학·평화학 연구기금으로 연구를 수행하였음.

** 서울대학교 농경제사회학부 교수, 농업생명과학연구원 겸무연구원

*** 서울대학교 소비자 행동학부 교수

**** 서울대학교 농경제사회학부 박사과정

I. 서론

국내 거주 북한이탈주민은 2000년에만 해도 2,000여 명에 불과하였으나 지난 10년간 크게 증가하여 2012년 12월 현재 24,600여 명에 달한다.¹ 이 가운데 여성 북한이탈주민이 17,000여 명으로 전체 북한이탈주민의 약 70%를 차지하고 있다.

북한이탈주민의 수가 급증함에 따라 우리 정부는 2013년 한해에만 1,340억 원을 관련 사업에 배정하는 등, 이들에 대한 지원정책을 강화하고 있다.² 북한이탈주민 지원정책의 목표는 이들이 남한사회에서 성공적으로 정착하여 자립하도록 하는 것이며, 따라서 지원방안도 안정적인 소득확보와 정상적인 노동시장 진입에 초점이 맞춰져 있다. 이러한 지원정책이 효과적으로 작동한다면 북한이탈주민의 남한사회 적응에 필요한 비용을 줄이고 통일에 대비한 사회적 자본을 축적할 수 있으며, 저출산·고령화 시대의 새로운 노동공급원 확보 효과도 기대할 수 있다.

그러나 북한이탈주민의 고용안정성이나 소득수준은 매우 열악한 실정이다. 북한이탈주민지원재단의 2011년 조사 보고서에 의하면, 북한이탈주민은 일반국민에 비해 실업률이 3배 이상 높고, 단순직·저임금 취업비중이 높으며, 월평균 근로소득은 남한 일반근로자 평균의 60% 수준이고, 상당수가 부채를 지고 있다.³ 북한이탈주민 중에서도 여성은 남성에 비해 취업이나 소득 면에서 훨씬 더 열악하다. 정부의 다양한 지원정책에도 불구하고 많은 북한이탈주민들이 경제적 정착과 자립에 어려움을 겪고 있는 것이다.

북한이탈주민은 결혼이민자나 이주노동자와는 또 다른 의미의 이주자라는 독특한 특성을 갖고 있다. 일반적으로 인적자본 수준이 낮고, 힘든 탈북과정을 거치면서 건강상태가 악화된 경우가 많으며, 여성이 다수를 차지한다.⁴ 따라서 북한이탈주민 지원정책이 효과를 거두려면 성별이나 연령, 교육수준, 건강상태 등 다양한 특성을 고려한 맞춤형 지원이 필요하다. 그러나 현행 북한이탈주민 지원정책은 다양한 구성원의 특성에 대한 고려가 부족하며, 대상 집단별 특화된 정책설계를 위한 기초연구 또한 부족하다.

본 연구는 여성 북한이탈주민의 취업 결정요인을 분석하는 데 목적이 있다.

¹ 통일부 <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000365>> (검색일: 2013. 2.11).

² 국회예산정책처, 『2013년도 부처별 예산안분석 II』 (2012), p. 98.

³ 북한이탈주민지원재단, 『2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석보고서』 (2011), p. 4.

⁴ 장명선·이애란, 『서울시 북한이탈주민여성 실태조사 및 지원정책방안 연구』 (서울시여성가족재단, 2009), p. 254.

특히 교육훈련을 통한 인적자본 축적에 초점을 맞추어 취업 결정요인을 분석하며, 생애주기별 특성을 고려하여 연령계층을 나누어 취업에 영향을 미치는 요인들을 비교분석한다. 이러한 분석을 통해 여성 북한이탈주민의 특성에 맞는 맞춤형 정책개발을 위한 기초자료를 제공하며, 맞춤형 정책을 통해 북한이탈주민의 다수를 차지하는 여성 북한이탈주민의 취업 촉진에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 여성 북한이탈주민의 일반 현황과 경제활동 현황을 살펴보고, III장에서 취업과 교육훈련과의 연관관계에 대한 이론과 선행연구들을 고찰한다. IV장에서는 연구모형을 설정하고, 설문조사를 통한 자료수집과정을 설명한다. V장에서 여성 북한이탈주민의 취업 결정요인에 대한 로짓회귀분석 결과를 설명하고, 이를 토대로 VI장에서 여성 북한이탈주민의 취업 촉진을 위한 정책방안을 제시한다.

II. 여성 북한이탈주민 현황

1. 일반 현황

국내 거주 중인 북한이탈주민의 성별 구성비를 살펴보면, <표 1>에서처럼 2000년대 초까지는 북한이탈주민의 다수가 남성이었으나 2004년을 기점으로 여성비율이 과반을 넘은 이후 지속적으로 여성비율이 증가하고 있다. 2000년 이전까지는 남성 위주로 국내입국이 이루어진 반면, 2000년대 들어와서는 입국자가 여성 위주로 변화했기 때문이다. 2012년 말 기준으로 국내 거주 중인 북한이탈주민은 24,600여 명이고, 이 중 여성이 17,000여 명으로 전체 누적인원의 약 70%가 여성이다.

<표 1> 북한이탈주민 누적입국수와 여성비율

단위: 명, %

구분	~1998	1999~2001	2002	2003	2004	2005	2006
총인원	947	1,990	3,128	4,409	6,303	7,686	9,704
여 성	118	598	1,230	2,042	3,310	4,270	5,779
여성비	12.5	30.1	39.3	46.3	52.5	55.6	59.6
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
총인원	12,248	15,057	17,984	20,363	23,100	24,614	
여 성	7,753	9,950	12,211	14,011	15,929	17,038	
여성비	63.3	66.1	67.9	68.8	69.0	69.2	

자료: 통일부 <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000365>> (검색일: 2013. 2.11).

북한이탈주민의 연령별 분포는 <표 2>와 같다. 현재 국내 거주 중인 북한이탈주민은 30~40대 연령층이 전체의 절반을 넘어 북한이탈주민의 중심축을 차지하고 있으며, 여기에 20대 연령층을 포함하면 전체의 84%를 차지한다. 남녀 모두 20~40대 연령층이 주축을 이루고는 있으나, 남성은 전체의 66%가 이들 연령층인 데 비해 여성은 80%가 이들 연령층이다. 남성은 상대적으로 20세 미만과 60세 이상 연령층 비중이 높아, 여성에 비해 주노동력층의 비중이 낮다.

<표 2> 북한이탈주민의 연령별 분포

연령	전체		남성		여성	
	인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)
0~9세	316	1.7	166	3.0	150	1.1
10~19세	1,294	6.7	598	10.7	696	5.1
20~29세	3,781	19.7	1,232	22.1	2,549	18.7
30~39세	5,810	30.2	1,141	20.5	4,669	34.3
40~49세	5,022	26.1	1,326	23.8	3,696	27.1
50~59세	1,532	8.0	545	9.8	987	7.2
60세 이상	1,443	7.5	563	10.1	880	6.5
합계	19,198	100.0	5,571	100.0	13,627	100.0

자료: 북한이탈주민지원재단, 『2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석보고서』.

주: 2010년 12월 거주자 기준

2. 경제활동 현황

북한이탈주민의 남한사회에서의 경제활동 현황은 <표 3>을 통해 확인할 수 있다. 북한이탈주민의 경제활동 관련 통계로는 북한인권정보센터와 북한이탈주민지원재단이 제공하는 통계가 있는데, 이를 일반국민의 경제활동 통계와 직접 비교하기에는 한계가 있다. 북한인권정보센터 통계는 일반국민의 경제활동 통계와 산정기준은 동일하나 표본수가 작아 대표성이 낮다는 문제가 있고, 북한이탈주민지원재단 통계는 사실상 전수조사결과로서 대표성은 높으나 통계 산정기준이 달라 해석에 주의를 요한다.⁵

북한인권정보센터 통계에 의하면, 북한이탈주민은 일반국민에 비해 경제활동참가율은 낮고 실업률은 월등히 높다. 북한이탈주민지원재단 통계에서도 북한이탈주민의 경제활동참가율이 일반국민에 비해 낮고 실업률은 현저히 높으나, 북한인권정보센터 통계보다는 그 격차가 작다. 북한이탈주민지원재단 통계의 경우 19세 이상 인구 기준으로, 주로 재학생이어서 경제활동참가율이 낮은 15세~18세 연령층을 제외하고 있어 경제활동참가율이 실제보다 높게 추정된다는 점을 감안할 필요가 있다. 북한이탈주민 중에서도 여성은 남성에 비해 경제활동참가율이 크게 낮아, 여성에게 집중되는 육아·가사부담이나 여성취업에 대한 사회적 편견이나 암묵적 차별과 같은 요인들이 북한이탈주민에게도 그대로 작용하는 것으로 짐작할 수 있다.

북한이탈주민의 경제활동참가율이 일반국민에 비해 낮은 데에는 여러 가지 요인들이 작용하는 것으로 해석된다. 북한이탈주민이 남한사회의 사회경제시스템이나 문화에 적응하는 데 일정기간이 소요되기 때문에 특히 정착 초기단계에서 경제활동에 어려움이 있을 수 있다. 개인의 직업역량이 부족하거나 노동시장에서의 차별 등으로 인한 비자발적 요인이 있을 수 있는 반면, 기초생활보장금 등의 복지혜택 수령 등을 위해 자발적으로 경제활동에 참여하지 않는 요인도 있는 것으로 지적된다.⁶ 여성의 경우에는 육체적 어려움과 육아문제가 경제활동에 있어 가장 큰 걸림돌인 것으로 보고되고 있다.⁷ 따라서 북한이탈주민의 경제활동을 촉진하

⁵ 남한의 경제활동 통계는 만15세 이상 생산가능인구를 대상으로 한다. 북한인권정보센터에서는 이와 동일한 기준으로 2005년 이후 매년 경제활동 통계를 제시하고 있으나, 표본수가 400명 내외에 불과하여 통계의 대표성이 낮다. 북한이탈주민지원재단의 2011년 조사보고서에서는 7,560명의 성인 북한이탈주민에 대한 조사결과를 제공하고 있으나, 만19세 이상 성인인구를 대상으로 경제활동 통계를 제시하고 있어 일반통계와 직접 비교하기 어렵다.

⁶ 이기영, “북한이탈주민의 노동시장활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인,” 『통일문제연구』, 제45권 (2006), p. 209.

⁷ 박정란, “여성 새터민의 자녀 돌봄과 일: 실태와 지원방안,” 『한민족문화연구』, 제28집 (2009), pp. 99~100; 장명선·이애란, 『서울시 북한이탈주민여성 실태조사 및 지원정책방안연구』, pp. 164~165.

기 위해서는 이러한 관련요인들에 대한 분석이 필요하며, 특히 정책수립과정에서 성인지적 관점이 필요하다.

<표 3> 북한이탈주민의 경제활동 현황(2011년)

단위: %

구분	북한이탈주민(재단) ¹⁾		북한이탈주민(센터) ²⁾		일반국민		
	경제활동 참가율	실업률	경제활동 참가율	실업률	경제활동 참가율	실업률	
전체	56.5	12.1	47.7	13.8	61.1	3.4	
성별	남	69.3	10.6	64.1	-	73.1	3.6
	여	52.2	12.8	41.9	-	49.7	3.1

자료: 북한이탈주민지원재단, 『2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석보고서』; 북한인권정보센터, 『2011 북한이탈주민 경제활동 동향 - 취업·실업·소득』; 통계청 <http://kosis.kr/abroad/abroad_01List.jsp?parentId=A> (검색일: 2013.02.11).

주: 1) 만19세 이상 성인인구 7,560명(남 1,908명, 여 5,652명) 기준

2) 만15세 이상 성인인구 394명(남 103명, 여 291명) 기준

북한이탈주민과 일반국민과의 경제활동 차이는 실업률 통계에서 특히 두드러진다. 일반국민의 실업률은 성별 구분 없이 3%대의 낮은 수준인 반면, 북한이탈주민의 실업률은 일반국민에 비해 3배 이상 높다. 실업률 격차는 남성에 비해 여성에게서 더 크게 나타나서, 여성 북한이탈주민의 평균 실업률은 일반여성 평균 실업률의 4배나 된다. 실업률 통계는 일할 의사가 있고 능력도 있는 적극적인 구직자들을 대상으로 한다는 점에서, 여성 북한이탈주민의 열악한 경제상황을 그대로 보여주는 지표이다.

요약하면, 북한이탈주민은 일반국민에 비해 경제활동참가율이 낮고, 경제활동에 참여하더라도 실업률이 매우 높다. 북한이탈주민 중에서도 여성은 남성에 비해 경제활동참가율이 낮고 실업률은 높아서, 남한사회에서 경제적으로 정착하는 데 상대적으로 더 큰 어려움을 겪고 있는 것으로 나타난다. 따라서 여성 북한이탈주민의 경제적 정착과 자립을 위한 효과적인 지원이 필요하다.

Ⅲ. 이론적 배경: 취업과 교육훈련

1. 이론적 배경

난민이나 이민자의 경제적 정착과 자립에 있어 가장 중요한 요인의 하나는 취업이다.⁸ 취업이 중요한 이유는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 개인적 측면에서 볼 때, 이민자는 취업을 통해 정착국의 노동시장에 참여하게 되고 노동을 통해 소득을 확보할 수 있으며, 따라서 취업은 정착국에서 이민자가 삶을 유지할 수 있는 경제적 토대를 스스로 확보하는 과정이 된다. 사회적 측면에서 본다면, 이민자가 취업을 통해 경제적으로 자립하게 되면 공적 부조와 같은 사회적 비용의 지출을 줄일 수 있으며, 임금을 받고 이에 대해 세금을 내는 과정을 통해 이민자들이 사회구성원으로서의 역할을 담당하고 지역사회의 경제발전에 기여할 수 있게 된다. 따라서 취업은 개인적 측면에서나 사회적 측면에서 이민자의 경제적 정착을 구성하는 요소이며, 사회의 통합정도를 평가하는 데에도 적합한 요인이라고 할 수 있다.

이민자가 취업을 통해 경제적으로 정착하기 위해서는 무엇보다도 이민자 개인의 취업역량이나 의지가 중요하다고 할 수 있다. 인적자본 이론에서는 노동시장 참여 여부와 그 결과에 있어 개인이 가진 역량에 주목한다.⁹ 즉, 개인이 정규교육이나 직업훈련 등을 통해 축적한 지식이나 기술 등의 인적자본이 취업가능성과 소득수준 등 노동시장성공과를 결정하는 주요 요인이라는 것이다. 정규교육과 직업훈련은 인적자본을 축적하는 가장 중요한 채널이며, 따라서 취업가능성과 소득수준을 높이는 중요한 요인으로 작용한다. 이러한 인적자본 이론을 북한이탈주민의 취업에 연계시켜보면, 북한이탈주민이 탈북 전 갖고 있던 인적자본과 국내입국 이후 새로이 축적한 인적자본이 이들의 취업가능성을 결정하는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 물론 정규교육과 직업훈련이 취업가능성에 미치는 영향은 그 내용이나 질적 수준 등에 따라 많은 차이를 보일 수 있다. 특히 북한에서 이수한 교육훈련이나 직업경력 등은 남한의 교육훈련체계나 노동시장구조와의 차이 등으로 인

⁸ Parkins, C. R., "Public Policy Issues in Refugee Resettlement," *Journal of Religion & Spirituality in Social Work*, Vol.10, No.3 (1984), p.15; Kuhlman, Tom, "The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model," *Journal of Refugee Studies*, Vol.4, No.1 (1991), pp.19~20; Borjas, G. J., "The Economics of Immigration," *Journal of Economic Literature*, Vol.32, No.4 (1994), p. 1667.

⁹ Becker, Gary S., *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education* (Chicago: University of Chicago Press, 1993), p. 17.

하여 남한사회에서 취업하는 데 도움이 되지 못할 수 있다.

여성 북한이탈주민의 취업과 관련해서는 인적자본 이외에 여성이 갖는 현실적 제약을 고려할 필요가 있다. 노동시장에서 여성은 전통적으로 차별의 대상이었고 특히 육아나 가사 등의 부담이 여성에게 집중됨으로써, 일반여성에 있어서도 경력 단절 현상이 심각한 문제로 지적되어 왔다.¹⁰ 기혼여성의 경우 가족원이나 부양자녀가 많을수록 경제활동이 제한된다는 연구결과도 있다.¹¹ 여성 북한이탈주민 역시 이러한 문제에서 예외는 아니며, 여성으로서의 어려움과 북한이탈주민으로서의 어려움이라는 이중고를 겪을 수 있다.¹² 결과적으로 여성은 남성에 비해 취업이 어렵고,¹³ 특히 연령이 높고 건강이 나쁠수록 취업이 어렵다.¹⁴

2. 선행연구

북한이탈주민의 취업에 관한 선행연구들은 현행 북한이탈주민지원사업의 주요 수단인 직업훈련과 취업지원 프로그램에 대한 논의에 집중되어 있다. 특히 정책수혜집단에 대한 막대한 예산투입에도 불구하고 북한이탈주민이 남한노동시장에 진입하거나 정착하지 못하는 현상에 대한 분석이 주를 이루고 있다.

이러한 연구들의 결론은 북한이탈주민에 대한 인적자본 투자의 효과가 불분명하다는 것이다.¹⁵ 남한에서 이수한 정규교육과 관련해서 살펴보면, 남한학력이 취업에 도움이 된다는 논문도 있는 반면,¹⁶ 다수의 논문에서는 남한학력이 북한이탈주민의 취업에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고,¹⁷ 일부 논문에서는 정규교육

¹⁰ 박수미, “한국여성의 ‘인적자본’이 취업에 미치는 영향에 대한 연구,” 『한국인구학』, 제25권 1호 (2002), p. 113.

¹¹ Smock, Pamela J., “Gender and the Short-Run Economic Consequences of Marital Disruption,” *Social Forces*, Vol.73, No.1 (1994), pp. 243~262.

¹² 북한이탈주민에 대한 차별적 시각도 존재한다. 이들을 남한사회의 2등 국민으로 취급하거나 사회적으로 배제하는 시각이 존재하기 때문에 이러한 차별이 노동시장에서 연속될 수 있다. 유지웅, “북한이탈주민의 사회적 배제,” 『통일문제연구』, 제47호 (2007), pp. 160~161.

¹³ 김창권, “북한이탈주민의 남한노동시장에서의 취업결정요인 연구,” 『경상논총』, 제25권 2호 (2007), p. 28.

¹⁴ 이기영, “북한이탈주민의 노동시장활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인,” p. 205.

¹⁵ 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (통일연구원, 2003); 강일규 외, 『북한이탈주민 취업 능력 향상을 위한 제도 개선방안 연구』 (한국직업능력개발원, 2004); 강장석, 『북한이탈주민 지원사업의 효과성 분석』 (국회예산정책처, 2012); 강창구, “북한이탈주민(새터민)의 정착장애요인 분석을 통한 정착지원 방안,” 『통일문제연구』, 제22권 1호 (2010) 등.

¹⁶ 이기영, “북한이탈주민의 노동시장활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인,” p. 206

¹⁷ 박성재 외, 『북한이탈주민의 직업 변동 및 취업지원제도 평가』 (한국노동연구원, 2011), p. 134; 김창권, “북한이탈주민의 남한노동시장에서의 취업결정요인 연구,” p. 26; 김화순, “북한이탈주

을 이수하느라 오히려 취업이 늦어지게 되어 단기적인 노동시장 진입에 방해가 된다고 분석하였다.¹⁸ 북한학력 역시 취업에 도움이 된다는 연구도 있으나,¹⁹ 다수의 연구에서는 북한학력이 취업에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.²⁰ 직업훈련의 효과와 관련해서는 남한에서의 직업훈련이 취업에 영향을 미치지 못하거나 오히려 마이너스의 영향을 미치는 것으로 나타난다.²¹ 이처럼 북한이탈주민에 대한 교육훈련의 효과에 대해 상반된 평가가 상존하여, 이러한 논의가 지원정책 설계과정에 충분히 반영되기 어렵다는 한계가 있다.

이처럼 정부 지원제도의 정책효과가 낮은 것은 현행 지원제도의 구조적 문제에 기인하는 바가 크다. 정부의 지원정책이 정책 설계자와 집행자의 편의 위주로 구성되어 수혜자의 요구를 적절히 반영하지 못하고 있다는 것이다.²² 예를 들어 현재의 정책구조는 북한이탈주민이 적극적으로 취업시장에 진입하기보다 직업훈련장려금이나 자격취득장려금 등을 받으면서 기초생활수급자로 남는 것이 더 유리한 불합리한 구조로 되어 있다.²³ 또한 남한사회가 요구하는 노동력과 북한이탈주민이 취업을 희망하는 분야의 불일치를 방치하고 있는 문제도 지적된다.²⁴ 박성재·김화순의 연구에서는 취업가산금이나 고용보조금의 지급을 통해 유보임금 이상의 충분한 소득확보 기회를 제공할 경우 취업확률이 높아질 수 있음을 확인하고 있다.²⁵ 류기락 또한 맞춤형 취업지원정책이 저소득층이나 저학력층의 노동시장 진입에 효과적이며 따라서 다양한 집단별 특성을 고려한 맞춤형 정책설계가 필요함을 천명하고 있다.²⁶

여성 북한이탈주민의 경우 여성의 특수성을 고려하지 않은 지원정책으로 인해 정부가 제공하는 교육훈련기회나 취업지원서비스를 이용하기 어렵다는 지적도 있다.

민의 고용에 미치는 요인 연구” (한국기술교육대학교 박사학위논문, 2009), p. 140.

¹⁸ 김화순, “북한이탈주민의 고용에 미치는 요인 연구,” p. 140

¹⁹ 박성재 외, 『북한이탈주민의 직업 변동 및 취업지원제도 평가』, p. 134

²⁰ 김창권, “북한이탈주민의 남한노동시장에서의 취업결정요인 연구,” p. 38; 김화순, “북한이탈주민의 고용에 미치는 요인 연구,” p. 140.

²¹ 김창권, “북한이탈주민의 남한노동시장에서의 취업결정요인 연구,” p. 38; 김화순, “북한이탈주민의 고용에 미치는 요인 연구,” p. 140; 이기영, “북한이탈주민의 노동시장활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인,” p. 206.

²² 강장석, 『북한이탈주민 지원사업의 효과성 분석』, p. 65.

²³ 박성재 외, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』, pp. 100~101.

²⁴ 박성재, “북한이탈주민의 한국사회 통합제고를 위한 취업지원제도 개선방안,” 『노동리뷰』, 제91호 (2012), p. 106.

²⁵ 박성재·김화순, “북한이탈주민 고용보조금제도 효과성 평가,” 『노동정책연구』, 제12권 1호 (2012), p. 115.

²⁶ 류기락, “한국의 노동시장 활성화 정책 특성과 취업성과: 취업지원서비스와 맞춤형 사회서비스 중심 정책의 비교,” 『한국사회정책』, 제19권 3호 (2012), pp. 178~179.

여성 북한이탈주민의 경우 육아와 가사부담으로 인해 정부가 제공하는 직업훈련기회를 포기하거나 나아가 취업 자체를 포기하게 되는 문제가 발생한다는 것이다.²⁷

북한이탈주민의 취업에 대한 소극적 태도 또한 지원정책의 효과를 낮추는 요인으로 지적된다. 이는 현행 지원제도의 구조적 문제와 연계되는데, 현재와 같은 구조 내에서 정부나 민간으로부터 금전적 지원을 지속적으로 받기 위해 취업을 하지 않으려는 성향도 크다는 것이다.²⁸ 직업훈련과 관련해서도 취업 목적보다 훈련수당과 같은 금전적 지원을 목적으로 훈련에 참여하는 경우 직업훈련과 취업이 연계되지 못하여 지원정책의 효과가 낮을 수밖에 없다.²⁹ 북한이탈주민의 취업이 어려운 또 다른 이유로 사회적 배제 가능성이 지적되기도 한다.³⁰ 이들에 대한 편견과 차별 때문에 일반국민과 동일한 인적자본을 갖췄다 하더라도 노동시장에서 불이익을 당할 개연성이 높다는 것이다.

IV. 연구모형 및 자료

1. 연구모형

여성 북한이탈주민의 취업 결정요인 분석을 위한 연구모형은 아래의 식 (1)과 같은 취업함수에서 출발한다. 종속변수 Y 는 여성 북한이탈주민의 취업상태를 나타내는 변수이며, 여성 북한이탈주민의 취업 결정요인은 크게 인적자본 변수(HC)와 기타 변수(Q)로 구분된다. ϵ 은 오차항이다.

$$\begin{aligned}
 Y &= X'\beta + \epsilon \\
 &= HC'\gamma + Q\delta + \epsilon, \quad \epsilon \sim N(0, \sigma^2) \dots\dots\dots (1)
 \end{aligned}$$

인적자본 변수는 다시 남한에서 축적한 인적자본과 탈북 전 북한에서 축적한 인적자본으로 구분할 수 있다. 특히 남한에서의 정규교육과 직업훈련은 여성 북한이탈주민의 남한 노동시장에서의 취업역량을 높일 수 있는 가장 중요한 인적자본 변수라고 할 수 있다. 북한에서 축적한 인적자본으로는 북한에서의 학력이나 직업

²⁷ 박정란, “여성 새터민의 자녀 돌봄과 일,” p. 119.
²⁸ 이기영, “북한이탈주민의 노동시장활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인,” p. 189.
²⁹ 박성재 외, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』, p. 123.
³⁰ 유지용, “북한이탈주민의 사회적 배제,” pp. 160~161.

