

# 통일과 평화

Journal of Peace and Unification Studies Vol.3, No.1, 2011

3집 1호 · 2011



서울대학교  
통일평화연구원  
Institute for Peace and Unification Studies  
Seoul National University

## 차 례

### 특집

- 기미야 다다시 | 일본의 평화연구와 한반도  
: 평화연구와 한반도 연구의 접점 모색 ..... 3
- 이동기 | 평화와 인권  
: 서독 정부의 대동독 인권정책과 대북 인권정책을 위한 함의 .... 27
- 김동명 | 한반도 평화체제 구상 ..... 73

### 연구논문

- 박명규 · 이상신 | 현상과 이미지 : 북한 이미지의 측정과 분석 ..... 129
- 강호제 | 선군정치와 과학기술중시 정책 : 경제발전 전략의 핵심 ..... 174
- 김치욱 | 남북관계와 코리아 디스카운트(Korea Discount) 상관성 분석  
: 외국인 증권거래형태를 중심으로 ..... 219
- 강동완 | 남북한 통합 대비 북한개발지원 추진방안  
: '개발협력 관점에서의 식량지원'을 중심으로 ..... 253
- 전미영 | 사회변혁기 북한지식인의 역할과 정치의식  
: 북한 학술지 분석을 중심으로(1998~2008) ..... 301
- 장경호 | 남북 농업의 상호보완성 증대를 위한 농업협력의 발전단계와  
협력과제 ..... 345
- 최영진 | Human Right Infringement on North Korean Refugees, Migration  
Networks and Policy Implications in Asia ..... 385

### 서평

- 홍민 | 전환사회 엘리트 변동의 위상학 : 불순한 동맹과 도덕적 자본 ... 430

## 일본의 평화연구와 한반도\*

평화연구와 한반도 연구의 접점 모색

기미야 다다시(도쿄대학교 대학원 정보학환 교수)

### 국문요약

일본의 평화연구는 한편으로 한반도라는 일본의 평화에 직접적 관련이 있는 대상에 그다지 깊은 관심을 기울이지 못했으며, 다른 한편으로 일본의 한반도 연구는 평화라는 가치에 관해 그다지 깊은 관심을 기울이지 못했다. 이 글은 일본의 평화연구와 한반도 연구와의 괴리 현상을 일본의 침략전쟁이라는 가해자로서의 경험과 히로시마와 나가사키에서의 원폭투하 체험을 비롯해 전쟁 피해자로서의 경험이라는 역사적 조건과 일본이 놓여 있었던 냉전체제로 인한 제약에 따른 일본 사회의 좌우대립 등으로 설명하고자 한다. 일본의 평화연구는 좌우대립으로부터 ‘중립’을 지키려고 한반도를 외면해 왔으며 또한 한반도 연구는 평화연구가 설정했던 평화가 한반도의 현실과 너무나 동떨어지고 있다고 생각하여 서로 외면해 왔던 것이다. 그래서 이 글은 평화연구와 한반도 연구와의 괴리를 극복하기 위해 평화연구에 입각한 한반도 연구의 가능성을 모색한다. 또 이 글은 평화를 저해하는 근본적 원인을 제거할 수 있는 방법에 대한 모색과 함께 수단으로서의 평화라는 가치도 중요시해야 한다는 평화연구의 입장에 입각하여 핵 비확산 체제가 안고 있는 불평등 문제를 어떻게 극복할 수 있는가를 고찰한다. 구체적으로 이 글은 핵 비확산 체제를 유지하면서 동시에 비핵보유국들의 안보를 고려하기 위해서는 핵보유국에 의한 핵 선제사용 금지를 진지하게 고려해야 한다고 제안한다. 또한 이 글은 북한체제 변

\* 이 글은 2011년 4월 29일 서울 프레스센터 19층 기자회견장에서 개최된 서울대학교 통일평화연구원 창립 5주년 기념 학술회의 및 평화인문학 연구단(HK) 출범 기념식 『통일을 바라보며 평화를 생각한다』 제1회의 “21세기 한반도와 통일 평화”에서 발표했던 내용을 바탕으로 보완 수정한 것이다.

혁을 우선해야 한다는 체제 변혁론을 비판하면서 북한으로 하여금 핵을 포기하게 만들기 위해 한일양국이 서로 협력하여 어떤 처방책을 제시할 수 있을까를 고찰한다. 구체적으로는 남북경협과 북일수교에 따른 북일경협을 결합시킴으로써 북한의 경제부흥을 극대화시킬 수 있는 청사진이 북한의 핵포기의 대상조건으로 제시될 수도 있다.

주제어: 평화연구, 한반도 연구, 북핵위기, 한일관계, 핵 비확산 체제, 북일수교

한반도를 둘러싼 문제들은 원래 일본의 평화연구가 적극적으로 다루어 왔던 문제이었음에도 불구하고 실제로는 그렇지 못했다. 한반도 문제는 일본사회에서는 인접국 문제이었기 때문에 사회적으로는 상대적으로 관심도가 높은 문제이었음에도 불구하고 학문적으로는 그만큼 관심을 기울이지 못했다. 사회적 관심과 학문적 관심 사이에 괴리가 왜 존재했는지 본고는 먼저 일본의 평화연구와 한반도 연구와의 사이에 존재했던 괴리에 관해 그 이유를 포함해 논의하고자 한다. 다음으로 지금이야말로 일본의 한반도 연구에는 평화연구에 따른 접근이 필요하다고 생각하기 때문에 평화연구적 시각에 입각한 한반도 연구의 가능성을 모색하고자 한다.

## I. 일본 평화연구에 있어서의 ‘한반도’

일본의 평화연구를 주도해 온 학회로서 일본평화학회(The Peace Studies Association of Japan)<sup>1)</sup>를 지적할 수 있다. 물론 일본평화학회가 일본의 평

---

1) 일본평화학회는 1973년에 설립되었으며 평화연구에 관해서는 일본에서는 유일한 학회조직이다. 일본평화학회에 관해서는 학회지 『平和研究(평화연구)』 또한 웹 사이트 <http://www.psjaj.org>를 참조하시오.

화연구를 대표할 수 있는지는 논의해야 한다는 것을 유보하면서도 일단 여기서는 일본평화학회를 중심으로 일본의 평화연구에 대해 고찰하고자 한다.<sup>2)</sup>

일본평화학회는 주로 일본의 비둘기파(평화주의적) 정치학자들을 중심으로 다른 학문 분야에 속하는 인문사회과학자들, 때때로는 자연과학자들도 포함함으로써 설립되었다. 그 후에는 주로 평화운동에 직접 참여하는 운동가들이나 연구자들도 가입함으로써 발전되었다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 그러한 점에서도 제도화된 다른 학회와는 달리 매우 유연한 제도를 가지면서도 특히 운동가들의 영향력이 상대적으로 크다고 볼 수 있다.<sup>4)</sup> 학자들과 운동가들과의 공존이 얼마나 잘 되어 왔는지는 평가하기 어려우나 일단 지금까지는 사실로서 공존해 왔으며 점차 평화운동 운동가들의 영향력이 증대해왔다고 봐야 할 것이다.

일본의 평화연구는 일본의 독자적 배경을 강하게 띠고 있었다. 무엇보다도 일본의 제2차 세계대전이라는 침략전쟁경험에 대한 반성에 입각했으며 그 결과 얻어내는 전쟁 포기를 명기한 헌법 9조를 중심으로 한 평

2) 필자는 일본평화학회 회원으로서 25년 이상 활동하면서도 사실은 평화연구자라는 명확한 자각이 없었다. 이것은 일본의 평화연구와 한반도 연구와의 괴리를 그대로 반영하기 때문이기도 하다. 따라서 한편으로는 필자가 일본의 평화연구에 관해 논의한다는 것은 어색하다는 느낌이 있으나 다른 한편으로는 우리 은사이신 사카모토 요시카즈(Sakamoto, Yoshikazu) 도쿄대학교 법학부 명예교수는 국제평화학회(IPRA: International Peace Research Association) 사무국장을 하였던 만큼 일본의 평화연구를 이론적으로 주도하신 분이었으며 따라서 필자도 평화연구를 항상 의식해온 것도 부인할 수 없다.

3) 2007년 9월에 간행되었던 학회명보에 따르면 일반회원 951명인데 그중 20% 이상은 대학에 소속하지 않는 회원들이며 이것은 사회과학이나 인문과학에 관한 기타 학회와 비교해도 매우 독특한 구성이다. 日本平和学会, 『日本平和学会会員名簿 2007年9月5日』(東京: 日本平和学会, 2007)를 참고로 했다.

4) 예컨대 일본평화학회 회장으로서 좁은 의미에서의 학자뿐만 아니라 학자이면서도 운동을 했던 분들이나 순수한 운동가들도 선출되었다.

화헌법을 소중한 것으로 받아들이고 그것을 지키려고 했다. 또한 히로시마 나가사키에서의 원폭투하로 인한 유일한 피폭국이라는 입장에 입각해 핵무기에 대한 거부자세를 명확히 했다.<sup>5)</sup> 더구나 이론적으로는 미국을 중심으로 한 전략연구의 시각과는 달리 이것에 대한 반발로서 주로 북유럽의 평화연구의 이론적 영향을 크게 받았다. 따라서 가치중립적이라는 과학의 기본 이념과는 달리 평화라는 가치를 명확히 지향했으며<sup>6)</sup> 평화를 안정이라는 상태로서만 보는 것이 아니라 평화라는 가치를 ‘물리적 폭력’뿐만 아니라 사회적 불공정이라는 ‘구조적 폭력(structural violence)’이 없는 상태이며 평화를 실현시키기 위한 수단도 평화적이어야 한다고 입장을 중시한다. 또한 정부 정책에게 직접 공헌한다는 의미에서의 정책과학보다 정부 정책을 비판하려는 비판과학이라는 지향을 강하게 띠고 있었다.<sup>7)</sup>

그런데 이와 같은 일본의 평화연구의 특징은 왜 한반도에 대한 과학적

---

5) 일본평화학회의 설립취의서에는 다음과 같은 문언이 있다. “전쟁피해자로서의 체험을 버리지 않고 앞으로 일본이 다시는 전쟁가해자가 되어서는 안 된다는 가치에 입각한 객관적이고 과학적인 평화연구”를 지향한다는 것이다. 앞의 웹 사이트를 참조. 최종열람일 2011년 5월 4일.

6) 일본평화학회 설립취의서에는 “연구는 객관적이고 과학적이어야 하나 연구의 방향설정에 있어서는 결코 도덕적 중립성은 있을 수 없다”라는 표현이 있으며 또한 학회 규칙에는 “본 학회의 연구성과가 전쟁 목적을 위해 이용될 위험성이 있는 기관이나 단체에 소속되는 자는 원칙적으로 가입하지 못한다” 하는 항목이 있다. 이 항목에 해당되는 기관이 구체적으로 명시되지 않고 있으나 과거 문제가 되었던 사례로서는 방위대학교나 방위연구소와 같은 일본의 방위성이나 자위대와 관련이 있는 기관에 관한 것이다. 위의 웹 사이트를 참조. 최종열람일 2011년 5월 4일.

7) 일본평화학회 설립 취의서에는 “우리들은 연구성과가 현존제도에 의해 이용되는 것을 바란다. 그러나 한편 우리들은 결코 단순한 정책과학에 머무는 것에 동의하지 않는다. 현존제도에 의한 지식 악용에 대해서는 끊임없는 비판을 계속하는 소위 비판과학으로서도 발전시키겠다고 생각한다”라는 기본방향이 제시되고 있다. 위의 웹 사이트를 참조. 최종열람일 2011년 5월 4일.

관심을 그다지 나타내지 못했는가? 지금으로부터 돌이켜보면 한반도라는 일본의 평화에 직결된 지역에 대해 일본의 평화연구가 무관심이었다는 것은 이상하다고 볼 수밖에 없다. 특히 사회적 관심이 높았음에 반해 적어도 1980년대까지만 해도 학문적 관심이 별로 높지 않았다는 것을 어떻게 볼 수 있을까? 물론 일본의 사회과학 전체로 볼 때도 한반도에 대한 직접적 관심이 높지 않았다는 것을 고려하면 평화연구에 관해서도 똑같은 경향이 있다는 것을 별로 문제가 될 수 없다고도 볼 수 있을지 모른다. 다만 평화라는 문제를 진지하게 고려해야 되는 평화연구가 한반도에 대한 관심이 덜 높았다는 것은 문제였다고 봐야 할 것이다.<sup>8)</sup> 어떠한 이유가 있었는가?

무엇보다도 냉전체제에 대한 평화연구의 시각을 지적할 수 있다. 일본도 냉전체제 안으로 서방 진영으로 포섭되었으나 냉전체제로 인해 분단된 한반도와는 달리 냉전체제를 상대화할 시각이 어느 정도 허용되었다.

8) 예컨대 일본평화학회 학회지 『平和研究(평화연구)』에 실린 논문 중에 한국이나 한반도에만 초점을 맞추는 것은 매우 드물다. 먼저 지금까지 제35호까지 나왔으나 특집으로서 한반도나 동북아에 초점을 맞추는 것은 한 권도 없다. 또한 학회지에 실린 논문에 관해서도 한국이나 한반도에 초점을 맞추는 것은 단 4개밖에 없다. 1979년 제4호에 실린 和田春樹, “〈討論〉韓国におけるキリスト者の平和運動,” 『平和研究』 第4号 (1979); 1980년 제5호에 실린 前田寿, “アジアにみる平和地域の可能性—朝鮮半島の場合,” 『平和研究』 第5号 (1980); 1991년 제16호에 실린 朴一, “ポスト冷戦と東アジアの和平・民主化—朝鮮半島情勢を中心に—,” 『平和研究』, 16号 (1991); 2009년 제34호에 실린 鄭敬娥, “韓国における外国人政策の展開と多文化社会の模索,” 『平和研究』, 16号 (1991)이다. 또한 2010년 제35호에는 “핵 없는 세계에 향하여”라는 특집이었음에도 일본으로서 대단히 심각한 문제로서의 한반도 핵 위기에 관한 논문은 하나도 없었다. 그런데 일본의 평화연구에서 한반도에 관한 관심이 전혀 없었던 것은 아니다. 과거 평화연구의 시각에 따른 한반도 연구로서는 다음과 같은 연구가 1970년대 당시로서는 탁월한 것으로 제시할 수 있다. Yoshikazu Sakamoto, *Korea as a World Order Issue* (New York: World Order Models Project Occasional Paper No.3, 1978).

한편으로는 일본에 있어서의 ‘보수’ 대 ‘혁신’이라는 정치적 균열은 한반도에 대해서도 ‘친 한국’ 또는 ‘친 북한’이라는 이자택일을 일본의 정치세력들에게 강요하게 만들었다. 그런데 평화연구는 냉전체제하 어느 한쪽 진영을 지지하느냐 하는 선택 그 자체를 회피해야 한다는 소위 ‘중립’ 지향이 애초부터 강했다. 따라서 ‘중립’을 지향하려는 평화연구로서는 한반도라는 ‘중립’을 지키기 어려운 대상을 선택하는 것을 기피하려고 했기 때문이 아닌가 싶다. 다시 말하면 어느 특정한 정치세력과 밀접한 관계를 맺는 것을 회피하려고 했기 때문에 그러한 정치적 입장을 반영함으로써 한반도를 연구대상으로서 제외시키려고 했다고 생각한다.

그렇다면 일본의 평화연구는 한반도의 남북분단체제에 대해 완전히 ‘중립’을 지켰다고 볼 수 있었을까? 결론적으로 말하면 그렇지 않았다고 봐야 할 것이다.

첫째로, 사회주의 이념에 대한 친근감을 지적할 수 있다. 평화연구가 사회주의적 이념을 완전히 공유하고 있었다고 볼 수 없으나 상대적으로는 사회주의 사상, 운동, 체제에 대해 더 친근감을 가지고 있었다는 것을 부인할 수 없다. 일본의 평화연구에 대해서는 상대적으로 우파보다 좌파의 영향력이 강했으며 따라서 한국, 특히 동시대적으로 박정희 정부에 대한 거부감이 매우 강했다. 그런데 그럴 경우도 한국의 현 체제에 대해 매우 비판적이었으나 북한 현 체제에 대해서는 지지하지 않았으나 적어도 ‘침묵’했다고 볼 수 있다. 이것은 한국에 대한 비판적 자세와는 대조적이었다.

둘째로, 평화연구가 정부 정책을 보완하는 기능을 담당하기보다 정부 정책을 비판적으로 보려는 비판과학으로서의 성격을 띠고 있었기 때문에 한국만을 지지하려는 보수 정부와는 달리 한국에 대한 비판적 자세를 취해야 했다고 볼 수 있다.

마지막으로, 남북한의 정체체제의 폐쇄도의 차이로 기안하는 정보량

의 차이를 지적할 수 있다. 한국에 관해서는 TK생(나중에 지명관 씨라고 밝혀졌으나)의 “한국으로부터의 통신”<sup>9)</sup>이 대표적인 것인 만큼 유신체제 하의 인권탄압 실상이 생생하게 알려졌는 데 반해 북한의 실상은 그다지 알려주지 못했다. 따라서 반공 독재체제인 한국보다는 적어도 표면적으로는 사회주의를 표방했던 북한에 대해 친근감을 가질 수밖에 없었다.<sup>10)</sup> 이것은 ‘중립’을 지향하면서도 상대적으로 한국보다 북한에 대해 관대했다는 이유라고 볼 수 있다.

이와 같이 일본의 평화연구를 담당하는 소위 ‘진보적’ 지식인들이 남북한에 대해 ‘중립’을 지키려고 했음에도 불구하고 실제로는 북한에 대해 더 친근감을 가지는 ‘편견’을 가짐에 따라 현실을 보는 눈도 ‘호리다’는 것은 인정할 수밖에 없었을 것이다. 다만 한국으로부터 보면 이와 같은 지식인들이야말로 일본의 과거 식민지 지배 책임이나 전쟁 책임에 대해 더 철저한 반성을 해야 한다고 주장하고 있었다. 물론 이러한 주장 자체가 어떠한 의미에서 또 다른 ‘우월감’의 반영이었다고 비판받을 여지가 있었으나<sup>11)</sup> 하여간 이와 같은 일본의 ‘진보적’ 지식인들과 한국 사이가

9) 일본의 이와나미 서점에서 나온 종합잡지 『世界(세카이)』에서 1972년부터 1988년까지 연재되었던 TK생라는 필명에 의한 “韓国からの通信”을 가리킨다. 이것은 나중에 당시 일본에 체재했던 지명관 도쿄여자대학교 교수(전 잡지 “사상계” 편집 주간)가 썼던 것으로 밝혀졌다.

10) 일본의 평화연구를 대표하는 지식인들이 1970년대 북한을 방문해 북한을 호의적으로 관찰하는 글을 썼다. 다음의 문헌을 참조하시오. 西川潤, “北朝鮮の經濟發展1~4,” 『世界』, 1976年 2月号, 3月号, 4月号, 6月号; 関寛治, “見てきた北朝鮮の現実 上 教育立国をはかる發展途上国,” 『エコノミスト』 第58卷 32号 (1980年 8月 5日), pp. 50~55; “見てきた北朝鮮の現実 下 非同盟再建のニューリーダー,” 『エコノミスト』 第58卷 33号 (1980年 8月 19日), pp. 58~63; 西川潤(니시카와 준) 와세다 대학교 교수(당시), 関寛治(세키 히로하루) 도쿄대학교 교수(당시), 두 분은 각각 경제학자, 국제정치학자인데 일본평화학회 회장을 역임했다.

11) 이와 같은 시각에 입각해 잡지 세카이의 한반도 인식을 비판적으로 보려는 연

물리적으로 단절되어 있었다는 것은 한일관계에 있어서 어떠한 의미에서 비극적이었다고 볼 수 있다.

## II. 일본의 한반도 연구에 있어서의 ‘평화’

한국전쟁, 한일수교협상, 재일한국인 귀환 등 일본사회에 있어서 한반도에 대한 관심은 그다지 낮은 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 한반도에 대한 과학적 이해 특히 한반도는 내재적으로 이해하려는 것은 그다지 활발하게 진행되었다고 볼 수 없다. 이것은 일본의 한반도 연구가 냉전체제로 인해 크게 제약받아왔기 때문이다. 이것은 일본뿐만 아니라 냉전체제하에서 냉전체제를 어떻게 연구대상으로서 삼느냐 하는 매우 어려운 과제에 직면하기 때문에 냉전의 기원이나 책임을 둘러싼 논쟁에 관해서도 정통주의(orthodoxy) 대 수정주의(revisionism)의 대립에서 나타나는 바와 같이 매우 분열적이었다고 볼 수 있다.

한편으로는 일본의 보수적 국제정치학에 따르면 북한이 공격적이고 침략적인 만큼 일본의 실질적 동맹국으로서의 한국을 일본이 어떻게 지원하느냐가 중요한 과제로 설정되어 왔다. 그래서 단단한 군사력을 갖추는 것과 동시에 미일동맹관계를 공고화함으로써 북한의 공격성을 봉쇄하는 것이 가장 중요하다고 봤다.<sup>12)</sup> 다른 한편으로는 한반도 냉전에 관해서 북한이 더 정통성을 지니고 있으며 상대적으로 방어적인 만큼 오히려 공

구로서 한상일, 『지식인의 오만과 편견 세카이와 한반도』(서울: 기피랑, 2008)을 참조.

12) 일본의 국제정치학자들 중에서 이와 같은 보수적 이념에 입각해 활발하게 한국연구에 몰두했던 연구자로서는 대표적인 것은 가미야호지(神谷不二) 씨를 지적할 수 있다. 神谷不二, 『現代國際政治の視角』(東京: 有斐閣, 1966)을 참조.

격적인 것은 한국 또한 한국을 뒷받침하는 미국이라는 인식에 입각해 한국만 지원하는 일본 정부의 정책에 비판적인 견해도 있었다.<sup>13)</sup> 이와 같이 좌우 대립이 한반도를 보는 시각을 제약하고 있었다. 그래서 좌우 어느 쪽 입장에서든 현상유지인 분단체제의 지속은 ‘평화’가 아니다. 따라서 어느 한쪽이 다른 한쪽을 흡수함으로써 통일을 이루어야 비로소 ‘평화’를 실현시킬 수 있다고 하는 입장이었다. 그런데 이와 같은 ‘평화’는 평화연구가 전제로 삼았던 평화와는 다르다. 이와 같이 평화연구가 제시하려고 했던 ‘평화’와 한반도의 실제의 평화 사이에는 엄청난 괴리가 존재하고 있었다고 인정해야 할 것이다. 적어도 1965년 한일수교까지는 이와 같이 냉전체제로 인해 제약받는 한반도 인식은 일본의 사회과학을 크게 제약해 왔다. 한반도에 있어서의 분단체제하에서 어느 한쪽을 지지하느냐가 연구자의 정치적 이념을 시험하기 위한 것이었다. 다시 말하면 한반도를 보는 시각에 관해서는 ‘중립’은 허용되지 못했다.

그런데 1970년대에 들어 이와 같은 이자택일적 한반도 인식을 상대화시키려는 새로운 시각이 나타났다. 이것은 남북한을 이념에 따라 편들기를 하는 것은 아니라 인권이라는 보편적 가치관에 따라 보려는 시각이다.<sup>14)</sup> 따라서 지금까지 남북한 체제 중 어느 쪽을 지지하느냐 하는 것은 아니라 한국에서의 민주화운동과 연대하려는 입장을 제시했다.<sup>15)</sup> 그런데 이들은 북한의 인권에 대해 그다지 비판적이지 못했다는 결함이 있었다.

13) 이와 같은 시각에 입각한 전문적 연구자들은 주로는 역사학자, 특히 조선사 전공 역사학자들이 많았다. 대표적인 연구자로서는 가지무라 히데키(梶村秀樹) 씨를 지적할 수 있다. 梶村秀樹 씨의 저작에 관해서는 다음의 문헌을 참조. 梶村秀樹著作集刊行委員会編集委員会 編, 『梶村秀樹著作集 全6卷』(東京: 明石書店, 1992~1993).

14) 대표적 연구자로서는 와다 하루키 씨를 지적할 수 있다. 남북한을 가능한 한 공평하게 보려는 시각에 관해서는 和田春樹, 『北の友へ南の友へ: 朝鮮半島の現状と日本人の課題』(東京: 御茶の水書房, 1987)을 참조.

15) 青地震 和田春樹 編, 『日韓連帯の思想と行動』(東京: 現代評論社, 1977)을 참조.

왜 이들은 북한에서의 인권에 대해 ‘침묵’을 지켰을까? 이것도 그 이전 시기와 마찬가지로 냉전으로 인한 제약을 면치 못했다고 비판받을 수 있다.

그런데 1980년대 들어 한국사회가 경제발전을 지속시키고 나아가 정치적 민주화를 이룩함으로써 남북한 체제의 실적이 큰 괴리가 현재화됨에 따라 남북한을 등거리로 보려는 의미도 달라졌다. 남북한 어느 쪽 체제가 더 나은 체제인가 하는 것 자체가 문제로서 성립될 수 없게 되었다. 당연히 남한의 시장 민주주의 체제가 우월한 체제라는 인식이 공유되었기 때문이다. 이와 같이 남북한 체제 경쟁에 관해서는 결판났기 때문에 한반도 냉전체제도 시간이 지남에 따라 한국이 더 우월한 체제를 가지고 북한을 흡수통일하지 않을까. 따라서 문제는 그 시간을 어떻게 관리하느냐 하는 문제뿐이라는 비교적 낙관적 시각이 한때는 지배적이었다. 물론 이와 같은 통일이 평화라는 가치를 실현시킬 수 있을 것인지 확실하지 않을 것이었으나 원래 한반도 연구 자체는 평화연구와는 그다지 친밀한 관계를 가지고 있지 않았기 때문에 그러한 문제는 생각 밖의 일이었다. 평화연구도 한반도의 미래에 대해서는 어쩔 수 없이 시장민주주의라는 체제규범에 따른 한국 주도의 통일이 이루어질 것이라는 추세를 추인할 수밖에 없었으며 한반도의 통일과 평화에 관해 그다지 문제의식을 가지지 못했다고 볼 수 있다. 한국과 구 동주권 국가들, 그리고 구소련(1990년), 나아가 중국(1992년)과의 수교, 그리고 그때까지 한국이 주장했음에도 북한의 반대 때문에 이루어지지 못했던 남북한 유엔동시가입도 1991년 실현되었던 바와 같이 점차 한국의 외교적 우위는 돌이킬 수 없을 만큼 확고하게 자리 잡았다. 북한도 새 상황에 대응하려고 미국이나 일본과의 수교를 지향했었으나 잘 이루어지지 못했다.

이와 같은 상황하에서 북한의 핵 개발 의혹이 커짐에 따라 이와 같은 새로운 문제에 대해 어떻게 대응하느냐 하는 과제가 일본의 평화연구 또한 한반도 연구가 직면하게 되었다. 그런데 이것은 그때까지의 한반도

상황에 대한 낙관적 전망과는 괴리되는 상황이었기 때문에 지적 혼란을 가져올 수밖에 없었다.

### Ⅲ. 북핵 위기와 평화연구

일본에서의 평화연구자들로서 북핵 위기는 이론적으로 예상할 수 있었던 또한 예상했어야 했던 일이었다. 그럼에도 불구하고 실제로는 북핵 위기는 예상 밖의 일이었으며 따라서 지적 혼란을 야기할 수밖에 없었다. 평화연구로서는 항상 핵 비확산 체제가 안고 있는 불평등함을 잘 이해하고 있었다. 그래서 핵 비확산 체제가 이대로 가면 언젠가는 깨질 것이며 따라서 특히 개방도상국들에 의한 핵 개발 가능성도 배제할 수 없을 것이라는 전망도 있었다. 아프리카를 대표하는 평화연구자인 아리 마즈루이(Ali Mazrui)라는 학자가 핵 군축을 촉진시키기 위해 핵 군축에 대해 소극적인 핵 보유국들을 자극해야 하며 이것을 위해 개도국들도 핵무장을 해야 한다는 극약적 처방책을 제시했다.<sup>16)</sup> 그런데 이상하게도 그러한 상황이 일본에 가까운 데에서 일어날 것이라고는 생각조차 못했던 것이다. 왜 그런가?

첫째로, 일본의 평화연구가 전제로 삼고 있었던 핵 인식 때문이다. 일본의 평화연구가 가장 심각하게 염두에 두고 있었던 핵 위협은 일본이 핵 보유국인 미국의 동맹국인 만큼 미소 핵 전쟁에 휘말릴 것이었다. 또한 미소 핵 군비경쟁으로 인해 핵 전쟁의 위협이 커질 것을 걱정하고 있었다. 그러한 인식의 전제로서는 핵은 초강대국들이 소유하는 특권이라

<sup>16)</sup> Ali Mazrui의 견해에 관해서는 다음의 문헌을 참조하십시오. Ali A. Mazrui, *A World Federation of Cultures: An African Perspective* (New York: Free Press, 1976).

는 인식이 깔려 있었다.

둘째로, 북한의 의도에 관한 너무나 낙관적 평가를 지적할 수 있다. 일본의 평화연구의 주류는 적어도 1970년대까지만 해도 한반도 문제에 관해 상대적으로 북한에 대해 나이브하게 평가하고 있었다는 것은 전술한 바와 같다. 따라서 그러한 나이브한 평가의 연속선상에서 설마 북한이 핵 무장을 진지하게 노리고 있지 않을 것이라는 낙관적 기대가 깔려 있었다.

셋째로, 북한의 군사능력 또한 과학기술력을 과소평가하고 있었다는 점이다. 북한이 아무리 핵무기를 가지려고 해도 그럴 만한 과학기술을 독자적으로 개발하거나 무기로 사용하기 위해 필요한 미사일 기술도 독자적으로 개발하기가 어려울 것이라고 평가하고 있었기 때문이다. 핵보유국인 구소련이나 중국은 핵 우산을 북한에게 제공하기에는 신중했으면서도 북한 그 자체의 핵무장을 바라지 않았기 때문에 이와 같은 과학기술을 북한에게 제공하는 데에는 매우 신중했다. 따라서 북한으로서는 그러한 원자력이나 미사일에 관한 선진적 기술을 개발하려는 것은 여간 어려운 일이 아니었다.<sup>17)</sup>

그렇다면 일본의 한반도 연구는 북핵 위기를 얼마나 예측할 수 있었을까? 이것도 예측할 수 있었다고 자신 있게 말하기가 어려울 것이다. 필자는 일본의 평화연구와 한반도 연구와의 관계를 생각할 때 언제나 떠오른 경험이 있다. 지금 돌아가신 어느 저명한 평화연구자가 필자에게 하신 말씀이신데 “일본의 한반도 연구 특히 북한연구는 항상 현상 추진적이며 깊이가 없다” 하는 비판이다. 솔직히 말하면 그때 필자는 한편으로

17) 북한의 핵개발에 대한 구소련이나 중국의 역할에 관해서는 아직까지 잘 알려주지 않고 있다. 이 문제에 관해서는 다음의 문헌을 참조하시오. Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation* (New York: Macmillan, 1995).

는 그렇게 비판한다고 하면 자기가 그러한 연구를 함으로써 보여 주면 되지, 그러지 못하면서 왜 그러한 비판만 하느냐 하는 느낌을 받았다. 지역의 사정을 전혀 모르면서 또한 지역연구의 어려움을 모르면서 왜 그러한 비판만 내세우느냐 하는 불만이었다.

그런데 다른 한편으로는 귀를 기울여야 하는 충고로서 받아들여야 되지 않을까 하는 느낌도 받았다. 북한은 물론이고 한국에서도 학문의 자유가 제한되어 있었을 때 인접국인 만큼 상대적으로 관심도 높았으며 비교우위를 차지할 수 있었던 일본의 한반도 연구가 일본뿐만 아니라 한국에서도 주목받아 온 것은 사실이다. 그러나 한국정치가 민주화됨에 따라 한국연구뿐만 아니라 북한연구에 관해서도 일본의 한반도 연구가 차지할 수 있었던 비교우위가 없어짐에 따라 일본의 한반도 연구도 어느 의미에서 벽에 부딪치고 있다고 할 수 있다. 일본의 한반도 연구가 어디서 어떠한 비교우위를 차지할 수 있을까 하는 것은 심각하게 고민해야 할 문제라고 생각한다. 필자는 일본의 평화연구의 접근법이 한반도 연구에게 응용할 수 있다면 그러한 비교우위를 얼마만큼 유지할 수 있지 않을까 생각한다. 그래서 평화연구의 시각을 살리면서 지금 우리들이 직면하고 있는 북핵 위기에 어떻게 대응할 수 있느냐 고찰하고자 한다.

#### IV. 평화연구 시각에 입각해 북핵 위기에 어떻게 대응하느냐

평화연구의 시각이라고 해도 어느 특정한 문제에 대해 획기적 처방책을 제시할 수 있는 것은 아니다. 그러한 의미에서 평화연구의 힘을 과대 평가해서는 안 된다. 그러한 전제를 두면서도 평화연구의 힘을 살리면서

북핵 위기를 비롯해 한반도 문제를 극복하기 위해 도움을 줄 수 있는 점도 있다.

첫째로, 평화연구는 물론 당장 눈앞의 문제에 대해 대응해야 하나 그러한 대중 요법뿐만 아니라 근본적 지료를 시도하는 데에 장점이 있다고 봐야 할 것이다. 따라서 북핵 위기에 관해서도 북한의 핵 무장을 봉쇄해야 하며 그것을 위해 북한의 국가체제가 문제이며 그러한 체제만 없애자는 접근법은 결코 근본적 문제해결이 될 수 없다. 북핵은 빙산의 일각에 불과하며 북한이 아니더라도 또 하나의 ‘북한’이 나타나지 않을 것이라는 보장은 없다. 역시 문제는 핵 비확산 체제가 안고 있는 불평등함 특히 비핵보유국이 직면해야 할 안보불안을 고려해야 할 것이다. 따라서 일방적으로 핵무기를 가지려는 북한만 비판하는 것은 아니라 북한으로 하여금 핵으로 무장하게 만드는 근본적 원인을 제거해야 한다는 것이다. 그렇다고 해도 북한의 핵 보유는 결코 정당화시킬 수 없다. 모든 비핵보유국이 핵을 가지려고 하지 않기 때문이다. 한국도 일본도 핵 무장 능력을 가지고 있으면서도 그것을 억제해 왔다. 이것은 물론 미국의 핵의 우산으로 인해 보호받았기 때문이라는 측면도 없는 것은 아니었으나 그것보다 스스로 핵을 가지려고 하지 않겠다는 선택을 결단했기 때문이다.

그런데 북한의 핵 무장은 비핵화를 선택했던 한일양국으로서는 대단히 어려운 처지에 직면하게 만든다. 아무리 북한이 핵 문제는 남북관계나 북일관계의 문제가 아니라 북미관계 문제라고 강변해도 역시 북한의 핵 무장을 대단히 위협으로서 받아들일 수밖에 없다. 따라서 한국에서도 점차 핵 무장이라는 선택지를 진지하게 고려해야 한다는 주장도 나오기 시작하고 있다.<sup>18)</sup> 일본은 아직까지 그러한 주장은 본격적으로 논의되지

18) 한나라당 차기 대통령 유력 후보들 중 한 사람인 김문수 경기지사는 미국을 방문 중 2011년 4월 19일 오후 4시 40분(현지 시각) 뉴욕 해롤드 플랫 하우스에서 1시간 20분 동안 열린 미국외교협회(CFR) 초청 대담에서 “한국이 핵을 도입하

않고 있으나 북한의 핵무장이 장기간 기정사실로서 받아들여지게 되면 그러한 여론이 커지지 않을 것이라는 보장은 없다.

따라서 한일양국은 북한에 대해 북한의 핵무기는 북한이 주장한 바와 같이 북미관계 문제뿐만 아니라 한국도 일본도 위협으로 받아들일 수밖에 없다고 주장해야 하며 북핵 문제에 관해 당사자라는 것을 분명히 인정시켜야 한다. 그런데 다른 한편으로는 역시 핵 비확산 체제의 결함을 보완하기 위해서도 미국을 비롯한 핵보유국들에 대해 비핵보유국에 대한 핵 선제 불사용 등 핵 위협을 그다지 느끼지 못하도록 하기 위한 보장을 제공하게 만들 필요가 있다.<sup>19)</sup> 그래서 북핵 문제는 남북관계나 북일관계라는 양자 협상 틀 속에서도 다루어야 한다. 북핵 문제는 북한이 핵 문제는 북미관계의 문제라고 주장<sup>20)</sup>하기 때문에 미국이나 중국의 영향력에 맡길 수밖에 없다고 단념할 필요는 없다. 한국도 일본도 당사자로서의 지위를 차지해야 한다.<sup>21)</sup> 그런데 당사자라는 것은 한미일이라는

---

거나 개발해야 하는지 문제에 대해 보다 깊은 검토가 필요하다”고 밝혔다고 한다. 『조선일보』, 2011년 4월 20일.

19) 에번스(Evans) 호주 전 외상 등을 중심으로 한 핵 비확산 핵 군축에 관한 국제 위원회가 2009년 11월 채택한 “제로로 향한 행동계획”은 (1) 2012년까지는 핵을 가진 모든 국가들이 군축협상을 위한 준비에 들어간다. (2) 핵의 역할을 핵 공격에 대한 억지로 한정하되 비핵보유국에 대해서는 사용하지 않는다. (3) 2025년까지 핵무기 제로에 도달할 수 있는 상태(모든 핵 탄두수를 2,000발 이하로)로 나간다. (4) 핵 보유국끼리의 선제 불사용에도 합의한다. (5) 그 후 핵 억제가 불필요한 국제환경을 만들으로써 핵 폐절을 실현시킨다. 이상과 같은 내용을 담고 있다. 그리고 이와 같은 제안에 관해서는 당시 일본 민주당 정부 오키다 카츠야(岡田克也) 외상도 지지했다. 『朝日新聞』, 2009년 11월 19일.

20) “남조선당국이 반북대결로 얻을 것은 파멸뿐이다,” 『노동신문』, 2008년 4월 1일.

21) 2011년 4월 26일부터 29일까지 북한을 방문했던 미국 카터 전 대통령은 한국에서의 기자회견에서 “과거 북한은 ‘핵문제와 관련해서는 반드시 미국과만 논의 하겠다’는 입장을 고수했지만 이번에는 ‘핵문제든 다른 문제든 남한 정부와 직접 논의할 의향이 있다’고 밝혔다”고 언급했던 바와 같이 핵 문제에 대한 북한의 태도는 전과 비해 달라지고 있다는 것을 알 수 있을 것이다. 기자회견 내용

들 속에서 서로 협력하면서 북한은 핵을 포기해야 한다는 한 목소리를 내는 것도 중요하나 핵 비확산 체제 속에 비핵보유국이라는 공통적 입장에 따라 처방책을 제시하는 것도 필요하다.

나아가 북한에 대해 핵을 포기하는 대신 무엇을 얻어낼 수 있을 것인가 하는 문제에 관해서도 한일양국이 나름대로 또한 서로 협력하면서 북한으로 하여금 매력을 느낄 수 있는 청사진을 제시할 수 있어야 한다. 해서는 안 되는 일을 했던 북한에 대해 그것을 벌 받게 만들지 않고 오히려 보상해주는 것은 좋지 않다는 주장도 일리가 있다. 그러나 북핵을 포기하게 만들기 위해서는 그만큼의 양보나 희생은 있게 마련이다.

둘째로, 평화연구가 내세우는 평화가치는 평화라는 상태만 가리키는 것은 아니라 그러한 목적을 실현시키기 위한 수단으로서의 평화도 중요하다. 전쟁이라는 폭력적 수단을 동원함으로써 평화 또한 통일이 이루어졌다고 해도 그것에 따른 피해가 너무 크다는 것은 인류의 역사에서 우리들이 배운 교훈이었으며 한반도에 관해서도 한국전쟁은 어떠한 이유가 있었다고 하더라도 해서는 안 되는 것이었다고 봐야 할 것이다. 물론 목적으로서의 평화를 실현시키기 위해 전쟁이라는 폭력적 수단밖에 없다는 극한적 상황하에서는 그러한 수단을 완전히 배제하기 어려울지 모른다. 다만 그러한 극한적 상황이 아닌 경우는 수단으로서의 평화가치라는 것도 중요시해야 한다. 목적이나 결과를 위해 어떠한 수단도 정당화될 수 없다는 것은 평화연구의 중요한 특징이기 때문이다.

그러한 전제에서는 무엇보다 군사적 수단에 따른 북한에 대한 침공이라는 수단은 그것에 대한 북한의 보복에 따라 한국이 엄청난 피해를 입는 것이 예측될 때 도저히 받아들일 수 없는 것이다. 또한 북한 체제에 대한 변혁(regime change)이라는 수단도 물론 북한 민중들이 스스로 일

---

에 관해서는 『조선일보』, 2011년 4월 29일을 참조.

어나 체제를 타도하기 위해 행동을 선택할 때는 몰라도 지금은 그러한 가능성이 거의 안 보이는 가운데 바깥으로부터 개입하는 것은 아무리 강변해도 해서는 안 되는 선택지다. 따라서 북한에 대해서는 지금과 같은 북한체제 자체가 매우 공고한 가운데 인도적 개입이라는 것은 쉽게 입에 올리지 못할 것이다. 북한의 현 체제와의 협상을 통해 인내심을 가지고 핵무기를 포기하게 만들어야 하며 또한 그렇게 할 수밖에 없다는 것이다. 수단으로서의 평화라는 가치를 생각할 때는 아무리 상상력을 발휘해도 다른 길을 찾아보기가 어려울 것이다.

그렇다면 북한의 핵 정책을 어떻게 하면 변화시킬 수 있을 것인가? 이 문제에 관해서는 항상 느끼는 것이나 먼저 일본도 또한 한국도 마찬가지로 그때까지 가지고 있었던 북한을 움직일 수 있었던 수단을 스스로 포기해온 것은 아닌가 생각한다. 일본의 경우 1990년대 초까지만 해도 일본은 북한의 최대무역상대국 중의 하나였다.<sup>22)</sup> 그때는 그러한 무역관계를 수단으로 북한에 대해 압력을 가할 수 있는 조건을 가지고 있었다. 그런데 처음에는 납치 문제로 인해 다음으로는 핵 또는 미사일 문제에 제재를 강화시킴으로써 무역량은 크게 위축하고 말았다. 물론 북한경제도 타격받을 수밖에 없었다는 것이었으나 북한에 대해 일본이 가지고 있었던 압력수단도 포기하고 말았다고 볼 수 있다.

그러한 일본의 공백을 메우는 것은 한국과 중국이었다. 남북관계에는 1990년대에 들어 교역이나 투자도 늘어났으며 특히 2000년 제1차 남북정상회담이 이루어진 만큼 특히 경제적 관계는 축적되어 갔다. 나아가 김대중 정부와 노무현 정부하에서는 제2차 북핵 위기임에도 불구하고 북

22) KOTRA 자료에 따르면 1994년 북한의 교역량 21.1억 달러 중에 1위는 중국, 6.2억 달러(29.6%)이며 일본은 2위, 4.9억 달러(23.5%)를 차지하고 있었다. 한국은 3위, 1.9억 달러(9.0%)에 불과했다. 한국정부 통계청, 『남북한 경제사회상 비교 1995.11』 (서울: 통계청, 1995), pp. 111~112.

한에 대한 영향력을 유지해야 한다는 논리에 따라 ‘피주기’라는 비판을 받으면서도 경제관계를 유지해 왔다. 그러나 2008년 이명박 정부가 들어선 후는 지난 10년간의 대북정책은 북한에 대해주기만 했을 뿐 얻어내는 것은 별로 없었으며 나아가 북한의 핵 개발까지 허용하고 말았다는 비판에 입각해 상호주의를 강조하면서 북한에 대해 양보를 끌어내려고 했다. 또한 북한에 대해 핵개발을 포기하게 만들며 대신 북한을 개혁 개방시키기 위해 대북원조를 이용하려는 ‘비핵개방 3000’을 제시하게 되었다. 지난 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책이 소기의 목적을 달성시키지 못했다는 반성에 따라 한국이 북한에 대해 가지고 있었던 수단을 최대한 이용함으로써 북핵 문제에 대해서도 발언권이나 영향력을 발휘하려고 했다. 그러한 의미에서 뜻은 좋은 정책이었다고 평가한다. 특히 노무현 정부의 대북정책은 바깥에서 보면 핵 문제는 북미간의 문제이며 남북간 문제가 아니라는 북한의 주장에 끌려가고 있었다는 측면이 있기 때문이다.

그런데 결과적으로는 이명박 정부의 대북정책은 소기의 목적을 달성시키지 못하고 있다. 그뿐만 아니라 초기에 가지고 있었던 북한에 대한 압력수단도 점차 잃어가고 있는 실정이다. 물론 금강산 관광이나 개성관광 중단 등으로 북한도 손해를 봤던 것도 사실이었으나 이 경우는 북한의 손해가 한국의 이익이 될 수 없었다. 한국도 북한도 서로 윈윈(win win)이 아니라 서로 다같이 패자가 되고 말았다는 것을 뜻한다.

이와 같이 한일양국이 북한에 대한 제재를 가하느라고 결국 북한에 대한 효과적 압력수단을 잃어버리고 말았다. 그 대신 북한이 의지하게 되는 것은 중국이었다. 중국이 북한에 대해 특히 북한의 핵 보유나 세습체제에 대해 더 엄격히 반대 의사를 제시해야 한다는 국내 일부 여론이 있었음에도 불구하고 북한과의 경제적 유대관계를 강화시키면서도 북한에 대해 더 관대한 자세를 취함으로써 북한의 대중국 의존도를 끌어 올렸

다. 이와 같이 북한에 대한 영향력을 증대시킨 중국이 북한의 핵 개발을 비롯한 정책을 억제해 줄 것이라는 기대도 없는 것은 아니나 적어도 현재로서는 중국의 대북정책은 북한의 핵 개발 저지에 우선순위를 두지 않고 있다. 그런데 중국의 입장에서 보면 북한의 핵 보유는 그다지 직접적 위협이 될 수 없기 때문에 북한과의 관계를 악화시킬 희생을 치르더라도 달성시켜야 할 과제로서는 생각하지 않는 것은 어떻게 보면 합리적이라고도 할 수 있다. 이것은 미국의 입장도 마찬가지이다.

따라서 북핵 문제에 관해 한편으로는 중국이나 미국의 역할에 대해 기대할 수밖에 없는 부분도 있으나 다른 한편으로는 한국이나 일본이 서로 협력해 나름대로의 이해를 가지고 독자적으로 대응해야 할 필요도 있다는 이유도 여기에 있다. 그것을 위해서는 무엇보다도 한국이나 일본이 한때 가지고 있었던 북한에 대한 영향력을 탈환할 필요가 있다. 이것을 위해서는 기회를 찾아 북한과의 관계를 회복시켜야 한다. 그래서 북한의 핵 포기를 전제로 해 한국이나 일본이 북한의 경제부흥을 위해 무엇을 얼마만큼 해줄 수 있을 것인지를 북한에게 제시함으로써 북한의 핵 포기라는 전략적 결단을 재촉해야 한다. 나아가 북한에 대한 이와 같은 공여에 관해서는 가능한 한 한국과 일본에서 상호불신을 불식시키기 위해 남북한 협력과 북일 수교에 따른 경제협력을 유기적으로 결합시킴으로써 그것에 따른 효과를 극대화시킬 수 있도록 도모해야 한다.

그런데 이것을 위해 넘어야 할 산은 높다. 지금 일본의 대북여론을 볼 때 납치문제에 대한 북한의 더 성의 있는 가시적 조치 또는 북한의 핵 포기 의사가 명확해지지 않는 한 협상 자체를 거부해야 한다는 여론이 우세하다. 다만 문제는 북한의 일방적 양보가 없는 한 아무 것도 못한다면 일본 스스로가 전략적으로 외교를 전개할 수는 없게 된다. 나아가 일본 국내정치는 민주당 정부의 불안정함과 진재부흥에 몰두해야 할 처지에 있기 때문에 외교적으로 획기적 선택을 기대하기 어려울 것이며 또한

재정적 어려움도 가중되기 때문에 당장 북일 수교나 북일 협상을 기대하기 어려울 것을 염두에 두어야 한다. 그럼에도 불구하고 역시 이 문제는 전후일본이 전쟁으로 인해 직면해야 되는 마지막 과제로 남아있다는 것을 인식해야 한다.

한국도 대북정책을 둘러싸고 쉽게 극복할 수 없는 딜레마가 있다. 한편으로는 북한으로 하여금 경제적으로 부흥하게 만드는 것이 북한 체제의 변화를 끌어내기 위해서도 남북관계에 있어서 남북간의 이질성을 좁힘으로써 통일 비용을 줄이기 위해서도 필요하다. 그러나 다른 한편으로는 남북관계에 있어서 북한이 궁지에 몰리는 것이 한국으로서는 유리한 고지를 지킬 수 있는 것이며 북한이 경제적으로 부흥한다는 것은 북한의 강경한 대남 자세나 핵 보유를 오히려 촉진시킬 수 있다고 볼 수도 있을 것이다. 물론 지금 남북간의 경제적 격차나 체제 격차를 볼 때 이와 같은 염려는 기우라는 측면이 강하지만 그래도 북한 체제의 공격성이라는 인식과 함께 북한을 도와주는 것이 한국으로서 얼마만큼 유리하냐 하는 문제는 심각하게 고민해야 할 문제라고 생각한다.

## V. 맺음말

평화연구, 특히 일본의 평화연구와 한반도 연구가 왜 괴리되어 왔는가 하는 문제를 설정함으로써 평화연구에 입각한 한반도 연구의 가능성을 모색해 왔다. 그래서 구체적 문제로서 핵 비확산 체제가 안고 있는 불평등함과 북한이 가지고 있는 불안을 해소해야 한다는 것, 그리고 목적으로서의 평화뿐만 아니라 수단으로서의 평화라는 가치를 중요시해야 한다는 입장에 따라 대북정책에 관해 선택하지 말아야 할 것과 선택했어야 했으나 지금까지 본격적으로 선택하지 못했던 선택지를 제시했다. 한국

과 일본이 비핵 보유국이라는 공통적 입장, 그리고 북핵 위협을 직접적으로 받아야 될 입장에 입각해 서로 협력함으로써 어떠한 정책을 선택할 수 있을까 하는 문제를 생각했다. 물론 이와 같은 선택임에도 불구하고 북한의 핵 보유 의지는 확고하며 여기서 제시한 처방책은 소용없다고 한다면 이와 같은 접근도 무력해질 수밖에 없을지 모른다. 그런데 북한의 정책 자체가 한반도를 둘러싼 국제정치 속에서 전개되어 왔다는 것을 전제로 한다면 여기서 지적한 바와 같이 핵 비확산 체제가 안고 있는 불평등함을 극복하고 평화적 수단에 따라 북한의 정책 선택에 영향을 미치려고 하는 것은 우선적으로 도모해야 할 선택이라고 믿는다.

■ 접수: 2011년 4월 29일 / 수정: 2011년 5월 11일 / 게재확정: 2011년 5월 30일

## 【참고문헌】

한국정부 통계청. 『남북한 경제사회상 비교 1995.11』. 서울: 통계청, 1995.

한상일. 『지식인의 오만과 편견 세카이와 한반도』. 서울: 기파랑, 2008.

Mazrui, Ali A. *A World Federation of Cultures: An African Perspective*. New York: Free Press, 1976.

Sakamoto, Yoshikazu. *Korea as a World Order Issue*. New York: World Order Models Project Occasional Paper No.3, 1978.

青地震 和田春樹 編. 『日韓連帯の思想と行動』. 東京: 現代評論社, 1977.

梶村秀樹著作集刊行委員会編集委員会 編. 『梶村秀樹著作集 全6巻』. 東京: 明石書店, 1992~1993.

神谷不二. 『現代国際政治の視角』. 東京: 有斐閣, 1966.

TK生・「世界」編集部 編. 『韓国からの通信 1972.11~1974.6』. 東京: 岩波書店, 1974.

TK生・「世界」編集部 編. 『韓国からの通信続 1974.7~1975.6』. 東京: 岩波書店, 1975.

TK生・「世界」編集部 編. 『韓国からの通信第3 1975.7~1977.8』. 東京: 岩波書店, 1977.

TK生・「世界」編集部 編. 『軍政と受難 第四・韓国からの通信』. 東京: 岩波書店, 1980.

日本平和学会. 『日本平和学会会員名簿 2007年9月5日』. 東京: 日本平和学会, 2007.

和田春樹. 『北の友へ南の友へ: 朝鮮半島の現状と日本人の課題』. 東京: 御茶の水書房, 1987.

関寛治. “見てきた北朝鮮の現実 上 教育立国をはかる発展途上国.” 『エコノミスト』 第58巻 32号 (1980年 8月 5日).

関寛治. “見てきた北朝鮮の現実 下 非同盟再建のニューリーダー.” 『エコノミスト』 第58巻 33号 (1980年 8月 19日).

西川潤. “北朝鮮の経済発展1.” 『世界』 第363号 (1976年 2月).

西川潤. “北朝鮮の経済発展2.” 『世界』 第364号 (1976年 3月).

西川潤. “北朝鮮の経済発展3.” 『世界』 第365号 (1976年 4月).

西川潤. “北朝鮮の経済発展4.” 『世界』 第367号 (1976年 6月).

일본평화학회 <http://www.psj.org/>

## Abstract

## Peace Research in Japan and Its Potential Contribution to Korean Studies

In Search of Korean Studies Based on Peace Research

KIMIYA, Tadashi(The University of Tokyo)

On one hand, peace research in Japan should have had special interest in Korea, which has been vital for Japanese security, but actually it has not paid serious attention to Korea. On the other hand, Korean studies in Japan have not taken peace as value into serious consideration. Such discrepancy between peace research and Korean studies in Japan is created by Japan's historical experience as both a guilty party of the aggressive war and a victim who had suffered from atomic bombs in Hiroshima and Nagasaki, and its right-left ideological antagonisms under the cold war regime. Peace research in Japan had tried to keep its neutrality between the right and the left so cautiously that it had avoided tackling the Korean problems, which was very difficult to do while keeping the neutrality under the cold war regime. Korean studies in Japan had regarded "peace" in terms of peace research as so unrealistic from the view points of the reality of the Korean Peninsula that the studies had not taken a serious approach to peace research. This article tries to establish Korean studies based on peace research. Peace research, which has regarded the causal treatment as more desirable than the symptomatic treatment, must take the prohibition of the first strike of nuclear arms against nonnuclear powers into serious

consideration in order to overcome unfairness included in NPT(Non-nuclear Proliferation Treaty) regime and solve the North Korean nuclear crisis. Peace research, which has regarded peaceful means to reach goals as important as achieving peace, must stop trying to solve the North Korean nuclear crisis by making the DPRK regime transformed only by external intervention because it might stir not only physical violence but also structural violence. Instead, ROK and Japan should persuade DPRK to abandon its nuclear arms and get economic resources from organizing ROK economic cooperation and Japanese economic aid after the DPRK-Japan normalization, and at last to achieve economic reconstruction.

**Keyword:** peace research, Korean studies, North Korean nuclear crisis, ROK-Japan relation, NPT(Nuclear Non-proliferation Treaty) regime, DPRK-Japan normalization.

**기미야 다다시** .....

도쿄대학교 대학원 정보학환(The University of Tokyo, Interfaculty Initiative in Information Studies, Graduate School of Interdisciplinary Studies) 교수. 국제정치학, 한반도 지역연구 전공. 주요 저서로는 『박정희 정부의 선택: 1960년대수출지향형 공업화와 냉전체제』(서울 후마니타스, 2008) ; 『韓国 民主化と經濟發展のダイナミズム』(東京: 筑摩書房, 2003) 등.

## 평화와 인권

서독 정부의 대동독 인권정책과 대북 인권정책을 위한 합의

이동기(서울대 통일평화연구원 HK연구교수)

### 국문요약

서독의 대동독 인권정책을 유형화한다면 다음 세 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째 유형(유형 I)은 ‘대결적 인권정책’이다. 그것은 전투적 반공주의에 의거한 정치적 이데올로기적 비난 공세로부터 공산주의 체제 전복을 위한 대 주민 선전활동과 전략을 말한다. 이 정책은 공산주의 국가의 인권유린을 내세워 공산주의 국가 정부와의 모든 대화와 협상을 원천적으로 거부하며 해당 공산주의 국가를 국내외적으로 범죄국가로 낙인찍는 데 몰두하는 것이다. 두 번째 유형(유형 II)은 ‘규범적 인권정책’이다. 이 정책의 근저에는 민주주의적 공산주의 비판이 놓여 있다. 그것은 전투적 반공주의와 냉전적 정치문화에 뿌리를 둔 적대와 대결 정책과는 구분되는 것으로서 원칙적이고 선언적인 차원에서 인권에 대한 관심을 보여주며, 자유와 자기결정, 인권의 보편적 가치와 원칙에 기초해 근본적이고 규범적인 차원에서 공산주의 체제의 인권유린 상황을 다양한 방식으로 비판하고 개선을 촉구하면서 동시에 그것이 체제 간 대결과 적대로 치닫는 것을 경계하는 것이다. 마지막으로(유형 III) ‘실용적 인권정책’이다. 이 정책의 핵심은 냉전적 대결을 전면 포기하고 체제의 차이를 인정하면서도 긴장완화와 화해협력 정치의 틀에서 개별 인간의 구체적이고 현실적인 고통과 운명을 점진적으로 개선하는 것이다. 공산주의 권력자들과 끊임없이 대화하고 협상함으로써 해결 가능한 구체적 문제들에 집중하는 것이 그 특징이다. 이때 인도적 문제의 경감이 그 출발이 된다.

