

제24권 1호 2015

통일정책연구

분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북 관계의 조명 • 분단 70년 북한연구 경향에 관한 고찰 • 분단 70년 통일 분야 연구: 동향과 과제 • 법적으로 본 남북 관계의 위상 • 북한 사이버전 수행능력의 평가와 전망 • 무정 속청의 정치적 원인과 무정의 대응 • 북한 사회보장법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로 • 노동신문 사·논설을 통해서 본 북한 여성담론과 여성정책의 변화

ISSN 1229-6112

제24권 1호 2015

통일정책연구

제24권 1호 2014

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연 2회 발간됩니다.

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

발행인 : 최진욱
편집인 : 박종철
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2015년 6월 30일

(우137-756) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
TEL : 02)2023-8209, 2023-8000
FAX : 02)2023-8298
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : kinups@kinu.or.kr

© 통일연구원 2015

편집위원장 : 박종철

편집위원 : 조정아
도경옥
박영자
현승수

외부편집위원 : 고성준 (제주대학교)
김영재 (청주대학교)
김용호 (인하대학교)
김재기 (전남대학교)
김태일 (영남대학교)
김호섭 (중앙대학교)

편집간사 : 노두리

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

■ 기획논문

- 분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북 관계의 조명 / **전재성** 1
- 분단 70년 북한연구 경향에 관한 고찰 / **고유환** 29
- 분단 70년 통일 분야 연구: 동향과 과제 / **전현준** 55
- 법적으로 본 남북 관계의 위상 / **제성호** 89

■ 일반논문

- 북한 사이버전 수행능력의 평가와 전망 / **김인수**KMARMA 117
- 무정 숙청의 정치적 원인과 무정의 대응 / **안문석** 149
- 북한 사회보장법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로
/ **이철수** 177
- 노동신문 사·논설을 통해서 본 북한 여성담론과 여성정책의 변화
/ **현인애** 209



■ Special Articles

Seventy Years of Division on the Korean Peninsula: *International Environments, Domestic Structure, and Inter-Korean Relations* *Chae-Sung Chun*

A Study on the Research Trends of North Korean Studies after the Division of South and North Korea in 1945 *Yu-Hwan Koh*

A Review on Unification Field Studies of the Division of Korea for 70 Years: *Issues and Challenges* *Hyun-Joon Chon*

Some Observations on Inter-Korean Relations in Legal Perspective *Seong-Ho Jhe*

■ General Articles

North Korea's Cyber Warfare Capabilities: *Assessment and Prospects* *In-Soo Kim and KIMARIMA*

The Political Causes for Purging Moo Jung and His Reactions *Mun-Suk Ahn*

North Korea Social Security Act Legal Analysis: *Focus on comparison with other legislations* *Chul-Soo Lee*

Examining Changes in Discourse and Policy for North Korean Woman in the Rodong Sinmun *In-Ae Hyun*

분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북 관계의 조명

전 재 성*

- I. 서론
- II. 남북 관계의 장기적 변화를 보는 이론적 틀로써 신고전 현실주의
- III. 냉전기 남북 관계의 변화
- IV. 탈냉전기 남북 관계의 변화
- V. 결론

국문요약

1945년 해방과 더불어 남과 북이 갈라진 이후 한반도는 70년간 분단을 유지해왔다. 분단은 비단 영토와 정치권력의 분단일 뿐 아니라 한민족의 사회정체성의 분단도 포함한다. 한반도 내의 상황이 변화하면서 분단은 더욱 고착화되고 한민족의 마음의 분단도 공고화되었다. 분단의 성격 역시 변화했는데 태평양 전쟁의 전후 처리 과정과 맞물려 시작된 분단은 1947년 트루먼 독트린 이후 본격적 냉전이 선언되면서 더욱 공고해졌다. 이어 세계적 냉전의 한 사건으로 한국 전쟁이 발발하고 분단은 세계적 사건으로 고착화되었다. 냉전이 종식되고 미중의 경쟁구도로 국제정치가 급변하는 속에서 이데올로기적 대립구조가 약화되는 대신, 한국의 대북·통일전략과 제도 더욱 어려워지고 있다. 본 논문은 남북 관계의 변화를 특징짓는 동북아 지역 국제체제변수와 국내 정치변수를 함께 고려하여 분단의 70년을 분석하고자 한다. 동북아의 지역국제정치는 세계적 차원의 국제정체에 밀접한 영향을 받아왔으며, 세계적 차원의

강대국들이 동북아에 집중되어 있어 양자는 분리될 수 없는 밀접한 관계를 가지고 있다. 한국은 지구적, 지역적 차원의 국제정치 흐름에 민감할 수밖에 없었으며 그 흐름에 적극적으로 동참하지 못하거나, 혹은 휩쓸려 자율성을 상실할 경우 정책적 실패를 초래할 수밖에 없었다.

남북 관계에서 남과 북의 국내정치변수 또한 중요하다. 한국은 국내적으로 대통령제를 채택하고 있는 상황에서 대통령의 위협인식이 중요한 가운데 대전략 목표 설정, 정권의 성격, 민주화의 추세, 시민사회와의 관계 등 다양한 변수의 영향을 받았다. 한국의 정책 결정 과정에 이러한 변수가 어떻게 작용했는가에 따라 분단과 남북 관계는 국제변수가 허용하는 범위 내에서 다양한 편차를 보였다.

주제어: 남북 관계, 신고전 현실주의, 통일, 동북아 안보, 민주화

* 서울대학교 정치외교학부 교수

I. 서론

한반도의 분단은 한 순간에 하나의 원인으로 일어난 사건이 아니다. 1945년 8월 이후 국내적 요인과 국제적 요인이 결합되어 일어났으며 그 과정도 38선에 의한 분단, 남북 단독정부의 수립, 한국 전쟁 이후 정전체제의 성립 등 점진적 요소들을 포함한다. 분단은 비단 영토와 정치권력의 분단일 뿐 아니라 한민족의 사회정체성의 분단이기도 하다. 한반도 내의 상황이 변화하면서 분단은 더욱 고착화되고 한민족의 마음의 분단도 공고화되었다. 분단의 성격 역시 변화했다. 태평양 전쟁의 전후 처리 과정과 맞물려 시작된 분단은 1947년 트루먼 독트린 이후 본격적 냉전이 선언되면서 공고화되기 시작했다. 이어 세계적 냉전의 한 사건으로 한국 전쟁이 발발하고 분단은 세계적 사건으로 고착화되었다. 이후 1991년 구소련의 붕괴로 지구적 차원의 냉전이 종식될 때까지 대탕트와 소위 1980년대의 제2의 냉전 등 냉전기 동안에도 많은 변화를 거쳤다.

냉전이 종식된 이후에도 한반도의 분단은 지속되고 있는데, 한반도를 둘러싼 국내의 환경이 변화되면서 남북 관계와 분단의 성격은 지속적으로 변화하고 있다. 한국의 경제발전과 민주화로 한국의 지위가 상승함에 따라 한반도의 전략적 중요성이 더욱 가중되고, 분단을 바라보는 한국인 내부의 시각도 다양화되었다. 탈냉전기 북한은 변화된 환경 속에서 생존을 모색하는 가운데 핵개발을 추진하여 분단의 문제는 세계적 차원의 비핵화 문제로 변화되었다. 이후 미중 간의 치열한 동아시아 리더십 경쟁이 벌어지면서 남북 관계는 미중의 지정학적 경쟁 속에서 새로운 국면에 처하게 되었다.

분단을 극복하고 통일을 이루려는 한국인의 열망은 여전하지만 분단의 성격이 바뀌면서 한국의 대북·통일정책도 따라서 변화하고 이를 뒷받침할 외교전략 역시 따라서 바뀔 수밖에 없다. 올바른 대북·통일정책을 추진해 나가기 위해서는 분단과 남북 관계의 성격변화에 대한 정확한 고찰이 필요하다. 분단의 성격과 남북 관계의 변화를 분석하기 위해서는 무엇보다 남과 북의 전략에 대한 고찰, 이를 만들어내는 정책 결정 과정에 대한 분석이 필요하다. 동시에 남북 관계를 규정하는 국제정세의 변화를 분석하는 일 또한 필요하다. 이는 학문적으로 북한 연구, 한국의 정책 결정 과정 연구, 남북 관계 연구 및 동북아 국제정치 분석이 모두 종합될 때에 가능한 일이다. 남북 관계 변화를 위한 다양한 변수를 분단 70년에 걸쳐 분석하는 것은 매우 어려운 일이고, 학문 소분과별 분리현상 역시 뚜렷하다.

본 논문은 분단 70년이라는 긴 기간 중 분단의 성격과 남북 관계가 변화하는

과정의 일단만을 분석할 수 있을 뿐이다. 본 논문에서 시도하는 바는 첫째, 남북 관계의 성격이 변화되는 주된 시기에 국제환경이 어떻게 변화되었는지를 국제체제와 동북아 지역체제의 차원에서 분석하고, 둘째, 그 과정에서 남북 관계를 규정하는 한국의 대북 전략의 국내적 요인이 어떻게 변화되었는지를 분석하는 것이다. 중요한 연구 시기로는 1970년대 초 기존의 남북 관계가 냉전 하에서 큰 변화를 겪게 되는 데탕트 시기, 1980년대 말 냉전이 종식되던 때로 한국이 북방정책을 추진하던 시기, 그리고 1990년대 중반 이후 북핵 문제가 심화되면서 정립된 탈냉전기의 남북 관계 시기로 나누어 고찰하고자 한다.

가장 어려운 점은 이론적 틀인데, 우선 본 논문에서는 남북 관계를 규정하는 국제정치 차원의 틀로 동북아 국제정치구조를 분석하고자 한다. 동북아는 지구적 국제정치의 변화를 매우 예민하게 반영해온 지역체제로서 한반도의 분단과 남북 관계는 동북아의 국제정치 변화와 긴밀한 관계를 맺어왔다. 남북 관계의 변화는 한국 내의 외교정책 결정 과정과 맞물려 발생하는데 국내변수와 국제체제변수를 조합하여 연구하는 틀로 본 논문에서는 신고전 현실주의의 이론 틀을 부분적으로 차용하고자 한다. 신고전 현실주의는 구조주의적 신현실주의가 국제체제변수를 주된 독립변수로 삼는 것에 기본적으로 찬성하지만 개별 국가들의 외교정책을 설명하지 못하는 한계를 넘어서기 위해 국내변수를 적극적으로 고려한다. 국내의 어떠한 행위자들이 외부 위협을 어떠한 방식으로 인식하는지, 대외전략을 수립하는 과정에서 어떠한 대전략 개념을 사용하게 되는지, 그리고 사회의 정책자원을 어떻게 동원하여 전략을 구체적으로 수립, 실행하게 되는지를 설명하는 이론 틀이다. 본 논문은 데탕트기, 냉전 종식기, 탈냉전기에 남북 관계가 국제정치의 체제변수와 국내변수에 의해 어떻게 바뀌어 왔는지를 설명해보고, 분단 70년의 변화를 개괄해 보고자 한다.

II. 남북 관계의 장기적 변화를 보는 이론적 틀로써 신고전 현실주의

한 국가의 외교정책을 설명할 때 난점 중의 하나는 분석 수준을 긴밀히 통합하여 설명하는 문제이다. 국제적 차원과 국가의 차원, 그리고 국가 이하의 차원이 가장 기본적인 구분이고, 또한 국제제도와 국가 간 관계 역시 중요한 차원이다. 국가의 상대적 크기와 지위, 국내의 정치체제의 특성, 민주화 정도 등이 어떠한

변수가 더 중요하게 작용하는지를 부분적으로 결정하기도 한다. 국제체제변수는 매우 중요한 역할을 하지만 구체적인 국가의 정책, 혹은 양자 관계를 설명하는 데에는 한계가 있다. 체제변수는 허용요인으로 국가의 정책의 가능 범위를 보여주고 전체적인 방향성을 제시해주지만 특정 국가가 특정 정책을 택하는 바를 설명해주는 것은 못한다. 구조주의적 신현실주의는 국제정치이론 일수는 있지만 외교정책론이 되지 못하는 이유이다.¹ 그렇다고 국내정치변수만으로 외교정책을 설명할 수도 없다. 항상 체제요인이 제약으로 작동하기 때문이다. 결국 체제변수를 허용변수로 국내정치변수를 독립변수로 설정해야 하는데 양자를 결합하는 이론으로 신고전 현실주의를 들 수 있다. 신현실주의는 정책엘리트 내부의 응집성, 정책엘리트와 사회 간의 응집성, 정권의 취약성, 지도자의 위협인식, 이익의 균형에 따른 편승 정책 욕구 여부, 대전략에 대한 인식 등을 주된 국내정치변수로 상정한다.²

한 국가의 외교정책, 혹은 양자 관계를 설명할 때 국제정치변수를 고려하게 되는데, 기존의 국제정치이론들은 지구적 차원의 일반이론과 지역적 차원의 특수이론을 구별하지 않은 채 변수를 설정하고 설명하는 경향이 강했다. 그러나 점차 거대이론, 혹은 일반이론이 각 지역에 적용되는데 한계가 있다는 인식이 정착되고, 지역 차원의 국제정치가 특수하다는 점이 인식되면서 지역 차원의 국제정치를 이론화하려는 노력이 활성화되었다. 물론 1945년 이후 유럽 연합이 형성되는 과정을 분석한 다양한 유럽통합이론이 있었다. 유럽 지역정치의 특수성을 기능주의이론, 신기능주의이론, 정부 간 협상이론 등 다양하게 설명해왔지만, 이 역시 서구의 경험을 일반화하는데 기여하고 여타 지역의 지역국제정치이론을 발전시키는데 명확한 공헌을 하지는 못했다. 유럽 이외의 많은 지역들이 유럽의 모범에 따라 지역 통합을 이루려고 노력한 것은 사실이지만 역사와 성격이 다른 여타의 지역정치에

¹ Kenneth Waltz, "International Politics Is Not Foreign Policy," *Security Studies*, Vol. 6, No. 1 (1996).

² Lobell, S., N. Prisman, and J. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); Nicholas Kitchen, "Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation," *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 1, pp. 117~143; Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer, 1994), pp. 72~107; Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998); Randall L. Schweller, "A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Autumn, 2004), pp. 159~201; *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power* (Princeton University, 2006).

서 유럽발 지역국제정치이론의 적용가능성에 한계가 있었다.

국제체제변수 역시 지구적 차원과 지역적 차원으로 분리하여 생각할 필요가 있다. 예를 들어 냉전의 지구적 환경도 지역에 따라 다르게 나타나기 때문이다. 지역 차원의 국제정치를 이론화할 때 우선 부딪히는 어려움은 지역의 경계를 정하는 것이다. 톰슨(William Thompson)은 지역을 설정하는 네 가지 기준을 제시하고 있는데, 첫째, 규칙적이고 강도 높은 상호작용의 존재, 둘째, 지리적 근접성, 셋째, 행위자들이 지역을 독립된 단위로 인정하는 인식의 여부, 넷째, 최소한 두 행위자의 존재 등이다.³ 톰슨의 기준은 냉전기에 이론화된 것으로 이후 국가 간을 연결하는 다양한 변수들이 발달함에 따라 보다 다면적인 지역기준이 더욱 요구되었다. 즉, 경제적 상호 작용이 중요한 기준으로 여겨져 무역블록과 같은 요소가 제시되기도 하였고, 주관적인 지역 인식에 따라 정체성이 중요한 변수가 되기도 하였다. 결국 지역을 설정하는 것은 이론적, 현실적 필요에 따라 다변하는 것으로 지역을 설정하는 것 자체가 중요한 이론적, 정치적 행위라고 보아야 한다.

부잔(Barry Buzan)은 탈냉전기의 문제의식을 반영하여 지역안보복합체(regional security complex)의 개념을 제시했다.⁴ 영국의 국제사회학파의 주요 변수들을 차용하여 지역은 역사적으로 오랜 기간 동안 공유한 역사와 사회성을 담고 있는 개념으로 인식된다. 이 경우 지리적으로 가까운 지역들은 다른 지역에서는 볼 수 없는 독특한 안보딜레마를 체현하고 있고, 그 정도는 역사적 상호작용에 따라 더욱 첨예하게 나타나기도 한다. 각 지역안보복합체는 일반이론에 의해 선형적으로는 알 수 없는 역사적 친소 관계, 우적 관계를 담고 있기 때문에 지역별 독특한 중범위 이론이 필요하다고 볼 수 있다.

지리적 근접성이 지역을 이루는 당연한 기준이 되는 것으로 보이지만 레이크(David Lake)는 지리적 근접성 자체가 중요한 것이 아니라 공유된 ‘안보 외부재(security externality)’가 존재하는가가 중요하다고 본다. 즉 위치와 관계없이 국가들이 공유하는 안보위협 존재 자체가 중요한 것으로 지리를 초월하는 기능적 연결성이 중요하다는 것이다. 특히 현대에 들어와 기술의 발전으로 근접성은 지리적 함수가 아닌 기술적 함수에 의해 결정된다고 본다. 여기서 지역은 지구적 차원보다 작은 모든 단위를 의미하며 안보적 상호관계를 생산하는 과정에서 기능적

³ William Thompson, “The Regional Subsystem: A Conceptual Explication and Propositional Inventory,” *International Studies Quarterly*, Vol. 17 (1973), pp. 89~117.

⁴ Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynn Rienner Publishers, 1991); Barry Buzan, and Ole Waever, *Regions and Powers* (New York: Cambridge University Press, 2003).

연결만 존재하면 지역적 안보복합체를 형성할 수 있다는 것이다. 일례로 중동의 안보위협은 미국의 이익을 위협하고 미국과 중동은 하나의 안보복합체로 기능하기도 한다는 것이다.⁵

세력전이론자들 역시 지역적 차원의 독자적 국제체제의 존재를 인정한다. 렘키(Douglas Lemke)의 경우 지역적 위계를 논하면서 지구상에 약 23개의 소위계(mini-hierarchy)가 존재한다고 본다. 지구적 차원의 위계가 존재하면서 이 이하에 복수의 소위계가 함께 공존하며 이들 간에는 독특한 관계가 형성되는 것이다.⁶

결국 지구적 차원의 안보체제는 지역적 차원의 안보체제를 중첩결정(overlay)하면서 이를 투과(penetration)하는 모습을 보인다.⁷ 그러나 각 지역의 특수성에 따라 지구적 체제변수가 지역에 얼마나 영향을 주는지는 다르게 나타난다. 즉 지구체제에 대한 지역의 개방성(porousness)의 문제인데, 각 지역 내부는 국가들 간에 밀접한 상호작용이 일어나고, 지역 간에는 훨씬 느슨한 연결성이 존재하며, 지구적 차원의 체제변수는 지역에 따라 다른 영향을 미친다는 것이다.

한반도의 분단에 영향을 미친 국제체제변수, 혹은 국제정치 환경은 지구체제의 변수와 동북아 지역차원의 변수가 어떠한 영향을 미치는가에 따라 결정된다. 우선, 동북아라는 지리적 범위를 설정하는 문제가 있다. 동아시아는 동북아시아와 동남아시아로 크게 구별되고 양 지역은 물론 밀접한 관련을 가지고 존재해왔다. 20세기 이전부터 서구의 제국주의 세력들은 동북아와 동남아에 진출하면서 양자 간의 군사적, 경제적 관계를 만들어 왔다. 이후 일본이 제국주의 침탈을 하면서 동아시아 전체에 세력을 확장함에 따라 양 지역은 긴밀히 연결되었다. 그러나 동북아와 동남아는 상호 영향의 정도가 지역 내부의 상호작용의 정도 혹은 결속력에 비해 약한 것이 사실이다. 동북아의 경우 내부적 연결성이 매우 강한데, 미국과 소련, 그리고 중국과 일본의 강대국이 상호작용하면서 한반도를 둘러싸고 각축을 벌이고 있다. 물론 남북한을 제외한 나머지 국가들은 동북아 국가들이라고 하기에는 동아시아 전체에 영향력이 미치는 국가들이고, 지구적 강대국들이다. 그러나 동북아의 주요 이슈들을 다룰 때에는 역시 동북아 내부에 존재하는 역사적 친소, 우적 관계의 맥락에 따라 행동하며 지역 내부적인 안보딜레마에 영향을 받을 수

⁵ David Lake, and Patrick Morgan (eds.), *Regional Orders: Building Security in a New World* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1997), p. 210.

⁶ Douglas Lemke, *Regions of War and Peace* (New York: Cambridge University Press, 2002).

⁷ Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, p. 198.

밖에 없다. 따라서 강대국들의 세력 범위와 상관없이 동북아 국제정치는 독특한 논리에 따라 움직여왔다고 볼 수 있다.

한반도를 둘러싼 미국과 소련의 각축, 그리고 데탕트기의 미중 간의 협상, 냉전 종식기에 미소 간, 미중 간의 관계 변화, 그리고 21세기 들어 미중 간의 경쟁과 협력 등은 동남아를 비롯한 다른 지역과는 다른 독특한 논리에 따라 전개되어왔다. 그렇다고 물론 동남아나 중앙아시아 등 인접 지역과의 상호작용을 무시할 수 있는 것은 아니다. 예를 들어 1960년대 베트남전이 진행되면서 북한의 김일성은 동북아에서 기회요인을 지속적으로 추구하였고 이는 소련과 중국의 지역전략을 매개로 동남아와 동북아를 연결시키는 계기로 작용하기도 하였다. 21세기 들어서는 미중이 동아시아를 놓고 각축을 벌이고 있는데 이 과정에서 중국의 확장을 둘러싸고 동북아와 동남아는 경제적 상호관계 및 안보적 고려에 따라 긴밀히 연결되는 모습을 보인다.

둘째, 지구적 차원의 체제변수가 동북아 차원의 지역변수에 얼마나 영향을 미치는지에 대한 동북아 지역의 개방성의 문제가 있다. 동북아는 세계 어느 지역과도 다르게 세계적 강대국인 미국, 구소련/러시아, 중국, 일본이 모여 있는 지역이다. 냉전기에는 미소 간의 세계적 대립이 동북아에 직접 투사되어 양국의 세계전략과 지역전략이 연결되었다. 데탕트기에는 미·중·소 삼각관계의 논리가 세계적 차원과 지역적 차원에서 역시 긴밀히 연결되었다. 일례로 1960년대 프랑스의 드골 대통령이 유럽에서의 데탕트를 모색하자 미소 간에 데탕트의 움직임이 일게 되었고, 이후 미중 간의 데탕트도 함께 이루어져 결국 유럽에서 시작된 냉전의 변화가 동북아에까지 영향을 미치게 되었다.⁸ 냉전 종식 이후 미국의 단극체제가 이루어지면서 미국의 세계전략은 모든 지역에 영향을 미쳤고 이 과정에서 동북아 역시 직접적인 영향을 받았다. 21세기에 미중 간의 지정학적 대립이 세계정치를 결정하는 주된 요인으로 등장함에 따라 직접적 각축장이 되는 동북아 지역은 세계정치와 지역정치를 구별할 수 없을 정도로 연결된다.

결국, 한반도의 분단과 남북 관계의 변화를 분석할 때, 여기에 영향을 미치는 세계적 차원과 지역적 차원의 체제변수를 분석해야 하는데 이때 양자의 긴밀한 연결 관계와, 지역 내부의 독특한 동학을 동시에 염두에 두어야 한다. 지역 내에서 발전해 온 역사적 상호작용은 지역을 특수하게 만들고, 동북아 지역체제의 개방성

⁸ 전재성, “프랑스 드골 대통령의 자주외교 연구,” 『한국정치외교사논총』, 제30집 제1호 (2008), pp. 63~105.

은 다른 지역과 다른 보편적 성격을 강하게 하기 때문이다. 한반도의 분단과 탈냉전기의 남북 관계 변화는 지구적 차원의 냉전, 탈냉전, 미국 단극체제의 수립과 약화라는 체제변수의 변화를 직접적으로 받아왔다. 동시에 동북아 국가들 간의 독특한 역사적 관계, 즉 일본 제국주의로 인한 한일 간, 중일 간 안보딜레마의 존재, 중국과 한국의 분단성, 그리고 보통국가화되지 못하고 있는 일본의 독특한 지위 등은 다른 지역의 국제정치와 구별되는 모습을 보이는 주된 요소였다.

이와 같이 남북한 상호 간의 전략과 남북 관계에서 국제체제변수가 중요한 허용변수로 작용하기는 하지만 내부의 변수를 고려하지 않으면 정확한 정책의 내용을 설명하기 어렵다. 상대방이 가하는 위협을 어떻게 인식하고 어떠한 전략을 세울지는 내부의 변수에 의해 결정되는데, 때로는 과대 균형을 이루기도 하고 때로는 과소균형을 이루기도 한다. 남북 관계 역시 냉전, 데탕트, 제2냉전, 냉전의 종식, 미국 단극체제, 미중 경쟁체제로 국제정치변수가 변화하면서 남과 북의 내부 변수로 남북 관계가 결정되어 왔다. 남북 정권의 안정성과 불안정성, 정권과 사회의 관계, 지도자의 위협 인식 등이 중요한 변수이다. 한국의 경우 정권의 성격이 권위주의 정권에서 민주주의 정권으로 바뀌는 것이 중요한 역할을 했고, 대통령의 철학과 위협 인식 또한 중요한 변수로 작동했다. 한국 정책결정자 내부의 협력, 혹은 갈등의 정도가 중요한 변수가 되며, 또한 사회적 차원에서 북한을 보는 시각과 한국의 정체성도 중요한 변수로 작용했다.

반면 북한의 경우 정권의 성격이 일관되게 독재정권으로 유지되고 있고, 사회와의 관계 역시 지배-피지배 관계를 벗어나지 못하기 때문에, 지배자의 위협인식과 전략이 가장 중요한 대내변수로 작동하고 있다.

Ⅲ. 냉전기 남북 관계의 변화

1. 데탕트 이전의 남북 관계

한반도의 분단과 한국전쟁이 진행된 시기는 미소 간의 냉전이 본격화되던 시점과 일치한다. 제2차 세계대전 이후 세계는 양대 진영으로 분리되었고 1949년 중국은 공산화되었으며, 38선으로 나뉘어 있던 남과 북은 단독정부를 수립한 채 결국 전쟁으로 이르고 만다. 북한의 김일성은 소련과 중국의 지원을 얻어 남침을 시도하고, 1953년 휴전에 이를 때까지 세계적 차원의 냉전은 한반도에 집중되어 전쟁의 진행과 휴전 시도에서도 지구적 차원의 냉전과 밀접한 영향을 주고받게 된다.

한국 전쟁 이후 1960년대 말에 이르기까지 한반도를 둘러싼 세계적, 지역적 차원의 체제변수는 점차 군사화되어가는 냉전 구조로서 양 진영은 이데올로기 대립, 강대국 간 국가 이익의 대립, 영향권 대립 등의 다양한 모습을 보였다. 미국과 소련은 냉전을 수행하면서 군비경쟁과 더불어 제3세계에서의 영향력 경쟁을 가속화했다. 미국은 프랑스에 이어 베트남에 개입하게 되는데 1954년 제네바협정 이후 남베트남을 지원하게 되면서 본격적으로 베트남 사태에 개입하게 되고, 이어 1964년 통킹만 사건을 일으켜 전면전의 형태로 개입한다. 이후 1975년 4월 패전하여 후퇴할 때까지 미국의 동아시아 정책은 냉전 수행으로 일관된다. 아이젠하워 행정부는 소위 뉴룩 전략을 추진하여 이란, 칠레 등 3세계에 대한 적극적 개입정책을 단행했고, 아시아에서도 대만을 지원하며 중국의 영향력 확장을 막고자 노력하였다. 소련 역시 쿠바, 아프리카 및 중동 국가들에 대한 지원을 계속하였다.

이상과 같은 국제체제변수의 변화에 국내정치변수를 들 수 있는데, 우선 대통령의 위협인식을 들 수 있다. 이승만 정부는 북한의 위협을 매우 민감하게 인식하고 북진통일론을 주장하면서 국력강화를 추진하였다. 한국 전쟁 이후 1954년의 연설을 보면, “국제관계로는 나쁜만 아니라 전 국민이 다 알 수 업는 것 한 가지가 있는데 4년 동안 전쟁에 싸움을 한 것은 1년만 하였으며 그 다음에는 이길 수 있는 것도 이기지 못하게 하며 유엔군이 싸움을 아니하면서 우리만이라도 싸우겠다는 것을 못하게 하고 평화로 통일한다 하여 회담을 여러서 몇 달을 판문점(板門店)으로 제네바로 다니며 하다가 필경은 다 실패되고 적군은 세력을 확대해서 이전에 업던 비행장을 40처(處)나 만들고 우리 알기에는 날마다 준비를 차려서 유엔군이 가기만 하면 침략하려고 준비하는 것을 우리가 알고 있는데…”라면서 북진통일에 대한 아쉬움을 지속적으로 표명하고 있는 한편 미국과 국제연합에 대한 불신을 표명하고 있다.⁹

한국은 한미 동맹 체결 이후 미국과의 안보협력을 통해 남북 관계에서 군사적 방어태세를 유지하려고 했지만, 미국의 한반도 정책에 대해 여전히 불만을 가지고 있었다. 이승만 대통령은 미국의 정책을 비판적으로 보면서, 다음과 같은 연설을 남기고 있다. 즉, “우리는 협상으로써 평화를 이룩할 수 있을지도 모른다는 미국의 희망에 하는 수 없이 따라가기는 하였으나 우리는 이러한 희망이 곧 사라질 것을 미리 알고 있었던 것이다. 그러나 지금도 우리는 우리의 위대한 친구인 아이

⁹ 이승만 대통령, “한미 우의 저해 말고 우리 입장만 개진하라, 철군반대 시위 등에 관하여,” 1954년 9월 29일, <<http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>>. 이하 대통령 연설문은 대통령기록연구실 자료실에서 인용.

젠하위 대통령과 펠레스 국무장관과의 세계문제의 평화적 해결을 위한 모색에 대하여 비록 그들의 현정책이 그것을 실현시키는데 성공할 수 없다는 것을 알고 있기는 하지만 이를 방해할 의사는 없다…우리는 회담과 협상을 계속함으로써 공산당의 세계 제패 야망을 변경시킬 수 있다는 그들의 소신에 찬동하지 않는다. 그러므로 우리는 위급한 때를 당하여 우리 자신이 살고 또 우리의 친구들을 도울 수 있도록 우리의 방위력을 유지할 것을 요구하지 않을 수 없다.”¹⁰

한국은 세계적 차원에서 진행되는 냉전이 동북아 지역 차원으로 직접 영향을 미치는 상황을 목도하면서 북한에 대한 적대적 정책을 추진하는 가운데 국력 축적을 주된 목적으로 하고 있었다. 그러나 동북아 고유의 역사적 우적 관계는 여전히 세계적 차원의 변수와는 다른 특징을 지니고 있었는데, 한일 관계가 그 중의 하나이다. 이승만 대통령은 북한과 공산주의 중국의 안보위협에 대해 경계하면서도 미국이 일본 중심의 안보전략을 추진하는데 대해서는 매우 비판적 관점을 유지하고 있었다. 한 연설을 보면, “현재 미국 및 그밖에 여러 국가들은 공산주의를 저지하기 위한 태평양 동맹 또는 동남아세아 조약기구를 창설하는 가능성을 검토하는 데에 열중하고 있다…점증하는 공산 협위(脅威)에 대처하기 위하여 단결이 필요하다는 것은 누구나 다 같이 인정하고 있다…그러나 아세아 동맹을 형성하려는 미국 측의 예비적인 제반 조치 중에는 하나의 심각한 위험성이 내포되어 있다. 미국은 일본을 이러한 동맹기구의 핵심체로 하며 일본의 군사력을 아세아에서 최강의 것으로 만들려는 안을 지지하고 있는 것 같이 보여지고 있는 것이다…단적으로 말하자면 미국은 식민지에 대한 야망이 없는 국가임으로 신용할 수가 있지만 일본은 아직도 인방 국가의 영토를 탐내고 있으니 믿을 수가 없다는 말이다…미국은 일본의 재침략 기도를 두려워하는 아세아의 다른 중요국가보다도 일본의 무장을 더 강하게 만들어서는 안된다는 것이다.”¹¹ 한일의 역사적 관계에서 비롯된 독특한 관계 변수는 공산권에 대해 한일이 과소균형(underbalancing)을 유지할 수밖에 없는 중요한 요인이 된다. 한국과 일본은 양자동맹을 맺지 않았을 뿐 아니라 직접적인 안보협력의 기제도 결여하고 있었다.

박정희 대통령의 취임 이후 1960년대 말까지 여전히 대결적 냉전이 세계적 차원과 지역적 차원에서 지속되면서 한반도의 상황에 영향을 미치고 있었다. 특히

¹⁰ 이승만 대통령, “미 국무장관 존 포스터 펠레스 씨의 전쟁 일보 직전 성명에 대하여,” 1956년 1월 23일.

¹¹ 이승만 대통령, “침략주의 일본은 증오의 대상, 자유 아주(亞洲) 국가는 미(美)의 대아정책(對亞政策)을 주시,” 1954년 8월 30일.

인도차이나 반도의 전쟁이 격화되고 한국은 베트남 전쟁에 파병하면서 공산주의의 위협을 강조하고, 한국의 방어태세 유지에 많은 노력을 기울이고 있었다. 이러한 국제체제변수는 박정희 대통령의 위협 인식에 의해 더욱 강화되는데, 박정희 대통령은 반공을 국시로 내걸고 북한의 침략에 대해 대비하고자 하였다. 북한은 1962년 12월 노동당 중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 국방, 경제 병진노선을 채택하고 동시에 4대 군사노선 강화를 주창하였다. 김일성은 3대 혁명역량 강화를 내걸고 군사비 지출 증가, 한국 내 혁명 세력 강화 방안 모색, 대남 공작원 파견 및 무장공작소조 파견 등의 전술을 추구하였다. 또한 해외혁명역량 강화를 목적으로 공산주의 국가와의 연대 추진, 반제국주의 세력 지원 등의 노력도 기울였다.

박정희 대통령은 1965년 방미를 계기로 베트남 파병을 시작하고, 이후 조국 근대화 정책을 본격적으로 추진하면서 반공정책도 가속화했다. 이 과정에서 공산권의 확장에 대한 박정희 대통령의 위협인식을 엿볼 수 있는데, 1968년 데탕트 이전의 한 연설을 보면, “그들은 드디어 평화의 가면을 벗어 던지고, 무력 통일을 위한 침략 정책을 노골적인 행동으로 옮기고 있습니다. 이제 우리는 도탄에 빠진 북한 동포를 영농 적위대란 이름 밑에 군사 훈련에 동원해 왔고 전 북한 천지를 병영화하고, 병기 공장화하는 등 전쟁 준비에 광분해 왔던 북한 괴뢰가, 이 땅에서 월남에서와 같은 ‘게릴라’전을 획책하고 또다시 무력 남침을 도모하고 있다는 엄연한 현실을 똑바로 보고, 이를 분쇄할 수 있는 실력 배양에 힘써야 할 중차대한 시점에 처해 있습니다. 이러한 현실 속에서 우리는 지난날처럼 점심은 평양에서 먹고, 저녁을 신의주에서 먹을 수 있다는 막연한 호언장담으로 귀중한 시간을 허송할 수 없습니다. 또한 적이 들이 닦쳤을 때 불리하면 한강 남쪽으로 넘어가고 뿔뿔이 살 길만을 찾아 피난길로만 달리려는 생각도 버려야 합니다”라고 말하고 있다.¹²

이승만 정부와 박정희 정부는 모두 권위주의 정부로 선거에 의해 대통령이 선출되기는 했지만, 대북 정책에 대한 사회의 비판이 끊이지 않았다. 박정희 대통령의 대북 정책은 정책결정자 차원에서 추진되지만 점차 권위주의 정권에 대한 사회의 문제제기에 부딪혀 시간이 갈수록 정책자원 동원에 대한 불안감을 가지게 된다. 1960년대 중반부터 반정부 데모가 강화되면서 박정희 대통령은 국내정치변수를 더 많이 고려하게 되고 이에 대처하기 위해 계엄과 비상대책 등 다양한 대응을 하지 않을 수 없게 된다. 박정희 대통령은 이미 1965년경부터 이러한 모습을 보이는데 일례로 한 연설을 보면, “한 정권의 운명을 염려해서가 아니라 민주한국

¹² 박정희 대통령, “6·25 동란 제18주년에 즈음한 담화문,” 1968년 6월 25일.

의 백년대계를 위해서, 조국의 근대화작업을 완수하기 위해서, 또 정권의 평화적 교체라는 전통을 확립하기 위해서, ‘데모’로 아무 것도 이룰 수 없다는 교훈을 남기기 위해서, 대소를 막론하고 모든 ‘데모’를 이 담화를 발표하는 이 시각부터 철저히 단호히 단속할 것을 선언하는 바입니다”라고 말하고 있다.¹³ 이러한 한계에도 불구하고 전반적으로 데탕트 이전 한국 정부는 국내자원을 결집하여 경제력 건설에 힘쓰는 가운데 북한과는 경쟁과 대결 관계를 유지해왔다고 볼 수 있다.

2. 데탕트 시기의 남북 관계

1960년대 후반이 되면서 지구적 차원의 냉전구조는 심각한 변화를 겪게 된다. 우선 미국의 압도적 우위가 점차 사라지게 되는데 군사적 측면을 보면 중요한 장거리 무기인 핵과 미사일 능력에서 소련에 대한 우위를 잃게 된다. 경제적 측면에서도 미국의 세계 총생산 비중은 1960년 25.9%에서 1970년 23.0%로 감소하고, 금보유고 역시 1950년 68%에서 1973년 27%로 급속히 줄어들게 된다. 2차 대전 이후 미국 패권체제를 뒷받침해온 핵 능력의 우위와 브레턴우즈 체제가 심각히 타격을 받게 된 것이다.

데탕트는 지구적 차원에서 유럽에서 먼저 시작되어 이미 1960년대부터 양 진영 간의 접근과 화해의 움직임이 있었고, 드골의 공산진영 접근, 브란트 수상의 동방 정책 등 구체적 정책이 추진되는 가운데 미국 역시 유럽의 데탕트 경향을 따를 수밖에 없게 되었다. 미국은 1956년의 수에즈 운하 사건과 프랑스의 나토 탈퇴 등 유럽 동맹국들에 대한 지도력을 부분적으로 상실하게 되었고, 닉슨 행정부에 이르러 소위 평화의 구조 전략을 채택하여 새로운 국면에 대처하기 시작한다. 미국은 미소 간의 핵균형, 동맹유지의 난관, 3세계 정책에서의 실패, 경제력 약화, 국내정치 분열 등의 상황에 직면하여 세계가 이미 미소 양대 체제가 아닌 중국, 일본, 유럽을 포함한 5대 체제로 재편됨을 인식하였다. 키신저는 1970년대의 세계 체제가 다극체제로 변화되어 간다고 보고, 공산주의의 위협이 절대적이 되기는 어렵고, 3세계의 갈등이 양대진영 논리와는 다른 복잡한 양상을 띠어가고 있으며, 미소 간의 대결이 군사적 대결을 넘어 다양한 이슈에서 다변화되어 가고 있다는 사실을 인식하게 된다.¹⁴

¹³ 박정희 대통령, “학생 데모에 대한 특별담화문,” 1965년 8월 25일.

¹⁴ 전재성, “1960년대와 1970년대 세계적 데탕트의 내부 구조: 지역적 주도권의 변화과정 분석,” 『국제정치논총』, 제45집 3호 (2005).

이러한 세계적 차원의 변화는 동북아에도 직접적인 영향을 미치게 된다. 미국은 중소대립이 가시화되는 상황, 그리고 베트남에서 미국의 패퇴 등에 접하면서 중국과의 관계 개선이 자국의 이익에 유리하다는 판단을 내리게 된다. 미국은 1969년 7월 25일 아시아의 안보를 아시아인의 손에 맡긴다는 팜 독트린을 발표하고 아시아에서의 군사적 개입을 약화시키면서 미중 화해를 추진해 나간다. 물론 기존의 동맹 관계를 수호하고 핵우산을 제공하는 공약을 제시했지만 핵공격이 아닌 상황에서의 아시아 국가 방어는 당사국에게 맡긴다는 전략을 내세웠다. 중국 역시 약화되고 있는 중소분쟁을 보면서 소련과의 대결국면에 대처해야 할 필요성에 접해 있었다. 소위 원교근공정책으로 미국과의 관계 개선을 추구하게 되고 문화대혁명의 극심한 혼란기를 거치면서 외교적 고립과 위협에서 탈피하고자 소위 3개 세계론을 주창하게 된다.¹⁵

이러한 상황은 한반도의 분단구조에도 직접적인 영향을 미치게 된다. 미중은 한반도에서 남북한을 상호 자제시키기로 합의하고, 남북대화가 지속되도록 하며, 한반도에서의 화해를 후원한다고 합의하였다. 또한 미국은 주한미군의 대부분을 철수시킬 의사가 있음을 표명하고 일본에 의해 한국 안보를 대체하지 않겠다고 약속하였다. 그러나 주한미군의 철수 규모, 한·미·일 군사훈련 중지, 대한 무기제공 금지 등에 대해 미국이 반대 의사를 표명하였고, 통일방안에서도 미국은 한국의 점진적 방안을 지지한 반면, 중국은 북한의 자주, 연방제 통일을 논의하였다.¹⁶

이러한 지역 차원의 국제체제변수는 남북 간의 7·4 공동성명을 이끄는 주된 동인이 된다. 1972년 7월 4일 남북은 자주, 평화, 민족대단결을 통일의 3대 원칙으로 천명하는 공동성명을 발표한다. 한국의 이후락 중앙정보부장과 박성철 부수상은 두 차례에 걸쳐 회의를 열고 남북조절위원회 설치, 기타 위원회, 합의내용의 공개 문제 등을 협의하고 향후 남북대화를 열어가기로 한다.

그러나 남북 회담은 오래 가지 못하고 이듬해에 들어서면서 곧 중단되게 되는데, 이는 동북아 국제체제변수가 남북 간의 관계 변수, 그리고 남과 북의 대전략(grand strategy)¹⁷과 내부정치변수를 압도하지 못했기 때문이다. 남북회담이 성

¹⁵ 마상윤, “적(敵)에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국 접근,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 (서울: 동아시아연구원, 2015); 이동률, “1972년 중국의 대미 데탕트 배경과 전략,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 (서울: 동아시아연구원, 2015).

¹⁶ 조동준, “데탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 (서울: 동아시아연구원, 2015).

¹⁷ 대전략은 원래 군사용으로 사용된 전쟁 수행의 전체 전략을 의미하는 것이었지만, 점차 한 국가의 외교전략의 전체 목적, 구체적 정책, 정책 수단의 총체를 의미하는 개념으로 변화되어 사용되었다.

사된 지 1년여 만에 남과 북은 서로의 태도를 비판하면서 다시 긴장국면으로 회귀한다. 북한은 1973년 8월 28일 남북조절위원회의 평양 측 공동위원장 김영주의 이름으로 남북대화 중단을 선언하면서 한국이 합의된 원칙에 배치된 행동을 하고 대결과 경쟁을 조장했다고 비판한다.¹⁸

박정희 대통령은 지역적 국제체제변수가 변화되어 미중 양국이 데탕트 국면으로 진입하는 것을 매우 조심스럽게 여겼다. 한편으로는 어쩔 수 없이 닉슨 독트린에 찬성을 표하면서도 아시아인에 의한 아시아의 방어 상황에서 미국의 일정한 공약을 지속적으로 주장했다. 한 연설을 보면, 한국은 “월남전을 조속히 해결하고, 월남의 평화를 되찾고자 하는 닉슨 대통령의 노력에 대하여 …최대한의 협력을 아끼지 않고 있는 것”이지만, “공산주의자들에게 있어서 진정한 의미의 평화란 존재하지 않으며, 그들의 평화란 항상 보다 큰 침략을 준비하기 위한 가장된 평화에 불과한 것”이고, “평화 추구의 노력을 공산주의자들은 바르게 받아 들여, 다시 악용하는 습성의 재현이 없기를 회구하는 마음 간절”하다고 말하고 있다.¹⁹

더 나아가 이러한 국제체제의 변화 속에서 한국과 같은 약소국도 독립적인 전략적 목표를 추구해야 한다는 인식을 가지고 있었다. 박정희 대통령의 언급에 따르면, “국제 사회의 일반적인 조류는 확실히 대결에서 협상으로, 이른바 평화 지향적인 경향”으로 나타나고 있지만, “이것은 어디까지나 핵 전쟁의 교착 상태하에서 강대국들이 주도하려는 현상 유지의 한 양상일 뿐, 우리 한반도의 정세는 결코 이러한 흐름과 병행하여 발전되고 있는 것”은 아니라는 것이다. “오히려, 한반도의 국지적 사정은 핵의 교착 상태로 인해, 강대국들의 행동이 제약받게 되는 일반적 경향을 역이용하여, 침략적인 책동을 멈추지 않고 있는 북괴의 적화 통일 야욕”이 지속되고 있으며, 북한은 “광신적인 독재 체제를 구축하여, 북한 전역을 요새 병영화하고, 전쟁 무기의 양산에 광분”하고 있고, “50만의 현역군 외에도 즉각 전쟁에 동원할 수 있는 150만의 노농 적위대와 70만의 붉은 청년 근위대를 만들어, 현역군 못지 않은 장비와 훈련으로써 남침 준비를 끝내고 있으며, 이들의 노농 적위대는 연간 500시간 이상의 군사 훈련을 의무적으로 받고” 있다는 상황판단을 내린다.²⁰ 즉, 강대국들 간의 세력균형변화와 보다 특수한 양자 관계는 분리될 수 밖에 없으며 한국은 독자적인 대북 정책의 가능성을 계속 열어두어야 한다는 것

¹⁸ 하영선, “북한 1972 진실 찾기: 7.4 공동성명의 추진과 폐기,” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 (서울: 동아시아연구원, 2015).

¹⁹ 박정희 대통령, “닉슨 대통령 주최 만찬회 답사,” 1969년 8월 21일.

²⁰ 박정희 대통령, “국가 비상사태 선언에 즈음한 특별 담화문,” 1971년 12월 6일.

IV. 탈냉전기 남북 관계의 변화

1. 냉전 종식기 노태우 행정부의 북방정책과 남북 관계

데탕트라는 세계적, 지역적 차원의 변수가 남북분단 구조에 근본적인 변화를 가져오지 못한 채, 1980년대 신냉전이 재현되면서 남북 관계는 개선을 실마리를 잡지 못하게 된다. 그러나 1980년대 중반 이후 소련의 전략이 근본적으로 변화되고, 고르바초프 서기장은 소위 글라스노스트와 페레스트로이카 정책을 추진한다. 1986년 27차 당대회부터 1989년 말까지의 기간까지 고르바초프는 페레스트로이카를 통해 시장경제원리를 도입하고 공산당 체제의 변화를 추구하였다. 또한 글라스노스트를 통해 공개적 토론과 아이디어의 교환을 촉진하였다. 대외적으로도 국내 개혁에 필요한 국제정치의 안정을 위해 적극적인 대미 협상 및 군축을 추진하게 된다. 결국 동구권 및 동독의 이탈, 소연방의 해체로 냉전이 종식되게 된다.

이미 1980년대 말부터 시작된 냉전 종식의 기운은 동북아 국제정치에도 영향을 미치게 되고 한국의 외교정책에 근본적인 변화를 가져오는 계기가 되었다. 소련은 1986년 27차 당대회를 통해 소련이 아시아태평양 국가임을 천명하고 경제협력에 적극적인 자세를 보인다. 한국과의 관계도 점차 개선되어 우선 한소 간 경제협력이 이루어진다. 한소 간 무역은 이후 3국을 통해 집중하게 되는데 1986년 8천만 달러, 1987년에는 1억 4천만 달러, 1988년에는 2억 달러를 상회하게 되었다. 한국은 소련으로부터 목재, 석탄, 화학제품, 양모 등 천연자원을 수입하였고, 한국은 소련에게 의류, 직물류, 신발, 화학제품, 전기, 기술 장비 등을 수출하였다.

1978년 이후 이미 개혁, 개방정책을 추진하던 중국도 1989년 천안문 사태를 통해 조성된 외교적 고립을 탈피하려는 노력을 기울이는 가운데, 경제교류를 통해 서방 세계 및 아시아 주변 국가들과 관계 개선을 모색하게 된다. 노태우 정부는 중국과의 경제교류를 활성화하기 시작하는데 한중 간 무역의 경우, 1979년 양국 간 총교역량이 1979년 2천만 달러에 불과하던 것이, 1980년 6억 달러, 1981년 12억 달러로 증가하였다. 1982~1983년에는 북한의 대중 항의로 감소하다가 1984년에는 다시 9.7억 달러, 1985년에는 10억 달러, 1986년에는 12억 달러, 1987년에는 20억 달러, 1988년에는 30억 달러로 증가하여, 중국은 한국의 4번째 교역상대국으로 부상하게 된다.

이와 같이 지구적 차원의 냉전 종식은 동북아 지역체제에 큰 변화를 가져오고 기존의 지역 내부에 독특했던 냉전구조를 해체하는 계기로 작동한다. 노태우 행정

부는 이를 북방정책의 틀 속에서 최대한 활용하는 전략을 추진하게 된다. 한국은 1988년 7·7 선언을 제시하는데, 주요 내용은 ① 남북한 간 적극적 교류추진과 해외동포의 자유왕래를 위한 문화개방, ② 이산가족들의 생사 및 주소 확인, 서신왕래, ③ 남북한 간 교역에서의 문화개방 ④ 남한 측 우방과 북한간의 비군사적 물자교류 불반대, ⑤ 남북한 간 경쟁 및 대결외교의 종식과 상호협력, ⑥ 남북한 쌍방이 상대 우방국들과의 관계개선에 협력한다는 내용 등이다. 북방정책의 개념은 이미 1980년대 초부터 제시되었는데 공산권 국가들과의 관계강화를 통해 국제정세의 변화를 적절히 이용하면서 북한에 대한 압박을 가해 관계정상화를 추진한다는 전략이었다.

이 과정에서 미국은 한국의 북방정책을 측면에서 지원했다. 1990년 6월 미국은 워싱턴 미소 정상회담에 이어 샌프란시스코에서 한소 정상회담이 열리도록 노력하였고, 1991년 5월 남북한의 유엔 동시가입 지지, 북한의 핵무기 개발에 대한 중국의 부정적 입장 유도 등 여러 노력을 통해 한국의 북방정책에 지원을 보낸 바 있다.

북한은 냉전의 종식과 구공산권의 몰락, 1990년 한소 수교 등의 상황을 목도하면서 국가의 안전보장을 추구하고 독재체제를 유지하며, 미국, 일본 및 서방국가와의 관계 개선을 도모하고, 자본과 기술을 도입하여 경제 침체를 막고, 장기적으로 생존을 위한 평화로운 외교환경을 만들기 위해 노력을 기울이기 시작한다. 그 과정에서 1991년부터 남북 고위급 회담이 개최되고, 1991년 남북한이 국제연합에 동시가입하게 되며 이어 남북기본합의서와 한반도 비핵화공동선언 등이 채택되어 대화와 합의의 분위기가 형성된다. 그러나 1992년 북한은 군사훈련을 들어 한국과 대화를 중단하고 1993년 3월 핵확산 금지조약에서 탈퇴하여 핵무기를 개발하기 시작하면서 남북 관계는 다시 악화의 길로 접어들게 된다.

북방정책은 냉전의 종식이라는 체제변수를 최대한 활용하려는 정책결정자 차원의 인식이 반영되어 있다. 노태우 대통령은 회고록에서 건국 이래 한국 외교정책을 평가하면서, 대체로 수동적일 때가 많았다고 말하고 북방정책의 의미 가운데 하나는 우리 외교가 능동적으로 발전했다는 사실이라고 적고 있다. 수동적이라 함은 반응적이라는 의미로 인식하고 있는 것으로 보이며, 예를 들어 미군철수 주장이 나오거나 북한이 비동맹 회의에 참석한다고 하면 이에 대응하는 식이었다는 것이다. 노 전대통령은 증강된 국력과 변화하는 정세를 적극적으로 이용하기 위해 북방정책을 국가대전략으로 설정했다고 쓰고 있다. 이에 따라 동구권, 소련, 중국, 베트남 등 사회주의, 공산주의 국가들과 외교관계를 맺고 유엔에 가입하고 북한과

직접대화를 통해 남북기본합의서를 체결했다는 것이다.²³ 이 과정에서 노 정부는 한국외교를 종래의 추종외교에서 자주외교로 전환시켰다고 정의하고 있으며 이러한 자주적 측면이 북방외교에 내재된 기본철학이라는 점을 강조하고 있다.²⁴ 이러한 생각은 북방정책을 추진했던 많은 정책결정자들에게 공유되어 있었고 이들 간의 응집력이 주된 국내정치변수로 작동한 것으로 평가할 수 있다.

그러나 북방정책의 국내변수는 단순히 대통령과 정책결정자들의 차원에 국한되어 분석되어지지는 않는다. 1988년 이후 한국의 민주화가 빠른 속도로 진행되면서 한국의 대북 전략에 대한 사회차원의 투입요소가 강하게 작동하였기 때문이다. 노태우 정부는 집권 이후, 다양한 민주화운동의 요구에 부딪히게 되는데, 1988년 4·26 총선결과 노태우 정부는 여소야대의 국회를 가지게 되었고, 12·12와 5·17, 5공화국정부와 깊숙이 연관된 노태우 정부의 정치적 기반으로 문제는 악화되었다. 1988년 전반기에 발생한 대학생 시위는 개헌논의의 와중에 있던 1987년 전반기에 비해 횡수에 있어서는 1.8배, 참가인원에 있어서는 1.7배, 최루탄 사용은 1.8배나 되었다. 주된 이슈는 남북학생회담 추진, 주한미군 철수를 포함한 반미운동, 전두환 전대통령 부부 구속 및 5공 비리 척결 등이었다. 민족주의 담론, 대미 관계 재정립, 88 올림픽 공동개최, 권위주의 체제와 분단차제의 관계, 민족문제에 대한 재인식, 외세에 대한 관계 재정립, 평화적 민족통일의식 고취 등이 이러한 운동의 기반이 되는 인식이었다. 이와 같이 빈번한 시위와 여소야대의 상황에서 외교정책의 성공이 국내 반대정치세력에 대한 정당한 정책수단으로 활용될 수 있었으며, 이는 노태우 정부의 북방정책을 보다 적극적으로 추진하게 만든 하나의 요인이었다. 결국 노태우 정부가 출범하기 전후의 상황으로서 6월 항쟁과 이후의 민주화 운동은 민주주의와 반공이데올로기의 결합, 분단 고착화, 국가주의적 민족주의 등을 총체적으로 극복하려는 움직임이었다.²⁵

2. 탈냉전기 25년간 남북 관계의 변화

냉전 종식 이후 지구적 차원의 국제체제는 미국의 단극체제에 의해 특징지어졌다. 구 공산권의 몰락 이후 미국은 압도적인 군사력과 경제력을 바탕으로 지구

²³ 노태우, 『노태우회고록: 하권-전환기의 대전략』 (서울: 조선뉴스프레스, 2011), p. 384.

²⁴ 위의 책, p. 432.

²⁵ 전재성, “노태우 행정부의 북방정책 결정요인과 변화과정 분석,” 『세계정치』, 제24집 1호 (2002), pp. 259~279.

거버넌스의 기본 틀을 제시하였고, 세계 각 지역의 지역정치에 적극적으로 개입하였다. 1991년부터 약 10년간 클린턴 행정부는 소위 확대와 관여의 전략을 추진하여 구 공산권 및 3세계로 미국 주도의 세계질서를 확장하는데 노력했다. 2001년 9·11 테러 발생 이후 미국의 일방주의적인 군사개입이 지속되었고 지역 차원의 국제정치 역시 지구적 반테러전쟁의 논리에 상당부분 흡수되었다. 2008년 경제위기를 기점으로 미국의 단극체제가 점차 쇠퇴하고 있다는 관측이 제시되고 있지만, 여전히 미국은 압도적인 군사적 우위를 유지하고 있으며, 다양한 이슈에서 규범제정자의 역할을 유지해오고 있다.

그러나 중국의 부상이 빠르게 진행되면서 향후 지구적, 지역적 차원에서 국제체제변수가 어떻게 변화될지는 미지수이다. 중국은 경제위기에도 불구하고 지속적인 경제성장을 해오고 있으며, 동아시아에서 미국의 군사적 힘에 도전할 수 있는 능력을 축적해오고 있다. 소위 반접근, 지역거부전략(A2AD)을 추진하여 서태평양 지역에서 미국의 압도적 군사력을 견제하고 있으며 미국 중심의 동맹체제와 맞서는 새로운 다자안보개념을 제시하고 있다. 단순히 힘의 대결에서 뿐 아니라 중국은 미국 중심 질서의 문제점을 지적하면서 세계와 지역 거버넌스의 규범과 제도에서 미국을 대체할 수 있는 힘과 외교력을 축적해오고 있다. 시진핑 대통령의 취임 이래 중국은 적극적인 주변국 전략을 추진하여 다양한 이슈에서 다양한 전략적 관계를 설정하고 중국이 제시하는 규범에 따라 주변국을 포섭하려는 노력을 기울이고 있다. 기존의 동아시아가 미국식 바퀴살 동맹체제에 의해 유지되어 왔다면 중국은 소위 일대일로 전략으로 새로운 중국 중심의 공간개념을 만들고 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 틀을 제시하는 한편, 다양한 유인을 제공하여 주변국의 참여를 독려하고 있다.

탈냉전기 지구 차원의 국제체제변수는 동북아에도 직접 영향을 미쳤다. 미국의 단극체제가 뚜렷할 때에 미국이 한미 동맹과 미일 동맹 등 기존의 동맹들을 미국의 지역전략에 맞게 지속적으로 변환하는 노력을 기울였다. 한미 동맹의 경우 여전히 북한이라는 위협이 있어서 동맹변환이 크게 이루어지지 않는 않지만, 미일 동맹의 경우 공산권의 안보위협이 사라진 이후에도 새로운 가이드라인을 만들어 동맹을 유지하고자 하였다. 테러 이후에는 지구적 반테러전쟁의 수행에 효과적인 동맹체제를 정비하고자 하였다. 불박이 주둔형 동맹을 유연하고 신속이동이 가능한 동맹으로 변환하고자 했고, 그 과정에서 주한미군의 전략적 유연성 문제도 제기되었다. 탈냉전기 한국 정부는 미국의 단극체제에서 한편으로는 북한의 안보위협에 대처하기 위해 미국과의 동맹을 강화하면서도 미국식 일방주의의 요구에 끌려 다

너지 않도록 동맹 속에서의 자율성 확보에 노력하게 되었다. 특히 반테러전쟁과 중동에서의 전쟁이 지속되면서 한미 동맹의 지구적 역할을 강조하는 요구가 미국 측으로부터 대두되고 한국은 미 단극체제 하의 외교전략 마련에 부심하게 되었다.

이러한 지역 차원의 체제변수는 남북 관계에 직접 영향을 미치게 되는데 그 주된 영향은 우선 북한에게 향했다. 북한은 구공산권이 몰락하고 러시아와 중국이 한국과 수교하여 경제적, 외교적으로 활발한 관계를 증진하는 상황을 보면서 외교적 고립과 정권의 생존위협을 절감하게 된다. 북한은 핵을 개발하여 미국의 대북 적대시정책에 대한 억지를 추구하고 있다고 주장하는 한편, 핵프로그램 폐기를 무기로 경제지원을 극대화하고자 하였다. 국내적으로도 핵강성대국을 내세워 정치적 지지를 이끌어내는데 주력하였다. 문제는 테러 발생 이후 미국의 핵무기 비확산 전략이 더욱 강경해지면서 북한 문제에 대한 접근이 북한의 미래 위치 설정이라는 정치적 성격을 띠기보다는 비확산의 지구적 규범의 문제로 여겨지기 시작했다는 것이다. 북한은 다양한 정치적 목적으로 핵을 개발하고 있었지만 미국은 핵물질의 확산 및 유통, 그리고 미국에 대한 핵테러에 대한 경계심 때문에 북핵 문제를 한국과 반드시 일치하지는 않는 시각에서 다루게 된 것이 사실이다.²⁶

북핵 문제가 불거지면서 분단의 성격과 남북 관계는 점차 국제화하게 된다. 미국이 북핵 문제를 지구적 규범의 문제로 여기게 되면서 중국도 북한의 비핵화의 목적을 공유하지 않을 수 없게 된다. 2002년 10월 북한이 제네바 합의를 어기고 우라늄 농축을 이용한 핵개발을 계속해왔다는 주장이 불거지면서 제네바 8년 체제가 종식되고 소위 2차 북핵 위기가 발발했다. 중국은 미국과 북한 비핵화의 목적을 공유하면서 2003년부터 6자회담을 가동하여 이후 북한의 미래에 관한 어려운 결정은 6자회담을 비롯한 국제무대의 향방에 따라 상당 부분 좌우된다.²⁷

앞으로 미중 간의 전략적 경쟁 구도가 심화될 것으로 예상되는데, 그렇게 되면 북핵문제와 북한의 미래에 대한 지정학적 질문은 미중 관계의 역학 속에서 인식될 가능성이 더욱 크다. 중국은 미국이 소위 아시아 재균형전략을 2010년경부터

²⁶ Lindsey Ford, Zachary Hosford, and Michael Zubrow, *US-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature*, CNAS (April 2009).

²⁷ 김수민·윤황, “북한의 6자회담 협상전략, 전술: 평가와 전망,” 『세계지역연구논총』, 제26권 3호 (2008), pp. 105~128; 김재관, “중국의 다자안보협력에 대한 평가와 전망: ‘6자회담’ 사례를 중심으로,” 『현대사회과학연구』, 제12권 (2008), pp. 25~47; 김창희, “북핵문제에 대한 북·미간 갈등과 6자회담,” 『한국동북아논총』, 제42권 (2007), pp. 119~141; 이정철, “북한의 핵억지와 강제,” 『민주사회와 정책연구』, 2008년 상반기 (통권 13호); 전현준, “북한의 6자회담 참여 배경과 협상전략,” 전남대학교 세계한상문화연구원 국내학술회의 34 (2003.11.), pp. 5~25 등 참조.

표방하면서 중국을 견제하고 있다고 믿고 있다. 따라서 중국은 북한이 핵무기 개발로 중국의 국가이익을 침해하는 부분이 있지만 궁극적으로는 지정학적 요충지라고 여기지 않을 수 없다. 북한 스스로도 미중 경쟁구도가 심각해질 경우 미국 단극체제 하에서와는 다른 전략적 위치를 스스로 가지게 될 것으로 인식하고 있다. 북한은 “동북아시아에 질서재편의 징조가 나타나고 있다”고 주장하면서 “미국은 재균형 정책에 따라 일본, 남조선과의 3각군사동맹을 강화하고 대중국포위망을 구축하려고 하는데 일본과 남조선은 력사, 령토문제로 갈등을 빚고”있으며 “중국은 같은 문제로 일본과 대립각을 세워 남조선과 짝을 짓는 모습”을 보인다고 평가하고 있다. 그러면서 “낮은 국제질서가 허물어질 때 어느 나라든 새로운 질서에서 유리한 위치, 높은 지위를 차지하려고 한다”고 주장하고 있다.²⁸

한국의 대북 전략은 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 정부를 거치면서 북핵 폐기와 남북 관계 개선의 두 축을 사이에 두고 요동쳐왔다. 모든 대통령들이 북한의 핵무기 개발에 대해서는 원칙적으로 반대하면서 6자회담을 통한 합의를 이끌어내고 남북 관계를 정상화하기 위해 노력해왔다. 이 점에서는 보수와 진보를 막론하고 위협인식을 공유하고 있으며, 6자회담을 통한 한국의 노력에서도 공감대를 이루어 왔다. 문제는 북한의 핵개발이 북한 문제 자체와 연결되어 있기 때문에 평화체제의 수립, 북한의 경제발전과 맞물려 있다는 사실을 어떻게 정책과 연결시키는가의 문제였다.

김영삼 정부는 북핵 문제 발발 직후 미북 간의 양자합의로 시작된 제네바 체제의 출범을 지켜보면서 독자적 정책 수립에 많은 어려움을 겪었다. 이후 남북과 미중 간 4자 회담을 추진하기도 했지만 결국 합의에 이르지 못하고 성과를 보지 못했다.

김대중, 노무현 행정부가 추진한 대북 포용정책은 북한의 안보위협에 대해 일정 부분 공감하면서 북한의 핵포기가 있을 경우 적극적인 대북 협력정책을 취한다는 결정에 입각해 있었다. 김대중 대통령은 2000년 남북 정상회담을 개최하여 본격적인 대북 포용정책을 추진하였는데 이는 김대중 대통령이 그간 추진해온 대북·통일 정책의 개인변수가 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 그러나 2차 북핵 위기가 발발하면서 북한의 핵포기 의지에 대한 진정성이 의심받게 되고, 한국의 대북 경제협력이 북한의 개혁, 개방보다는 핵프로그램 고도화에 유용되고 있다는 비판이 비등하게 된다. 이후 노무현 행정부는 기본적으로 김대중 행정부의 대북 포용정책을 계승하

²⁸ “격동의 동북아시아: 조일합의를 둘러싼 국제정세,” 『조선신보』, 2014년 7월 1일, 2일; “조선반도는 대국들의 각축전마당이 아니다,” 『조선신보』, 2014년 9월 21일.

였지만 햇볕정책의 유화정책 성격에 대한 비판을 의식하여 각 단계별로 보다 다양한 로드맵을 제시하고자 노력하였다. 그러나 북한은 두 차례에 걸친 북핵 실험을 단행함에 따라 어려움에 직면하였다. 그러나 두 행정부 모두 진보적 대북 정책을 표방하고, 북핵 폐기의 수순과 남북 경제협력, 그리고 평화체제 수립 및 남북 관계 정상화의 요소들로 구성된 로드맵을 추진하기 위해 노력했다. 사실 북한은 2005년 9·19 합의 이후에도 핵과 미사일을 지속적으로 고도화해왔고, 미국의 부시 행정부 역시 북한의 이러한 움직임에 대해 제재 중심의 정책을 고수해왔다. 북한과 외부 국가들 간의 신뢰가 약한 상황에서 공감대를 이루기 어려운 상황이 계속 되고 결국 남북 관계는 해결의 실마리를 찾지 못하고 오늘에 이르고 있다.

이명박 행정부와 박근혜 정부는 모두 이전 행정부들의 대북 관여정책이 북한에게 엄격한 상호성을 받아내지 못했다는 평가 하에 원칙에 기반 한 대북 관여 정책을 추진해왔다. 북한의 핵, 미사일 개발에 강력한 대응을 추진하면서 대북 국제제재 공조를 이루어왔고, 북한의 핵포기 움직임이 구체화될 경우에만 대북 협력을 추진한다는 정책을 표방했다. 이 과정에서 북한은 한국에 대한 도발을 지속했고, 이는 대북 관여를 더욱 어렵게 하고 있다. 특히 2011년 김정일이 사망하고 김정은 정권이 등장하자 북한은 내부 정치의 결속을 위해 핵개발과 대남 도발을 지속하고 있어 한국 정부의 대북 관여를 더욱 어렵게 하고 있다.

결국 한국 정부의 대북 정책은 동북아 국제체제변수의 영향을 받기도 했지만, 국내변수의 영향도 강하게 받아왔다. 소위 진보와 보수로 나뉘어 대북 정책의 노선을 둘러싸고 심하게 대립한 것이 사실이다. 이는 미국의 단극체제에 대한 외교적 대응, 그리고 점차 가시화되는 미중 경쟁관계에 대한 대처 방안을 둘러싸고 더욱 첨예해져왔다. 정부의 정책에 대해 사회적 합의가 뒷받침하지 못할 경우 정부는 필요한 정책자원을 동원하는데 많은 한계에 봉착하게 된다. 한국 사회가 소위 남남갈등을 겪게 되면서 대북 전략 역시 일관된 모습을 보이지 못하고 갈등의 대상이 된 것은 국내정치변수가 매우 큰 역할을 했다고 볼 수 있다.

V. 결론

분단 70년은 급변하는 국제정세와 국내정세의 영향을 동시에 받아왔다. 냉전이 시작되면서 분단된 한반도는 40년간 냉전을 겪으면서 더욱 괴리가 심해지고, 남북의 이질성은 심화되었다. 냉전의 과정 속에서도 대립의 시기가 있는가 하면, 긴

장원화의 시기도 존재했다. 동북아의 지역국제정치는 세계적 차원의 국제정치에 밀접한 영향을 받아왔으며, 세계적 차원의 강대국들이 동북아에 집중되어 있어 양자는 분리될 수 없는 밀접한 관계를 가지고 있었다. 따라서 한국은 언제나 지구적 차원과 동시에 지역적 차원의 국제정치 흐름에 민감할 수밖에 없었으며 그 흐름에 적극적으로 동참하지 못하거나, 혹은 휩쓸려 자율성을 상실할 경우 정책적 실패를 초래할 수밖에 없었다.

특히 국제정치가 급변한 데탕트, 냉전 종식기, 미국 단극체제, 미중 경쟁체제의 시기는 한반도의 분단에 많은 변화를 가져온 시기였다. 한국은 이러한 흐름 속에서 동북아 국제정치의 변화를 예의주시하면서 남북 관계를 한국의 국익에 유리하게 이끌기 위해 노력했다. 21세기에 들어선 현재 미중 간의 경쟁관계는 한국에게 전략적 딜레마를 안겨주고 있는데, 이는 1970년대 초 미중 관계가 냉전적 대립구도와 데탕트의 구도를 겹치면서 한국에게 안겨준 딜레마와도 상당 부분 유사한 측면이 있다.²⁹

남북 관계는 지역 차원의 국제체제변수에만 영향을 받는 것은 아니었다. 대통령제를 채택하고 있는 한국은 대통령의 위협인식, 대전략 목표 설정, 정권의 성격, 민주화의 추세, 시민사회와의 관계 등 다양한 변수의 영향을 받았다. 한국의 정책 결정 과정에 이러한 변수가 어떻게 작용했는가에 따라 분단과 남북 관계는 국제 변수가 허용하는 범위 내에서 다양한 편차를 보였다.

여전히 북핵 문제가 지속되고 남북 화해, 협력의 실마리를 발견하지 못하고 있는 현재, 동북아의 국제정세는 빠른 속도로 변해가고 있다. 탈냉전기 전반을 통해 협력의 기초를 유지해왔던 미국과 중국, 두 강대국이 본격적 경쟁 구도에 돌입할 경우 남북 관계는 또다시 강대국 정치의 흐름에 좌우될 가능성이 크다. 미중 경쟁 관계는 과거 어느 주변국 강대국 정치와는 다른 독특한 관계로 특징지어진다. 미국과 중국 모두 과거 강대국과 비교가 어려운 독특한 특징을 지니고 있고, 이들 관계 역시 일방적 경쟁, 혹은 협력의 관계가 아닌 경쟁과 협력의 복합적 관계이다. 또한 21세기 국제정치는 힘의 균형(power balance)과 전이(power transition) 뿐 아니라 힘의 확산(power diffusion)의 특징을 함께 보이고 있다. 세계적, 지역적 지도력을 둘러싼 새로운 강대국 정치 현상은 학술적으로도 매우 흥미로울 뿐 아니라, 정책으로도 많은 도전을 안겨주고 있다. 한국은 한편으로는 강대국 정치에서 좀 더 큰 존재감을 보일 수 있는 힘의 축적을 추진하면서도 동시에 국가 이

²⁹ 하여선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』 (서울: 동아시아연구원, 2015), 서문 참조.

외의 권능이 약화되는 국제정치의 흐름을 파악하여, 시장, 시민사회, 초국가국제기구, 개인의 힘을 복합적으로 활용하는 전략을 세워나가야 할 것이다. 이를 위해서 한국은 정책결정자와 시민사회 간의 긴밀한 대화와 협력을 추진해야 할 것이고, 궁극적으로 한국의 국익을 극대화시킬 수 있는 대북·통일전략을 마련하여 통일을 이루어야 할 것이다.

■ 접수: 5월 6일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 15일

참고문헌

1. 단행본

- 노태우. 『노태우회고록: 하권-전환기의 대전략』. 서울: 조선뉴스프레스, 2011.
- 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아 연구원, 2015.
- Buzan, Barry. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynn Rienner Publishers, 1991.
- Buzan, Barry, and Ole Waever. *Regions and Powers*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Ford, Lindsey, Zachary Hosford, and Michael Zubrow. *US-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature*. CNAS, April, 2009.
- Lake, David, and Patrick Morgan (eds.). *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.
- Lemke, Douglas, *Regions of War and Peace*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro (eds.). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.)
- Schweller, Randall L. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press, 1998.
- _____. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University, 2006.

2. 논문

- 김수민·윤황. “북한의 6자회담 협상전략·전술: 평가와 전망.” 『세계지역연구논총』. 제26권 제3호 (한국세계지역학회), 2008.
- 김재관. “중국의 다자안보협력에 대한 평가와 전망: ‘6자회담’ 사례를 중심으로.” 『현대사회과학연구』. 제12권 (전남대학교 사회과학연구소), 2008.
- 김창희. “북핵문제에 대한 북·미간 갈등과 6자회담.” 『한국동북아논총』. 제42권 (한국동북아학회), 2007.
- 마상윤. “적(敵)에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국 접근.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아연구원, 2015.
- 이동률. “1972년 중국의 대미 데탕트 배경과 전략.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아연구원, 2015.
- 이정철. “북한의 핵억지와 강제.” 『민주사회와 정책연구』. 통권 13호, 2008.
- 전재성. “프랑스 드골 대통령의 자주외교 연구.” 『한국정치외교사논총』. 제30집 제1호 (한국정치외교사학회), 2008.
- _____. “1960년대와 1970년대 세계적 데탕트의 내부 구조: 지역적 주도권의 변화과정 분석.” 『국제정치논총』. 제45집 3호 (한국국제정치학회), 2005.
- 전현준. “북한의 6자회담 참여 배경과 협상전략.” 전남대학교 세계한상문화연구단 국내학술회의 34. 2003.
- 조동준. “데탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아연구원, 2015.
- 하영선. “북한 1972 진실 찾기: 7.4 공동성명의 추진과 폐기.” 하영선 편. 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 서울: 동아시아 연구원, 2015.
- Kitchen, Nicholas. “Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation.” *Review of International Studies*. Vol. 36, No. 1, 2010.
- Schweller, Randall L. “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In.” *International Security*. Vol. 19, No. 1, 1994.
- _____. “A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing.” *International Security*. Vol. 29, No. 2, Autumn, 2004.
- Thompson, William. “The Regional Subsystem: A Conceptual Explication and Propositional Inventory.” *International Studies Quarterly*. Vol. 17, 1973.
- Waltz, Kenneth. “International Politics Is Not Foreign Policy.” *Security Studies*. Vol. 6, No. 1, 1996.

3. 기타자료

- “격동의 동북아시아: 조일합의를 둘러싼 국제정세.” 『조선신보』. 2014년 7월 1일, 2일.
- “조선반도는 대국들의 각축전마당이 아니다.” 『조선신보』. 2014년 9월 21일.

4. 대통령 연설문 <<http://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>>.

이승만 대통령. “한미 우의 저해 말고 우리 입장만 개선하라, 철군반대 시위 등에 관하여.”
1954년 9월 29일.

_____. “미 국무장관 존 포스터 벨레스 씨의 전쟁 일보 직전 성명에 대하여.” 1956년
1월 23일.

_____. “침략주의 일본은 증오의 대상, 자유 아주(亞洲) 국가는 미(美)의 대아정
책(對亞政策)을 주시.” 1954년 8월 30일.

박정희 대통령. “6·25 동란 제18주년에 즈음한 담화문.” 1968년 6월 25일.

_____. “학생 데모에 대한 특별담화문.” 1965년 8월 25일.

_____. “닉슨 대통령 주최 만찬회 답사.” 1969년 8월 21일.

_____. “국가 비상사태 선언에 즈음한 특별 담화문.” 1971년 12월 6일.

_____. “1973년 연두 기자회견.” 1973년 1월 12일.

_____. “7·4 남북 공동성명 3주년에 즈음한 특별 담화문.” 1975년 7월 4일.

Abstract

**Seventy Years of Division on the Korean Peninsula:
*International Environments, Domestic Structure,
and Inter-Korean Relations***

Chae-Sung Chun

This article analyzes the changes in inter-Korean relations from the division of the Korean Peninsula. Different levels of analysis apply in studying the evolution of the inter-Korean relations. This article adopts the neoclassical realism in international relations theory, which tries to combine the effect of systemic variables and domestic variables such as the leader's idiosyncratic features, the characteristics of the government, and the relationship between the government and the civil society. South Korea's North Korean policy has been under tremendous systemic, regional variable, but also affected by the leadership and the process of democratization. In the aftermath of the end of the Cold War, South Korea tries to achieve the ultimate goal of reunification, but the rising competition between the United States and China poses new challenges, and South Korean people also need to overcome the ideological conflict between conservatism and progressivism.

Key Words: Inter-Korean Relations, Neoclassical Realism, Reunification, Northeast Asian Security, Democratization

분단 70년 북한연구 경향에 관한 고찰

고 유 환*

- I. 머리말
- II. 북한학의 학문적 정체성과 북한연구의 세대분류
- III. 제1세대와 제2세대의 북한연구: 급기의 대상에서 비교정치이론의 도입
- IV. 제3세대의 북한연구: 내재적 접근과 북한붕괴론 논쟁
- V. 제4세대의 북한연구: 북한사회의 '속살' 보기
- VI. 북한연구동향의 계량분석
- VII. 맺음말: 북한연구의 과제

국문요약

이 연구의 목적은 분단 70년 동안의 북한연구를 주요 시기별 연구동향과 쟁점을 중심으로 개괄해 보고 북한연구의 향후 과제를 제시하는 데 있다. 이 연구에서는 분단 이후 70년 동안의 북한연구를 역사적 전환의 시기와 새로운 방법론의 도입을 기준으로 4세대로 나누어 살펴보고자 한다.

남북분단에 따른 '시대의 아들'로 태어난 북한학이 세대를 거듭하면서 이데올로기적 존재 구속성을 벗어나 객관적 학문으로 거듭날 수 있는 기반을 갖춰 나가고 있다. 북한자료의 개방 확대, 북한이탈주민의 증가, 북한연구에서의 다양한 방법론의 도입 등은 북한연구를 질적·양적으로 발전할 수 있게 하는 토양을 만들어 주었다.

최근의 북한연구는 어떤 특정한 연구방법이나

흐름으로 정리하기 쉽지 않을 정도로 다원화되었다. 북한연구는 질적으로 심화되고 양적으로 확대됐다. 이제 북한연구는 지배적인 패러다임 없이 다양한 방법론과 분석방법이 도입되어 방법론적으로 특정 이론을 적시하기 어렵게 됐다.

북한학이 객관적 학문으로 자리 잡기 위해서는 첫째, 이데올로기적 편견과 희망적 사고를 극복해야 한다. 둘째, 방법론에 충실한 북한연구에 천착해야 한다. 셋째, 북한 기초연구와 역사연구에 많은 투자를 해야 한다. 끝으로, 북한연구에서 학제 간 또는 다학문적 접근을 적극화해 나가야 할 것이다.

주제어: 북한학, 북한연구방법론, 북한연구동향, 일상생활연구

I. 머리말

우리 민족은 1945년 8월 15일 일제식민지로부터 해방을 맞았지만 곧바로 분단된 지 어느덧 70년이 되었다. 남북분단 이후 우리는 북한 변수가 삶의 일부를 지

* 동국대학교 북한학과 교수

배하는 ‘분단체제’에서 살아가고 있다. 남북한에 이념과 체제를 달리하는 두 정권이 들어서 체제경쟁을 지속하면서 상대 체제에 대한 연구도 불가피해졌다. 분단이 장기화되면서 북한문제와 통일문제도 학문의 대상이 되고 말았다. 어느덧 ‘북한학’과 ‘통일학’이란 학문이 생소하지 않게 됐다.¹

사회주의권 붕괴 이후 북한연구는 양적으로나 질적으로 비약적인 발전이 이뤄지고 있다. 구소련 등 사회주의권에서 흘러나온 북한관련 자료, 남북 관계 진전에 따른 북한자료 개방, 북한이탈주민의 대거 입국 등으로 북한 및 통일문제 연구 환경은 이전보다 많이 좋아졌다. 대학, 전문대학원, 특수대학원 등에 설치된 북한학과에서 북한을 체계적으로 공부한 연구자의 수가 늘어났고, 연구 분야도 정치, 통일, 외교, 안보 위주에서 경제, 사회, 문화, 일상생활 등으로 확대됐다. 연구방법 면에서도 거의 모든 학문분야에서 사용하는 다양한 연구방법들을 북한연구에 적용하는 연구자가 늘어났다. 북한학 이외의 개별 학문 분야에서 북한문제를 연구하는 경향도 나타났다. 이제 북한연구가 북한 전문가의 전유물이 될 수 없는 시대로 접어들었다.

냉전시대 북한연구가 ‘금기’의 영역으로 치부되기도 했지만, 이제 북한연구는 어떤 특정한 연구방법이나 흐름으로 정리하기 쉽지 않을 정도로 다원화되었다. 최근 북한연구는 냉전시대 북한연구방법의 대세였던 전체주의 접근법과 1980년대 후반부터 ‘북한바로알기운동’ 차원에서 도입된 ‘내재적 접근’을 넘어 다양한 인식론과 방법론, 분석기법을 도입하고 있다. 북한연구는 질적으로 심화되고 양적으로 확대됐다. 이제 북한연구는 지배적인 패러다임 없이 다양한 방법론과 분석기법이 도입되어 방법론적으로 특정 이론을 적시하기 어렵게 됐다. 굳이 지난 10여년 동안의 새로운 북한연구 경향을 꼽는다면 일상생활연구방법, 도시사 연구방법, 행위자-네트워크이론(Actor-Network Theory: ANT) 등을 들 수 있을 것이다.

사회주의권이 붕괴되고 세계적 차원의 냉전이 해체됐음에도 불구하고 한반도에는 냉전적 분단체제를 유지하고 있다. 한반도에서의 냉전적 분단체제의 유지는 객관적 북한연구를 어렵게 하는 구조적 제약으로 작용한다. 접근법은 분석에 임하는 사람이 스스로의 연구방향을 잡고 자료선택을 조정하기 위해 활용하는 가정의 체계 혹은 조직화된 개념이다. 인식론이 방법론을 결정하기 때문에 인식론적 오류는 방법론적 오류를 불러올 수밖에 없다. 따라서 ‘객관적’ 북한연구를 위해 ‘이데올로기적 편향’과 ‘희망적 사고’로부터 벗어나는 것이 무엇보다 시급하다.

¹ 고유환, “북한연구 방법론의 현황과 과제,” 『통일과 평화』, 창간호 (2009), p. 31.

이 연구는 분단 70년 동안의 북한연구 전체를 조망하기 때문에 특정 시기나 특정 이론을 집중적으로 살펴보지 못하는 한계가 있다. 내재적 접근과 관련한 논쟁, 일상사 또는 일상생활연구방법과 행위자-네트워크이론의 북한 적용, 도시사연구 방법 등과 관련한 연구는 이미 이뤄진 선행연구를 통해서 확인할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 주요 시기별 연구동향과 쟁점을 개괄해 보고 북한연구의 향후 과제를 제시하는 데 한정하고자 한다.

II. 북한학의 학문적 정체성과 북한연구의 세대분류

북한학은 북한문제를 다양한 방법론과 이론을 도입하여 체계적으로 분석하는 지역학이자 우리 민족문제를 연구하는 한국학의 일부다. 북한학은 한반도 북쪽에서 일어나는 현상을 연구하는 학문으로 큰 틀에서는 한국학의 일부로 볼 수 있다. 그러나 북한학은 단순히 지역학의 범주로만 보기 어려운 우리 민족의 운명과 관련된 특수성이 내재돼 있다.

‘민족정체성’의 관점에서 볼 경우 북한은 우리와 함께 공동의 생활권을 유지해야 할 우리 민족의 반쪽이다. ‘국가정체성’의 관점에서 보면 북한은 이념과 체제를 달리하고 대결하는 한반도 북단을 불법으로 점유한 적대단체로 규정된다. 이와 같이 북한은 함께 살아야 할 자(自)의 일부이자 경쟁하고 극복해야 할 타(他)라는 인식의 이중성을 가진다. 사회주의권 붕괴와 남북화해의 진전으로 북한을 민족공동변영의 동반자로 인식하는 민족정체성이 강화되기도 했다. 그러나 북한의 연이은 핵실험과 천안함-연평도 사태 등으로 인해 대북인식이 나빠지면서 국가정체성이 강화되는 움직임도 나타나고 있다. 글로벌시대가 도래하면서 북한을 하나의 ‘주권 국가’로 인식하면서 민족감정을 내세우지 말고 국제사회의 규범과 질서를 강조해야 한다는 ‘글로벌 정체성’의 관점도 나타나고 있다.

북한인식의 다중성은 북한연구방법에도 그대로 반영돼 나타났다. 북한학을 객관적 학문의 수준으로 끌어올리기 위해서는 이데올로기 대립에서 오는 대북인식의 차이, 대북정책과 관련한 남남갈등, 현장접근의 제한에 따른 자료수집의 어려움 등을 극복해야 한다. 냉전시대 ‘과학적’ 북한연구를 제약했던 결정적인 요인은 분단체제에서 규정되는 연구자의 ‘존재 구속성’이라고 할 것이다. 냉전시대 북한은 연구의 대상이라기보다 타도와 극복의 대상이었다. 상대를 부정하는 데서 자기 정체성을 찾는 ‘자폐적 정의관(self-righteous posture)’은 북한을 협력의 대상이 아닌 타도와 극복의 대상으로 인식하게 만들었다. 흡수통일과 적화통일을 지향하

는 남북 관계의 제로섬게임(zero-sum game)은 북한을 학문적으로 연구하는데 제약요인으로 작용했다. 냉전시대 남과 북이 서로를 적으로 규정하고 적의 위협으로부터 체제와 정권을 지키기 위해 ‘적대적 의존관계’를 유지함으로써 북한연구는 적(‘북괴’)에 대한 연구로 인식돼 학문적 연구의 대상이 되지 않았다. 주로 이데올로기 비판교육 차원에서 북한 공산주의가 다뤄지다 보니 객관적 북한연구는 이뤄지기 어려웠다.