등의 변수가 포함되며, 인적자본 이외의 기타 변수에는 연령이나 건강상태와 같은 개인적 특성들이 포함된다.

취업함수에서 종속변수 Y 는 여성 북한이탈주민의 현재 취업 여부를 나타내는 더미변수로 측정된다. 따라서 실증분석에서는 취업함수를 아래의 식 (2)와 같은 이항로짓모형으로 변환하여 추정한다. 이항로짓회귀분석에서 종속변수는 미취업일 확률 대비 취업일 확률 비율인 승산비(odds ratio)의 로그값이다. 취업확률은 식 (3)과 같이 정의되며, 설명변수(X_i)의 취업확률에 대한 한계효과는 식 (4)와 같다.³¹ 여성 북한이탈주민의 연령대에 따라 교육훈련의 효과나 개인적 특성의 영향이 다를 수 있으므로, 실증분석에서는 전체 연령층 대상 분석에 더하여 45세 미만 연령층과 45세 이상 연령층으로 나누어 추정결과를 비교분석한다.³²

$$\ln \frac{p_r(Y=1)}{1-p_r(Y=1)} = L$$

$$= \beta_0 + \beta_1 EDU + \beta_2 TRAIN + \beta_i \sum_i HC_S + \beta_j \sum_j HC_N + \beta_k \sum_k Z_k + \epsilon \quad \dots\dots\dots (2)$$

$$p_r(Y=1) = \frac{e^L}{1+e^L} \quad \dots\dots\dots (3)$$

$$\frac{\partial p_r(Y=1)}{\partial X_i} = \beta_i \times \frac{e^L}{[1+e^L]^2} \quad \dots\dots\dots (4)$$

식 (2)에서와 같이, 여성 북한이탈주민의 취업확률은 남한에서의 정규교육(EDU)과 직업훈련(TRAIN), 교육훈련 이외에 남한에서 축적한 인적자본(HC_S), 탈북 전 북한에서 축적한 인적자본(HC_N), 그리고 기타 개인적 특성(Z)에 의해 결정된다. 정규교육과 직업훈련 이외에 남한에서 축적한 인적자본으로는 남한사회에 대한 적응 내지 일반적 숙련(남한거주기간)과 언어이질감의 축소(역양 차이) 등을 고려할 수 있다. 북한에서의 인적자본으로는 학력과 직업 외에 장마당에서의 장사 경험을 포함한다. 폐쇄적인 사회주의경제체제에 익숙한 북한이탈주민

³¹ 식 (4)에서 X 는 식 (2)의 설명변수들을 포함하는 설명변수벡터이며, β 는 추정계수벡터이다. 하첨자 i 는 i 번째 설명변수와 해당변수의 추정계수를 의미한다.

³² 연령층 구분에 대한 명확한 기준은 없으나, 통상 20대 중반에서 40대 중반까지의 연령층을 핵심 노동력층(primary working-age group)으로 본다는 점에서 45세를 기준으로 분류하였다.

들이 남한의 시장경제체제에 익숙해지는 데에는 상당한 적응기간을 필요로 하는데, 장마당에서의 장사경험은 한정적이기는 하나 시장경제에 대한 경험으로 해석할 수 있기 때문이다. 인적자본을 제외한 개인적 특성으로는 여성 북한이탈주민의 나이와 건강상태, 가족관계 등을 포함한다.

2. 분석자료

실증분석에는 서울에 거주하는 만25세에서 만60세까지의 여성 북한이탈주민에 대한 설문조사 자료를 사용하였다. 본 연구의 목적이 여성 북한이탈주민의 취업에 영향을 미치는 요인들을 분석하여 이들의 취업촉진방안을 모색하는 데 있다는 점에서, 조사대상자의 연령층은 20대 중반에서 만60세까지의 연령층으로 한정하였다. 또한 지역별 노동시장구조나 취업인프라 차이를 통제하기 위해 조사대상을 서울 거주자로 한정하였고, 연구목적에 맞춰 취업자와 미취업자가 각각 절반 정도를 차지하도록 표본을 구성하였다. 따라서 본 연구의 분석결과를 서울 이외 지역 거주자나 60세 이상 고령자 등 모든 여성 북한이탈주민에 적용하기에는 한계가 있다.

설문조사는 눈덩이 표집방법을 사용하였다. 탈북자교회와 북한이탈주민 지원기관, 북한이탈주민 네트워크 등을 활용하여 조사대상을 구성하고, 연구진에 의한 면접조사와 조사원을 통한 면접조사를 병행하였다. 연구진에 의한 면접조사는 여성 북한이탈주민들을 대상으로 연구진이 조사문항을 설명하고 응답자가 답변을 기입한 후 확인하는 방식으로 진행되었다. 조사원에 의한 면접조사는 설문조사 경험이 있는 여성 북한이탈주민들을 조사원으로 채용하여 교육한 후 이들이 연구진 면접조사와 같은 방식으로 조사하도록 하였다. 설문조사는 2012년 5월과 6월에 걸쳐 진행되었으며, 응답자 285명 중 연령대가 맞지 않는 7명을 제외하고 총 278명의 설문조사 결과를 최종분석에 사용하였다.

<표 4> 설문조사 대상과 방법

구 분	내 용
조사대상	만25세~60세, 서울 거주 북한이탈주민여성
조사기간	2012년 5월 ~ 2012년 6월
조사방법	면접조사(自記방식 병행)
분석대상	278명(응답자 285명 중 부적격자 제외)

V. 분석결과

1. 기초통계

분석대상 278명에 대한 기초통계는 <표 5>와 같다. 취업자와 미취업자가 각각 절반 정도이며, 평균나이는 42.7세로 45세 미만이 170명(61%)이고 45세 이상이 108명(39%)이다. 건강상태나 혼인상태 등은 연령층에 따라 차이가 크다. 건강상태가 나쁘다는 응답이 전체의 35%인데, 45세 이상 연령층에서는 동 비율이 53%에 달한다. 45세 미만의 경우 미혼이 20%, 배우자와 동거가 42%, 별거·이혼·사별이 38%인데 비하여, 45세 이상 연령층에서는 별거·이혼·사별의 비율이 50%나 된다. 45세 미만의 경우 39%가 미취학자녀가 있고 37%가 취학 중인 미성년자녀가 있다. 탈북이유와 관련해서는 연령층에 관계없이 경제적 이유의 탈북이 가장 많다.³³

<표 5> 응답자 특성: 기초통계

변수	측정방법	평균 (S.D.)			
		전체	45세 미만	45세 이상	
종속변수	취업상태	더미변수 (취업=1)	0.51 (0.50)	0.52 (0.50)	0.50 (0.50)
개인적 특성	나이	만 나이 (세)	42.7 (7.7)	37.7 (4.5)	50.6 (4.5)
	건강상태(나쁨)	더미변수 (나쁨=1)	0.35 (0.47)	0.24 (0.43)	0.53 (0.50)
	유배우	더미변수 (해당=1)	0.42 (0.50)	0.45 (0.50)	0.38 (0.49)
	별거/이혼/사별	더미변수 (해당=1)	0.38 (0.49)	0.31 (0.46)	0.50 (0.50)
	미성년자녀(미취학)	더미변수 (있음=1)	0.28 (0.45)	0.39 (0.49)	0.11 (0.32)
	미성년자녀(취학)	더미변수 (있음=1)	0.29 (0.45)	0.37 (0.49)	0.15 (0.36)
	탈북이유(경제)	더미변수 (경제적 이유로 탈북=1)	0.58 (0.49)	0.61 (0.49)	0.55 (0.50)

³³ 탈북이유로 응답자의 58%가 경제적 어려움을 들었고, 25%가 북한체제가 싫어서 탈북한 것으로 응답하였다. 가족을 따라서 탈북했다는 응답이 13%이고, 4%는 기타 응답자이다.

변수		측정방법	평균 (S.D.)		
			전체	45세 미만	45세 이상
인적 자본	북한학력(전문대)	더미변수 (전문대졸이상=1)	0.31 (0.46)	0.23 (0.42)	0.44 (0.50)
	북한직업(전문직)	더미변수 (전문직=1)	0.41 (0.49)	0.32 (0.47)	0.54 (0.50)
	장사경험	더미변수 (있음=1)	0.63 (0.48)	0.58 (0.50)	0.71 (0.45)
	남한학력	더미변수 (이수=1)	0.21 (0.41)	0.25 (0.43)	0.15 (0.36)
	직업훈련	더미변수 (이수=1)	0.73 (0.44)	0.69 (0.46)	0.80 (0.40)
	자격증(없음)	더미변수 (직업훈련 이수, 자격증 없음=1)	0.24 (0.43)	0.24 (0.43)	0.23 (0.42)
	자격증(IT)	더미변수 (IT 자격증=1)	0.33 (0.47)	0.37 (0.48)	0.27 (0.45)
	자격증(비IT)	더미변수 (비IT 자격증=1)	0.23 (0.42)	0.15 (0.36)	0.34 (0.47)
	역양차이	더미변수 (심함=1)	0.32 (0.47)	0.29 (0.45)	0.36 (0.48)
	남한거주기간	조사기준일-입국일 (개월)	69.2 (36.6)	67.2 (37.1)	72.2 (35.7)
N			278	170	108

북한에서의 학력이나 전문직 경험은 45세 이상 연령층에서 더 높게 나타난다. 장마당에서의 장사경험 또한 45세 이상 연령층에서 더 높다. 남한학력과 관련해서는 45세 미만 연령층의 25%가 남한에서 정규교육을 이수하여 45세 이상 연령층(15%)에 비해 정규교육 이수비율이 높다. 직업훈련은 전체 응답자의 73%가 이수 경험이 있으며, 45세 이상 연령층의 직업훈련 이수율이 80%로 45세 미만 연령층(69%)에 비해 더 높다. 직업훈련 이수 후 자격증 취득비율은 두 연령층이 비슷하나, 45세 미만 연령층은 IT분야 자격증 취득비율이 상대적으로 높고 45세 이상 연령층은 비IT분야 자격증 취득비율이 상대적으로 높다는 차이가 있다. 응답자의 32%가 역양차이가 심하다고 응답하였고, 45세 이상 연령층에서 동 비율이 상대적으로 높다. 평균 남한거주기간은 약 5년 9개월이다.

2. 정규교육과 직업훈련

취업 결정요인 분석에 앞서 가장 핵심적인 인적자본 변수인 정규교육과 직업훈련에 대해 구체적으로 살펴보자. <표 6>에 의하면, 남한에서의 정규교육은 주로 대학교육에 집중되어 있다. 45세 미만 여성의 경우 24%가 남한에서 전문대학이나 대학(원)을 이수하였고, 45세 이상 여성의 경우에는 14%가 남한에서 고등교육을 이수하였다. 남한에서 고등학교를 다닌 비율은 1% 내외이다.

<표 6> 여성 북한이탈주민의 정규교육 현황

단위: %

		정규교육				합계	χ^2 (p-value)
		해당없음	고졸	전문대학	대학(원)		
연령	45세 미만	75.3	0.6	7.1	17.1	100	5.58 (0.13)
	45세 이상	85.2	1.0	1.9	12.0		

남한에서의 정규교육과 직업훈련 이수경험 및 자격증 취득 여부와의 관계를 살펴보면 <표 7>과 같다. 남한에서 대학교육을 이수한 집단이 정규교육을 이수하지 않은 집단에 비해 직업훈련 참여비율이 높으며, 직업훈련 이수 후 자격증 취득비율이 높고, 특히 IT분야 자격증 취득비율이 높다. 전문대학 졸업자의 경우 정규교육 미이수자에 비해 직업훈련 참여비율이 오히려 낮으나, 자격증 취득 비율은 더 높고 특히 IT 자격증 취득비율이 높다. 대학이나 전문대학 졸업자는 직업훈련을 받고도 자격증을 취득하지 못한 비율이 낮고 자격증은 IT 분야에 집중되어 있는 데 비해, 정규교육을 이수하지 않은 집단은 직업훈련을 이수하고도 자격증을 취득하지 못한 비율이 상대적으로 높으며 IT 자격증 취득비율도 훨씬 낮다.

<표 7> 정규교육과 직업훈련 및 자격증 간 연관관계

단위 : %

		직업훈련 및 자격증				합계	χ^2 (p-value)
		직업훈련 미이수	자격증 없음	IT 자격증	비IT 자격증		
정규 교육	대학(원)	11.9	11.9	57.1	19.1	100	19.0 *** (0.00)
	전문대학 ¹⁾	43.7	0	37.5	18.8	100	
	미이수	28.6	19.6	28.2	23.6	100	

주: 1) 고졸 포함

2) *** p<0.01

<표 8>에는 여성 북한이탈주민이 남한에서 이수한 직업훈련 관련 내용들이 정리되어 있다. 훈련분야는 대부분 본인의 희망분야와 일치하는데, 특히 45세 미만 연령층에서 더욱 그렇다. 직업훈련 이수 후 취업에 성공한 비율은 45세 미만 연령층이 56%이고 45세 이상 연령층은 65%로, 연령이 높은 층에서 단기적인 취업성공률이 더 높다. 취업자의 30%는 훈련분야와 무관한 분야에 취업하였는데, 훈련분야와 동일한 분야로 취업한 비율은 45세 미만 연령층이 조금 더 높다. 평균훈련기간은 45세 미만이 5개월, 45세 이상이 4.5개월로 큰 차이는 없다. 직업훈련에 대한 만족도는 평균 3.2점으로 대체로 만족하는 것으로 나타났고, 연령층에 따른 차이는 없다.

<표 8> 여성 북한이탈주민의 직업훈련 현황

단위 : %

		연령		
		45세 미만	45세 이상	전체
훈련분야와 취업	본인 희망분야	91.5	83.7	88.2
	훈련 후 취업	56.4	65.1	60.1
	동일분야 취업	71.2	67.9	69.7
훈련기간과 만족도	훈련기간(개월)	5.0 (2.6)	4.5 (2.4)	4.8 (2.8)
	직업훈련 만족도 ¹⁾	3.2 (0.5)	3.2 (0.6)	3.2 (0.6)

주: 1) 만족도는 Likert형 4점 척도 점수. 매우 불만족(1)~매우 만족(4)

2) () 안은 표준편차

3) 직업훈련 이수자 203명 대상

직업훈련의 취업효과는 자격증 취득 여부와 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다 (<표 9>). 직업훈련을 이수하고 자격증을 취득한 경우 취업률이 65%(IT 자격증)~67%(비IT 자격증)에 달하는 반면, 직업훈련을 받고도 자격증을 취득하지 못한 경우 취업률은 42%에 불과하다. 또한 자격증을 취득한 경우 직업훈련 분야와 취업한 분야가 일치하는 비율이 높으나, 자격증이 없는 경우에는 취업자의 43%만이 직업훈련을 받은 분야에서 취업하며 나머지 57%는 직업훈련 분야와 상관없는 분야에 취업하였다. 직업훈련 자체보다는 자격증 취득 여부가 취업에 더 도움이 된다는 해석이 가능하다. 이는 자격증이 해당 분야에서의 취업역량을 나타내는 지표로서 기능하고 있기 때문일 수도 있고, 또 한편으로는 직업훈련을 받고도 자격증을 취득하지 못한 경우 개인의 역량이 낮거나 의지나 태도에 문제가 있다는 부정적 신호기제로 작용하기 때문일 수도 있다.

<표 9> 직업훈련과 취업: 자격증 효과

단위: %

구분		자격증 취득			χ^2 (p-value)
		없음	IT	비IT	
훈련 후 취업 ¹⁾	취업	41.7	65.2	66.7	8.9 ** (0.01)
	미취업	58.3	34.8	33.3	
	합계	100.0	100.0	100.0	
취업분야 ²⁾	일치	42.9	73.3	78.1	8.9 ** (0.01)
	불일치	57.1	22.0	26.7	
	합계	100.0	100.0	100.0	

주: 1) 직업훈련 이수자 203명 대상

2) 취업자 122명 대상

3) ** p<0.05

3. 취업 결정요인 분석결과

여성 북한이탈주민의 취업 결정요인 분석결과는 <표 10>과 <표 11>에 제시되어 있다. 먼저 <표 10>에서 여성 북한이탈주민의 취업 결정요인을 남한학력과 직업훈련, 남한에서의 교육훈련을 제외한 인적자본 변수, 북한에서 축적한 인적자본, 기타 개인적 특성으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남한에서의 정규교육은 여성 북한이탈주민의 취업확률을 유의하게 높인다.

단, 그 효과는 45세 미만 집단에서만 유의하며, 45세 이상 집단에서는 통계적 유의성은 없다. 45세 미만 여성의 경우 남한에서 정규교육을 이수한 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 취업확률이 29%나 높아, 다른 변수들에 비해 정규교육의 취업효과가 가장 크다. 이는 대부분의 선행연구에서 남한 정규교육의 북한이탈주민 취업효과가 유의하지 않았던 것과 대비된다.³⁴ 이러한 차이는 선행연구에서는 정규교육을 받을 수 있는 연령대가 제한되어 있다는 점을 고려하지 않거나 교육 중인 사람도 비교대상에 포함하였고, 실업자와 취업자 표본의 비중에 대한 전략적 고려가 없었다는 점 등에 기인하는 것으로 판단된다. 45세 이상 연령층에서는 정규교육의 효과가 유의하지 않은 것으로 나타났는데, 이는 대졸자에 대한 기업의 수요가 주로 젊은 층에 집중된다는 점과 무관하지 않은 것으로 보인다.

둘째, 직업훈련은 여성 북한이탈주민의 취업에 도움이 되지 않는 것으로 분석된다. 45세 이상 여성의 경우 직업훈련 이수자의 취업확률이 훈련 미이수자에 비해 높기는 하나 통계적 유의성은 없으며, 45세 미만 여성의 경우에는 직업훈련 이수자의 취업확률이 훈련 미이수자에 비해 오히려 유의하게 낮다. 현행 직업훈련이 북한이탈주민의 취업에 도움이 되지 않는다는 결과는 기존의 선행연구들에서도 나타난 바와 같아,³⁵ 직업훈련의 효용성을 높이기 위한 제도개선이 필요한 것으로 보인다. 45세 미만 여성의 경우 직업훈련이 취업확률을 낮춘다기보다는 훈련이수자의 선택편의(selectivity bias) 등으로 인해 직업훈련과 취업확률이 마이너스의 상관관계를 보이는 것으로 판단된다. 예를 들어, 직업훈련 없이도 취업이 가능한 여성들은 직업훈련을 받지 않고 취업하고 능력이 낮아 취업이 어려운 여성들이 직업훈련을 받는데 훈련 이수 후에도 여전히 취업역량이 낮아 취업을 못한다면 직업훈련과 취업확률 간에 마이너스 관계가 나타날 수 있다.³⁶ 또한 취업에는 관심이 없으나 직업훈련장려금을 수령하기 위해 직업훈련에 참여하고 따라서 훈련 이수 후에도 취업에 나서지 않는다면 직업훈련의 취업효과가 나타날 수 없다. 직

³⁴ 박성재 외, 『북한이탈주민의 직업 변동 및 취업지원제도 평가』, p. 134; 김창권, “북한이탈주민의 남한노동시장에서의 취업결정요인 연구,” p. 26; 김희순, “북한이탈주민의 고용에 미치는 요인 연구,” p. 140.

³⁵ 김창권, “북한이탈주민의 남한노동시장에서의 취업결정요인 연구,” p. 38; 김희순, “북한이탈주민의 고용에 미치는 요인 연구,” p. 140; 이기영, “북한이탈주민의 노동시장활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인,” p. 206.

³⁶ 45세 미만 연령층에서도 정규교육을 받은 집단은 직업훈련의 효과가 유의하지 않으며 정규교육을 받지 않은 집단에서만 직업훈련의 마이너스 효과가 유의하게 나타나서, 이러한 논거를 뒷받침한다.

업훈련을 받기 전에 비해 직업훈련을 받은 후 일자리에 대한 기대수준이 높아져서 직장을 선택하느라 취업을 미루는 경우도 마찬가지이다. 남한의 중장년층 여성 역시 취업목적보다는 막연한 자기계발 목적으로 취업훈련에 참여하는 경우가 많다는 조사결과도 있다.³⁷

셋째, 남한에서의 인적자본으로서 언어동질성의 효과를 보면, 45세 이상 여성의 경우 역양차이가 심하면 그렇지 않은 경우에 비해 취업확률이 유의하게 낮아진다. 이는 선행연구에서 지적한 것처럼, 언어가 교육훈련과 직장에서의 직무 이해도에 영향을 미치기 때문이다.³⁸ 또한 역양차이가 클수록 대인관계 등에서 자신감이 결여되어 정보 획득이나 직장생활 면에서 어려움을 겪기 때문일 수 있고, 또 한편으로는 북한이탈주민에 대한 차별에 노출될 가능성도 상대적으로 높기 때문일 수 있어 취업에 부정적인 영향을 준다. 남한거주기간이 길수록 연령에 관계없이 취업확률이 높아지나 그 효과는 점점 줄어드는데, 이는 대부분의 선행연구 결과와도 일치한다.³⁹

넷째, 북한 인적자본으로서 북한에서의 학력과 직업은 여성 북한이탈주민의 취업에 유의한 영향을 미치지 못한다. 이러한 결과는 선행연구의 결과와 일치하며, 이는 북한에서 이수한 교육이나 전문직 경력이 남북한 교육시스템과 노동시장의 이질성으로 인해 남한사회에서 통용되지 못하고 있음을 의미한다.⁴⁰ 장마당에서의 장사경험 또한 여성 북한이탈주민의 취업에 도움이 되지 못하는 것으로 나타난다.

³⁷ 박성정 외, 『중장년층 여성인적자원 개발 실태와 정책과제』 (한국여성개발원, 2006), pp. 201~203.

³⁸ 박성재, “북한이탈주민의 사회통합제고를 위한 취업지원제도 개선방안,” p. 103.

³⁹ 선행연구에서는 남한거주기간 7년 이상 집단이 3년 미만 집단에 비해 취업확률이 높은 것을 보인 바 있다. 고지영 외, 『경기도 북한이탈주민 생활실태와 취업지원방안연구』 (경기도 가족여성연구원, 2010), pp. 153~154; 박성재·김화순, 『북한이탈주민 고용보조금제도 효과성 평가』, p.127. 반면 3~4년까지는 취업률이 증가하나 4~5년차에 비경제활동인구로 전환되는 경향이 높아 적응위기 시기가 존재한다는 지적도 있다. 김연희 외 『북한이탈주민 정착지원사업 효과성 분석』 (통일부, 2010), p.17.

⁴⁰ 김창권, “북한이탈주민의 남한노동시장에서의 취업결정요인 연구,” p. 38; 김화순, “북한이탈주민의 고용에 미치는 요인 연구,” p. 140; 이기영, “북한이탈주민의 노동시장활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인,” p. 206.