1960년대 후반 이후 통일 시까지 서독 정부가 잘 보여준 것처럼 한국정부도 장기적으로는 대북 인권정책에서 유형 I 과는 거리를 두고 유형 II와 유형 III, 다시 말해 ‘규범적 인권정책’과 ‘실용적 인권정책’의 병행 및 결합 방식을 취해야 할 것이다. 북한 체제와 그 권력자들의 인권유린을 끊임없이 감시, 견제하면서 공식적으로 규범적인 비판을 상시화

하는 한편, 남북 교류와 대화 및 협상의 확대와 심화를 통해 인도적 문제부터 점진적으로 해결하는 관점을 정착시킬 필요가 있다. 또 북한 인권문제에 대해 실용적 차원의 접근과 규범적 비판의 차원이 결합될 수 있다는 점, 그리고 인권 비판과 평화 구축 문제가 양립가능하다는 데 정치적 합의와 시민사회의 공유가 확보될 필요가 있다.

주제어: 인권정책, 평화, 동방정책, 서독 정부, 반공주의, 북한

*정치는 말한다: ‘뱀처럼 지혜롭게’*

*도덕은 (이 말을 제한하는 조건으로서)*

*저기에 덧붙인다: ‘그리고 비둘기처럼 순결하게’*

*임마누엘 칸트<sup>1)</sup>*

## I. 머리말

한반도에서 길을 잃은 그리스의 두 여신, 디케(Dike)와 에이레네(Eirene)를 찾아 서로 만나게 할 방법은 없을까? 외견상으로는 한반도 남단에서 정의 및 인권과 평화의 가치는 보편적 흡인력을 발휘하고 있다. 그러나 실상 정치 현실에서는 평화도 인권도 제대로 ‘발견’<sup>2)</sup>하기가 쉽지 않다. 더욱이 최근에는 평화와 인권이 서로 충돌하거나 길항적으로 작용하는 것으로 보이기도 한다. 이를테면 분명 인권을 논하는 자리인데도 어느새

1) 임마누엘 칸트, 이한구 옮김, 『영구평화론-하나의 철학적 기획-』 (서울: 서광사, 2008), p. 63. (인용은 저자의 수정번역임)

2) 윌리엄 J. 텔벗(William J. Talbot)에 따르면, 보편적인 도덕적 가치, 이를테면 인권은 특정 문화적 규범이나 정치사상에 의해서 직접 추론되는 것이 아니라 ‘역사적-사회적 과정’으로 ‘발견’되는 것이다. 윌리엄 J. 텔벗, 윤우근 옮김, 『인권의 발견』 (서울: 한길사, 2011), pp. 82~86. 평화도 마찬가지다.

평화가 마법의 주문처럼 지배하는가 하면, ‘북한 공산주의자들의 인권유린’을 힘주어 말하지만 거탈에 불과해 실제로는 그 체제의 몰락에만 목을 빼며 오히려 반(反)평화적인 태도를 보이는 경우가 허다하다. 평화와 인권, 양 가치의 관계에 대한 기본적 이해가 충분치 못해 그것이 학문적 해안의 확보나 정치적 지혜의 발휘로 이어지지 못하고 있다.

그것은 무엇보다 평화와 인권의 인지 과정에 북한에 대한 기왕의 이데올로기화된 인식 및 현 남북관계의 파탄 책임 문제를 둘러싼 정치 공방의 그림자가 짙게 깔려 있기 때문이다. 천안함 사건의 진상 문제부터 (어떻게) ‘북측’과 화해 협력할 것인지를 둘러싸고 한국 정치와 여론사회는 엇갈리는 진단과 평가의 소용돌이에 빠져 있다. 그 대결과 논쟁을 격화시킨 또 다른 핵심 쟁점은 이명박 정부가 2009년부터 준비 중인 ‘북한인권법’이다. 그 법 제정 발의가 과연 어떻게 귀결될지와 무관하게 이미 북한 인권 문제는 한반도 평화와 통일 문제 논쟁의 중심 자리로 진입하고 있다. 이에 대한 한국 정치권과 학계 및 시민사회의 관심에 조용해 이 글은 한반도와 같은 이데올로기적 대결에 기초한 분단국이었던 독일, 즉 분단 시기 동·서독 사이의 인권문제와 관련한 역사적 경험을 살펴 대북관계에서 필요한 한국 ‘인권정책’을 위한 함의를 알아보고자 한다.<sup>3)</sup> 그

3) 이 주제에 대한 국내 연구는 극히 빈약하다. 김학성, 제3장 “서독의 대동독 인권정책,” 윤영관, 김수암 엮음, 『북한인권개선, 어떻게 할 것인가, 평화적 개입 전략과 국제사례』 (서울: 한울, 2010), pp. 92~133 ; 황병덕 외 지음, 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상』 (서울: 늘봄플러스, 2011), pp. 119~161. 독일에서도 상황은 크게 다르지 않다. 일차사료에 기초한 연구가 필요하다. 한편, ‘인권정책’이란 개념은 “기초적인 인권을 보장하고 촉진시킬 목적으로 국내 및 국제적 차원에서 이루어지는 의식적인 정치행위”로 정의내릴 수 있다. Ludger Kühnhardt, *Die Universalität der Menschenrechte* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991), p. 287. 그것은 기본적으로 인권유린의 희생자와 피해자들을 구제하는 것을 넘어 인권침해를 줄이거나 제거할 수 있는 지속적인 차원의 정치 전략과 계획 및 그것을 위한 구체적인 실천과 활동을 포괄한다.

과정에서 무엇보다 한반도 평화를 위한 노력과 대북 인권 정책이 어떻게 결합될 수 있는지를 궁리해보겠다.

먼저 인권의 보편적 의미를 강조하더라도 인권문제 발현과 그 성격의 역사적·정치적 특수성이 항상 전제되어야 한다. 그렇기에 20세기 후반 국제적 냉전을 배경으로 한 분단국의 인권문제를 보는 기본 관점을 확인할 필요가 있다. 냉전과 분단은 단순히 양 진영 간의 이데올로기적 대결, 정치적 적대 및 군사적 긴장만을 초래한 것이 아니라 분단 사회 내부의 비민주화와 경화를 유발할 수밖에 없었다. 냉전의 갈등과 분단의 대결은 각 분단 사회와 국가의 특정 이데올로기나 정치 세력의 권력 유지나 재생산에 방해되는 모든 이질적 정치 사회 세력들을 배제하고 억압하는 ‘내부냉전(Cold Civil War)’을 필연적으로 수반했다.<sup>4)</sup> 특히 체제 내 자기 비판과 갱신 능력에 기초해 민주적 변화와 인권의 발전을 이루어낸 자유민주주의적/사회민주주의적 국가들과는 달리 20세기 후반 공산주의 국가들은 거의 예외 없이 정치적 반대자들이나 체제 비판적 주민들을 탄압, 배제하며 그들의 기본적 권리와 자유를 유린하는 상황을 크게 개선하지 못했다. 그렇기에 분단 민족 내 공산주의 국가의 인권유린은 공산주의의 전체주의적 억압적 본성 자체에서 기인하는 것과 함께 냉전과 분단의 대결과 적대로 기인하는 측면으로 나누어 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 냉전 시기 분단 공

4) ‘내부냉전’에 대해서는 최승완, “냉전 또 하나의 세계전쟁”, 송충기 외 저, 『세계화시대의 서양현대사』 (서울: 아카넷, 2009), pp. 346~349 ; Bernd Stöver, *Der Kalte Krieg. Geschichte eines radikalen Zeitalters 1947~1991* (München: Siedler, 2007), pp. 227~237.

5) 물론 실제 역사현실에서 인권문제는 양 측면이 복합적으로 작용하여 생겨난다. 한편 북한 인권 문제에 대해 가장 의미 있는 연구를 진행하고 있는 서보혁은 북한인권문제의 원인을 기본적으로 ‘대내적’ 요인과 ‘대외적’ 요인으로 나누어 설명한다. 그러나 북한 인권 문제의 요인을 “대내”와 “대외”로 나누기보다는 ‘체제 자체의 억압적 성격’과 ‘냉전과 분단의 적대로 인한 요인’으로 나누는 것이 더 타당하다고 생각한다. 더 많은 분석적 연구와 토론이 필요한 대목이다.

산국의 인권유린 현실의 극복 논의는 먼저 공산주의 국가와 체제의 비민주적 억압성에 대한 근본적 비판이면서 동시에 그것을 넘어 냉전과 분단이 낳은 내부 경화와 비민주성의 조건을 극복하는 과제, 다시 말해 평화체제의 달성과 평화문화의 확산이라는 과제를 제기하는 것이기도 하다.

현재의 북한 인권 상황과는 달리 동독의 인권유린 현실<sup>6)</sup>에 대해서는 이미 당대에 서독 여론 사회와 국제무대에 꽤 알려져 있었다. 동독을 이탈하는 주민들의 수가 1961년 베를린 장벽 건설 후에도 한 해에 적게는 11,343명(1983년)에서 많게는 42,632명(1963년)에 달했고 1961년 여름부터 1963년 겨울까지의 짧은 시기를 제외하면 동독과 서독의 주민들은 다양한 방식의 접촉과 만남을 유지하고 있었기 때문이다.<sup>7)</sup> 동독의 인권 억압적 정치 체제와 이데올로기의 근간 자체는 분단 시기 내내 크게 변하지 않았다. 하지만 동·서독 관계의 발전 및 특히 서독 정부의 인권정책에 의해 동독 인권상황의 구체적 양상은 적지 않은 변화를 겪었다. 그 긍정적인 변화 및 민주혁명을 통한 동독 사회의 최종적 체제 전환에 서독의 인권정책은 중요한 자극을 주었고 동력이 되었다.

분단 전 시기(1949~1989/1990) 동안 서독 정부의 인권정책은 크게 보면

---

그러나 그가 양 요인의 복합작용을 주목한 것은 매우 중요하다. 서보혁, 『코리아 인권-북한 인권과 한반도 평화』(서울: 책세상, 2011), pp. 75~78. 한편, 박명림은 북한 인권문제의 다차원적 연관을 지적하며 인식 지평을 확대하고 있다. 박명림, “한국의 북한 인권문제에 대한 접근. 반성과 대안 모색”, 윤영관, 김수암 엮음, 『북한인권개선, 어떻게 할 것인가, 평화적 개입 전략과 국제사례』, pp. 21~33.

- 6) 동독의 인권유린의 양상은 다섯 가지로 요약할 수 있다. 자유로운 이동과 여행의 자유 제한, 국경봉쇄와 차단 및 국경에서의 탈주자 총격, 인적 접촉과 소통의 제한, 정치 탄압과 감시, 사법적 불공정과 인권침해 등이다. 이에 대해서는 Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (ed.), *Menschenrechte in der DDR und Berlin (Ost)*, Dokumentation (Frankfurt am Main, 1988)을 참조.
- 7) 동독 이탈 주민과 동서독 주민간 방문의 통계는 Thomas Ammer, “Stichwort: Flucht aus der DDR”, *Deutschland Archiv*, 22 (1989), p. 1207을 참조.

1969년을 기점으로 둘로 나뉜다. 먼저 1949년부터 1969년까지 보수 우파 정치세력인 기민련(기독교민주연합: CDU)/기사련(기독교사회연합: CSU 바이에른의 지역당으로 기민련의 자매 정당)이 단독 집권하거나 다른 당을 하위 파트너로 삼아 연정을 통해 집권했던 시기이다. 이 시기 동안 서독 정부는 기본적으로 동독 공산주의 정권에 대한 비타협적이고 근본적인 비판에 기초해 동독과의 대화를 거부하면서 동독 체제 붕괴를 통한 동독 주민의 공산주의로부터의 해방 및 자유 회복만을 목표로 삼았다. 그러나 1961년부터 1969년 사이 기간에 서독 정부는 이미 그 이전까지의 대결 정책을 완화하고 대화와 협력을 통한 동독 인권 개선을 시도했다. 그렇기에 1960년대의 복합적 양상을 따로 살필 필요가 있다. 그렇더라도 앞서기와 완전히 구분되는 새로운 인권정책은 1969년 사민당이 자민당(자유민주당: FDP)을 하위파트너로 삼아 연정을 구성해 집권한 후 빌리 브란트 총리가 동방정책을 개시하면서 본격화되었다. 동방정책에 기초한 그 인권정책은 1990년 독일이 재통일되기까지 그대로 이어졌다. 그렇기에 이 글에서는 서독 정부의 인권정책을 1961년과 1969년을 기점으로 나누어 세 시기로 나누어 각 시기별로 전개된 서독 정부의 인권정책의 양상 내지 유형을 살펴보겠다.

그러나 이 글은 한국에서의 북한인권 논의에 본격적으로 개입하는 것이 아니다. 다만 분단 시기 서독 정부의 대동독 인권정책을 역사적 맥락 속에서 살펴 유의미한 논점들을 찾음으로써 한국에서의 대북 인권 정책 관련 논의와 생산에 보충적 근거들을 제공할 따름이다.

## II. 서독 정부의 대동독 인권정책: 시기 구분과 특징적 양상

### 1. 서독 정부 초기의 인권 정책: '해방' 전략과 선전 활동

1949년 독일연방공화국(이하: 서독) 건국 시부터 1963년까지 집권한 기민련 소속의 콘라트 아데나워(Konrad Adenauer) 수상은 인권과 자유, 자기결정권에 기초한 통일의 원칙을 천명하며 동독 공산주의 정권과 국가를 인정하지 않는 정책을 지속했다. 기민련 주도의 후속정부들, 즉 1963년부터 1966년까지의 루트비히 에어하르트(Ludwig Erhard) 수상 집권기 그리고 1966년부터 1969년까지 좌우가 동거한 기민련/사민당의 대연정 시기에도 서독 정부는 서방으로의 통합 정책과 “힘의 우위 정책(Politik der Stärke)”에 입각해서 “단독대표 원칙(Alleinvertretungsanspruch)”과 동독을 국가로 인정하지 않는 입장에 큰 변화가 없었다. 서독 정부로서는 동독의 조속한 붕괴만이 유일한 관심사였다. ‘전부 아니면 무(Alles oder Nichts)’의 정책이었다. 그렇기에 이 시기, 특히 1960년대 초반까지 서독 정부는 그와 같은 동독 정책에 입각해 동독 정부를 직접 상대하거나 동독의 실제 상황에 대면하여 그 상황의 개선을 지향하는 인권활동을 전개하지 않았다.

서독의 최고 권력자인 연방 수상이 동독 정부와의 대화와 협상을 원칙적으로 거부하며 동독 체제의 내적 붕괴만을 기다리는 한 서독 정부의 대 동독 주민 활동은 이미 특정한 방향으로 결정된 것이나 다름없었다. 그것은 동독 공산주의 체제의 붕괴를 노린 정치 선전 활동을 강화하는 것이었다. 그리하여 서독 건국 초기부터 1960년 전반기까지 서독 정부는

연방전독일문제부(Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen: 이하 연방전독부)를 중심으로 동독 주민들을 겨냥해 동독 정권에 대해 저항하도록 자극하며 동독 정권의 붕괴를 노린 공세적인 냉전적 적대 정책과 활동을 독려했다. 특히 1949년부터 1963년까지 연방전독부를 실질적으로 이끌었던 차관 프란츠 테디엑(Franz Thedieck)의 진두 지휘 아래 동독이나 동유럽 지역 이탈 주민이나 반공투사 출신의 고위 직원들은 전투적 반공주의를 대동독 활동의 근간으로 발전시켰다. 그들은 동독공산주의의 정치 선전공세를 막아내고 대서방활동을 저지하는 동시에 동독에서 정치 소요나 민중 저항이 일어나도록 조장하는 것을 연방전독부의 주요과제로 삼았다.<sup>8)</sup> 동독과의 대화와 관련해서라면 그들은 그것을 촉진 내지 지원하는 것이 아니라 오히려 “동·서독 간 대화의 자연적 성장을 억누르는 것”을 자신들의 임무라고 생각했다.

그리고 이와 같은 1950년대 서독 정부의 동독정책은 당시 미국이 옹호하고 전파했던 ‘롤백(rollback) - 정책’과 ‘해방 정책’<sup>9)</sup>과 조응했다. 심지어 연방전독부는 이 ‘해방’ 정책 수행을 위해 미국 정보기관 CIA와 OPC<sup>10)</sup>와 적극적으로 협력하며 그들의 지원을 받았다. 애초 이 미국 정보기관들은 군사 작전 내지 물리적 대결을 통한 동독 체제 전복까지 염두에 두었지

8) 연방전독부의 임무와 역할에 대해서는 Alfred Adam, *Das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen* (Bonn: Bolt, 1971), pp. 40~41 ; Gisela Rüss, *Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen - Innerdeutsche Beziehungen 1949-1970* (München: Beck, 1974), p. 15를 참조.

9) 이에 대해서는 무엇보다 Bernd Stöver, *Die Befreiung vom Kommunismus. Amerikainsche 'Liberation Policy' im Kalten Krieg 1948-1991* (Köln: Böhlau, 2002)와 같은 저자, “Rollback, Eine offensive Strategie für den Kalten Krieg”, in Detlef Junker (ed.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990*, Bd. 1 (Stuttgart: Dt. Verlag-Anstalt, 2001), pp. 160~168을 참조.

10) Office of Policy Coordination: 1948년부터 1952년까지 미국무부와 CIA의 주요 간부들이 참여했던 미정보국으로 1952년 CIA로 흡수되었다.

만 그 현실적 어려움과 모험적 성격 때문에 그 구상을 점차 뒤로 물렸다. 그런데 서독 정부는 냉전의 전초지로서 분단 독일이 갖는 특수성으로 동독 내지 세계 공산주의의 대 서독 침투와 그들의 서독 내 반체제 활동에 적극 대응하는 한편 공산주의 동독에서의 체제 저항세력의 강화 및 동독 주민들의 반체제 의식을 강화하고자 다양한 선전 활동에 몰두했다. 그리고 그것에 의한 동독 정권의 급속한 몰락을 통해 동독 주민들의 정치적 억압과 인권유린을 한꺼번에 해결하고자 했다. 이와 관련된 서독 정부의 대동독 선전활동은 크게 네 가지로 구분해서 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

먼저 이 시기 서독 정부에게는 라디오 방송과 신문을 통한 대동독 선전 활동이 아주 중요했다. 서독은 북서독라디오방송(Nordwestdeutsche Rundfunk)과 베를린의 미군관할령 라디오방송인 리아스(RIAS)를 통해 정치적 주제들과 토론들을 정기적으로 방송했다. 이 대동독 라디오 방송은 동독 정치지도부와 동독 주민들 간의 이반과 갈등을 강화시켜 소요와 내란을 일으키도록 하는 것이 목적이었다. 게다가 서독 정부는 서베를린의 주요 반공주의적 신문에 대해서도 재정적 지원을 아끼지 않았다. 특히 초대 연방전독부 장관이었던 야콥 카이저(Jakob Kaiser)가 1948년 창간한 뒤 그의 동료들이 계속 발간했던 조간신문 『탁(TAG)』 그리고 같은 회사에서 1959년부터 발간된 석간신문 『쿠리어(Kurier)』의 역할이 중요했다.

다음으로 정치 선전 책자와 전단지 배포와 발송이었다. 연방전독부는 다양한 방식으로 서독 선전물과 전단지를 동독 주민들이 접할 수 있도록 조치했고 이 활동을 수행하는 각종 반공 민간단체를 재정적으로 지원했다. 이를테면 동독 주민들도 참가할 수 있었던 베를린의 ‘개신교 교회의 날’ 같은 행사에서 선전물을 배포하였고, 더 안전하게는 우편으로 서독 유

11) 이하 각종 정치 선전활동 내용에 대해서는 Stefan Kreuzberger, *Kampf für die Einheit. Das gesamtdeutsche Ministerium und die politische Kultur des Kalten Krieges 1949-1969* (Düsseldorf: Droste, 2008), pp. 239-324를 참조했다.

인물을 동독으로 보내는 활동을 정기적으로 수행했다.

셋째, 동독 반체제 그룹 지원 및 소요 조장 활동 또한 서독 정부의 주요 관심사였다. 서베를린에 주재하고 있던 연방전독부 제2국은 여러 첩보기구들과 “비인도성과 싸우는 투쟁단(KgU: Kampfgruppe gegen Unmenschlichkeit)”<sup>12)</sup> 및 “자유 법률가 조사위원회(UFG: Untersuchungsausschuss Freiheitlicher Juristen)”<sup>13)</sup> 등의 민간 반공 단체들과 협력하여 동독 내 반체제 그룹들이나 개인들과 접촉을 갖고 그들의 활동을 지원했다. 또 수상 공관(Kanzleramt)을 위해 따로 일하고 있던 ‘프리드리히 빌헬름 하인츠(Friedrich Wilhelm Heinz) – 정보국’은 당시 동독의 인민경찰 조직에 침투해 들어가 세포조직을 건설해 기밀 정보들을 알아내며 선전활동을 펼쳤다.

마지막으로 서독의 대동독 주민 선전활동 중 가장 인상적인 것은 ‘사랑의 선물’ 공세였다. 1949년 건국 직후부터 동독 경제는 만성적인 생필품 부족에 시달렸다. 강제적인 “계획적 사회주의 건설”로 인해 동독 경제는 주요 생필품, 특히 육류, 계란, 우유, 감자, 유지품, 설탕 등 기초적 식량의 부족 현상이 두드러졌다. 1953년 봄 동독의 심각한 생필품 부족과 함께 의료품과 의복류의 부족 현상도 심상치 않음을 지켜본 서독 정부는 동독 주민들을 물질적으로 돕는 여러 서독 민간 부조 기관들과 협력하여 그 개선에 적극 참여했다. 특히 연방전독부는 서독 교회가 이미 그 이전

12) 미국의 정보기관과 포드 재단 등으로부터 재정적 지원을 받았던 전투적 반공 단체로 1948년부터 1959년까지 존재했다. 이 조직에 대해서는 Gerhard Finn, *Nichtstun ist Mord: die Kampfgruppe gegen Unmenschlichkeit* (Bad Münstereifel: Westkreuz Verlag, 2000)을 참조.

13) 이 단체는 1949년 미국 CIA에 의해 재정적 지원을 받아 만들어진 서베를린의 인권단체로 1969년에 서독 정부의 연방내독부로 편입되었다. 이 조직에 대해서는 Frank Hagemann, *Der Untersuchungsausschuss Freiheitlicher Juristen 1949 bis 1969* (Frankfurt am Main: Peter Lang, 1994)를 참조.

부터 꾸준히 진행하고 있던 동독 주민에 대한 생필품 선물(‘사랑의 선물’) 보내기 사업을 재정적으로 지원했다.<sup>14)</sup> 특히 1953년 동독의 위기 국면에서 아데나워 수상은 미국 행정부의 재정적 지원 하에 서베를린에서 동독 주민들이 서독 생필품을 받아서 다시 동독으로 갈 수 있도록 조치했다. 1953년 7월 말부터 8월 27일까지 제1차 조달기간 만기일까지 85만 명의 동독 주민들이 서베를린에서 생필품을 구입해 돌아갈 수 있었다. 같은 해 10월 10일까지 이어졌던 제2차 조달기간까지 합치면 약 250만 명의 동독 주민들에게 550만 개의 선물 상자가 나누어졌다. 점차 동독의 생필품 공급 상황이 안정되면서 미국과 서독의 이 선물 공세는 인도적 의미보다는 본격적으로 정치적 의미, 다시 말해 냉전의 심리전 수행의 의미를 지니게 되었다. 미국은 서독 정부에 대한 지원의 방식으로 1954년부터 1961년까지 총 1억 8천만 마르크(DM)의 동독 원조 프로그램을 가동시켰다.<sup>15)</sup>

그런데 서독 정부의 이 다양한 선전 활동들이 전혀 성과가 없었다고 말할 수는 없지만 애초부터 그것의 한계는 분명했다. 1953년 6월의 동독 인민봉기도 그렇고 1956년 헝가리 사태 때도 그렇고 공산주의 국가 내에서 인민 봉기가 일어난다고 해서 서방측이 선불리 군사적으로 지원할 수 없음이 분명했다. 전면전을 감수하지 않으면 안 되기 때문이었다. 게다가 서독 정부와 서방 정보기관들의 대동독 주민 선전활동과 체제 전복 개입에 대해 동독은 곧 반격에 나서 동·서독 관계는 심각한 대결국면으로 계속 치달았고 인명의 피해도 적지 않았다.

14) 서독 개신교의 사회 복지 및 봉사기관인 디아코니 협회(Diakonisches Werk)가 결정적인 역할을 담당했다. 이에 대해서는 Karl Heinz Neukamm, “Das Netzwerk kirchlich-diakonischer Hilfen in den Jahrzehnten der deutschen Teilung”, Ursula Röper and Carola Jüllig (ed.), *Die Macht der Nächstenliebe. Einhundertfünfzig Jahre Innere Mission und Diakonie 1848-1998* (Stuttgart: Kohlhammer, 1998), pp. 266-273.

15) Stefan Kreuzberger, *Kampf für die Einheit*, p. 316.

한편 더욱 중요한 것은 서독의 그 대동독 선전활동이 동독 지도부에게 베를린 장벽을 건설하는데 결정적 명분을 제공해주었다는 사실이다. 즉 1961년 8월 13일 동독 공산주의 지도부가 베를린 장벽을 건설하며 동·서독 간 국경의 전면 차단에 나섰다 때 내세웠던 명분이 바로 서독과 미국의 간첩 활동, 사보타지 및 선전 활동 등을 봉쇄한다는 것이었기 때문이다. 결국 이 ‘해방’ 전략은 1961년 베를린 장벽 건설로 인한 새로운 국제 상황의 전개로 동독 내지 동유럽에 더 이상 적용할 수 없게 되었다. 국제 정세 또한 곧 데탕트의 분위기가 형성되어 ‘해방’이란 말이 시대착오적으로 보였다. 서독 내에서도 공세적 ‘해방’ 전략이 결국 베를린 장벽이라는 더 심각한 대결과 분단 상황을 초래했다는 비판이 도처에서 등장했다.

물론 1950년대 내내 서독 정부가 더 집중해서 매달려야 했던 또 다른 문제가 있었다. 그것은 이미 동독을 탈출해 서독으로 들어온 동독 난민들의 수용과 통합 과제였다. 1950년 ‘긴급수용법(Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet: 연방영토로의 독일인 긴급수용에 대한 법)’에서 1953년 ‘강제추방자 및 난민법(Gesetz zur Regelung der Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge: 강제피추방자 및 난민 문제 조치를 위한 법)’에 이르기까지 여러 법적 정비를 통해 서독 정부는 동독 이탈주민들을 서독 사회가 수용하고 통합하기 위한 조치를 마련했다.<sup>16)</sup> 특히 1955년 8월 연방의회는 정치적인 이유로 수감되었다가 동독을 벗어나 서독으로 들어온 주민들을 위해 ‘수감자원조법(Häftlingshilfegesetz)’을 통과시켜 정

16) 이 두 법의 한국어 번역은 『서독의 동독 이탈주민 정착 지원을 통해서 본 북한의 이탈주민 지원방안』, 제17회 한반도 평화포럼 자료집, 한반도평화연구원 2009년 10월 9일, pp. 82-83·88-103을 참조하라. 베를린 장벽 시까지 서독 정부의 난민정책에 대해서는 Helge Heidemeyer, *Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949-1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik bis zum Bau der Berliner Mauer* (Düsseldorf: Droste, 1994).

치적 박해를 받은 동독 이탈 주민들을 위한 별도의 재정 지원책을 마련했다.<sup>17)</sup>

그런데 난민정책은 기본적으로 이미 동독을 탈출한 사람들의 정착과 지원 문제의 해결을 위한 것이지 동독 주민들의 인권유린 상황 내지 인도적 문제의 해결에는 그 자체로 별 도움이 되지 못했다. 서독 정부 초기의 냉전적 대결 정책과 ‘해방’ 전략에 갇힌 이데올로기적 관점의 ‘인권정책은—동독이탈주민들의 수용과 사회통합 지원이 지닌 나름의 인도적·정치적 의미를 제외한다면—동독 주민들의 인권 개선이나 인도적 문제 해결에는 어떤 생산적 역할도 하지 못한 채 역효과만을 낳았다. 전투적 반공주의에 기초한 선전 활동은 오히려 동독 권력자들로 하여금 그 이전 상황보다 더 극악한 인권유린 조치와 억압의 강화로 내모는 결과를 초래했다. 서독 정부의 기대와는 달리 동독은 쉽사리 붕괴되지 않았다. 오히려 동독의 공산주의 권력자들은 베를린 장벽 건설을 통해 체제의 생존을 더욱 강화했고 기본적 인권인 자유로운 이동과 소통 자체를 원천적으로 봉쇄했다.

## 2. 베를린 장벽 건설 후 서독의 대응: 규탄과 감시 및 협상의 시작

1960년대 전반기 서독의 정치권과 시민사회는 1961년 8월 13일 베를린 장벽의 등장으로 인한 충격으로부터 헤어나지 못하고 있었다. 동독 정부가 감행한 동·서독 사이의 자유로운 통행 제한, 베를린 장벽과 동·서독 국경에서의 도주 시도 주민들에 대한 사살 사건 등으로 서독 정부와

17) 동독정치범들에 대한 ‘배상’ 내지 보상 지원책의 발전 과정에 대해서는 Christian Wildmaier, *Häftlingshilfegesetz, DDR-Rehabilitierungsgesetz, SED-Unrechtsbereinigungsgesetz, Rehabilitation und Wiedergutmachung von SBZ/DDR-Unrecht?* (Frankfurt am Main: Peter Lang, 1999), pp. 71~76.

여론 사회는 동독 정부의 반인권적 폭압 조치에 대해 다양한 방식으로 항의와 규탄을 이어갔다. 베를린 장벽 건설과 뒤이어 발생한 동독 탈출 주민에 대한 살해의 충격 속에서 서독 정부는 이제 본격적으로 동독의 인권유린의 실상을 종합적으로 파악하고 그것을 국내외 여론사회에 알려 규탄하고 그것에 대한 감시를 본격화하기 시작했다.

먼저 연방전독부는 베를린 장벽건설 이후 1965년까지 동독 지역의 인권유린을 주제로 한 자료집들을 수차례 발간했다.<sup>18)</sup> 이 자료집들은 이후 국내외의 다양한 인권단체들에 동독의 인권유린 현황을 알리고 여론을 환기시키며 동독의 인권 억압을 감시, 견제하는 기능을 행사했다.<sup>19)</sup> 서독 연방정부, 특히 연방법무부는 또한 각 주의 법무부와 함께 ‘잘쯔기터 중앙기록보존소(Salzgitter Zentrale Erfassungsstelle)’를 설치하여 체계적으로 동독의 반인권 범죄를 감시해나갔다.<sup>20)</sup> 이 중앙기록보존소는 지리적으로 가장 넓은 지역을 동독과 경계선으로 갖고 있던 니더작센(Niedersachsen) 주 검찰총장의 지휘와 감독을 받도록 결정되었다. 그런데 서독의 이 중

18) 이를테면 *Unrecht als System, Dokumente über planmäßige Rechtsverletzungen in der SBZ*, Hrsg. vom Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, Teil I-IV, 1965 ; *Die Flucht aus der Sowjetzone und die Spermaßnahmen des kommunistischen Regimes vom 13. August 1961 Berlin*, Hrsg. vom Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, 1965 ; *Dokumente des Unrechts, Das SED-Regime in der Praxis*, Hrsg. vom Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, Bonn 1964 등이다.

19) 이 자료집들은 당시 여러 국제 인권 전문기관 및 인권 단체에서 동독 인권 문제에 대한 분석과 입장 표명의 자료로 활용되었다. 이에 대해서는 Bundesarchiv Koblenz (이하 BA-Ko), B 137/5948.

20) 잘쯔기터 중앙기록보존소에 대해서는 독일에서도 아직 충분히 연구가 이루어지지 못했다. 다만 개략적인 소개서로는 Heiner Sauer and Hans-Otto Plumeyer, *Der Salzgitter Report. Die Zentrale Erfassungsstelle berichtet über Verbrechen im SED-Staat* (München: Bechtle, 1991), 이건호 역, 『서독 잘쯔기터 인권침해 중앙기록보존소, 동독(사회주의 통일당)의 국가범죄에 대한 서독 중앙기록보존소의 결산보고』 (서울: 북한인권정보센터, 2008).

양기록보존소는, 흔히 국내의 많은 사람들이 오해하는 것과는 달리, 동독 공산주의의 모든 반인권 범죄 기록을 위한 문서보관서가 아니었으며 동독에 대한 무차별적 정치 공세를 위한 반공주의적 자료 수집소도 아니었다. 그것은 기본적으로 형사처벌 가능한 사건들에 관해 사전조사를 떠맡았을 뿐이다. 잘쓰기터 기록보존소의 기록행위는 사전 조사기관으로서 본격적인 검찰 조사와 형사 소추를 예비하는 것이지, 정치적 악용과 이데올로기적 비방의 자료로 활용하기 위해 만든 것이 아니었다. 그리하여 사전조사 범주는 주법무부장관회의에서 결정되었고, 정해진 범주에 들어온 범죄 행위의 상황이 밝혀지면, 특히 가해자의 신원이 밝혀지고 그 가해자가 동독에서 서독으로 들어온 경우에는, 형사소송절차에 따라 그 사건에 대한 기록은 일단 연방법원의 검찰청에 접수, 보고되었다. 사건들은 다시 각 해당 주 검찰청에 이관되어 정식 조사와 기소 절차가 시작되었다.<sup>21)</sup>

다른 한편 서독 정부는 동독의 인권유린 상황을 국제 정치무대에서 본격적으로 문제 삼기 시작했다. 이를테면 연방정부의 후원을 받고 있던 초당파적인 전국 조직체인 '단일 독일을 위한 이사회(Das Kuratorium Unteilbares Deutschland)'는 1962년 9월 25일 뉴욕의 유엔 인권위원회에 베를린 장벽 건설 후의 동독 인권 침해에 대한 소원을 제기했다. 그리고 1963년 제네바에서 열린 제19차 회의에서 '단일 독일을 위한 이사회'의 사무국장 볼

21) 그렇기에 대부분의 사건들은 통일 이후에나 제대로 조사되어 가해자들이 기소될 수 있었다. 이 전체 과정에 대해서는 잘쓰기터 기록 보존소의 대변인이자 부소장으로 활약했던 한스-위르겐 그라제만 Hans-Jürgen Grasemann 검사의 논문과 로만 그라페 Roman Grafe의 연구를 참조하라. Hans-Jürgen Grasemann, "Fluchtgeschichten aus der zentralen Erfassungsstelle Salzgitter", in Bernd Weisbrod (ed.), *Grenzland. Beiträge zur Geschichte der deutsch-deutschen Grenze* (Hannover: Hahn, 1993), pp. 28-50 ; Roman Grafe, *Deutsche Gerechtigkeit. Prozesse gegen DDR-Grenzschilder und ihre Befehlsgeber* (München: Siedler Verlag, 2004).

프랑 슈츠(Wolfgang Schütz)는 유엔인권위원회에 동독 인권문제와 관련해 두 번째 소원을 제기했다.<sup>22)</sup> 이 소원장은 서독 정부가 당시 파악하고 있던 동독 인권유린 상황을 포괄적이면서도 압축적으로 잘 드러냈다. 그것은 베를린 장벽으로 인한 인명살상뿐 아니라 동독의 정치적 억압 전반의 희생들에 대해 상당히 구체적으로 알렸다.<sup>23)</sup> 그리고 유엔인권위원회에 동독 정부의 그와 같은 행위들이 명백한 인권유린임을 확인해달라고 요청했다.

여기서 흥미로운 것은 이 소원을 제기한 ‘단일 독일을 위한 이사회’의 의장단에는 주요 정당의 당수 및 연방의회 의장 그리고 노사 전국 대표 등이 포함되어 있었다는 사실이다. 이미 이 시기에 서독의 정치권과 여론 사회는 좌우를 넘어 공동으로 국제무대에서 동독 인권유린 상황에 대한 비판에 한 목소리를 내고 있었던 것이다. 특히 향후 동·서독 관계의 화해협력적 발전과 동방정책의 구현에서 결정적 역할을 하게 될 사민당의 원내 대표(1969년부터 1983년까지)이자 실권자였던 헤르베르트 베너(Herbert Wehner)가 이 시기에 사민당의 연방부의장이자 연방의회 내 ‘전독일과 베를린 문제 위원회’ 의장으로서 누구보다도 더 동독 공산주의의 인권 억압과 베를린 장벽에 비판적이었다는 사실을 기억할 필요가 있다.<sup>24)</sup> 아울러 차후 서독 수상으로 평화지향의 동방정책을 실질적으로 추진하게 될 사민당의 빌리 브란트(Willy Brandt) 또한 같은 시기 서베를린의 시장으로서 동독의 야만적인 베를린 장벽 건설과 그로 인한 인권 상

22) 이 과정에 대해서는 BA-Ko, 137/2366을 보라.

23) 그 소원장은 1945년부터 1963년까지 동독에서는 158명이 사형선고를 받았고 21,930명의 정치범이 수감된 적이 있으며 1963년 현재에도 여전히 12,000명의 정치범들이 수감되어 있다고 밝혔다. BA-Ko, 137/2366.

24) 베너의 독일정책과 동독과의 관계에 대해서는 August H. Leugers-Scherzberg, *Die Wandlungen des Herbert Wehner. Von der Volksfront zur Großen Koalition* (Berlin: Propyläen, 2002), pp. 211~228.

황의 심각한 후퇴에 가장 앞장서서 맞서 싸운 인물이었다. 이미 잘 알려진 대로, ‘잘쓰기터 중앙기록보존소’의 설치를 본격적으로 제안한 사람 또한 바로 브란트 시장이었다. 이렇듯 사민당의 두 핵심 정치가가 1960년대 전반 동독 공산주의 정권의 인권유린에 대한 정치적 비판에서 중요한 역할을 수행한 것은 당시 이 문제에 대한 서독 정치권의 광범위한 합의를 압축적으로 예시하는 것이었다. 요컨대 1960년대 전반기 서독 정부는 정치권과 여론 사회의 합의하에 한편으로 국내적으로 동독 인권유린에 대한 감시 체계를 확립하고, 다른 한편으로 국제 정치 무대에서 동독의 인권상황을 비판하는 방식을 통해 동독 인권문제에 본격적으로 대응하기 시작했던 것이다.

그런데 서독 정부가 국내적으로 지속적으로 동독 인권유린에 대한 자료집을 발간하고 잘쓰기터 기록보존소를 통해 감시를 계속해나가는 것 외에 외교적으로 동독을 고립시키며 인권유린 문제로 계속 국제적 규탄을 이어나가는 일에 대해서는 점차 회의가 생겨났다. 1961년 이래 동독의 정치적 억압과 인권유린에 대한 서독 정부의 거듭된 규탄과 항의에도 불구하고 베를린 장벽은 여전히 건재했기 때문이다. 특히 그 이전까지 이 규탄과 항의의 대열에 기민련 정부와 어깨를 나란히 걸었던 서독의 사민당과 자민당(FDP: 자유민주당)의 지도적 정치가들은 점차 냉전적 대결과 적대의 정치문화 속에서 동독을 규탄하고 낙인찍는 방식만으로는 어떤 인도적 문제의 진전도 없음을 현실로 인정하기 시작했다.

그리하여 베를린 장벽 건설 후 이와 같은 ‘발상의 전환’ 흐름과 야당의 압박 속에서 서독 정부는 작은 변화를 시도했다. 출발은 동독 정부와의 비공식적 협상과 거래를 통한 동독 정치범의 석방이었다.<sup>25)</sup> 동·서독 간

25) 이에 대해서는 Ludwig A. Rehlinger, *Freikauf. Die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten 1963~1989* (Berlin: Ullstein, 1991) ; Wolfgang Schulte and Hans Jürgen Gerlach and Thomas Heise, *Freikaufgewinnler. Die Mitverdiener im*

의 극단적인 대결과 상호비방과 불신의 분위기 속에서도 서독 정부, 특히 연방경제부와 연방전독부는 1962/63년 동독과의 협상을 통해—물론 비공식적 협상이었지만—경제적 대가를 지불하고 동독 정치범들을 서독으로 들어오게 할 수 있는 절차를 만들기 시작했던 것이다. 아데나워 수상도 그렇고 당시 연방전독부 장관이었던 라이너 바르젤(Rainer Barzel)은 이 사업이 지닌 비도덕성과 정치적 위험 탓에 모두 논의 초기에는 주저했다.<sup>26)</sup> 하지만 그들은 곧 그 사업이 지닌 인도적 의미의 중요성을 알고 협상을 진행하도록 했다. 비록 다른 문제와 관련해서는 여전히 서독 정부는 완강한 반공주의 및 동독을 부정하는 입장에서 완전히 벗어나지는 못했다. 그렇지만 그들 또한 직접 “사람들을 도울 수 있는” 사업들이 마련되었을 때에는 행동하지 않을 수 없다는 사실을 잘 알고 있었다. 결국 그렇게 함으로써 동·서독 관계사 내지 서독 인권정책사에서 완전히 새로운 유형의 활동이 등장하게 되었다. 그것은 바로 그동안의 체제 전복 지향의 선전 활동, 억압과 부정의에 대한 규탄과 항의, 인권유린의 실상에 대한 감시와 추적 등과는 구분되는 것으로 구체적인 인간의 인도적 문제와 고통의 해결을 위해 공산주의자들과 협상하여 개선하는 일이었다. 이 새로운 유형의 대동독 인권 정책이 당시 격렬했던 대결의 시기에 전투적 반공주의에 물들어 있던 보수주의 정치가들에 의해 개시되기 시작했다는 것은 여러모로 매우 의미심장하다.

그런데 그와 같이 대화와 협상을 통한 인간 고통의 구체적 개선 사업

---

*Westen* (Frankfurt am Main: Ullstein TB, 1993) ; 손기웅 지음, 『독일통일, 쟁점과 과제 1』 (서울: 늘봄플러스, 2009), pp. 237~385.

<sup>26)</sup> Maximilian Horster, “The Trade in Political Prisoners between the Two German States, 1962~1989,” *Journal of Contemporary History* 39 (2004), pp. 408~409 ; Jan Philipp Wölbern, “Die Entstehung des Häftlingsfreikaufs aus der DDR, 1962~1964,” *Deutschland Archiv* 41 (2008), pp. 856~867 ; Rainer Barzel, *Es ist noch nicht zu spät* (München: Droemer Knauer, 1976), p. 36.

에 대해 관심을 가진 이들은 서독 정치권과 여론 사회에서 점차 늘어나고 있었다. 1960년대 중반 사민당과 자민당 소속의 정치가들, 특히 서베를린 시의 행정을 맡고 있던 브란트와 그의 동료 사민당 정치가들은 이미 1963년부터 동독 측과 협상과 대화를 통해 인도적 문제의 해결을 위해 노력했다. 1961년 8월 13일 베를린 장벽 건설 후 2년 동안 상호 방문과 접촉이 완전히 금지된 베를린의 상황을 개선하기 위해 서베를린 시당국은 동독 측과 끈질긴 협상을 시도했다. 결국 서베를린 시당국의 협상 대표 호르스트 코르베르(Horst Korber)라는 사민당 정치가는 1963년 12월 17일 동독의 당 간부들을 만나 그 해 크리스마스에 서베를린 주민들이 동베를린의 가족과 친구들을 방문할 수 있도록 하는 ‘통행증협정(Passierscheinabkommen)’을 체결했다. 그 결과 1963년 12월 19일과 1964년 1월 5일 사이에 130만 명의 서베를린 사람들이 동베를린을 방문할 수 있었다.<sup>27)</sup> 비록 이 협상과 협정이 동·서독의 국가 간 공식 업무는 아니었지만 1966년까지 세 번 더 서베를린과 동독 측은 ‘통행증협정’ 체결에 성공해 1964년 두 차례, 1965년 세 차례, 1966년 두 차례 더 서베를린 주민들이 동베를린의 가족과 친척들을 방문하는 성과를 올렸다. 이제 비로소 ‘장벽에 작은 틈’이 생겼다. 그리고 이 작은 틈은 큰 변화를 예고하는 것이었다. 이 협상의 성과를 통해 사민당의 정치가들은 대화와 협상을 통한 인도적 문제의 개선이야말로 모든 인권정책의 출발임을 확신하게 되었기 때문이다.

### 3. 1970/1980년대 서독 정부의 ‘실용적’ 인권정책

1969년부터 1989년 말 동독 붕괴 시까지 서독 정부의 대동독 인권정책

<sup>27)</sup> 이에 대해서는 Heinrich Potthoff, *Im Schatten der Mauer, Deutschlandpolitik 1961 bis 1990* (Berlin: Propyläen, 1999), pp. 39~41.

은 동·서독 간 대화를 통한 협상 및 화해 협력 관계의 진전을 전제했다. 1969년에서 1982년까지의 시기에 빌리 브란트와 헬무트 슈미트(Helmut Schmidt) 수상 주도하의 서독 사민당/자민당 연정은 동독의 새로운 권력자인 에리히 호네커(Erich Honecker) 정권과 공식적인 정부간 대화를 발전시켰고 여러 협정과 합의를 통해 긴장완화와 평화적 협력 관계를 일구어냈다. 아울러 1982년부터 집권한 헬무트 콜(Helmut Kohl) 수상을 비롯한 서독 보수주의 정치가들 또한 그 이전 야당 시절 자신들이 격렬히 비판했던 사민당의 동방정책을 집권 후에는 그대로 계승하며 오히려 확대, 발전시켰다.<sup>28)</sup> 이것이 1989/1990년 독일 통일의 결정적인 기반이었음은 두말할 나위가 없다. 1970년대 사민당/자민당 정부와 1980년대 기민련/자민당 정부는 모두 ‘실용적(pragmatisch)’이고 ‘현실적(realistisch)’이고 ‘실제적(praktisch)’<sup>29)</sup>인 동독 정책만이 동·서독 관계의 진전을 이끌며 궁극적으로는 통일을 낳을 것이라고 확신했다. 그리고 1970/1980년대 서독 정부의 대동독 인권정책은 바로 이 동방정책의 틀 안에서 이루어졌다.

그렇지만 먼저 유의해야 할 것은 동방정책을 통한 동·서독 간 평화 정착과 화해협력의 시기에도 서독 정부는 동독 인권상황에 대한 선언적·규범적·원칙적 비판을 중단하지 않았다는 사실이다. 다시 말해 1970년대/1980년대 동방정책의 시기에도 서독 정부는 동독 인권유린 상황에 대해 줄곧 공식적으로 문제를 제기했다. 이를테면 사민당의 브란트 연방수상은 동독과 ‘기본조약(Grundlagenvertrag)’을 협상하는 과정에서 유엔 헌

28) 1980년대 서독 동방정책의 계승에 대해서는, 이동기, “보수주의자들의 ‘실용주의적’ 통일정책: 1980년대 서독 콜 정부의 동방정책 계승,” 『역사비평』 083, 2008년 여름, pp. 350~373을 참조.

29) 1970년대 이후 서독 정부가 동방정책을 추진하면서 반복적으로 사용했던 이 용어들—‘실제적’·‘현실적’·‘실용적’—은 그 이전 서독 정부의 전투적 반공주의에 기초한 대결 정책과 동독 붕괴를 통한 독일통일의 전망이 “이상주의적(idealistisch)”이거나 “망상적(illusionär)”이었다는 비판을 내포한다.

장의 정신에 입각한 인권의 중요성을 강조했다며 동·서독 간 ‘기본조약’ 2조에서 ‘인권보호’를 명문화하는데 성공했다.<sup>30)</sup> 또 브란트 연방수상뿐만 아니라 1974년 그로부터 권력을 위임받은 사민당의 헬무트 슈미트 연방수상은 매년 의회에서 행한 ‘민족의 상황에 대한 보고’ 연설에서 동독의 억압적 조치와 인권유린 문제를 반복적으로 언급했다.<sup>31)</sup> 그들은 베를린 장벽과 국경 봉쇄 장치, 발포 명령, 자유로운 이동의 제한, 동독 탈출 조력자에 대한 재판 등을 구체적으로 열거하며 비인도성을 비판적으로 지적했고 동독 집권자들에게 그것의 개선을 요구했다.<sup>32)</sup> 다른 한편 1982년 말 권력을 위임받은 기민련의 콜 수상과 내각 각료들도 1989년 동독 붕괴 시까지 다양한 방식으로 동독의 인권억압 상황을 공개적으로 비판했다. 베를린 장벽과 동·서독 국경의 철조망 및 동독탈출 주민들에 대한 동독 권력자들의 발사 명령 등이 동독이나 통일 관련한 거의 모든 중요한 정부 연설에서 반드시 언급되었다. 이를테면 콜 수상은 매년 ‘분단 독일에서의 민족의 상황에 대한 보고’ 연설에서 “자유가 독일문제의 핵심”임을 강조했다 “베를린 장벽의 철거가 동·서독 관계의 정상화를 위한 전제조건”이라고 말했다.<sup>33)</sup> 심지어 1987년 9월 7일 당시 동독 국가평의

30) “Grundlagenvertrag”, *Dokumentation zu den innerdeutschen Beziehungen, Abmachungen und Erklärungen*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bonn: Press- und Informationsamt der Bundesregierung, 1990), p. 21 ; Willy Brandt, *Menschenrechte mißhandelt und mißbraucht* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt TB, 1987), p. 92.

31) 30. Januar 1975, Bundeskanzler Schmidt: Regierungserklärung zur Lage der Nation, in: *Texte zur Deutschlandpolitik II/3*, 30. Januar 1975 - 19. Dezember 1975, p. 11.

32) 29. Januar 1976, Bundeskanzler Schmidt: Regierungserklärung zur Lage der Nation vor dem Deutschen Bundestag, in: *Texte zur Deutschlandpolitik II/4*, 11. Januar 1976 - 27. Februar 1977, p. 43 ; 9. März 1978, Bundeskanzler Schmidt: Bericht zur Lage der Nation, in: *Texte zur Deutschlandpolitik II/7*, 21. Juni 1978 - 12. März 1980, p. 1135.

33) 14. März 1986, Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl: Bericht der Bundesregierung zur

회 의장이었던 에리히 호네커가 서독의 수도 본을 공식 방문했을 때 접견 행사에서 서독 수상 콜은 다음과 같이 언급했다.

어떤 경우든 한 인간이 다시는 정치적 목적의 순전한 도구로 오용되어서는 안 됩니다. 평화는 개별 인간 삶의 모든 영역에서 무조건적이고 절대적인 가치를 존중함으로써 시작됩니다. 모든 인간은 자기 자신에 대해서 그리고 자기 자신을 위해서 스스로 결정해야 합니다.<sup>34)</sup>

콜 수상은 공식 접견장에 앉은 호네커의 면전에서 개별 인간의 본원적 자유와 자기결정권을 강조하며 인권과 기본권 존중의 필요를 환기시켰던 것이다. 다시 말해 좌파 사민당 정부이든 우파 기민련 정부이든 모두 서독 기본법 정신에 의거해 자유, 자기결정 및 법치 국가의 토대하에서 통일이 이루어져야 함을 선언했고, 동·서독 간 체제의 근본적 차이, 즉 민주주의와 독재의 차이를 강조했으며 인권유린과 기본권의 억압을 들어 동독 체제에 대한 거부와 비판을 반복적으로 표현했다. 아울러 서독 정부는 국내적으로는 잘쓰기터 기록보존소의 활동을 유지하며 지속적으로 동독 인권유린 상황을 감시, 견제하면서 국제적으로는 유엔과 유럽의 국제 정치 무대에서도 동독의 인권문제가 개선될 필요를 제기했다. 특히 유럽안보협력회의는 인권문제 논의와 그 해결을 위한 국제적 모색의 가장 확실한 장이었다.<sup>35)</sup>

---

Lage der Nation im geteilten Deutschland, in: *Texte zur Deutschlandpolitik III/4*, 9. Januar 1986 - 31. Dezember 1986, pp. 87~88.

<sup>34)</sup> 7. bis 11. September 1987, Offizieller Besuch des Generalsekretär des ZK der SED und DDR-Staatsratsvorsitzenden Erich Honecker in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Texte zur Deutschlandpolitik III/5* - 1987, p. 197.

<sup>35)</sup> 유럽안보협력회의와 서독 인권정책의 관계에 대해서는 지면관계상 이 글에서 다루지 못한다. 이에 대해서는 우선 Wilfried Loth, *Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung* (München: Dtv, 1998) ; Manfred Gehrman, *Die*

그러나 여기서 분명하게 기억해야 할 것은 1969년 이후 1989년 가을까지 서독 정부의 어떤 내각 각료도 냉전적 대결 정책에 기초해 동독의 국가적 존재 자체를 부정하거나 체제 붕괴를 겨냥하는 방식 내지 정치 선전을 목적으로 동독 인권 문제를 언급하지는 않았다는 사실이다. 이 시기 서독 정부는 인권을 내세워 동독 체제의 근본적 전환을 요구하거나 그 체제에 대한 이데올로기적 파산 선고를 강변하지 않았다. 1970년대와 1980년대 서독의 정부 지도자들은 그와 같은 정치적 “십자군”에 대해 항상 비판하며 경고했다.<sup>36)</sup> 이를테면 1974년 5월부터 1990년 독일 통일까지 연방외무부 장관으로 서독의 동방정책과 인권정책을 대외적으로 대표한 자민당 소속의 한스-디트리히 겐셔(Hans-Dietrich Genscher)는 1985년 연방의회에서 행한 한 연설에서 “인권문제 해결에 필수불가결한 동독 정부의 협력을 얻고자 하는 사람이라면 체제 안정의 파괴를 노린다는 인상을 불러 일으켜서는 안 된다”고 말했다.<sup>37)</sup> 1979년 9월 당시 연방내독관계부(Ministerium für innerdeutsche Beziehung, 이하: 연방내독부) 장관인 사민당의 에곤 프랑케(Egon Franke)는 연방의회의 인권문제 토론에서 “연방정부의 인권정책은 다른 국가들에게 우리 자신의 국가 체제나 사회 체제를 강요하기 위한 수단이 아니다”라고 분명하게 선언했다.<sup>38)</sup> 심지어

---

*Überwindung des 'Eisernen Vorhangs'. Die Abwanderung aus der DDR in die BRD und nach West-Berlin als innerdeutsches Migranten-Netzwerk* (Berlin: Ch. Links, 2009), pp. 141~148을 참조.

36) Willy Brandt, “Wider die Kreuzritter. Über Bedingungen und Chancen einer künftigen Entspannungs-Politik zwischen Ost und West”, *Die Zeit vom 26. August 1977*, p. 3.

37) 27. Juni 1985, Bundesminister Hans-Dietrich Genscher: Erklärung der Bundesregierung zum Expertentreffen für Menschenrechte der KSZE in Ottawa, *in: Texte zur Deutschlandpolitik III/3*, 1. Januar 1985 - 30. Dezember 1985, p. 362.

38) 21. September 1979, Bundesminister Franke: Erklärung zur Antwort der Bundesregierung auf zwei Große Anfragen der CDU/CSU-Bundesfraktion zur Anwendung der

기민련의 자매정당이자 서독 정치 체제 내에서 가장 보수적이면서 동독에 대해 시종 가장 비판적이었던 기사련(CSU)조차도 1985년 초 독일정책과 관련한 입장 표명에서 동독 인권문제 해결을 위한 구체적 노력을 제안한 후 다음과 같이 덧붙였다.

우리 정책의 목표는 바르샤바 조약 국가들을 '안정시키'거나 '불안정하게 만들'거나 하는 것도 아니고, 그 국가들에서 '혁명적 상황'을 불러일으키고자 하는 것도 아니고, 우리들의 이 정책으로 말미암아 바르샤바 국가들의 권력자들이 그들 주민들을 더욱더 심한 테러 상태로 몰아가도록 빌미를 제공하는 것도 아니다. 우리 정책의 목표는 그 국가들의 권력자들에게 그들 또한 그들의 주민들에게 인권과 기본권을 보장해야 한다는 것을 분명하게 알리는 것이다.<sup>39)</sup>

다시 말해 1970년대 사민당 정부도 1980년대 기민련/기사련 정부도 모두 동독 체제의 전복이나 고립을 겨냥하는 방식의 공격적 내지 도구적 인권정책을 전개하는 것과는 애초부터 거리를 두었다. 이미 일찍부터 사민당의 브란트 수상은 “근경에 처한 사람들의 운명을 정치적 선전의 수단으로 삼는” 것을 비판했다.<sup>40)</sup> 사민당과 자민당, 그리고 기민련과 기사련의 책임 있는 동방정치가들 및 각료들은 한결같이 “양독 관계는 특히 거친 언어들—말싸움—의 정치에 아무 민감하다. 그렇기에 우리가 다양하게 영향력을 발휘할 수 있는 가능성을 위태롭게 하지 않게 하기 위해 서라도 인권문제로 동독 정부를 자극적으로 공격하는 것은 전혀 도움이

---

Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen in der DDR, in: *Texte zur Deutschlandpolitik II/7*, 21. Juni 1978 - 12. März 1980, p. 485.