냉전시대 북한연구는 정책적 필요와 요구를 반영한 제한적 영역에서 이뤄졌다. 냉전시대 북한은 생사를 걸고 대립·갈등하는 타도와 극복의 대상으로 인식됨에 따라 특별한 연구방법론과 이론의 적용 없이 김일성 체제의 성립과 북한 공산주의 운동사를 서술하는 데 치중했다. 북한연구의 제1세대는 북한에서 월남한 김창순, 김남식, 국내 연구자인 양호민, 재미학자인 서대숙, 이정식 등을 꼽을 수 있다. 방법론적으로는 2세대로 분류되지만 국내에서 북한연구를 학문적으로 체계화하고 전문가를 양성한 민병천, 김갑철 등도 광의의 제1세대 북한연구자로 분류할 수 있을 것이다. 국내에서의 초기 북한연구는 북한체제를 경험한 몇몇 인사들과 주로 정부기관으로부터 북한자료를 제공받을 수 있는 소수의 ‘관변학자’들이 주도해왔다고 해도 과언은 아닐 것이다.

북한에 대한 학문적 연구가 본격화한 것은 미중 간에 데탕트가 진행된 1970년대 초부터다. 서구에서 비교정치학과 국제정치학을 전공한 연구자들과 국내에서 주로 정치학을 전공한 북한연구의 제2세대들이 전체주의 접근법과 서구 실증주의 연구방법을 북한연구에 적용하면서부터 북한연구는 학문의 대상으로 취급되기 시작했다. 1980년대 중반 이후 민주화의 진전과 함께 북한 원전자료가 일부 개방되고 ‘북한바로알기운동’이 일어나면서 국내파 중심의 북한연구 제3세대가 출현했다. 1980년대 말 ‘내재적 접근’이 소개되면서 방법론 논쟁이 벌어지기도 했지만 당시까지의 북한연구는 주로 정치학 중심으로 북한 사회주의체제의 운영원리, ‘수령제’, ‘유일체제’ 등 북한체제성격에 관한 연구가 주류를 이뤘다. 사회주의권 붕괴 이후 상부구조중심의 연구방법이 사회주의권 체제붕괴와 체제전환 등을 예측하지 못했다는 반성아래 ‘아래로부터의 역사’, ‘미시행태’와 ‘거시구조’의 연결, 인간과 사물 행위자들 사이의 ‘행위자-네트워크’ 등에 대한 관심을 가진 제4세대 북한연구자들이 북한연구의 새로운 패러다임을 만들어 나가고 있다.

북한연구의 세대분류는 주요 역사적 시기와 방법론의 적용을 중심으로 다소 자의적으로 나눌 수밖에 없다. 국내 북한연구의 제1세대²는 분단 이후 북에서 내려 오거나 국내에서 북한 공산주의를 연구한 학자들로, 북한연구에 특별한 이론이나

방법론 도입 없이 북한 공산주의 운동을 역사적으로 기술하고 북한실상을 소개하거나 비판하는데 치중한 학자들이다. 제2세대는 1960년대와 1970년대 주로 서구에서 국제정치학과 비교정치학을 전공한 학자들³과 국내에서 정치학을 전공한 학자들⁴로서 서구에서 개발된 이론과 방법론을 북한연구에 본격적으로 적용한 학자들을 꼽을 수 있다. 제3세대 북한연구자들은 1980년대와 1990년대 국내외에서 북한을 연구한 학자들로서 ‘북한바로알기운동’과 내재적 접근의 영향을 받아 비교적 이데올로기로부터 자유로운 북한연구를 시도했던 학자들⁵이다. 북한연구의 제4세대는 1994년 국내에서 북한학과가 창설되는 등 ‘북한학’이 하나의 학문으로 자리 잡는 과정에서 본격적으로 북한학을 전공한 북한연구의 새로운 세대로 2000년대 이후 본격화한 일상생활연구방법, 도시사연구방법, 행위자-네트워크이론 등을 북한연구에 적용하면서 ‘밑으로부터의 북한역사’, 미시사 등 북한 사회주의체제의 속살을 파헤쳐 보려는 학자들⁶을 꼽을 수 있다.

이 연구에서는 분단 이후 70년 동안의 북한연구를 역사적 전환의 시기와 새로운 방법론의 도입을 기준으로 4세대로 나누어 살펴보고자 한다. 이러한 북한연구의 세대 분류는 연구의 편의를 고려한 다소 자의적인 분류로 1.5세대, 2.5세대, 3.5세대로 분류되거나 세대구분이 애매한 연구자들도 있을 수 있다. 누락되거나 분류가 잘못됐다고 생각하는 연구자들도 다소 있을 것이지만 단순화의 위험을 무릅쓰고 연구의 편의를 위해서 세대분류를 해보았다. 잘못된 부분은 추후 수정·완하도록 노력하겠다.

Ⅲ. 제1세대와 제2세대의 북한연구: 금기의 대상에서 비교정치이론의 도입

일본군의 무장해제를 위한 ‘군사적 편의주의’에 따라 한반도 남북한에 미군정과

² 김창순, 김남식, 양호민 등.

³ 이상우, 김학준, 김덕, 박재규, 안병영, 양성철, 유석렬, 전인영, 장달중 등.

⁴ 민병천, 김갑철, 이상민, 강성운, 정세현, 고성준, 최완규, 전용현, 백인학, 이계희, 김창희, 백영옥, 이상만 등.

⁵ 서동만, 이종석, 백학순, 고유환, 유호열, 전현준, 정규섭, 서재진, 허문영, 김영수, 류길재, 최대석, 박순성, 최진욱, 박종철, 조성렬, 김영운, 최수영, 임강택, 조동호, 김석향, 김연철, 이우영, 김근식, 정성장, 박형중, 김용호, 김병로, 양문수, 이기동, 전미영, 권오윤, 진희관 등.

⁶ 홍민, 정영철, 이정철, 조정아, 최봉대, 서보혁, 송정호, 박영자, 이수정, 윤철기, 박희진, 강동완, 정은미, 김종욱, 전영선, 노귀남, 김지형, 조영주, 임재천 등.

소련군정이 들어서고 단일정부 수립 노력이 실패로 돌아가면서 한반도에는 2개의 분단국가가 출현했다. 1948년 8월 15일 출범한 대한민국의 이승만 정부는 반공을 국시(國是)로 내세우고 ‘북진통일’을 외쳤다. 이승만 정권은 단독정부 수립에 대한 비판을 잠재우고 미국으로부터 많은 군사·경제 원조를 얻어내기 위해 북진통일을 내세웠던 것으로 보인다.

이승만의 북진통일론에 맞서 북한(‘조선민주주의인민공화국’) 김일성 정권은 선제적으로 ‘민주기지도선에 입각한 남조선해방전쟁’을 일으켜 분단을 고착화시켰다. 북한의 남침으로 시작된 6·25 전쟁은 유엔군과 중공군이 개입하면서 국제전인 ‘한국전쟁’으로 비화하고 현재까지 정전체제를 유지하고 있다. 외세에 의해서 분단됐지만 내전과 국제전을 치루고 전쟁을 끝내지 못함으로써 대립갈등의 소모적인 분단체제를 탄생시켰다. 분단체제는 사상의 자유를 제약하고 상대를 부정하는 데서 자기정체성을 찾는 ‘자폐적인 정의관’을 만들어냈다. 이승만 정권 시기 진보당사건에서 볼 수 있었던 것처럼 조봉암의 ‘평화통일론’은 적과의 내통으로 인식될 정도로 북한은 화해협력의 대상이 아니라 흡수통일의 대상이자 ‘금기(禁忌)’의 대상이었다.

1960년 이승만 정부가 ‘4·19 혁명’으로 무너지고 장면 정부가 출범했을 때는 통일논의의 백화제방(百花齊放)시대라고 할 정도로 북한과의 평화통일을 위한 다양한 논의가 봇물처럼 쏟아져 나왔다. 그러나 곧바로 1961년 ‘5·16 쿠데타’로 집권한 박정희 정부는 ‘선건설 후통일’을 표방하고 북한과 대화나 교류협력 없이 본격적인 체제경쟁에 돌입했다. 박정희 정부는 경제건설에서 성과를 거두면서 체제경쟁의 자신감을 반영하여 1969년 국토통일원을 설치하고 본격적으로 북한 및 통일 문제를 다루기 시작했다. 같은 시기 대학에도 북한 및 통일관련 연구소들이 설치돼 북한연구를 본격화하기 시작했다.⁷ 국토통일원 설치를 전후해서 북한관련 연구기관들이 대학과 언론사 부속 연구기관에 속속 설치됐지만 주로 공산주의 운동사, 북한 공산주의에 대한 이데올로기 비판, 그밖에 정책적 필요에 의한 연구과제들이 외국재단의 지원이나 관 주도로 이뤄졌다. 냉전시대 북한연구를 본격적으로 추진한 최초의 연구기관은 고려대 아세아문제연구소(아연)이다. 아연은 1969년부터

⁷ 대학연구소 중에서 북한연구를 체계적으로 수행한 연구소는 1957년에 미국의 포드재단 등으로부터 지원을 받아 북한연구를 진행한 고려대 아세아문제연구소(아연)를 우선 꼽을 수 있다. 아연이 발간한 연구물들은 우리나라 북한연구의 효시로 볼 수 있다. 그밖에 동아일보 부설 통일문제연구소(1968년), 영남대 통일문제연구소(1969), 동국대 안보연구소(1971, 2000년 북한학연구소로 개편), 북한연구소(1971), 경남대 극동문제연구소(1972) 등이 북한연구를 본격화하기 시작했다. 김영수, “북한연구 동향 평가: 성과와 과제,” 『동아연구』, 제50집 (2006), pp. 29~31.

1970년대 중반까지 『북한연구자료집』(김준엽·김창순 등 공편), 『한국공산주의운동사』(김준엽·김창순), 『북한의 이데올로기와 정치』(양호민), 『북한통치기구론』(박동운), 『북한 조선로동당의 형성과 발전』(방인후), 『북한의 경제정책과 생산관리』(서남원), 『북한정치체제연구』(양호민, 한배호, 김남식 등) 등 우리나라에서 최초로 북한관련 연구를 학문적 수준에서 체계화하기 시작했다.⁸

미중 간의 데탕트, 1972년 7·4 공동성명, 1973년 6·23 선언 등으로 정부의 지원을 받은 북한 및 공산권연구가 급증했다. 중앙정보부가 주관하여 만든 ‘자유아카데미’는 박사과정에 재학 중이거나 이에 준하는 박사급 연구자들을 모아 북한 및 공산권에 관한 교육과 함께 연구를 지원하여 전문가로 양성했다. 자유아카데미는 1978년 1기생 20명, 1979년 2기생 27명을 배출하고 문을 닫았다.⁹ 정부로부터 ‘불온시’ 됐던 공산주의 이론과 관련한 연구물과 북한 원전자료를 제공받고, 각 학문 분야별 우수한 교수로부터 집중교육을 받은 자유아카데미 출신 연구자들은 대학 교수와 국가기관의 전문가로 자리잡고 북한 및 공산권연구를 진행했다. 1980년대 대학에는 국민윤리학과가 대거 개설되고 자유아카데미를 수료한 연구자들의 상당수가 교수로 채용돼 북한 공산주의와 김일성 체제의 문제점을 파헤치는 이데올로기 비판교육을 담당했다. 대학에 공산권 및 북한관련 연구소가 설립되면서 공산권 문제를 전문적으로 연구하는 학자 및 대학부설연구소들이 1979년 6월 ‘한국공산권연구협의회’라는 단체를 창설했다. 한국공산권연구협의회는 설립 이후 10년 동안 800여 편의 논문과 8권의 단행본을 발간하는 등 북한연구를 활성화하는데 기여했다.¹⁰

1970년대에 들어오면서 미국과 중국 사이의 데탕트 흐름이 한반도에도 영향을 미쳤다. 1972년 남과 북이 7·4 공동성명을 채택하는 등 남북 관계에도 화해 조짐이 있었다. 하지만 당시 박정희 정권은 미중의 화해가 미국의 대한반도 안보공약의 약화로 이어질 것으로 예단하고 로시터(Clinton L. Rossiter)의 ‘위기정부(crisis government)’ 개념을 도입하여 대통령과 행정부의 권한을 강화하는 비상조치를 취했다. 1972년 10월 남측의 박정희 정권이 ‘유신헌법’을 채택하고, 12월

⁸ 고려대학교 아세아문제연구소, 『고려대학교 아세아문제연구소 20년지』(1977), pp. 86~87.

⁹ 김영수, “북한연구 동향 평가: 성과와 과제,” p. 30.

¹⁰ 한국공산권연구협의회가 발간한 자료집에 의하면, 1945년부터 1986년까지 발간된 북한관련 단행본과 연구논문들은 2,898건이다. 이중 정치분야 555건, 외교분야 461건, 경제분야 371건, 법률분야 90건, 역사분야 99건 등으로 나타났다. 1945년부터 1986년까지 한국에서의 북한연구동향은 신정현, “북한연구 현황,” 한국공산권연구협의회, 『한국공산권연구백서』(1989), pp. 59~69 참조.

북측이 ‘주석제헌법’을 채택함으로써 남의 유신체제와 북의 유일체제 사이에 이른바 ‘적대적 의존관계’가 형성됐다. 남북한의 정치권력들이 상대의 위협으로부터 정권과 체제를 지킨다는 명분으로 내부권력을 강화하는 적대적 의존관계를 형성하고 장기 집권체제로 접어들어서 체제경쟁은 더욱 치열해졌다. 따라서 당시의 북한연구는 체제경쟁의 대상, 타도와 극복의 대상에 대한 논리를 개발하는데 주력했다고 할 수 있다. 당시 국토통일원이 지원한 북한연구의 상당부분은 남북한 사이의 정통성 경쟁과 관련한 것이었고, 주석제 헌법과 북한 권력구조 등 정치체제와 관련한 연구물들이 다수를 이뤘다.

김영수의 지적처럼 “1970년대에 들어오면서 북한연구는 ‘금기’에서 ‘공개’의 장으로 나오게 됐다. 그러나 연구의 대부분이 북한을 ‘알고 이기는 길’을 모색한다는 취지 아래 정부주도로 이뤄짐으로써 ‘선협적’인 결론을 강화하는 내용이 주를 이루었다.”¹¹ 당시 북한연구의 상당부분은 북한 공산주의 체제의 ‘악마화’를 위한 것으로, 전체주의 접근법을 활용하여 북한 김일성 체제가 전체주의 독재체제라는 점을 입증하는데 주력했다. 냉전시대 북한연구는 주체사상, 지도자, 당, 헌법 등에 기초해서 위로부터 이뤄지는 통치과정을 정태적(static)으로 분석했다. 대표적인 접근방법은 전체주의 접근법으로 주로 북한을 비판하는 데 치중했다. 체제경쟁이 치열했던 냉전시대, 김일성 체제의 약점을 지적하는 전체주의 접근법이 북한 유일체제의 속성을 정태적으로 설명할 수는 있었지만, 엘리트 충원과정이나 이익집단의 갈등 등 정치과정의 동태성(dynamics)을 파악하는 데는 한계를 가질 수밖에 없었다.

당시 전체주의 접근법의 한계를 극복하기 위해서 서구의 행태주의에 입각한 구조기능이론을 북한연구에 적용하려는 연구시도도 나타났다. 1960년대 말부터 일부 동유럽 사회주의국가들에서 소련의 영향으로부터 벗어나려는 분화 움직임이 나타나고, 미중 간 데탕트 움직임이 본격화하면서 사회주의체제 내에서의 변화에 대한 관심이 높아졌다. 이에 따라 서구 학자들 사이에서는 비교정치학과 비교공산주의 이론을 사회주의·공산주의 연구에 적용하려는 시도가 나타났다. 우리나라에서도 주로 서구에서 비교정치학이나 국제정치학을 전공한 학자들이 행태주의에 기초한 구조기능이론 등을 북한연구에 적용하여 정치과정의 동태적 측면을 파악하려고 하였다.¹²

¹¹ 김영수, “북한연구 동향 평가: 성과와 과제,” p. 31.

¹² 안병영, “북한연구의 현황과 문제점,” 『정경연구』, 8월호 (1975); “통일 및 북한연구의 방법론 평가,” 『통일정책』, 제3권 1호 (1977); 안병영, 『현대공산주의연구』 (서울: 한길사, 1989).

1979년 10월 박정희 정권이 막을 내리고 1980년 10월 북한 조선로동당 6차 당대회가 열리는 것을 계기로 북한연구에 대한 지평이 넓어지기 시작했다. 서구에서 비교정치학과 국제정치학을 전공한 연구자들이 들어와서 북한연구의 ‘제2세대’를 형성하고 비교정치이론과 국제관계이론 및 비교공산주의(비교사회주의)이론을 북한연구에 본격적으로 적용하기 시작했다. 특히 북한의 조선로동당 6차 당대회를 둘러싼 권력엘리트의 충원에 관한 문제를 엘리트접근법을 적용하여 연구하는 등 비교정치이론을 북한연구에 적용하는 사례가 늘어났다.

IV. 제3세대의 북한연구: 내재적 접근과 북한붕괴론 논쟁

1980년대 중반부터 본격화한 소련 및 동구권의 개혁·개방과 한국에서의 민주화 진전은 북한연구에 새 바람을 몰고 왔다. 1988년 서울 올림픽을 앞두고 노태우 정부가 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7 선언)’을 통해서 북한을 타도의 대상에서 화해협력의 대상으로 받아들이면서 ‘북한바로알기운동’이 탄력을 받게 됐다. 1980년대 중·후반 대학가 운동권 학생들을 중심으로 시작한 북한바로알기운동, 사회주의권 개혁·개방, 노태우 정부의 ‘북방정책’ 등은 북한연구에 새로운 지평을 여는 밑거름이 됐다.

1980년대 말의 북한연구에서 주목할 사실은 북한이 조선로동당창건 40돌을 맞아 발간한 ‘주체사상 총서(전10권)’ 등 북한 원전자료들의 개방이 ‘묵인’되고 재독 학자 송두율에 의해서 ‘내재적 접근’이 소개됐다는 점이다. 지금도 북한 원전자료가 ‘특수자료’로 취급되고 있는 점에 비춰보면 당시 북한자료의 일시 개방은 획기적인 것이었다. 북한바로알기운동이 일어나면서 반공교육과 관련자료를 통해서 ‘선형적’으로 재단돼 ‘악마화 된 북한’과, 북한 원전자료를 통해서 ‘내재적’으로 들여다본 ‘있는 그대로의 북한’이 많이 다르다는 점에 충격을 받은 운동권 학생들의 ‘친북’ 움직임도 나타나기도 했다. 송두율에 의한 북한연구에서의 내재적 접근방법의 소개¹³는 당시 젊은 세대들의 북한인식에 많은 영향을 주었다. 민주화의 진전, 노태우 정부의 7·7 선언과 북한자료의 개방, 북한바로알기운동, 그리고 내재적 접근의 소개는 북한연구의 ‘제3세대’가 나올 수 있는 토양이 됐다.

¹³ 송두율, “북한사회를 어떻게 볼 것인가,” 『사회와 사상』, 1988년 12월호, pp. 105~109; 송두율, “북한: 내재적 접근법을 통한 전망,” 『역사비평』, 통권 54호 (2001년 봄호). 송두율이 밝힌 북한연구에 있어 ‘내재적 방법’의 구체적 내용은 송두율, 『역사는 끝났는가』 (서울: 당대, 1995)의 “제4부 북한사회를 어떻게 볼 것인가,” pp. 205~262 참조.

1989년부터 1991년 사이의 사회주의권 붕괴를 경험하면서 북한연구의 필요성은 더욱 증대됐다. 1990년 10월 3일 독일통일, 1991년 소련 및 동구 사회주의권의 붕괴·해체를 목격하면서 정부 차원에서 본격적인 북한연구의 필요성이 제기됐다. 1991년 4월 ‘민족통일연구원(지금의 통일연구원)’이 개원하면서 정부차원의 체계적인 북한연구가 본격화됐다고 할 수 있다. 민족통일연구원의 개원을 계기로 북한연구가 타 학문분야로 급속히 확산됐다고 해도 과언은 아닐 것이다. 50여명에 달하는 각 학문분야별 박사급 전문가들이 북한연구를 본격화하면서 정치분야 위주의 북한연구가 경제, 사회, 문화, 예술 등 전 학문분야로 확산됐다고 할 수 있다. 북한학을 전공한 전문가도 있었지만 북한문제를 다루지 않았던 다수의 전문가들이 통일연구원에 들어와 북한문제를 연구함으로써 북한연구의 저변확대와 학제간 연구를 촉진하는데 기여했다고 할 수 있다. 연구자들 중 상당수는 대학으로 자리를 옮겨 북한학과 설치나 관련과목을 개설하는 등 북한연구와 교육에도 기여하고 있다. 1994년 동국대에 북한학과가 설립되면서 북한연구가 ‘북한학’의 차원에서 대학에서 정규학문으로 다뤄지기 시작했다.¹⁴ 그리고 1996년 12월 북한연구자들을 총망라하는 북한연구학회가 만들어질 정도로 북한연구의 저변도 확대됐다.¹⁵

이데올로기적 제약없이 북한연구가 본격화한 시기는 1990년대 초부터일 것이다. 사회주의권이 붕괴하면서 ‘사회주의와의 체제대결은 끝났다’는 인식이 반영돼 북한연구도 이데올로기적 제약과 자료 부족의 한계를 어느 정도 극복하고 본격적으로 이뤄질 수 있었을 것이다. 소련붕괴 이후 개방된 북한관련 자료의 공개는 북한정권의 수립과 김일성 유일체제 형성과 관련한 연구를 촉진했다. 1990년대 초 본격화한 북한연구 제3세대의 내재적 접근을 둘러싼 북한연구방법론 논쟁¹⁶은 방법론에 충실한 북한연구의 필요성을 환기시켰다. 소련 및 동구 사회주의권에서 개혁·개방을 본격화할 무렵인 1980년대 말 북한에 대한 내재적 접근법이 한국에 소개되면서 기존 연구와는 확연히 다른 인식론과 방법론이 북한연구에 적

¹⁴ 1994년 우리나라 최초로 동국대학교에 북한학과가 창설된 이래 명지대, 고려대 서창(세종)캠퍼스, 관동대, 선문대, 조선대 등에 북한학과가 개설됐다. 최근에는 동국대, 고려대 두 대학에만 북한학과가 남아있다.

¹⁵ 2000년대 이전의 북한연구경향에 대해서는 북한연구학회 엮음, 『분단반세기 북한 연구사』(서울:한울아카데미, 1999) 참조.

¹⁶ 내재적 접근법의 장점을 지적하는 한편 그 결함과 한계를 비판한 논문은 주로 강정인에 의해서 제기됐다. 강정인, “북한연구방법론: 내재적 방법론에 대한 비판적 성찰,” 『동아연구』, 제26집(1993); 강정인, “북한연구방법에 대한 새로운 제언,” 『역사비평』, 제26집(1994), pp. 318~342; 강정인, “북한연구방법론: 재론,” 『현대북한연구』, 창간호(1998), pp. 7~42. 내재적 접근에 관한 논쟁은 주로 송두울, 이종석, 김연철과 강정인 사이에 이뤄졌다.

용되기 시작했다. 내재적 접근방법은 주체사상에 기초한 내적 작동논리에 대한 이해와 함께 비교 사회주의 방법론을 북한연구에 적용할 것을 강조했다. 내재적 접근방법에 대한 ‘친북’ 논란이 제기되기도 했지만 내재적 접근방법은 북한 사회주의체제의 내적 작동논리를 파악하는데 기여했다. 하지만 내재적 접근의 정확한 의미와 방법론적 특징을 제대로 이해하지 못하고 치열하게 벌여졌던 방법론 논쟁¹⁷은 결국 내재적 접근이 방법론이라기보다는 인식론에 가까운 연구 자세라는 점이 밝혀지면서 싱겁게 끝났다.

1990년대 중반에 들어서면서 본격화한 또 하나의 논쟁은 ‘북한붕괴론’과 관련한 논쟁이었다.¹⁸ 사회주의권이 붕괴되고 독일이 통일되면서 북한의 붕괴도 멀지 않았다는 가설이 나오고 이를 뒷받침하는 연구들이 다수를 이뤘다. 특히 1994년 7월 8일 반세기동안 북한을 지배해 왔던 절대적 카리스마를 가졌던 김일성 주석이 사망하면서 비교정치학과 국제정치학을 전공한 유학과 제2세대 북한연구자들을 중심으로 북한붕괴론이 급속히 부각됐다. 김영삼 정부 당시 북한을 ‘고장난 비행기’에 비유하면서 정부차원에서 북한붕괴론이 득세하면서 각 부처별 급변사태 비상대비계획을 수립한 것으로 알려진다. 통일연구원에서도 북한의 분야별 위기지수를 계량화하면서 단기적으로 정권유지, 중장기적으로 정권교체 및 북한 사회주의체제의 붕괴를 예측한 바 있다.¹⁹ 당시 필자는 식량난 등 경제위기가 심화됨에도 불구하고 외부의 적이 존재하고 지도부가 운명공동체 의식을 가지며 주민들의 기대수준이 높지 않아 ‘근근이 버텨낼 것(muddling through)’으로 예측한 바 있다.²⁰

이명박 정부 시기에도 2008년 8월 김정일 국방위원장의 뇌졸중을 계기로 급변사태론과 북한붕괴론이 다시 부각한 바 있다.²¹ 북한붕괴론이 나왔던 두 사례 모두 북한 지도자 변수가 다른 변수를 압도하면서 지도자의 유고를 정권과 체제 붕괴로 연결지우는 ‘희망적 사고’가 반영된 것으로 보인다. 북한붕괴론에서 보았던 것처럼 북한연구에서 가끔 목격할 수 있는 문제점은 ‘과학적’ 분석과 ‘규범적’ 주

¹⁷ 이국영, “독일 내재적 접근의 한국적 수용과 오해: 북한연구에 대한 함의,” 『통일문제연구』, 제20권 2호 (2008).

¹⁸ 이현경, “북한연구 현황과 접근방향,” 『평화학연구』, 제11권 4호 (2010), pp. 88~91.

¹⁹ 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』 (민족통일연구원, 1996).

²⁰ 고유환, “북한 사회주의체제의 구조적 위기와 김정일정권의 진로,” 『한국정치학회보』, 제30집 2호 (1996), pp. 225~245.

²¹ 북한 체제변화와 관련한 기존 논의에 대해서는 류경아·김용호, “북한 체제변화 연구방법론에 대한 비판적 고찰과 대안의 모색,” 『북한연구학회보』, 제16권 1호 (2012), pp. 399~431 참조.

장이 혼재돼 나타난다는 것이다.²² 북한정세를 어떻게 평가하느냐에 따라 대북정책의 방향이 달라질 수 있다. 북한붕괴가 임박했다고 판단한 이명박 정부는 대북 제재와 압력에 주력하면서 ‘기다리는 전략’으로 일관했다. 북한이 붕괴되면 핵문제를 비롯해서 산적한 북한문제가 일거에 해결된다는 생각을 했을 것이다. 북한붕괴론에서 보듯이 북한연구에서 경계해야 할 연구자의 자세는 ‘희망적 사고’를 연구에 반영하는 것이다.

V. 제4세대의 북한연구: 북한사회의 ‘속살’ 보기

다수의 연구자들이 예측한대로 북한이 붕괴되지는 않았지만 김일성 주석 사후 1995년부터 1998년까지 ‘고난의 행군시대’를 거치면서 수십만으로 추정되는 대규모 북한이탈주민(탈북자)이 발생하고 이들 중 일부가 대한민국으로 들어옴으로써 북한연구에도 많은 변화가 나타났다. 탈북자들의 집중 인터뷰를 통해서 북한사회의 ‘속살’을 들여다보고, 보여주는 공식사회와는 다른 ‘또 하나의 북한 사회(제2사회)’²³가 있다는 점을 밝혀냄으로써 북한사회가 지탱해온 동력이 ‘시장화’ 등에 있었음을 알 수 있게 했다.

2000년대 들어서면서 첫 남북정상회담이 이뤄지면서 북한붕괴론과 급변사태론은 사라지고 북한은 타도의 대상이 아닌 ‘포용’의 대상으로 자리 잡았다. 김대중-노무현 정부 시기 남북교류가 활성화하면서 다양한 경로로 북한을 방문할 수 있는 기회도 생겼다. 탈북자들의 증언과 직접 북한을 방문해서 북한의 실상을 볼 수 있는 기회를 가짐으로써 북한연구가 이전보다 훨씬 풍부해졌다. 그러나 타도의 대상을 포용의 대상으로 받아들이는 과정에서 우리 사회 내부에서 북한인식을 둘러싼 남남갈등이 벌어졌다. 남남갈등의 근저에는 ‘북한 변화론과 불변론’이 자리 잡고 있었다. 지속적인 대북 포용정책과 지원에도 불구하고 북한정권의 본질은 변하지 않았다는 측과 남북정상회담 등 당국 간 회담과 교류협력으로 남북 간 신뢰가 쌓이고 북한도 점차 변하고 있다는 측 사이의 북한 변화논쟁이 벌어졌다.

화해협력정책(“햇볕정책”)을 둘러싼 남남갈등은 이념갈등, 지역갈등 등과 결합돼 정치적으로 이용되기도 했다. 2007년 제17대 대통령 선거에서 보수세력은 ‘친북좌파 정권의 잃어버린 10년’이란 정치구호를 들고 나오는 등 김대중-노무현 정

²² 이상근, “북한붕괴론의 어제와 오늘: 1990년대와 2000년대의 북한붕괴론에 대한 평가,” 『통일연구』, 제12집 제2호 (2008), p. 112.

²³ 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』 (서울: 나남출판, 1995).

부의 화해협력정책에 대한 정치적 심판을 요구했다. 결국 햇볕정책을 비판했던 이명박 정부가 출범하면서 남북관계 재설정을 요구하고, 북한이 이를 거부하고 핵실험과 천안함-연평도 사태 등 대남도발을 감행함으로써 남북관계는 단절됐다. 남북관계의 단절은 북한연구에도 위축을 가져왔다. 교류협력의 중단에 따른 북한전공자의 취업이 어려워지면서 북한학과도 동국대와 고려대 2개 대학에만 남아있고 여타 대학은 북한학 전공을 폐지(명지대, 관동대)하거나 동북아학과·글로벌한국학과(선문대) 등으로 통합하는 조치가 이뤄졌다.

남북관계 경색에 따른 북한연구 분위기의 위축에도 불구하고 최근 북한연구는 질적으로나 양적으로 많은 발전이 이뤄지고 있다. 모든 학문분야에서 북한문제를 다루고 다양한 학문분야에서 사용하는 이론과 분석방법을 북한연구에 적용함으로써 북한학의 '고유성'을 말하기 어려운 단계로 진입했다고 해도 과언은 아닐 것이다. 2014년 10월에 서울에서 열린 '세계 북한학 학술대회'에서 볼 수 있었던 것처럼 북한연구는 국내뿐만 아니라 세계적으로도 저변이 확산되고 있음을 확인할 수 있다. 최근 북한학 관련 박사학위 수여자들의 수가 늘어나는 데서도 볼 수 있는 것처럼 북한관련 연구자의 수도 기하급수적으로 늘어나고 있다.

최근 여러 학문분야에서 다양한 방법론을 도입하여 북한연구를 진행하고 있지만 연구의 질적 수준은 높은 편이 아니다. 최근의 북한연구에서 주목할 만한 연구성과는 일상생활연구방법,²⁴ 행위자-네트워크이론,²⁵ 도시(사)연구방법,²⁶ 문화인류학²⁷ 등을 북한연구에 적용한 연구에서 찾을 수 있다.

²⁴ 박순성·홍민 엮음, 『외침과 속삭임: 북한의 일상생활세계』 (서울: 한울아카데미, 2010); 홍민·박순성 엮음, 『북한의 권력과 일상생활: 지배와 저항 사이에서』 (파주: 한울아카데미, 2013).

²⁵ 행위자-네트워크이론에 관한 초보적 이해는 브루노 라투르 외 지음, 홍성욱 엮음, 『인간·사물·동맹: 행위자네트워크 이론과 테크노사이언스』 (서울: 이음, 2010) 참조. 행위자-네트워크이론의 북한연구에서의 적용에 대해서는 홍민, “행위자-네트워크이론과 북한연구: 방법론적 성찰과 가능성,” 『현대북한연구』, 제16권 1호 (2013), pp. 106~170; 박춘대, “북한 ‘핵무력’의 동학과 네트워크,” (숭실대 정치외교학과 박사학위논문, 2013) 등을 참조. 행위자-네트워크이론을 한반도 분단체제와 관련한 문제에 적용한 연구는 홍민, “분단의 사회-기술적 네트워크와 수행적 분단,” 『북한연구학회보』, 제17권 1호 (2013), pp. 283~316; 박순성, “천안함 사건의 행위자-네트워크와 분단체제의 불안정성,” 『북한연구학회보』, 제17권 1호 (2013), pp. 317~354; 이희영, “(탈)분단과 국제이주의 행위자 네트워크: ‘여행하는’ 탈북 난민들의 삶과 인권에 대한 사례연구,” 『북한연구학회보』, 제17권 1호 (2013), pp. 355~393; 고유환, “북한의 3차 핵실험 이후 위협인식과 대응에 관한 행위자-네트워크,” 『북한연구학회보』, 제17권 2호 (2013), pp. 57~85 등을 참조.

²⁶ 고유환·홍민 외, 『사회주의 도시와 북한: 도시사연구방법』 (서울: 한울아카데미, 2013); 고유환·박희진 외, 『함흥과 평성: 공간·일상·정치 도시사』 (서울: 한울아카데미, 2014); 최봉대, “북한의 도시 연구,” 『현대북한연구』, 제16권 1호 (2013), pp. 70~105; 조정아, “구술자료를 활용한 북한도시 연구: 이론적 자원과 방법,” 조영주 편, 『북한연구의 새로운 패러다임: 관점·방법론·연구방법』 (서울: 한울아카데미, 2015), pp. 170~197.

²⁷ 권현의·정병호, 『극장국가 북한: 카리스마 권력은 어떻게 세습되는가』 (파주: 창비, 2013).

그동안의 북한연구가 주체사상, 당-국가체제, 유일체제의 형성과 후계구축 등 주로 상부구조의 움직임을 파악하는 데 주목했다면, 일상생활연구²⁸는 주민의 일상을 통해서 북한사회의 속살을 들여다보는 것이다. 사회과학계에서 일상사 또는 일상생활연구가 본격화 된 것은 1989년부터 1991년까지 진행된 사회주의권 붕괴가 계기가 됐다. ‘현실’ 사회주의 국가들의 붕괴는 사회과학자들과 역사가들에게는 큰 충격이었다. 어느 누구도 사회주의권 붕괴를 정확히 예측하지 못했다. 동독이 무너지고, 소련이 해체되는 광경을 지켜보던 역사가들이 정신을 차리고 확인한 것은 역사를 만든 사람들이 민중이라는 것이다. 민중의 잠재 에너지를 규명하기 위해서는 ‘아래로부터의 역사’의 관점이 필요하다는 것을 알게 된 것이다. 일상사연구를 수행하면서 독재국가가 은폐한 현실사회주의의 속살이 보이기 시작했다.²⁹

역사학과 사회학에서 사용하던 일상사 또는 일상생활연구방법이 북한 사회주의체제연구의 한 방법으로 주목받게 된 것은 상부구조를 중심으로 분석하는 기존의 전체주의 접근법과 구조기능이론 등이 사회주의권 체제전환 등을 예측하지 못했다는 반성에서 나온 것이다. 일상생활연구는 미시세계와 거시구조, 과거와 현재를 ‘짜 집어(patchwork)’ 북한사회의 속살을 파악하려는 노력이다. 주로 역사학이나 사회학 연구에서 사용하던 일상사·일상생활연구방법이 북한연구에 도입됨으로써 밑에서 이뤄지는 주민들의 일상이 상부구조에 어떤 영향을 미치는지 등에 대한 미시사적인 일상생활연구가 이뤄지기 시작했다. 극도로 폐쇄체제를 유지해 왔던 북한에 대한 일상생활연구가 가능하게 된 것은 무엇보다 1990년대 중반 이후 급증한 탈북자들 때문일 것이다. 탈북자들에 대한 면접조사가 가능해 짐으로써 북한의 일상생활연구도 활기를 띠기 시작했다.³⁰

최근 북한연구에서 새롭게 부각하고 있는 또 하나의 연구동향은 행위자-네트워크이론(ANT)³¹의 적용이다. 행위자-네트워크이론은 1980년대 초반에 과학기술학을 연구하던 프랑스의 브루노 라투르, 미셸 칼롱, 그리고 영국의 존 로 등에 의해서 정립되었다. 행위자-네트워크이론은 인간과 비인간 사이에 형성되는 네트워크

²⁸ 발터 벤야민(Walter Benjamin), 게오르크 짐멜(Georg Simmel), 앙리 르페브르(Henri Lefebvre), 미셸 드 세르토(Michel de Certeau) 등으로 대표되는 일상생활연구자들은 “일상의 현대성을 서로 다른 시간과 공간의 짜집기(패치워크) 같은 것으로 보기 시작했다. Ben Highmore, *Everyday Life and Cultural Theory: An Introduction* (London: Routledge, 2002), pp. 174~175.

²⁹ 김기봉, “북한에 대한 일상사연구의 가능성과 의미,” 박순성·홍민 역음, 『외침과 속삭임: 북한의 일상생활세계』 (서울: 한울아카데미, 2010), pp. 119~120.

³⁰ 고유환, “북한연구에 있어 일상생활연구방법의 가능성과 과제,” 『북한학연구』, 제7권 1호 (2011).

³¹ 홍민, “행위자-네트워크이론과 북한연구: 방법론적 성찰과 가능성,” 『현대북한연구』, 제16권 1호 (2013), pp. 106~170.

크에 주목한다. 행위자-네트워크이론은 기계 같은 비인간(사물)들이 인간처럼 행위능력(agency)을 가지고 있다고 보기 때문에 연구자들은 인간과 비인간을 동등하게, 대칭적으로 다뤄야 한다고 주장한다.

분단체제를 둘러싼 역동적인 상호작용과 구조변화를 이해하기 위해서는 인간, 비인간(사물), 국가 등 다양한 행위자들의 행위자-네트워크를 살펴봐야 한다. 특히 한반도 정세를 지배하는 북핵문제는 한반도 문제를 이해하는 ‘의무통과지점’이다. 새로운 핵물질을 사용한 핵실험일 가능성이 높은 북한의 3차 핵실험은 남북한 각각의 국내 정치와 분단체제에 영향을 미치고, 동북아지역 관련 국가들의 대외정책에도 영향을 미치고 있다. 이와 같이 북한연구에서도 분단체제를 둘러싼 다양한 행위자-네트워크를 분석하려는 연구시도가 나타나고 있다.

VI. 북한연구동향의 계량분석

1. 북한관련 박사학위논문

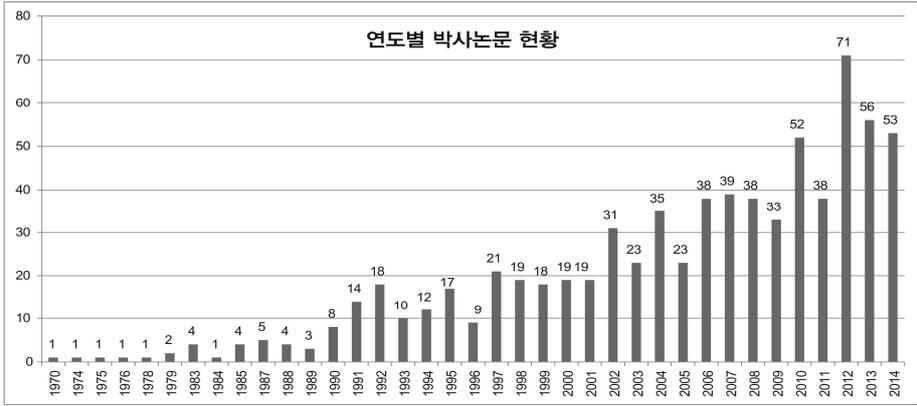
북한문제를 박사학위 논문 주제로 다루기 시작한 것은 1970년부터다.³² 국회에 등록된 1970년부터 2014년까지의 북한관련 박사학위 논문은 742편이다. 시기별로는 1970년 첫 박사논문을 시작으로 1970~1979년 7편, 1980~1989년 21편, 1990~1999년 146편, 2000~2009년 298편, 2010~2014년 270편의 박사학위논문이 제출되었다.³³

2000년대에 들어서면 남북화해가 진전됨에 따라 북한관련 박사학위논문도 급증했다. 일반대학원에 북한학 박사과정이 개설되고 북한전문대학원대학교가 개교하면서 북한관련 박사학위논문의 편수도 급증하고 있다.

³² 석사학위 연구동향까지 포함한 연구로는 Yongsoon Kim, Eunkook Lee, and Haekyung Song, “A Sketch of North Korean Studies in South Korea: The Current Status and the Prescriptions to Establish Its Identity as an Independent Discipline,” *Korean Political Science Review*, Vol. 45, No. 3 (2011) 참조.

³³ 안득기·허정필, “북한연구동향에 관한 소고: 박사학위논문을 중심으로(1970~2012년),” 『평화학연구』, 제14권 5호 (2013), pp. 143~161. 이 글에서는 2013년과 2014년의 박사학위를 추가하여 집계한 것이다. 박사학위 논문집계와 분석과정에서 동국대 대학원 박사과정 허정필의 도움이 있었음을 밝혀둔다.

<그림 1> 연도별 북한관련 박사학위 논문동향



742편의 박사학위논문을 주제어³⁴를 중심으로 분류해 보면 다음과 같다.

<표 1> 주요 분야별 박사학위 연구동향

분류	편수	분류	편수		
1	경제	98	15	인권	10
2	정치	70		여성	10
3	대외	62	18	행정	9
4	탈북자	61		체육	9
5	군사	55	20	급변사태	8
6	체제	49	21	역사	7
7	사회문화	44		과학기술	7
8	법	38	23	토지	6
9	북핵	33		안보	6
10	교육	31		협상	6
11	통일	29	26	의료	5
12	사상	28	27	농업	4
13	문학	26		사회복지	4
14	종교	12	29	NGO	3
			30	언론	2
15	환경	10	계		742

³⁴ NGO, 경제, 과학기술, 교육, 군사, 급변사태, 농업, 대외관계, 문학, 법, 핵, 사상, 사회문화, 사회복지, 안보, 언론, 여성, 역사, 의료, 인권, 정치, 종교, 체육, 체제, 탈북자, 토지, 통일, 행정, 협상, 환경 등.

<표 1>에서 보는 바와 같이 지금까지 배출한 북한관련 박사학위논문은 30여 개 이상의 주제영역에서 742편의 박사학위논문이 나왔다. 이중에서 북한경제 관련 연구가 가장 많았고, 이어서 정치, 외교 순으로 연구되었음을 알 수 있다. 주목할 점은 경제, 정치, 대외관계 다음으로 탈북자에 관한 연구가 많았다는 점이다. 반면에 의료, 농업, 사회복지, 언론, NGO 지원에 관한 연구는 소수에 불과하다.³⁵

2. 전문 학술지에 나타난 북한연구동향³⁶

북한관련 전문 학술지에 나타난 최근 북한연구동향과 관련해서는 2002년부터 2014년까지 북한, 통일과 관련 10개의 학술지에 게재된 북한관련 논문들을 계량적으로 분석해 보았다. 분석대상 학술지들은 한국정치학회보(한국정치학회), 국제정치논총(한국국제정치학회), 북한연구학회보(북한연구학회), 북한학보(북한연구소), 통일문제연구(평화문제연구소), 통일정책연구(통일연구원), 현대북한연구(북한대학원대학교 북한미시연구소), 북한학연구(동국대 북한학연구소), 통일연구(연세대 북한연구원), 통일과 평화(서울대 통일평화연구원) 등 학회보와 북한·통일 관련 전문학술지이다.³⁷

지난 13년간 10개 학술지에 1594편의 북한관련 논문이 게재됐다. 10개 학술지에 매년 120여 편의 북한관련 논문이 발표됐다는 것은 지난 10여 년간 북한연구가 양적으로 엄청나게 늘어났다는 것을 알 수 있다. 분석대상에 들어가지 않은 논문까지 포함하면 연간 150여 편 내외의 논문이 발표되었을 것으로 추정할 수 있다.

³⁵ 안득기·허정필, “북한연구동향에 관한 소고: 박사학위논문을 중심으로(1970~2012년),” p. 156.

³⁶ 전문 학술지에 나타난 북한연구동향은 고유환, “북한연구동향,” 한국정치학회, 『한국정치학회60년사(중보분) 2003~2013』(서울: 한국정치학회, 2013), pp. 268~282를 수정·보완한 것임을 밝혀둔다. 학술지에 나타난 북한연구동향은 동국대 대학원 박사과정 김수영 조교의 도움을 받아 정리한 것이다.

³⁷ 10개 학술지는 연구학회, 대학부설 연구소, 연구기관 등에서 연간 2회에서 6회 발간하는 한국연구재단 등재지 5개(한국정치학회보, 국제정치논총, 북한연구학회보, 통일정책연구, 통일문제연구) 등재후보지 5개(현대북한연구, 북한학연구, 통일연구, 북한학보, 통일과 평화) 등이다.

<표 2> 북한전문 학술지 논문게재 편수(2002~2014)

순위	학술지(발행기관)	논문 게재 수
1	북한연구학회보(북한연구학회)	306
2	통일정책연구(통일연구원)	265
3	통일문제연구(평화문제연구소)	256
4	현대북한연구(경남대 극동문제연구소)	183
5	북한학연구(동국대 북한학연구소)	147
6	통일연구(연세대 북한연구원)	133
7	북한학보(북한연구소)	128
8	통일과 평화(서울대 통일평화연구원)	77
9	국제정치논총(한국국제정치학회)	52
10	한국정치학회보(한국정치학회)	47

<표 3> 북한전문 학술지 주제별 논문편수(2002~2014)

	정치	경제	사회·문화	통일	외교	기타	합계
논문편수	315	225	401	191	307	155	1,594
백분율	19.7%	14.1%	25.1%	11.9%	19.2%	9.7%	100%
순위	2	4	1	5	3	6	

10개의 학술지에 게재된 논문들을 정치/경제/사회·문화/통일/외교/기타 등 6개의 주제로 분류해 보았다.³⁸ <표 3>에서 보는 것처럼 지난 13년간 북한관련연구에서 정치, 외교, 통일이 차지하는 비중이 50.8%로 여전히 과반 이상의 다수를 차지하고 있다. 하지만 경제와 사회·문화의 비중도 이전시대와 비교하면 월등하게 늘었다고 평가할 수 있다.³⁹ 특히 사회·문화에 대한 비중이 경제보다 많다는 것은

³⁸ 논문 제목을 중심으로 분류한 분야별 키워드는 다음과 같다. 정치: 김일성, 김정일, 김정은, 체제, 사상, 군사, 선군정치, 통치담론 등. 경제: 경제협력, 화폐개혁, 산업, 시장화, 공업, 농업, 개혁개발 등. 사회·문화: 영화, 미술, 소설 등 문화예술 분야 연구, 탈북자(남한정착, 인터뷰, 학습)연구, 교육, 언어, 인권, 법 등. 통일: 통일사례, 통일방안, 남북정상회담, 남북공동성명, 통일비용, 평화체제, 통일담론 등. 외교: 북미, 북중, 북러, 북일, 국제사회, 6자회담, 베트남 등. 기타: 연구방법론, 비교연구, 학문체계 분류 등이다.

³⁹ 1945년 8월 15일 분단 이후 북한관련 단행본, 논문, 자료집은 수없이 많다. 이상우의 연구에 의하면 1980년 6월 30일까지 국토통일원에서 매년 발간하는 ‘북한관계연구자료집’에 수록된 저작들만 집계해도 5,722건에 이른다. 논문이 4,853건, 단행본 720건 자료집 149건이다. 분야별로는

북한에 대한 관심이 정치와 경제로부터 사회·문화로 확장되고 있음을 확인할 수 있다. 이는 남북화해의 진전에 따른 북한사회의 개방 확대, 북한주민들에 대한 접촉 확대, 북한이탈주민 수의 증가, 북한자료 개방 등에 따른 북한 사회와 문화에 대한 관심이 높아졌기 때문으로 풀이할 수 있을 것이다. 이러한 연구 환경의 변화는 북한주민생활에 대한 일상사 또는 일상생활연구가 늘어나는 배경이 되었다.

3. 북한관련 단행본 및 총서 동향

북한관련 단행본의 수는 집계하기 어려울 정도로 많다. 김영수의 집계에 의하면 1950년부터 2005년까지 2,243권이다.⁴⁰ 이후 나온 책까지 집계하면 <표 4>와 같이 3910여 권이 넘는 북한관련 책이 발간됐다. 2000년대 이후 남북화해가 진전되면서 북한관련 단행본이 봇물처럼 쏟아져 나왔다. 단행본들이 다른 주제들은 북한의 분야별 이해와 관련한 개론서, 방법론, 북한주민들의 일상생활 등과 관련한 연구물들이다.⁴¹

<표 4> 단행본 출간 현황(1940~2014)

		출간연도		발행권수				출간연도		발행권수	
1940년대	1945~1949	0	0	1950년대	1950~1959	6	6				
1960년대	1960~1964	6	23	1970년대	1970~1974	44	171				
	1965~1969	17			1974~1979	127					
1980년대	1980	13	309	1990년대	1990	103	1,041				
	1981	13			1991	93					
	1982	21			1992	74					
	1983	13			1993	83					
	1984	19			1994	129					
	1985	15			1995	134					

정치외교영역 1,272건으로 가장 많고, 통일관계 1,116건, 군사관계 997건, 사회문화영역이 892건, 경제·과학영역은 269건에 불과했다. 이상우, “북한연구,” 『공산권연구현황』 (서울: 법문사, 1981), pp. 79~100.

⁴⁰ 김영수, “북한연구 동향 평가: 성과와 과제,” p. 45.

⁴¹ 단행본과 관련한 자료는 손호철, “한국정치 연구 50년,” 『한국정치학회50년사, 1953~2003』 (서울: 한국정치학회, 2003), pp. 198~222; 고유환(2013), “북한연구동향,” 『한국정치학회60년사 (증보분) 2003~2013』, pp. 273~281 참조.

	1986	16			1996	117
	1987	26			1997	108
	1988	66			1998	100
	1989	107			1999	100
2000년대	2000	123	2,360	연대별 연간 평균 발행권수		
	2001	126				
	2002	138			1940년대	0
	2003	134			1950년대	6
	2004	112			1960년대	11.5
	2005	59			1970년대	85.5
	2006	191			1980년대	30.9
	2007	169			1990년대	104.1
	2008	201			2000년대	157.3
	2009	155				
	2010	166				
	2011	214				
	2012	239				
	2013	201				
	2014	132		1940~2000년대 총발행권수	3,910권	

출처: 1945~2005년까지 통계는 김영수, “북한연구 동향평가: 성과와 과제,” 『동아연구』, 제50집 (2006), p. 45를 참고하였고, 2006~2014년 통계는 국립중앙도서관(<http://www.nl.go.kr>) 사이트 소장자료에서 ‘북한’ 키워드에 해당되는 도서를 대상으로 조사하였다.

4,000여 권에 이르는 단행본을 체계적으로 분석하는 것은 쉽지 않은 일이다. 이 글에서는 단행본은 편수만 확인하고 북한문제를 종합적으로 다룬 총서에 대해서 살펴보고자 한다. 북한관련 총서의 효시는 앞에서 소개한 고려대 아세아문제연구소가 1969년부터 1970년대 중반까지 발간한 『한국공산주의운동사』, 『북한의 이데올로기와 정치』, 『북한통치기구론』, 『북한 조선로동당의 형성과 발전』, 『북한의 경제정책과 생산관리』, 『북한정치체계연구』 등을 우선 꼽을 수 있을 것이다. 이어서 중앙정보부의 지원을 받아 1971년에 설립된 것으로 알려진 사단법인 북한연구소가 1977년부터 발간한 『북한정치론』, 『북한경제론』, 『북한사회론』, 『북한문화론』 등 북한연구총서를 들 수 있다. 각 분야별 전문학자들을 모아 당시 ‘북괴’로 지칭했던 북한의 실상을 체계적으로 소개하는 개론서를 낸 것은 북한연구소가 처음

일 것이다.

사회주의권의 개혁·개방이 본격화할 무렵인 1990년 또 하나의 북한연구총서가 발간됐다. 서울대 사회과학연구소가 기획하고 문교부, 국토통일원, 한국방송광고공사 등이 지원하여 이뤄진 북한 개론, 북한의 정치·경제·사회, 북한의 언론, 북한의 말과 글, 북한의 문화·예술·교육 등 ‘북한의 인식’ 시리즈 전12권(을유문화사)은 북한연구의 지평을 사회·문화분야로 확대한 것으로 평가할 수 있다.

북한연구학회가 북한전문 연구자들의 분야별 대표 논문을 엮어 2006년에 발간한 ‘북한학총서’ 전10권(경인문화사)은 기존 총서에서 다룬 북한의 정치·경제·군사·사회를 비롯해서 연구영역을 북한의 과학기술, 여성과 가족으로 확대했다. 북한연구학회는 2014~2015년에 걸쳐 김정은 시대에 초점을 맞춰 김정은 시대 정치와 외교, 경제와 사회, 문화, 예술, 과학 그리고 북한연구의 새로운 방법론 및 통일문제의 쟁점 등을 중심으로 ‘북한연구학회 연구총서’ 전5권(한울아카데미)을 발행했다.

1970년대 말에 나온 북한연구총서는 당시 북한을 전문적으로 연구하지 않더라도 학계의 최고권위의 전문가들을 모아 집필했다. 1990년대 초까지 나온 북한연구총서는 주제 분야별 연구체계를 잡아 관련 전문가들이 교재형식으로 집필하여 분야별 북한실태를 체계적으로 이해하는데 도움을 줬다고 할 수 있다. 북한연구학회가 발행한 연구총서들은 북한 전문학자들이 기존 연구성과를 수정·보완한 것으로, 비교적 전문성은 높지만 기존연구들을 모은 것이라 총서로서의 체계성은 떨어진다고 할 수 있다.

VII. 맺음말: 북한연구의 과제

남북분단에 따른 ‘시대의 아들’로 태어난 북한학이 세대를 거듭하면서 이데올로기적 존재 구속성을 벗어나 객관적 학문으로 거듭날 수 있는 기반을 갖추나가고 있다. 북한학을 체계적으로 공부할 수 있는 북한학과가 대학에 설치돼 있고, 북한학 석사과정과 박사과정이 개설된 일반대학원과 전문대학원이 있어 북한학을 체계적으로 교육하고 연구하는 시스템을 갖추었다.

북한자료의 개방 확대, 북한이탈주민의 증가, 북한연구에서의 다양한 방법론의 도입 등은 북한연구를 질적·양적으로 발전할 수 있게 하는 토양을 만들어 주었다. 연구대상인 북한에 대한 현장접근은 아직도 어렵지만 북한의 공식 매체들에 대한

접근이 가능하고 북한관련 자료의 수집이 용이해짐으로써 북한연구 환경은 많이 좋아졌다.

최근 북한연구는 다양한 연구소재를 가지고 다양한 접근을 시도할 수 있는 북한연구의 백화제방(百花齊放) 시기라고 해도 과언은 아닐 것이다. 북한연구는 전체주의 접근법, 비교정치 방법론, 내재적 접근과 비교사회주의방법 등 기존에 사용했던 다양한 연구방법과 함께 일상생활연구방법, 도시사연구방법, 문화인류학적 접근 등을 통한 북한주민들의 실생활과 관련한 연구가 본격적으로 이뤄지고 있다. 따라서 최근의 북한연구에서는 어느 특정 방법론이 주도적인 연구방법론으로 부각하지 않고 다양한 시각과 방법이 북한문제 연구에 적용되고 있다.

최근 제4세대 북한연구자들은 다양한 전공분야의 개념, 이론, 연구성과 등을 북한연구에 적극적으로 수용하고 적용하는 개방적 자세를 보이고 있다. 그 중에 두드러진 북한연구 방법론은 일상생활연구방법이다. 북한자료 획득이 쉬워지고, 북한이탈주민들이 늘어나 북한주민들의 일상생활연구가 용이해졌다. 북한에 대한 일상생활과 일상사 연구가 절실한 이유는 북한 사회주의체제의 속살을 들여다보고 주민들의 내면을 드러낼 수 있기 때문이다. 북한학에서 북한 일상생활세계에 대한 새로운 연구방법론을 구축하기 위해서는 역사학, 사회학, 문화인류학 등 다양한 학문 분과에서 이룩한 연구들을 적극적으로 검토하고 이를 창조적으로 수용하는 자세를 가져야 할 것이다.

북한학이 객관적 학문으로 자리 잡기 위해서는 첫째, 이데올로기적 편견과 희망적 사고를 극복해야 한다. 1990년대와 2000년대에 두 차례 반복한 ‘북한붕괴론’과 관련한 논쟁, 남북화해가 진전되던 2000년대의 ‘북한 변화론’과 관련한 논쟁에서 확인한 것처럼 북한의 실상을 우리식 인식과 잣대로 바라볼 경우 객관적 분석과 예측이 어렵다. 서동만이 1990년대 북한연구를 평가하면서 지적한 것처럼 “남한의 북한연구는 남한의 북한인식에 머무르지 않고 북한의 자기인식을 시야에 넣는 것이 되어야” 한다. 다시 말해 “남한의 북한연구는 북한이란 현실에 의해 검증”받아야 한다는 것이다.⁴² 북한연구에서 중시돼야 할 자세는 이념적 관점과 인식론에 따라 선협적 가치판단을 하지 말고 사실에 근거한 ‘있는 그대로의 북한’을 객관적이고 과학적으로 분석하고 전망해야 한다는 것이다.

둘째, 방법론에 충실한 북한연구에 천착해야 한다. 냉전시대 대부분의 북한연구

⁴² 서동만, “북한연구에 대한 반성과 과제: 90년대 연구성과와 문제점,” 『북조선 연구 서동만 저작집』 (파주: 창비, 2010), p. 121.

가 북한의 실상을 소개하거나 비판하는 서술과 해석 위주였다. 그리고 정세분석과 홍보차원의 연구가 주류를 이뤘다. 그러나 지금도 상당부분의 북한연구는 정세분석 수준을 벗어나지 못하고 있다. 북한이 벌인 여러 사건들(핵실험, 천안함-연평도 사태, 권력승계, 헌법 개정 등)을 따라가기에 급급한 시사해설 수준의 서술로는 북한학을 객관화·과학화하기 어려울 것이다. 다양한 학문에서 사용하는 방법론과 이론을 도입하여 북한학의 객관화·과학화에 기여해야 할 것이다.

셋째, 북한 기초연구와 역사연구에 많은 투자를 해야 할 것이다. 북한연구를 체계적으로 축적하기 위해서는 항일무장투쟁, 정권수립과정, 종파투쟁과 유일체제 구축, 주체사상의 체계화 과정과 권력승계 과정 등과 관련한 연구를 긴 호흡으로 진행하고 관련 자료를 데이터베이스로 구축하여 연구에 활용할 수 있게 해야 할 것이다.

끝으로, 학제 간 또는 다학문적 접근(interdisciplinary or multidisciplinary approaches)을 적극화해 나가야 할 것이다. 시대변화에 따라 북한연구의 영역이 정치학 위주에서 경제학, 사회학, 문화인류학 등으로 확산되는 추세를 보이고 있다. 북한 사회주의체제의 속성과 체제위기의 실상을 정확히 파악하고 대응하기 위해서는 여러 학문분야의 연구자들이 학제 간 연구를 확대해 나가야 할 것이다.

■ 접수: 4월 28일 ■ 심사: 5월 13일 ■ 채택: 6월 15일

참고문헌

1. 단행본

- 고려대학교 아세아문제연구소. 『고려대학교 아세아문제연구소 20년지』. 1977.
- 고유환·홍민 외. 『사회주의 도시와 북한: 도시사연구방법』. 서울: 한올아카데미, 2013.
- 고유환·박희진 외. 『함흥과 평성: 공간·일상·정치 도시사』. 서울: 한올아카데미, 2014.
- 권현익·정병호. 『극장국가 북한: 카리스마 권력은 어떻게 세습 되는가』. 파주: 창비, 2013.
- 김성철 외. 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』. 민족통일연구원, 1996.
- 박순성·홍민 엮음. 『외침과 속삭임: 북한의 일상생활세계』. 서울: 한올아카데미, 2010.
- 북한연구학회 엮음. 『분단반세기 북한 연구사』. 서울: 한올아카데미, 1999.
- 브루노 라투르 외 지음. 홍성욱 엮음. 『인간·사물·동맹: 행위(行爲)자네트워크 이론과 테크노사이언스』. 서울: 이음, 2010.
- 서재진. 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』. 서울: 나남출판, 1995.
- 송두울. 『역사는 끝났는가』. 서울: 당대, 1995.
- 안병영. 『현대공산주의연구』. 서울: 한길사, 1989.
- 조영주 편. 『북한연구의 새로운 패러다임: 관점·방법론·연구방법』. 서울: 한올아카데미, 2015.
- 조정아. “구술자료를 활용한 북한도시 연구: 이론적 자원과 방법.” 조영주 편. 『북한연구의 새로운 패러다임: 관점·방법론·연구방법』. 서울: 한올아카데미, 2015.
- 한국공산권연구협의회. 『한국공산권연구백서』. 서울: 한국공산권연구협의회, 1989.
- 홍민·박순성 엮음. 『북한의 권력과 일상생활: 지배와 저항 사이에서』. 파주: 한올아카데미, 2013.
- Highmore, Ben. *Everyday Life and Cultural Theory: An Introduction*. London: Routledge, 2002.

2. 논문

- 강정인. “북한연구방법론: 내재적 방법론에 대한 비판적 성찰.” 『동아연구』. 제26집, 1993.
- _____. “북한연구방법에 대한 새로운 제언.” 『역사비평』. 제26집, 1994.
- _____. “북한연구방법론: 재론.” 『현대북한연구』. 창간호, 1998.
- 고유환. “북한 사회주의체제의 구조적 위기와 김정일정권의 진로.” 『한국정치학회보』. 제30집 2호, 1996.
- _____. “북한연구 방법론의 현황과 과제.” 『통일과 평화』. 창간호, 2009.
- _____. “북한연구에 있어 일상생활연구방법의 가능성과 과제.” 『북한학연구』. 제7권 1호, 2011.
- _____. “북한연구동향.” 『한국정치학회60년사』. 서울: 한국정치학회, 2013.
- _____. “북한의 3차 핵실험 이후 위협인식과 대응에 관한 행위자-네트워크.” 『북한연구학회보』. 제17권 2호, 2013.

- 김기봉. “북한에 대한 일상사연구의 가능성과 의미.” 박순성·홍민 역음. 『외침과 속삭임: 북한의 일상생활세계』. 서울: 한올아카데미, 2010.
- 김영수. “북한연구 동향 평가: 성과와 과제.” 『동아연구』. 제50집, 2006.
- 류경아·김용호. “북한 체제변화 연구방법론에 대한 비판적 고찰과 대안의 모색.” 『북한연구학회보』. 제16권 1호, 2012.
- 박순성. “천안함 사건의 행위자-네트워크와 분단체제의 불안정성.” 『북한연구학회보』. 제17권 1호, 2013.
- 박춘대. “북한 ‘핵무력’의 동학과 네트워크.” 송실대 정치외교학과 박사학위논문, 2013.
- 서동만. “북한연구에 대한 반성과 과제: 90년대 연구성과와 문제점.” 『북조선 연구 서동만 저작집』. 파주: 창비, 2010.
- 손호철. “한국정치 연구 50년.” 『한국정치학회50년사, 1953~2003』. 서울: 한국정치학회, 2003.
- 송두율. “북한사회를 어떻게 볼 것인가.” 『사회와 사상』. 12월, 1988.
- _____. “북한: 내재적 접근법을 통한 전망.” 『역사비평』. 통권 54호, 2001.
- 안득기·허정필. “북한연구동향에 관한 소고: 박사학위논문을 중심으로 1970년~2012년.” 『평화학연구』. 제14권 5호, 2013.
- 안병영. “북한연구의 현황과 문제점.” 『정경연구』. 8월호, 1975.
- _____. “통일 및 북한연구의 방법론 평가.” 『통일정책』. 제3권 1호, 1977.
- 이국영. “독일 내재적 접근의 한국적 수용과 오해: 북한연구에 대한 함의.” 『통일문제연구』. 제20권 2호, 2008.
- 이상근. “북한붕괴론의 어제와 오늘: 1990년대와 2000년대의 북한붕괴론에 대한 평가.” 『통일연구』. 제12집 제2호, 2008.
- 이상우. “북한연구.” 『공산권연구현황』. 서울: 법문사, 1981.
- 이헌경. “북한연구 현황과 접근방향.” 『평화학연구』. 제11권 4호, 2010.
- 이희영. “탈분단과 국제이주의 행위자 네트워크: ‘여행하는’ 탈북 난민들의 삶과 인권에 대한 사례연구.” 『북한연구학회보』. 제17권 1호, 2013.
- 최봉대. “북한의 도시 연구.” 『현대북한연구』. 제16권 1호, 2013.
- 홍민. “분단의 사회-기술적 네트워크와 수행적 분단.” 『북한연구학회보』. 제17권 1호, 2013.
- _____. “행위자-네트워크이론과 북한연구: 방법론적 성찰과 가능성.” 『현대북한연구』. 제16권 1호, 2013.
- Kim, Yongsoon, Eunkook Lee, and Haekyung Song. “A Sketch of North Korean Studies in South Korea: The Current Status and the Prescriptions to Establish Its Identity as an Independent Discipline.” *Korean Political Science Review*. Vol. 45, No. 3, 2011.

Abstract

A Study on the Research Trends of North Korean Studies after the Division of South and North Korea in 1945

Yu-Hwan Koh

This article aims to review research issues and activities on North Korean Studies after the division of South and North Korea in 1945. Nowadays North Korea Studies is introducing various research methodologies and analysis methods. North Korean Studies was diversified. We can not point out any particular research methodologies and theories. North Korean Studies has been expanded and intensified qualitatively and quantitatively.

In order to develop a North Korean Studies we should address the following challenges. First, North Korean studies must overcome ideological prejudices and hopeful thinking. Second, we should adopt various methodologies in the North Korean Studies. Third, we need to invest on basic research of North Korean Studies. Finally, we should try to introduce interdisciplinary or multidisciplinary research in North Korean Studies.

Key Words: North Korean Studies, Methodology of North Korean Studies, Research Trends of North Korean Studies, Everyday Life Approach.

분단 70년 통일 분야 연구: 동향과 과제

전 현 준*

- | | |
|----------------------|--------------------|
| I. 서론 | IV. 분야별 연구동향 분석 |
| II. 발간 유형 및 연도별 연구동향 | V. 냉전-탈냉전기 연구동향 분석 |
| III. 정부별 연구동향 분석 | VI. 결론 |

국문요약

본 연구는 해방 이후 70년 동안 한국에서 이루어진 통일 분야 연구가 어떤 추세(trend)를 보이고 있는가를 연구물의 계량 분석을 통해 고찰하는 데 목적을 두고 있다. 본 연구의 분석 대상은 단행본, 등재(예정)지, 학위논문 등 3,000여 편이다. 분석 결과, 통일 정책 분야가 1,235편(39%)으로 가장 많았고 사회문화 분야가 841편(26.6%)으로 그 다음 순위를 차지하였다. 제1차 남북 정상회담이 있었던 2000년에 185편이 출간되었다. 통일문제 관련 논문은 1,753편이 실린 등재(후보)지가 1위를 차지하였다. 정부별로는 김대중 정부 시기에 773편이 발간되어 연구가 가장 활발하게 진행되었다. 전반적인 특징으로는 통일정책이나 통일방안 연구가 주류를 이루는 가운데 사회문화 분야 연구가 경제 분야보다 많았다는 점을 꼽을

수 있다. 이는 정치학 이외의 학문 분야에서도 통일문제 연구가 다양화가 이루어지고 있다는 방증이기도 하다. 그러나 김대중 정부 이후 전반적으로 통일 관련 연구가 점차 줄어가는 추세가 나타났다. 이는 국민들뿐만 아니라 학자들의 통일문제에 대한 관심이 줄어들고 있다는 증거이다. 따라서 향후 과제는 연구자들이 어떻게 좀 더 현실적인 연구를 하여 통일에 대한 국민적 관심을 제고시키느냐 하는 문제이다.

주제어: 통일문제 연구 추세, 계량 분석, 통일문제 연구 분야의 다양화, 통일문제 연구 관심도 저하

I. 서론

1. 연구 목적

2015년은 일제로부터 해방과 함께 민족 분단이 이루어진 70년이 되는 해이다. 우리 민족은 1945년 8월 비록 연합군의 승리에 의해 해방을 맞이하였지만, 해방된

* 우석대학교 초빙교수

조국의 미래 청사진을 그리며 기뻐했다. 그러나 그 청사진은 해방된 한반도가 북위 38도선을 중심으로 남과 북으로 분할됨으로써 무참히 좌절되었다. 국토 분단을 막기 위한 수많은 노력들은 강대국 간의 패권경쟁과 명사들 간 비타협적 태도로 인해 그 힘을 발휘하지 못하였다. 3년간의 통일국가 건설 노력은 1948년 8월과 9월 남북한에 각각 다른 국가체제가 등장함으로써 수포로 돌아갔다.

그러나 남북한 지도자들은 통일에 대한 염원을 완전히 포기하지 않았다. 유력 정치인들은 서로 자기가 선호하는 이념 하에 자기중심의 정부가 수립되기를 희망하였다. 심지어 남북한의 유력 지도자였던 이승만, 김일성 등은 통일을 위한 무력 사용 불사를 공공연히 언급하였다.¹ 드디어 북한의 김일성은 1950년 6월 25일 무력남침을 감행하였다. 남한의 이승만은 기왕에 유엔(UN)의 힘을 빌려 통일조국을 건설하겠다고 다짐하면서 압록강까지의 북진을 주장하였다.² 그러나 1950년 10월 중공군의 참전으로 인해 6·25 전쟁은 국제전으로 비화되었고 누구도 승리하지 못한 채 1953년 7월 정전협정이 체결되었다.

3년간의 동족상잔은 참담한 결과를 초래하였다. 수백만 명의 인적 피해는 물론 남북한 주민들은 상대방에 대한 극도의 증오심, 복수심, 불신 등을 갖게 되었다. 남북한 각각은 상대방을 적으로 규정하고 타도해야 할 대상으로 삼았다. 상대방을 타도하기 위한 무력 및 체제경쟁으로 인해 상호에 대한 증오심은 더욱 커지는 악순환(vicious circle)의 고리가 만들어졌다. 분단체제는 더욱 고착화되었고 구조화되었다.³ 남북한의 어느 지도자도 감히 상대방을 용서하고 ‘하나의 국가’를 만들자는 주장을 하기가 어렵게 되었다.

그럼에도 불구하고 남북한은 ‘통일의 꿈’을 버리지 않았다. 무력 충돌이 지속되는 가운데에도 공식적으로는 평화통일이 주장되었다. 북한은 ‘연방제식’ 통일⁴을, 남한은 ‘연합제식’ 통일⁵을 주장하였다. 시대와 정부에 따라 강조점은 약간씩 달랐지만 외형적으로 남북한은 공히 평화통일을 절대적 가치로 상정하였다. 이승만 주도의 미군정 하에서 제정된 1948년 7월 제헌헌법 제6조 1항에도 ‘침략전쟁 반대’

¹ 김일성 발언은 김영호, 『한국전쟁의 기원과 전개 과정』 (서울: 성신여자대학교출판부, 2006), p. 139 참조; 이승만 발언은 양영식, 『통일정책론』 (서울: 박영사, 1997), p. 13 참조.

² 이승만의 북진통일론에 대해서는 홍석률, “이승만 정권의 북진통일론과 냉전외교정책,” 『한국사연구』, 제85호 (한국사연구회, 1994), pp. 137~180 참조.

³ 차영구·황병무, 『국방정책의 이론과 실제』 (서울: 오름, 2009), p. 315.

⁴ 고유환, “남북한 통일전략과 통일방안의 접점: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『북한조사연구』, 제5권 제1호 (국가안보전략연구소, 2001), pp. 84~107.

⁵ 자세한 내용은 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』 (서울: 통일연구원, 2010) 참조.

를 명기해 놓았다. 이후 헌법 개정을 통해 대한민국은 헌법에 평화통일을 명기해 놓고 있다. 물론 평화통일의 궁극적 목적은 북한의 경우 ‘온 사회를 김일성·김정일주의화’⁶하는 것이고, 남한의 경우 ‘전 한반도를 자유민주주의화’⁷하는 것이다. 이로 인해 한반도에는 평화통일을 이루려는 과정에서 어느 일방의 과감한 이념적 양보와 타협이 없는 한 언제든 전쟁 발생 가능성이 상존하는 형국이 조성되었다.

현실이 이리함에도 학문적 영역에서는 평화통일에 관한 수많은 연구들이 수행되었다. 다만 남북통일 분야는 정부의 성격이나 추구하는 이념의 문제에 의해 많은 영향을 받았다.⁸ 지식사회학(sociology of knowledge)적 관점에서 볼 때 ‘존재 피구속성’을 가진 연구자들은 정부 및 구조, 다수 국민들의 북한 및 통일문제에 대한 인식으로부터 자유로울 수가 없었다. 통일문제 연구는 정부의 통일문제에 대한 적극성 여부, 그 결과로서의 합의 도출 여부, 세계사적 정치변동 등에 의해 크게 영향을 받았다. 따라서 통일문제 연구의 불모 시기가 있었고, 백화제방의 시기가 있었다.⁹ 특히 1989년부터 시작된 사회주의권 붕괴 이후부터는 통일문제에 대한 국민적 관심이 폭발적으로 증가하였고 그에 맞추어 북한 및 통일문제에 대한 연구도 황금기를 맞이하였다. 그러나 통일문제 연구가 많다고 해서 반드시 통일 실현에 도움이 된 것은 아니었다. ‘텍스트(text)’가 ‘컨텍스트(context)’를 능가할 못하였다. 앞에서 언급한 바와 같이 그 이유는 통일문제가 세계사적 구조, 핵심 엘리트의 의지, 국민적 여론 등에 의해 크게 영향을 받았기 때문이다. ‘통일담론’이 ‘통일현실’을 지배하지 못했다는 의미도 된다. 이는 통일연구에 대한 반성이 일어난 배경이기도 하고 국민의 통일 무관심을 관심으로 전환하기 위해서는 보다 실사구시적 연구가 필요하다는 주장이 나오는 이유이기도 하다.¹⁰

본 글은 해방 이후 70여 년간 통일문제와 관련하여 생산된 연구 논문, 박사학위 논문, 단행본 등이 어떤 분야에서 어느 정도로 이루어졌는가에 대한 계량분석을 목적으로 하고 있다. 아울러 본 글은 시대별, 정부별로 수행된 연구 주제의 추이와 그 이유를 간단히 분석한다.

⁶ 2012년 개정된 ‘조선로동당 규약 서문’ 참조.

⁷ 대한민국 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 되어 있다. 통일한국의 정치체제와 이념에 대해서는 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2010) 참조.

⁸ 김용현, “통일연구의 현황과 과제,” 『통일문제연구』, 통권 제26호 (1996), p. 37.

⁹ 한국의 통일정책 역사에 대해서는 신영석, 『역대정권의 통일정책변천사』 (서울: 평화문제연구소, 2008) 참조.

¹⁰ 조민, “이명박 정부 대북·통일정책 추진방향,” 『통일연구논총』, 제17권 1호 (2008), pp. 1~26.

2. 선행연구 고찰

통일 관련 주제에 대한 통계분석은 거의 없는 실정이다. 다만 「한국학중앙연구원」이 발주하여 “통일 관련 연구의 현황과 과제(2015, 근간)”¹¹라는 연구성과가 곧 나올 예정이다. 이 연구결과는 통일 관련 연구성과들을 정치, 경제, 과학기술 등 몇 가지 분야로 나누어 통계 처리하고 일부에 대해서는 내용까지 분석하고 있다. 이는 본 연구의 모델일 수도 있다. 그 외에 분석적 방법(analytical method)이기는 하지만 “통일연구가 어떻게 이루어졌는가”와 관련한 몇몇 연구성과가 나와 있다. 안병영의 “통일 및 북한연구의 방법론 평가(1977)”,¹² 박순성·최진욱의 “통일논의의 변천 과정(1993)”,¹³ 유호열의 “통일학 연구의 현황과 과제(1996)”,¹⁴ 김용현의 “통일연구의 현황과 과제(1996)”,¹⁵ 서울대학교 통일연구소의 “통일연구의 현황과 학제적 통일학의 모색(2006)”,¹⁶ 김학성의 “통일연구 방법론 소고: 동향, 쟁점 그리고 과제(2008)”,¹⁷ 박명규의 “통일논의와 통일연구의 현주소: 담론의 산출과 학계의 역할(2008)”,¹⁸ 및 “통일연구와 통합지수: 지수화의 방법론과 이론적 과제(2010)”,¹⁹ 박형중의 “통일학과 시나리오 방법론(2009)”,²⁰ 등이 그것이다. 한편 통일 관련 연구의 목록을 제시한 자료로는 통일부의 “통일부 30년사(1999)”,²¹ 통일연구원의 “통일연구원 15년사(2006)”,²² 등이 있다.

위의 논문들 중 통일문제 연구의 현황, 변천, 과제 등을 제시한 연구물을 중심으로 종합 분석해 보면 다음과 같은 특징들이 나타난다. 첫째, 통일학에 대한 개념 규정이 이루어지고 있다. 통일학은 당위성의 학문, 실제적·정책적 학문, 미래의 학문(미래학), 학제 간 학문이라는 주장이다. 둘째, 통일학의 주제를 다루고 있다. 통일학 주제는 분단과 평화공존, 통일 대비, 통일한국의 미래상, 한반도의 불확실성, 남남갈등 해소 등이라는 주장이다. 셋째, 통일문제 연구의 주체를 밝히고 있다. 연구

¹¹ 한국학중앙연구원, 『통일 관련 연구의 현황과 과제』(근간)

¹² 안병영, “통일 및 북한연구의 방법론 평가,” 『통일정책』, 제3권 1호 (1977).

¹³ 박순성·최진욱, 『통일논의의 변천과정 1945~1993』(민족통일연구원, 1993).

¹⁴ 유호열, “통일학 연구의 현황과 과제,” (한국정치학회 연례학술회의 기획세미나, 1996.12.5.).

¹⁵ 김용현, “통일연구의 현황과 과제,” 『통일문제연구』, 통권 제26호 (평화문제연구소, 1996).

¹⁶ “통일연구의 현황과 학제적 통일학의 모색,” 『남북한 통합과제와 통일연구』(서울대학교 통일연구소 창립기념 학술 심포지움, 2006.5.18.).

¹⁷ 김학성, “통일연구방법론 소고: 동향, 쟁점 그리고 과제,” 『통일정책연구』, 제17권 2호 (2008).

¹⁸ 박명규, “통일논의와 통일연구의 현주소: 담론의 산출과 학계의 역할,” 『동아시아: 비교와 전망』 제6집 제3호 (동아대학교 동아시아연구원, 2007).

¹⁹ 박명규, “통일연구와 통합지수,” 『통일과 평화』, 제2집 2호 (서울대학교 통일연구소, 2010).

²⁰ 박형중, “통일학과 시나리오 방법론,” 『통일과 평화』, 창간호 (서울대학교 통일연구소, 2009).

²¹ 통일부, 『통일부 30년사: 평화·화해·협력의 발자취 1969~1999』(서울: 통일부, 1999).

²² 통일연구원, 『통일연구원 15년사』(서울: 통일연구원, 2006).

주체는 정부 또는 출연연구기관, 시민단체, 학계 등이라는 주장이다. 넷째, 통일문제 연구방법론을 제시하고 있다. 통일학 연구방법론은 주로 비교공산주의 연구방법론, 국제정치학적 방법론, (신)기능주의 통합방법론, 내재적·비판적 접근법 등이 사용되었다는 주장이다. 다섯째, 통일문제 연구 분야를 분류하고 있다. 통일문제 연구 분야는 대체로 통일정책, 통일방안, 남북한 정치·경제·사회·군사·행정·법제 통합, 통일국가 체제 등이라는 주장이다. 여섯째, 통일학 연구를 시기별로 구분하고 있다. 통일문제 연구의 변천과정을 대체로 국제정치적 큰 사건을 중심으로 시기별로 나누거나 주제별로 나누는 것이 특징이다. 일곱째, 통일학 연구방법을 제시하고 있다. 향후 통일학의 발전을 위해서는 통합지수 개발, 시나리오 기법 도입, 학제 간 연구, 탈이념·탈정권·탈정부·탈운동 연구, 젠더(gender)적 연구 등이 필요하다는 주장이다.

전체적으로 통일 관련 연구동향과 과제를 다룬 연구물들은 연구동향, 연구 주제, 연구 발전 과제 등에 대해 기술적(descriptive), 분석적(analytical) 수준에 머물고 있다. 연구물에 대한 통계적, 데이터(data)적 분석은 거의 시도되지 않았다. 따라서 본 연구는 지난 70여 년 동안 간행된 단행본, 일반 논문 및 박사학위 논문 등을 수집하여 그 내용의 빈도수를 조사하고 분석함으로써 선행 연구와의 차별성을 갖고자 한다.

3. 연구 및 조사 방법과 한계

가. 연구 및 조사 방법

연구 방법은 내용분석(contents analysis)이 아닌 문헌추출 방식의 하나로 조사 대상들을 군집화하여 연대별·분야별 빈도분석을 실시하였다. 이 방법은 현재 유행하고 있는 빅 데이터(big data) 분석기법은 아니지만, 통계 패키지를 통해 대상의 추세를 군집화하는 데 애용되는 분석기법²³이다. 이 기법은 향후 심층연구를 위한 자료의 유용성과 개괄적인 분석을 하는 데 용이하여 선택되었다. 이는 기초 단계인 동시에 빅 데이터 분석을 위한 선행과정이 될 것이다. 통계를 이용한 분석기법은 질적

²³ 이 기법에 대해서는 Donald Campbell and Julian Stanley, *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research* (Chicago: Rand McNally, 1963); Fisher, R. A., *Statistical Methods for Research Workers*, 4th ed. (London, Oliver & Boyd, 1932); Stephen M. Stigler, *The History of Statistics: The Measurement of Uncertainty Before 1900* (Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 1986) 등을 참조. 본 연구에서 사용하는 연구 방법에 대해 캠벨(Campbell)은 실증 연구를 디자인하는데 단계별로 하는 것이 분석의 오류를 범하지 않다고 주장하였으며, 피셔(Fisher)는 통계방법에 대한 연구자의 자질에 대해 윤리적 접근 방법을 견지하였음. 현재 성행하고 있는 통계 방법은 위에 제시한 스티글러(Stigler)가 제시한 분류를 사용한 것이다.

분석에서 가려내지 못하는 부분을 일정한 범주 내에서 흐름과 함께 분류된 주제어를 중심으로 연구 당시의 대상을 간접적으로 기존의 연구와 비교하는 데 의미가 있다.

중요한 것은 빅 데이터 분석을 위해서는 비교할 수 있는 선행연구가 존재해야 하지만 본 연구를 위한 조사 과정에서 이를 거의 찾을 수 없었다. 또한 조사 대상 선별을 위한 시간적 범위인 70년(1945. 8. 15.~2015. 4. 현재) 동안 이루어진 ‘통일 문제 연구’에 대한 조사량을 모두 아우르는 작업도 현실적인 한계가 존재한다. 특히 이 주제에 대한 내용 분석이 어려운 이유는 조사대상 연구성과가 수천 건에 이르고 내용분석의 담론을 담아내기에 조사기간 또한 부족한 실정이기 때문이다. 따라서 본 연구는 내용분석을 무리하게 진행하기보다는 흐름적 맥락을 짚어낼 수 있는 자료 제공에 만족하고 자세한 내용 분석은 후속 연구과제로 남겼다.

본 연구는 계량 분석을 위해 국내 연구동향을 한 눈에 검색할 수 있는 인터넷 사이트 중 하나인 「한국교육학술정보원」의 「학술연구정보서비스(이하 RISS)」²⁴를 통해 키워드를 사용하여 학위논문(석사학위 논문 제외), 국내학술지논문(등재지 및 등재후보지), 단행본 등 분류별 상세검색을 실시하여 자료를 조사하였다. 이와 같은 조사방법을 통해 조사 대상인 RISS에서 수록하고 있는 모든 자료 중 ‘통일’에 관한 주제와 내용을 포함하고 있는 박사학위 논문, 417개에 달하는 KCI 등재 및 KCI 등재후보지 수록 논문 및 단행본 등을 조사 대상으로 선별하였다. 조사방법은 단계별로 진행하였으며 내용은 다음과 같다.

첫째, 1단계로서 RISS의 메인화면에서 본 연구의 주제인 ‘통일정책’으로 검색하는 대신 조사 범위를 우선 나누어 조사를 실시하였다. 예를 들면, 박사학위논문, 단행본, 국내학술지검색을 선택한 후 검색어를 ‘통일’, ‘남북한’, ‘한반도’, ‘평화’ 등으로 하여 순차적으로 검색하였다. 국내학술지의 경우 상세검색에서 조사 범위를 KCI 등재지와 KCI 등재후보지로 조사 범위를 한정하였다. 이는 연구주제에 부합하는 조사 대상에서 제외되는 것을 최소화하기 위함이며, 국내 연구동향을 살피기 위해 해외학술지와 석사학위 논문은 조사 대상에 포함시키지 않았다.

둘째, 2단계로서 제목으로 검색한 1단계와는 다르게 2단계에서는 요약문이나 주제어를 중심으로 ‘통일’ 및 관련 키워드를 추가 검색하였다. 관련 키워드로는 ‘남북한’, ‘한반도’, ‘정책’, ‘방안’, ‘통일 이후’, ‘통일 대비’로 재조사하여 1단계에서

²⁴ RISS는 교육부 출연기관인 한국교육학술정보원(KERIS)에서 운영하고 있는 학술연구정보서비스로 전국 738개 대학도서관과 777개 연구소 및 학회에서 생산된 연구성과물과 소장자료들을 전국대학공동목록(UNICAT), 학술정보수집시스템(dCollection) 등을 통해 수집하여, 2014년 12월 기준으로 전국 대학 소장자료 5,150만 건, 국내 학위논문 120만 건, 국내학술지논문 380만 건을 제공하고 있다. <<http://www.riss.kr/AboutRiss.do>>. (검색일: 2015.4.10.).