<표 10> 취업 결정요인: 남한학력과 직업훈련

	전체		45세 미만		45세 이상	
	추정계수	한계효과	추정계수	한계효과	추정계수	한계효과
개인적 특성						
나이	0.391 * (0.205)	0.10				
나이제곱항 ¹⁾	-0.480 ** (0.232)	0.12				
건강상태(나쁨)	-0.824 ** (0.323)	-0.20	-0.647 (0.482)	-0.16	-1.126 ** (0.484)	-0.27
유배우	0.554 (0.436)	0.14	0.432 (0.552)	0.10	1.237 (0.837)	0.30
별거/이혼/사별	0.038 (0.436)	-0.01	-0.541 (0.585)	-0.13	0.850 (0.781)	0.21
미성년자녀 (미취학)	-1.326 *** (0.372)	-0.31	-1.733 *** (0.478)	-0.41	-0.142 (0.713)	-0.35
미성년자녀 (취학)	-0.069 (0.348)	0.17	0.002 (0.452)	0.00	0.755 (0.691)	0.18
탈북이유(경제)	-0.114 (0.300)	-0.03	0.152 (0.417)	0.04	-0.102 (0.511)	-0.03
북한 인적자본						
북한학력(전문대)	0.138 (0.329)	0.03	0.184 (0.483)	0.05	0.296 (0.518)	0.07
북한직업(전문직)	0.311 (0.348)	0.08	0.190 (0.482)	0.05	0.0363 (0.557)	0.00
장사경험	0.237 (0.324)	0.06	0.481 (0.446)	0.12	0.187 (0.526)	0.05
남한 인적자본						
남한학력	1.115 *** (0.410)	0.26	1.236 ** (0.542)	0.29	0.837 (0.693)	0.20
직업훈련 ²⁾	-0.354 (0.332)	-0.09	-1.015 ** (0.466)	-0.24	0.514 (0.590)	0.13
역양차이(심함)	-0.214 (0.317)	0.05	0.521 (0.465)	0.13	-1.175 ** (0.499)	-0.28
남한거주기간	0.053 *** (0.016)	0.01	0.072 *** (0.023)	0.02	0.050 ** (0.025)	0.01
남한거주기간 제곱항 ³⁾	-0.030 *** (0.010)	-0.01	-0.036 ** (0.014)	-0.01	-0.034 ** (0.016)	-0.01
상수항	-9.174 ** (4.404)		-2.006 ** (0.872)		-2.226 * (1.225)	

	전체		45세 미만		45세 이상	
	추정계수	한계효과	추정계수	한계효과	추정계수	한계효과
N	258		153		105	
Log-likelihood	-149.17		-80.33		-61.00	
χ^2	59.18***		51.12***		23.56***	
pseudo R ²	0.17		0.24		0.16	

주 : 1) 나이제곱/100

- 2) 직업훈련 더미변수. 직업훈련을 받지 않은 집단이 준거집단
- 3) 남한거주기간제곱/100
- 4) 혼인상태는 미혼이 준거집단, 미성년자녀 변수는 미성년자녀가 없는 경우가 준거집단
- 5) () 안은 표준오차
- 6) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다섯째, 개인적 특성과 관련해서는 여성 북한이탈주민의 연령과 건강상태, 미성년자녀 유무가 취업에 영향을 미친다. 연령의 경우 남한거주기간과 마찬가지로 일정연령까지는 취업확률이 높아지다가 일정연령이 지나면 취업확률이 낮아지는 2차함수 형태를 보인다. 여성 북한이탈주민의 건강상태는 젊은 연령층에서는 취업확률과 유의한 관계가 없으나 중고령층에서는 취업확률을 유의하게 낮춘다. 45세 이상 연령층의 경우 건강상태가 나쁘면 건강상태가 양호하거나 보통인 경우에 비해 취업확률이 27%나 낮다. 여성 북한이탈주민의 혼인상태는 취업확률과 유의한 상관관계가 없는 것으로 나타나는데, 이는 남한의 경우 배우자가 있는 기혼여성이 미혼여성이나 이혼·사별로 배우자가 없는 여성에 비해 고용률이 낮은 것과 대비된다. 45세 미만 여성의 경우 미취학자녀가 있는 집단이 미취학자녀가 없는 집단에 비해 취업확률이 40% 정도 낮아, 남한여성과 마찬가지로 육아문제가 여성 취업에 가장 큰 걸림돌로 작용한다는 점을 확인할 수 있다. 그러나 미성년자녀라도 초·중·고등학교 재학생인 경우에는 취업확률에 유의한 영향을 미치지 않는다. 탈북이유는 여성 북한이탈주민의 취업 여부와 유의한 관계를 보이지 않는다. 여성 북한이탈주민의 취업에 육아나 건강이 영향을 미친다는 연구결과는 선행연구에서도 지적한 바와 같으나,⁴¹ 본 연구에서는 연령층별로 취업애로요인을 구분하고 있다는 데 차이가 있다.

⁴¹ 박정란, “여성 새터민의 자녀돌봄과 일,” p. 112; 장명성·이애란, 『서울시 북한이탈주민여성 실태조사 및 지원정책방안 연구』, p.165; 이기영, “북한이탈주민의 노동시장활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인,” p. 205.

<표 11>은 직업훈련의 효과를 자격증과 연계하여 분석한 결과이다. 즉, 직업훈련을 받은 집단과 훈련 이수 후 자격증을 취득하지 못한 집단과 IT 자격증 취득 집단 및 IT 이외의 분야에서 자격증을 취득한 집단으로 나누어, 직업훈련을 받지 않은 집단과 비교분석하였다. 그 결과, 직업훈련을 받지 않은 집단과 직업훈련 이수 후 자격증을 취득한 집단 간에는 취업확률에 유의한 차이가 없으며, 45세 미만 연령층에서는 직업훈련을 받고도 자격증을 취득하지 못한 집단이 직업훈련을 받지 않은 집단에 비해 취업확률이 유의하게 낮다.⁴²

따라서 앞서 <표 10>에서 직업훈련 이수경험이 취업확률과 마이너스의 유의한 관계를 나타낸 것은 직업훈련을 받고도 자격증을 취득하지 못한 집단의 취업확률이 낮기 때문인 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 선택편의 가능성에 설득력을 실어준다. 즉, 직업훈련을 받고도 자격증을 취득하지 못한 집단은 상대적으로 학습역량이 낮거나 취업의욕이 낮을 확률이 높고 따라서 취업에 성공할 확률이 낮을 수 있다. 실제로 이런 차이가 없다고 하더라도 기업이 이렇게 인식을 한다면 취업가능성은 낮아질 수밖에 없다. 직업훈련을 받고 자격증도 취득하였으나 취업확률이 높아지지 않는 것은 북한이탈주민이 취득하는 자격증이 내용이나 수준 면에서 기업의 수요에 맞지 않거나, 취업 목적보다는 직업훈련수당이나 자격취득장려금 등의 수령 목적으로 훈련을 받거나 자격증을 취득하는 경우가 많기 때문일 수 있다. 선행연구에서는 자격증이 취업에 영향을 미치지 못하는 원인으로, 자격증이 취득이 용이한 단순한 컴퓨터 활용이나 전산에 집중되어 있고 자격증과 무관한 직종에 취업하는 비율이 높다는 점을 지적한다.⁴³

직업훈련 이외의 다른 변수들의 효과는 <표 10>의 결과와 거의 같다. 45세 미만 여성의 경우 남한에서의 정규교육 이수경험이 취업확률을 높이는 가장 중요한 변수이며, 미취학자녀의 양육부담이 가장 큰 취업 애로요인으로 작용한다. 45세 이상 여성의 경우에는 남한에서의 정규교육은 취업에 유의한 영향을 미치지 못하며 건강상태와 역양차이가 취업을 어렵게 하는 요인이다.

⁴² 직업훈련이나 자격증의 취업효과는 남한학력이나 거주기간 등 여러 변수들에 따라 다르게 나타날 수 있으나, 본 연구에서는 표본크기의 제약 때문에 세분화된 분석은 추후과제로 남겨둔다.

⁴³ 김연희 외, 『북한이탈주민 정착지원 사업 효과성 분석』, p. 27.

<표 11> 취업 결정요인: 남한학력과 자격증

	전체		45세 미만		45세 이상	
	추정계수	한계효과	추정계수	한계효과	추정계수	한계효과
개인적 특성						
나이	0.381 * (0.205)	0.09				
나이제곱항 ¹⁾	-0.465 ** (0.232)	-0.12				
건강상태(나쁨)	-0.864 *** (0.327)	-0.21	-0.638 (0.498)	-0.16	-1.062 ** (0.503)	-0.26
유배우	0.630 (0.446)	0.16	0.575 (0.596)	0.14	1.182 (0.848)	0.29
별거/이혼/사별	0.103 (0.443)	0.03	-0.344 (0.615)	-0.09	0.855 (0.790)	0.21
미성년자녀 (미취학)	-1.320 *** (0.372)	-0.31	-1.738 *** (0.487)	-0.40	-0.0513 (0.726)	-0.01
미성년자녀 (취학)	-0.104 (0.350)	-0.03	-0.124 (0.462)	-0.03	0.768 (0.705)	0.19
탈북이유(경제)	-0.134 (0.303)	-0.03	0.102 (0.430)	0.03	-0.118 (0.521)	-0.03
북한 인적자본						
북한학력(전문대)	0.142 (0.330)	0.04	0.166 (0.492)	0.04	0.312 (0.531)	0.08
북한직업(전문직)	0.287 (0.351)	0.07	0.115 (0.490)	0.03	-0.063 (0.571)	-0.02
장사경험	0.222 (0.328)	0.06	0.363 (0.464)	0.09	0.088 (0.535)	0.02
남한 인적자본						
남한학력	1.012 ** (0.417)	0.24	0.952 * (0.553)	0.23	0.913 (0.728)	0.22
자격증(없음) ²⁾	-0.656 (0.453)	-0.16	-2.257 *** (0.752)	-0.47	1.119 (0.770)	0.27
자격증(IT) ²⁾	-0.139 (0.390)	-0.03	-0.534 (0.532)	-0.13	0.465 (0.696)	0.12
자격증(비IT) ²⁾	-0.409 (0.411)	-0.10	-0.861 (0.626)	-0.21	0.227 (0.668)	0.06
역양차이(심함)	-0.192 (0.319)	-0.05	0.485 (0.482)	0.12	-1.233 ** (0.509)	-0.30
남한거주기간	0.051 *** (0.016)	0.01	0.063 ** (0.025)	0.02	0.048 * (0.026)	0.01

	전체		45세 미만		45세 이상	
	추정계수	한계효과	추정계수	한계효과	추정계수	한계효과
남한 인적자본(계속)						
남한거주기간 제공항	-0.028 *** (0.010)	-0.01	-0.029 * (0.016)	-0.01	-0.033 ** (0.017)	-0.01
상수항	-8.954 ** (4.416)		-1.775 * (0.920)		-2.026 (1.254)	
N	258		153		105	
Log-likelihood	-148.47		-77.15		-60.07	
χ^2	60.57***		57.48***		25.41**	
pseudo R ²	0.17		0.27		0.18	

주: 1) 나이제공/100

2) 직업훈련을 받지 않은 집단이 준거집단

3) 남한거주기간제공/100

4) 혼인상태는 미혼이 준거집단, 미성년자녀 변수는 미성년자녀가 없는 경우가 준거집단

5) () 안은 표준오차

6) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

V. 결론 및 제언

본 연구는 여성 북한이탈주민의 취업 결정요인을 교육훈련 투자의 효과를 중심으로 분석함으로써 이들의 취업 촉진을 위한 정책방안을 모색하고자 하였다. 취업 결정요인 분석에는 서울에 거주하는 만25세~60세 여성 북한이탈주민 278명에 대한 설문조사자료를 사용하였고, 로짓회귀분석을 통해 여성 북한이탈주민의 인적자본과 기타 개인적 특성이 취업확률에 어떤 영향을 미치는가를 분석하였다. 교육훈련 참여율과 교육훈련의 성과가 연령층에 따라 다를 수 있다는 점에서, 45세 미만 연령층과 45세 이상 연령층으로 구분하여 취업 결정요인을 비교분석하였다.

교육훈련의 효과에 대한 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 남한에서의 정규 교육은 여성 북한이탈주민의 취업확률을 높이는 데 결정적 역할을 하는데, 단 이러한 효과는 45세 미만 연령층에서만 유의하다. 따라서 상대적으로 젊은 연령층에 대해서는 남한에서의 정규교육기회를 확대하는 것이 중요한 취업 촉진전략이 될 수 있다. 둘째, 직업훈련이나 이를 통한 자격증 취득은 여성 북한이탈주민의 취업 확률을 높이는 데 기여하지 못하며, 특히 45세 미만 연령층에서는 직업훈련을 이수하였으나 자격증이 없는 경우에는 직업훈련을 받지 않은 경우보다도 취업확률이 낮다. 이러한 결과는 상당부분 선택편의에 기인하는 것으로 보이나, 현행 직업

훈련제도나 자격증제도에 상당한 개선이 필요하다는 것 또한 분명하다. 셋째, 45세 미만 연령층에서는 미취학자녀 양육부담 때문에 취업이 어렵고, 45세 이상에서는 건강상태와 역양차이가 취업을 어렵게 한다. 이처럼 연령층에 따라 취업애로요인이 다른 만큼, 연령별 특성에 맞는 지원정책이 필요하다.

그러나 현행 지원제도는 북한이탈주민의 다양한 특성을 고려하지 못하여 정책대상자들의 정책체감도가 낮고 제도의 성과도 낮아,⁴⁴ 이들의 다양한 특성과 여건을 고려한 제도 도입이 요구되고 있다.⁴⁵ 북한이탈주민 지원제도 전반에 대한 정책제언은 본 연구의 범위 밖이므로, 이하에서는 위의 분석결과를 토대로 여성 북한이탈주민에 대한 정규교육기회 확대와 직업훈련제도 개편, 연령별 취업애로요인에 대한 맞춤형 지원을 제안한다.⁴⁶

1. 20~30대 여성의 정규교육기회 확대

남한에서의 정규교육은 여성 북한이탈주민의 취업가능성을 높이는 중요한 요인이라는 점에서, 20~30대 여성 북한이탈주민에 대한 정규교육기회 확대는 이들의 취업을 촉진할 수 있는 효과적인 전략으로 판단된다. 본 연구에서는 취업 여부에 대한 효과만을 분석하였으나, 취업의 질적 측면을 고려한다면 교육의 효과는 더 클 것으로 예측할 수 있다.

현재에도 북한이탈주민의 교육에 대한 지원제도가 있어, 일정 자격요건을 충족하면 대학에 정원 외 입학이 가능하며 재학 중에는 등록금을 보조받는다. 그러나 여기에는 몇 가지 문제점이 지적된다. 등록금 지원은 거주지 보호기간 5년 이내에 대학에 진학해야 가능하나, 입국 초기에는 탈북비용 지불이나 조기정착을 위해 취업하다가 추후 대학진학을 희망하는 경우 거주지 보호기간이 종료되어 지원을 받지 못하게 된다. 또한 대학에 입학하더라도 학습능력이나 준비 부족 등으로 정규과정을 제대로 이수하지 못하거나 중도탈락하는 경우가 많으나, 이에 대한 지원은 없다.

따라서 여성 북한이탈주민의 대학교육 기회를 확대하고 성공적으로 교육을 마칠 수 있도록 지원을 확충할 필요가 있다. 대학입학에 앞서 개인의 수학능력이나

⁴⁴ 장명선·이애란, 『서울시 북한이탈주민여성 실태조사 및 지원정책방안연구』, p. 254.

⁴⁵ 강장석, 『북한이탈주민 지원사업의 효과성 분석』, p. 100.

⁴⁶ 여성 북한이탈주민에 대한 정책효과를 높이기 위해서는 탈북남성이나 남한여성과의 비교분석을 통해 탈북여성에 유용한 정책조합을 만들어야 한다. 이를 위해서는 이들 집단을 아우르는 종합적인 조사와 자료공유가 필요하다.

적성, 직업전망 등을 고려한 진로교육과 지도가 필요하며, 재학 중 학업이나 대학 생활 전반에 대한 지원도 필요하다. 거주지 보호기간 5년 이내로 제한되고 있는 지원요건을 완화하여 교육기회를 확대하는 것도 고려할 필요가 있으며, 졸업자에 대한 적극적인 취업지원도 필요하다. 단, 다른 교육취약계층과의 형평성 문제 등이 있을 수 있어 종합적인 차원에서의 정책 수립이 필요하다.

2. 중장년층 여성의 직업훈련 강화

직업훈련은 개인의 취업역량을 높임으로써 취업을 촉진할 수 있는 중요한 요인이나, 여성 북한이탈주민에 대한 현행 직업훈련제도는 이러한 역할을 수행하지 못하고 있어 이에 대한 대책이 필요하다. 지원제도에 대한 개편을 통해 취업의사가 없으면서 직업훈련장려금이나 자격취득장려금 수령을 목적으로 직업훈련에 참여하는 경우를 배제해야 하며, 직업훈련이나 자격증 취득이 취업으로 이어질 수 있도록 훈련과정의 개편과 훈련 이수자에 대한 취업지원을 강화할 필요가 있다. 자격증의 실효성을 높이기 위해서는 현실적으로 불필요한 자격증은 지원대상에서 제외하고 취업으로 연계될 수 있는 자격증 분야에 대해 집중적으로 지원할 필요가 있다.

중장년층 여성 북한이탈주민에 대한 직업훈련이 취업확대로 이어지기 위해서는 직업훈련 분야 및 내용이 이들 연령층에 대한 노동시장의 수요와 연계되어야 한다. 직업훈련을 받는 40~50대 여성 북한이탈주민은 대부분 기초 직업능력이 미흡한 저학력·저숙련 노동력으로서 진입 가능한 직종에 한계가 있으나, 많은 경우 육체적 노동이 필요한 업무보다는 사무직을 선호하여 인력수급 불일치(mismatch)가 발생하고 있다. 따라서 노동시장 상황이나 취업전망 등에 대한 교육을 통해 이들의 인식전환을 유도해야 한다. 인력수요가 많고 기술적 진입장벽이 낮은 제조업 기능직이나 보건의료서비스 등 취업유망 분야에 대한 직업훈련을 강화하고, 훈련 이수 후 취업으로 연계되고 취업 후 장기근속이 이루어질 수 있도록 체계적인 지원이 필요하다.

직업훈련 내용에 있어서도 실질적인 직무능력 이외에 직업의식이나 조직생활과 같은 기초적인 교육도 필요하다. 특히 남북한 노동시장의 이질성 - 업무강도와 노동윤리, 조직문화의 차이 등 - 으로 인해 취업 후 적응이 어려운 경우가 많으므로, 직업훈련을 통해 이런 차이에 대한 적응이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 중장년층 여성의 경우 심한 억양차이가 취업확률을 더욱 낮춘다는 점에서, 직무에 따른 용어교육이나 일상적 언어교육도 강화할 필요가 있다.

3. 연령대별 취업애로요인 해소

45세 미만 연령층의 취업을 가로막는 중요한 장애요인은 미취학자녀의 양육문제이므로, 이들의 취업을 촉진하고 경력단절을 막기 위해서는 이에 대한 지원이 필요하다. 미취학자녀의 양육문제는 일반 남한여성에게도 심각한 문제이나, 북한이탈주민의 경우 정보부족이나 경제여건의 취약성으로 인해 문제가 더 심각할 수 있다. 따라서 여성 북한이탈주민의 육아문제에 대한 적극적인 지원이 필요하며, 결혼이주여성을 대상으로 제공되고 있는 다양한 육아지원서비스를 이들에게 확대할 필요가 있을 것으로 보인다. 지역 하나센터와 같은 지역적응기관을 통한 인적 네트워크 형성이나 정보제공, 상담기능 강화도 하나의 방안이 될 수 있다.

45세 이상 연령층에서는 건강문제가 심각한 취업장애요인으로 작용하고 있어, 이에 대한 지원이 필요하다. 여성 북한이탈주민 다수가 외상 후 스트레스 장애와 같은 심리적 어려움을 겪고 있다는 점에서, 물리적 건강뿐 아니라 적절한 심리상담서비스 제공 등을 통한 정신적 건강 지원도 중요하다. 사후적 건강관리뿐 아니라 예방 차원의 건강관리가 중요하므로, 지역사회와 공공시설 등을 이용한 일상적 건강관리를 지원하고 건강관리에 대한 인식 제고와 실천력 강화를 유도할 필요가 있다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

참고문헌

1. 단행본

- 강일규 외. 『북한이탈주민 취업능력 향상을 위한 제도 개선방안 연구』. 한국직업능력개발원, 2004.
- 강장석. 『북한이탈주민 지원사업의 효과성 분석』. 국회예산정책처, 2012.
- 고지영 외. 『경기도 북한이탈주민 생활실태와 취업지원방안연구』. 경기도 가족여성연구원, 2010.
- 국회예산정책처. 『2013년도 부처별 예산안분석 II』. 국회예산정책처, 2012.
- 김연희 외. 『북한이탈주민 정착지원사업 효과성 분석-경제적응을 중심으로-』. 통일부, 2010.
- 박성재 외. 『북한이탈주민의 직업 변동 및 취업지원제도 평가』. 한국노동연구원, 2011.

박성정 외. 『중장년층 여성인적자원 개발 실태와 정책과제』. 한국여성개발원, 2005.
 북한이탈주민지원재단. 『2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석보고서』. 북한이탈주민지원재단, 2011.
 북한인권정보센터. 『2011 북한이탈주민 경제활동 동향 - 취업·실업·소득』. 북한인권정보센터, 2012.
 이금순 외. 『북한이탈주민 적응실태 연구』. 통일연구원, 2003.
 장명성·이애란. 『서울시 북한이탈주민여성 실태조사 및 지원정책방안 연구』. 서울시여성가족재단, 2009.

Becker, Gary S.. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

2. 논문

강창구. “북한이탈주민(새터민)의 정착장애요인 분석을 통한 정착지원 방안.” 『통일문제연구』. 제22권 1호. 2010.
 김창권. “북한이탈주민의 남한노동시장에서의 취업결정요인 연구.” 『경상논총』. 제25권 2호. 2007.
 김화순. “북한이탈주민의 고용에 미치는 요인 연구.” 한국기술교육대학교 박사학위논문. 2009.
 류기락. “한국의 노동시장 활성화 정책 특성과 취업성과: 취업지원서비스와 맞춤형 사회서비스 중심 정책의 비교.” 『한국사회정책』. 제19권 3호. 2012.
 박성재. “북한이탈주민의 한국사회 통합제고를 위한 취업지원제도 개선방안.” 『노동리뷰』. 제91호. 2012.
 박성재·김화순. “북한이탈주민 고용보조금제도 효과성 평가.” 『노동정책연구』. 제12권 1호. 2012.
 박수미. “한국여성의 ‘인적자본’이 취업에 미치는 영향에 대한 연구.” 『한국인구학』. 제25권 1호. 2002.
 박정란. “여성 새터민의 자녀 돌봄과 일: 실태와 지원방안.” 『한민족문화연구』. 제28집. 2009.
 유지웅. “북한이탈주민의 사회적 배제.” 『통일문제연구』. 제47호. 2007.
 이기영. “북한이탈주민의 노동시장활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인.” 『통일문제연구』. 제45권. 2006.
 Borjas, George J.. “The Economics of Immigration.” *Journal of Economic Literature*. Vol.32, No.4. 1994.
 _____. *Labor Economics*. New York; McGraw Hill, 1996.
 Kuhlman, Tom. “The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model.” *Journal of Refugee Studies*. Vol.4, No.1. 1991.

- Parkins, C. R.. “Public Policy Issues in Refugee Resettlement.” *Journal of Religion & Spirituality in Social Work*,. Vol.10, No.3. 1984.
- Smock, Pamela J.. “Gender and the Short-Run Economic Consequences of Marital Disruption.” *Social Forces*. Vol.73, No.1. 1994.

3. 기타자료

- 통계청. 2011년 경제활동인구조사 홈페이지 <http://kosis.kr/abroad/abroad_01List.jsp?parentId=A> (검색일: 2013.02.11).
- 통일부. 북한이탈주민지원정책 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000365>> (검색일: 2013.02.11).

Education and Training of Female North Korean Refugees: *Does It Promote Their Employment?*

Jin-Hwa Jung, Sang-Hee Sohn and Ju-Kwan Lee

This study analyzes the impact of the education and training of female North Korean refugees on their employment and explores ways to promote their employment through education and training. For this purpose, we conducted a survey for female refugees aged 25 to 60 residing in Seoul. Logistic regression analysis was adopted for an empirical analysis of the data of 278 women refugees who were surveyed.

According to the regression results, formal education obtained in South Korea significantly raises the employment probability of females under the age of 45, but not for those over that age. Vocational training and certificates earned through training, on the other hand, have no significant employment-promotion effect for all age groups. For those under the age of 45, parenting preschool children bars them from finding employment. For those 45 and older, the strong Northern accent in speech and poor health status are serious barriers to their employment. The length of residence in the South increases the employment potential of female refugees, as they begin to adapt to the overall system of Korean society, but at a decreasing rate. This holds regardless of age.

It thus follows that policies aiming to promote the employment of female refugees should be tailored to the specific needs of differing age groups of these refugees. For those who are relatively young, expanding formal education opportunities can be an effective strategy to facilitate their employment. Also for this age-group, strengthening child-care support, especially for preschool children, is needed. For those who are middle-aged, enhancing the effectiveness of vocational training and support for the maintenance of health are critical to enhance their employability.