<sup>39)</sup> 12. Januar 1985, CSU: Gedanken zur Deutschlandpolitik, in: *Texte zur Deutschlandpolitik III/3*, 1. Januar 1985 - 30. Dezember 1985, pp. 21~22.

<sup>40)</sup> 13. September 1973, Bundeskanzler Brandt: Rede vor dem Deutschen Bundestag, in: *Texte zur Deutschlandpolitik II/1*, 22. Juni 1973 - 18. Februar 1974, p. 136.

되지 않는다”<sup>41)</sup>고 말하며 구체적이고 실질적인 인도적 문제의 해결에 집중했다. 그리하여 인도적 사안이나 인권 문제에 대해 사민당의 동방정치가들이 추구한 것은 기본적으로 “조용한 외교”였다.<sup>42)</sup>

그리하여 서독 정부는 1960년대 중반부터 진행되고 있던 동·서독 간 대화와 협상을 전면 확대하여 그 속에서 인도적 문제의 해결을 추구했다. 1963년부터 개시된 “구매를 통한 동독 정치범 석방과 수용” 협상과 “통행증협정” 협상 모두에서 인권이 언급되지도 않았고 동독 정치범들의 서독 도착으로 그리고 서베를린 사람들의 동베를린 방문으로 동독의 정치적 자유나 인권 상황이 근본적으로 변하지도 않았다. 아울러 유엔 인권현장에 견주어 평가한다면 이 모든 것은 부족하기 짝이 없는 성과였다. 그럼에도 불구하고 이 협상과 성과는 서독정치가들에게 중요한 인상과 영향을 남겼다.<sup>43)</sup> 이 작은 인도적 문제의 성과를 통해 베를린 장벽은 다시 숨통을 연 것이고 절망에 빠졌던 동독 주민들에게는 새로운 희망의 시작이었다. 당시 브란트 서베를린 시장이 말한 대로 “한 걸음도 나아가지 않는 것보다는 작은 걸음이라도 나아가는 것이 더 나은 것이고, 특히 쉰 말만 떠들썩하게 하는 것보다는 더 나은 것”이었다.<sup>44)</sup> 가까운 시일 내에 분단 상황이 극복되지 않는다면 일단은 분단으로 인한 사람들의 고통과 희생을 최소화하는 것에 매달릴 필요가 있다는 것이었다. 그리고 그것을 위해서는 동독 정권과의 대결이 아니라 오히려 그들과의 협상 및 협력이 절대적으로 요청되었다. 이와 관련해 사민당의 헬무트 슈미트 총

<sup>41)</sup> Große Anfrage Menschenrechte. Argumentationslinie, Mai 1979, in: BA-Ko, B 137/7676.

<sup>42)</sup> Willy Brandt, *Menschenrechte mißhandelt und mißbraucht* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1987), p. 95.

<sup>43)</sup> Carola Stern, *Strategien für die Menschenrechte* (Frankfurt am Main: Fischer, 1983), p. 25.

<sup>44)</sup> Willy Brandt, *Menschenrechte mißhandelt und mißbraucht*, p. 90.

리는 이미 1975년 1월 “민족의 상황에 대한 보고”에서 동독 인권유린 상황을 “이곳에서 저항함으로써 제거할 수 있다고 믿는 것은 망상적”이라고 비판했다.<sup>45)</sup> 그들이 보기에 동독의 인권문제는 “동독 공산주의 지배자들에 대항”해서나 그들과 “대결하면서” 해결할 수 있는 것이 아니라 오히려 그들과 “함께 대화”하고 협상하여 해결할 수 있다는 것이었다.<sup>46)</sup>

이때 그들은 동독 인권문제 해결을 동·서독 간 접촉과 협력의 출발 지점에서 벌써 기대하는 태도야말로 위험하다고 생각했다. 사민주의자 슈미트 수상은 “현재의 이 상황의 극복은 하나의 매우 긴 발전의 막바지에서나 비로소 이루어질 수 있다”<sup>47)</sup>는 것을 인식해야 한다고 반복해서 강조했다. 보수주의자 콜 수상 또한 “현실적 독일정책은 단지 대화와 조정과 협력을 통해서만 성공할 수 있다”고 밝혔다.<sup>48)</sup> 그는 작더라도 구체적이고 실질적인 인도적 사업의 전진을 통해 분단의 고통을 경감하고, 동독 주민들에게 실제 도움이 될 수 있고 “해결 가능한” 문제들에 집중하는 것이 서독 정부의 책임 있는 자세라고 믿었다. 서독 정부에게 중요했던 것은 동·서독의 체제와 이데올로기의 근본적 차이들이 “실제적인 문제들, 특히 인도적 문제들의 해결에 방해가 될 필요는 없다”는 관점이었다.<sup>49)</sup> 그렇기에 그들은 우선 당장 해결 가능한 문제들에 집중하고 그 과

45) 30. Januar 1975, Bundeskanzler Schmidt: Regierungserklärung zur Lage der Nation, in: *Texte zur Deutschlandpolitik II/3*, 30. Januar 1975 - 19. Dezember 1975, p. 11.

46) 15. November 1979, Gerhard Jahn: Rede vor dem Deutschen Bundestag, in: *Texte zur Deutschlandpolitik II/7*, 21. Juni 1978 - 12. März 1980, p. 520.

47) *Ibid.*

48) 23. Juni 1983, Bundeskanzler Dr. Kohl: Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation im geteilten Deutschland, in: *Texte zur Deutschlandpolitik III/1*, 13. Oktober 1982 - 30. Dezember 1983, p. 136.

49) 27. Februar 1985, Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl: Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation im geteilten Deutschland, in: *Texte zur Deutschlandpolitik III/3*, 1. Januar 1985 - 30. Dezember 1985, p. 68.

정을 통해 신뢰를 쌓고 다시 그 신뢰를 바탕으로 또 다른 문제들을 해결하고자 했다.<sup>50)</sup> 이것이 서독 정부가 추진한 현실적·실용적 인권정책의 골자였다. 다시 말해 서독 연방정부가 1970년대 이후 추진한 실용적 인권정책이란 항상 사람들의 구체적인 고통을 경감하는 것이었고 개별 인간의 구체적 운명을 실제적으로 다루는 것이었다.<sup>51)</sup> 서독 정부가 직간접적으로 수행한 대 동독 인권개선 사업과 활동으로는 무엇보다 동독정치범 석방 거래와 동독주민 여행자유화 및 이주를 위한 노력 등을 대표적으로 들 수 있다.

이러하면 1960년대 중반부터 진행된 동독 주민의 서독으로의 합법이주 및 동독 정치범 이주의 규모는 1970년대와 1980년대에도 꾸준히 증대하거나 유지되었다. 특히 주목할 것은 1980년대 중반이 동독주민의 서독으로의 합법이주와 정치범 거래의 정점이었다는 사실이다. 그 배경에는 무엇보다 1983년과 1984년 두 차례 서독이 동독에게 각각 10억 마르크(DM)와 9억 5천 마르크의 차관을 반대급부에 대한 아무런 약속 없이 ‘신의’와 ‘신의’에 기초해 제공했던 사실이 놓여 있다.<sup>52)</sup> 이미 1980년대 중반에 이르면 동·서독의 협력관계가 안정단계로 접어들었다. 그렇기에 비

<sup>50)</sup> Carola Stern, *Strategien für die Menschenrechte*, pp. 25~26.

<sup>51)</sup> 27. Juni 1985, Bundesminister Hans-Dietrich Genscher: Erklärung der Bundesregierung zum Expertentreffen für Menschenrechte der KSZE in Ottawa, in: *Texte zur Deutschlandpolitik III/3*, 1. Januar 1985 - 30. Dezember 1985, p. 370.

<sup>52)</sup> 반대급부에 대한 명확한 확인도 받지 않은 채 이루어진 이 ‘일방적 퍼주기’를 처음 제안하고 실질적으로 이끈 서독 정치가는 바이에른 주 주지사 프란츠 요셉 슈트라우쓰(Franz Josef Strauß)였다. 체제 내 가장 우파적인 정당인 기사련(CSU)의 당수였던 슈트라우쓰는 오랫동안 서독 정계에서 가장 열렬히 동독을 비판했던 반공주의 정치가였고 1970년대 내내 동방정책의 가장 격렬한 비판가였다. Manfred Kittel, “Franz Josef Strauß und der Milliardenkredit für die DDR 1983”, in: *Deutschland Archiv* 40 (2007), pp. 647~656 ; Stefan Finger, *Franz Josef Strauß. Ein politisches Leben* (München: Olzog, 2005), pp. 488~504.

록 동독 정부가 서독의 재정적 지원에 상응하는 반대급부에 대해 공식적으로 언급하거나 보장하지 않았지만, 서독의 물질적 지원에 동독 또한 서독이 원하는 것들을 내놓을 수밖에 없었다. 동독정치범 석방은 이미 동·서독 간의 비공식적인 거래로서 공식적인 협약이나 협상과 아무 관련이 없었지만 그 영향하에서 더 많은 사람들이 동독의 어두운 교도소에서 나와 서독의 자유로운 공기를 만끽할 수 있었다.

또 서독 정부는 1972년 12월 동독과의 기본조약 체결 이전에도 이미 동독 정권에게 인도주의적 문제의 해결을 촉구해 일정한 성과를 보였다. 연금생활자의 서독 거주 가족이나 친지 방문 같은 것이 그것이다. 그러나 기본조약 체결 후에는 동독 주민의 서독 방문 기회와 기간이 확대되었고 동독의 일반주민들에게도 ‘긴급한 가사문제’로 인한 서독 방문이 허용되었다. 그 결과 이미 1972년 11,421명이 서독으로 방문할 수 있었는데 그 후에는 4배로 늘어났다. 또 서독 주민들의 동독 방문 가능성도 그 이전보다 훨씬 크게 보장되었다. 서독으로 합법적으로 이주하는 동독 주민의 규모가 증대하는 성과 외에도 서독 정부는 불법탈주자들의 생명권과 관련해서도 일정한 성과를 올릴 수 있었다. 즉 동독 정부는 동·서독 국경에 비치한 자동발사기 SM-70을 1984년 전면 해체하였다. 동독 정부는 서독 정부가 오랫동안 비판하며 요구했던 주요 문제를 해결하는 조치를 취했고 서독 정부는 이를 자신들의 인권정책의 주요한 성과로 인식할 수 있었다.<sup>53)</sup>

결국 서독 정부는 ‘실용적’ 동방정책과 ‘현실적’, ‘실제적’ 인권정책으로 동독 공산주의자들과 동독 주민들을 분리시키는 데 점차 성공했다. 동독에서 정치적인 이유로 교도소에 감금되어 있던 사람들은 항상 곧 서독으

<sup>53)</sup> 15. September 1984, Bundesminister Windelen: Stand der innerdeutschen Beziehungen und ihre Perspektiven, in: *Texte zur Deutschlandpolitik III/2*, 19 Januar 1984 - 31. Dezember 1984, p. 393.

로 넘어갈 수 있을 것이라는 희망을 가질 수 있었고, 잠시라도 서독을 방문해 자유와 복리를 맛본 수많은 동독 주민들에게 동독 공산주의 체제는 점점 더 낮선 것이 되어 갔다. 요컨대 이 시기 서독의 정부 지도자들은 좌우를 불문하고<sup>54)</sup> 양독 간 관계 개선과 접촉 및 접근의 강화가 동독 주민들의 구체적 삶에서 고통과 곤경을 줄여줄 것이고 궁극적으로는 동독 주민들의 인권과 삶의 근본적 개선과 변화에 기여할 것이라고 생각했다. 그 직간접적 성과는 작지 않았다.<sup>55)</sup>

### Ⅲ. 서독 정부의 대동독 인권정책이 대북 인권정책에 주는 시사점

#### 1. 서독의 경험을 통해서 본 인권정책의 유형화

54) 물론 인도적 문제의 해결과 인권의 구분 문제 및 인권과 평화의 관계 등을 둘러싸고 사민당과 기민련의 강령적 입장이 항상 동일한 것은 아니었다. 특히 1979년 연방의회에서 인권정책을 놓고 벌인 격렬한 토론은 양당의 입장 차이를 확연히 보여주었다. *Texte zur Deutschlandpolitik II/7*, 21, Juni 1978 - 12. März 1980을 참조하라. 아울러 1980년대 기민련/자민당 정부가 1970년대 사민당/자민당 정부보다 외양적으로는 더 자주, 그리고 더 분명히 동독의 인권문제를 비판한 것도 사실이다. 그러나 실제 정책에서 이 차이는 의미가 없었다. 오히려 1980년대 내내 양당은 '실용적 인권정책'에 대한 "공동의 정치적 합의"가 존재함을 한목소리로 강조했다.

55) 그 성과는 다양한 자료와 보고들로 확인할 수 있다. Thomas Ammer, "Stichwort: Flucht aus der DDR", p. 1207 ; Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (ed.), *Innerdeutsche Beziehungen, Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1980-1986, Eine Dokumentation* (Bonn, 1986). 그 외에도 연방정부의 연감 활동보고인 Jahresbericht der Bundesregierung의 연방내독부 편은 대동독 실용적 인권정책의 성과를 잘 보여준다.

1949~1989년 전체 분단 시기 동안 서독 정부의 대동독 인권정책은 다양한 양상과 복합적인 발전을 보여주었다. 지금까지의 서술에 의거해 서독 정부의 대동독 인권 전략 구상과 실천 활동들의 성격과 양상을 구분해 유형화한다면 다음 세 가지로 나눌 수 있다.

〈표 1〉 서독 정부의 인권활동을 통해서 본 인권정책 유형들

유형 I	대결적 인권정책	전투적 반공주의, 체제전복 지향의 선전활동, 대화와 협상 거부, 국내외적 규탄과 낙인
유형 II	규범적 인권정책	평화지향적, 민주주의적 공산주의 비판, 인권의 보편적 의미에 의거 인권유린 상황에 대한 지속적 비판 및 구체적 상황에 대한 감시
유형 III	실용적 인권정책	평화와 긴장완화 정책에 조응, 대화와 협상을 통한 점진적 해결, 구체적이고 해결 가능한 문제들에 집중, 인도적 문제 경감을 통해 인권 문제 해결 지향

1) 첫 번째 유형(유형 I)은 ‘대결적 인권정책’이다. 그것은 전투적 반공주의에 의거한 정치적 이데올로기적 비난 공세로부터 공산주의 체제 전복을 위한 대 주민 선전활동과 전략을 말한다. 냉전적 대결과 적대적 압박을 통해 공산주의 체제 자체를 변화시킴으로써 인권과 기본권 유린 문제를 근본적으로 해결하고자 하는 정책이다. 이 정책은 공산주의 국가의 인권유린을 내세워 공산주의 국가 정부와의 모든 대화와 협상을 원천적으로 거부하며 해당 공산주의 국가를 국내외적으로 범죄국가로 낙인찍는 데 몰두하는 것이다.

2) 두 번째 유형(유형 II)은 ‘규범적 인권정책’이다. 이 정책의 근저에는 평화지향적, 민주주의적 공산주의 비판이 놓여 있다. 그것은 전투적 반공주의와 냉전적 정치문화에 뿌리를 둔 적대와 대결 정책과는 구분되는 것으로서 원칙적이고 선언적인 차원에서 인권에 대한 관심을 보여주

며 공산주의 정권에게 인권존중을 환기하는 것이다. ‘규범적 인권정책’은 자유와 자기결정, 인권의 보편적 가치와 원칙에 기초해 근본적이고 규범적인 차원에서 공산주의 체제의 인권유린 상황에 대해 다양한 방식으로 비판하고 개선을 촉구하면서 동시에 그것이 체제 간 대결과 적대로 치닫는 것을 경계하는 것이다. 아울러 단순히 선언적 차원의 “말의 정치”를 넘어 인권유린상황에 대한 체계적 감시와 구체적 사건과 상황에 대한 추적과 견제를 동반한다.

3) 마지막으로(유형 Ⅲ) ‘실용적 인권정책’이다. 이 정책의 핵심은 냉전적 대결을 전면 폐기하고 체제의 차이를 인정하면서도 긴장완화와 화해협력 정치의 틀에서 개별 인간의 구체적이고 현실적인 고통과 운명을 점진적으로 개선하는 것이다. 공산주의 권력자들과 끊임없이 대화하고 협상함으로써 해결 가능한 구체적 문제들에 집중하는 것이 그 특징이다. 이때 인도적 문제의 경감이 그 출발이 된다. 아울러 협상에서 실질적 성과를 얻기 위해서는 긴장완화와 평화 문제에서 또는 경제적·재정적 지원 문제에서 양보와 조정이 필요하다.

## 2. 서독 인권정책의 시기별 변화 요약

전체 분단 시기 동안 서독 정부가 보여준 세 유형의 인권정책은 시기별로 경쟁하기도 하고 혼재하기도 했다.

1) 먼저 1949년부터 1961년 베를린 장벽 건설 시까지 서독의 아테나위 수상은 동독 체제가 급속히 붕괴할 것을 기대하며 동·서독 간 공식 대화와 협상을 전면 거부하였다. 당시 서독 정부는 전투적 반공주의와 해방정책에 기초해 동독 체제의 동요와 붕괴를 노린 정치 선전 활동과 반체제 운동의 지원에 집중했다. 유형 I의 ‘대결적 인권정책’이 전면화하고 있던 시기였다. 서독 정부는 당시 “전부 아니면 무” 원칙에 입각해 동독

체제 붕괴를 통한 자유와 인권의 전면 회복만이 유일한 관심사였다. 물론 당시 서독 정부는 현실적으로 급박한 과제였던 동독이탈 주민들의 대량 이주로 생긴 문제를 해결하기 위해 건설적인 동독 난민 수용과 통합 대책을 마련한 성과를 보였다. 그것은 그 차제로는 매우 의미 있는 일이었지만 난민정책으로 인권정책을 대체한 셈이었다.

2) 한편, 1961년 베를린 장벽 건설의 충격으로 1960년대 내내 서독 정부는 애초 동독 체제의 억압적 성격에 대한 폭로와 반공주의적 규탄에 더욱 매달렸다. 아울러 서독 정부와 여야 정치가들은 국내외적 항의와 비난을 넘어 동독 인권유린 상황에 대해 정보를 확보하고 감시하는 제도를 만들었다. 그러나 곧 항의와 감시만으로는 실제 억압받고 고통 받는 동독 주민들의 구체적 삶에 변화와 개선을 주기는 어렵다는 반성이 일어났다. 1963년부터 진행된 동독 정치범 석방을 위한 동독 정부와의 비공식 협상과 베를린에서의 통행증 협정이 그 성찰의 결과물이었다. 결국 1960년대 서독정부의 인권정책은 기본적으로 여전히 유형 I의 '대결적 인권정책'이 지배하고 있으면서도 유형 II의 '규범적 인권정책'과 유형 III의 '실용적 인권정책'이 등장하고 있었던 복합적 시기였다.

3) 마지막으로 1970년대와 1980년대 서독 정부의 인권정책은 유형 II와 유형 III이 결합된 양상이었다. 서독 정부의 동독 인권 현실에 대한 관심은 평화 정착 노력과 민족 화해의 목소리에 묻혀 사라지지 않았다. 아울러 그것은 동방정책을 교란하지도 않았다. 1970년대 이후 서독 정부 각료들과 집권여당 정치가들은 의회와 여론 사회에서 반복적으로 동독 정부의 인권유린 문제를 제기했다. 그러나 더 중요한 것으로는 1960년대 후반부터 진행되고 있던 동·서독 간 대화와 협상을 전면 확대하여 그 속에서 인도적 문제의 해결을 추구했다는 점이다. 그 결과 서독 정부는 동독으로부터 의미 있는 실질적 인권개선, 즉 합법이주와 이동 및 접촉의 증대를 비롯한 적지 않은 가시적 조치를 이끌어낼 수 있었다.

### 3. 한국의 북한 인권정책에 주는 시사점들

#### 1) '실용적 인권정책'의 중요성과 '규범적 인권정책'과의 결합

1960년대 후반 이후 통일 시까지 서독 정부가 잘 보여준 것처럼 한국 정부도 장기적으로는 대북 인권정책에서 유형 I과는 거리를 두고 유형 II와 유형 III, 다시 말해 '규범적 인권정책'과 '실용적 인권정책'의 병행 및 결합 방식을 취해야 할 것이다.<sup>56)</sup> 기실 그것은 당위적 가치의 문제가 아니라 현실적 압박과 필요의 문제이다. 동독 인권문제와 관련해 냉전적 대결 논리에 기초한 전 방위적 압박과 전투적 반공주의에 의존한 체제 전복적 공세가 1960년대 후반 이후 서독 정계에서 사실상 사라진 것은 평화와 긴장완화 정책 및 화해협력 정치에 대한 동의가 당시 이미 완전히 공유되고 있었기 때문이 아니었다. 오히려 그와 같은 이데올로기적인 전투적 인권 공세의 강다짐이 실제 고통과 곤경에 빠진 사람들에게 전혀 도움이 되지 않는다는 현실 인식 때문이었다. 유형 I의 '대결적 인권정책'의 근본적인 문제는 그것이 현실적으로는 전혀 문제 해결에 도움이 되지 않고 다만 인권을 냉전적 대결의 수단으로 전략해 적대적 긴장만 초래했다는 데 있다. 인권은 항상 구체적인 것이다. 그렇기에 가장 필요한 것은 구체적인 사람들의 개별 운명을 개선할 수 있는 실용적·현실적 인권정책이다.

1970년대 이후 서독 정부는 인권 문제에 발목 잡히지 않으면서도 그것을 망각하지 않는 화해협력 정책을 지속했다. 다르게 말한다면, 서독 정부는 평화 협상과 선린관계 유지 정책을 통해 실질적 인권 개선을 달성

<sup>56)</sup> 같은 입장을 유사하게 표현한 것으로는 박명림, “한국의 북한 인권문제에 대한 접근과 반성-대안을 위한 비판적 모색,” 『대북 인권정책과 인권문제의 세계적 추세』, 제10회 한반도평화포럼자료집(2008년 8월 29일), p. 56.

하기 노력했다. 이 인권과 평화의 양면적·병행적 정책 기조는 1969년 사민당 주도의 내각부터 시작되어 1982년 말 보수정당인 기민련으로 정권이 이월된 이후에도 그대로 유지되었다. 특히 1980년대 기민련/자민당 연정은 1970년대 사민당/자민당 연정에 비해 규범적인 차원에서 더욱더 분명하고 빈번하게 동독 공산주의 억압과 인권유린 문제를 언급했다. 그럼에도 불구하고 오히려 1980년대의 보수적인 기민련/기사련의 정부지도자들이 동독과의 화해 협력 관계를 더욱더 확장하고 심화시켰던 것은 인상적이다. 서독 정부는 동독 인권 현실 비판과 동·서독 간 평화 유지 정책의 독자적 의미와 역동성을 살리면서도 동시에 두 정책의 상호보족과 상승작용을 이끌어내었던 것이다.

요컨대, 독일의 경험에 근거한다면, 평화와 인권의 관계를 단계론적으로 사고하거나 화해와 선린관계의 전진을 앞세워 공산주의 체제하 인권 문제에 애써 눈을 감으려는 태도는 건설적이지 못하다고 할 수 있겠다. 물론 서독 정부의 대동독 인권 비판이 반(反)평화적인 냉전적 공세가 아니었음은 거듭 강조될 필요가 있다. 서독 정부는 인권을 둘러싼 정치 선전적 고성과 이데올로기적 질타가 실제 고통과 곤경에 빠져있는 사람들에게 전혀 도움이 되지 못함을 꾸준히 환기시켰다. 규범적이고 선언적인 차원의 인권문제에 대한 반복적 문제제기와 그 상황에 대한 감시와 추적에도 불구하고 서독 정부는 동독 공산 정권과 화해협력 관계 및 다양한 영역의 구체적인 공동사업을 꾸준히 확대하고 심화시켰다. 이는 동독 주민들의 인도적 문제 해결과 인권 신장을 위해서라도 필수불가결한 전제였다. 대화와 협상, 양보와 조정을 통해 서독으로 들어오는 동독의 “합법”이주자들은 점점 더 늘어났고 동·서독 간 왕래와 방문의 기회가 대규대화 되면서 사실상 분단의 장벽에 균열이 생겨났던 것이다.

그런 의미에서 한국의 대북 인권정책도 기본적으로 이 서독의 성공 경험을 비껴갈 이유가 없다. 북한 체제와 그 권력자들의 인권유린을 끊임

없이 감시, 견제하면서 공식적이고 규범적인 비판을 상시화 하는 한편, 남북 교류와 대화 및 협상의 확대와 심화를 통해 인도적 문제부터 점진적으로 해결하는 관점을 정착시킬 필요가 있다. 또 긴장완화를 통한 한반도 평화 정착의 노력과 북한 주민의 인권 신장을 위한 노력이 항상 길항적으로 작용한다고 볼 것이 아니다. 인권과 평화가 충돌하지 않고 상승 작용할 수 있는 방식과 지점들을 창조적으로 찾아 나가야 할 것이다. 칸트가 오래 전에 말한 대로, ‘정치적 도덕가(Politischer Moralist)’들이 아니라 ‘도덕적 정치가(Moralischer Politiker)’들이 더 대규모로 등장해야 할 것이고, 천려일득(千慮一得)의 자세가 새로운 정치적 가치로 화급히 요청된다.

## 2) 인권정책에 대한 정치적 합의의 필요성

한편, 서독의 경우 대동독 인권정책과 관련해 정치권이 좌우를 불문하고 점차 기본적인 합의에 도달했다는 사실도 매우 주목할 만하다. 처음부터는 아니었지만 늦어도 1970년대 중반부터 서독의 여야, 좌우 정치가들은 동독의 인권유린에 대한 규범적 비판과 감시를 유지하면서도 구체적이고 실현가능한 실제적인 인도적 사업부터 시작해 동독의 양보와 변화를 이끌어낸다는 양면적 관점에 기본적으로 합의해 있었다.

여기서 다시금 기억해야 할 것은 동·서독 간 협상을 통해 재정적 지원과 인도적 문제의 경감, 다르게 말하면 ‘돈과 사람’을 교환하는 일을 독일에서 1963년 처음으로 정착시킨 인물은 좌파 사민당 정치가들이 아니라 보수 기민련의 핵심 정치가 바르젤 당시 연방전독부 장관이었다는 사실이다. 또한 마찬가지로 주목해야 하는 것은 잘쓰기터 기록보존소 설립을 본격적으로 제안하는 이가 바로 훗날 동방정책의 구현자인 사민당의 브란트 당시 서베를린 시장이었다는 사실이다. 그리고 전자, 다시 말해

‘구매를 통한 동독 정치범 석방’은 교회와 시민사회의 지지와 지원을 받으며 후속 내각들에 그대로 이전되어 지속되었고, 후자, 즉 잘쓰기터 기록보존소 또한 통일 시까지 몇 차례의 내각 교체의 변화에도 불구하고 존속되었다. 물론 1980년대 들어 당시 야당이었던 사민당 내에서 이 잘쓰기터 기록보존소가 동·서독 간 화해와 협력 관계를 교란한다는 비판이 일었고 그것의 폐지를 주장하는 목소리가 높았다. 그러나 그것 또한 동독 체제에 대한 규범적 비판과 감시의 포기가 아니라 기록보존소 설립 당시에는 상상도 못했을 정도의 양독 관계 진전에 조용하고 동독 권력자로부터 또 다른 양보를 얻어내기 위한 구상에서 비롯된 것이었다.<sup>57)</sup> 그럼에도 불구하고 그것이 지속될 수 있었던 것은 규범적인 차원의 동독 인권문제에 대한 감시의 유지와 화해협력 정치의 지속이 현상적으로는 충돌되는 것으로 보이지만 그 자체로는 각각 독자적인 동력과 합의를 갖고 상호작용할 것임을 당시 서독 정부가 잘 인식하고 있었기 때문이다.

동독 인권문제에 대한 서독 정치권과 여론 사회의 기본적인 합의라는 것이 곧장 모든 절차와 방식에 대해 항상 단일한 입장을 공유하고 있었다는 의미가 결코 아니다. 평화와 인권의 관계, 인도적 문제와 인권의 관계 그리고 구체적인 정책적 사업과 관련해서 다양하고 이질적인 의견들이 늘상 존재했다. 그럼에도 대북 인권정책과 관련해 한국 정치와 시민사회가 현재 겪고 있는 대립과 갈등의 상황에서 동독 인권문제를 둘러싼

57) 최근 ‘북한인권법’안과 관련해 가장 중요한 쟁점 중 하나는 ‘북한인권기록보존소’의 설립 여부 및 운영방안 문제이다. 여야는 적대적 대결의 수단이 아니면서 규범적이고 원칙적인 차원의 감시 기구로 발전시킬 수 있는 모델을 정치적 합의를 통해 찾을 필요가 있다. 서독의 경우 잘쓰기터 기록보존소의 ‘사전조사’ 내용은 독일 통일 이전에 전혀 서독 정부나 정치가들에 의해 냉전적 대결의 도구로 악용되지 않았다는 사실을 기억할 필요가 있다. 다른 한편 남북간 화해협력을 내세워 그와 같은 기록보존소의 설립 자체를 반대하는 것은 민주주의적 정치 공동체의 책임방기를 이끄는 것이며 불균형한 인권 의식을 드러내는 일이라고밖에 볼 수 없다.

서독 정치권의 이 기본적 합의는 매우 의미심장하며 교훈적이다.

북한 인권문제에 대해 실용적 차원의 접근과 규범적 비판의 차원이 결합될 수 있다는 점, 그리고 인권 정책과 평화 구축 문제가 양립가능하다는 데 정치적 합의와 시민사회적 공유가 확보될 필요가 있다. 서독의 역사적 경험을 놓고 본다면 한국에서 북한 인권 문제를 냉전적 대결의 도구로 삼아 평화 협력 관계의 형성에 맞서 분대질하거나 흑책질하는 것은 애초부터 배제될 수밖에 없다. 1960년대 후반 이후 수많은 서독의 좌우 정치가들이 한목소리로 강조하듯이, 그것은 실제 고통과 곤경에 빠진 사람들에게 도움이 되지 않기 때문이다. 그러나 실용적 인권정책의 관점, 다시 말해 대화와 협상 정치를 통한 인도적 문제의 해결 방식을 내세워 규범적 비판과 감시의 필요를 부정하는 태도도 자유와 인권에 기초한 한국 정치권과 시민사회의 태도로는 어울리지 않는 무책임한 일이다. 아울러 대화와 협상을 통해 인도적 문제 내지 인권의 실질적 개선이 있었던 서독의 경험에 애써 눈을 돌리고 북한 인권에 대한 감시 구조와 고발 체계에만 관심을 갖는 것도 현실적이지 못하다. 서독 정부의 오랜 인권정책 경험은 북한과 관련해서도 우리에게 무엇이 책임 있고 현실적인 인권정책인지를 이미 잘 보여주고 있다. 그리고 그들의 경험은 이미 한국 정치권과 시민사회를 위해 기왕의 편향과 고집을 넘어 함께 걸어갈 수 있는 다리를 만들어 놓았다.

### 3) 실용적 차원과 규범적 차원의 균형 문제

물론 1970/1980년대 서독 정부가 추진한 인권정책의 방식과 성과를 이상화해서 무비판적으로 수용할 수는 없다. 한국과 독일이 처한 분단과 분단 극복의 역사적 조건과 과정의 근본적 차이를 부정할 수 없고 분단 양국 간의 관계, 즉 동·서독과 남북한 관계의 발전 과정도 현저히 비동

시적이고 이질적이기 때문이다. 서독과 한국이 처한 대동독/북한 인권정책의 국내외적 정치적 조건의 근본적 차이에 대해서는 비교의 관점에서 따로 상세하게 논의를 해야 할 것이다.

다만 독일 통일 이후의 관점에서 본다면 1970/1980년대 서독 정부의 인권정책에 대해 좀 더 냉정하게 바라볼 필요가 있다. 무엇보다 서독 정부의 대동독 인권정책에서 규범적 차원과 실용적 차원이 다소 불균형했음을 놓쳐서는 안 된다. 1970/1980년대 서독 정부는 잘쓰기터 기록보존소의 동독 인권유린 감시와 추적을 제외하면 동독 인권상황에 대해 종합적인 감시와 보고를 수행하지 않았다. 1968년과 1976년 각각 그와 같은 시도와 제안이 있었지만 두 경우 모두 서독 정부가 동·서독 관계의 증진을 통한 인도적 문제의 개선을 강조하면서 포기했다. 상황이 그렇게 된 것은 ‘인권과 인도적 문제가 같은 것이 아니’라는 명시적 확인에도 불구하고 항상 인도적 문제 해결에 집중하며 인권유린의 구조적 문제 해결을 위한 종합적 노력을 경시한 탓이다. 서독 동방정치가들이 자위했던 것과는 달리 인도적 문제의 해결과 그 성과들이 축적되었다고 해서 동독의 인권 억압적 정치 제도와 실천이 제대로 사라지지는 않았음을 기억해야 한다. 그렇기에 우리의 관점에서는 북한과의 실용적 화해협력의 틀 외에도 규범적인 비판과 체계적 감시와 압박의 가능한 방식과 절차들을 더 찾아나가는 작업이 필요할 것이다.<sup>58)</sup> 물론 그것이 다시금 긴장완화와 협력관계를 교란할 수도 있다. 그렇기에 문제는 결국 남북 간 화해협력과 상호이해의 폭과 질을 넓혀가면서 북한 인권에 대한 규범적 비판과 감시

58) 이와 같은 맥락에서 보면 서보혁이 제안하는 ‘코리아인권’ 구상은 다소 비판적으로 다루어질 수밖에 없다. 그 구상의 기본 관점, ‘인권을 정치적 도구로 삼지 말고 한반도 차원의 공동의 협력과제로 삼자’는 것에는 달리 이견이 있을 수 없다. 하지만 북한 인권에 대한 규범적 차원의 비판과 감시의 독자적 역할을 놓쳐서는 안 될 것이다. 서보혁, 『코리아인권』, pp. 165-185.

의 기제를 확장하는 방식일 것이다. 그렇게 본다면 규범적 차원의 인권 정책이—이때 다시금 ‘대결적 인권정책’이 아니라—제 역할을 하기 위해 서라도 실용적 차원의 인권정책 내지 현실적 화해협력정책이 견고히 전제되고 충분히 강화되어야 한다.

#### IV. 맺음말: “외눈박이”가 아닌 인권정책을 위해

덧붙이며 맺는다. 북한 인권 문제 해결의 첫 번째 열쇠는 뉴욕이나 북경, 심지어 평양이나 개성에 있는 것이 아님을 확인해야 할 것이다. 이와 관련해서는 이미 여러 국내 논자들이 유사하게 언급했지만, 1970년대 중반부터 1990년 통일 시까지 서독 연방외무부 장관으로서 동방정책과 인권정책을 주도하며 국제무대에서 서독 정부의 입장을 대변한 겐서가 1985년 오타와 유럽안보협력회의 인권 전문가회합 개최에 즈음해 행한 연설문의 한 자락을 기억하는 것도 의미 있을 것이다.

서독은 항상—세계의 모든 곳에서—인권의 변호인이 되어야 한다. 그러나 인권정책은 자기 나라에서 시작되어야 한다. 우리는 국내에서 우리에게 적용되고 실천되고 있는 기준을 통해서 다른 이들에게 설득력 있는 예를 제공해야 한다. 우리 체제가 더 자유롭고, 더 관용적이고 더 정의롭고, 더 나은 사회안전망을 가질수록 외부 사회의 인권을 위한 우리의 노력이 더욱 신뢰 받을 것이다.<sup>59)</sup>

타인의 고통을 지적하고 고치도록 훈계하고 압박하기 전에 스스로를

<sup>59)</sup> 27. Juni 1985, Bundeskanzler Hans-Dietrich Genscher: Erklärung der Bundesregierung zum Expertentreffen für Menschenrechte der KSZE in Ottawa, in: *Texte zur Deutschlandpolitik III/3*, 1. Januar 1985 - 30. Dezember 1985, p. 358.

돌보고 모범으로 발전시켜야 한다는 너무도 당연한 보편적 상식을 인권 정치의 원리로 표현한 말일테다. 그런데 이데올로기로 물들은 냉전과 분단의 그늘에서는 보편적 상식이 의미 있는 정책으로 상승하기 어려웠다. 그래서 겐서 외무부 장관은 다음과 같이 덧붙였다. “인권정책은 이데올로기적으로 외눈박이어서는 안 된다.”<sup>60)</sup> 자유민주주의 체제의 진정한 우월성은 전체주의 국가와 체제를 그와 마찬가지로의 ‘전체주의적인 방식’으로 대하는 데에 있는 것이 아니라 자신의 체제 내에서 인권과 민주주의의 보편적 발전을 이루어내고 그것을 통해 상대에게 강한 흡인력을 발휘하는 데 놓여 있다.<sup>61)</sup> ‘반공’을 공산주의적 방식으로 할 수는 없는 노릇이다. 인권에 대한 한국 사회와 정치의 끊임없는 자기성찰과 갱신의 과정이야말로 대북 인권정책 성공의 진정한 열쇠라고 볼 수 있다. 그리고 바로 그 열쇠를 통해서만 그리스 호라이(Horai)의 여신들은 한반도에서 비로소 평화와 정의와 질서의 새 계절을 열 수 있을 것이다.

■ 접수: 2011년 4월 29일 / 수정: 2011년 5월 23일 / 게재확장: 2011년 5월 27일

<sup>60)</sup> *Ibid.*, p. 359.

<sup>61)</sup> 이 문제에 대해서는 이미 박명림과 김수암, 서보혁 등이 잘 지적했다. 다만 여기서는 서독의 지도적 정치가들 또한 대동독 인권정책 구상에서 이 점을 매우 적극적으로 의식했다는 사실을 강조하고자 한다.

【참고문헌】

- 『서독의 동독 이탈주민정착 지원을 통해서 본 북한의 이탈주민 지원방안』. 제17회 한반도 평화포럼 자료집. 한반도평화연구원 2009년 10월 9일.
- 서보혁. 『코리아 인권-북한 인권과 한반도 평화』. 서울: 책세상, 2011.
- 손기웅 지음. 『독일통일, 쟁점과 과제 1』. 서울: 늘봄플러스, 2009.
- 윌리엄 J. 텔벗. 윤우근 옮김. 『인권의 발견』. 서울: 한길사, 2011.
- 윤영관, 김수암 역음. 『북한인권개선, 어떻게 할 것인가, 평화적 개입 전략과 국제 사례』. 서울: 한울, 2010.
- 임마누엘 칸트. 이한구 옮김. 『영구평화론-하나의 철학적 기획-』. 서울: 서광사, 2008.
- 최승완. “냉전 또 하나의 세계전쟁.” 송충기 외 저. 『세계화시대의 서양현대사』. 서울: 아카넷, 2009.
- 황병덕 외 지음. 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상』. 서울: 늘봄플러스, 2011.
- Adam, Aalfred. *Das Bundesministerium für innderdeutsche Beziehungen*, Bonn: Bolt, 1971.
- Ammer, Thomas. “Stichwort: Flucht aus der DDR”. *Deutschland Archiv*, 22 (1989).
- Rainer Barzel. *Es ist noch nicht zu spät*. München: Droemer Knaur, 1976.
- Brandt, Willy. *Menschenrechte mißhandelt und mißbraucht*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1987.
- Bundesarchiv Koblenz, B 137/2366, 5948, 7676, 10783 B 141/70874, 70878, 71123, 71124, 43581, 23012-23138.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (ed.). *Zehn Jahre Deutschlandpolitik. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969~1979*. Bericht und Dokumentation, Bonn, 1979.
- Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (ed.). *Innerdeutsche Beziehungen. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1980~1986*. Eine Dokumentation,

- Bonn, 1986.
- Creuzberger, Stefan. Kampf für die Einheit. *Das gesamtdeutsche Ministerium und die politische Kultur des Kalten Krieges 1949-1969*. Düsseldorf: Droste, 2008.
- Dokumentation zu den innerdeutschen Beziehungen. *Abmachungen und Erklärungen*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 1990.
- Finger, Stefan, Franz Josef Strauß. *Ein politisches Leben*. München: Olzog, 2005.
- Finn, Gerhard. *Nichtstun ist Mord: die Kampfgruppe gegen Unmenschlichkeit*. Bad Münstereifel: Westkreuz Verlag, 2000.
- Gehrmann, Manfred. *Die Überwindung des Eisernen Vorhangs. Die Abwanderung aus der DDR in die BRD und nach West-Berlin als innerdeutsches Migranten-Netzwerk*. Berlin: Ch. Links, 2009.
- Grafe, Roman. *Deutsche Gerechtigkeit. Prozesse gegen DDR-Grenzschilder und ihre Befehlsgeber*. München: Siedler Verlag, 2004.
- Grasemann, Hans-Jürgen. "Der Beitrag der Zentralen Erfassungsstelle Salzgitter zur Strafverfolgung - Beispiele menschlicher Schicksale". Die kriminelle Herrschaftssicherung des kommunistischen Regimes der Deutschen Demokratischen Republik. Probleme der strafrechtlichen Verfolgung der Täter. Konsequenzen für den inneren Frieden des deutschen Volkes. Dokumentation, 3. Bautzen-Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung 16. bis 17. Juni 1992.
- Grasemann, Hans-Jürgen. "Fluchtgeschichten aus der zentralen Erfassungsstelle Salzgitter". Bernd Weisbrod (ed.), *Grenzland. Beiträge zur Geschichte der deutsch-deutschen Grenze*. Hannover: Hahn, 1993.
- Hagemann, Frank: Der Untersuchungsausschuss Freiheitlicher Juristen 1949 bis 1969, Frankfurt am Main: Peter Lang, 1994.
- Heidemeyer, Helge. Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949-1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik bis zum Bau der Berliner Mauer. Düsseldorf: Droste, 1994.
- Hertle, Hans-Hermann. "Die Todesofen an Mauer und Grenze. Probleme einer Bilanz des DDR-Grenzregimes". *Deutschland Archiv* 39 (2006).
- Horster, Maximilian. "The Trade in Political Prisoners between the Two German States, 1962-1989". *Journal of Contemporary History* 39 (2004).

- Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (ed.), *Menschenrechte in der DDR und Berlin (Ost). Dokumentation*, Frankfurt am Main, 1988.
- Jahresbericht der Bundesregierung, 1969~1990. Press- und Informationsamt (ed.), *Bonn 1969~1990*.
- Kittel, Manfred, "Franz Josef Strauß und der Milliardenkredit für die DDR 1983". *Deutschland Archiv* 40, 2007.
- Rühnhardt, Ludger, Die Universalität der Menschenrechte. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1991.
- Leugers-Scherzberg, August H. Die Wandlungen des Herbert Wehner. Von der Volksfront zur Großen Koalition, Berlin: Propyläen, 2002.
- Pothoff, Heinrich, Im Schatten der Mauer. Deutschlandpolitik 1961 bis 1990. Berlin: Propyläen, 1999.
- Rehlinger, Ludwig A., Freikauf. Die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten 1963~1989. Berlin: Ullstein, 1991.
- Röper, Ursula & Jüllig, Carola (ed.), Die Macht der Nächstenliebe. Einhundertfünfzig Jahre Innere Mission und Diakonie 1848~1998. Stuttgart: Kohlhammer, 1998.
- Rüss, Gisela, Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen - Innerdeutsche Beziehungen 1949~1970. München: Beck, 1974.
- Sauer, Heiner & Plumeyer, Hans-Otto, Der Salzgitter Report. Die Zentrale Erfassungsstelle berichtet über Verbrechen im SED-Staat, München: Bechtle, 1991. 이건호 역. 『서독 잘쯔기터 인권침해 중앙기록보존소 동독(사회주의 통일당)의 국가범죄에 대한 서독 중앙기록보존소의 결산보고』. 북한인권정보센터, 2008.
- Schulte Wolfgang & Gerlach, Hans Jörgen & Heise, Thomas, Freikaufgewinnler. Die Mitverdiener im Westen, Frankfurt am Main: Ullstein TB, 1993.
- Stern, Carola, Strategien für die Menschenrechte, Frankfurt am Main: Fischer, 1983.
- Stöver, Bernd, Der Kalte Krieg. Geschichte eines radikalen Zeitalters 1947~1991. München: Siedler, 2007.
- Stöver, Bernd, Die Befreiung vom Kommunismus. Amerikainsche 'Liberation Policy' im Kalten Krieg 1948~1991, Köln: Böhlau, 2002.
- Stöver, Bernd, "Rollback, Eine offensive Strategie für den Kalten Krieg". Detlef Junker

(ed.), Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945~1990, Stuttgart: Dt. Verlag-Anstalt, 2001.

Texte zur Deutschlandpolitik, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Reihe I (1966~1973), Bonn 1968~1973, Reihe II (1973~1982), Bonn 1975~1983, III (1982~1990), Bonn 1983~1991.

Voigt, Karsten D. "Sozialdemokratische Menschenrechtspolitik". Die Neue Gesellschaft 30 (1983), H. 8.

Wildmaier, Christiansn. Häftlingshilfegesetz, DDR-Rehabilitierungsgesetz, SED-Unrechtsbereinigungsgesetz. Rehabiltierung und Wiedergutmachung von SBZ/DDR-Unrecht?. Frankfurt am Main: Peter Lang, 1999.

Wölbem, Jan Philipp. "Die Entstehung des Häftlingsfreikaufs aus der DDR, 1962~1964". *Deutschland Archiv* 41, 2008.

## Abstract

**Peace and Human Rights**

The Human Rights Policy of West German Governments and its Implications for the South Korean Policy on North Korean Human Rights

Lee, Dong-Ki(Institute for Peace and Unification, SNU)

The West German policies on East German human rights from 1949 to 1990 can be classified into the following three types. The first type (Type I) was ‘hostile human right policy’ toward the communist regime. Based on the militant anti-communism and the political and ideological condemnation it is aimed at the overthrow of the communist regime in the GDR through various propaganda activities and strategies. It didn’t allowed any official dialogue and negotiation with the East German political leaders to improve the situation of human rights in the GDR.

The second type (type II) of the “normative human rights policy” is grounded on the democratic critique of communism. While rejecting the militant anti-communism and Cold War political culture rooted in hostility and confrontation, it showed an interest in freedom, self-determination and human rights as universal values and principles and gave fundamental and normative censure on the human rights abuses in the communist system.

Finally, the West German governments in the 1970s and 1980s carried out the “practical human rights policy”(Type III) toward the GDR. The core of this policy was to seek harmony and reconciliation from antagonism and confrontation and, by doing so, to relieve concrete human sufferings and

improve the human rights conditions in the GDR gradually and realistically. Constant dialogue with the Communist rulers was essential and desirable. A lot of humanitarian issues could be resolved by negotiations that were focused on each specific issues.

Just as the West German governments had done since the late 1960s, in my opinion, the government of South Korea should adopt in the long run both the type I and the type II human rights policies in parallel and combined fashion, but not the type I. On the one hand, it should constantly monitor human rights abuses of the North Korean regime and clearly criticize North Korean political leaders based on the normative standards of human rights. On the other hand, we must remember that the most important dimension of the human rights policies has something to do with the pragmatic and realistic way. In addition, the German experience shows the importance of the political consensus on the possible combination of the normative and pragmatic dimensions of the human rights policies. It is imperative that various South Korean politicians and NGOs agree among themselves on the coexistence or parallel development strategy of making peace with the communist regime and on the criticism of its human right situation.

**Keywords:** Human Right Policy, Peace, Ostpolitik, West German government, Anti-communism, North Korea.

**이동기** .....

독일 예나대학교에서 '1949-1990년 분단 독일의 국가연합 통일안'을 주제로 박사학위를 받고, 현재 서울대 통일평화연구원 평화인문학 연구단의 HK연구교수로 재직 중이다.

주요 논문과 저서로는 *Option oder Illusion, Die Idee einer nationalen Konföderation im geteilten Deutschland 1949-1990*, "독일 분단과 통일과정에서의 탈민족 담론과 정치", "더 나은 통일안은 없었는가?: 1989/1990년 헬무트 콜, 국가연합 그리고 독일통일", "1989/1990년 독일통일 과정시 서독 좌파의 비판과 대안들" 등이 있다.

## 한반도 평화체제 구상\*

김동명(서울대 국제문제연구소 객원연구원)

### 국문요약

한반도의 냉전구조를 해체하고 평화체제로 진입하기 위해 남북한은 ① 교류·협력을 강화하여 정치·경제공동체를 건설하며, ② 군비통제를 통해 군사적 긴장을 완화하고 상호 적대감을 해소하며, ③ 정전협정을 평화협정으로 전환하고, ④ 남북을 중심으로 한 4강과의 교차승인을 실현하며, ⑤ 북한의 대량살상무기 개발 포기로 한반도 문제의 국제화를 차단해야 한다.

북한의 핵개발을 포함한 대량살상무기 개발 문제와 남북간 군비통제를 통한 군사적 긴장완화 문제가 우선적으로 해결되어 남북관계의 돌파구가 열릴 때, 이를 바탕으로 남북간 교류·협력과 북한의 대 미/일 수교가 성사될 것이다. 그러나 5대 과제에 대한 해결의 실마리는 북한에 실용주의를 추구하는 이성적 지도부가 들어서고, 북한 사회가 민주화되어 이를 뒷받침할 때 비로소 풀릴 수 있을 것이다.

「비핵·개방·3000」 정책은 지난 3년간의 추진에도 불구하고 이제까지 북한으로부터 비핵화와 관련하여 어떠한 양보도 받아 내지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 남북관계의 악화만 초래하여 북한의 개혁·개방도 끌어내지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.

따라서 남북문제이면서 동시에 국제문제라는 한반도 문제의 특수성과 북한 핵문제의 복잡한 성격을 고려할 때 이제부터라도 국제사회와의 역할분담을 통해 '비핵'과 '개방'을 분리하여 two track으로 유연하게 접근할 필요성이 있을 것이다.

즉 냉전구조 해체 과제 중 북한의 비핵화 문제는 국제사회(6자회담)를 주축으로 다루

\* 본 논문은 저자의 저서인 『독일통일, 그리고 한반도의 선택: 스무살 독일, 얼마만큼 컸나?』 (서울: 한울아카데미, 2010) 중 제10장 '현행 한반도 안보 구도 실패와 통일 여건' 중에서 발췌한 내용을 중심으로 재작성되었다(pp. 547~610). 서울대학교 국제문제연구소의 공식입장이 아님을 밝혀둡니다.

고, 남북간 경제 공동체/긴장완화는 한국정부의 주도로 추진될 수 있을 것이다. 북한이 천안함 폭침 및 연평도 포격에 대해 진정성을 보이며 사과하고 재발 방지를 약속할 경우 남북간 대화를 재개하고 경제협력과 교류를 강화해야 할 것이다. 현재 국제적 압력하에 고립상태인 북한은 돌파구를 모색하고 있는 중이며, 이 선택에 동조할 가능성이 비교적 높다고 볼 수 있다. 이 과정에서 한국정부는 북한사회의 개혁 개방과 민주화에 초점을 맞추는 전략을 구사할 필요가 있을 것이다. 대신 국제사회는 지속적으로 북한을 압박하고, 핵무기를 보유할 경우 제재로 인해 엄청난 고통이 따른다는 점을 절감하도록 해야 할 것이다.

이런 맥락에서 평화체제 구축 관련 과제는 중장기적 시각에서 접근해야 할 사안이다.

주제어: 냉전구조 해체, 평화체제 구축, 정전협정, 평화협정, 비핵·개방, 6자회담, 북한 민주화

## I. 서론

### 1. 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 논의 배경

동서 탈냉전 이후 전 세계 국가들이 무한경쟁 시대를 맞아 오로지 국력 신장에만 매진하고 있음에도 불구하고, 한반도에서는 아직도 냉전구조가 종식되지 않은 채 분단이 지속되고 있다. 특히 남북관계는 두 차례에 걸친 북한의 핵실험과 천안함 폭침(2010.3.26) 및 연평도 포격(2010.11.23) 사건 등으로 인해 그 어느 때보다도 경색 국면에 처해 있다. 따라서 현 시점에서 한반도 냉전구조와 평화체제의 본질을 재조명하고, 평화체제 구축을 위한 구체적 과제를 분석하고 대안을 제시하는 일은 의미가 있을 것이다.

냉전이 종식되는 1990년대 초부터 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축과 관련된 논의는 남북, 미북, 그리고 다자간에 활기를 띠었다. 이와 같은 논의는 동서 냉전 종식, 남북 기본합의서 체결에 따른 남북간 교류

협력의 증가, 그리고 한국정부의 소련 및 중국과의 수교, 남북한의 유엔 동시 가입(1991.9) 등 한반도 주변 역학관계의 변화와, 또한 정전협정의 핵심기구인 군사정전위원회(MAC: Military Armistice Commission, 이하 군정위)와 중립국감독위원회(NNSC: Neutral Nations Supervisory Commission, 이하 중감위)의 기능 마비로 인한 정전관리 기능의 와해에 기인했다.<sup>1)</sup>

한반도의 정전상태를 평화상태로 전환시키기 위해 처음으로 4자회담(남북한+미국+중국: 1997.8~1999.8)이 2년간 개최되었으나 별 진전이 없었다. 1999년 8월 이후 4자회담은 북한의 일방적 참여 거부로 중단되었다. 4자회담에서 정전협정의 실질적인 당사자인 남북한과 서명국인 미국 및 중국은 정전협정을 평화협정으로 전환하는 문제를 다루기 위해 「평화체제 분과위」(Peace Regime Establishment Subcommittee)와 동시에 한반도의 긴장완화를 촉진시키기 위해 「긴장완화분과위」(Tension Reduction Subcommittee)를 운영했다. 4자회담이 성과 없이 종료된 이유는 긴장완화와 관련된 북한과 다른 참가국(한/미/중) 간의 현격한 입장 차이에 기인했다. 한국과 미국은 군사적 긴장완화와 신뢰구축 문제를 우선적으로 다루어야 할 회담 주제로 인식하고 있었던 반면, 북한은 주한미군 철수를 회담 주의제로 요구하였고 이런 맥락에서 평화협정도 미북간에 체결되어야 함을 주장했다.<sup>2)</sup>

2000년 6월 남북한 정상회담을 계기로 한반도 평화체제 논의는 다시 점화되었다. 그러나 김대중 전 대통령의 강력한 의지<sup>3)</sup>에도 불구하고, 미

1) 북한의 정전체제 무실화 기도: ① 군정위 본회의 참석 거부(1991.3.25), ② 군정위 북한대표부 철수(1994.4.28), 조선인민군 판문점 대표부 설치(1994.5.24), 중국군 대표 철수(1994.12.15), ③ 중감위 체코 대표단(1993.4.3) 및 폴란드 대표단(1995.2.28) 축출, ④ 군사분계선 및 비무장지대 유지·관리 임무 포기 선언(1996.6.22).

2) 이상철, 『한반도 정전체제』(서울: 국방부, 2011), pp. 216~228.

3) ① 1999.5.5: 한반도 냉전구조 해체 방안 제시(CNN 회견), ② 2000.8.24: 4자회

북관계 및 남북관계 악화로 인해 한반도 평화체제 논의는 결실을 거두지 못했다. 2000년대 중반 들어 북핵문제를 해결하기 위해 구성된 6자회담의 당사국들은 「9·19 공동성명(2005.9.19)」에서 ‘적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것’에 합의했다. 그러나 6자회담은 2008년 12월 이후부터 개최되지 못하고 있다.

이처럼 한반도 냉전구조의 복잡성과 이에 따른 관련 당사자들의 상이한 이해관계로 인해 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 관련 돌파구는 열리지 못하고 있는 실정이다. 평화체제 구축과 관련하여 남북한은 각각 일관된 입장을 견지하며 평행선을 달리고 있다. 한국은 평화체제의 당사자이며, 남북한은 먼저 교류협력과 신뢰구축을 통해 정치·경제 공동체를 구성하고 동시에 군비통제를 통해 군사적 긴장을 완화시켜야 한다는 입장을 취하고 있다. 이후 현존 정진협정을 평화협정으로 대체함으로써 비로소 한반도의 평화체제가 구축된다는 것이다.

반면 북한은 정치·군사적 신뢰구축 문제를 중시하지 않은 채, 오로지 남북간에는 불가침선언을, 그리고 미북간에는 평화협정을 체결해야 비로소 평화체제가 성립되는 것으로 주장해 왔다.

한반도 평화체제 구축과 관련하여 미국은 근본적으로 한국의 입장을 지지하며, 주한미군 문제가 이 과정에서 연계되는 것에는 반대하고 있다. 중국은 평화체제 수립을 위한 우선과제 및 당사자 문제에 있어서 한국과 미국의 입장을 지지하고 있는 반면, 주한미군 문제에 대해서는 유보적 입장을 취하고 북핵문제 해결과 평화체제 수립을 역내 안정의 관점에서 파악하고 있다.<sup>4)</sup>

---

담에서 평화체제 확립 합의(NSC), ③ 2000.9.22: 남북간 평화체제 합의 미중 지지로 냉전 종식(중앙일보 회견), ④ 2000.11.1: 남북 긴장완화/평화협정 체결 후 군비통제 문제 해결(Korea times 회견), ⑤ 2001.1.11: 한반도 냉전구조 해체 및 한반도 평화체제 확립에 진력(연두기자 회견).