확보되지 않은 샘플을 수집하였다. 수집한 조사 대상을 엑셀(Excel) 자료로 치환하여 조사 대상의 오류 위험을 방지하였다.

셋째, 3단계로서 RISS를 활용한 수집 외에도 「경제인문사회연구회」 23개 기관을 비롯하여 과학기술 분야에 포함된 연구기관에서 공개·게시되어 있는 연구보고서 중 통일 관련 연구자료도 참고하여 선별적으로 조사대상에 포함시켰다.

이와 같이 3단계로 수집된 조사 대상은 총 3,166개로 집계되었다. 총론 차원에서 조사 대상을 분류한 결과는 <표 1>과 같다.

<표 1> 발간 유형별 분류

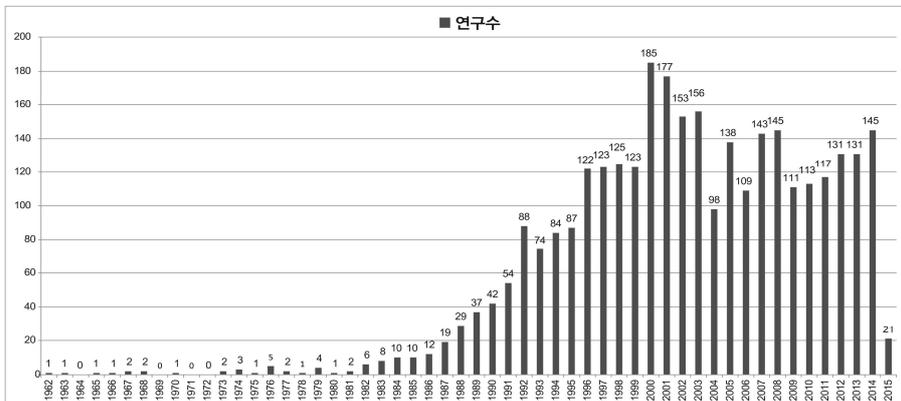
연구 분야		수	비율
등재 (후보)지	정책	649	55.4%
	사회문화	511	
	경제	283	
	군사안보	224	
	외교	86	
	소계	1,753	
단행본	정책	368	22.3%
	사회문화	147	
	경제	69	
	군사안보	64	
	외교	57	
	소계	705	
국책 연구 기관	정책	131	13.9%
	경제	121	
	사회문화	103	
	외교	46	
	군사안보	38	
	소계	439	
학위 논문	정책	87	8.5%
	사회문화	80	
	경제	48	
	군사안보	43	
	외교	11	
	소계	269	
합계		3,166	100%

<표 2> 연구 분야별 분류

연구 분야		수	비율
정책	등재(후보)지	649	39%
	단행본	368	
	국책연구기관	131	
	학위논문	87	
	소계	1,235	
	소계	1,235	
사회 문화	등재(후보)지	511	26.6%
	단행본	147	
	국책연구기관	103	
	학위논문	80	
	소계	841	
	소계	841	
경제	등재(후보)지	283	16.5%
	국책연구기관	121	
	단행본	69	
	학위논문	48	
	소계	521	
	소계	521	
군사 안보	등재(후보)지	224	11.7%
	단행본	64	
	학위논문	43	
	국책연구기관	38	
	소계	369	
	소계	369	
외교	등재(후보)지	86	6.3%
	단행본	57	
	국책연구기관	46	
	학위논문	11	
	소계	200	
	소계	200	
합계		3,166	100%

II장은 발간 유형별 분류로서 유형별 군집화된 통일 관련 연구물은 ① 등재(후보)지 1,753편으로 55.4%, ② 단행본 705편으로 22.3%, ③ 국책연구기관 439편으로 13.9%, ④ 학위논문 269편으로 8.5% 등의 분포를 보였다. 네 가지를 분석 유형으로 선정한 이유는 RISS의 학술 관련 자료에 대한 분류 기준을 차용하였기 때문이다. II장에서는 전체 연구물의 연도별 추이를 알아보기 쉽게 연도별로 분류되어 <그림 1>로 표시되었다.

<그림 1> 연도별 연구 총수



III장에서는 정부별 연구동향이 분석되었다. 통일정책은 정부별로 차이가 있었고 그에 따라 연구성과도 차이가 있을 것으로 생각하였기 때문이다. 다만 자료 부족으로 이승만 정부는 제외되었고, 박정희·전두환·노태우·김영삼·김대중·이명박·박근혜 정부 등이 순서대로 분석되었다. 참고로 박순성·최진옥은 통일논의 생성기, 공백기, 해빙기, 개화기 등 4개 시기로 분류하였고,²⁵ 김학성은 통일연구의 불모기, 통일연구의 맹아기, 통일연구의 활성화, 통일연구의 체계화 등 4개 시기로 분류하였다.²⁶

IV장의 분야별 군집화는 <표 2>에서 보듯이 ① 정책 분야 1,235편(39.0%), ② 사회문화 분야 841편(26.6%), ③ 경제 분야 521편(16.5%), ④ 군사안보 분야 369편(11.7%), ⑤ 외교 분야 200편(6.3%) 등으로 나타났다. 분야별 기준을 5개로 선정한 이유는 조사 대상이 너무 많을 경우 추세 분석이 용이하지 않을 뿐만 아

²⁵ 박순성·최진옥, 『통일논의의 변천과정 1945~1993』, pp. 6~148.

²⁶ 김학성, “통일연구방법론 소고: 동향, 쟁점 그리고 과제,” pp. 205~215.

나라 융복합 연구에 대한 분류를 모호하게 하므로 큰 범주로 분류했기 때문이다. IV장에서 5개 분류 기준을 좀 더 세부적으로 나누어 연구 주제에 대한 관심 사항이 분류되었다. V장에서 냉전기와 탈냉전기로 구분하여 분석되었다. 그 이유는 통일문제 연구동향이 냉전기와 탈냉전기 간에 어떤 차이를 보이는가를 고찰하기 위해서이다.

나. 조사 대상 선별과 그 한계

첫째, 북한연구소의 『북한』지(紙) 등을 비롯한 비(非)학술 잡지는 조사 대상에서 제외되었다. 아울러 ‘북한 연구’만을 대상으로 한 자료 조사 연구물도 제외되었다. ‘북한 연구동향’은 연구 주제에서 벗어날 뿐 아니라 그 대상이 너무 방대하기 때문이다. 향후 연구에서는 북한 연구 실태까지 포함해서 실시되어야 할 필요가 있다.

둘째, 단행본의 검색 시, 상세검색을 하는 경우에도 정부기록물, 국책연구기관의 연구보고서, 각종 학술회의 및 행사 관련 기록물 등이 구분되지 않고 섞여서 검색결과가 도출되는 경우가 있었다. 따라서 단행본 목록에서는 정부기록물, 국책연구기관의 연구보고서, 학술회의 및 행사 관련 기록물 등이 모두 제외되었다. 단행본 가운데 시리즈 형식으로 발행되는 경우 표기형식이 통일되지 않아 중복 검색되는 경우가 발생하였는바, 이것도 제외되었다.

셋째, 학위논문, 학술지, 단행본 모두에 걸쳐 1990년대 이전 자료의 경우 서지정보가 한문으로 기재되어 있기 때문에 한글로 검색할 경우 검색결과에서 빠지게 되어 확인할 수 없는 경우가 발생하였다. 또한 한문으로 기재된 연구물에서 오기 및 중복된 경우가 다수 발견되었다. 이는 서명뿐만 아니라 저자, 출판사 등에서도 오기와 중복 사례를 다수 확인할 수 있었으며, 목차 및 주제어, 출판년도 등의 서지정보가 기록되지 않은 부분이 있어 제대로 확인할 수 없는 경우도 다수 있었다. 따라서 한문으로 대조 및 확인을 통해 목록에 포함시켰으며, 확인이 불가능한 경우 목록에서 제외되었다.

넷째, 등재(후보)학술지의 검색 시에 KCI 등재 및 등재후보지 상세검색을 선택하여 진행하였기 때문에 등재(후보)학술지가 아닌 각 학교의 연구소 출판물, 월/계간 출판물 등은 검색에서 제외되었다. 등재(후보)학술지 검색 시 검색결과에 함께 나오는 학술기사, 서평 등은 연구 성격과 맞지 않는다고 판단하여 제외되었다. 목록 선정과정에서 제목, 목차, 주제어 검색을 통해 이루어진 작업이기 때문에 제목, 목차, 주제어에 직접적으로 드러나지 않고 간접적으로 통일과 관련이 있는 주제들의 경우

검색에서 드러나지 않게 되어 이들 간접적 관련 주제는 제외된 경우가 있었다.

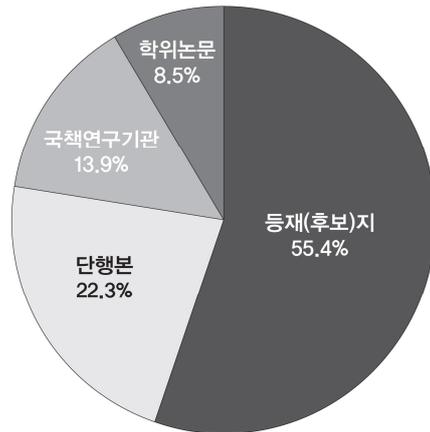
다섯째, 위와 같은 난점과 함께 원칙적으로 RISS에 등재되지 않은 자료는 제외되었기 때문에 이를 보완하기 위한 노력으로 2차적인 교차 확인 작업을 실시하였으나, 본 연구가 학계에 발표된 모든 자료를 포함하였다고 판단하기는 어렵다. 이 부분은 향후 보완되어야 할 점이다.

II. 발간 유형 및 연도별 연구동향

1. 발간 유형별

<표 3/그림 2> 발간 유형별 연구 수 및 비율

연구 분야	수	비율	
등재 (후보)지	정책	649	55.4%
	사회문화	511	
	경제	283	
	군사안보	224	
	외교	86	
	소계	1,753	
단행본	정책	368	22.3%
	사회문화	147	
	경제	69	
	군사안보	64	
	외교	57	
	소계	705	
국책 연구 기관	정책	131	13.9%
	경제	121	
	사회문화	103	
	외교	46	
	군사안보	38	
	소계	439	
학위 논문	정책	87	8.5%
	사회문화	80	
	경제	48	
	군사안보	43	
	외교	11	
	소계	269	
합계	3,166	100%	



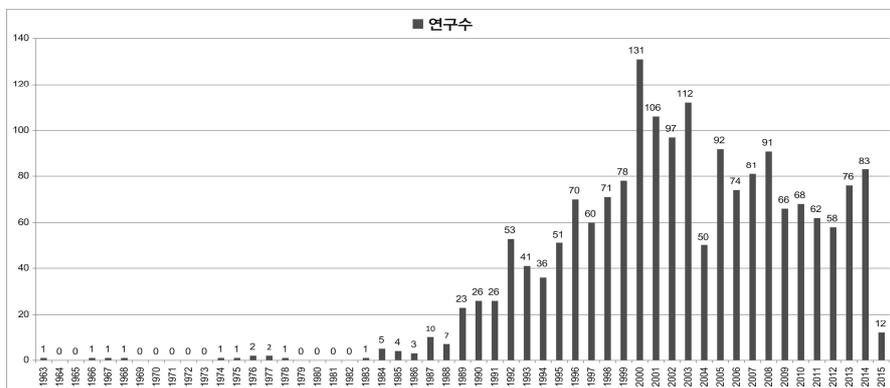
<표 3/그림 2>에서 보듯이 연구물은 등재(후보)지가 가장 많은 성과물을 냈다. 그 이유는 조사 대상 등재(후보)지가 417개에 이르렀기 때문이다. 1995년을 기점으로 대학은 물론 국책연구기관까지 업적평가제도가 강화되면서 등재(후보)지에 대한 논문게재 수요가 폭발적으로 증대되었다. 이에 따라 많은 학술지들이 학술진흥재단(연구재단)의 등재지 등록에 매진하였다. 이러한 배경에서 등재(후보)지에 많은 통일 관련 논문이 실릴 수밖에 없었다.

단행본이 705권이냐 생산되었는데, 여기에는 통일문제 관련 출판사의 증대도 한몫을 하였다. 통일 관련 출판사들은 보다 많은 책의 출판을 위해 학자들을 추동하기도 하였다. 1990년대 이후에 주로 설립된 28개의 국책연구기관들도 통일문제 대한 연구를 증대하였다. 특히 김대중 정부 이후 남북관계가 활발해지면서 통일 관련 연구가 활발해 졌다. 그 선두에는 1991년에 창설된 「통일연구원」이 자리 잡고 있었다. 박사학위 논문 또한 269편이나 생산되었는데, 이는 1980년대 후반 및 1990년대 초반 세계사적 변화와 함께 통일 가능성이 가시화되면서 당시 젊은 연구자들의 통일 미래에 대한 기대감이 컸기 때문인 것으로 보인다. 이들은 현재 각 분야에서 교수나 통일전문가로 활동하면서 통일 연구를 주도하고 있다.

2. 연도별 연구성과

가. 등재(후보)지

<그림 3> 연도별 등재(후보)지 논문 수



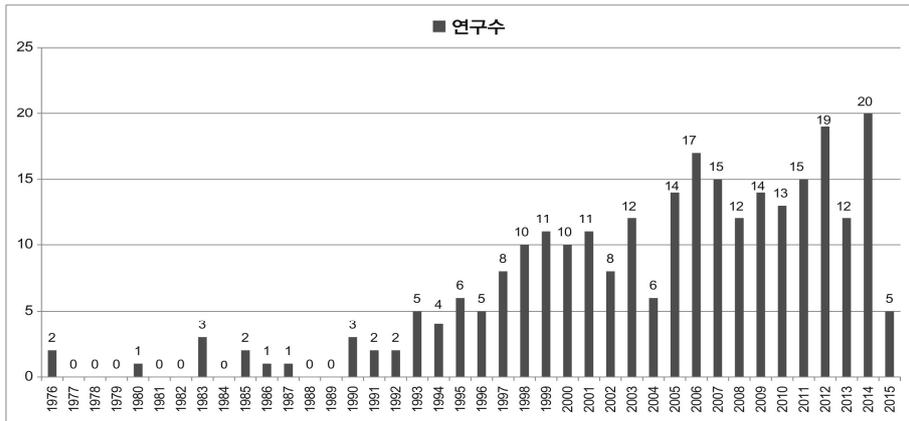
<그림 3>에서 보듯이 통일 관련 연구는 55% 정도가 등재(후보)지에 실렸는데, 특히 제1차 남북 정상회담이 개최되었던 2000년에 131건으로 게재 연구 논문이

가장 많았다. 그 이유는 남북 분단 이후 최초로 남북 정상회담이 개최되고 그 결과로 '6·15 공동선언'이 채택되었기 때문인 것으로 해석된다.

그 이후 2001~2003년에 등재(후보)지에 논문이 많이 게재된 이유는 「통일연구원」과 「북한연구학회」 등이 집중적으로 통일정책과 통일방안에 대해 연구하였기 때문이고, 특히 2003년에는 김대중 정부의 대북정책 평가와 노무현 정부의 대북정책 방향에 대한 연구가 많았기 때문이었다. 그리고 '9·19 공동성명'이 도출된 2005년에 통일 관련 논문이 증대되었고, 2007년 10월 '10·4 선언'이 있었던 다음 해인 2008년에도 논문 수가 증가하였다. 이것은 통일 관련 연구가 정치적인 환경 변화에 민감하게 반응한다는 것을 증명해 주고 있다. 이러한 현상은 1992년 '남북기본합의서'가 발효되는 해에도 나타났다. 논문 수는 1991년과 비교하여 2배 이상으로 증가되었다.

나. 학위 논문

<그림 4> 연도별 학위논문 수



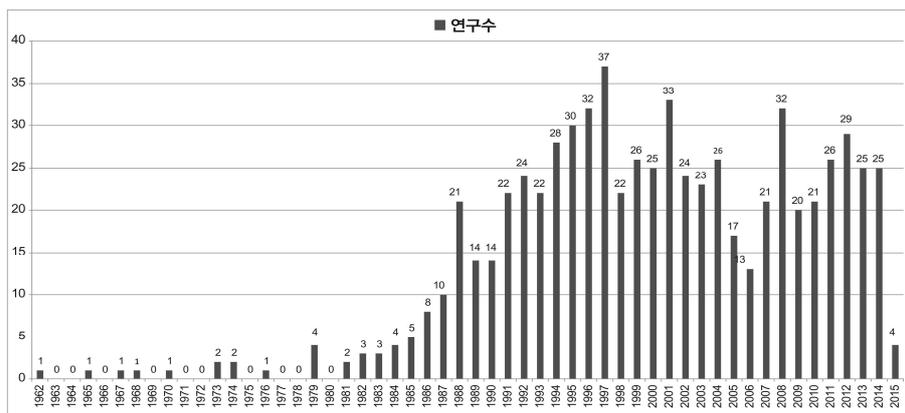
<그림 4>에서 보듯이 박사학위 논문 수는 1997년 이후 꾸준히 증가하여 2014년에는 20편에 이르렀다. 그 이유는 남북관계 개선과 함께 통일문제 전문가의 수요가 많을 것이라는 기대 때문이었던 것으로 보인다. 박사학위 소지자의 증가는 김대중 정부 출범과도 맞물려 있다. 특징적인 것은 통일정책 관련 학위논문 수가 상대적으로 많았지만 사회문화 관련 학위논문 수도 못지않게 많았다는 점이다. 이것은 통일문제가 정치학이나 정책학의 영역에 머물지 않고 여타 학문 영역으로 급속히 확산되었다는 것을 의미한다. 이는 통일연구 영역의 '탈정치학' 현상으로 볼

수 있으며 통일연구의 학문적 저변이 튼튼해졌다는 것을 의미하기도 한다. 또한 통일문제가 정치 영역에서는 접근하기 어렵지만 사회문화 분야에서는 보다 더 용이할 것이라는 기대에 따른 것으로 분석된다.

박근혜 정부 시기인 2013년의 경우 통일경제 관련 학위자 수가 정책이나 사회문화 분야보다 많은 것이 특징이다. 이는 박근혜 정부가 내세운 ‘한반도 신뢰프로세스’나 ‘동북아평화협력 구상’ 등에 대한 경제학 연구자들의 관심이 컸기 때문인 것으로 해석된다. 그리고 2012년에 학위논문 수가 19편에 달한 이유는 2011년 12월 ‘김정일 사망’으로 인해 논문 심사가 연기된 때문인 것으로 보인다. 2014년에 학위논문 수가 20편에 달한 이유는 학위논문 준비 기간을 최소 3년 정도인 점을 감안할 때 ‘김정일 사망’ 여파로 ‘북한붕괴론’이 지속된 가운데 보수정부인 박근혜 정부 등장이 등장함에 따라 ‘통일 이후 대비’ 차원에서 통일정책 및 군사통합에 관한 관심이 많았기 때문인 것으로 보인다.

다. 단행본

<그림 5> 연도별 단행본 수



<그림 5>에서 보듯이 통일 관련 단행본은 1988년부터 급격히 증가하였다. 그 이유는 1987년 6월 항쟁과 6·29 선언 이후 사회 전반에 불어 닥친 민주화 바람으로 인해 ‘출판활성화 조치’가 발표되었고, 이에 따라 1977년 이후 판금된 도서 650종 중 431종이 해제되었다. 물론 북한 원전인 ‘특수자료’도 일부 해제되었다. 특징은 남한 출판사들이 북한 ‘원전’을 내용을 그대로 전재하여 발행하였다는 점이다. 물론 이것은 나중에 문제가 되어 발행이 중지되었다. 어쨌든 남한 민주화 결과로

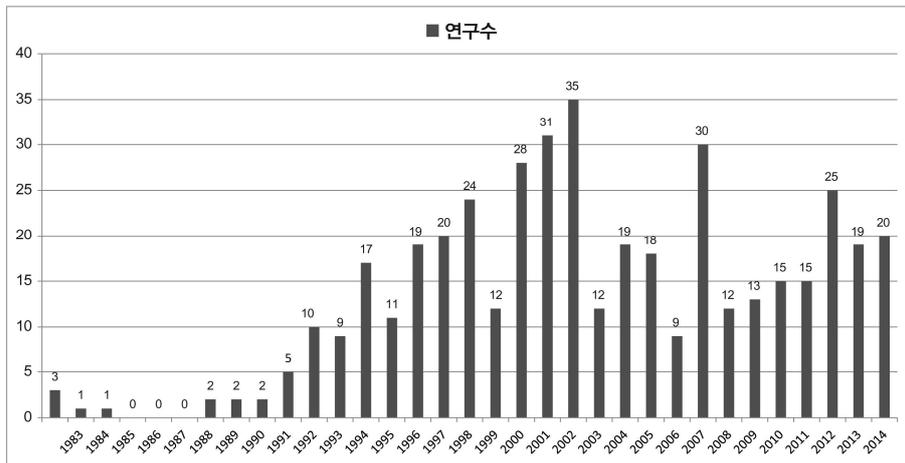
1988년에 많은 통일 및 북한 관련 단행본이 발간되었다. 또한 1988년은 북방정책 내용을 담은 ‘7·7 선언’이 발표된 해였고 출판계는 이의 영향도 받았다.

물론 단행본은 연구 시점과 발행 시점에 시차가 존재함으로 이를 감안하였을 때, 노태우 정부 이전에 수행되었던 연구사업 결과물이나 정책보고서들을 모아 발행된 것을 포함한다면, 당시 냉전기의 종식을 알리는 국제정치 환경을 비추어 발행되었을 것으로 추론할 수 있다. 노태우 정부의 북방정책과 사회주의진영 국가들에 대한 당시 정부의 태도에 따라 담론이나 주장에 머물렀던 생각들이 연구결과물이 되어 대거 등장한 것으로 생각된다.

한편 김영삼 정부가 끝나는 1997년에 가장 많은 단행본이 출판된 이유는 각 대학의 통일 관련 연구소들이 유난히 많은 단행본을 내놓았기 때문이었다. 대학 연구소들이 이 시점에 단행본을 많이 발간하였던 이유는 분명하지 않다. 2001년, 2008년, 2012년에 상대적으로 많은 단행본이 출간된 것도 유의해서 보아야 할 부분이다. 다만 2012년의 경우 ‘통일한국’에 관한 책자가 많은 것으로 보아 ‘진보정권’ 10년을 결산하는 의미에서 연구자들이 출판을 많이 한 것으로 보인다.

라. 국책연구기관

<그림 6> 연도별 연구 수

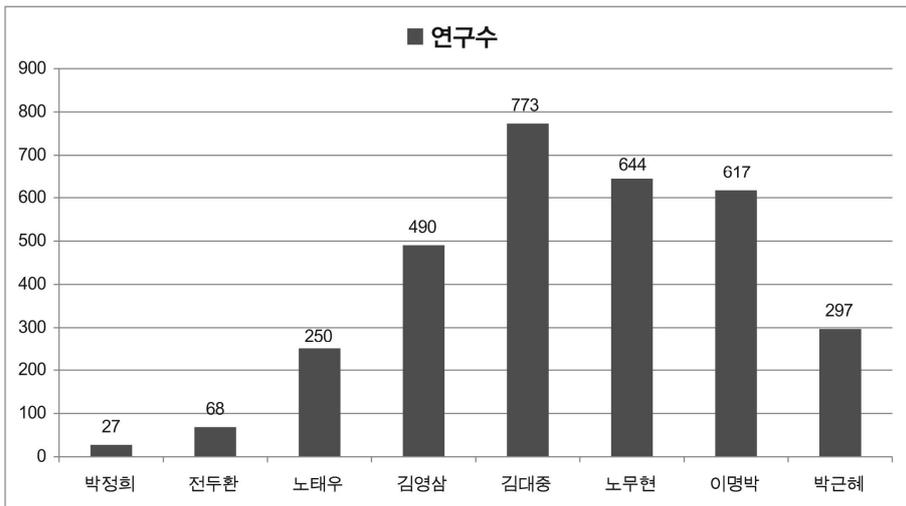


<그림 6>에서 보듯이 1991년 「통일연구원」이 설립되면서부터 통일 관련 연구가 증가하기 시작하였다. 국책연구기관은 국가재정 지원을 통해 정부의 통일정책 수립에 이바지하는 것이 목적이기 때문에 ‘정부가 원하는 연구’를 수행한다. 따라

서 정부의 특정한 정책에 맞는 통일정책 및 통일방안 관련 연구가 많았다. 연구결과물들은 2000년 남북 정상회담이 있었던 2000년을 포함하여 2001년, 2002년에 유례없이 많은 성과물을 내었다. 김대중 정부가 끝나는 2002년, 노무현 정부가 끝나는 2007년, 이명박 정부가 끝나는 2012년에 연구성과물이 많았다는 점이 흥미롭다. 정부 마지막 해에 많은 연구결과물들이 쏟아져 나온 이유는 하나의 정부가 끝나는 시점에서 결산하는 의미가 있었던 것으로 보인다. 통일연구원이 2002년에는 「통일연구원」이 ‘남북한 통합’, 2007년에는 ‘남북 간 교류협력’에 관한 연구를 집중적으로 수행하였으며, 2012년에는 ‘통일 대비’ 연구가 많았다. 이것은 국책연구기관들의 연구들이 통일문제에 대한 정부의 입장과 무관하지 않음을 증명한다.

Ⅲ. 정부별 연구동향 분석

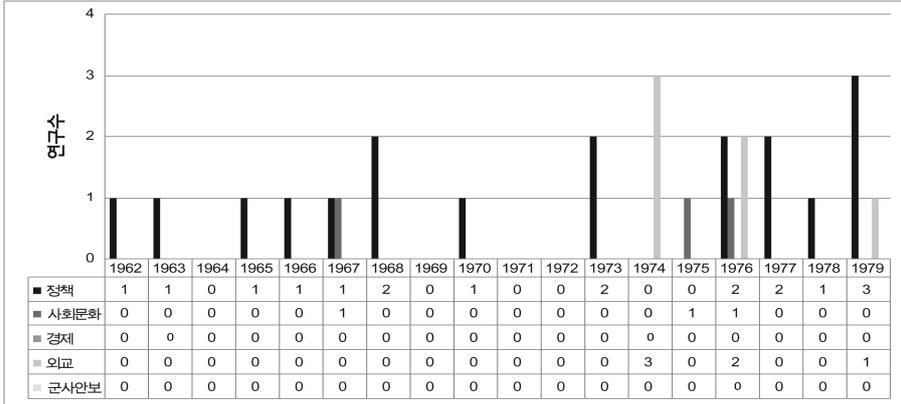
<그림 7> 역대 정부별 통일 관련 연구성과 수



<그림 7>에서 보듯이 역대 정부에서 통일 관련 연구가 가장 많았던 시기는 김대중 정부로서 773건이었다. 김대중 정부는 대북 ‘햇볕정책’을 폈고 그에 따라 통일정책 분야는 물론 사회문화, 경제 등 거의 모든 분야에서 통일 관련 연구가 증대하였다. 특징은 김대중 정부를 기점으로 통일 관련 연구가 점진적으로 하강세를 보이고 있다는 점, 노무현 정부(644건)와 이명박 정부(617건) 간 차이가 크지 않다는 점 등이다.

1. 박정희 정부(1962~1979)

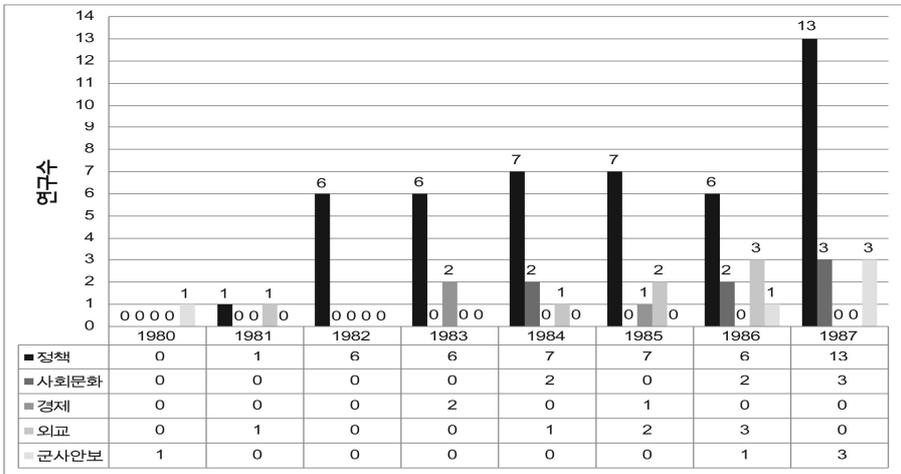
<그림 8> 박정희 정부 시기 연구 수



<그림 8>에서 보듯이 전체적으로 연구성과는 27개에 불과하였다. 그것도 정책 분야에 연구의 66.7%가 몰려 있다. 박정희 정부 시기 연구성과가 미미한 이유는 박정희 정부가 ‘선 건설, 후 통일’론을 국시로 삼았고 통일연구가 주로 비밀리에 이루어졌기 때문이다. 비록 1969년에 「국토통일원」(통일부)이 창설되었으나 주로 정부간행물을 발간하여 정보를 제공하는 역할을 하였다.

2. 전두환 정부(1980~1987)

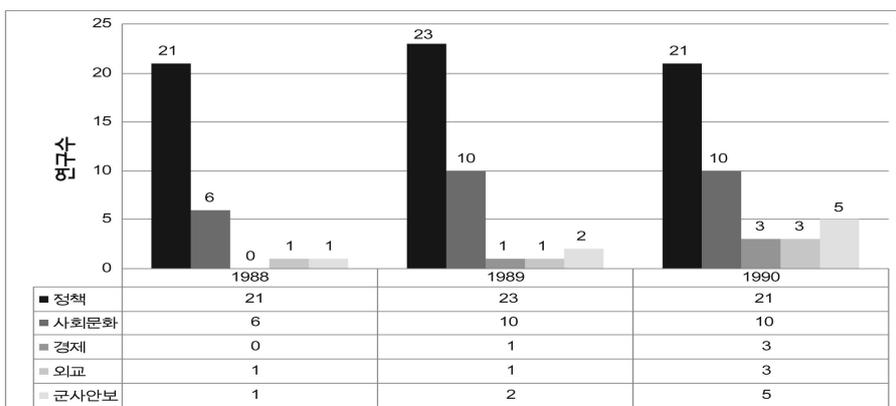
<그림 9> 전두환 정부 시기 연구 수



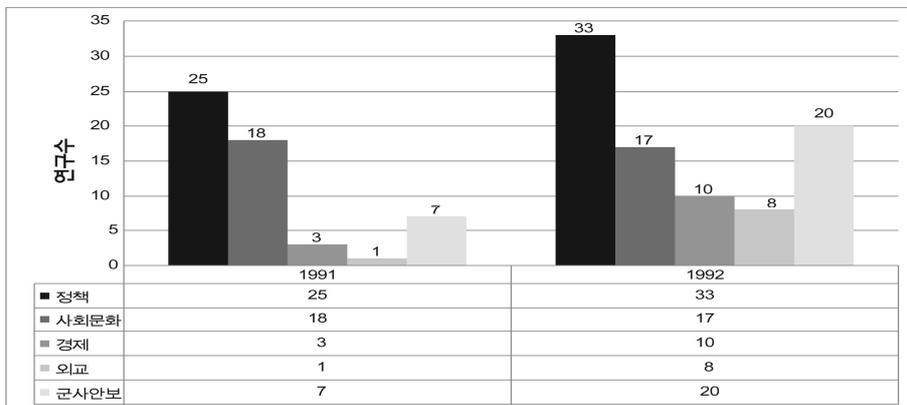
<그림 9>에서 보듯이 전두환 정부 당시의 통일 관련 연구는 역시 통일정책 관련 연구가 67.6%를 차지했다. 전두환 정부 초기에는 ‘남북한 통일방안 비교’가 많았으나 후반기에는 ‘한국의 통일정책’이 많았다. 전두환 정부의 통일정책인 ‘민족 화합민주 통일방안’에 대한 것은 극히 드물었다. 1987년에 19건에 이르는 연구가 진행된 것은 대학 연구소들이 ‘한국의 통일’에 관한 연구를 집중하였기 때문이었다. 이것은 남한 내 민주화 운동과는 별개의 것이었다. 민주화 운동의 효과는 노태우 정부 때부터 나타났다. 1983년 ‘아웅산 테러 사건’, 1985년 최초의 이산가족 상봉 등도 연구결과물로는 나타나지 않았다.

3. 노태우 정부(1988~1992)

<그림 10> 노태우 정부(냉전 이전) 시기 연구 수



<그림 11> 노태우 정부(냉전 이후) 시기 연구 수

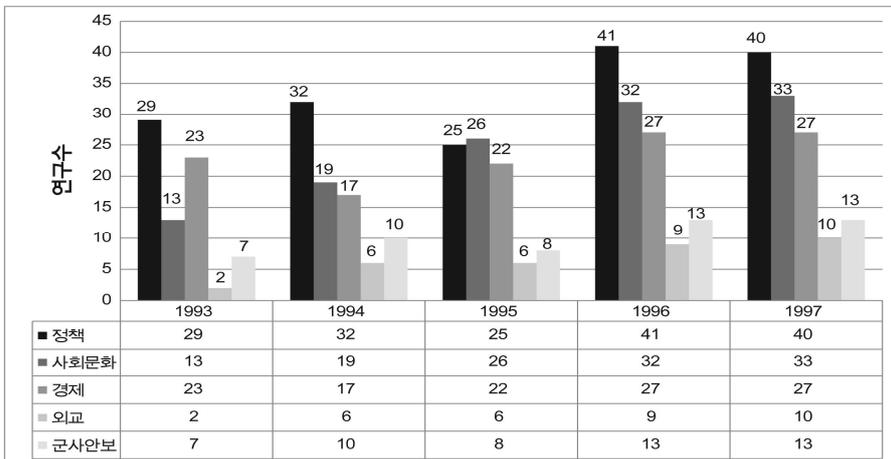


노태우 정부 시기는 냉전 이전 시기와 이후 시기로 나누어 볼 수 있다. <그림 10>과 <그림 11>에서 보듯이 정책 분야가 123편으로 가장 많다. 박정희·전두환 정부 시기와 비교할 때, ‘통일정책’ 분야의 연구가 두드러지게 많이 나온 것을 확인할 수 있다. 박정희·전두환 정부는 각각 18편, 46편에 그치는 것으로 볼 때, 당시 노태우 정부의 대북정책과 무관하지 않을 것이다. 뿐만 아니라, 연구성과물이 양적으로도 많이 양산되었다는 것을 알 수 있다. 박정희 정부 시기 27편, 전두환 정부 시기 68편에 비해 노태우 정부는 250편의 성과물을 보이고 있다. 노태우 정부는 냉전 이전(1988~1990)과 냉전 이후(1991~1992)를 비교하였을 때, 냉전 이후시기인 1991년 이후에는 ‘군사안보’, ‘경제’, ‘외교’, ‘사회문화’ 등에 대한 연구가 대폭 증가되었다.

1987년 6월 ‘민주항쟁’ 이후 탄생한 노태우 정부는 이념서적에 대한 통제를 완화하였고, 1988년 ‘7·7 선언’을 통해 북방정책을 표방하였다. 이후 통일 관련 연구는 ‘르네상스’를 맞이하였다. 1989년 9월 ‘한민족공동체 통일방안’이 발표되었고 통일방안과 관련한 연구가 많아졌다. 이 시기 역시 대학 통일문제연구소들이 연구에 앞장섰다. 국책연구원이 본격화되기 이전 시기였기 때문이었다.

4. 김영삼 정부(1993~1997)

<그림 12> 김영삼 정부 시기 연구 수



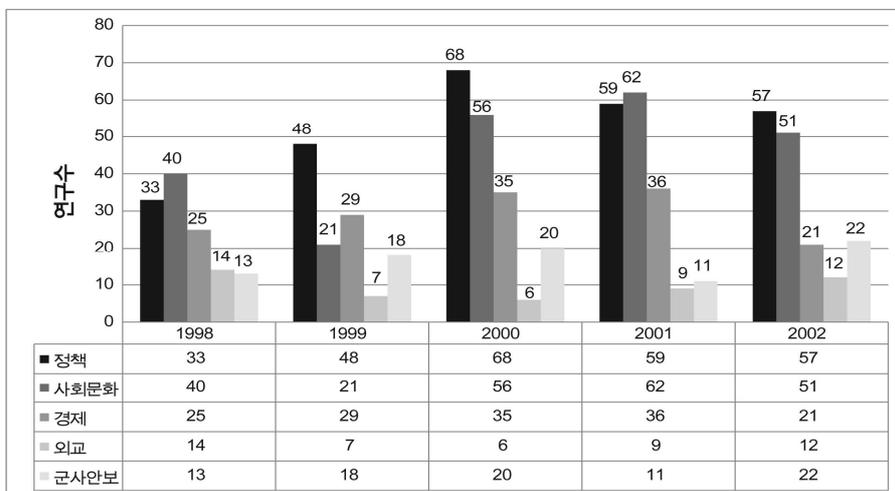
<그림 12>에서 보는 것처럼 김영삼 정부 당시의 통일정책 관련 연구는 총 490편이 조사되었다. 이 시기에 등재지를 비롯한 등재후보지를 기준으로 정책 분

야뿐만 아니라, 사회문화, 경제 및 군사안보와 외교 분야에서 균형 있는 통일정책 연구물들이 등장하기 시작하였다. 이는 1991년에 출범한 「통일연구원」을 필두로 각종 정부출연 연구원이 생긴 것과 관련이 있다. 그리고 1994년 「동국대학교」, 「북한학과」가 설치된 이후 국내 여러 대학에 북한학과가 설치되었고 1996년 12월에는 「북한연구학회」가 설립되었다. 이러한 현상은 통일문제에 대한 국민적 관심 및 학자들의 수적 증가를 의미하며 자연스럽게 연구물들이 증가할 수밖에 없었다. 그리고 노태우 정부 때 실시한 북한 원전 해금과 관련하여 많은 신진학자들이 통일 문제에 관심을 갖은 것과도 관련이 있다. 특히, 정책 분야의 경우 1996년 급격하게 증가한 것을 볼 수 있다.

1996년 41편(전년 대비 60% 증가)을 필두로 1997년 40편의 연구물들은 북한 체제의 변화와 관련이 있다. 김영삼 정부 시기에는 ‘북한붕괴론’이 풍미한 시기로서 1994년 7월 8일 김일성의 사망은 이를 더욱 부추겼다. ‘통일 대비’ 연구가 많아진 이유이기도 하다. 아울러 무엇보다 특이한 점은 경제 관련 연구가 노태우 정부 시기 14편에서 김영삼 정부 시기 116편으로 폭증한 것이다. 그 이유는 김영삼 정부 등장 시기 북핵문제로 인한 국제정치 상황 악화, 그로 인한 남북 관계 악화 등의 약재가 있었지만 ‘(주)대우’ 등 많은 기업들이 대북 진출을 한 상황이었기 때문에 ‘남북 간 경제교류’에 관한 연구가 많았기 때문인 것으로 보인다.

5. 김대중 정부(1998~2002)

<그림 13> 김대중 정부 시기 연구 수

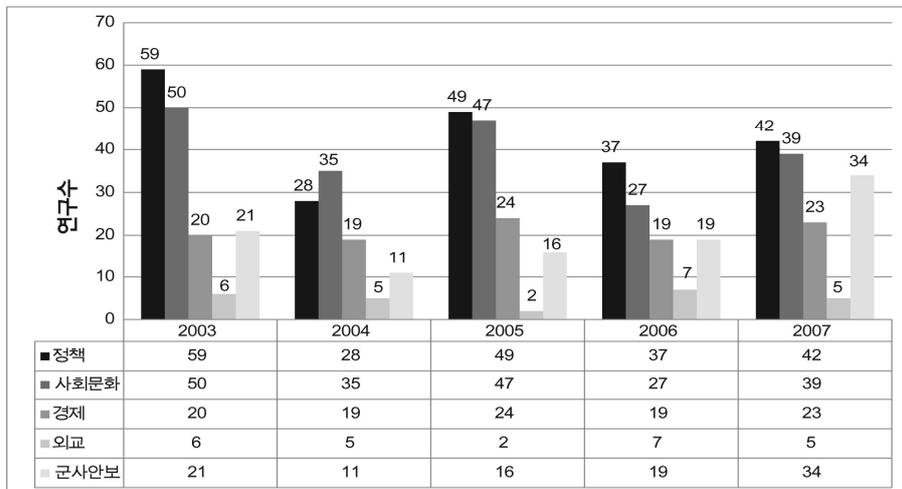


<그림 13>에서 보듯이 김대중 정부 하에서 통일 관련 연구가 폭증하였다고 표현해야 할 것이다. IMF의 구제금융 지원을 받아야 했던 김대중 정부 하에서 이러한 현상이 일어난 것은 전적으로 김대중 대통령 개인의 통일철학 때문이라고 해석해야 할 것이다.

1998년에 출범한 김대중 정부는 보수층은 물론 북한까지 비난함에도 불구하고 대북 ‘햇볕정책’을 고수하였다. 그 성과는 2000년 6월 남북 정상회담 및 ‘6·15 공동선언’으로 나타났다. 따라서 김대중 정부 당시의 통일정책 관련 연구는 전두환 및 노태우 정부와 비견할 수 없을 만큼 많은 성과물들을 낳았다. 연구 분야는 ‘대북정책’ 관련 부문이 주류였다. 김영삼 정부 하에서는 총 490편의 연구성과물들이 등장한 반면, 김대중 정부 하에서는 각 분야별 고른 연구성과물들의 출현으로 773편의 성과물이 나왔다. 특히 이 시기에는 「통일연구원」 등과 같은 정부 산하 연구기관의 출현과 각 대학의 관련 학과와 커리큘럼이 등장하면서 등재지 및 등재후보지들의 양적 성장에 힘입어 많은 연구성과물들이 등장한 것이다. 이 시기에는 전 정부 대비 정책 분야 63%, 사회문화 분야 53%, 경제 분야 79%, 군사안보 60%, 외교 분야 60%가 성장한 것으로 분석된다. 이는 정부의 대북정책의 기초가 학문에 어떠한 영향을 주는지 엿볼 수 있는 부분으로 눈에 띄는 성장을 볼 수 있다.

6. 노무현 정부(2003~2007)

<그림 14> 노무현 정부 시기 연구 수

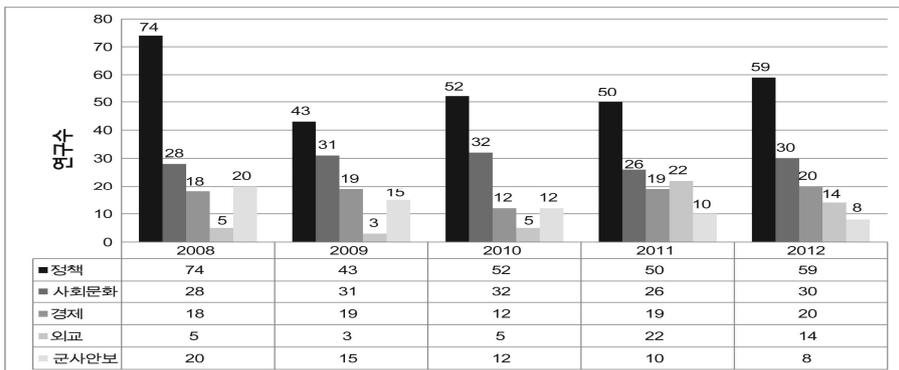


노무현 정부 당시의 통일정책 관련 연구는 김대중 정부와 수치적으로 비교하였을 때 전반적으로 연구성과가 감소하였다. <그림 14>에 나타난 바와 같이, 군사안보를 제외한 모든 분야에서 연구성과가 줄어들었다. 정책 분야는 50편(19%), 사회문화 분야는 32편(14%), 경제 분야 41편(28%), 외교 분야 23편(48%)이 감소하였다. 유일하게 군사안보 분야는 84편에서 101편으로 증가하였다. 이 수치는 전 정부 대비 17% 증가한 것이다.

이러한 연구동향을 보인 것은 2002년 10월 ‘제2차 핵위기’ 이후인 2003년 1월 북한이 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴한 뒤 영변 핵 시설을 통해 본격적으로 플루토늄 확보와 핵 개발에 들어선 것과 무관하지 않다. ‘북핵문제 해결방안’, ‘한반도 평화체제’ 문제 등에 대한 연구가 많았다. 이것은 2005년 9월의 ‘9·19 공동성명’과도 관계가 있다. 특히 2003년에 통일정책 관련 연구가 많았던 것은 노무현 정부의 대북정책인 ‘평화번영정책’에 대한 연구가 많았기 때문이었다. 그러나 전반적으로 김대중 정부와 비교하여 연구결과물 수가 축소된 것은 경제 분야와 사회문화 분야에서 연구 수가 줄어들었기 때문이었다. 이는 북핵 문제로 인한 남북관계 경색으로 인해 남북 경제 문제에 대한 관심도 동반해서 저하되었기 때문인 것으로 보인다.

7. 이명박 정부(2008~2012)

<그림 15> 이명박 정부 시기 연구 수



<그림 15>에서 보는 것처럼 이명박 정부 당시의 통일정책 관련 연구는 노무현 정부에 비해 수치적으로는 많은 감소를 보이지는 않고 있다. 분야별로 살펴보면, 정책 분야는 215편에서 278편으로 23%, 외교 분야는 25편에서 39편으로 36%가 각각 증가한 것을 제외하고 다른 분야에서는 감소세를 보이고 있다. 사회문화 분야가 198편

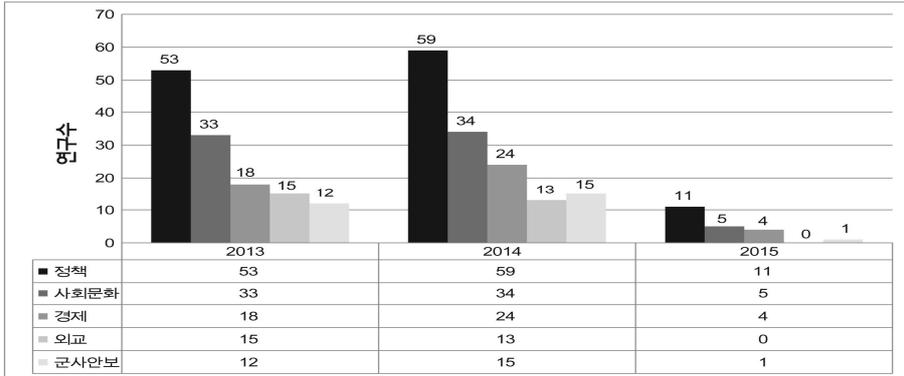
에서 147편으로, 경제 분야가 105편에서 88편으로 각각 26%, 16%가 감소하였다.

사실 이명박 정부는 ‘진보정권 10년’과는 달리 대북 ‘압박정책’을 폈다. 특히 북핵 문제 해결에 대한 집착을 보였다. 대북정책은 ‘선 핵폐기’를 의미하는 ‘비핵·개방·3000’이었다. 남북관계는 악화되어갔고 2008년 7월 금강산에서 ‘박왕자 피살사건’이 발생함으로써 금강산관광은 중단되었다. 남북관계 경색으로 인해 연구 분위기도 저하된 가운데 2010년 3월 ‘천안함 폭침사건’이 발생하였고 남북관계 전면 중단을 선언한 ‘5·24 조치’가 발동되었다. 자연스럽게 경제 분야는 김대중 정부나 노무현 정부에 비해 현저히 감소하였으며, 사회문화 분야에 대한 연구도 악영향을 받았다.

이 시기 통일 관련 연구는 ‘이명박 정부의 대북정책’이 주류를 이루었다. ‘진보정권 10년’과는 다른 정부가 등장한 관계로 연구자들의 관심이 많아졌기 때문이다. 이명박 정부시기에 재등장한 ‘북한붕괴론’으로 인해 평화체제 문제, 북핵 문제 등에 관한 연구도 많았다.

8. 박근혜 정부(2013~2015.4)

<그림 16> 박근혜 정부 시기 연구 수



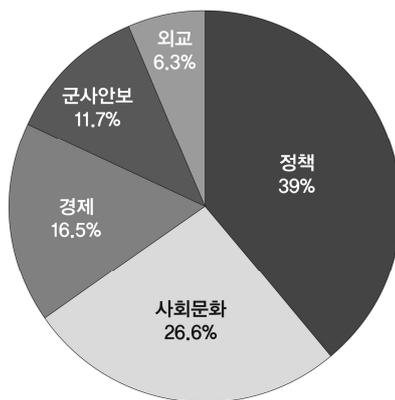
박근혜 정부의 대북정책은 ‘한반도 신뢰프로세스’로서 같은 보수정부인 이명박 정부와는 약간 다르다. 박근혜 정부는 출범 후 2년 정도 경과하였기 때문에 특별한 특징을 발견하는 것은 시기상조이다. <그림 16>에서 보듯이 통일정책 관련 연구는 2013년부터 2015년 4월 현재 28개월 동안 총 297편의 연구물이 생산되었다. 비교 기간이 상이하여 수치적으로 비교할 수는 없지만, 분야별 연구동향은 비교적 이명박 정부와 같은 비율로 연구결과물들이 등장한 것을 볼 수 있다. 정책에 관한 연구들이 각각 45.1%, 41.4%로 가장 많았고, 사회문화 분야 또한 23.8%,

24.2%로 비슷한 유형을 보이고 있다. 외교의 경우는 이명박 정부에 비해 상대적으로 많은 비율을 보이고 있는 것이 특징이다. 외교 분야에서는 이명박 정부 하에서는 6.3%를 보였던 반면 박근혜 정부에서는 9.4%로 상대적으로 많은 성과물들이 등장하였다. 수치적으로 단순 비교하는 것은 무리가 있겠지만, 분야별 연구동향으로 보았을 때, 박근혜 정부는 이명박 정부에 비해 북한 및 통일 문제와 관련하여 국제사회의 공감을 얻기 위해 많은 관심을 보였기 때문인 것으로 풀이된다. ‘주변 4국 외교’, ‘공공외교’ 등에 대한 연구물들이 그 증거이다.

IV. 분야별 연구동향 분석

<표 4/그림 17> 5대 연구 분야별 성과 분포

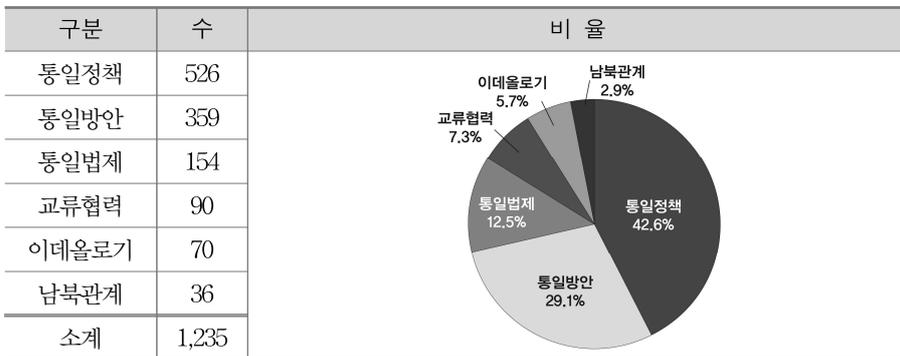
연구 분야		수	비율
정책	등재(후보)지	649	39%
	단행본	368	
	국책연구기관	131	
	학위논문	87	
	소계	1,235	
사회문화	등재(후보)지	511	26.6%
	단행본	147	
	국책연구기관	103	
	학위논문	80	
	소계	841	
경제	등재(후보)지	283	16.5%
	국책연구기관	121	
	단행본	69	
	학위논문	48	
	소계	521	
군사안보	등재(후보)지	224	11.7%
	단행본	64	
	학위논문	43	
	국책연구기관	38	
	소계	369	
외교	등재(후보)지	86	6.3%
	단행본	57	
	국책연구기관	46	
	학위논문	11	
	소계	200	
합계		3,166	100%



<표 4/그림 17>에서 보듯이 통일 관련 연구에서 정책 분야 연구가 1,235편으로서 전체 연구의 39%를 차지했다. 통일 문제에 대한 연구는 일찍부터 정치학자 중심으로 시작되었고 대학이나 각 연구소에 정치학자가 많기 때문에 상대적으로 통일정책, 통일방안, 남북관계, 이데올로기 등에 대한 연구가 많았다는 것은 사실이고 향후 연구 분야를 보다 다양화하는 노력이 있어야 한다. 다행인 것은 사회문화 분야에서의 통일 관련 연구가 꾸준히 증가하고 있다는 점이다.

1. 정책 분야

<표 5/그림 18> 정책 분야 연구성과

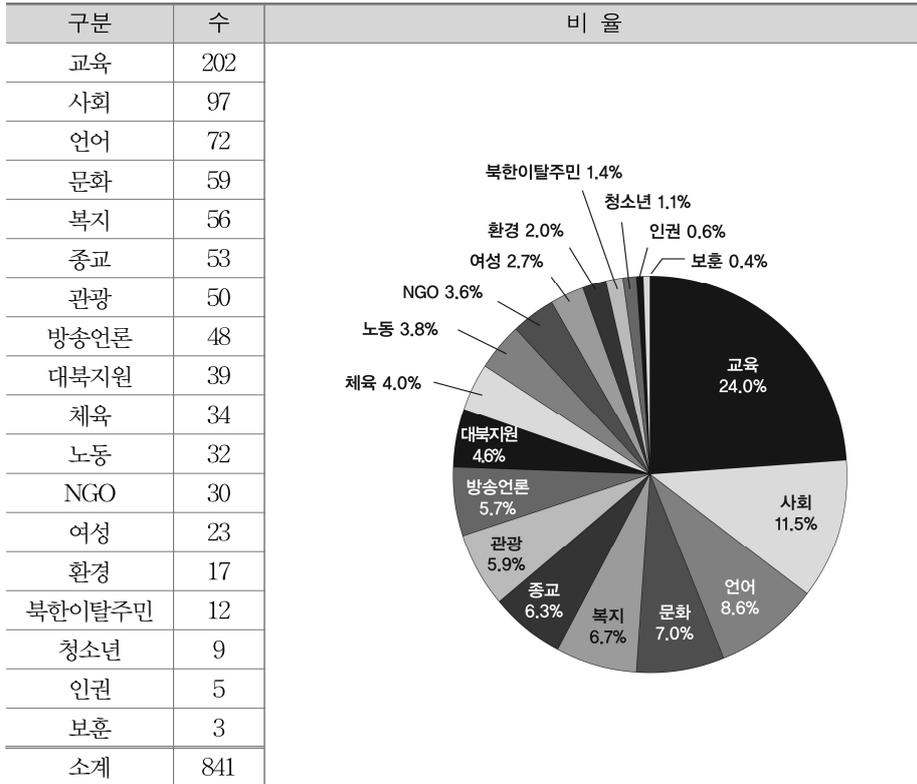


<표 5/그림 18>에서 보듯이, 정책 분야에서는 통일정책 분야가 526건으로 가장 많았다. 여기에는 물론 대북정책도 포함되어 있다. 그리고 각 정부가 추진하였던 대표적인 정책 즉, 햇볕정책, 포용정책, 비핵·개방·3000, 한반도 신뢰프로세스 등이 포함되어 있다. 따라서 연구결과물이 많을 수밖에 없다. 김대중 정부 등장 이후 급속히 상승하였던 통일에 대한 기대도 일정한 역할을 하였다. 특히 2000년 6·15 공동선언 이후 국민들은 물론 사업가 및 전문가들까지 다양한 대북정책 방안을 제시하였다. 한편 2000년에 68편으로 높은 이유는 6·15 공동선언의 영향이 컸던 것으로 해석되며, 2008년 74편으로 많았던 이유는 2007년 10.4 선언의 영향이었던 것으로 보인다.

통일방안이 343건을 차지한 것도 각 정부의 영향이 컸다. 박정희 정부의 7.4 남북공동성명, 전두환 정부의 민족화합민주 통일방안, 노태우 정부의 한민족공동체 통일방안, 김영삼 정부의 민족공동체 통일방안, 김대중 정부의 3단계 통일방안 등이 나오면서 통일방안에 대한 연구가 많아졌다.

2. 사회문화 분야

<표 6/그림 19> 사회문화 분야 연구성과



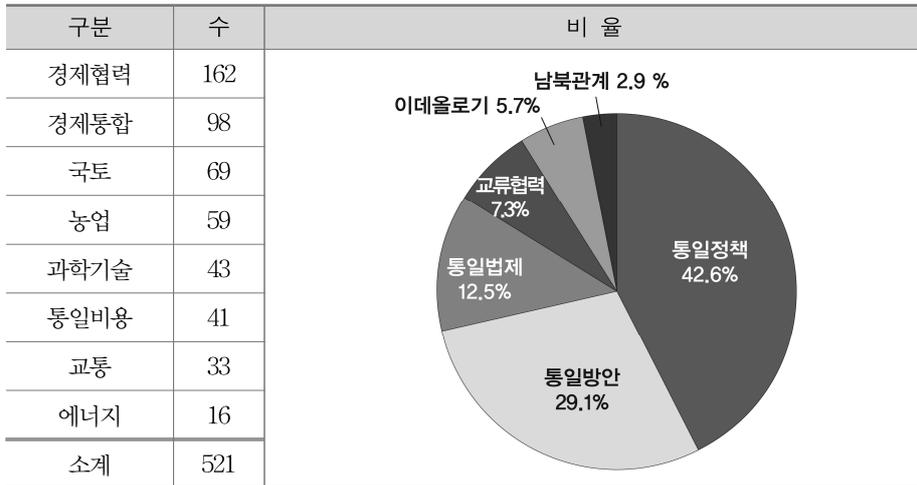
<표 6/그림 19>에서 보듯이 사회문화 분야에 대한 연구가 통일정책 분야 다음으로 많다. 사회문화 분야는 그 범위가 광범위하고 다양하다. 그리고 통일문제 연구가 지나치게 정치학 중심으로만 이루어진다는 비판이 있었던 터에 2000년대 이후 남북관계가 호전되면서 상대적으로 부담이 적은 사회문화에 대한 관심이 고조되기 시작하였다. 특히 교육 분야가 202건으로 타 분야보다 압도적으로 많은 이유는 남북관계가 개선되면서 통일교육의 필요성이 급속히 제기되었고, 청소년 대상의 학교통일교육에 대한 연구가 많았기 때문이다. ‘사회’가 많은 이유는 통일운동과 사회통합과 관련한 연구가 많기 때문이다.

사회문화 분야는 <표 6/그림 19>에서 보듯이 그 스펙트럼이 넓고 다양하다는 데 특징이 있다. 종교, 관광, 언론, NGO, 여성 등 통일연구의 불모지였던 분야가 점진적으로 관심 분야로 등장하여 통일준비 연구에 긍정적 역할을 하고 있다. 김

대중 정부 시기부터 사회문화에 대한 연구가 급증한 것은 통일에 대한 기대가 높아지면서 정책 이외의 분야에 대한 연구 필요성이 증대되었기 때문이었다.

3. 경제 분야

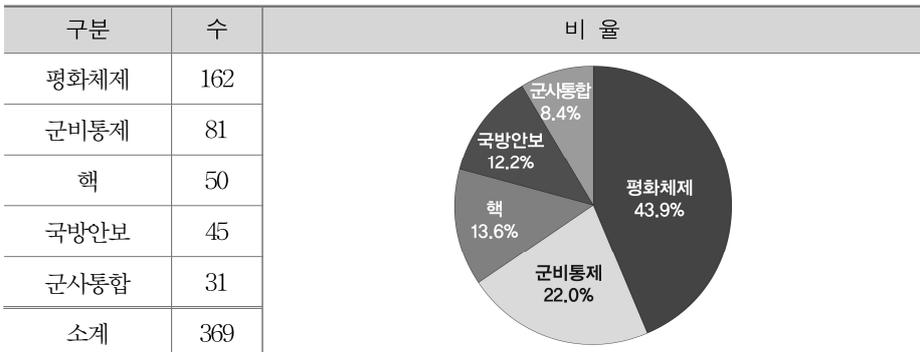
<표 7/그림 20> 경제 분야 연구성과



<표 7/그림 20>에서 보듯이 경제 분야에서는 ‘경제협력’ 관련 연구가 162건으로 가장 많았다. 남북 경제협력은 1990년대 들어서면서 활성화되기 시작하여 1998년 김대중 정부의 햇볕정책이 본격화되면서 그 빈도는 기하급수적으로 증가하였다. 1998년 11월 ‘현대아산’의 금강산관광을 필두로 2000년 6·15 공동선언 이후에는 개성공단이 건설되었다. 경제협력과 관련한 다양한 방안이 제시되고 군사 분야와는 달리 경제적 실리주의가 팽배하였다. 정치나 군사보다는 상대적으로 자유로운 분야가 경제 분야였다는 점에서 경제협력에 대한 국민적 관심은 높을 수밖에 없었다. 그러나 통일정책과 비교하였을 때 그 빈도수는 현저히 낮은 반면 경제통합에 대한 연구는 상대적으로 높았다. 통일 대비 차원의 경제통합 방안이 다양하게 연구되었다. 김대중 정부 시기인 2000년 이후에 경제 분야 연구가 많은 것은 2000년 6월 남북 정상회담과 깊은 관련이 있다.

4. 군사안보 분야

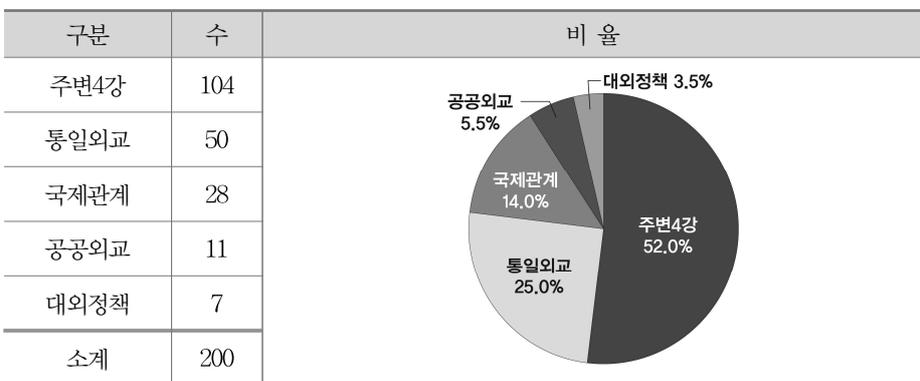
<표 8/그림 21> 군사안보 분야 연구성과



<표 8/그림 21>에서 보듯이 군사안보 분야는 평화체제 관련 연구가 162건으로서 압도적으로 많았다. 한반도 평화 문제는 1953년 정전협정 체결 이래로 우리 민족의 과제였다. 따라서 평화체제 문제에 대한 연구가 많을 수밖에 없다. 아울러 1990년대 북핵문제가 불거지면서 그 해결책으로 4자회담, 6자회담 등이 개최되었고 그 와중에 한반도 평화체제 문제가 대두되었다. 2005년 9·19 공동성명에 한반도 평화체제 논의가 명기되면서 평화체제 문제에 대한 논문이나 학위논문이 많아졌다. 한반도 평화체제 문제는 국제법학자들도 많은 연구를 수행하여 그 수가 증가한 것으로 분석된다. 2007년에 군사안보 분야 연구가 34회로 급증한 이유는 남북관계 단절 및 북한붕괴론과 맞물려 한반도 평화체제, 군사통합과 관련한 연구가 많았기 때문이었다.

5. 외교 분야

<표 9/그림 22> 외교 분야 연구성과



<표 9/그림 22>에서 보듯이, 외교 분야 연구는 통일문제와 관련하여 한반도 통일을 위해 주변 4강과 어떤 관계를 유지할 것인가에 대한 연구(104건)가 주류를 이루고 있다. 그만큼 통일과정에서 주변 4강이 중요하다는 인식이 깔려 있다. 그리고 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 4강의 한반도정책이 무엇인가에 대한 연구 많았다. 그러나 역시 가장 중요한 맹방인 미국의 대한반도 정책에 대한 연구가 다수를 차지하였다.

물론 최근 들어서는 중국의 부상에 따라 중국이 한반도 통일에 어떤 영향을 미칠 것인가도 연구자들의 관심사로 떠오르고 있다. 주변 4강이 남한 주도의 통일을 지지하도록 하기 위한 방안들이 제시되었다. 당연한 결과이지만 통일외교도 중요한 연구주제로 등장하였다. 외교 분야 연구가 1998년, 2011~2014년에 상대적으로 많은 연구가 등장한 이유는 전체적으로 남북관계가 경색된 시기이면서 북한붕괴론이 대두된 시기로서 북한붕괴 대비 차원에서 주변국과의 협력이 강조되는 한편, 한반도 통일문제를 주변 4강과의 연계를 통해 해결하려는 시도가 많았기 때문인 것으로 보인다.

V. 냉전·탈냉전기 연구동향 분석

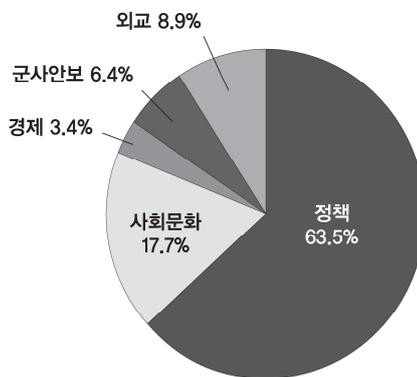
1. 냉전 기간(~1990) 연구

<표 10/그림 23>에서 보듯이 1945년부터 시작된 냉전 기간 동안에는 남북관계도 얼어붙었다. 그 동안 1950년 6·25 전쟁이 발발하여 남북한 관계는 ‘철천지 원수’가 되었다. 남북한이 서로 한반도에서의 정통성이 자기 측에게 있다는 주장과 함께 체제경쟁에 몰입하였다. 자기 체제의 우월성을 확보함으로써 한반도 내에서의 정통성을 주장하기 위해서였다. 남북한 양측은 경제발전에 매진하였다. 경제발전이 곧 체제우월성을 증명해주는 것이었기 때문이다.

그러나 미국의 월남 철수를 계기로 미국과 중국 간에는 소위 ‘테당트’가 시작되었고, 이 분위기는 한반도에도 영향을 미쳐 1970년부터 남북대화가 시작되었고 1972년에는 7·4 남북공동성명이 발표되었다. 그러나 이마저도 파기되고 말았다. 남북한은 ‘대화 없는 대결’에서 ‘대화 있는 대결’을 지속하였다. 따라서 냉전 시기에는 분단과 통일 문제, 안보와 통일 문제, 남북한 통일정책 비교연구 등이 주요 주제였다. 그리고 1989년 노태우 정부가 ‘한민족공동체 통일방안’을 발표한 이후에는 그 관련 연구가 많았다. 그러나 전체적으로는 통일 관련 연구 3,166건 중 203건에 불과하여 10%도 되지 않았다.

<표 10/그림 23> 냉전기간 분야별 연구성과

연구 분야		수	비율
정책	등재(후보)지	66	63.5%
	단행본	52	
	학위논문	6	
	국책연구기관	5	
	소계	129	
사회문화	단행본	20	17.7%
	등재(후보)지	10	
	국책연구기관	5	
	학위논문	1	
	소계	36	
외교	단행본	10	8.9%
	등재(후보)지	5	
	학위논문	2	
	국책연구기관	1	
	소계	18	
군사안보	등재(후보)지	10	6.4%
	단행본	1	
	학위논문	2	
	국책연구기관	0	
	소계	13	
경제	등재(후보)지	4	3.4%
	학위논문	2	
	단행본	1	
	국책연구기관	0	
	소계	7	
합계		203	100%



2. 탈냉전(1991) 이후 연구

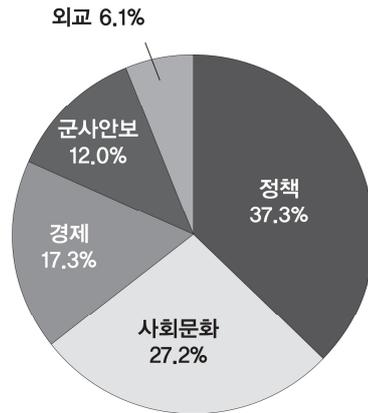
<표 11/그림 24>에서 보듯이 탈냉전 이후 통일 관련 연구는 2,963편으로서 냉전 시기와는 비교할 수 없을 정도로 많았다. 1991년 9월 구소련이 붕괴되면서 냉전이 종식된 이후 남북통일 연구는 황금기를 맞게 되었다. 1989년부터 시작된 동유럽의 붕괴는 한반도에도 영향을 미쳐 남북대화가 시작되었고 1991년 12월에는 ‘남북 기본합의서’가 채택되었다. 북한은 동구 사회주의권 붕괴 여파를 최소화하

고 체제유지를 위해 남북대화에 적극적이었다.

그러나 1993년 제1차 핵 위기 발생, 1994년 7월 김일성 사망, 1995~1997년까지 극심한 경제난(고난의 행군) 등이 일어나면서 ‘북한붕괴론’이 풍미하였다. 이와 관련하여 ‘통일 대비’, ‘통일한국’, ‘통일 후’, ‘북한 변화와 통일’ 등의 연구가 많아졌다. 특히 김대중 정부 시기인 2000년 6월 남북 정상회담 이후부터는 통일 관련 연구가 크게 증가하였다.

<표 11/그림 24> 탈냉전 이후 연구성과

연구 분야		수	비율
정책	등재(후보)지	596	37.3%
	단행본	302	
	국책연구기관	126	
	학위논문	81	
	소계	1,105	
사회문화	등재(후보)지	501	27.2%
	단행본	127	
	국책연구기관	98	
	학위논문	79	
	소계	805	
경제	등재(후보)지	280	17.3%
	국책연구기관	121	
	단행본	68	
	학위논문	46	
	소계	515	
군사안보	등재(후보)지	214	12%
	단행본	63	
	학위논문	41	
	국책연구기관	38	
	소계	356	
외교	등재(후보)지	81	6.1%
	단행본	47	
	국책연구기관	45	
	학위논문	9	
	소계	182	
합계		2,963	100%



VI. 결론

본 연구는 해방 이후 70년 동안 한국에서 통일문제 연구가 어떤 추세(trend)로 이루어져 왔는가를 분석하는 데 목적을 두고 있다. 분석 대상은 단행본, 등재(예정)지, 박사학위논문 등 3,000여 편이다. RISS에 등재된 논문과 책자만을 분석 대상으로 했기 때문에 특정 자료가 빠졌을 가능성이 존재한다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 기존의 기술적(descriptive) 연구에서 벗어나 계량 분석(statistical analysis)의 방법을 통해 통일 관련 연구결과물들을 분석하였다는 데 의의가 있다. 연구결과 다음과 같은 몇 가지 특징이 발견되었다.

첫째, 발간 유형별로는 등재(후보)지가 1,753편으로 전체의 55.4%를 차지하였다. 다음으로 단행본 705권(22.3%), 국책연구기관(13.9%), 학위논문(8.5%) 등의 순 위였다. 그 이유는 조사대상 등재(후보)지가 417개에 이르렀기 때문이다. 대학교수는 물론 국책연구기관까지 업적평가제도가 강화되면서 등재(후보)지에 대한 논문게재 수요가 폭발적으로 증대되었다. 이에 따라 많은 학술자들이 ‘한국연구재단’의 등재지 등록에 매진하였다. 당연한 결과이지만 등재(후보)지에 많은 통일 관련 논문이 실릴 수밖에 없었다. 여기서 특징은 등재(후보)지의 경우 통일정책 분야 연구가 상대적으로 많았지만 사회문화 분야도 만만치 않다는 점이다. 또한 학위논문이나 국책연구기관 보고서의 경우 통일정책 분야가 경제와 사회문화 분야와 비교하여 많지 않았다는 것이 특징이다.

둘째, 연도별로는 제1차 남북 정상회담이 있었던 2,000년에 185편으로 가장 많이 산출되었다. 그 이유는 남북 분단 이후 최초로 남북 정상회담이 개최되었고, 그 결과로 6·15 공동선언이 채택되었기 때문인 것으로 해석된다. 6·15 공동선언 이후 통일정책, 사회문화 교류, 경제협력 등에 대한 연구가 매우 활발히 진행되었다.

셋째, 분야별로는 통일정책 분야가 1,235편(39%)으로 가장 많았다. 여기에는 통일정책은 물론 통일방안, 교류협력, 이데올로기 등이 포함되었다. 통일 관련 연구에서 정책 분야 연구가 1,235편으로서 전체 연구의 39%를 차지하였다. 그 이유는 통일연구의 학문 분야가 정치학에 많이 치우쳐 있었기 때문이다. 대표적인 통일문제 연구기관인 「통일연구원」의 경우, 2015년 4월 현재 박사급 연구자 32명 중 26명이 정치학, 정치경제학, 국제정치학 분야 전공자로서 81%에 해당하였다. 따라서 정책 관련 연구가 많을 수밖에 없다. 물론 정책 분야 연구는 경제 정책, 사회 정책 등 경제학자나 사회학자가 담당할 부문도 많았기 때문에 정치학 일반

도라고 단정할 수는 없다.

덧째, 정부별로는 김대중 정부 시기에 773편으로 가장 많았다. 김대중 정부 하에서 통일 관련 연구가 폭증하였다고 표현해야 할 것이다. 김대중 정부 하에서 이러한 현상이 일어난 것은 전적으로 김대중 대통령 개인의 통일철학 때문이라고 해석해야 할 것이다. 1998년에 출범한 김대중 정부는 보수층은 물론 북한까지 비난함에도 불구하고 대북 햇볕정책을 고수하였다. 그 성과는 2000년 남북 정상회담 및 6·15 공동선언으로 나타났다. 따라서 김대중 정부 당시의 통일정책 관련 연구는 전두환 정부 및 노태우 정부와 비견할 만큼 많은 연구성과물들이 등장하였으며, 대북 정책 관련 부문이 주류였다. 김영삼 정부 하에서는 총 490편의 연구성과물들이 등장한 반면, 김대중 정부 하에서는 각 분야별 고른 연구결과들의 출현으로 773편의 성과물이 나왔다.

마지막으로 특이한 점은 ① 통일정책이나 통일방안 연구가 주류를 이루는 가운데 사회문화 분야 연구가 꾸준히 증가하여 경제 분야보다 많았던바, 이는 정치학 이외의 학문 분야에서 통일문제에 대한 관심이 높아지고 있는 증거라는 점, ② 전반적으로 김대중 정부 이후 통일 관련 연구가 점차 줄어가는 추세가 나타났는바, 이는 국민들뿐만 아니라 학자들도 통일문제에 대한 관심도가 줄어들고 있다는 증거라는 점 등이다. 관련하여 향후 통일 관련 연구자들에게 한 가지 제안한다면 통일담론이나 당위론이 아닌 국민들, 특히 20~30대 청년층의 통일 무관심을 전환시킬 수 있는 실사구시적, 실용주의적 연구를 많이 했으면 하는 것이다. 통일학은 ‘당위론’의 학문이기도 하지만 국내의 정치경제적 현실에 크게 영향을 받는 ‘현실론’의 학문이기 때문이다.

■ 접수: 4월 28일 ■ 심사: 5월 13일 ■ 채택: 6월 16일

참고문헌

1. 단행본

- 김영호. 『한국전쟁의 기원과 전개 과정』. 서울: 성신여자대학교출판부, 2006.
 박순성·최진욱. 『통일논의의 변천과정 1945~1993』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
 박종철 외. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』.
 서울: 통일연구원, 2010.

신영석. 『역대정권의 통일정책변천사』. 서울: 평화문제연구소, 2008.

양영식. 『통일정책론』. 서울: 박영사, 1997.

차영구·황병무. 『국방정책의 이론과 실제』. 서울: 오름, 2009.

통일부. 『통일부 30년사: 평화·화해·협력의 발자취 1969~1999』. 서울: 통일부, 1999.

통일연구원. 『통일연구원 15년사』. 서울: 통일연구원, 2006.

한국학중앙연구원. 『통일 관련 연구의 현황과 과제』. 성남: 한국학중앙연구원, 2015.

허문영·이정우. 『통일한국의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2010.

Campbell, Donald and Julian Stanley. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally, 1963.

Fisher, R. A. *Statistical Methods for Research Workers*, 4th ed. London, Oliver & Boyd, 1932.

Stigler, Stephen M. *The History of Statistics: The Measurement of Uncertainty Before 1900*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 1986.

2. 논문

고유환. “남북한 통일전략과 통일방안의 접점: 연합제와 낮은 단계의 연방제.” 『북한조사연구』. 제5권 제1호, 2001.

김용현. “통일연구의 현황과 과제.” 『통일문제연구』. 통권 제26호, 1996.

김학성. “통일연구방법론 소고: 동향, 쟁점 그리고 과제.” 『통일정책연구』. 제17권 2호, 2008.

박명규. “통일논의와 통일연구의 현주소: 담론의 산출과 학계의 역할.” 『동아시아: 비교와 전망』. 제6집 제3호, 2007.

———. “통일연구와 통합지수.” 『통일과 평화』. 제2집 2호, 2010.

박형중. “통일학과 시나리오 방법론.” 『통일과 평화』. 창간호, 2009.

서울대학교 통일연구소. “통일연구의 현황과 학제적 통일학의 모색.” 『남북한 통합과제와 통일연구』. 서울대학교 통일연구소 창립기념 학술 심포지움, 2006.5.18.

안병영. “통일 및 북한연구의 방법론 평가.” 『통일정책』. 제3권 1호, 1977.

유호열. “통일학 연구의 현황과 과제.” 한국정치학회 연례학술회의 기획세미나, 1996.12.5.

조 민. “이명박 정부 대북·통일정책 추진방향.” 『통일연구논총』. 제17권 1호, 2008.

홍석률. “이승만 정권의 북진통일론과 냉전의교정책.” 『한국사연구』. 제85호, 1994.

3. 기타자료

「대한민국 헌법」.

「조선로동당 규약」 (2012년 개정).

A Review on Unification Field Studies of the Division of Korea for 70 Years: *Issues and Challenges*

Hyun-Joon Chon

The purpose of this study is to analyze, the trend of the unification studies for 70 years following the independence from Japan by using the quantitative research method. As is required for effective research, the information presented in this study was collected by multiple means and from multiple sources such as related books/book chapters, journal articles and academic theses (3,000 papers in total). Special attention is given to exploring the nature of the study and it is analyzed based on the related study areas of ‘unification policy’; and ‘social and cultural research’; as well as ‘economics.’ The findings reveal that the unification policy accounted for 39 percent of the study with 1,235 papers. It was followed by social and cultural research with 841 papers (26.6percent). The majority of the papers were published in 2000, the year which held the first inter-Korean summit; 773 papers were published in Kim Dae-Jung regime. Among 3,000 papers, 1,753 of them were published in journals.

As a result, while the unification policy and unification plan papers take up the mainstream of the study, a sufficiently increased number of social and cultural studies have been published when it was compared with economy-related ones. Therefore, it can be concluded that the studies of the unification issues are being diversified in addition to politics as this paper demonstrated. However, the trend also shows that unification related studies have been decreased there after Kim Dae-Jung regime. Also, the interest in unification has been declined among scholars as well as the general public. All the best future research will be to increase interests and participation in the national dialogue of the unification.

Key Words: Trend of Unification Studies, the Statistical Analysis, the Diversification of Unification Study, the Decline of Interest in Unification Issue.

법적으로 본 남북 관계의 위상

제 성 호*

- I. 서론
- II. 대한민국은 분단국
현재도 그 본질은 계속, 통일 추진의 근거로 작동
- III. 1953년 정전협정의 체결과 한반도 정전체제
- IV. 유엔 동시 가입과 남북기본합의서 채택: 남북한 특수 관계의 제도화
- V. 남북 관계의 제도화·규범화로의 진행
- VI. 통일청사진 등에 관한 담론 활성화: 통일헌장, 통일방안, 통일헌법 등
- VII. 결어

국문요약

현재 남북 관계의 법적 위상은 한 마디로 복잡다기하다. 우선 남북 관계는 1953년 체결된 정전협정의 규율을 받는다. 정전협정상 남측 집행자는 유엔군 사령관으로 되어 있고, 그는 북한군 사령관과 함께 DMZ에 대한 관할권을 실질적으로 행사한다. 이에 따라 DMZ에서 남북한의 자주적인 통일 노력은 적지 않은 제약을 받을 수밖에 없다. 다음 남북 관계는 이른바 ‘민족내부의 특수 관계’에 있다. 북한은 반국가단체이면서도 대화 협력의 동반자이며, 국내적으로는 지방적 사실상의 정권이지만 국제사회에서는 유엔 회원국(국가적 실체)으로 존재함을 의미한다. 그럼에도 불구하고 지난 70년의 분단사를 회

고해 볼 때 남북 관계는 ‘비법적 접근에서 법적 접근, 비제도화에서 제도화, 불투명·불안정에서 투명성·안정성 제고’의 방향으로 진전되어 왔다. 4대 남북경협합의서에서 민족내부거래의 제도화, 남북회담의 국내법적 뒷받침, 남북합의서에 대한 국내법적 효력 부여, 개성공단 건설에 대한 법제도적 지원, 대북·통일정책에 대한 기본계획 수립 등이 그런 대표적인 예라 할 수 있다.

주제어: 분단국, 남북 관계, 정전협정, 특수 관계, 남북합의서

I. 서론

2015년은 광복 70년, 분단 70년을 맞이하는 상징적인 해이다. 광복 70주년을 맞이해 남북 관계의 자화상을 정리해 보고, 분야별로 정책적 과제를 도출하는 것은 의미 있고 유용한 일이다. 특히 법적 측면에서 남북 관계의 위상을 고찰하는

* 중앙대학교 법학전문대학원 교수

것은 반드시 필요하다. 분단현상은 법적으로 규정 내지 한계가 지워질 뿐만 아니라 분단의 타파를 의미하는 정치적 통일도 법적 외피를 통해 규범적·제도적으로 완성되기 때문이다. 통일에 이르는 과정에서도 수많은 법적 문제가 발생하며 우리는 이를 원만하게 해결해야 할 과제에 직면하게 된다.

남북한은 법적 측면에서 볼 때 ‘분단국(a divided state)’이란 특수한 형태의 국가이다. 그래서 분단국이라는 한계상황에 있는 남북 관계는 일반국가 간의 관계, 곧 국제 관계와는 다른 많은 특수성을 갖고 있다. 소위 ‘민족 내부의 특수 관계’ 또는 ‘비국제적 특수 관계’가 그것이다. 남북 관계는 특수 관계성 외에도 현재 ‘정전체제’라는 불안하고 또 비정상적인 상황에 있다. 남북한은 이러한 법적 제약을 인정하는 동시에 또한 이를 슬기롭게 극복하면서, 불안한 현재의 한반도 상황을 안정적으로 관리하고 또한 평화로운 관계를 정립하기 위해 노력해야 한다. 그럴 때만이 통일이란 목적지에 안착할 수 있음은 두말할 것도 없다.

이런 문제의식하에 본고에서는 광복 70주년에 즈음하여 법적 측면에서 남북 관계의 위상을 전반적으로 고찰하기로 한다. 여기서는 분단국의 지위 유지, 정전협정의 체결과 불안한 한반도 정전체제, 유엔 동시 가입과 남북한 특수 관계, 민족내부교류의 제도화, 남북 회담의 법적 뒷받침과 남북합의서의 국내법적 수용, 통일청사진의 준비 순으로 남북 관계의 위상을 법적으로 조망하는 한편, 향후 주요한 법·제도적 과제를 제시하기로 한다.

II. 대한민국은 분단국:

현재도 그 본질은 계속, 통일 추진의 근거로 작동

우리가 통일을 논하는 것은 대한민국이 분단국이기 때문이다. 1948년 7월 17일 대한민국이 제헌헌법을 제정하고 8월 15일 정부를 수립¹했을 때 이 헌법에서 대한민국의 영토를 전 한반도와 그 부속도서로 정하였다.² 하지만 북한지역에 대해 실질적인 통치권을 행사할 수는 없는 상황이었다. 북한도 1948년 9월 9일 조선민

¹ 1948년 대한민국의 건국, 곧 한반도 상에서 최초의 민주공화국이 건설되는 과정은 5단계로 진행되었다. ① 5·10 제헌 국회의원 선거, ② 5·30 국회 구성, ③ 7·17 헌법 제정, ④ 7·20 대통령 선출, ⑤ 8·15 정부 수립 선포가 그것이다.

² 제헌헌법 기초자인 유진오 선생은 영토조항과 관련하여 “대한민국의 헌법은 결코 남한에서만 시행되는 것이 아니라 우리나라 고유의 영토 전체에 시행되는 것이라는 것을 명시하기 위하여 특히 본조를 설치한 것이다”라고 설명하였다. 유진오, 『헌법해의』 (서울: 명세당, 1949), pp. 22~23.

주주의인민공화국이라는 나라를 세웠다. 그 결과 대한민국 내지 남북한은 분단국으로 정립되게 되었다.

그런데 우리 헌법체계상 북한은 국가로 인정되지 않는다. 북한은 현행 헌법(1987년 제정) 제3조에 따라 대한민국 안에서 그 영토를 불법점거하고 정부를 참칭하며 대한민국에 대항하는 단체, 곧 반국가단체로 규정 또는 해석되고 있다.³ 북한 역시 정권 출범 때부터 1948년 헌법 제103조에서 수도를 서울로 정함으로써 대한민국을 국가로 인정하지 않았다.⁴ 반면 우리 정부를 ‘불법 괴뢰정권’ 혹은 ‘민족반역집단’ 정도로 인식하고 있을 뿐이다.⁵ 그래서 남북한은 오랫동안 서로 상대방에 대해 ‘하나의 국가’를 전제로 ‘수복’(收復) 또는 ‘해방’의 대상으로 인식해 왔던 것이다. 이 같은 규범적 충돌의 현실은 본질상 지금도 계속되고 있다.