Key Words: Female North Korean Refugees, Education and Training, Certificate, Employment

북한 인구정치의 기원과 식량체제

홍민*

- I. 서론
- II. 인구학적 긴장의 형성: 산업화와 노동력
- III. 인구학적 조정: 인구정치와 통치
- IV. 인구정치의 사회경제적 요인과 결과
- V. 결론

국문요약

본 논문은 1990년대 이전 인구 증가와 식량 공급 사이의 긴장이 고조되었던 북한의 1970~1980년대에 주목하여 이 시기를 전후하여 펼쳐졌던 북한의 인구정치와 식량체제(food regime)의 형성을 설명하는 데 목적이 있다. 이를 위해 우선 해방 전후부터 1980년대까지 북한의 인구 변천과정을 추적하여 사회주의 산업화와 인구 증감 사이의 긴장관계를 파악했다. 이를 통해 한국전쟁 이후 인구의 급격한 증가와 농업생산의 긴장이 1960년대 중반 이후 발생하여 1970년대 들어와 위기로 인식되고 있음을 알 수 있었다. 둘째, 1970년대부터 본격화된 인구에 대한 국가의 생물학적 개입·관리를 위한 담론, 정책, 조치 등을 인구정치(population politics)의 관점에서 살펴 보았다. 증가하는 인구에 대한 대응으로 인구를 통제하고 농업생산성을 높이기 위한 인구담론과 증산

담론이 활발하게 전개되었음을 확인할 수 있었다. 셋째, 1970년대 인구정치의 이면에 존재했던 식량의 생산·분배·소비를 둘러싼 사회경제적 위기를 파악하고 이에 대한 정치경제적, 사회기술적 대응 방식을 분석하고자 했다. 인구에 대한 사회기술적 개입·관리의 다양한 조치들이 주민 일상 차원에서 전개되었음을 확인할 수 있었다. 마지막으로, 이 시기 인구와 식량의 긴장관계와 동학이 북한체제에 사회경제적으로 남긴 결과를 설명하고자 했다. 이 시기 인구정치는 정치적, 사회경제적, 인구사회학적, 사회심리학적 차원의 여러 결과를 남기며 1990년대 식량난을 예고하고 있었다.

주제어: 인구정치, 식량체제, 인구학적 조정, 인구기술적 조치, 인구변동, 인구가동

* 동국대학교 북한학연구소 연구교수

I. 서론

1. 문제제기

1990년대 중후반 발생한 북한의 식량난은 그 수치에서는 차이가 있지만 대규모 아사자를 낳으며 인구학적 손실을 발생시킨 것으로 보고되고 있다.¹ 이 시기 발생한 기근의 직접적 원인으로 보통 농업 생산과 식량 공급의 실패가 지목되고 있다. 사회주의권 붕괴에 따른 무역의 격심한 감소, 과도한 외부 의존에 있던 전략품목 및 에너지 수급의 문제, 비료 부족과 농업 생산성 저하, 계획경제 운영과 농업의 기술적 문제, 자립적 식량수급체계의 문제, 자연재해 등이 복합적으로 식량난과 대규모 아사의 원인과 배경이 되었던 것으로 평가된다. 대체로 이런 분석들은 북한의 기근과 식량수급 사이에 매우 밀접한 상관관계가 있다고 전제하고 있으나, 식량난의 원인을 주로 크게 사회주의권 붕괴이라는 외부 요인과 계획경제 운영의 내적 원인으로 설명하고 있는 데서 공통적이다.

그러나 1990년대라는 국면과 조건을 통해 북한의 기근과 식량난을 설명하는 것도 중요하지만, 한편으로 북한에서 식량과 인구 사이에 존재했던 침예한 긴장의 역사에도 주목해 볼 필요가 있다. 북한 식량난의 원인은 다양한 요인들이 작용한 결과라고 할 수 있으나, 해방 이후 현재까지 북한에서 인구와 식량 사이에 존재했던 긴장과 갈등의 역사는 단순히 역사의 배경으로만 보기 힘든 측면이 있다. 이들의 긴장은 북한 지도부의 정책결정, 체제 운영방식, 제도, 주민 일상 및 신체 등에 지대한 영향을 미쳤다. 다시 말해 인구와 식량의 긴장을 해결하고 통합하기 위한 다양한 조치와 모색들이 지금 우리가 북한체제의 특징들로 언급하는 다양한 모습들을 만들어내는 주요 요인으로 작용했다. 그것은 통치 대상으로서 인구가 ‘먹는 문제’를 통해 새롭게 정의되고 국가의 생물학적 개입·관리의 대상이 되는 것을 의미했다.

본 논문은 1990년대 식량난 이전 인구와 식량 사이의 긴장이 고조되었던 북한의 1970~1980년대에 주목하여, 이 시기를 전후하여 펼쳐졌던 북한의 인구정치와 식량체제(food regime)의 형성을 설명하는 데 목적이 있다. 이를 위해 우선 해방 전후를 시작으로 1980년대까지 북한의 인구 변천 과정을 추적하여 사회주의 산업

¹ 1990년대 북한 식량난으로 인한 인구변동과 관련한 최근 연구로는, 박경숙, “북한의 식량난 및 기근과 인구변동,” 『통일정책연구』, 제21권 1호(2012), pp. 127~156; 박경숙, “경제 위기 전후 북한 주민의 사망률 동태의 특성과 변화,” 『한국인구학』, 제35권 제1호(2012), pp. 101~130; 이 석, 『1994~2000년 북한기근』 (서울: 통일연구원, 2004) 참조.

화와 인구 증감 사이의 긴장관계를 파악하고, 둘째, 1970년대부터 본격화된 인구에 대한 국가의 생물학적 개입·관리를 위한 담론, 정책, 인구기술적 조치 등을 인구정치(population politics)의 관점에서 살펴보고, 셋째, 1970년대 인구정치의 이면에 존재했던 식량의 생산·분배·소비를 둘러싼 사회경제적 위기를 파악하고 이에 대한 정치경제적, 사회기술적(socio-technical) 대응 방식을 분석하며, 마지막으로, 이 시기 인구와 식량의 긴장관계와 동학이 북한체제에 정치적, 사회경제적, 인구사회학적, 사회심리적으로 남긴 결과를 설명하고자 한다.

2. 주요 개념과 분석 틀

가. 인구정치학

인구정치(population politics)는 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 하나는 ‘위로부터’ 통치의 목적으로 인구 증감에 대한 물리적 통제나 강제를 가하는 정치적 결정이나 조치, 법, 제도, 담론 등을 포괄하는 것을 의미한다. 다른 하나는 미시적이고 일상적인 차원에서 그러한 위로부터의 조치에 대응해 그것을 일상적으로 전유(appropriation)하는 행위들이다. 이 둘은 분리된 행위 영역이라기보다는 상호구성적인 것이다. 인구기술학(population technology)은 그러한 통제나 강제를 가능하게 하는 사회기술적 조치, 사물의 사용, 제도화 등을 뜻한다. 그런 측면에서 인구정치와 인구기술학은 ‘통치’로 수렴된다.² 따라서 인구정치는 인구정책과는 구별된다. 인구정책이 출생, 사망, 그리고 인구의 이동과 배치와 관련된 위로부터의 정책이라면, 인구정치학은 인구와 관련한 담론영역과 사회기술적 영역을 포괄하는 정치적 과정을 표현하는 것이다.

본 연구에서는 인구정치를 경제적, 정치적 목적 아래 통치 차원에서 인구 증감에 대한 물리적 통제나 강제를 가하는 정치적 결정, 조치, 법·제도, 담론 등을 포괄하는 것으로 정의한다. 이런 차원에서 본 연구는 1960~1980년대 북한에서 나타났던 인구와 관련한 공식적 국가 담론과 법적·제도적 조치 등이 인구에 어떠한 방식으로 영향을 미쳤는가를 보고자 한다. 또한 인구기술학의 차원에서 국가가 인

² 인구를 통치 대상화하는 안전메커니즘에 대한 푸코의 논의로는, 미셸 푸코 저·오토르망 역, 『안전, 영토, 인구』 (서울: 난장, 2011) 참조. 미셸 푸코의 통치성(governmentality) 개념을 인구정치학의 차원에서 개념화하고 있는 연구로는, 오경환, “모아진 몸-프랑스 제3공화국 인구감소 논쟁으로 본 푸코의 개인, 인구, 통치,” 『서양사론』 제103호(2009), pp. 125~127; Bruce Curtis, “Foucault on Governmentality and Population: The Impossible Discovery,” *The Canadian Journal of Sociology*, Vol. 27. No. 4(2002), pp. 505~533 참조.

구에 개입하기 위해 사용했던 사회기술적 조치, 사물의 사용, 제도화 등을 살펴보고자 한다.

나. 식량체제

식량의 생산단계에서부터 최종 소비에 이르기까지의 여정은 정치적·사회적·경제적·기술적·산업적·문화적 요인들로 이루어진 다양한 행위자들의 연쇄와 그물망으로 이루어져 있다.³ 식량체제론(Food Regime Perspective)은 농업과 식량을 세계적 차원에서 자본주의 발전과의 관계에서 하나의 양식과 ‘체제’(regime)로 이해하는 접근이다. 주로 프리드먼(Harriet Friedmann)과 맥마이클(Philip McMichael)을 통해 체계화되었고,⁴ 이후 다양한 학자들에 의해 경험적으로 분석에 활용되었다. 식량체제는 세계적 차원에서 나타나는 식량 생산과 소비에서의 패턴과 질서를 의미하고, 역사적·지리적·시기적으로 일정하게 나타나는 식량과 관련된 정치경제적 조직들, 제도들, 문화적 담론들을 뜻한다. 식량체제는 농토의 구조적 변화, 지정학적 권력, 국민국가 발전, 자본 축적, 생태학적 변화, 그리고 국가의 식량 섭취 방식의 변화 등과 긴밀하게 연동돼 있다. 식량체제 이론은 이런 패턴들이 헤게모니적 행위지들에 의해 일반적으로 조직되어지고 생산되어진다고 본다.⁵

³ 에릭 밀스톤, 팀 랭 저·박준식 역, 『풍성한 먹거리 비정한 식탁』 (서울: 낮은 산, 2013), p. 8.

⁴ Harriet Friedmann, “World market, state, and family farm,” *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 20, No. 4 (1978), pp. 546~585; Harriet Friedmann, & Philip McMichael, “Agriculture and the state system: The rise and decline of national agriculture,” *Sociologia Ruralis*, Vol. 19, No. 2 (1989), pp. 93~117; Philip McMichael, “Global Development and the Corporate Food Regime,” *Research in Rural Sociology and Development*, Vol. 11 (2005), pp. 269~303.

⁵ 첫 번째 식량체제(1870년대~1910년대)는 외연적 축적을 바탕으로 한 자본주의 세계체제 내부의 식민주의, 국가형성, 고전적 자유주의와 영국의 헤게모니에 의해 작동했다. 아프리카, 아메리카, 호주 등으로부터의 유럽 중심부 국가들에 의한 원자재와 식량 추출을 특징으로 한다. 이는 유럽 중심부 자본주의 발전의 기반이 되었으며, 유럽의 임노동자들에게 식량을 공급하는 체계였다. 두 번째 식량체제(1940년대~1970년대)는 탈식민화, 세계를 1, 2, 3세대로 구분 짓는 냉전, 케인즈주의와 미국 헤게모니에 의해 만들어진다. 1920년대와 1930년대 불황에 의해 제1차 식량체제가 와해되고 제2차 식량체제는 대량생산과 대량소비를 특징으로 하는 포드주의적 축적과 깊은 관련을 맺는다. 화학농업, 석유농업, 기계농업에 기반을 둔 생산주의 모델이 식량 생산에 자리 잡게 되어, 중심부 국가들의 농업 생산이 급격히 높아지게 되었다. 세 번째 식량체제(1990년대~현재)는 신자유주의, 국가사회주의와 냉전의 붕괴, 미국 헤게모니의 쇠퇴와 초국가적 단체들의 부상으로 작동하는 체제이다. 국민국가 단위가 아니라 초국적 기업에 의한 세계 농식품체제에 대한 지배와 관리이다. 이 체제는 초국적 기업들에 의한 식량 생산, 유통, 소비 분야에 대한 지배를 특징으로 한다. 특히 생명공학, 나노기술, 농화학 등의 분야들이 결합되면서 소수의 기업들이 과학기술을 매개로 자연과 생명의 상품화를 가속화하고 있다. 이와 관련해서는, Hugh Campbell, “Breaking New Ground in Food Regime Theory: Corporate Environmentalism,

본 연구는 ‘식량체제’를 농업의 생산과 소비를 특정한 양식으로 구조화하는 정치적·경제적 과정, 이에 대한 규범적 질서와 도덕적 지지, 이런 실천들을 합법화하고 정당화하는 문화정치를 포함하는 개념으로 정의하고자 한다.⁶ 이런 개념을 통해, 북한에서 1970~1980년대 농업의 생산과 소비를 구조화하는 정치경제적 과정, 이를 합법화하고 정당화하는 문화정치적 실천들을 재생산하는 일정한 틀이 어떻게 만들어졌는가를 보고자 한다. 식량의 생산 및 소비와 관련된 기술적·경제적·산업적 조치와 변화는 물론 이와 관련된 정치적·문화적 변화들을 살펴보고자 한다.

II. 인구학적 긴장의 형성: 산업화와 노동력

1. 인구학적 전환: 일제시기

한반도에서 근대적인 의미의 ‘인구학적 전환(demographic transition)’⁷이 시작된 시점은 1920년을 기점으로 볼 수 있다. 조선후기까지의 다산다사(多産多死) 형태의 인구구조가 다산소사(多産小死)로 정착되기 시작한 것이 1920년대부터이다. 1920년 이후의 인구변화는 크게 사망률의 감소와 함께 내부적 인구이동 추이가 주목을 끄는 부분이다. 우선 사망률 감소는 근대적 위생관념이 도입된 결과로 볼 수 있고, 내부 인구이동의 변화는 일본의 경제수탈에 따른 노동력 이동의 결과라고 볼 수 있다. ‘토지조사사업’(1910~1918)과 ‘산미증식계획’(1920~1934)은 조선에서의 지주제를 더욱 강화하는 기폭제가 되었고,⁸ 이는 곧 농민층 대부분을 차지하던 소규모 자작농 및 영세 소작농, 고용농 등이 설 자리를 잃게 하는 농민

Ecological Feedbacks and the “Food From Somewhere” Regime?” *Agriculture and Human Values*, Vol. 26 (2009), pp. 309~319; 김철규·윤병선·김홍주, “먹거리 위험사회의 구조와 동학: 식량보장과 식품안전 문제를 중심으로,” 『경제와 사회』, 겨울호 통권 제96호(2012), p. 19; 박민선, “초국적 농식품체제와 먹거리 위기,” 『농촌사회』, 제19집 2호(2009), p. 9 참조.

⁶ Gabriela Pechlaner & Gerardo Otero. “The Third Food Regime: Neoliberal Globalism and Agricultural Biotechnology in North America,” *Sociological Ruralis*, Vol. 48, No. 4 (2008), p. 352.

⁷ ‘인구학적 전환’은 사망률과 출산률이 모두 높은 단계에서 사망률이 낮은 단계로 인구가 이행하는 기간을 의미한다. 인구전환의 기간과 강도는 경우별로 다양하게 나타난다.

⁸ 일제는 ‘토지조사사업’과 ‘산미증식계획’ 등에 의해 쌀 생산량을 지속적으로 증가시켰다. 농산물의 양적 증대를 통한 일본으로의 이출이 농업정책의 주 초점이었기 때문에 그 과정에서 야기되는 조선 농촌의 빈곤 문제는 그들의 관심사가 아니었다. 토지조사사업은 농촌을 대지주와 소작농의 양대 계급으로 분리시켰으며, 그 과정에서 대부분의 자작농을 소작농으로 하향 전락시켜 고을의 소작료를 물게 함으로써 농업에서 ‘식민자본주의의 수탈구조’가 형성되었다. 유숙란, “일제시대 농촌의 빈곤과 농촌 여성의 출가,” 『아시아여성연구』, 제43집 제1호(2004), p. 69.

층 분해의 가속화를 의미했다.⁹ 이로 인해 농촌에는 생계 방편을 잃은 과잉인구가 퇴적했다.¹⁰

1930년대 중반에 이들 농촌에 퇴적된 과잉인구는 계절적 노동에 종사하거나, 새로운 노동시장을 찾아 도시로 이동했다.¹¹ 비록 1920년대에 근대적 공장제도가 점차 이식되면서 경공업 중심의 공업생산이 증가하고 있었으나, 그 영세성으로 말미암아 곧바로 이들 농촌 과잉노동력이 공장노동자로 전화할 수는 없었다. 따라서 농촌에서 유출된 인구의 대부분은 도시의 근대적 공업부문에 고용되지 못하고 도시외곽에 정착하여 도시빈민층을 형성했다.¹² 이들은 대체적으로 도시외곽의 토막집이나 움막을 치고 생활하였는데, 불결함, 실업, 가난, 질병은 서로 밀접하게 맞물려 있었으며, 일제 식민정부로부터 ‘부랑성’, ‘자유로움’, ‘게으름’의 상징으로 지목되었다. 또 운 좋게 공장에 취업한 경우에도 강도 높은 노동은 농민적 심성이 몸에 배어 있는 이들에겐 맞지 않는 것이었다.¹³

1930년대 중반을 기점으로 광공업부문에 대한 일본 독점자본의 조선 진출과 맞물려 빈약한 북부지역의 노동력을 수급하기 위한 ‘지역간노동수급조정책’(地域間勞務需給調整策, 1934년)이 본격화되면서 북부지역으로의 격렬한 인구 유입이 전개됐다.¹⁴ 일제 강점기 인구이동은 크게 두 가지 유형, 즉 하나는 남부에서 북부로의 이동이고 다른 하나는 농촌지역에서 도시지역으로의 이동이었다.

⁹ 강태훈, “일제하 조선의 농민층분해에 관한 연구,” 『한국근대 농촌사회와 농민마을』 (서울: 열음사, 1988), p. 203.

¹⁰ 광진홍, 『일제의 노동정책과 조선노동자: 1938~1945』 (서울: 신서원, 2001), p. 34.

¹¹ 권태환, “일제시대의 도시화,” 『한국의 사회와 문화』, 제11집(1990), p. 268. 1930~1935년 사이 농촌에서 도시로 이동한 농민은 연평균 6만 명이었으며, 1935~1940년에는 연평균 22만 명이었다고 한다.

¹² 광진홍, 『일제의 노동정책과 조선노동자: 1938~1945』, p. 36.

¹³ 이에 관한 연구로는, 강만길, 『일제시대 빈민생활사 연구』 (서울: 창작과 비평사, 1987) 참조.

¹⁴ 1938년 말 현재, 농민의 계층구성은 자작농 18.1%, 자소작농 23.9%, 소작농 51.9%였으며, 기타 화전민·농업노동자 6.1%였다. 이들 빈농층, 농업노동자는 대체로 80% 정도가 남부지역에 분포하였으며, 총인구의 1/4을 차지했다.

<표 1> 일제 점령기 한반도 북부 지역 인구¹⁵

연도	북부 인구(천 명)	전국합계(천 명)	북부 인구 비율(%)
1920	5,296	17,264	30.7
1925	6,160	19,524	31.6
1930	6,742	21,058	32.0
1935	7,429	22,899	32.4
1940	8,224	24,326	33.8
1945	8,789	25,900	33.9

출처: 『한국지리 총람』 (서울: 국립지리원, 1980), p. 29.

이에 따라 1936~1940년 사이 도시인구는 약 120만 명 정도 증가했으며, 연평균 약 21만 명이 도시로 이동했다. 이들은 거의 남부지역의 농촌 출신자였는데, 특히 경상도와 전라도 출신이 다수를 차지했다. 이 때문에 ‘함경선 초만원’이라는 현상이 빚어지기도 했다.¹⁶ 전시 총동원체제 시기 등록된 노동자는 1941년 5월말 현재 33만 2,246명, 그 가운데 조선인은 27만 8,160명이었으며, 1944년 5월말 현재 조선인 등록자 수는 40만 5,067명이었다.¹⁷ 이 시기 일제의 수탈정책과 전시체제로 인해 발생한 인구이동은 열악한 근대적 공장 노동의 경험, 즉 불안정한 고용, 저임금, 그리고 빈곤이 결합된 것이었다.

여기서 주목할 점은 높은 노동이동률과 짧은 근속기간이다.¹⁸ 노동이동의 원인은, 우선 생활고와 관련된 임금문제였다. 임금조건이 좋은 신설공장이나 일당이 높고 단기 작업하는 토목공사장, 농촌 등으로의 이동이었다.¹⁹ 특히 ‘반농반노(反農反勞)’적 성격의 계절적 이동이 두드러졌다. 두 번째는 노동조건과 관련한 부적응이다. 주로 장시간 노동, 야간작업과 열악한 작업환경 등을 이유로 이동했는데, 이런 조건은 그들이 지닌 농민적·지역적 성향에는 맞지 않았다. 농촌에서 낮 노동

¹⁵ 남성욱, “북한의 식량난과 인구변화 추이, 1961~1998,” 『현대북한연구』, 제2권 1호(1999년), p. 229.

¹⁶ 『매일신보』, 1939년 3월 15일.

¹⁷ 관건홍, 『일제의 노동정책과 조선노동자: 1938~1945』, p. 92.

¹⁸ 1941년 후반 공장노동자의 업종별 월 평균 노동이동률은 식료품(여자) 15.2%, 방직업(여자) 6.5%, 화학 8.3%, 금속 5.8%, 기계 5.2%이었다. 평균적으로 공장 남성노동자의 월 평균 노동이동률은 7.1%이었으며, 1940년대 초 공장노동자의 출근율은 매일 평균 80%정도였다. 공장노동자의 노동이동은 대체적으로 일용노동자를 제외한 미숙련 노동자들이 대다수를 차지했고, 직종별로는 방직업이 높았다. 높은 노동이동률과 연속선상에서 근속기간도 짧았다. 공장노동자의 근속기간은 평균 1년 안팎이었다.

¹⁹ 관건홍, 『일제의 노동정책과 조선노동자: 1938~1945』, p. 128.

에 익숙했던 이들은 야간작업, 장시간의 어두운 작업장 생활에 적응하지 못했기 때문이다. 마지막으로, 질병이 노동이동에 직접적 원인을 제공했다. 피로의 누적, 영양부족, 질병, 부상, 등은 노동이동, 작업장 이탈이라는 개인적·집단적 형태로 나타났다.²⁰ 따라서 이 시기 노동이동은 실질임금 감소, 노동시간 연장, 노동재해 격증 등 감옥이라 불린 작업환경과 식량부족, 병영화 된 노동통제에 그 원인이 있었다고 볼 수 있다.²¹

1910~1945년에 사망력 저하로 초래된 인구의 빠른 자연증가는 토지에 대한 인구의 압력을 가중시켰다. 특히 일본의 식민지 경제정책에 따라 농촌의 경제상태가 점점 악화되자 대규모의 이농현상이 나타나게 되었다. 이 시기에 농촌을 떠난 농민들의 이동 목적지는 주로 만주, 일본, 러시아 등이었다. 우선 1910~1920년에 만주 지방으로 이주해 온 조선인 수는 19만여 명에 달하였다. 또한 1931년 만주사변을 계기로 만주 침략이 노골화되면서 일제는 노동력 착취를 위한 만주 이동을 적극 추진하였다. 1930년대 이후에 만주로의 이동은 경상도를 비롯한 남쪽의 이농민이 그 주류를 이루게 된다.²² 1942년에 만주 조선인은 151만 1,570명으로 파악되고 있다. 한편 1931년 연변 조선인은 39만 5,000명에 달했고 1944년에는 63만 1,000명으로 배 가까이 증가하였다.²³

<표 2> 연변 조선인 인구수(1931~1944)

(단위: 만 명)

연도	1931	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944
인구수	39.5	45.8	47.1	52.3	54.8	58.5	61.7	62.1	63.4	63.1

출처: 유충걸·심혜숙, 『백두산과 연변 조선족-지리학적 연구』(백산출판사, 1993), p. 215; 조혜중 저, 『새인구론: 인구의 공간적·사회적 접근』, p. 97 재인용.

두 번째, 1920년 이후에는 일본으로의 노동이민이 이루어졌다. 1922년 시행된 ‘자유도항제(自由渡航制)’를 기점으로 한국인 노동자의 일본으로의 이동이 급증하기 시작했다. 자유도항제는 값싼 노동력 활용을 위한 인력 확보 차원에서 실시되었다. 1939~1945년에 일본 본토, 사할린, 남양(南洋) 등지로 강제 동원된 한인

²⁰ 1944년 말, 1945년 초 조선질소비료공장 노동자의 퇴직 사유를 보면, 전체 퇴직자 가운데 장기 무단결근이 무려 51%였으며, 흥남금속공장의 경우 퇴직 사유 가운데 사망이 무려 29.7%, 질병이 18.9%로 매우 높은 비중을 차지했다. 광건홍, 위의 책, p. 132.

²¹ 광건홍, 위의 책, p. 107.

²² 권태환·김두섭, 『인구의 이해』(서울: 서울대학교출판부, 1990) 참조.

²³ 조혜중 저, 『새인구론: 인구의 공간적·사회적 접근』(서울: 푸른길, 2006), pp. 96~97.