## 2. 기존의 평화체제 논의 관련 문제제기 및 새로운 도식(diagram) 제시

그간 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 문제와 관련하여 정부, 학계 및 국제사회 차원에서 연구와 회담 등을 통해 다양한 방안들이 제시되었다. 그러나 이 문제를 논의하는 과정에서 용어의 혼동과 평화체제 관련 집단간 인식의 차이, 그리고 이와 같은 배경으로 인한 평화체제 구축 관련 제시되는 해결과제의 산만성 등으로 정책대안을 찾는 데 어려움이 초래되고 있다. 용어 혼용과 관련하여 첫째, 냉전구조(cold-war structure) 및 정전체제(armistice regime), 그리고 평화체제로의 전환에 대한 명확한 개념이 결여되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 정전협정(armistice agreement)과 정전체제, 그리고 평화협정과 평화체제를 구분하지 않고 혼용함으로써 종종 혼동이 야기되고 있다. 혹자는 평화체제를 정전협정에 대칭되는 개념의 평화협정(peace agreement)으로 인식하는가 하면, 또 다른 부류는 평화체제를 냉전구조를 해체하는 과정, 즉 평화체제를 구축하기 위해 나아가는 과정(peace process)<sup>5)</sup>과 혼용하거나 동일시하기도 한다. 또한 혹자는 한반도 냉전구조 틀에 대한 정확한 인식을 갖지 못함으로써 한반도 문제의 이중성(남북문제+국제문제)을 간과하기도 한다.

둘째, 한반도 냉전구조 해체와 평화체제로의 전환 해법과 관련하여 국내적으로 다양한 의견이 존재한다는 점이다. 국내 보수진영은 남북간 정

4) 최춘흠, 『한반도 평화체제 구축과 중국』 (서울: 통일연구원, 2002); 신상진, 『한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』 (서울: 민족통일연구원, 1998); 서보혁, “이익균형을 이용한 한반도 평화체제 재론,” 『통일정책연구』, 제19권 1호 (2010), p. 8에서 재인용.

5) peace process는 한반도에서 불안정한 정전상태를 종식시키고 전쟁 발생 가능성을 제거함으로써 남북한 공존의 틀을 마련하는 과정을 의미하며 크게 peacebuilding 조치와 conflict resolution을 내포한다.

치경제적 공동체가 형성되고 군비통제 실현을 통해 남북간 군사적 긴장이 완화되며 한반도에 공고한 평화상태가 보장될 때 평화체제로 진입했다고 평가한다. 반면 국내 일부 진보세력은 남북한 간 긴장완화 달성 후 평화협정을 체결한 후, 군비통제나 군축문제를 해결해야 한다는 입장을 취하고 있다. 이들은 평화체제와 peace process를 같은 개념으로 인식하며 신뢰가 구축되지 않은 상태일수록 평화협정이 그 이후의 과정을 선도할 수 있기 때문에 「선 평화체제 구축, 후 군비통제에 의한 군사적 긴장완화」나 「선 평화체제 전환, 후 비핵화」 등이 가능하다는 것이다.<sup>6)</sup>

셋째, 위에서 언급한 두 가지 이유로 인해 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 관련 해법이 대부분 부분적인 접근으로 그치는 경우가 많아 이 문제에 대한 포괄적인 인식을 어렵게 하고 있다. 1990년대 초창기 논문들은 주로 북한의 주장에 대한 대응논리 성격으로 주제를 선정한 경향이 있다. 예를 들면 백진현 교수의 「휴전협정체제의 대체에 관한 소고」에서 휴전협정의 당사자 문제, 유엔사 해체, 주한미군 철수 및 남북연합협정(평화협정 대신) 문제들을 다루고 있고,<sup>7)</sup> 제성호 교수도 「한반도 평화체제 구축방안 모색」에서 북한의 대미평화협정 체결전략 등을 분석하고 있다.<sup>8)</sup> 이후 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 관련하여 많은 논문들이 소개되었다. 이 논문들이 다루고 있는 주제는 주로 ‘한반도 비핵화’,<sup>9)</sup> ‘남북간 군비통제’,<sup>10)</sup> ‘정전체제의 종료’,<sup>11)</sup> ‘4자회담’, ‘남북정상회담

6) 이 견해를 표방하는 대표적 인물은 김대중 전 대통령이다(2000.11.1 Korea Times와의 회견 시).

7) 백진현, 『통일문제연구』, 제3권 4호, 통일원 (1991년 겨울), pp. 56~80.

8) 제성호, “북한의 대미평화협정 체결전략: 내용, 의도 및 문제점,” 『한반도 평화체제구축방안 모색』 (민족통일연구원, 1995), pp. 5~79.

9) 박종철, “한반도비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 103~136.

10) 한용섭, “군비통제와 한반도 평화체제 수립: 선순환 관계를 위한 제언,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 167~198.

과 공동선언(6·15/10·4),<sup>12)</sup> ‘평화협정 내용 및 체결 시점’,<sup>13)</sup> ‘미북 핵합의’와 ‘6자회담’, ‘동북아 다자안보’,<sup>14)</sup> ‘평화체제에 대한 당사국 입장’ 및 ‘주한 미군 역할’<sup>15)</sup> 등이다. 이와 같은 주제들은 개별적으로 다뤄지거나 아니면 다수로 묶여 언급되고 있기는 하나, 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축 문제를 포괄적으로 이해하는 데는 어려움이 따르고, 또한 제시하는 해법들과의 상관성을 이해하는 데도 한계가 있다.

따라서 본 논문에서는 위에서 언급한 문제점들을 보완하면서, 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축과 관련된 포괄적인 이해를 돕기 위해 새로운 도식(diagram)<sup>16)</sup>을 소개하고, 이에 따라 남북문제이며 동시에 국제문제 성격을 띤 냉전구조 해체 과제들을 분석하고 이에 따른 정책 대안을 제시하고자 한다. 본 논문에서 제시하는 냉전구조란, 도식에서 보듯, 한반도의 정전체제와 남북한을 중심으로 한 남방 및 북방 삼각관계의 대결구도를 모두 포함하는 개념이다. 본 논문에서 언급하는 정전체제란 정전협정과 남북간 군사적 대결관계를 기초로 한 한반도 정전관리의 기본틀을 말한다. 이에 대칭되는 개념은 평화체제로서 정전협정이 평화협정으로 대체되어 법적으로 전쟁상태가 종결되고 실제적으로 평화가

11) 박명림, “한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 1~32.

12) 장의관, “제2차 남북정상회담과 한반도 평화정착 방안의 구상: 동북아 역내 이해구조를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제16권 2호 (2007), pp. 47~73.

13) 백승주, “한반도 평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 257~287.

14) 박건영, “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아 다자간 안보협력 전략,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 199~224.

15) 김성한, “한반도 평화체제구축과 주한미군의 역할”(1999.1), in: [www.mofat.go.kr/web/ifansnew.nsf](http://www.mofat.go.kr/web/ifansnew.nsf).

16) 이 도식은 2001년 2월 부시행정부가 출범한 직후 안보보좌관 콘돌리자 라이스를 중심으로 한 미국의 NSC가 미국의 대북정책을 논의하는데 활용되었다. 이후 6자회담과 남북 정상회담의 개최로 인해 일부 내용이 추가되었다.

유지되는 기본틀이다. 따라서 도식에서 보듯 남북한이 평화체제에 진입하였다는 의미는 ① 이미 화해와 협력을 통하여 남북경제공동체가 달성되고 남·북한 간의 교류와 협력이 제도화되어 활성화되고 있다는 것을 뜻한다. 또한 군사적 신뢰구축 조치가 성실히 이행되어 남북간에 군사적 투명성이 증대되고 군사적 긴장이 현저히 완화되어 상호 불가침보장체제가 확립됨으로써, 적대관계에 있던 남북관계가 남북 간 평화공존 관계로 전환되었음을 의미하고, ② 정전협정이 남북 간 평화협정으로 대체된 상태를 말한다.

그러나 광의의 평화체제는 도식에서 보듯, 협의의 평화체제에 덧붙여 남북을 중심으로 주변 4강과의 교차승인이 이루어져 한반도 주변 4강과 동북아 지역 국가들과 남북한과의 평화·우호적 관계가 조성되고, 더 나아가 동(북)아 다자 안보 협력체제가 구축될 경우를 의미하며, 이는 탈냉전구도(Post-Cold War Structure)와도 같은 개념이다. 이 단계에서는 주변국과 국제사회가 그간 우려하였던 북한의 대량살상무기 개발 문제가 국제적 규범에 따라 이미 원만하게 해결되었고, 이로써 북한은 미국과 일본과의 수교를 이룩하여 우호적 관계를 유지하고 있음을 의미한다. 이때는 한반도를 중심으로 한 남방 및 북방 3각 관계가 이미 군사 동맹의 성격을 탈피한 상태일 것이다. 남북간 평화공존 시기는 정전협정이 더 이상 한반도에 불필요하다는 국제사회와 유엔의 평가에 따라 남북간의 평화협정으로 대체되는 시기이다. 이때 남북간 평화협정은 남북한을 지배하는 규범(norm)으로 작용할 것이다. 통일단계로 가는 중간 과정인 이 단계에 진입해야 비로소 한반도에 평화체제가 구축되었다고 할 수 있을 것이다.

## Ⅱ. 한반도 평화체제가 구축되지 못하고 있는 이유

분단 이래 지금까지 한반도의 평화체제가 구축되지 못하고 있는 이유는 남북한이 아직도 냉전구조의 틀에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 한반도의 냉전구조는, 도식에서 보듯, 크게 세 개의 핵심요소로 구성되어 있다. 이는 ① 분단 이래 변함없이 지속되고 있는 남북한 간의 적대관계, ② 1953년 이래로 유지되고 있는 정전협정 체제, 그리고 ③ 남북한을 중심으로 불안정하게 구축되어 있는 주변 4개국과의 안보 역학 관계(미국-한국-일본 vs 구소련/러시아-북한-중국)이다.

### 1. 남북간 적대관계

그동안 남북한은 상호 적대 관계를 해소하기 위해 「7·4공동성명」(1972), 「남북 기본합의서」(1992), 그리고 두 차례에 걸친 정상회담 후 발표된 「6·15 공동선언」(2000)과 「10·4공동선언」(2007) 등을 합의하며 나름대로 화해·협력 노력을 기울여 왔다. 특히 김대중 정부의 대북 포용정책의 결과로 남북한은 사회·경제·문화 등 비군사적 분야에서 많은 진전을 가져온 것이 사실이다. 남북한 간 사회·문화적 인적 교류(30여만 명)와 교역량이 크게 증가되었고, 그 외 개성 공단을 통한 남북 경제 협력, 1998년 이래 150만 명이 다녀간 금강산 관광, 3차례 이산가족 상봉, 경의선과 동해선 철도 및 도로 연결과 남북 열차 시험 운행(2007.5) 등의 분야에서 많은 성과가 있었다. 그럼에도 불구하고 남북한은 군사 분야에서는 어떠한 본질적인 변화도 보여주지 못한 채 여전히 중무장한 채로 첨예하게 대치하고 있다.

특히 남한의 보수 정권인 이명박 정부 출범 후 남북관계는 기복을 거

깊으며 거의 단절 상태에 이르렀다. 북한은 2008년 3월 27일 개성공단 내 경제협력협회사무소에서 남한당국자들을 추방하였고, 2008년 7월 11일 금강산 관광객 피격 사망 사건을 겪으면서 남북관계는 더욱 악화되었다. 북한은 이어 김정일 국방위원장의 건강 이상설이 나온 뒤인 2008년 10월 이후 남측 민간단체들의 대북 전단(빠라) 발송을 문제 삼아 이명박 정부를 압박했고 급기야 남북 육로 통행 제한 및 차단을 골자로 하는 「12·1 조치」를 발동하였다. 최근 북한의 대포동 2호 시험발사(2009.4.5)와 2차 핵실험(2009.5.25), 그리고 46명의 국군 장병의 희생을 안긴 「천안함」 폭침(2010.3.26)과 연평도 포격(2010.11.23) 등 군사 도발로 인해 남북 관계는 그 어느 때보다도 경색 일로를 걷고 있다.

이처럼 남북간의 대립 국면이 지속되고 있는 근본적인 이유는 남북한이 한국전쟁에서 수많은 희생자들을 내며 서로 교전했던 경험을 갖고 있고, 이후 지속된 군사적 대립으로 인해 아직도 신뢰를 구축하지 못한 채 남북간 상호 불신 관계가 지속되고 있기 때문이다.

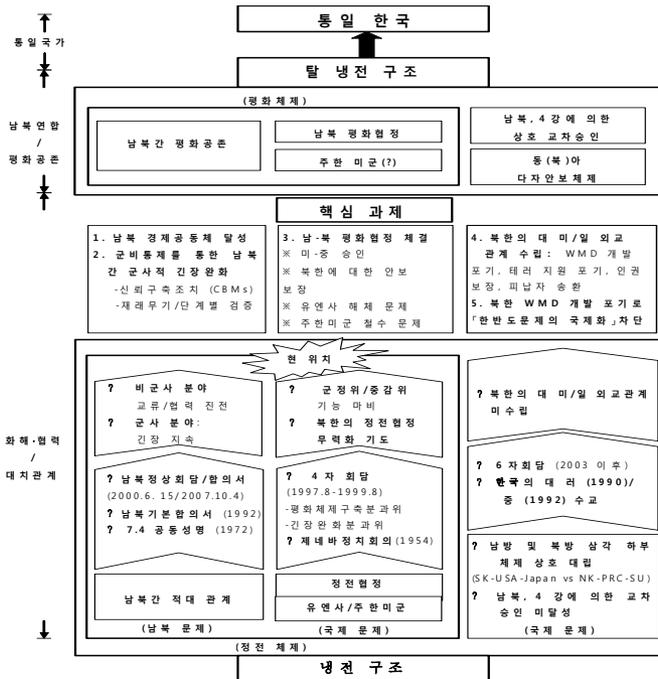
## 2. 정전협정 지속<sup>17)</sup>

정전협정은 1953년 이래 한반도 분단관리와 평화유지에 결정적인 기여를 해왔다. 정전협정은 한국전쟁의 일시적 중지를 규정한 잠정협정(Modus Vivendi)으로 법적 관점에서 볼 때 한국전쟁은 아직도 종식되지 않았다. 따라서 남북한 간에 군사적 긴장이 지속되는 한 정전협정은 어떤 형태로든 유지되어야 할 것이다. 그러나 1990년대 초반 그간 한반도의 정전체제를 관리하고 감독하던 주요 기구들은 북한의 정전협정의 무력화 기도로 인해 기능을 거의 상실한 채 유명무실한 상태로 전락하고 말았다. 유

17) 박명림, “한반도정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 1~32.

엔군사령부(UNC: United Nations Command: 이하 유엔사)가 1991년 3월 군정위 유엔 측 수석대표를 한국군 장성으로 임명하자 북한은 이때부터 군정위 본회담 참석을 거부해왔다. 이어서 북한은 1994년 군정위 대표단을 철수시켰고, 대신 조선인민군 판문점 대표부를 설치하였다. 같은 해 중국의 군정위 대표단도 철수함으로써 군정위의 역할은 사실상 이때부터 정지상태에 빠져들고 말았다. 중감위도 오래 전부터 이미 기능을 상실하였다. 북한은 1993년 4월 중감위 체코대표단을, 1995년 2월 중감위 폴란드대표단을 각각 축출하였다. 이후 한반도 군사문제는 남북 직접대화(장성급 회담/군사실무회담)와 미북 직접대화에서 다루어져 오고 있다.

<그림> 한반도 냉전구조 해체 및 평화체제 구축



출처: 김동명, 「독일통일, 그리고 한반도의 선택」, p. 549.

### 3. 남북한과 4강 역학 관계의 불안정성

한반도 평화체제는 남북한의 합의만으로는 해법이 모색될 수 없는 국제적 사안의 성격을 지닌다. 한반도 문제에 대해 상이한 이해관계를 갖는 한반도 주변국들의 이해를 조정하고 이를 토대로 이들과의 원만한 협력관계를 구축하지 않고는 한반도 평화체제의 원활한 정착을 기대하기는 힘들다. 또한 한반도 평화체제의 구상은 북핵 문제뿐만 아니라 미사일, 생화학 무기, 재래식 군비 등 남북한 간의 다양한 군사적 위협들을 관리하고 통제하는 해법들을 함께 제시하여야 한다.

한반도에서 남북한을 중심으로 한 4강의 역학 관계는 1990년대 초 동서 냉전 종식으로 인해 그 양상이 다소 변질되었다. 한국을 중심으로 한 미국과 일본의 남방 삼각관계는 한-미 및 미-일 동맹 관계의 강화에 힘입어 비교적 안정적으로 발전하여 왔다. 특히 한국은 괄목할 만한 국력 신장으로 북한의 동맹국인 소련(1990) 및 중국(1992)과 수교를 맺었다. 반면 북한을 중심으로 한 중국과 러시아의 북방 3각 관계는 비록 최근 3국가간 상호 화해 분위기가 형성되긴 하였어도 남방 3개국과의 관계와 비교할 때 상대적으로 덜 유기적이라고 볼 수 있다. 게다가 북한은 아직도 미국 및 일본과 수교를 맺지 못하고 있어 한반도에서 남북한을 중심으로 한 4강과의 교차승인(cross recognition)은 이루어지지 않고 있다.

북한의 대 미-일 수교와 관련된 핵심 의제들은 북한의 핵무기와 미사일 개발 문제, 남북간 재래무기분야의 군비통제를 통한 군사적 긴장 완화 문제, 북한 내 인권 문제, 일본 납치자 문제 및 일제 식민 통치 기간 중 청구권 문제 등이다. 2007년 이후 6자회담의 「2·13 합의」에 따라 6자회담 틀 내에서 「미-북 국교정상화」 및 「북-일 국교정상화」 실무 그룹이 신설되었으나 지금까지 거의 운영되지 못하고 있는 실정이다.

이상에서 보듯 한반도 냉전구조의 특성은 한반도 문제가 본질적으로

남북간의 문제이면서 동시에 국제문제라는 이중적인 구조를 띠고 있다는 점이다. 한국전쟁은 남북간의 내전이었으나 16개국의 유엔군과 중공군이 참전한 국제전 성격을 띠고 있다. 특히 미국과 중국이 깊숙이 개입되어 주도적으로 전쟁을 수행하였고, 정전협정 서명자가 됨으로써 전후 한반도에 대한 양국의 이해관계가 얽히게 된 근원이 되었다.

따라서 남북한이 한반도의 냉전구조를 스스로 벗어나기 위해서는 남북한 간의 군사적 갈등을 해소해야 할 뿐만 아니라, 주변국과 국제사회의 지지를 필요로 한다. 또한 남북한은 국제사회를 대상으로 남북한이 서로 화해하고 군사적 긴장 해소를 위해 노력하고 있음은 물론, 국제사회의 안정과 평화를 위협하는 세력으로 발전하지 않을 것임을 과시하여야 한다.

### Ⅲ. 한반도 평화체제 구축 과제 분석

위에서 언급한 한반도 냉전구조의 특징을 살펴볼 때 현재의 남북관계는 엄밀한 의미에서 아직도 화해·협력 단계에도 진입하지 못한 채 냉전의 대결 단계에 머물고 있다고 평가된다. 따라서 평화체제 진입까지는 아직도 요원하다고 할 수 있다. 한반도 안보 현안 중 무엇보다도 우선적으로 해결해야 할 과제는 남북한이 아직도 분단으로 고통 받고 있는 냉전구조를 해체하고 평화체제에 이르기 위한 과제들을 선정하여 이를 이행할 수 있는 방안을 제시하는 일이다.

한반도의 냉전구조를 해체하고 평화체제로 진입하기 위해서 남북한은

- ① 남북 기본합의서의 성실한 이행으로 남북간 교류·협력을 강화하여 상호 이질적 요소를 줄이고 남북한간의 정치·경제공동체를 건설하며,
- ② 남북간 군비통제를 실현하여 군사적 긴장을 완화시키고 상호 적대 관

계를 해소해야 할 것이다. ③ 정전협정을 평화협정으로 전환과 동시에 북한에 대한 안전 보장 대책을 강구함으로써 정전체제를 종식시키고 평화체제로의 진입 발판을 마련해야 할 것이다. ④ 북한은 미국과 일본과의 관계 정상화를 이루기 위해 필요한 모든 조치를 스스로 강구해야 하며 이를 위해 한국정부는 중재 역할을 해야 할 것이다. 남북을 중심으로 한 4강과의 교차승인이 실현됨으로써 한반도 주변의 안보 환경은 평화적으로 조성되고 이는 나아가 동북아시아 다자안보 체제를 조성하는데 기여할 것이다. ⑤ 북한은 국제사회가 우려하고 있는 핵무기를 포함한 대량살상무기 개발을 스스로 포기함으로써 국제사회의 규범과 질서를 존중하고 준수하여 「한반도 문제가 국제화」 되는 것을 막도록 해야 할 것이다.<sup>18)</sup>

이상에서 보듯 ①번과 ②번 과제는 남북한 간의 교류·협력과 군비통제 노력으로 해결해야 할 남북한 간의 문제이다. 반면 ③번, ④번 그리고 ⑤번 과제는 국제사회와의 협력을 통해 해결해야 할 국제문제들이다.

## 1. 남북 교류협력 강화로 정치·경제공동체 달성<sup>19)</sup>

2000년 제1차 남북 정상회담 이후 남북 교류협력은 주로 인도적 차원의 대북지원과 금강산 관광사업, 그리고 개성공단 사업에 국한되어 진행되어 왔다. 1998년 11월부터 시행되어 오던 금강산 사업은 2008년 7월 관

18) 김대중 대통령은 CNN인터뷰(1999.5.5)에서 한반도냉전구조 해체 관련 5대 과제를 제시한 바 ① 남북기본합의서의 성실한 이행과 남북화해·협력, ② 미국과 일본의 대 북한 관계정상화 과정 시작, ③ 북한의 변화와 개방을 위한 여건과 환경 조성, ④ 북한의 대량파괴무기 위협을 제거하는 등 군비통제 실현, ⑤ 정전체제의 평화체제 전환을 통한 통일 상황을 이룩하는 것이다.

19) 류상영, “남북경협과 한반도 평화체제: 이상과 현실,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 137~166.

광개 피격 사건 이후 중단되었다. 2010년 4월 23일 북한은 사업 중단에 따른 손실 보전이란 이유로 정부 및 관광공사 소유의 부동산을 몰수하고 민간 부동산을 동결시킴으로써 남북 교류·협력관계를 심각하게 훼손시켰다. 앞서 언급한 대로 이명박 정부 출범 이후 북한은 2008년 3월 29일 이후 당국간 대화를 중단하고 그 해 12월 1일 군사분계선 육로 통행 제한, 개성관광 중단, 남북경협 협의 사무소 폐쇄, 개성공단 체류 인원 축소 등을 담은 '12·1조치'를 단행하였다. 이에 따라 개성공단 사업도 어려움을 겪고 있다. 당국간 관계가 경색되는 국면 속에서도 남북한 간 민간·사회문화 분야의 교류협력은 체육, 종교, 교육, 학술 등 각 분야별로 추진되어 왔으나, 2010년 3월 한국의 천안함이 서해 백령도 인근 해역에서 북한 잠수정의 어뢰 공격으로 침몰되는 사건이 발생했고, 그 해 11월 북한군의 연평도 기습 포격 사건 이후 모든 남북관계는 거의 단절되었고 한반도의 긴장은 지속되고 있다.

남북 교류·협력 관계가 경색되고 있는 가장 본질적인 이유는 첫째, 북한 지도부가 남한과의 교류·협력을 통해 북한의 경제를 재건하고 공동 성장하여 경제 공동체를 이룩하고, 남북한을 서서히 평화체제로 진입 시켜야 한다는 철학과 의지를 갖고 있지 않기 때문이다. 그들에게 시급한 것은 오로지 언제 붕괴될지 모르는 체제를 지켜내는 일과, 당면한 경제난을 벗어나는 일뿐인 것처럼 보인다. 북한 지도부로부터는 근본적으로 경제난을 치유하기 위해 개혁·개방을 추진해야겠다는 의지를 찾기가 매우 어렵다.

북한의 경우 사실상 외부 지원 없이는 체제 유지가 어려운 상황이고, 실질적으로 경제적 도움을 줄 수 있는 국가는 현실적으로 중국과 한국뿐일 것이다. 북한 지도부는 이제까지 자체 경제난 해결을 위해 중국과 한국을 이용하여 왔다. 김대중·노무현 정부의 대북포용 정책을 심분 활용해 금강산 관광과 개성공단사업을 중심으로 대북 경협을 이끌어냈었다.

이 기간 중에는 북한의 핵개발 문제나 국제사회의 규범과 가치를 위반하는 정책들, 즉 테러 지원, 마약 밀수, 위조지폐, 인권유린, 집단수용소 운영, 외국인 납치 등은 한국정부 수뇌부들에 의해 애써 묵인되거나 심지어 옹호되는 경향까지 보였다.

그러나 이명박 정부 출범 이후 그간 한국정부로부터 문제시되지 않았던 북한의 이러한 정책들이 국제사회와 더불어 재조명되고 비난의 대상이 되자, 2008년 3월 이후 북한은 사실상 한국과의 관계를 단절하고 경제난 극복을 위해 중국에게 원조의 손길을 내밀고 있는 것이다.<sup>20)</sup> 북한의 중국으로의 회귀는 중국의 한반도에 대한 중·장기적 전략적 이해와 일치한다. 김대중·노무현 정부 당시 북한에 대한 남한의 영향력 확대로 인해 상대적으로 북한에 대한 중국의 영향력은 줄어들 수밖에 없었다. 그러나 남북관계가 악화되어 그간 개성과 금강산에서 행사되어 오던 한국의 경제적 활동이 제약을 받는 사이에 중국이 한국이 점유했던 그 공간을 차지하게 되고, 이럴 경우 전략적으로 중국의 국경선이 서울 북방까지 확대되는 계기가 될 것이다. 또한 중국은 이 기회를 이용하여 북한에 대해 대대적인 경제 지원을 제공함으로써 북한 내 자원을 착취하며 북한체제를 중화 경제권에 편입시키는 전략을 구사할 수도 있을 것이다. 중국은 핵무장한 북한이 끝까지 체제를 유지해 줌으로써 중국의 완충지대 역할을 해주기를 기대할지도 모른다. 이와 같은 중국의 북한에 대한 전략적 이해는 ‘북한의 비핵화’란 이해보다도 훨씬 큰 것처럼 보인다. 이런 배경에서 중국이 북한에 대해 핵개발을 포기하라고 계속 압력을 행사하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

김정일의 잇따른 중국 방문(2010.5/2011.5)은 이와 같은 배경에서 중국

20) 한국정부와 국제사회의 북한에 대한 비난과 질책은 북한 지도부에게는 체제에 대한 도전으로 인식되고 있다. 이러한 남북간의 갈등은 중국 수뇌부에게는 또 다시 ‘남북한을 갖고 놀’ 절호의 기회가 될 것이다.

과 북한의 이해가 맞아떨어져 내려진 산물일 것이다. 김정일과 북한 지도부는 중국과의 협력을 통해 1978년 등소평의 개혁·개방 의지를 반드시 배워야 할 것이다. 그들은 북한의 자원을 중국에 내주는 대가로 경제 지원이나 채기는데 만족해서는 절대로 안 될 것이다. 하지만 북한 지도부는 장차 통일까지 내다보며 같은 민족으로 끝까지 북한을 도울 수 있는 국가는 지구상에 한국밖에 없다는 사실을 명심해야 할 것이다. 지리적으로 인접하고 사회주의 형제국인 중국이 북한을 일시적으로 도울 수 있을지는 모른다. 그러나 중국에게는 세계 제2위 경제 대국으로 지속적인 경제성장을 이끌기 위해서 서방국가들과의 우호적 협력관계를 유지하는 것이 필수적이다. 또한 유엔 안보리 상임이사국 중 하나인 중국이 핵개발로 국제사회의 지탄이 되고 있는 독재국가인 북한의 후견인 역할을 언제까지나 하고 있을 수는 없을 것이란 점도 북한 지도부는 정확하게 읽을 수 있어야 한다.

둘째, 이외에도 남북간의 교류협력에 직접 영향을 미치는 요인들로 ① 남북간의 갈등, ② 미국의 대북 정책, ③ 야당을 포함한 한국사회 내에서의 대북정책에 대한 컨센서스, ④ 북한 내부의 갈등 ⑤ 국제사회의 대북 제재 등을 들 수 있다.

남북간 교류·협력은 한반도의 안보문제 진전 여부와 직결되어 있다. 남북간의 안보문제가 풀리지 않으면 교류·협력에도 제한이 따를 수밖에 없다. 동·서독의 경우 교류·협력이 순탄하게 진행될 수 있었던 것은 양독간 첨예하게 대립될 만한 안보 현안문제들이 존재하지 않았기 때문이었다. 따라서 남북간 교류와 협력을 제도화하고 이를 마찰 없이 진행시키기 위해서는 무엇보다도 한반도의 안보문제가 선행적으로 원만하게 해결되어야 한다. 한반도 안보문제는 남북한 간에 해결되어야 할 문제와 북한 핵문제처럼 미국을 위시한 국제사회와의 협의로 해결되어야 문제가 있다. 특히 주한 미군으로 한반도의 전쟁 억제에 크게 기여하고

있는 미국은 한반도 문제의 당사자 중 하나이기 때문에 안보 문제와 관련하여 미국과의 긴밀한 정책조율은 필수적이다.

또한 남한 내에서 대북정책과 관련하여 정당별·세대별 그리고 지역별 불협화음이 존재하는 것은 바람직하지 않다. 다양한 사고와 견해들이 자유롭게 개선되고 공론화되어 정상적인 가치로 수렴될 수 있도록 내부적인 노력이 뒤따라야 할 것이다.

북한 내부에서도 「북한관 고르바초프」가 등장하여 개혁·개방 정책을 주도할 시기가 도래할 수 있도록 한국과 국제사회는 이들 개혁 세력들이 등장할 수 있는 여건을 조성하는데 최대한 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 북한의 경우 미국의 군사적 위협으로부터 해방되었다고 인식할 경우 문호를 개방할 것이다. 미국에 의한 북한에 대한 안보 보장(security guarantee) 대책도 강구되어야 할 것이다. 이와 관련하여 한국정부는 어떤 조건에서 어떤 수준으로 가능할지 미국과 사전 조율해야 할 것이다.

남북한은 한반도 냉전체제하에서 남북문제가 동시에 국제문제란 성격을 띠고 있음을 인식하고 냉전체제를 극복하기 위해서 국제사회를 자극하는 어떠한 돌출행위도 행해서는 안 될 것이다. 한국과 국제사회는 북한으로 하여금 미사일기술통제체제(MTCR: Missile Technology Control Regime), 포괄적 핵실험금지기구(CTBT: Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty) 및 화학무기금지협정(CWC: Chemical Weapons Convention)에 가입하는 등 국제 군비통제 체제에 적극적으로 참여할 것을 강조해야 할 것이다. 또한 한국정부는 북한의 국제사회 진출을 적극 지원해야 하고 북한의 대미·일 수교를 촉진시킬 수 있도록 외교력을 발휘하여야 할 것이다.

셋째, 남북간의 기존의 교류·협력은 더욱 확대되어야 하고, 이산가족 재회 문제도 제도화되어야 한다. 아직까지 연결되지 않은 철도-도로(경의선/경원선/금강선)를 연결하기 위해 이 지역을 중심으로 남북 교류·협력 사업을 발전시킬 수 있는 방안도 강구해야 할 것이다.

북한이 핵무기를 포함한 대량살상무기 개발을 포기하고 남북간에 군사적 긴장이 완화되면, 서해 북방한계선(NLL: Northern Limit Line) 지역 내에서 공동어로구역 설정, 북한 민간 선박의 해주항 직항 문제, 경의선·동해선 통행, 임진강 수해방지, 한강하구 골재 채취 등 남북공동경제협력 프로젝트가 가동될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, 북한 내 철도, 도로 개·보수 등 사회간접자본(SOC) 구축, 경수로 등 에너지 지원, 남포항 등 항만 개·보수 등의 사업도 추진될 수 있을 것이다.<sup>21)</sup>

넷째, 근본적으로 남북 교류·협력을 제도화하기 위해서는 남북한은 「6·15선언」이나 「10·4선언」보다는 먼저 남북기본합의서(1992) 체제로 복귀해야 할 것이다. 남북 화해, 불가침, 교류·협력 분야로 구성되어 있는 남북 기본합의서는 포괄적으로 남북간의 평화와 협력문제를 다루고 있고, 기본합의서의 분야별 부속합의서에서는 화해와 불가침, 교류협력에 관한 구체적 실천방안을 담고 있기 때문이다. 「6·15선언」이나 「10·4선언」은 거의 대부분 북한을 지원하는 사업 분야에 국한되어 있을 뿐, 근본적으로 남북간의 교류·협력과 직·간접으로 관련되어 있는 ‘불가침 문제’를 다루고 있지 않기 때문에 전반적인 남북 화해·교류·협력을 제도화하는 데는 적절치가 없을 것이다.<sup>22)</sup> 북한 핵문제 등 안보 관련 현안들이 근본적으로 해결되지 않은 상태에서, 한국정부가 일방적으로 북한

21) 남북회담본부, 제5차 남북장성급군사회담(2007.5.8~11) 공동보도문 요지 중에서 발췌.

22) 2007년 10월 평양에서 있었던 노무현·김정일 회담의 산물인 ‘10·4선언’과 이후 서울에서 개최된 ‘남북총리회담’에서 합의(11·16)된 주요 사업은 ① 개성-신의주간 철도 개·보수, ② 문산-봉동 간 화물열차 운행, ③ 개성-평양 간 고속도로 개·보수, ④ 개성공단 2단계 공사, ⑤ 서울-백두산 간 직항로 개설, ⑥ 해주 경제특구 신설과 해주항 개발, ⑦ 안변·남포 지역의 조선 협력단지 건설, ⑧ 단천 지구의 지하자원 개발, ⑨ 농업 분야 종자생산·가공시설 건설, ⑩ 서해 공동어로와 민간선박 운항 및 해상수송 보장을 위한 평화수역 및 공동어로구역 설정 및 관리, ⑪ 한강하구 골재채취 등이다.

에 ‘퍼주기 성격의 사업’을 진행하는 것은 결코 바람직하지 않을 것이다.

다섯째, 남북정상회담은 어떤 형태로든 수시로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 이때 남북한은 회담 성사를 위해 어떠한 조건도 제시하지 않은 채 오로지 남북 현안문제의 해결에 초점을 맞추어야 할 것이다.

## 2. 남북간 군비통제를 통한 한반도의 군사적 긴장완화

최초 남북정상회담 이후 많은 분야에서 성과가 있었음에도 불구하고, 군사분야에서는 아직도 아무런 진전도 없이 남북간 180만 명이 증무장한 채로 서로 대치 중인 것이 현실이다. 남북간 군사적 긴장완화 없이는 절대로 남북 간 평화공존 관계나 평화체제로 전환될 수 없을 것이다. 한반도에서 군비통제를 추진해야 하는 이유는 남북간의 군사적 신뢰를 구축하여 한반도에서의 군사적 긴장을 완화하고 전쟁 위험 및 위협을 감소 시킴으로써 결국 한반도와 지역 안정에 기여하는 평화체제를 구축하기 위해서이다. 남북한은 이미 기본합의서(1992) 불가침 분야에서 재래무기 군비통제와 관련된 대규모 부대 이동 및 군사훈련 사전 통보, DMZ 평화적 이용, 군 인사 및 정보 교류, 단계적 군축, 대량살상무기 및 공격능력 제거와 검증, 그리고 군사 당국자간 직통전화 설치에 대해 합의한 바 있다. 또한 제1차 남북 국방장관 회담(2000.9)에서 양 장관은 한반도 군사적 긴장을 완화하기 위해 공동 노력하고, 지속적이고 안정적인 평화를 구축함으로써, 전쟁 위협을 제거해 나가기로 합의하였다. 그러나 이러한 합의들은 하나도 지켜지지 않은 채 문서상으로만 남아 있다. 기존의 남북간 군비통제 관련 합의가 지켜지지 않는 이유는 남북 상호간 불신과 북한의 군비통제 실천 의지가 부족하기 때문이다.

## 1) 군비통제 관련 남북한 입장

군비통제관련 남북한 간의 입장 차이는 여전히 큰 상태로 남아 있다. 한국은 남북간 군비통제를 군사적 긴장을 완화하고 상호간 기습공격을 제거하기 위한 수단으로 간주하며 점진적으로 이행되어야 함을 강조하고 있다. 한국은 기본적으로 「화해협력 → 남북연합 → 통일국가완성」 단계로 이어지는 정부의 「민족공동체 통일방안」과 연계하여 남북한 간의 「군사적 신뢰구축 → 군비제한 → 군비축소」로 이어지는 3단계 군비통제정책을 계획하고 있다.<sup>23)</sup> 제1단계인 「화해·협력 단계」에서 남북간 「군사적 신뢰구축」을 통하여 지난 반세기 동안 누적된 상호 불신과 적대감을 해소하고, 제2단계인 「남북연합 단계」에서 남북간 두터운 신뢰구축을 바탕으로 「군비제한」과 「군비축소」 단계로 접근하여 상호 군비경쟁을 중단하고 군사력 불균형을 시정하며, 끝으로 제3단계인 「통일국가 완성단계」에서 남북한 합의에 의한 군사통합을 이룩한다는 계획이다.

구체적으로 한국은 남북한이 이미 기본합의서에서 합의한 5대 신뢰구축 조치 이외에도 2단계인 「군비제한」 단계에서 조기경보를 위한 안전구역 설치, DMZ로부터 “X” Km 이내 모든 공세적 군사활동 금지, 수도권 안전보장지대 설치, 그리고 장사정포 후방 재배치와 사찰 및 검증체제(현장사찰 및 영공개방) 구축 등을 고려하고 있다. 한국은 이와 같은 조치들로 남북간 군사적 투명성이 증대되고 직접적인 위협과 위험이 감소되면, 「검증 가능한 단계적 군축」을 시행하여 남북 상호간 기습공격 능력을 제거하고, 이 단계를 거친 후 한반도 평화체제를 제도화하는 것이 바람직하다는 개념을 갖고 있다. 이때 정전협정은 남북간 평화협정으로 교체되고 미국과 중국은 이를 추인하는 평화보장 문서를 체결하여야 할

23) 국방부, 군비통제기본정책.

것이다. 또한 이 단계에서 DMZ로부터 지뢰, 철조망, 장비 및 요새지를 제거하고, 대규모 군비통제가 이행되어야 한다. 이때 북한의 대량살상무기와 투발수단은 제거되고 해체되어야 할 것이다.

〈표〉 군비통제 관련 양측 입장 비교

구분	한국	북한
긴장완화/군비통제 관련 양측 기본입장	군비통제를 통해 긴장완화 실현 - 한반도 문제의 남북당사자 해결 - 통일지향적 군비통제: 민족공동체 통일 방안과 연계	먼저 미북 평화협정 및 주한미군 철수, 이후 남북 군비통제 1.1.1.
군비통제	점진적 군비통제 「선 신뢰구축, 후 군비축소」 - 신뢰구축 - 군비제한 - 군축	「일괄타결, 동시실천」 원칙: 먼저 군축, 신뢰구축은 자동적으로 따라옴
신뢰구축	비군사적 5대 조치+군사적 신뢰구축 조치의 동시 이행	외국군과 군사훈련 중지 우발적 충돌 방지를 위한 DMZ 평화적 이용
군축	먼저 공격무기 감축, 이후 병력 감축 및 감시/검증 * 군사력 상호 균형 원칙	먼저 3단계 병력 감축(30만·20만·10만), 이후 무기 감축, 검증

출처: 김동명, 「독일통일, 그리고 한반도의 선택」, p. 564.

반면 북한은 이제까지 군비통제를 정치적 목적으로 이용해 왔다. 한국과 군비통제 협상의 전제조건은 주한미군 철수와 미북간의 평화협정 체결이었다. 실제로 북한은 1953년부터 주한미군의 철수를, 1974년 이래 미북 평화협정 체결을 일관되게 주장해 오고 있다. 남북 군비통제와 관련하여 북한은 아직까지 체계적인 안을 제시하지 못한 채 시대 상황에 따라 단편적인 내용들만을 제기해 왔다. 북한이 남한에 제의해 온 군비

통제 내용은 ① 1953년 이래 주한 미군 철수와 남북한 각기 10만 명으로 감축과 ② 1974년 이래 한반도 비핵화/비군사지대화과 미-북 평화협정 체결 및 DMZ 평화지대화였다. 1988년 11월 북한은 기존의 안들을 발전시켜 「포괄적 평화방안」을 발표하였다. 주요 내용은 ① 1991년까지 주한 미군의 3단계 철수, ② 남북 병력을 3단계로 감축하고 이에 상응하여 군사장비도 감축, ③ 미군 무력 철수와 남북 군축에 대한 통보와 검증, ④ 미-북 평화협정 및 남-북 불가침 협정 체결 등이다. 북한은 또 1990년 5월 발표한 「10개 군축 방안」을 통해 ① 남북한 간 신뢰 조성을 위해 군사훈련의 제한, ② DMZ 평화지대화, ③ 우발적 충돌 방지 조치, ④ 남북 무력 감축, ⑤ 외국 무력 철수, ⑥ 한반도 비핵지대화, ⑦ 불가침 선언 채택 ⑧ 대규모 군축 등을 주장하였다.<sup>24)</sup>

남북 기본합의서에서 이미 합의한 군비통제 조치는 전혀 이행되지 못하고 있는 실정이다. 북한은 미-북 평화협정이 체결된 이후에야 남북간 신뢰구축 논의가 가능하다는 입장을 고수하고 있기 때문이다. 따라서 군비통제에 대한 북한의 인식 변화를 끌어내기 위한 다각적인 노력이 뒤따라야 할 것이다.

## 2) 교훈

이제까지의 경험을 통해 얻은 한반도 군비통제의 이행과 관련된 교훈은 다음과 같다.

첫째, 군비통제는 상대적으로 이행하기 쉬운 조치로부터 출발하여 점차 어려운 단계(군 배치 이동, 장비 및 병력 감축 등)로 점진적 접근을

<sup>24)</sup> 중앙인민위원회·최고인민회의 상설회의·정무원 연합회의, ‘평화보장 4원칙’과 ‘포괄적인 평화방안’ 발표(1988.11.7).

시도하여야 할 것이다. 이 원칙에 따라 북한이 수용 가능한 조치에 우선적으로 중점을 두고 군비통제를 추진하여야 할 것이다. 이미 남북간에 합의되고 북한이 수용할 가능성이 높은 조치로 남북국방장관회담을 들 수 있다. 이 외에도 남북간에 이미 합의서는 마련되었으나 발효되지 못한 사항들인 남북간 해운합의 및 공동어로구역 설치, 한민족 고대 전사 및 DMZ 내 사적 연구 등 공동 군사 연구, 체육부대 교류 및 교환 경기, 한국 국제군인체육대회 유치 및 북한팀 참가 초청, 남북 단일 팀 구성 등 스포츠 교류, 군진의학 협력, 해군 사관생도 및 상호 함정 교환방문, 군악대 상호 교환 공연 및 합동연주회 개최, 공동 학술 세미나와 국제적인 다자안보 대화에 공동 참여, DMZ 내 공동 수색, 구조 훈련 및 인근 군사 활동 축소 등이 이 범주에 포함될 수 있을 것이다. 현재까지 역류된 모든 한국전 포로를 송환하는 것도 남북간 신뢰를 높이는데 크게 기여할 것이다.

둘째, 남북간 경제 교류·협력 사업과 연계된 군사적 신뢰구축 조치를 발전시킬 필요가 있을 것이다. 이미 남북한은 경의선과 동해선 철도-도로를 연결하기 위해 DMZ 내 남북관리구역을 설정하는 문제(UNC가 관할권은 유지)와 관련하여 상호 긴밀하게 협의하였다. DMZ 내 남북교통회랑에 대한 상호 안전조치를 수립하는 과정에서도 남북간 군사실무 접촉과 대화가 이루어졌다. 이와 같이 경제 협력 사업이 늘어날 경우 군사적 지원 문제도 더욱 활성화되어 궁극적으로 남북 군인들 간에 신뢰형성에 큰 도움이 될 것이다. DMZ 내 교통회랑이 형성되었다는 것은 그간 반세기 이상 닫혀 있던 'DMZ가 이미 뚫렸다'는 것을 상징적으로 나타내고 있다.

이런 맥락에서 경제 교류·협력 사업과 연계된 군사적 신뢰구축 조치는 양측 모두에게 실질적인 혜택을 가져다준은 물론 남북간의 군사적 긴장완화에 궁극적으로 크게 기여할 것이다. 장차 경제 교류·협력 범주에 포함시킬 수 있는 사업들은 임진강 공동 수방사업, 남북간 해운합의 및

이행, 남북간 공동어로구역 설정 및 운용 지원, 남북간 직항로 개설·운용을 위한 협의 등을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 남북한 간의 우발사태를 막기 위한 조치들이 우선적으로 이행되어야 할 것이다. 이 범주에 포함시킬 수 있는 조치들로 군고위 당국자 간 Hot-Line(한국 국방부장관북한 인민무력부장, 합참의장-총참모장간) 설치, 주요 군사연습 상호 통보 및 참관, DMZ 인근 지역에서의 대규모 군사연습 및 활동 축소 등을 들 수 있다.

넷째, 북한이 피부로 느끼는 위협을 감소시킬 수 있는 조치를 검토하여 남북간 합의할 수 있도록 해야 할 것이다. 이에 따라 북한의 군비통제 참여와 미국의 대북 안보 보장 문제와 연계시키는 것에 대해서도 검토할 필요성이 있다. 신뢰구축 조치를 이행하는 것이 남북한 간의 군사적 긴장 완화와 충돌 위험을 감소시키기 북한의 체제 안보에 도움이 된다고 설득해야 한다. 한미 연합훈련에 북한군 및 북한 언론을 초청할 수도 있을 것이다.

다섯째, 한반도 군비통제를 추진할 때 한국정부는 미국과 긴밀하게 정책을 사전 조율해야 할 것이다. 한반도 군비통제 문제는 순수 남북문제만이 아닌 '남한-북한-미국' 간의 문제이기 때문이다. 경의선과 동해선 철도 도로 연결을 위해 DMZ를 개방하여 남북 관리구역(250m)을 설정하는 문제와 관련하여 남북-유엔사(UNC) 간 협의가 필요했고 'jurisdiction' 용어를 'administration'으로 변경시키는 문제는 미 국무부의 승인까지 필요로 했던 사안이었다. 특히 남북간 해운합의 및 공동어로구역 설정 조치는 NLL 관련 문제를 야기할 수 있기 때문에 미국과 사전 긴밀한 협의가 요구된다.

여섯째, 한반도의 군비통제 실현을 위해 국제기구와 독일, EU, ARF(ASEAN Regional Forum), OSCE(Organization for Security and Cooperation in Europe), 호주, 케나다, 중국, 일본, 러시아 등 제3국과 기구들을 다양

하게 활용할 필요가 있을 것이다.

일곱째, 군비통제 조치는 상호주의적이고 검증 가능해야 한다. 남북한은 1992년 남북기본합의서에서 합의한 대로 군사적 신뢰구축 조치를 포함한 군비통제를 이행하기 위해 빠른 시일 내 「남북기본합의서」 체제로 복귀해야 한다.

### 3) 이행 전망

근본적으로 북한은 동구권 공산국가들이 서방진영과의 군비통제 및 군축 조치에 의해 붕괴되었다는 인식을 갖고 있다. 따라서 군비통제에 관해 부정적이다. 현재까지 북한은 군비통제 협상을 위한 전제조건으로 주한미군 철수와 미북 평화협정 체결을 고수하고 있다. 이러한 북한의 주장은 근본적으로 한국이나 미국이 수용할 수 없는 내용이기 때문에 북한의 입장이 바뀌지 않는 한 남북한 간의 군비통제 분야의 본질적인 진전은 기대하기 어려울 것이다.

군비통제 문제는 전적으로 남북한 정상의 정치적 의지에 달려 있다. 따라서 장차 남북 정상회담이 개최될 경우 최소한의 일부 군사적 신뢰구축 조치에 합의하여야 할 것이다. 앞서 언급한 대로 남북기본합의서에서 이미 합의된 내용 중 이행에 큰 어려움이 없는 신뢰구축 조치나 혹은 경의선 철도-도로 연결 사업에서 보듯, 화해·협력 사업과 관련된 분야의 신뢰구축 조치가 이 범주에 포함될 수 있을 것이다. 현실적으로 군비제한이나 군축 등은 남북한 모두 내부 사정으로 당장 실현되기 어려울 전망이다.

### 3. 정전협정을 평화협정으로 전환과 북한에 대한 체제 보장

#### 1) 평화협정 체결<sup>25)</sup>

정전협정을 평화협정으로 전환하는 문제와 관련하여 북한은 휴전 이후 최초에는 남한과의 평화협정 체결을 주장하였다. 그러나 1973년 미국이 남북 베트남 정부와 베트남을 모체로 한 월남입시혁명정부(민족해방전선) 대표자들과 함께 파리 평화협정(1·27)을 체결하고 이에 따라 미군이 철수하는 것에 크게 고무 받아 1974년부터 남북한간 대신 미-북간 평화협정 체결을 주장해 오고 있다. 이후 북한은 정전협정이 마크 클라크(Mark Clark) 유엔군사령관, 김일성 북한군최고사령관, 그리고 팽덕회(彭德懷) 중국인민지원군사령관이 서명권자라는 이유로 한국을 당사자 자격에서 배제시키려 해왔다. 이 중 중국군은 이미 북한에서 철수하였고, 미국과 북한만이 정전협정의 당사자로 남아 있기 때문에 정전협정을 대신할 평화협정은 미국-북한 간에 체결되어야 한다는 주장이다.

또한 북한 측 논리에 따르면 한국전쟁 중 한국군에 대한 작전통제권을 미군이 보유하고 있었기 때문에 북한의 적은 오로지 미군이고, 따라서 전쟁 종식을 위해서는 미군과 평화 협정을 체결하고 유엔사를 해체하여야 한다는 것이다.

그러나 법리적으로 보면 한국은 한국전쟁 당시 실질적인 교전 당사국이었기 때문에 당연히 정전협정의 실질적인 구속을 받는 당사자(party)이다. 당시 유엔군사령관은 남한 및 유엔 참전 16개국을 대표하여 서명하였을 뿐이다. 따라서 평화협정 체결의 주체는 한국전쟁의 주요 교전 당사자인 남북한이어야 하고, 정전협정의 서명국인 미국과 중국은 남북간

<sup>25)</sup> 백승주, “한반도 평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 257~287.

에 체결된 평화협정의 이행을 보장하는 형태를 취해야 할 것이다. 남북한은 평화협정의 성실한 이행을 보장받기 위해 유엔 안보리의 추인을 받은 후 국제적으로 정전협정의 종식을 선포할 수 있을 것이다.

평화협정에 포함시킬 내용에는 전쟁상태의 종식, 불가침 및 무력불사용, 경계선 설정,<sup>26)</sup> 분쟁의 평화적 해결 및 내부문제 불간섭, 상호 체제 존중, 기존 합의 준수 및 이행 문제 등이 포괄적으로 포함되어야 할 것이다.

그러나 이와 같은 평화협정이 체결되었다는 사실 하나로 한반도의 평화가 보장되는 것은 결코 아닐 것이다. 무엇보다 한반도의 평화는 남북간의 군사적 긴장이 완화되고 북한의 핵문제가 해결됨으로써 전반적으로 대결구조가 해소될 때 비로소 실현될 수 있을 것이다. 따라서 남북간 평화협정을 체결할 바람직한 시기는 군비통제가 실현되어 한반도에 군사적 긴장이 해소되고 UN을 포함한 국제사회가 객관적으로 한반도에 전쟁 재발 위험이 없다고 판단하여 유엔 안보리가 유엔사 해체 결의안을 채택할 무렵일 것이다.

이는 남북간 군사력 균형이 달성될 평화공존 진입단계, 즉 통일방안 2단계인 남북 연합단계 바로 직전이나 직후가 될 것이다. 따라서 남북한은 냉전구조를 해체하여 평화체제 기반을 조성할 때까지 우선적으로 군사적 긴장완화를 추구하여야 한다. 이를 위해 남북한은 먼저 정전체제를 유지하는 가운데 남북기본합의서의 불가침 부속합의서를 성실하게 이행하며 남북 평화협정 체결 시기를 준비해야 할 것이다.

이제까지의 진전을 통해 보면 장차 이 문제는 크게 두 개의 채널에서

<sup>26)</sup> 평화협정 체결 시 해상 군사분계선에 대해 기술해야 할 것이다. 정전협정에서는 해상 군사분계선을 설정하지 않았고, 유엔사가 일방적으로 서해에 북방한계선(NLL: Northern Limited Line), 동해에 군사분계 연장선(Extension Line of the Military Demarcation Line)을 선언하였다.

다뤄질 가능성이 있다. 첫째, 평화협정 체결 문제는 북한 핵문제를 다루는 「6자회담」의 「9·19공동성명」(2005)에서 언급된 대로 직접 당사국 간의 ‘적절한 별도 포럼에서’에서 진행될 수 있을 것이다. 이 방안은 6자회담 참가국 중 법적으로나 현실적으로 정전협정의 당사국으로 보기 어려운 일본과 러시아를 뺀 나머지 「남북한+미국+중국」 4개국 간의 ‘별도의 회담틀’을 만드는 것이다. 이는 사실상 90년대 말에 중단되었던 「4자회담」의 부활을 의미한다.

또 다른 방안은 북한 비핵화의 초기단계 조치를 담은 「2·13합의」(2007) 때 마련된 6자회담 산하의 실무그룹에 평화협정 하나를 추가시키는 방법이다. 현재 6자회담 산하에는 ① 한반도 비핵화, ② 미·북 관계 정상화, ③ 북·일 관계정상화, ④ 경제 및 에너지 협력, ⑤ 동북아 평화·안보체제 등 5개 실무그룹이 있고, 여기에 평화협정 관련 실무그룹을 추가하는 방안이다.

그러나 두 가지 방안 모두는 평화협정에 대한 논의를 6자회담의 비핵화 협상과 병행하여 추진되게 함으로써 북한 핵문제 해결이라는 6자회담의 본질을 흐리게 할 가능성이 크다. 한국의 입장에서 볼 때 평화협정은 반드시 남북한을 당사자로 하여 남북간의 군사적 긴장이 현저히 완화된 평화체제에 진입하는 단계에서 체결되는 것이 바람직하다.

어떤 형태의 평화협정관련 회담이 개최되더라도 북한의 고정 메뉴인 ① 미-북간 평화협정 체결, ② 주한 미군 철수, ③ 연합사 해체 문제는 반복될 것이다. 가뜩이나 북한 핵문제 해결의 가닥도 못 잡고 파행을 거듭하고 있는 시점에서 이 문제가 6자회담의 틀 내에서, 아니면 별개 포럼이라 할지라도 6자회담과 같은 시기에 다뤄질 경우, 북한 핵문제 해결은 더욱더 난항을 겪을 것이다.

2) 유엔사 해체와 주한미군 철수<sup>27)</sup>

정전협정을 평화협정으로 대체할 때 검토되어야 할 사항으로 유엔사 해체 문제를 들 수 있다. 유엔사는 정전협정 체제와 밀접한 관련을 갖고 있다. 정전협정 제17항에 따라 유엔군사령관은 우리 측을 대표하여 정전협정을 준수하고 집행하는 책임을 지고 있다. 따라서 한국의 입장은 정전협정 체제의 이행을 위해서는 유엔사가 존속되어야 한다는 것이다. 반면 북한은 1954년 제네바 정치회의 이래 유엔사를 유엔과 무관한 불법적인 국내문제 간섭 도구로 인식하고 이의 해체를 주장하여 왔다. 유엔사가 유엔 안보리 동의 없이 언제든지 북한에 대해 「방어적 공습」을 감행할 수 있다는 점도 북한으로서는 상당한 불안요인이다.

정전협정이 평화협정으로 전환되어 평화체제가 도래할 경우 유엔사의 존속 명분은 약화되어 해체를 가속화시키는 계기가 될 것이다. 그러나 법리적으로 정전협정 폐기와 유엔사 해체 문제는 별도 사안으로 정전협정의 폐기만으로 유엔사가 해체될 성질은 결코 아니다. 유엔사는 안보리 결의 84호(1950.7.7)에 의거 한국전 참전 16개국을 총괄하는 통합사령부로 설립되었고, 이승만 대통령의 작전 지휘권 이양에 따라 한국군에 대해서도 작전 지휘권을 행사하게 되었다. 따라서 한반도의 평화가 공고화되었다고 판단될 경우 유엔사는 유엔 안보리 결의에 의거하여 언제든지 해체가 가능하다.

유엔사가 해체된다고 해서 정전협정이 자동적으로 효력을 상실하거나 종료되는 것은 아니다. 이는 비록 정전협정의 이행 관리 기구인 군정위와 중감위가 기능을 못하고 있는 상황일지라도 정전협정을 폐기할 수 없

<sup>27)</sup> 이상현, “한반도 평화체제와 한미동맹,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 225~256.