분단국의 개념 및 징표에 관하여 확립된 일반국제법 원칙이나 누구나 동의하는 객관적인 기준이 존재하는 것은 아니다. 고(故) 배재식 교수의 연구성과를 활용할 경우,⁶ 분단국을 “국제사회에서는 현실적으로 두 개의 국가로 존재하고 있지만, 주관적으로는 당사자들이 서로 ‘하나의 국가’라고 주장하는 한편, 자기 체제의 정통성을 강조함으로써 치열한 체제경쟁을 하는 가운데 자기중심의 통일을 추구하는 특수한 형태의 국가”로 정의할 수 있을 것이다.⁷

남북한이 국제사회를 향해 분단국이란 법적 사실을 지속적으로 주장하는 것은 대북·통일정책 추진과 관련해서 여러 가지로 유용한 면이 있다. 분단국 개념에 의거할 때 분단은 잠정적인 것이며 남북한은 본래 하나의 민족으로서 언젠가는 반드시 통일되어야 한다는 것, 곧 통일의 당위성을 강조하는 동시에, 통일에 대한 국제사회의 지지와 협력을 촉구하는 근거가 되기 때문이다.⁸

³ 현행 헌법 제3조 영토조항은 ① 미수복지역론·(북한의) 반국가적 불법단체론 외에도 ② 구한말 영토승계론, ③ (대한민국의) 유일합법정부론, ④ 국제평화지향론 등의 규범적 의미를 내포한다. 권영성, 『헌법학원론』, 개정판 (서울: 법문사, 2005), pp. 125~126.

⁴ 북한연구소, 『북한총람(2003~2010)』 (서울: 북한연구소, 2011), p. 947.

⁵ 1970년 11월 2일 제5차 당대회에서 채택된 조선로동당규약은 조국통일노선과 관련해서 “조선로동당은 … 조국의 통일을 위하여 조선인민의 철천지 원수인 미제국주의자들을 남조선에서 몰아내며, 일본 군국주의를 반대하며, 지주, 매관자본가, 반동 관료배들의 괴뢰정권을 타도하고 정권을 쟁취하려는 남조선 인민들의 반미, 반괴뢰투쟁을 적극 지지 성원하며, 남조선혁명의 완성을 위하여 투쟁한다.”고 규정하고 있었다. 이후 1980년 10월 10일 제6차 당대회에 채택된 개정 노동당규약이나 2010년 9월 28일 제3차 당대표자회에서 개정된 노동당규약에서는 괴뢰정권이라는 표현을 사용하고 있지는 않으나, 대한민국을 ‘남조선’ 또는 ‘식민지(통치)’로 표현함으로써 기존의 입장을 유지하고 있음을 강력히 시사하였다.

⁶ 배재식, “남북한의 법적 관계,” 『국제법학회논총』, 제21권 1·2호(1976.12.), pp. 234~235.

⁷ 제성호, 『남북한관계론』 (파주: 집문당, 2010), p. 18.

⁸ 이밖에도 헌법 제3조 영토조항에 근거해 남북한이 분단국임을 주장할 경우 여러 가지 파생적인

III. 1953년 정전협정의 체결과 한반도 정전체제

1. 정전상태의 법적 위상: 정전협정과 한반도의 법적 현상(現狀)

1953년 7월 27일 체결된 「한국군사정전협정」(The Korean Military Armistice Agreement, 이하 정전협정)은 6·25 전쟁, 곧 1950년 발발한 무력 충돌을 국제법적으로 정지시킨 문서이다. 이 협정에 의해 곧바로 한반도의 법적 상태가 평화상태 내지 평화체제로 회복된 것은 아니었다. 정전협정 제60항 및 제62항도 스스로 새로운 협정에 의한, 정전협정의 조속한 대체를 예정하고 있다.⁹ 또 이것이 교전당사국의 의도였던 것이다. 이 같은 사실은 정전협정만으로 평화체제가 될 수 없음을 말해준다.

기실 전통 국제법상으로도 휴전(armistice)이나 정전(truce)은 전쟁의 일시적 정지일 뿐 전쟁 종결 및 평화상태 회복의 효과를 발생시키지 못한다.¹⁰ 이는 1907년 「육전의 법규 및 관례에 관한 헤이그협약」 제36조 제1문에 명시된 법원칙이다. 전시 국제관습법의 성문화로 간주되는 동 조항은 “휴전은 교전당사자 간 합의에 의한 군사작전의 일부 또는 전부의 정지이다(An armistice suspends military operations by mutual agreement between the belligerent parties)”라고 규정하고 있다.¹¹ 요컨대 휴전에 의해 적대행위는 일시적으로 정지되지만 전쟁상태는 계속된다. 이렇게 볼 때 정전협정 체결 후 62년이 지난 지금까지도 한반도의 법적 상태가 항구적인 평화체제로 전환되었다고는 볼 수 없다.¹²

이상의 점에 비추어 정전협정에 의해 만들어진 현재의 정전상태는 일반 국제법상 평시가 아니라 전시(戰時)의 연장이다. 이러한 입장이 우리 국제법학계의 통설

근거를 확보할 수 있다. 즉 ① 탈북자 국내 수용의 근거, ② 대북 인도적 지원의 근거, ③ 북한 인권 증진 노력 및 북한 인권 개선 촉구의 근거, ④ 북한 급변사태 시 한국의 평화적 개입 근거, ⑤ 통일과정에서 외세의 부당한 개입 및 방해로 반대할 수 있는 근거가 도출된다. 위의 책, p. 23.

⁹ 정전협정 제60항은 “한국 문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사사령관은 … 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 삼(3)개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회의를 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철거 및 한국 문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다”고 규정하고, 이어 제62항은 “본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때 까지는 계속 효력을 가진다”고 규정하고 있다.

¹⁰ Yoram Dinstein, “Armistice,” Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 3 (Amsterdam·New York·Oxford: North Holland Publishing Company, 1982), pp. 81~82.

¹¹ Low of War, <http://lawofwar.org/hague_iv.htm>. (검색일: 2015.4.1.)

¹² 제성호, “한반도 안보환경하에서 정전협정의 역할과 미래관리체제,” 『국방정책연구』, 제29권 제2호 (2013), pp. 13~14.

적 견해이기도 하다.¹³ 이와 관련해서 미 국무부는 오늘날 한반도의 국제법적 현상에 관해서 “기술적으로는 여전히 전쟁상태에 있다(technically still at war)”고 표현해 왔다. 예를 들면 2010년 6월 28일 크롤리(P. J. Crowley) 미 국무부 대변인은 공식 브리핑에서 “남북한은 기술적으로 분쟁상태에 있다(That’s a fact that technically, the two countries remain at a state of conflict)”고 언급한 바 있다.¹⁴ 일응(一應) 주한 유엔군 사령부도 이런 입장을 취하고 있는 것으로 보인다. 북한도 이와 유사한 입장을 여러 차례 밝힌 바 있다.¹⁵

위와 같은 언명과 입장은 휴전 및 정전에 관한 전통적 견해와 궤를 같이 한다. 하지만 1953년의 정전협정은 ‘일반적 휴전(general armistice)’을 제도화한 것으로 ‘사실상의 전쟁 종결(de facto termination of war)’이라는 법적 효과를 가져왔다는 견해도 있다.¹⁶ 곧 정전협정만으로도 평화상태로 전환될 수 있다는 것이다. 스톤(Julius Stone), 레비(Howard S. Levie), 스타크(J. G. Starke), 유병화 교수 등이 이러한 입장을 취하고 있다.¹⁷ 이밖에도 한반도의 법적 상태는 평시도 전시도 아닌 중간적 지위에 있다는 소수설도 있다. 이근관 교수에 따르면, “한반도 상에는 1953년의 정전협정 체결 및 그 이후 상당한 시간의 경과 또는 관련 당사자의 실행으로 인하여 전쟁은 이미 종료하였지만 아직 평화는 수립되지 않은 ‘제3의 법

¹³ 배재식·김명기 교수 등 대부분의 국제법학자들이 이러한 입장을 취하고 있다. 배재식, “한국휴전의 법적 제문제,” 『서울대학교 법학』, 제16권 1호 (1975), pp. 37, 52; 김명기, 『남북기본합의서 요론』 (서울: 국제문제연구소, 1992), p. 148; 통일원, 『남북기본합의서 해설』 (서울: 통일원, 1992), p. 47.

¹⁴ “US Admits Koreas Are Officially Still At War, Looks Into North’s Actions,” *Gantdaily*, 28 June, 2010 <<http://gantdaily.com/2010/06/28/us-admits-koreas-are-officially-still-at-war-looks-intonorths-actions/>>. (검색일: 2013.6.10.) 참조.

¹⁵ 예컨대 북한의 박길연 유엔대표부 대사는 2004년 7월 20일 “누구나 알고 있다시피 미국과 북한 양국은 휴전상태에 있으며 기술적으로 아직 전쟁 중”이라며 “미국이 북한에 먼저 무장해제하라고 요구하는 것은 신빙성이 없다”고 주장했다. 『머니투데이』, 2004년 7월 21일.

¹⁶ 이 견해도 휴전협정이 전쟁 종결의 효과를 창출하기 위해선 일정한 조건이 충족되어야 함을 강조한다. 즉 ① 전 전선에 걸쳐서 육·해·공군을 포함한 모든 전투병력들 간에 적대행위의 중지를 합의하는 일반적 휴전협정이 체결된 경우에 있어서, ② 휴전 성립 후 상당 기간이 경과하고, ③ 교전당사자 간에 전쟁을 포함한 무력 적대행위를 포기한다는 의사가 존재하고, ④ 비무장지대 설치, 군사정전위원회(군정위) 및 중립국감독위원회(중감위) 등 전쟁 재발 방지 보장 장치가 마련되어 효과적으로 기능을 수행하고 있는 경우 ‘전쟁이 사실상 종료’할 수 있다는 것이다. 제성호, 『한반도 평화체제의 모색: 법규범적 측면을 중심으로』 (서울: 지평서원, 2000), pp. 40~41. 그러나 한반도 정전협정의 경우 작금 ③과 ④의 요건에 문제가 있다.

¹⁷ Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York: Rinehart & Company, 1959), p. 644; Howard S. Levie, “The Nature and Scope of the Armistice Agreement,” *American Journal of International Law*, Vol. 50 No. 4 (1956), pp. 880~881, 883; J. G. Starke, *Introduction to International Law*, 9th ed. (London: Butterworths, 1984), p. 546; 유병화, 『통일지향적 남북한관계의 법이론 연구』 (서울: 국토통일원, 1990), p. 12.

적 상태'가 성립하였다”고 한다.¹⁸

그러나 남북한 당국은 정전협정만으로는 항구적인 평화체제 혹은 공고한 평화 상태를 수립하기는 어렵다고 보는 듯하다. 1992년 2월 발효한 「남북사이의 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 남북기본합의서) 제5조가 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 규정한 데서 그러한 인식을 엿볼 수 있다. 다만 항구적인 평화체제 구축을 위해서 반드시 평화협정을 체결할 필요가 있는지 여부에 대해서는 남북한 간은 물론, 우리 사회 내부에서도 치열한 찬반양론이 존재한다. 설령 평화협정 체결의 필요성을 인정하는 경우에도 그 조건과 시기에 관해서 다양한 입장이 개진되고 있다.

2. 정전협정의 특성과 기능

주지하는 바와 같이 정전협정은 남북한, 미국, 중국 등 주요 교전자들 간에 있어 어느 일방의 완전한 승리를 확보하지 못한 상태에서 서둘러 체결되었다.¹⁹ 이는 정전의 성립에도 불구하고 전쟁 책임의 규명과 처리, 특히 전범의 처벌과 전쟁 피해에 대한 배상·보상 등의 문제가 제대로 다루어지지 못한 원인이 되었다.

정전협정은 태생적 제약과 한계를 안고 있기는 하지만 지금도 남북한, 미국, 중국 등 전쟁 당사자들을 법적으로 구속하는 유일한 국제 군사협정으로 존속하고 있다.²⁰ 정전협정 제62항의 법적 효과²¹로 인해 어느 일방의 무효화 내지 파기 선언에도 불구하고 계속해서 그 효력을 유지하도록 되어 있기 때문이다. 이에 따라 정전협정은 체결 후 지난 60여 년간 한반도에서—북한이 간헐적으로 대남 군사 도발을 감행하였고 심지어 정전협정의 무효화 내지 백지화 선언을 하기도 했지만—전쟁 재발을 억제하는 체제(mechanism)를 형성하는 한편, 한미 동맹과 더불어 남북한 간

¹⁸ 이근관, “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의,” 『서울대학교 법학』, 제49권 2호 (2008), p. 182. 고(故) 이한기 교수도 휴전에 관한 전통적 견해를 지지하면서도 휴전 기간이 장기화되는 경우에는 휴전의 복잡성과 그에 따라 발생하는 중대한 불합리를 고려하여 전쟁과 평화의 사이에 중간적인 법제도를 설정할 필요가 있다는 입장을 밝히고 있다. 이한기, 『국제법 강의』, 신정판 (서울: 박영사, 1997), p. 825.

¹⁹ 양영조 외, 『알아봅시다! 6·25전쟁사』, 제3권-고지쟁탈전과 휴전협정 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2005), p. 117.

²⁰ 제성호, “남북한의 정전협정 인식과 한국의 정책과제,” 『통일과 법률』, 제15호 (2013.8.), pp. 92, 97.

²¹ 제성호, “한반도 안보환경하에서 정전협정의 역할과 미래관리체제,” pp. 17~21.

에 전쟁 억제, 위기관리 및 평화 유지 기능을 나름대로 담당해 오고 있다.²²

3. 정전협정과 비무장지대 관할권

비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ)에 대한 관할권은 정전협정 제9항에 따라 군정위에 유보되어 있다. 또 정전협정 제17항²³에 따르면, 정전협정의 남측 집행자는 유엔군 사령관이다.

그동안 유엔군 사령부(유엔사)의 정전협정 관련 임무는 군정위를 통하거나 또는 유엔군 사령관이 각 구성군 및 작전사령관에게 하달하는 방식으로 수행되어 왔다. 그런데 1991년 3월 이래 북한의 군정위 무력화 전략에 따라 현재는 후자의 방식에 의해 이루어지고 있다. 그 결과 유엔사 측 군정위 또는 유엔군 사령관의 권한이 상대적으로 부각되게 되었다. 자연히 DMZ의 통과 또는 DMZ 내에서의 남북교류협력은 남북한이 자주적으로 할 수 있는 사안이 아니며, 유엔사의 입김이 상당한 정도로 작용할 수밖에 없는 것이 남북 관계의 현실이다.

다만 유엔군 사령관은 오래 전에 DMZ 매복 및 수색의 권한을 한국군에 넘겼고, 2000년과 2002년 두 차례에 걸쳐 DMZ를 관통하는 경의선 및 동해선 연결 등 제한된 남북교류협력을 뒷받침하기 위해 관리권(administration authority)을 우리 국방부에 이양한 바 있다.²⁴ 또한 2006년 11월 1일 판문점 공동경비구역(Joint Security Area: JSA) 경비 임무를 한국군으로 전환한 바 있다.²⁵

²² 정전협정의 4대 기능은 ① 정전의 확보, ② 전쟁 재발 억제, ③ 위기관리 기능, ④ 군사적 신뢰구축을 통한 평화체제로의 전환 준비 기능(이는 미래의 평화를 준비하는 부차적인 기능이다)이라고 할 수 있다. 앞의 셋은 과거 또는 현재, 그리고 마지막의 것은 정전협정의 미래와 관련 있는 기능이라고 할 수 있다. 위의 글, pp. 14~17. 또 정전협정의 일방 집행자인 주한 유엔군 사령부는 ① 정전협정의 유지 및 준수, ② 무력공격 격퇴 및 한국의 방위, ③ 유사시 전력의 제공, ④ 한반도 통일의 지원이라는 4가지 기능을 수행하고 있다. 이상철, 『한반도 정전체제』(서울: 한국국방연구원, 2012), pp. 94~97.

²³ 정전협정 제17항, “본 정전협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다. 적대 쌍방 사령관들은 각각 그들의 지휘 하에 있는 군대 내에서 일체의 필요한 조치와 방법을 취함으로써 그 모든 소속 부대 및 인원이 본 정전협정의 전체 규정을 철저히 준수하는 것을 보장한다. 적대 쌍방 사령관들은 호상 적극 협력하여 군사정전위원회 및 중립국감독위원회와 적극 협력함으로써 본 정전협정 전체 규정의 문구와 정신을 준수하도록 한다.”

²⁴ 한국군의 DMZ 관리권에 관해서는 제성호, “경의선철도 연결에 따른 법적 문제와 대책,” 『서울국제법연구』, 제7권 2호 (2000), pp. 21~24; 개성공업지구 법제연구회, 『개성공업지구 법제의 진화와 미래』, 경남대학교 극동문제연구소 북한연구시리즈 40 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2012), p. 245.

²⁵ 정경영, 『유엔사의 미래역할과 한국군과의 관계정립 방안』, pp. 35, 55~56; 제성호, “한반도 안보환경하에서 정전협정의 역할과 미래관리체제,” pp. 22~23.

4. 평화체제로의 전환 노력과 그 장애요소

그간 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환하기 위한 노력이 없었던 것은 아니다. 1954년 4월부터 6월까지 열린 제네바 정치회담²⁶과 1997년 12월부터 1999년 8월까지 열린 4자회담²⁷이 바로 그것이다. 하지만 아무런 성과도 없이 회담은 종결되었다. 이밖에도 2005년 9월 9·19 공동성명에 따라 ‘별도의 포럼(a separate forum)’을 통해 평화체제 전환문제를 논의하기로 하였지만, 북한 핵문제가 교착 상태에 있어 전혀 진전을 보지 못하고 있다.

항구적인 평화체제 구축을 위해서는 넘어야 할 산이 많이 있다. 첫째, 평화체제 전환 논의의 당사자(party) 문제와 관련해서 남북한이 현격한 입장 차이를 보이고 있다.²⁸ 남한은 직접 당사자인 남북한이 주된 협의의 주체가 되어야 한다고 보는 반면,²⁹ 북한은 당사자는 북한과 미국이 되어야 한다고 주장한다.³⁰ 둘째, 군사적 신뢰구축과 평화협정 체결 사이에서 우선순위 설정 문제에 관해서도 평행선을 달리고 있다. 남한은 ‘선 군사적 신뢰구축, 후 평화협정 체결(평화체제 전환)’을 주장하는 데 반해, 북한은 ‘선 평화협정 체결, 후 군사적 신뢰구축’을 주장한다. 셋째, 평화체제 전환 시 주한미군을 여하히 처리할 것인가 하는 것도 문제이다. 남한은 주한미군의 철수는 한반도 안보의 근간을 흔들으로써 평화를 공고히 하기보다는 평화를 위태롭게 할 수 있다고 본다. 따라서 평화체제 구축과 관련해서 주한미군 철수를 고려하지 않는다. 반면 북한은 주한미군 철수 없는 평화협정은 무의미하다고 본다. 넷째, 평화체제와 핵문제의 관계에 대해서도 남북한은 다른 생각을 갖고 있다. 남한은 기본적으로 양자의 연계에 반대한다. 반면 북한은 양자를 연계하려는 태도를 보이고 있다.³¹

항구적인 평화체제 구축 문제는 적당히 남북한의 입장을 혼합하는 방식으로 해

²⁶ 김명기, “한국군사정전협정 제60항에 관한 연구,” 『국제법학회논총』, 제25권 1·2호 합병호 (1980), pp. 55~72; 김명기, 『남북한 통일정책』 (서울: 국제문제연구소, 1995), pp. 38~43; 나종일, 『제네바 정치회담에 관한 연구』, 연구논문 시리즈 88-06 (성남: 일해연구소, 1988), pp. 1~34.

²⁷ 박영호·박종철, 『4자회담의 추진전략: 「분과위」 운영방안을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 1~49.

²⁸ 제성호, “남북한의 정전협정 인식과 한국의 정책과제,” pp. 47~48.

²⁹ 박영호, 『한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향』 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 46.

³⁰ 국토통일원, 『북한 최고인민회의 자료집 (제Ⅲ집: 4기 1차 회의 - 5기 7차 회의)』 (서울: 국토통일원, 1988), p. 858; 이상철, 『한반도 정전체제』, p. 186.

³¹ 제성호, “남북한의 정전협정 인식과 한국의 정책과제,” pp. 102~103.

결될 사안이 아니다. 국가의 생존과 안녕에 직결된 것이니만큼, 분명한 원칙을 가지고 접근해야 한다. 평화체제 문제에 관한 북한의 근본적인 태도 변화가 없을 경우, 우리가 바라는 평화체제 구축은 요원한 과제가 될 공산이 크다. 이런 입장에서 당분간 정전체제를 유지하면서 ‘작은 평화/불가침 합의’를 통해 ‘실질적인 평화(substantial peace)’ 증진을 위한 노력을 경주해 나가는 것이 현명한 접근자세라고 생각된다. 다시 말하면 평화협정 체결과 같은 ‘제도적 평화(institutional peace)’에 너무 집착하는 것은 현실성이 떨어진다고 하겠다.

IV. 유엔 동시 가입과 남북기본합의서 채택: 남북한 특수 관계의 제도화

1. 남북한 유엔 동시 가입과 국제사회에서 ‘2개의 한국’ 정립

한국은 1973년 「평화통일 외교정책에 관한 특별성명」 발표 이래 남북한 유엔 동시 가입을 추진해 왔다.³² 반면 북한은 고려연방제 하에서 단일의석 유엔 가입을 주장했다. 1991년 노태우 정부(제6공화국)는 1980년대 후반 북방정책의 성공적 추진을 바탕으로 “유엔 동시 가입이 한반도 평화와 동북아정세 안정에 기여할 수 있다는 계기가 될 수 있다”며 국제사회의 지지를 호소하였고, 마침내 국제적 공감대를 얻는데 성공하였다. 당시 북한은 국내외에서 반대 여론을 조성해 한국의 유엔 동시 가입 정책을 저지하려는 방해공작을 전개했으나 뜻을 이루지 못하였다.³³ 그리하여 남북한은 1991년 9월 17일 마침내 유엔에 나란히 동시 가입 할 수 있었다.³⁴ 이 같은 유엔 동시 가입이 갖는 의미는 무엇인가?

오늘날 국제사회에서 가장 중요하며 영향력을 갖는 국제기구는 두말할 것도 없이 유엔(United Nations: UN)이다. 유엔에 동시 가입했다는 것은 최소한 유엔에서는 2개의 국가로 정립되고 인정되고 있음을 의미한다. 왜냐하면 유엔 헌장 제4조

³² 국토통일원, 『남북대화 백서』 (서울: 국토통일원, 1988), pp. 453~457.

³³ 당시 북한은 남북한 유엔 동시 가입은 분단 고착화를 초래하는 반민족적 범죄라는 주장을 되풀이하였다. 하지만 중국과 구 소련이 거부권을 행사하지 않겠다는 입장을 시사함에 따라 1991년 5월 27일 “남북한 단일의석 가입 입장을 철회한다”고 공식 발표하기에 이른다. 북한의 유엔 동시 가입으로의 정책변경 배경에 관한 분석은 임용순, “남북한 유엔 동시 가입과 평화공존체제의 확립방안,” 한국공법학회, 『유엔가입과 통일의 공법 문제』 (서울: 한국공법학회, 1991), pp. 15~16.

³⁴ “<유엔가입 20주년> 다시 돌아보는 남북 동시가입,” 『연합뉴스』, 2011년 9월 15일자; “어제의 오늘: 1991년 남북한 유엔 동시 가입,” 『경향신문』, 2011년 9월 17일자.

1항에서는 국가만이 유엔에 가입할 수 있도록 명시하고 있기 때문이다.³⁵ 그러므로 유엔 동시 가입으로 인해 유엔 무대에서 2개의 한국, 곧 ‘2개의 한국(Two Koreas)’이 공식화되고 또 기정의 사실로 받아들여지게 되었다.

자연히 남북한은 유엔에서 상대방을 적어도 사실상의 국가로 인정, 대우할 수밖에 없게 되었다. 그에 따라 유엔에서 널리 통용되는 규범, 제도 및 관행을 따르고 상대방에 대해서도 이를 적용해야 할 의무를 지게 되었다. 호칭 면에서도 대한민국은 북한에 대해 북한(North Korea)이 아니라 조선민주주의인민공화국(Democratic People’s Republic of Korea: DPRK)으로 부르지 않으면 안 된다. 북한도 남한에 대해 마찬가지로의 의무를 진다.

그러나 남북한의 유엔 동시 가입 그 자체로 인해 남북 쌍방이 상대방에 대해 국가승인을 하는 효과가 발생하는 것은 아니다. 이는 유엔의 관행상 확립된 원칙이다. 이와 관련해서 리(Trygve Halvdan Lie) 유엔 사무총장은 일찍이 1950년 3월 8일 안전보장이사회(안보리) 의장에게 보낸 서한에 첨부된 「유엔 대표 문제의 법적 측면에 관한 비망록(Memorandum on the Legal Aspects of the Problem of Representation in the United Nations)」에서 특정국의 유엔 가입은 유엔 기관(안보리와 총회)의 집단적 행위이지만, 개별 회원국의 국가 승인은 일방적 행위로서 양자는 본질적으로 별개의 문제라고 분명하게 밝힌 바 있다.³⁶ 이 같은 입장은 지금도 유지되고 있다.³⁷ 실제로 남북한은 유엔 가입 이래 지금까지 상대방을 명시적이든 묵시적이든 정식의 국가로 승인한 적이 없다. 또 유엔이 남북한은 영원히 2개의 국가로 분열(disunion)되어 통일을 포기한 것으로 간주했다고 볼 수 없다. 다수의 유엔 회원국들이 남북한은 같은 민족으로서 분단국으로 존재함을 잘 인지하고 있기 때문이다.

³⁵ 유엔헌장 제4조 제1항은 “유엔의 회원국 지위는 이 헌장에 규정된 의무를 수락하고, 이러한 의무를 이행할 능력과 의사가 있다고 기구가 판단하는 그밖의 평화애호국 모두에 개방된다”고 규정하여 유엔 가입의 실제적 조건을 규정하고 있다. 그것은 ① 헌장상의 의무 수락, ② 헌장상 의무를 이행할 의사와 능력, ③ 평화 애호국(peace-loving state)일 것이다.

³⁶ 해당 부분은 History of Macedonia, <<http://www.historyofmacedonia.org/IndependentMacedonia/UN.html>> (검색일: 2015.4.4.) 참조. 이 비망록이 나오게 된 것은 1949년 유엔 총회에서 이스라엘의 가입이 승인되었을 때 이집트가 그에 반대함과 동시에 국가승인을 하지 않겠다는 점을 천명한 사실과 관련이 있다. 이병조·이중범, 『국제법신강』, 제9개정 보완수정판 (서울: 일조각, 2007), p. 128.

³⁷ 우리 헌법재판소도 92헌바6·26 결정과 93헌바34·35·36 결정 등에서 남북한의 유엔 동시 가입에도 불구하고 이로써 남한이 북한에 대해 국가승인을 한 것은 아니라는 입장을 취하고 있다. 이효원, 『통일법의 이해』 (서울: 박영사, 2014), p. 151.

2. 남북기본합의서 채택과 남북한 특수 관계 규정

노태우 정부는 북방정책의 성공적 추진을 바탕으로 유엔 가입을 실현함과 아울러 남북 관계 개선을 위해 다각적인 노력을 기울였다. 1990년 9월부터 남북고위급 회담을 개최하기 시작하였다. 6차에 걸친 고위급 회담을 통해 1992년 2월 19일 남북기본합의서를 발효시켰다.

남북기본합의서는 서문과 25개 조로 구성되어 있고, 화해·불가침과 교류·협력에 관한 내용을 포괄적으로 담고 있다. 남북기본합의서는 외형상 조약에 준하는 내용과 격식을 갖추고 있다. 그러나 우리 정부는 ‘국제법의 규율을 받을 의도’ 혹은 ‘국제법상 법적 효과를 창출할 의도’가 없는 상태에서³⁸ 채택되었기에 남북기본합의서는 국제법상 (국가 간의) 조약이 될 수 없다고 본다.³⁹ 그 대신 남북기본합의서의 성격에 대해 국제법적 강제력을 인정할 수 없는 신사협정(紳士協定, gentlemen’s agreement) 내지 일종의 공동선언에 준하는 것이라고 보고 있다.⁴⁰ 이런 입장에서 정부는 남북기본합의서 채택 과정에서 국회의 동의나 대통령의 비준이란 절차를 거치지 않았다. 단지 국회 보고와 대통령의 재가라는 절차를 밟았을 뿐이다.⁴¹ 또 후술하는 바와 같이 헌법 제6조⁴² 및 「법령 등 공포에 관한 법률」⁴³에서 정한 공포(公布)의 절차를 거치지 않고 정부 공고(公告)의 형식을 취하였다. 이 같은 절차의 선택은 남북기본합의서가 조약이 아니라는 것 또한 법적 구속력이 발생하지 않는다는 점을 강조하기 위한 조치로 이해할 수 있다.

³⁸ 이는 곧 국제법적 구속력을 갖는 ‘조약 체결의 의사(animus contrahendi)’ 부재를 의미하는 것이다.

³⁹ 통일원, “남북기본합의서의 법적 성격 검토,” 『1992년도 국정감사 요구자료 III -이부영 의원』 (1992), pp. 41~42.

⁴⁰ 법무부, “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 법적 성격,” 『보도자료』, 1992년 2월 17일; 법무부, 『통일법 기본자료(II)』 (과천: 법무부, 1994), pp. 53~54. 헌법재판소는 89헌마240 결정(1997년 1월 16일 선고), 98헌바63(2000년 7월 20일 선고) 등에서, 또한 대법원은 98두14525 판결(1999년 7월 20일 선고) 등에서 “... 이(남북기본합의서)는 한민족공동체 내부의 특수 관계를 바탕으로 한 당국 간의 합의로서 남북 당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하다”고 판단한 바 있다. 정인섭, 『한국 판례국제법』, 제2판 (서울: 홍문사, 2005), p. 141, 166; 이효원, 『통일법의 이해』, p. 133.

⁴¹ 위의 책, pp. 136~137; 제성호, 『남북한관계론』, p. 294.

⁴² 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다.

⁴³ 「법령 등 공포에 관한 법률」 제6조(조약)는 “조약 공포문의 전문에는 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 사실을 적고, 대통령이 서명한 후 대통령인을 찍고 그 공포일을 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다”고 명시하고 있다.

하지만 남북기본합의서가 민족통일의 방향을 향도하는 지침의 성격을 가지며, 남북한 최고 당국자들의 의지가 반영되어 있는 문건이라는 점을 부인할 수 없다. 또한 남북한이 모두 각기 내부적 절차를 거쳐 문본을 교환함으로써 남북기본합의서를 정식으로 발효시켰음을 기억해야 한다.⁴⁴ 이런 사실에 비추어 조약이나 신사협정이나 그 성격을 어떻게 규정하든 간에 남북기본합의서는 통일의 장전(章典)으로서 남과 북이 성실하게 이행해야 하는 규범적 문건이라 해도 무방할 것이다.

남북기본합의서의 정치적 의의로는 첫째, 통일을 결과가 아닌 ‘과정(process)’으로 전제하여 남북 관계 개선과 평화공존, 나아가 민족통일 추진의 기본 틀을 제시하고 있다는 점, 둘째, 남북 당사자 해결원칙에 따라 제3자의 개입이나 중재 없이 남북 당국 간의 공개적인 협의와 합의를 거쳐 채택·발효된 ‘최초의 공식적 합의문서’라는 점, 셋째, 남북 쌍방이 상대방의 정식 국호와 서명자의 직함을 명시함으로써 상대방의 실체를 인정하는 한편, 실천에 필요한 구체적인 내용과 절차를 포함시킴으로써 종래의 비정상적 관계를 정상적 관계로 전환하는 토대를 마련하였고, 넷째, 합의서의 내용대로 실천될 경우 북한의 남조선 해방전략과 남한의 남북통일론이 모두 수정·지양(止揚)됨으로써 평화적 통일과정이 촉진될 수 있다는 점을 들 수 있다.⁴⁵

남북기본합의서에서 두드러진 특징의 하나는 서문에서 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”라고 규정하고, 이어 본문 제1조에서 남과 북이 ‘서로 상대방의 체제를 인정하고 존중’할 것을 명시하고 있다는 점이다. 특수 관계라는 말은 분단 시절 서독이 처음 사용한 것이었다. 즉 1969년 빌리 브란트총리(Willy Brandt)가 동방정책(Ostpolitik)을 추진하기 하면서, 동서독 관계에 대해 ‘(민족) 내부의 특수 관계(Inter-se Beziehungen von besonderer Art)’라는 용어를 쓰기 시작했던 것이다.⁴⁶

⁴⁴ 남북기본합의서 제25조. 특기할 것은 남북한은 지금까지 남북기본합의서를 파기하거나 무효화시키는 선언을 한 바 없다는 점이다.

⁴⁵ 정세현, “「기본합의서」의 법적 성격과 정치적 의의,” 민족통일연구원, 『남북화해·협력시대, 우리의 좌표와 과제』, 세미나시리즈 92-01 (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 16~20; 통일원, 『남북기본합의서 해설』, pp. 17~20. 김명기 교수는 남북기본합의서의 체결 의의로 ① 단계적 통일 접근에의 합의, ② 자주적인 화해·협력단계의 규범 설정, ③ 평화정착과 통일촉진의 기틀 마련의 3가지를 들고 있다. 김명기, 『남북기본합의서 요론』, pp. 24~30; 김형기, “남북기본합의서의 역사적 의의와 회고,” 통일연구원, 『남북기본합의서』 20년, 역사적 의미 재조명, 남북기본합의서 20주년 기념 학술회의 (2012.2.17), pp. 10~12.

⁴⁶ Günter Schmid, *Die Deutschlandpolitik der Regierung, Brandt/Scheel* (tudV Buch, 1975), pp. 228~236; 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』 (서울: 통일원, 1993), p. 1.

남북기본합의서는 이 ‘특수 관계’ 용어를 차용함으로써 내독 관계의 성격 규정을 수용한 것이라고 볼 수 있다. 그것은 한마디로 말해서 남북 관계의 이중성을 내포한다고 하는 점이다. 남북한 특수 관계의 법적·정치적 함의는 대략 세 가지로 나누어 설명될 수 있다. 첫째, 북한은 국내법적으로 불법단체 내지 반국가단체로서의 지위를 갖지만, 동시에 평화통일을 위한 대화·협력의 동반자 혹은 민족 동반자로서의 지위도 갖는다. 사람에 따라선 전자를 안보의 대상, 후자를 통일의 대상으로 표현할 수도 있다. 둘째, 북한은 우리 헌법의 입장 또는 한국과의 직접적인 관계에서는 국가로 인정되지 않지만(이는 북한이 ‘지방당국’ 내지 ‘지방적 사실상의 정권’의 불과함을 의미한다), 곧 남북기본합의서 서문처럼 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 것’으로 관념되지만, 국제사회에서는 엄연히 별개의 주권국가로서 존재하며 행세하고 있다.⁴⁷ 한국은 이처럼 북한이 독립적인 국제법 주체로서 활동하는 특수한 지위를 인정할 수밖에 없다. 달리 말하면 한국은 북한에 대해 적어도 국제사회에서 ‘사실상의 국가(de facto state)’ 성격을 인정해야 한다.⁴⁸ 이 같은 논리는 북한의 경우에도 마찬가지로 타당하다. 셋째, 남북한 특수 관계는 통일 이전의 남북 관계에 타당하고 유효한 관계이다. 따라서 잠정성을 그 본질로 하며, 상호성, 대등성, 동태성 내지 점진적 발전성이라는 특징을 아울러 갖는다.⁴⁹

또한 남북한 특수 관계는 남북 관계의 이중성으로 인해 필연적으로 법 적용에 있어 다면성을 내포한다. ① 국내법적 측면(1민족 1국가), ② 국제법적 측면(1민족 2국가), ③ 통일법적(1민족 2체제) 혹은 남북합의서에 의한 규율의 측면이 그것이다. 따라서 남북 관계에서 발생하는 제반 법적문제의 해결은 이 같은 3중적 구조를 잘 이해하여, 복합적이고 다차원적 접근을 해야 한다.

요컨대 남북기본합의서에서 특수 관계라는 용어를 사용한 것은 분단의 ‘현실(사실상 2개의 정치 실체로 존재하는 사실)’과 통일지향성, 곧 둘을 하나로 만들려는 분단 극복 의지와 노력이라는 ‘명분’을 조화롭게 담아낸 예지라고 할 것이다.

3. 남북기본합의서와 남북한 특수 관계의 반영

남북기본합의서를 채택·발효시킨 후 남북한은 남북화해, 남북불가침 및 남북교

⁴⁷ 이효원, 『통일법의 이해』, p. 94.

⁴⁸ 남북한은 국제사회, 특히 유엔 무대에서 유엔 회원국 또는 주권국가 간의 관계에 서기 때문이다. 이동복, “남북기본합의서: 무엇이 문제인가,” 국민대 사회과학연구소, 『학술세미나 남북합의서 조인 이후의 과제와 해결방안』 (1992), p. 5.

⁴⁹ 제성호, 『남북한관계론』, pp. 39~44.

류협력 등 분야별 부속합의서와 화해, 군사 및 교류협력의 협의·추진을 각기 담당할 3개 공동위원회 구성·운영합의서를 채택하였다. 남북한은 이들 합의서를 채택할 때 ‘민족 내부의 특수 관계’를 반영하기 위해 여러 면에서 신경을 썼다.

첫째, 남북 쌍방은 당국 간 합의문건에서 상대방을 남과 북 혹은 남측과 북측으로 호칭하였다. 이는 남북 관계가 국제 관계가 아님을 강조하기 위한 표현이라고 볼 수 있다.

둘째, 남북 합의문건의 명칭을 국가 간에 사용되는 ‘조약’이나 ‘협정’이라 하지 않고 ‘합의서’로 표기하였다. 2000년 6월 남북정상회담 개최 후에는 선언, 합의문, 공동보도문, 잠정합의서 등의 표현도 등장하기 시작했다. 이들 합의문 역시 조약으로 체결하지 않겠다는 의사를 표시하는 외에도, 남북 관계가 국가 간의 관계가 아닌 ‘비국제적 특수 관계’를 반영하기 위해 의도적으로 선택된 명칭이라고 하겠다.

셋째, 남북합의문건 채택 과정에서 일반 조약 체결의 경우와는 다른 별도의 절차를 밟았다. 통상 조약 체결의 경우 정부대표(전권대표 또는 전권위원)의 임명, 전권위임장(full powers)의 수여, 정부대표의 서명, 대통령의 비준, 국회의 비준동의, 정부의 공포 등으로 진행되는 일련의 조약 체결절차를 거친다. 이 중 정부대표의 임명과 전권위임장 발급에는 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」이, 또 대통령의 비준과 국회의 비준동의에는 헌법의 관련 규정이 적용된다.

하지만 남북회담 대표 임명의 경우 애초부터 이들 법의 적용을 하지 않았고, 1970년대 초 이래 형성된 별도의 관행을 유지하였다. 즉 남북회담을 위한 정부대표의 임명과 신임장 수여, 회담대표의 서명, 대통령의 재가 등의 절차를 밟았는데, 이러한 절차는 그 어느 것 하나 법적 근거가 없이 이루어졌다. 다시 말하면 통치행위 내지 권력적 사실행위의 일환으로 이루어졌다. 남북기본합의서와 3개 부속합의서도 마찬가지였다.

넷째, 위에서 지적한 바와 같이 우리 정부는 남북기본합의서에 대해 ‘조약 제○호’로 공포하지 않았다. 그 대신 1992년 3월 6일 대통령공고 제118호로써 남북기본합의서를 관보 제12060호에 게재하였다. 즉 공포 대신 ‘공고’의 조치를 취했던 것이다. 사실 남북기본합의서는 공고의 대상이 아님에도 관보에 공고한 것이다.⁵⁰ 이는 남북기본합의서가 국제법상 법적 구속력을 갖는 조약으로 간주되는 것을 피하기 위한 의도적인 선택이었을 뿐만 아니라, 남북 관계의 특수성을 반영하기 위한 조치라고 평가할 수 있다.

⁵⁰ 이효원, 『통일법의 이해』, p. 142.

다섯째, 남북한은 남북합의서를 유엔 사무국에 ‘등록’하지 않았다. 이는 같은 분단국이었던 동서독의 선례를 따른 것으로 남북한 특수 관계를 반영하기 위한 조치라고 풀이할 수 있다.⁵¹

4. 남북기본합의서의 평가

남북기본합의서와 3개의 부속합의서는 1971년 남북대화가 시작된 이래 44년 동안에 있어 가장 내용이 충실하고 완성도가 높은 합의서였다. 그러나 북한의 이행·실천 의지 부족으로 빈 껍데기처럼 형해화(形骸化)된 것이 금일의 현실이다. 다만 남북기본합의서의 내용 일부는 2000년 6월 채택된 6·15 남북공동선언, 일련의 남북장관급회담 결과물인 공동보도문, 2007년 10·4 남북정상선언 등에 반영되어 있을 뿐이다.⁵²

그럼에도 불구하고 남북기본합의서는 바람직한 남북 관계의 전형,⁵³ 즉 남북 관계가 어느 한쪽에 치우치는 방식이 아니라, 정치·경제·사회·문화 및 인도 등 모든 분야에서 균형 있게 병행, 발전해 나가야 한다는, 대북·통일정책 혹은 남북 관계 발전의 방향을 제시하고 있다는 점에서 그 향도적 가치는 매우 크다. 앞으로도 남북기본합의서는 남북 당국 간에 체결되는 합의문건의 정신적 바탕으로, 또한 올바른 남북 관계 개선의 바로미터로서 기능할 것으로 보인다.

V. 남북 관계의 제도화·규범화로의 진행

1. 4대 남북정협합의서와 민족내부거래의 제도화

남북기본합의서는 그 화려한 내용에도 불구하고 이행·실천되지 못함으로써 남북 관계의 제도화를 이룩하지는 못하였다. 그러나 8년이 지난 후인 2000년 6월

⁵¹ 제성호, 『남북한관계론』, p. 50.

⁵² 지면관계상 6·15 공동선언, 남북장관급회담 공동보도문, 10·4 남북정상선언의 정치적 의의와 남북 관계에 미친 영향에 관한 자세한 설명은 약하기로 한다(이들에 관해서는 위의 책, pp. 259~274 참조). 다만 여기서는 6·15 남북공동선언의 역사적·법적 의의로서 분단 반세기만에 최초로 열린 남북정상회담에서 도출된 결과물이라는 점과 함께 동 합의문이 후술하는 바와 같이 남북 관계의 제도화 및 규범화를 촉진하였다는 점을 지적하기로 한다.

⁵³ 박종철, “남북기본합의서 체제의 평가와 유산: 향후 대북정책의 시사점,” 통일연구원, 『「남북기본합의서」 20년, 역사적 의미 재조명』, 남북기본합의서 20주년 기념 학술회의 (2012.2.17.), p. 26 참조.

1차 평양 남북정상회담이 개최된 후에 조금씩 실마리가 풀리기 시작했다. 그 단초는 6·15 남북공동선언 채택 이후 남북경제교류를 뒷받침하기 위해 이른바 4대 남북경협합의서의 성안에서 찾을 수 있다.

4대 남북경협합의서란 투자보장합의서, 이중과세방지합의서, 청산결제합의서, 사상분쟁해결합의서를 말한다.⁵⁴ 이들 남북경협합의서에서는 하나같이 서문에서 “남과 북은 2000년 6월 15일에 발표된 역사적인 남북공동선언에 따라 진행되는 경제교류와 협력이 나라와 나라사이가 아닌 민족내부의 거래임을 확인하고”라고 명시하고 있다. 이는 남북기본합의서 서문의 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”라는 표현을 남북경협 부문에서 구현한 것이라고 볼 수 있다.

이 민족내부거래⁵⁵ 규정은 남북교역이나 대북투자가 내국성 혹은 비국제성을 갖는다는 점을 천명한 것이다. 즉 국경을 넘는 경제활동이 아니라는 것이다. 군사분계선을 넘나드는 물자와 자본이 비국제적인 경험, 곧 국제무역이나 국제투자로 간주되지 않을 경우, 관세가 부과되지 않으며 또한 적어도 외국기업에 비해 불리하지 않은 대우(특히 세금 혜택)가 부여될 것이다.

민족내부거래 규정이 갖는 또 다른 함의는 남북교역이나 대북투자에 관한 남측과 북측의 거래 당사자 간의 합의는 기본적으로 계약의 성질을 가지며,⁵⁶ 여기에는 사적 자치(私的自治)의 원칙과 더불어 계약법의 원리가 적용된다는 점이다. 남북한의 경제질서가 상이하고 상거래의 안전과 투자보호가 충분히 보장되지 않은 상태이기 때문에 정부 당국 간의 보증과 지원이 절대로 필요하다. 이런 배경에서 전술한 4대 남북경협합의서가 채택되기에 이른 것이다.

특기할 것은 민족내부거래 규정은 우리 정부가 북한 측을 설득해서 결국 삽입

⁵⁴ 2000년 12월 16일 평양에서 열린 제4차 남북장관급회담에서 양측 수석대표는 위 4개 합의서에 정식 서명하였다. 우리 정부는 이들 합의서를 조약에 준하여 처리하기로 최종방침을 확정하고 북한 측을 설득하기 시작했다. 우여곡절 끝에 2003년 6월 30일 4대 남북경협합의서가 국회의 비준동의(남북경협합의서 체결동의안의 본회의 통과)를 얻었고, 8월 20일 판문점에서 문본 교환의 절차를 거쳐 정식으로 발효하게 되었다. 북한도 2003년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회에서 4대 남북경협합의서 채택을 ‘통과(비준 또는 ‘승인’에 해당) 시키는 법적 절차를 완료하였다. 통일부, 『업무현황 보고』, 2003년도 국정감사 보고자료(2003.10.7.), p. 49; 이상훈, “남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰,” 『법제』, 12월호 (2003), pp. 67~68; 제성호, “4대 남북경협합의서의 주요 내용과 법적 후속조치,” 『통상법률』, 제59호 (2004), pp. 206~207.

⁵⁵ 민족내부거래와 유사한 표현으로는 민족 내부교류이다. 이 용어는 남북기본합의서 제15조에 처음 명시되었고, 또 1992년 9월 채택된 남북교류협력 부속합의서 제1조에서도 사용되었다.

⁵⁶ 지봉도, “「남북관계발전기본법」의 제정 의미와 향후 과제,” 『극동문제』, 통권 제309호 (2004), pp. 27~28; 이규창, “「남북관계 발전에 관한 법률」의 분석과 평가: 남북한 특수관계 및 남북합의서 관련 조항을 중심으로,” 『법조』, 통권 제599호 (2006), pp. 172~173.

에 성공하였는데, 이는 북한 진출 기업들의 요구가 반영된 것이라는 점이다. 기업들은 무엇보다도 이중과세방지합의서를 과거와 같이 신사협정으로 채택할 경우 이중과세 방지라는 합의서 체결의 목적 및 효과를 거둘 수 없다는 지적을 해 왔던 터였다. 다행히 지금까지도 이중과세방지합의서는 남북한 간에 그 어떤 합의서보다도 잘 적용되고 있다. 제도화와 실효성이 충분히 확보되고 있는 셈이다. 그러나 안타깝게도 나머지 3개 합의서, 즉 투자보장합의서, 청산결제합의서, 상사분쟁해결합의서는 합의서만 존재할 뿐 아직까지도 실효성을 담보하지 못하고 있다.

한편 남북교역 및 대북투자의 민족내부거래성은 국내법에서도 반영되었다. 2005년 12월에 제정된 「남북관계 발전에 관한 법률」 제3조 제2항⁵⁷과 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제5조⁵⁸가 그것이다.

2. 남북회담의 법적 뒷받침

전술한 바와 같이 2000년 이전에는 남북 관계가 주로 통치행위 차원에서 운영되었다. 특히 남북회담 개최 및 남북회담 대표의 임명에 관한 법적 근거가 존재하지 않은 상태에서 남북회담이 개최되었던 것이다. 그러나 2000년 남북공동선언 채택 직후부터 남북회담 운영 및 관련 공무원의 파견에 대한 법제화·규범화의 필요성이 강조되게 되었다. 이와 관련해서 2000년부터 정부 내에서는 이른바 「남북관계기본법」의 제정문제가 논의되기 시작했다. 이러한 법적 논의와 검토는 결국 2005년 12월 제정된 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 남북관계발전법)의 토대가 되었다.

남북관계발전법 제3장에서는 남북회담대표 등의 임명절차 등에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 그 주요내용은 다음과 같다.

남북회담대표는 원칙적으로 통일부장관이 된다(제15조 제2항). 그러나 북한과 중요사항에 관하여 교섭 또는 회담에 참석하거나 중요한 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 남북회담대표는 대통령이 임명한다. 다만 이 경우에는 통일부장관이 관계기관의 장과 협의한 후 제청하고 국무총리를 거쳐야 한다(제15조 제1항). 앞의 두 경우를 제외한 남북회담대표는 통일부장관이 임명한다(제15조 제3항).

⁵⁷ 남북관계 발전에 관한 법률 제3조(남한과 북한의 관계) 제2항은 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”고 규정하고 있다.

⁵⁸ 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제5조(민족내부거래)는 “남북한 간의 거래는 민족내부 거래로서 협정에 따른 국가 간의 거래로 보지 아니 한다”고 규정하고 있다.

정부는 남북관계의 발전을 위하여 필요한 경우 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무하도록 할 수 있다(제16조 제1항). 남북관계발전기본법에 의하지 아니하고는 누구든지 정부를 대표하여 ① 북한과의 교섭 또는 회담, ② 북한의 주요 의식 참석, ③ 북한에 정부의 입장과 인식 전달, ④ 남북합의서에 서명 또는 가서명을 할 수 없다(제17조).

통일부장관은 남북회담대표 및 북한 지역 파견 공무원의 임무수행, 남북회담 운영에 관하여 필요한 지휘·감독을 한다(제18조 제1항). 남북회담대표 및 북한 지역 파견 공무원의 임무수행, 남북회담 운영 등에 관한 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제18조 제2항).⁵⁹

상기 남북관계발전법 규정에 따라 동법 시행령이 제정되었다. 남북관계발전법 시행령에서는 정부의 지침에 따른 임무수행(제13조), 남북회담대표 등에 대한 지원(제14조), 신입장 발급(제15조), 대북특별사절 등의 임기(제16조), 남북회담의 운영 등을 위한 협의(제17조), 공무원의 북한지역 파견(제18조), 북한지역의 파견 근무기간 등(제19조)에 관해 규정하고 있다. 그리고 남북관계발전법 시행세칙에서는 남북회담대표 등의 임명장 등(제2조), 신입장의 발급(제3조), 남북회담관련 입장발표 및 대변인 지정(제4조)을 명시하고 있다. 이로써 남북회담은 법적 근거와 제도적 토대 위에서 안정적으로 운영될 수 있게 되었다.

3. 남북합의서의 국내적 수용 및 법적 효력 부여

4대 남북경협합의서 외에도 남북 당국 간의 합의서가 정치적 신사협정 내지 공동선언으로 채택될 경우 남북 관계의 안정성이 떨어질 뿐만 아니라 국내적으로 아무런 법적 효과도 갖지 못할 수 있다. 이 경우 남북교류협력에 대한 정부의 지원이나 편의 제공 등이 법적·제도적 뒷받침 없이 행해지게 되며, 따라서 얼마든지 정책에 의해 좌우될 소지가 있다. 자연히 예측가능성도 떨어지게 된다. 이러한 점을 감안해서 남북합의서에 대해 법적 효력을 부여하는 것이 필요하다는 의견이 제시되어 왔다. 정부는 이러한 의견과 지적을 수용하여 남북관계발전법 제정 시 해당 규정을 삽입하게 되었다.

남북관계발전법 제21조와 제22조에서는 남북합의서 체결에 관한 일반규정을 두고 있다. 전체적으로 볼 때 남북합의서의 체결·비준과 공포에 관한 규정들은 조

⁵⁹ 이규창, “「남북관계 발전에 관한 법률」의 분석과 평가: 남북한 특수관계 및 남북합의서 관련 조항을 중심으로,” pp. 178~179.

약의 그것에 준하도록 하고 있다. 먼저 대통령이 남북합의서를 체결·비준하도록 규정하고 있는 조항(제21조 제1항)은 대통령이 조약을 체결·비준하도록 규정하고 있는 헌법 제73조를, 대통령이 남북합의서를 비준하기에 앞서 국무회의의 심의를 거치도록 규정하고 있는 조항(제21조 제2항)은 조약안에 대해 국무회의의 심의를 거치도록 규정하고 있는 헌법 제89조 제3호, 그리고 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 또는 입법사항에 관한 남북합의서의 체결·비준에 대해 국회의 동의를 규정하고 있는 조항(제21조 제3항)은 일정한 조약의 체결·비준에 대한 국회 동의를 규정하고 헌법 제60조 제1항을 따른 것으로 볼 수 있다.⁶⁰

「법령 등 공포에 관한 법률」 제11조에 따라 조약은 관보에 게재함으로써 공포해야 하고, 동 법률 제6조에 따라 조약공포문의 전문에는 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 뜻을 기재하고, 대통령이 서명한 후 대통령인을 압날하고 그 일자리를 명기하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서해야 한다.⁶¹ 남북관계발전법도 역시 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서의 공포를 「법령 등 공포에 관한 법률」의 규정에 따르도록 하고 있다(제22조).⁶²

2015년 4월 말 현재 남북관계발전법 제22조에 의거하여 「법령 등 공포에 관한 법률」에 따라 공포한 남북합의서, 곧 국회의 동의 또는 국무회의의 심의를 거친 남북합의서는 총 23건이다. 정부는 이들 남북합의서를 조약이라 칭하지 않고, 「남북사이의합의서 제○○호」(2007년 이전) 또는 「남북합의서 제○○호」(2007년 이후)로 공포하고 있다.⁶³

⁶⁰ 위의 글, pp. 179~180.

⁶¹ 제성호, “남북합의서에 대한 국내법적 효력부여 문제,” 『법조』, 통권 제571호 (2004), pp. 65, 86.

⁶² 이규창, “「남북관계 발전에 관한 법률」의 분석과 평가: 남북한 특수관계 및 남북합의서 관련 조항을 중심으로,” p. 180.

⁶³ 상기 23건의 합의서 중 남북사이의합의서 제1호 내지 제13호는 모두 국회의 동의를 받았다. 이들을 열거하면, ① 남북 사이의 투자보장에 관한 합의서(2003.8.23. 관보 제15479호 게재), ② 남북 사이의 소득에 대한 이중과세방지에 관한 합의서(2003.8.23. 관보 제15479호 게재), ③ 남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서(2003.8.23. 관보 제15479호 게재), ④ 남북사이의 청산결제에 관한 합의서(2003.8.23. 관보 제15479호 게재), ⑤ 개성공업지구 통관에 관한 합의서(2005.8.8. 관보 16059호 게재), ⑥ 개성공업지구 검역에 관한 합의서(2005.8.8. 관보 16059호 게재), ⑦ 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(2005.8.8. 관보 16059호 게재), ⑧ 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서(2005.8.8. 관보 16059호 게재), ⑨ 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서(2005.8.8. 관보 16059호 게재), ⑩ 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서(2005.8.8. 관보 16059호 게재), ⑪ 남북해운합의서(2005.8.8. 관보 16059호 게재), ⑫ 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서(2005.8.8. 관보 16059호 게재), ⑬ 개성공업지구 통신에 관한 합의서(2005.8.8. 관보 16059호 게재)이다. 이후 남북사이의합의서 제14호와 남북합의서 제15호 내지 제23호는 국무회의의 심의 절차만 거쳤다. 이들을 열거하면, ① 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서의 수정·보충합의서(2006.3.21. 국무회의의 심의,

4. 개성공단의 확대·발전을 위한 입법적 뒷받침

남북교류협력을 촉진하기 위한 사항을 규정하기 위하여 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 남북교류협력법)이 제정되었다. 같은 날 남북교류협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 규정하기 위해 「남북협력기금법」이 제정되었다. 특히 남북교류협력법에 근거해 다수의 고시 내지 규정이 완비되어 남북교류협력을 제도적으로 뒷받침하고 있다. 2000년대 중반까지는 남북교류협력법과 남북협력기금법, 이 양대 법령을 기초로 해서 남북교역과 대북투자가 체계적으로 실시되어 왔다.

그런데 2000년 1차 남북정상회담이 열린 이후 개성공단 건설이 본격 추진되었다. 현재 남북 관계가 경색국면에서 탈피하지 못하고 있고, 또 개성공단 개발이 ‘가다 서다’를 반복하고 있기는 하지만, 그럼에도 불구하고 개성공단 조성이 초보적인 민족경제공동체 형성의 주춧돌 역할을 하고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

개성공단의 건설 및 조성 사업에 적용되는 준거법에는 ① 남북합의서, ② 북한법, ③ 남한법, ④ 개성공업지구관리위원회 규정 등을 들 수 있다. 첫째, 남북합의서로는 현대아산과 북한 측 당사자인 조선아시아태평양평화위원회(아태) 및 민족경제협력연합회(민경련) 간에 체결된 「개성공업지구 건설운영에 관한 합의서」와 이를 남북 당국 간 차원에서 지원하기 위해 체결한 일련의 합의서, 즉 「개성공업지구 출입·체류합의서», 「개성공업지구 통신합의서», 「개성공업지구 통관합의서», 「개성공업지구 검역합의서」가 있다. 둘째, 북한법으로는 개성공업지구법과 그 하위규정, 기타 관련 세칙,⁶⁴ 북남경제협력법 등을 들 수 있다. 셋째, 남한법으

2006.5.2. 관보 제16246호 게재), ② 남북간 식량차관 제공에 관한 합의서(2007.5.8. 국무회의 심의, 2007.5.22. 관보 제16510호 게재), ③ 남북간 경공업 및 지하자원개발협력에 관한 합의서 및 동 합의서의 수정 보충합의서(2007.5.8. 국무회의 심의, 2007.5.22. 관보 제16510호 게재), ④ 노무현 대통령의 평양 방문에 관한 남북합의서(2007.8.14. 국무회의 심의, 2007.8.21. 관보 제16571호 게재), ⑤ 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(2007.10.30. 국무회의 심의, 2007.11.8. 관보 제16624호 게재), ⑥ 서해 평화협력특별지대추진위원회 구성·운영에 관한 합의서(2007.11.23. 국무회의 심의, 2007.12.6. 관보 제16644호 게재), ⑦ 남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(2007.11.23. 국무회의 심의, 2007.12.6. 관보 제16644호 게재), ⑧ 제1차 남북농업협력 실무접촉합의서(2007.12.11. 국무회의 심의, 2007.12.24. 관보 제16655호 게재), ⑨ 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 이행을 위한 남북국방장관회담 합의서(2007.12.18. 국무회의 심의, 2008.1.8. 관보 제16664호 게재), ⑩ 남북도로협력분과위원회 제1차 실무접촉 합의서(2007.12.18. 국무회의 심의, 2008.1.8. 관보 제16664호 게재)이다. <<http://gwanbo.korea.go.kr>>.

⁶⁴ 윤대규, “개성공업지구 관련 법규의 문제점과 개선방향,” 『북한법연구』, 제8호 (2005), pp. 287~313; 유옥, “개성공단법제의 현황과 과제,” 『북한법연구』, 제8호 (2005), pp. 315~335; 개성공업지구 법제연구회, 『개성공업지구 법제의 진화와 미래』, pp. 63~336 참조.

로는 남북교류협력법과 남북협력기금법이 대표적인 것이었는데, 이것만으로 부족하여 우리 정부는 2007년 5월 25일 「개성공업지구 지원에 관한 법률」(이하 개성공업지구지원법이라고 함)을 제정하였다.

개성공업지구지원법에서는 ① 개성공업지구 개발에 대한 지원(자금지원, 도로·용수·철도·통신·전기 등 기반시설 지원, 비용부담·시설지원, 제6조), ② 중소기업창업 및 진흥기금의 지원(제7조), ③ 산업안전보건 및 산업재해예방을 위한 지원(제8조), ④ 환경보전을 위한 행정적·재정적 지원(제9조), ⑤ 에너지이용 합리화를 위한 지원(제10조), ⑥ 남북협력기금의 지원 또는 용자(제11조), ⑦ 외국인투자기업에 대한 특례(제11조의 2), ⑧ 인력·기술개발, 교육훈련, 경영혁신 및 안정, 수출촉진 등을 위한 기업지원제도의 적용(제12조), ⑨ 개성공업지구 투자기업의 경영정상화 지원(제12조의 2), ⑩ 개성공업지구 투자기업에 대한 자금, 곧 남북협력기금이나 중소기업창업 및 진흥기금 지원(제12조의 3), ⑪ 개성공업지구 투자기업의 이전 또는 대체생산시설 설치에 대한 자금지원(제12조의 4), ⑫ 개성공단 현지기업과 이에 고용된 근로자에 대한 사회보험 및 근로조건 관련 법률의 적용(제13조 및 제15조), ⑬ 조세 감면(제16조), ⑭ 왕래와 교역의 특례, 특히 절차 간소화 또는 방문승인절차의 면제에 관한 특례(제17조)에 관하여 자세하게 규정하고 있다. 이 밖에도 개성공업지구 관리기관에 대해 법인으로서의 능력 인정과 개성공업지구 관리기관의 남한 내 사무소 설치(제18조), 개성공업지구지원재단의 설립, 사업 및 운영(제19조)에 관해 규정하고 있다. 이로써 개성공단의 안정적 발전을 위한 국내법적 지원은 상당 정도 완비되었다고 볼 수 있다.

5. 남북 관계 발전 및 통일정책의 체계적 추진을 위한 기본계획 수립

남북관계발전법 제13조는 정부로 하여금 남북 관계 발전에 관하여 필요한 사항을 준비하고 실행하도록 기본계획 및 시행계획의 수립과 더불어 그러한 계획에 포함된 내용 및 국회에 대한 보고를 명시하고 있다. 이는 남북관계발전법이 남북 관계 발전에 관한 기본법으로서의 위상을 갖추도록 하는 한편, 기본계획에 근거한 대북정책의 일관성과 예측성을 제고한다는 점에서 매우 의미 있는 조치라고 볼 수 있다. 더욱이 동법이 밝히고 있는 기본원칙이 정하는 투명과 신뢰의 원칙을 고려할 때 기본계획은 물론 연도별 시행계획의 국회보고를 의무화 하고 있는 것은 대북·통일정책이 갖는 특수성과 함께 국민적 합의에 기초한 대북·통일정책 추진의 필요성을 감안할 때 매우 전향적이고 바람직한 것이라고 평가할 수 있을 것

이다.⁶⁵

2000년대 중반 이후 전문가들 사이에서 여타 분야의 대북 및 통일정책 추진과 정에서도 기본계획 수립의 필요성이 지적되었다. 이에 따라 「남북 이산가족 생사 확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(약칭 이산가족법) 제5조에서 ‘남북 이산가족교류 촉진 기본계획’의 수립을 명시하고 있다. 또한 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제4조의 3에서 북한이탈주민 대책협의회 심의를 거쳐 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 이 밖에도 통일교육지원법 제4조에서 통일교육을 효율적으로 추진하기 위한 통일교육기본계획의 수립을 명시하고 있다.⁶⁶

VI. 통일청사진 등에 관한 담론 활성화: 통일헌장, 통일방안, 통일헌법 등

2015년은 광복 70년, 분단 70년이 되는 역사적이고도 상징적인 해이다. 이러한 뜻깊은 해를 맞이하여 분단의 고통이 더 이상 지속되어서는 안 되며, 국민적 통일 의지를 재확인·고양해야 한다는 정치·사회적 요구가 분출하고 있다. 이와 관련해서 ① 통일헌장의 제정, ② 정부 통일방안(민족공동체통일방안)의 수정·보완, ③ 통일청사진 내지 통일비전의 제시, ④ 통일헌법의 마련 등에 관해서 다양한 논의가 진행되고 있다. 원칙적으로 이 같은 통일담론의 활성화는 긍정적이다. 그간 우리 사회에서 청소년의 통일 무관심이 고조되어 왔고, 상당수 국민이 북한의 핵무장과 대남 강경노선 등을 지켜보면서 통일유보론 내지 통일이피론을 표출해 왔다고 볼 수 있기 때문이다. 통일담론의 활성화는 이러한 사회적 분위기를 일소하는데 도움을 줄 것으로 기대된다.

두말할 것도 없이 통일의 최우선적 조건은 통일 의지다. 도무지 통일할 생각이 없다면, 아무리 그런 조건이 형성되더라도 통일을 결코 이룩할 수는 없는 일이다. 이런 시각에서 우리 사회가 통일헌장의 제정, 통일방안의 수정·보완, 통일청사진의 제시를 백안시해서는 안 될 것이다. 이들은 통일 의지를 고취하고 국민적 통일 역량을 결집하는 데 중요한 계기가 될 수 있다고 본다.

⁶⁵ 국회 통일외교통상위원회 수석전문위원, 『남북관계발전기본법안(임채정의원 등 125인 발의) 검토보고서』(서울: 국회 통일외교통상위원회, 2004), p. 16.

⁶⁶ 이효원, 『통일법의 이해』, pp. 234~245 참조.

다른 한편 통일문제는 엄연히 북한이란 상대가 있는 문제이다. 현재 북한이 박근혜 정부에 대해 ‘흡수통일정책’을 추진하고 있다고 맹비난하는 상황에서 새로운 통일헌장이나 통일청사진을 제시한다고 해서 당장 남북 관계가 개선된다는 보장도 없다. 통일방안의 수정·보완도 마찬가지다. 그런 점에서 통일헌장이나 통일청사진을 내부적으로 준비하더라도 그 발표를 서두르는 것은 바람직하지 않다. 현 단계에서는 남북 간에 끊어진 대화 채널의 복원과 신뢰회복에 더욱 노력을 경주하는 것이 타당하다고 하겠다.

통일헌장이나 통일청사진의 마련, 통일방안의 수정·보완 방안의 준비에 있어서 가장 중요한 것은 충분한 공론화 과정을 거쳐 국민적 합의를 이룩하는 일이다. 내용 구성도 중요하지만, 그보다는 남북 관계 현실 고려, 충분한 공론화 및 국민적 합의의 도출, 균형감각, 신중함을 두루 갖추으로써 통일에 대한 국민적 관심을 환기시키고, 남북 관계 개선을 견인할 수 있도록 하는 것이 더욱 필요하다. 요컨대 절차적·민주적 정당성 확보와 실효성의 담보를 위해 다각적인 노력을 기울여야 한다.

VII. 결어

본고에서는 광복 70년 분단 70년을 맞이하는 현 시점에서 남북 관계의 법적 위상 혹은 남북 관계에 대한 법적 규율의 현주소를 간단히 조망해 보았다. 전체적으로 볼 때 남북 관계는 ‘통치행위 차원의 접근에서 법규범적 접근, 비제도화에서 제도화, 불투명 및 불안정에서 투명성·안정성 제고의 방향으로 진전되어 왔다고 볼 수 있다. 이 같은 일반론을 기초로 하여 위에서 고찰한 바를 요약·정리하면 다음과 같다.

첫째, 남북한은 여전히 분단국으로 존재하고 있다. 이 같은 존재양식은 통일의 근거 및 당위성을 제공해 준다.

둘째, 남북 관계는 현재 공고한 평화체제가 아닌 정전체제 하에 있다. 그럼에도 정전체제는 일정 부분 전쟁 억제 및 제한된 평화 유지 기능을 담당하고 있다. 정전협정상 DMZ에 대한 관할권은 군정위 또는 적대 쌍방사령관들에 유보되어 있다. 1991년 이래 북한의 군정위 무력화 전략에 따라 유엔사 측 군정위 또는 유엔군 사령관의 권한이 부각되고 있다. 자연히 DMZ의 통과 또는 DMZ 내에서의 남북 교류협력에는 유엔군 사령부의 입김이 작용할 수밖에 없다.

한반도 평화체제 구축은 정전체제의 기능 및 특성을 감안하면서 ‘실질적 평화’를 만들어 가는 방향에서 추진하는 것이 타당하다. 군사적 신뢰구축의 과정을 생략하고 ‘제도적 평화’에 집착하는 것은 한반도 안보구조를 뒤흔들 위험이 있다.

셋째, 남북 관계는 ‘민족 내부의 (비국제적) 특수 관계’이다. 남북한 특수 관계는 남북 관계의 이중성으로 인해 법적용에 있어 필연적으로 다면성을 내포한다. ① 국내법적 측면, ② 국제법적 측면, ③ 통일법적 측면이 그것이다. 따라서 남북 관계에서 발생하는 제반 법적문제의 해결은 이 같은 3중적 구조를 잘 이해하고, 복합적이고 다차원적 접근을 해야 한다.

넷째, 2000년 1차 남북정상회담 개최 이후 남북 관계의 규범화·제도화가 어느 정도 진행되고 있다. 4대 남북합의서에 의해 민족내부거래가 인정, 제도화되었고, 남북회담의 국내법적 뒷받침, 남북합의서에 대한 국내법적 효력 부여 등이 이루어졌다. 더불어 남북 관계 발전 및 통일정책의 체계적 추진을 위한 기본계획 수립이 제도화됨에 따라 대북 및 통일정책이 투명성, 안정성과 지속성을 갖게 되었다. 이 밖에 민족경제공동체 형성 차원에서 추진되는 개성공단 건설 등 남북경협의 확대·발전을 위한 입법적 뒷받침도 진행되고 있다.

다섯째, 통일청사진을 제시하는 것은 통일 의지를 고취하고 국민적 통일역량을 결집하는 데 이바지할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 다만 충분한 공론화 및 국민적 합의 도출이 필요하며, 북한의 입장 내지 반응도 감안해 가면서 적절한 시점에서 발표하는 것이 바람직하다.

■ 접수: 4월 17일 ■ 심사: 5월 13일 ■ 채택: 6월 9일

참고문헌

1. 단행본

- 개성공업지구 법제연구회. 『개성공업지구 법제의 진화와 미래』. 북한연구시리즈 40. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2012.
- 국토통일원. 『북한 최고인민회의 자료집 (제Ⅲ집: 4기 1차 회의 - 5기 7차 회의)』. 서울: 국토통일원, 1988.
- 국회 통일외교통상위원회 수석전문위원. 『남북관계발전기본법안(임채정의원 등 125인 발의) 검토보고서』. 서울: 국회 통일외교통상위원회, 2004.9.
- 김명기. 『남북기본합의서 요론』. 서울: 국제문제연구소, 1992.
- _____. 『남북한 통일정책』. 서울: 국제문제연구소, 1995.
- 박영호. 『한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 박영호·박종철. 『4자회담의 추진전략: 「분과위」 운영방안을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 법무부. 『통일법 기본자료(Ⅱ)』. 과천: 법무부, 1994.
- 유병화. 『통일지향적 남북한관계의 법이론 연구』. 서울: 국토통일원, 1990.
- 이상철. 『한반도 정전체제』. 서울: 한국국방연구원, 2012.
- 이한기. 『국제법강의』. 신정판. 서울: 박영사, 1997.
- 이효원. 『통일법의 이해』. 서울: 박영사, 2014.
- 정인섭. 『한국 판례국제법』. 제2판. 서울: 홍문사, 2005.
- 제성호. 『남북한관계론』. 파주: 집문당, 2010.
- _____. 『한반도 평화체제의 모색: 법규범적 측면을 중심으로』. 서울: 지평서원, 2000.
- 통일부. 『업무현황 보고』. 2003년도 국정감사 보고자료 (2003.10.7.).
- 통일원. 『남북기본합의서 해설』. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 『동서독 교류협력 사례집』. 서울: 통일원, 1993.
- Schmid, Günter. *Die Deutschlandpolitik der Regierung*. Brandt/Scheel. tudV Buch, 1975.
- Starke, J. G. *Introduction to International Law*. (9th ed.) London: Butterworths, 1984.
- Stone, Julius. *Legal Controls of International Conflict*. New York: Rinehart & Company, 1959.

2. 논문

- 김명기. “한국군사정전협정 제60항에 관한 연구.” 『국제법학회논총』. 제25권 1·2호 합병호 (대한국제법학회), 1980.
- 김형기. “남북기본합의서의 역사적 의의와 회고.” 『남북기본합의서』 20년, 역사적 의미 재조명』. 남북기본합의서 20주년 기념 학술회의 (통일연구원), 2012.

- 박종철. “남북기본합의서 체제의 평가와 유산: 향후 대북정책의 시사점.” 『남북기본합의서, 20년, 역사적 의미 재조명』. 남북기본합의서 20주년 기념 학술회의 (통일연구원), 2012.
- 배재식. “한국휴전의 법적 제문제.” 『서울대학교 법학』. 제16권 1호, 1975.
- . “남북한의 법적 관계.” 『국제법학회논총』. 제21권 1·2호, 1976.
- 법무부. “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서의 법적 성격.” 『보도자료』. 1992년 2월 17일.
- 유 욱. “개성공단법제의 현황과 과제.” 『북한법연구』. 제8호 (북한법연구회), 2005.
- 윤대규. “개성공업지구 관련 법규의 문제점과 개선방향.” 『북한법연구』. 제8호 (북한법연구회), 2005.
- 이규창. “남북관계 발전에 관한 법률의 분석과 평가- 남북한 특수관계 및 남북합의서 관련 조항을 중심으로 -.” 『법조』. 통권 제599호, 2006.
- 이근관. “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의.” 『서울대학교 법학』. 제49권 2호 (2008).
- 이상훈. “남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰.” 『법제』. 12월호, 2003.
- 정세현. “기초합의서의 법적 성격과 정치적 의의.” 『남북화해·협력시대, 우리의 좌표와 과제』. 세미나시리즈 92-01. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 제성호. “4대 남북경협합의서의 주요 내용과 법적 후속조치.” 『통상법률』. 제59호, 2004.
- . “남북한의 정전협정 인식과 한국의 정책과제.” 『통일과 법률』. 제15호, 2013.
- 지봉도. “남북관계발전기본법의 제정 의미와 향후 과제.” 『극동문제』. 통권 제309호, 2004.
- 통일원. “남북기본합의서의 법적 성격 검토.” 『1992년도 국정감사 요구자료 III -이부영 의원』. 1992.
- Dinstein, Yoram. “Armistice.” Rudolf Bernhardt (ed). *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 3. Amsterdam·New York·Oxford: North Holland Publishing Company, 1982.
- Levie, Howard S. “The Nature and Scope of the Armistice Agreement.” *American Journal of International Law*. Vol. 50 No. 4, 1956.

Abstract

Some Observations on Inter-Korean Relations in Legal Perspective

Seong-Ho Jhe

In short, the present legal status of the inter-Korean relations is complicated and multifaced. Above all, South and North Korea are now under regulation of Korean Military Armistice Agreement(hereafter abbreviated as KMAA) concluded in 1953. Implementing organ of the KMAA on the part of South is the commander-in-chief of United Nations Command(hereafter abbreviated as UNC). At present, he and the commander of the North Korean People's Army substantially have in common jurisdiction over the Demilitarized Zone(hereafter abbreviated as DMZ) on behalf of Military Armistice Commission(MAC) which has not been in action since 1991. As a result, Korean nation's efforts for reconciliation and cooperation through the DMZ is limited to a certain extent by the UNC's control. Next, the two Koreas constitute divided entities in one state. So inter-Korean relations are special relations sui generis within the same nation. While North Korea is regarded as a local authorities or local de facto regime on the domestic level, it is also a member country the UN as a separate subject of international law on the international level. Looking back upon the history of division all through the past 70 years, South-North relations have developed in the direction from lower legalism, institutionalism, transparency and stability to upper legalism, institutionalism, transparency and stability building. We could enumerate such examples as an institutionalization of intra-nation trade by the four major agreements for inter-Korean economic cooperation, domestic legal back-up for inter-Korean dialogue, according domestic legal effect on some South-North Korean agreements, legal and institutional support in building the Gaesong Industrial Complex, formulation of basic plans for the development of inter-Korean relations or the pursuit of North Korea policy etc.

Key Words: Divided State, Inter-Korean Relations, Korean Military Armistice Agreement, Special Relations, Inter-Korean Agreement

북한 사이버전 수행능력의 평가와 전망

김인수* · KMARMA**

- I. 문제제기
- II. 기존 연구 검토
- III. 북한의 사이버전 교리와 조직
- IV. 북한 사이버전의 가능성과 한계
- V. 결론 및 정책적 함의

국문요약

북한은 휴전 이후 적대행위를 지속하고 있으며, 최근에는 국가 중요시설의 전산망을 공격하는 사이버 위협을 확대하는 등 사이버전 관련 과학기술의 질적 변화를 추구하고 있다. 그러나 사이버전을 수행하기 위한 과학기술이 도입·발전하는 과정은 각국의 고유한 사회구조 또는 문화의 영향으로부터 자유로울 수 없다. 이러한 문제인식에 따라 본고에서는 북한의 정치·경제·사회·군사적 조건을 중심으로 북한의 사이버전 수행능력을 평가해보았다. 분석결과 북한의 대남공작기구들은 모두 사이버 심리전 수행조직을 편성하고 있어 사이버 심리전이 북한의 사이버전 수행체계에서 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 그 이유는 북한의 대남혁명전략, 선전·선동 중시의 정치문화, 미비한 사이버 인프라, 통신기반 시설의 중국 의존 등 북한 고유의 정치·경제·사회·군

사적 조건이 사이버전 수행을 위한 새로운 기술시스템이 도입, 검증·시험, 공고화되는 과정에서 사이버전 교리 및 조직에 영향을 미쳤기 때문인 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 언론의 자유와 북한의 군사적 위협에 대응하기 위한 정부의 개입이 마치 양립할 수 없는 것처럼 불협화음을 만들어내는 우리 사회의 안보 현실을 고려할 때, 향후 대남 사이버 심리전에 효율적으로 대응하기 위한 방안 마련이 시급하다는 정책적 함의를 제공한다.

주제어: 북한, 군사혁신, 기술시스템론, 사이버전, 사이버 심리전

I. 문제제기

인간 사회는 혁명적인 변화를 거치면서 끊임없이 변화해왔다. 토플러(Alvin Toffler)는 이러한 변화의 추세를 농업혁명, 산업혁명, 정보혁명이라는 개념을 통해 설명한다.¹ 혁명의 물결이 밀려오면 이전 시대와 구분되는 새로운 사회와 문화

* 육군사관학교 사회학 부교수, 교신저자.

** 육군사관학교 71기 군사혁신연구팀(김건일, 박상구, 박은석, 박주호, 이상언, 림피팀).

¹ 앨빈 토플러, 이상백 역, 『제3의 물결』 (서울: 영광출판사, 1991), pp. 21~24.

가 형성된다. 전쟁 역시 이러한 변화의 물결을 거스를 수 없다. 토플러는 “제3 물결은…경제의 기반을 뒤흔들고, 정치체제를 마비시키고, 가치체제를 분쇄해서 모든 인간에게 영향을 미치게 한다”²고 강조한다. 사람들이 새로운 사회에서 생존하기 위해 변화하는 것처럼, 군대 역시 새로운 환경에 적응하기 위해 변화하지 않을 수 없다. 최근 북한은 “사이버전은 핵, 미사일과 함께 우리 인민군대의 무자비한 타격능력을 담보하는 만능의 보검”³이라며 사이버전의 중요성을 강조하고 있다. 실제로 2009년 7·7 DDoS 공격 이후 올해 발생한 한국수력원자력 해킹 공격에 이르기까지 북한의 사이버 공격은 우리의 국가안보를 심각하게 위협하고 있다. 이에 따라 미래 전쟁은 사이버전 양상으로 전개될 것이라는 전망과 북한의 사이버 위협에 대응하기 위한 무기체계 및 기술 개발에 앞장서야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 그러나 북한의 무기체계 또는 군사과학기술을 표준화된 모델로 설정하고 이를 따라잡는 것이 마치 혁신인 것으로 평가하는 시각은 표준화와 선형화에 토대한 제2 물결 시대의 세계관으로 만들어진 진부한 사고방식이다.⁴

첨단 군사과학기술의 도입으로 인해 앞으로의 전쟁양상이 근본적으로 변화하게 될 것이라는 인식은 기술이 인간 사회의 변화양상을 결정한다는 기술결정론에 토대하고 있다. 그러나 지금까지의 역사를 돌아해보면 군 고유의 전통 또는 문화와 충돌할 경우 군대는 효율성이 높은 새로운 군사기술의 도입을 반대하였다. 오늘날 핵심적인 무기체계로 자리 잡은 기관총과 탱크의 도입과정에 많은 반대가 존재했다는 사실이 좋은 예이다.⁵ 사이버전을 수행하기 위해서는 사이버 전사(인원), 사이버 전장(컴퓨터 및 통신 네트워크), 사이버 무기체계(소프트웨어 또는 하드웨어 무기체계), 사이버 표적(적 정보 및 정보체계) 등이 필요하다. 이러한 요소들을 효율적으로 통합하여 전쟁을 수행할 수 있을지 여부는 각 국의 고유한 사회구조 또는 문화적 영향에 의해 달라질 수 있다.⁶ 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 제2 물결 시대의 세계관에 사로잡힌 전투원으로는 제3 물결 시대의 전쟁을 효율적으로 수행할 수 없다고 강조한다. 그렇다면 북한의 사이버전 관련 군사과학기술이 북한의 정치·경제·사회·군사적 상황과 맞물려 어떠한 형태의 사이버전 수행체제로 발전해나갈 것인지를 살펴보는 것은 매우 중요한 연구 과제라고 할 수 있다.

² 토플러, 『제3의 물결』, p. 23.

³ 『조선일보』, 2013년 11월 5일.

⁴ 토플러, 『제3의 물결』, p. 113.

⁵ 온만금·김인수, 『군대와 사회』 (서울: 육군사관학교 화랑대연구소, 2005), p. 204.

⁶ 이에 대해서는 전략문화의 개념을 참조할 것. 로렌스 손드하우스, 이내주 역, 『전략문화와 세계 각국의 전쟁 수행 방식』 (서울: 육군사관학교 화랑대연구소, 2007), pp. 16~18.

본고의 핵심적인 주장은 북한의 사이버전 수행능력은 사이버전 무기체계뿐만 아니라 새로운 군사과학기술을 뒷받침하기 위해 필요한 정치·경제·사회·군사적 조건을 함께 검토하여 평가해야 한다는 것이다. 북한의 군사력 건설에 대한 우리의 관심은 온통 사이버전·전자전 등 북한의 첨단무기체계와 군사과학기술 도입에 국한되고 있다. 그러나 우리의 안보를 보다 실질적으로 위협하는 것은 SNS(Social Network Service) 등 일상적인 기술을 활용해 왜곡된 정보를 유포하고 군과 정부에 대한 신뢰를 무너뜨리는 북한의 사이버 심리전이다. 이러한 문제 인식에 따라 본고에서는 북한의 사이버전 수행조직이 사이버 심리전 중심으로 발전해나가는 과정을 북한의 정치·경제·사회·군사적 조건을 중심으로 검토해보았다. 본고는 다음과 같이 구성되었다. 먼저 기존 연구검토를 통해 기술결정론의 한계 및 이를 극복하기 위해 제시된 기술시스템론에 대해 살펴본 후, 북한의 사이버전 수행조직을 다른 국가의 사이버전 수행조직과 비교해보았다. 이후 이러한 차이가 발생한 원인을 북한 사이버전 기술시스템의 도입, 검증·시험, 공고화 과정을 통해 살펴본 후, 북한의 사이버전 수행능력의 한계를 평가해보았다. 마지막으로 주요 연구결과를 요약하고, 한국의 대응방향에 대한 정책적 함의를 제시하였다.

II. 기존 연구 검토

1. 군사혁신과 기술결정론의 한계

기술결정론은 기술 변화와 사회 변화의 관계를 설명하는 이론 중 하나로 기술 발전이 사회변동의 주요한 원인으로 작용한다고 설명한다. 예를 들어 맑스(Karl Marx)는 “손방아는 봉건 영주의 사회를 낳고 증기방아는 자본가의 사회를 낳는다”⁷고 설명하였는데, 여기에는 인간 사회가 생산력의 기반인 기술에 의해 전환된다는 시각이 내포되어 있다. 정보체계와 정밀타격 무기체계의 등장 등 군사기술의 혁신이 전쟁양상을 본질적으로 변화시킬 것이라는 주장 역시 군사기술을 사회 변화의 원인으로 파악한다는 점에서 기술결정론으로 평가할 수 있다. 이러한 시각은 근대국가의 형성과정에 관한 연구에서 흔히 나타난다. 통상 호전주의 학파(bellicose perspective)로 불리는 학자들은 전쟁을 수행하기 위한 중앙정부의 노

⁷ Karl Marx, *The Poverty of Philosophy* (New York, NY: International Publisher, 1971), p. 109.

력이 오늘날과 같은 근대국가의 형성과정에 미친 영향을 집중적으로 탐구하였다. 전쟁에서 승리하기 위해서는 최신 군사기술에 토대한 군사력을 건설·유지해야 하고, 이를 위해서는 인적·물적 자원의 동원에 효율적인 중앙집권적 국가체제를 도입해야 했다. 이에 따라 이들은 영국과 프랑스에 각각 입헌군주제와 절대왕정이 형성된 이유에 대해 지정학적으로 바다로 둘러싸여 군사적 위협이 상대적으로 적었던 영국에는 입헌군주제가 형성되었고, 반대로 주변국과 끊임없이 전쟁을 수행해야했던 프랑스에는 강력한 중앙집권적 국가체제가 형성되었다고 설명한다.⁸

이에 주목한 로버트(Michael Robert)는 1968년 군사과학기술의 발전에 따른 군사전략, 전술, 무기체계의 변화와 이를 뒷받침하기 위해 수반된 정치·경제·사회적 변화 양상을 설명하기 위해 군사혁명(military revolution)이라는 개념을 제시하였다.⁹ 군사혁명의 대표적인 사례로는 15세기의 ‘포병 혁명(Artillery Revolution)’을 들 수 있다. 당시의 전투 패러다임은 강력한 성벽을 쌓아올린 성을 기점으로 공성전을 벌이는 양상이었다. 그러나 화약의 개발로 성벽을 무너뜨릴 수 있는 거포가 개발되자, 방자의 이점이 사라지고 공자의 이점이 더욱 부각되었다.¹⁰ 포병 화기를 전장에서 효율적으로 활용하기 위해서는 새로운 전술, 군사교리, 훈련 방식이 요구되었고, 이는 상비군의 필요성으로 이어졌으며, 상비군을 유지하기 위한 재정적 압력은 관료제라는 근대적 정부 조직이 등장하는 계기가 되었다.