노동자 수는 72만 4,787명인데 여기에 군인·군속 36만 5,263명을 합하면 강제 동원된 수는 100만 명을 넘는 것으로 추산된다.²⁴ 1913년 3,952명이었던 조선인은 1945년에 210만 명으로, 531배 증가하였으며 일본 식민지 통치기간인 35년 동안 실제로 약 200만의 인구유출이 있었다고 추산된다.²⁵

세 번째, 1905년을 기점으로 활발하게 진행된 러시아로의 이동이다. 1908년 4만 5,397명이었던 러시아 연해주 거주 조선인은 1926년 18만8,480명으로 급증하였다. 주로 초기 순수 농민 이주에서 일본의 식민 통치에 따른 정치적 이유로 이주가 늘어났다. 1937년 연해주 한인들은 큰 시련에 봉착하는데, 소련은 이들을 중앙아시아로 집단 강제이주를 실시하였다. 3만 6,422가구 17만 1,781명이 카자흐스탄(95,256명), 우즈베키스탄(76,525명)에 이주한 것으로 기록되어 있다.²⁶

2. 인구학적 긴장의 조성: 해방~1960년대

가. 한국전쟁과 인구 손실

인구학적 긴장은 인구의 급격한 변화와 사회적 변화 사이의 갈등을 뜻한다. 즉 인구의 단기간 갑작스런 증가나 손실, 이동 등의 변화가 요구하는 사회적 변화를 의미한다. 이런 변화들은 인구의 재생산, 당대 제기되는 산업적 필요 인구, 식량 및 주택 공급 등에 직접적으로 영향을 미치며 다양한 사회적 긴장을 만들어낸다. 한반도의 인구는 일본의 침략과 한국전쟁 등을 통한 자발적 이동과 강제적 이동 및 정치적 이동, 대규모 사망자 발생 등으로 인해 여러 측면에서 사회적 변화를 가져왔다. 한반도에서의 인구 변동은 크게 일제 강점기를 전후해서 만주를 비롯한 세계 여러 지역으로의 이출(emigration) 및 2차 대전 직후의 귀환이동(return migration), 한국전쟁 격변기의 남북이동과 사망, 1960년대 이후 산업화와 도시화 등을 통해 나타났다.²⁷

북한의 인구학적 긴장의 시작은 해방 이후 인구유입과 한국전쟁을 통한 인구 손실 등 급격한 인구변동에서 찾아 볼 수 있다. 전쟁 기간 발생한 인구 손실은 북한의 전후복구와 산업화에 필요한 노동인구의 절대적 부족을 의미했다. 또한 주목할 부분은 전쟁 직후 남북한에서 공통적으로 나타난 출산율 급증과 베이비붐 세대의 형

²⁴ 이문웅, 『세계의 한민족(일본)』 (서울: 통일원, 1996), pp. 65~68; 조혜중, 위의 책, p. 100 재인용.

²⁵ 박재일, 『在日 朝鮮人に關する綜合調査研究』 (1957); 조혜중, 위의 책, p. 101 재인용.

²⁶ 조혜중, 위의 책, p. 98.

²⁷ 위의 책, p. 95.

성이다. 이들은 전쟁이라는 인구 손실과 전쟁 직후 출생률 급증이라는 인구학적 출렁거림을 만들어 이후 인구와 식량 사이의 긴장을 형성하게 하는 요인이 된다.

우선 해방 직후인 1946년 북한지역 인구는 토지개혁, 남한이주, 만주지역 동포 편입 등 각종 정책 실시와 정세 변화에 따른 이동변수를 포함해서 925만 7,000명에 달했다.²⁸ 이어 북한의 인구는 한국전쟁을 통해 113만 명이 감소해 1953년 정전 직후 849만 명이 되었다. 전쟁 기간 인구손실과 함께 전쟁 이후 인구변동의 외부 요인들도 주목해 볼 필요가 있다.

첫 번째, 해외에 있던 조선인들의 귀국이었다. 소련에서 약 6만 명, 중국에서 약 20만 명,²⁹ 그리고 1959년 12월부터 1984년까지 184차례 걸쳐 재일 교포 9만 3,340명을 각각 북송함으로써 인구변동의 외부요인이 발생했다.³⁰ 주목할 부분은 이들 북송된 재일조선인의 거의 전원이 남한 출신이었다는 사실이다(재일조선인 97%가 남한 출신이었다).³¹ 거의가 그때까지 본 적도 없고 친지나 친척도 없는 땅으로 건너간 것이다. 냉전 시기 자본주의 진영에서 공산주의 진영으로 갔던 자발적인 대량 이주의 대표적 사례라고 할 수 있다. 이들의 북송은 남북한 체제경쟁의 결과이기도 했지만 사회주의 경제건설에 필요한 노동력 부족을 해소하기 위한 차원에서도 이루어졌다. 이들의 북송 시기가 주로 사회주의 경제건설이 한창이던 시기에 이루어졌다는 점에 주목할 필요가 있다.

두 번째 인구변동 외부변수로는 한국전쟁 이후 1958년까지 북한 내 잔류했던 중공군(인민지원군)이다. 북한 내 잔류하고 있던 중공군은 37개 사단 약 40만 명 전후였다. 큰 규모의 중공군 잔류의 표면적 이유는 ‘조선정세의 안정’과 ‘복구건설 지원’이었다.³² 중공군의 노동력 제공은 전쟁에서 많은 인구 손실을 입고 다수의 월남인이 발생한 상황에서 노동력 부족에 시달리던 북한에게는 물자원조와 더불어

²⁸ 조선중앙통신사 편, 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1947).

²⁹ 박종철, “귀국자를 통해서 본 북한사회,” 『JPI정책포럼 세미나 발표자료(No. 2012-17)』 (2012. 12. 3), p. 2.

³⁰ 森田芳夫, 『數字が語る在日韓國・朝鮮人の歴史』 (明石書店, 1996). 이들 총 9만 3,340명 중 재일조선인은 8만 6,603명, 그 배우자 혹은 부양가족인 일본인은 6,730명, 중국인 7명이었다.

³¹ 테사 모리스 스즈키 저·한철호 역, 『북한행 엑서터스: 그들은 왜 ‘북송선’을 타야만 했는가?』 (서울: 책과 함께, 2008), p. 33. 1945년 해방 전 일본으로 이출된 인구 약 210만 명 중 종전 후 남쪽으로 귀환한 귀국자 수는 141만 4,258명(1949년 5월 말, 한국정부 발표)이었고, 광복 직후 북한 지역으로 귀환한 수는 351명에 불과했다. 이와 관련해서는, 조혜중, 『새인구론: 인구의 공간적·사회적 접근』, p. 100 참조.

³² 1954년 3월 중국 지원군 총사령부는 “조선인민을 도와 재건활동을 진행할 것에 관한 지시”를 내리고 전후 복구건설 작업에 본격적으로 나섰다. 수많은 중공군 병사들이 건설현장, 농촌 등 곳곳에서 복수사업에 참가했다. “영원불멸의 은공,” 『로동신문』, 1955년 10월 9일.

어 전후부흥에 있어 결정적인 인적 자원이었다.³³ 그러나 1958년 말까지 3차례에 걸쳐 철군이 이루어지는데, 이는 중공군 철수를 한반도에서 모든 외국 군대(유엔군)의 철군과 연계시키기 위한 전략의 일환,³⁴ 중소갈등³⁵ 등이 작용한 결과로 볼 수 있다. 주목할 부분은 바로 중공군 철군과 1958년 이후 소련을 비롯한 외부 원조의 급격한 감소는 재일교포³⁶ 및 중국 조선족 유입정책에 보다 적극적으로 나서는 배경으로 작용했을 가능성이 높다는 점이다. 중국 인민지원군 철군으로 심각한 노동력 부족에 빠진 북한 정부는 중국 조선족들이 북한에 가서 경제건설을 지원해 달라는 의견을 중국 정부에 건의하였고 1958년경부터 조선족 일부를 수차례 이주시켜 약 10만여 명이 귀국했다.³⁷

<표 3> 전후 중공군 철군 현황

철수년도	구분	철수병력
1954년 9~10월	1차 철수	7개 사단
1955년 3~4월	2차 철수	6개 사단
1955년 10월	3차 철수	6개 사단
1958년 (최종철수)	1단계 철수 (4월)	6개 사단(8만 명)
	2단계 철수 (7~8월)	6개 사단, 특별 병중부대(10만 명)
	3단계 철수 (9~10월)	지원군 사령부, 3개 사단, 후방 공급부대(7만 명)

출처: 『로동신문』 (1955. 10. 1., 25., 27.; 1958. 4. 26.; 1958. 8. 15.; 1958. 10. 28.) 참조. 이종석, 『북한-중국관계 1945~2000』, p. 205 재인용.

³³ 중공군의 전후 복구건설 참여로 개수한 공공건물이 881개, 각종 민가를 개축한 것이 45,412간, 교량복구·신축이 4,263개, 제방 개축이 4,096군데(430킬로미터), 수로 보수가 2,295곳(1,200킬로미터)에 달했다. 이종석, 『북한-중국관계 1945~2000』 (서울: 중심, 2000), p. 202.

³⁴ 1957년 11월 모택동과 김일성은 모스크바의 10월 혁명 경축행사에 함께 참석한 것을 계기로 중공군 철수문제를 논의했으며, 여기서 “조선의 정세가 이미 안정되었고, 중국인민지원군의 사명이 기본적으로 완료되었다”고 보고 1958년 완전 철군하기로 합의했다. 양측은 중공군 철수를 한반도에서 모든 외국 군대의 철군과 연계시켜 선전해 나가기로 했다. 이에 따라 북한측이 먼저 남한에 주둔하고 있는 유엔군과 북에 있는 중공군 철수문제를 제기하고, 중국정부는 이를 지지하는 성명을 발표하며 북한정부와 중공군 철군문제를 협의할 준비가 되어 있음을 정식으로 발표하는 수순으로 문제를 처리해 나가기로 했다. 中共中央文獻研究室 編, 『周恩來年譜 1949~1976 (中)』 (北京: 中央文獻出版社, 1997), p. 113; 이종석, 위의 책, p. 203 재인용.

³⁵ 중소갈등에 따라 김일성이 요구하고 모택동이 수용한 것으로 보는 견해로는, 박종철, “중국인민지원군의 철군과 북중관계,” 『한반도 분쟁과 중국의 개입』 (서울: 선인, 2012) 참조.

³⁶ 재일교포 복송정책에 관한 북한의 입장은, 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 18권: 해외교포문제의 빛나는 해결』 (평양: 조선로동당출판사, 1999), pp. 210~234 참조.

³⁷ 박종철, “귀국자를 통해서 본 북한사회,” p. 4.

세 번째 인구변동 외부 변수로는 전쟁고아의 귀국이다. 물론 인구변동에 큰 영향을 미칠 만큼의 숫자는 아니지만 2만 명의 가까운 전쟁고아가 북한으로 귀국했다. 이는 중공군 철수 동시에 논의되었는데, 전쟁기간 중 중국측에서 맡아 양육하던 전쟁고아 2만 명을 귀국시키기 위한 것이었다. 북한측에서 대외문화연락협의회 위원장인 허정숙이 이 협상의 책임을 맡고, 1958년 5월 3일 북한 대표단을 이끌고 중국을 방문해 중국측과 협의한 결과 6월부터 9월말까지 전쟁고아들을 모두 귀국시키기로 합의하고 이후 이행되었다.

이상과 같이 한국전쟁이라는 인구 손실과 외부유입을 통한 인구변동은 주로 전쟁 이후 전후복구와 사회주의경제건설에 필요한 노동력의 확보와 밀접하게 연관돼 있다고 볼 수 있다. 그러나 보다 장기적으로 인구 손실을 만회하기 위한 주요한 노력은 출산장려 정책이었다. 김일성은 “전쟁으로 인한 인명의 손실을 보충하기 위하여 우리 당은 인구증식에 관심을 돌려야” 한다고 강조하며, 모성에 대한 보호와 어린이들에 대한 양육조건을 개선하기 위한 대책들을 세울 것을 주문한다. 또한 전시에 적의 폭격으로 인하여 부상당한 사람들과 전상자들을 치료하며 고아들을 양육하는 사업을 중요한 국가적 및 사회적 사업으로 삼는다.³⁸

나. 인구유동과 노동력 긴장

북한의 인구학적 긴장은 전후복구와 산업화에 필요한 절대적 인구수의 부족도 있었지만, 인구의 유동도 긴장을 조성하는 데 일조했다. 인구 유동은 북한 내 주민들이 국가의 의도와 통제를 벗어나 자유롭게 유동함으로써 산업 인력으로 고착되고 숙련화되지 못하여 본격적인 산업화를 가로막는 요인 중 하나였다. 유동하는 인구를 통제하고 안착시키기 위해서는 국가의 인구에 대한 가독성(legibility)을 높여야만 한다. 국가의 인구에 대한 가독성은 주기적으로 인구의 수를 세고 인구의 구조를 파악하고 인구를 분류하는 등 인구학적 정보를 획득함으로써 사회에 대한 가독성을 높이고 인구를 적절히 배치함으로써 인구를 관리하는 국가 통치술을 의미한다.³⁹

³⁸ 김일성, “모든 것을 전후인민경제복구발전을 위하여,” 조선로동당 중앙위원회 제6차 전원회의에서 한 보고(1953. 8. 5.), 『김일성저작집』, 제8권 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 39.

³⁹ 제임스 C. 스콧 저·전상인 역, 『국가처럼 보기』 (서울: 에코리브르, 2012), p. 20.

<표 4> 1946~1960년간의 북한 인구

연도	총인구(천 명)	인구증가율(%)	성별(%)	
			남자	여자
1946년 말	9,257	100	50	50
1949년 말	9,622	104	49.7	50.3
1953년 12월 1일	8,491	92	46.9	53.1
1956년 9월 1일	9,359	101	47.8	52.2
1959년 12월 1일	10,392	112	48.3	51.7
1960년 말	10,562	117	48.3	51.7

출처: 『조선중앙연감』(평양: 조선중앙통신사, 각년도); 남성욱, “북한의 식량난과 인구변화 추이, 1961~1998,” p. 231 재인용.

우선 한국전쟁 이후 1950년대 말까지 연간 인구 이동률은 5~6%를 보이고 있다.⁴⁰ 전후 복구 이후 본격적인 산업화에 돌입하기 이전 통치의 안정적 기반을 마련하기 위해 인구에 대한 조사가 필요했다. 북한은 1958~1960년 사이에 중앙당 지도사업 명목으로 대대적인 정치사찰을 시행했으며, 1964~1967년 사이에 ‘주민 재등록사업’을 시행했다.⁴¹ 이들 사업은 정치적인 측면에서 인구에 대한 통제 기반을 마련하려는 의도⁴²와 함께 노동의 ‘유동성’을 방지하기 위한 다목적으로 실시되었다고 볼 수 있다.⁴³ 이 시기 노동유동은 도시와 농촌, 그리고 공업과 농업을

⁴⁰ 5~6%의 인구이동률은 연간 이동이 50~60만 명 수준임을 나타낸다. 1980년대 이동률은 역시 5%대를 유지하고 있는데 이는 당시 인구기준으로 연 100만 명 정도가 이동 경험을 한다는 것을 뜻한다. 고성호, “북한의 도시화 과정과 특징,” 『통일문제연구』, 제25호(1996), p. 147.

⁴¹ 이 밖에 북한의 주민 조사사업은 ‘중앙당 집중지도사업’(1958.12.~1960.12.), 3계층 51개 부류 구분사업(1967.4.~1970.6.), ‘주민 요해사업’(1972.2.~1974.), ‘주민증 검열사업’(1980.1.~1980.12.), ‘주민증 갱신사업’(1983.11.~1984.3.) 등이 이루어져 사실상 60년대 후반 이후 인구와 노동이동에 대한 인구에 대한 전반적 통제기능을 확보해 왔다고 볼 수 있다. 1993년 발간된 북한 사회안전부(현 인민보안부) 출판사의 내부 비밀 문건인 『주민등록사업참고서』에서는 기존에 한국에서 알고 있던 계층분류(핵심, 동요, 적대)와는 달리 기본군중, 복잡한 군중, 적대세력잔여분자 등의 3대 계층으로 분류하고 있으며, 그 밑으로 총 56개 부류로 분류하고 있다. “최초공개, 북한 사회안전부刊 『주민등록사업참고서』, 전 주민을 기본군중, 복잡한 군중, 적대세력잔여분자로 분류,” 『월간조선』, 2007년 7월호.

⁴² 정치적 목적에 대한 북한의 설명은 찾기 힘들지만 간접적으로는 “전쟁으로 인하여 주민류동이 복잡하였던 관계로 독재대상들을 철저히 장악하지 못하고 있었다. 독재대상에 속한 자들 가운데서 적지 않은 자들은 이러한 틈을 리용하여 타고장에 가서 자기의 정체를 위장하고 있었다. 어제 날의 황해도의 지주가 경상도출신의 빈농으로 가장하고 평북도에서 살고 있는가 하면 일제 때 함북도에서 순사노릇을 하던 자가 중국동북 지방출신의 로동자로 가장하고 자강도에서 살고 있었다”는 등의 표현을 통해 당시 주민을 대상으로 한 정치적 통제의 목적을 언급하고 있다. 조선로동당출판사 편, 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 제8권: 주체형의 인민정권건설』(평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 264.

⁴³ 1950년대 후반 농업협동화와 협동농장 제도의 확대는 유량성을 제거하기 위한 농민의 주거 이

계절적으로 또는 상시적으로 유랑할 수밖에 없는 그들의 생활고(임금문제)를 보여주는 한편 사회의 어느 곳에서도 이들을 안정적으로 흡인할 수 있는 매력을 주지 못하고 있었음을 보여준다.⁴⁴

그럼에도 북한에서 도시로의 인구이동과 이에 따른 도시화 속도는 1953년과 1955년 사이 연평균 21.4%였으며, 1955년에서 1960년 사이에도 연평균 12.9%로 역사상 유례가 없는 속도로 도시화가 진행되었다. 그 결과 1960년에는 40%를 상회하는 북한 주민이 도시에 거주하게 되었다. 그러나 1960년대 들어 북한의 도시화는 점차 둔해지기 시작해 1970년대 들어서면서 도시화 속도는 거의 정체상태에 머물게 된다.⁴⁵ 이는 1964~1967년 사이의 주민재등록사업의 결과 인구이동이 통제된 것도 있지만 농촌에서 도시로의 이동이 점차 소강국면에 접어든 이유도 있다. 여기에다 교통의 제한적 사용, 도시의 자족적 기능화,⁴⁶ 출산을 저하 등에 기인한다고 볼 수 있다.

한편 인구학적 긴장 형성에서 중요한 것은 산업부문간의 노동이동과 노동력 부족 현상이다. 산업부문간 노동이동의 경우, <표 6>을 보면 해방 직후 1946년에는 전체 산업인구의 4분의 3 정도가 농업인구였지만 농업협동화 등 사회주의적 개조가 완료된 후 1960년 농업인구는 44.4%로 줄었다. 그로부터 27년 후인 1987년에는 전체 비중에서 25% 정도로 줄었다. 또한 <표 5>에서 보듯이 도시 인구는 1953~1987년 사이 10배 가량 증가한 반면 농촌 인구는 큰 변동이 없었다.

동의 통제를 함축하고 있었다. 1950년대 후반 ‘노동대장’, ‘노동수첩’ 작성, 노동법규 제정과 1970년대 초반 주민등록사업을 바탕으로 ‘려행증법’이 제정, 자유로운 이동을 철저히 제약한 점도 노동유동과 밀접한 관련이 있다.

⁴⁴ 노동유동성의 심각성과 관련해서는, 김연철, 『북한의 산업화와 경제정책』 (서울: 역사비평사, 2001), pp. 125~126.

⁴⁵ 고성호, “북한의 도시화 과정과 특징,” p. 144.

⁴⁶ 근대 도시의 특성인 도시간 도로망을 통한 상호의존적 체계가 북한은 상대적으로 부재하다. 가령 평양과 함흥, 원산 등 일부 동해안 도시를 제외하고는 거의 교역이 제한적인데도 있다. 김일성이 언급했듯이, 모든 도시는 자족적이어야 한다는 목표를 달성하기 위하여 정책적으로 시·군 단위의 생산·유통체계를 유도하였기 때문으로 볼 수 있다. 사회과학출판사 편, 『위대한 수령 김일성동지의 생산력배치에 관한 탁월한 리론』 (평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 16~24.

<표 5> 북한의 농촌 및 도시인구의 추이

	1953	1956	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987
도시	1,503 (17.1)	2,714 (29.0)	4,380 (40.6)	5,894 (47.5)	7,924 (54.2)	9,064 (56.7)	9,843 (56.9)	11,087 (59.0)	11,530 (59.6)
농촌	6,988 (82.3)	6,645 (71.0)	6,409 (59.4)	6,514 (52.5)	6,695 (45.8)	6,922 (43.3)	7,455 (43.1)	7,705 (41.0)	7,816 (40.4)

출처: 김두섭 외, 『북한 인구와 인구센서스』 (서울: 통계청, 2011), p. 154.

<표 6> 북한의 직업별 인구구성 추이

	1946	1949	1953	1956	1960	1963	1986	1987
노동자	12.5	19.0	21.2	27.3	38.3	40.1	56.3	57.0
사무원	6.2	7.0	8.5	13.6	13.7	15.1	17.0	16.8
농업협동조합원	-	-	-	40.0	44.4	42.8	25.9	25.3
개인농민	74.1	69.3	66.4	16.6	-	-	-	-
협동단체가입 수공업자	-	0.3	0.5	1.1	3.3	1.9	0.9	0.9
기타	7.2	4.3	3.4	1.4	0.3	-	-	-

출처: 1946~1960년: 『1946~1960 조선민주주의인민공화국 인민경제발전통계집』, p. 19; 1963년: 『북한경제통계집(1946~1985)』, p. 109; 1986~1987년: N. Eberstadt, "Population and Labor Force in North Korea: Trends and Implications," Presented at the conference on *The Present and Prospects of North Korean Economy* (Seoul: KDI, October, 1991), pp. 200~253, 양문수, 『북한 경제의 구조』 (서울: 서울대출판부, 2001), p. 132 참조.

북한의 공업화는 농업부문에서 공업부문으로의 대대적인 노동력 이동을 수반하는 것이었다.⁴⁷ 당시 농업부문의 생산을 뒷받침할만한 이 부문 인구의 부족도 있었지만, 1950년대 후반 이후 농업부문에서 공업부문으로의 급속한 산업간 인구 이동은 농촌의 노동력 부족을 이후 상당 기간 구조화하는 것이었다. 결국 인구는 한국전쟁 이후 급속하게 증가하는 데도 불구하고 노동력 부족 현상이 지속되는 구조가 1970년대 이후까지 지속되었다. 이것은 1950년대 태어난 세대가 1970년대까지는 대부분 비생산 인구로 있다는 점과 많은 수의 청년들이 군대에서 장기간 복무한다는 점에서 인구 증가 속도와 양에 비해 노동력은 1970년대 전까지 매우

⁴⁷ 양문수, 『북한경제의 구조』, p. 133; 이영훈, "북한의 경제성장 및 축적체제에 관한 연구(1956~1964)-Kaleckian CGE 모델 분석-", 고려대학교 대학원 경제학과 박사학위 논문(2000), p. 55. 그러나 농촌 노동력의 공업 노동력으로의 유입을 의도하지 않은 결과라고 분석하는 시각도 있다. 김성보는 "식량의 자급자족 정책을 실현해야 하는 조건에서 농업의 희생을 전제로 하는 농촌에서의 인구유출정책은 의도적으로 추진될 수 없었"으며, "본래 적극적으로 의도한 바는 아니었지만 농업인구의 도시이동을 통한 공업부문의 노동력 확보라는 성과를 얻을 수 있었다"고 주장한다. 김성보, "북한의 토지개혁과 농업협동화," 연세대학교원 사학과 박사학위 논문(1997), pp. 245~252.

부족한 상태에 있었다고 할 수 있다. 다시 말해 인구의 높은 자연증가율에 비해 비생산 인구가 많다는 점과 농업에서 공업으로의 산업부문간 인구이동으로 1970년대까지 농촌 노동력 부족은 심각한 것일 수밖에 없었다.⁴⁸

1950~1960년대부터 가시화 된 농촌의 노동력 부족을 메우고 공업부문의 안정적 노동력 확보를 위해 임시방편적으로 양 부문의 노동력 부족을 봉합하는 방안이 모색될 수밖에 없었다. 그것은 ‘농촌 노력지원’이라는 대대적인 계절적 노력지원체계였다. ‘농촌 노력지원’을 통한 산업간 노동력 불균형을 계절적으로 봉합하는 체계가 점차 제도화·일상화 된 것이다.⁴⁹ 주요 전략적인 중앙 공장·기업소 부문의 노동력을 제외한 지방 공장·기업소 노동자, 군인⁵⁰과 학생, 유휴 여성 노동력 등 전 주민을 대상으로 한 광범위한 농촌 지원체계였다.⁵¹ 이런 지원체계는 결과적으로 농업생산의 부실을 가져오는 요인이 되기도 했다.