는 이유와 같은 논리이다. 유엔사는 정전협정의 '당사자'가 아니고 정전협정의 준수와 집행을 책임지는 하나의 행정기관에 불과하기 때문이다. 따라서 정전협정의 존속과 유엔사의 해체는 법적으로 전혀 별개의 문제이다.<sup>28)</sup>

유엔사 해체 문제는 유엔 안보리 결의에 따른 법리적인 문제와 미국의 안보 전략적인 이해관계가 얽혀 있는 복잡한 성격의 문제이다. 한반도 정세가 불안정할 경우 미군으로 하여금 즉각 개입할 수 있는 명분도 제공하고 있다. 따라서 유엔사는 남북한 간 군사적 긴장완화와 공고한 평화체제가 실현될 때까지 존속되는 것이 바람직할 것이다.

주한 미군은 최초 한국전쟁 발발 후 한국의 방위를 위해 유엔군의 일원으로 참전했던 미군과 한미 상호방위조약(1953.10.1)에 따라 지금까지 한국에 주둔중인 미군으로 나눌 수 있다. 이는 법적으로 별개이며 따라서 주한 미군 문제는 정전체제 해체 문제와 전혀 상관이 없다. 이제까지 한반도의 전쟁억제의 실질적인 역할을 수행하여 오고 있는 주한 미군은 한미 양국의 국가이익 차원에서 결정되어야 할 순수 한미간의 문제일 뿐이다. 유엔사 해체와 주한미군 철수가 불가분의 관계에 있는 것으로 주장하는 북한의 논리에는 근거가 없다. 한미 상호방위조약은 한국과 미국의 합법적인 주권의 행사로 체결된 방어적 성격의 군사동맹으로 제3국은 이에 대해 개입할 권리가 없다.

### 3) 정전협정 당사자 자격과 작전통제권 문제

북한은 한국전쟁 당시 이승만 대통령이 국군 작전지휘권을 유엔군 사령관에게 이양했다는 이유로 한국을 정전협정 당사자로 인정하지 않고

<sup>28)</sup> 이상철, 『한반도 정전체제』, pp. 146~149.

있다. 그러나 이를 서로 연계시키는 것에는 법적으로 타당성이 없다. 1950년 7월 14일 이승만 대통령이 맥아더 유엔군사령관에 이양했던 ‘작전지휘권’(operational command authority)은 더 이상 유엔군에게 그대로 귀속되어 있지 않다.

작전지휘권은 1954년 11월 17일 「한미 합의의사록」에 따라 인사·군수 기능이 제외된 ‘작전통제권’(operational control authority)이란 의미로 축소되었고, 이는 다시 1978년 11월 17일 「한·미 연합군사령부(CFC: Combined Forces Command 한미연합사)」 창설로 한미간에 체결된 「군사위원회 및 한미연합사에 대한 권한위임 사항」(Terms of Reference for the Military Committee and ROK-US Combined Forces)에 따라 유엔사로부터 한미연합사로 재이양되었다. 이후 한미연합사에 의해 행사되던 작전통제권 중 전시 작전통제권을 제외한 평시 작전통제권은 1994년 12월 1일 이후 한국으로 이전되었고, 전시작전통제권도 조만간 한국에 이양될 예정이다.<sup>29)</sup>

따라서 한미연합사가 행사하는 작전통제권은 1950년 당시 우리정부가 포괄적으로 이양했던 작전지휘권과는 성격이 근본적으로 다르다.

그리고 한국군에 대해 전시 작전통제권을 보유하고 있는 한미연합사는 한미 양국의 합의에 의해 설치된 공동방위기구이고 한미간의 모든 작전은 한미 국가통수권자의 지침을 받고 양국 합참의장의 지시에 따라 「군사위원회(MC: Military Committee)」에서 상호 조율을 거쳐 이행되기 때문에 한국이 작전지휘권을 행사하지 못하고 있다는 북한의 주장은 법리적으로 타당성이 없다.

<sup>29)</sup> 위의 책, pp. 125~145.

## 4) 정전협정과 「서해 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)」

북한은 그동안 NLL이 유엔군 측이 일방적으로 설정한 비법(非法)적인 선이어서 이를 인정할 수 없다며 재설정을 요구해 왔고, 그간 NLL 무력화를 기도해 왔다. 북한은 1973년 12월 1일 제246차 군사정전위원회에서 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)에 대한 북한의 영유권을 일방적으로 선언하였다. 2000년 3월 23일 「서해 5도 통항질서」를 발표할 이래 북한은 수시로 NLL을 침범하였고, 급기야 세 차례에 걸쳐 연평도와 대청도 인근 해역에서 벌어진 남북 해군간의 교전(1999.6.15, 2002.6.29, 2009.11.10)으로 상호 인명 및 장비 피해가 발생하였다. 2010년 3월 26일 북한은 백령도 근해에서 잠수함에 의한 어뢰 공격으로 한국의 천안함을 침몰, 46명의 국군 장병들을 희생시켰고, 2010년 11월 23일 연평도에 기습포격을 가함으로써 의도적으로 NLL 주변에서 군사적 긴장을 높여 오고 있다. 이처럼 북한은 NLL재설정만이 남북간 군사적 긴장완화를 가져오고 상호 신뢰를 구축할 수 있는 선결조건이라고 지속적으로 주장해 오고 있다.

그러나 NLL은 정전협정의 안정적 관리를 위해 설정된 선으로 현재까지 한국이 실효적으로 관할해 왔고, 지난 50여 년간 해상에서 군사적 충돌을 방지해온 남북간의 실질적인 해상 군사분계선이다. 정전협정 제13조에 따르면 북위 38도선과 황해도-경기도 도계선 연장선 사이의 해면은 유엔사 관할로 유엔사령관은 상기 항을 충실히 이행하기 위해 NLL을 설정하였다. 따라서 북측의 NLL 재설정 주장은 남북간 신뢰구축 조치들이 이행된 이후 논의함이 바람직할 것이다.

NLL 문제가 해결된다고 다른 신뢰구축과 긴장완화 조치가 뒤따르는 것이 아니라, 오히려 NLL이 기존의 위치에서 남하될 경우, 이는 백령도 등 서해 북방 5개 도서는 물론 한국의 수도권 안보도 위협받을 우려가

커지는 만큼, 이 문제는 정전협정과 남북기본합의서에서 합의한 대로 남북간 새로운 해상 경계선이 합의되기 전까지 정전협정의 대상으로 준수되어야 할 것이다. 이는 근본적으로 유엔사 관할사항이므로 차후 남북 군사공동위가 구성될 경우 유엔사와 협의하에 이 문제를 다룰 수는 있을 것이다.

그러나 북한이 확고하게 NLL 준수와 존중 입장을 표명할 경우 서해 공동어로작업과 북측이 요구하고 있는 해주 직항로 문제, 또한 임진강 수해방지, 한강하구 골재채취 등의 경제협력사업에 유엔사와 함께 협의할 수는 있을 것이다.<sup>30)</sup>

##### 5) 평화협정 체결 논의 시점

정전협정을 평화협정으로 대체하는 문제는 남북간 군사적 긴장이 현저히 완화되는 남북연합 단계(평화공존 단계)에서 추진하는 것이 바람직할 것이다.

한반도 평화상태가 확고히 구축될 때까지 현 정전협정은 준수되어야 하고 유엔사 위상과 역할도 존중되어야 할 것이다. 정전협정의 주요 기구들이 기능을 상실하여 이를 장성급회담이 뒷받침하고 있듯이 앞으로 문제가 발생할 경우 이를 대체할 수 있는 다른 이행 감시 수단을 강구하면 될 것이다. 기구가 기능을 못한다 하여 여건 조성도 안 된 상태에서 정전협정 자체를 폐기시키는 우를 범해서는 안 될 것이다.

또한 정전협정이 평화협정으로 전환된다 하여 한반도에 곧장 평화체제가 도래한다는 망상을 가져서는 안 될 것이다. 평화체제란 남북한 간의 군사적 긴장이 완화된 상태에서 정전협정이 남북 평화협정으로 전환

<sup>30)</sup> 위의 책, pp. 161~181.

되고 남북한을 중심으로 한 4강의 교차승인도 이루어져 있는 상태를 의미한다. 이를 도식화하면 다음과 같다. 「남북한 간 군비통제로 상호 신뢰 구축 및 군사적 긴장 완화→정전협정의 평화협정으로 전환→북 핵문제 및 대량살상무기 해결로 북-미·일 국교 수교→평화체제 구축」.

그럼에도 불구하고 2000년대 이후 남한의 일부 정치 지도자들은 마치 정전협정을 평화협정으로 대체하기만 하면 곧바로 평화체제가 구축된다는 식으로 북한의 주장과 일맥상통하는 여론을 형성하여 왔다. 이들의 논리를 도식화 해보면 다음과 같다. 「남북정상회담을 통해 국가차원의 조약을 체결→한반도 평화체제 구축→정전협정을 평화협정으로 전환, 북-미·일 국교 수교→남북간 전쟁 위협 소멸」.<sup>31)</sup> 그러나 남북한 간의 군사적 대치 관계가 지속되고 있는 가운데 북한의 대량살상무기 개발로 한 치 앞도 내다볼 수 없는 상황에서 남북 정상의 합의만으로 한반도의 평화체제가 당장 구축될 수 있다는 것은 순진한 발상이고, 한편으로는 북한 측의 논리와 맥을 같이한다.

무엇보다도 한반도 평화체제 구축의 관건은 ‘북한의 평화에 대한 의지’ 일 것이다. 북한이 한반도 평화의 당사자인 한국을 배제한 채 미북 평화협정만을 고집할 경우 북한의 평화에 대한 진정성은 의심을 받을 수밖에 없을 것이다. 북한 지도부의 의지와 과감한 인식 전환이 뒤따르지 않는 한 아무리 훌륭한 평화체제 전환 방안도 무용지물이 될 수밖에 없을 것이다. 남북한은 이미 기본합의서와 부속합의서를 채택하여 한반도의 평화체제 구축을 위한 구체적인 청사진까지 모두 마련해 둔 상태에서 이행만을 남겨 놓고 있다. 그러나 북한은 오래 전에 이와 같은 합의들을 모두 무산시켜 버렸다.

비록 정전협정 이행을 감시 감독하는 군정위나 중감위의 기능이 현실

31) 이해찬 전 총리, 『경향신문』, 2007년 8월 8일.

적으로 정지되긴 했으나 정전협정은 여전히 유효한 상태이며 이제까지 남북 분단을 관리해 온 유일한 법적 장치이다. 따라서 남북한은 한반도 내 평화체제가 완전히 정착될 때까지 정전협정을 성실히 준수하여 남북 간 전쟁위험을 억제하고 군사적으로도 남북관계가 진전되고 있음을 대외적으로 과시하는 것이 훨씬 시급한 과제임을 명심해야 할 것이다.

#### 4. 북한의 대량살상무기 개발 포기로 미북 및 북일 수교: 남북한의 4강 교차승인

한반도 냉전 구조를 해체하고 평화체제를 구축하기 위해서는 한반도 주변 안보환경이 우호적이어야 하며, 이는 남북한과 4강과의 교차승인이 이루어져야 함을 의미한다. 한국은 이미 북방 삼각관계의 핵심국인 러시아(구소련)와 1990년에, 중국과는 1992년에 수교하였으나, 북한은 남방 3각관계의 핵심국인 미국 및 일본과의 수교를 아직도 성사시키지 못하고 있다. 따라서 북한의 미국 및 일본과의 수교가 이루어져 남북한에 대한 4강의 교차 승인을 끌어내고 한반도 통일에 유리한 동북아 국제환경을 조성하기 위해서, 북한은 최우선적으로 핵무기·화생무기·미사일 개발을 포기해야 하며 북한 내 인권 탄압과 테러 지원을 중지해야 한다.

2001년 9·11테러사건 이후 미국은 불량국가들에 의한 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 개발 및 확산과 국제테러를 새로이 미국의 안보를 위협하는 대상으로 인식하고 있다. 특히 미국은 국제 대테러전을 주도해 오고 있으며 대량살상무기가 테러리스트의 수중에 들어갈 위협에 대해 크게 우려하고 있다. 이와 관련하여 동북아지역으로부터 미국에 안보 위협은 북한의 핵무기 및 미사일의 개발과 확산이다. 미국은 6자회담과 미-북간 양자회담 등으로 북한의 핵무기와 미사일 개발을 저지하려 하였고, 동시에 북한의 대량살상무기 유출을 차단하는 국

제협력 체제를 구축하고자 노력하여 왔다. 구체적인 방편으로 미국은 이미 대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative) 체제를 운영하고 있고, 중국의 강경한 반대에도 불구하고 미사일 방어(MD: missile defense) 체제의 구축을 시도해 왔다.

북한 핵문제에 대한 미국 정부 입장은 단호하다. 부시 정부가 강조한 ‘완벽하고, 검증 가능하며, 결코 되돌릴 수 없는 핵무기 개발 폐기(CVID: complete, verifiable, and irreversible destruction of North Korea’s nuclear weapons program) 원칙은 여전히 유효하다. 오바마 정부도 북한의 플루토늄과 농축 우라늄에 의한 핵무기 개발 계획을 완전히 저지시키고 시리아와 핵기술 협력 부분까지도 규명하겠다는 입장이다. 오바마 정부는 부시 정부 때 「국제 대테러(Fight against Terrorism) 정책」에 다소 놀려 있던 「핵 비확산(NPT) 정책」을 다시 최우선정책으로 끌어 올리려 하고 있으며, 이에 따라 북한을 NPT체제로 복귀시키고 IAEA와의 협력 체제 내로 이끌어내려 하고 있다. 이를 위해 오바마 정부는 “지속적이며, 직접적으로 그리고 적극적으로” 북한 문제에 개입하겠다고 밝혀 왔다.

핵문제 이외에 미-북 관계를 결정짓는 또 하나의 중요한 요소는 북한의 미사일 개발이다. 북한의 미사일 프로그램과 관련된 미국의 근본적인 입장은 ① 북한이 중·장거리 미사일의 개발·생산·배치를 포기하고, ② 이란이나 시리아 등 중동 지역에 미사일 수출을 중단하며, ③ 미사일 발사 시험을 금지해야 한다는 것이다. 장차 미국의 목표는 북한과의 양자 차원의 미사일 회담을 통해 북한의 미사일 기술 통제체제(MTCR: Missile Technology Control Regime) 가입을 유도하는 것이다.

반면 북한의 기본입장은 미사일의 개발·생산·배치 문제는 자위권에 관한 주권 문제로 미국이 간섭할 일이 아니라는 것이다. 1990년대 말 미국과 미사일 회담 시 북한은 외화 획득을 위해 미사일을 수출하는 것인 만큼 미국이 그에 상응하는 보상을 해 줄 경우 한시적으로 이를 중단할

수 있다고 언급하며 수출중단에 따른 보상금으로 3년간 매년 10억 달러씩을 요구하였다.<sup>32)</sup>

그러나 북한 지도부는 근본적으로 북한의 대량살상 무기 개발이 북한만의 주권문제가 아니라 인접국의 안보와 주권도 위협한다는 인식을 가져야 할 것이다. 북한의 미사일 발사는 미국과 일본의 MD 개발에 도화선이 되었고, 이는 다시 중국과 러시아의 반발을 부르며 동북아시아의 긴장을 고조시켰다는 사실을 인식하고 진정으로 미국과의 수교를 바란다면 미국의 기대에 부응하도록 미사일 개발 프로그램을 중단해야 할 것이다.

미-북 수교와 관련하여 북한은 오래 전부터 미국으로부터 안보 위협이 제거되면 모든 것은 자동적으로 개선된다는 입장을 취하고 있다. 미-북 관계에서 이제까지 북한이 주장해 온 내용은 미국과 평화협정/불가침 체결, 미국과 수교, 북한에 대한 미국의 적대 정책 중지, 한국에 대한 핵우산 보호 제거, 한미 군사훈련 중단, 주한미군 감축 및 철수, 전시작전통제권을 한국군에게 이양, 그리고 한미 동맹의 파기 등이다.

북한은 북-일 수교를 위해 일본인 피랍문제를 해결해야 할 것이다.

## 5. 북한의 대량살상무기 개발 포기로 한반도 문제의 국제화 차단 및 한반도 주변 평화적 국제환경 조성: 동북아 다자안보<sup>33)</sup>

북한은 국제사회가 우려하고 있는 대량살상무기 개발을 완전히 포기함으로써 한반도 문제가 국제무대에서 주변국들의 우려의 대상으로 거론되는 것을 원칙적으로 차단해야 할 것이다.

<sup>32)</sup> 북한은 1998년 10월 3차 미-북 미사일 협상에서 처음으로 매년 10억 달러씩 3년간 보상을 하면 미사일 수출을 중단할 수 있다는 입장을 밝혔다.

<sup>33)</sup> 권오윤 · 김정창, “협력안보”로서의 동북아 평화협정 체계를 만들기 위한 조건

이 문제가 궁극적으로 해결되지 못할 경우 이는 유엔을 비롯한 국제사회로 하여금 한반도 문제에 개입하여 간섭할 빌미를 줄 것이고, 이는 또 다시 남북관계 개선에 악영향을 미칠 것이다. 이런 상황에서는 한국정부가 민족의 공동 번영과 통일을 고려하여 북한의 경제 성장을 돕고 싶어 도 도울 수가 없다는 점을 북한 지도부는 명확히 인식해야 한다.

4강 교차승인을 이룬 남북한은 동북아 안정과 평화를 촉진시키기 위해 다자간 안보협력 체제가 구축될 수 있도록 중심적 역할을 해야 할 것이다. 물론 지역 국가간 다양한 안보 이해관계와 이질적인 정치·문화·역사적 배경으로 인해 지역 다자 안보체제를 구성하는데 어려움은 예상되나, 앞으로 동북아 다자간 안보협력체제가 구축될 경우 이는 한반도 평화 정착은 물론 통일을 순탄하게 진전시키는데 큰 역할을 하게 될 것이다. 이러한 체제 하에서는 강대국간의 이해관계가 조율되어야 하기 때문에 어느 특정국가의 일방적인 영향력 행사는 불가능해질 것이다.

동북아 다자간 안보협력체제는 CSCE의 헬싱키 최종의정서(Final Act: 1975)에 포함된 개념(경제·과학·환경분야 협력 및 인적 교류/인권)과 같은 내용을 협의하는 기구로 발전되어야 할 것이다.<sup>34)</sup>

그러나 동북아 다자간 안보협력체제가 상징적 대화체라도 무방하며,

---

들,” 『평화연구』, 제15권 1호 (2007년 봄), pp. 59-95 ; 고상두, “한반도 평화와 통일의 조건: 동북아 다자간 안보협력체 건설,” 『동서연구』, 제18권 제1호 (2006) pp. 53-72 ; 구갑우·박건영·최영중, “한반도 평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』, 제21권 2호 (2005년 여름) 통권 49호, pp. 31-64.

34) 김수암, “헬싱키 최종의정서의 의의와 특징: 인권의제를 중심으로,” 『평화연구 Peace Studies』 Vol 17-1 (April 2009), pp. 32-58 ; 김진호, “1969-1974 시기의 독일연방공화국의 독일정책(Deutschlandpolitik)과 CSCE,” 『평화연구 Peace Studies』 Vol 17-1 (April 2009), pp. 206-244 ; Auswaertiges Amt der Bundesregierung Deutschland, *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Dokumentation zum KSZE-Prozess, Bonn, 1990.

만드시 한반도 평화체제 구축의 필수조건이 될 필요는 없을 것이다.

## 6. 5대 과제 상호 연관성과 추진 우선순위

냉전구조 해체의 5대 핵심과제는 상호 연관성을 갖고 얽혀 있다. 냉전구조 해체를 위한 5대 핵심과제 중 ① 남북간 교류·협력을 통한 남북경제공동체의 달성 문제, ② 남북간 군비통제를 통한 군사적 긴장완화 문제는 남북간의 협력과 합의로 해결해야 할 문제들이다. 반면 ③ 현행 정전협정을 남북간 평화협정으로 전환시키는 문제, ④ 북한의 대 미/일 수교 문제 ⑤ 북한의 대량살상무기 개발 포기로 「한반도 문제의 국제화」를 차단하는 문제는 주변국 및 국제사회와의 합의로 해결해야 할 국제문제 성격을 띤 과제들이다.

이 중 남북관계를 개선하기 위한 핵심 과제는 남북간 교류·협력(①)이다. 그러나 남북간의 교류·협력 문제는 근본적으로 한반도의 안보문제와 직결되어 있다. 따라서 북한의 핵개발을 포함한 대량살상무기 개발 문제(⑤)와 남북간 군비통제를 통한 군사적 긴장완화 문제(②)에서 해결의 실마리가 보이지 않는 한, 남북간의 교류·협력에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이며, 북한의 대 미·일 외교관계 수립(④)은 불가능할 것이다. 이러한 일련의 과제들이 순차적으로 이행된 후 정전협정의 평화협정으로의 전환(③)이 뒤따르는 것이 평화체제와 통일로 나아가는 가장 바람직한 방안일 것이다.

과제별로 사안의 특성을 고려하여 해결되어야 할 우선순위대로 나열해 보면 첫 번째로, 북한의 핵개발을 포함한 대량살상무기 개발 문제와 남북 간 군비통제를 통한 군사적 긴장완화 문제가 우선적으로 해결되어 남북관계의 돌파구를 열어주어야 한다. 둘째, 이를 바탕으로 남북간 교류·협력과 북한의 대 미/일 수교가 성사될 것이다. 셋째, 이러한 일련의

과제들이 순차적으로 이행된 후 정전협정의 평화협정으로의 전환이 뒤따르며 평화체제와 통일로 나아가야 한다. 따라서 남북관계가 근본적으로 개선되기 위한 전제조건은 남북간의 군사적 긴장이 완화되고 전 분야에 걸친 교류·협력이 병행·진척되어야 하며, 동시에 국제사회가 우려하는 북한 핵문제가 평화적으로 해결되어 미-북 관계가 개선되어야 한다는 것이다.

남북문제를 풀기 위한 최우선 과제는 북한 핵문제의 평화적 해결이다. 그러나 북한 지도자는 이제까지의 핵개발 정책을 절대로 포기하지 않을 것으로 예상된다. 그들은 핵무기를 북한의 체제 붕괴를 막을 수 있는 유일한 대안으로 간주하고 있다. 북한 핵문제를 해결하기 위해 이제까지 북한과 맺었던 모든 합의는 물거품이 되고 말았고, 2003년 이후 개최되어 왔던 6자회담도 사실상 북한의 핵문제를 해결하는데 실패하였다. 2005년 9월 제4차 6자회담에서 북한은 모든 핵무기 개발 프로그램을 포기하고 NPT에 복귀하여 IAEA의 안전조치 협정을 준수하기로 합의하였음에도 불구하고, 2006년과 2009년, 두 차례에 걸쳐 핵실험을 단행함으로써, ‘북한은 국제사회와 합의한 내용을 언제든지 스스로 파기하고 국제사회를 기만하는 제멋대로(unbridled)인 불량국가(outlawed, dishonest and unprincipled)’임을 전 세계에 과시하였다.

또한 6자회담에서의 ‘전혀 이행되지 않은 합의’를 대가로 그간 북한은 한편으로 국제사회로부터 제재를 벗어나고 경제 지원을 도모하며, 또 다른 한편으로 핵개발을 지속할 수 있었다는 점에서, 6자회담은 오히려 북한이 비밀리에 핵무기 개발을 추진할 수 있도록 보장해 준 안전장치 역할을 해왔다고 볼 수 있다. 6자회담에서 북한 핵문제를 완전히 해결하여 한반도의 비핵화를 달성할 수 있는 유일한 대안이란 기대는 이제 버려야 할 시점이다. 북한의 현 정권하에서도 핵문제 해결은 기대하기 어려울 것이다.

남북관계 개선을 위한 또 다른 시급한 과제는 남북간의 군사적 긴장을 완화시키는 것이다. 남북한은 ‘통일과 평화’의 상호관계에 대해 분명한 입장 차이를 보이고 있다. 한국정부는 통일 과정을 중시하며, 분단을 슬기롭게 극복한 후 통일을 모색한다는 이른바 「선 평화, 후 통일」 입장을 견지하고 있다. 따라서 기존의 남북한 군사적 갈등은 남북간 군비통제를 통해 먼저 해소되어야 한다는 것이 한국의 입장이다. 반면 북한은 “즉각 통일, 이후 평화는 저절로 수반”된다는 입장이다. 따라서 북한은 군사문제와 관련된 협상을 중시하지 않으며, 한반도 통일이 베트남이나 예멘에 서와 같이 비평화적 수단을 통해 달성할 수 있다고 인식하고 있다.

한국은 평화에 대한 개념을 전쟁이나 군사적 도발이 없는 상태로 규정함으로써 북한에 대해 적화통일을 포기할 것을 강조한다. 반면 북한은 한국이 미국으로부터 해방될 때만이 한반도에 평화가 정착된다고 인식하며 주한미군 철수를 지속적으로 강조해 왔다. 이와 같은 북한의 기존 입장을 고려할 때, 남북간 군비통제를 통한 한반도의 군사적 긴장을 완화시키는 문제와 관련하여 북한 정권으로부터 긍정적인 해결을 기대하기는 사실상 어려운 실정이다. 이 문제와 관련된 북한의 입장에는 전혀 변화가 없다. 근본적으로 북한의 현 정권은 남북 간의 군비통제 문제에 대해 회의적이며 주한 미군이 철수하고 미-북간에 평화협정이 체결되면, 군비통제 문제는 저절로 해결된다는 입장을 고수하고 있다.

위에서 언급된 북한 핵문제와 남북간 군사적 긴장문제가 근본적으로 해결되지 않는 상황에서 남북간의 경제협력이 탄력을 받지 못하는 것은 지극히 당연하다. 과거 김대중 정부는 당시 햇볕정책으로, 전 정권들과 비교할 때, 비군사적 분야에서 괄목할 만한 성과를 거두며 남북간 화해와 협력에 큰 기여를 한 것이 사실이다. 그러나 김대중 정부는 남북간의 군사적 대치관계에 있어서 본질적인 진전을 보여주지 못함으로써 결국은 국내적으로 많은 비판에 직면하였다. 안보 분야에 있어서 북한으로부

터 근본적인 변화가 전혀 없었음에도 불구하고, 당시 김대중 정부는 “북한에 대해 일방적인 퍼주기로 일관하였고”, 또한 “6·15공동성명에서 남북이 합의한 남북연합과 낮은 단계의 연방제가 상호 공통점을 갖는다는 부분도 북한의 공산화 통일을 묵인한 것”이라고 국내적으로 비판받았다.

이는 남북한 간에 군사적 긴장완화가 실현되지 않는 한 햇볕정책 하나만으로 남북문제가 해결되지 않는다는 것을 보여주고 있다. 남북문제는 미-북 문제와 깊은 연관을 갖고 있다. 근본적으로 미국의 역대 정부는 북한의 김정일 체제에 대해 불신하고 있으며, 특히 북한의 핵과 미사일 문제, 그리고 재래무기위협에 대해 검증할 필요성을 강조하고 있다. 이는 남북관계가 미-북 관계의 발전 없이는 근본적으로 개선될 수 없음을 시사해 주는 것이다. 남북 화해와 협력을 가속화시키기 위해서는 남북관계는 물론 동시에 같은 속도로 미-북 관계도 개선되어야 함을 시사하고 있다.

#### IV. 결론: 평화체제 구축관련 돌파구를 열기 위한 정책 대안

1. 한반도의 평화체제 구축관련 바람직한 절차와 이행 순서는, ① 냉전 구조 해체 후 평화체제 구축이라는 절차에 대한 남북한 간의 합의, ② 냉전구조 해체 과제의 성실한 이행(남북 기본합의서 체제로 복귀하여 합의 사항 이행: peace process = peacebuilding + conflict resolution), ③ 이후 한반도 평화체제로 진입하는 것이다.<sup>35)</sup>

이런 맥락에서 평화체제는 긴장완화 노력의 산물로 이해되어야 하고,

35) 조민, “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스,” 『통일정책연구』, 제16권 1호 (2007), pp. 79~103.

아직도 긴장 속에 서로 대치하고 있는 남북한이 현재 시급히 해야 할 일은 평화체제 구축에 대한 논의보다 냉전구조 해체를 위한 과제들에 대해 합의하고 이행하는 일일 것이다. 따라서 평화체제 여건이 전혀 마련되어 있지도 않은 현재 남북대치 상황에서 남북간 평화협정이나 불가침선언 체결이 한반도의 냉전구조 해체와 평화체제를 견인할 수 있다는 주장은 위험한 발상이 아닐 수 없다.

냉전구조 해체 과정은 단계적으로 진행되는 것이 바람직할 것이다. 1 단계로 남북간 긴장완화를 위해 남북문제 개선에 주력해야 할 것이다. 정전체제 틀 중 남북채널에서 남북간에 가시적 성과가 도출될 경우, 이는 6자회담에 선순환적 역할을 하게 되고 북한의 비핵화 분야에 제한된 성과로 연결될 수 있을 것이다. 동시에 정전체제 틀 중 정전협정을 남북 평화협정으로 전환시켜야 할 것이다. (2단계)

1. 2단계에서 어느 정도 가시적 성과가 도출될 경우 평화공존 상태의 남북한이 주가 되어 동북아 다자안보체제를 활성화시키는데 기여할 수 있을 것이다. 다자간 안보 협력이 활성화 될 경우 한반도 주변 평화적 국제환경이 조성되고 이를 통해 평화체제 구축은 탄력을 받을 수 있을 것이다.

2. 이 논문에서는 평화체제 진입을 위해 먼저 시급히 해결되어야 할 냉전구조 해체 5대 과제에 대해 사안별로 문제의 핵심을 분석하였다. 그러나 이와 같은 과제가 기존의 남북 대결구도와 여건하에서는 해결의 돌파구를 찾을 수 없다는 데 한계가 있다. 5대 과제에 대한 해결의 실마리는 북한에 실용주의를 추구하는 이성적 지도부가 들어서고, 북한 사회가 민주화되어 이를 뒷받침할 때 비로소 풀릴 수 있을 것이다. 따라서 평화체제 구축 관련 과제는 중장기적 시각에서 접근해야 할 사안이다. 그러나 지금부터 한국정부는 대내외 행위자들과 주도면밀하게 협의하여 북한사회의 민주화와 실용주의를 추구하는 북한 지도부의 등장을 위한 여

건을 조성하는데 주도적 역할을 해 나가야 할 것이다. 한국의 관점에서 보면 이 과정이 한반도 평화체제로 나아가기 위한 peace process이나, 북한에게는 체제를 송두리째 흔드는 혁명적 과정(revolution process)이 될 것이다.

3. 북한의 실용주의적 정권 등장과 북한사회의 민주화를 촉진시키기 위해서는 무엇보다도 외부로부터의 충격이 필수적이다. 정부는 남북 교류협력을 통해 자유민주주의 사상과 자본주의 외부 사조가 북한사회에 유입될 수 있도록 해야 하며, 국제사회는 북한의 비핵화를 지속적으로 요구하며 압박해야 한다. 이와 같은 수단들을 통해 민주화 바람이 북한사회에 유입될 수 있을 것이며, 개혁·개방이라는 「새로운 思考」가 조만간 북한 지배층 사회의 화두가 될 수 있을 것이다.

4. 이와 같은 맥락에서 현 정부의 「비핵·개방·3000」 정책이 과연 북한사회의 민주화와 정권교체에 어떠한 기여를 해 왔는지, 앞으로도 수정 없이 계속 추진해야 할 바람직한 대안인지를 짚어 볼 필요가 있을 것이다. 이명박 정부의 「비핵·개방·3000」 정책은 그간 국제사회가 요구해 온 ‘한반도의 비핵화’를 반영한 정책으로 한국과 국제사회의 공조를 강화하는데 기여했고, 동시에 국제사회로 하여금 대북 제재 및 경고 메시지를 지속적으로 보냄으로써 북한 지도부에게 충격을 주고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 이 정책을 통해 북한은 국제사회로부터 점점 더 고립되고 있고, 각종 경제제재로 인해 북한의 경제난·에너지난·식량난은 더 심각해지고 있다. 덩달아 북한체제는 점점 더 불안정해지고 있다. 체제 불안정이 북한 내 정권교체 가능성을 앞당길 수 있다는 점에서 장기적으로 보면 큰 성과일 것이다.

그러나 한편으로 북한 지도부는 북한이 겪고 있는 현재의 고통이 이명박 정부의 「비핵·개방·3000」 정책에 기인한다고 진단하고, 이에 대한 분노의 표현으로 천안함 폭침 및 연평도 포격 도발 등 대남 강경정책을

구사해 옴으로써 남북 관계는 분단 이래 최대의 긴장 상태에 놓여 있는 것도 또한 한반도의 현실이다.

따라서 이 정책은 한반도 비핵화에 대한 국제적 지지를 확보하고, 북한 지도부에 대한 압력을 행사함으로써 폐쇄된 공산체제를 흔들고 있다는 점에서 높게 평가할 수 있으나, 다른 한편으로 「비핵·개방·3000」 정책은 지난 3년간의 추진에도 불구하고 이제까지 북한으로부터 비핵화와 관련하여 어떠한 양보도 받아 내지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 남북관계의 악화만 초래하여 북한의 개혁·개방도 끌어내지 못하고 있다는 평가를 또한 받고 있다.

따라서 현재와 같은 추세를 유지하며 「비핵·개방·3000」 정책을 추진할 경우 북한의 비핵화와 개방이라는 두 마리의 토끼를 과연 한꺼번에 잡을 수 있을지는 여전히 불투명하다. 오히려 핵문제 해결에 대한 전망도 없는 상태에서 시간만 지체시키고 남북관계의 파탄을 초래함으로써 결국 남북 모두는 「win-win」이 아닌, 「lose-lose」 게임을 할 수밖에 없을 지도 모른다. 따라서 북한 핵문제의 복잡한 성격을 고려할 때 이제부터라도 「비핵」과 「개방」을 국제사회와의 역할분담을 통해 분리하여 추진할 필요성이 있을 것이다.

두 차례에 걸쳐 핵실험까지 마친 북한의 핵문제는 이미 단기간 내 해결될 문제의 성격을 벗어났다. 북한의 비핵화는 단기적으로는 불가능하고 중·장기적 접근으로 해결할 수밖에 없을 것이다. 북한 지도부는 체제 유지의 유일한 수단인 핵무기 개발을 절대 포기하지 않을 것이다. 단기간 내 유일하게 해결할 수 있는 방법은 핵시설 및 군사시설에 대한 무력 공격일 것이나 이는 제2의 한국전쟁을 의미하기 때문에 배제되어야 할 선택이다. 따라서 북한의 비핵화는 “국제적 압박이 지속되는 가운데, 수차례에 걸친 정권교체가 이루어지고 실용적 사고의 이성적인 북한 지도부가 등장할 경우 해결될 수 있을 것”이라는 장기적 관점에서 해석될

필요가 있다. 즉 「북한 민주화→수차례에 걸친 정권 교체 후 실용주의 지도부 등장→핵 개발 자진포기」.<sup>36)</sup>

북한을 6자회담으로 끌어들이고 북한의 현재 핵활동이 국제사회로부터 통제되도록 하되, 완전한 북한의 비핵화는 어차피 중장기적으로 해결할 수밖에 없을 것이라는 공감대가 형성되어야 한다. 이때 북한의 핵무기를 무용지물화시키기 위해 미국의 전술핵 재반입 문제를 한미간에 시급히 조율할 필요가 있다.

북한의 비핵화 문제의 이와 같은 특수성을 감안할 때 「비핵·개방·3000」 정책의 한계는 자명해진다. 여기서 현 정부는 계속 지금처럼 국제사회와 공조하여 북한을 압박할 것인지, 아니면 국제사회와 역할을 분담하여 비록 최선책은 아니더라도 차선책으로 북한의 비핵화와 개혁개방에 진전을 가져오게 할 것인지를 선택해야 할 것이다.

남북문제이면서 동시에 국제문제라는 한반도 문제의 특수성과 북한 핵문제의 특수성을 고려할 때 지금부터 한국정부는 ‘북한의 비핵화와 개방을 분리’하여 two track으로 유연하게 접근할 필요가 있을 것이다. 냉전체제 해체를 위한 돌파구를 열기 위해 일시적으로 남북간 할 수 있는 방안과 국제사회의 합의로 이루어질 수 있는 방안을 구분하여 병행 추진하는 것이 바람직할 것이다. 즉 냉전구조 해체 과제 중 북한의 비핵화 문제는 국제사회(6자회담)를 주축으로 다루고, 남북간 경제 공동체/긴장완화는 한국정부의 주도로 추진될 수 있을 것이다. 이 과정에서 한국정부는 북한사회의 개혁 개방과 민주화에 초점을 맞추는 전략을 구사할 필요가 있을 것이다. 대신 국제사회는 지속적으로 북한을 압박하고, 핵무기를 보유할 경우 제재로 인해 엄청난 고통이 따른다는 점을 절감하도록 해야 할 것이다.

<sup>36)</sup> 국제적 압박하 남아공(1993)과 리비아(2003)가 자진 포기한 사례.

한국정부는 국제사회와 공조 노선은 유지하되, 냉전구조 해체 과정 중 남북간 긴장완화를 위해 일차적으로 남북문제 개선에 주력해야 할 것이다. 따라서 북한이 천안함 폭침 및 연평도 포격에 대해 진정성을 보이며 사과하고 재발 방지를 약속할 경우 남북간 대화를 재개하고 경제협력과 교류를 강화해야 할 것이다. 현재 국제적 압력하에 고립상태인 북한은 돌파구를 모색하고 있는 중이며, 이 선택에 동조할 가능성이 비교적 높다고 볼 수 있다.

한국정부는 이제까지 남북간에 합의된 합의서(기본합의서/6·15/10·4 공동선언)를 중심으로 교류협력을 재개하고, 필요시 수시로 정상회담을 개최하여 후속 단계인 군사적 긴장완화를 진척시킬 수 있어야 할 것이다. 국방장관 회담 등 군사적 신뢰구축 조치 등으로 군사분야에 돌파구를 열지 못할 경우 경제이나 기타 분야 교류협력의 진전에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

한국정부는 교류 협력을 통해 조금이라도 더 많은 외부사조와 민주화를 북한 사회에 이식시켜 북한의 변화를 촉진시키고, 북한을 한국에 경제적으로 예측화시킬 수 있는 수단으로 활용할 수 있어야 할 것이다. 이 기간 중 북한의 민주화 추진을 위해 정부 기관보다는 주로 국제사회나 NGO 단체, 그리고 인도적 지원단체 등을 활용하는 것이 바람직할 것이다. 가급적 정치적 영향력을 적게 받는 분야인 기존의 개성 공단, 금강산 관광사업 및 인도적 지원은 지속시키는 것이 바람직할 것이다. 이는 중장기적으로 볼 때 북한 사회의 개방과 민주화에 기여할 뿐만 아니라 북한경제의 한국 예측화를 부추기는 훌륭한 수단이 될 수 있을 것이다.

한반도 냉전구조 해체 문제가 남북문제이면서 동시에 국제문제 성격을 띠고 있기 때문에 완전히 국제사회와 분리되어 남북한이 독자적으로 일을 추진하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 한국정부는 국제사회와 긴밀하게 협력하되, 대신 종합적 구상을 그리고 반드시 이를 최

종적으로 조율할 수 있어야 할 것이다.

정전체제 틀 중 남북채널에서 우선적으로 남북간에 가시적 성과가 도출될 경우 이는 6자회담에 선순환적 역할을 하게 되고 북한의 비핵화 분야에 제한된 성과로 연결될 수 있을 것이다.

5. peace process 단계에서 평화협상이 진행되는 가운데 북한의 비핵화 과정에서뿐만 아니라 남북 대치관계에서도 가시적인 성과가 도출될 경우, 비록 평화체제에 진입하기 전이라 할지라도 북한에 대한 체제 보장책으로 미북간 안보협정(security arrangement)이 제공될 수 있을 것이다. 이는 비록 법적 구속력을 지닌 조약(treaty)이나 협정(convention)은 아니나, 정치적 구속력을 띤 공동선언(joint statement)이나 정치선언(political declaration)이라고 할 수 있을 것이다. 이와 같은 조치는 peace process 후속 단계를 활성화시킴으로써 한반도 평화체제 기반을 구축하는데 선순환적 기능을 할 수 있을 것이다.

## 6. 평화체제 구축 수단 중 평화협정과 다자안보를 논의할 도구로 6자회담을 활용<sup>37)</sup>

앞서 북한 핵문제의 특수성에서 언급한 대로 6자회담 본연의 북한 핵개발 저지 기능은 이미 상실된 지 오래되었다. 앞으로 6자회담은 북한의 현재 핵활동을 통제하는 방향에서 운영될 수밖에 없을 것이다. 즉 북한의 현재 핵활동이 IAEA로부터의 정기사찰을 통해 감시 통제 받는 수준에서 국제사회는 만족해야 할 전망이다. 그러나 6자회담 틀 내 '9·19(2005) 합의' 사항 중 '평화협정 전환과 다자안보 협력체제 구축 관련 특별 포럼을 창설'하기로 했음에 비추어 6자회담을 평화체제 구축을 위한 기반 틀

37) 황지환, "한반도 평화체제 구상의 이상과 현실," 『평화연구 Peace Studies』, Vol 17-1 (April 2009), pp. 113~136.

로 활용할 필요가 있을 것이다.

이때 다자안보 협력체제 구축 포럼(기구)을 창설할 경우 「유럽안보협력회의(CSCE: Conference for Security and Cooperation in Europe)」의 basket-3 (인권·교류협력 확대)에서 담고 있는 개념을 반드시 포함시켜 장차 북한 내 인권을 확장하고 남북간의 교류협력을 강화시킬 수 있어야 할 것이다.<sup>38)</sup>

또한 UN과 함께 남북평화협정의 이행을 감독하는 역할을 부여함으로써 한반도 평화체제를 담보하는 기구로 발전시켜야 할 것이다. 이 기구는 북한의 개혁개방과 민주화에 기여할 수 있을 것이다.

## 7. 대북정책관련 시사점

첫째, 한반도의 완전한 비핵화는 북한 내 민주정권이 등장하여 자진 핵개발을 포기할 때 가능할 것이다. 따라서 한국정부는 이와 같은 한계 성과 관련하여 미국정부와 긴밀한 협의를 통해 북한 핵문제 해결에 대한 새로운 정의에 합의하고 공감대를 형성해야 할 것이다. 한국정부는 평화체제 진입 후, 혹은 통일 후 한반도가 비핵화될 것임을 일관되게 공언해야 한다.

둘째, 북한의 핵무기를 무용지물화시키기 위해서 한미 양국은 일단 미국의 전술핵을 한반도에 재반입시켜야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 한국 내 핵개발 지지 여론이 팽창할 것이다. 이럴 경우 지역 내 핵개발 도미노로 이어질 것이고, 이는 미국의 핵확산금지(NPT: Nuclear Non-proliferation Treaty) 정책에 대한 심각한 도전이 될 것이다.

셋째, 북한을 민주국가로 변화시키기 위해 북한 내 체제 변화에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이를 위해 남북간 교류협력이 중요하고, 교류협

38) 박건영, “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아다자간안보협력 전략,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006년 봄) 통권 52호, pp. 199~224.

력을 가능하게 하기 위해서는 한반도의 군사적 긴장이 완화되어야 한다. 한반도 군사적 긴장이 지속될 경우 북한의 대 중국 경사는 심해질 것이고, 이는 국제사회에서 중국의 leverage만 키워줄 뿐, 한미 공동안보 이해를 해치는 결과를 초래할 것이다.

■ 접수: 2011년 4월 29일 / 수정: 2011년 5월 4일 / 게재확장: 2011년 5월 16일

## 【참고문헌】

### 〈단행본〉

- 김동명. 『독일통일, 그리고 한반도의 선택』. 서울: 한울아카데미, 2010.  
통일원. 『북한의 평화협정 제의 관련 자료집』. 통일원, 1994.  
송영선·엄태암. 『동북아 평화체제 구상 및 전망』. 한국국방연구원, 1992.  
이상철. 『한반도 정전체제』. 국방부, 2011.  
한용섭 편저. 『미중경쟁시대의 동북아 평화론』. 서울: 아연출판부, 2010.

Auswaertiges Amt der Bundesregierung Deutschland, Sicherheit und Zusammenarbeit  
in Europa, *Dokumentation zum KSZE-Prozess*. Bonn, 1990.

### 〈논문〉

- 고상두. “한반도 평화와 통일의 조건: 동북아 다자간 안보협력체 건설.” 『동서연구』, 제18권 제1호, 2006.  
구갑우. “비관적 국제이론과 한반도의 평화과정-대안적 연구의제의 설정-.” 『통일정책연구』, 제11권 1호, 2002.  
구갑우·박건영·최영종. “한반도평화체제 수립과 동아시아 다자간 안보협력에 관한 연구.” 『한국과 국제정치』, 제21권 2호, 2005년 여름 통권 49호.  
권오윤·심정창. “협력안보’로서의 동북아 평화협정 체제를 만들기 위한 조건들.” 『평화연구』, 제15권 1호, 2007년 봄.  
길병옥. “한반도 평화체제 구축과 남북협력 발전방안.” 『한국과 국제정치』, 제22권 2호, 2006년 여름 통권 53호.  
길병옥·김학성. “동북아국제질서의 구조적 특성과 한반도 문제 해결 방향.” 『한국과 국제정치』, 제20권 3호. 2004년 가을 통권 46호.  
김강녕. “북한의 한반도 평화체제구상: 허와 실.” 『대한정치학 회보』, 7집 2호, 1999년 겨울.  
김수암. “헬싱키 최종의정서의 의의와 특징: 인권의제를 중심으로.” 『평화연구 Peace Studies』 Vol 17-1, April 2009.  
김현철. “1970년대 초 박정희의 한반도 평화구상과 자주·통일 외교의 모색.” 『통일정책연구』, 제13권 1호, 2004.

- 류상영. “남북경협과 한반도 평화체제: 이상과 현실.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 박건영. “한반도 평화체제 구축을 위한 동북아 다자간 안보협력 전략.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 박명림. “한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 박종철. “한반도 평화체제 구축: 현황과 과제.” 『한국과 국제정치』, 제24권 제1호, 2008년 봄 통권 60호.
- 박종철. “한반도비핵화와 평화체제 전환.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 백승주. “한반도 평화협정의 쟁점: 주제, 절차, 내용, 평화관리 방안.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 서보혁. “이익균형론을 이용한 한반도 평화체제 재론.” 『통일정책연구』, 제19권 1호, 2010.
- 이상현. “한반도 평화체제와 한미동맹.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 장의관. “제2차 남북정상회담과 한반도 평화정착 방안의 구상: 동북아 역내 이해 구조를 중심으로.” 『통일정책연구』, 제16권 2호, 2007.
- 전재성. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 제성호. “북한의 대미평화협정 체결전략: 내용, 의도 및 문제점.” 『한반도 평화체제 구축방안 모색』. 민족통일연구원, 1995.
- 조민. “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스.” 『통일정책연구』, 제16권 1호, 2007.
- 최종건. “패권국 지위 변화와 동북아질서 재편: 동북아 다자협력질서의 특징을 중심으로.” 『한국과 국제정치』, 제25권 제4호, 2009년 겨울 통권 67호.
- 한용섭. “군비통제와 한반도 평화체제 수립: 신순환 관계를 위한 제언.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006년 봄 통권 52호.
- 한용섭. “한반도 평화체제 구축방안.” 『한반도 평화체제 구축 방안 모색』. 민족통일연구원, 1995.
- 황지환. “한반도 평화체제 구상의 이상과 현실.” 『평화연구 Peace Studies』 Vol 17-1, April 2009.

Abstract

## Building a Peace Regime on the Korean peninsula

Beyond the Armistice

Col(ret.) Dongmyung Kim Ph.D(Visiting Researcher at Cnter for  
International Studies/ Seoul National University)

There are five tasks remaining for the two Koreas in order to dismantle the Cold War structure and build a peace regime on the Korean peninsula: ① to establish a political and economic community through strengthening inter-Korean exchange and cooperation, ② to release and suspend mutual hostilities and to reduce military tension between North and South Korea through arms control and disarmament ③ to transform the armistice agreement into a peace treaty between the two Koreas; ④ to realize the cross recognition of both Korea by the four big powers surrounding the peninsula ⑤ to stop the Korean affairs from getting globalized through North Korea's abandonment of the WMD development. Until today, no progress has been made in the peace process on the peninsula.

In order to make a breakthrough in the process of dismantling the Cold War structure and establishing a peace regime on the peninsula, the problems of North Korea's WMD development including nuclear weapons program as well as the military tension must be solved above all. Based on these matters, the progress in the fields of exchange and cooperation between North and South Korea could be made, and the political normalization of the North Korean government with the U.S. and Japan

could follow.

However, the solution to these five problems depends upon the will of the political leadership in Pyongyang. In this sense, a clue to these tasks would be found, when the communist political leadership in Pyongyang is replaced with a leadership with reasonable thinking and a pragmatic attitude in the decision-making process. And the North Korean society will be democratized.

Since 2008 after the start of the Lee Myungbak administration, the 「Denuclearization/opening door-/3000 Policy」 toward the North has been carried out. However, the Policy failed to get any concession from the North regarding its nuclear program or to open up and reform the country it has even deteriorated the inter-Korean relationship.

Against the backdrop of the fact that the Korean affairs are characterized as inter-Korean as well as international and that North Korea's nuclear program is complicated and multi-faceted, it may be desired to distinguish the two concepts of denuclearization and opening door policy and to handle the issues separately, on the two track, by sharing the role between South Korea and the international community: the South Korean government will concentrate on opening the North to democratize through all means, including exchanges and cooperation, while the international community will concentrate on dealing with the denuclearization process at 6 party talks.

It is desirable for the South Korean government to resume dialogues, exchanges and cooperation with North in economic and social fields, on the assumption that the North will apologize for having sunk the Chonan-warship and for having shelled Younpyung-Island and promise not

to repeat such military provocations toward the South in the future.

**KeyWords:** dismantling the Cold War structure, building a peace regime, armistice agreement, denuclearization · opening door policy, 6 party talks, democratization process in North Korea.

**김동명** .....

서울대학교 국제문제 연구소, 육사, 서울대 독문과, 독일 콘스탄츠대학교 국제정치학 석·박사, 육사 독일어 교수, 국방부 군비통제관실 북한 핵문제 담당관, 대통령 비서실 외교안보 수석실 국방담당관, 국방부 군비통제관실 대북정책과장, 주독 한국 대사관 국방무관, 국제기구 CTBTO(포괄적 핵실험금지기구: 비엔나) 국제협력과장(2006~2010).

저서: 『동아시아에서 미-중-일 협력』(Die amerikanisch-chinesisch-japanische Zusammenarbeit in Ostasien) (Frankfurt am Main, Peter LangVerlag 1991), 『독일통일, 그리고 한반도의 선택』(서울: 한울아카데미, 2010) 외 독일통일, 군사통합, 유럽안보질서 관련 논문 다수.

# 현상과 이미지

북한 이미지의 측정과 분석

박명규(서울대 사회학과 교수, 통일평화연구원장)

이상신(서울대 통일평화연구원 HK연구교수)

## 국문요약

이 연구는 한국인의 대북태도나 정책지향, 그로 인한 남남갈등이 어느 정도 북한에 대한 집단적 이미지로 설명할 수 있는지를 경험적으로 검증함으로써 이미지의 영향력을 이론적으로 설명하고 남남갈등의 해소에 기여함으로써 남북관계의 진전에 학문적으로 기여하고자 하는 것을 목적으로 한다. 볼딩은 이미지를 주관적인 지식(subjective knowledge)으로 정의했다(Boulding 1956, 5~6). 이 주관적인 지식으로서의 이미지는 과거 경험의 결과로 형성되고 구성되지만, 결코 고정적이거나 항구 불변하는 것은 아니다. 볼딩은 오히려 이미지가 사회가 끊임없이 상호작용하며 서로에게 영향을 주는 것으로 보았다. 즉, “이미지가 사회를 만들뿐만 아니라, 사회도 계속 이미지를 재생산한다(Boulding 1956, 64).” 이러한 볼딩의 논의를 계승한 허먼의 이미지 이론(image theory)은 본격적으로 이미지를 분류하고 정량적으로 측정하려고 시도했다. 본 연구에서는 한국 성인남녀 823명에 대한 일대일 면접조사 결과를 바탕으로, 북한에 대해 한국인들이 갖고 있는 이미지들을 유형화하고 그 각각의 특징을 정리하였다.

주제어: 북한, 정체성, 이미지 이론, 여론 조사, 척도 개발

## I. 왜 이미지인가?

북한에 대한 한국사회의 논의에는 특이한 면이 발견된다. 그것은 북한 관련 사안이 매우 복잡하고 관련 사실이 명확하게 확인되지 않음에도 불구하고 사람들의 견해는 매우 분명하게 갈리고 그로 인한 논란의 강도도 매우 격심하게 증폭되는 경향이 있다는 점이다. 일반적인 대외정책이나 갈등에서 경험할 수 있는 견해차나 예측의 불일치 내지 실용적 판단의 다른 차원 자체를 무의미하게 만들 정도로 강력한 정서적 예단이나 감정적 판단이 선행하는 경우도 종종 보게 된다. 이런 현상은 물론 북한관련 쟁점이 주로 이데올로기적으로 해석되고 또 체제대립의 관점에서 이해되었던 탓이 크다. 비참한 전쟁까지 치른 냉전구도하에서 모든 영역에서 북한에 저서는 안 된다는 강박관념 같은 것이 오랫동안 존재했던 것도 사실이다. 하지만 이데올로기의 영향력이 약화되고 체제대립의 성격도 무의미해졌다고 볼 수 있는 탈냉전과 세계화의 21세기에 접어들어서도 남남갈등은 좀처럼 약화되지 않고 어떤 점에서는 더욱 심화되고 있는 경향이 보인다.

과연 북한과 관련한 한국사회 내부의 논란은 무엇에 기인하는가? 흔히 언급하듯 좌파와 우파의 이념대립, 진보와 보수의 정치적 견해차가 그 핵심이라고 설명하는 것으로 족한 것인가? 합리적 판단과 소통에 필요한 정보가 절대적으로 부족하고 애매한 탓에 나타나는 불가피한 상황인가? 아니면 이데올로기적인 체제대립으로 판단하는 지적 아비투스까지 지금도 사회구성원들의 생각에 영향을 미친 탓인가, 또는 한국사회 내에 합리적 의사소통능력이 약하거나 소통의 제도화가 미약한 탓으로 이해해야 할까? 이 연구는 이런 질문에 대한 탐구의 필요성에서 시작되었다.

이 연구에서 강조하는 것은 북한에 대한 지금까지의 경험과 정보에 바

탕을 둔 종합적 관점, 즉 ‘주관적 지식으로서의 이미지’이다. 어떤 형태로든 획득하게 된 일정한 시선과 관점을 고정된 이미지로 구성하고 이를 활용함으로써 부정확한 사실과 정보를 나름대로 적절히 해석함으로써 심리적 안정감은 물론이고 복잡한 현실에 대한 정치적 대응력을 높인다는 환상을 가질 수 있다. 이 연구는 북한에 대해 갖고 있는 독특한 이미지, 고정관념이 한국사회 내부의 북한관련 논란과 정책적 대립을 어느 정도 설명해 줄 수 있으리라는 가설을 검증해보려는 것이다. 고정관념이나 이미지가 차지하는 독립변수로서의 영향력이 어느 정도인지 확인된다면, 갈등의 수준을 낮추거나 소통을 향한 새로운 대응방식을 모색하는데도 큰 도움이 된다. 한마디로 이 연구는 한국인의 대북태도나 정책지향, 그로 인한 남남갈등이 어느 정도 북한에 대한 집단적 이미지로 설명할 수 있는지를 경험적으로 검증함으로써 이미지의 영향력을 이론적으로 설명하고 남남갈등의 해소에 기여함으로써 남북관계의 진전에 학문적으로 기여하고자 하는 것이다.

분단 이후, 우리에게 북한은 군사적으로나 정치경제적으로 대립하고 있는 적(enemy)이었다. 이런 적 이미지는 전쟁을 경험한 세대에게는 자연스럽게 내면화되어 있는 것이고 새로운 세대들 역시 교육이나 군대의 경험을 통해 적으로서의 북한 이미지를 지속적으로 사회화하고 있다. 또 정치적·이념적으로도 북한의 적대성은 헌법과 법률체계 속에서 작동하고 간간히 생기는 남북간의 충돌과 격렬한 대립이 이런 이미지를 강화시킨다. 하지만 탈냉전, 민주화, 경제성장 및 정보화 등의 효과로 이런 이미지가 크게 동요했던 것도 사실이다. 1988년 서울올림픽을 앞두고 노태우 대통령은 7·7선언을 통해 북한이 더 이상 적이 아니라 동반자라는 선언을 했다. 1990년대 이후 남북이 유엔에 동시가입하고 ‘상호불가침과 화해’를 약속하는 기본합의서를 체결한 이래 정치적 환경의 전환과 사람들의 의식 사이에 적지 않은 편차가 나타나게 되었다. 특히 2000년 남북

정상회담은 이런 격차를 최대로 심화시켰고 동시에 이전의 이미지를 재구성하는 결정적 계기이기도 했다. 이후 남북관계가 양적·질적으로 확대되면서 북한에 대한 이미지는 다양화하고 유연화했다. 일부에게 이런 변화는 탈냉전에 맞추어 통일한국을 준비하는 적절한 이미지 재구성과 정으로 받아들여진데 반해 일부에게 이것은 적대적 북한에 대한 경계심을 와해시키는 잘못된 이미지 효과로 간주되었다.