군사과학기술의 중요성은 1970년대 구(舊)소련의 연구자들에 의해 제시된 군사기술혁명(Military-Technology Revolution, MTR)이라는 개념에 의해서 다시 한 번 주목을 받게 되었다. 소련의 오가르코프(N. V. Ogarkov) 원수는 기존 정찰체계와 정밀·장거리 타격체계를 결합할 수 있는 군사기술의 발달로 군사적 능력을 획기적으로 강화시킬 수 있다는 사실을 강조하였다. 특히 미국의 군사력 건설 방향에 관심이 많았던 소련은 향후 정찰 및 정밀유도무기와 관련된 기술의 발전으로 무기의 양 보다 성능이 중요해질 것이며, 이로 인해 전쟁양상이 급변하게 될 것으로 전망하였다. 소련의 MTR 개념은 미국 총괄평가국(the Office of

⁸ Thomas Ertman, “State Formation and State Building in Europe,” Thomas Janoski, Robert Alford, Alexander Hicks, and Mildred A. Schwartz (eds.), *The Handbook of Political Sociology* (New York, NY: Cambridge University Press, 2005), p. 368.

⁹ Michael Robert, *The Early Vasas: A History of Sweden, 1523-1611* (New York, NY: Cambridge University Press, 1968).

¹⁰ Clifford J. Rogers, “Military Revolution and Revolutions in Military Affairs: A Historian Perspective,” Thierry Gongora and Harald von Riekhoff (eds.), *Toward A Revolution in Military Affairs: Defense and Security at the Dawn of the Twenty-first Century* (Westport, CT: Greenwood Press, 2000), pp. 22~24.

Net Assessment) 국장인 마샬(Andrew Marshall)에 의해 미국 국방부로 도입되어 1990년대 중반 군사혁신(Revolutions in Military Affairs, RMA)이라는 개념으로 발전하였다.¹¹ 군사혁신과 관련된 가장 대표적인 사례는 2차 세계대전 당시 독일군이 적용한 전격전을 들 수 있다. 독일군은 무기체계와 조직, 전략을 기동 중심으로 대폭 수정하여 방어 중심 패러다임에 사로잡힌 프랑스군을 격파하고 전장의 지배자로 등장하였다. 이에 따라 헨들리(Richard O. Hundley)는 군사혁신을 “정찰체계, C3I, 정밀무기가 신속하고 지속적인 통합작전과 정보전을 포함하는 새로운 작전개념으로 결합된 군사기술 혁명”¹²으로 정의한다.

<표 1> 군사혁명, 군사혁신, 군사기술혁명의 비교

이론적 수준	개념	영향의 대상
대전략	군사혁명(MR)	경제, 산업구조, 인구, 사회, 전략문화
전략	군사혁신(RMA)	육·해·공군, 군/군단, 시스템 복합체계
작전술·전술	군사기술혁명(MTR)	무기체계, 군수체계

출처: Bjørn Møller, “The Revolution in Military Affairs: Myth or Reality?” *COPRI Working Paper Series*, Vol. 15 (2002), p. 11.

군사기술혁명, 군사혁신, 군사혁명은 군사과학기술의 발전을 필요로 한다는 점에서 서로 유사하다. 그러나 군사혁신은 군대 조직과 군사 교리의 변화를 반드시 필요로 한다.¹³ 따라서 군사기술의 진전 없이 이루어진 군사혁신은 존재하지만, 조직과 교리의 변화를 수반하지 않은 군사혁신은 존재할 수 없다. 예를 들어 오스테르리츠(Austerlitz) 전역에서 프랑스군은 대불 동맹군과 동일한 무기체계(hardware)로 무장했지만, 혁명정신, 리더십, 융통성 있는 전술과 같은 소프트웨

¹¹ Yves Boyer, “The American Revolution in Military Affairs: A French Perspective,” Thierry Gongora and Harald von Riekhoff (eds.), *Toward A Revolution in Military Affairs: Defense and Security at the Dawn of the Twenty-first Century* (Westport, CT: Greenwood Press, 2000), p. 81.

¹² Richard O. Hundley, *Past Revolutions, Future Transformation* (Santa Monica, CA: National Defense Research Institute RAND, 1999), p. 8.

¹³ *Ibid.*, p. 15.

어(software)를 적절하게 활용하여 적군을 궤멸시켰다.¹⁴ 이러한 성과를 거둘 수 있었던 주요 원인은 시민혁명으로 탄생한 정치 이데올로기와 민족주의를 전장에 투영시켜 대규모 인원을 동원할 수 있었던 프랑스가 막대한 전·사상자 발생을 감내하면서 전투를 지속할 수 있었기 때문이다.¹⁵ 이에 따라 군사혁신에서 기술적 우위를 지나치게 강조하는 시각에 대한 우려의 목소리가 제기되었다. 스티븐슨(Scott Stephenson)은 미국은 군사기술 혁신에 지나치게 민감하게 반응하고 있으며, 이로 인해 적의 무기체계 개발 노력에 집중된 위협 분석으로 전쟁의 본질적인 측면을 간과하고 있다고 지적한다.¹⁶ 미 해군 제독 맥레인(Daniel McNeil) 역시 정보전, 사이버전 등 새로운 기술체계에 매료된 정책결정자들이 이들 무기체계를 전략적으로 운용할 수 있는 능력에 대해서는 주의를 기울이지 않는다고 비판한다.¹⁷

이처럼 새로운 기술을 개발하고 이를 이용하는 것은 인간이라는 점에 주목한다면 사회의 외부에 존재하는 기술이 사회를 변화시킨다는 기술결정론의 시각에서 벗어나 인간 사회와 군사과학기술이 상호작용하는 과정에 대한 검토가 필요하다. 기술결정론의 한계를 비판하는 논리는 사회구성론과 기술시스템론으로 구분된다. 먼저 사회구성론은 특정 기술이 사회에 도입된 것은 그 기술의 상대적 우위 때문이 아니라 이와 관련된 사회집단의 이해관계 때문인 것으로 파악한다. 예를 들어 앞바퀴가 큰 초기 형태의 자전거와 달리 오늘날과 같은 형태로 자전거가 발전하게 된 것은 기술적 효율성 때문이 아니라 여성 자전거 애호가들이 치마라는 복장 때문에 앞바퀴가 큰 자전거를 선호하지 않았기 때문이라는 것이다.¹⁸ 반면 기술시스템론은 새롭게 도입된 기술과 이를 운용하기 위해 요구되는 다양한 사회적 요인들 간의 상호작용에 주목한다.¹⁹ 이러한 시각에 따르면 최초 등장단계부터 사회에 지배적인 영향력을 행사할 수 있는 기술시스템은 존재하지 않는다. 한 사회에 보편적으로 적용되는 기술시스템은 기술의 혁신은 물론 정부의 정책에 의해서도

¹⁴ Scott Stephenson, "The Revolution in Military Affairs: 12 Observations on an Out-of-Fashion Idea," *Military Review* (May-June 2010), p. 43.

¹⁵ Williamson Murray, "Thinking about Revolutions in Military Affairs," *Joint Force Quarterly* (Summer, 1997), p. 71.

¹⁶ Stephenson, "The Revolution in Military Affairs: 12 Observations on an Out-of-Fashion Idea," p. 43.

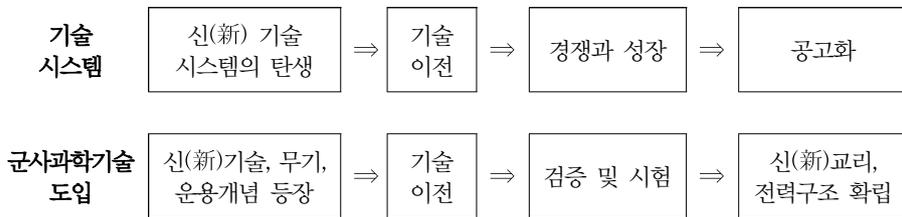
¹⁷ Daniel McNeil, "Technology, History and the Revolution in Military Affairs," *Canadian Military Journal* (Winter, 2000/2001), p. 16.

¹⁸ 홍현필·이용환, 『기술과 사회』 (서울: GS 인터비전, 2011), p. 85.

¹⁹ 이장규·홍성욱, 『공학기술과 사회: 21세기 엔지니어를 위한 기술사회론 입문』 (서울: 지호, 2006), p. 109.

크게 변화할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 유사한 전력 시스템을 도입한다고 하더라도 이를 유지하기 위해 소규모 발전소를 많이 건설하는 국가가 있는 반면, 소수의 대규모 발전소를 건설하는 국가도 존재할 수 있다. 이에 따라 새로운 기술시스템은 만들어진 이후 다른 지역으로의 이동, 경쟁 과정을 거치면서 상대적 우위를 접하게 되었을 때 비로소 모멘텀(momentum)을 확보하여 공고화된다.

<표 2> 기술시스템의 진화과정과 군사과학기술의 도입과정 비교



출처: 이장규·홍성욱, 『공학기술과 사회: 21세기 엔지니어를 위한 기술사회론 입문』 (서울: 지호, 2006), p. 114
를 참고로 작성.

기술시스템론을 통상적인 군사과학기술의 도입 과정에 적용하면 <표 2>에 제시한 바와 같다. 군사과학기술이 최초 개발된 지역에서 다른 지역으로 이전되면, 광범위한 검증 및 시험을 거쳐 신(新) 교리와 새로운 전력구조로 정착된다. 그러나 과학기술적 요소들이 다른 지역으로 이전될 때에는 각 지역의 정치 체계, 지리적 조건, 규제 법령, 역사적 경험 등이 개입되어 새로운 형태로 변화할 수 있다. 군사과학기술의 활용을 제한할 수 있는 요인들은 정치·경제·사회·군사적 측면에서 검토해볼 수 있다.

2. 군사과학기술 활용의 제한 요인

가. 정치적 요인

전쟁의 승패는 군사기술의 우위가 아니라 인간의 관념에 의해 결정될 수 있다. 먼저 국가의 전쟁관을 결정하는 정치이념은 군사혁신을 제한하거나 촉진할 수 있다. 17~18세기의 절대왕정은 소규모 영토분쟁이나 왕위계승 문제를 두고 전쟁을 벌였다. 절대왕정의 목적은 체제를 유지하고 손실을 최소화하는 선에서 제한된 목표를 달성하는 것이었다. 이러한 이유로 당시의 국가는 전쟁을 최대한 기피하였으며, 대규모 병력의 충돌을 꺼렸다. 반면 혁명기의 프랑스에 있어서 전쟁은 국

가의 존망이 걸린 중요한 문제였다. 유럽의 여러 나라들은 프랑스에서 일어난 혁명의 불길을 진압하기 위해 대불 동맹을 형성하고 프랑스와 전쟁을 벌였다. 국가의 존망이 달린 프랑스는 국민들의 혁명정신을 전쟁에 투사하여 국민 개병제라는 군사혁신을 일구어냈다. 나폴레옹은 대규모의 군대와 국민들의 혁명정신을 기반으로 한 산병전술을 바탕으로 압도적인 승리를 거두었다. 한편 19세기 중반 프로이센의 비스마르크를 비롯한 정치지도부는 ‘철혈정책’의 기초 아래 전쟁을 통하여 정치적 통일을 이룩해야 한다는 결정을 내렸다. 이는 프로이센의 사회뿐만 아니라 정계에서도 민족적 통합을 요구하는 목소리가 커졌기 때문이었다. 통일에 대한 정치적 요구는 새로운 군사기술의 도입으로 이어졌다. 빌헬름 1세는 1859년 당시 최신품 대포로 취급받았던 크룹(Krupp)사의 강철제 후장식 대포 300여 문을 도입하여, 보불전쟁에서 프랑스를 화력으로 압도할 수 있었고 결국 독일의 통일을 이룩하게 되었다.²⁰

그러나 형이상학적 개념인 정치이념과 전쟁관이 제도와 기술의 실질적인 변화를 의미하는 군사혁신으로 직결되는 것은 아니다. 정치이념이 군사혁신의 걸림돌로 작용하는 경우도 있다. 오늘날 군사혁신의 개념은 소련에서 제시된 군사기술혁명 개념으로부터 발전하였다. 그러나 맑스의 이론에 따라 소련의 사회주의 국가가 사회 발전의 종착점이 될 것이라고 확신하였던 소련의 지도부는 군사기술혁명의 필요성에 대해 공감하지 못했다. 소련이 가지고 있는 군사전략 및 군사제도가 다른 국가에 뒤처진다는 평가는 사회주의 이념 자체를 부정하는 행위로 정치적 탄압의 대상이 될 수 있었기 때문이다.²¹ 그 결과 소련의 군사기술혁명은 미국과 같은 군사혁신으로 이어질 수 없었다. 이처럼 국가의 정치이념·전쟁관과 군사혁신의 간극에는 정치지도자의 전략적 판단이 존재한다. 한국의 ‘국방개혁 2020’과 미군의 ‘변혁(transformation)’을 비교해보면, 각국의 지도자가 보이는 전략적 판단의 차이가 군사혁신의 성패에 얼마나 큰 영향을 끼치는지 알 수 있다. 미국의 럽스펠드 장관은 미군 수뇌부와 많은 갈등을 겪었지만, 변혁을 위하여 설정한 66개 목표 중 42개를 달성하였다.²² 반면 미국과 달리 한국의 국방개혁은 실질적이고 구체적

²⁰ 윌리엄 맥닐, 신미원 역, 『전쟁의 세계사』 (서울: 이산, 2005), p. 331.

²¹ Jacob W. Kipp, “The Labor of Sisyphus: Forecasting the Revolution in Military Affairs During Russia’s Time of Troubles,” Thierry Gongora and Harald von Riekhoff (eds.), *Toward A Revolution in Military Affairs: Defense and Security at the Dawn of the Twenty-first Century* (Westport, CT: Greenwood Press, 2000), pp. 90~91.

²² Department of Defense, *Department of Defense Performance and Accountability Report FY 2006* (Washington D.C.: Department of Defense, 2006), p. 30.

인 변화를 이끌어내지 못했다. 확실한 계획을 수립한 후 점진적으로 변화시켜나가는 것을 개혁이라고 인식한 한국 국방부는 새로운 계획을 반복적으로 작성하는데 지나치게 비중을 많이 둔 나머지 계획을 실천으로 옮기는데 실패한 것이다.²³

나. 사회적 요인

기술결정론의 입장에서는 향후 전쟁의 승패는 기존 무기체계에 비해 효율성이 뛰어난 첨단무기체계의 보유 여부에 따라 결정될 것이라고 전망한다. 그러나 무기체계를 새롭게 도입한다고 하더라도 이를 운용하기 위한 조직 및 작전운용 개념을 변경하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이와 관련된 대표적인 사례는 병역제도의 역사적 발전과정에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 17세기 스웨덴 국왕 구스타프 아돌프스(Gustavus Adolphus)는 소총과 대포의 경량화, 징병제에 토대한 상비군 운용, 보·포·기병의 통합전술을 구사해 군사적 승리를 거듭하였다.²⁴ 이러한 군사혁신을 가능하도록 한 것은 스웨덴의 특수한 사회구조였다. 소규모 자영농을 중심으로 구성된 스웨덴에서는 외적의 침입은 곧 토지의 상실을 의미했으므로 자신의 토지를 지키기 위한 명분으로 농민들을 국민군으로 징병할 수 있었다.²⁵ 반면 농노제에 토대한 유럽의 다른 지역에서는 전쟁이 여전히 지배자의 개인적인 업무에 불과했다. 프리시아에서도 농민들을 대상으로 징병을 실시하였지만, 농민들의 징병 회피 시도와 농민 감소로 인한 경제적 부담 등을 이유로 국민군대를 창설하는데 실패하였다.²⁶ 그 결과 용병제에 의존하지 않을 수 없었고, 이는 적용 가능한 전략과 전술을 크게 제한하였다. 용병에 토대한 유럽의 상비군 제도는 프랑스 혁명으로 이루어진 정치·사회적 개혁이 유럽의 다른 지역으로 확산되면서 붕괴되기 시작하였다. 징병으로 동원한 프랑스군의 대규모의 병력에 맞서기 위해서는 동일한 규모의 병력 동원해야 했고, 이를 위해서는 징병을 가능하게 할 정치·사회적 개혁이 반드시 필요했기 때문이다.

근대 국민군대를 만들어내기 위해 근대 시민이 필요했던 것처럼 미래 전쟁에서

²³ 박휘락, “국방개혁 2020과 미군 “변혁”(Transformation)의 비교와 교훈 : 변화방식을 중심으로,” 『평화학연구』, 제13권 3집 (2012), pp. 167~168.

²⁴ 육군사관학교, 『세계전쟁사』 (서울: 일신사, 1995), pp. 72~73.

²⁵ 존 하키프, 서석봉·이재효 역, 『專門職業軍』 (서울: 연경문화사, 1989), p. 62.

²⁶ 프리시아의 프레더릭 대왕(Frederick the Great)은 “우리 군의 연대는 반은 시민으로, 반은 용병으로 구성되어 있다. 용병들은 국가와는 어떤 이해관계도 없는 상태이므로 기회만 있으면 이탈한다”고 비판하였다. 위의 책, p. 89.

승리하기 위해서는 시대적 요구에 부합하는 전투원이 필요하다. 토플러, 드러커(Peter Drucker), 벨(Daniel Bell) 등의 미래학자들은 인간 사회가 농업사회, 산업사회를 거쳐 정보사회, 지식사회, 또는 후기 산업사회로 변화해나가고 있다고 설명한다. 대량생산, 대량소비, 표준화, 선형화 등으로 특징되는 산업사회와 달리 지식·정보 기반의 새로운 사회는 정보산업 또는 지식산업 종사자의 사회적 지위를 향상시킬 뿐만 아니라 체계적인 정보흐름을 가능하게 하는 네트워크화를 그 특징으로 한다. 군의 정보화 역시 개별 군인들에게 요구되는 기술 요건을 강화시켜 상호 교환이 불가능한 노동을 증가시킬 수 있다. 군대조직의 특성과 바람직한 군인 상 역시 이러한 사회 변화 방향에 따라 변화하지 않을 수 없다. 예를 들어 핵전쟁 시대의 도래와 함께 군인들에게 요구되는 전문지식과 기술적 수준이 함께 향상되었다는 사실에 주목한 자노위츠(Morris Janowitz)는 군대의 통솔이 권위에 의한 강압적 통제방식에서 설득과 동의에 의한 방식으로 변화하게 될 것이라고 설명한 바 있다.²⁷ 결국 미래 전장에서는 지식을 병력, 무기, 장비 등 유형 전투력 보다 지식기반의 군사전략과 전술, 군사훈련, 유연한 군 조직체계 등 무형 전투력의 중요성이 더 커지게 된다. 이러한 맥락에서 미국의 스타리 장군(Donn A. Starry)은 군사혁신을 위한 사회적 조건의 중요성을 다음과 같이 설명하였다.

군은 고치기가 매우 힘듭니다. 어쨌든 군도...제2 물결 제도니까요. 군도 공장인 셈입니다...우리의 산업시대 공장들이 무기를 계속 생산합니다. 군대는 군인들을 훈련공장에서 처리합니다. 그리고 나서 이 군인들과 무기들을 결합시키면 우리가 전쟁에서 이긴다는 겁니다. 접근방법 전체가 제2 물결적입니다. 이제는 그것을 제3 물결 세계에 끌어들여야 합니다.²⁸

전투원이 새로운 기술에 동화될 수 있는 지 여부는 군사과학기술의 도입에 있어서 매우 중요하다. 기술적으로 효율적인 무기체계라고 할지라도 군대 조직에서 비효율적으로 사용될 수 있기 때문이다. 월남전 당시 M-16 소총 도입을 둘러싼 갈등이 좋은 사례가 될 수 있다. 민간 총기회사에서 제작된 M-16 소총은 미국 병기연구소에서 제작한 M-14 소총에 비해 기술적으로 우수했지만, 병기연구소에서 요구한 개선사항을 수용한 결과 심각한 기계적 결함을 갖게 되었다. 이에 따라 1967년 미국 의회는 군이 고의로 M-16 소총을 거부하기 위해서 문제점을 개선하

²⁷ Morris Janowitz, *The Professional Soldiers: A Social and Political Portrait* (New York, NY: The Free Press, 1970), p. xvii.

²⁸ 앨빈 토플러, 이계행 감역, 『전쟁과 반전쟁』 (서울: 한국경제신문사, 1994), p. 81.

기 위한 필요한 조치들을 취하지 않았다는 조사결과를 발표하였다.²⁹ 이처럼 군사 변혁은 기술적 요인만으로는 완성될 수 없다. 새로운 무기체계를 개발·도입했다고 하더라도 기존의 편제, 교리의 개념이 그 무기체계의 효과를 발휘할 수 없는 구조로 되어있다면 그 무기체계는 무용지물이 될 것이다. 무기체계의 효과를 극대화하기 위한 지휘구조, 편제, 군사교리, 작전·전술적 개념은 그 시대의 사회적 조건에 영향을 받기 쉽다. 왜냐하면 사회적 요인들은 군사력 발달에 필수적인 전제가 되는 기술적 혁신을 제한할 수 있을 뿐만 아니라, 기술 혁신의 내용과 그것이 한 사회에 적용되는 방식을 결정하기 때문이다.

다. 경제적 요인

군사변혁을 추진하기 위해서는 경제적 조건을 고려하지 않을 수 없다. 모든 국가는 잠재적 적국의 군사변혁을 예의 주시하면서 이를 따라잡기 위해 노력한다. 그러나 이러한 노력은 심각한 경제적 부담을 초래하고 의도하지 않게 안보를 위협할 수 있다. 냉전시대에 미국과 소련은 공포의 균형에 의해서 평화를 유지하였기 때문에 군의 규모를 확장시키고 재래식 무기와 핵무기의 개발에 박차를 가하였다. 그러나 군비경쟁이 지속됨에 따라 소련은 막대한 경제적 부담을 떠안게 되었다. 이러한 상황은 통상 국방딜레마(defense dilemma)를 초래하게 된다. 국방딜레마란 국방을 위해 지나치게 많은 자원을 할당함으로써 국가의 생존에 필요한 다른 분야의 발전이 지체되어 결국 국가안보를 위협하게 되는 모순적인 상황을 말한다.³⁰ 이에 따라 경제적 부담을 완화시키기 위한 조치로 소련은 동구권의 위성국가와 아프가니스탄에 대한 군사적 개입을 철회하는 등 전략적 이탈(strategic exit)을 선택하게 되었다.³¹ 이러한 정치적 상황이 소련의 대외적 영향력을 제한하는 가운데 고르바초프 시기의 개혁·개방정책이 추진되면서 소련은 결국 붕괴하게 되었다.

경제력의 한계로 인한 안보 위협은 군 내부에서도 발생할 수 있다. 군사변혁을 추진하는 국가는 제한된 예산을 각 군에 분배해야 하기 때문에 투자 대비 효과성을 고려하게 된다. 이로 인해 예산을 둘러싼 갈등이 발생할 수 있다. 핵폭탄의 투하로 2차 대전을 종전시킨 미 공군은 미국의 안보가 대규모 전략폭격기에 의해

²⁹ 온만금·김인수, 『군대와 사회』, pp. 205~206.

³⁰ 황진환 외, 『신국가안보론』, p. 269.

³¹ Kipp, "The Labor of Sisyphus," pp. 90~91.

좌우될 것이며 해군과 육군은 공군을 보조하는 역할을 하게 될 것이라고 주장하여 해군과 육군의 반발을 초래하였다.³² 오늘날의 군사변혁이 통상 공중, 우주, 해상에서의 탐지 및 정밀타격 능력을 확보하는데 초점을 맞추고 있고, 이를 위한 무기체계를 구입하기 위해 막대한 예산이 소요된다는 점을 고려하면 군사변혁을 추진하는 과정에서 군 내부의 갈등은 피할 수 없다. 이러한 갈등은 한국군 내부에서도 발견할 수 있다. 국방개혁 2020 계획은 최초 육·해·공군의 균형발전과 합참 기능의 강화를 목표로 설정하였다. 이에 따라 육군 병력을 54.8만에서 37.1만으로 감축할 것을 계획하였다.³³ 그러나 이명박 정부 들어 국방개혁 2020이 군 상부구조를 육군 중심으로 개편하는 국방개혁 307로 수정되면서 육·해·공군 간의 갈등이 불거졌다.³⁴

라. 군사적 요인

군사기술의 우위를 무력화시킬 수 있는 요인으로는 군사적 조건도 있다. 군사적으로 열세에 있는 국가들은 이를 만회하기 위해 나름대로의 군사변혁을 추진한다. 독일이 1차 대전 당시 U-보트를 개발하거나 2차 대전 당시 기동을 중시하는 전격전을 개발하게 된 이유는 모두 경쟁국인 영국과 프랑스에 비해 병력이나 장비 수준에서 열세를 면할 수 없었기 때문이었다. 그러나 군사기술의 우위는 잠재적 적국의 노력에 의해 쉽게 추월당할 수 있다. 예를 들어 1940년 프랑스 침공 당시 독일의 전격전은 군사혁신의 대표적인 사례로 제시된다. 하지만 독일군은 1942년 후반부터 항복 전까지 우크라이나(Ukraine), 벨로루시(Byelorussia), 비스툴라(Vistula) 일대에서 소련 방식의 전격전에 맞서 싸워야 했다.³⁵ 또한 독일은 두헤(Giulio Douhet)와 미첼(Billy Michell) 같은 전략가들의 아이디어를 받아들여 후방의 민간인들을 표적으로 하는 전략폭력 능력을 발전시켰다. 이러한 시도 역시 독일 공군의 전략 폭격을 사전에 경고하고 대비하기 위해서 영국이 구축한 레이더, 공군기지, 지역 및 중앙통제소로 구성된 방어체계에 의해 무력화되었다.³⁶

전략문화 역시 군사변혁에 영향을 미치는 요인이다. 전략문화는 “한 국가의 전통, 가치, 태도, 행동양식, 습관, 관습, 성취 및 환경에 적응하고 무력의 사용이나 위협

³² Stephenson, “The Revolution in Military Affairs,” p. 44.

³³ 국방부, 『Defense Reform 2020: 국민과 함께 미래를 향해』 (서울: 국방부, 2005), p. 12.

³⁴ 『한겨레』, 2011년 11월 4일.

³⁵ Stephenson, “The Revolution in Military Affairs,” p. 40.

³⁶ *Ibid.*, p. 42.

과 관련하여 문제를 해결하는 특별한 방식,” 또는 “한 국가의 전략적 공동체가 훈련이나 모방을 통해서 획득하는 습관적인 패턴의 총합”으로 정의된다.³⁷ 이러한 전략문화는 합리적 사고방식으로는 도저히 이해할 수 없는 특정 국가의 군사적 행위를 설명하기 위한 유용한 시각을 제공한다. 예를 들어 구소련의 경우 1970년대부터 MTR 개념에 기초한 군사혁신을 추진해야 한다는 요구가 제기되었다. 그러나 기갑 중심의 사고방식과 관료 문화에 사로잡힌 소련군 지휘부는 이러한 요구를 적극적으로 받아들이지 못했다.³⁸ 따라서 군사과학기술의 도입 과정을 이해하기 위해서는 해당 국가의 역사, 정치제도, 전략적 상황을 함께 고려해야 한다.

3. 사이버전 기술시스템의 국가별 차이

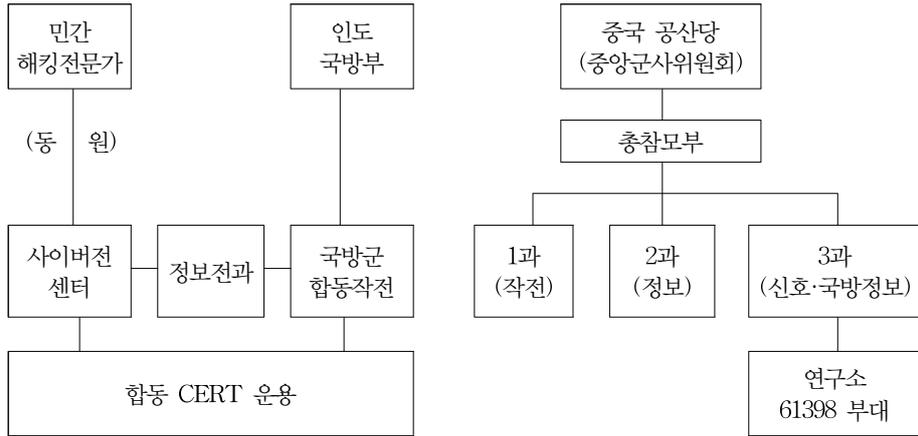
1990년대 후반부터 인터넷 사용이 세계적 규모로 확산되면서 개인, 인터넷, 사회를 연결하는 사이버 공간의 중요성이 커지고 있다. 모든 사람에게 접근을 허용하는 사이버 공간의 개방성은 한편으로 다양한 사회적 교류와 문화적 콘텐츠의 공유를 가능하도록 하는 장점이 있었다. 그러나 다른 한편으로는 사이버 공간의 익명성과 합쳐져 사이버 범죄에 취약한 약점을 드러냈다. 이처럼 데이터, 시스템, 정보통신망 등과 관련되어 발생하는 모든 불법적인 행위를 ‘해킹’이라고 한다. 해킹이란 용어 자체는 미국의 MIT 대학에서 자신의 기술을 과시하려는 학생들에 의해 처음 등장했지만, 점차 상대국의 군 정보 시스템뿐만 아니라 국가기반시설 전반에 걸친 사이버 공격으로 확대되고 있다. 또한 사이버 공간이 상대국의 취약점을 이용하여 도발을 억제하거나 또는 도발을 자행하는 전략적 수준의 전장으로 변화하게 되었다. 그 결과 “사이버 공간에서 일어나는 새로운 형태의 전쟁수단으로서, 컴퓨터 시스템 및 데이터 통신망 등을 교란, 마비 및 무력화함으로써 적의 사이버 체계를 파괴하고, 아군의 사이버 체계를 보호하는 것”을 의미하는 사이버전의 개념이 정립되었다.³⁹ 그러나 군사과학기술 도입에 영향을 미치는 정치·경제·사회·군사적 조건이 국가별로 상이하기 때문에 사이버전 기술시스템은 국가별로 다르게 발전하게 된다.

³⁷ 손드하우스, 『전략문화와 세계 각국의 전쟁 수행 방식』, pp. 16~18.

³⁸ Kipp, “The Labor of Sisyphus,” p. 90.

³⁹ 엄정호·최성수·정태명, 『사이버전개론』 (서울: 홍릉과학출판사, 2012), p. 7.

<그림 1> 인도와 중국의 사이버전 지휘체계 비교



출처: Michael Aschmann, Joey Jansen van Buuren, Louise Leenen, "Cyber Armies: The Unseen Military in the Grid," The Proceedings of the 10th International Conference on Cyber Warfare and Security (24 February 2015), pp. 24~25.

<그림 1>은 중국과 인도의 사이버전 지휘체계를 비교한 결과를 보여준다. 인도와 중국은 사이버전 교리, 정보작전부대 운용 등에서 다른 국가들에 비해 기술적으로 앞서 있는 것으로 평가받고 있다.⁴⁰ 그러나 사이버전 수행방식에서는 큰 차이를 보인다. 인도는 민간 영역의 IT와 사이버 안보전문가를 화이트 해커(white hacker)로 동원하여 활용하는 구조를 발전시켰다.⁴¹ 이는 군사적 목적의 독자적 기술 개발에 집중하기 보다는 민간 기술의 활용을 우선시 한다는 것을 의미한다. 중국은 1995년부터 정보전 능력을 발전시키기 위한 노력을 전개해왔으며, 1997년에는 서구 국가들의 지휘통제시스템을 공격하기 위해 넷포스(Netforce)로 알려진 사이버전 부대를 창설하였다.⁴² 중국의 사이버전은 신호 및 국방정보를 총괄하는 총참모부의 3과가 주도하고 있으며, 3과는 13개의 연구소와 컴퓨터 네트워크 작전을 담당하는 61398부대를 운용하고 있는 것으로 알려졌다.⁴³ 민간 영역의 협력을 증시하는 인도와 달리 중국의 사이버전 조직 형태가 군 중심으로 발전

⁴⁰ 『연합뉴스』, 2013년 3월 21일.

⁴¹ Michael Aschmann, Joey Jansen van Buuren, Louise Leenen, "Cyber Armies: The Unseen Military in the Grid," The Proceedings of the 10th International Conference on Cyber Warfare and Security (24 February 2015), p. 25.

⁴² Desmond Ball, "China's Cyber Warfare Capabilities," *Security Challenges*, Vol. 7, No. 2 (Winter, 2011), p. 81.

⁴³ Michael Aschmann, Joey Jansen van Buuren, and Louise Leenen, "Cyber Armies: The Unseen Military in the Grid," p. 24.

한 이유는 중국이 체제 안정을 위해 민간 영역의 인터넷 사용을 강력하게 통제하고 있기 때문이다. 따라서 북한의 사이버전 교리와 조직 역시 북한 고유의 정치·경제·사회·군사적 상황 속에서 파악해야 한다.

Ⅲ. 북한의 사이버전 교리와 조직

1. 북한의 사이버전 교리

북한의 사이버전 교리는 외부로 공개된 자료가 없기 때문에 이를 정확히 파악하는 것은 쉽지 않다. 따라서 사이버전 교리의 군사적 특성을 파악하기 위해서는 먼저 중국과 러시아의 사이버전 교리를 살펴볼 필요가 있다. 북한의 사이버전 기술은 중국 및 러시아에 크게 의존하고 있기 때문이다. 첫째, 중국의 사이버전 교리는 2050년까지 적의 정보 기반시설(information infrastructure)을 붕괴시킬 수 있는 능력을 확보하여 전 세계적 범위에서 ‘전자적 우위(electronic dominance)’를 달성하는 것을 목표로 하고 있으며, 이를 위해 재래식 전쟁을 개시하기 전에 적의 금융 시스템, 민간 또는 군사통신 시스템을 파괴하는 전략을 채택하고 있다.⁴⁴ 둘째, 러시아는 대량살상무기를 이용한 재래식 군사 활동의 효과를 증폭시키기 위한 수단으로 사이버전을 활용한다는 교리를 채택하고 있다.⁴⁵ 그러나 북한의 사이버전 교리는 북한이 보유한 사이버전 기술에 의해서가 아니라 북한이 처한 상황에 따라 결정될 가능성이 크다. 이에 따라 북한의 정치·경제·사회·군사적 요인이 북한의 사이버전 수행목표 형성에 미칠 영향을 파악해보았다.

첫째, 북한의 사이버전 교리는 국가목표를 달성하기 위한 목적지향적 지침이 되어야 하기 때문에 정치적 맥락 속에서 파악해야 한다.⁴⁶ 북한은 조선로동당 규약 전문에 “조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의 강성대국을 건설하며 전국적 범위에서 민족해방, 민주주의 혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종 목적은 온 사회를 주체사상화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는 데 있다”고 규정하고 있다.⁴⁷ 이러한 정치적 목표를 달성하기 위하여 북한은 다음과 같

⁴⁴ Ward Carroll, “China’s Cyber Forces,” <<http://defensetech.org/2008/05/08/chinas-cyber-forces/>> (검색일: 2015.6.9.).

⁴⁵ Ward Carroll, “Russia’s Cyber Forces,” <<http://defensetech.org/2008/05/27/russias-cyber-forces/>> (검색일: 2015.6.9.).

⁴⁶ 황진환 외, 『신국가안보론』 (서울: 박영사, 2014), p.

⁴⁷ 통일교육원, 『북한이해 2012』 (서울: 통일교육원, 2012), p. 87.

이 3대 혁명역량의 강화를 주장해왔다.

우리 조국의 통일, 즉 조선혁명의 전국적 승리는 결국 3대 역량의 준비에 있다고 말할 수 있다. 첫째로 공화국 북반부에서 사회주의 건설을 잘하여 우리의 혁명기지를 정치·경제·군사적으로 더욱 강화하는 것이며, 둘째로 남조선 인민들을 정치적으로 각성시키고 튼튼히 묶어 세움으로써 남조선의 혁명역량을 강화하는 것이며, 셋째로 조선인민과 국제혁명역량과의 단결을 강화하는 것이다.⁴⁸

북한은 이러한 전략기조에 따라 1990년대 중반부터 “인민군대의 강화에 최대의 힘을 넣고 인민군대의 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반 사업을 힘 있게 밀고 나가는 특유의 정치”를 뜻하는 선군정치 이념체계 하에서 군을 최우선적으로 배려하고 있다.⁴⁹ 이에 따라 북한은 첫 번째 전략기조, 즉 북한 혁명역량 강화를 위해 대량살상무기 개발과 사이버전 능력 강화를 추진하고 있다. 그러나 북한은 두 번째 전략기조, 즉 남조선 혁명역량 강화를 위해서 사이버전 능력을 적극 활용할 것으로 예상된다. 그 이유로는 최근 사이버 공간이 남한 주민들의 정치적 행위에 미치는 영향이 커지고 있다는 사실을 무시할 수 없다. 남한의 사이버 공간은 경제·문화의 기반임과 동시에 여론이 형성되는 의사소통의 기반으로 작용하고 있다. 이는 북한이 사이버 공간을 장악할 경우 사회 모든 분야로 북한의 영향력을 확산시킬 수 있다는 것을 의미한다. 남조선 혁명역량이란 남한 내에 좌경세력과 체제에 불응하는 세력을 양성하여 남한의 사회체제를 흔들어 놓을 수 있는 능력을 말한다. 따라서 북한의 사이버전 교리는 인터넷을 통해 허위 정보를 유출하고 여론을 혼란시켜 친북세력을 형성·확대하는 것을 목표로 삼을 것으로 보인다.

둘째, 북한의 경제정책 역시 사이버전 교리에 영향을 미칠 수 있다. 북한은 “우리에게 간절한 문제는 현대적 과학기술에 튼튼히 의거 경제강국, 과학기술 대국을 세우는 것”⁵⁰이라고 강조하고 있다. 이를 위해 북한은 IT 산업을 핵심으로 경제 활성화를 추구하는 ‘단번 도약’ 전략을 추진하고 있다. 북한이 IT 산업을 중시하는 이유는 군사강국 건설뿐만 아니라 경제구조의 개선을 위해서 반드시 필요하기 때문이다.⁵¹ 이에 따라 북한 노동신문은 “정보기술인재 양성사업을 강화하는 것은

⁴⁸ 육군사관학교, 『북한학』 (서울: 황금알, 2004), p. 489.

⁴⁹ 통일교육원, 『북한이해 2012』, p. 88.

⁵⁰ 『노동신문』, 2002년 1월 23일.

⁵¹ 김재호, 『김정일 강성대국 건설전략』 (평양출판사, 2000), pp. 31~37.

강성대국 건설의 지름길”⁵²이라며 IT 기술의 중요성을 강조하고 있다. 그러나 경제적으로 낙후한 북한에서 단기간 내에 IT 산업 육성을 통한 성과를 기대하기는 힘들다. 이에 따라 북한은 대규모 자본투자 없이 기술 개발이 가능한 소프트웨어를 외화벌이를 위한 수단으로 활용할 수 있다. 김정은이 외화벌이 사업에 나선 “군대가 너무 돈에 맛을 들였다”고 질책했다는 사실 역시 군사과학기술이 경제적 목적으로 전용될 가능성을 보여준다.⁵³ 또한 국내 인터넷 게임 이용자가 북한 해커들에게 해킹 프로그램 개발을 의뢰하거나, 국내 도박꾼이 북한 경찰총국 소속 공무원에게 북한산 해킹 프로그램을 구입하는 사건이 잇따라 발생하고 있는 현실이 이를 뒷받침 한다.⁵⁴

셋째, 북한은 “정치적으로는 수령중심의 일당독재, 경제적으로는 중앙집권적 계획경제, 사회적으로는 조직적 통제사회, 그리고 문화적으로는 주체사상의 유일사상화를 중심으로 하는 전체주의 사회”의 특성을 갖는다.⁵⁵ 북한과 같은 전체주의 사회가 안정적으로 유지되기 위해서는 폭력을 통한 강압과 정권의 정당성 강화를 위한 선전·선동이 병행되어야 한다. 폭력의 남용만으로는 체제에 대한 주민들의 자발적 복종을 얻어내기 어렵기 때문이다. 이로 인해 북한에서는 1960년대부터 주체사상을 통치 이데올로기로 제시하여 김일성에 대한 개인 우상화를 진행하였고, 통치자에 대한 우상화 시도는 현재까지 그대로 이어지고 있다. 이에 따라 북한의 학교 교육은 정치사상교육을 강조한다. 최근 북한 노동신문은 “모든 당원들은 우리 당 정책의 열렬한 지지자, 옹호자로서뿐 아니라 그 관철의 기수로서의 책임과 본분을 다해나가야 한다”⁵⁶며 대중 선전·선동을 독려하고 있다. 이러한 북한의 정치문화를 고려할 때, 사이버전 기술은 체제선전을 위한 수단으로 활용될 가능성이 크다.

마지막으로 북한은 경제난의 지속으로 재래식 무기를 통한 군비경쟁에서 뒤처지고 있다. 컴퓨터 공학 교수 출신의 탈북자인 김홍광은 사이버전이 북한에게 다음과 같은 군사적 이점을 제공한다고 설명한다.⁵⁷ 첫째, 사이버전은 적은 비용으

⁵² 『노동신문』, 2001년 5월 29일.

⁵³ 정성장, “‘돈줄’ 틀어쥐기 위해 군부 군기 잡기 나섰다,” 『시사저널』, 1206호 (2012.11.29.), <<http://www.sisapress.com/news/articleView.html?idxno=59345>> (검색일: 2015.3.4).

⁵⁴ YTN, 2010년 5월 6일; 『연합뉴스』, 2014년 9월 10일.

⁵⁵ 통일교육원, 『북한이해 2012』, p. 224.

⁵⁶ 『노동신문』, 2014년 6월 23일.

⁵⁷ HP Security Research, “Profiling an Enigma: The Mystery of North Korea’s Cyber Threat Landscape,” *HP Security Briefing Episode 16* (August, 2014), p. 26.

로 군사적 도발을 가능하게 한다. 공격자가 분명하게 드러나는 통상적인 군사도발은 정치적 비난과 책임을 피할 수 없기 때문이다. 둘째, 사이버전은 포병 및 항공 전력을 이용한 도발보다 실용적이다. 통상적인 군사도발을 위한 준비활동은 인공 위성이나 기타 감시체계에 의해 신속하게 포착될 수 있기 때문이다. 셋째, 사이버전은 간첩 활동 및 심리전 수행을 위한 토대를 제공한다. 이에 따라 북한은 사이버전 기술을 이용한 군사적 도발을 지속할 것으로 보인다. 김정일은 죽기 전 “우리 인민군에 연유(연료)와 식량이 부족하지만 남조선 땅에만 가면 현지 조달이 가능하다. 남조선 땅만 밟으면 우리가 무조건 이긴다.”⁵⁸라고 밝힌 바 있다. 이는 북한이 남한의 국가 기반시설을 파괴의 대상이 아니라 이용 가능한 대상으로 파악하고 있음을 보여준다. 이에 따라 북한은 중국 및 러시아의 군사교리가 추구하는 것과 마찬가지로 북한은 대중교통, 전기, 통신망 등 국가 기반시설을 물리적으로 파괴하기 보다는 이들의 기능을 통합·관리하는 전산망의 마비를 목표로 사이버전을 수행할 것으로 예상할 수 있다.

<표 3> 북한의 사이버전 수행 목표

구분	북한 체제 특성	사이버전 수행목표
정치적 요인	3대혁명역량 강화	남한의 사회혼란 조성
경제적 요인	IT 산업 중심의 단변도약 전략	외화벌이
사회적 요인	선전선동 중심의 정치문화	체제선전
군사적 요인	채레식 군비경쟁의 열세	군사작전 방해, 국가기능 마비

북한 체제의 특성과 군사과학기술의 상호 작용을 고려할 때, 북한의 사이버전 수행목표는 <표 3>에 제시한 바와 같이 남한의 사회혼란 조성, 외화벌이, 체제선정, 군사작전 방해 및 국가기능 마비 등으로 요약할 수 있다.⁵⁹ 북한이 설정한 공격 목표와 지금까지 북한이 실시한 공격 양상을 고려할 때, 북한 사이버전의 기본 전략은 사이버 공간의 주요 특성인 광역성, 익명성, 비가시성을 중심으로 다음과 같이 추측해 볼 수 있다. 첫째, 광역성은 북한이 사이버 공간을 통해서 공격할 수 있는 대상이 매우 다양하고 한계가 없다는 의미이다. 이에 따라 북한은 인터넷을

⁵⁸ *Newdaily*; 2013년 11월 10일.

⁵⁹ 임종인 외, “북한의 사이버전력 현황과 한국의 국가적 대응전략,” 『국방정책연구』, 제29권 4호 (2013), p. 15.

통해서 물리적 공간을 뛰어넘어 미국을 비롯한 남한의 주요 동맹국들에 대한 직접적인 공격을 가할 것으로 예상된다. 둘째, 익명성은 본인을 밝히지 않으면 사이버 공간의 활동 주체를 알아내기 힘들다는 특성을 말한다. 사이버전의 경우 공격의 주체를 은닉하기 용이하다. 따라서 북한은 자신들의 얼굴을 숨기고 남한과 주요 동맹국에 대한 체계적인 공격을 자행할 것으로 예상된다. 마지막으로 익명성이 국제적 비난에서 자유로워지는데 도움을 준다면 비가시성은 활동에서의 자유를 보장한다. 사이버 공격 또는 테러는 사전에 탐지가 거의 불가능하기 때문에 북한이 원하는 시간과 장소에서 도발을 일으킬 수 있다는 장점이 있다. 이에 따라 북한은 남한과 주요 동맹국의 취약점을 관찰하고 있다가 결정적인 시기에 공격을 가하는 지능형 지속가능 위협을 증가시킬 것으로 예상된다.

2. 북한의 사이버전 조직체계

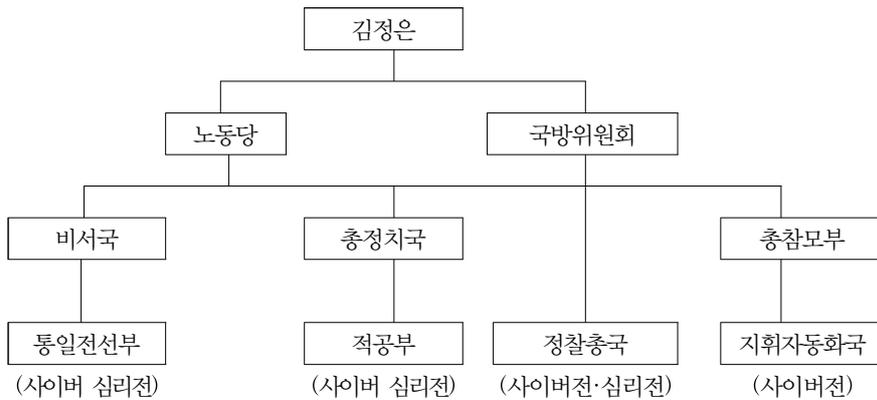
북한은 당이 다른 기관보다 우위에 있는 당 주도의 권력구조를 갖고 있다. 이에 따라 북한의 노동당 규약은 당 중앙군사위원회가 모든 군사사업을 조직·지도하는 것으로 명시하고 있다. 그러나 김정일 체제 출범 이후 국방위원회의 위상이 강화되고, 선군정치가 통치이념으로 제시됨에 따라 군부의 위상이 강화되고 있다. 특히 북한은 2009년 헌법 개정을 통해 국방위원회를 국가주권의 최고국방지도기관으로 규정하였다. 이러한 북한 체제의 특성은 북한의 사이버전 조직체계에도 영향을 미쳤다. 북한과 같이 당 주도의 국가체계를 갖고 있는 중국에서는 중국 공산당(중앙군사위원회) 직속의 총참모부가 사이버전 조직을 총괄하지만(<그림 1> 참조), 북한에서는 노동당과 국방위원회가 각각 사이버전 조직을 편성하고 있다.

북한의 사이버전 조직체계에 대한 분석은 연구자에 따라 일부 차이가 있지만 <그림 2>에 제시한 바와 같이 종합할 수 있다. 첫째, 노동당 비서국의 통일전선부는 대남사업의 핵심부서로 대남 심리전 및 통일전선 공작사업을 담당한다. 특히 통일전선부는 2012년 대남간첩공작 임무를 담당하는 225국을 흡수하여 ‘구국전선’ 또는 ‘우리민족끼리’와 같은 웹사이트를 통해 북한 체제를 홍보하고 남한 사회 내에서 중북 세력을 확대하는 사이버 심리전을 담당하고 있다.⁶⁰ 둘째, 북한의 노

⁶⁰ 실제로 전직 공무원이 김정일에 충성을 맹세하는 글을 기고하고 ‘우리민족끼리’의 운영자와 연락을 주고받은 적도 있으며, 국제 해커집단인 어나니머스(Anonymous)는 2013년 ‘우리민족끼리’의 회원 9,000여 명의 신상을 공개하는 과정에서 1,800여 명이 국내 이메일 계정으로 가입했음을 밝히기도 하였다. 『조선일보』, 2014년 1월 7일; 『동아일보』, 2013년 4월 5일.

동당 규약은 “총정치국은 인민군 당 위원회의 집행부서로서 당 중앙위원회 부서와 같은 권능을 가지고 사업을 한다”⁶¹고 규정하고 있다. 총정치국 산하의 적군과 해공작부(적공부)는 적군의 전투의지를 무력화시키기 위한 선전, 선동, 뼈라살포, 유인, 기만활동 등 사이버 심리전을 전담한다.⁶² 김정은은 “적공일꾼들은 비가 오나 눈이 오나 사회주의 제도 옹위의 전초선을 믿음직하게 지켜가고 있다”고 격려하며 사이버 심리전의 중성을 강조한 바 있다.⁶³ 셋째, 국방위원회 직속의 정찰총국은 북한의 해외 공작활동을 총괄하는 기관이다. 정찰총국에는 일반 심리전을 담당하는 31·32소, 해커부대로 구성된 91소, 자료조사실, 기술정찰조, 110호 연구소 등 사이버전 조직이 편성되어 있다. 넷째, 총참모부 직속의 지휘자동화국은 해킹 및 통신 프로그램 개발을 담당한다.⁶⁴

<그림 2> 북한의 사이버전 조직체계



북한 사이버전 지휘체계를 분석해보면 사이버 심리전과 관련된 기능이 중복적으로 편성되어 있다는 사실을 확인할 수 있다. 여기서 사이버 심리전이란, “사이버 공간에서 국가 정책의 효과적 달성을 목적으로 주체 측 외 모든 국가 및 집단

⁶¹ 『조선노동당 규약(2010.9.28.)』, 49조.

⁶² 연합뉴스는 임종인의 연구를 토대로 적공국은 총참모부 직속으로 파악하고 있다. 『연합뉴스』, 2013년 4월 10일 참고. 그러나 북한 원전에 따르면 적공국은 총정치국의 지휘를 받는다. 「조선로동당 중앙군사위원회지시 제002호」 전시사업세칙을 내용에 대하여(2004년 4월 3일); 「조선로동당중앙위원회, 조선로동당군사위원회, 조선민주주의 인민공화국 국방위원회, 조선인민군 최고사령부 공동명령 제002호」(2012년 9월, 보강된 전시사업세칙) 참고. 김성민, “무시무시한 조직... 북한 ‘적공국’을 아십니까,” 『조선 pub』, 2013년 11월 13일 재인용.

⁶³ 『노동신문』, 2013년 11월 12일.

⁶⁴ 『연합뉴스』, 2013년 4월 10일.

의 견해, 감정, 태도, 행동에 영향을 주는 선전 및 기타 모든 활동의 계획적 사용”⁶⁵을 말한다. 적의 전투의지를 무력화하기 위한 심리전은 전쟁에서 빼놓을 수 없는 필수적인 요소이다. 그러나 통상 네트워크, 시스템, 정보자원 등을 공격 또는 방어의 대상으로 규정하는 사이버전의 정의에는 사이버 심리전이 포함되지 않는다. 그 이유는 무엇보다 대부분의 국가들이 잠재적 적국에 대한 실질적인 위협 수단으로 사이버 전력을 발전시켜왔기 때문인 것으로 보인다. 그러나 북한의 경우 남한에 대한 사이버 공격 외에도 남남(南南) 갈등을 조장하기 위한 수단으로 사이버 심리전의 중요성을 강조해왔다. 북한이 사이버전을 체계적이고 효율적으로 수행하기 위해 사이버전 관련 조직구조를 개편하면서 사이버 심리전을 강조하게 된 이유는 남한 사회의 혼란 조성 and 체제선전을 사이버전 수행의 주요 목표로 설정하고 있기 때문인 것으로 보인다.

IV. 북한 사이버전의 가능성과 한계

1. 북한의 사이버전 수행능력

1990년대 이후 대부분의 국가에서 인터넷 이용자가 폭발적으로 늘어나고, 국가 기반시설의 전산화가 이루어지면서 사이버전을 수행하기 위한 사이버 공간이 확대되었다. 이러한 현상을 잘 포착한 북한은 미래 전쟁에서 사이버전이 차지하는 중요성이 높아질 것이라고 예상하고, 사이버 전력을 강화하고 있다. 북한 노동신문은 “최첨단 과학기술 수단의 하나인 컴퓨터가 자본주의 나라에서 사람들에게 불안과 공포를 주는 파괴무기가 되고 있다”⁶⁶ 사이버 위협을 강조하고 있다. 북한의 사이버전에 대한 관심은 1980년대부터 시작되었다. 특히 북한은 2003년 미군이 주도한 ‘사막의 폭풍작전’ 이후 첨단 정보기술의 중요성을 인식하고, 사이버전 관련 기술을 본격적으로 개발하기 시작했으며, 사이버전 관련 기술 도입을 위해 중국, 러시아, 이란과 긴밀하게 협력하고 있다. 중국은 사이버전 기술 교육 외에도 서버, 라우터 등 하드웨어 제공을 통해 북한의 사이버전을 지원하고 있으며, 북한의 사이버전 부대인 전자정찰국(121국)이 심양(瀋陽)에서 임무를 수행할 수 있도록 협력하고 있다. 러시아는 프룬제 군사학교 출신 교수 25명을 파견하여 사

⁶⁵ 이상호, “북한 사이버 심리전의 실체와 대응방향,” 『한국정치외교사논총』, 제33권 1집 (2011), p. 264.

⁶⁶ 『노동신문』, 2003년 4월 12일.

이러한 사이버 전문가 양성교육을 지원하였고,⁶⁷ 전자파(EMP) 공격 기술과 인터넷 통제를 위한 기술 정보를 북한에 제공한 것으로 알려져 있다.⁶⁸ 이란은 2012년 북한과 기술교류협정을 체결하였으며, IT 기술 공유를 위한 학생 교환, 합동연구 등을 진행하고 있다.⁶⁹

이러한 기술 도입을 토대로 북한의 사이버 공격은 점차 진화하는 모습을 보이고 있다. 사이버 공격의 유형은 이를 구현하기 위한 기술 수준에 따라 바이러스(virus)로부터 지능형 지속가능 위협(Advanced Persistent Threat, APT)으로 구분할 수 있다. 컴퓨터 바이러스와 웜(worms)은 다른 파일을 감염시키거나 변경하기 위하여 자기 자신을 복제하여 다른 컴퓨터에 전염시키는 프로그램을 말하고, 트로이 목마(trojans)는 감염된 PC를 원격 조정할 수 있어 분산서비스 거부 공격(Distributed Denial of Service, DDoS)을 가능하게 한다. 말웨어(Malware)는 시스템의 오작동 또는 마비 등을 목적으로 제작된 악성 소프트웨어(malicious software)를 말하고, 봇넷(botnets)은 말웨어에 감염되어 인터넷으로 연결되어 있는 PC를 말한다. 마지막으로 가장 높은 수준의 기술을 필요로 하는 APT 공격은 정부 또는 특정 기업의 정보를 취득할 목적으로 일련의 범죄 집단에 의해 이루어지는 지속적인 해킹 공격을 말한다. 북한은 바이러스, 인터넷 웜, 해킹, 디도스, 우회 공격 및 역추적 방지기술, 해킹통신 암호화, 흔적삭제 등 발전된 소프트웨어를 보유하고 있으며, 하드웨어 측면에서도 GPS 전파 교란이 가능한 EMP(Electromagnetic Pulse) 무기 등을 개발하고 있다.⁷⁰

<표 4> 북한 사이버 공격의 발전 추세

구분	Virus	Worms	Trojans	DDoS	Malware	Botnets	APT
기술수준	매우 낮음 ←		중 간	→	매우 높음		
대표적 공격사례	-	-	-	2009. 7. 7	2011. 4. 12	2009. 7. 7	2013. 3. 20

⁶⁷ 윤규식, “북한의 사이버전 능력과 위협 전망,” 『군사논단』, 제68호 (2011), pp. 76~78.

⁶⁸ 『연합뉴스』, 2013년 10월 9일.

⁶⁹ 이에 대해서는 HP Security Research, “Profiling an Enigma: The Mystery of North Korea’s Cyber Threat Landscape,” *HP Security Briefing Episode 16* (August, 2014), pp. 42~44.

⁷⁰ 북한은 러시아로부터 GPS 전파교란 장비를 수입하여, 최근 3년 동안 세 차례에 걸친 GPS 전파 교란을 실시하였고, 그 결과 항공기 1,137대, 함정 4척, 선박 225척, 어선 36척 등 총 1,402대에 피해를 발생시킨 것으로 나타났다. 『연합뉴스』, 2014년 12월 24일.

2009년 기무사령부의 보고에 따르면 군 전산망에 대한 해킹 시도는 하루에 95,000여 건에 달하는 것으로 나타났으며, 이 가운데 바이러스 유포가 전체의 86%를 차지하여 가장 높은 비율을 나타냈다.⁷¹ 그러나 최근 들어 북한의 사이버 공격 양상은 복합적인 형태로 전개되고 있다. 2009년 7월 7일에는 청와대, 백악관, 주요 포털 사이트를 대상으로 하여 DDoS 공격이 실시되었다. 하지만 DDoS 공격은 심각한 위협으로 간주되지 않는다.⁷² 실제로 북한의 공격에 의한 피해는 홈페이지 접속이 일시 제한되고, 웹에 감염된 PC 중 일부에서 하드디스크가 파괴되는 정도에 불과했다.⁷³ 따라서 7·7 DDoS 공격의 주된 목적은 향후 추가적인 공격을 수행하기 위해 필요한 봇넷의 규모를 알아보기 위한 것이라는 주장이 제기되기도 하였다.⁷⁴ 반면 2013년 3월 20일에 발생한 APT 공격은 KBS 등 방송사와 농협 등 금융사의 내부 시스템 파괴를 목적으로 했다는 점에서 심각한 위협이 되었다. 2011년 4월 12일에는 은밀하게 악성 코드를 심어 놓은 PC를 통해 농협 전산망에 접근하여 서버를 파괴하는 공격이 발생하였다. 북한의 사이버 공격의 양상을 볼 때, 북한은 최고 기술 수준의 사이버 공격을 실행할 수 있는 다양한 전술을 개발하는데 성공했을 것으로 보인다. 그러나 이러한 기술적 성과에도 불구하고 북한의 사이버전 수행을 제한하는 다양한 요인들이 존재한다. 따라서 북한의 사이버전은 이러한 환경에 대응하면서 최적의 효과를 발휘할 수 있는 방향으로 발전할 것이다.

2. 사이버전 능력 제한요인과 사이버 심리전 위협

북한의 사이버전 수행을 제한하는 요인은 북한을 둘러싼 정치, 경제, 사회, 군사적 환경 속에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 중국에 대한 북한의 의존성은 북한의 사이버전 수행을 제한하는 정치적 요인이다. 인터넷 기반시설이 부족한 북한은 사이버전사들의 실제 훈련과 작전을 중국의 주요 도시에서 진행하고 있다. 중국을 경유한 북한의 사이버 공격은 익명성으로 인해 이에 대한 책임을 회피할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 최근 자국 이익을 중심으로 재편되고 있는 북중 관계를 고려하면 중국은 국제사회의 비난을 자초하면서 북한의 사이버전을 지원하지 않을 것으로 보인다. 따라서 북한의 사이버 공격이 미국 또는 한국과의 관계를 악화시키

⁷¹ 『SBS뉴스』, 2009년 6월 16일.

⁷² 리처드 블라크·로버트 네이크, 이선미 역, 『해커 공화국』 (서울: 에이콘, 2013), p. 43.

⁷³ 『연합뉴스』, 2009년 7월 9일자.

⁷⁴ 블라크·네이크, 『해커 공화국』, p. 62.

거나 2014년 4월에 발생한 GPS 교란공격과 같이 불특정 다수 국가에게 피해를 발생시키는 결과를 초래한다면 중국은 자국 영토 내에서 이루어지는 북한의 사이버 공격을 묵인하지 않을 수도 있다. 한국 정부가 북한의 GPS 전파교란 공격에 대해 중국과 방지책을 논의한 사실이 이러한 전망을 뒷받침한다.⁷⁵

둘째, 경제적으로 낙후한 북한에는 사이버 인프라가 거의 구축되지 않았다고 보아도 과언이 아니다. 인프라의 미비는 사이버 방어에 유리하기 때문에 북한의 사이버 전투력을 높게 평가하는 이유로 제시되기도 한다. 그러나 북한의 경제난은 사이버전 능력을 크게 제한할 수 있는 요인이다. 클라우제비츠(Karl V. Clausewitz)는 보편적 정신교양 수준이 높은 국민이 군사적 경향을 강하게 지닐 때 수준 높은 군사적 천재가 태어난다고 설명한다.⁷⁶ 대부분의 북한 주민들은 정권의 안정을 유지하기 위해 외부 사회와 차단된 채 살아간다. 따라서 북한에서는 사이버 공간에 대한 국민들의 보편적 이해가 형성될 수 없고, 사이버전을 주도할 군사적 천재도 태어날 수 없다. 세계 최고 수준의 사이버 공격 능력을 보유한 것으로 평가되는 중국에는 4억 5천 7백만 명 규모의 네티즌이 있으며, 이들 중 일부는 해커로 활동하면서 중국의 국익 또는 개인의 이익을 위한 사이버 공격에 자발적으로 가담하고 있다.⁷⁷

셋째, 정부 주도의 북한 사이버전 교육체계는 사이버전의 효율적 수행을 저해할 수 있는 사회적 요인이다. 북한에서는 1995년 시·군·구역마다 영재학교를 설치하여 선발된 우수 학생들을 프로그래밍과 컴퓨터 하드웨어를 교육시키는 금성중학교 컴퓨터 영재반에 진학시키고, 졸업 후에는 평양의 지휘자동화대학에 진학시켜 네트워크 시스템 해킹 기술을 집중적으로 가르치는 것으로 알려졌다.⁷⁸ 외국 기술을 모방·추월을 목표로 하는 정부 주도의 기술발전 전략은 단기적으로 상당한 실력을 갖춘 사이버 전사를 양성하는데 효율적일 수 있으나, 민간 영역에서 신속하게 변화하는 다양한 기술발전의 추세를 따라잡을 수 없다. 따라서 북한의 사이버 전사들은 혁신적인 기술을 개발하기 보다는 기존 기술을 습득·운용하는데 치중할 가능성이 크기 때문에 북한은 사이버전 기술 경쟁에서 수세적 위치에 처하게 될 가능성이 크다. 북한이 사이버전 기술 도입을 위해 긴밀하게 협력하고 있는 중국의 사이버 방어능력이 현격하게 떨어진다는 점 역시 북한 사이버전 수행능력의

⁷⁵ *Daily NK*, 2012년 5월 18일.

⁷⁶ 클라우제비츠, 강창구 역, 『전쟁론 上』 (서울: 병학사, 1991), p. 74.

⁷⁷ Desmond Ball, "China's Cyber Warfare Capabilities," pp. 93~94.

⁷⁸ 블라크·네이크, 『해커 공화국』, p. 60.

한계로 작용할 수 있다. 중국은 세계적인 수준의 사이버전 능력을 갖추었지만, 다른 한편으로는 세계 최대의 해킹 피해국으로 알려져 있다. 2011년 중국의 정부 보고서에 따르면 2010년에 4,600개의 정부 관련 홈페이지의 내용이 해커에 의해서 무단으로 변경되었으며, 이는 이전에 비해 68% 증가한 수치이다.⁷⁹

넷째, 사이버 방어능력 향상을 위한 한국의 지속적인 노력은 북한의 사이버전 능력을 약화시키는 군사적 요인이 될 수 있다. 한국 국방부는 2009년 7·7 DDoS 공격을 계기로 효율적인 사이버전 수행을 위해 2010년 국군 사이버 사령부를 창설하였고, 합참은 2014년 사이버작전과를 신설하여 사이버 침해 행위에 대한 관제 위주의 사이버 작전을 전투임무 위주로 전환하고, 공격·방어용 사이버 무기체계를 개발할 것이라고 밝혔다.⁸⁰ 또한 2014년부터 한미 국방 사이버정책실무 협의회를 개최하여 사이버 정책·전략·교리·인력·교육훈련 분야에서 다양한 협력을 강화하고 있다.⁸¹ 북한의 전략문화 역시 북한의 사이버전 능력을 제한할 수 있다. 북한의 전략문화는 구소련 군사교리의 영향으로 조직 운용의 융통성이 떨어지는 문제를 안고 있다. 특히 중간급 장교들에게 권한을 부여하지 않기 때문에 이들은 스스로 판단하고 결심할 수 있는 자율성을 갖고 있지 못한 것으로 평가받고 있다.⁸² 따라서 강력한 통제를 원칙으로 하는 북한군의 조직문화는 정보화 시대에 요구되는 수평적 협력문화를 만들어내지 못할 것으로 보인다.

북한의 사이버 심리전은 이러한 제약을 상대적으로 적게 받으면서 남한 사회를 위협할 수 있다. 첫째, 북한은 사이버전 기술시스템을 도입, 검증·시험, 공고화하는 과정에서 조선노동당과 국방위원회의 대남공작기구들에 사이버 심리전 임무를 중복 편성하고 있다. 이는 북한의 사이버전 수행체계에서 사이버 심리전이 매우 중요한 위치를 차지한다는 것을 의미한다. 둘째, 익명성이 보장되는 사이버 공간의 특성에도 불구하고, 북한이 사이버 공격의 배후에 있다는 사실이 밝혀지게 된다면 북한에 대한 국민적 경각심이 한층 높아지는 계기가 될 수 있다. 그러나 상대 국가의 국가기반시설에 직접적인 타격을 가하지 않는 사이버 심리전의 경우 사이버 공격과 달리 공격 행위자와 이를 방조한 국가에 대한 국제사회의 제재와 비난을 기대하기도 어렵다. 셋째, 북한의 사이버 심리전은 남한 정권의 정당성을

⁷⁹ Bloomberg, March 10, 2011.

⁸⁰ 『연합뉴스』, 2014년 12월 23일.

⁸¹ 위의 책, p. 54.

⁸² Axel Berkofsky, “North Korea’s Military—What Do They Have, What Do They Want?” *ISPI Analysis*, No. 161 (March 2013), pp. 4~5.

직접적인 공격 목표로 삼고 남한 사회 내에서 정치적 혼란을 유발할 수 있다. 이를 위해 북한은 SNS, 블로그, 인터넷 카페 등을 통해 왜곡된 정보 또는 루머를 손쉽게 확산시킬 수 있다. 마지막으로 인터넷 통제의 필요성에 대한 일반 국민들의 동의를 얻기 힘들기 때문에 북한의 심리전 활동을 차단하는 것이 쉽지 않은 현실이다.

V. 결론 및 정책적 함의

본고에서는 사이버전 수행능력을 중심으로 북한 군사변혁의 가능성과 한계를 검토해보았다. 북한은 재래식 군비경쟁의 열세를 만회하기 위해 대량살상무기 등을 활용한 비대칭 억지전략을 발전시켜왔다.⁸³ 특히 상대적으로 적은 경제적 부담으로 남한의 통신망, 금융망, 전력망 등 국가 기간시설에 심각한 피해와 혼란을 일으킬 수 있는 사이버전은 북한의 선택할 수 있는 매력적인 전쟁 수단이다. 그러나 이러한 장점에도 불구하고 북한의 정치·경제·사회·군사적 조건은 북한의 사이버전 수행능력에 일정 부분 제한을 가할 것으로 분석되었다. 첫째, 북한의 모든 사이버전 조직은 대남 심리전 업무를 중복 편성하고 있으며, 이러한 조직적 특성은 체계적이고 통합된 임무 수행을 제한할 수 있다.⁸⁴ 둘째, 심각한 경제난으로 인해 인터넷 인프라가 미비한 북한에서는 인터넷 활용 인구가 부족하여 혁신적인 사이버전 기술 개발이 제한될 것으로 보인다. 셋째, 정부 주도로 외국의 사이버 기술을 도입하는 교육정책으로 인해 북한은 사이버 방어 능력이 매우 취약한 중국의 문제를 답습하게 될 것으로 예상된다. 마지막으로 북한 사이버전 기술의 효율성은 한국의 사이버 방어능력 강화와 국제 공조 등을 통해 감소할 것으로 보인다.

본고의 분석결과는 북한의 사이버전에 대한 대응을 위해 다음과 같은 정책적 함의를 제공한다. 첫째, 북한의 사이버전 능력을 정확하게 파악하고 이에 대처하려는 노력이 필요하다. 중국 연구자들은 미국의 정치·군사적 필요에 의해서 중국의 사이버전 능력이 과대평가되는 경향이 있다고 주장한다.⁸⁵ 이러한 비판은 북한

⁸³ 통일교육원, 『북한이해 2012』, p. 100.

⁸⁴ 이에 대해서는 중국의 사례를 참고할 것, U.S.-China Economic and Security Review Commission (USCC), *2008 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2008), p. 164.

⁸⁵ Magnus Hjortda, "China's Use of Cyber Warfare: Espionage Meets Strategic Deterrence," *Journal of Strategic Security*, Vol. 4, No. 2 (Summer 2011), pp. 12~13.

에도 적용될 수 있다. 예를 들어 사이버 보안 문제를 다루는 미국의 테크놀리틱스 연구소(Technolytics Institute)는 북한의 사이버 공격 능력을 세계 6위로 평가하였다.⁸⁶ 이러한 분석결과는 사이버전 기술의 선진국인 미국, 이스라엘, 중국, 러시아, 이란을 제외하고 북한이 세계 최고 수준의 사이버 공격 능력을 보유하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 다른 전문가들은 사이버전 능력을 평가하기 위해서는 예산, 첨단 소프트웨어, 인력, 지원 시설이 종합적으로 고려되어야 하기 때문에 북한의 사이버 위협에 대한 평가는 과장되었다고 주장한다.⁸⁷ 미국의 오바마 대통령은 2015년 2월 17일 북한의 사이버전 능력이 매우 뛰어난 수준이 아니라고 평가하였다.⁸⁸ 실제로 오바마 대통령이 2014년 12월 23일 ‘소니 픽처스 엔터테인먼트’ 해킹 사건의 배후로 북한을 지목하고, 비례적 대응방침을 밝힌 지 3일 만에 북한의 인터넷망이 마비되는 사태가 발생하였다.⁸⁹ 따라서 사이버사령부 등 새로운 조직의 창설과 유지, 예산 확보 등의 목적으로 북한의 사이버 전력을 지나치게 과장되는 것은 아닌지 엄밀하게 검토해볼 필요가 있다.

둘째, 북한 사이버전 능력의 한계를 효과적으로 활용하기 위한 대응책 마련이 필요하다. IT 인프라가 부족한 북한은 중국을 근거지로 사이버 공격을 감행하는 것으로 알려져 있다. 그러나 북한 외에도 많은 해커들이 중국을 경유한 사이버 공격을 시도함에 따라 중국은 국제사회로부터 사이버 공격의 온상으로 비난받고 있다.⁹⁰ 특히 국제사회에서는 사이버 공격을 방조한 국가에 대해서도 책임을 물어야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 실제로 미국은 “당신 집 지하실에 방화범이 한 사람 있다. 그리고 그 사람이 매일 밤마다 밖으로 나와 이웃의 집에 불을 지르는데 당신이 이런 일을 알고 있다면 당신에게 책임이 없다는 주장을 할 수 없다”⁹¹ 라는 논리를 제기하며 테러리스트의 활동을 묵인하는 외국 정부에 대해 책임을 물어야 한다고 주장하고 있다. 한국 정부는 사이버 위협에 대한 국제사회의 공동 대응을 위해 2013년 10월 87개 국가, 18개 국제기구가 참가한 ‘세계 사이버스페이스 총회’를 개최하여 국제 공조체제를 강화하고 있다.⁹² 따라서 중국이 해킹 방지를 위한 국제협력에 동참하도록 유도한다면 북한의 사이버 위협을 크게 약화시킬

⁸⁶ *The Science Times*, 2014년 5월 15일.

⁸⁷ *The Voice of America*, 2015년 2월 27일.

⁸⁸ 『연합뉴스』, 2015년 2월 18일.

⁸⁹ 『한겨레』, 2014년 12월 23일.

⁹⁰ Magnus Hjortda, “China’s Use of Cyber Warfare,” p. 12.

⁹¹ 블라크·네이크, 『해커 공화국』, p. 333.

⁹² 국방부, 『국방백서 2014』 (서울: 국방부, 2014), p. 11.

수 있다.

셋째, 모스코스(Charles C. Moskos)는 산업사회에서 탈근대사회로 사회 변화가 일어나면서 군인들에게는 기술자 또는 관리자로서의 자질 보다 정무(政務)적 감각이 중요해졌다고 설명한다.⁹³ 언론의 자유와 북한의 위협을 통제하기 위한 정부의 개입이 서로 양립할 수 없는 것처럼 불협화음을 일으키고 있는 남한 사회의 현실을 고려할 때, 군의 정치개입 의혹을 불식시키면서 북한의 심리전에 효율적으로 대응할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 사이버 심리전으로 인한 가장 큰 위협은 정부와 군의 정당성을 훼손시키는 왜곡된 정보의 확산이다. 북한 역시 이러한 위협을 잘 인식하고 있으며, 이에 따라 북한 노동신문은 “제국주의자들의 사상 문화적 침투와 심리전에 경각성을 높이고 우리의 사상과 도덕, 생활양식을 견결히 지켜 나가야 한다”⁹⁴고 강조한 바 있다. 기존 연구에 따르면 루머의 확산을 막기 위해서는 일반 국민들이 현재의 상황을 정확하게 알 수 있도록 적절한 정보를 제공하거나 제기된 의혹을 논리적 근거를 제시하며 적극적으로 반박해야 한다.⁹⁵ 고의로 루머를 확산하는 사람에 대한 처벌을 강화하는 것 역시 루머의 확산 방지에 효과적이다.⁹⁶ 이러한 연구결과를 고려하면 북한의 심리전에 대한 대응은 보다 적극적인 정보공개 정책과 루머 확산의 책임자에 대한 처벌 규정을 강화하는 방향으로 개선되어야 할 것으로 보인다.

마지막으로 본 연구의 한계를 지적하지 않을 수 없다. 본고는 과학기술 사회학의 주요 이론인 기술시스템론을 적용하여 북한이 새롭게 도입한 사이버전 기술이 북한 고유의 정치·사회·경제·군사적 조건과 맞물려 어떠한 형태로 공고화되었는지를 살펴보았다. 이러한 분석이 효과적으로 이루어지기 위해서는 북한의 사이버전 수행체계를 다른 국가의 사이버전 수행체계와 비교하는 연구가 진행되어야 한다. 그러나 폐쇄성을 특징으로 하는 북한 연구와 군사 연구의 특성상 신뢰성 있는 자료를 확보하는 것은 쉽지 않은 일이다. 이로 인해 북한의 정치·사회·경제·군사적 조건과 사이버전 기술이 상호작용하는 과정에 대한 비교 분석이 이루어지지 못했다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고, 북한

⁹³ Charles C. Moskos, “Toward a Postmodern Military: The United States as a Paradigm,” Charles C. Moskos, John Allen Williams, and David R. Segal (eds.), *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War* (New York, NY: Oxford University Press, 2000), p. 15.

⁹⁴ 『노동신문』, 2003년 6월 19일.

⁹⁵ 니콜라스 디폰조, 곽윤정 역, 『루머사회』 (서울: 흐름출판, 2012), p. 235.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 248.

고유의 특성으로 인해 대남 사이버 심리전을 중시하는 형태의 사이버전 수행 교리와 조직체계가 형성되었다는 사실을 밝힌 것은 이 연구의 중요한 성과라고 할 수 있다.

■ 접수: 3월 4일 ■ 심사: 5월 13일 ■ 채택: 6월 17일

참고문헌

1. 단행본

- 국방부. 『Defense Reform 2020: 국민과 함께 미래를 향해』. 서울: 국방부, 2005.
- _____. 『국방백서 2014』. 서울: 국방부, 2014.
- 김재호. 『김정일 강성대국 건설전략』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 니콜라스 디폰조, 곽윤정 역. 『루머사회』. 서울: 흐름출판, 2012.
- 로렌스 손드하우스, 이내주 역. 『전략문화와 세계 각국의 전쟁 수행 방식』. 서울: 육군사관학교 화랑대연구소, 2007.
- 리처드 블라크·로버트 네이크, 이선미 역. 『해커 공화국』. 서울: 에이콘, 2013.
- 앨빈 토플러, 이상백 역. 『제3의 물결』. 서울: 영광출판사, 1991.
- _____, 이계행 감역. 『전쟁과 반전쟁』. 서울: 한국경제신문사, 1994.
- 엄정호·최성수·정태명. 『사이버전개론』. 서울: 흥릉과학출판사, 2012.
- 온만금·김인수. 『군대와 사회』. 서울: 육군사관학교 화랑대연구소, 2005.
- 육군사관학교. 『세계전쟁사』. 서울, 일신사, 1995.
- _____. 『북한학』. 서울: 황금알, 2004.
- 이장규·홍성욱. 『공학기술과 사회: 21세기 엔지니어를 위한 기술사회론 입문』. 서울: 지호, 2006.
- 윌리엄 맥닐, 신미원 역. 『전쟁의 세계사』. 서울: 이산, 2005.
- 존 하키투, 서석봉·이재효 역. 『專門職業軍』. 서울: 연경문화사, 1989.
- 클라우제비츠, 강창구 역. 『전쟁론 上』. 서울: 병학사, 1991.
- 통일교육원. 『북한이해 2012』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 홍현필·이용환. 『기술과 사회』. 서울: GS 인터비전, 2011.
- 황진환 외. 『신국가안보론』. 서울: 박영사, 2014.
- Boyer, Yves. “The American Revolution in Military Affairs: A French Perspective.”
Thierry Gongora and Harald von Riekhoff (eds.). *Toward A Revolution in Military Affairs: Defense and Security at the Dawn of the Twenty-first Century*. Westport, CT: Greenwood Press, 2000.

- Department of Defense. *Department of Defense Performance and Accountability Report FY 2006*. Washington D.C.: U.S. Department of Defense, 2006.
- Ertman, Thomas. "State Formation and State Building in Europe." Thomas Janoski, Robert Alford, Alexander Hicks, and Mildred A. Schwartz (eds.). *The Handbook of Political Sociology*. New York, NY: Cambridge University Press, 2005.
- Hundley, Richard O.. *Past Revolutions, Future Transformation*. Santa Monica, CA: National Defense Research Institute RAND, 1999.
- Janowitz, Morris. *The Professional Soldiers: A Social and Political Portrait*. New York, NY: The Free Press, 1970.
- Kipp, Jacob W. "The Labor of Sisyphus: Forecasting the Revolution in Military Affairs During Russia's Time of Troubles." Thierry Gongora and Harald von Riekhoff(eds.). *Toward A Revolution in Military Affairs: Defense and Security at the Dawn of the Twenty-first Century*. Westport, CT: Greenwood Press, 2000.
- Marx, Karl. *The Poverty of Philosophy*. NY: International Publisher, 1971.
- Moskos, Charles C.. "Toward a Postmodern Military: The United States as a Paradigm." Charles C. Moskos, John Allen Williams, and David R. Segal (eds.). *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. New York, NY: Oxford University Press, 2000.
- Robert, Michael. *The Early Vasas: A History of Sweden, 1523-1611*. New York, NY: Cambridge University Press, 1968.
- Rogers, Clifford J. "Military Revolution and Revolutions in Military Affairs: A Historian Perspective." Thierry Gongora and Harald von Riekhoff (eds.). *Toward A Revolution in Military Affairs: Defense and Security at the Dawn of the Twenty-first Century*. Westport, CT: Greenwood Press, 2000.
- U.S.-China Economic and Security Review Commission (USCC), *2008 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2008.

2. 논문

- 박휘락. "국방개혁 2020과 미군 "변혁"(Transformation)의 비교와 교훈: 변화방식을 중심으로." 『평화학연구』. 제13권 3집 (2012), pp. 167~168.
- 윤규식. "북한의 사이버전 능력과 위협 전망." 『군사논단』. 제68호 (2011년, 겨울).
- 이상호. "북한 사이버 심리전의 실체와 대응방향." 『한국정치외교사논총』. 제33권 1집 (2011).
- 임종인 외. "북한의 사이버전력 현황과 한국의 국가적 대응전략." 『국방정책연구』. 제29권 4호 (2013).

- Aschmann, Michael, Joey Jansen van Buuren, and Louise Leenen. "Cyber Armies: The Unseen Military in the Grid." The Proceedings of the 10th International Conference on Cyber Warfare and Security. Vol. 24, Feb 2015.
- Axel Berkofsky. "North Korea's Military-What Do They Have, What Do They Want?" *ISPI Analysis*, No. 161, March 2013.
- Ball, Desmond. "China's Cyber Warfare Capabilities." *Security Challenges*. Vol. 7, No. 2, Winter 2011.
- Hjortda, Magnus. "China's Use of Cyber Warfare: Espionage Meets Strategic Deterrence." *Journal of Strategic Security*. Vol. 4, No. 2, Summer 2011.
- HP Security Research. "Profiling an Enigma: The Mystery of North Korea's Cyber Threat Landscape." *HP Security Briefing Episode*, Vol. 16, August 2014.
- McNeil, Daniel. "Technology, History and the Revolution in Military Affairs." *Canadian Military Journal*. Winter, 2000/2001.
- Møller, Bjørn. "The Revolution in Military Affairs: Myth or Reality?" *COPRI Working Paper Series*. Vol. 15, 2002.
- Murray, Williamson. "Thinking about Revolutions in Military Affairs." *Joint Force Quarterly*. Summer 1997.
- Stephenson, Scott. "The Revolution in Military Affairs: 12 Observations on an Out-of-Fashion Idea." *Military Review*. May-June 2010.

3. 기타자료

- 『노동신문』.
 『동아일보』.
 『조선노동당 규약』.
 『조선일보』.
 『조선 pub』.
 『연합뉴스』.
 『한겨레』.
Daily NK.
Newdaily.
 『SBS뉴스』.
The Science Times.
The Voice of America.
YTN.
Bloomberg.

North Korea's Cyber Warfare Capabilities: *Assessment and Prospects*

In-Soo Kim and KMARMA

North Korea is recently strengthening the cyber threat toward South Korea, praising the cyber warfare as an omnipotent precious sword. In order to respond to this threat effectively, it is essential to evaluate North Korea's cyber warfare capabilities. However, this is not a easy work because introducing new military technology is under influence of social structure and culture, which is peculiar to the North Korean society. On the basis of the technological system theory, we examine how cyber warfare technologies have been adapted to North Korea's political, social, economic, and military environment. Results show that North Korea's environments made North Korean military develop the technological system, which gave a priority to cyber-psychological warfare. At least, three factors—North Korea's strong emphasis on propaganda and agitation, retarded infra-structural development, and high level of technological dependence on China—could cause a direct or indirect effect on North Korea's cyber-warfare technology system in the middle of introducing, validating, testing, and consolidating new technologies of cyber warfare. If it is taken into account that there is a controversy over the surveillance of internet communication by South Korean government, findings imply that it is urgent to look for ways to counter North Korea's cyber-psychological warfare capabilities effectively.

Keyword: North Korea, RMA, Technological System Theory, Cyber Warfare Capability, Cyber-Psychological Warfare

무정 숙청의 정치적 원인과 무정의 대응

안 문 석*

- | | |
|-------------------|--------------------------------|
| I. 머리말 | IV. 숙청의 정치적 원인: 북한의 공간자료와 그 이면 |
| II. 무정에 대한 기존의 연구 | V. 무정의 대응 |
| III. 한국전쟁 중 전격 숙청 | VI. 맺는 말 |

국문요약

북한이 공간자료에서 밝히고 있는 무정을 숙청한 이유는 한국전쟁 당시 북한군이 후퇴하는 과정에서 평양을 방어하라는 상부의 명령을 제대로 집행하지 않았다는 것과 후퇴하는 과정에서 법적 절차 없이 사람을 총살했다는 것이다. 하지만 인천 상륙작전 이후 대대적인 후퇴 중, 명령체계가 제대로 작동하지 않는 상황에서 무정이 적은 병력으로 평양을 방어하는 것은 사실상 불가능한 일이었다. 또, 대열 이탈자는 즉결처분하라는 김일성의 명령이 하달된 상황이었기 때문에 무정이 무단이탈자를 총살한 것은 법적으로 문제가 될 소지가 없었다. 결국 전쟁 중에 전격적으로 진행된 무정에 대한 숙청은 북한이 표면적으로 내세우는 이유보다는 김일성 세력이 패전의 책임을 전가하면서 동시에 오랜 정적을 제거하는 차원에서 이루어졌다고 보는 것이 옳을 것이다.

숙청에 대한 무정의 대응과 관련해서는 무정이 일찍이 1948년 중반 즈음에 지지 세력을 모아 김일성 체제를 전복하려 했다는 미군 정보보고서의 보고

도 있지만, 구체적인 증거는 발견되지 않고 있다. 무정은 오히려 전격 숙청에 전혀 대응하지 못하고 무력하게 제거되는데, 여기에는 세 가지 원인이 있었다. 첫째, 연안에서 귀국하던 도중 선양에서 국민당의 공격을 받았을 때, 홀로 무장트럭을 타고 탈출하면서 연안과 내부에서 인망을 상당 부분 잃게 되었다. 둘째, 연안 시절부터 있었던 연안파 내부의 분열로 무정이 자파 세력을 확보하는 데 한계가 있었다. 셋째, 전형적인 무인기질의 무정은 정국을 파악하고 소련과의 연계를 형성하는 데 필요한 정치적 전략에 능하지 못했다. 이런 배경 속에 이루어진 무정에 대한 숙청은 북한정치사에서 이후 이루어진 허가이, 박헌영 등에 대한 숙청과 이를 기반으로 한 김일성 유일체제 확립의 출발선이라는 입지를 갖고 있다고 할 수 있다.