정리하면, 1950년대 중후반 이후 나타난 북한의 인구학적 긴장은 우선 전쟁으로 인한 인구 손실의 여파가 가장 큰 원인이었다. 전후 출산 인구의 노동력화는 최소한 20년 간 시간을 요구했다.⁵² 사실상 이들 전후 ‘베이비붐 세대’가 본격적으로 노동력으로 투입될 수 있는 시기인 1970년대 초까지 이들은 국가가 전적으로 부양해야 하는 비생산 인구이다. 김일성은 줄곧 이들 세대에 대한 의무교육 부담과 국가 부양의 힘겨움을 토로한 바 있다. 다시 말해 1970년대 초반까지 인구의 높은 자연증가율과 상관없이 이들은 연령상 노동력 부족을 대체할 수 없었다.

둘째, 청년 남성의 군대 동원도 노동력 부족을 가져온 구조적 요인이었다. 장기간의 복무기간은 노동력 부족을 가중시켰다. 또한 농촌 노동력의 부족은 제대군인을 도시나 공장에만 배치하였기 때문이기도 하다.⁵³ 한편 군대 인구의 과중한 비

⁴⁸ 김일성, “군협동농장경영위원회를 더욱 강화발전시킬데 대하여(1962. 11. 13),” 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제2권 (평양: 조선로동당출판사, 1970), p. 456.

⁴⁹ 농촌 노력지원에 대한 제도적 장치에 대한 것은, 『조선민주주의인민공화국 법률제도(로동법제도)』 (평양: 사회과학출판사, 1994), pp. 119~120 참조.

⁵⁰ 군의 농사지원의 전통에 대해서는, 이대근, 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나: 김정일 시대 선군정치와 군부의 정치적 역할』 (서울: 한울아카데미, 2003), p. 111 참조.

⁵¹ 김일성, “평안남도는 사회주의건설의 모든 전선에서 앞장에 서야 한다(1969. 2. 15),” 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제3권 (평양: 조선로동당출판사, 1970), p. 490.

⁵² “정전직후에 태어난 아이들이 지금 대체로 열다섯살, 열여섯살 잡히는데 이들이 생산에 참가하게 되려면 아직도 두세해 더 기다려야 합니다. 1971년부터는 해마다 로력이 한 30만명씩 늘어나게 되는데 이때에 가서는 나라의 전반적인 로력사정도 좀 풀리게 되고 농촌경리부문에서도 장정로력이 적지 않게 늘어나게 될 것입니다.” 김일성, 『사회주의경제관리문제에 대하여』, 제3권 (평양: 조선로동당출판사, 1970), p. 469.

중에도 불구하고 전력의 안정성은 해소되지 않아 1958년 중공군 철수 이후의 전력 감소를 완충하기 위한 대책으로 1959년 예비군 성격의 노동적위대를 조직하고 1963년 민간군사조직인 교도대를 조직했다. 한편 군 병력의 동원을 통한 군의 건설 참여와 노동력 대체도 일상화되었다.⁵⁴

셋째, 공업화 정착단계에서 계획경제의 운영상에서 나타났던 비생산부문과 관리부문 일군들의 비대화 역시도 노동력 부족을 가져오는 요인 중 하나였다. “쓸데 없는 기구를 잔뜩 늘여 생산에 참가하지 않는 사무원 비중”을 높인 까닭이다.⁵⁵ 이것은 계획경제 운영상에서 고질적으로 나타났던 생산의 불확실성에 대응한 공장·기업소의 노동력 축장과도 연계되어 노동력의 부족을 가져오는 요인으로 작용했다.⁵⁶

Ⅲ. 인구학적 조정: 인구정치와 통치

1. 인구학적 겨울의 도래

1970년대 들어 북한에 갑작스럽게 ‘인구학적 겨울’(demographic winter)⁵⁷과 유사한 양상의 인구성장률 감소가 도래하기 시작한다. 출생률과 인구성장률이 1950~1960년대 가파른 상승세에서 급격하게 하강하기 시작한 것이다. 이런 인구학적 지표에서 나타난 변곡점은 이 당시 인구에 대한 국가의 통치 기술들에서 확인된다. 1970년대 초중반부터 북한에서 ‘피임혁명’이라 할 만한 변화가 일어났다. 그것이 피임혁명인 이유는 그 이전까지 국가의 기획 아래 의도적인 피임이 이토록 대대적으로 시행된 적이 없었기 때문이다.

북한에서 1955~1960년 사이 인구의 자연증가율은 15.3%로 상당히 높은 수준

⁵³ 김일성, “농촌에 대한 로력지원사업을 전인민적 운동으로 벌리며 건설에 대한 지도체계를 고칠 데 대하여(1963. 1. 7.),” 『김일성저작집』, 제17권 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 44.

⁵⁴ 군의 경제참여의 전통에 대해서는, 이대근, 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나: 김정일 시대 선군정치와 군부의 정치적 역할』, p. 109.

⁵⁵ 김일성, “농촌에 대한 로력지원사업을 전인민적 운동으로 벌리며 건설에 대한 지도체계를 고칠 데 대하여,” p. 44.

⁵⁶ 박형중, 『북한의 경제관리체제: 기구와 운영·개혁과 변화』 (서울: 해남, 2002), p. 61.

⁵⁷ 인구학적 겨울(인구한파)은 인구학적 전환 후반기에 한 나라의 사망률은 안정세를 보이지만, 출생률이 지속적으로 줄어드는 현상을 의미한다. 이로 인해 인구고령화가 비교적 빠르게 진행된다. 이런 현상은 산업화와 도시화가 고도화된 단계와 맞물려 진행된다는 점에서 북한보다는 선진국형 현상이라고 할 수 있다. 여기서는 북한의 인구 출생률이 갑작스럽게 줄어드는 현상을 은유하기 위한 차원에서 사용한다.

을 기록했다. 한국전쟁 이후의 베이비붐 탓으로 1954~1958년에는 출생률이 40%를 상회하는 급격한 상승이 있었다. 이들이 1970년대 초반부터 성인 노동자로 대부분 충원되는 인력들이라고 볼 수 있다. 그러나 1959년과 1970년 사이 출생률의 지속적인 상승세는 1970년대 초에 들어와 소강국면으로 접어들더니 1975년부터 1980년도까지 급격한 감소를 보이게 된다.

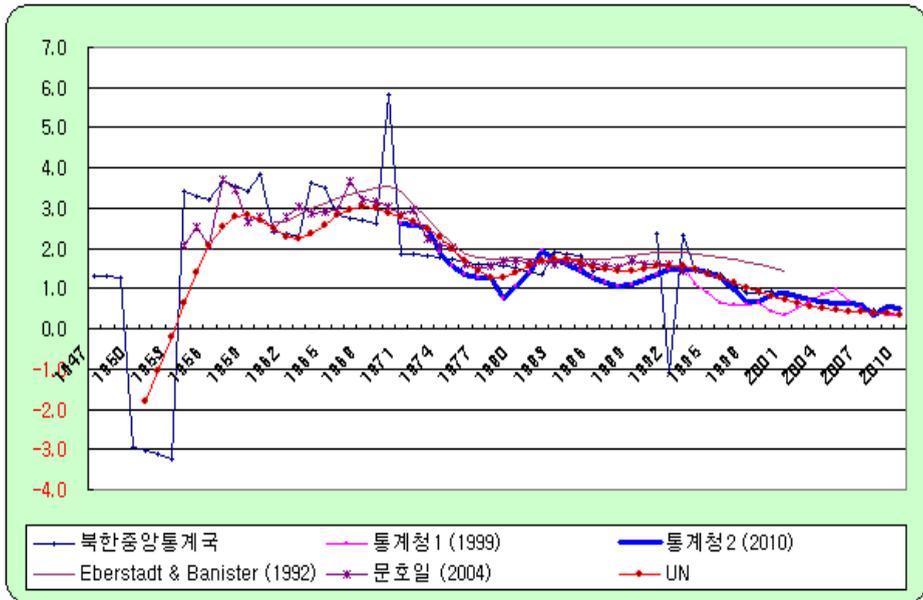
출생률의 급격한 하락은 1970년대 초반을 기점으로 인구 억제를 향한 모종의 힘이 작용했음을 뜻한다. 이것과 관련한 직접적인 언급은 우선 북한의 인구연구소 소장의 언급을 통해서 확인할 수 있다. “1970년대 초 김일성 주석은 인구증가율을 지금보다 낮추는 것이 좋다고 언급”했는데, 그 이유는 당시 “인구증가율은 상당히 높은 수준에 달하고 있었”고 이에 따라 “출산력을 억제하기 위한 방안이 (이 시기) 논의되기 시작했다”⁵⁸는 것이다.

그는 또 이것이 “사회주의 경제건설의 현실적 요구에 따른 것”으로 “사회주의 경제건설의 과정에서 대부분의 여성이 취업하였고 만혼의 경향이 일기 시작”했기 때문이라는 설명하고 있다. 따라서 그것은 인위적인 정책이 아니라 자연스러운 가족단위의 선택이었다는 것이다.⁵⁹ 그러나 이 시기를 전후하여 인구담론과 다양한 조치들은 국가가 적극적으로 출산억제를 위해 노력한 흔적을 남기고 있다.

⁵⁸ 문호일, “북한에서의 인구조사와 연구사정,” 『KDI북한경제리뷰』, 2002년 5월호(원제: “北鮮民主主義人民共和國における人口調査と研究事情”, 文胡一, 『アジア經濟』, 2002. 4), pp. 69~70. 이 보고서는 2000년 7월 29일 평양고려호텔에서 있었던 북한 인구연구소 소장 홍순원과의 인터뷰에서 밝혀진 내용이다.

⁵⁹ 위의 글, p. 70; 국가안전기획부, 『북한총인구 판단(1970~2030년간)』 (서울: 국가안전기획부, 1986), p. 12.

<그림 1> 1946~2010 북한 인구성장률 추이



출처: 통계청 보도자료, “북한 인구와 인구센서스 분석,” (통계청, 2011. 3. 22.), p. 2; 김두섭 외, 『북한 인구와 인구센서스』, p. 22.

2. 인구증가에 대한 담론과 인식의 변화

김일성의 담화에서 나타나는 변화를 통해 북한이 이 당시 인구에 대해 가졌던 인식의 단면들을 엿볼 필요가 있다. 우선 1953년 한국전쟁 직후부터 1965년 전까지의 담화에서는 인구에 대한 압박이 표면적으로 감지되지는 않고 있다. 이 시기 김일성은 오히려 전쟁으로 인한 인명 손실을 보충하기 위한 ‘인구증식’을 강조하며 각종 시책을 적극 추진할 것을 주문하고 있다. 또한 1960년대 초반에는 노동력 원천을 확보하는 데 있어 현재의 인구증가율이 미약하다고까지 보고 있다.

두 번째 1965년부터 1968년의 기간에는 이전 시기와는 다소 다른 차원에서 높은 인구증가율을 언급하며 현실적인 차원에서 빠른 경제 성장만이 미래의 일자리를 보장할 수 있음을 강조하기 시작한다. 1965년에서 1970년도 사이의 북한 인구의 자연증가율은 최고조에 달했다. 이 시기 증가율로만 본다면 김일성에게 인구는 긍정적 측면보다는 현실적인 문제로 인식되기에 충분하다고 볼 수 있다.

<표 7> 인구 증가와 관련한 김일성의 주요 언급

언급시기	『김일성저작집』 주요 내용
1953. 8. 5	전쟁으로 인한 인명의 손실을 보충하기 위하여 우리 당은 인구증식에 관심을 돌려야 하겠습니다.
1962. 1. 22	지금 군에 인구가 얼마 있는데 앞으로 몇 해 동안 얼마나 늘겠는가를 예견하고 인구를 조절하는 대책을 세워야 합니다. 만일 인구가 모자라면 인구를 늘이기 위한 대책도 세워야 합니다.
1963. 3. 22	로력원천이 매우 적으며 지금의 인구증가률을 가지고는 생산확대에 요구되는 로력을 원만히 보충할 수도 없습니다.
1965. 1. 11	우리나라에서는 인구의 증가률도 매우 높습니다. 새로 태어나는 사람은 많지만 죽는 사람은 지난날보다 썩 적어졌습니다.
1968. 5. 11	나라의 경제를 상당한 정도로 발전시키지 않고서는 그리고 경제를 계속 빠른 속도로 발전시키지 않고서는 인구의 자연증가에 따라 끊임없이 늘어나는 노동능력 있는 사람들에게 일자리를 보장하여 줄 수 없습니다.
1970. 11. 12	지금 우리나라에서는 인구가 해마다 몇 십 만 명씩 늘어나고 있는데 이것은 좋은 일입니다. 우리는 인구가 2,000만 명으로 늘어나도 좋고 3,000만 명으로 늘어나도 좋습니다. 문제는 모든 사람들을 다 잘 먹이고 잘 입히는 데 있습니다.
1973. 2. 28	우리는 남조선 당국자들처럼 인구가 많다고 하여 다른 나라에 사람을 팔아먹을 수 없습니다.
1975. 4. 12	인구의 절반이상을 국가의 부담으로 키우고 교육하지니 재정지출이 많은 것은 사실입니다.
1978. 4. 3	만일 새땅을 계속 얻어내지 않는다면 날로 늘어나는 인구를 먹여살릴 수 없습니다. 이렇게 되면 우리나라는 식량을 자급자족하는 나라로부터 수입하는 나라로 될 것입니다.
1980. 3. 26	우리나라에서 인구증가률이 아직도 좀 높은 것 같습니다... 우리나라에서는 인구증가률을 지금보다 좀 더 낮추는 것이 좋을 것 같습니다.

세 번째 시기인 1970년도에서 1975년 사이에 이르면 김일성은 보다 직접적으로 인구 증가에 대한 불안감을 드러낸다. 직접적으로 인구 억제를 요구하고 있지는 않지만 늘어나는 인구에 대한 국가 부담에 대해 지속적으로 환기를 시키고 있다. 해마다 인구가 몇 십 만 명씩 늘어나고 있고 있어 좋긴 하지만 문제는 먹이고 입히는 것임을 강조하고, 인구의 절반 이상에 해당하는 비생산 인구인 미취학 어린 이들과 학생들에 대한 국가 재정 부담이 많음을 강조하고 있다. 1960년대 후반에

비해 인구 증가에 대한 부정적 경향이 두드러지기 시작했다고 볼 수 있다.

네 번째 시기인 1975년 이후로는 노골적으로 인구 증가율이 너무 높다고 언급하며 보다 심각하게 문제화를 하고 있다. 가령 “새땅을 계속 얻어내지 않는다면 날로 늘어나는 인구를 먹여살릴 수 없”고 “식량을 자급자족하는 나라로부터 수입하는 나라로 될 것”이라고 인구 증가에 따른 식량 부족의 위기인식을 직접적으로 드러내고 있다. 더 나아가 1980년도에는 “인구증가률을 지금보다 좀 더 낮”출 것에 대해 보다 직접적으로 강조한다.⁶⁰ 이미 이 시점은 인구에 대한 생물학적 개입을 위한 직접적인 행정조치와 다양한 사회경제적 조치를 시행하고 있던 시기이다.

3. 인구정책과 피임혁명

김일성의 인구 증가에 대한 담론 변화, 그리고 인구 지표상에 뚜렷하게 나타난 인구 하락의 변곡점은 구체적으로 북한 주민들에 대한 인구기술적 조치의 결과였다. 구체적으로 1970년대 초중반부터 국가기관과 행정 관료들에 의해 대대적인 피임서비스가 주민들에게 제공 또는 강요되기 시작했다. 여성용 피임기구가 배급되었고, 각 산원에 피임을 담당하는 부인상담과가 설치되고, 의료시스템의 가장 기층에 해당하는 진료소를 통한 여성 피임기구(루프) 시술과 대중교양이 실시되기 시작했다. 또 하나 획기적인 내용은 ‘중절’의 허용이었다. 지금까지 공식적으로 인정되지 않던 중절은 까다로운 전제조건이 붙긴 했지만 1973년부터 법적으로 허용됐다. 일종의 출산억제의 드라이브가 전면화 되기 시작한 것이다. 인위적으로 국가가 인구에 대한 생물학적 개입을 본격화한 것이다.

중등교육 과정에서 임신과 관련한 생리학 교육이 실시되고 각 산원에 부인상담과를 설치하고 무료로 피임서비스를 제공한 사실, 그리고 ‘중절’을 허용한 조치였다.⁶¹ 1970년대 중후반부터는 보다 구체적이고 적극적인 출산억제정책이 시행되었다. 보건요원, 의료인, 여맹위원회 등을 통하여 3자녀 낳기가 권장되었다. 1978년을 기점으로 출산억제정책은 더욱 강화되어 권장 자녀수가 1~2명으로 줄었으

⁶⁰ 김일성, “올해 국가예산을 바로세울데 대하여(1980. 3. 26.),” 『김일성저작집』, 제35권 (평양: 조선로동당출판사, 1987), pp. 79~80.

⁶¹ 문호일, “북한에서의 인구조사와 연구사정,” p. 70. 이밖에 국가사업으로 출산억제 정책이 실시되었다는 증거는 탈북자 인터뷰에서도 밝혀지고 있다. 증언에 따르면 1978년 김정일은 ‘하나도 낳지 않아도 좋습니다. 하나는 좋습니다. 둘까지도 괜찮습니다. 셋이상은 염치가 없습니다’라는 구호를 통해 출산억제정책의 실시를 촉구한 바 있다고 했다. 김만철, 간담회 내용 (서울: 한국보건사회연구원, 1992년 8월 19일); 정기원, “남북한 인구구조의 변화,” 『분단반세기 남북한의 사회와 문화』 (서울: 경남대국동문제연구소, 1996), p. 41.

며, 자궁내 피임기구가 적극적으로 보급되기 시작했다.⁶² 이 시기부터 여성들의 법적인 혼인연령도 상향조정됐다. 1980년대 이르러 출산억제정책을 보다 강화하고 2자녀 이하의 출산을 권장하였다.

<표 8> 북한 인구정책의 변화과정

기간	인구정책
1960~1965	<ul style="list-style-type: none"> 출산장려정책 다자녀 어머니 표창 쌍둥이 출산시 양곡배급 확대 및 생활보조
1966~1970	<ul style="list-style-type: none"> 출산장려정책
1971~1975	<ul style="list-style-type: none"> 소극적 출산억제정책 가족계획의 소극적 계몽
1976~1980	<ul style="list-style-type: none"> 적극적 출산억제정책 보건요원, 의료인, 여맹위원회를 활용하여 3자녀 낳기 권장 4번째 자녀부터 양곡을 차등 배급 재래식 피임법 및 자궁내 피임장치 보급 여자 혼인연령을 22세 이상으로 상향 조정(대학졸업자 26세 이상)
1981년 이후	<ul style="list-style-type: none"> 출산억제정책 강화 보건요원, 의료인, 여맹위원회를 활용하여 1~2자녀 낳기 권장 4번째 자녀부터 양곡을 차등 배급 자궁내 피임장치 적극적 보급 인공임신중절 성행
1993~1999	<ul style="list-style-type: none"> ‘고난의 행군’, 대규모 아사(60~200만 추정)
2000년 이후	<ul style="list-style-type: none"> 출산장려정책 국가 인구조사 사업 지방 군인민위원회 주민 인구 조사 사업

이 시기 인구에 대한 국가의 인구기술적 개입은 면접조사를 통해서도 확인되었다. 가령 이 시기를 경험한 탈북자의 경우 1970년대 이후 소위 ‘가락지’, ‘환’(루프)이라고 하는 피임기구를 인민반장이 동사무소를 통해 주민들에게 시술하였던 경험을 전하고 있다. 구체적으로 병원에서 의사가 나오고 누구의 집에서 시술이 이루어진다고 하면 가서 간이 막을 치고 루프를 시술하였다고 한다. 이런 시술은 1970년대부터 1980년대까지 광범위하게 이루어졌다고 한다. 이런 증언은 김일성의 언급을 통해 발견되는 인구에 대한 언급과 정책들이 실제로 당시 주민들에게

⁶² 정기원, 위의 글, p. 41.

어떻게 행정적인 손길로 가 닿았는지를 보여주는 사례라고 할 수 있다.

의사들도 자기 맡은 단위 있어요. 담당의사라는 게 있거든요. 한 인민반에 몇 개, 인민반에 한명 씩 나와서 ‘산아제한 하라.’ 그래 하는데, 주사를 어디다 놓고 어떻게 하고 그 다음에 주는 것도 있어요. 피임 그런 것도 내주고… 가가호호 집집마다 다니면서… 병원에서 어느 날 나와서 해라. 네 그렇게 했어요… 내가 아이를 낳을 때니까, 1980년도부터 1985년도 사이요.(탈북자 면접 사례2)⁶³

대학… 1970년대, 1980년대 사이 같아요. 우리 어머니가 우리 막내 1971년도에 낳는데요, 환이 없었어요. 그때… 하여튼 동네 아줌마들 다 불러서 한 집에서 막 피임을 일부러 막 넣었어요. 선생들 일부러 와서 이거 환을 막 넣어준 적이 있어요… 그 땐 제가 어른 같지 않은데. 대학 다닐 땐가. 하여튼 어디 갔는가 그러니까 모두 환 넣으러 간다고. 엄마도 이려고. 우리는 가락지라고 그래요. 북한에서는. 가락지 넣으러 간다. 그때 무슨 말인지 알았어 그거… 동사무소 가서 지시받고 오거든요. 그 인민반장도 병원에서 오늘 그 반에 우리 오늘 가락지 넣을라 나간다 말하거든요. 병원에서. 그래 인민반장이 누구네 집 모이라고 그러는 거지. 그래서 뭐 이제 막는 것도 없이 하여튼 대충 이렇게 해 놓고, 아줌마들 기다리고 이렇게 하는 제 기억이.(탈북자 면접 사례3)⁶⁴

IV. 인구정치의 사회경제적 요인과 결과

1. 인구증가와 농업생산량의 긴장

1970년대 초중반부터 본격화된 인구정책의 변화는 한국전쟁 이후 끊임없이 노동력 부족을 경험해 왔던 북한에게는 민감한 사안이었음이 틀림없다. 그렇다면 이러한 정책 변화의 배경은 무엇일까. 김일성의 언급들로부터 위기인식의 단편들을 읽어낼 수 있다. 핵심은 늘어나는 인구에 대한 식량의 수급 문제였다. 시기별로 살펴보면, 우선 1960년대 초반만 하여도 김일성은 인구 증가와 식량 문제에 대해 긍정적이었다. 가령 1961년만 해도 주민들에게 식량을 공급하고도 약 30만 톤의 알곡예비를 마련하였으며, 과거에는 “식량이 모자라 해마다 다른 나라에서 쌀을 수입해 왔으나 지금은 인구도 많이 늘어나고 군대도 많지만 식량을 사오지 않고 자기의 것으로 먹고 살 수 있게”⁶⁵ 되었다고 말하고 있다. 1965년에도 다음 해에

⁶³ 구술자 박금숙(가명) 1954년생, 함경북도 함흥시 출신 (면담일자: 2012. 7. 13.).

⁶⁴ 구술자 조성희(가명) 1957년생, 함경북도 함흥시 출신 (면담일자: 2012. 7. 12.).

⁶⁵ 김일성, “우리 나라의 정세와 몇가지 군사과업에 대하여(1961. 12. 25.),” 『김일성저작집』, 제15

는 알곡 550만 톤의 생산을 예상하며 인민들을 배불리 먹이고도 40~50만 톤의 알곡을 가축의 먹이로 쓸 수 있을 것이라고 낙관을 한다.⁶⁶

그러나 다음 해인 1966년에는 태도가 돌변하여 “인구가 계속 늘어나는 조건에서 알곡을 먹이로 많이 쓰기는 곤란”⁶⁷하다고 언급하더니 1968년에는 “자연을 개조하여 알곡생산을 늘이는 방법으로 늘어나는 인구를 먹여살려야” 함을 강조하기 시작한다. 특히 간석지 개간을 통해 “후대들에게 인구가 늘어나도 잘 살 수 있다는 전망을 안겨” 주어야 한다고 언급한다.⁶⁸ 1969년에는 “해마다 인구가 많이 늘어나고 있음”을 상기시키며 “인구를 먹여 살리기 위하여서는 간석지를 일구어 새 땅을 얻어내는 것과 함께 지금 있는 땅의 리용률을 높이기 위한 토지건설사업을 잘하여야” 함을 구체적으로 강조한다. 이상에서처럼 1960년대 말까지 김일성의 언급을 통해 증가하고 있는 인구나 식량생산 사이에서의 위기의식을 엿볼 수 있다.

1970년대 들어와서는 보다 직접적으로 늘어나는 인구에 비해 농업생산이 빨리 올라가지 못하는 것을 ‘엄중한 문제’로 언급하기 시작한다.