이런 결과 현재 한국사회에서는 북한과 관련하여 여러 가지 다른 이미지들이 혼재하게 되었다. 북한은 적대국이면서 동시에 민족공동체의 일부이고 국제정치적으로는 별개 국가와도 같은 지위를 점하고 있다. 이런 상이한 성격과 결부된 다중적 이미지는 현실 속에서 서로 다른 의견과 정책지향으로 나타나 남남갈등 및 정치적 균열의 주요한 요인으로 작동하고 있다. 표면적으로는 합리적인 정책평가의 형태 또는 객관적 정보의 모습으로 나타나는 갈등도 실제로는 그 바탕에 고정된 이미지 효과가 강하게 자리 잡고 있는 경우도 적지 않다. 북한을 어떤 존재로 파악하는가는 사실 객관적인 정보보다도 주관적으로 지닌 이미지 효과가 클 수밖에 없다. 북한을 적대적인 대상으로 파악하는 집단과 도와주고 협력해야 할 대상으로 간주하는 집단 사이에는 여러 가지 면에서 뚜렷한 차이가 존재하는데, 그런 인식차를 가져온 요인은 불분명하다. 왜 적대적으로 보는가, 또는 왜 협력대상으로 보는가는 객관적인 요인보다 이미지 효과가 클 수 있다. 물론 그 이미지는 역사적으로, 또 특별한 경험들이 누적되면서 형성된 것이겠지만 구체적 사건이나 특정 정보의 습득으로 쉽게 바뀌기 어려운 요소가 된다. 한 사례로 천안함 사건처럼 거대한 충격을 가져온 경우에서조차 사람들의 반응은 기존에 자신들이 갖고 있던 이미지의 영향을 크게 받았다. 2010년 3월 26일 백령도 근해에서 발생한 천안함 침몰 사건에 대한 국제적 합동조사 결과에 대한 사람들의 신뢰정도는 이념에 따라 매우 다르게 나타났는데(박명규 외 2010, 216-247쪽) 이런 차이

는 정보의 객관적 양에 의존하는 것이기보다 기존의 이념, 이미지 효과가 컸던 것으로 생각된다. 같은 정보에서 출발하였지만 사건의 성격과 정부대응에 대해 매우 다른 결론에 도달하는 경향은 이미지의 영향력을 잘 말해준다고 할 수 있다.

북한문제를 둘러싼 한국 사회 내부의 갈등과 긴장은 흔히 남남갈등으로 일컬어지고 이를 해소하려는 노력이 필요함을 많은 사람들이 역설하고 있다. 하지만 남남갈등은 반드시 정치적 진보와 보수, 또는 이념적 좌파와 우파 사이의 긴장만은 아니다. 개념적으로 혼란이 많은 친북과 반북의 대립으로 간주하는 것은 더더욱 적절치 못하다. 분석적으로 보면 남남갈등은 한국사회가 북한에 대해서 갖고 있던 이미지와 새로이 나타나는 정보, 그 과정에서 진행되는 이미지의 재구성이 불러오는 사회심리적 현상으로 이해가능하다. 정치적 갈등은 오히려 이런 사회심리적 이미지 긴장의 반영일 수도 있는 것이다.

이런 점에서 한국사회가 북한에 대해서 갖고 있는 이미지의 성격과 유형, 그 변화를 분석적으로 밝히는 작업은 매우 중요하다. 이 연구는 이러한 이미지에 대한 논의를 좀 더 객관적이고 정량적으로 접근하는 방법을 탐색해 봄으로써 북한과 관련한 논의의 타당성을 높이려는 시도이다. 이 논문의 구성은 다음과 같다. 뒤 따르는 다음 절에서는 이미지 이론에 대한 간략한 소개와 더불어 “적국”, “동맹국”, “야만국”, “종속국” 이미지를 설명하고 이를 한국적 맥락에 맞게 재구성한 이미지 유형을 이념형적으로 재구성할 것이다. 이어 데이터 및 설문조사 방법에 대해 서술한 후, 이 설문조사의 결과에 대한 분석을 통해 한국인들이 갖고 있는 북한 이미지의 특징 및 분포에 대해 분석할 것이다.

## II. 이론적 검토

집합적 단위들의 상호관계에서 이미지가 어떤 의미를 갖는가는 다양한 논자들이 여러 이론적 시각을 갖고 접근한 주제다. 이미지라는 개념을 공유하지 않는 사람들도 의식, 태도, 문화, 가치, 정체성, 감정, 정서 등의 개념을 통해 유사한 문제의식을 탐구하고 있다. 이론적으로도 문화적 변수들을 강조하는 문화연구자들, 정체성의 구성을 중시하는 구성주의자들, 역사적 요소를 중시하는 역사주의자들 등 다양하다. 학문의 영역에서도 사회학, 심리학, 정치학, 국제정치학, 심지어 경제학 등에서 이런 주관적 의식이나 이미지 변수를 어떻게 다룰 것인가에 대하여 여러 가지 논의들이 진행되고 있다.

아래에서는 남북관계와 관련하여 우리의 연구에 도움이 될 수준에서 기존의 연구경향을 개략적으로 정리해 보고자 한다. 해외에서의 연구와 국내에서의 연구를 포괄하면서 다음 몇 가지로 살펴보겠다.

### 1. 정체성 이론과 구성주의

사회학자 미드(G.H. Mead)와 쿨리(C.H. Cooley)는 자아와 타자 개념이 쌍생아라는 점을 강조하고 정체성의 사회적 구성에 주목한 사람들이다. 쿨리는 자아의 개념 자체가 이미지 효과와 밀접하게 연관되어 있음을 이론적으로 개념화했다. 그의 '영상자아(looking-glass self)' 개념은 개인의 주체성 자체가 본질적으로 친밀한 일차집단 내지 준거집단으로부터 주어지는 이미지에 기반하는 것임을 보여준다. 미드는 쿨리의 논지를 더욱 발전시켜 '주요한 타자(significant others)'와 '일반화된 타자(generalized others)' 개념을 구분하였고 그러한 타자개념의 발전이 사회를 가능케 하

고 자아와 사회의 상호작용을 가능케 한다는 점을 이론화했다. 미드의 논지는 타자에 대한 이미지가 단순히 특정 주체에게 주어지거나 만들어지는 것이 아니라, 타자 이미지의 형성은 자아 이미지의 형성과 뗄 수 없이 연결되어 있음을 보여준 것이다. 버거(P. Berger)와 루크먼(T. Lukmann)은 사람들의 삶에 필수적인 현상학적 지식체계가 사회적으로 구성되는 것임을 밝힘으로서 이후 실재의 사회적 구성(social construction of reality)을 이론화하고 구성주의적 관점을 확산시키는데 크게 기여했다.

사회학자들의 이런 이론적 작업은 정치적 정체성 형성과정에 대한 연구에 적지 않은 영향을 미쳤다. 정치적 주체로서의 자의식은 늘 정치적 관계에 개입하는 주요한 타자에 대한 인식과 동시에 발전하게 된다. 국민국가 형성과정에서 중시되던 민족정체성이 언제나 외부와의 전쟁경험을 중시하고 적의 위협을 강조하는 형태로 만들어지는 경향이 있음은 이런 측면을 잘 드러낸다. 또한 상징적인 이미지나 문화적 재구성을 통해 이러한 정체성을 유지, 강화시키려는 노력에 대한 연구들이 확대되었다. 물론 이렇게 형성된 정체성은 결코 고정적이거나 불변하는 것이 아니어서 새로운 정보, 변화하는 조건, 상황에 대한 재정의 등을 통해 얼마든지 변화할 수 있다. 정체성의 형성과 변화, 재구성과 갈등 등을 통해 주체의 성격은 물론이고 여러 주체들 간의 상호작용과 그들에 의해 형성되는 구조적 틀 자체도 변화할 수 있다는 점을 강조한다. 역사연구에서 사실 그 자체만이 아니라, 사실에 대한 해석과 상징화가 연구의 대상으로 중시되는 변화도 이와 무관치 않다.

국제정치에서는 이런 정체성의 중요성이 구성주의로 적극 수용되었다. 블룸(Bloom 1990)은 정체성에 대한 사회학 이론을 국제정치이론에 접맥시킬 필요성을 강조하면서 정체성 이론의 유용한 자원으로 미드, 프로이드(Freud), 에릭슨(Erickson), 파슨즈(Parsons), 하버마스(Habermas) 등을 꼽았다. 이들 사회학자 및 심리학자들은 정체성이 독특한 경험과 정

서, 내면적 동기구조와 연관되어 형성되며 그것은 공리주의적인 합리성 모델로는 설명되기 어려운 요소임을 강조했다. 블룸에 따르면 대중의 행위이론과 사회심리학적 분석수준을 중시하는 정체성 이론은 다음 세 가지 질문에 대해 새로운 관점을 제공함으로써 국제정치이론의 대립적 경향들을 뛰어넘을 수 있으리라는 기대를 피력하였다. 그 질문이란 첫째, 인간은 사회체계 분석의 주체인가 객체인가, 둘째, 인간은 근본적으로 야만적인가 아니면 협조적인가, 그리고 셋째 인간사회의 구조는 기본적으로 사회경제적으로 제도화되는가 아니면 훨씬 더 복잡적이고 다양한가이다. 블룸은 정체성 이론을 통해 기존의 지적 대립구도, 다시 말해 역사주의자와 행태이론가, 현실주의자와 이상주의자, 그리고 국가중심적 분석과 구조주의적 분석의 대립을 넘어서는 이론적 돌파가 가능할 수 있다는 기대를 피력하였다. 홀(Hall 1999) 역시 구성주의적 시각을 통해 민족정체성의 형성을 설명하고 이것이 국제정치질서에 어떤 영향을 미치는지를 밝히고자 했다. 그는 근대적 국민국가질서 자체가 독특한 정체성, 다시 말해 민족정체성이라는 집합적 이미지의 형성과 동전의 양면처럼 연결되어 있다는 점을 강조하였다. 자기집단에 대한 집합적 정체성은 곧 국제질서를 구성하는 다른 주체들에 대한 이미지를 형성하는데 영향을 미치고 이런 인지구조가 근대적 국제질서의 틀을 구성하는 힘을 갖게 되었다는 것이다.

## 2. 국제정치에서의 이미지 연구

볼딩은 국제정치 영역에 이미지 변수를 적극 도입하고자 했다. 그는 한 주체의 행위는 사물에 대한 객관적이고 절대적인 지식에 의존하는 것이 아니라, 주관적인 지식(subjective knowledge), 즉 특정 사물에 대한 이미지에 의존한다고 본다(Boulding 1956, 5~6쪽). 이 주관적인 지식으로서

의 이미지는 과거 경험의 결과로 형성되고 구성되지만, 결코 고정적이거나 항구불변하는 것은 아니다. 볼딩은 오히려 이미지와 사회가 끊임없이 상호작용하며 서로에게 영향을 주는 것으로 보았다. 즉, “이미지가 사회를 만들뿐만 아니라, 사회도 계속 이미지를 재생산한다(Boulding 1956, 64쪽).” 사회는 이미지를 형성하고 그것을 전달함으로써 스스로를 유지시킨다. 의례나 각종 기구를 통해 제도화한 이미지는 상당한 안정성과 함께 복잡한 사회구조나 현상들을 단순하게 이해하고 개념화하는데 큰 영향을 미친다.

볼딩은 특히 국가 이미지가 국제정치에서 매우 중요한 변수가 된다는 점을 강조했다. 국가 이미지는 한 나라가 다른 국가를 바라보는 이미지의 총체를 의미한다. 이것은 물론 다양한 과거의 경험과 복잡한 관련성들의 누적적 결과이고 또한 사회 내부에서도 지배층과 일반인 사이에서 동일할 수 없는 것이지만 그럼에도 불구하고 특정 국가에 대한 집합적 이미지는 실재하는 것으로 간주될 수 있다. 이 국가 이미지는 주관적이고 심리적인 측면을 많이 내포하고 극단적인 경우 매우 병리적이고 위험할 수 있지만 특정 국가와의 관계에서 위험과 안전을 판단하고 그에 따른 행동을 선택하는데 그 국가 이미지가 중요하게 작용한다. 각 국가는 고유의 이미지를 갖고 있는데, 잘 알려진 예로는 “언클 샘”의 이미지로 대표되는 미국, “존 불”과 영국, 그리고 흔히 춤추는 곰으로 빗대지곤 하는 러시아의 이미지 등이 있다. 볼딩은 이 각국을 대표하는 상징적 이미지가 국제적 분쟁의 중요한 원인이 되어 왔음을 지적한다(1956, 109~111쪽). 외교 정책은 상대방 국가에 대한 이미지에 기초하여 세워지는데, 상대방이 신뢰할 수 없으며 호전적이고 공격의사를 갖고 있는 적국의 이미지를 가지고 있을 경우 쉽게 군비 경쟁이나 안보 딜레마에 빠질 가능성이 있다.

허먼은 볼딩의 이미지 이론을 인지심리학 개념인 스키마(schema)와

접목시켜 국제정치학 이론으로 발전시켰다(Herrmann 1985 ; 1986). 허먼에 의해 재정의된 국가 이미지는 특정 국가에 대해 구조화된 인지의 모음이다(Herrmann and FischerKeller 1995). 허먼(1985)은 또한 국제관계에서의 “이미지(image)”는 자신이 속한 국가의 긍정적인 이미지와 외교 정책에 대한 평가의 균형을 유지시켜주는 역할을 한다고 주장했다. 즉, 이미지를 갖는 이유는 타국에 대한 자국의 정책을 이미지를 통해 정당화시킴으로써 자국에 대한 긍정적인 평가를 유지시키기 위함이다. 허먼은 타국에 대한 이미지는 양국의 관계에 대한 구조적 인식에 의해 결정된다고 주장한다. 이 구조적 관계인식에는 세 가지 차원이 있는데, 허먼에 따르면 그 세 가지 차원은 (1) 양립가능성(goal compatibility), (2) 상대적 국력(relative power), 그리고 (3) 문화적 지위이다(Herrmann and FischerKeller 1995, 425~427쪽). 예를 들어, 자국과 군사력이나 문화적 지위 면에서 비슷하지만 양립 불가능한 국가적 목표를 가지고 있는 타국은 위협감을 느끼게 하는 존재이고, 군사적 공격 혹은 봉쇄를 통해 이 위협을 제거하려는 충동을 가져온다. 그러나 상대방에 대한 공격은 자국의 윤리적 이미지 유지에 긴장을 가져올 수 있으며, 이 긴장을 해소하기 위해 개인들은 “적국” 이미지를 채용하게 된다. 이 적국 이미지는 상대방을 포괄하고 적대적인 동기를 가진 존재로 묘사하며, 따라서 폭력을 동원해서 이 사악한 국가를 제거하는 것이 정당화된다. 적국 이미지를 가진 외집단에 대해서는 일반적으로 그 구성원들이 동기 및 행태 측면에서 동일하다는 인지적 편향과 결부되는 경향이 있어서, 이것을 통해 상대방 국가의 죄 없는 국민들에 대한 폭력 행사라는 윤리적 긴장 또한 해결될 수 있다.

〈표 1〉 국가 이미지와 이미지 결정요인

양립가능성	타국의 상대적 국력	타국의 문화적 지위	이미지	타국에 대한 외교정책
양립 가능	같음	같음	동맹국	제도적 협력
양립 불가	같음	같음	적국	봉쇄, 공격
양립 불가	약함	낮음	종속국	개입, 간섭
양립 불가	강함	낮음	야만국	유화, 양보
양립 불가	강함	높음	제국	독립
양립 불가	같음	쇠퇴함	쇠퇴국	관계수정

허먼의 이미지 이론을 도식화하면 위의 표와 같은데 그의 연구는 국제 정치에서 국가 이미지 변수의 중요성을 보여주는데 큰 도움이 되었다. 하지만 이 연구는 기본적으로 강대국 간의 대외전략, 다시 말해 국제정치에 상당한 영향력을 행사하는 국가 중심의 접근이라는 비판을 받기도 한다. 또 이미지를 ‘국가’ 단위로 설정함으로써 한 사회 내부에 존재할 수 있는 다양한 이미지, 복수 이미지를 설명하기 어렵다는 한계도 지닌다.

### 3. 북한연구와 이미지

북한연구 및 남북관계론에서 이미지 변수는 실제로 큰 영향을 미치면서도 분석적 연구 차원에서 잘 활용되지는 않았다. 아마도 이데올로기적 규정이 매우 강한 상황과 전쟁 이후의 적대적 대립, 너무 총체적이고 공고한 체제대립적 구조로 인해 이미지의 독자적 규정력을 주목할 필요성이 크지 않았던 탓일지 모른다. 하지만 1990년대 이후 탈냉전과 다양화의 맥락 속에서 이미지 변수가 작용하는 부분에 대한 관심들이 조금씩 나타나고 있다.

가장 먼저 이런 점을 강조한 연구들은 1980년대 이래 북한바로알기 내

지 탈이데올로기적 북한연구를 표방한 연구자들에게서 나오기 시작했다. 북한에 대해 가지고 있는 우리 사회의 인식과 평가, 정책적 전제들이 과연 ‘실체’를 그대로 반영하는 것인지 아니면 역사적으로 왜곡된 어떤 이미지의 결과인지에 대한 성찰적 분위기가 생겨났다. 냉전적인 역사인식, 사회인식, 문화인식 전반에 대한 대대적인 비판과 자성, 대안모색의 흐름들이 분출했던 1980년대 후반에서 1990년대 전반의 시기에 이루어진 비판적 연구들은 대체로 북한에 대한 시각과 평가가 ‘실체’와 동떨어진 것으로 이념적 또는 정치적 프리즘으로 왜곡된 이미지의 소산임을 강조하였다.

이런 관점에서 한국인의 북한인식이 고정관념에 의해 좌우되고 있음을 지적한 연구들이 일부 나타나기 시작했다. 흔히 지적되듯 공산당은 머리에 뿔이 난 존재처럼 여겨졌던 비현실적 이미지들이 1990년대 이후 깨어지면서 고정관념의 허약함과 문제점을 지적하는 연구들이 등장했던 것이다. 이종석은 남북관계를 적대적 의존관계와 ‘거울영상효과’(mirror image effect)라는 두 개념으로 설명하고자 했는데 거울영상효과는 “적대적인 일방의 행위가 상대방에게 대칭적인 반작용을 일으키고 또 그것이 상호 상승작용을 일으키는 효과”로 정의된다. 그는 냉전시대 미국과 소련 사이에서 활용된 개념을 적극 수용하여 “두 당사자가 서로를 적이라고 인식하기 때문에 서로에 대한 이미지나 스스로에 대한 이미지가 거울에 비친 모습과 실제 모습의 관계처럼 위치만 정반대될 뿐 생긴 것은 똑같은 상태”가 되는 상황이 남북간에도 나타나고 있다고 했다. 다시 말하면 북한에 대한 한국사회의 인식과 태도는 구체적인 사실이나 객관적 현상보다도 상대방에 대한 불신과 증오 같은 정서를 동반하고 있는 부정적 이미지의 반사로 설명될 수 있다는 것이다.

이와 연결되는 또 다른 연구로 남북한의 정체성 형성에 관한 연구도 기본적으로는 양자의 밀접한 연관성을 강조함으로써 이미지 효과를 뒷

받침하였다. 박명림은 ‘대상관계동학’이라는 개념을 활용하여 남북간에 상호작용하는 동적 관계를 설명하고자 했는데 남북한이 상대방을 통해 자신을 보게 됨으로써 양자의 밀접한 내적 동학이 작동했다고 보았다. 김동춘은 한국전쟁 전후의 정치적 혼란과 억압이 대한민국의 국가정체성 형성과정으로 이해될 수 있음을 지적하면서 동시에 이 과정이 북한에 대한 부정적 이미지 창출과 동전의 양면처럼 연결되어 있다고 보았다. 김성보의 역사학 연구에서도 남북한이 각기 독자적인 정체성을 확립해가는 과정이 상대방에 대한 부정과 밀접하게 관련되어 있음을 확인하고 있다.

이 시기의 연구들은 기본적으로 이미지를 이데올로기 효과와 일치시키는 경향이 있었고 또 남북한을 각각 하나의 동일체로 간주하여 일대일 체제대립의 차원에서 설명하려는 모습을 보였다. 북한과 남한이 각기 상이한 이미지의 주체로 설정됨과 동시에 그 이미지가 정치적, 이데올로기적으로 구성된 점에 주목한 나머지 이미지 자체에 대한 관심보다 그 배후에 있는 국가권력에 대한 비판으로 경도된 특징도 보인다. 뿐만 아니라 북한 체제에 대한 비판적 시각보다는 한국사회에 대한 엄정한 비판이 더 강조되는 편향을 드러냄으로써 한국 사회내부의 여러 이미지들을 분석적으로 다루기보다 평가적인 태도를 보이는 경향도 없지 않았다. 오랜 냉전적 사고로부터 벗어나는 초기 상황에서 나타나는 현상일 수 있지만 학문적으로 이미지를 엄밀하게 규정하고 분석하는 노력이 크지 못한 한 요인이 되었다.

1990년대 이후 문화연구나 담론연구가 부각되면서 이미지나 상징의 사회적 효과에 대한 관심이 커지게 되었는데 남북관계의 실상이 미디어나 정보, 교육과 각종 상징화를 통해 어떻게 달라지고 재구성되며 심지어 왜곡되는지에 대한 관심들이 확대되었다. 상징, 매체, 역사해석, 이미지 등에 대한 관심이 커졌고 남북한 체제 형성과정에서 이미지와 상징이 어떻게 활용되는지가 분석의 대상이 되었다. 각종 정치담론과 이벤트,

상징물과 영화, 문학적 형상화, 표어 등이 모두 분석의 대상이 되고 논리적인 신념체계보다 집단적인 소속감과 자긍심의 구성에 더 많은 관심이 부여되었다. 한국의 근현대사 연구에서 민족적 상징화를 위해 어떤 요소들이 활용되고 문화적으로 재구성되는지에 대한 관심들도 높아졌지만 이런 연구경향도 체제와 이미지를 너무 강하게 연계시킴으로써 이미지가 한국사회 내부의 주요한 변수로 설정되는데 큰 도움이 되었다고 보기는 어렵다.

인류학자 그린커(Grinker 1998)는 남북관계에 이미지가 어떤 영향을 미치는지를 통일과 관련한 담론의 구조를 분석함으로써 드러내고자 했다. 그는 자신의 관점을 구조주의적이면서 심리적인 분석이라고 간주하는데 남북관계가 독특한 ‘자아/타자’의 정체성과 연관되어 있다고 보기 때문이다. 그는 한국인의 통일담론이 이성적인 논리라기보다 상상과 이상, 환상이 뒤섞여있는 유토피아이면서 동시에 집단적 상실감에 대한 충분한 애도가 불가능한 상태를 봉쇄하는 속성을 갖는다고 보았다. 따라서 그 담론 속에 사실은 매우 모순적이고 양가적인 정체성이 존재하고 있음을 주목하였는데 따라서 한국인들이 ‘민족’이나 ‘통일’을 이야기하는 정서적 바탕에는 논리적으로 설명하기 어려운 복합적인 요소들, 상실감이나 애도, 증오, 또는 불쾌감이나 두려움 같은 정서가 자리 잡고 있다고 본다. 그는 이런 요소들의 복합체로서의 ‘한’이 한국인의 통일담론 속에 깊숙이 자리 잡고 있다고 보면서 이런 내면적인 정서가 상징적인 형태도 재현되는 과정에서 북한이라는 ‘타자’ 이미지가 형성된다고 주장한다. 그린커의 분석은 직접적으로 이미지를 분석한 것은 아니지만 집단심리의 차원에서 북한에 대한 타자화 과정이 어떤 ‘재현’과정을 거쳐 이루어지는지, 그것이 어떻게 한국인의 자기정체성과 결부되는지, 또 통일담론의 양가적 성격을 어떻게 구성하는지를 보여줌으로써 이미지와 정체성의 상호성을 잘 부각시켰다고 보여진다.

### Ⅲ. “북한 이미지”의 개념과 유형

남북관계에서의 북한 이미지는 남북관계의 특수한 현실이 반영된 결과이다. 무엇보다도 북한 이미지는 일반적으로 말하는 ‘국가 이미지’의 일종이면서도 그렇게 규정하기에 근본적 어려움이 있는 특수한 이미지이다. 국제정치에서의 ‘국가 이미지(national image)’는 독립된 국가들을 대상으로 하는 것이고 세계의 모든 나라들이 북한에 대해서 갖고 있는 이미지는 분명히 ‘국가 이미지’로 개념화할 수 있다. 하지만 남북관계에서, 다시 말해 대한민국의 입장에서 북한은 결코 일반적인 ‘국가 이미지’의 일종으로 간주될 수 없다. 북한은 어느 국가와 마찬가지로의 대상이 아닐 뿐더러 남한과 복잡한 역사적·문화적·정치적·심리적 연관을 갖고 있는 대상이어서 일반적인 ‘국가 이미지’로 간주하기 어려운 부분이 크다. 동시에 반세기 이상 별개의 정치체로 존속해온 북한이 특수한 ‘국가 이미지’로 받아들여지는 부분이 있다는 점도 분명한 사실이다.

현재 남북관계는 세 가지 모순적인 속성을 함께 지닌 독특한 관계로 북한은 서로 다른 세 가지 속성을 지닌 대상으로 간주된다. 가장 먼저 북한은 정치군사적 의미에서 적대적 존재다. 북한은 이념적으로 대한민국과 공존할 수 없는 체제임과 동시에 한국전쟁을 통해 대한민국의 멸절을 기도했던 실질적인 적대세력이다. 비무장지대의 냉엄한 현실, 대한민국 국군의 일차적 안보관심은 모두 북한의 적대성을 핵심 내용으로 한다. 하지만 이와 동시에 북한은 한국에게 통일되어야 할 형제공동체이기도 하다. 민족의 관점에서 보면 북한도 남한과 꼭 같이 오랜 단일민족의 일부이며, 외세에 의해 나누어졌을 뿐 하나 되려는 통일의지는 전혀 다를 바 없는 동족집단이다. 이런 맥락에서 보면 북한은 적대적 이미지보다 동포로서의 민족적 동질성 이미지가 강하게 부각된다. 한편 유엔에의

동시가입 이후 북한은 국제사회에 독자적 정치체로서의 국가성·독자성을 매우 강화시켜온 셈이어서 일종의 ‘유사 국가’적 성격을 지닌다. 한마디로 북한과 관련한 서로 다른 이미지가 상이한 방식으로 구성, 공존하고 있는 것이 현실이다. 이런 복잡성은 분단 이래 남북관계가 구성된 제도적 맥락을 이해할 때만 제대로 이해될 수 있다.

이런 모순적 이미지의 공존을 어떻게 분석적으로 이해할 수 있을까? 한 주체에게 상이한 이미지가 함께 존재하는 경우도 있을 수 있고 한 사회 내에 상이한 이미지를 고수하는 복수의 하위주체들이 공존하는 경우도 있을 수 있다. 전자가 특정 주체 내부의 인지부조화나 분열증적 사고, 또는 다중정체성 등으로 이해될 수 있다면 후자는 전체 사회 내부에 상이한 이미지를 고수하는 하위주체들의 대립적 공존을 의미한다고 하겠다. 현실적으로는 양면이 다 있을 수 있다고 보는데, 일단 이념형적으로 존재 가능한 이미지의 유형들을 구성하는 것이 필요하다. 기존 연구에서 활용된 국가 이미지(national image) 개념을 원용하여 북한에 대한 이미지를 일단 ‘북한 이미지’(North Korea Image)로 개념화하고 그 유형을 다음과 같이 이념형적으로 구성하는 것이 가능하다고 본다.

앞서 <표 1>에서 허먼의 세 가지 구조적 관계인식의 차원이 어떻게 조합되는가에 국가 이미지가 다르게 형성되는 것을 보여준 바 있다. 이 허먼의 틀은 북한에 대한 이미지를 분석하는데 유용하게 활용될 수 있다. 하지만 이것을 그대로 적용하기는 곤란한데 허먼 이미지 이론은 강대국을 중심으로 한 국제관계를 설명하는 논리에 적합할 뿐 아니라 기본적으로 국가간 관계를 대상으로 하는 것이어서 남북관계에 적용시키기에는 적절치 못한 부분들이 있기 때문이다. 일단 허먼이 말한 세 가지 차원에서 구조적 관계인식—양립가능성, 상대적 국력, 문화적 지위—의 아이디어를 활용하되 남북관계의 특수성을 반영하는 차원을 보완하는 것이 필요하다. 보완이 필요한 요소로는 남북한이 통일을 지향하고 있으면서

서로를 별도의 국가로 인정하지 않는다는 점인데 이런 속성은 일반적인 국가관계에는 존재하지 않는 특수조건이다. 남북한이 각기 헌법에서 표방하고 있는 최고목표도 통일이지만 실제 주민들의 의식 속에도 통일은 여전히 강력한 힘을 행사하는 요소다.<sup>1)</sup> 기존의 이미지 이론에서 상정하고 있는 국가간 관계의 구조에는 이러한 특수성이 반영될 여지가 없다.

또한 허먼의 틀에 있는 제국 이미지는 남북관계에 적용될 수 없다. 남북의 어느 쪽도 절대적인 헤게모니를 상대방에 대해 갖고 있는 형태가 아니기 때문이다. 또한 종속국이나 쇠퇴국의 개념도 엄밀하게 구분하기에는 적합하지 않다. 따라서 이 연구에서는 종속국과 쇠퇴국의 항을 하나로 묶고 허먼의 구조적 관계인식의 차원에 ‘민족동질감’이라는 새로운 차원을 추가하여 유의미하다고 간주되는 여섯 이미지 유형을 구성하였다. 이 유형을 도식화하여 이미지 유형과 그에 부수되는 전형적 감정, 그리고 예상되는 정책선호의 형태를 도식화한 것이 <표 2>에 정리되어 있다.

<표 2> 구조적 관계인식과 북한 이미지

구조적 관계인식				이미지
양립가능성	상대적 국력	문화적 지위	민족동질감	
갈등	북=남	북=남	no	적대국
갈등적 협력	북<남	북<남	no	종속국
갈등	북>남	북<남	no	야만국
협력	북=남	북=남	yes	동반국
협력적 갈등	북<남	북<남	yes	독재국
협력	북<남	북=남	yes	동포

1) 서울대학교 통일평화연구소가 2010년에 실시한 통일의식조사에 따르면, 1,200명의 응답자 중 남북통일이 매우, 혹은 약간 필요하다고 대답한 비율은 59%였다. 비록 통일이 필요하다는 응답자의 비율은 2000년 이후 계속 조금씩 줄어들고 있는 추세지만, 아직도 과반수 이상의 한국인들은 남한과 북한이 궁극적으로 통일되어야 한다고 믿고 있다.

이상의 이미지 유형은 무엇보다도 이념형적 구성이기 때문에 현실을 그대로 반영하는 것은 아니다. 논리적으로 가능한 이미지의 유형으로 남북관계를 적절하게 설명할 수 있는 개념적 척도로서 사용가능할 것으로 생각한다. 또한 이들 유형은 서로 간에 반드시 배타적인 것은 아니다. 어떤 유형들은 중첩이 불가능하지만, 어떤 이미지는 서로 일정한 부분 겹칠 수 있다. 실제의 북한 이미지는 아마도 이들 여섯 이미지를 기본으로 하되 조금씩 혼합되는 형태들로 구성되어 있을 수 있다. 이상에서 언급된 여섯 유형을 다시 좀 더 자세히 설명하면 다음과 같다.

## 1. 적국 이미지

적국 이미지를 지닌 대상은 매우 강력한 위협의 감정을 불러일으킨다. 국력과 문화에서 자국과 동등하다고 평가되면서 동시에 자국에게 매우 적대적인 의도를 갖고 있다고 믿어지기 때문이다. 적국은 결코 후진적이거나 비효율적이지 않으며, 오히려 합리적인 의사결정 구조를 갖고 있다고 평가된다. 적국 이미지는 매우 강력한 감정 상태를 불러일으키기 때문에, 적국 이미지를 공유하지 않는 자국의 시민들은 종종 적국에 대한 옹호자 혹은 심지어 반역자로 몰리는 경우가 있다.

적국 이미지는 위협감뿐만 아니라 분노, 좌절, 부러움, 공포, 불신 등의 감정을 불러일으키며, 종종 효율적이고 능력 있는 적국은 존경의 대상이 되기도 한다. 적국의 성공이나 승리는 불공평한 것으로 받아들여지는 경향이 있다. 반면 자국에 좋지 않은 일이 발생했을 경우 적국은 그 불행의 원인으로 가장 먼저 지목되는 경우가 흔하다. 적국은 경쟁의 대상이며, 적국과의 경쟁에서 이기는 것 자체가 그 경쟁을 통해 얻는 이익보다 더 중요하게 여겨진다.

적국은 자국과 비교하여 국력이나 문화적으로 손색없는 상대이기 때

문에, 적국과의 경쟁 혹은 갈등에서 자국이 반드시 이긴다는 보장은 없다. 따라서 적국과의 갈등이 불가피할 경우에는 적극적인 공세정책보다도 강고한 수세정책이 더욱 합리적인 것으로 여겨질 수 있다. 적과의 전면적인 전쟁에서 이길 확률은 기껏해야 절반 정도라고 판단될 때, 가장 합리적인 전략은 적국이 더욱 강성해지는 것을 방지하기 위한 봉쇄정책일 것이다.

적국의 지도자와 국민들은 우리를 공격하기 위해 항상 준비하고 있다고 믿어지며, 그들 또한 우리를 적으로 인지하고 있다는 고정관념(stereotype)이 적국에게 덧씌워진다. 이런 고정관념은 종종 안보 딜레마를 불러일으키며, 치열한 군비경쟁 결과 양국 간에 피할 수 없게 할 가능성이 높다.

## 2. 야만국 이미지

야만국 이미지를 가진 상대국은 적국과 마찬가지로 항상 자국에게 호전적이고 적대적인 태도를 가지고 있는 것으로 받아들여진다. 그러나 야만국은 국력은 우월하나 문화적으로는 뒤떨어진 상대로 인지되기 때문에 적국에 비해 훨씬 부정적인 이미지가 형성된다. 적국이 그 효율성과 경쟁력 때문에 경계의 대상이면서도 때로 부러움의 대상이 되기도 하는데 비해 야만국은 부정적인 시선과 멸시의 감정과 더 친화력이 높다. 야만국은 멸시나 경멸의 이미지를 동반하지만 힘이 강하다는 점 때문에 분노 및 공포의 대상이 되기도 한다. 야만국은 그 목적 달성을 위해서는 수단과 방법을 가리지 않으며, 자신의 우월한 국력을 한껏 이용하여 자국을 유린하는 것도 서슴지 않을 대상으로 간주되기 때문이다. 적국의 경우와 마찬가지로 야만국에 대한 감정이나 이미지를 공유하지 않는 자국민들은 겁쟁이 혹은 반역자 취급을 받는 경우가 있다.

야만국은 명백하게 국력 혹은 군사력에서 우월하기 때문에, 공격이나

봉쇄는 야만국을 상대하는 데 적절한 전략이 아니다. 정면으로 맞붙는다면 패할 것이 분명한 상대에 대해서 가장 적절한 전략은 직접적 갈등을 최대한 삼가는 것이다. 혹은 야만국과의 갈등이 불가피할 경우에는 동맹국을 찾아 공동 전선을 형성하는 것이 최선의 대책일 수 있다.

### 3. 종속국 이미지

종속국은 국력과 문화적 지위가 모두 자국보다 열등한 국가에 대해 형성되는 이미지이다. 이 이미지는 원천적으로 무력하거나 무능한 대상, 또는 최근에 그 힘이 약화되고 있는 대상에 부여되는 것으로 독자적인 생존이나 발전이 불가능하기 때문에 외부의 도움이 절실히 필요한 대상으로 인식된다. 종속국은 그다지 긍정적 이미지는 아니지만 그렇다고 적국이나 야만국과 같은 강한 부정적 이미지를 동반하지는 않는다. 오히려 약간의 멸시와 동정, 시혜의 느낌을 공유하는 특징이 있고 종속국의 정치체제도 다소의 유연함이 있다고 보는 경향이 있다. 즉 종속국의 의사결정과정에는 강경파와 온건파의 대립이 있는 것으로 믿어지며, 외국과의 협력을 반대하는 강경파와 달리 온건하고 책임감 있는 엘리트들은 자국과 협력을 간절히 원하고 있는 것으로 사람들은 믿는다. 종속국은 그들보다 우월한 우리나라를 부러워하고 있으며, 진심으로 나라의 장래를 걱정하는 종속국의 엘리트와 국민들은 우리와의 협력을 증진시키는 것을 간절히 원하고 있다. 따라서 종속국의 정치에 개입하는 것은 자신의 이익을 위해 고립책을 고집하는 강경파로부터 온건파와 종속국의 국민들을 구하는 일이기도 하다. 종속국을 대하는 태도에는 멸시와 동정의 감정이 대표적으로 작동한다. 이 멸시의 감정은 종종 종속국과의 접촉 자체를 꺼리게 만들 수도 있지만 동정의 정서로 인해 다양한 지원과 협력을 선택할 수도 있다.

#### 4. 동반국 이미지

동반국 이미지는 북한을 동등하면서도 친근하며 모든 점에서 협력과 동조가 가능한 대상으로 간주하는 이미지로서 허먼이 말한 동맹국 이미지와 매우 유사하다. 허먼의 동맹국은 자국과 이해관계가 양립가능할 뿐 아니라 국력이나 문화적 수준도 대등한 국가로서 서로 간에 협력과 도움이 가능하고 또 유익하다고 믿어지는 대상이다. 동반국의 지도층은 합리적이고 온건하며, 기본적으로 우리나라에 대해 좋은 의도를 가지고 있는 것으로 여겨진다. 동반국은 자국을 배신하지 않을 것으로 신뢰되며, 갈등보다는 협력이 동반국에게도 더 이익이 될 것이라고 간주되고 동반국의 지도층과 국민 모두가 평화로운 양국관계를 원하고 있다고 인식되는 경향이 강하다. 동반국은 강압적 무력행사보다는 합리적인 대화를 앞세우기를 좋아하며, 조건이 맞는 상대라면 얼마든지 타협할 준비가 되어 있다. 이 동반국 이미지와 결부되는 감정은 신뢰, 애정, 존경, 우호감 등이다.

동반국이라는 이미지는 같은 민족이면서 형제와 같은 또 다른 정치체제를 구성한 북한이 국력이나 문화적 지위에서 큰 차이가 없이 남한과 협력적 관계를 유지할 수 있으리라는 기대를 갖게 한다. 현재의 국면에서 볼 때 이런 동반국 이미지는 다소 적합성이 낮아 보이지만, 북한이 아닌 주변국가, 예를 들어 미국이나 일본, 중국 등에 대한 민족주의적 경계감에서 북한을 판단한다면 충분히 가능할 수도 있는 시각이다. 예를 들어 일본과의 독도 분쟁에서 남북한이 공동보조를 맞춰야 한다고 생각하는 사람이라면 충분히 북한을 동맹국과 유사한 동반국의 일원으로 인식할 수 있을 것이다.

## 5. 독재국 이미지

북한을 한반도 북부를 불법적으로 점유하는 일인 독재체제하에 고통 받고 있는 동포집단으로 파악하는 이미지를 말한다. 북한이 주체사상에 의해 전체주의적으로 지배되며 공산당 일당독재와 김일성 개인숭배로 특징지어지는 억압적인 체제로 이해되는 것이다. 전근대적 왕조, 폭정, 사회주의 왕조 등의 말에 동반되는 비민주성, 인권억압, 전체주의적 성격 등이 특징을 이룬다. 동시에 북한주민에 대한 동포로서의 감정이 존재하기 때문에 근본적으로 이중적인 시선을 갖게 된다. 즉 지배층은 근본적으로 적화야욕을 갖고 있는 적대세력이자 북한 인민을 억압하는 독재정권으로서 용납하기 어려운 대상이라고 보지만 북한의 일반적 주민은 비교적 적대적 대상으로 보지 않는 태도를 보인다. 따라서 체제의 차원에서 북한과의 갈등은 불가피하다고 보지만 북한의 일반 인민에 대해서는 동일한 정체성을 가진 동포로서 통일의 미래를 이어가야할 대상으로 파악하는 이중적 태도가 나타난다. 정권에 대해 비판적이면서 주민에 대해서는 동포로서의 연민과 공감을 갖고 있는 이 이미지는 궁극적으로 북한의 체제변화에 대해 긍정적인 평가를 하며 장차 자유민주주의나 자본주의적 가치를 포용하는 통일이 불가피하다는 생각을 갖는데 기여한다. 이런 독재이미지를 가진 사람들은 김정일을 비롯한 소수의 북한 엘리트들은 대단히 억압적으로 북한 주민들을 통치하고 있다는 점을 강조하면서 동시에 북한 동포의 고통과 어려움에 대한 애정과 민주화의 필요성을 중시한다.

## 6. 동포 이미지

동포 이미지는 기본적으로 북한을 같은 동족, 단일민족의 일부분으로

느끼는 것이다. 남북은 현재 일시적으로 갈등을 겪고 있지만 근본적으로 한 민족이며 같은 문화적 정체성을 지닌 동족공동체로서 궁극적으로는 평화롭게 통일이 되어야하는 대상이라는 믿음에 기초하고 있다. 이 이미지를 갖고 있는 사람들은 북한이 현재 국력과 문화 양 방면에서 모두 남한에 훨씬 뒤떨어져 있다고 본다는 점에서 앞서본 동반국 이미지와는 구별된다. 하지만 동포 이미지는 북한 정부의 허약함과 문화적 낙후성을 인정하면서도 충분히 남한 및 서방세계와 대화할 의지를 가진 합리적 협상 파트너로 간주한다는 점에서 야만국이나 쇠퇴국의 이미지와는 근본적으로 다르다. 동족공동체인 만큼 북한 지도부는 결코 어리석거나 비이성적이지 않으며, 지금은 경제적으로 곤란을 겪고 있는 것은 사실이지만, 그래도 북한의 시스템은 상당히 안정되어 있으며 쉽게 북한이 붕괴하지는 않을 것이다. 김정일 정권은 북한 주민들로부터 지지를 받고 있고, 설사 김정일이 사망한다고 해도 북한 체제는 큰 타격을 입지 않을 것이다. 따라서 동포 이미지와 논리적으로 친화력을 갖는 대북정책은 북한과의 정치적·경제적·사회문화적 협력을 강화하고 점진적으로 북한을 개방으로 이끌어내려는 시도일 가능성이 높다.

이상에서 검토한 각각의 이미지 유형은 매일 매일의 정보나 상황변동에 의해 쉽게 바뀌지 않는 상대적 고정성을 갖는다. 그것이 이미지인 까닭에 객관적 사실이나 합리적인 계산과는 다른 차원에서 작동할 수도 있고 개인적 차원에서는 인지부조화를 회피하는 메커니즘이 되기도 하고 집단적 차원에서는 정치적 동원논리가 될 수도 있기 때문에 매우 강한 독립변수적 영향력을 행사할 수 있다. 따라서 이런 이미지 유형과 북한에 대한 정서적 태도 및 평가, 그리고 특정한 정책에 대한 선호 간에는 높은 친화력이 예상된다. 어떤 이미지를 갖고 있는가에 따라 주어지는 정보나 사실에 대한 판단이 달라질 수 있고 그에 따라 상황정의(definition

of situation)가 달라지며 이는 정책적 선호나 정치적 지지에도 큰 영향을 미치게 된다. 다음 표는 이념형적으로 구성된 북한 이미지 유형과 특정한 감정적 태도, 그리고 정책선호의 관련성을 정리해 본 것이다. 일단 이념형적 차원에서 추론된 이런 연관성이 실제로 어떻게 나타나고 있는지 조사 결과 분석에서 구체적으로 검토해볼 것이다.

〈표 3〉 북한 이미지와 감정 및 정책선호의 상관성

구조적 관계인식				이미지	감정	정책선호
양립 가능성	상대적 국력	문화적 지위	민족 동질감			
갈등	북=남	북=남	no	적대국	분노, 적대감	공격, 봉쇄
갈등/협력	북<남	북<남	no	종속국	멸시, 경멸	지원, 착취, 이용,
갈등	북>남	북<남	no	야만국	공포, 불안	자기방어, 저항
협력	북=남	북=남	yes	형제국	신뢰, 존경	공조, 협조
협력/갈등	북<남	북<남	yes	독재국	경멸, 이중성, 도움	흡수, 체제전환
협력	북<남	북=남	yes	동포	동정, 이해	보호, 지원, 양보

#### IV. 데이터와 척도

지금까지 살펴본 문제의식과 이론적 논의, 개념적 구성을 토대로, 본 연구는 설문조사 기법을 사용하여 실제로 남한 국민들이 북한에 대해 어떤 이미지를 갖고 있으며 그 각 이미지는 이미지 이론에서 예측한 바와 같이 구조적 관계인식의 차원들과의 연관성을 띄고 있는지, 그리고 북한에 대한 여러 감정은 또 각기 어느 이미지에 결부되는지, 이미지와 대북

정책의 상관관계는 어떠한지를 정량적으로 분석하였다. 이 장에서는 연구를 위해 사용된 조사 방법을 개괄하고 사용된 변수들에 대해 설명할 것이다. 국가 이미지에 대한 정량적 연구는 이미 1980년대부터 활발하게 이루어졌지만 대부분의 정량적 연구는 내용분석 기법을 통해 정부 및 외교정책 결정자의 이미지를 추적하는 연구였다. 실제 일반인을 대상으로 국가 이미지를 정량적으로 연구한 사례는 많지 않으며, 특히 한 국가의 전 국민을 모집단으로 하는 본격적 설문조사 방법을 통해 이미지를 연구한 사례는 본 연구가 세계적으로도 최초라고 할 수 있다(Bilali 2010, 276쪽).

이 조사를 위해 우선 북한에 대한 구조적 관계인식, 북한의 국가 이미지, 북한에 대한 감정, 대북 정책에 대한 설문 문항을 작성하였으며, 본격적인 실제 조사에 앞서 대학생들을 대상으로 예비조사 과정을 거쳤다. 예비조사 과정에서 설문문항을 조정한 후 전국 단위의 본 조사를 실시하는 순서로 연구가 진행되었다.

본 조사는 2010년 6월 25일부터 7월 9일까지 약 2주 동안 진행되었다. 여론조사전문기관인 한국 갤럽이 조사의 실무를 담당하였으며, 모집단은 제주를 제외한 전국의 만 19세 이상 65세 이하 성인 남녀 전체였다. 다단계화무작위추출법(multi-stage stratified sampling) 방법을 통해 표본을 추출하였으며, 결과적으로 총 823명의 자료가 수집되었다. 설문방법은 구조화된 질문지를 이용한 1대 1 개별 면접조사 방식이 이용되었다. 예비조사에서 점검과정을 거쳐 몇몇 설문 문항의 내용이 수정되었지만 예비조사와 본조사의 설문 내용은 크게 보아 거의 비슷한 수준이었다.

응답자들의 성별을 보면 남성이 51.5%, 여성이 48.5%였다. 연령별로는 20대가 22.1%, 30대가 24.3%, 40대와 50세 이상이 각각 25.3%와 28.3%를 차지했다. 자신의 정치적 성향을 진보적이라고 밝힌 응답자는 전체의 29.5%였고, 보수적 정치성향을 가진 응답자는 29.2%로 거의 비슷한 수준이었다. 나머지 41.3%는 자신의 정치적성향을 중도라고 답했다.

## 1. 이미지 척도

이 연구에서 일차적으로 목표한 것이 북한 이미지 및 정책평가와 관련한 유의미한 척도를 구성하는 것이다. 이를 위해 상이한 북한 이미지를 조사할 수 있는 항목을 구성하는 것이 매우 중요한데 이 연구에서 향후 경험적 연구에서 준거가 될 수 있을 정도의 신뢰도를 갖춘 문항이 구성되었다고 판단한다. 총화척도의 신뢰도를 추정하는 방법으로 가장 많이 쓰이는 크론바  $\alpha$ 를 활용하여 각 문항들의 신뢰도를 측정하고 가장 높은 항목들을 중심으로 적당한 분량의 문항을 개발하였다.

크론바  $\alpha$ 는 0과 1 사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 척도에 포함된 변수들의 상관관계가 높아 척도의 신뢰성이 높은 것으로 평가된다. 즉, 높은 크론바  $\alpha$ 은 응답자들이 그 척도에 포함된 설문 문항들에 대해 일관된 답변을 하였음을 뜻한다. 이 연구의 본 조사에서 측정된 북한의 여섯 가지 국가 이미지의 크론바  $\alpha$ 은 상당히 높은 편이었다. 야만국 이미지 척도의  $\alpha$ 값은 0.90이었으며 적국 이미지는 0.86, 동반국은 0.74, 종속국은 0.72로 각각 측정되었다. 그리고 독재국 이미지의  $\alpha$ 값은 0.77였고, 동포 이미지의 경우는 다른 척도에 비해 약간 낮은 0.69를 기록했지만 의미 있는 척도로 사용하는 데는 큰 지장이 없을 정도의 수준이었다. 크론바  $\alpha$ 의 값은 척도에 포함된 변수의 수가 많을수록 높아지며, 많은 심리 척도가 20개에서 30개, 혹은 그 이상의 변수를 동원하여 측정되고 있다. 이러한 점을 고려해볼 때, 각 이미지 척도에 사용된 변수 수가 다섯 개에서 일곱 개에 그친 이 연구의 각 이미지별 척도는 상당한 수준의 신뢰도를 확보했다고 볼 수 있다. 구체적 문항은 다음 표와 같다.

〈표 4〉 북한 이미지 총화척도(summated scale)

적국 이미지 척도( $\alpha=0.86$ )
1. 지금까지 소행으로 봐서 북한은 신뢰할 수 없는 상대다.
2. 북한은 이기적이며 주변 국가에 피해를 주는 나라다.
3. 남한이 평화적으로 접근하면 북한은 그것을 이용해서 남한을 등쳐먹으려 할 것이다.
4. 남한이 틈을 보이면 북한은 언제든지 공격할 준비가 되어 있다.
5. 북한은 남한에 적대적이며 항상 악의적으로 대하고 있다.
야만국 이미지 척도( $\alpha=0.90$ )
1. 북한은 다른 나라(혹은 남한)에 피해를 주는 한이 있어도 그들이 원하는 것은 꼭 하고야 만다.
2. 북한은 원하는 것이라면 뭐든지 다른 나라(혹은 남한)로부터 빼앗는다.
3. 북한은 거칠고, 무례하며, 수단과 방법을 가리지 않는다.
4. 북한 지도부는 무자비하고, 권력 유지를 위해서 무슨 짓이든 한다.
5. 북한 지도층은 법을 멋대로 무시하고 원하는 것은 무엇이든 할 수 있다.
6. 북한 사회는 견잡을 수 없을 정도로 폭력적이라 매우 혼란스럽다.
7. 북한의 국력이 더 강해진다면 지금보다 훨씬 위험해질 것이다.
종속국 이미지 척도( $\alpha=0.72$ )
1. 북한 사람들은 순진하고 기본적으로 착하지만 생존을 위해서는 남한의 도움을 필요로 한다.
2. 북한 사람들도 좀 더 잘살고 싶어 하지만 무능하고 열심히 노력하지 않는 것이 문제다.
3. 북한에도 온건하고 책임감 있는 엘리트들이 있어서 강경파와 대립하고 있다.
4. 북한의 온건파들은 남한과 협력할 용의가 있다.
5. 북한 사람들은 남한을 부러워한다.
6. 북한의 장래를 걱정하는 북한 사람들은 자신의 이익만 챙기는 이들과는 달리 남한과 협력하고 싶어한다.
동반국 이미지 척도( $\alpha=0.74$ )
1. 대부분의 북한 사람들은 평화로운 남북관계를 원하고 있다.
2. 북한은 자신의 이익만 챙길 뿐 남한과의 협력에는 무관심하다(역코딩 항목)
3. 북한은 남한과 갈등을 원하지 않으며 평화로운 관계를 추구한다.
4. 북한은 남한을 배신하지 않을 것이며 남한과의 약속을 지키려 노력한다.
5. 북한은 합리적인 대화가 가능한 상대이며 조건이 맞는 상대와는 타협도 할 수 있다.
6. 북한 지도부는 기본적으로 남한에 좋은 의도를 가지고 있다.

독재국 이미지 척도( $\alpha=0.77$ )
1. 김정일 정권은 북한 주민을 매우 억압적으로 통치하고 있다.
2. 국제 공조가 이루어진다면 북한 정권은 오래 버티지 못할 것이다.
3. 햇볕정책이 아니었다면 북한은 이미 오래전에 몰락했을 것이다.
4. 북한 주민들이 김정일의 실체를 알면 쉽게 내부적으로 무너질 수 있다.
5. 김정일은 북한 주민들이 기아에 허덕인다고 해도 결코 권력을 포기하지 않을 것이다.
6. 북한 주민들은 공포 때문에 김정일에게 충성하는 척 할뿐, 실제로는 불만에 차있다.
7. 북한이 지금은 좀 사정이 어렵지만, 결코 적화야욕을 버리지 않는다.

동포 이미지 척도( $\alpha=0.69$ )
1. 북한 사람들도 우리를 같은 민족이라고 생각한다.
2. 북한의 핵무기와 미사일 개발은 외교적 수단일 뿐, 정말 남한을 공격할 가능성은 거의 없다.
3. 북한이 원하는 것은 적화통일이라기보다는 체제안정과 개방이다.
4. 북한 지도부는 어리석거나 비이성적이지 않다.
5. 북한은 궁극적으로 평화로운 민족 통일을 원한다.
6. 북한은 상당히 안정되어 있어 쉽게 내부적으로 붕괴하지 않을 것이다.

## V. 북한 이미지의 유형별 분포

### 1. 전반적 검토

이 연구는 기본적으로 북한 이미지를 측정할 수 있는 척도를 개발하고 그것이 대북정책에 대한 평가나 태도에 어느 정도의 설명력을 갖는지를 확인하는 것이 목적이다. 하지만 조사결과를 통해 우리 사회의 북한 이미지의 성격과 특징을 구체적으로 확인해보는 것도 중요한 과제의 하나다.

〈표 5〉에서는 이번 연구를 통해 조사된 여섯 가지 이미지 척도의 평균 값과 표준편차를 비교하고 있다. 각 척도는 다섯 개에서 일곱 개까지의 변수를 포함하고 있기 때문에 평균값을 그대로 비교하는 것으로는 의미

있는 분석을 할 수 없다. 그래서 <표 4>의 가장 오른쪽 열에서는 각 이미지 척도의 평균과 표준편차를 척도에 포함된 변수의 수로 나누어 표준화시킨 값을 정리하였다. 이렇게 표준화하였을 때 이론적으로 최소값은 1이고 최대값은 7이다. 그리고 표준화된 평균값이 클수록 그 이미지가 상대적으로 더 큰 영향력을 갖고 있다고 해석할 수 있다.

<표 5> 북한의 국가 이미지 척도의 평균 및 표준편차\*

	최소값	최대값	평균값	표준화된 평균값
적대국	5	36	25.78(6.65)**	5.16(1.33)
야만국	7	49	35.38(8.92)	5.05(1.27)
종속국	9	42	29.34(5.58)	4.19(0.80)
동반국	6	42	20.81(6.38)	3.47(1.06)
독재국	12	49	36.36(6.68)	5.19(0.95)
동포형제	6	42	23.79(6.35)	3.96(1.05)

\* N = 823.

\*\* 괄호 안의 숫자는 표준편차.

이렇게 표준화된 평균값을 비교해보면 가장 높은 값을 보인 북한의 국가 이미지는 독재국 이미지인 것으로 나타났다. 적국 이미지와 야만국 이미지도 독재국 이미지와 크게 차이나지 않는 평균값이 측정되었다. 반대로 가장 평균값이 낮은 이미지는 동반국 이미지로, 그 표준화된 평균값 3.47는 중간값인 4보다도 낮았다. 이는 동반국이라는 이미지가 사실상 대부분의 응답자들에게 동의를 얻지 못했음을 뜻한다. 반면 종속국 이미지는 평균 4.19로 중간값을 약간 넘는 정도였고, 동포 이미지의 경우는 중간값과 거의 비슷한 3.96의 평균을 기록하였다. 따라서 전체 응답자 수준에서 각 이미지의 평균을 비교한 <표 5>의 분석 결과가 시사하는 것은 이 연구에서 비교된 여섯 가지 이미지 중 국민들에게 가장 공감을

연고 있는 북한의 이미지가 주로 부정적인 범주, 즉 독재국, 적대국, 야만국 이미지라는 것이다.

그러나 이것이 응답자들 중에 동반국 이미지나 동포 이미지를 갖고 있는 사람들이 별로 없다는 것을 의미하지는 않는다. <표 6>는 동포 이미지 척도의 상위 25%를 기록한 응답자들의 각 이미지별 평균 점수를 비교한 것이다. 이 상위 25% 그룹은 북한을 가난하지만 도와주어야 할 동포 집단으로 보는 견해가 강한 집단인데 이들은 다른 이미지에 비해 동포 이미지를 가장 뚜렷하게 강조하지만 그 수치는 5.33 수준이어서 뒤에서 살펴볼 적대국 이미지에 비해 그 강도와 집중도가 상대적으로 낮다. 또한 이 집단이 지니는 다른 이미지도 결코 낮은 수준은 아니어서 독재국 이미지나 적대국 이미지도 꽤 높은 수치를 보인다. 이는 동포 이미지를 강조하는 사람들 역시 다른 이미지와 중첩된 이미지를 함께 가지고 있음을 말해준다.