주제어: 무정 숙청, 연안파, 김일성 체제 전복, 김일성 유일체제, 명령 불복종, 군벌주의적 만행

* 전북대학교 정치외교학과 부교수

I. 머리말

해방 직후 북한지역에서 무정은 김일성 못지않은 지명도를 가지고 있었다.¹ “무정장군 만세”도 수없이 들을 정도였다. 중국 연안에서 중국 공산당 지도부와 함께 활동하던 연안파의 지도자 무정은 만주에서 항일빨치산 활동을 하던 만주파를 대표하는 김일성, 국내 공산 세력의 중심 오기섭, 민족주의 세력의 대표 조만식 등과 함께 해방 직후 북한지역에서 국가 건설 전략을 놓고 경쟁했다. 초기에는 조선공산당 북부조선분국에서 간부부장으로 활동하며 당을 중심으로 활동했다. 1946년 이후에는 북한군의 창설 과정에서 주요 역할을 했다. 북조선보안간부학교 심사위원장, 보안간부훈련소 포병 부사령관 등을 거쳐 6·25 전쟁 당시에는 조선인민군 제2군단장을 맡았다가 김일성에 의해 패전의 책임을 지고 숙청되었다. 숙청 후 중국에서 요양을 하다가 북한으로 들어가 1951년 사망했다. 조선인민군 39호병원에서 위암 수술을 받던 도중 숨졌다.²

북한에서 권력투쟁의 과정에서 숙청된 인물은 조만식, 오기섭, 허가이, 박헌영, 김두봉 등 많지만, 무정의 숙청과 관련해서는 두 가지 의문점이 남아 있다. 첫째는 구체적으로 어떤 이유로 무정이 숙청되었나 하는 것이다. 북한이 밝히고 있는 이유가 있지만 실제 숙청의 이유가 무엇인지는 더 밝혀져야 하는 부분으로 남아 있다. 북한은 6·25 전쟁 당시 명령 불복종과 부하에 대한 불법적 처형을 근거로 무정을 숙청했다. 하지만 진정한 이유는 김일성이 경쟁자를 제거하고 그의 권력을 강화하는 데 있었을 것이다. 그러한 과정에 대한 깊은 관찰은 이후 김일성 유일체제 성립의 전단계에 대한 이해의 폭을 넓혀 준다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

둘째는 무정이 왜 숙청에 대해 반발하거나 대응하지 못했나 하는 것이다. 물론 김일성의 권력이 강했기 때문이겠지만, 당시의 구체적인 역학 관계가 어떤 양태로 되어있었기에 무정이 대응을 못하고 몰락했나 하는 부분에 대해서는 연구가 미진한 상태로 남아 있다. 이를 설명하기 위해서는 연안 시절부터의 연안파 내부의 갈등, 그 속에서의 무정의 입지, 무정에 대한 조선의용군의 인망 등에 대해 면밀한

¹ 무정(武亭)의 본명은 김병희(金炳禧)이다. 한동안 본명이 김무정으로 알려져 있었는데, 중국 지린성(吉林省) 룡징(龍井)에 사는 무정의 8촌 조카 김하수(金河壽)가 무정의 본명을 김병희로 밝히면서 비로소 본명이 알려졌다. 무정이라는 특이한 이름은 1924년 중국에서 군관학교를 다니던 중 실제 전투에 참가해서 적을 격퇴시키자 이를 기특하게 여긴 그의 상관이 군인을 뜻하는 武(무)자를 넣어 지어준 것이다. 박충걸, “비운의 혁명가 무정의 일생,” 『신동아』, 1993년 3월, p. 509; 조규하 등, 『남북의 대화』 (서울: 고려원, 1987), p. 173.

² 윤재인(동북조선의용군 출신, 조선인민군 8호후방병원 군사지도원)의 증언, 베이징대 한반도연구센터 소장 자료.

관찰이 필요하다. 이 논문의 취지는 남북한과 미군정의 자료, 동북조선의용군 출신들에 대한 인터뷰 등 다양한 자료에 대한 탐구를 바탕으로 이러한 두 가지 문제에 대한 답을 찾아보려는 것이다.

중국 팔로군의 포병단장 출신으로 조선의용군의 총사령관을 지낸 무정이 독립운동사에서 차지하고 있는 위치에 비하면 그에 대한 연구는 적다. 독립운동 부분에 대한 연구는 연안파에 대한 연구와 함께 그나마 조금씩 진행되어 왔지만, 무정의 북한에서의 활동에 대한 연구는 거의 없다. 공산주의자였고, 김일성과의 권력 투쟁에서 패했고, 6·25 전쟁에 인민군 고위 장성으로 참전한 그에 대해서 지금의 한국이 많은 관심을 갖지 않는 것은 어쩌면 당연한 것인지도 모른다. 또한, 북한에서는 조기에 숙청된 인물이기 때문에 관심의 대상이 되지 못하고 있다.

초기 북한정치사에서 중요한 위치를 차지했던 인물인 만큼 무정을 중심으로 그가 제거되는 과정과 그의 대응을 조명해보는 것은 북한에 대한 전반적인 이해의 지평을 넓히는 데 크게 도움이 될 것으로 보인다. 이 논문은 이러한 목표를 달성하기 위해 다음 장에서 무정의 숙청과정을 살펴보고, 3장에서는 북한의 공간자료에 나타나는 숙청의 이유를 살펴보고 이를 비판적 시각에서 분석한다. 그 다음 장에서는 무정이 숙청 이전에 자파를 결집하려는 노력을 보였는지, 아니면 무력하게 제거되었는지, 후자라면 그 이유는 또 무엇인지 등에 대해서 상술하고, 결론의 장에서는 무정의 숙청이 갖는 북한정치사에서의 의미를 간략히 서술한다.

II. 무정에 대한 기존의 연구

무정은 북한에서 조기에 숙청된 인물이다. 권력투쟁에서 져고, 북한의 역사에서 조기에 사라졌다. 그런 이유 때문인지 무정에 대한 연구는 매우 드물다. 특히 그의 북한에서의 활동과 관련한 연구는 찾기 어렵다. 중국에서의 독립운동과 관련한 연구들은 존재하지만, 그것도 독립적인 연구 성과물이 아니라 조선독립동맹이나 조선의용군 연구의 한 부분으로 포함되어 있는 정도이다. 한국독립운동사나 북한정치사에서 그가 차지하는 비중에 비하면 특이할 만큼 연구 대상에서 떨어져 있었다. 이처럼 무정이 연구 대상에서 제외되어 온 이유는 첫째, 자료의 제한성 때문이다. 무정에 대한 자료는 일제의 사찰자료와 조선의용군 대원들의 증언, 일부 중국 자료 등으로 제한되어 있고, 그런 만큼 시기상으로는 해방 직전의 정보를 넘어서기 어려운 것이 현실이다. 둘째 이유는 무정이 북한에서 조기에 숙청당했다는 것이다. 때문에 북한 자료에서 그에 대한 기록을 찾아보기 어렵다. 그나마 그를 비난

하고 질책하는 내용이 극히 제한적으로 존재할 뿐이다. 이러한 환경에서 무정에 대한 연구는 미진할 수밖에 없었다.

무정에 대한 독립적인 연구는 아님에도 몇몇 연구는 무정의 활동과 숙청의 배경, 연안파의 분열 원인 등에 대해 의미 있는 정보와 분석을 제시하고 있다. 이종석의 연구³는 무정이 해방 직후 연안파 세력을 공고하게 결집시키지 못한 이유를 일정 부분 설명해주고 있다. 연안 시절과 최창익·박일우 등과의 갈등, 조선의용군에 대한 관리 소홀 등이 무정이 연안파의 적극적인 지지를 받지 못한 이유라는 설명이다. 이종석의 또 다른 연구⁴는 6·25 전쟁 당시 중국군이 개입하고 조중 연합사령부가 구성되어 북한군에 대한 작전권이 중국군으로 이전된 것이 오히려 김일성으로 하여금 내정에 관심을 쏟을 수 있는 여유를 갖게 해주었고, 무정·허가이·박헌영에 대한 숙청도 가능하게 했다면서 중국군 개입과 김일성-무정 사이의 역학 관계에 대한 입체적인 분석을 제시하고 있다. 중앙일보 특별취재반이 중국과 러시아에 살아있는 북한의 주요 인물들을 면담해서 정리한 성과물⁵은 무정에 대해 새로운 사실들을 상당히 밝혀 주었다. 특히 입국과정에서의 무정과 조선의용군 대원 사이의 일화, 간부부장 당시 무정의 인사 행태 등과 관련한 증언은 이후 무정이 연안파 내에서 지도자로 부상하지 못한 이유를 상당 부분 설명해주는 것으로 평가된다. 기광서의 연구⁶는 해방 직후 김일성의 경쟁자들에 대해 분석하면서 소련군정이 무정을 한편으로는 긍정적으로, 다른 한편으로는 부정적으로 평가했다는 내용 등 당시 북한정치의 주요 행위자이었던 소련군정의 무정에 대한 적나라한 인식을 제시해 주고 있다.

스칼라피노·이정식의 저술과 김준엽·김창순의 연구는⁷ 한국 공산주의 운동의 형성과 발전의 전체적인 맥락 속에서 무정이 중국 관내(산하이관(山海關) 서쪽)에서 한국 독립운동의 중심지도자로 부상하는 과정, 해방 직후 무정이 만주파와의 경쟁에서 뒤지고 사라져 가는 과정을 어느 정도 밝혀주고 있다. 김창순의 해방정국 관찰기⁸는 무정과 주변 인물들에 대한 직접적인 관찰과 경험을 중심으로 한

³ 이종석, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』 (서울: 역사비평, 2000), pp. 406~411.

⁴ 이종석, “한국전쟁 중 중·조연합사령부의 성립과 그 영향,” 『군사』, 제44호 (2001).

⁵ 중앙일보 특별취재반, 『비록 조선민주주의 인민공화국』 (서울: 중앙일보사, 1992).

⁶ 기광서, “해방 후 김일성의 정치적 부상과 집권과정,” 『역사와 현실』, 제48호 (2003).

⁷ 스칼라피노·이정식 저, 한홍구 역, 『한국공산주의운동사 1, 2』 (서울: 돌베개, 1986); 김준엽·김창순, 『한국공산주의운동사 5』 (서울: 청계연구소, 1986).

⁸ 김창순, 『역사의 증인』 (서울: 한국아세아반공연맹, 1956); 김창순, 『북한15년사』 (서울: 지문각, 1961).

기술로 소중한 정보들을 제공하고 있다. 다만 저자의 주관이 개입된 기술이 많고, ‘1945년 11월 중순 조선공산당 북부조선분국 제1비서 김일성, 제2비서 무정·오기섭’이라는 표현 등 일부 잘못된 부분도 포함하고 있다. 김일성이 책임비서가 된 것은 1945년 12월 17~18일 열린 조선공산당 북부조선분국 제3차 확대집행위원회에서이고, 11월 중순 당시 오기섭이 제2비서였던 것은 맞지만 무정은 귀국하지도 못했다. 무정은 12월 13일에 당 제3차 확대집행위에서 간부부장 직책을 맡았다. 한재덕의 저술도⁹ 무정과 김일성의 경쟁 관계의 양상을 비교적 소상히 전해주지만, 주관적인 설명을 많이 포함하고 있는 점은 지적되지 않을 수 없다.

무정에 대한 직접적인 연구는 아니지만, 북한군이나 연안파를 분석한 성과들은 무정에 대한 이해를 돕는 역할을 해왔다. 김용현의 연구¹⁰는 북한군이 만주파 주도로 형성되었다는 기존의 인식에 대해 비판적으로 접근하면서 북한군 창설에서 연안파의 주요 역할을 새롭게 조명하는 기능을 했다. 장준익의 연구¹¹는 전 인민군 작전국장 유성철, 전 인민군 부총참모장 이상조 등과의 직접 면담을 통해 평양 학원과 중앙보안간부학교, 보안간부훈련대대부 등 초기 인민군의 형성과정과 6·25 전쟁 직전의 작전 계획 수립 과정 등에 대해 소상히 밝혀 주었다. 이런 과정에 대한 연구는 군부 내에서의 연안파와 만주파의 경쟁 관계, 북한군에서 무정의 입지 변화에 대한 일정한 단서를 제공한다.

정병일의 연안파에 대한 연구¹²는 연안파가 조선신민당을 창당하고 북조선공산당과 합당해서 민족통일전선을 구축함으로써 토지개혁과 사회개혁 등에 실질적으로 참여해 북한 국가 건설 과정에서 주요 역할을 수행한 것으로 분석하고 있다. 심지연의 저술¹³은 독립동맹을 중심으로 한 연안파의 항일투쟁, 해방 후 조선신민당의 건설 과정, 그들의 이념 및 활동 등에 대한 분석을 통해 조선신민당에 대해 남북한을 통괄한 유일한 정당으로 의미를 부여하면서 조선신민당은 남북한을 모두 포괄하려는 의도에서 민족주의 색채가 강한 공산주의를 지향했다고 주장한다.

서동만의 북한체제 형성과정에 대한 방대한 저서¹⁴는 북한군의 형성과정을 주요 부분으로 다루면서 군이 당과 인민위원회에 대해 종속적인 존재가 아니라 자

⁹ 한재덕, 『김일성을 고발한다』 (서울: 내외문화사, 1965).

¹⁰ 김용현, “북한 인민군대의 형성과정에 관한 연구(만주사변~한국전쟁 이전을 중심으로),” 동국대학교 정치학과 석사학위 논문, 1993.

¹¹ 장준익, 『북한인민군대사』 (서울: 서문당, 1991).

¹² 정병일, 『북조선 체제성립과 연안파 역할』 (서울: 선인, 2012).

¹³ 심지연, 『조선신민당 연구』 (서울: 동녘, 1988).

¹⁴ 서동만, 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』 (서울: 선인, 2005), pp. 250~279.

울적인 기관으로 발전했다고 주장, 군과 당과의 관계에 새로운 시각을 제시한다. 무정의 북한군 건설에 대한 역할을 직접 다루는 연구는 아니지만, 군부 내에서의 그의 입지를 간헐적으로 확인해주는 역할을 한다. 김일성의 권력 획득 과정과 그 요인에 대한 연구도 무정을 이해하는데 일정 부분 도움을 주는데, 서대숙의 연구¹⁵는 김일성의 독립운동, 권력장악 과정을 면밀히 밝혀주고, 특히 김일성 세력이 연안파, 국내파, 소련파와의 경쟁에서 승리할 수 있었던 요인으로 강한 응집력과 조직력 등을 지적하고 있다. 이러한 분석을 통해 상대적으로 결속력이 약한 연안파의 실패 원인을 파악하는 데 도움을 주고 있다.

일제강점기 독립운동에 관한 연구 가운데도 무정의 활동과 관련된 것들이 존재한다. 한홍구는 연구가 미진했던 조선독립동맹에 대한 집중적 연구로 ‘단일적 대중조직 형태의 지역 통일전선’으로서의 독립동맹의 성격을 규명하고, 그 핵심 세력이 공산주의자들이었지만 민족주의자들과도 독립을 위한 협력을 모색했음을 보여준다.¹⁶ 이러한 연구는 공산주의자로 조선독립동맹 설립에 주도적 역할을 했던 무정의 민족통일전선 노선을 일부 이해할 수 있게 해준다. 한홍구와 이정식이 펴낸 『조선독립동맹자료: 항전별곡』은 무정이 중국 타이항산(太行山) 일대에서 조선의용군의 총사령으로 활동할 당시의 활약상을 세밀하게 전하는 역할을 하고 있다.

이들 연구는 그 이전의 우파 민족주의 중심의 독립운동연구에 대해 어느 정도 균형추 역할을 해왔다. 그럼에도 불구하고 종래의 연구들은 무정에 대한 종합적인 연구가 되지 못할뿐더러 연안파 내부 갈등의 구체적인 내용, 무정 숙청의 상세한 과정, 무정의 북한군 형성 과정에서의 역할, 무정의 활동과 숙청이 북한체제 형성 과정에 미친 영향 등을 체계적으로 분석하지는 못하고 있다. 이 논문은 그러한 연구의 공백 가운데 무정 숙청의 정치적 원인과 숙청에 대한 무정의 대응 부분에 대한 심층 연구에 중점을 둔다.

¹⁵ 서대숙 저, 서주석 역, 『북한의 지도자 김일성』 (서울: 청계연구소, 1990); 서대숙 저, 현대사연구회 역, 『한국공산주의 운동사 연구』 (대구: 화다출판사, 1985).

¹⁶ 한홍구, “화북조선독립동맹의 조직과 활동,” 서울대학교 석사학위 논문, 1988.

Ⅲ. 한국전쟁 중 전격 숙청

무정은 6·25 전쟁이 시작될 당시 특별한 직책이 주어지지 않았다. 전쟁은 만주파와 소련파가 중심이 되어 준비했다. 1950년 6월 20일쯤 전선사령부가 구성되었는데, 직전까지 무정이 맡아오던 조선인민군 포병국장에 소련파 김봉룡이 임명되었다.¹⁷ 김광협이 맡은 제2군단이 춘천을 거쳐 3일 만에 수원에 이른다는 작전에 실패하자 무정은 김광협을 대신해 제2군단장을 맡았고, 그러면서 전쟁에 직접 참여했다. 남진을 계속하다 연합군의 참전으로 후퇴하던 시기에는 평양방어사령관에 임명되었다. 연합군의 거센 공격을 막지 못한 채 무정은 평양을 버리고 만주까지 후퇴했다. 거기서 패잔병을 추슬러 구성한 제7군단의 군단장을 맡았다.¹⁸

무정이 7군단장을 맡고 있던 1950년 11월 24일쯤 그동안의 작전과 후퇴에 대한 평가를 위해서 조선인민군 전체군관회의가 열렸다. 10월 19일 중국이 참전하면서 그때까지의 전투를 평가해볼 수 있는 여유가 생긴 것이다. 이 자리에서 2군단의 참모장 김광협, 5사단장 오백룡, 정치부장 박금철이 무정을 비판했다. 평양을 끝까지 지키지 않고 조기에 후퇴했다는 것이 비판의 핵심 이유였다.¹⁹ 무정의 지휘하에 있던 만주파들이 무정의 과오를 집중적으로 제기한 것이다. 무정의 과오를 부하들의 지적으로 기정사실화하는 단계였다.

실제 숙청은 1950년 12월 21일 조선로동당 중앙위원회 제3차 전원회의에서 실행되었다. 대대적으로 무정을 비판하고 전격 연행해서 감금했다. 당시 전쟁의 상황은 중국군이 남진을 계속하는 상태였다. 이 회의에는 당 중앙위원과 후보위원, 군의 고위 지휘관들이 참가했다. 무정은 자신에 대한 비판이 있다는 사실을 전혀 모르고 회의에 참석했다.²⁰

김일성이 무정을 직접 비판했다. 긴 연설문을 낭독하면서 비판했는데, 김일성이 낭독한 연설은 당시 당중앙위원회 부위원장 김창만이 작성한 것이었다.²¹ 김창만은 원래 최창익의 계열이었는데, 1943년 최창익과 무정이 조선독립동맹 내부에서 노선 다툼을 벌일 때 무정 쪽으로 돌아섰다. 김창만은 연안에서 무정과 함께 조선

¹⁷ 유성철, “피바다의 비화,” 『고려일보』, 1991년 5월 31일; 서동만, 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』 (서울: 선인, 2005), p. 381 재인용; 주영복, 『내가 겪은 조선전쟁』 (서울: 고려원, 1990), pp. 248~249.

¹⁸ 강상호, “내가 치른 북한 숙청 (7),” 『중앙일보』, 1993년 2월 22일; 한국일보 편, 『증언, 김일성을 말한다: 유성철·이상조가 밝힌 북한정권의 실태』 (서울: 한국일보사, 1991), p. 181.

¹⁹ 박병엽 구술, 유영구·정창현 엮음, 『조선민주주의인민공화국의 탄생』 (서울: 선인, 2010), p. 120.

²⁰ 고봉기, 『김일성의 비서실장 고봉기의 유서』 (서울: 천마, 1989), p. 125.

²¹ 한국일보 편, 『증언, 김일성을 말한다: 유성철·이상조가 밝힌 북한정권의 실태』, p. 108.

독립동맹 활동을 하다가 북한에 들어가 초기에 무정을 수행하면서 그를 영웅화하는 데 앞장서기도 했다. 하지만 무정과 김일성의 경쟁이 시작되면서 김일성 쪽에 가담했다. 소련의 적극적 지원을 받고 있던 김일성이 절대 유리한 상황으로 판단했기 때문일 것이다. 그는 선전·선동에 능해 당 선전부장을 거쳐 중앙위 부위원장이 되었다.

김일성이 무정을 비판한 내용 가운데 핵심은 “군대에서 명령을 집행하지 않고 전투를 옳게 조직하지 않았으므로 우리에게 많은 손실을 가져오게 한 무정은 제2군단장의 직위에서 철직당하였습니다. 그는 이와 같은 처벌을 받은 이후에도 우리가 퇴각하는 과정에서 혼란된 상태를 리용하여 아무런 법적 수속도 없이 사람을 마음대로 총살하는 봉건시대의 제왕과도 같은 무법천지의 군벌주의적 만행을 감행하였습니다”²²라는 부분이다.

여기서 지적된 무정의 과오는 두 가지였다. 첫째는 명령 불복종이다. 명령을 집행하지 않고 전투를 옳게 조직하지 못했다는 것이다. 둘째는 불법 총살이다. 해임 이후 후퇴하는 과정에서 법적 절차 없이 사람을 총살했다는 것이다.

IV. 숙청의 정치적 원인: 북한의 공간자료와 그 이면

1. 명령 불복종의 과오

위에서 본 대로 북한의 공간자료에 나타나는 무정 숙청 이유는 두 가지인데 이는 표면적인 이유에 불과하다고 할 수 있다. 당시의 북한군 내부의 움직임은 면밀히 분석하면 이를 보다 분명하게 확인할 수 있다. 첫 번째 과오로 지적된 명령 불복종 관련 부분을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 1950년 9월 15일 인천상륙작전 이후 대대적인 후퇴 당시 김일성이 평양을 빠져나가면서 무정에게 평양 방어를 명령했는데, 이것을 지키지 않았다는 것이다.

하지만 평양 방어를 못 하고 후퇴한 것은 무정의 책임이라고 하기는 어렵다. 북한군이 후퇴하면서도 평양을 사수하기 위해 무정을 사령관으로 평양 방어사령부를 설치한 것은 10월 13일이다.²³ ‘평양전투’는 18일 시작되었다. 한국군 1사단과 미군 1기병사단이 평양을 향해 진격했다. 인민군은 보병과 탱크부대로 맞섰다. 무

²² 김일성, “현정세와 당면 과업(1950.12.21.),” 『김일성선집 3』 (평양: 조선로동당출판사, 1953), pp. 139~140.

²³ 『조선전사 26』 (평양: 과학·백과사전출판사, 1981), p. 79.

정은 유엔군의 후방 산악지대에 병력을 집결시켜 대항전을 펼칠 계획이었다. 대동강 이북으로 후퇴하면서 강변에 지뢰를 대규모로 설치해 한국군과 미군의 도하를 막으려고도 했다. 강한 유엔군의 공격에 밀려 후퇴하는 상황에서 어느 것 하나 제대로 통제되는 것이 없었다. 예하 사단간부와 연대장까지 앞다투어 달아났다.²⁴ 이런 상황에서 한국군과 미군은 대규모 보병과 전차부대로 항공지원까지 받으면서 평양을 공격했다. 결국 한국군과 미군은 19일 동평양의 대동강을 건너 평양을 점령했다. 인민군이 급하게 꾸려진 평양 방어사령부를 가지고 무기와 병력에서 월등 우세한 미군과 한국군을 막는 것은 불가능했다. 이런 상황에서 무정도 평양을 버리고 후퇴할 수밖에 없었던 것이다.

전체적인 흐름에서 보아도 당시 인민군이 유엔군과 한국군의 대대적인 공세를 막기는 어려운 형편이었다. 1950년 9월 15일 인천상륙작전이 성공한 후 인민군은 18일 전군에 후퇴명령을 내렸다. 보급로가 끊긴 채 협공을 받게 된 인민군은 통신망도 엉망이 돼 후퇴명령 자체도 사단까지밖에 내려가지 않았다. 9월 28일 서울에서 밀려난 이후에는 지휘체계가 무너져 각자 알아서 후퇴하기에 바빴다. 서울 방어 임무를 맡은 25여단도 물러날 수밖에 없었다. 민족보위상 최용건은 서울을 탈환 당한 뒤 김일성으로부터 심한 질책을 받았다. 이에 최용건은 25여단장 오기찬을 불러 부하들이 지켜보는 가운데 계급장을 뜯어버리기도 했다.²⁵

9월 15일 인천상륙작전 성공 이후 서울 서남부 방위를 맡고 있던 북한군 부대는 105전차사단 소속의 107연대였다. 인천에서 서울로 진격하는 미군을 서울 서남부에서 막고 있었다. 이 부대가 상부 방위사령부와 교신한 문서들이 한국전쟁 당시 미군의 노획문서 가운데 포함되어 있다. 이 보고서와 지령들에 나타나는 북한군의 실상은, 언제든지 도망갈 수 있도록 군복을 사복으로 갈아입고 있었고, 불안에 떨면서 명령도 무시하고 제멋대로 퇴각하고 있었다. 이런 모습은 군대뿐만이 아니었다. 9월 6일부터 10월 9일까지 서울과 경기도 일대의 당조직 점검을 위해 파견되었던 당 중앙 간부의 기록에도 도주에 급급한 지역 당간부들의 실태가 여실히 나타나 있다.²⁶

이처럼 인천상륙작전 이후의 북한군과 정권기관 상황은 상부의 명령이 제대로 전달되지도 않았고, 그나마 일부 전달되는 명령도 지켜지지 않았다. 유엔군과 한

²⁴ 박갑동 저, 구윤서 역, 『한국전쟁과 김일성』 (서울: 바람과 물결, 1988), p. 140.

²⁵ 한국일보 편, 『증언, 김일성을 말한다: 유성철·이상조가 밝힌 북한정권의 실태』, p. 98.

²⁶ 하기와라 료 지음, 최태순 옮김, 『한국전쟁: 김일성과 스탈린의 음모』 (서울: 한국논단, 1995), pp. 293~300.

국군의 대대적인 공세에 서로 목숨을 지키기에 여념이 없는 상황이었다. 누가 누구를 탓할 수 없는 지경이었다. 책임을 따지고 책임자를 탓한다면 전쟁을 일으킨 김일성과 북한 최고지도부가 책임을 떠안을 수밖에 없는 형편이었다.

북한군의 혼란스러운 상황과는 달리 한국군과 유엔군은 인천상륙작전 성공 이후 사기가 높아진데다 병력도 대폭 강화되었다. 9월 30일 당시 한국군 10만 1천여 명, 미군 11만 3천4백여 명이 있었고, 여기에다 기타 유엔군을 합쳐 모두 34만 여 명이 남측의 병력을 형성하고 있었다.²⁷ 이 병력이 10월 1일 38선을 넘어 대대적인 북진공격에 나섰다.

상황이 이렇다보니 김일성 자신도 서둘러 후방으로 퇴각했다. 10월 9일 강계를 임시수도로 정한 뒤, 13일 평양을 벗어났다. 16일 평안북도 옥천에 도착했고, 대유동(지금의 동창)과 창성, 유평을 거쳐 강계의 고산진으로 이동했다.²⁸ 인민군은 10월 1일 민족보위상 최용건을 서해안방어사령관에, 전선사령관 김책을 동부전선사령관에 임명하면서 방어에 나섰다. 서해안방어사령부는 38선 일대의 예비부대와 해안방어부대, 탱크부대, 경비대, 보안대 등을 모두 동원해 서부지역을 방어했다. 동부전선사령부는 38선의 동부에 배치된 예비부대와 낙동강전선에서 후퇴한 부대들을 모아 동부지역을 방어했다. 하지만 사기충천한 유엔군과 한국군이 대규모 부대로 공격해 오고, 북한군은 전의를 상실한 상태에서 효과적인 방어를 하기에는 역부족이었다.

무정이 만주로 후퇴해 7군단을 꾸렸을 때, 북쪽으로 후퇴한 당원이나 청년들은 대부분 7군단으로 모였다. 당원과 민청회원, 여맹회원 등을 데리고 후퇴한 당의 고위 간부들은 이들을 무정에게 넘겨주었다. 이런 조치는 상부의 명령이기도 했다.²⁹ 전력이 약해 후퇴하는 상황이었기 때문에 후방으로 후퇴해 군을 재편하는 작업은 그 상황에서는 최선의 선택이었다고 할 수 있다. 무정에게 7군단을 꾸리도록 한 것은 후퇴할 수밖에 없는 상황에서 이를 인정하고 추후를 기약하겠다는 북한군의 결정에 따른 것으로 보인다. 하지만 김일성은 이내 이런 불가피한 상황을 무정 숙청에 활용했다. 평양을 버린 책임을 온통 무정에게 돌리고 숙청의 첫 번째 이유로 삼은 것이다.

²⁷ Roy E. Appleman, *United States Army in the Korean War: South to the Naktong, North to the Yalu* (Department of the Army, Washington, D.C.: GPO, 1961), pp. 605~606.

²⁸ 서상문, 『모택동과 6·25 전쟁: 파병 결정과 개입동기』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2006), pp. 214~215.

²⁹ 강상호, “내가 치른 북한 숙청 (7).”

2. 군벌주의적 만행의 과오

별오리 회의에서 지적된 무정의 두 번째 과오는 후퇴하는 과정에서 법적 절차 없이 사람을 총살하고 봉건시대의 제왕과도 같은 무법천지의 군벌주의적 만행을 저질렀다는 것이다. 이는 두 가지 사건과 관련이 있는 것으로 보인다.

하나는 평양 방어 당시 도망가려는 부하 연대장을 사살했다는 것이다. 무정은 평양방어사령관으로 유엔군과 맞서 싸우려 할 때 도주하는 연대장을 발견하고 “이 장개석 군대보다도 못한 놈”이라 하며 권총으로 병사들 면전에서 사살했다고 한다.³⁰ 다른 하나는 무정이 후퇴하면서 압록강변 만포에 있는 군병원에서 죽어가는 부하전사를 수술·치료하지 않는 의사를 현장에서 총살한 것이다.³¹ 당시 의사는 평안북도인민위원회 위생부장 이청산이었는데, 치료를 명령하자 그가 바쁘다고 응대했고 이에 무정이 총격을 가한 것이다. 두 가지 이외에도 만주에 들어가 후퇴병력을 수습할 당시 여단장급 지휘관 두세 명을 사살한 것으로 전해지기도 한다.³² 인천상륙작전 직후 대대적인 북한군 후퇴의 와중에서 대대장을 쏘아 죽였다는 설도 있다.³³ 이에 숙청 당시 함부로 총살을 했다고 지적한 것이다.

무정이 이러한 행위를 모두 했다고 하더라도 당시 북한군의 상황에서 이를 무정의 완전한 과오로만 보기는 어렵다. 인민군이 남하한 뒤 인천 방어를 위해 만들었던 인천해안방어여단의 정치부장을 지낸 장학봉의 증언에 따르면 유엔군이 부산에 상륙하고 낙동강 전선의 방어가 강화되었을 때 상관의 명령을 조국의 명령으로 인정하고 일보도 퇴각하지 말아야 한다는 김일성의 명령이 각 부대에 전달되었다. 자기 마음대로 퇴각할 경우에는 즉석에서 총살한다는 내용도 들어 있었다. 부대별로 민청조직을 중심으로 결의대회를 열고 “내가 이 엄숙한 결의문을 위반하였을 시 나는 조국의 엄벌을 받겠다”라고 쓴 뒤 자필서명까지 했다.³⁴ 특히 군사동원을 기피한 자, 대열이탈자에 대해서는 즉결처분하라는 김일성의 명령도 하달되어 있었다. 실제로 이 명령에 따라 후퇴 시기에 많은 사람들이 총살을 당했다.³⁵

위기상황이었기 때문에 이러한 엄한 명령이 내려져 있었고, 현장 지휘관들의 재

³⁰ 박갑동 저, 구윤서 역, 『한국전쟁과 김일성』, p. 140.

³¹ 당시 현장을 목격한 박창욱 연변(延邊)대학교 교수의 증언(중국 엔지(延吉), 1996년 9월), 이종석, “한국전쟁 중 중·조연합사령부의 성립과 그 영향,” 『군사』, 제44호 (2001), p. 68 재인용.

³² 박병엽 구술, 유영구·정창현 엮음, 『조선민주주의인민공화국의 탄생』, p. 119.

³³ 김성호(중국 연변대학 한국역사연구소장) 인터뷰, 2015년 1월 12일, 중국 엔지.

³⁴ 장학봉, “장학봉,” 장학봉 외, 『북조선을 만든 고려인 이야기』 (서울: 경인문화사, 2006), pp. 578~579.

³⁵ 김창순, 『북한15년사』 (서울: 지문각, 1961), p. 128.

량권이 그만큼 컸던 것이다. 그러니 무정의 처분이 무단이탈자를 즉결처분한 것이 라면 실제로 법률적으로 문제될 것은 없었다. 따라서 이러한 비판은 모두 무정을 숙청하기 위한 명분으로 사용된 것뿐이라고 할 수 있다.

조선노동당 중앙위 3차 전원회의에서 처벌받은 사람은 무정뿐만이 아니었다. 연안파의 김한중(소장, 사단장), 만주파의 김일(중장, 전선사령부 군사위원, 민족보위성 문화 부상)과 임춘추(강원도당 위원장), 최광(소장, 사단장), 소련파의 김열(소장, 전선사령부 후방총국장), 채규형(최고검찰소 부총장), 남로당계열의 조진성(남강원도당 위원장), 박광희(경기도당 위원장), 허성택(노동상, 남조선 빨치산 조직 책임자) 등도 함께 처벌받았다. 북한지역 국내 공산 세력 가운데는 특수산업 지도국장 최만연, 부국장 정동춘이 함께 처벌받았다.

하지만 무정과 함께 처벌받은 만주파는 추후 모두 복권되어 오히려 승승장구했다. 김일은 군에서 물러나 평남도당 위원장으로 있다가 1952년 8월 당 중앙위 부위원장이 되었고, 1954년 내각 부수상, 1972년 정무원 총리를 거쳐 1976년 국가 부주석에 올랐다. 임춘추는 적십자사 위원장으로 좌천되었다가 1955년 당 연락부 부부장, 1966년 당 정치위원회 후보위원을 거쳐 1983년 국가 부주석까지 되었다. 최광도 1952년 10월 강건군관학교 교장으로 복귀해 1953년 5군단장, 1958년 공군 사령관, 1963년 인민군총참모장을 지내고 1995년 인민무력부장이 되었다.

만주파가 이후 복권되어 승승장구한 점으로 미루어 이들에 대한 처벌은 무정 숙청에 대한 충격을 완화하기 위한 임시적인 조치였다고 할 수 있다. 김일성이 만주파를 함께 처벌하는 형식을 취했다는 것은 그의 권력 기반도 공고하지는 않았음을 의미한다. 견제 세력이 무력화된 상태라면 그런 형식적인 조치는 필요 없었을 것이다. 당시 김일성은 전쟁에서 패퇴한 이후 박헌영과 허가이로부터 패전에 대한 책임을 추궁당한 것으로 보인다.³⁶ 그래서 무정을 숙청하면서 자파의 인물들을 포함시키는 조치를 함께 할 수밖에 없었다고 할 수 있다.

어쨌든 북한은 명령 불복종과 불법적 즉결 처형이라는 두 가지 이유로 무정을 처벌했다고 밝히고 있지만, 이는 북한에 외부적으로 내세우는 표면적인 이유에 불과한 것으로 보인다. 실제적인 숙청의 이유는 6·25 전쟁에서의 초기 패배에 대한 책임을 무정에게 전가시키면서, 동시에 김일성의 오랜 정적을 제거하려는 것이었다고 할 수 있다.

³⁶ 시바타 미노루, “김일성의 야망.” 고봉기, 『김일성의 비서실장 고봉기의 유서』 (서울: 천마, 1989), p. 142.

주목할 만한 것은 북한이 다른 김일성의 경쟁자들과는 달리 무정에 대해서는 추후 복권조치를 했다는 것이다. 정확한 시점을 보여주는 자료는 발견되지 않고 있지만 1994년쯤 복권된 것으로 보인다. 이는 북한의 공식문헌을 통해 확인된다. 조선노동당 중앙위 3차 전원회의에서 무정이 김일성의 가혹한 비판을 받은 내용이 담긴 북한의 첫 공식문헌은 1952년 11월에 발간된 『조선중앙년감, 국내판: 1951~1952』이다. “다른 실례로 군대에서 명령을 집행하지 않고 전투를 옹계 조직하지 않았으므로 우리에게 많은 손실을 가져오게 한 무정은 제2군단장의 직위에서 철직당하였습니다. 그는 이와 같은 처벌을 받은 이후에도 우리가 퇴각하는 과정에서 혼란된 상태를 리용하여 아무런 법적 수속도 없이 사람을 마음대로 총살하는 봉건시대의 제왕과도 같은 무법천지의 군벌주의적 만행을 감행하였습니다. 이것은 물론 법적으로 처단받아야 될 것입니다. 이와 같은 행동은 비겁주의자들과 패배주의자들의 자유주의적 류망 행동이며 아무런 조직 생활도 무시하는 행위들인 것입니다”라고 비판내용을 자세히 적고 있다.³⁷

숙청 2년 만에 공간자료로 그 내용을 공개한 것이다. 이 내용은 1953년에 발간된 『김일성 선집』 3권에 그대로 실렸다.³⁸ 이러한 북한의 공식입장이 바뀐 것은 1995년이다. 이 해에 『김일성 전집』 12권이 발행됐는데, 여기에는 위에 인용된 부분이 통째로 빠져있다.³⁹ 이 문헌의 발간 이전에 북한이 무정에 대해 재평가 작업을 진행했고, 그 결과 무정을 숙청하는 과정을 묘사한 부분을 삭제한 것이다. 이러한 재평가에 따라 그의 묘소도 독립운동가·사회주의 건설 유공자 등이 문헌 애국 열사릉으로 옮기게 되었다.

V. 무정의 대응

1. 김일성 체제 전복 계획?

무정은 조선의용군 총사령관이라는 독립운동 경력과 북한군 안에 들어와 있던 많은 조선의용군 출신 장교들을 자신의 권력 배경으로 가지고 있었다. 김일성 세

³⁷ 조선중앙통신사, 『조선중앙년감, 국내판: 1951~1952』 (평양: 조선중앙통신사, 1952), p. 29.

³⁸ 이 내용은 김일성, “현정세와 당면 과업(1950.12.21.),” 『김일성선집 3』 (평양: 조선로동당출판사, 1953), pp. 139~140.

³⁹ 김일성, “현정세와 당면과업: 조선로동당 중앙위원회 제3차 전원회의에서 한 보고(1950.12.21.),” 『김일성 전집 12』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 454.

력이 조직적 결속력과 소련의 지지를 바탕으로 정국을 주도하긴 했지만 무정도 나름의 세력을 형성할 수 있는 여지는 있었다. 그럼에도 불구하고 6·25 전쟁 당시 숙청에 대비한 움직임은 발견되지 않고 있다.

다만 1948년 7월 즈음에는 김일성과의 불화가 계속되었던 만큼 무정도 나름대로 권력투쟁에 대한 대응책을 강구했던 것으로 보인다. 그 내용이 미군정 정보보고서에 비교적 상세히 나타나 있다. 무정이 우선 인민군 내에 지지 세력을 은밀하게 모으는 작업을 진행했다는 것이다. 지지자들을 모아 조직화하려 했다는 것이다. 심지어는 김일성이 주도하는 북한체제를 전복하려는 생각까지 하고 있었다고 한다. 다만 전복의 시점을 소련군이 물러가는 시점으로 계획하고 있었다는 것이다. 소련이 김일성을 지원하면서 버티고 있는 한 정부 전복이 어려운 만큼 김일성의 후원 세력 소련이 철수한 이후에나 전복 시도가 의미 있다고 보았던 것이다. 이 보고서는 무정이 초기 북한에서 명성이 높았기 때문에 김일성의 질시를 받았고, 이후 김일성이 소련을 등에 업고 승승장구한 반면에 무정은 제대로 대접받지 못해 자신의 직위에 만족하지 못하게 되었으며, 그에 따라 소련의 북한 점령 자체에도 불만을 갖게 되었다고 분석하고 있다.⁴⁰ 이 정보의 제공자는 인민군 중좌(중령) 출신으로 어느 정도 고급 정보를 다룰 수 있는 계급이었다. 이 정보 제공자가 남쪽으로 내려온 직후 북한은 군 전역자에 대한 통제를 강화하고, 38선 통제도 강화했다. 그래서 이 정보 제공자가 남하한 1948년 7월에 월남한 인민군이 그 전달에 비해 7명 줄었다.⁴¹ 북한이 이 예비역 중좌의 남하에 민감하게 반응한 것이라고 볼 수 있고, 그의 증언이 무시할만한 것은 아니라는 의미도 된다고 하겠다. 하지만 이 정보는 한 사람의 증언인데다, 1948년 중반 즈음에는 최용건이 북한군의 실권을 쥐고 무정을 집중 견제했기 때문에 무정이 구체적으로 쿠데타 계획을 성안하기는 어려웠을 것으로 보인다.

또 다른 미국 측 보고서인 주한미군 사령부 무관사무소의 합동주간보고서(Joint Weekly Analyses)는 무정이 정부전복 계획을 세우고 있다는 첩보가 있지만 실제로 민간이나 군에서 소요나 반란이 일어날 가능성은 높지 않다고 보고 있었다. 내무국의 감시가 삼엄하게 이루어지고 있었기 때문에 이러한 움직임이 있었다고 하더라도 실행에 옮겨지기는 어려웠다는 것이다. 이러한 움직임이 실제 소요나 반란으로 이어지기 위해서는 두 가지 조건, 즉 대중적인 리더와 무기·탄약이

⁴⁰ HQ, USAFIK, "G-2 Weekly Summary," 6-13 August 1948, p. 33.

⁴¹ Department of the Army, "Joint Weekly Analyses," Staff Message Center, Incoming Classified Message (11 September 1948), p. 7.

갖추어져야 하는데, 이런 조건이 갖추어지지 않았다고 본 것이다.⁴² 결국 무정이 김일성에 대한 반감은 가지고 있었지만, 이를 바탕으로 자파 세력을 체계적으로 조직화하는 작업을 했을 가능성은 낮은 것으로 보인다.

그 연장선상에서 1948년 9월 9일 조선민주주의인민공화국 출범과 함께 민족보위성이 창설되었을 때에도 민족보위상은 최용건이었고, 무정은 그 아래에서 포병 부사령관을 맡았다. 6·25 전쟁을 위한 작전 계획인 ‘선제타격작전계획’을 작성하는 과정에는 참여하지도 못했다. 여기에는 만주파와 소련파만 참여했고, 연안파는 비밀 누설의 염려 때문에 제외되었다. 총참모장 강건, 작전국장 유성철, 포병사령관 김봉률, 포병사령부 참모장 정확준, 공병국장 박길남 등이 구체적으로 작전 계획 작성에 참여했다.⁴³ 무정은 전쟁이 시작되는 시점에는 특별한 직책을 맡지 못했고, 제2군단의 작전이 실패하자 제2군단장을 맡아 직접 전쟁에 참여하였으나 후퇴 이후 곧바로 그에 대한 문책성으로 숙청되었다.

2. 무력한 대응의 원인

가. 타격받은 인망

무정은 조선의용군 총사령관으로 연안에서 활동하면서 독립운동 세력 가운데서도 높은 권위를 확보하고 있었다. 하지만 이런 그의 명예와 권위는 귀국 과정에서 상당한 타격을 받았다. 무정은 해방 후 1945년 9월 5일 조선의용군 총사령관 자격으로 귀국을 위해 만주로 향했다. 박일우와 박효삼이 부사령관이었다. 4천 리 긴 여정 끝에 11월 초 선양(瀋陽)에 도착했다. 당시 선양에 모인 조선의용군 대원은 2천5백여 명이었다.

선양에 머무는 동안 조선의용군은 국민당군의 급습을 받았다. 선양을 탈출해야 하는 상황이었다. 다른 간부들은 기차를 탈 준비를 하고 있었다. 기차는 국민당 폭격기의 공격을 받을 가능성이 높았지만 다른 수단이 없었다. 이때 무정이 인근 푸순(撫順)에서 무장한 트럭을 한 대 구해왔다. 무정은 측근만을 데리고 트럭을 타고 선양을 빠져나갔다.⁴⁴ 간부들과는 단둥(丹東)에서 다시 만났다. 이때가 11월

⁴² Department of the Army, “Joint Weekly Analyses,” Staff Message Center, Incoming Classified Message, 11 September 1948, pp. 10~11.

⁴³ 한국일보 편, 『증언, 김일성을 말한다: 유성철·이상조가 밝힌 북한정권의 실태』, p. 76.

⁴⁴ 서희의 증언, 1991년 6월, 중국 시안(西安); 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 410 재인용.

20일 쯤이었다.

단동에 도착한 조선의용군과 독립동맹 간부들은 소련군정과 교섭을 벌였다. 소련군정은 무장도 안 되고 독립동맹이라는 이름으로도 귀국할 수도 없다고 통보했다. 결국 개인 자격으로 기차를 타고 귀국하게 되었다. 기차로 귀국하는 도중 무정에게 결정적으로 모욕을 주는 사건이 발생했다. 함께 귀국길에 오른 독립동맹 간부들이 무정의 머리에 모포를 씌워 차례로 한 대씩 가격을 한 것이다.⁴⁵ 무정의 무장 트럭 탈출 사건에 대한 반감의 표출이었을 것이다. 믿기 힘든 일이지만, 북한 직업총동맹위원장 출신 서휘가 선양 탈출 사건과 함께 증언하는 내용이다. 어쨌든 선양과 귀국 열차 속에서의 사건으로 보아 연안파 내부에서 무정에 대한 인망은 상당한 손상을 입었던 것으로 보인다.

이와는 별도로 북한군 건설 과정에서 주요 역할을 했던 무정은 북한군 내부에서는 상당한 신망을 받고 있었다. 팔로군에서의 혁혁한 전과가 알려져 있었고, 인간적인 면모도 갖추고 있었기 때문에 무정을 따르는 사람들이 많았다는 것이다.⁴⁶ 연안파 내부에서는 인망을 상당히 상실했지만, 북한군 내에서는 신뢰를 어느 정도 유지하고 있었던 것이 무정의 입지였던 것으로 보인다. 하지만 이 정도의 입지를 가지고는 만주파와 소련파를 극복하기는 어려웠다. 그래서 실제로 김일성 세력의 숙청 소용돌이에 적극적으로 대응하지 못했다.

나. 연안파의 분열

연안 시절부터 시작된 연안파의 심한 분열은 연안파가 귀국 후 만주파와의 경쟁에서 패하게 되고, 무정도 김일성 세력으로부터 숙청당하는 결과로 이어졌다. 연안파는 연안에서 조선독립동맹과 이 조직의 무장 세력인 조선의용군의 틀 내에서 함께 독립운동을 하면서도 내부의 이질적인 세력들이 서로 분열과 갈등하는 모습을 보였다. 무정은 1920년대 국내에서 ML파의 핵심인물로 공산주의 운동을 하다가 일제의 검거를 피해 중국 연안으로 온 최창익을 궁지로 몰아넣기도 했고, 박일우와도 갈등 관계를 형성하기도 했다.⁴⁷ 무정과 최창익은 1923년 9월 서울에

⁴⁵ 중앙일보 특별취재반, 『비록 조선민주주의 인민공화국』 (서울: 중앙일보사, 1992), p. 161.

⁴⁶ 최태환·박혜강, 『젊은 혁명가의 초상: 인민군장교 최태환 중좌의 한국전쟁 참전기』 (서울: 공동체, 1989), pp. 47~48.

⁴⁷ 서휘의 증언, 1991년 6월, 중국 시안(西安); 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 410 재인용; “북조선인민위원회 조직 각 부서와 위원 씨명 발표: 인민회의 김일성위원장의 보고 승인,” 『북한관계사료집 35』 (과천: 국사편찬위원회, 2001), p. 429.

서 조선노동대회 준비회에서 함께 활동한 인연을 갖고 있었다. 박일우는 지린(吉林)사범학교를 졸업하고 룡징(龍井)에서 교사를 하다가 연안에 들어가 무정과 함께 중국 공산당의 신뢰를 받고 있었다.

무정과 박일우, 최창익 사이의 갈등은 중국 공산당이 주도한 정풍운동의 와중에 심화되었다. 1942~1943년 사이 중국 공산당은 정풍운동을 전개해 교조주의와 종파주의, 형식주의를 타파하려 했다. 당시 중국 공산당은 심한 가뭄과 병충해로 어려운 상황을 겪고 있었다. 일본군은 1941년 12월 태평양전쟁을 일으킨 이후 해양과 육지에서 동시에 승리를 거두기 위해 중공군에 대한 공격을 더욱 강화했다. 국민당군은 반공노선을 분명히 하면서 일본군과 합세해 중공군을 공격했다.

이러한 환경에서 중국 공산당은 철저한 사상 무장을 통해 난국을 헤쳐 나가기 위해 정풍운동을 벌인 것이다. 중국 공산당의 정풍운동의 회오리 속에서 조선독립동맹과 조선의용군도 정풍운동을 펼쳤는데, 그 내용은 마르크스-레닌주의를 중국 공산당 식으로 해석해 배우고 마오쩌둥의 사상을 철저히 학습하는 것이었다. 그런데 이 정풍운동은 무정과 박일우, 최창익 사이에 갈등을 가져왔다. 독립동맹의 정풍은 박일우가, 조선의용군의 정풍은 무정이 주도했다. 이 과정에서 박일우의 입지가 상승했다. 박일우와 중국 공산당과의 관계가 친밀해지면서 그의 위치가 높아진 것이다. 1945년 4월 중국 공산당 7차 전국대표대회에서 조선인 대표로 박일우가 축사를 한 것은 이러한 위상 변화를 단적으로 보여준 것이다. 특히 이 대회는 마오쩌둥의 사상을 중국 공산당의 공식 정치노선으로 채택하는 중요한 행사였다. 이렇게 박일우의 영향력이 강화되면서 박일우와 무정은 불편한 사이가 되었다.

무정은 최창익과도 갈등 관계가 되었다. 무정이 이론중시와 실천홀시, 개인이력 등을 문제 삼아 최창익을 비판했기 때문이다.⁴⁸ 무정은 최창익과 같이 조선공산당에서 활동했던 사람들을 기회주의자로 몰아세우면서 화북으로 오기 전 국민당 지구에서 국민당의 도움을 받았던 것도 비판했다. 이에 반발해 최창익은 무정이 중국 공산당 소속으로 조선혁명운동에는 직접적으로 참여하지 않은 사람이라고 공격했다.⁴⁹ 이러한 상호 비판은 상호 발전에 기여하기보다는 파벌 간의 갈등을 심화시키는 역할을 했다.

최창익과는 조선의용군의 독립성을 두고도 대립했다. 최창익은 조선의용군이 중국 공산당으로부터 독립된 채 독립동맹의 무력단체로 남아있어야 한다고 주장

⁴⁸ 염인호, “조선의용군 연구: 민족운동을 중심으로,” 국민대학교 박사학위논문, 1992, p. 127.

⁴⁹ 정병일, 『북조선 체제성립과 연안파 역할』 (서울: 선인, 2012), p. 279.

했다. 하지만 1942년 7월 조선의용군사령관이 된 무정은 최창익의 주장을 ‘협애한 민족주의’로 공격하고, 팔로군 산하에 조선의용군을 두려 했다.⁵⁰ 중국 공산당을 바탕으로 해서 민족해방운동을 조선 국내로 확대하는 방식이 옳다는 것이었다. 그가 팔로군 포병단장을 하면서 동시에 조선의용군 총사령관을 맡은 이유도 여기에 있었을 것이다. 무정의 생각은 일제라는 적을 타도하기 위해서는 반파쇼연대를 형성하는 것이 중요하다는 것이었다. 이러한 차원에서 무정은 조선의용군을 팔로군 산하 부대로 편입시키는 것이 옳다고 여긴 것이다.

생산활동을 두고도 무정과 최창익은 의견이 달랐다. 무정은 항일투쟁을 하면서도 조선의용군이 필요로 하는 식량과 생필품을 자체적으로 생산해야한다고 생각했다. 그래서 황무지를 개간해 감자를 심고 물레를 돌려 실을 잣고 벽돌을 찍어 집을 지었다. 생활에 필요한 모든 것을 스스로 생산했다. 이런 활동은 중공의 긍정적인 평가를 받기도 했다. 하지만 최창익은 생산활동에 시간을 많이 소비하는 것에 대해 회의적이었다. 군사훈련과 정치 학습을 강화해 적과 싸워 이기는 것이 중요하다고 주장했다.⁵¹ 이처럼 무정과 최창익은 여러 가지 면에서 의견을 달리하면서 갈등 관계를 형성하고 있었다.

1943년 1월 조선의용군이 팔로군 소속으로 편입되면서 독립동맹과 조선의용군이 분리되는데, 이후 독립동맹은 김두봉과 최창익, 한빈이, 조선의용군은 무정이 주도하게 된다. 무정은 1942년 7월 독립동맹 출범 당시에는 6인 상임위원 가운데 하나였지만, 1945년 해방 당시에는 14인 집행위원 가운데 한 사람에 지나지 않았다. 해방 전부터 상존하던 이와 같은 계파 갈등은 해방 후에도 그 연장선상에서 계속되었다.

해방 직후, 북한에서 만주파가 김일성을 중심으로 하나의 융합체로 활동해 정국을 주도한 반면 연안파는 지도부의 분열양상으로 강한 힘을 보여주지 못했다. 특히 연안파는 수적인 우위, 교육을 통한 높은 지적 수준, 풍부한 항일투쟁의 경험이라는 매우 유리한 자원을 갖고 있었음에도 내부 분열로 이를 활용하지 못하고 만주파와의 권력투쟁에서 패하는 결과를 얻게 되었다.

소련파는 소련의 각 지역에서 공산당 활동을 하던 한인들이 소련군에 의해 선발되어 북한으로 오게 되었기 때문에 그들 사이의 결속력이 애초부터 생기기 어려웠다. 그래서 소련군정이 마무리되는 1948년 이후에는 만주파와의 개별적인 관

⁵⁰ 엄인호, 『조선의용군의 독립운동』 (서울: 나남, 2001), p. 226.

⁵¹ 엄인호, 『조선의용대·조선의용군』 (천안: 독립기념관 한국독립운동사연구소, 2009), p. 220.

계 속에서 일부 인물들만 힘을 발휘할 수 있게 되었다. 결국은 이용가치가 떨어진 1950년대 중반에는 대부분 숙청의 회오리를 피하지 못했다. 국내파의 경우도 오기섭과 현준혁, 정달현, 주영하, 김용범 등 많은 지도자가 있었지만 이들 사이의 연대는 강하지 못했다. 주영하와 김용범 등은 일찌감치 만주파와 연합했고, 오기섭 등은 나름의 국가 건설을 위한 노선과 전략을 가지고 있었지만 자기 세력을 형성해내지 못했다. 연안파와 비슷한 분열의 양상을 보였다. 민족주의 세력은 소련군정이 시작되면서 대부분 월남해 수적으로 열세였고, 1945년 말에서 1946년 초 사이 신탁통치 정국에서 소련군정과 완전히 적대 관계가 되면서 세력을 잃어버리게 되었다.

민족주의 세력은 소련과 이념을 완전히 달리했기 때문에 소련군정 하에서 생존하기 어려웠지만, 나머지 세력들은 모두 사회주의를 지향하는 세력이었다. 그들은 같은 이념적 기반 위에서 국가 건설의 주도권 다툼을 하고 있었다. 이러한 상황에서 결국은 공고한 내부적 결속력을 갖고 있던 만주파는 승자가 되었고, 그렇지 못한 연안파와 소련파, 국내파는 패배의 운명을 맞게 되었다.

연안파 분열의 원인은 크게 세 가지였다. 첫째는 연안파의 형성 자체가 다양한 분파의 연합 형태로 이루어진 것이어서 화합적인 융합이 어려웠다. 무정과 박일우 같은 중국 공산당에 뿌리를 둔 세력, 방호산과 주덕해 등 만주를 거쳐 소련에서 교육받은 부류, 박효삼과 김창만 등 조선의용대 출신들, 최창익과 허정숙 같은 조선공산당 출신 등 여러 세력이 모여서 만든 것이 조선독립동맹이었다. 그런 만큼 완전한 하나의 결합체를 이룬다는 것은 어려운 일이었다. 둘째는 핵심 지도자 사이의 신뢰 부족이었다. 무정은 최창익과 서울·상하이에서 함께 활동한 경험까지 있었지만 신뢰 관계를 형성하지 못했고, 충칭(重慶)에서 넘어온 김두봉에 대해서도 깊이 신뢰하지 못한 것으로 보인다. 박일우와는 중국 공산당의 신임을 놓고 경쟁하는 사이였다. 연안파 최고 지도자들 사이의 이러한 관계는 연안파가 해방 이후에도 하나의 목소리를 내기 어렵게 하는 중요한 요인이 되었다. 세 번째는 연안이라는 해방구에서 혁명운동을 했다는 것이다. 만주파는 적의 점령지구 한가운데에서 활동하면서 노선 싸움의 겨를이 없었다. 그런 상황이 김일성과 김책, 최용건 등을 철저한 동지의식으로 묶어줬다. 그래서 만주파는 해방 이후에도 강한 결속력을 유지할 수 있었다. 하지만 연안파는 연안이라는 해방구에서 대일 투쟁을 하면서 나름의 훈련과 교육, 정풍운동 등도 동시에 진행했다. 그런 활동이 연안파의 지적 수준을 높여주었다. 그래서 해방 후 중산층과 지식인의 지지를 받기도 했다. 하지만 그 과정에서 갈등의 골도 깊어졌다. 이러한 요인으로 인한 연안파의 분열

은 무정을 고립무원의 상태로 만들었고, 전쟁의 와중에서 그에 대한 전격적인 숙청이 가능하도록 한 배경이 되었다.

다. 정치적 전략의 부재

무정이 숙청된 또 하나의 원인은 그가 조직적이고 정치적인 전략에 능하지 못했다는 것이다. 자신의 세력을 분명하게 결집하고 이를 공고화해서 권력을 장악해 나가는 능력이 무정에게는 부족했다. 적시에 분명한 정치노선과 조직노선을 제시해 정치적 지도력을 강화해나가는 힘도 약했다. 무정은 팔로군에서 많은 전투현장을 누빈 무인이었다. 포병장교로 탁월한 포격능력을 바탕으로 명성을 쌓았다. 이런 명성으로 해방 직후 북한에서 많은 사람들로부터 지지를 받았다. 하지만 당시 북한체제는 명성만으로 정치를 할 수 있는 환경은 아니었다. 인민의 지지, 소련과의 관계, 다른 세력과의 권력투쟁 등에 모두 능한 인물이 경쟁에서 승리할 수 있는 여건이었다. 본인 스스로 “이제 군대 가지고 만은 되지를 않소. 한때는 군인만 하려 했는데 이제 정치를 해야겠소”라고 말했지만,⁵² 의욕만큼 정치에 능하지는 못했다.

무정이 정치게임에 보다 더 큰 능력을 발휘하기 위해서는 우선 연안파를 결집했어야 했다. 하지만 연안파를 하나로 모으지 못했다. 연안파는 무정을 그들의 지도자로 추대하지 않았다. 그렇다고 김두봉이나 최창익을 최고 지도자로 받들지도 않았다. 이는 만주파가 김일성을 단일 최고지도자로 내세운 것과는 대조적이다. 국내 공산주의자들이 박헌영을 지지하는 것과는 비교되는 부분이었다. 연안을 출발할 때부터 독립동맹의 간부들은 함께 앞으로의 행동 방향에 대해 모여서 논의를 하지도 않았다. 해방된 조국으로 돌아가는 것만을 목표로 했고, 돌아가서 무엇을 어떻게 한다는 분명한 계획도 없었다.⁵³ 무정이 연안파 내부의 분열상을 장악, 정리해내지 못한 것이다.

연안파를 하나로 결속시키고, 그 결속된 힘으로 다른 세력과 연대를 추진할 때 무정의 세력은 더 성장할 수 있었다. 하지만 무정이 그런 전략적인 접근을 한 흔적을 찾기는 어렵다. 조선노동당 부부장 출신의 박병엽이 증언하는 것처럼 무정은 군사적인 능력은 탁월했지만 정치적인 전략에는 능숙하지 못했다. 때로는 노선문제를 두고 정적과 논쟁도 하고 답판을 짓기도 하고, 때로는 합종연횡도 할 수 있

⁵² 중앙일보 특별취재반, 『비록 조선민주주의 인민공화국』, p. 145.

⁵³ 위의 책, p. 158.

어야 했는데 무정은 이런 면이 약했다.⁵⁴

무정은 훈련하고 전투하는 데 익숙한 무인기질이였다. 성격도 과격한 편이었다. 상해에서 독립운동 할 당시 ‘사꾸라몽둥이’라는 별명이 붙을 만큼 그의 급하고 과격한 성격은 잘 알려져 있었고, 잘 고쳐지지 않았다. 중국 공산당의 최고지도자들도 이런 무정의 성격을 인식하고 있었지만 그의 포격술이 뛰어나 크게 문제 삼지는 않았다. 이러한 특성이 바탕이 되어 ‘남북한 군대는 합쳐야 된다,’⁵⁵ ‘소련군은 물러가야 한다’⁵⁶ 등의 솔직하고 직설적인 주장을 하기도 했다. 거칠긴 하지만 이러한 모습은 북한지역 주민들의 호감을 샀다. 하지만 그것이 정치적인 힘으로 연결되지는 않았다. 오히려 소련과 다른 세력을 주위에 모으는데 장애가 되었다.

특히 소련과의 유대를 형성하지 못한 것은 무정이 김일성과의 경쟁에서 패하는 주요 요인으로 작용했다. 무정은 성장배경이 중국 공산당이었고, 중국 공산당의 주요 인물들과 동지적 관계를 유지했기 때문에 기본적으로 중국과 가까운 관계를 유지하고 있었다. 그것이 연안파의 기본적인 속성이었다. 북한에 들어간 이후 무정은 소련의 영향력을 곧 확인했을 것이고, 정치적으로 성장을 추구했다면 소련과의 연계를 적극적으로 추진해야 했을 것이다. 하지만 무정의 행적에서 그런 모습은 발견되지 않는다. 그보다는 김일성을 지원하는 소련군정에 불만을 제기했다. 적위대 간부들을 상대로 강연하면서 “나는 전신에 총상이 가득한 사람ियो. 이 같은 나의 경력은 있는 것도 제대로 소개하지 않으면서 누구는 없는 경력까지 만들어서 선전하고 있을 뿐만 아니라 현 단계의 혁명적 의의를 망각하고 자기 세력의 부식에만 급급하고 있으니, 이것은 장차 당문(黨門)에 큰 재화(災禍)를 준비하는 것이 될 것이다”라고⁵⁷ 말한 것은 권력 확대에 주력하던 김일성 세력과 이를 지원한 소련군정 모두를 비판한 것이다.

무정은 근본적으로 소련이 북한을 지배하는 것 자체에 대해 불만을 갖고 있었다. 소련의 지배에 대한 근본적인 반대, 그리고 소련의 김일성 지원에 대한 불만 때문에 무정은 소련과의 연계를 시도하지 않은 것으로 보인다. 소련에 대한 부정적인 인식이 소련을 멀리하도록 한 것이다.

소련에 대한 무정의 이러한 입장은 그의 정치적 영향력을 확대하는 데는 결정적인 약점으로 작용했다. 이는 또한 무정의 비정치적 성향을 보여주는 것이기도 하

⁵⁴ 위의 책, p. 147.

⁵⁵ 최태환·박혜강, 『젊은 혁명가의 초상: 인민군장교 최태환 중좌의 한국전쟁 참전기』, p.50.

⁵⁶ HQ, USAFIK, “G-2 Weekly Summary,” 6-13 August 1948, p. 33.

⁵⁷ 김창순, “무정 장군의 최후와 연안파의 몰락,” 『북한』, 제195호 (1988), p. 103.

다. 1945~1948년 사이 소련군정 기간에는 물론이고, 조선인민공화국이 성립된 이후에도 소련의 영향력은 지대했다. 북한정부 수립이후에도 4~5천 명의 소련고문단이 남아서 북한의 주요부문에 관여하고 있었다.⁵⁸

특히 소련고문들은 북한군에 가장 많이 파견되어 있었다. 모두 3~4천 명 정도의 군사고문이 초기에는 중대급 부대까지 파견되어 있었다. 나중에는 중대급 파견고문은 철수했지만 초기에는 중대급 부대에까지 배치되어 북한군의 모든 것을 관찰했다. 고위급에서는 군행정과 작전 계획을 관장했고, 하위급에서는 군사훈련과 관련기술을 전수했다. 이 시기에는 북한군에서 필요한 항공기와 대포, 탱크 등 주요 물자들도 모두 소련이 공급하고 있었다. 1949년에는 2억 1천2백만 루블의 차관을 제공하기도 했다.⁵⁹ 이런 방법을 통해 북한에 영향력을 행사하고 북한사회를 소련식으로 정착시켜 나갔다. 이 같은 환경에서 무정은 소련과의 유대를 형성하지 못했고 오히려 소련 군사고문들의 지휘를 받지 않으려 했다.

동북조선의용군 출신으로 북한에 들어가 인민군 장교가 된 중국 동포들의 증언에 따르면 무정은 소련고문의 간여를 받지 않으려 했고, 오히려 그들 앞에서 자신의 포격술을 과시하는 경우가 많았다. 군사고문들이 보고 있는 현장에서 한쪽 눈을 감고 엄지손가락을 펴서 목표물을 겨눈 뒤 대포를 발사하면 백발백중이었다고 한다.⁶⁰ 간섭받는 것을 피하면서 자신의 능력을 보여줌으로써 자존심을 지키려 한 것이다.

좀 더 근본적으로는 그의 민족주의적 성향이 소련 군사고문들의 간섭을 매우 부정적으로 생각하게 한 것으로 볼 수 있다. 물론 소련 측도 무정과 김두봉 등 연안파를 적극적으로 도울 생각은 없었다. 연안파에 대한 지원은 북한에 중국의 영향력을 키우는 것이었기 때문이다. 소련의 이러한 태도와 무정 자신의 부정적인 태도가 복합적으로 작용하면서 무정과 소련은 가까워지기 어려웠고, 이는 무정이 세력을 확장하는 데 큰 장애로 작용했다. 하바로프스크 88여단 시절부터 소련군과

⁵⁸ Department of State, Division of Research for Far East Office of Intellectual Research, "North Korea: Estimate of the Political and Economic Conditions," April 24, 1950, RG 59, General Records of the Department of NARA, pp. 7~8.

⁵⁹ 위의 글, p. 10. 소련군사고문단은 한국전쟁 당시에도 파견되었다. 1950년에는 246명이 파견되어 있었고, 1952년 2월 당시에는 162명이 있었다. 3월에는 152명으로 줄었다. 바르파노브 발레리 니콜라예비치, "6·25전쟁기 소련군사고문단장, 북한 주재 소련대사, 블라지미르 니콜라예비치 라주바예프(1900~1980)의 생애," 『소련군사고문단장 라주바예프의 6·25전쟁 보고서 2』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2001), p. 15.

⁶⁰ 이종호(1926년생, 동북조선의용군 제5지대 대원, 인민군 6사단 대위, 인민군 7군단 112호병원 과장) 인터뷰 (2015. 1. 9. 중국 옌지).

교분을 쌓고, 평양에 들어가서는 치스차코프(Ivan Mikhailovich Chistiakov) 소련군정사령관, 레베데프(Nikolai Georgievich Lebedev) 소련군정 정치사령관 등과 친밀도를 높이고, 심지어 소련 극동군사령부 군사위원 슈티코프(Terentii Fomich Shtykov)를 만나기 위해 연해주까지 왕복하면서 소련군의 지지를 확보하기 위해 노력했던 김일성과는 크게 대조되는 모습이기도 하다.

VI. 맺는 말

김일성 세력의 반대파에 대한 숙청은 한국전쟁 이전부터 진행되었다. 1946년 초부터 진행된 오기섭 중심의 국내 공산 세력에 대한 견제와 숙청이 대표적이다. 이러한 숙청 작업은 1950년대 말까지 계속되었다. 권력투쟁의 장은 주로 당이었다. 당에서 핵심적 역할을 하는 세력을 형성하고 이에 방해가 되는 세력은 제거하고, 당의 이 핵심 세력이 다른 모든 세력을 휘하에 두고 다스리는 체제를 만들려 하는 것이었다.⁶¹ 말할 것도 없이 그 핵심 세력은 김일성을 중심으로 하는 만주파였다.

김일성 체제의 공고화라는 장기 전략의 연속선상에서 추진된 것이 무정 숙청이었기 때문에, 이는 김일성 세력에게 중대 사안이었고, 따라서 그 시기도 중요할 수밖에 없었다. 최적의 시기에 추진해 효과적으로 마무리를 해야 하는 작업이었다. 그래서 한국전쟁에 참전한 중국군에게 작전권을 넘겨준 뒤, 패전의 책임을 전가시키면서 숙청작업을 진행했다. 북한으로부터 작전권을 넘겨받은 중국이 효과적 남진전략에 매진하고 있을 때 김일성은 정적 숙청을 단행한 것이다.

무정을 숙청한 이후 북한은 곧바로 사회전체에 대한 혁명적 규율 강화 작업에 나섰다. 1950년 12월 21일의 조선노동당 중앙위 제3차 전원회의 직후 북한은 조선노동당 중앙위 조직위원회 제38차 회의(12월 23일)를 열고, 1951년 1~2월 사이 각급 당단체 열성자회의와 초급 당단체 당원총회를 대대적으로 진행했다. 이들 회의에서는 3차 전원회의에서 김일성이 내린 지시를 철저히 관철하기 위한 방안들이 논의되었다. 또, 모든 분야에서 혁명적 규율을 보다 분명하게 하기 위한 결의들이 새삼스럽게 다져졌다. 3차 전원회의에서 김일성이 무정을 숙청하고 내린 지

⁶¹ Foreign Service of the United States of America, The US Department of State Relating to the Internal Affairs of Korea (from Seoul, Jan 7, 1950), "Current Conditions and Trends within the North Korea Labor Party," p. 7.

시가 “당규률을 약화시키는 온갖 경향들과 무자비한 투쟁을 전개하며 당내에서 불순분자, 비겁분자, 이색분자들을 내쫓고 당을 강화하여야 한다”는 것, 모든 부문에서 당과 정부의 결정이 제때 집행되도록 하는 것이었다.⁶² 결국, 무정 숙청 이후 김일성 세력을 중심으로 북한사회를 결속하는 작업이 1950년 말~1951년 초 사이에 북한 전체에서 진행된 것이다.

무정을 효과적으로 제거한 북한은 허가이, 박일우, 박헌영을 잇따라 숙청했다. 그 연장선상에서 최창익, 김두봉 등도 1950년대 중·후반까지 모두 제거했다. 1956년 8월의 ‘8월 종파사건’으로 연안파와 소련파를 제거함으로써 해방 직후 만주파와 함께 북한의 국가 건설 과정에서 주역 경쟁을 벌이던 연안파와 소련파, 국내파를 모두 북한정치의 주요무대에서 퇴출시켰다. 이러한 과정을 통해 북한은 1961년 9월 조선노동당 제4차대회를 ‘승리자대회’로 이름붙이고 반종파투쟁의 완결을 선언할 수 있었다. 김일성 유일지도체제를 형성한 것이다.

김일성의 유일지도체제 수립은 정치, 경제, 사회, 사상 등 많은 영역에서 동시에 진행되었지만, 김일성의 경쟁상대가 될 만한 거물 정적과 그 세력들에 대한 숙청 작업도 중요한 위치를 차지한다. 연대기적으로 본다면 가장 먼저 무정을 숙청한 뒤, 그 다음으로 허가이, 이후 박헌영을 위시한 남로당파를 제거했다. 그 후 1956년 8월 종파사건을 통해 최창익을 비롯한 연안파를 숙청했으며, 1967년에는 박금철 중심의 갑산파에 대한 숙청으로 이어졌다. 따라서 무정 숙청은 지금까지도 그 골격을 유지하고 있는 김일성 유일체제 수립의 중요한 시발 지점이 되었다고 할 수 있다. 결국 무정의 숙청은 지금까지 계속되고 있는 북한의 유일지도체제를 형성하는데 있어서 초기의 중요한 동력을 제공한 북한정치사의 주요 사건이라고 할 수 있는 것이다.

■ 접수: 4월 27일 ■ 심사: 5월 13일 ■ 채택: 6월 16일

⁶² 『조선전사 26』, pp. 239, 242; 『조선전사 27』 (평양: 과학·백과사전출판사, 1982), p. 79.

참고문헌

1. 단행본

- 고봉기. 『김일성의 비서실장 고봉기의 유서』. 서울: 천마, 1989.
- 김준엽·김창순. 『한국공산주의운동사 5』. 서울: 청계연구소, 1986.
- 김창순. 『역사의 증인』. 서울: 한국아세아반공연맹, 1956.
- _____. 『북한15년사』. 서울: 지문각, 1961.
- 박갑동 저. 구윤서 역. 『한국전쟁과 김일성』. 서울: 바람과 물결, 1988.
- 박병엽 구술. 유영구·정창현 엮음. 『조선민주주의인민공화국의 탄생』. 서울: 선인, 2010.
- 서대숙 저. 서주석 역. 『북한의 지도자 김일성』. 서울: 청계연구소, 1990.
- _____. 현대사연구회 역. 『한국공산주의 운동사 연구』. 대구: 화다출판사, 1985.
- 서동만. 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』. 서울: 선인, 2005.
- 서상문. 『모택동과 6·25 전쟁: 파병 결정과 개입동기』. 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2006.
- 스칼라피노·이정식 저. 한홍구 역. 『한국공산주의운동사 1, 2』. 서울: 돌베개, 1986.
- 심지연. 『조선신민당 연구』. 서울: 동녘, 1988.
- 염인호. 『조선의용군의 독립운동』. 서울: 나남, 2001.
- _____. 『조선의용대·조선의용군』. 천안: 독립기념관 한국독립운동사연구소, 2009.
- 이중석. 『새로 쓴 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.
- 장준익. 『북한인민군대사』. 서울: 서문당, 1991.
- 정병일. 『북조선 체제성립과 연안과 역할』. 서울: 선인, 2012.
- 조규하 등. 『남북의 대화』. 서울: 고려원, 1987.
- 『조선전사 26』. 평양: 과학·백과사전출판사, 1981.
- 『조선전사 27』. 평양: 과학·백과사전출판사, 1982.
- 조선중앙통신사. 『조선중앙년감, 국내판: 1951~1952』. 평양: 조선중앙통신사, 1952.
- 주영복. 『내가 겪은 조선전쟁』. 서울: 고려원, 1990.
- 중앙일보 특별취재반. 『비록 조선민주주의 인민공화국』. 서울: 중앙일보사, 1992.
- 최태환·박해강. 『젊은 혁명가의 초상: 인민군장교 최태환 중좌의 한국전쟁 참전기』. 서울: 공동체, 1989.
- 하기와라 료 지음, 최태순 옮김. 『한국전쟁: 김일성과 스탈린의 음모』. 서울: 한국논단, 1995.
- 한국일보 편. 『증언, 김일성을 말한다: 유성철·이상조가 밝힌 북한정권의 실태』. 서울: 한국일보사, 1991.
- 한재덕. 『김일성을 고발한다』. 서울: 내외문화사, 1965.
- Appleman, Roy E. *United States Army in the Korean War: South to the Naktong. North to the Yalu*, Department of the Army, Washington, D.C.: GPO, 1961.

2. 논문

- 기광서. “해방 후 김일성의 정치적 부상과 집권과정.” 『역사와 현실』. 제48권, 2003.

- 김용현. “북한 인민군대의 형성과정에 관한 연구(만주사변~한국전쟁 이전을 중심으로).” 동국대학교 정치학과 석사학위 논문, 1993.
- 김창순. “무정 장군의 최후와 연안파의 몰락.” 『북한』. 195호, 1988.
- 바르파노브 발레리 니콜라예비치. “6·25전쟁기 소련군사고문단장, 북한 주재 소련대사, 블라지미르 니콜라예비치 라주바예프(1900-1980)의 생애.” 『소련군사고문단장 라주바예프의 6·25전쟁 보고서 2』. 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2001.
- 시바타 미노루. “김일성의 야망.” 고봉기. 『김일성의 비서실장 고봉기의 유서』. 서울: 천마, 1989.
- 염인호. “조선의용군 연구: 민족운동을 중심으로.” 국민대학교 대학원 박사학위논문, 1992.
- 이종석. “한국전쟁 중 중·조연합사령부의 성립과 그 영향.” 『군사』. 제44호, 2001.
- 한홍구. 『화북조선독립동맹의 조직과 활동』. 서울대학교 대학원 석사학위 논문, 1988.

3. 기타자료

- 강상호. “내가 치른 북한 숙청 (7).” 『중앙일보』. 1993년 2월 22일.
- 김성호(중국 연변대학 한국역사연구소장) 인터뷰. 2015.1.12. 중국 현지.
- 김일성. “현정세와 당면 과업(1950.12.21.).” 『김일성선집 3』. 평양: 조선로동당출판사, 1953.
- . “현정세와 당면과업: 조선로동당 중앙위원회 제3차 전원회의에서 한 보고(1950.12.21.).” 『김일성 전집 12』. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- 박충걸. “비운의 혁명가 무정의 일생.” 『신동아』. 1993.3.
- “북조선인민위원회 조직 각 부서와 위원 씨명 발표: 인민회의 김일성위원장의 보고 승인.” 『북한관계사료집 35』. 과천: 군사편찬위원회, 2001.
- 이종호(1926년생, 동북조선의용군 제5지대 대원, 인민군 6사단 대위, 인민군 7군단 112호 병원 과장) 인터뷰. 2015.1.9. 중국 현지.
- 장학봉. “장학봉.” 장학봉 외. 『북조선을 만든 고려인 이야기』. 서울: 경인문화사, 2006.

Department of the Army. “Joint Weekly Analyses.” Staff Message Center, Incoming Classified Message, 11 September 1948.

———. “Joint Weekly Analyses.” Staff Message Center, Incoming Classified Message, 15 August 1948.

Department of State, Division of Research for Far East Office of Intellectual Research. “North Korea: Estimate of the Political and Economic Conditions.” April 24, 1950, RG 59, General Records of the Department of NARA.

Foreign Service of the United States of America, The US Department of State Relating to the Internal Affairs of Korea. (from Seoul, Jan 7, 1950).

“Current Conditions and Trends within the North Korea Labor Party.”

HQ, USAFIK. “G-2 Weekly Summary.” 6-13 August 1948.

Abstract

The Political Causes for Purging Moo Jung and His Reactions

Mun-Suk Ahn

North Korea made public that Moo Jung was punished for not carrying out the military order of defending Pyongyang and the illegal executions during the Korean War. However, it was impossible for him to defend Pyongyang after the Incheon Landing Operation because the North Korean troops were on a squallish retreat at the time. His summary executions of deserters were not in question since Kim Il-sung already ordered to execute them on the spot. On balance, it seems that the Pyongyang regime purged Moo Jung to shift the responsibility of defeat to him and to liquidate Kim Il-sung's longtime political rival.

In terms of Moo Jung's reactions, it is said that he tried to gather supporters in the army and to subvert the Kim Il-sung regime. Still, the substantial evidence for it was not found. Rather, there are three causes for his helpless reaction to the purge. First, he lost confidence in the Yanan faction to some degree after he left behind his colleges during the Kuomintang's attack in November 1945. Second, deep divisions were found in the Yanan faction and they hindered Moo Jung from reacting effectively. Third, he was not equipped with a broad outlook to take an overall look at the political situation since he was brought up in the army. Against his backdrop, the purge of Moo Jung was carried out and it was a starting point of the subsequent purges of Hegay and Pak Hon-yong and the Kim Il-sung monolithic system.

Key Words: Purge of Moo Jung, The Yanan Faction, Subversion of the Kim Il-sung Regime, the Kim Il-sung Monolithic System, Not Carrying out Military Order, Illegal Summary Execution

북한 사회보장법 법적 분석: 기존 사회복지 관련 법령과의 비교를 중심으로*

이 철 수**

- I. 서론
- II. 법제 정체성
- III. 사회보장법과 기존 관련 법령 비교: X vs Yn
- IV. 법제적 함의
- V. 결론

국문요약

본 연구의 목적은 북한의 「사회보장법」을 기존
의 관련 법령들과 비교, 그 특성을 분석·도출하는
것이다. 이를 위해 본 연구는 먼저 동 법령의 정체성
을 의의, 위치, 역할, 기능, 한계 등을 통해 고찰하였
다. 다음으로 동 법령의 적용 대상, 급여, 재정 부담,
전달 체계, 관리·운영을 중심으로 기타 법령들과 비
교 분석하였다. 마지막으로 이를 토대로 동 법령의
법제적 함의를 의의와 평가, 지속성과 변화를 통해
규명하였다.

본 연구의 주요 분석 결과, 북한의 「사회보장법」
에 대한 의의와 평가를 하면 다음과 같다. 첫째, 동
법령은 북한이 직접적으로 사회보장에 대해 최초로
공표한 법령으로서 지대한 의의가 있다. 둘째, 동 법
령은 사회보장사업에 대해 북한이 국가 차원의 함의
를 밝힌 것으로 북한의 사회보장사업에 대한 열개가

나타나있다. 셋째, 동 법령은 「헌법」과 「사회보험」
의 중간에 위치하는 매개적인 법령으로 법적 체계를
구성하는 데 일조한다. 넷째, 이 때문에 동 법령은
대상별 권리를 명시한 여타 법령들을 선도하는 부문
이 있다. 다섯째, 그럼에도 불구하고 법적 내용상 여
타 기존 법령과 마찰되는 부문이 다소 존재한다. 여
섯째, 동 법령의 법 규정이 기존 법령과 비교할 때
비교적 현대화된 경향이 있다. 일곱째, 그러나 내용
상 여전히 부족한 부문이 존재하는 것 또한 사실이
다. 여덟째, 법적인 내용에 있어 동 법령은 「아동권
리보장법」과 「여성권리보장법」과 뚜렷한 상관관계
가 발견되지 않는다.

주제어: 북한, 사회복지, 사회보장, 사회복지법제,
사회복지제도

* 이 논문은 2014 사회정책연합학술대회 발표문을 수정·보완한 것임.
** 신한대학교 대학원 사회복지학과 교수

I. 서론

북한은 2003년 「장애자보호법」, 2007년 「년로자보호법」, 2008년 「사회보장법」, 2010년 「아동권리보장법」, 「녀성권리보장법」을 각각 제정·공포하였다. 이러한 북한 사회복지법제 동향은 북한의 사회복지에 대한 인식과 적어도 제도권 수준의 행태를 반영하고 있다. 이러한 북한의 사회복지법제 동향을 분석하면, ‘대상별 법적 분화’가 나타나고 있다. 따라서 이러한 점에서 최근 북한의 사회복지 관련 입법행위는 상당한 의미를 갖는다. 왜냐하면 이는 과거 북한 사회복지법제의 경우 북한이 대상별 통합적인 법제를 추구했던 행태와 정반대되는 태도이기 때문이다. 즉, 2000년대 이후 북한의 사회복지 관련 입법행위는 대상별로 독립적인 입법화를 추진하고 있다고 하겠다.

또한 이러한 의미의 연장선상에서 접근하면, 「사회보장법」은 제도적 차원에서 보다 더 직접적인 것으로 북한의 사회복지에 대한 인식을 나타내고 있다. 왜냐하면 여타 법령은 그 주요 대상이 각각 장애인, 노인, 아동, 여성인 반면 동 법령은 전체 국민을 대상으로 하기 때문이다. 즉, 동 법령의 적용 대상은 사회적 약자를 포함, 제외 대상이 거의 전무한 것으로 그 대상과 규모가 여타 법령에 비해 광범위하다. 역으로 이는 동 법령에 장애인, 노인, 아동, 여성이 포함된다는 것을 의미한다. 따라서 2000년대 북한 사회복지법제 입법동향은 ‘분화와 포괄’이 동시에 나타난다. 즉, 「사회보장법」을 기준으로 하면 포괄적인 경향이 있는 반면 나머지 법령을 기준으로 하면 대상별 분화적인 경향이 있다.

한편 북한이 사회보장에 관한 독립적이고 직접적인 법령을 최초로 공표한 것이 바로 「사회보장법」임을 감안하면 동 법령이 갖는 의미는 지대하다 하겠다. 이러한 의미와 달리 본 연구와 관련한 기존 연구¹⁾는 사실상 전무하다. 이러한 이유는 무엇보다 2008년 제정한 북한의 「사회보장법」이 국내에 공개된 것이 2013년 장명봉의 연구를 통해 최초로 전문이 소개되었기 때문이다. 따라서 2013년 이전까지 국내에서는 동 법령에 대한 연구를 시도할 만한 정보나 환경이 마련되지 않았다. 아울러 동 법령의 전문이 소개된 2013년 이후 현재까지도 이와 관련한 연구가 시도된 사례는 매우 부족하다.

이러한 배경 하에 본 연구의 목적은 북한의 「사회보장법」을 기존의 관련 법령

¹⁾ 참고로 간접적으로 관련한 대표적인 연구로는 박복순 외(2014), 장혜경 외(2014), 이현경(2013), 김성욱(2009), 김정순(2009), 박광동(2009), 손희두(2009), 유성재(2009), 이규창(2009) 등의 연구가 있다.

들과 비교하여 그 특성을 분석·도출하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 먼저 동 법령의 정체성을 제정 의의와 성격 등을 통해 고찰하고자 한다. 다음으로 동 법령의 적용 대상, 급여, 재정 부담, 전달 체계, 관리·운영을 중심으로 기타 법령들과 비교 분석하고자 한다. 마지막으로 이를 토대로 동 법령의 법제적 함의를 의의와 평가, 지속성과 변화를² 통해 규명하고자 한다.