지금 우리 나라에서는 인구가 해마다 몇십만명씩 늘어나고 있는데 이것은 좋은 일입니다. 우리는 인구가 2,000만 명으로 늘어나도 좋고 3,000만 명으로 늘어나도 좋습니다. 문제는 모든 사람들을 다 잘 먹이고 잘 입히는 데 있습니다. 우리가 인민들을 잘 먹이려면 쌀을 많이 생산하여야 합니다. 경지면적이 제한되어 있는 우리나라의 조건에서 쌀을 많이 생산하려면 농업생산을 결정적으로 집약화하여야 합니다. 물론 우리는 간석지를 많이 개간하여 땅을 더 얻어내야 합니다.⁶⁹

농업생산이 빨리 올라가지 못하는 것은 엄중한 문제가 아닐 수 없습니다. 지금 우리나라에서 인구가 해마다 수십만명씩 늘어나고 있습니다. 그것은 우리 당과 공화국정부의 인민적 시책으로 말미암아 출생률은 늘어나고 사망률은 계속 줄어들기 때문입니다. 인구가 늘어나면 그만큼 농업생산이 빨리 높아져야 하겠는데 지금 우리나라에서는 인구의 장성에 농업생산의 장성이 따라가

권 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 615.

⁶⁶ 김일성, “비료는 곧 쌀이고 쌀은 곧 사회주의다(1965. 2. 9.),” 『김일성저작집』, 제19권 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 168.

⁶⁷ 김일성, “생물학을 더욱 발전시키며 기계기술자양성사업을 개선강화할 데 대하여(1966. 11. 30.),” 『김일성저작집』, 제20권 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 551.

⁶⁸ 김일성, “간석지를 대대적으로 개간하기 위하여(1968. 10. 11.),” 『김일성저작집』, 제23권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 88.

⁶⁹ 김일성, “조선로동당 제5차 대회에서 한 결론(1970. 11. 12.),” 『김일성저작집』, 제25권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 369.

지 못하고 있습니다.⁷⁰

당시 농업생산은 1960년대 중반 이후 지속적으로 정체국면에 머물러 있었고 기술적 낙후도 개선되지 못했던 것으로 보인다. 북한 당국이 공식적으로 1964년부터 현재까지 곡물 수확고에 대한 통계치를 발표하지 않은 점은 이 시기를 전후해 식량수급에 심각한 정체, 식량 통계작성에서의 허위보고 등 심각한 왜곡 등이 있었음을 짐작케 한다.⁷¹ 이런 불투명한 실제 생산량과 언급되는 통계 또는 목표 달성량 사이의 모호성은 1964년 이후 김일성의 담화에서 독특한 언술의 이중성을 통해서도 나타난다. 그것은 김일성이 매년 담화에서 전 해에 있었던 알곡 생산량과 다음 해 목표 예상량을 언급하면서 같은 담화 말미에 북한에 현재 필요한 최소치를 함께 언급한다든지 같은 해 서로 다른 담화에서 다른 현실과 전망을 얘기하고 있는 부분이다.

가령 김일성은 1961년 “식량이 모자라 해마다 다른 나라에서 쌀을 수입해 왔으나 지금은 인구가 많이 늘어나고 군대도 많지만 식량을 사오지 않고 자기의 것으로 먹고 살 수 있게” 되었다고 얘기하며, 그 해 483만 톤을 생산했다고 얘기하고 있다.⁷² 1965년 2월에는 다음 해에 550만 톤의 알곡 생산이 예상된다고 밝히고 있으나 같은 해 5월에는 “알곡 생산을 인구장성에 따라 세우는 문제가 완전히 풀리지 않았음을 얘기하고 있다.⁷³ 또한 1975년에는 다음 해 알곡 생산 목표를 800만 톤으로 잡고 있고 향후 목표를 1,000만 톤으로 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 같은 담화에서 “인구 한 사람당 식량을 300킬로그램씩 소비하는 것으로 보아도 우리나라에서 알곡을 500만 톤만 가지면 식량문제를 원만히 해결할 수 있”다고 부연하고 있다.⁷⁴ 역시 1975년 연말에도 “알곡 500만 톤이면 공화국북반부 인구가 넉넉히 먹고 살 수 있는 데 우리는 지난 해(1974)에 700만 톤의 알곡을 생산”했고 1975년에는 800만 톤이 예상된다고 밝히고 있다.⁷⁵ 1976년에도 “한해

⁷⁰ 김일성, “농업생산에서 일대 전환을 일으키기 위하여(1973. 1. 17.),” 『김일성저작집』, 제28권 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 11.

⁷¹ 서동만, “50년대 북한의 곡물 생산량 통계에 관한 연구,” 『월간 통일경제』 (1996. 2), p. 69.

⁷² 김일성, “우리 나라의 정세와 몇가지 군사과업에 대하여,” 위의 담화, p. 615.

⁷³ 김일성, “현시기 국가경제기관들의 사업을 개선강화하기 위한 몇가지 문제에 대하여(1965. 5. 25.),” 『김일성저작집』, 제19권 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 345.

⁷⁴ 김일성, “일본 교도통신사대표단과 한 담화(1975. 8. 31.),” 『김일성저작집』, 제30권 (평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 452.

⁷⁵ 김일성, “오스트랄리아 작가이며 기자인 윌프레드 버체트와 한 담화(1975. 10. 21.),” 『김일성저작집』, 제30권 (평양: 조선로동당출판사, 1985), p. 585.

에 식량을 한 사람이 300키로그램씩 소비하는 것으로 보아도 500만 톤이면 우리 인민들이 풍족하게 먹을 수 있”⁷⁶다며 “나머지 량곡은 공업원료로도 쓰고 수출도 하고 식량예비로 저축도 할 수 있다”고 밝히고 있으나 다시 연말에는 1,000만 톤 알곡고지 점령을 목표로 제시하고 있다.

<표 9> 북한의 곡물 생산량 통계와 인구

(단위: 만 톤, 천 명)

년도	곡물 생산량	인구 (중앙 통계국)	년도	곡물 생산량	인구 (중앙 통계국)	년도	곡물 생산량	인구 (중앙 통계국)
1945			1960	380.3	10,789	1975	목표 800만 톤	15,986
1946	189.8	9,257	1961	483.0	11,049	1976	목표 800만 톤	16,248
1947	206.9	9,379	1962	500.0	11,308	1977		16,511
1948	266.8	9,500	1963	500.0	11,568	1978		16,773
1949	265.4	9,622	1964	1963년도 수준	11,988	1979		17,036
1950		9,339	1965	1966년 550만 톤 예상	12,408	1980		17,293
1951	226.0	9,057	1966		12,760	1981		17,536
1952	245.0	8,774	1967		13,112	1982		17,774
1953	232.7	8,491	1968		13,435	1983		18,113
1954	223.0	8,780	1969		13,817	1984		18,453
1955	234.0	9,070	1970		14,619	1985		18,792
1956	287.3	9,359	1971		14,892	1986		19,060
1957	320.1	9,703	1972		15,166	1987		19,346
1958	370.0	10,048	1973		15,439	1988		
1959	340.0	10,392	1974	700.0	15,713	1989		20,000

출처: 1956년까지의 수정·확정된 생산량에 대해서는 “1954~56년 전후 인민경제 복구발전 3개년계획 실행 총화에 관한 국가계획위원회 중앙통계국 보도,” 『경제건설』 (1957. 3) 및 『조선중앙년감』 (1958). 기타 년도의 곡물생산량 통계 언급 대해서는 『김일성저작집』에서 기술된 수치를 참조. 인구는 북한 중앙통계국 공표한 연말인구(조선중앙통신사 각 년도).

⁷⁶ 김일성, “재일동포상공인들은 조국의 사회주의건설에 적극 이바지 하여야 한다(1976. 6. 30.),” 『김일성저작집』, 제31권 (평양: 조선로동당출판사, 1986), p. 246.

한마디로 현실적으로 충분하다는 양(483~500만 톤) 또는 추정 인구수에 필요한 양(500만 톤)과 제시하는 목표량(800~1,000만 톤) 사이에 편차가 많이 존재하고 있는 것이다. 이런 편차 속에는 증가하는 인구수에 비례했을 때 미래의 식량 안정성을 담보하는 기대의 수치와 이에 조응하지 못하는 농업 생산량의 현실적 수치가 동시에 여러 담화 속에 공존하고 있는 것으로도 볼 수 있다. 이는 1970년대 중후반 1,000만 톤의 기대 목표량으로 제시된 이후 1990년대까지 지속적으로 이 수치가 목표량으로 제시되고 있는 데서도 추측이 가능하다.

한편으로 증가하는 식량 문제를 해결하기 위한 방법으로 제시되는 조치들을 통해서도 인구와 식량 사이의 긴장을 엿볼 수 있다. 이는 1970년 제5차 당 대회에서 내건 ‘농촌기술혁명’의 슬로건, 1973년 3대혁명소조원들의 대대적인 농촌 파견, 1976년 ‘자연개조 5대방침’ 하달 등 일련의 사업들이 모두 농업생산력, 즉 식량 증산을 위한 조치라는 점에서 그렇다. 특히 식량증산을 위해 강조된 것이 바로 간석지 개발과 농업 집약화였다.

우리 공산주의자들은 자연을 개조하여 알곡생산을 늘이는 방법으로 늘어나는 인구를 먹여 살려야 합니다. 우리가 이렇게 하면 우리 인민들과 청년들에게 인구가 늘어나도 잘살 수 있다는 희망한 전망을 안겨줄 수 있으며 후대들도 우리의 모범을 따라 간석지를 개간하여 먹는 문제를 풀어나갈 것입니다.⁷⁷

6개년계획기간에 우리는 국토를 개변하기 위한 사업을 중요한 과업으로 내세우고 대자연개조사업을 진행하며 특히 간석지를 대대적으로 개간하려고 합니다... 그렇게 되면 늘어나는 인구의 식량문제를 적지 않게 해결할 수 있을 것입니다.⁷⁸

지금 우리 나라에서 인구가 해마다 몇십 만 명씩 늘어나고 있는데 이것은 좋은 일입니다. 우리는 인구가 2,000만 명으로 늘어나도 좋고 3,000만 명으로 늘어나도 좋습니다. 문제는 모든 사람들을 다 잘 먹이고 잘 입히는데 있습니다... 농업생산을 집약화하지 않고서는 식량문제를 풀수 없습니다.⁷⁹

⁷⁷ 김일성, “간석지개간사업을 전망성있게 진행하기 위한 몇가지 대책에 대하여(1968. 3. 19.),” 『김일성저작집』, 제22권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 72.

⁷⁸ 김일성, “간석지를 대대적으로 개간하기 위하여,” 국토건설부문일군협의회에서 한 연설(1968. 10. 11.), 『김일성저작집』, 제23권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 89.

⁷⁹ 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 결론(1970. 11. 12.),” 『김일성저작집』, 제25권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 369.

그러나 1970년대 초중반 농업집약화 조치들은 식량 문제를 해결하는데 실효를 거두지 못했고 제대로 이루어지지도 않았다. 그러한 위기의식은 다시 한번 김일성의 언급에서 강조된다.

우리 나라에 경지면적은 적는데 인구는 계속 늘어나고 있습니다. 그러므로 우리는 먹는 문제를 푸는데 깊은 관심을 돌려야 합니다. 지금까지는 있는 경지면적을 최대한으로 리용하여 단위당 알곡수확고를 높이는 방법으로 먹는 문제를 해결하여왔습니다. 그러나 앞으로 이 방법만으로는 식량문제를 원만히 해결할 수 없습니다... 만일 새 땅을 계속 얻어내지 않는다면 날로 늘어나는 인구를 먹여 살릴 수 없습니다.⁸⁰

결국 1980년 김일성은 1970년대부터 인구 억제를 위해 취해 왔던 다양한 조치에도 불구하고 인구증가율이 아직도 높다고 지적하고 지금보다 인구증가율을 더욱 낮출 것을 공식적으로 강조한다. 이러한 공식 표명은 북한이 주장하는 사회주의우월성이란 측면에서 대외적인 국가위신과 남북한 체제경쟁의 측면에서 자존심과 관계된 문제였다. 그럼에도 1970년 이후 공식적으로 식량의 위기 상황을 드러내지 않으면서, 대외적으로 은밀하게 진행해 왔던 인구 억제를 위한 인구기술적 조치의 시행을 암시하고 그것을 지속할 필요성을 표면 위로 드러냈다는 점은 인구와 식량 사이의 긴장이 이 시기 심각하게 인식되고 있었음을 뜻한다.

2. 1970~1980년대 식량과 인구의 긴장: 말 사료 수입과 주민 배급

인구정치학의 관점에서 볼 때, 식량생산의 정체와 인구증가 사이의 긴장에 대응한 국가 정책들에서 매우 흥미로운 사항들을 발견할 수 있다. 특히 1970년대 들어 본격적으로 전개되었던 출산억제와 국가의 주민들에 대한 생물학적 개입·관리가 개별 주민들에게는 어떠한 방식으로 가 닿았는가 하는 문제이다. 그것은 국가의 인구 담론과 실제 주민 일상에서 전개된 인구기술적인 조치들을 교차해 보는 방식을 요구한다. 가령 김일성의 인구와 식량에 관한 언급들이 정책으로 어떻게 구체화되었고 주민 차원에서는 어떻게 전개되었는가를 교차해서 볼 필요가 있다.

1970년대 초중반부터 북한은 급격하게 늘어나는 인구와 달리 농업생산이 정체되고 있는 것에 대해 심각한 위기로 받아들이고 있었다. 이 시기부터 ‘애국미’라는

⁸⁰ 김일성, “간석지를 많이 개간하여 농경지로 리용할데 대하여(1978. 4. 3.),” 『김일성저작집』, 제 33권 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 158.

명목으로 기본 배급량에서 100g씩 제외하고 주기 시작했고 입쌀에 잡곡을 섞기 시작한다. 늘어나는 인구에 대응해 식량증산을 강조하며 ‘새땅찾기운동’, ‘자연개조사업’, ‘주체농법’과 같은 토지건설사업과 농업기술혁신 등 증산에 주력함으로써 식량 부족을 타개하려했지만 주민 차원에서는 배급을 줄이고 인구에 대한 생물학적 개입을 했던 것이다.

66년도에 또 접어들면서 아... 식량배급에서 군량미를 떼고, 그 다음에 또 이 유 없이 배급표가 원래 상하순으로 주는데, 보름에 한번씩, 거기 일자별로 돼 있어요. 눈깔이. 이렇게. 그런데 15일분의 이틀 분을 잘라버리는 거예요. 거 13일 분을 공급한다 이런단 말이에요. 그게 벌써 66년도에 그렇게 시작을 했습니다. 북한 전체 식량생산이 감소되고 있었다는 어떤 증거란 말이죠. 그러나 다 제가 70년도에 온성읍에 내려 왔는데, 내려와서 보니까 군량미 떼고 이틀 분 절약하라하고 도정 프로라는 걸 떼고, 애국미를 떼고, 이래서 하루 70그램을 수매를 받아야 할 내가 435그램밖에 안 돼요. 하루에. 그게 그래도 1994년까지는 지탱을 해 왔습니다.(탈북자 면담 사례1)⁸¹

그러나 북한이 1970년대 이후 태국이나 동남아시아 국가들로부터 가축 사료용 곡물을 수입해 주민들에게 배급했다는 것은 기존 연구에서 밝혀지지 않았던 사실이다. 한 탈북자의 경우 자신이 10대 후반에서 20대 때인 1970년대 중반에 주민들에게 배급되었던 곡물이 외국에서 들여온 말(馬) 사료용 통밀이었다는 것을 대부분의 주민들이 인지하고 있었다고 한다.

그거 먹자면 그 안에 돌이 너무 많으니까. 몇 번 일어야 된단 말이에요. 그러니까 그 보면 알죠. 사료하고 쌀하고. 그 다음에 이제 그 어떤 사람들 훔쳐내서 장마당에 파는데, 자루 있잖아요. 보면 자루에 딱 썼단 말이에요. 사료하고 사람 먹는 쌀하고... 그러니까 벌써 알지. 말하는 게 그러지. ‘이거 수령님이 나쁜 게 아니다.’ 밑에서 간부들이 거짓말을 해 가지고 자꾸만 보고하는 게, 만약 무슨 2만 톤이 났다 하면 5만 톤 났다 막 거짓말한다. 그럼 국가는 그거 가지고 계획 세우니까 그 다음 바쁘니까, 사람 굶어죽으니까 외국에서 사료를 높은 값으로 싸다 우릴 배급 중단 말이에요. 그건 그때 뻔하게 그 사항 다 알았어요.(탈북자 면담 사례2)

근데요... 흥남항에서 있잖아요. 태국에서 오는 쌀을 많이 먹었어요. 외국에서

⁸¹ 『(2010년도 구술자료수집사업) 1980년대 북한 지방 권력의 동학과 관료-주민 관계사: 이길수 (가명) 녹취록』 (과찬: 국가편찬위원회), p. 43.(※ 구술자: 1937년생, 함북 온성군 출신, 온성군 당 선전부 근무 경력 / 면담일자: 2010. 4. 29.).

오는 쌀을 많이 먹었어요. 우리 함흥사람들이. (1971년도, 1972년도 많이 먹었어요.) 그때도 제 통밀이랑 먹던 생각나요. 어렸을 때도 통밀 그, 흥남 거기 가서 제가... 누가 줘서 가져온 생각나요. 흥남항으로 들어와요. 그래서 흥남항에 저 지금도 기억에 남은 게, 소 이렇게 말 대가리 가뜩 그린 마대들이 가뜩 오지 않아요. 그런데 외국 사람들이 이래요. '이 함흥에 무슨 말을 저렇게 많이 먹이나.' 다른 나라에서 말사료를 싸다 주는 거예요. 네, 말 사료를. 그러니까 외국인들이 배를 정착, 흥남에 정착 했다 가는 사람이 '함흥에 무슨 큰 도시에 말이 많은가 보다. 말 사료가 저렇게 많냐.' 그거 사람 먹는 거거든요. 흥남 거기서 그 외국말 아는 사람이 막 그러더라고. 어 이거 완전히 망신이라고. 왜 그러니까. '외국 사람이 함흥에 무슨 말을 이렇게 많이 기르냐. 말사료로... 그래서 사람 먹는다고 못하고 말을 키운다고 했다'고. 저도 봐도 포대에 다 그렇게 말대거리만 그려... 우린 그때 몰랐어. 저 말대거리 왜? 말사료인 것도 몰랐잖아요.(탈북자 면담 사례3)

말 사료용 통밀을 수입해 배급해야 했던 상황은 1990년대 식량난을 이미 예고하는 것이었다. 인구증가와 식량수급 사이의 긴장이 상당 수준에 있었음을 보여주는 대목이다. 결국 1970년대를 기점으로 인구정책과 식량문제 사이에 미묘한 함수관계가 존재했고 이런 긴장관계를 통해 형성된 식량체제는 이후 1990년대의 식량난에도 영향을 미쳤다고 할 수 있다.⁸² 그것은 식량의 부족에서 비롯되는 국가적 부양책임의 증가에 대응 해 인구에 대한 국가의 생물학적 조정을 의미했다. 따라서 1970년대를 기점으로 전 주민의 '먹고 입고 사는' 근본적 문제들은 인구증가 추세와 비례해 봤을 때, 북한 사회주의의 좌절을 암시하는 것이었다.

3. 비생산 인구의 증가와 노동력 부족: 국가 부담의 폭증

인구정치를 통한 인구 억제로의 전환 이면에는 늘어나는 인구에 대한 국가적 부양 능력의 심각한 부담이 자리하고 있었다. 그것은 체제의 정당성을 뒷받침 해 온 국가의 인민에 대한 '돌봄(kindness)', 시혜적 지배, 즉 사회주의 도덕경제(socialist moral economy)의 심각한 위기를 의미했다.⁸³ 문제는 단순히 인구가 증가한다는 데만 있는 것이 아니라 이들 1950년대 초중반 이후 태어나기 시작한 새로운 세대들이 1970년대 중반까지는 대체로 비생산 인구들이었다는 점이다. 이

⁸² 서동만, "50년대 북한의 곡물 생산량 통계에 관한 연구," 『통일경제』 (1996년 2월호), p. 69; 최수영, 『북한의 농업정책과 식량문제』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 43~57.

⁸³ 사회주의 도덕경제에 관한 논의로는, 홍민, "북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제," 동국대학교 대학원 북한학과 박사학위논문(2006) 참조.

들은 1960년대 중반부터 연차적으로 국가가 전적으로 부양해야 하는 비생산 인구의 폭증을 의미했다.

더욱 심각한 문제는 1950년대부터 태어난 전후 세대들이 1970년대 초중반부터 노동 가능한 성인 인구로 차례로 편입된다는 점이다. 이들이 1970년대 초중반 이후 성인 인구가 되는 것은 물론 결혼 가능한 나이로 진입하여 인구의 지속적인 재생산을 격렬하게 야기할 수 있는 존재였다. 1960년대 후반부터 김일성을 비롯한 북한 지도부는 이런 인구 폭증에 대한 두려움과 함께 농업생산의 한계에 직면함으로써 큰 불안감을 갖기 시작했다고 볼 수 있다.

<표 10> 김일성의 증가하는 탁아·유치원생과 학생 인구 관련 언급

언급 시기	『김일성저작집』 주요 내용	① 탁아·유치원생수 (만 명) ② 학생수(만 명)
1948. 11. 25	170~200만 명의 학생들이 있는데 이것은 인구수에 비하여 결코 적은 수가 아닙니다. 이들에게 다 학용품을 대주자면 국가적 부담도 적지 않습니다.	② 170~200
1961. 9. 11	우리나라에서는 8,000여개에 이르는 각급 학교들에서 인구의 약4분의 1에 맞먹는 253만 명의 학생들이 공부하고 있습니다.	② 253
1968. 9. 7	오늘 우리나라의 각급 학교들에서는 인구의 4분의 1이나 되는 269만 명의 학생들이 무료로 공부하고 있습니다.	② 269
1973. 12. 11	인민학교로부터 대학에 이르기까지의 각급 학교의 학생수가 460만 명이상이나 되며 여기에 탁아소와 유치원에 다니는 어린이들까지 합하면 800만 명이 넘습니다. 우리나라와 같이 학생비율이 높은 나라는 세계에 없습니다.	① 350 + ② 460 = 800만 명
1974. 6. 2	탁아소, 유치원에서 자라나는 어린이들이 350만 명이나 되며 인민학교, 고등중학교, 대학에 다니는 학생들은 460만 명이나 됩니다. 우리나라 북반부의 인구가 약 1,500만 명인데 탁아소, 유치원에서 자라나는 어린이들과 학교에서 공부하는 학생들이 800만 명 이상이나 됩니다.	① 350 + ② 460 = 800만 명
1975. 9. 1	지금 우리나라에는 인민학교로부터 대학에 이르기까지의 각급 학교들에서 공부하는 학생이 470만 명이나 됩니다. 여기에 탁아소, 유치원 어린이 350만 명까지 합치면 820만 명이나 됩니다.	① 350 + ② 470 = 820만 명
1976. 4. 29	탁아소, 유치원에서 자라나는 어린이들이 350만 명이 있습니다. 그리고 인민학교로부터 대학에 이르는 각급 학교에서 공부하는 학생들이 509만 명이나 됩니다. 결국 우리나라에서 국가부담으로 키우는 어린이들과 학생들이 약 860만 명에 이릅니다. 이것은 우리나라 인구의 절반을 차지합니다. 인구의 절반을 차지하는 어린이들과 학생들을 국가가 맡아서 키운다는 것은 큰 부담이 아닐 수 없습니다.	① 350 + ② 509 = 860만 명

연급 시기	『김일성저작집』 주요 내용	① 탁아·유치원생수(만 명) ② 학생수(만 명)
1978. 10. 1	학생만 하여도 500만 명이 넘으며 탁아소, 유치원 어린이들까지 합하면 860만 명이나 됩니다... 인구의 절반이 넘는 어린이들과 학생들을 돈 한푼 받지 않고 먹여살리며 공부시키자니 국가의 부담이 매우 큼니다.	① 360 + ② 500 = 860만 명
1982. 12. 10	학생들과 탁아소, 유치원 어린이들까지 합하면 1,000여만 명이 국가로부터 옷을 무상으로 공급받는 것으로 됩니다. 이것은 인구의 3분의 2 이상이 무상으로 옷을 공급받고 있다는 것을 의미합니다.	1000만 명

한편으로 1958년 이후 한국에 배치되기 시작한 미국의 전술 핵무기, 1962년 쿠바 미사일 위기, 1965년 한일협정 체결 및 한일 국교정상화, 1964년 이후 베트남 정세의 변화, 1960년대 중반 이후 중소 갈등의 격화 등 대외적인 정세에 대응한 국방의 강화는 재정과 인력의 양 측면 모두에서 국가 부양 조건의 어려움을 가져왔다고 볼 수 있다. 1962년 경제와 국방의 병진노선, 1964년 4대 군사화 노선 채택 등 군사부문에 대한 막대한 재정 투입은 경제 전반의 위축과 침체를 가져왔다. 1970년부터 강조된 농촌의 ‘기술혁명’, 다양하게 전개된 자연개조 사업, 국토개발 계획 사업, ‘3대 혁명소조운동’은 재정과 노동력을 더 이상 농업부문으로 동원하기 힘든 상황, 그러나 증가하는 인구로 인해 농업생산에 사활을 걸어야만 했던 측면이 반영된 산물이라고 할 수 있다.