<표 6> 동포 이미지 상위 25%의 이미지 평균 비교\*

	최소값	최대값	평균값	표준화된 평균값
적국	5	36	24.26(7.89)**	4.85(1.58)
야만국	7	49	33.65(10.67)	4.81(1.52)
종속국	16	42	31.24(5.30)	4.46(0.76)
독재국	13	49	36.07(7.44)	5.15(1.06)
동반국	11	42	25.56(6.02)	4.26(1.00)
형제동포	29	42	31.98(2.93)	5.33(0.49)

\* N = 188.

\*\* 괄호 안의 숫자는 표준편차.

같은 방식으로 적국 이미지 척도의 상위 25% 그룹을 각 이미지 평균 점수를 내보면 이 상위그룹의 적국 이미지 평균값은 6.74로, 거의 이론적

최대값인 7에 근접한다(〈표 7〉 참조). 위에서 살펴본 동포 이미지 상위 그룹의 평균값보다 월등히 높다. 이는 적국 이미지 척도가 상대적으로 동포 이미지 보다 훨씬 집중도가 높고 뚜렷하다고 해석할 수 있을 것이다. 즉, 북한을 ‘적국’이라고 보는 사람들의 태도는 북한을 ‘동포’라고 여기는 사람들의 태도보다 훨씬 명확하다. 또 적국 이미지 상위 그룹도 일부 동반국 이미지와 동포 이미지를 함께 지닌 경우가 있으나 그 정도는 크지 않아 동반국 이미지와 동포 이미지의 평균이 중간값인 4보다 한참 낮은 3.04와 3.69를 각각 기록하고 있다. 다시 말해 이들이 갖고 있는 적국 이미지와 이 두 이미지는 명백히 구별되고 있음을 알 수 있다. 반면 〈표 6〉에서 동포 이미지 상위 그룹의 평균값은 다른 이미지 평균값보다 높긴 하지만, 그 평균값들 사이의 차이가 〈표 7〉에서 보이는 것처럼 확실하지는 않다. 이는 동포 이미지가 상대적으로 적국 이미지보다 다른 이미지들과 혼재해서 나타날 가능성이 높다는 것을 뜻한다.

〈표 7〉 적국 이미지 상위 25%의 이미지 평균 비교\*

	최소값	최대값	평균값	표준화된 평균값
적국	32	36	33.69(1.27)**	6.74(0.25)
야만국	27	49	44.33(4.20)	6.33(0.60)
중속국	11	42	31.62(6.30)	4.52(0.90)
독재국	26	49	41.62(5.08)	5.95(0.73)
동반국	6	37	18.23(7.76)	3.04(1.29)
형제동포	6	42	22.16(7.86)	3.69(1.31)

\* N = 182.

\*\* 괄호 안의 숫자는 표준편차.

정리해보면, 한국인에게 가장 두드러지게 드러나고 있는 북한의 국가 이미지는 독재국, 적국 혹은 야만국 이미지라 할 수 있다. 동시에 이 주

요 이미지들에 비해 상대적으로 명확히 구별되지는 않을지라도, 동반국이나 동포, 종속국 이미지의 존재도 확인되었다. 종합을 한다면 북한 이미지는 단일한 형태로 고정되어 있거나 단일 유형으로 설명할 수 없는 복합적이고 다소 양가적인 이미지의 중첩된 형태로 존재하고 있다고 말할 수 있으리라 생각한다. 다음 표는 각 이미지 유형간의 내부 상관관계를 보여준다.

〈표 8〉 각 국가 이미지 간 상관관계

	적국	야만국	종속국	독재국	동반국	동포
적국	1					
야만국	.794**	1				
종속국	.174**	.218**	1			
독재국	.551**	.601**	.317**	1		
동반국	-.360**	-.380**	.142**	-.272**	1	
동포	-.284**	-.252**	.203**	-.196**	.624**	1

\*\*  $p < 0.05$ .

〈표 8〉에 나타난 각 국가 이미지 간 상관관계를 보면, 적국 이미지, 독재국 이미지, 그리고 야만국 이미지는 서로 상당히 높은 상관관계를 보이고 있다. 반면 이들 이미지는 동반국이나 동포 이미지와는 역의 상관관계를 갖고 있다. 또 동반국 이미지와 동포 이미지도 서로 상당히 높은 상관관계를 보이고 있음을 알 수 있다. 따라서 이들 이미지들을 적국, 독재국, 야만국이라는 부정적 이미지와 동반국, 동포라는 긍정적 이미지의 두 집단으로 나눌 수 있는 반면, 종속국 이미지는 양쪽 집단 어느 쪽과도 그다지 높은 상관관계를 보이지 않았다. 따라서 종속국 이미지를 또 다른 세 번째 집단으로 분류한다면, 이 여섯 가지의 이미지들은 북한에 대한 호불호에 따라 갈리는 긍정적·부정적 이미지 집단 및 북한에 대한

실용적 태도로 대표되는 종속국 이미지의 세 가지 큰 부류로 정리가능하다고 볼 수 있다.

## 2. 세대별, 학력별, 이념별 검토

### 1) 세대별 이미지 차이

〈표 9〉는 각 연령대별 이미지의 분포상황을 표준화한 것이다. 여기서 확인할 수 있는 사실은 전반적으로 부정적 이미지군에 해당하는 이미지에서 연령별 차이가 명확하다는 점이다. 적국 이미지나 야만국 이미지, 종속국 이미지는 연령대별로 그 차이가 분명하게 나타나 50대 이상에서 그 강도가 확연하게 강화된다. 반면 폭정하의 동족, 형제국, 동포 이미지 등과 관련해서는 세대간 차이가 별로 나타나지 않는다. 이 사실은 세대 변수가 주로 부정적 이미지의 강약에 큰 영향을 미치고 긍정적인 이미지 형성과는 상대적으로 강한 연계가 없음을 말해준다고 할 수 있다.

〈표 9〉 연령별 이미지 표준화 점수 평균값 분포

	20대	30대	40대	50대 이상
적국	4.81 (1.32)	5.01 (1.26)	5.2 (1.35)	5.52 (1.29)
야만국	4.67 (1.24)	4.94 (1.18)	5.09 (1.32)	5.44 (1.24)
종속국	4.6 (0.96)	4.83 (0.91)	4.97 (0.9)	5.11 (0.88)
독재국	5.11 (0.96)	5.04 (0.95)	5.12 (0.9)	5.46 (0.96)
동반국	3.51 (0.99)	3.52 (1)	3.51 (1.14)	3.34 (1.09)
동포	3.8 (1.02)	4.06 (1.05)	4.02 (1.09)	3.96 (1.06)

\* 괄호 안 숫자는 표준편차.

## 2) 교육수준별

북한 이미지는 교육수준에 따라서 매우 유의미한 차이가 나타난다. 오히려 세대변수보다도 학력변수의 영향이 더 크게 확인된다. 대학졸업자 이상의 고학력군은 전반적으로 북한에 대한 부정적 이미지 값이 저학력층에 비해 상대적으로 낮다. 다음 표는 각 이미지 항목에 대한 학력별 반응차를 정리한 것이다.

〈표 10〉 교육수준별 이미지 표준화 점수 평균

	중졸 이하	고졸	대졸 이상
적국	5.66 (1.18)	5.32 (1.28)	4.88 (1.35)
야만국	5.5 (1.18)	5.15 (1.23)	4.85 (1.3)
종속국	5.1 (0.87)	4.98 (0.88)	4.76 (0.97)
독재국	5.54 (0.82)	5.21 (0.95)	5.09 (0.97)
동반국	3.5 (0.99)	3.45 (1.07)	3.48 (1.08)
동포	4.03 (1.01)	3.98 (1.02)	3.94 (1.11)

\* 괄호 안 숫자는 표준편차.

위의 표에서 확인할 수 있는 특징은 기본적으로 세대변수와 유사하다. 즉 적국, 야만국, 종속국, 독재국 같은 부정적 이미지군에서 학력별 차이가 매우 뚜렷하게 드러나고 있다. 세대간 차이보다 학력 차이가 더 큰 영향력을 갖고 있음이 확인되는데 특히 부정적 이미지가 학력이 높아질수록 매우 뚜렷하게 감소하고 있다. 다만 여기서도 동반국이나 동포집단 같은 긍정적 이미지는 학력이 높아진다고 해도 크게 증대하지 않고 있음을 확인할 수 있다. 학력변수가 부정적 이미지의 감소에 영향을 미치는 것은 분명하지만 긍정적 이미지를 강화시키는 데는 별 영향력이 없다는 점을 말해준다.

## 3) 정치이념별

한국의 북한관련 갈등이 진보와 보수, 좌파와 우파 사이의 이념갈등과 연결되어 있다는 지적은 매우 많다. 이런 주장은 일부 사실이기도 하지만 언론이나 정치권에서 증폭되거나 엄밀한 개념적 성찰 없이 이루어진 논란도 포함되어 있다. 과연 북한관련 이미지나 감정, 정책선호 등에 이념적 성향은 어느 정도 중요한 변수가 되고 있는가는 현실적으로도 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다. 우선 다음의 표를 보자.

〈표 11〉 정치 이념별 이미지 표준화 점수 평균

	진보	중도	보수
적국	4.84 (1.41)	5.18 (1.29)	5.46 (1.26)
야만국	4.77 (1.36)	5.1 (1.23)	5.31 (1.21)
중속국	4.96 (0.89)	4.86 (0.93)	4.89 (0.96)
독재국	5.03 (0.99)	5.19 (0.63)	5.39 (0.93)
동반국	3.66 (1.05)	3.98 (1.05)	3.21 (1.1)
동포	4.16 (0.99)	3.98 (1.05)	3.75 (1.1)

\* 괄호 안 숫자는 표준편차.

이 표에서 확인할 수 있는 것은 정치이념별로 북한 이미지의 차이가 분명하다는 점이다. 특히 적국, 야만국, 독재국과 같은 부정적 함의가 강한 이미지는 이념적 성향과 밀접하게 연관되어 있다. 보수층에게 북한은 적대적이고 야만적이며 독재적인 대상으로 이미지화되어 있고 진보층은 그런 이미지의 강도에서 상대적으로 약한 특징을 보여준다. 또 동포 이미지나 동반국 이미지가 보수층에 비해 진보층에서 더 높게 나타나고 있다. 이런 점에서 북한 이미지와 이념 간의 관계는 유의미하게 확인될 수 있다고 생각된다. 하지만 여기서도 그 차이는 상대적인 것이어서 진보진

영이 부정적 이미지보다 동반국이나 동포 이미지를 더 강하게 느끼는 것은 아니다. 전체적으로 진보층 역시 북한에 대해 긍정적 이미지보다 부정적 이미지가 강하다는 점, 따라서 전체 응답 패턴에서는 이념별 차이보다도 유사성이 더 크게 확인된다는 점을 고려할 때 북한 이미지를 둘러싼 이념적 차이는 보다 제한적으로 논의될 필요가 있다고 여겨진다.

#### 4) 정치적 성향(대통령 직무평가)별

마지막으로 이번 조사에서 확인되는 것은 이명박 대통령의 직무 평가로 확인되는 정치적 성향이 북한 이미지와 강한 상관성이 있다는 점이다. 다음 표에서 보면 이명박 대통령의 직무수행을 잘했다고 보는 응답자와 잘못했다고 보는 응답자 간에 북한 이미지 유형이 매우 크게 차이를 보인다.

〈표 12〉 대통령 직무수행 평가와 북한 이미지 표준점수 평균

	잘못했음	보통	잘했음
적국	4.87 (1.37)	5.28 (1.19)	5.69 (1.38)
야만국	4.8 (1.31)	5.16 (1.2)	5.53 (1.21)
종속국	4.88 (0.97)	4.86 (0.82)	5.01 (1.08)
독재국	5.03 (0.98)	5.22 (0.89)	5.61 (0.93)
동반국	3.59 (1)	3.43 (1.08)	3.21 (1.14)
동포	4.03 (1.02)	3.96 (1.03)	3.79 (1.24)

\* 괄호 안 숫자는 표준편차.

이명박 대통령의 직무수행을 긍정적으로 평가하는 사람들은 대체로 북한에 대하여 적국, 야만국, 독재국이라는 부정적 인식을 강하게 갖고 있다. 또 동반국이나 동포 이미지 같은 긍정적 이미지도 상대적으로 약

하다. 반면 대통령 직무수행을 비판적으로 평가하는 사람들은 상대적으로 북한에 대한 부정적 이미지가 약하다. 이 차이는 앞서 살펴본 이념적 차이보다도 더 강하다. 하지만 여기서도 앞의 이념별 검토에서 언급한 특징이 그대로 나타나는데 상대적 차이가 꽤 크지만 그것이 전체적인 반응과 전혀 다른 정도까지 이질적인 것은 아니라는 사실이다. 상대적 편차에도 불구하고 긍정적 북한 이미지에 대한 지지는 부정적 이미지에 비해 낮고 그런 경향성은 정치적 성향의 차이에서도 확인되고 있다.

〈표 13〉 개별 북한 이미지와 연령, 교육, 이념, 대통령 직무평가 상관관계

	적국	야만국	종속국	독재국	동반국	동포
연령	.197**	.215**	.199**	.140**	-.056	.042
대통령직무 평가	.250**	.240**	.018	.228**	-.158**	-.105**
이념성향	.185**	.173**	-.049	.145**	-.166**	-.140**
교육수준	-.212**	-.172**	-.128**	-.136**	.014	-.014

\*\* :  $p < 0.01$ .

위의 〈표 13〉에서는 지금까지 살펴본 연령, 대통령 직무평가, 이념성향, 그리고 교육수준과 개별 북한 이미지 사이의 상관관계를 정리하여 보여주고 있다. 우선 연령변수는 동반국 이미지와 동포 이미지를 제외한 기타 이미지와 상관관계가 있었다. 즉, 연령이 높을수록 북한을 적이나 야만국, 종속국, 혹은 독재국으로 볼 확률이 높았다.

대통령직무평가는 종속국 이미지를 제외한 모든 이미지와 상관관계가 있었으며, 특히 북한을 적국으로 인식하는 응답자들은 이명박대통령에 대해 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 드러났다. 반면 대통령에 대한 부정적인 평가를 내리고 있는 사람들은 북한을 동반국이나 동포로 보는

경향이 있었다. 대통령 직무평가와 이념성향은 북한 이미지와의 상관관계에서 매우 비슷한 패턴을 보였는데, 이념성향도 마찬가지로 종속국 이미지를 제외한 다른 이미지들과 유의미한 상관관계를 가지고 있었다.

교육수준 또한 북한 이미지와 상관관계가 있는 것으로 드러났다. 특기할 만한 것은 교육수준은 북한에 대한 부정적 이미지들, 즉 적국, 야만국, 종속국, 독재국 이미지들과만 상관관계에 있었으며, 동반국과 동포 이미지와는 유의미한 상관관계를 보이지 않았다. 이는 교육수준이 높을수록 북한에 대해 부정적 이미지를 갖고 있을 확률은 낮지만, 반면 교육수준이 높다고 해서 북한을 긍정적으로 보는 경향이 있다고 말할 수는 없다는 것을 뜻한다.

## VI. 맺음말

이 연구의 목적은 첫째, 허만의 이미지 이론의 틀에 남북관계의 특수성을 반영하는 민족동질감이라는 하나의 요인을 더하여 북한 이미지를 측정하는 방법을 개발하자는 것이고, 둘째, 이를 통해 북한에 대한 감정과 대북정책에 대한 선호를 설명하려는 것이었다. 이 논문에서는 적국, 야만국, 종속국, 동반국, 독재국, 동포 이미지의 여섯 가지 이미지 유형을 분류하고 이를 측정할 수 있는 척도를 개발하고자 했다. 분석의 결과 이렇게 분류된 이미지 유형은 관련 대북의식이나 정책적 지향과 통계적으로 유의미한 상관관계를 나타냄을 확인할 수 있었다. 이미지 측정을 위해 활용된 문항들도 척도로서 적절하게 활용될 수 있음을 확인하였다.

불ding이 강조했듯, 우리의 감정과 행태는 그 대상에 대한 객관적인 사실보다는 오히려 우리의 주관적 지식, 즉 이미지에 의존한다. 북한에 대한 정보가 여전히 불충분하고 대북정책의 효과에 대해 다양한 평가가 가

능한 상황에서도 개개인의 판단과 생각이 일정한 형태로 고정되고 재구성되는 바탕에는 이런 고착된 이미지, 정서적 태도가 깔려있다. 그런 점에서 북한관련 담론이나 소통의 과정에서 이론적이고 공리적이며 합리적인 설명만이 아니라 남북간에 존재하는 복합적인 정서와 감정의 결을 고려하는 것이 매우 중요하다. 당연히 부정적 이미지를 완화시키고 보다 긍정적인 이미지를 구축하기 위한 노력들이 추구되어야 할 것이다. 남북관계의 진전은 그런 점에서 상징적이고 문화적인 차원의 노력이 수반될 때 더욱 효과적일 수 있으리라 예측할 수 있다. 북한에 대한 이미지를 분석해본 결과, 한국인들이 북한에 대해 갖고 있는 태도는 지금까지 생각해왔던 것처럼 진보-보수의 틀에서 이분법적으로 나눌 수 있는 것이 아니라 훨씬 다양하다는 것을 알 수 있었다. 향후 대북인식, 한국인의 자기인식, 통일미래에 대한 태도 등에 작용하는 사회심리학적 변수, 집합감정의 요소들을 보다 세밀하게 검토하고 이를 통해 새로운 소통과 통합의 문화, 포용적 이미지의 구축을 위한 노력을 기울여야 할 것으로 생각한다.

■ 접수: 2011년 4월 29일 / 수정: 2011년 5월 23일 / 게재확장: 2011년 5월 27일

## 【참고문헌】

- 박명규. “남북관계와 비대칭적 분단국체제론.” 『통일과 평화』, 창간호, 2009.
- 박명규 · 김병로 · 강원택 · 이상신 · 박정란 · 정은미. 『2010 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구소, 2010.
- 신옥희. “구성주의 국제정치이론의 의미와 한계.” 『한국정치학회보』, 32 (2), 1998.
- . “비대칭적 동맹에서의 갈등: 정치심리학적 측면.” 『국방연구』 (1), 2007.
- 이상신. “천안함과 대외인식.” 서울대학교 통일평화연구소 2010 통일의식조사 학술회의 발표논문. 서울, 2010.
- 최종건. “탈냉전기 동북아 안보 예측에 관한 비판적 평가: 이론중심적 사고를 중심으로.” 『국제평화』, 3 (2), 2006.
- Alexander, Michele G., Marilyn B. Brewer, and Richard K. Hermann. “Images and Affect: A Functional Analysis of Out-Group Stereotypes.” *Journal of Personality and Social Psychology*, 77 (1), 1999.
- Alexander, Michele G., Marilyn B. Brewer, and Robert W. Livingston. “Putting Stereotype Content in Context: Image Theory and Interethnic Stereotypes.” *Personality and Social Psychology Bulletin*, 31 (6), 2005.
- Alexander, Michele G., Shana Levin, and P. J. Henry. “Image Theory, Social Identity, and Social Dominance: Structural Characteristics and Individual Motives Underlying International Images.” *Political Psychology*, 26 (1), 2005b.
- Bilali, Rezarta. “Assessing the Internal Validity of Image Theory in the Context of Turkey-U.S. Relations.” *Political Psychology 9999* (9999), 2010.
- Bloom, William. *Personal Identity, national Identity, and International Relations*. Cambridge Press, 1990.
- Boulding, K. E. “National Images and International Systems.” *The Journal of Conflict Resolution*, 3 (2), 1959.
- Boulding, Kenneth Ewart. *The Image ; Knowledge in Life and Society*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1956.
- Brewer, Marilyn B. “The psychology of prejudice: Ingroup love or outgroup hate?” *Journal of Social Issues*, 55 (3), 1999.

- Burn, Shawn M. and Stuart Oskamp. "Ingroup Biases and the U.S.-Soviet Conflict." *Journal of Social Issues*, 45 (2), 1989.
- Caprioli, Mary and Peter F. Trumbore. "Rhetoric versus Reality: Rogue States in Interstate Conflict." *Journal of Conflict Resolution*, 49 (5), 2005.
- Converse, Jean M. and Stanley Presser. *Survey Questions: Handcrafting the Standardized Questionnaire*. Beverly Hills: Sage Publications, 1986.
- Cottam, Martha L. *Foreign Policy Decision Making: The Influence of Cognition*. Boulder: Westview Press, 1986.
- . *Images and Intervention: U.S. Policies in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994.
- Cottam, Martha L. and Richard W. Cottam. *Nationalism and Politics: the Political Behavior of Nation States*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.
- Cottam, Martha L. and Zhiyu Shi. *Contending Dramas: a Cognitive Approach to International Organizations*. New York: Praeger, 1992.
- Cottam, Richard W. *Foreign Policy Motivation: a General Theory and a Case Study*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.
- DeVellis, Robert F. *Scale Development: Theory and Applications*. Newbury Park, Calif.: Sage, 1991.
- Fabick, Stephen D. "Two Psychologically Based Conflict Resolution Programs: Enemy Images and US & THEM." *Journal for Social Action in Counseling & Psychology*, 1 (1), 2007.
- Gibson, J. L. and A. Gouws. "Truth and reconciliation in South Africa: Attributions of blame and the struggle over apartheid." *American Political Science Review*, 93 (3), 1999.
- Gibson, James L. and Amanda Gouws. *Overcoming intolerance in South Africa: experiments in democratic persuasion*. 1st pbk, ed. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2005.
- Grinker, Roy Richard. *Korea and Its Futures*. St. Martin Press, 1998.
- Hal, Rodney Bruce Hall. *National Collective Identity*. Columbia University Press, 1999.
- Hermann, Richard. "The Power of Perceptions in Foreign-Policy Decision Making: Do Views of the Soviet Union Determine the Policy Choices of American Leaders?." *American Journal of Political Science*, 30 (4), 1986.

- Herrmann, Richard K. *Perceptions and Behavior in Soviet Foreign Policy*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press, 1985.
- Herrmann, Richard K. and Michael P. Fischerkeller. "Beyond the Enemy Image and Spiral Model: Cognitive-Strategic Research after the Cold War." *International Organization*, 49 (3), 1995.
- Herrmann, Richard K., James F. Voss, Tonya Y. E. Schooler and Joseph Ciarrochi. "Images in International Relations: An Experimental Test of Cognitive Schemata." *International Studies Quarterly*, 41 (3), 1997.
- Holt, R. R. "College-Students' Definitions and Images of Enemies." *Journal of Social Issues*, 45 (2), 1989.
- Holt, R. R. and B. Silverstein. "On the Psychology of Enemy Images - Introduction and Overview." *Journal of Social Issues*, 45 (2), 1989.
- Hoyt, Paul D. "The "Rogue State" Image in American Foreign Policy." *Global Society*, 14 (2), 2000.
- Hurwitz, J. and M. Peffley. "Public Images of the Soviet-Union - the Impact on Foreign-Policy Attitudes." *Journal of Politics*, 52 (1), 1990.
- Jervis, Robert and Harvard University. *Center for International Affairs. The Logic of Images in International Relations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1970.
- Keen, Sam. *Faces of The Enemy - Reflections of The Hostile Imagination: The Psychology of Enmity*. 1st ed. San Francisco: Harper & Row, 1986.
- Koopman, Cheryl, Jack Snyder and Robert Jervis. "American Elite Views of Relations with the Soviet Union." *Journal of Social Issues*, 45 (2), 1989.
- Mackie, Diane M. and Eliot R. Smith. *From prejudice to intergroup emotions: differentiated reactions to social groups*. New York: Psychology Press, 2002.
- Marcus, George E. *With Malice toward Some: How People Make Civil Liberties Judgments*. Cambridge ; New York, NY, USA: Cambridge University Press, 1995.
- Murray, S. K. and J. A. Cowden. "The role of "enemy images" and ideology in elite belief systems." *International Studies Quarterly*, 43 (3), 1999.
- Nadler, Arie, Thomas E. Malloy and Jeffrey D. Fisher. *The Social Psychology of Intergroup Reconciliation*. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2008.

- O'Reilly, K. P. "Perceiving Rogue States: The Use of the "Rogue State" Concept by U.S. Foreign Policy Elites." *Foreign Policy Analysis*, 3 (4), 2007.
- Oppenheimer, Louis. "The Development of Enemy Images: A Theoretical Contribution." *Peace & Conflict*, 12 (3), 2006.
- Parkhurst, Jocelyn. "Dependent of the Enemy to Rogue State Image: The Success and Failure of Deterrence in Iraq and North Korea." *In Paper presented at the annual meeting of the Western Political Science Association*, Marriott Hotel, Portland, 2004.
- Rieber, R. W. *The Psychology of War and Peace: the Image of the Enemy*. New York: Plenum Press, 1991.
- Silverstein, Brett and Catherine Flamenbaum. "Biases in the Perception and Cognition of the Actions of Enemies." *Journal of Social Issues*, 45 (2), 1989.
- Spector, Paul E. *Summated Rating Scale Construction: An Introduction*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications, 1992.
- Spillmann, Kurt R. and Kati Spillmann. "On Enemy Images and Conflict Escalation." *International Social Science Journal* 43, 1991.
- Stanton, J.J. "Terrorism in Cyberspace: Terrorists Will Exploit and Widen the Gap Between Governing Structures and the Public." *American Behavioral Scientist* 45, 2002.
- Stuart, Douglas and Harvey Starr. "The "Inherent Bad Faith Model" Reconsidered: Dulles, Kennedy, and Kissinger." *Political Psychology*, 3 (3/4), 1981.
- Yatani, Choichiro. "With Us or Against Us: American Images of the Enemy in a Global Community." *Conference Papers - Law & Society: 1*, 2009.
- Yatani, Choichiro and Dana Bramel. "Trends and Patterns in Americans' Attitudes Toward the Soviet Union." *Journal of Social Issues*, 45 (2), 1989.

Abstract

## Phenomena and Images

the Measurement and Analysis of North Korean Images

Park, Myoung-Kyu(Department of Sociology, SNU)

Lee, Sang-Shin(Institute for Peace and Unification, SNU)

This study aims to empirically analyze how South Korean's attitude toward North Korea or North Korean policy orientation, and the South-South conflicts could be influenced by North Korean Images. Boulding defines images as "subjective Knowledge" (1956, 5~6). Images as subjective knowledge are formed and constructed through past experiences, but that does not mean that images are unchangeable. Rather, Boulding states that images and society influence each other in continuous interactions.

Hermann, who inherits Boulding's image theory, tries to categorize international Image by quantitatively measuring them. Based on Hermann's image theory, this study analyzes various types of North Korean images on South Korean citizens' mind.

**Keywords:** North Korea, Identity, Image Theory, Public Opinion Survey, Scale Development.

**박명규** .....

서울대학교에서 문학박사를 취득하였고 현재 서울대 사회학과 교수·통일평화연구원장으로 재직 중이다. 주요 저서와 논문으로는 『2009 통일의식 조사』, 『남북통합지수 개발 기초 연구』(공저), 『21세기 한국의 발전전략』(공저), “한국의 민족담론과 통일문제”, “분단체제, 세계화, 평화민주주의”, “남북관계와 비대칭적 분단국체제론” 등이 있다.

**이상신** .....

University of Iowa에서 정치학 박사학위를 받고 현재 서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수로 재직 중이다. 최근 저작으로 “Authoritarians at Risk: A Re-Examination of Authoritarianism from the Perspective of Prospect Theory”, “직접민주주의와 소수자 차별: 2007년 미국 대선과 미국의 동성결혼 금지법 주민투표를 중심으로”, “정치심리학: 역사와 현황” 등이 있다.

## 선군정치와 과학기술중시 정책\*

경제발전 전략의 핵심

강호제(과학기술정책연구원 Post-Doc)

### 국문요약

1990년대 후반 북한의 기본 노선은 선군정치(The Military-First Policy, The Army-based Policy, The Songun Policy)라는 말로 대변된다. 군을 앞세운다, 군을 중심으로 삼는다는 뜻의 선군정치 노선은 군사에만 한정되지 않고, 정치, 경제 등 국가 전 영역에 적용되고 있다. 하지만 선군정치에 대한 대부분의 연구는 군사나 정치 영역에만 한정되고 있다. 정치, 군사 이슈에 매몰되어 경제발전 전략은 크게 주목받지 못하고 있었던 것이다. 경제가 급격하게 무너진 상태에서 도입된 노선인 만큼 선군정치 노선 속에 들어 있는 경제발전 전략을 분석하는 작업은 오늘날의 북한을 이해하고 앞으로의 북한의 변화를 예측하는 데 큰 도움이 될 것이다.

선군노선을 표방한 북한은 국방 과학기술을 우선적으로 발전시켜 이를 바탕으로 다른 부문의 발전을 견인하겠다는 전략을 수립하고 있다. 인공위성 발사체 제작과 핵관련 기술의 개발은 이처럼 적극적인 국방 과학기술 발전을 위한 노력이 구체적으로 뒷받침되었기 때문에 가능한 것이다. 최근에는 이러한 국방 과학기술이 민간으로 전환되는 흐름이 나타났는데 그중 가장 대표적인 것이 바로 CNC공작기계의 발전이다. 컴퓨터로 조종되는 공장기계 제작 기술을 모든 생산현장에 도입하여 생산능력의 비약적인 발전을 꾀하고 있다.

이 글에서는 북한의 과학기술 정책이 어떤 특징을 갖고 있는지에 대해 역사적인 관점에서 살펴본 후, 최근 선군정치 시대의 과학기술 정책이 어떤 모습으로 귀결되었는지 살펴보았다.

---

\* 이 연구는 서울대학교 간접연구경비에서 지원되는 통일학 연구사업비에 의해 수행되었음.

주제어: 선군정치, 과학기술중시 사상, 경제발전전략, 밀착화, 일체화, 현지연구사업, CNC, 민수전환, spin-off, 천리마운동

## I. 머리말

과학기술은 다른 부문과 달리 북한 지도부가 최근 20여 년 동안 상당히 공들이고 있는 부문이다. 국방부문을 발달시키기 위해서도 과학기술의 발전이 필요했고 낙후한 경제를 빠른 시간 안에 끌어올리기 위해서도 발달한 과학기술의 지원이 필요했기 때문이다. 따라서 계속적으로 예산 지원이 늘어나고 있고 과학기술 정책 또한 상황에 맞게 계속 바꾸어 적용하고 있다.

북한 지도부가 생각하는 과학기술 부문의 목표는 다른 나라에서 이상적으로 생각하는 바와 큰 차이가 없다. 다만 좀 더 실용적인 측면에서 과학기술의 발전을 바라보고 있다. 즉 과학기술을 발전시켜 생산활동의 질적 성장을 도모하여 상품생산 능력을 극대화시키는 것이 과학기술 정책의 기본 방향이라 할 수 있다. 원천 기술을 개발, 보유, 발전시킬 수 있는 능력을 갖추어야 하고 이를 생산현장에 도입할 수 있는 시스템이 구비되어야 하며 최종적으로 생산현장에서 최신 기술을 최대한 빨리, 적극적으로 유입할 수 있는 제도가 완비되어야 하는 것이다. 다만 자력갱생, 자립 경제노선을 강하게 추구하고 있기 때문에 원천 기술 확보에 대한 집착이 강하다고 할 수 있다.

따라서 북한의 과학기술 정책은 다른 부문과 달리 체제적 속성을 띠는 부문이라 할 수 있다. 오히려 일반적인 사회주의 국가처럼 기초과학분야만 강조하지 않고 실용적인 과학기술의 발전을 요구하는 북한 지

도부의 정책적 의지는 과학기술 발전에 상당히 긍정적으로 작용하였다. 막대한 자본과 자원, 인력이 요구되는 과학기술 활동이 원활하게 진행되고 계속 발전할 수 있으려면 이러한 요소들을 효율적으로 운용할 수 있는 시스템이 뒷받침되어야만 한다. 이런 측면에서도 북한의 강력한 1인 지배체제 및 중앙집권 체제는 과학기술 발전을 위해 상당히 긍정적으로 작용하였다고 볼 수 있다.

다만, 북한의 경우 국방 부문에 대한 자원 쏠림 현상이 너무 과도하여 과학기술도 민간 부문보다 국방 부문이 비대칭적으로 커져 있다는 단점이 있다. 특히 1990년대 이후 선군정치를 추구하면서부터 국방 과학기술의 비중은 민간 부문보다 과도하게 커져 민간 부문의 발전을 제약하는 상태까지 이르렀다. 따라서 앞으로 북한의 과학기술이 어느 정도 발전할 수 있을지, 그리고 과학기술 발전이 민간경제에 얼마나 긍정적으로 기여할지는 국방 과학기술과 일반 과학기술 사이의 간극을 얼마나 좁힐 것인지에 달려 있다. 즉 다른 부문에 비해 발전해 있는 국방 과학기술 분야를 통해 민간 과학기술 분야의 발전을 얼마나 효율적으로 이끌지에 따라 북한의 과학기술 수준과 북한의 경제발전 정도가 결정날 것이다.

최근 선군시대 경제발전 전략과 과학기술 정책을 비교 분석해보면, 선명하게 드러나고 있지는 않지만 전체적인 흐름이 앞선 국방 과학기술을 민간으로 이전하여 민수 경제를 발전시키려는 방향으로 전개되고 있다. 1990년대와 달리, 민간 부문이 어떤 피해를 입더라도 상관하지 않고 국방 과학기술만 발전시키려 하지 않고 국방 부문과 민간 부문의 보조를 맞추려는 노력이 조금씩 관측되고 있다. 그중 대표적인 것이 기계공업의 최첨단이면서 공업화에서 가장 기본적인이라 할 수 있는 CNC(computer numerical control, 컴퓨터 수치 제어, 자동수자조종장치)기술의 발전이다. 발달한 국방 과학기술을 민간 부문에 접목시켜 성공한 사례라 볼 수 있다.

이 글에서는 북한의 과학기술 정책이 어떤 특징을 갖고 있는지에 대해 역사적인 관점에서 정리한 후, 최근 선군정치 시대의 과학기술 정책이 어떤 모습으로 귀결되고 있는지를 살펴볼 것이다. 단 두 사람의 최고 지도자에 의해 50년, 30년 동안 통치되고 있는 북한이기에 역사적 관점에서 살펴보는 것이 중요하다. 선군정치 노선의 채택이 과학기술 정책의 비중 하락으로 이어지기보다 과학기술 중시정책으로 이어지면서 군이 보유하고 있는 앞선 과학기술력을 경제발전전략의 핵심으로 삼고 있음을 볼 수 있다. 선군정치 노선 등장 이전에는 민간부문의 희생을 바탕으로 국방 과학기술 부문이 비대칭적으로 발전하였고, 선군정치 노선 채택 이후에는 민간 부문과 국방 부문의 대칭적 발전을 꾀하고 있다. 최근 급속하게 전개되고 있는 ‘군수 부문의 민수 전환(spin-off) 프로그램’은 이러한 변화의지를 잘 보여주고 있다. 결국 오늘날 북한의 과학기술 정책은 국방 과학기술을 적극 활용하여 과학기술과 생산의 ‘일체화, 밀착화’하는 방향으로 형성되고 있는데 이는 1950~1960년대 고속 성장기 과학기술 정책과 맥이 닿아 있다.

## II. 북한 과학기술 정책의 기본틀 형성

북한 과학기술 정책은 해방 직후부터 시작되어 1960년대 초에 기본틀을 형성하였다.<sup>1)</sup> 북한 과학기술 정책의 중요한 특징은 ‘현장 중심’, ‘현장 지형성’이라는 것이다. 생산현장을 중심으로 과학기술 활동이 전개되면서, 생산현장의 상황을 충분히 반영한 기술 발전을 추구하고 생산력 향

1) 북한의 과학기술 정책이 형성되는 과정에 대해서는 강호제, 『북한 과학기술 형성사 I』 (선인, 2007)을 참고하라.

상에 기여하는 것이 과학기술 정책의 최종 목표가 된다는 것이다. 북한 식 과학기술의 특징이라고 할 수 있는 ‘자체 연료, 자체 원료, 자체 인력, 자체 기술 활용’이라는 내용이 이 당시에 갖추어졌다. 그리고 1960년대 후반 사회 전반에 대한 유일체제가 갖추어지면서 북한 과학기술은 ‘주체 과학’으로 바뀌었다. 과학기술 부문에서도 김일성의 영도가 강조되기 시작한 것이다.

이 당시 북한은 과학기술을 발전시키는 데 유리한 조건을 갖고 있었다. 우선 과학기술을 우선적으로 발전시켜야 한다는 강력한 신념을 가진 최고 지도자가 있었다. 과학기술 활동은 인력이나 자금, 자원이 막대하게 요구되는 것이다. 따라서 과학기술 활동을 안정적으로 추진할 수 있으려면 이러한 막대한 지원이 안정적으로 이루어질 수 있는 환경이 필요하다. 과학기술 활동을 적극 지원하는 강력한 리더십의 존재는 과학기술 발전을 위한 필수적인 요소라 할 수 있다. 북한에서 초기 과학기술 정책의 핵심 입안자이면서 버팀목은 김일성 자신이었다. 또한 김일성에 의해 능력 있는 과학기술자들이 행정 집행자(리승기, 강영창, 리종옥 등)로 발탁되어 과학기술을 통한 경제발전 정책을 실행하는 데 결정적인 역할을 수행하였다. 비록 김일성의 지지를 받지 못한 1960년대 후반부터 과학기술 정책에 대한 지원이 줄어들어 발전 속도가 떨어지지만 1980년대 중반부터 김정일이 다시 과학기술 중시정책을 채택하여 다시 과학기술 활동에 대한 지원은 높아졌다.

오늘날 과학기술 발전은 더 이상 개인적인 차원에서 감당할 수 있는 것이 아니라 조직화된 집단 차원의 활동이 보장되어야만 가능한 것이다. 북한 과학기술계는 1960년대 초에 이미 과학기술 활동을 위한 조직이 일단 완비되었다. 1947년 북조선중앙연구소, 1952년 과학원(국가과학원) 등 상당히 일찍부터 중앙연구기관이 만들어졌다. 1960년대 초에는 자연과학과 기술과학만을 중심으로 하는 ‘과학원(오늘날 국가과학원)’과 농업과

학원과 의학과학원, 사회과학원, 교육과학연구원과 같은 ‘부문별 과학원 체계’가 최종적으로 갖추어졌다. 계획경제를 추구하는 만큼 과학기술계도 강력한 중앙집권적 형태의 조직을 갖추었던 것이다. 과학기술계의 조직은 오늘날까지 이 당시의 기본 골격을 그대로 유지하고 있다.

그리고 과학연구기관과 행정기관(즉 내각의 담당 성) 사이의 협력 활동을 원활하게 추진하기 위해 ‘국가과학기술위원회’가 1962년에 조직되어 과학기술 연구 결과를 경제활동에 적극적으로 도입할 수 있는 조직체계가 갖추어졌다. 무엇보다 현장 중심의 과학기술 활동을 위한 ‘현지연구사업’이 1958년 이후 성공적으로 수행되어 이후 ‘과학자, 기술자 돌격대 운동’, ‘기술혁신 돌격대’로 이어지는 바탕이 마련되었다.

마지막으로 과학기술 인력을 자체적으로 양성할 수 있는 체계가 갖추어졌는데, 고급 과학기술자를 길러낼 김일성종합대학, 김책공업대학, 평성이과대학이 자리를 잡았다. 그리고 일반 기술학교와 공장대학 등이 설립되어 활발하게 운영되기 시작하였다. 해방 직후에는 유학에 의존하여 고급 과학기술자를 양성할 수밖에 없었는데 1960년대를 넘어서면서 점차 자체적으로 인력 양성체계를 갖추었던 것이다. 이러한 체계의 완비는 유학을 통한 외부세계와 소통이 점차 줄어드는 문제 또한 야기하였다.

북한 지도부의 과학기술 활동에 대한 지원 정도는 과학기술자들에 대한 특별대우 정책이 있었다는 것을 보면 짐작할 수 있다. 대부분의 과학기술자들은 과거 식민시기 전력 때문에 사상적으로 의심받아 활동이 위축될 수밖에 없었다. 고급 과학기술자들은 대개 유산계급 출신이었고 해방 전에는 대부분 정부 기관에서 일했으므로 친일부역에 대한 의심을 살만하였다. 이에 대해 북한 지도부는 그들의 피지배민족의 경험을 중요시하면서 ‘과거 경력’보다는 ‘현재 의지’를, ‘사상성’보다는 ‘능력’(紅)보다는 ‘專’)을 중요시하기 위해 ‘오랜 인테리 정책’이라는 정책을 마련하였다.<sup>2)</sup> 과학기술자들을 적극 우대하였고 이를 통해 과학기술자들이 적극적으로

정부 정책에 호응할 수 있는 바탕을 마련하였던 것이다. 1950년대 후반 북한 과학기술계 활동의 중심에는 오랜 인테리 정책에 의해 중임된 과학 기술자들이 자리 잡고 있었다. 과학기술자들에 대한 우대는 1970년대에 접어들어 사라졌다가 1980년대 이후부터 다시 ‘과학기술 중시사상’이라는 이름으로 재도입되었다.

1950년대 후반 과학기술 활동이 북한 경제 발전에 결정적으로 기여할 수 있었던 까닭은 노동자들과 과학기술자들이 협력하여 ‘기술혁신’을 추진할 수 있는 대중운동의 전형을 만들었다는 데 있다. 즉 천리마운동, 천리마작업반운동을 전개하면서 생산현장을 중심으로 과학기술계 활동을 재편함과 동시에 생산활동과 긴밀하게 결합시키게 된 것이 당시 경제발전의 원동력 중 하나였다. 1959년 3월부터 시작된 ‘천리마작업반운동’은 ‘북한식 기술혁신운동’의 전형이 되었으며 당시 상황에서 나름 성과적으로 추진되었다. 이는 경제의 양적 성장뿐만 아니라 ‘질적 성장’ 또한 가능한 체계가 마련되었다는 의미이다. 흔히 이 당시 북한의 경제성장을 질적 성장에 실패한 양적 성장으로 파악하는데 이는 북한 과학기술계의 활동과 기술혁신운동의 성과를 고려하지 않은 탓이라 할 수 있다.

1950년대 후반 기술혁신의 뒷받침에 의한 경제발전의 성과를 경험한 북한 지도부는 1960년대 들어서면서 기술혁신을 넘어 ‘기술혁명’을 거론하기 시작하였다. 1960년대 경제발전계획의 목표가 ‘전면적 기술혁신’이었고 당시에 ‘3대 기술혁명’이라는 구체적 목표가 정식화되었다. 1970년대에 이르면 이는 ‘3대혁명’이라는 형태로 최종적으로 정리되었다. 이러

2) ‘오랜 인테리 정책’이란, 식민지시기에 길러진 과학기술자를 뜻하는 ‘오랜 인테리’들도 식민지 지식인으로서 제국주의의 폐해를 충분히 체감하였으므로 잘 교화하고 포용하면 국가 경제발전에 큰 도움이 될 것이라는 정책이다. ‘오랜 인테리 정책’에 대해서는 신언갑, 『주체의 인테리 리론』 (과학백과사전출판사, 1986), 128-151쪽; 차용현·사광웅, 『조선로동당 인테리 정책의 빛나는 력사』 (사회과학출판사, 2005), 53-140쪽.

한 역사적 경험은 북한 경제발전 전략의 핵심에 과학기술 정책이 놓이게 했다. 급격한 경제성장은 과학기술 발전이 선행해야 한다는 생각을 갖게 하였다.

‘국방-경제 병진 노선’은 1960년대 초반부터 도입되어 국방 부문이 과학기술 활동의 중심에 자리 잡기 시작하였다. 당시만 하더라도 병진노선은 일반 경제활동, 좁게는 과학기술 활동에 제한요소로 작동하였지만 오늘날 북한 경제 및 과학기술 활동의 핵심은 역설적이게도 국방 부문에 있다. 민간 경제, 민간 과학기술 발전이 국방 부문에 비해 한참 뒤쳐진 ‘비대칭적 발전’ 상태에 있기 때문이다. 오늘날 북한의 선군정치, 혹은 선군정치 노선의 경제발전전략은 이 당시부터 이미 기본틀이 형성되었던 것이라 할 수 있다.

### Ⅲ. 국방 우선 정책으로 인한 과학기술 정책의 변화

‘국방-경제 병진 노선’은 1962년 12월 당중앙위원회 4기 5차 전원회의에서 토의되었다. 1960년대 들어서면서 북한의 대외관계의 변화와 한반도 주변의 군사적 긴장도 증가와 관련된 이 노선은 1966년 10월 ‘제2차 당대표자회의’에서 최종 확정되었다. 이로 인해 과학기술 정책의 우선순위가 약간 뒤처지게 되었고 과학기술에 대한 지원도 상대적으로 위축되기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 북한 지도부의 과학기술계에 대한 신뢰는 크게 바뀌지 않았는데 1967년에 터진 ‘박금철, 이효순 사건’(일명 ‘갑산파 사건’)은 이를 완전히 뒤집는 결과를 낳았다.

1967년 5월 당중앙위원회 4기 15차 전원회의에서 박금철, 이효순 등이 종파주의 행동을 했다고 고발되면서 대대적인 숙청이 진행되었다. 여기에 허석선이라는 당 과학교육부장도 연루되어 있었다. 제1대 사회과학

원장을 역임했던 허석선이 연루됨으로 인해 그가 담당했던 과학기술계를 포함한 지식인 전체의 사상성까지 의심받게 되었다. 북한에서 과학기술자들에 대한 우대정책이 처음으로 축소되는 계기가 되었다. 당시 김일성은 과학연구사업과 교수교양사업에서 사대주의, 교조주의가 발로했다고 비판하였다. 그는 인텔리 속에 이기주의 사상, 소부르조아 사상이 남아 있다고 지적하면서 모든 인텔리들을 노동계급화, 혁명화해야 한다고 주장하였다.<sup>3)</sup> 물론 이런 비판의 대상에 과학기술자도 포함되었다.

이 사건 이후 과학기술 정책은 우선순위에서 크게 밀려났다. ‘오랜 인텔리 정책’으로 대변되는 과학기술자 우대 정책 또한 전면 후퇴하게 되었다. 1970년대에는 현지연구사업을 본뜬 ‘과학자 기술자 돌격대’ 운동이 새롭게 추진된 것 이외에는 새로운 과학기술 정책이 없었다. 이 당시에는 적어도 10년에 한 번씩 개최되었던 ‘과학자, 기술자 대회’도 열리지 않았다. 새로운 정책을 추진하는 데 과학기술자들의 협력을 크게 생각하지 않았던 것이다. 그만큼 신뢰가 줄어들었음을 뜻한다.

대신 1970년대 들어서면서 국방관련 부분에 대한 정책적 우선순위가 더욱 올라갔다. ‘제2경제’라고 불리는 북한의 군수경제 부문은 1970년대부터 일반경제 부문에서 완전히 분리되어 독립된 예산, 편성, 집행 체제를 갖추었는데 ‘제2경제위원회’가 이를 관리했다. 국방 부문에 대한 지원을 보장하고 유사시 민수 경제를 군수 경제로 빠르게 전환하기 위한 조치였다. 이는 위기 상황에서 국방 부문을 보호하는 기능으로도 작동하였다. 1990년대 위기 상황에서 일반 경제는 심각한 타격을 받았지만 국방

3) 김일성, “우리의 인텔리들은 당과 노동계급과 인민에게 충실한 혁명가가 되어야 한다(함흥시 대학교원들앞에서 한 연설/1967년 6월 19일),” 『김일성 저작집 21』 (조선로동당출판사, 1983), 283~313쪽 ; “혁명가유자녀들은 아버지, 어머니들의 뜻을 이어 혁명의 꽃을 계속 피워야 한다(창립 스무돛을 맞는 만경대혁명학원 교직원, 학생 및 졸업생들 앞에서 한 연설/1967년 10월 11일),” 『김일성 저작집 21』 (조선로동당출판사, 1983), 419~436쪽.

부문은 큰 영향 없이 그나마 이전 수준을 유지할 수 있었던 것이 이처럼 구조적으로 분리되어 보호, 육성되고 있었기 때문이다.

이처럼 국방 부문에 대한 지원을 강화하면서 생긴 재원 부족현상과 사상적인 부분에서 신뢰를 잃은 점으로 인해 1960년대 후반부터 약 20년간 과학기술계에 대한 정책적·재정적 지원은 대폭 줄었다. 하지만 국방 부문의 강화 정책에 따라 이 부문과 관련된 과학기술, 즉 국방 과학기술은 계속해서 우선적인 지원을 받으면서 발전할 수 있었다. 부문별 과학원체제가 형성될 당시인 1964년에 국방 과학기술 부문에서는 ‘국방과학원(제2자연과학원)’이 설립되었다. 경제발전을 위해 관련 과학기술 발전을 앞세우겠다는 정책과 같은 논리로, 국방 발전을 위해 국방 관련 과학기술 발전을 앞세우겠다는 정책이 수립된 것이다. 1960년대 초에 김책공업대학을 졸업한 탈북 과학자의 증언에 따르면, 자신보다 한 해 아래 후배들은 졸업과 동시에 모두 ‘국방과학원’으로 배치되었다고 하였다.<sup>4)</sup> 일반 과학기술보다 군사력과 직접적으로 연관된 과학기술을 더 우선시하였던 것이다. 즉 일반 과학기술계는 1970대를 전후로 침체기를 겪었지만 국방 과학기술계는 1950년대 과학기술 우대정책의 기초를 그대로 이어받았기 때문에 오늘날에 이르러 독자적으로 개발한 로켓 혹은 미사일 기술과 핵 기술 등을 보유할 수 있게 된 것이다.

과학기술에 대한 관심이 되살아나기 시작한 것은 1980년대에 접어들

4) 아직 국방과학원의 설립과 관련한 문헌적 근거는 발견되지 않고 있다. 따라서 탈북 과학자의 증언에 의존할 수밖에 없으므로 이에 대한 진실성 여부는 계속 확인해야할 숙제이다. 하지만 최근의 연구성과들을 바탕으로 북한 과학기술 전반에 대해 정리한 이춘근도 국방과학원이 1960년대 초반에 설립되어 1970년대 중반에 ‘제2자연과학원’으로 개칭되었으며 그 산하에 유도무기, 전기 및 전자, 금속 및 화학소재 등 40여 개의 연구소가 있었다고 구체적으로 밝히고 있는 것으로 보아 1960년대 초에 국방과학원이 설립되었다는 것은 사실인 듯하다. 이춘근, 『북한의 과학기술』 (한울아카데미, 2005), 67쪽.

면서부터였다. 1982년 2월, 김일성은 과학기술 부문 일군협의회에서 오랜만에 과학기술 정책에 대해 입장 연설을 하였다.<sup>5)</sup> 하지만 그에게 아직 과학기술자들에 대한 불신이 남아 있었다. 과학기술 활동의 중요성을 강조하면서 일부 과학기술자들에 대한 불만을 드러내기도 하였던 것이다.<sup>6)</sup>

1985년 8월 3일, 김정일은 과학기술계에서 “과학기술 발전에서 새로운 전환을 가져오게 한 역사적 문헌”<sup>7)</sup>으로 불리는 연설문을 발표하였다.<sup>8)</sup> 이 연설문에서 그는 ‘사회주의 경제건설 10대 전망목표’를 달성하기 위한 과학기술계의 역할과 목표를 두루 거론하였다. 새로운 목표가 수립됨으로써 과학기술의 역할이 증대했기 때문에 과학기술 관련 정책들을 일단 정리, 종합한 것이다. 과거와 달라진 새로운 정책이 두드러지지는 않았지만 미묘하게 이전 시기 김일성의 연설문과 다른 점이 일부 들어있었다. 대표적인 것은 과학기술자들을 노력동원하지 말라는 것과 외국의 선진 과학기술 받아들이기 위해 노력해야 한다고 강조한 것 등이었다.

5) 김일성, “과학기술연구사업을 우리나라의 실정에 맞게 할데 대하여(과학기술 부문 일군협의회에서 한 연설/1982년 2월 17일), 『김일성저작집 37』 (조선로동당출판사, 1992), 32~49쪽.

6) “어느 해인가 내가 과학원 함흥분원을 현지에서 지도한 일이 있습니다. 그때 청사복도로 걸어가면서 방안을 들여다보니 과학자들이 모두 책을 보고 있기에 리승기 동무에게 과학자들이 책을 열심히 보는 것 같은데 늘 그런가고 물었습니다. 그는 과학자들이 늘 책상 앞에 앉아 책을 보고 있지만 과학서적을 보는지 소설책을 보는지 알 수 없습니다, 지금 이것이 제일 문제입니다, 과학원 함흥분원에 술한 과학자들이 있지만 그들이 연구하여 내놓은 것이란 별로 없습니다,” 김일성, “과학기술연구사업을 우리나라의 실정에 맞게 할데 대하여(과학기술부문 일군협의회에서 한 연설/1982년 2월 17일), 『김일성저작집 37』 (조선로동당출판사, 1992), 32~49쪽.

7) “과학기술 발전에서 새로운 전환을 가져오게 한 역사적 문헌,” 『자동화공학』, 3호 (1995), 5~7쪽.

8) 김정일, “과학기술을 더욱 발전시킬 데 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임일군들 앞에서 한 연설, 1985년 8월 3일), 『김정일선집 8』 (조선로동당출판사, 1998), 240~261쪽.

결정적으로 이전 시기 과학기술과 달라진 과학기술 정책이 도입되기 시작한 것은 1988년부터였다. 1988년 8월 31일, 김정일은 과학부문 책임 일군협의회에서 과학기술 활동의 문제점을 강하게 비판하면서 새로운 정책을 제안하였다. 그는 1988년 3월에 개최된 당중앙위원회 6기 13차 전원 회의에서 채택된 ‘제1차 과학기술발전 3개년계획(1988~1990)’을 제대로 수행하기 위해서는 기존의 정책을 바꾸어야 한다고 이야기하면서 과학원이 인민경제 기술개건사업에 적극 참가하라고 지시하였다. 그는 과학원이 새로 연구, 개발하는 것만 신경쓰고 공장, 기업소의 기술개건사업을 너무 등한시한다고 비판하였다. 과학원이 과학적으로 뒷받침하지 않으면 현재 진행되고 있는 기술개건사업을 제대로 수행할 수 없다고 이야기하면서 1989년부터 과학원 사업계획에 이를 적극 반영하라고 지시하였다.<sup>9)</sup> 즉 1950년대 말 과학기술을 통한 경제발전 전략의 핵심인 과학원의 현장진출을 1960년대 들어오면서 줄였다가 다시 추진하라는 결정이었다.

이때부터 오늘날 과학기술 정책의 핵심인 ‘일체화’라는 용어가 사용되기 시작하였다. 1989년 『경제연구』에서 처음으로 ‘일체화’를 목표로 과학기술, 경제, 정보공학의 연계가 강조되었다.<sup>10)</sup> 또한 이 시기부터 『력사과학』에서는 지난 시기 과학기술 정책들을 부문별, 시기별로 나누어 연구한 논문들이 대거 발표되기 시작하였다. 이런 연구활동의 결과가 쌓이면서 윤명수는 북한 최초의 현대 과학기술사를 발표하였고 럽태기는 최초의 화학공업사를 발표하였다.<sup>11)</sup>

9) 김정일, “과학기술을 발전시키기 위한 몇 가지 문제에 대하여(과학부문 책임일군협의회에서 한 연설/1988년 8월 31일),” 『과학교육사업을 발전시킬데 대하여』 (조선로동당출판사, 1999), 171~189쪽.  
 10) 최중국, “경제, 과학기술 및 정보공학의 일체화과정의 필연성과 균형적 발전,” 『경제연구』, 2호 (1989).  
 11) 윤명수, 『조선 과학기술 발전사: 해방후편 1(해방후-1970년)』 (평양: 과학백과

이처럼 의욕적으로 과학기술 발전을 위해 새롭게 장기 계획을 마련하고 과거 정책을 면밀하게 검토하면서 정책을 개발하는 등 과학기술을 통해 경제를 발전시키겠다는 북한 지도부의 구상은 당시부터 극심해지기 시작한 경제난으로 인해 무산되었다. 1987년부터 시작된 ‘제3차 7개년 계획(1987~1993)’은 실패로 끝났고 이후 3년간의 조정기에 들어갔다.<sup>12)</sup> 따라서 ‘1차 과학기술 발전 3개년계획’뿐만 아니라 뒤이어 실행된 ‘2차 과학기술 발전 3개년계획(1991~1993)’도 별다른 성과 없이 끝났다. 윤명수와 럽태기의 두 저작도 원래 시리즈로 출간할 계획이었지만 경제난으로 인해 포기되었다. 김일성 시대의 과학기술 정책사는 이후 2002년에 비로소 출간되었다.