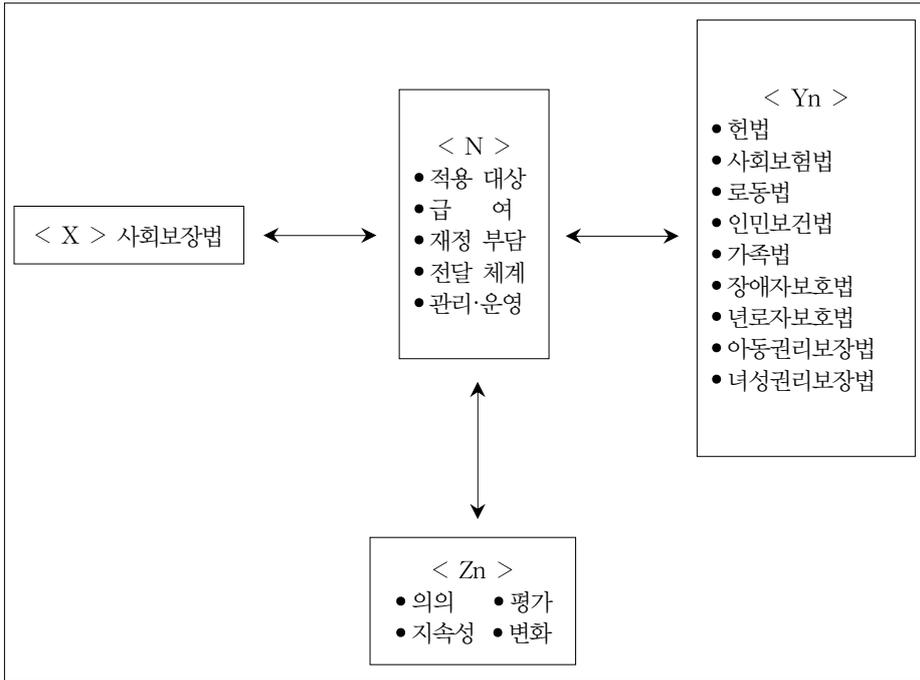
이에 본 연구의 연구 방법과 범위는 문헌연구를 중심으로 하여 원 자료인 「사회보장법」과 이와 관련한 주요 법령을 핵심 분석 대상으로 한다. 이에 본 연구는 원 자료인 북한의 「사회보장법」을 X로 놓고, 이와 비교할 북한의 사회복지 관련 법령들을 Yn³으로 하여 양자를 비교·분석하고자 한다. 특히 비교 분석 대상인 X와 Yn의 경우 관련 변인들을 적용 대상, 급여, 재정 부담, 전달 체계, 관리·운영의 다섯 가지 기준을 중심으로 접근하는데, 이를 N으로 한다. 또한 본 연구는 이러한 비교 분석의 결과를 토대로 최종적인 함의인 Zn을 도출하고자 한다.

특히 본 연구가 이러한 비교 분석을 시도하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 관련 법령과의 교차분석을 통해 「사회보장법」에 대한 다층적 해석이 가능하다. 둘째, 북한 사회복지법제의 지속성과 변화에 접근하기 위해서는 관련 법령들과의 비교를 통해 추출해야 한다. 셋째, 「사회보장법」은 2008년 제정 이후 괄목할만한 법적 내용 수정이 사실상 전무하다. 이에 관련 법령과의 비교를 통해 접근하는 것이 연구에 부합하다. 넷째, 관련 법령의 내용들은 「사회보장법」과 대상과 서비스 측면에서 밀접한 관련이 있다. 때문에 각각의 법령에서 나타난 내용을 교차 비교하는 것이 필요하다. 이를 위한 본 연구의 분석모형의 상관관계를 도식화하면 다음 <그림 1>과 같다.

² 본 연구에서 지속성은 「사회보장법」을 기존 법령과 비교했을 때 나타나는 공통적인 부분을 의미하는 반면, 변화는 이와 반대되는 개념으로 기존 법령과 내용상 현격한 차이가 발생하는 부분들을 의미한다.

³ 본 연구가 분석하는 Yn에 해당되는 9개 법령의 선정기준은 다음과 같다. 「헌법」은 사회보장과 관련된 추상적 수준의 내용, 「사회보험법」은 구체적 수준의 내용, 「로동법」은 적용 대상과 서비스, 복지급여에 대한 내용, 「인민보건법」은 보건의료서비스에 대한 내용, 「가족법」은 부양에 대한 내용, 「장애자보호법」, 「년로자보호법」, 「아동권리보장법」, 「여성권리보장법」은 해당 대상에 대한 국가 차원의 복지서비스와 권리에 대한 내용을 각각 명시하고 있기 때문에 「사회보장법」과 제도적 상관관계를 갖고 있다.

<그림 1> 분석모형



II. 법적 정체성

1. 제정 의의

북한의 사회복지법제 구성은 「헌법」을 최고 상위법으로 파생되어 있다. 특히 1946년 제정된 「사회보험법」의 경우 제정 당시를 기준으로 하면 상당히 구체적이며 포괄적인 내용을 명시하고 있다. 그러나 이러한 북한의 사회복지법제를 「사회보장법」과 비교하면 다음과 같은 몇 가지 의미로 요약된다.

첫째, 사회보장과 관련하여 북한은 1946년 이후 주목할 만한 수준의 직접적인 법령을 제정하지 않았고, 2008년 제정한 「사회보장법」을 통해 이를 강화하였다. 즉 동 법령으로 인해 북한은 다소 취약하다 할 수 있는 사회복지 입법에 대한 비판을 상쇄시킬 수 있다. 둘째, 이와 연장선에서 추상적 수준의 「헌법」을 제외한 북한 사회복지법제의 작동 근거와 체계를 구체적 수준인 동 법령의 제정을 통해 일정 부문 보강하였다. 즉, 장기간 결여되어 왔던 북한 사회복지법제 동학을 동 법령을 통해 보충하였다. 셋째, 북한은 사회보장과 관련하여 최근 북한의 가장 직

접적인 의지를 동 법령을 통해 표현하고 있다. 넷째, 북한은 동 법령을 제정함으로써 적어도 사회복지법제에 있어 상술한 장애인, 노인, 아동, 여성 등 요보호자를 포함한 법령들과 더불어 일정한 체계를 갖추게 되었다. 다섯째, 내용적인 면에서 1946년 제정한 「사회보험법」은 구체적인 급여기준을 명시한 반면 동 법령은 북한이 ‘사회보장사업’을 수행함에 있어 필요한 내용들을 명시하고 있다. 따라서 동 법령은 북한이 국가 차원의 사회보장정책에 대한 방향을 다소 구체적 수준에서 제도적으로 공식화한 것이다. 다른 한편으로 이는 「사회보장법」의 입법 경과가 동 법령이 제정되기 이전까지 전무했음을 반증한다.⁴

따라서 「사회보장법」은 법 제정의 의의 측면에서 접근하면 북한이 1946년 제정한 「사회보험법」 이후 가장 주목할 만한 법령이다. 북한은 사회보장과 관련, 동 법령이 제정되기 이전까지 간접적인 법령들을 통해 자신들의 입장을 밝혔다. 역으로 이는 북한 사회보장과 관련한 법령의 경우 사회보장과 직접적으로 관련된 국가 차원의 정식 법령이 2008년까지 채택되지 않았다는 것이다. 하지만 동 법령을 통해 북한은 가장 직접적으로 사회보장에 관한 함의를 제시하였다. 아울러 이는 북한이 1946년 「사회보험법」 이후 부족하거나 단절되었던 사회보장 관련 입법 행태에 대한 비판의 마침표를 찍은 법령이다.

또한 2008년 제정 이후 현재까지 북한의 「사회보장법」은 세 차례 수정·보충되었다. 이는 과거 북한이 「로동법」을 제정한 이후 20년 동안 두 차례 수정한 것과 비교할 때, 의미하는 바가 크다. 왜냐하면 동 법령의 경우 「로동법」과 달리 제정된 이후 만 4년이 안된 시점에서 이미 세 차례나 수정·보충했기 때문이다.⁵ 이는 역설적으로 북한이 동 법령에 대한 관심도를 반증한다. 참고로 사회보장법 제정과 수정·보충시기를 포함, 그 의미를 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

⁴ 그러나 다른 한편 「사회보험법」과 「사회보장법」 양자만을 비교한다면 「사회보장법」 제정이 입법적 후퇴로 평가될 수도 있다. 왜냐하면 북한이 실질적 성격인 「사회보험법」의 질적 수준(향상)을 도외시한 가운데에 수단적 성격이 강한 「사회보장법」을 제정한다는 것은 다소 아이러니한 측면이 존재하기 때문이다.

⁵ 한편 동 법령이 국내에 소개된 시점이 2013년임에 따라 2012년까지 세 차례 수정·보충된 내용에 대한 구체적인 확인이 사실상 불가능하다.

<표 1> 사회보장법의 제정·수정·보충시기와 의미

제정 시기	수정 시기	의미
<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 1월 9일 최고인민회의 상임위원회(정령 제2513호) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 10월 26일 최고인민회의 상임위원회(정령 제2943호) • 2011년 10월 16일 최고인민회의 상임위원회(정령 제1902호) • 2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령(제2303호) • 3차례 수정 	<ul style="list-style-type: none"> • 장기간 단절된 사회복지법제 정비 • 사회보장 제도적 작동 근거 보강 • 사회복지법제 체계에 기여 • 사회보장사업 함의와 의지 표현 • 사회보장사업 구체적인 내용 명시 • 형식과 내용, 체계 보강

2. 성격: 위치·역할·기능·한계

체계적인 관점에서 북한의 사회복지법제, 즉, 사회복지법체계에 있어 「사회보장법」의 법적 위치, 역할과 기능을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사회복지를 기준으로 한 법적 위치의 경우 사회복지법제에 있어 최고 상위법인 「헌법」에 비해서는 낮은 위치를 점하고 있으나 「사회보험법」에 비해서는 상대적으로 높은 위치에 있다. 즉, 북한 「헌법」이 사회복지에 관한 추상적 수준의 함의를 제공한 반면 「사회보험법」은 상대적으로 이를 실천하기 위한 구체적 수준의 내용이다.

이에 「사회보장법」은 양 법령의 매개적 수준 즉, 「헌법」이 보장한 사회복지에 관한 국가 차원의 복지사업에 대한 내용을 밝힌 것이다. 따라서 동 법령은 「헌법」과 「사회보험법」의 중간에 위치한다 하겠다.⁶ 이에 따라 앞서 언급한 세 법령은 수직적 상하 관계를 형성한다.⁷ 역설적으로 이는 동 법령이 제정되기 이전까지 북한의 구체적인 사회복지의 제도적 운영기반이 「헌법」과 「사회보험법」에 의거했음을 의미한다. 아울러 이는 또한 북한의 사회보장사업에 대한 뚜렷한 법적 기반이 다소 미약했음을 의미한다.

둘째, 역할과 기능의 경우 북한의 「헌법」은 추상적 수준에서 사회복지와 관련

⁶ 이에 동 법령은 사회복지법 체계에 있어 남한의 ‘사회보장기본법(혹은 ‘사회복지사업법’)의 위치와 매우 흡사하다고 판단된다.

⁷ 한편 이와 다른 해석도 가능한데, 사회복지법제의 체계가 아닌 일반적인 법적 위치, 즉 법의 상하관계에 있어, 「사회보장법」이 「사회보험법」에 비해 상대적으로 높은 위치에 있다고 판단하기에는 다소 한계가 있다. 이러한 기준을 중심으로 한 법적 위치는 「사회보장법」과 「사회보험법」, 이거의 동일한 위치에 있다고 할 수도 있다. 즉, 이러한 판단의 근거는 양 법령의 관계를 일반법(기본법)과 특별법의 관계로 볼 여지도 있기 때문이다.

된 국가의 책임과 의무를 제시한 반면 「사회보험법」은 실천적 수준에서 각종 복지급여에 대한 적용기준을 명시하였다. 이와 달리 「사회보장법」은 양 법령을 잇는 매개적 수준에서 이에 동반되는 국가 차원의 사회보장 사업에 대해 다소 구체적으로 명시하였다. 이에 북한은 동 법령 제1조에서 “조선민주주의인민공화국 사회보장법은 사회보장사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들의 건강을 보호하고 그들에게 안정되고 행복한 생활환경과 조건을 보장해주는데 이바지한다”라고 천명하였다. 따라서 동 법령은 「헌법」과 「사회보험법」을 집행하기 위한 수단으로써 사회보장 사업에 대한 북한의 정책적 입장을 표명한 것이다. 다시 말해 동 법령은 북한이 사회복지의 실천 목표이자 수단으로써 필요한 사회보장사업을 명문화하여 이에 대한 제도적 좌표를 밝힌 것이다.

셋째, 다른 한편으로 「사회보장법」은 「로동법」과 「인민보건법」과는 수평적 관계이다. 북한의 「로동법」이 노동을 중시하는 사회주의 체제의 국가 차원에 대한 함의라면 「인민보건법」은 보건의료에 대한 국가 차원의 정책을 표명한 것이다. 이에 양 법령은 「사회보장법」과 상호 보완적인 기능을 갖는데, 이는 노동(능력)에 의거하여 사회보장 혜택을 받고 나아가 사회보장·사회복지서비스에 보건의료가 포함되는 상관관계 때문이다. 따라서 앞서 언급한 세 법령은 「헌법」을 제외한 사회복지와 관련된 법령 중에서 사실상 거의 동일한 의미와 무게를 가진 법령이다.

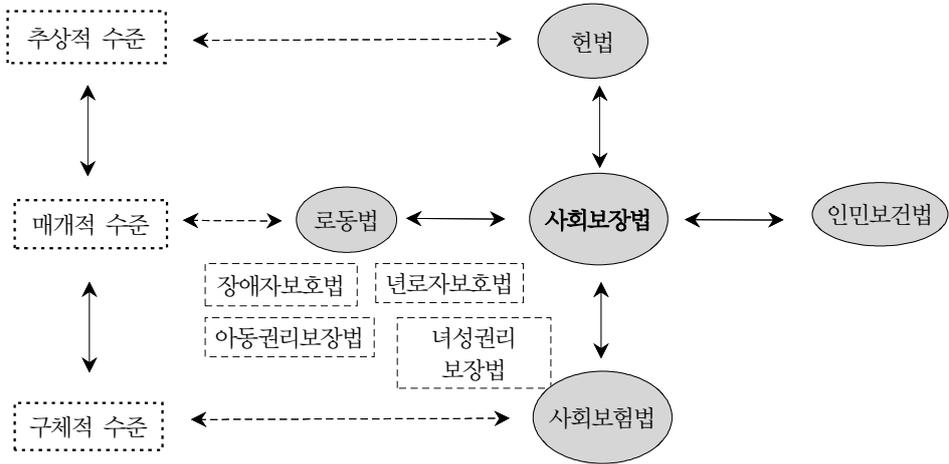
넷째, 연장선상에서 후술하겠지만 「사회보장법」은 「로동법」과 「인민보건법」과 법적인 내용상 대동소이한 조항이 상당부분 존재한다. 특히 「로동법」의 경우 사회보험과 관련한 내용을 포함하고 있어 「사회보장법」과 법적 경계가 중복된다. 그리고 이러한 원인은 사회주의 국가가 지닌 사회복지 체제의 속성과 특징으로 요약된다. 즉, 사회주의 체제하의 이른바 노동과 복지의 상관관계는 세 법령의 제도적 역할의 중첩성에 기인한다.

다섯째, 「사회보장법」 역시 북한의 여타 법령과 마찬가지로 법령의 ‘정합성 문제’가 제기된다. 가령 법치주의적 원리 하에 해당 법령이 제도적 구속력을 완비했다 해도 반드시 시행령과 시행세칙을 통해 미비점을 보완하는 법적 체계를 정비해야한다. 그러나 북한의 동 법령은 하위 규범인 시행령과 시행세칙이 제정되지 않았다. 따라서 북한이 동 법령에 대하여 규범력과 실천력을 보장하기 위한 법률의 실천적 기능을 간과한 것은 분명한 한계로 지적된다.⁸ 참고로 지금까지 논증한

⁸ 그러나 한편으로 이러한 지적은 기존 북한의 「사회보험법」을 통해 상쇄될 수도 있다. 왜냐하면 동 법령의 경우 그 내용이 방대하고 상당부분 구체적이며 실천적인 기능을 하기 때문이다. 따라서 북한의 입장에서 보면 「사회보장법」의 시행령과 시행세칙이 불필요할 개연성도 있다. 그러나

다섯 가지 법령을 포함, 북한 사회복지의 법제적 관계와 수준을 도식화하면 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 북한 사회복지법 체계: 수직·수평 관계



비고 1: 「장애자보호법」과 「년로자보호법」은 기능과 성격상 「사회보장법」의 하위체계.

2: 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」은 기능과 성격상 「사회보장법」의 관련체계.

Ⅲ. 사회보장법과 기존 관련 법령 비교: X vs Yn

1. 기존 적용 대상의 유지·보호: 수급관계의 성립

북한 「사회보장법」의 사회보장사업 적용 대상에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제2조에서 “사회보장의 대상에는 나이가 많거나 병 또는 신체장애로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이, 어린이가 속한다…”라고 명시하였다. 이에 동 법령의 적용 대상은 고령자, 장기 와병자와 장애로 노동능력을 상실한 사람, 무의무탁 독거노인, 아동이 해당된다고 판단된다. 이에 동 조항을 근거로 판단할 때, 동 법령은 포괄적으로 사회적 약자 모두를 대상으로 한다고 하겠다. 역으로 동 법령은 신체 기능이 정상이고 노동에 종사하는 근로자를 제외한 모든 이를 대상으로 한다고 할 수 있다. 다시 말해 신체 기능이 정상이고 노동에 종사하더라도

다른 한편으로 국가 사회복지 체제인 사회주의 국가의 제도적 밀도를 보다 더 구체화하기 위한 하위 법령의 미비에 대한 비판의 소지는 여전히 존재한다.

사고로 인해 노동능력을 상실할 경우 동 법령의 대상이 된다.

그러나 다른 한편으로 동 조항을 뒷받침할 만한 구체적인 조항이 동 법에 명시되어 있지 않음에 따라 해석상 논란의 여지는 있다. 가령 고령자와 아동, 무의무탁 노인의 경우 나이에 따른 구분 기준, 장기 와병자의 경우 와상 상태, 노동능력 상실자의 신체 기능 상실 정도 등에 대한 구체적인 기준이 언급되어 있지 않다.

사실 이는 동 법령의 취지로 미루어 볼 때, 구체적인 기준을 밝히지 않아도 되는 부분이다. 왜냐하면 동 법령은 어디까지나 북한이 추진하고자 하는 국가 차원의 사회보장사업에 대한 내용을 밝힌 것이기 때문이다. 아울러 이러한 내용들은 동 법령의 시행령이나 시행세칙에서 명시해야 할 내용들이다. 하지만 상술한 바와 같이 북한은 현재까지 동 법령의 직접적인 하위 법령이자 실천규정인 시행령과 시행세칙을 공포하지 않았다. 다른 한편으로 이는 북한이 여전히 1946년에 제정한 「사회보험법」에 근거하여 각종 급여를 제공하고 있음을 반증한다 하겠다.

한편 동 법령에서도 북한 사회복지 체제의 특성이 나타나는데, 제4조에서 “국가는 조국과 인민을 위하여 공로를 세운 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 사회주의 애국희생자 가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인들을 사회적으로 우대하도록 한다”라고 하여 국가공로자에 대한 특별한 대우를 명시하였다.

이는 북한의 다른 법령에도 나타나 있는데, 「년로자보호법」 제5조에서 공로 있는 년로자의 특별보호원칙이라 하여 “국가는 혁명투사와 혁명투쟁공로자, 전쟁로병, 영예군인과 공로자 같은 조국수호와 사회주의건설에서 공로를 세운 년로자를 사회적으로 특별히 우대하며 그들의 생활을 따듯이 보살피주도록 한다”라고 하였고, 「인민보건법」 제11조에서 “국가는 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 영예군인, 인민군 후방가족들의 건강관리에 특별한 관심과 배려를 돌린다”라고 하여 국가공로자에 대한 우대를 분명히 하였다.

이는 국가공로자를 우대하는 북한 특유의 체제 속성에 기인한다. 이에 북한은 사회보장에 있어서도 예외 없이 국가공로자를 우선시하는 기존의 입장을 고수하고 있다.⁹ 이에 상술한 동 조항들을 근거할 때 동 법령에서 나타난 사회보장 사업의 적용 대상은 광의의 요보호자들을 포함하고 있으면서도 국가공로자에 대한 우

⁹ 한편 동 법령 제8조 “국가는 사회보장분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다”라고 명시하였는데, 이는 「년로자보호법」 제7조 “국가는 년로자보호사업에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 강화하도록 한다,” 「아동권리보장법」 제9조 “국가는 아동권리보장분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 강화하도록 한다,” 「여성권리보장법」 제9조 “국가는 여성권리보장분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 강화하도록 한다”라고 명시한 교류와 협조 내용과 대동소이하다.

대를 표방하고 있다.¹⁰

반면 이와 달리 아이러니하게도 북한이 2009년 12월 15일 최고인민회의 상임위원회 정령 제520호로 수정 보충한 북한의 「가족법」을 보면, 동 법령 제19조 “남편과 안해는 노동능력을 잃은 배우자를 부양할 의무를 진다”, 제36조 “...돌볼 자가 없는 형제자매는 부양능력이 있는 형제자매가 부양할 의무를 진다”, 제37조 “미성인과 노동능력이 없는자는 부양능력이 있는 가정성원이 부양한다. 부양능력이 있는 가정성원이 없을 경우에는 따로 사는 부모나 자녀가 부양하며 그들이 없을 경우에는 조부모나 손자녀, 형제자매가 부양한다”라고 하고 있다.

이에 동 조항들은 각각 배우자, 형제자매, 가족 구성원의 부양의무를 밝힌 것으로 2008년 제정한 국가 책임의 사회보장법의 사업 내용과 다소 상반된다. 중요한 것은 이러한 북한의 의도와 원인이다. 북한은 가족의 책임을 강조하고 실천을 강요함과 동시에 이를 통해 국가 부담을 축소하고자 하는 입장과, 그럼에도 불구하고 다른 한편으로 국가가 보장하는 사회보장사업의 의지를 동시에 나타내는 이른바 ‘이중전략’을 취하고 있다고 하겠다. 즉, 북한은 1차적인 가족부양은 가족 책임인 반면 2차적으로 가족 책임 부양에서 누락된 사람의 경우에는 국가 책임으로 예측되는 구도이다. 따라서 북한의 부양의무에 대한 책임과 전략은 가족과 국가의 투 트랙이다.

결국 「사회보장법」에서 적용 대상은 기존 적용 대상을 대체로 유지·보호하는 가운데에 국가와 요구호자·요보호자의 수급관계를 명시하였다. 그리고 부분적이지만 적용 대상의 보호와 의무에 대해 다소 배치되는 법령이 각각 존재한다. 참고로 지금까지 논증한 동 법령의 적용 대상을 포함하여 기타 법령에서 명시한 적용 대상에 대해 간략히 요약하면 다음 <표 2>와 같다.

¹⁰ 동 법령에는 사회보장자의 의무도 명시되어 있는데, 제16조(사회보장자의 의무) 사회보장자는 다음과 같은 의무를 지닌다. 1. 노동능력상실에 의한 사회보장자는 정기적으로 노동능력에 대한 의학감정을 받아야 한다. 2. 거주지, 가족수 그 밖의 생활상변동이 생긴 경우에는 5일안으로 해당 리, 읍, 로동지구, 동사무소에 알려야 한다. 3. 국가의 법규범과 사회질서를 자각적으로 지켜야 한다. 4. 사회보장년금과 보조금지불을 위하여 해당 기관에서 요구하는 자료를 제때에 내야 한다. 5. 사회보장금증서를 다른 사람에게 빌려줄 수 없으며 분실, 오손된 경우에는 제때에 재발급받아야 한다. 이를 통해 볼 때, 급여 수급에 대한 북한의 관리의지가 나타난다.

<표 2> 사회보장법과 기타 법령 적용 대상 비교

관련 조항	사회보장법 적용 대상 조항	기타 법령 적용 대상 조항
<ul style="list-style-type: none"> • 제2조 	<ul style="list-style-type: none"> • 고령자 • 장기 외병자 • 장애로 노동능력을 상실한 사람 • 무의무탁 독거노인 • 아동 	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법(2012): 제72조 무상치료 권리, 요구호자와 요보호자의 물질적 방조 권리 • 사회보험법(1946): 제1조 노동자, 사무원의 급부 제15조 피보험자 자격 • 노동법(1999): 제78조 요구호자와 요보호자의 보호 • 인민보건법(2012): 제9조 무상치료의 권리 제13조 로동능력상실자, 무의무탁어린이, 만성환자, 년로한 환자의 건강보호 • 장애인보호법(2003): 제2조 장애인 정의와 보호 • 가족법(2009): 제19조 배우자의 부양의무 제37조 미성인, 로동능력이 없는 자의 부양 • 년로자보호법(2012): 제2조 년로자의 나이, 보호대상 제12조 국가적 부양 • 아동권리보장법(2010): 제30조 장애아동의 보호 제31조 돌볼 사람이 없는 아동의 양육
<ul style="list-style-type: none"> • 제4조 	<ul style="list-style-type: none"> • 공로를 세운 혁명투사 • 혁명렬사가족 • 애국렬사가족 • 사회주의 애국희생자 가족 • 영웅 • 전쟁로병 • 영예군인 	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법(2012): 제76조 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인의 국가와 사회적 특별한 보호 • 노동법(1999): 제75조 국가공로자들이 로동능력을 잃었거나 사망하였을 때에는 그들과 가족에게 특별한 배려 • 인민보건법(2012): 제12조 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국희생자가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인, 인민군 후방가족의 건강관리 • 장애인보호법(2003): 제7조 영예군인을 비롯한 장애자의 사회적으로 우대 • 년로자보호법(2012): 제5조 공로있는 년로자의 특별보호원칙

2. 급여 불변과 중복급여 금지 재강조

북한 「사회보장법」의 사회보장사업 급여에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제19조 “사회보장자는 사회보장금증서에 따라 사회보장년금과 보조금을 받는다. 사회보장년금, 보조금의 지불대상과 기준을 정하는 사업은 중앙로동행정지도기관이 한다”라고 명시하였다. 이를 근거로 할 때, 사회보장 수급대상자의 판정은 행

정기관이 담당하며 이에 따라 증서가 발부되고 그 증서를 근거로 급여가 지급되는 것으로 판단된다. 그리고 이는 기존의 사회보험과 사회보장급여 수급 절차와 거의 동일하다.

또한 동 법령 제20조에서 “사회보장연금과 보조금은 사회보장자로 등록된 달부터 계산하여 지불된다. 사회보장연금과 보조금의 지불을 중지, 변동시켜야 할 사유가 생겼을 경우에는 그 다음 달부터 지불을 중지 또는 변동시킨다”라고 하여 사회보장연금과 보조금의 지불·중지·변동에 대해 밝혔다.

한편 연금과 보조금의 지급 금지 사항에 대해 동 법령 제22조 “다음의 경우에는 사회보장연금과 보조금을 지불하지 않는다. ① 법질서를 어기는 행위를 하다가 사망하였거나 로동능력을 상실하였을 경우, ② 위법행위를 하여 법적 제재를 받고 있는 경우, ③ 사회보장신청을 허위로 하였을 경우, ④ 국가로부터 생활상 방조를 따로 받고 있는 경우, ⑤ 기타 따로 정한 법규에 사회보장연금, 보조금을 지불하지 않기로 하였을 경우”라고 명시하였다. 즉, 이는 곧 사실상 수급권자의 수급권 박탈과 종료에 대한 구체적 사례를 나열한 것이다.

그리고 이는 북한이 사회보장급여 지급 금지에 대해 사망이나 노동능력 상실의 원인이 범법 행위인 경우, 현재 법률 위반으로 일정한 제재를 받고 있는 경우, 허위·과당 부정 신청과 발급, 생활 지원과 중복급여 방지, 특례 대상과 사례 등에 대한 수급 제한을 의미한다. 반면 급여 지급 수준의 과다 수급과 미달 수급에 대한 조정도 명시하였는데, 이는 동 법령 제21조 “사회보장연금, 보조금을 더 지불하였거나 적게 지불하였을 경우에는 그해에 한하여 더 지불된 몫을 회수하거나 적게 지불된 몫을 추가로 지불한다”라고 언급하였다. 이는 북한이 행정상의 급여 지급 오류에 대해 시정할 수 있는 법적 근거를 제시한 것이다.

특히 주목해야 할 것은 동 법령에는 기존의 사회복지 관련 법령에서 비교적 언급되지 않은 중복급여 방지 조항이 있는데, 제23조 “사회보장자에게는 본인에게 유리한 한가지 사회보장연금 또는 보조금을 지불한다. 그러나 필요에 따라 사회보장자에게 사회보장연금 외에 보조금을 더 지불하여야 할 경우에는 중앙로동행정 지도기관이 정한데 따른다”라고 하였다.

이것이 의미하는 바는 큰데, 첫째, 북한에서도 동일한 제도 안에 복수(이중) 연금이 지급되는 사례가 있다는 것이다. 둘째, 이 경우 합산하여 둘 중 높은 급여를 지급하며, 셋째, 그럼에도 불구하고 보조금의 경우 추가적 지급이 가능하다는 것이다. 따라서 이는 북한이 중복급여 방지를 제도적으로 명시했다는 것과 더불어 추가적 지급에 대해 일정 부문 제도적 공간을 보장하였다는 이중적인 의의를 갖

는다. 다른 한편으로 이는 1946년 「사회보험법」 제36조 “연휴금급부의 사유가 돌이상 병발하였을 때에는 그 최고액의 연휴금만을 지급한다”라는 내용을 보다 더 구체화 시킨 것이다. 또한 이는 「사회보장법」과 「사회보험법」의 법적 상관관계에 있어 그 내용의 일관성을 유지하고자하는 북한의 의도가 나타난다 하겠다.

또한 이러한 현금급여 외에도 현물급여도 있는데, 동 법령 제37조 “보조기구는 장애자의 필수적인 생활보조 수단이다. 해당 기관, 기업소는 장애인들에게 필요한 보조기구를 제때에 생산, 공급하여야 한다”라고 명시하였다. 동 조항을 근거로 판단할 때, 북한은 국가가 장애인에 대한 보조기구를 지급한다. 이는 국가가 장애인에게 필요한 다양한 보조기구를 현물급여 형태로 지급하는 것을 의미한다.

또 동 법령 제38조 “중앙보건지도기관과 해당 기관, 기업소는 교정기구, 삼륜차, 안경, 보청기 같은 보조기구를 계획적으로 생산 보장하여야 한다. 보조기구생산기업소는 장애자의 성별, 나이, 장애정도와 기호에 맞는 여러 가지 보조기구를 질적으로 만들어야 한다”라고 명시하였다. 이는 「장애인보호법」 제14조 “보건 지도기관과 해당 기관, 기업소는 교정기구, 삼륜차, 안경, 보청기 같은 보조기구를 계획적으로 생산 보장하여야 한다. 보조기구는 쓰기 편하게 질적으로 만들어야 한다”라는 조항을 보다 더 구체화시켰지만 내용상 거의 동일하다.

이에 상술한 위 조항들을 근거할 때 「사회보장법」에서 나타난 사회보장 사업의 급여 종류는 크게 현금급여와 현물급여로 구분된다. 현금급여는 사회보장연금과 보조금이 있고 현물급여는 장애자를 위한 각종 보조기구가 해당된다 하겠다. 결국 「사회보장법」에서 급여는 기존 급여와 다른 팔목할만한 내용은 존재하지 않으나 중복급여 방지조항을 재천명한 것은 주목할 만하다. 참고로 지금까지 논증한 동 법령의 급여를 포함, 기타 법령에서 명시한 급여에 대해 간략히 요약하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 사회보장법과 기타 법령 급여 비교

관련 조항	사회보장법 급여 종류 조항	기타 법령 급여 조항
<ul style="list-style-type: none"> • 제19조 • 제37조 • 제38조 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장연금, 보조금 (현금급여) • 보조기구 생산(현물급여) • 보조기구 명시(현물급여) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험법(1946): 제1조 1-10항 • 노동법(1999): 제74조 근로연금 제77조 유가족연금 • 인민보건법(2102): 제10조 무상치료 급여 내용 • 장애인보호법(2003): 제40조 장애인보조금 제14조 장애인 보조기구 • 근로자보호법(2012): 제14조 연금, 보조금보장 제21조 보조기구 및 치료기구 보장
<ul style="list-style-type: none"> • 제20조 • 제21조 • 제22조 	<ul style="list-style-type: none"> • 급여의 지불, 중지, 변동 • 급여 지급 오류 시정 사항 • 급여지급 금지 사항 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험법(1946) 제42조 보험금부 금지 사항 제44조 고의로 업무상감독자의 지휘에 불복종 시 지급금지 제45조 부정한 수단으로 보험금부 시 정지 제166조 허위 부정의 수단으로 보험금부로 사취한 경우 사회보험기관은 그 급부의 반환을 명령, 집행
<ul style="list-style-type: none"> • 제23조 	<ul style="list-style-type: none"> • 중복급여 방지 조항 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험법(1946) 제36조 급부의 사유가 둘 이상 병발하였을 때 그 최고액의 연환금만을 지급

3. 재정 부담의 국가보조 유지

후술하겠지만 북한의 사회보장 대상자에 대한 자금의 원천은 전액 국가 예산에서 지출된다. 따라서 북한은 「사회보장법」에서 사회보장 사업의 구체적인 재정 부담 방식과 비율에 대해 밝힐 필요가 없다. 이에 북한은 재정 부담과 관련한 조항 몇 가지를 명시하였다. 이에 동 법령의 사회보장사업 재정 부담에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제6조 “국가는 재정수입이 늘어나는데 맞게 사회보장금의 지출을 계통적으로 늘이도록 한다”라고 하여 수입에 비례하여 사회보장사업 지출규모를 확대하도록 하였다.

또한 동 법령 제17조 “사회보장금은 사회보장자의 생활을 보장하기 위하여 지출하는 자금이다. 재정은행기관과 해당 인민위원회는 사회보장금을 정확히 지출하여야 한다”라고 하여 사회보장 기금의 관리기관인 두 단체를 언급하였다. 또 동 법령 제18조 “사회보장금은 사회보장연금, 보조금의 지불과 사회보장기관의 운영, 장애보조기구의 생산, 공급 같은 목적에 지출한다...”라고 하여 사회보장기금의 지출대상과 출처를 밝혔다. 여기에서 주목해야하는 것은 사회보장기금이 사회보

장기관의 운영비로도 충당된다는 것이다. 다른 한편으로 동 조항을 근거로 할 때, 사회보장사업 기금의 지출항목은 첫째, 현금급여 지출 부문, 둘째, 사회보장기관 운영비 지원, 셋째, 보조기구 지원 등 세 가지로 구분된다.

또한 동 법령 제46조 “국가계획기관과 노동행정기관, 보건기관, 재정은행기관, 인민위원회는 사회보장사업에 필요한 로력, 자금, 설비, 물자를 제때 보장하여야 한다”라고 하여 사업에 필요한 관련 제 기관과 제반 환경을 이들이 담당함을 밝혔다. 반면 현물급여인 각종 보조기구에 대해 동 법령 제41조 “보조기구의 값과 장애자가 보조기구를 공급받기 위하여 오가는데 든 러비는 국가와 본인이 부담한다. 구체적인 비용부담 관계는 따로 정한데 따른다”라고 하여 여비에 대한 본인과 국가의 공동 부담을 명시하였다.

이는 「인민보건법」 제10조 “3항 근로자들의 료양의료봉사는 무료이며 료양을 위한 왕복러비는 국가 또는 사회협동단체가 부담한다”라는 조항과 동질적이나 왕복 여비와 관련된 내용은 보다 더 구체적이다. 이에 상술한 동 조항들을 근거할 때 「사회보장법」에서 나타난 사회보장사업의 재정 부담은 요보호자의 왕복 여비에 대한 국가와 본인의 공동 부담 이외에 별도의 재정 부담은 없다.

한편 이와 사뭇 다르게 북한은 「년로자보호법」 제39조에서 “년로자보호기관은 년로자보호기금을 세울 수 있다. 년로자보호기금은 년로자보호기관이 조성하는 자금과 국제기구와 자선단체, 해외동포의 자선자금 같은 것으로 적립하고 리용한다”라고 명시하고 있다. 이는 곧 북한이 연로자에 대한 별도의 기금 운영을 공식화한 것으로 기금의 조성 방식까지 밝혔다. 그리고 년로자보호기관이 기금을 조성할 수 있게 하였는데, 이는 곧 후술할 부업경리를 통해 조성한 자금을 의미한다고 판단된다.

결국 「사회보장법」의 재정 부담은 기존과 같은 국가보조 정책을 유지하고 있다고 판단된다. 그러나 이와 별개로 북한이 연로자보호기금을 명시한 「년로자보호법」은 기금의 창설과 더불어 재원의 조달을 다양화하고 있다. 따라서 「사회보장법」의 사회보장금과 「년로자보호법」의 연로자보호기금은 그 대상의 중복성에도 불구하고 재정 부담이 적어도 제도적으로 이원화되어 있다고 판단된다. 참고로 지금까지 논증한 동 법령의 재정 부담을 포함, 기타 법령에서 명시한 재정 부담에 대해 간략히 요약하면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 사회보장법과 기타 법령 재정 부담 비교

관련 조항	사회보장법 재정 부담 조항	기타 법령 재정 부담 조항
• 제6조	• 재정수입에 비례하여 사회보장 사업 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법(2012): 제25조 국가 책임 명시 • 사회보험법(1946): 제14조 2. 피보험자는 고용주로부터 받은 임금 또는 보수의 1%에 해당하는 금액 • 인민보건법(2012): 제4조 치료예방의 현대화, 과학화원칙 • 장애자보호법(2003): 제3조 국가 책임 명시 • 년로자보호법(2012): 제4조 년로자 투자 원칙
• 제17조	• 사회보장금의 정의 • 사회보장금 지출 기관 명시	<ul style="list-style-type: none"> • 년로자보호법(2012): 제39조 년로자보호기금
• 제18조	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장금 지출 항목 제시 • 사회보장연금, 보조금 지불 • 사회보장기관의 운영 • 장애보조기구의 생산, 공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험법(1946): 제2조 1. 질병, 부상의 예방 및 체육에 관한 시설 2. 의료기관에 관한 시설 3. 요양에 관한 시설 4. 휴양에 관한 시설 5. 모성에 관한 시설 6. 소년보호에 관한 시설 7. 아동보호에 관한 시설 8. 양로에 관한 시설 • 장애자보호법(2003): 제14조 장애인 보조기구
• 제41조	• 현물급여 수급 시 여비 규정	<ul style="list-style-type: none"> • 인민보건법(2012): 제10조 3항 왕복려비
• 제46조	<ul style="list-style-type: none"> • 재정 관련 제 기관 명시 • 국가계획기관과 로동행정기관 보건기관, 재정은행기관, 인민위원회 • 로력, 자금, 설비, 물자 보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험법(1946): 제152조 사회보험심사원 배치 • 인민보건법(2012): 제48조 인민보건사업조건보장 • 장애자보호법(2003): 제46조 국가기관의 재정보장 • 년로자보호법(2012): 제42조 사업조건외 보장

4. 전달 체계의 구체화와 시설 유료화

가. 전달 절차와 경로 기준

북한 「사회보장법」의 사회보장사업 전달 체계에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제10조 “사회보장신청은 사회보장을 받으려는 공민이 속한 기관, 기업소, 단체가 한다. 기관, 기업소, 단체는 사회보장을 받으려는 대상이 제기되었을 경우 사회보장신청문건을 작성하여 대상에 따라 중앙로동행정기관 또는 해당 인민위원회에 내야한다”라고 하여 사회보장의 신청 과정과 절차에 대해 명시하였다.

또한 동 법령 제11조 “사회보장신청문건에는 사회보장을 받으려는 공민의 이름과 나이, 직장직위, 신청리유와 경력, 수훈관계 같은 것을 정확히 밝히고 기관, 기

업소, 단체의 공인을 찍으며 로동수첩과 그밖의 필요한 문건을 첨부한다. 병 또는 부상을 리유로 사회복지장신청을 제기하는 경우에는 해당 보건기관에서 발급한 의학감정서를 첨부한다”라고 하여 사회복지장 신청 문건의 기재 사항과 이를 증빙하는 첨부 문건에 대해 밝혔다.

아울러 동 법령 제12조 “중앙로동행정지도기간과 해당 인민위원회는 사회복지장 신청문건을 접수하였을 경우 제때에 심의하고 승인 또는 부결하는 결정을 하여야 한다”라고 하여 사회복지장 신청문건의 심의·의결사항을 언급하였다. 또한 동 법령 제13조 “중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회복지장신청문건심의에서 승인된 공민을 사회복지장자로 등록하여야 한다”라고 사회복지장자의 등록에 대해 제시하였다. 또 동 법령 제14조 “중앙로동행정지도기간과 해당 인민위원회는 사회복지장자등록정형을 그가 거주하고있는 지역의 리, 읍, 로동지구, 동사무소에 알려 주어야 한다”라고 사회복지장자등록정형 통보에 대해 명시하였다.

반면 동 법령에는 사회복지장기관에 대해 언급하고 있는데, 제25조 “중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 영예군인과 돌볼 사람이 없는 늙은이, 장애자의 생활보장을 위하여 영예군인보양소, 양로원, 양생원, 같은 사회복지장기관을 조직하고 책임적으로 관리·운영하여야 한다. 영예군인보양소는 중앙로동행정기관이, 양로원, 양생원, 같은 것은 중앙로동행정지도기관의 승인을 받아 도(직할시)인민위원회가 조직하고 관리 운영한다”라고 언급하였다. 이에 동 법령에서 제시한 북한의 사회복지장기관은 ① 복무 중 장애를 입은 군인을 대상으로 하는 영예군인보양소, ② 무의무탁노인을 수용하는 양로원, ③ 장애인을 시설 수용하는 양생원으로 구분된다.

이는 북한이 「로동법」 제78조와 「장애자보호법」 제41조에서 명시한 양로원과 양생원, 「아동권리보장법」 제31조에서 언급한 육아원, 애육원과 비교해 볼 때, 군인과 관련한 시설은 보충된 반면, 아동과 관련한 시설에 대한 언급은 없다. 또한 이는 「사회보장법」 제2조 적용 대상에서 아동을 포함한 것과 달리 이들을 위한 시설을 명시하지 않은 것은 다소 아이러니하다.

나. 일부 유료시설보호 추구

한편 동 법령에서 북한은 사회복지장시설 수용자 대상에 있어 예외 조항을 별도로 밝혔다. 동 법령 제26조 “돌볼 사람이 없거나 돌볼 사람이 있는 경우에도 그의 부양을 받기 어렵다고 인정되는 사회복지장자는 사회복지장기관에서 생활할 수 있다.

부양의무자가 있는 대상을 사회보장기관에서 생활하게 하려 할 경우에는 본인의 동의를 받아야 한다. 이 경우 부양의무자는 매달 정해진 부양료를 사회보장기관에 내야한다”라고 하여 사회보장기관에서 생활할 수 있는 대상을 제시하였다. 그리고 이는 여타 법령에서 전혀 언급되지 않은 것이다.

특히 동 조항에서는 기존의 북한의 정책과 다소 상반된 내용이 있는데 이는 상당히 주목할 만하다. 즉, 동 조항에서는 특이하게도 부양의무가 있음에도 불구하고 본인의 희망에 의거, 사회보장 시설 수용이 가능하게 한 것과 이 경우 가족이 일정한 부양료를 부담을 하게 했다. 이는 첫째, 재정 부담에 있어 과거와 차이가 있는데 사회보장사업의 재정은 전액 국가의 자금으로 집행된다. 이에 본인 부담이 있는 경우 부분적으로 대치된다. 둘째, 이와 동렬에서 이는 동 법령의 사회보장사업 취지와 다소 어긋나는데, 북한이 동 법령에서 비록 무의무탁 노인을 주요 대상으로 하였지만 사회보장사업에 대해 전적으로 국가 책임을 강조하였다. 셋째, 무엇보다 무의무탁자를 제외한 경우에도 시설 수용을 허용하였다는 것인데, 이는 가족법의 취지와 내용과도 배치된다. 넷째 이 때문에 시설수용자의 경우 부양의무자의 재정기여를 분명히 했다는 것인데, 이는 무상복지서비스를 강조하는 기존의 정책적 입장과 완전히 상반되고 북한도 남한처럼 유료복지시설을 운영하고 있음을 스스로 공표한 것이다.

다른 한편으로 지적되는 것은 동 법령이 제정되기 1년 전인 2007년 「년로자보호법」 제12조 “부양의무자가 없고 자립적으로 살아가는데 지장을 받는 년로자는 국가가 부양한다. 부양의무자가 있어도 년로자의 요구에 따라 국가의 부양을 받을 수 있다. 이 경우 부양비용은 부양의무자가 부담한다”라고 명시하여 부양비용에 관한 법적내용의 일관성을 유지하고 있다.

다. 시설 자부담과 현물급여 전달

또 하나의 특이한 사례도 발견되는데, 동 법령 제34조 “사회보장기관은 사회보장자들의 생활보장을 위하여 부업경리¹¹를 할 수 있다. 부업경리에서 나오는 수입은 해당 도(직할시) 인민위원회의 승인을 받아 사회보장기관운영에 쓴다”라고 명시하였다. 이는 사회보장기관이 별도의 독립적인 경제활동을 할 수 있도록 한 것이다. 또한 여기에서 발생하는 수익은 해당 사회보장기관의 운영비로 지출할 수 있다.

¹¹ 부업경리에 대해 북한은 다음과 같이 정의하고 있다. “기본경리에서 리용되지 않거나 불충분하게 리용되는 생산적 예비를 리용하여 추가적 수입을 얻을 목적으로 조직되는 경리,” 사회과학출판사, 『경제사전 I』 (평양: 사회과학출판사 경제연구소, 1985), p. 637.

이는 사회보장사업의 재정에 해당 사회보장기관이 개입하고 재정적인 기여를 한다는 것을 의미한다. 나아가 이는 사회보장기관의 자발적인 재정기여를 강요하는 행태도 된다. 결국 이는 국가와 사회보장기관의 입장에서 보면 긍정적인 부문과 부정적인 부문이 동시에 존재한다. 문제는 국가 주도의 사회보장사업 재정에 개별 사회보장기관의 경제수익을 반영한다는 것과 사회보장기관이 부업경리에 치중할 경우 사회보장사업을 등한시하게 된다는 것이다. 따라서 이를 사전에 방지하고자 한다면 북한은 부업경리사업에 대한 가이드라인, 즉, 허용범위에 대해 반드시 제시해야 한다.¹²

다른 한편으로 이는 「헌법」 제24조 “개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 노동에 의한 사회주의분배와 국가와 사회의 추가적혜택으로 이루어진다. 터발경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다. 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다”라는 내용에 대해 그 적용 대상을 달리 한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 「사회보장법」의 부업경리의 수익은 해당 사회보장기관에게 주어진다. 따라서 북한은 사회보장기관의 부업경리는 철저한 공익활동으로 본다고 판단된다.

반면 동 법령은 사회보장기관 시설수용자의 퇴소에 대해서도 언급하였는데, 제 35조 “다음의 경우에는 사회보장자를 사회보장기관에서 내보낸다. ① 보호자, 부양자가 나타났을 경우, ② 노동행정기관의 로력파견장을 받았을 경우, ③ 부양의 무자가 3개월 이상 정해진 부양료를 바치지 않았을 경우, ④ 사회보장기관의 부양을 받지 않고도 자체로 생활할 수 있다고 인정될 경우”가 해당된다.

이는 첫째, 상실된 보호·부양자가 회복·발생할 경우, 둘째, 사업장의 노력동원이 필요한 경우, 셋째, 3개월 동안 부양료를 미납한 경우, 넷째, 자립생활이 가능하다고 판단되는 경우로 요약된다. 이 가운데에 다소 논란의 여지가 있는 조항은 ②항과 ③항이다. ②항의 경우 정상노동이 불가능한 상태인 보호대상자의 차출은 윤리적 비판에 직면한다. 이 경우 이것이 정당화되고자 한다면 시설수용자가 정상노동이 가능한 상태라는 의학적 소견과 증명이 필요하고 최소한의 노동력이 필요한 경노동에 동원되어야한다. 또 ③항의 경우 부양료를 미납한 경우 강제 퇴소는

¹² 다른 한편으로 이러한 배경은 8·3조치의 영향, 경제적 현실을 반영한 중앙정부의 사회보장 재정 부족지원에 대한 간접적 인정, 그로 인한 사회보장기관의 자발적 희생 내지는 참여를 강제, 일정 부문 국가의 사회보장기관 재정지원에 대한 책임회피 등의 복합적인 요인이 작용한 것이라 판단된다.

오히려 시설수용자를 더 큰 위험에 처하게 만든다. 이러한 원인은 부양가족의 물질적 수입이 시설부담료를 제때에 납부하지 못하는 상황에 기인한다고 판단된다. 이러한 경우 북한은 오히려 이들을 무의무탁자로 재판정하여 시설거주를 허용해야 이들을 보호할 수 있다. 그리고 이는 무엇보다 북한의 사회보장사업 근본 취지에 반하는 행위이다. 따라서 이는 유연하게 해석할 경우 국가에 대한 기여와 부양의 의무를 강조하였다고 할 수 있지만 달리 보면 시설수용자의 입장에서는 독소조항이라고도 할 수 있다.

반면 동 법령의 현물급여인 보조기구의 전달 체계에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제39조 “보조기구를 공급받으려는 장애자는 신청서를 만들어 해당 인민위원회에 내야한다. 신청서를 접수한 인민위원회는 그것을 정확히 검토하고 보조기구공급승인문건을 발급하여야 한다”라고 명시하였다. 이는 보조기구의 공급 승인 신청과정을 제시한 것이다.

또 동 법령 제40조 “보조기구는 정해진 기관, 기업소에서 공급한다. 보조기구를 공급받으려는 장애자는 해당 인민위원회에서 발급한 보조기구공급승인문건을 해당 기관, 기업소에 내야 한다. 해당 기관, 기업소는 보조기구공급승인문건에 따라 보조기구를 제때에 공급하여야 한다”라고 하여 보조기구의 공급에 대해 언급하였다.

한편 동 법령 제43조 “교정기구생산기업소는 장애자를 위한 교정기구초대소를 꾸리고 그들이 교정기구를 공급받기 위하여 머무르는 기간 생활상 불편이 없도록 편의를 보장하여야 한다”라고 하는데, 이에 보조기구가 장시간 작업으로 완성될 경우 수급자가 대기기간 동안 체류할 또 다른 수용시설을 밝힌 것이라 판단된다.

이에 상술한 동 조항들을 근거할 때 동 법령에서 나타난 사회보장사업의 전달 체계는 사회보장승인 절차와 보조기구의 수급은 과거에 비해 크게 벗어나지 않는다. 반면 장기간 보호받는 사회보장기관의 입소와 퇴소, 파송에 대해서는 구체적이다. 하지만 퇴소의 경우 강제 퇴소 조항은 일정 부문 논란의 여지가 있다. 또한 상술한 바와 같이 사회보장시설의 유료화와 부업경리의 허용은 기존의 정책과 크게 상반되는 변화이다. 참고로 지금까지 논증한 동 법령의 전달 체계를 포함, 기타 법령에서 명시한 전달 체계에 대해 간략히 요약하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 사회보장법과 기타 법령 전달 체계 비교

관련 조항	사회보장법 전달 체계 조항	기타 법령 전달 체계 조항
<ul style="list-style-type: none"> • 제11조 • 제12조 • 제13조 • 제14조 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장 신청문건의 기재사항과 첨부 문건 • 사회보장신청문건의 심의사항 • 사회보장자 등록 • 사회보장자등록정형 통보 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험법(1946): 제51조 급여신청, 전달과정 • 장애자보호법(2003): 제10조 장애유형등록
<ul style="list-style-type: none"> • 제25조 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장기관 명시 • 영예군인보양소, 양로원, 양생원 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험법(1946): 제2조 <표 4> 참조 • 노동법(1999): 제78조 요구후지와 요보호자의 보호 • 장애자보호법(2003): 제41조 시설보호규정 • 아동권리보장법(2010): 제31조 돌볼 사람이 없는 아동의 양육
<ul style="list-style-type: none"> • 제26조 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장기관 시설수용자 예외 규정 • 부양료 납부 명시 	-
<ul style="list-style-type: none"> • 제34조 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장기관 부업경리 허용 • 사회보장기관 재정기여 	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법(2012): 제24조 개인소유, 부업경리보장
<ul style="list-style-type: none"> • 제35조 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장기관 시설수용자 퇴소 사례 4가지 명시 	-
<ul style="list-style-type: none"> • 제39조 • 제40조 • 제43조 	<ul style="list-style-type: none"> • 보조기구 발급절차 • 보조기구 공급절차 • 보조기구 발급 시 숙박서비스(교정기구초대소) 	<ul style="list-style-type: none"> • 장애자보호법(2003): 제14조 장애인 보조기구

5. 관리·운영의 불변과 확대

북한 「사회보장법」의 사회보장사업 관리·운영체계에 대한 언급은 다음과 같다. 동 법령 제5조 “국가는 사회보장자들이 안정되고 행복한 생활을 할 수 있도록 사회보장기관을 현대적으로 꾸리고 정상적으로 관리·운영하도록 한다”라고 하며 사회보장기관의 운영원칙을 명시하였다.

또 동 법령 제24조 “사회보장기관을 잘 조직하고 운영하는 것은 사회보장자들의 생활조건을 원만히 보장해주어 그들이 아무런 불편없이 생활할 수 있도록 하기 위한 중요조건이다. 중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장기관의 운영체계를 바로세우고 끊임없이 개선해나가야한다”라고 사회보장기관조직운영의 기본요구에 대해 언급하였다. 이는 기존의 북한의 입장과 거의 대동소이한 내용이다.

이에 상술한 동 조항들을 근거할 때 동 법령에서 나타난 사회보장사업의 관리·운영체계는 과거 노동행정기관과 인민위원회를 중심으로 조직·운영되는 사업의 관례를 크게 벗어나지 않는다.

반면 「장애자보호법」 제45조 “국가는 장애자보호사업을 계획적으로 협의하고 통일적으로 집행하기 위하여 비상설로 장애자보호위원회를 둔다. 장애자보호위원회의 실무사업은 장애자련맹이라 한다”라고 하였고 또 년로자보호법 제38조(년로자보호기관의 조직) “국가는 년로자보호사업을 계획적으로 협의하고 통일적으로 집행하기 위하여 내각과 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회에 비상설로 년로자보호위원회를 둔다. 년로자보호위원회의 실무사업은 중앙년로자보호련맹과 해당 기관이 한다”라고 하여 장애자와 연로자를 위한 각각의 위원회와 별도의 주관 기구를 분명히 하였다.

한편 이러한 차이는 대상에 의거하기 때문이라 판단된다. 장애자와 연로자의 경우 요보호자로서 별도의 보호와 관심이 필요하다. 반면 사회보장 대상자의 경우 다양한 계층을 포괄하고 있기 때문에 기존의 행정기관과 인민위원회를 통해 관리한다고 판단된다. 결국 「사회보장법」의 관리·운영은 기존과 같은 체계를 유지하고 있다. 참고로 지금까지 논증한 동 법령의 관리·운영을 포함, 기타 법령에서 명시한 관리·운영에 대해 간략히 요약하면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 사회보장법과 기타 법령 관리·운영 비교

관련 조항	사회보장법 관리·운영 조항	기타 법령 관리·운영 조항
• 제5조	• 국가 주도과 책임 명시	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법(2012): 제25조 국가 책임 명시 • 인민보건법(2012): 제2조 인민보건 성과의 공고발전원칙 • 장애자보호법(2003): 제46조 국가기관의 재정보장 • 년로자보호법(2012): 제3조 년로자의 지위와 보장원칙
• 제24조	• 사회보장 담당 기관 명시	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험법(1946): 제6조 사회보험사무 사무관장 제163조 사회보험금고 설치규정 제164조 사회보험사무소 설치 규정 • 장애자보호법(2003): 제45조 장애자보호위원회와 장애자련맹 규정 • 년로자보호법(2012): 제38조 년로자보호기관의 조직 규정

IV. 법제적 함의

1. 의의와 평가

지금까지의 논증을 토대로 「사회보장법」에 대한 의의와 평가를 하면 다음과 같다. 첫째, 동 법령은 북한이 보다 더 직접적으로 사회보장에 대해 최초로 공표한 법령으로서 지대한 의의가 있다. 즉, 기존의 북한 사회보장 관련 법제는 「사회보험법」의 제도와 해당 급여, 「로동법」에 명시한 대상과 급여, 특정 제도와 관련된 조항 외에 이렇다 할 법령이 존재하지 않았다.

둘째, 동 법령은 내용상 사회보장사업에 대해 북한이 국가 차원의 함의를 밝힌 것으로 북한의 사회보장사업에 대한 열개가 나타나있다. 즉, 동 법령을 통해 북한은 사회보장사업의 진행 방향과 내용에 대한 정책적 입장을 밝혔는데, 이는 북한의 사회보장사업에 대한 제도적 장치이자 기반이다. 이에 북한은 동 법령을 통해 사회보장사업을 이러한 방향과 축으로 전개해나가겠다는 입장을 공식화하였다.

셋째, 동 법령은 「헌법」과 「사회보험」의 중간에 위치하는 매개적인 법령으로 법적 체계를 구성하는 데 일조한다. 가령 동 법령으로 인해 북한 사회복지법제는 추상적-매개적-구체적 수준의 일정한 체계와 각각의 법령 사이에 일정한 상관관계를 구성하게 되었다. 그리고 이는 결과적으로 기존의 취약한 사회복지법제의 법적 체계성을 완화시켜 공고히 하는데 일조하였다.

넷째, 이 때문에 동 법령은 서비스 대상별 권리를 명시한 여타 법령들을 선도하는 부문이 있다. 즉, 동 법령은 사회적 약자인 노인, 여성, 아동, 장애인의 각종 서비스에 대한 법적 기반과 수단이 된다. 그리고 이러한 과정에서 동 법령은 여타 법령에서 명시한 대상들에 대해 국가 차원의 직접적이고 실천적인 ‘사회보장사업’ 부문을 적용한다. 이에 따라 동 법령은 대상별 서비스를 명시한 법령들을 사실상 포괄한다.

다섯째, 그럼에도 불구하고 법적 내용상 여타 기존 법령과 마찰되는 부문이 다소 존재한다. 가령 이는 상술한 바와 같이 국가가 전적으로 책임지는 사회보장사업에 대해 일부 유료시설 수용자를 허용, 중국에는 부양에 대한 가족 책임의 전가로 이어지는 것을 의미한다.¹³

여섯째, 동 법령의 법 규정이 기존 법령과 비교할 때 비교적 현대화된 경향이

¹³ 그러나 이러한 법령 간 마찰이 실제 사회복지 현장에서 사회복지 실천서비스를 현저히 훼손하지는 않는다고 판단된다.

있다. 이는 동 법령의 경우 과거와 달리 일관된 법적 구성과 구체성을 나타내고 있음을 의미한다. 또한 이는 북한 법제의 현대화 경향과 같은 맥락으로 동 법령의 조문 구성과 체계, 표현과 진술, 여타 법령과의 체계 일관성이 과거에 비해 다소 발전된 형태를 나타내는 변화의 하나이다.

일곱째, 그럼에도 불구하고 동 법령은 여전히 내용상 부족한 부문이 존재한다. 즉, 동 법령은 법령의 '정합성 문제를 비롯하여 과거 법령에 비해 구체적이고 현대적이나 실제 적용과 해석상의 혼란이 존재한다. 가령 구체적인 현장 사업 집행 주체에 대한 체계나 사업 의무 위반 시 행정제재의 구체적인 수위에 대한 언급이 부재하다.¹⁴

여덟째, 법적인 내용에 있어 동 법령은 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」과 뚜렷한 상관관계가 발견되지 않는다. 이는 동 법령이 사회보장사업을 밝힌 것과 달리 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」은 아동과 여성의 권리를 언급했기 때문이다. 즉, 동 법령과 「아동권리보장법」, 「여성권리보장법」은 법적 취지와 구성, 초점에서 현격한 차이가 발생한다.

2. 지속성과 변화

이를 내용적으로 접근, 북한 사회복지법제의 지속성을 정리하면, 첫째, 북한은 여전히 1차적으로 사회보장에 관한 제도적으로 국가 책임과 역할을 강조하고 있다. 둘째, 때문에 일부를 제외하고는 사회보장사업의 재정은 기존과 같이 국가재정에 의거한다. 셋째, 특히 급여의 경우 주목할 만한 새로운 급여를 신설하지 않아 여전히 기존 급여에 예속된다. 넷째, 기존의 사회보장사업에 있어 관련 기관의 제 역할과 기능에는 큰 변화가 없다. 다섯째, 전달과 관리·운영 체계는 기존과 거의 동일한 체계를 유지하고 있다는 것이다.

한편 중요한 것은 유지되거나 유지될 수밖에 없는 이러한 지속성의 원인이 무엇 때문이냐는 것이다. 이러한 이유는 북한에 내재되어 있다고 판단된다. 이러한 근거를 열거하면 첫째, 사회주의 국가인 북한은 제도적으로나 표면적으로 여전히 복지에 관한 국가 책임을 표방할 수밖에 없다. 때문에 북한의 입장에서 일정 부문 국가 책임 축소는 허용할 수 있다. 하지만 이와 달리 공식적인 국가 책임의 과도한 포기나 후퇴는 체제 우월성을 스스로 부정하는 행위이다. 따라서 북한이 사회

¹⁴ 이는 물론 기존의 북한 법령에서 나타나는 현상과 거의 동일하다.

주의를 지향하는 한 복지의 국가 책임과 역할에 대한 괄목할만한 제도적 변화를 추진하기에는 분명한 한계가 존재한다.

둘째, 복지급여의 경우 급여의 향상이나 신설은 복지재정의 확대를 야기한다. 이에 무엇보다 현재 북한의 입장에서 인민시책비에 대한 추가부담을 시도할 경제적 능력이 매우 부족하다고 판단된다. 따라서 현실적으로 북한이 새로운 급여를 신설하거나 기존의 급여를 향상시킬 수 있는 환경이 성숙되어 있지 않다. 때문에 결국 북한은 기존의 복지급여를 발전시키기 못하고 계승할 수밖에 없다. 다른 한편으로 북한이 새로운 급여를 신설할 경우 기존 법령과의 마찰되는 부분도 존재하게 된다. 따라서 특정급여의 신설은 관련 법령의 수정을 수반하게 되는데, 이에 대한 북한의 부담도 적지 않다.

셋째, 동 법령에서 북한은 사회보장사업의 강화를 추구하고 있다. 이에 관련 제기관과 전달, 관리·운영 체계의 경우 기존의 역할과 기능에 새로운 변화를 추동할 별도의 기관이나 체계가 필요치 않다. 다시 말해 북한의 복지 행정은 복지 현실과 달리 제도적 작동을 하고 있고 일정 부문 유지하고 있다. 때문에 북한의 입장에서 별도의 체계를 수립할 근거나 명분이 필요 없다고 판단된다.

반면 변화를 추적하면 첫째, 기존과 같이 국가 책임을 표방하지만 부분적으로 부양의무와 같은 가족 책임도 강조한다. 둘째, 동 법령은 복지급여의 중복급여 방지 조항이 구체적으로 명기된 최초의 법령으로 이는 사실상의 신설 조항이다. 셋째, 부분적이지만 「사회보장법」의 취지에 반하는 조항도 있는데, 가령 부양의무자의 부양료 부담은 과거 북한의 입장과 현격한 차이가 있다. 넷째, 시설수용자의 경우 강제 퇴소 조항이 있는데, 이는 동 법령의 취지는 물론이거니와 과거의 정책 과도 정면으로 배치된다. 다섯째, 이와 연장선상에서 동 법령은 부분적으로 개인과 가족의 책임과 역할을 강화하는 방향으로 추동하고 있다. 여섯째, 사회보장기관의 부업정리를 통해 기관의 운영자금에 일종의 자부담을 유도하고 있다. 그리고 이는 다소 괄목할만한 북한의 정책적 입장 변화라 하겠다.¹⁵

상술한 지속성과 마찬가지로 더욱 중요한 것은 북한이 이러한 변화를 야기한 원인이 무엇 때문이냐는 것이다. 이러한 이유 또한 지속성과 마찬가지로 북한에 내재되어 있는데, 첫째, 북한은 부양에 대한 가족 책임의 명문화를 통해 국가와 가족의 공동 부양 책임을 지향함과 동시에 기존의 과도한 국가 책임을 희석시키

¹⁵ 다른 한편으로 이는 동 법령을 통해 그동안 북한이 음성적으로 해당기관에 재정을 부담시킨 것을 제도화한 것이라고도 할 수도 있다.

고자 한다. 즉, 부양에 관한 가족 책임이 강화된 반면 국가 책임의 역할 약화가 그 원인의 하나이고 나아가 이는 북한이 당면한 경제 현실과 밀접한 관계가 있다.

둘째, 북한은 중복급여 방식을 통한 급여 수준의 제한으로 복지재정 지출을 억제하고자 한다. 다른 한편으로 이는 북한 역시 복지급여 기준에 대한 보편적인 추세를 따르는 경향이 있음을 의미한다. 결국 북한은 이러한 과도한 급여 지출과 수급의 역기능을 상쇄하고자 한다.

셋째, 북한 경제와 관련된 것으로 북한은 무상의 노인복지 시설을 운영할 재정적 여유가 현재는 현실적으로 매우 부족하다고 판단된다. 이로 인해 북한은 비록 부분적이지만 노인시설 일부 수용자들에 한해 유료 운영을 시도하고 있다. 그리고 이는 상술한 바와 같이 기존의 국가 대 개인·가족의 역할 변화와도 상당한 관련이 있다. 또한 이를 통해 북한은 이전과 다른 법적 메시지를 통해 복지급여에 대한 주민의 인식을 제고하고자 한다.

넷째, 이와 연장선상에서 유료시설 수용자의 강제 퇴소의 경우 북한은 가족 책임 강화를 통해 부양에 대한 가족의 명확한 역할과 책임을 규정하고자 한다. 동시에 이는 특히 다소 취약한 북한의 복지재정 현실을 반증한다. 다시 말해 북한은 노인시설을 무상으로 운영할 여력이 부족함을 의미한다. 아울러 이는 재차 노인시설의 부업경리 허용과 연결된다.

다섯째, 부업경리의 경우 북한은 이를 허용하여 국가 재정에 기여하도록 독려하고자 한다. 즉, 해당 기관의 부업경리의 수익은 자동적으로 해당기관의 예산에 편입된다. 이는 곧 국가 재정지원의 축소를 의미함에 따라 북한의 입장에서 복지시설에 대한 재정 부담을 상쇄할 수 있는 기회이자 수단이 된다. 또한 이는 북한이 「헌법」 제24조에서 밝힌 “개인부업경리”를 변형하여 노인시설 종사자에게 확대 적용한 것이라 할 수 있다.

결국 이러한 지속성과 변화의 원인과 배경은 북한이 당면한 현실과 그러한 가운데 이를 타개하기 위한 그들의 고민과 의도에서 비롯된 것이라 판단된다. 이에 지금까지 논증을 기초로 제도적 관점에서 동 법령의 법제적 함의를 요약하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 사회보장법의 법제적 함의

구분	주요 내용	주요 배경
의의	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 최초의 직접적인 사회보장법 • 사회보장사업에 대한 국가 차원의 함의 • 「헌법」과 「사회보험법」의 매개 역할 • 장기간 단절된 사회복지법제 강화 	-
평가	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보장사업을 총정리 • 관련 법령과 비교적 일관성 유지, 부분적 마찰 존재 • 법적 구성의 현대화 • 내용상 부족한 조항 존재 • 아동·여성권리보장법과 내용상 상관관계 거의 없음 	-
지속성	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 국가 책임의 강조 • 일부 재정 제외, 재정지원 기준 유지 • 급여의 불변 • 관련 제 기관 대다수가 기존 기관 • 전달 체계와 관리·운영은 기존 체계 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주의 국가 북한의 기본적인 한계 • 북한 경제력 부족과 환경 미성숙 • 별도의 기관 신설 불필요
변화	<ul style="list-style-type: none"> • 부분적 가족 책임 강조, 제도화 • 중복급여조항 재차 명문화 • 시설수용자 특수한 경우 부양료의 가족 부담 • 시설수용자 강제 퇴소 조항 신설 • 사회보장기관 부업경리를 통한 자부담 유도 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 책임 희석 의도 • 복지재정 역할과 주민인식 제고 • 제정부족과 국가 대 가족 역할 변화 • 부양의 가족 책임 규정 • 국가 재정기여 상쇄수단

V. 결론

본 연구는 분석 대상인 북한 「사회보장법」에 놓고, 동 법령의 정체성과 관련 법령과의 비교 분석을 시도하여 이를 토대로 법제적 함의를 시도하였다. 2000년대 이후 북한이 장기간 단절되었던 사회복지법제를 정비한 것은 비록 그 제정시기가 늦었으나 그 행위만큼은 긍정적으로 평가할 만하다. 특히 북한의 동 법령 제정은 국가 차원의 사회보장정책의 좌표를 밝힌 것이다. 이에 동 법령에 대한 탐색만으로도 북한의 사회보장에 대한 정책적 지표를 파악할 수 있다. 이러한 점에서 재차 지적되는 것은 이를 실천하고자 노력하는 북한의 의지와 능력의 문제이다. 왜냐하면 복지 제도와 복지 현실은 엄연히 차원이 다른 문제이고 현 상황에서 북한의 복지 현실은 여전히 낙후되어있기 때문이다.

이러한 원인은 크게 국가 차원에서 접근하면 북한의 경제력과 분배 현실, 개인

차원에서 접근하면 고난의 행군 이후 만연한 개인능력에 의거한 가계소득 격차에 기인한다. 적어도 제도적으로 북한이 추구하는 무상교육, 무상치료, 무상보육은 국가 사회복지 체제의 이상향이다. 하지만 이를 실천할 경제적 능력이 부족할 경우 문자적으로만 존재할 수밖에 없다. 사실 북한의 복지 체제는 극히 일부 계층과 시기, 일부 서비스를 제외하고는 문자로만 존재한지 오래이다. 이에 북한 인권문제에 해당되는 북한 주민과 취약계층의 복지권과 건강권의 위협은 매우 심각한 수준이다. 나아가 이러한 북한 주민의 복합적인 결핍으로 인한 생존의 ‘안보권 위기’에 대한 지적은 이를 곧 방증한다. 때문에 현실에서 존재하는 사회복지 제도는 체제를 떠나 경제력을 바탕으로 한 재정지원이 복지 현실에 그대로 반영된다.

이러한 점에서 북한이 동 법령의 일부 조항을 통해 부분적으로 가족 책임을 명문화한 것은 북한의 입장에서 일종의 교육책이다. 즉, 사회보장에 관한 외형적으로 국가 책임을 유지하는 가운데 일정 부분을 가족 책임으로 할애한 것이 그 사례이다. 이는 곧 북한이 당면한 현실과 타협한 정책적 산물인 것이다. 특히 이것이 제도적으로 명문화되었고 2008년 이후 고착화되었다면 북한에도 남한처럼 유료시설 사용자가 있고 더욱이 시설 이용료를 미납할 경우 강제 퇴소도 적용된다.

이렇게 볼 때 북한의 사회보장정책의 부문적 변화가 이미 동 법령을 통해 발생하였다. 그리고 이는 북한의 사회보장정책이 고난의 행군 이후 사실상 개인·가족 책임으로 전가된 복지 현실을 제도에 반영한 결과라고 할 수 있다. 이를 통해 북한은 자연스러운 국가 책임의 축소, 가족 책임의 강화를 간접적으로 유도하는 것이 아니라 이제는 제도적으로, 그것도 직접적으로 명문화하고 있다. 즉, 북한의 변화는 패착된 복지 현실로 인해 이미 예고된 것이라 할 수 있지만 그 변화의 폭이 예상을 훨씬 뛰어넘는 결과를 야기하였다.

하지만 동 법령은 북한의 여타 법령처럼 구체적인 하위 법령이 존재치 않아 법령의 정합성 문제가 지적된다. 적용 대상은 기존의 사회보장자들을 대체로 포함하여 다소 포괄적인 수급관계와 여전히 국가공로자에 대한 우대를 표방하였다. 즉, 적용 대상은 보편성을 지향하지만 그러한 가운데 특수성 또한 존재한다. 급여는 기존에 지급되던 급여를 취합하여 명문화하였지만 중복급여 방지 조항은 인상적이라 하겠다. 이에 급여는 여전히 기존의 제한된 급여 체제를 유지하고 있다. 또 재정은 기존과 같이 국가부담에 의거하지만 급여와 마찬가지로 관련 조항은 과거에 비해 상당히 구체적이다. 전달 체계는 전달경로와 시설을 명문화하였지만 기존의 체계를 유지하는 방향이다. 그러나 일부 유료시설보호와 기관 자부담은 과거와 확연히 차이가 나는 괄목할 만한 변화이다. 반면 관리·운영은 뚜렷한 변화 없이

기존의 체제를 고수하고 있다. 결국 한마디로 동 법령은 상당한 변화를 지향하는 만큼 거의 동일한 수준으로 기존의 체제를 유지하고자 한다 하겠다.

다른 한편으로 아이러니하게도 북한의 이러한 변화는 남북한 사회복지 체제의 이질성을 상쇄하는 방향으로 진행되고 있다고 판단된다. 다시 말해 비록 부문적이지만-부양의 경우- 북한의 국가 사회복지 체제의 ‘개인·가족 책임’의 제도화는, 북한 주민의 입장에서는 적지 않은 부담이나 자립과 자활을 궁극적인 목표로 삼는 우리의 입장에서는 다소 긍정적인 요소도 내재되어 있다.

그러나 또 다른 한편으로는 이것이 본인과 가족부담으로 전가할 만큼 북한의 입장에서 필요하고 개인의 입장에서 가능한가에 대한 의문 역시 존재한다. 결국 중요한 것은 기존의 북한 사회복지 체제에 작지만 큰 변화를 의미하는 신호탄이 「사회보장법」부터 시작된 것을 부정할 수 없다는 것이다. 그리고 향후 남한은 이러한 북한의 괄목할만한 변화와 행위를 지속적으로 관찰할 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 것들이 취합되면 추후 통일한국 사회복지 통합의 기초 자료로 천착될 것이기 때문이다. 동시에 북한의 복지 제도와 현실에 대한 꾸준한 모니터링도 통일에 반드시 필요한 과제이다.

■ 접수: 4월 6일 ■ 심사: 5월 13일 ■ 채택: 6월 15일

참고문헌

1. 단행본

- 김성욱. “북한 인민보건법에 관한 연구.” 『2009 남북법제연구보고서(I)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- _____. “북한의 어린이보육교양법에 관한 연구.” 『2009 남북법제연구보고서(II)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- 김정순. “북한의 연로자보호법에 관한 연구.” 『2009 남북법제연구보고서(II)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- 박광동. “남북한 의료법에 관한 비교연구.” 『2009 남북법제연구보고서(II)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- 박복순 외. 『통일대비 남북한 여성·가족 관련 법제 비교 연구』. 서울: 한국여성정책연구원, 2014.
- 손희두. “남북한 의약품관리법제 비교연구.” 『2009 남북법제연구보고서(II)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.

- 유성재. “북한 사회주의노동법에 관한 연구.” 『2009 남북법제연구보고서(Ⅱ)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- 사회과학출판사. 『경제사전 I·Ⅱ』. 평양: 사회과학출판사 경제연구소, 1985.
- 이규창. “남북한 장애인법제 비교연구.” 『2009 남북법제연구보고서(Ⅱ)』. 서울: 한국법제연구원, 2009.
- 장혜경 외. 『통일대비 효과적인 가족정책 지원방안 연구』. 서울: 한국여성정책연구원, 2014.
- 장명봉. 『최신 북한법령집(2013)』. 서울: 북한법연구회, 2013.

2. 논문

- 이철수. “2008년 북한 사회보장법에 대한 연구.” 『2014 사회정책연합 공동학술대회』. 오송: 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2014.
- 이현경. “남북한 사회복지제도 비교분석-사회적 욕구충족과 사회경제적 불평등 감소를 위한 정책과 실태.” 『통일문제연구』. 통권 제59호 (평화문제연구소), 2013.

Abstract

North Korea Social Security Act Legal Analysis: *Focus on Comparison with Other Legislations*

Chul-Soo Lee

The purpose of this study is to compare North Korean 「Social Security Act」 with the existing laws and regulations and to analyze its characteristics. Firstly, this study investigate the identity of the act through its meaning, position, role, function and limitation etc. Secondly, this study tried comparative analysis of the act with existing legislations in terms of eligible type of benefits, financial burden, delivery system and management operation. Finally, based on that, this study examine the legal implications of the act through its evaluation, sustainability, and change.

According to the main results of this study, the significance and evaluation of the 「Social Security Act」 is as follows. Firstly, the act has a greater significance as the first legislation which North Korean government mention about social security in North Korea. Secondly, the act shows an implication of social security work at the national level and also shows a framework for social security of North Korea. Thirdly, the act contributes to establish a legal system as the statute in between 「Constitution」 and 「Social Insurance」. Fourthly, because of the statute it can be a representative law indicating rights for the targeting people of North Korea. Fifthly, in spite of that, it exists some parts to be bumped into the existing laws in terms of its contents of the act. Sixthly, the regulations of the act tends to be modernized compared to the existing legislations. Seventhly, however, there are still some deficient parts in the act. Eightly, there is no distinct correlation between the act and 「Children's Rights Act」 and 「Women's Rights Act」 in terms of the contents.

Key Words: North Korea, Social Welfare, Social Security, Social Welfare Legislation

노동신문 사·논설을 통해서 본 북한 여성담론과 여성정책의 변화*

현인애**

- I. 들어가며
- II. 사·논설을 통해 본 여성담론과
여성정책의 변화와 특징

III. 나오며

국문요약

노동신문 사·논설은 해당 시기 북한 당국의 공식적인 여성담론과 여성정책을 살펴볼 수 있는 효율적인 자료이다. 1950년부터 현재까지 여성명절 관련 노동신문 사·논설을 분석한 데 의하면 북한 당국의 여성담론은 초기에는 가정의 구속에서 벗어나 사회에서 활동하는 여성을 지향했지만, 점차 전통적인 여성상이 강화되는 방향으로 변화했다. 북한 당국의 여성을 위한 정책은 남녀평등권 발포, 여성의 사회 진출과 그를 위한 국가적 조건 보장, 여성을 가정일의 부담에서 해방하기 위한 가전제품 생산과 서비스업 확대로 발전했다. 그러나 1970년대 중반

부터는 외면상으로는 이전 정책을 유지했지만 실제로는 퇴보했으며 특히 1990년대 후반기부터는 체제 수호를 위한 여성 역할 제고에 주력하고 있다. 북한의 여성정책을 결정하는 데 가장 큰 영향을 준 것은 정치적 요인으로, 1950년대부터 1960년대 전반까지는 소련의 정치적 영향이었으며 그 이후는 수령체제에 기반을 둔 수령의 여성관과 그에 기초한 정치적 역할이었다.

주제어: 북한, 북한 여성, 여성정책, 여성담론, 노동신문

I. 들어가며

지난 기간 북한학 분야에서는 여성에 대한 연구가 적지 않게 진행되었다. 연구자들은 북한이 1947년 남녀평등권법령을 발포, 여성의 사회적 진출 보장 등을 통해 여성문제를 성공적으로 해결해왔다고 자찬하고 있으나 실제로 북한의 여성담

* 이 논문은 2014년도 세계북한학대회에서 발표한 것을 수정·보충한 것이다. 논문을 위해 많은 도움을 주신 토론자분들과 심사자분들에게 감사를 드린다.

** 통일연구원 객원연구위원

론과 여성정책은 퇴보해 왔다고 평가하고 있다. 그러나 북한의 여성정책, 여성담론의 내용, 변화 시기와 양상, 변화의 요인에 대한 평가는 각이하다. 이는 북한에 대한 자료 접근이 매우 제한된 것과 관련된다.

북한 여성연구의 자료로 많이 이용된 것은 잡지 ‘조선여성’이다.¹ 그러나 북한의 공식적인 여성담론과 여성정책을 고찰하는 데서 ‘조선여성’ 못지않게 중요한 것은 노동신문이다. 북한은 당이 국기를 영도하는 사회주의국가로 여성정책을 결정하는 것은 당이다. 북한 당국의 여성문제에 대한 정책적 입장과 태도는 노동신문에 더 예민하게 반영된다. 그리고 한국의 도서관에는 상당한 분량의 노동신문이 소장되어 있다.

본 연구는 노동신문에 게재된 여성명절 관련 사·논설을 통하여 북한의 공식적인 여성정책과 여성담론의 변화 내용과 양상을 확인하고 변화의 요인을 분석하는 것을 목적으로 삼았다.

지난 기간 북한 여성연구에서는 김일성과 김정일의 저작 그리고 ‘로동신문’을² 비롯한 각종 신문, 잡지 ‘조선여성’, 『조선중앙년감』, 북한 교과서, 소설 등 다양한 북한 문헌을 이용해 왔다. 조사에 의하면 북한문헌 내용 분석을 위주로 진행한 연구는 단행본 1건, 석사논문 3건, 학술지논문 8건 정도이다. 그중 다수는 잡지 ‘조선여성’을 대상으로 한 연구(8건)고 그 외 교과서, 『김일성저작집』, 문학작품을 분석했다.³

노동신문을 연구대상으로 한 연구는 3건이다. 장하용·박경우는 창간호부터 1972년까지 수집 가능한 ‘로동신문’ 모든 기사 261,262개 제목을 요목별로 분류 분석하였다.⁴ 연구결과에 의하면 반제반봉건 혁명기 여성 기사는 1.60%를 차지했

¹ ‘조선여성’은 북한 유일의 여성조직인 ‘조선민주여성동맹’ 중앙위원회 기관지다.

² 논문에서 북한 노동신문을 인용할 때에는 북한식 표기법에 준하여 ‘로동신문’으로, 그 외에는 노동신문으로 표기함.

³ 김병로 외, “북한의 여성교육과 여성상: 「교과서」와 「조선여성」에 나타난 여성상을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제9권 2호 (2000); 김선희, “「조선여성」지에 나타난 북한여성의 성 역할 연구,” (가톨릭대학교 사회복지대학원 사회복지학과 석사논문, 2005); 김인영, “북한 여성교육의 특성에 관한 연구: <교과서> 및 <조선여성>의 분석을 중심으로,” (이화여자대학교 교육대학원 석사논문, 1997.8.); 박영자, “북한의 근대 여성주체의 형성, 1945~47: 『김일성저작집』과 『조선여성』분석을 중심으로,” 『대동문화연구』, 제46집 (2004.6.); 황은주, “북한 성인여성의 정치사회화에 관한 연구: ‘조선민주여성동맹’과 『조선여성』분석을 중심으로,” (한양대학교 대학원 석사논문, 1994.8.); 김석향, “‘남녀평등’과 ‘여성의 권리’에 대한 북한 당국의 공식담론 변화: 1950년 이전과 1979년 이후 조선여성 기사를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제10권 제1호 (2005); 이미경, “이상적인 여성상을 통해서 본 북한의 여성정책: 『조선여성』의 내용분석을 중심으로,” 『중소연구』, 제28권 제2호 (2004); 임순희, 『「조선여성」분석』 (서울: 통일연구원, 2003); 이상경, “북한 여성 작가의 작품에 나타난 여성 정체성에 대한 연구,” 『여성문학연구』, 통권17호 (2007.6.).

⁴ 장하영, 박경규, “로동신문을 통해 본 북한의 여성: 국가 건설기부터 수령제 성립기까지를 중심으로,” 『언론과학연구』, 제5권 2호 (2005.8.), pp. 383~416

지만, 전후 복구 및 반 종파 투쟁기는 0.52%, 자주노선 및 수령제 성립기에 여성
 기사는 0.46%로 줄었다. 그리고 새로운 여성상을 부각하는 기사는 반제반봉건 혁
 명기에 가장 많이 나타나지만, 자주노선 수립기에는 급격하게 줄어들었으며, 대신
 김일성 관련 기사들이 증가했다. 이로부터 정권을 수립하고 사회주의 건설을 시작
 할 때에는 노동력이 요구되었기 때문에 새로운 여성의 모습을 강조하는 것이 필
 요했지만, 정권이 일정정도 안정되자 현실에서 필요한 여성, 주체사상을 전파할
 수 있는 가정교육자로서의 여성이 부각되었다고 결론했다. 그리고 여성에 관한 기
 사가 하나의 독립된 분야로서 다루어지기보다는 경제적 성장과 정치적 안정을 이
 루기 위한 도구로써 이용되고 있다고 보았다.⁵

문장순은 1995년부터 2007년까지 노동신문사 논설을 분석함으로써 김정일 시
 대의 여성상을 밝혔다.⁶ 그는 사설의 내용에 대한 분석을 통해 김정일 시대의 여
 성상을 국가공헌자로서의 여성, 혁명가로서의 여성, 사회기여자로서의 여성으로
 규정하면서 경제난과 선군정치에 여성을 과잉 동원했다는 것을 밝혔다.

김석향·권효진은 1998년부터 2007년까지 10년간 노동신문에서 여성 관련 구호
 와 사설을 분석하고 표준이야기 유형을 추출했으며 그 유형에 기초하여 내용을
 분석했다. 그에 의하면 김정숙은 ‘투사-아내-어머니’로, 일반 여성은 ‘투사-장군
 님 모시는 여성-어머니’의 유형으로 범주화되었다. 그리고 북한 당국은 여성의 역
 할을 여성문제와 후대 보육교양의 문제로 이원화시켜 두 분야 중 하나를 특출하
 게 모범이 되도록 수행한 여성에게 영웅칭호를 수여하고 있다고 분석했다. 한편
 북한 당국의 여성담론은 수령을 결사 옹위하는 선군사상에 기초하고 있는 사상교
 양의 한 방법으로 여성에게 강성대국건설 책임을 맡기는 노력동원을 정당화했다
 고 보았다. 북한 당국의 여성담론은 여성을 주체가 아닌 객체로 설정하고 있기 때
 문에 고난의 행군시기 이후 북한여성의 가치관 변화를 반영하지 못하고 있으며
 할 수도 없음을 확인했다.⁷

이상에서 본 바와 같이 지난 기간 노동신문을 다룬 연구는 해방 후-수령제 형
 성시기와 1995~2007년 기간에 국한되었으며 분석대상은 노동신문의 기사 제목
 과 여성 관련 구호, 사설이었다. 그리고 노동신문 사설 분석 연구의 경우 여성상을

⁵ 위의 글, pp. 383~416.