V. 결론

1970년대 본격화된 인구에 대한 생물학적 개입·관리로서 인구정치는 급증해 온 인구 증가와 농업생산의 한계에 직면해 이루어졌다. 인구정치가 남긴 사회경제적 결과와 인구사회학적·사회심리적 후유증은 이후 거의 은폐되어 왔으나 사실상 북한체제의 특징적 면모들로 남는다. 우선 정치적으로 인구문제는 1960년대와 1970년대에 걸쳐 대대적으로 진행되었던 계층분류, 성분조사, 정치적 숙청 등을 체제 운영의 중요한 기제로 자리 잡게 하는 요인으로 작용했다. 인구에 대한 철저한 정치사상적 분류와 관리는 사회적 지위상승의 봉쇄를 의미하는 것이었고, 이로부터 지위 상승이 봉쇄된 인구의 상당수가 출산과 양육에서 정치적 부담을 느꼈을 것으로 볼 수 있다.

두 번째로, 농업생산의 한계와 인구증가 사이의 긴장 속에서 1970년대부터 본

격화된 배급량의 축소, 과도한 노동, 영양부족의 만성화는 여성들의 불임률을 증가시켰다. 높은 양육비, 군복무에 따른 만혼, 피임장치의 이용 및 낙태 허용, 불임을 할 수 있는 외과 수술의 대중화, 여성동맹을 통한 가족계획 홍보 등이 1975년 이후 출산율의 급격한 감소로 나타난 것이다.⁸⁴ 이것은 여성들의 신체에 통치의 깊은 흔적을 남기는 것이기도 하다. 한편 1960년대 후반부터 시작된 배급량의 점증적 축소는 주민들의 영양 상태를 장기 지속적으로 악화시키면서 신체의 왜소화로 지금까지 나타나고 있다. 이렇게 국가의 인구에 대한 생물학적 개입·관리가 광범위하게 전개되었음에도 불구하고 북한 당국이나 김일성은 이에 대한 언급을 직접적으로 한 바 없다. 그것은 북한 정권이 인구를 제한하는 실질적인 이유를 대내외적으로 인정하길 원치 않았거나 나중에 인구 증가 정책으로 다시 선회할 가능성을 염두에 두었기 때문으로 볼 수 있다.

세 번째로, 농업생산에 대한 인구 압력은 대중동원 형태로 진행되는 농업 집약화라는 증산체계를 사회적으로 제도화했다. ‘자연개조사업’, 간석지 개간, 새땅찾기운동 등은 모두 대중의 노동을 동원하여 물리적 토지공간을 확장하는 방식의 증산체계를 사회적으로 제도화하는 것이었다. 그러나 이런 방식은 경제지리학적 관점에서 볼 때, 매우 제한적이고 비효율적인 것이다. 또한 체제경쟁과 군사주의에 입각한 군사력 강화, 거대한 군대 유지 등에 많은 재정이 투입되는 구조를 유지하기 위해 농업생산의 상당한 양을 군대 부문에 일차적으로 할당하는 체제가 1970년대 들어와 고착화되었다. 이런 농업생산의 군사 전용은 주민의 정당한 규정 배급에서 떼어내는 방식으로 착취적으로 이루어지는 것이었다.

■ 접수: 4월 30일 ■ 심사: 5월 30일 ■ 채택: 6월 10일

⁸⁴ 헬렌-루이즈 헌터 저, 남성욱 외 역, 『CIA 북한보고서』 (서울: 한승, 2001), pp. 139~140.

참고문헌

1. 단행본

- 강만길. 『일제시대 빈민생활사 연구』. 서울: 창작과 비평사, 1987.
- 곽건홍. 『일제의 노동정책과 조선노동자: 1938~1945』. 서울: 신서원, 2001.
- 국가안전기획부. 『북한총인구 판단(1970~2030년간)』. 서울: 국가안전기획부, 1986.
- 국립지리원. 『한국지리 총람』. 서울: 국립지리원, 1980.
- 권태환·김두섭. 『인구의 이해』. 서울: 서울대학교출판부, 1990.
- 김두섭 외. 『북한 인구와 인구센서스』. 서울: 통계청, 2011.
- 김연철. 『북한의 산업화와 경제정책』. 서울: 역사비평사, 2001.
- 미셸 푸코 저. 오토르망 역. 『안전, 영토, 인구』. 서울: 난장, 2011.
- 박형중. 『북한의 경제관리체계: 기구와 운영·개혁과 변화』. 서울: 해남, 2002.
- 사회과학출판사 편. 『위대한 수령 김일성동지의 생산력배치에 관한 탁월한 리론』. 평양: 사회과학출판사, 1975.
- _____. 『조선민주주의인민공화국 법률제도(로동법제도)』. 평양: 사회과학출판사, 1994.
- 森田芳夫. 『數字が語る在日韓國・朝鮮人の歴史』. 明石書店, 1996.
- 양문수. 『북한경제의 구조』. 서울: 서울대출판부, 2001.
- 에릭 밀스톤·팀 랭 저. 박준식 역. 『풍성한 먹거리 비정한 식탁』. 서울: 낮은 산, 2013.
- 이대근. 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나: 김정일 시대 선군정치와 군부의 정치적 역할』. 서울: 한울아카데미, 2003.
- 이석. 『1994~2000년 북한기근』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이종석. 『북한~중국관계 1945~2000』. 서울: 중심, 2000.
- 제임스 C. 스콧 저. 전상인 역. 『국가처럼 보기』. 서울: 에코리브르, 2012.
- 조선로동당출판사 편. 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 제8권: 주체형의 인민정권건설』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- _____. 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 제18권: 해외교포문제 의 빛나는 해결』. 평양: 조선로동당출판사, 1999.
- 조혜중. 『새인구론: 인구의 공간적·사회적 접근』. 서울: 푸른길, 2006.
- 中共中央文獻研究室 編. 『周恩來年譜 1949~1976 (中)』. 北京: 中央文獻出版社, 1997.
- 최수영. 『북한의 농업정책과 식량문제』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 테사 모리스 스흐키 저. 한철호 역. 『북한행 엑서더스: 그들은 왜 ‘북송선’을 타야만 했는가?』. 서울: 책과 함께, 2008.
- 헬렌-루이즈 헌터 저. 남성욱 외 역. 『CIA 북한보고서』. 서울: 한송, 2001.

2. 논문

- 강태훈. “일제하 조선의 농민층분해에 관한 연구.” 『한국근대 농촌사회와 농민마을』. 서울:

- 열음사, 1988.
- 고성호. “북한의 도시화 과정과 특징.” 『통일문제연구』. 제25호. 1996.
- 권태환. “일제시대의 도시화.” 『한국의 사회와 문화』. 제11권. 1990.
- 김성보. “북한의 토지개혁과 농업협동화.” 연세대학교원 사학과 박사학위 논문. 1997.
- 김연철. “북한의 산업화 과정과 공장관리의 정치(1953~1970): ‘수령제’ 정치체제의 사회경제적 기원.” 성균관대 대학원 정치외교학과 박사학위 논문. 1995.
- 김철규·윤병선·김홍주. “먹거리 위험사회의 구조와 동학: 식량보장과 식품안전 문제를 중심으로.” 『경제와 사회』. 겨울호 통권 제96호. 2012.
- 남성욱. “북한의 식량난과 인구변화 추이, 1961~1998.” 『현대북한연구』. 제2권 1호. 1999년.
- 문호일. “북한에서의 인구조사와 연구사정.” 『KDI북한경제리뷰』. 2002년 5월호. (원제: “北鮮民主主義人民共和國における人口調査と研究事情”, 文胡一, 『アジア經濟』, 2002. 4.).
- 박경숙. “경제 위기 전후 북한 주민의 사망률 동태의 특성과 변화.” 『한국인구학』. 제35권 제1호. 2012.
- _____. “북한의 식량난 및 기근과 인구변동.” 『통일정책연구』. 제21권 1호. 2012.
- 박민선. “초국적 농식품체제와 먹거리 위기.” 『농촌사회』. 제19집 2호. 2009.
- 박종철. “귀국자를 통해서 본 북한사회.” 『JPI정책포럼 세미나 발표자료(No. 2012-17)』. 2012.
- _____. “중국인민지원군의 철군과 북중관계.” 『한반도 분쟁과 중국의 개입』. 서울: 선인, 2012.
- 서동만. “50년대 북한의 곡물 생산량 통계에 관한 연구.” 『통일경제』. 1996년 2월호.
- 오경환. “모아진 몸-프랑스 제3공화국 인구감소 논쟁으로 본 푸코의 개인, 인구, 통치.” 『서양사론』. 제103호. 2009.
- 유숙란. “일제시대 농촌의 빈곤과 농촌 여성의 출가.” 『아시아여성연구』. 제43집 제1호. 2004.
- 유충걸·심혜숙. 『백두산과 연변 조선족-지리학적 연구』. 백산출판사, 1993.
- 이영훈. “북한의 경제성장 및 축적체제에 관한 연구(1956~1964)-Kaleckian CGE 모델 분석-.” 고려대학교 대학원 경제학과 박사학위 논문. 2000.
- 정기원. “남북한 인구구조의 변화.” 『분단반세기 남북한의 사회와 문화』. 서울: 경남대극동문제연구소, 1996.
- Campbell, Hugh. “Breaking New Ground in Food Regime Theory: Corporate Environmentalism, Ecological Feedbacks and the “Food From Somewhere” Regime?” *Agriculture and Human Values*. Vol. 26. 2009.
- Curtis, Bruce. “Foucault on Governmentality and Population: The Impossible Discovery.” *The Canadian Journal of Soliology*. Vol. 27. No. 4. 2002.
- Friedmann, Harriet & Philip McMichael. “Agriculture and the state system: The rise and decline of national agriculture.” *Sociologia Ruralis*. Vol. 19, No. 2. 1989.
- _____. “World market, state, and family farm.” *Comparative Studies*

in Society and History. Vol. 20, No. 4. 1978.

McMichael, Philip. "Global Development and the Corporate Food Regime." *Research in Rural Sociology and Development*. Vol. 11. 2005.

Pechlaner, Gabriela & Gerardo Otero. "The Third Food Regime: Neoliberal Globalism and Agricultural Biotechnology in North America." *Sociological Ruralis*. Vol. 48, No. 4. 2008.

3. 기타 자료

"북한 중앙통계국 공표 연말인구." 『조선중앙통신사』 각 년도.

"영원불명의 은공." 『로동신문』. 1955년 10월 9일.

"최초공개, 북한 사회안전부 刊 『주민등록사업참고서』, 전 주민을 기본군중, 복잡한 군중, 적대세력잔여분자로 분류." 『월간조선』. 2007년 7월호.

김만철. 간담회 내용. 서울: 한국보건사회연구원, 1992년 8월 19일.

김일성. "간석지개간사업을 전망성있게 진행하기 위한 몇가지 대책에 대하여." 국토관리부 통일군협의회에서 한 연설(1968. 3. 19.). 『김일성저작집 22권』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.

_____. "간석지를 대대적으로 개간하기 위하여." 국토건설부문일군협의회에서 한 연설 (1968. 10. 11.). 『김일성저작집 23권』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.

_____. "간석지를 많이 개간하여 농경지로 리용할데 대하여." 농업부문 일군협의회에서 한 연설(1978. 4. 3.). 『김일성저작집 33권』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.

_____. "군협동농장경영위원회를 더욱 강화발전시킬데 대하여(1962. 11. 13.)." 『사회주의경제관리문제에 대하여 제2권』. 평양: 조선로동당출판사, 1970.

_____. "농업생산에서 일대 전환을 일으키기 위하여." 황해남도, 평양시, 평안남도 농업 일군협의회에서 한 연설(1973. 1. 17.). 『김일성저작집 제28권』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.

_____. "농촌에 대한 로력지원사업을 전인민적 운동으로 벌리며 건설에 대한 지도체계를 고칠데 대하여." 조선로동당 중앙위원회 정치위원회 확대회의에서 한 결론(1963. 1. 7.). 『김일성저작집 제17권』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

_____. "모든 것을 전후인민경제복구발전을 위하여." 조선로동당 중앙위원회 제6차 전원 회의에서 한 보고(1953. 8. 5.). 『김일성저작집 제8권』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.

_____. "비료는 곧 쌀이고 쌀은 곧 사회주의다." 흥남비료공장당위원회 확대회의에서 한 결론(1965. 2. 9.). 『김일성저작집 제19권』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

_____. "사상혁명, 기술혁명, 문화혁명을 더욱 힘있게 다그치자." 조선로동당 중앙위원회 정치위원회 강서 확대회의에서 한 결론(1973. 3. 14.). 『김일성저작집 제28권』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.

_____. "생물학을 더욱 발전시키며 기계기술자양성사업을 개선강화할 데 대하여." 조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 결론(1966. 11. 30.). 『김일성저작집 제20권』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

- _____. “오스트랄리아 작가이며 기자인 윌프레드 버체트와 한 담화(1975. 10. 21.).” 『김일성저작집 제30권』. 평양: 조선로동당출판사, 1985.
- _____. “올해 국가예산을 바로세울데 대하여.” 조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 연설(1980. 3. 26.). 『김일성저작집 제35권』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____. “우리 나라의 정세와 몇가지 군사과업에 대하여.” 조선로동당 인민군위원회 제2기 제2차 전원회의 확대회의에서 한 연설(1961. 12. 25.). 『김일성저작집 제15권』. 평양: 조선로동당출판사, 1981.
- _____. “일본 교도통신사대표단과 한 담화(1975. 8. 31.).” 『김일성저작집 제30권』. 평양: 조선로동당출판사, 1985.
- _____. “재일동포상공인들은 조국의 사회주의건설에 적극 이바지 하여야 한다.” 제6차 재일동포상공인조국방문단과 한 담화(1976. 6. 30.). 『김일성저작집 제31권』. 평양: 조선로동당출판사, 1986.
- _____. “조선로동당 제5차 대회에서 한 결론(1970. 11. 12.).” 『김일성저작집 제25권』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- _____. “현시기 국가경제기관들의 사업을 개선강화하기 위한 몇가지 문제에 대하여.” 당정권기관 지도일꾼들과 최고인민회의대의원들 앞에서 한 연설(1965. 5. 25.). 『김일성저작집 제19권』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- 통계청 보도자료. “북한 인구와 인구센서스 분석.” 통계청, 2011년 3월 22일.
- 『(2010년도 구술자료수집사업) 1980년대 북한 지방 권력의 동학과 관료-주민 관계사: 이길수 녹취록』(과천: 국사편찬위원회) (※ 구술자: 1937년생, 함북 온성군 출신, 온성군단 선전부 근무/면담일자: 2010. 4. 29.).
- 『경제건설』. 1957년 3월.
- 『로동신문』.
- 『매일신보』. 1939년 3월 15일.
- 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1947; 1958.

The Population Politics and Food Regime in North Korea: Origin and Dynamics

Min Hong

The famine and deaths by starvation in North Korea during the 1990s must be considered in light of the history of acute tension which existed between food supplies and the North Korean population. The tension and conflicts between the population and food supply in North Korea after the liberation of the Korean Peninsula and until 1990 have significantly affected North Korean policies, government operations, systems and the day-to-day lives of the North Korean people. In other words, population politics and the food regime made its appearance in North Korea from various measures and deliberations aimed to resolve the tension between the population and food supply.

This study focuses on the 1970s when the tension between the population and food supply in North Korea reached its peak and its purpose is to explain the formation of population politics and the food regime in North Korea which were unfolded during this period. In doing so, this study will first track down the transition process of the North Korean population during the period between the liberation and until the 1980s and gain an understanding of the tension generated between industrialization and the population. Second, this study will examine the North Korean government's biological intervention regarding the population which truly advanced starting in the 1970s from a policy, discourse and everyday life point of view. Third, this study will comprehend the social and economical crisis that encompassed the production, distribution and consumption of food which lied behind the population politics of the 1970s. Further, this study will explain the political and economic counter measures and sociotechnical counter measures against such crisis in term of the formation of the food regime. Lastly, this study will explain the effects that the dynamics of the tension between the population and food supply during this period had on the North Korean food shortage crisis during the 1990s.

Key Words: population politics, demographic coordination, population technology

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 미민호	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)	1) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	2) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	3) 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안 '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
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

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원

2011-14-03 북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04 북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	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
2012-11-01 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02 북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05 북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(i) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02 공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03 미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04 중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05 일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인근 외	7,500원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 21, No. 1 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 21, No. 2 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 22, No. 1 (2011)		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	김수암 외	19,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2012	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	김수암 외	24,000원

기 타

2011 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011 북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011 통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011 US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원

2011 통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011 체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조창범 외	10,500원
2011 통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구(통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011 2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011 한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011 Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011 중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011 2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong-Ki		4,000원
2011 알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012 탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012 북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012 알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	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 12-02)	박종철 외	14,000원
2012 Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012 Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012 중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012 China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012 통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012 '선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원

연례정보보고서

2011 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원

통일정보분석

비매품

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	임강택, 최진욱
2011-07 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08 북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09 상반기 북한정보 분석 보고서	최진욱 외
2012-01 2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02 북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03 북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04 제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05 최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01 2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03 시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병근, 이기현
2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수

2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외

KINU정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일인지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외

Study Series

비매품

2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup	
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo Am et al.	
2012-03	Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.	
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.	

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 4·19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고보내실 곳>

(142-728)
서울시 강북구 4-19로 123(수유동)
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2551(간사)

(02) 900-4300(대표)

Fax: (02) 901-2572

E-mail: kinups@kinu.or.kr

Homepage: <http://www.kinu.or.kr>

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. **200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을** 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), 2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627~640.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.

『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.

(4) 인터넷 자료:

<www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 책, p. 102.

Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 글, p. 137.

Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

Ibid., December 25, 1999.

(4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료

Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』



제29권 제1호 · 2013년

봄(통권 제99호)

[특집] 신정부 국방정책의 대안과 선택(Ⅱ): 주요 분야별 정책방향

- 국방예산 10년 평가와 중기 운용정책 / 이필중, 안병성
- 한국군 전력수준의 진단체계와 중기 발전정책:
균형적 전력구성의 관점으로 / 김윤태, 박휘락
- 국방획득정책의 진단과 중기 추진방향 / 강인호
- 국방인력체제의 진단과 중기 발전정책 / 김종탁, 유명기
- 상황적 억제모델에 의거한 핵무기 사용 가능성 분석:
미 트루만 행정부의 사례를 중심으로 / 이재학
- 절충교역을 통한 국방기술 이전 과정의 리스크 요인 분석
/ 김한경
- 군 조직 운용의 효율성 분석: DEA모형 적용을 중심으로
/ 장철호
- 공익근무요원의 성격과 조직일탈의 관계
/ 최창수, 최재숙, 박충훈

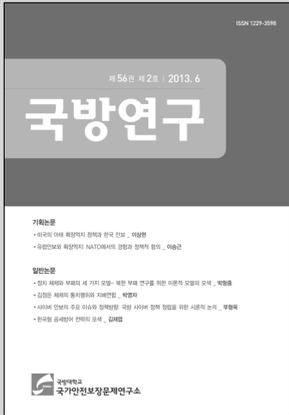
■ 투고를 환영합니다 ■

『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 한국연구재단의 국내학술지평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

- A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
- B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

※ 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 KIDA Press 『국방정책연구』 담당
주소: (우편번호; 130-650) 서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호
E-mail: jdps@kida.re.kr 전화: 02)961-1291 팩스: 02)961-1171

국 방 연 구



『국방연구』는 국방대학교 안보문제연구소에서 연 4회 발간하는 연구재단“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

□ 제56권 제2호, 2013년 □

[기획논문]

- 미국의 아태 확장역지 정책과 한국 안보 - 이상현
- 유럽안보와 확장역지: NATO에서의 경험과 정책적 함의 - 이승근

[일반논문]

- 정치 체제와 부패의 세 가지 모델- 북한 부패 연구를 위한 이론적 모델의 모색 - 박형중
- 김정은 체제의 통치행위와 지배연합 - 박영자
- 사이버 안보의 주요 이슈와 정책방향: 국방 사이버 정책 정립을 위한 시론적 논의 - 부형욱
- 한국형 공세방어 전략의 모색 - 김재엽

『국방연구』 원고모집 안내

보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다. 보내실 글은 돌려 드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

원고분량 : 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)

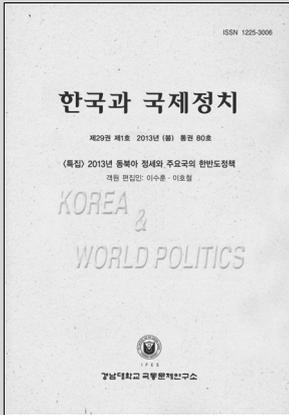
홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr/rinsa> 국방연구 원고모집 공고

보내실 곳: 국방대학교 안보문제연구소 『국방연구』담당

주 소: 경기도 고양시 덕양구 제2자유로 33

전 화: (02) 300-4251 / 팩스: (02) 300-4217 / Email: rinsakj@kndu.ac.kr

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 국문 정기간행물로서 남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지입니다.

2004년 한국연구재단(구 학진)의 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 “한반도와 동북아 평화번영을 위해” 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

□ 제29권 제1호, 2013년(봄) 통권 80호 □

<특집> 2013년 동북아 정세와 주요국의 한반도정책

객원 편집인: 이수훈(경남대) · 이호철(인천대)

- 헤게모니 퇴조와 동북아 지역정치 / 이수훈(경남대)
- 오바마 행정부의 한반도정책: 평가와 전망 / 김용호(인하대)
- 중국의 대(對)한반도정책: 책임대국과 시진핑의 대북정책 딜레마 / 차창훈(부산대)
- '수정주의적 보통국가론'의 대두와 일본 외교: 자민당 아베 정권의 재출범과 한반도정책 전망 / 박영준(국방대)
- 푸틴 3기 러시아의 한반도정책: 변화하는 동북아에서의 적극적 역할 모색 / 신범식(서울대)
- 유럽연합의 동북아전략과 한반도정책 / 이수형(국가안보전략연구소)
- 김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: '선택적 병행' 전략을 중심으로 / 김근식(경남대)

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

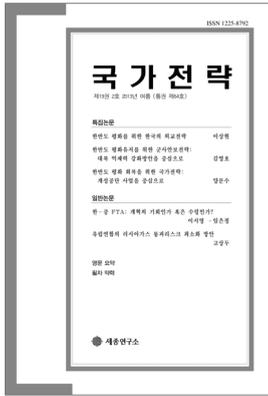
보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (110-230) 서울시 종로구 북촌로 15길 2(삼청동) 경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0702 (김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국 가 전 략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국연구재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

■ 제19권 2호 2013년 여름호 (통권 제64호) ■



【특집논문】

- 한반도 평화를 위한 한국의 외교전략 / 이상현
- 한반도 평화유지를 위한 군사안보전략:
대북 억제력 강화방안을 중심으로 / 김영호
- 한반도 평화회복을 위한 국가전략: 개성공단사업을
중심으로 / 양문수

【일반논문】

- 한 - 중 FTA: 개혁의 기회인가 혹은 수렁인가
/ 이시영·임은정
- 유럽연합의 러시아가스 통과 리스크 최소화 방안
/ 고상두

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화 · 휴대폰 · 팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7614, 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. 22, No. 1 (2013)

Feature Theme:

The Park Geun-hye Government and the Trust-building Process on the Korean Peninsula

The North Korean Issue, Park Geun-hye's Presidency,
and the Possibility of Trust-building on the Korean Peninsula
David C. Kang

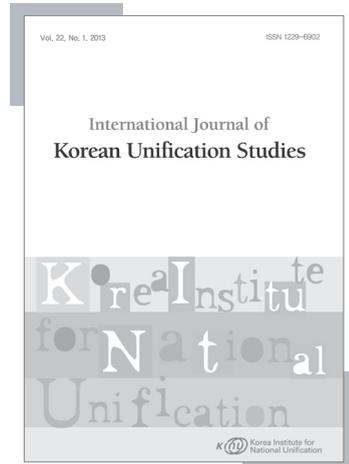
The Trust-building Process on the Korean Peninsula:
A Paradigm Shift in Seoul's North Korea Policy
Jinwook Choi

The Park Geun-hye Government's Role in a Needed New
Strategy Toward North Korea
Larry Nicksch

Kim Jong Un's First 500 Days: Consolidating Power
and Clearing Political Space for National Revival
Alexandre Y. Mansourov

Beijing's Dilemma and Preference on the Korean Peninsula:
Responses to the 2010 Korean Crises
Taewan Kim

Korea and Australia in the New Asian Century
Jin Park



Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:

Korea Institute for National Unification
123, 4.19-ro(Suyu-dong) Gangbuk gu, Seoul 142-728, Korea
(Tel) (82-2) 901-2685 (Fax) (82-2) 901-2546
(E-Mail) smkim@kinu.or.kr (Webpage) <http://www.kinu.or.kr/eng>



통일정책연구 제22권 1호 2013

통일연구원 www.kinu.or.kr