⁶ 문장순, “김정일 시대 여성인식: 1995년~2007년까지 ‘로동신문’ 사설을 중심으로,” 『한국동북아 논총』, 제12권 제4호 (2007.12.), pp. 241~260.

⁷ 김석향·권혜진, “고난의 행군기 이후 북한 당국의 여성담론 분석,” 『통일정책연구』, 제18권 제2호 (2009.12.), pp. 153~185.

밝히는 것을 목적으로 했다.

노동신문은 조선노동당 기관지로 해방 후 1945년 11월 1일 ‘정로(正路)’라는 이름으로 창간한 이후 하루도 빠짐없이 일보로 발간하고 있다. 모든 기관지는 발행 기관의 의사를 반영하지만, 노동신문은 그 어느 기관지보다 당의 정책을 정확히 대변한다.⁸ 그러므로 노동신문은 북한당국에 의해 기록된 북한역사라고 할 수 있다. 노동신문에 대한 지도·통제는 조선노동당중앙위원회 선전선동부가 직접 담당하고 있다. 노동신문사 주필은 당 대회에서 임명하며 노동신문사 기자들은 당중앙위원회 간부과에서 임면하고 당중앙위원회 부원(지도원)에 준하는 대우를 한다.

노동신문은 처음에는 4면으로 발행하다가 6면으로 늘렸으며, 드물지만 8면으로 발행할 때도 있다. 면수는 적지만 대신 광고가 없다. 앞면으로 갈수록 중요한 글이며 제일 중요한 의의가 있는 글을 1면에 신는다. 신문의 글 형태로 사설, 논설, 기사가 있으며 때로 시나 노래도 신는다.

노동신문에서 당의 정책을 직접 대변하고 있는 것은 사실과 논설이다. 북한의 주장으로는 당보 사설은 ‘당의 지시서’로 매 시기 제시되는 수령의 “교시와 당의 방침을 당원들과 근로자들에게 제때에 알려주고 그 관철을 위한 투쟁방향과 과업, 당면하여 해결하여야 할 문제들과 그 수행방도를 명백히 제시해주며 인민대중이 그 실현을 위한 투쟁에 적극적으로 떨쳐나서도록 호소하고 선동”한다.⁹

사설은 신문에서 가장 중요한 글이며 신문의 얼굴이라고 할 수 있습니다…국제국내적으로 벌어지는 사회정치적문제들에 대한 당의 견해와 입장을 내외에 천명하는데서도 당보의 사설이 중요한 역할을 합니다. ‘로동신문’이 당의 공식적대변자라면 당보의 그러한 기능과 역할을 직접 수행하는 기사가 바로 사설입니다. 당의 입장을 천명하는 글의 종류와 형식은 여러 가지가 있지만 그 어떤 틀도 사설처럼 당의 견해와 입장을 직접적으로, 공식적으로 대변하지는 못합니다.¹⁰

김정일은 신문혁명, 사설혁명을 주창하고 매일 밤 노동신문 사·논설을 검토 수정하고 비준해주는 등 관심이 특별했다고 알려졌다.¹¹ 당보 사설은 지도자의 현지

⁸ 이는 김정일의 노작에서도 확인된다. “‘로동신문’은 당을 대변하며 당의 목소리를 제일먼저 울리며 출판보도선전에서 선도적 역할을 합니다.” 김정일, “‘로동신문’ 기사를 당보의 특성에 맞게 잘 쓸데 대하여,” 『김정일선집』, 6권 (조선로동당출판사, 1995), pp. 348~349.

⁹ 위의 책, p. 358.

¹⁰ 위의 책, pp. 348~349.

¹¹ “나는 당보에서 사설혁명을 일으킬 때에 매일같이 밤을 밝히면서 로동신문사 기자들이 써올려 보내는 사실과 론설들을 보아주곤 하였습니다. 그때 글을 아주 잘 쓰는 기자들이 있었습니다.

지도 보도가 있는 경우를 제외하고는 노동신문의 1면에 신는다. 노동신문 논설은 사회·정치적으로나 이론적으로 중요한 의의를 가지는 문제의 본질과 내용을 원리적인 분석과 논증을 통하여 밝히면서 일정한 견해와 주장을 내세우는 기사이다. 논설의 비중은 사설보다 낮으며 보통 신문의 2면 하단에 신는다.

북한에서 사설은 정치 사설, 경제 사설, 정세 사설, 기념 사설 등으로, 논설은 이론 논설, 정책 논설, 해설·경험 논설, 자료 논설, 기념 논설 등으로 구분한다. 기념 사·논설은 기념하는 문제와 사실의 내용을 밝히고 그에 대한 평가를 주는 동시에 해당 시기 그 문제와 관련하여 당이 강조하려는 사상 등을 밝힌다. 기념 사·논설은 주로 김일성 김정일의 생일, 노작 발표일, 당과 국가의 중요 명절과 기념일, 그리고 국제적 명절이나 다른 나라 국경절, 혁명승리기념일, 당, 국가영도자들의 출생과 사망일 등과 같은 계기에 많이 게재한다.

이 논문에서는 여성 관련 사·논설 중에서 3·8 부녀절과 7·30 남녀평등권법령 발표기념일 사·논설만을 분석 대상으로 정했다. 북한의 여성 관련 기념일로는 3·8 국제부녀절과 남녀평등권법령 발표기념일, 여맹창립일, 김정숙, 강반석의 생일과 사망일, 어머니의 날이 있다. 이 중에서 해방 후부터 지금까지 지속해서 기념하고 있는 것은 3·8 국제부녀절과 7·30 남녀평등권법령 발표기념일 이다.

3·8 국제부녀절은 전 세계 근로 여성들의 국제적 명절로 3·8절이라고도 한다. 1910년 덴마크에서 열린 제2차 국제사회주의자 여성대회에서는 1909년 미국 시카고 여성 노동자들이 남녀평등권과 자유를 요구하여 파업을 시작한 3월 8일을 전 세계 근로 여성들의 명절로 정했다. 북한을 비롯한 사회주의국가에서는 3·8절을 여성의 명절로 기념해왔으며 오늘에 와서는 정치적 의미를 초월하여 문화로 되고 있다. 북한주민들도 3·8절을 정치적 명절이기보다는 여성명절로 기념하고 있다. 3·8 국제부녀절은 ‘~5년,’ ‘~0년’이 정 주년이다.

“남녀평등권에 대한 법령”은 1946년 7월 30일에 발표되었다. 북한은 이 법령을 수세기에 걸친 봉건적 압박과 굴욕에서 여성들을 해방하고 그들에게 사회생활에서 남자와 동등한 권리를 보장하여 준 참다운 민주주의적 법령으로 평가하고 있다. 북한여성들은 남녀평등권법령 발표기념일을 쇠지 않는다. 그러나 당은 이 기념일에 정치적 의미를 부여하고 있으므로 사·논설도 발표하고 기념집회도 조직한

내가 말을 한마디 하여도 그 의도를 인차 알아차리고 당의 의도에 맞게 글을 쓰군 하였습니다. 나도 글을 많이 써보아서 알고있지만 글을 쓰는 일이 제일 힘듭니다. 그래서 나는 그때 당의 의도에 맞게 글은 쓰고 다루는 사람을 영웅이라고 하였습니다.” 김정일, “노동신문사 사업을 개선헌데 대하여,” 『김정일 선집』, 6권 (조선로동당출판사, 1995), p. 73.

다. 남녀평등권법령 발포기념일은 ~6년 ~1년이 정주년이다.

북한의 유일한 여성단체인 조선민주여성동맹 창립일은 1945년 11월 18일이나 보통 기념하지 않으며 10주년, 20주년 등 10년을 단위로 기념 사설을 발표하고 있다. 김정숙, 강반석의 생일과 사망일에는 기념사논설과 기사를 신는 것을 정례화하고 있지만, 이 날들은 당의 유일사상체제수립에 초점을 맞추고 있으므로 여성 문제를 고찰하기에는 적합지 않다. 김정은 정권이 등장하면서 2012년 11월 16일을 어머니의 날로 제정했지만, 제정한지 얼마 되지 않으므로 분석에서 제외했다.

북한자료센터가 소장하고 있는 노동신문을 조사한 결과 1950년 이전의 3·8절 사설은 1건밖에 없었고 1950~1954년 기간은 일부만 소장하고 있었으며 1955년부터 현재까지는 전부 보관되어 있었다. 그러므로 1950년부터 2014년까지 사설을 분석 대상으로 정했다. 3·8절과 7월 30일 게재된 노동신문 사·논설은 77건이며 그 중 3·8절 사설은 38건, 7월 30일 사·논설은 39건이다. 노동신문에 게재된 사·논설은 <표 1>과 같다.

<표 1> 노동신문 사·논설 제목 (1955~2014)

연도	날짜	기사 형태	제목
'50	3.8	사설	국제부녀절에 제하여
	7.30		6·25 전쟁으로 인해 게재 안함
'51	3.8	사설	소장된 신문 없음
	7.30	사설	조국의 독립과 자유를 위한 여성들의 애국적 투쟁
'52	3.8	사설	전세계 평화애호 여성들의 명절
	7.30	사설	오늘의 조선 여성들
'53	3.8		스탈린 사망(3.5)과 관련하여 사설 게재 안 함
	7.30	사설	조선여성들은 이렇게 싸워이겼다
'54	3.8		소장된 신문 없음
	7.30	사설	건설의 힘있는 역군
'55	3.8	사설	공화국여성들의 영예
	7.30	논설	경제건설과 여성들
'56	3.8	사설	평화 애호 여성들의 국제적 명절
	7.30	사설	남녀평등권법령 발포 10주년
'57	3.8	사설	사회주의 건설을 위한 투쟁에서의 조선 여성들
'58	3.8	사설	우리 여성들은 사회주의건설의 믿음직한 역군이다
	7.30	사설	사회주의 건설을 위한 투쟁에서의 공화국 여성들

'59	3.8	사설	공화국 여성들은 사회주의건설의 믿음직한 력량이다
'60	3.8	사설	영웅적 조선여성들에게 영광을
	7.30	논설	여성들은 사회주의건설에서의 믿음직한 역군이다
'61	3.8	사설	우리 나라 여성들은 사회주의건설의 믿음직한 역군이다
	7.30	사설	사회주의건설에서 여성들의 역할을 더욱 높이자
'62	3.8	사설	여성들은 사회주의건설의 역군이며 자녀들에 대한 공산주의 교양자
'63	3.8	사설	여성들은 사회주의건설의 믿음직한 역군
'64	3.8	사설	여성들은 사회주의건설의 역군이며 어린이들의 교양자이다
'65	3.8	사설	우리 나라 여성들은 믿음직한 사회주의 건설자
'66	7.30	사설	여성들은 우리 혁명사업에서 거대한 힘
'67	7.30	논설	전체 여성들은 당과 수령께 무한히 충직한 혁명전사가 되자
'68	7.30	논설	김일성동지의 충직한 혁명전사로 모든 여성들이 튼튼히 준비하자
'69	7.30	논설	김일성동지께 충직한 혁명전사로 모든 여성들을 교양하자
'70	7.30	논설	수령의 참된 전사로 키우기 위하여 여성들의 혁명화를 더욱 다그치자
'71	7.30	사설	수령님께 끝없이 충직한 혁명전사가 되기 위하여 여성들은 자신을 혁명화, 로동계급화하자
'72	7.30	사설	모든 여성들은 수령님께 끝없이 충직한 혁명전사가 되자
'73	3.8	사설	여성들은 혁명과 건설에서 나라와 사회의 주인으로서의 역할을 더욱 높이자
	7.30	사설	수령님께서 펼쳐주신 여성문제의 중국적 해결을 위한 위대한 강령을 빛나게 실현해나가자
'74	3.8	사설	사회주의대건설을 위한 총진군운동에서 여성들의 역할을 더욱 높이자
'75	3.8	사설	전체 여성들은 온 사회의 혁명화 노동계급화를 더욱 힘차게 다그쳐나가자
'76	7.30	사설	위대한 수령님께서 밝혀주신 여성해방강령의 빛나는 승리
'80	3.8	사설	세계여성들의 국제적단결을 강화하는 명절
'85	3.8	사설	여성들의 국제적 명절
'90	3.8	사설	3·8국제부녀절 80돐
'95	7.30	사설	당의 령도따라 여성들은 혁명의 한쪽 수레바퀴를 힘있게 밀고나가자
'96	3.8	사설	우리 여성들은 혁명의 꽃을 계속 활짝 피워나가자
	7.30	사설	위대한 수령 김일성동지께서 여성문제해결에서 이룩하신 불멸의 업적을 빛내어 나가자
'97	3.8	사설	조선여성운동의 전통을 끝없이 빛내어나가자
	7.30	사설	여성들은 당의 위업을 충성으로 받드는 참된 혁명가가 되자
'98	3.8	사설	사회주의건설에서 여성들의 역할을 높이자
	7.30	사설	당의 령도따라 조선여성운동을 더욱 강화발전시키자

'99	3.8	사설	여성들은 내 조국의 강성부흥에 적극 이바지하자
	7.30	사설	제2의 천리마대진군에서 조선녀성의 기개를 떨치자
'00	3.8	사설	당의 위업에 충실한 조선녀성들의 혁명적 기개를 떨치자
	7.30	사설	강성대국 건설에서 여성들의 역할을 더욱 높이자
'01	3.8	사설	새 세기 진군에서 여성들의 역할을 높이자
	7.30	사설	부흥강국건설에서 여성들의 역할을 높이자
'02	3.8	사설	여성들은 강성대국건설의 힘 있는 역량이다
	7.30	사설	선군시대의 요구에 맞게 여성들의 역할을 더욱 높이자
'03	3.8	사설	선군시대 조선녀성의 혁명적 기개를 힘있게 펼치자
	7.30	사설	선군시대를 빛내이는 여성혁명가가 되자
'04	3.8	사설	우리 여성들은 강성대국건설의 힘있는 역량
	7.30	사설	여성들은 선군위업을 충직하게 받드는 참된 혁명가가 되자
'05	3.8	사설	오늘의 총진군에서 여성들의 역할을 높이자
	7.30	사설	조국의 번영을 위한 투쟁에서 여성들의 역할을 높이자
'06	3.8	사설	여성들은 조국의 강성번영에 적극 이바지하자
	7.30	사설	여성들은 선군혁명총진군을 떠미는 힘있는 역량이다
'07	3.8	사설	선군시대 조선녀성의 혁명적 기개를 힘있게 떨치자
	7.30	사설	강성대국건설에서 조선녀성의 혁명적기개를 높이 떨치자
'08	3.8	사설	여성들은 오늘의 총공격전에서 애국적헌신성을 높이 발휘하자
	7.30	사설	여성들은 조국의 부강번영에 힘있게 이바지하자
'09	3.8	사설	대고조시대의 요구에 맞게 여성들의 역할을 더욱 높이자
	7.30	사설	부강조국의 찬란한 미래를 향하여 나아가는 조선녀성들의 혁명적기개를 높이 떨치자
'10	3.8	사설	당의 령도따라 모든 여성들은 선군조선의 희망찬 래일을 향하여 힘차게 싸워나가자
	7.30	사설	강성대국건설대전에서 여성들의 역할을 더욱 높이자
'11	3.8	사설	여성들은 사회주의조국의 강성번영을 위하여 힘차게 일해나가자
	7.30	사설	여성들은 오늘을 아름답게 추억하는 대고조시대의 선구자가 되자
'12	3.8	사설	여성들은 강성국가 건설의 한쪽수레바퀴를 힘차게 밀고나가자
	7.30	사설	여성들은 강성국가건설을 떠밀고나가는 힘있는 역량이다
'13	3.8	사설	여성들은 선군혁명의 최후승리를 위하여 역세계 싸워나가자
	7.30	사설	강성국가건설에서 조선녀성들의 혁명적기개를 높이 떨치자
'14	3.8	사설	최후승리를 위한 오늘의 총진군에서 조선녀성의 혁명적기개를 힘있게 떨치자
	7.30	사설	최후승리를 위한 총진군에서 조선녀성의 혁명적본분을 다하자

논문에서는 명절 관련 사·논설의 발표 빈도수를 분석했다. 노동신문의 여성문제에 관한 사·논설 게재 빈도나 분량 등은 북한 당국의 여성문제에 대한 관심, 해당 시기 정책에서 여성문제가 차지하는 비중 정도를 나타낸다.

다음으로 사·논설에서 주장하는 여성담론과 여성정책을 찾기 위해 사설 내용 분석을 했다. 이 글에서 여성담론이라고 함은 북한이 주장하는 여성문제에 관한 일반적 논의를 말한다. 여성정책은 여성문제를 해결하기 위한 국가적 결정을 의미한다.

북한의 여성명절 기념 사설은 약간 차이는 있으나 보통 ① 명절의 유래와 의의, ② 여성운동 성과와 원인, 여성문제의 중요성, ③ 과업 제시의 구조로 되어있다. 논설은 이론적 분석이 위주로 되지만 구성에서 사설과 큰 차이가 없다. 북한 당국의 여성담론은 사·논설의 성과와 원인, 중요성, 과업 등에 포함되어 있다. 사설의 성과와 과업에서 강조하는 부문은 북한 당국이 바라는 여성의 역할이며 사설에서 지적되는 모범적인 여성, 따라 배워야 할 인물은 북한 당국이 바라는 여성상이다. 사설 내용에 대한 분석을 통해 북한이 주장하는 남녀평등, 여성해방에 관한 이론과 여성상과 같은 여성담론과 그 변화를 고찰했다. 다음으로 북한 당국이 여성들을 위해 실제로 실시한 정책의 내용, 그 변화 과정을 추적했다. 그리고 사설의 맥락에 대한 분석과 당시 사회·역사적 환경 이해에 도움으로 되는 자료를 참고하여 여성담론과 정책을 규정하는 요인을 찾았다.

많은 경우 북한의 공식적인 글은 주민을 교양하는 목적을 추구하고 있기 때문에 현실을 미화하므로 사설의 내용과 현실은 일치하지 않는다. 그러므로 문구 뒤에 숨어있는 실제적인 현실과 주장을 객관적으로 밝히기 위해 노력했다.

II. 사·논설을 통해 본 여성담론과 여성정책의 변화와 특징

1. 사·논설에서 나타난 시기별 여성담론과 여성정책

1950년부터 2014년까지 3월 8일 국제부녀절(이하 3·8절), 7월 30일 남녀평등권 법령 발포기념일 관련 노동신문 사·논설의 게재 여부는 <표 2>와 같다.

<표 2> 3·8, 7·30 사·논설 게재 여부

※ ○: 사실 게재, ★: 논설 게재

년도	발표일		년도	발표일		년도	발표일		년도	발표일	
	3.8	7.30		3.8	7.30		3.8	7.30		3.8	7.30
1950	○	6·25 전쟁	1967		★	1984			2001	○	○
1951	?	○	1968		★	1985	○		2002	○	○
1952	○	○ ★	1969		★	1986			2003	○	○
1953	스탈린 사망	○	1970		○	1987			2004	○	○
1954	?	○	1971		○	1988			2005	○	○
1955	○	★	1972		○	1989			2006	○	○
1956	○	○	1973	○	○	1990	○		2007	○	○
1957	○		1974	○		1991			2008	○	○
1958	○	○	1975	○		1992			2009	○	○
1959	○		1976		○	1993			2010	○	○
1960	○	★	1977			1994			2011	○	○
1961	○	○	1978			1995		○	2012	○	○
1962	○		1979			1996	○	○	2013	○	○
1963	○		1980	○		1997	○	○	2014	○	○
1964	○		1981			1998	○	○			
1965	○		1982			1999	○	○			
1966		○	1983			2000	○	○			

표에서 보여주는 것처럼 여성명절 관련 사·논설의 게재 빈도는 높은 기간과 낮은 기간, 그리고 기념한 명절 등에서 확연하게 구분된다. 북한 당국은 여성에 대한 관심이 높고, 여성문제가 국가정책에서 주요한 문제로 제기되면 주민들에게 지시, 호소하기 위해서 사·논설을 게재한다. 노선과 정책은 과장할 수 있지만 사·논설 게재 유무를 조절하거나 과장할 수 없다. 사·논설의 게재 빈도는 북한 당국의 여성문제에 대한 관심 여부와 정책변화를 표현한다. 표에 의하면 1965년까지는 3·8절 사실을 매해 게재했지만 1966년부터는 7·30 남녀평등권법령 발포기념일 사실을 게재했다. 그리고 1973년부터 3·8절 사실을 게재하기 시작했으나 1975년부터 1994년까지는 정 주년에만 발표했다. 그리고 1995년부터 2004년까지는 다시 3·8절과 남녀평등권법령 발포기념일에 사실을 빠짐없이 게재하고 있다. 사실 빈도에

따라 ① 1950~1965년, ② 1966~1994년, ③ 1995~2004년으로 시기를 구분하고 내용 변화를 살펴보았다.

가. 1950~1965년

(1) 사설 발표 빈도

이 기간은 1953년(3·5 스탈린 사망)을 제외하고는 3·8절 기념 사설을 빠짐없이 발표했다는 특징을 가진다. 1951년과 1954년은 소장된 신문이 없어서 확인하지 못했지만 발표했을 것으로 추론된다. 그러나 7월 30일 남녀평등권법령 발표기념 일에는 사·논설 발표 유무가 일정치 않는데 후기로 가면서 그 빈도가 낮아졌다.

이 기간 내에서 발표 빈도수에서 1954년과 1961년을 기점으로 시기별 차이가 나타나다. 1954년까지는 7·30 사설을 빠짐없이 게재했고 1952년에는 논설까지 게재했다. 그러나 1955년부터 1961년 기간에는 7·30 사·논설을 게재하지 않거나 사설 대신 논설을 게재하는 것으로 대체했다. 그리고 1962년부터 1965년 기간에는 남녀평등권법령 발표기념일에 사·논설을 발표하지 않았다. 발표 빈도가 점차 드물어졌다는 것은 북한 당국의 여성문제에 대한 관심이 점차 약화하였다는 것을 의미한다.

(2) 사설 내용

이 시기 사·논설에서는 보통 성과는 ① 경제 ② 정치 ③ 문화예술 ④ 조국통일의 순으로 서술하였는데 때로는 정치가 앞에 서술되기도 했다. 보통 성과는 숫자를 첨부해서 구체적으로 지적했다. 1951년부터 1953년까지는 6·25 전쟁과 관련하여 전선과 후방에서 여성들의 투쟁 특히 전선 원호를 위한 여성들의 투쟁이 강조되었다. 1954년부터 1957년까지는 전후복구 건설을 위한 노력이, 1958년부터는 사회주의 건설에 적극적으로 참가한 것이 강조되었다.

성과에 대한 서술이 초기에는 매우 구체적이었으나 점차 일반적인 문구로 대체되고 줄어들었으며 원인 서술이 늘어났다. 1950년대 전반기에는 소련군대에 의해 해방된 후 여성들이 경제·문화 분야에서 달성한 성과가 사·논설의 1/2~2/3 분량을 차지했다. 그러나 점차 여성의 성과가 줄어들기 시작해서 1965년에는 1/5로 줄었다.

그리고 1950년대 전반기에는 성과의 원인이 지적되지 않았으나, 1956년 3·8절 사설에서 당과 인민정권의 올바른 시책으로 인해 여성의 지위와 역할이 상승했다

는 것을 1문장 정도로 강조했다. 그러면서 “완전한 여성평등을 위하여서는 법률상 평등만이 아니라 정치, 경제 및 사회적 평등을 실지로 보장해주어야 한다는 레닌의 교시”에 근거하여 여성문제를 해결해왔다고 주장했다.¹² 1960년 3월 8일 논설에서부터는 김일성을 선두로 한 “항일빨치산의 여성운동 전통”을 포함하여 “당과 수령의 현명한 영도”까지 성공의 원인을 설명하는 부분이 3~4문장으로 늘었다.

사·논설의 과업부문에서는 항상 여성들의 직장진출과 경제 분야에서 혁신이 첫 번째로 강조되었다. 그러나 1956년부터 여성의 문화 사상 수준 제고를 요구하는 부문이 늘어났고 봉건적 잔재, 가정에만 안주하려는 생각을 없앨 것을 요구했다.¹³ 1950년대 사상교양 내용으로 강조한 것은 계급교양과 애국주의교양이었으나 1960~1965년에는 정치교양의 내용이 당정책교양 공산주의교양 혁명전통교양으로 바뀌었다.

그리고 여성의 전통적 역할에 대한 강조가 점차 늘어났다. 1955년까지는 아동의 교육과 고아 돌보기만이 과업으로 제기되었으나 1956년 3·8절에 “우리나라 여성들의 근면하고 소박한 아름다운 품성을 계속 발양하여 가정 및 사회의 문화적 질서를 강화”해야 한다는 주장이 나타났으며 특히 1958년 7월 30일 사설에서는 여성들의 전통적 역할을 강하게 강조하였다.

여성들로 하여금 로동 생활에서, 사회공중생활에서 고상하고 아름다운 도덕을 체현하도록 하여야 한다. (...중략...) 우리나라 여성들은 고대로부터 레절이 밝고 언어행동이 단정하며 로동에서 근면하며 애국적 열정에 불탔다. 이러한 미풍을 계승발전시키며 사회주의시대의 여성답게 일하며 생활하여야 할 것이다. 그리고 가정과 마을 거리와 직장에서 위생사업을 강화함에 있어서 여성들의 역할을 더욱 높여야 한다. 특히 농촌의 문화적 건설을 위하여 농촌여성들이 주택과 마을 부엌과 우물, 등 모든 시설을 위생적으로 개조하며 생활을 깨끗하고 문화적으로 꾸림에 적극적으로 노력하도록 하여야 할 것이다.¹⁴

1965년 3월 8일에는 여성들이 “나라의 살림살이를 알뜰히 꾸리며 물자소비기준을 계통적으로 낮추며 전기와 열관리를 잘하여 한 오리의 실, 한 덩어리의 석탄이라도 더 많이 절약하기 위한 투쟁에서 모범이 되어야 한다.”면서 직장에서 나라 살림살이를 알뜰히 하는 역할, 즉 절약운동의 담당자로서 여성의 역할을 첨부하였다.

¹² 『로동신문』, 1957년 3월 8일 사설.

¹³ 『로동신문』, 1956년 3월 8일 사설.

¹⁴ 『로동신문』, 1958년 7월 30일 사설.

사설에 등장한 모범적 여성은 6·25 전쟁 시기 공화국영웅 조옥희, 리수덕, 리순임, 국신복, 태선희 박춘월, 노력영웅 당운실('52.3.8.), 모범농민 김락희, 유만옥('52.7.30.), 김학실, 고영숙('53.7.30.)이었고 전후에는 직포공 고영숙, 주병선, 벽돌공 김련홍('54.7.30.), 직포공 강정순, 한수엽, 박연봉, 홍은주, 기중기 운전공 정신애, 혼합기운전공 리순복('55.7.30.), 직포공 강봉옥, 관리위원장 김락희, 한후방녀('57.3.8.)이다. 6·25 전쟁 시기는 전선과 후방에서 활약한 여성이, 전후에는 공장과 농촌의 혁신자가 등장했다. 이는 1950년대 북한 당국이 여성들의 사회 진출을 강조했으며 특히 생산 현장에서 일할 것을 요구했다는 것을 의미한다. 1960년대부터 개별적 여성들에 대한 언급이 줄어 1회만 이름이 게재되었는데 김학실, 이신자, 김수복은 붉은 공산주의 교양자('62.3.8.)였다.¹⁵

여성문제해결을 위한 당과 정부의 시책으로 언급된 것은 전후 여성의 사회 진출을 보장하기 위해 모성과 아동을 보호하며 여성의 정치·경제·사회생활에서의 적극적인 참가를 보장('56.3.8.), 교육·문화·보건·상업유통부문에 여성노력 진출을 위한 조건을 보장, 애국 열사가족과 후방가족을 간부로 키우며 탁아소 유치원을 건설('58.3.8.), 산전·산후휴가 보장, 여성 노동 보호('59.3.8.), 56년부터 59년 사이에 탁아소 36배 유치원 20배로 증가('60.7.30.)가 지적되고 있다. 그러나 1961~1965년의 기간 사설에서 언급한 당과 수령의 시책은 앞의 것을 다시 반복했을 뿐 새로운 것은 없었다.

나. 1966~1994년

(1) 사설발표 빈도

이 시기는 여성명절 관련 사·논설 발표 횟수, 게재한 기념일이 일정치 않으며 발표 빈도가 매우 낮다는 특징을 가진다. 노동신문에서는 1966년부터 3·8절이 아니라 남녀평등권법령 발표기념일에 사·논설을 발표하기 시작했으며 이는 1972년까지 계속되었다. 북한에서 당의 유일사상체계를 수립하기 시작한 것은 1967년이다. 이 시기부터 기념 사설은 논설로 바뀌었다. 북한은 당시 당의 유일사상체계 수립을 시도하면서 극단적인 대외정책을 추구했다. 1967년 5·25 당중앙위원회 4

¹⁵ 김학실은 평양 제사공장에서 작업반노동자들, 특히 전쟁고아들을 친인니처럼 돌보아 주어 생활에 안착하고 생산에서 혁신하도록 이끌어준 교양자로 평가하는 여성이다. 이신자는 농촌에서 뒤떨어진 농민개조에 앞장 선 선전원이다. 김수복은 학교에서 학생들을 사랑하고 교수방법을 개선하는 데 모범으로 내세운 교육자다.

기 15차 전원회의 이후 당의 유일사상체계와 어긋나는 사상으로서는 부르주아 수정주의 사상, 봉건유교 사상이 지적되었다. 그리고 유학생, 인텔리 숙청을 진행했고 책들을 회수·삭제하는 등 낡은 사상 여독을 뿌리 뽑기 위한 운동을 극좌적으로 벌였다. 그로 인해 명절을 쇠는 것도 조정하지 않았을까 추론해 본다. 즉 3·8절은 소련이 주도하는 국제민주여성연맹이 제정한 명절이었다. 소련을 수정주의로 비판하던 나머지 3·8절까지도 명절에서 제외했을 가능성이 크다. 북한에서 극단적인 반수정주의 투쟁이 가라앉기 시작하던 1973년부터는 다시 3·8절을 기념하기 시작하고 사설 횡수가 조금 증가했다.

그러나 1975년 이후부터는 급격히 줄어들어 5년을 단위로 정 주년에만 기념 사설을 발표했다. 남녀평등권법령 발포기념일 사설은 1976년 이후로 더는 발표하지 않았다. 이 시기는 여성 관련 사·논설 빈도가 가장 낮은 기간에 속한다. 이 시기 북한 당국은 여성문제를 거의 외면한 것으로 나타난다.

(2) 사설 내용

이 시기 사·논설은 김일성의 현명한 영도에 의한 여성문제해결을 위한 승리의 역사와 그로 인한 여성문제의 빛나는 해결에 대한 언급이 전 내용의 1/2~2/3를 차지하고 있다. 여성들의 성과는 한두 문단으로 요약되거나 언급조차 되지 않은 글도 있다. 1974년 사설에서는 여성들이 거둔 성과가 다음의 한 문장에 요약되었다.

오늘 우리 나라 여성들속에서는 최고인민회의를 비롯한 각급 인민회의 대의원들, 당, 정권기관, 근로단체 일군들, 박사, 교수, 기사, 전문가 등 수만, 수십만의 인민의 대표와 재능있는 일군들이 배출되어 혁명과 건설의 모든 전선에서 남자들과 어깨를 나란히 하고 사회주의의 완전승리와 조국의자주적 평화통일을 앞당기기 위하여 자기들의 모든 정력과 슬기를 깡그리 바쳐 일하고 있다.¹⁶

여성들의 노력을 대신하여 항일 무장 투쟁 시기부터 당시까지 수령이 여성운동을 현명하게 영도한 역사가 구체적으로 부풀려서 기록되었다.

여성해방에 관한 이론도 마르크스 레닌주의 여성해방론에 기초한 것이지만 김일성이 독창적으로 내놓은 방침이라고 주장하는 3대혁명 사상에 맞추었다. 사설에서는 “여성문제를 중국적으로 해결하기 위해서는 기술혁명을 힘 있게 벌려 여

¹⁶ 『로동신문』, 1974년 3월 8일 사설.

성들을 힘든 노동과 가정일의 무거운 부담에서 해방하며 사상혁명과 문화혁명을 적극 벌려 모든 여성들을 혁명화·노동계급화해야 한다.”고 주장한다.¹⁷

이에 따라 1967년부터 사설에서 여성들에게 제시한 과업의 차례가 바뀌었다. 여성의 경제문화 건설에서 혁신에 대한 주문이 뒤로 밀리고 첫 번째 과업으로서 수령께 충실한 전사가 될 것을 요구했다. 1967년 7월 30일 논설 제목은 “전체 여성들은 당과 수령께 무한히 충직한 혁명전사가 되자”이다. 그 이후에도 이러한 제목이 반복되어 나타났다. 그를 위해 여성을 혁명화·노동계급화해야 하며 구체적으로 수령의 사상으로 무장하고 조직생활을 강화할 것이 강조되었다. 그다음에 경제문화 분야에서 혁신을 주문했다. 전통적인 여성의 역할내용은 1960년 전반기에 언급한 것과 비슷했다.

그리고 1968년부터 1994년까지 사설에는 개별적 여성들의 이름은 나오지 않는다. 대신 김일성의 어머니인 강반석씨 여성운동에 쌓아올린 업적과 그의 품성을 본받아야 한다고 모든 사·논설에서 강조하고 있다. 1990년 사설에서는 강반석과 함께 김정숙의 업적을 내세웠다.

모든 여성들은 강반석녀사의 고매한 사상과 혁명가적 품성을 거울삼아 자신을 부단히 혁명화 노동계급화하여야 한다. 강반석녀사께서는 불굴의 반일혁명투사 김형직선생의 혁명사업에 자신의 모든 것을 다바쳐 도우셨고 위대한 수령 김일성동지를 낳아키우셨으며 그리고 자신께서 조국의 광복과 여성의 사회적 해방을 위해 전생애를 바치신 여성 혁명가이시며 열렬한 공산주의자이시다. 실로 조선의 어머니 강반석녀사의 빛나는 생애와 활동은 혁명하는 남편을 어떻게 도우며 자제들을 어떻게 키우며 시부모는 어떻게 공대하고 가정은 어떻게 혁명화해야 하는가를 우리 여성들에게 보여주는 불멸의 귀감이다.¹⁸

당과 수령이 여성들에게 돌려준 배려로 강조하고 있는 것은 여성들의 가정일 부담을 덜어주기 위해 아동병동, 후생시설 건설(‘66.7.30.) 3명 이상의 자녀를 가진 어머니 노동시간 6시간으로 단축(‘68.7.30.), 가족식당, 식료상점, 세탁소, 의복수리소 확장(‘69.7.30.), 여성의 일자리를 마련하기 위해 지방 산업공장, 분공장, 가내작업반 조직, 정규 및 통신을 통한 학습조건 보장(‘70.7.30.), 여성들을 가정일의 부담에서 해방하기 위해 가전제품 보급에 관한 3대기술혁명 과업 제시(‘71.7.30.)다. 그 이후 시기부터는 이 내용이 다시 강조될 뿐 새롭게 내놓은 정책은 없다.

¹⁷ 『로동신문』, 1973년 7월 30일 사설.

¹⁸ 『로동신문』, 1969년 7월 30일 논설.

특히 76년 이후 80년, 85년, 90년 3·8절에 발표된 사설은 기념일의 의의만 강조하는 일반적인 내용으로 사설을 채워서 분량도 적고 여맹조직에 대한 언급이 전혀 없는 것이 특징이다.

사설 발표 빈도와 내용을 보면 이 시기는 1966~1974년 당의 유일사상체계 수립시기와 1975~1994년 김정일 후계체제 시기로 구분된다. 1966~1976년 기간에는 이전보다는 약화하였으나 여성문제에 대한 당과 국가의 관심이 여전히 높았고 특히 1970년부터 1973년까지는 상대적으로 여성문제가 국가적으로 매우 중시된 기간이다. 그러나 1975년 이후 김정일 후계체제 기간은 여성문제에 대한 국가적 관심이 매우 약화하였다.

가. 1995~2014년

(1) 사설빈도

1995~2014년은 기념 사설 빈도가 가장 많은 기간이다. 특히 1995년 7월 30일 사설은 노동신문 1면 절반 넘는 분량으로 편집했다. 이후부터 노동신문은 3·8절과 7·30일 기념 사설을 게재하는 것을 정례화하고 있으며 현재까지 지속하고 있다.

(2) 사설내용

사설의 구조는 이전과 유사하나 여성운동에 기여한 김일성의 업적 다음에 김정일의 업적이 첨부되었다. 김정일 사망 이후 김정은 체제가 등장하면서 2011년부터 김정은의 업적이 첨부되고 분량이 늘고 있다. 특히 1976년 이후 처음 발표된 1995년 7월 30일 사설에서 여성을 “충성의 꽃, 나라의 꽃, 사회의 꽃”에 비유하면서 여성들의 노고를 언급한 데 이어 정도의 차이는 있지만, 지속해서 여성들을 치하하고 있다.

오늘 우리 여성들은 사회의 꽃으로 활짝 피어나고 있다. 여성들은 가정의 화목과 사회의 단합을 이룩하는데서 중요한 역할을 한다. 오늘 우리사회가 서로 돕고 이끄는 하나의 대가정으로 되고 있는데는 여성들의 숨은 노력이 깃들어 있다. 우리 여성들은 전통적으로 높이 발휘되어온 조선여성의 고유한 미력을 더욱 높이 발양해가고 있다. 우리 여성들은 사회와 집단을 위하여 혁명동지를 위하여 자신의 모든 것을 다 바치는 것을 더없는 영예로 여기고 있다. 영예군인들과 일생을 같이하며 부모 없는 아이들과 돌볼 사람이 없는 늙은이들을 한 가정식구가 되어 보살펴주는 우리 여성들의 공산주의적 미풍은 우리나라의

커다란 자량으로 되고 있다.¹⁹

이 시기에는 1970년대와 1980년대에 주장했던 여성의 혁명화·노동계급화는 드물게 인용하고 있으며 당의 영도에 충성하고 내 나라 내 조국을 부강하게 하는데 나서는 것이 여성들의 중요한 임무라고 강조하고 있다. 특히 조선여성운동의 본질에 관한 언급은 여성문제에 관한 북한 당국의 입장을 비교적 정확하게 드러내고 있다.

현시기 조선여성운동은 본질에 있어서 당의 영도를 충직하게 받들어 여성들을 참다운 주체형의 혁명가로 튼튼히 준비시켜나가는 충성의 운동이며 내 나라, 내조국을 더욱 부강하게 하여 여성문제를 중국적으로 해결하기 위한 보람찬 투쟁이다.²⁰

여성들이 따라 배워야 할 모델도 변했다. 강반석과 함께 김정일의 어머니인 김정숙을 “혁명의 수령을 결사옹위한 여성혁명가의 최고 귀감”으로 적극 내세우고 있다.²¹ 한편 일반 여성들을 다시 등장시키기 시작했다. 1995년 7월 30일 사설에서 안영애, 신포향, 태성할머니를 언급했고 2000년 3월 8일 사설에서 정성옥, 박옥희, 현영라, 엄복순이 거론되었으며 그 이후 최희숙 서혜숙, 주복순 등 개인들의 이름이 언급되고 있다.²² 이들은 어려운 시기에 지도자의 영도를 충성으로 받든 여성들이다. 김정은 체제에 들어서면서 여성교동 지휘원 이경심을 언급하고 있는데 그 역시 수령 결사 옹위의 모범으로 소개했다.²³

¹⁹ 『로동신문』, 1998년 7월 30일 사설.

²⁰ 『로동신문』, 1995년 7월 30일 사설.

²¹ 『로동신문』, 1995년 7월 30일 사설.

²² 박옥희는 ‘고난의 행군’기에 부모 잃은 어린이 33명을 스스로 맡아 키우고, 이들 중 15명을 양육하여 군대에 보냈음. 현영라는 과학원 유색금속연구소 연구사(박사)로 재직하면서 음성녹음을 영구보존할 수 있는 금속 레코드판을 발명함. 서혜숙은 자강도 장강군 읍협동농장 관리위원장으로 3모작 농법을 실현한 농업전문가임. 엄복순은 군관인 남편과 두 딸이 병사로 복무, 두 딸의 복무 지가 자신이 근무했던 부대인 해안포중대였고 김정일이 이 해안포중대를 현지지도 나갔다가 직접 “동무네는 혁명적 군인가정의 창시자”라고 치하함. 정성옥은 1999년도 제7회 세계육상선수권 마라톤을 제패한 육상선수임. 주복순은 집 없는 아이들을 스스로 맡아 키워 인민군대와 공장에 보낸 만포방사공장 지배인임. 신포향은 6·25 전쟁 시기 낙원기계공장 주물직장 노동자로 김일성이 전후복구 건설을 걱정할 때 괜찮다고 위로한 당원임. 안영애는 6·25 전쟁 시기 군대 간호사로 폭격 속에서 부상자들을 구원하다가 숨지면서 당증을 당중앙위원회에 전해달라는 이야기를 남긴 당원의 모범으로 내세우는 인물임. 최희숙은 일제강점시기 항일빨치산으로 일본군에 체포되어 고문을 받으면서 끝까지 굴하지 않은 여성혁명가임.

²³ 북한에서는 교통경찰을 교통지휘원이라고 함. 그런데 이경심의 공로내용을 소개하지 않고 있어 많은 추측성 이야기가 떠돌고 있음.

사실에서 제시하는 과업도 변했다. 당의 유일사상체계 수립 대신 당의 영도에 충실할 것을 강조하고 있다. 1995년 사설에서는 사회주의가 좌절된 나라들의 비참한 현실에서 교훈을 찾고 “오직 위대한 수령을 신념의 기둥으로 믿고 역세계 싸워나가”야 한다고 주장하고 있다. 그리고 경제 분야는 대부분 추상적이며 일반적인 과업으로 대처하는 대신 여성의 사회적 역할과 가정에서의 역할에 대한 요구가 강조되고 있다. 사설은 여성들이 사회주의 대가정을 꾸리는데 참여하며 영예 군인, 부모 없는 아이들, 돌볼 가족이 없는 늙은이들을 돌보아줄 것을 호소하고 있다. 2001년부터는 선군정치를 받들기 위해 가정을 총대가정으로 만들며 여성들이 아이를 많이 낳고 그들을 잘 키워서 군대에 보내라고 요구하고 있다. 그리고 2006년부터 퇴폐적인 생활양식을 근절하기 위한 투쟁을 벌일 것을 요구하면서 제국주의 사상 문화적 침투를 막을 것을 과업에 포함하고 있다.

여성을 위한 수령의 배려로서 개별 사례를 강조하고 있다. 평양산원 건설('95.7.30.), 세쌍둥이를 위해 비행기를 보내 줌('00.3.8.), 여성병사들을 위해 약 크림을 보내주고 산모를 위해 꿀을 보내줌, 옷차림을 개선하도록 함('02.3.8.), 여성 명절에 함께 경축공연을 봄('08.7.30.) 등을 언급하고 있다. 그러나 여성을 위한 국가적인 정책은 게재된 것이 없다. 김정은의 여성 관련 업적을 서술한 것도 이와 유사한데 여성들을 위한 ‘희한한 음악회’ 마련, 어머니날 제정('13.3.8.), 제4차 어머니대회 개최와 기념사진 촬영('13.7.30.), 아기 이름을 지어주고 김정숙방직공장 기숙사를 지어준 것('14.7.30.)이다.

2. 북한의 여성담론 여성정책 변화

가. 변화 시기 구분

노동신문 사·논설의 발표 빈도와 내용을 분석한 데 의하면 북한의 여성담론 여성정책의 변화 시기는 사·논설의 발표 빈도에 따르는 구분과 일치했다. 변화 시기는 크게 3단계로 구분되었다. 1단계는 1950~1965년, 2단계는 1966~1994년, 3단계는 1996~2014년이다. 그리고 더 세분화하여, 2단계는 ① 1966~1974년과 ② 1975~1994년으로, 3단계는 김정일 시기와 김정은 시기로 구분할 수 있었다.

1단계(1950~1965)는 마르크스 레닌주의의 여성해방이론에 기초하여 여성정책을 실시하던 시기였다. 1단계는 ① 1950~1959년과 ② 1960~1965년으로 구분할 수 있었는데, 1950~1959년은 마르크스-레닌주의 여성담론과 정책에 충실하던 시기이며 1960~1965년은 마르크스 레닌주의에서 탈피하면서 북한식 여성담론과

정책을 모색·도입하던 시기다.

2단계(1966~1994)는 북한식 여성담론인 여성의 혁명화·노동계급화이론을 주장하면서 그에 상응한 정책을 실시한 시기였다. 2단계는 ① 1966~1974년과 ② 1975~1994년으로 구분되는데, 1966~1974년은 상대적으로 여성문제에 대한 지도부의 관심이 증가한 시기며 1975~1994년은 지도부의 관심이 매우 저조해진 시기다.

3단계(1996~2014)는 여성들이 여성문제 해결이 아니라 체제수호에 나설 것을 직접 요구한 시기이다. 이 시기는 김정일이 통치한 시기와 김정은이 통치하는 시기로 구분할 수 있다.

나. 여성담론의 변화

북한의 여성담론은 마르크스 레닌주의 여성담론에서 여성의 혁명화·노동계급화론 그리고 체제 수호 담론으로 변화해왔다. 마르크스 레닌주의 여성담론은 남녀 불평등의 원인이 사회계급구조에 있으므로 여성문제를 해결하기 위해서는 민족적 계급적 해방을 이룩하며 남녀평등을 법적으로 보장해야 한다고 본다. 그리고 정치, 경제 및 사회생활에서 남녀의 실질적인 평등을 보장해야 한다고 주장한다. 가부장적인 내용이 점차 강화되었지만, 북한은 1960년대 중반까지 마르크스 레닌주의의 여성담론의 기초를 유지했다.

1960년대 중반 북한은 소련의 영향에서 벗어나면서 여성의 혁명화·노동계급화론을 들고 나왔다. 그에 의하면 여성문제의 중국적 해결은 여성의 민족적, 사회 계급적 해방, 남성과 동등한 권리 부여, 여성의 가정일 부담 감소만으로 부족하다. 여성들을 낡은 사상의 구속에서 해방하고 문화지식수준을 높여야 그들의 자주성을 완전히 실현할 수 있다. 그를 위해서 여성을 혁명화·노동계급화 해야 한다. 여성의 혁명화·노동계급화이론은 마르크스 레닌주의의 여성이론을 더 발전시킨 것이라고 했다. 그러나 여성의 혁명화·노동계급화는 본질에서 여성을 수령의 전사로 만드는 것이었고 여성에 대한 조직 사상적 통제를 강화하는 것이었다. 마르크스 레닌주의 이론에서는 여성을 해방할 책임이 국가에 있었지만, 혁명화·노동계급화 이론에서는 여성 스스로 당과 수령에게 충성하는 것이 여성문제 해결의 방도로 되었다. 당과 수령은 여성에게 끝없는 시혜를 베푸는 어버이로 묘사되었을 뿐 책임이나 과실을 물을 수 없었다. 김일성의 지배체계가 확립되면서 국가와 사회발전의 담당자로서의 여성은 수령의 영도 하에서만 자기의 지위와 역할을 할 수 있는

피동적 여성으로 바뀌었다.

1995년 이후 발표된 노동신문 사·논설에서는 여성문제에 관한 새로운 담론을 찾을 수 없다. 남녀평등권법령 발표, 여성들의 사회 진출을 위한 조건 마련, 여성의 혁명화·노동계급화에 관해서도 언급하고 있지만 일관되게 강조하는 것은 체제 수호 담론이다. 여성의 운명은 수령과 당 조국의 운명에 의존하므로 여성문제를 해결하려면 수령에게 충실하고 선군노선을 받들며 국가를 부강하게 해야 한다.²⁴ 이는 여성담론이라기보다는 체제수호담론이다.

한편 북한 당국이 주장하는 이상적인 여성상도 변화해왔다. 신문사설에서 모범으로 내세우는 여성들을 보면 1950~1965년의 이상적인 여성상은 소련과 같은 “혁신자-어머니”였다. 그러나 1966~1994년은 강반석, 김정숙과 같은 “수령을 받들어 모신 여성”으로 변했다. 1995년 이후 내세우는 여성은 “수령을 결사 옹위”하는 여성, 당의 영도에 충실한 “선군 시대 여성혁명가”이며 가정과 사회를 스스로 책임지는 “헌신적인 여성”이다.

북한의 여성담론은 마르크스 레닌주의 여성해방이론을 유지할 때 가장 진보적이었다. 그러나 그 이후부터 여성담론은 발전한 것이 아니라 퇴보했다. 여성의 혁명화·노동계급화 담론은 여성해방을 여성 스스로 의식을 개변하되 수령의 사상으로 무장할 것을 요구함으로써 여성문제 해결의 담당자로서 여성의 지위를 부인했고 여성담론의 후퇴를 가져왔다. 그리고 1995년 이후부터는 여성담론보다는 체제수호담론을 강조하고 있다.

다. 여성정책의 변화

당과 수령의 위대성을 최대한 부각해야 하는 북한 신문의 사명으로 인해 사설에서는 그 시기 국가가 여성들에게 베푸 시혜가 빠짐없이 언급되게 된다. 그리고 주민들이 공감할 수 있는 시혜를 게재한다. 그러므로 사설에는 북한 당국이 여성을 위해 실시한 실질적 정책이 나타난다.

북한에서는 사회주의혁명을 통해 생산수단에 대한 사적소유를 철폐함으로써 소유권문제에서 남녀차별은 근본적으로 없어졌다. 북한에서는 전후 복구와 국영경제의 확대에 따른 노동력 수요를 충족시키기 위해 여성의 사회 진출을 적극적으로 장려했으며 그를 보장하기 위해 탁아소, 유치원을 많이 건설했다. 그리고 교

²⁴ 『로동신문』, 1998년 7월 30일 사설.

육, 문화, 보건 상업유통 분야의 남성노력을 여성노력으로 바꾸는 정책을 폈다. 한편 여성들의 노동조건을 보장하기 위해 산전·산후휴가 도입, 모성노동보호 등과 같은 국가정책을 시행했다.

1960년대 중반부터 1970년대는 당의 유일사상체제 수립을 보장하기 위해 여성들에 대한 사상교양과 조직생활을 일층 강화하도록 했다. 그리고 경제 발전이 둔화되면서 상대적으로 여성노력에 대한 요구는 줄어들었지만 여성들의 사회 진출을 보장하기 위한 일자리 창출과 여성들의 노동조건을 보장하기 위한 조건 확대, 가전 제품 생산 공급, 가정일과 관련한 서비스업 발전 정책을 지속적으로 시행했다.

1990년대 동유럽 사회주의 체제의 붕괴로 인한 체제위기는 체제에 대한 여성들의 지지와 여성들의 사회적 가정적 역할이 매우 절실했다. 이 시기 지도부의 여성에 대한 관심은 급격히 증가했을 뿐 아니라 여성을 꽃으로 내세웠다. 이 시기에는 여성의 역할 제고를 통해 경제 사회적 난관을 극복하며 여성의 일탈을 막고 충성을 유도하기 위한 통제 정책이 강화되었다. 여성을 존중하는 사회적 분위기 조성 외에 여성에게 도움이 되는 실질적인 정책은 보이지 않는다. 홍보를 목적으로 하는 지도자의 일회성 시혜가 강조되고 있다.

3. 북한의 여성담론·여성정책은 정치에 종속되는 하위담론

노동신문의 여성명절 관련 사·논설에서 주장하는 여성담론과 정책은 북한의 정치적 변화와 일치하게 변화했다. 북한의 정치적 변화는 1950년 6·25 전쟁, 이후 사회주의 혁명, 사회주의 건설, 당의 유일사상체제 수립, 김정일의 등장, 김정은의 등장으로 요약할 수 있다. 여성 관련 사·논설도 이를 민감하게 반영하고 있다.

이러한 변화는 사·논설의 제목에서 나타나고 있는데 1957년부터 1965년까지 제목은 1건을 제외하고는 모두 “사회주의 건설자”, 1967년부터 1972년까지 제목에는 모두 “수령계 충직한 혁명전사”, 그리고 2002~2007년은 “선군”이, 그 이후는 “강성대국, 강성국가, 조국” 등 국가건설이 포함되어 있어 사실 제목을 보고 북한 당국의 정책 변화를 판단할 수 있을 정도다.

6·25 전쟁 직전인 1950년 3·8절 기념 사설에는 “인민군대 경비대 및 보안대군 무자 가족원호사업과 조국보위후원 사업을 열성적으로 전개하며 남반부 인민유격대에 물심량면의 성원을 보내”라는 과업이 제시되어 있다. 그리고 6·25 전쟁 기간에는 전선을 탄원하며 후방에서 남자들을 대신하여 공장을 돌리고 농사를 지으며 전선을 원호할 데 대한 과업을 강조하고 있다. 그리고 사회주의혁명 시기에는 사

회주의적 개조에 앞장설 것을 요구하고 있고 그 이후에는 여성의 사회 진출을 통해 경제건설에 이바지할 것을 호소하고 있다.

북한이 독창적으로 내놓은 여성해방 이론이라고 주장하는 여성의 혁명화·노동계급화 노선도 1970년대 김일성이 내놓은 온 사회의 혁명화·노동계급화노선 실현에 여성도 동원하도록 구체화한 것일 뿐이다. 여성담론이 정치에 종속되는 경향은 1990년대 중반 이후 더 강하게 나타났는데, 여성들을 강성대국 건설과 선군정치를 받들어 나가라는 주장에서 찾아볼 수 있다. 북한 여성문제는 체제 유지 정책에 종속되는 하위 문제일 뿐이다.

북한의 여성담론과 여성정책이 북한정치 담론에 종속되는 경향은 여성담론과 정책에서도 나타난다. 해방 후부터 1960년대 중반까지 북한여성명절 관련 사·논설에 나타난 북한의 여성해방 이론은 마르크스 레닌주의 이론에 기초한 것이었다. 북한이 소련과 중국의 영향에서 벗어나 독자적인 정치를 지향하면서 여성담론은 바뀌기 시작했는데 변화된 내용은 여성의 이익을 반영한 것이 아니라 당과 국가의 노선 집행에 종속되었다.

가. 1950년대 북한의 여성담론 여성정책과 소련의 정치적 영향

1950년대 노동신문 사·논설 발표 횟수가 보여주는 것처럼 북한 정책에서 여성 문제의 비중은 계속 줄어들었는데 이는 소련과의 관계 변화와 거의 일치한다. 스탈린 사망 이후 소련에서 개인숭배 반대 운동이 격화되고 그 영향으로 김일성 숭배 경향에 대한 소련파와 연안파의 비판이 강화되자 김일성은 정치적 위기를 극복하기 위해 종파청산운동을 시작했으며 그를 위한 담론으로 사상에서 주체 확립을 주장했다. 그리고 실제적인 대외관계에서 소련과 거리를 두기 시작했다. 당시 소련과의 관계를 가장 민감하게 보여주는 것은 8·15 해방 기념행사이다.

<표 3> 8·15 기념행사 진행과 노동신문 여성 관련 사·논설 게재 횟수

연도	경축대회/열병식/연회 개최 상황	경축대회장소 / 연설자	경축대회 표제	사·논설 연평균 발표 횟수
1950~1952	경축대회/연회	평양/김일성	소베트군대에 의한 해방	1.67
1953~1959	경축대회/열병식/연회	평양/부수상	"	1.55
1960	경축대회/열병식/연회	평양/김일성	조선인민의 민족적 명절	1.28
1961	경축대회 /연회	평양/부수상	"	
1962	"	"	8·15 해방	
1963	경축대회/열병식/연회	혜산/부수상	"	
1964	연회	없음	"	
1965	경축대회/열병식/연회	원산/부수상	"	
1966	없음	없음	"	

출처: 노동신문에 기초하여 작성.

<표 3>에서 보여주는 것처럼 8·15 명절 기념행사 수준은 ① 해방 후~1952년, ② 1953~1959년, ③ 1960~1966년으로 구분된다. 소련의 영향이 가장 강한 시기는 스탈린이 생존했을 때였다. 1952년까지 평양에서는 8·15 경축대회와 연회가 열렸으며 경축대회와 연회에서 김일성이 연설했다. 스탈린이 사망한 직후인 1953년 8월 15일부터는 정주년을 제외하고는 김일성이 아니라 부수상이 보고했다. 그리고 1950년부터 1959년까지는 ‘위대한 소베트군대에 의한 조선인민의 8·15 해방’ 표제 하에 행사보도를 했지만 1960년부터는 ‘조선인민의 민족적 명절 8·15’로 표제가 바뀌었다. 그리고 1961년부터 해마다 진행하던 경축열병식이 2회로 줄었고 지방에서 진행되었다. 1966년에는 국가적인 8·15 기념행사가 진행되지 않았으며 1967년 당의 유일사상체계수립을 시작하면서부터 8·15가 국가적 명절에서 제외되었다. 표에서 보여주는 바와 같이 여성명절 관련 사·논설 발표 빈도도 이와 비례하여 줄어들었다.

발표 빈도뿐 아니라 사·논설 내용도 소련과의 관계에 따라 변화되었다. 소련은 마르크스의 여성이론에 기초하여 여성담론, 여성정책을 전개했다. 1950년대 북한의 여성정책은 소련을 모방한 것이었으며 따라서 소련과 거의 일치했다.²⁵ 1960년대 초 소련의 영향에서 벗어나면서 여성담론과 여성정책에 점차 북한의 것이 첨

부되기 시작했다.

나. 1960년 중반 이후 여성담론 여성정책 결정자는 수령

1965~1994년 기간은 사·논설의 빈도수가 심하게 변하는데 주요 요인은 김일성과 김정일이다.

북한의 수령체제는 수령 1인에게 모든 권력이 집중된 독재체제다. 북한에서 여성정책 여성담론의 주체는 수령으로, 수령이 주도하며 수령체제의 유지 강화에 기여하는 역할을 한다. 이러한 정치체제로 인해 여성문제에서도 수령의 영향은 절대적이며 여성은 수령의 노선 집행자일 뿐이다.

위에서 논한 것처럼 소련의 영향에서 벗어난 다음 북한은 외면으로는 일관하게 여성의 혁명화·노동계급화 정책을 표방했다. 그러나 김일성 시기와 김정일 시기의 여성정책은 확연히 차이난다. 김일성 시기에는 여성문제가 중시되어 당과 맞먹는 권력으로까지 부상했지만, 김정일 시기에는 여성문제가 외면되고 여맹의 지위가 하락했다.

김일성 시기 여맹의 권력이 부상한 것은 김일성의 지지에 힘입은 것이다. 김일성은 부인인 김성애가 여맹위원장직을 맡으면서 여성문제에 대한 관심이 높아졌다. 김성애는 1965년 11월 민주여성동맹 부위원장, 1970년 위원장직을 맡았다. 김일성이 1965년부터 1973년까지 여맹관련 행사에 참가한 횟수는 여맹보다 상대적으로 더 중요한 사회단체인 직맹에 참가한 횟수보다 더 많다. 김일성이 여맹 관련 회의에 많이 참가한 시기는 김성애가 여맹부위원장으로 등장했을 때와 그가 여맹 위원장으로 활동한 시기다.

²⁵ 1955년에 발표한 문헌에서 김일성은 “쏘련의 경험을 배우는데 형식만 따르는 경향이 많습니다. ‘쁘라우다’지에서 ‘우리 조국의 하루’라고 제목을 달면 우리 《로동신문》도 《우리 조국의 하루》라고 제목을 달니다. 그런것까지 따를 필요야 어디 있습니까. 의복입는것도 그렇습니다. 우리 조선여성들에게는 아주 훌륭한 조선의복이 있는데 무엇때문에 그것을 버리고 어울리지 않는 복장을 하고다녀야 하겠습니까. 그럴 필요가 없습니다. 나는 녀맹일군들에게 우리 여성들은 필수 있는대로 조선의복을 입도록 하자고 말하였습니다”라고 언급했다. 이와 같은 예로 볼 때 당시 북한의 여성 관련 사·논설의 논조도 소련과 비슷했을 것이라고 짐작할 수 있다. 김일성 “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여,” 『김일성 저작집』, 제9권 (조선로동당출판사, 1980), p. 477.

<표 4> 김일성이 참가한 회의 (1965~1973)

근로단체	김일성이 참가한 회의	횟수
여맹	<ul style="list-style-type: none"> • 조선민주여성동맹 제3차대회('65.9.1.~4. 중 1, 2일에 참가) • 조선민주여성동맹 창립 20주년 기념보고대회('65.11.17.) • 조선민주여성동맹창립 25돌 기념보고회('70.11.17.) • 국제부녀절 기념 60돌 기념보고회('70.3.8.) • 조선민주여성동맹 제4차대회('71.10.5.~10.) • 남녀평등권법령 발표 25돌 기념보고회('71.7.30.) 	6
직맹	<ul style="list-style-type: none"> • 조선직업총동맹 제 4차대회('68.12.16.~19.) • 조선직업총동맹 창립 25돌 기념보고회('70.11.30.) • 조선직업총동맹 제 5차대회('71.12.10.~15.) 	3
사로청	<ul style="list-style-type: none"> • 소년단창립 20주년 기념 전국 연합단체 대회('66.6.5.) • 사회주의노동청년동맹 제 6차대회('71.6.21.~28.) • 사회주의노동청년동맹 창립 25돌기념 보고회('71.2.5.) 	3

출처: 『조선중앙년감』, 1966~1973 (평양: 조선중앙통신사).

그러나 김정일이 올라서면서 여성문제에 대한 논의가 급속히 감소했다. 김정일은 1974년 6월 평양시 당 전원회의 이후 김성애와 이복동생들을 걸가지로 규정하고 권력에서 철저히 배제하였다. 1970년대 후반~1990년대 전반기 여성명절 사·논설 발표 수가 급감하고 사·논설 내용에 여맹조직이 전혀 언급되지 않은 것은 김정일이 여맹을 얼마나 외면하고 경계했는가 하는 것을 잘 보여준다. 당시 여맹 중앙위원회는 김성애로 인해 집중 검열을 받았고 여맹에 관련되었던 사람들은 모두 직위 해제, 출당 조치 이후 지방으로 추방을 당했다. 김정일은 후계자로서 공식적으로 데뷔한 당 제6차대회 이후 여맹을 축소했다. 여맹 5차 대회(1983년 6월)에서 여맹의 규약이 개정되었다. 그리고 종전 18~55세의 모든 여성이 가입하던 여맹이 가두 여성과 편의봉사부문 여성만 망라되게 되었다.²⁶ 300만 맹원이 120만으로 격감하고 여맹의 위상은 급속히 하락했다. 그러나 김일성이 생존해있었기 때문에 김성애를 완전히 제거할 수 없었다. 김성애는 1970년대 후반기부터는 여맹 사업에 크게 관여하지 않았고 특히 1980년 이후에는 전혀 관여하지 않았으나, 김일성 사망 전까지 명목상 여맹위원장직을 유지하고 있었고 주요 행사에 참가했다. 김정일은 여맹을 제한하고 배제했으며 이에 따라 여맹의 위상은 하락하고 여성 관련 사업이 축소되었다.

²⁶ 필자가 북한에 있을 때 목격한 것임.

수령체제는 봉건적 왕권체제와 유사성을 가지므로 가부장적이다. 수령은 정치체제의 최고 지도자일 뿐 아니라 남성의 대표자이다. 수령의 여성관은 그의 개인적 성장 과정과 사회적 실천과정에 형성된 지극히 개인적이지만 수령이라는 지위로 해서 공적인 것으로 정당화되고 정책으로 확대된다.

김일성은 개인적인 성장 과정에 마르크스 레닌주의와 소련의 영향을 많이 받았다. 김일성은 여성이 직장에 나오지 않고 집에만 있으면 낙후해진다는 생각 정도는 갖고 있었다. 김일성은 초 시기 소련의 영향에서 벗어나면서 마르크스 레닌주의로부터 후퇴하기는 했지만, 소련의 영향과 개인적 경험에 기초하여 여성문제에 일정한 관심을 돌렸다. 여성문제에 대한 김일성의 관심은 부인인 김성애가 여맹에 관여하면서 더 높아졌다.

사·논설 내용이 보여주는 것처럼 북한에서 현실에서 여성에게 도움이 되는 정책은 김일성 시기에 나왔다. 김일성은 소련을 모방한 것이기는 했지만 해방 직후 남녀평등권법령 발표, 1950년대부터 1960년대 중반까지 여성들의 사회 진출을 위해 모성과 아동을 보호하기 위한 법적 물리적 대책을 수립, 1970년대 전반기 여성들의 가정일의 부담 대책으로 3대기술혁명 과업 제시 등 정책을 내놓고 그 집행을 요구했다.

그러나 김정일이 등장하면서 북한의 여성정책은 후퇴했다. 물론 1970년 후반기와 1980년대에도 여성들의 사회 진출을 요구했고 탁아유치원을 계속 운영했지만, 이는 이전 정책의 지속일 뿐이고 체제수호에 여성을 동원하는 것이 가장 중요한 정책적 과업으로 나섰다.

권력투쟁이 끝난 이후 김정일은 1995년 3월 8일 당중앙위원회 간부들 앞에서 연설에서 3·8절을 맞으며 신문과 텔레비전에서 여성문제를 별로 취급하지 않은 간부들을 편협하며 감정이 없는 목적과 같다고 비난하면서 여성들을 존중하라고 요구했다. 그리고 여성을 혁명의 꽃, 나라의 꽃, 사회의 꽃으로 내세우고 노래도 만들게 했다.²⁷ 이에 따라 여성명절 관련 사실이 늘고 여성에 대한 관심이 증가했지만 어려운 사회경제적 난관극복에 여성들을 이용하고 여맹조직을 다시 부활시켜 여성을 통제하고 동원하고자 했을 뿐이다. 이는 나라 경제가 파산한 경제적 여건으로 인한 것이라 볼 수도 있지만, 김정일의 여성관도 적지 않게 관련되었을 것으로 추론된다. 김정일은 마르크스의 여성해방론의 영향을 김일성보다는 적게

²⁷ 김정일, “여성들은 혁명과 건설을 떠밀고나가는 힘 있는 역량이다,” 『김정일선집』, 14권 (조선로동당출판사, 2000) pp. 25~26.

받았을 것이다. 김정일은 특히 일찍이 사망한 어머니를 무척 그리워했다고 한다. 그러므로 그에게 있어서 여성은 어머니였고 가정에서의 여성을 중시했다. 이러한 개인적 환경에서 형성된 그의 여성관은 최은희에게 성혜림을 소개하며 했다는 말 “우리 집사람은 아무것도 모릅니다. 여편네란 그저 집에서 애나 키우고 살림이나 잘하면 되지요”에 드러난다. 그는 생전에 아내를 공개하지 않았고 사회활동에 참가시키지 않았다. 김정일은 여성의 사회적 역할을 중시하지 않았고 순종하는 여성을 요구했다.

1990년대 이후 북한에서 많은 법이 새로 제정되거나 개정되면서 1990년 가족법이 제정, 1993년 개정되었으며 2010년 여성권리보장법, 아동권리보장법이 제정되었다. 1990년대 이후 이전과 달리 많은 법이 개정 신설된 것은 사상교양에 기초한 조직적 통제로 북한 체제를 유지하는데 한계를 느꼈기 때문이다. 때문에 법에 의한 통제를 강화하고자 시도했다. 2010년 여성권리보장법과 아동권리보장법은 국제사회의 북한인권 압력에 대한 대응 수단으로 제정된 측면이 강하다. 실제적인 법조문을 보면 당시까지 북한 정부가 취해 온 조치를 일반화 했을 뿐 실질적인 도움으로 되는 문항은 크게 없다. 그것이 실제로 여성의 지위 상승에 도움으로 되는 법이라면 북한의 선전·선동정책의 원칙상 사·논설에서 강조하고 주민들에게 적극 선전했을 것이다. 그러나 북한의 여성 관련 사설에서 이에 대해 전혀 언급하지 않고 있다. 이는 여성 관련법이 북한 여성들에게 배려나 은덕으로 해석될 소지가 크게 없다는 것을 의미한다. 그러나 이러한 법이 만들어졌다는 것은 북한 당국이 여성문제를 외면할 수 없는 상황에 놓였으며 형식적인 대책이라도 취하는 모습을 보여주어야 했다는 것을 의미한다.

4. 북한의 여성담론, 여성정책 변화 전망

김정은이 등장하면서 부인인 이설주가 신문·방송에 공개되었다. 이설주의 서구적인 패션, 김정은과 손을 잡고 다정하게 다니는 모습 등은 오랫동안 지도자의 부인을 보지 못하던 북한 주민들에게 큰 충격을 주었다. 그리고 김정은은 권력무대에 등장한 직후 어머니대회를 개최하고 어머니날을 제정했으며 소년단대회에 참가하고 고아들을 돌보는 등 행보를 통해 여성과 아이들에 대한 서구적 관점을 가진 인물이라는 인상을 주었고 여성정책에서의 어떤 변화를 시도하지 않을까 하는 기대도 주었다.

그러나 북한 사설은 이와 다르게 말하고 있다. 김정일 등장 이후 사·논설에서

새롭게 보이는 문구는 가정에서의 여성의 역할을 강조하는 것이다. 사·논설에서는 2010년부터 가화만사성(家和萬事成)을 강조하면서 여성들에게 어머니, 아내, 며느리로서 역할을 다할 것을 반복적으로 강조하고 있다.

가정을 화목하게 하고 사회주의생활문화를 꽃피워나가는 것은 우리 여성들의 응당한 본분이다. 여성들은 어머니로서 안해로서 며느리로서 가정과 사회앞에 지닌 도덕적 의무와 책임을 다해 나가야 한다. 자녀들의 본보기 생활의 거울이 되고 훌륭한 교양자가 되며 가정살림살이를 알뜰하게 꾸려나감으로써 그 어느 가정에서나 《우리 집사람》, 《우리 며느리》의 노래가 울려나오게 하여야 한다.²⁸

노동신문 사설에서 새로운 단어나 문장의 인용은 지도자의 어록이거나 적어도 그가 인허한 단어인 경우에 가능하다. 따라서 이 문장은 김정은의 말일 가능성이 높다. 그리고 이는 그의 여성관을 집약하고 있다고 볼 수 있다. 여성관의 형성에 가정은 매우 중요한 역할을 한다. 김정은의 여성관은 그의 성장배경으로 보아 가정에서 어머니를 통해 형성되었을 가능성이 매우 높다. 김정은이 등장한 후 여성을 위한 첫 번째 조치가 어머니의 날 제정, 평양산원에 암연구소 건립이었다는 것도 이를 확인해준다. 김정은의 어머니는 사회생활을 한 여성이 아니라 집에서 남편을 내조하고 아이들을 돌본 여성이었다. 스위스 유학생생활경험 때문에 김정은이 여성문제에 대해 아버지나 할아버지보다 더 진보적인 태도를 취할 가능성은 지금까지는 별로 보이지 않는다. 그리고 북한의 정치 경제적 상황으로 볼 때에도 여성을 위해 어떤 새로운 정책을 펼칠 가능성은 크지 않다. 다만 북한의 시장화가 진척되면서 여성이 무시할 수 없는 세력이 된 만큼, 여성의 마음을 얻기 위한 정치적 쇼는 강화될 것으로 예견된다.

Ⅲ. 나오며

본 논문에서는 여성담론 여성정책의 변화를 노동신문의 여성 관련 사·논설 자료에 근거하여 고찰하였다. 그에 의하면 북한의 여성정책은 마르크스의 여성해방론에 근거하여 형성되었으며, 초기 소련의 영향을 많이 받았다. 그러나 북한의 여성담론, 여성정책은 소련의 영향에서 탈피하면서 점차 퇴보하였는데 이에 가장 큰

²⁸ 『로동신문』, 2012년 7월 30일 사설.

영향을 준 것은 수령이었다.

북한에서 고난의 행군과 더불어 여성의 역할이 증대되었으며 이에 대한 대안으로써 여성을 적극적으로 내세우고 있다. 그러나 북한의 공식적인 여성담론 여성정책은 지도자의 여성관의 한계를 극복할 수 없다. 북한 체제가 변화하여 여성이 자기 문제의 주체로 등장하지 않는 한 북한의 여성문제 해결에서 근본적인 변화는 없을 것으로 보인다.

이 논문은 북한의 당과 국가의 공식적인 여성담론을 논한 것으로 실제 북한여성들 속에 형성된 여성담론과 거리가 있다. 이에 대한 추가적인 연구가 필요하다.

■ 접수: 4월 26일 ■ 심사: 5월 12일 ■ 채택: 6월 8일

참고문헌

1. 단행본

- 김일성. “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여.” 『김일성 저작집』. 제9권. 조선로동당출판사, 1980.
- 김정일. “로동신문’ 기사를 당보의 특성에 맞게 잘 쓸데 대하여.” 『김정일선집』. 6권. 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “로동신문사 사업을 개선할데 대하여.” 『김정일선집』. 6권. 조선로동당출판사, 1995.
- _____. “여성들은 혁명과 건설을 떠밀고나가는 힘 있는 역량이다.” 『김정일선집』. 14권. 조선로동당출판사, 2000.
- 임순희. 『「조선여성」분석』. 서울: 통일연구원, 2003.

2. 논문

- 김병로 외. “북한의 여성교육과 여성상: 「교과서」와 「조선여성」에 나타난 여성상을 중심으로.” 『통일정책연구』. 제9권 2호, 2000. 12.
- 김석향. “‘남녀평등’과 ‘여성의 권리’에 대한 북한 당국의 공식담론 변화: 1950년 이전과 1979년 이후 조선여성기사를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제10권 제1호, 2005.
- 김석향·권혜진. “고난의 행군기 이후 북한 당국의 여성담론 분석.” 『통일정책연구』. 제18권 제2호, 2009. 12.
- 김선희. “조선여성’지에 나타난 북한여성의 성역할 연구.” 가톨릭대학교 사회복지대학원

사회복지학과 석사논문, 2005.02.

김인영. “북한 여성교육의 특성에 관한 연구: <교과서> 및 <조선여성>의 분석을 중심으로.” 학위논문 이화여자대학교 교육대학원 석사 논문, 1997.08.

문장순. “김정일 시대 여성인식: 1995년~2007년까지 『로동신문』 사설을 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제12권 제4호, 2007.12.

박영자. “북한의 근대 여성주체의 형성, 1945~47: 『김일성저작집』과 『조선여성』분석을 중심으로.” 『대동문화연구』. 제46집, 2004.06.

이미경. “이상적인 여성상을 통해서 본 북한의 여성정책: 『조선여성』의 내용분석을 중심으로.” 『중소연구』. 제28권 제2호, 2004.

이상경. “북한 여성 작가의 작품에 나타난 여성 정체성에 대한 연구.” 『여성문학연구』. 통권17호, 2007.06.

장하영·박경규. “‘로동신문’을 통해 본 북한의 여성: 국가 건설기부터 수령제 성립기까지를 중심으로.” 『언론과학연구』. 제5권 2호, 2005.08.

황은주. “북한 성인여성의 정치사회화에 관한 연구: ‘조선민주여성동맹’과 『조선여성』분석을 중심으로.” 한양대학교 대학원 석사 논문, 1994.08.

3. 기타자료

『로동신문』. 1950~2014.

Examining Changes in Discourse and Policy for North Korean Woman in the Rodong Sinmun

In-Ae Hyun

The Rodong Sinmun's editorial is an effective material to explore the North Korean leadership's official female discourse and women policy at any given moment. According to analyses of the 'Rodong Sinmun's editorial on International Women's Day from 1950 until present day, the North Korean government's discourse on women was initially one orientated towards women stepping out of the confinement of the home and working in the social sphere society. But the direction has gradually changed to one emphasizing the traditional model woman. The authorities' policies for women originally ensured national conditions enabling the entry of women in public affairs and the promulgation of gender equality; they developed the expansion of the service sector and even the production of home appliances to liberate women from the burden of household work. But since the mid-1970s, while some of these policies were maintained, others were drawn back. The primary cause for a retreat in North Korea's women policy was a political one; since the 1950s to the first half of the 1960s, North Korea was under the political influence of the Soviet Union, but after the establishment of the North Korean leadership system, the leader's standpoint towards women was subsequently translated into state policy.

Key Words: North Korea, North Korean Women, Women Policy, Female Discourse, Rodong Sinmun

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스포츠올림픽 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

■ 통일정세분석 ■

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	전병곤 외
2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중 외
2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06 한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07 한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석 북한연구센터 신년사	분석팀
2015-02 최근 2년 간 마·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원

연구보고서

2013년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2013-01 남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02 한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04 EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05 오바마-시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06 북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08 새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09 북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10 북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11 북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원

2013 유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013 중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병근 외	9,000원

2013 통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원

2013 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
--	-------	---------

2013 통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원

2013 The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
---	-------	---------

2013 한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
---	-------	---------

2013 진환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
--	-------	---------

2013 China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
--	------------------------	---------

2013 중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원
--	------------	---------

■ 정책연구시리즈 ■

2013-01 북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외	
2013-02 박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외	
2013-03 박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외	
2013-04 유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외	
2013-05 Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외	
2013-06 서독의 대동독 인권정책	안지호 외	

2013-07	2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10	국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11	2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14	유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외

■ 협동연구총서 ■

2013-26-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구 (총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02	한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03	한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

■ Study Series ■

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.

2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01	북-중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02	북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03	북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04	신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05	‘행복한 통일’로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06	탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07	한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08	법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09	신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10	대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11	북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12	중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원

2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일예측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원

2014 Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014 Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014 한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014 2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014 신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014 Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01 농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01 Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02 The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03 The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04 Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

연례정세보고서

2012 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원
2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원

논 총

통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원

학술회의총서

2013-01 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원
2013-02 한반도신뢰프로세스 추진전략	19,000원

기 타

2014 북핵일지 1955~2014

2014 통일환경 및 남북한관계 전망: 2014~2015

조민, 김진하
통일연구원

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (137-756) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)2023-2037, FAX: (02)2023-8299
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

【글을 주실 분께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재 학술지입니다. 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. 보내실 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사 후 게재여부를 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 연락처(홈페이지 개요서 양식 참고)와 함께 <http://kinu.jams.or.kr> 회원가입 후, 원고를 제출해주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 교료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고 보내실 곳>

(우137-756)

서울시 서초구 반포대로 217

통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 2023-8209(간사)

(02) 2023-8000(대표)

Fax: (02) 2023-8298

E-mail: kinups@kinu.or.kr

Homepage: <http://www.kinu.or.kr>

<http://kinu.jams.or.kr>

※ 통일정책연구 홈페이지(<http://kinu.jams.or.kr>) 가입완료 후 제출가능하오니 제출 시 사전 회원가입해 주시기 바랍니다.

【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 하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), 2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

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:

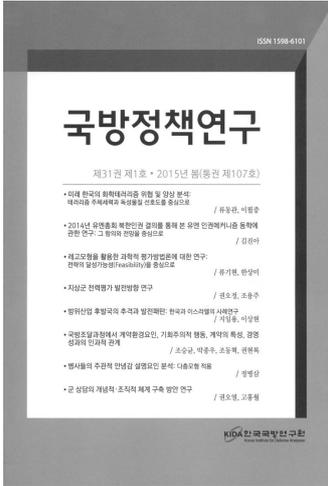
위의 인터넷 자료

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』



제31권 제1호 · 2015년

봄(통권 제107호)

- 미래 한국의 화학테러리즘 위협 및 양상 분석: 테러리즘 주체 세력과 독성물질 선호도를 중심으로 / 류동관, 이필중
- 2014년 유엔총회 북한인권 결의를 통해 본 유엔 인권메커니즘 동학에 관한 연구: 그 함의와 전망을 중심으로 / 김진아
- 레고모형을 활용한 과학적 평가방법론에 대한 연구: 전략의 달성가능성(Feasibility)을 중심으로 / 류기현, 한상미
- 지상군 전력평가 발전방향 연구 / 권오정, 조용주
- 방위산업 후발국의 추격과 발전패턴: 한국과 이스라엘의 사례 연구 / 지일용, 이상현
- 국방조달과정에서 계약환경요인, 기회주의적 행동, 계약의 특성, 경영성과의 인과적 관계 / 조승균, 박중우, 조동혁, 권현복
- 병사들의 주관적 안녕감 설명요인 분석: 다층모형 적용 / 정병삼
- 군 상담의 개념적·조직적 체계 구축 방안 연구 / 권오열, 고흥월

■ 투고를 환영합니다 ■

『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 한국연구재단의 국내학술지평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.

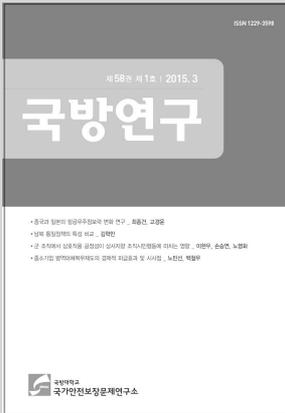
B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

※ 원고 보내실 곳: 한국국방연구원 KIDA Press 『국방정책연구』 담당

주소: 서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호: 130-650)

E-mail: jdps@kida.re.kr 전화: 02)961-1291 팩스: 02)961-1171

국 방 연 구



『국방연구』는 국방대학교 안보문제연구소에서 연4회 발간하는 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.

□ 제58권 제1호, 2015년 □

- 중국과 일본의 항공우주정보력 변화 연구 / 최종건, 고경윤
- 남북 통일정책의 특성 비교 / 김학민
- 군 조직에서 상호작용 공정성이 상사지향 조직시민행동에 미치는 영향 / 이현우, 손승연, 노명화
- 중소기업 병역대체복무제도의 경제적 파급효과 및 시사점 / 노민선, 백철우

『국방연구』 원고모집 안내

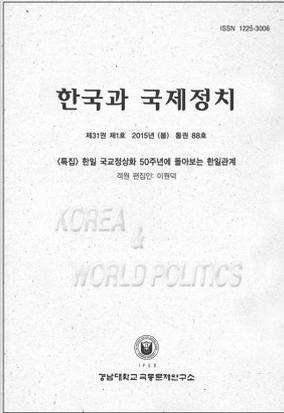
보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다. 보내신 글은 돌려 드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

원고분량: 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)
홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr/rinsa> 국방연구 원고모집 공고

보내실곳: 국방대학교 안보문제연구소 온라인논문투고시스템
(<https://rinsa.jams.or.kr>)으로 제출

전화: (02) 300-4213 / 팩스: (02) 300-4217 / E-mail: rinsakj@kndu.ac.kr

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 경남대 극동문제연구소의 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 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 “**한반도와 동북아 평화번영을 위해**” 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

▣ 제31권 제1호, 2015년(봄) 통권 88호 ▣

<특집> 한일 국교정상화 50주년에 돌아보는 한일관계

객원 편집인: 이원덕(국민대)

- 한일 외교협력의 전개와 50년의 평가 / 기미야 다다시(木宮正史, 일본 도쿄대학 대학원 종합문화연구과)
- 데탕트기 북중관계의 변화와 북일관계의 전개 ‘두 개의 조선’ 정책과 한일기본조약에 대한 시사 / 박정진(일본 쓰다주쿠대학 국제관계학과)
- 전후 한일 정책커뮤니티의 생성과 변화 / 최희식(국민대 국제학부)
- 한일 외교·통상정책 50년 대립과 협력의 프로세스 및 메커니즘 / 김영근(고려대 일본연구센터)
- 한일 문화교류와 ‘반일’ 논리의 변화 ‘왜색문화’ 비판 언설의 궤적 / 이지원(한림대 일본학과)
- 한일 지방자치단체 협력의 전개: 자매도시 결연전략 / 오니시 유타카(大西裕, 일본 고베대학 법학연구과)

『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 (원고 수시접수, 투고순으로 게재 결정)
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (110-230) 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0702 (김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국연구재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

■ 제21권 2호 2015년 겨울호 (통권 제72호) ■



【논문】

- 한반도 확장억제의 재조명: 핵우산의 한계와 재래식 억제의 모색 / 김정섭
- 한국과 일본의 타도미사일 방어(RMD) 추진 비교 / 박휘락
- 남북 군사회담의 제약요인과 가능조건 / 정성임
- 현실사회주의 체제전이론의 모색: 분절성과 동시성 / 이규영
- 중국 군체성 사건의 새로운 변화와 특징: 분절적 저항행위에서 사회운동의 맹아적 형태로 / 이정남

『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 active exchanges of ideas and information among scholars and experts at home and abroad, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification of the Korean peninsula, as well as issues on international relations.

Registered with the National Research Foundation of Korea (NRF)-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 should be used as a standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliography quoted throughout the footnotes. The length required for articles should be 6,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are April 15 for the summer issue and October 15 for the winter issue respectively.

Vol. 23, No. 2 (2014)

Feature Theme:

The Changing Political Topology in Northeast Asia and the Korean Peninsula

China's Aspirations and the Clash of Nationalisms in East Asia:
A Neoclassical Realist Examination

Randall L. Schweller

From Hegemony to the Balance of Power:
The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia

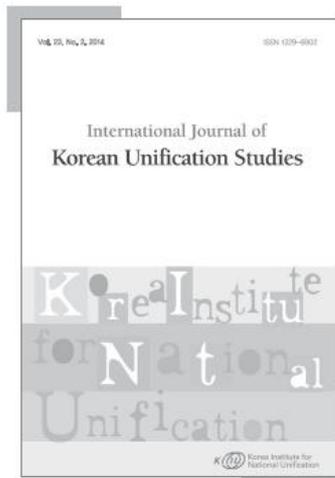
G. John Ikenberry

Domestic Drivers of Northeast Asian Relations

T. J. Pempel

Dilemma of South Korea's Trust Diplomacy
and Unification Policy

Seong-ho Sheen



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) 901-2656 (Fax) (82-2) 901-2546

(E-Mail) kinujournal@kinu.or.kr (Webpage) <http://www.kinu.or.kr/eng>



통일정책연구 제24권 1호 2015

통일연구원 www.kinu.or.kr