#### IV. 선군시대와 과학기술

1980년대 후반부터 1990년대 후반까지 거의 10년 동안 북한은 안팎으로 위기 상황에 빠져들었다. 소련이 망하고 동독을 비롯한 동유럽 진영이 차례로 무너졌다. 그러면서 북한과 미국의 관계는 계속 악화되어 전쟁 직전 상황까지 가기도 했다. 그나마 체제를 유지하던 중국은 남한과 수교를 하고 북한에 대한 무역에서 기존의 우대조건들을 철회해 버렸다. 북한에 대한 우호적인 국제정세가 거의 사라진 셈이다. 게다가 약 50년 동안 북한을 지배했던 최고 지도자 김일성이 1994년에 사망하기까지 하였다. 뒤이어 수해, 냉해 등 기후변화에 따른 극심한 자연재해가 발생하여 북한 경제는 거의 멈춘 상태가 되었다. 주민들은 식량이 없어 굶어죽

사전종합출판사, 1994) ; 럽태기, 『화학공업사 1』 (사회과학출판사, 1994).

<sup>12)</sup> 1993년 12월 8일에 개최된 당중앙위원회 6기 21차 전원회의는 계획을 수행하는데 실패하였음을 공식적으로 밝혔다.

을 위기에 봉착하였고 대부분의 산업현장에서는 설비 가동이 멈추어버렸다. 말 그대로 내우회환의 시기였다.

이런 시기를 북한에서는 ‘고난의 행군’ 시기라고 명명하면서 위기 상황을 버텨내며 이겨내자고 주민들을 독려했다. 1998년에 들어서면서 고난의 행군을 잘 이겨냈다고 선언하면서 북한 지도부는 무너진 경제를 회복하기 위한 노력에 집중하기 시작하였다. 이런 상황에서 등장한 것이 ‘선군정치’, ‘선군시대’라는 말이었다.

‘선군정치(The Songun Policy, The Military-First Policy, The Army-based Policy)’라는 용어는 1997년 12월 12일 『로동신문』의 “우리는 백배로 강해졌다”라는 기사에서 처음 등장하였다.<sup>13)</sup> 하지만 비슷한 용어인 ‘선군후로’가 1997년 10월 7일 중앙방송에서 쓰이기 시작하였고 1998년 4월 25일에는 『로동신문』에서 ‘선군혁명령도’, ‘선군혁명사상’과 같은 말이 등장하기 시작하였다. 선군정치에 대한 상세한 내용이 정리되어 나온 것은 1999년 6월 16일 『로동신문』 “우리당의 선군정치는 필승불패이다”이었다.<sup>14)</sup> 여기서 선군정치는 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의위업 전반을 밀고 나가는 영도방식”이라고 정의되었다. 군대에 의지해서 위기상황을 돌파하겠다는 뜻인데 정책의 우선순위에 대해 밝힌 것이기도 하고 ‘혁명 주력군’에 대한 개념을 새롭게 바꾼 것이기도 하다. 시대의 변화에 따라 노동자 계급보다 사상적으로 단련된 군인이 혁명을 하는 데 핵심이 되었다고 밝힌 것이다.

경제가 어려워졌음에도 불구하고 군대를 우선시한다는 주장은 경제살리기를 포기한 것으로 보일 수도 있다. 하지만 북한은 선군정치를 제

13) 최용덕·김정웅, “우리는 백배로 강해졌다,” 『로동신문』, 1997년 12월 12일.

14) “우리 당의 선군정치는 필승불패이다,” 『로동신문』, 1999년 6월 16일.

기함과 동시에 경제발전까지 포함하는 개념인 ‘강성대국 건설’이라는 목표를 제기하였다. ‘강성대국’이라는 말이 처음 등장한 것은 1997년이였다.<sup>15)</sup> 이후 1998년 8월 22일 『로동신문』 정론에서 강성대국 건설을 구체적으로 거론하면서 “사상의 강국을 만드는 것부터 시작하여 군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제건설의 눈부신 비약을 일으키는 것”을 강성대국 건설방식이라고 소개하였다. 결국 강성대국 건설은 1999년 1월 1일 『로동신문』, 『조선인민군』, 『청년전위』 공동사설을 통해 최종 목표로 공식화되었다.<sup>16)</sup>

북한은 사회주의강성대국을 ‘정치(사상)강국, 군사강국, 경제강국’의 통일체라고 정의하면서 정치(사상)강국과 군사강국은 이미 달성하였으므로 경제강국만 완성하면 된다고 주장한다. 선군정치를 거론함과 동시에 경제강국 건설 방침이라고 할 수 있는 강성대국 건설론을 주장하는 것으로 보아 선군정치가 경제를 도외시킨 채 국방에만 초점을 맞추고 있는 것은 아니었다. 사실 북한은 1962년부터 ‘국방-경제 병진노선’을 추진하고 있었고 군사적 위협이 급증한 1960년대 중후반부터는 국방을 우선으로 하는 경제정책을 운영해오고 있었다. 따라서 경제활동 중에서 국방 관련 정책을 우선시한다는 소극적인 수준을 넘어 군대가 국방은 물론 경제발전까지 담당해야 한다는 적극적인 주장이 ‘선군정치’의 실질적인 의미라 할 수 있다. 선군정치 노선에서 제기하는 이전과 달라진 핵심적인 요소는 ‘과학기술중시사상’의 급부상이라 할 수 있다.

15) “위대한 당의 령도따라 사회주의건설에서 일대 양양을 일으키자,” 『로동신문』, 1997년 7월 22일.

16) “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 『조선인민군』, 『청년전위』, 1999년 1월 1일.

## V. 과학기술중시사상

앞에서도 살펴보았듯이 북한 지도부는 해방 직후부터 과학기술을 중요하게 취급하였고 과학기술을 우선적으로 보장하였다. 심지어는 사상적인 문제보다도 더 중요하게 다루기도 하였다. 하지만 이런 흐름은 1967년의 박금철, 이효순 사건에 과학기술자들이 대거 연루되면서 사라진 듯 보였다. 그러다가 경제발전을 위해 과학기술자들을 우대하면서 과학기술 중시정책을 펴야 한다는 이야기가 1980년대 중반부터 나오기 시작하였다. 이 시기 실질적인 최고 지도자였던 김정일에 의해 과학기술 중시정책은 거듭 강조되었다. 이러한 정책이 1990년 선군정치 노선, 강성대국 건설론 속에서 사상의 지위를 가지면서 급부상한 것이다.

강성대국 건설론에서 과학기술의 중요함은 빠지지 않고 거론되었다. 경제강국 건설을 위해 과학기술이 핵심적이라는 설명이었다. 강성대국 건설론이 처음으로 공식화된 1999년 1월 1일 공동사설에서는 과학기술에 대해 “강성대국건설의 힘 있는 추동력”이라는 정도의 언급만 있었지만, 2000년 1월 1일 공동사설에서는 ‘강성대국의 3대 기둥’으로 ‘사상중시’, ‘총대중시’와 더불어 ‘과학기술중시’ 노선이 거론되었다. 급기야 2000년 7월 4일에는 『노동신문』, 『근로자』 공동사설에서 “과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자”라는 제목으로 강성대국의 핵심으로 ‘과학기술중시사상’이 직접 거론되었던 것이다.

과학기술을 중시한다는 것은 “과학기술을 혁명과 건설의 모든 사업에 확고히 앞세우고 여기에 최대의 힘을 기울이며 사회주의건설에서 제기되는 문제를 과학기술에 의거하여 풀어 나간다”는 의미이다.<sup>17)</sup> 과학기술

17) “과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자,” 『노동신문』, 『근로자』, 2000년

을 앞세워 경제강국 건설 및 강성대국 건설, 나아가 사회주의 혁명의 완성을 피하겠다는 뜻이다. 즉 사회주의 국가 건설을 위한 경제발전 전략의 핵심으로 과학기술중시사상을 제기한 것이다.

과학기술중시사상은 단순한 선언에 그치는 것이 아니었다. 선군정치 노선과 강성대국 건설론이 정리되어 공표되던 1999년은 ‘과학의 해’로 규정되었고 김정일은 과학원을 현지 지도하는 것으로 새해 첫 일정을 시작하였다. 그만큼 과학기술을 중요하게 보고 있다는 의중을 밝힌 것이었다. 또한 1990년대 ‘고난의 행군’을 마치면서 ‘제1차 과학기술 발전 5개년 계획(1998~2002)’을 ‘경제발전 계획’보다 먼저 마련하여 1998년부터 시행하였다. 그리고 1999년 3월 25일에는 ‘제6차 전국 과학자, 기술자 대회’도 개최하였다. 과학기술 발전 5개년 계획은 그 뒤로도 2차(2002~2007), 3차(2008~2012)에 걸쳐 계속 이어지고 있다. 강성대국 건설을 위한 과학기술 중시사상을 이미 구체적으로 실천하고 있었던 것이다.

## VI. 선군시대의 경제발전 전략

강성대국 건설론의 과학기술우선사상과 군사문제를 우선시한다는 선군정치 노선은 2002년 9월 김정일에 의해 새롭게 정리되었다. 그는 “국방공업을 확고히 앞세우는 것과 함께 경공업과 농업을 동시에 발전시켜 인민생활을 획기적으로 높이는 것”을 ‘선군시대의 경제건설 노선’이라는 이름으로 정식화시켰다.<sup>18)</sup> 군사문제와 과학기술의 공통분모라 할 수 있는 ‘국방공업’을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시

7월 4일.

18) “국방공업 선행, 대를 이어 계승된 원칙-조미대결에 대비한 국가경제전략,” 『조선신보』, 2003년 4월 11일자.

킨다는 것이었다. 이는 ‘중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다’는 1950년대 북한의 경제발전전략과 같은 흐름이고 좀 더 세밀하게 정의한 것이다. 상당히 넓은 범위를 지칭하는 중공업이 이제는 국방공업이라는 좀 더 특정한 부문을 가리키는 말로 바뀐 것이다.

이러한 경제발전 노선은 크게 두 가지 의미를 동시에 가진다. 즉 국방공업 우선정책은 다른 부문보다 국방공업을 우선적으로 지원하여 발전시킨다는 뜻도 되지만 발달한 국방공업 부문을 활용하여 다른 부문들의 발전을 도모한다는 뜻도 동시에 갖는 것이다. 북한의 국방공업 부문은 1962년 ‘국방-경제 병진 노선’이 수립된 이후 “가장 우수한 과학기술력량”을 우선적으로 확보하였고 과학기술 정책의 우선순위가 뒤쳐졌던 1970년대에도 항상 우선적으로 지원받았다. “최신 과학기술의 성과들이 선차적으로, 집중적으로 도입”되었으므로 현재 북한 내에서 최고 수준을 유지하고 있는 부문이라고 할 수 있다. 따라서 이 정책은 일면 ‘군수 부문의 민수 전환 계획’이라고 할 수 있다. 실제로 2007년 『경제연구』의 한 논문에서는 국방공업 우선정책을 다음과 같이 설명하고 있다.

국방공업은 국방과학과 군수생산에서 이룩된 최신과학기술성과에 토대하여 인민경제 여러 부문들에 현대적인 전자 및 기계설비들과 선진적인 생산 공정들을 도입함으로써 전반적경제의 현대화, 정보화를 다그치고 강력한 국가경제토대를 축성한다....(중략)...국방공업의 선도적역할은 최신과학기술의 보급, 현대적 전자 및 기계설비들과 선진적인 경영방법의 도입 등으로 경공업부문의 현대화와 농업생산의 발전을 추동한다.<sup>19)</sup>

국방 관련 정보가 거의 외부에 알려지지 않아서 국방공업 관련 수준을

19) 신우균, “국방공업의 선도적 역할은 사회주의경제강국건설의 합법칙적 요구,” 『경제연구』, 2007년 3호.

알 수 있는 방법은 많지 않지만 1998년 8월, 2009년 4월 인공위성 발사, 2006년 10월, 2009년 5월 핵실험 성공 등을 보면 적어도 이와 관련한 북한의 국방과학기술 수준은 상당한 수준에 도달했다고 판단할 수 있다. 적어도 국방공업 부문에서는 기계, 재료, 제어, 연료 공업 등에서 세계적으로도 앞선 기술력을 보유하고 있다고 볼 수 있다.

북한의 군수경제 부문은 1970년대부터 일반경제 부문에서 완전히 분리되어 독립된 예산, 편성, 집행 체제를 갖추었다. 이로 인해 1990년대 경제난 속에서도 군수경제 부문은 민간경제 부문에 비해 상대적으로 타격이 적었다고 한다.<sup>20)</sup> 또한 일정 규모 이상의 종업원을 보유하고 있는 공장에는 하나 이상의 군수 관련 생산 시설을 설치하게 되어 있어 군수경제와 민수 경제의 전환은 예상보다 어렵지 않은 구조였다. 초기에는 유사시 민수 시설을 빠르게 군수 시설로 전환하기 위한 조치였지만 오늘날에는 그 역방향을 빠르게 하는 데 기여할 것으로 보인다. <표 1>과 같이, 지금까지 파악된 군수공장 분포를 보면 대부분의 중요한 생산 시설이 모두 포함되어 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 제2경제위원회 산하 기구와 역할

구분	기구명	주요업무	소속 군수공장
8국	종합 계획국	군수공업제품의 생산과 공급에 대한 총괄적 계획	
	제1총국	소형무기 및 탄약생산. 군사 시설 운용	2·8기계공장. 제42호 공장. 제61호 공장. 제93호 공장. 제101호 공장. 제17호 공장. 제62호 공장 등
	제2총국	전차·장갑차 생산	구성탱크공장. 제915호 공장
	제3총국	대포·고사포·자주포·로켓	강계뜨락뜨르공장. 제32호 공장.

<sup>20)</sup> 전소영, “북한의 ‘경제·국방 병진노선’에 관한 연구: 1990년대 경제·안보위기와 선군정치를 중심으로,” (이화여대 대학원 석사학위논문, 2004), 51~54쪽.

		포 · 다연장로켓포 생산	삭주병기공장, 광산포수리공장, 용성기계공장, 만경대보석가공공장, 금성뜨락도르공장
	제4총국	각종 미사일 생산	제26호 공장, 만경대약전기계공장, 평양돼지공장, 동해약전공장
8국	제5총국	생화학무기 및 핵무기 생산	강계화학공장, 청수화학공장, 2·8비날론연합기업소 일용분공장, 순천비날론공장 일용분공장, 평원279호 공장, 함흥분공, 양강도 혜산, 자강도 강계 화학공장
	제6총국	작전함정 및 잠수정 생산	함남 신포 아양도 소재 봉대보일러공장, 나진조선소, 남포조선소 일용분공장, 청진조선소 일용분공장, 원산조선소 일용분공장, 평양 1월 2일 공장
	제7총국	통신설비 및 비행기 생산	남포통신기계공장, 성천 69호 공장, 성천 24호공장, 의주건전지공장, 청천강전기공장, 평북 구성시 방현노동자구항공기공장
기타	제2자연과학원	군수물자의 연구 · 개발	
	대외경제총국	생산에 필요한 물자 수입 및 외화벌이	
	자재상사	자재의 수급	

※ 출처: 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과 분석』 (통일연구원, 2000), 69쪽 ; 정유진, “북한 제2경제권에 대하여,” 『통일연구』, 창간호 (연세대학교, 1997), 99~104쪽. (전소영, “북한의 ‘경제 · 국방 병진노선’에 관한 연구: 1990년대 경제 · 안보위기와 선군정치를 중심으로,” (이화여대 대학원 석사학위논문, 2004), 67~68쪽 재인용).

이렇게 선군시대 경제발전 전략이 정식화됨에 따라 2002년경부터 북한은 생산시설 전반에 대한 대대적인 수술에 착수하기 시작하였다. ‘인민경제의 기술개진’이라는 말로 표현된 이런 흐름은 일부 생산 설비나 공정만 바꾸는 소극적인 것이 아니라 전반적인 생산 시설을 한꺼번에 바

꾸는 상당히 적극적인 것이었다.<sup>21)</sup> 예전처럼 생산과 병행해서 진행하는 식이 아니라 생산보다 앞세워 기술개건을 진행하는 식으로 진행하려고 하였다.<sup>22)</sup> 잠시 생산이 중단된다고 하더라도 생산성이 높은 설비를 갖추는 것이 억지로 낡은 설비를 계속 가동시키는 것보다 낫다는 판단이었다. 생산 중단으로 인한 손실은 새로운 설비를 통하면 금방 보충할 수 있다는 것이었다.

이런 대대적인 구조조정 사업은 현재를 과거와 질적으로 다른 시대로 규정하면서 진행되었는데 지난 시기는 ‘기계제 산업시대’였고 오늘날은 ‘정보산업시대’라고 규정하였다. 이에 따라 과거에는 ‘성능 높은 기계설비’를 갖추는 것이 기술개건이었다면 컴퓨터와 같은 정보설비와 현대 과학기술의 첨단에 오른 최신 설비와 기술로 경제의 모든 부문을 바꾸는 것이 오늘날의 기술개건이라고 주장하였다.<sup>23)</sup> 따라서 북한의 인민경제 건설목표인 ‘주체화·현대화·과학화’에 ‘정보화’가 덧붙여져 강조되고 있다.

## VII. 현대의 과학기술 정책

북한의 과학기술 연구소 체계는 여전히 과학원(국가과학원)을 중심으로 생산성 산하 연구소와 대학 소속 연구소, 그리고 생산현장 연구로 구성되어 있다. 과학원과 생산성 사이의 협력 사업을 효과적으로 처리하고 생산현장에 대한 과학기술 지원활동을 원활히 진행하기 위해 1962년부터

21) 양호남, “경제강국건설에서 기술개건의 절박성,” 『경제연구』, 2002년 1호.

22) 김동식, “인민경제의 개건현대화사업을 집중적으로 벌리는 것은 현 시기 경제건설의 중요과업,” 『경제연구』, 2006년 2호.

23) 리기성, “새 세기 우리 식의 사회주의 경제리론을 연구하는데서 나서는 중요문제,” 『경제연구』, 2007년 2호.

내각에 ‘국가과학기술위원회’가 조직되었는데 1998년 과학원의 역할을 조정하면서 폐지되었다.

연구중심의 조직인 과학원은 1982년 4월 정무원의 행정부서로 편입되어 연구와 함께 행정관련 활동까지 담당하게 되었다. 1994년 2월에는 각 부·위원회 산하 연구기관을 모두 통합하면서 기구도 확대하고 이름도 ‘국가과학원’으로 개칭하였다. 1998년 9월 국가과학기술위원회와 통합하면서 잠시 ‘과학원’이라는 이름으로 되돌아갔지만 2005년 11월 ‘국가과학원’으로 다시 개칭되었다. 전문 과학연구 활동뿐만 아니라 기술지원활동까지 전반적으로 담당하면서 경제발전에 핵심적인 역할을 담당했던 1950~1960년대 과학원 운영을 모델로 삼은 변화라고 볼 수 있다. 국가과학원은 모든 과학기술 관련 연구소의 연구활동을 지도할 뿐만 아니라 예산편성을 비롯한 각종 행정활동까지 담당하게 되었다.

조선대백과사전(1996)에 따르면 ‘국가과학원’의 역할은 “나라의 과학발전을 책임진 국가기관으로서 과학기술을 발전시키기 위한 과학연구계획안을 작성하고, 과학연구사업에 대한 지도와 감독사업을 진행한다. 또한 과학핵심력량과 인재육성사업을 계획적으로 진행하며 과학자대렬을 늘려나가는 사업을 전망적으로 진행”하는 것으로 되어 있다. 국가과학원은 모두 224개의 과학기술 관련 연구소가 있는데 이 중에서 국가과학원에 104개, 농업성 산하에 있는 농업과학원에 21개, 보건성 산하에 있는 의학과학원에 26개, 그리고 기타 연구소가 73개 있다. 국방관련 기관들은 제2경제위원회에 귀속되어 있는 ‘제2자연과학원’에도 30여 개의 연구소가 소속되어 있는데 그 구성에 대한 자세한 사항은 외부에 제대로 알려져 있지 않다.

국가과학원은 직속 연구소로 47개의 연구소를 두었고 분야별로 8개의 분원을 두었는데 각각의 분원 소속으로 57개의 연구소를 설치하였다. <표 2>, <표 3>은 이를 정리한 것이다. 국가과학원 행정조직 체계는 1실

21국, 21위원회로 구성되어 있다.

〈표 2〉 국가과학원 행정기구 체계

1실 21국		21 위원회	
과학기술참사실	지방과학기술국	수학/기계 위원회	농업 위원회
1국	양성 및 급수 사정국	물리 위원회	프로그램 위원회
2국	과학기술검열국	지리 위원회	화학 위원회
행정조직국	노동국	지질 위원회	생태 위원회
종합계획국	생산 및 26호 설비국	광산공학 위원회	경공업 위원회
과학기술심의국	건설국	금속공학 위원회	수송 위원회
기초 및 첨단과학기술국	자재국	기계공학 위원회	건설 위원회
정보과학기술국	재정국	열역학 위원회	기상 위원회
응용과학기술국	기술무역국	전기공학 위원회	전기자동차 위원회
에너지과학기술국	대외과학기술국	의학 위원회	수산위원회
과학기술자돌격대국	발명국		

〈표 3〉 국가과학원 연구조직 체계

국가과학원(104)	
직속연구소(47)	분원(8-57)
자동화연, 자동화공학연, 조정기계연, 컴퓨터과학연, 전자공학연, 집적회로시험공장, 111호제작소, 전자재료연구소, 과학기술발전문제연, 수학연, 물리학연, 레이자연, 인공지구위성정보연, 지리학연, 지질연, 미생물학연, 전기연, 기계공학연, 환경공학연, 선광공학연, 열공학연, 중앙실험분석소, 국가균주보관소, 4.13연, 순금속연, 건설재료연, 평양천문대, 버섯연구소, 애국 및복합물센터, 유색금속연, 중앙광업연, 단천내화물연, 단천광업연, 수리공학연, 흑색금속연, 5.28연, 흑색광업연, 용접연, 연료연, 유리공학연, 화학섬유연, 종이공학연, 분탄가스화연, 제염연, 립업과학연, 목재화학연, 도시경영과학연, 중앙과학기술통보사	생물분원(5), 세포 및유전자분원(1), 석탄분원(8), 철도 과학분원(7), 건설 과학분원(6), 함흥 분원(12), 경공업과학분원(10), 수산과학분원(9)

- \* 농업과학원 (21) - 농업성
- \* 의과학원 (26) - 보건성
- \* 기타연구소 (73)

과학기술을 통한 경제발전 전략이 점차 구체화됨에 따라 과학기술 정책 또한 더욱 다듬어졌다. 제1차 과학기술 발전 5개년 계획(1998~2002)이 마감된 다음에도 제2차(2003~2007), 제3차(2008~2012) 과학기술 발전 5개년 계획이 연이어 수립되어 추진되었다. 강성대국의 문을 열겠다고 밝힌 2012년까지 과학기술 발전을 무엇보다 앞세워 추진하겠다는 의지의 표현이라 할 수 있다. 그리고 2003년 10월 27일에는 ‘제7차 과학자 기술자 대회’가 개최되었다. 과거 대략 10년마다 한 번씩 개최되던 과학자, 기술자 대회가 1999년 ‘제6차 전국 과학자 기술자 대회’ 이후 4년 만에 개최된 것이다. 과학기술자들의 활동을 더욱 독려하려는 의도인 듯하다. 2006년 4월에 개최된 최고인민회의 제11기 제4차 회의에서는 2022년을 목표로 한 ‘과학기술강국’ 건설이라는 장기 계획을 토론하였다고 한다.

현재 추진 중인 ‘제3차 과학기술 발전 5개년계획’에 대해서는 최근에서야 기본 계획이 외부에 알려졌다. ‘4대 선행부문 지원, 인민경제의 개진 및 현대화, 식량해결 인민생활 개선, 기초과학, 첨단기술’ 등의 분야로 나누어 기본계획이 작성되었는데 그중 주력 연구과제 20개가 공개되었다. 이 중에서 주목할 만한 특징은 IT분야의 RFID, 광섬유 품질개선, 대형 병렬컴퓨터, 경영전산화 등의 주제이다. 생산현장의 현대화, 정보화를 위한 기술개진 사업을 넘어 유통 구조와 경영 관리 측면의 자동화, 정보화를 추구하려는 정책적 방향성을 읽을 수 있다. <표 4>는 ‘제3차 과학기술 발전 5개년계획’을 분야면 연구주제로 정리한 것이다.

<표 4> 제3차 과학기술 발전 5개년계획(2008~2012)

분야		주력 연구과제(20개)
4대 선행부문 지원	전력	수력(수차 효율, 수력 댐 구조물, 댐 생태환경), 조수력(조수력 발전소 건설과 운용) 화력(석탄 지하가스화 발전) 원자력(핵융합분열 혼성로)

	석탄	
	금속	
	철도	비동기 전기기관차 개발, 기차레일 대면용접기술
인민경제의 개건, 현대화	자원	
	채취	
	기계	
	화학	
	건설	
	환경	
	도시	
	기상	
	식량 해결, 인민생활 개선	농업
수산업		
경공업		
보건		
기초과학	수학	
	물리	레이저 기술
	화학	
	생물	
	지리	
첨단기술	IT	디지털교환기, 광섬유 품질개선, 대형 디스플레이, 대형 병렬컴퓨터, RFID, 경영전산화
	BT	생물 무진실용 공기조화기, 무공해 채소재배와 유전자 전이기술, 동물 클론화 기술
	NT	
	에너지	
	핵	
	우주	극소형 자원위성 개발
	해양	해저로봇 개발
레이저		

※ 출처: 이춘근 · 김종선, “북한의 경제발전 지원을 위한 과학기술협력 추진방안,” 『STEPI Insight』, 제31호 (2009.10).

2008년에 마무리된 ‘제2차 과학기술 발전 5개년계획’은 최근에 추진 중인 3차 계획보다 자세하게 알려져 있다. 그 핵심 내용은 ‘인민경제의 기술적 개조, 인민생활 개선, 첨단기술 개발, 기초과학 육성’ 네 가지이다. 인민경제 중에서도 주력하는 부문은 북한 경제발전에 가장 큰 문제점인 ‘전기, 석탄, 금속, 철도운수’ 부문이다. 북한에서는 이를 ‘인민경제 4대 선행부문’이라고 따로 관리한다. 특히 에너지와 관련해서는 ‘연료, 동력 문제 해결을 위한 3개년 계획(2004~2006)’을 추진하기도 했다. 또한 2차 계획에서는 ‘핵심기초기술’이라는 새로운 개념을 사용하여 ‘정보기술(IT), 생명공학(BT), 나노기술(NT)’의 발전을 강조하고 있다. 좀 더 구체적인 내용은 <표 5>, <표 6>, <표 7>로 정리하였다.

<표 5> 제2차 과학기술 발전 5개년계획(2002~2007): 기술개건 부문

분야		내용
에너지 문제	전력생산	화력발전소 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 순환비동형 온수보일러 210t/h 도입사업 지속</li> <li>• 향후 320t/h 도입으로 중유 절약 추진</li> </ul>
		수력발전소 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수차 효율 개선: 1기 수풍발전소 도입</li> <li>• 수풍발전소 7기에 모두 도입하여 6~7만kw 추가 생산/확대</li> </ul>
		송변전 체계 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전력 손실을 현재의 21%에서 15%로 절감</li> <li>• 고압송전시스템(직류) 기술 준비</li> </ul>
	석탄	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 탐사 굴진에 선진기술 도입</li> <li>• 발파효율 60%에서 90%로 개선</li> <li>• 기본적인 운반기계, 석탄기술 개선</li> </ul>
	풍력발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중요한 추가 전력원으로 개발</li> </ul>
	전력소비 절감	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비료, 화학, 제철공업의 전기 소모 절약</li> </ul>
기간 산업	금속공업	코크스 쓰지 않는 제철법 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈탄제철법의 김책제철소 도입(6만 톤 시험로 건설)</li> <li>• 산소열법에 의한 제철법</li> <li>• 저온 삼화철 생산</li> </ul>

	내화물	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유색금속 생산</li> </ul>
	기계공업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공작기계: 수출품 품질 개선</li> <li>• 전기기계와 유압기구의 현대화</li> </ul>
	철도운수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비동기 4축 전기기관차 개발로 속도를 1.3배로 제고</li> </ul>
	화학공업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비료 160만 톤 생산: 50~60만 톤으로 족하나 지력 약화로 추가 투입</li> <li>• 농약: 극미량 살충제가 중요함(현재 대부분 수입)</li> <li>• 희망초: 석고가 없어 시멘트 생산에 차질 발생</li> <li>• 순천비날론연합기업소: 산소-전기열법 도입</li> </ul>

※ 출처: 재일본조선인과학기술협회, 『科學技術』, 2003년 1호.

〈표 6〉 제2차 과학기술 발전 5개년계획(2002~2007): 인민생활 부문

분야	내용
알곡	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종자, 비료, 농약문제 해결을 통해 알곡 800만 톤 생산</li> </ul>
육류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 풀을 먹는 가축의 우량품종 육성</li> <li>• 닭 우량품종 육성: 연간 310만 개의 계란 생산</li> <li>• 오리, 타조 우량품종 육성</li> </ul>
야채, 과일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우량품종 육성: 사과와 배 40만 톤 생산</li> </ul>
식용유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거의 모두 수입에 의존하고 있으므로 이를 대체할 방법 강구</li> <li>• 콩 재배 확대: 5t</li> <li>• 유채 재배 확대</li> <li>• 기름나무 식수: 잣, 호두 수출</li> </ul>
어류	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양어용 첨가제, 단백질 사료 개발</li> <li>• 어항 개량</li> </ul>
산림녹화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 심각한 수자원 문제의 개선을 위해 산림녹화 필요</li> <li>• 묘목이 가장 부족함: 연간 15억 그루 10년간 식수 필요</li> <li>• 조직배양: 온실재배를 통해 연간 15만 정보씩 식수</li> <li>• 화목용 산림 조성</li> </ul>

※ 출처: 재일본조선인과학기술협회, 『科學技術』, 2003년 1호.

〈표 7〉 제2차 과학기술 발전 5개년계획(2002~2007): 기초과학/첨단과학 부문

분야	내용
정보과학기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설비, 제품의 국산화</li> <li>• 프로그램 개발</li> <li>• 통신기술 개발</li> </ul>
생명공학	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업: 형질 전환을 통한 내건성, 내한성 품종 육성</li> <li>• 의학: B형, C형 간염백신, 인슐린, 성장호르몬 생산</li> <li>• 유전공학: 핵심설비 도입 완료, 해외유학생 파견 중</li> </ul>
신에너지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 풍력발전, 태양에너지, 연료전지, 2차전지</li> </ul>
신소재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나노기술, 희토류</li> </ul>
해양, 우주과학	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연해 양식</li> <li>• 미사일 발사체</li> </ul>

※ 출처: 재일본조선인과학기술협회, 『科學技術』, 2003년 1호.

2007년 『경제연구』에 발표된 리철성의 논문은 ‘과학기술 발전 5개년 계획’의 내용들을 풀어서 설명해주고 있다.<sup>24)</sup> 이 글에 의하면 ‘인민경제의 개건현대화’를 위해 가장 중요한 것이 과학기술의 발전이라고 하면서 생산에 앞세워 하루빨리 개건현대화 사업을 추진할 것을 다시 한 번 강조하였다. 구체적인 내용에서는 ‘핵심기초기술’ 부문인 정보기술, 나노기술, 생명공학을 ‘주공방향’, ‘핵심고리’라고 하면서 우선적으로 발전시킬 것을 강조하였다. 이와 같은 첨단과학기술의 발전에 기초하여 ‘기계공학, 금속공학, 열공학을 비롯한 중요 부문 기술공학’들을 발전시키고 ‘국방과학기술’을 더욱 발전시키며 ‘인민경제 4대 선행부문(전력, 석탄, 금속, 철도운수)’을 정상화시킬 것을 제시하였다. 또한 실생활에서 가장 부족한 ‘식량문제’, ‘먹는 문제’ 해결도 재차 강조하였다.

이 논문에서 가장 자세하게 설명하고 있는 것은 이러한 부문별 목표보

<sup>24)</sup> 리철성, “당의 과학기술중시로선을 철저히 관철하는 것은 경제강국건설의 확고한 담보,” 『경제연구』, 2007년 2호.

다 “과학기술과 생활의 밀착”과 관련한 정책이다. “과학연구기관과 경제관리기관, 과학기술과 생산사이의 연계와 결합을 강화”하고 “내각과 성, 중앙기관으로부터 공장, 기업소와 농·목장들에 이르기까지 과학기술과 경제를 통일적으로 지도관리하는 정연한 사업체계를 수립할 것을 제시하였다. 그리고 “과학지구와 과학연구기관들에 생산기지를 꾸려 과학기술적으로 가치 있는 상품을 생산”하도록 할 것과 “현실에서 제기되는 과학기술적 문제들을 기동적으로 풀어나가기 위한 과학자, 기술자 돌격대 활동”을 강화할 것을 제안하였다. 물론 전사회적으로 과학기술을 중요시하는 풍토 조성 and 인재 양성도 거론되었다.

“과학기술과 생활의 밀착”과 관련한 정책은 ‘경제발전과 과학기술 발전의 일체화’, ‘과학기술과 생산의 일체화’라는 용어로 표현되었던 정책이다.<sup>25)</sup> 최근에 와서 깊게 연구되고 있는 정책이라 할 수 있다. 심은심은 2004년에 발표한 논문에서 과거 생산과 유리된 과학기술 활동을 반성하면서 “과학기술이 생산발전에 전적으로 복무하며, 과학연구사업 자체가 처음부터 생산적인 적용을 전제로 하여 진행되고, 생산발전은 결정적으로 과학기술적 진보에 의거함으로써 이루어지게 된다”고 전제하면서 새로운 정책을 설명하였다. 그는 “많은 과학력량이 생산실천이 직접 이루어지는 장소들에 배치되어 과학연구사업을 진행하고 있다”고 하면서 과학기술과 생산을 밀착시키기 위해 과학기술자들을 현장에 파견하고 있음을 이야기하고 있다. 여기에 더해 “과학지구와 과학연구기관들에 생산기지를 꾸려 과학연구성과의 제품화를 촉진”시킬 것을 제시하였다.

조웅주는 2006년 발표한 논문에서 심은심의 이야기에서 과학연구기관과 생산기관의 사업 평가 방법을 새롭게 개정할 것을 제기하였다. 과학

25) 심은심, “경제발전과 과학기술 발전의 일체화,” 『경제연구』, 2004년 4호 ; 조웅주, “과학기술과 생산의 일체화는 경제발전의 확고한 담보,” 『경제연구』, 2006년 2호.

기술발전계획을 수행하는 수준이 아니라 현실에 도입해야만 계획을 제대로 완수한 것으로 평가하라는 것이다. 또한 과학지구 및 과학연구기관에 ‘생산기지’를 건설하는 정책을 거듭 강조하면서 이 정책은 “우리에게 없거나 부족한 설비부속품, 공구, 자재, 시약 같은 것을 적지 않게 생산 보장”할 수 있는 장점이 있음을 거론하였다.

이처럼 최근 북한의 과학기술 정책에서 특징적인 것은 과학기술과 생산을 강력하게 연계시키는 ‘밀착화’라고 할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 이런 정책은 북한 경제가 급속하게 성장하기 시작한 1950년대 말의 과학기술 정책과 같은 맥락 위에 있는 것이다. 당시 북한 과학원은 과학기술자들을 생산 현장에 파견하여 과학연구활동과 기술지원활동을 동시에 수행하는 ‘현지연구사업’이라고 독특한 정책을 수립하였다. 그 결과 1956년 12월부터 시작된 ‘천리마운동’이 ‘북한식 기술혁신운동’이라고 할 수 있는 ‘천리마작업반운동’으로 발전하는 데 크게 기여하였다. 특히 1998년부터 ‘제2의 천리마대진군’이 제기되면서 천리마운동이 부활하기 시작하였고 2008년 12월 24일 천리마운동이 시작되었던 천리마제강연합기업소(구 강선제강소)를 김정일이 현지지도하면서 천리마운동 시기처럼 다시 한 번 ‘혁명적 대고조’의 시대를 열자고 제안하는 것을 보면 오늘날 과학기술 정책은 1950년대 당시의 과학기술 정책과 깊게 연관되어 있음을 알 수 있다.

## VIII. 과학기술을 통한 경제강국 건설의 필수 요소: 국방 기술의 민간 이전(spin off)

1980년대 후반부터 과거 과학기술 정책을 연구하면서 새로운 과학기술 정책을 모색한 결과 북한 지도부는 1950년대 후반 과학기술 정책을

일부 발전시킨 형태로 회복시켰다. 과학기술계의 지원을 바탕으로 북한 경제가 가장 급속히 성장하였던 당시 수준으로 과학기술 정책을 되돌려 놓은 것이다. 과학기술 중시 정책으로 도입된 것 중에서 가장 먼저 시행된 것은 생산현장과 떨어져 있던 과학원을 생산현장과 좀 더 가까워지도록 하는 것이었다. 연구활동만 하던 과학원이 생산현장에 대한 기술지원 활동도 함께 담당하게 하여 생산현장에 대한 기술지원활동을 대폭 강화하였다.

그리고 과거 과학기술자들에 대한 지원이 미흡하였다는 반성과 함께 과학기술자들에 대한 우대정책도 다시 시행되었다. 1960년대 후반부터 우선순위에서 밀리면서 과학기술 활동에 대한 지원은 물론 과학기술자들의 생활수준조차 많이 떨어졌는데 1980년대 중반부터 다시 과학기술 관련 정책의 우선순위를 높여 과학기술 활동과 과학기술자들의 생활수준을 대폭 향상시켰다. 또한 영재교육기관이라고 할 수 있는 '제1고등중학교'를 1980년대 초에 새로 설치하였고 평성리과대학을 강화하여 20대 박사 양성이 가능하게 제도를 변화시켰다.

1990년대 후반 고난의 행군 시기를 벗어나면서 과학기술 관련 기구 준비를 완전히 끝냈다. 10여 년을 끌어오던 '국가과학기술위원회'와 과학원의 통합문제를 완결 짓고 과학원을 '국가과학원'으로 개명하였다. 이로써 과학원은 연구활동은 물론 예산 집행권과 생산현장에 대한 지원 활동까지 과학원이 담당하게 되었다. 과학원이 직접 생산활동에 개입하게 됨으로써 과학원과 다른 생산성들 사이의 조율을 담당했던 국가과학기술위원회가 더 이상 필요 없게 되었던 것이다.

이처럼 북한 지도부는 과학기술 활동을 대폭 강화시키기 위해 조직, 정책 등을 대대적으로 수정하였고 나아가 이전까지 엄격하게 규정되어 바뀔 것 같지 않던 '주체'에 대한 개념도 확대, 심화시켰다. 무조건 자체적으로 생산, 스스로 해결하는 것만을 '주체'라고 하지 않고 '실리'를 중시

하는 방향으로 주체를 확대 해석하기 시작한 것이다. 즉 현물 중심의 계산에서 벗어나 가격 중심의 계산을 철저히 해서, 원가 개념, 품질 등에 대한 판단을 세밀하게 따진 다음 수입이나 외부의 도움을 구하는 것이 낫다면 그렇게 해도 괜찮다는 유연성을 발휘하기 시작한 것이다.

이런 흐름에서 원료, 원료의 자립뿐만 아니라 ‘기술 자립’에 대한 수준을 대폭 낮추었다. 북한 지도부는 기본적으로 자체 개발한 기술에 의존해야 한다는 것에서 벗어나 외국의 기술이라도 필요하다면 적극 수입해서 쓰자는 결정을 하였다. 다만 이렇게 수입을 하더라도 최종상품생산까지 자체적으로 할 수 있을 정도로 기술을 이전받는 조건이 내걸렸다.

이러한 과학기술 정책에 대한 변화는 북한 최고지도자인 김정일의 의지가 굳건했기에 가능하였다. 1950년대 김일성보다 오늘날 김정일의 과학기술에 대한 이해 수준이 높고, 과학기술을 중시하는 신념이 더 강한 상태라 할 수 있다. 예전처럼 과학기술 발전을 위한 필수조건인 ‘강력한 리더십의 확보’가 이루어진 셈이다.

문제는 북한이 보유하고 있는 고급 과학기술은 대부분 국방 관련 부문에 집중되어 있다. 뛰어난 인재도 대부분 국방 관련 부문에 배치되어 있고 첨단 과학기술도 민간 부문보다 국방 관련 부문에서 확보하고 있다. 금속, 기계, 연료, 제어계측, 핵기술 등은 국방 과학기술 부문에서 상당히 앞선 기술을 보유하고 있다. 따라서 북한이 원하는 바대로, 앞선 과학기술을 적극 활용하여 급속한 경제성장을 이루기 위해서는 국방 부문에 몰려 있는 앞선 과학기술력을 민간 부문으로 돌려야 한다. 즉 ‘국방 기술의 민간이전(spin off)’을 성공시켜야만 한다.

2009년 4월 인공위성 발사와 5월 2차 핵실험 이후, 군사적 대비가 어느 정도 완비되었다고 판단한 북한 지도부는 국방 부문에 몰렸던 자원을 재배분하려는 계획을 실행에 옮기기 시작하였다. 생산현장의 기술개선에 들어가는 기술 및 자원을 제2경제 부문에서 끌어들이겠다는 것이 오늘날

북한 지도부의 전략이다. 즉, 원천기술 개발과 핵심 연구활동은 지금까지 키워온 국방 과학기술 부문이 담당하고, 민간 과학기술 부문은 생산 활동, 즉 상품 생산활동을 기술적으로 뒷받침하면서 그에 맞는 전체 시스템을 구축하는 것이다. 국방 과학기술을 민간 과학기술로 이전하여 경제발전 속도를 높이려는 정책이 실행되기 시작한 것이다. 2009년 4월 말부터 시작된 '150일 전투'와 '100일 전투'는 이전과 달라진 것이 없는 상태에서 단순히 노력동원만을 위한 것이 아니라, 경제환경이나 생산조건 등이 이전과 현격히 달라진 상태에서 기술혁신을 통한 경제발전 전략을 본격화시키기 위한 것이었다.

인공위성 발사 직후인 2009년 4월 9일에 있었던 국방위원 인사조치는 이러한 정책적 방향, 즉 '국방 기술의 민간 이전'을 강력하게 전개하기 위한 방향으로 이루어졌다. 새롭게 선출된 제12기 최고인민회의는 4월 9일에 1차 회의를 개최하여 국방위원회를 비롯 내각을 새롭게 조직하였다. 이때 국방위원회 위원이 9명에서 13명으로 대폭 늘었다. 지난 2004년 최용수 전 인민보안상 자리까지 포함하면 모두 5명이 새롭게 국방위원이 된 셈인데, 장성택 당 행정부장과 주규창 노동당 군수공업부 제1부부장 그리고 주상성 인민보안상, 김정각 총정치국 제1부국장, 우동측 국가안전보위부 수석 부부장이 그들이다.

여기서 언론에서 가장 주목받은 사람은 장성택과 주규창이었다. 장성택은 김정일 국방위원장의 매제이면서 핵심 측근으로 분류되는 사람으로서 건강에 문제가 있는 김정일을 대신하여 실질적인 통치를 수행할 것이라는 분석이 많았다. 그리고 노동당 군수공업부 제1부가 로켓 개발을 담당하고 있는 부서이므로 이 부서 책임자인 주규창의 발탁은 인공위성 발사에 대한 공을 인정하여 지위를 상승시켜준 것이라는 의견이 많았다. 하지만 북한의 경제발전 전략인 국방공업 우선정책, 즉 국방 기술의 민수 전환을 통해 경제발전을 이룩하겠다는 전략을 염두에 두고 국방위원

회 전체 명단을 살펴보면 새로운 특징이 발견된다.

북한의 군수산업을 담당하고 있는 곳이 ‘제2경제위원회’이고 이를 책임지고 있는 사람은 이미 국방위원으로 활동하고 있던 백세봉이다. 그리고 군수담당 비서인 전병호도 국방위원에 이미 포함하고 있었다. 즉 이전 시기 국방위원회에 이미 군수담당 최고 책임자들이 포함되어 있었고 이들이 실질적으로 북한 경제를 관리하고 있었던 것이다. 민간 경제부문보다 국방 경제부문을 우선적으로 보장하기 위한 조치였다. 여기에 로켓 관련 군수공업을 담당하고 있던 주규창까지 새롭게 국방위원이 된 것이다. 이는 인공위성 발사시험을 통해 기술 수준을 만천하에 공표한 상태에서 이를 경제발전에 적극 활용하겠다는 의도로 보는 것이 단순한 논공행상의 차원보다 타당성이 크다. 기계제작 기술의 최첨단에 해당하는 인공위성 관련 기술에 민수로 전환될 때 파급효과가 매우 큰 것이 많으므로 이번 시험발사를 계기로 군수-민수 전환 프로그램을 좀 더 구체화하려는 구상이라 할 수 있다. 이후 주규창은 김정일이 경제현장을 현지 지도할 때 대부분 동행하였다.

실제로 인공위성 발사시험이 있던 4월 5일, 『조선신보』는 “우주개발의 경제적 파급효과 「첨단기술은 강성대국건설의 기둥」이라는 기사에서 우주개발 과정에서 확립된 첨단 과학을 기술 이전하는 것이 세계적 추세라고 하면서 기술이전의 영문표현인 ‘스핀 오프(spin-off)’를 직접 언급하였다.<sup>26)</sup> 즉 인공위성 시험발사를 통해 확인한 북한의 군수 관련 기술을 민수로 전환하여 경제발전을 이룩하겠다는 구상을 직접 밝힌 것이다. 그리고 4월 7일 『로동신문』은 “강성대국 대문을 두드렸다”는 제목의 정론에서 광명성 2호 시험발사를 통해 높은 수준의 과학기술력을 과시하였고

26) 강이록, “우주개발의 경제적 파급효과 「첨단기술은 강성대국건설의 기둥」, 『조선신보』, 2009년 4월 5일자.

이는 과학기술을 앞세워 2012년 강성대국 대문을 열겠다는 계획이 구체화되는 것이라는 기사를 썼다.<sup>27)</sup> 자체적으로 개발한 기술로 인공위성을 발사하였으므로 과학기술을 앞세워 강성대국을 건설하겠다는 계획이 구체적으로 실현되고 있다는 주장이었다.

물론 인공위성 시험발사가 미국으로 하여금 자신들과 관계정상화를 하지 않을 수 없게 만들려는 고도의 외교적 조치일수도 있다. 하지만 이것만으로는 수억 달러씩 들어가는 일을 해야만 하는 내적 정당성을 확보하기 힘들다. 따라서 북한 국내적 맥락, 즉 경제발전 전략적 측면에서 이번 일은 확보한 첨단 기술을 경제발전을 위해 적극 사용하게 되는 전환점을 마련하기 위한 조치였다고 볼 수도 있다.

이러한 정책적 방향 속에서 북한이 최우선적으로 해야 할 일은 국방 과학기술을 민간 부문으로 이전하기 위한 ‘시스템’을 구축하는 것이다. 동시에 생산현장의 기술개건 사업도 적극 추진되어 낙후된 생산설비를 버리고 새로운 기술로 생산시스템을 구축해야 한다. 이러한 일들은 외부의 도움이나 외부 상황의 변화가 없으면 상당히 더디게 진행될 수밖에 없고 효율성도 떨어질 것이다. 그렇다고 자체 노력만으로 불가능한 것은 아니다.

2009년 8월 11일 『로동신문』 “(정론) 첨단을 돌파하라”에서는 기계공업의 최첨단이라고 할 수 있는 ‘CNC 기술’에서 세계적 수준을 돌파하였다고 공언하였다.<sup>28)</sup> 인공위성 제작에 활용된 국방 기술을 활용하여 ‘조정밀 고속 자동화 기계제작 기술’인 CNC기술을 확보하였다는 선언이었다.<sup>29)</sup>

27) 송미란, “강성대국대문을 두드렸다,” 『로동신문』, 2009년 4월 7일자.

28) “(정론) 첨단을 돌파하라,” 『로동신문』, 2009년 8월 11일자.

29) 북한이 개발한 CNC 공작기계는 5축, 7축 공작기계인데 이는 전 세계적으로 10위권 이내의 기술력을 보유하고 있음을 말해준다. CNC기술과 관련한 세계적 수준에 대해서는 『정밀제어기기 기술로드맵 최종보고서』(산업자원부, 2004)를 참고하라.

그리고 2009년 12월 31일 『로동신문』 “첨단을 돌파한 우리의 CNC기술”은 강성대국 건설에 대한 강한 자신감을 이를 통해 드러냈다.<sup>30)</sup> 국방 기술에서 이전된 CNC기술은 북한 경제 전반의 자동화, 고속화 수준을 한 단계 높일 수 있는 것이다. 이는 과학기술 발전을 통해 경제발전을 이룩하겠다는 정책의 성과이자 구체적인 사례라고 할 수도 있다.

물론 이러한 기술의 확보만으로 북한 경제 전체를 발전시킬 수 있다고 할 수 없다. 생산현장을 새로운 기술수단으로 완전히 바꾸기 위해서는 상당한 노력과 시간, 특히 대규모 자본이 필요하다. 이러한 대규모 자본을 북한이 스스로 마련하기에는 역부족이므로 외부로부터 자본을 최대한 유치해야 한다. 이를 위한 조치로 북한 지도부는 2010년 1월 20일 국방위원회 결정으로 “국제금융기구, 국제상업은행들과 거래하며 국가정책에 따르는 중요 대상들에 대한 투자업무를 수행”하기 위해 ‘국가개발은행’을 설립하였다.<sup>31)</sup> 그리고 2010년 1월 22일 북한 고위관리들로 구성된 대표단이 투자를 유치하기 위해 네덜란드를 방문하였다.<sup>32)</sup> 미국과 관계 정상화를 이루지는 못하였지만 자신들에게 필요한 조치들을 하나둘 취하고 있는 것이다.

## IX. 맺음말

북한의 과학기술 정책이 구체적으로 성립된 시기는 1960년대 초였다. 자체의 기술, 원료, 연료, 인력을 바탕으로 과학기술을 발전시켜 경제발

30) 리병춘, “첨단을 돌파한 우리의 CNC기술,” 『로동신문』, 2009년 12월 31일자.

31) 김성진, “北, 국방위 결정으로 ‘국가개발은행’ 설립.” 『연합뉴스』, 2010년 1월 23일자.

32) 장용훈, “北대표단, 투자유치차 네덜란드 방문,” 『연합뉴스』, 2010년 1월 22일자.

전을 피하겠다는 전략에 입각하여 과학기술 정책을 구체화시킨 것은 1차 5개년계획이 끝나고 1차 7개년계획이 시작되던 시기였다. 하지만 당시 국제정세가 안보위기를 가중시켜 경제와 국방을 동시에 발전시킨다는 ‘경제-국방 동시발전’ 전략이 수립되면서 국방 과학기술을 좀 더 우대하여 발전시켰다. 게다가 1960년대 후반에 발생한 또 한 번의 종파사건으로 인해 과학기술자들에 대한 신뢰가 무너졌다. 이로 인해 1970년대부터는 과학기술 정책에 대한 지원순위가 뒤로 밀리기 시작하였다. 이전과 달리 종파사건에 과학기술자들의 사상을 담당하던 당 과학교육부장이 연루되는 등 과학기술 관련 간부들이 대거 연루되었기 때문에 과학기술 정책이 뒤로 밀릴 수밖에 없었다. 민간 경제, 민간 과학기술 발전이 국방 부문에 비해 한참 뒤쳐진 ‘비대칭적 발전’ 상태에 빠지게 되었다.

과학기술을 우선적으로 발전시키겠다는 정책은 1980년대가 되어서야 다시 회복되기 시작하였다. 이러한 변화를 앞장선 것은 후계자 김정일이었다. 그의 등장과 함께 시작된 ‘사회주의 경제건설 10대 전망목표’를 달성하기 위한 과학기술계의 역할이 증대되어야 하므로 과학기술 관련 정책을 우선적으로 정비, 집행하기 시작하였던 것이다. 이러한 시도는 1990년대 북한이 처하게 된 전대미문의 위기상황으로 인해 구체적인 결실을 거두지 못했고 경제는 급격히 쇠락하였다. 이런 위기상황을 돌파하기 위해 북한 지도부는 ‘선군정치’ 노선을 제시하였다. 군을 앞세운다는 선군 정치의 실질적인 의미는 군에서 보유하고 있는 앞선 과학기술, 즉 국방 과학기술을 앞세워 경제를 재건하겠다는 전략이었다. 특히 국방 과학기술을 적극 활용함으로써 낙후한 생산능력, 생산기술을 단기간에 높이려고 하였다. 이것이 단순한 정책 수준이 아니라 ‘과학기술 중시사상’과 같이 사상으로 불리기 시작하였고 강성대국을 구성하는 3대 기둥 중 하나로 과학기술이 거론되는 수준으로 발전하였다.

최근 북한의 과학기술정책의 특징은 ‘과학기술과 생산의 일체화, 밀착

화라 할 수 있다. 상대적으로 낙후한 민간 부문의 생산기술 수준을 높이기 위한 북한식 과학기술정책이 다시 부활한 셈이다. 생산현장을 중심으로 한 관련 기관, 역량의 종합화를 꾀하겠다는 것이다. 1950~1960년대 급속한 경제성장 시기의 정책적 특징을 다시 부각시킨 것인데 당시에는 ‘현지연구사업’이라는 현장 중심의 과학기술 정책을 통해 기술혁신체제를 구축하였다. 오늘날은 앞선 과학기술력을 보유하고 있는 국방 과학기술 부문을 중심으로 생산현장에서 기술혁신체제를 구축하려는 의도로 보인다.

최근 북한은 국방 과학기술의 민수 전환 프로그램(spin-off)을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 2009년을 기점으로 핵관련 기술과 미사일 제작 기술이 어느 정도 완숙단계에 올랐기 때문이기도 하고 2012년으로 설정된 목표 시점이 코앞으로 다가왔기 때문이기도 하다. 하지만 국제 정세는 여전히 안정되지 못하였으므로 이러한 프로그램이 제대로 성과를 낼 지 여부는 아직 미지수이다. 하지만 상황만 좀 더 유리하게 조성하면 북한 경제가 급성장할 수 있는 여건이나 방향설정을 이미 상당한 수준에 도달해 있는 듯하다.

선군정치를 정치, 군사적인 관점에서만 살펴보면 북한 경제의 최근 변화를 쉽게 인식하기 어렵지만, 과학기술적 관점으로 살펴보면 북한 경제의 최근 변화는 군수 부문의 민수 전환이라는 흐름이 명확하다. CNC 기술의 전국적 확산을 단순한 선전선동이 아니라 실질적인 변화로 인식해야 하는 것이다. 과학기술적 관점에서 최근 북한 경제의 변화를 좀 더 살펴본다면 앞으로 북한의 변화를 더욱 실질적으로 예측할 수 있다.

북한 입장에서 경제발전을 막고 있는 장애요소들을 제거하기 위해 가장 효과적인 방법은 미국과 관계를 최대한 빨리 정상화하여 각종 경제제재들을 풀고 외국 자본을 자유롭게 유치할 수 있는 환경을 만드는 것이다. 이러한 관계정상화는 또한 국방 부문에 묶여 있는 각종 자원과 기술,

인력들을 민간 부문으로 이전하는 것을 가속시켜줄 수 있기 때문에 북한 경제발전을 위해서는 꼭 필요한 것이다. 북한은 1990년대부터 이를 계속 해서 추구했지만 아직 원하는 성과를 거두지 못하고 있다. 오늘날 북한의 자체적인 노력들이 제대로 효과를 발휘하기 위해서는 미국과 관계를 정상화하는 것이 최우선 과제라 할 수 있다.

일단 미국과 관계가 정상화되고 정전체제가 평화체제로 전환된다면 북한 경제의 가장 큰 짐이라 할 수 있는 국방 부문의 비중을 대폭 줄일 수 있게 된다. 대신 이를 민간부문에 집중 투자하게 되면 경제발전 속도는 지금보다 훨씬 빨라질 수 있다. 뿐만 아니라 국방 과학기술 부문에서 보유하고 있던 원천 기술들이 민간 부문으로 이전되고 고급 과학기술자들도 민간부문에 재배치되면 북한의 과학기술 발전 속도도 이전보다 더욱 빨라질 것이다.

또한 북한이 외국 자본을 유치하는 것이 더욱 쉬워질 것이다. 북한 투자에 대한 위협도나 제재조치가 대거 줄어들게 되기 때문이다. 제재가 사라지면 IMF나 IBRD와 같은 국제금융기구가 먼저 북한으로 진출할 것이고 그 후 민간 자본들이 북한으로 이동하게 된다. 이러한 상태가 되면 북한은 경제 전반을 바꿀 수 있는 자본을 확보할 수 있게 된다.

이런 상태가 되면 북한은 자연스럽게 시장경제에 대한 학습을 더욱 깊게 할 수 있게 되어 상품생산과 마케팅 부문에 대한 경험도 많이 쌓을 수 있게 된다. 아무리 좋은 기술을 보유하고 있다고 하더라도 신뢰도 높은 상품을 생산하지 못하면 시장경제체제에서 살아남기 힘들다. 사회주의 시장이 대부분 사라진 오늘날 북한 경제의 비상은 시장경제체제에 얼마나 잘 적응하느냐에 달렸다. 아직까지 많이 미약한 이러한 부문들을 북한이 빨리 극복해야만 경제 정상화에 성공할 수 있을 것이다.

이러한 적응의 과정에서 반드시 거쳐야 할 관문이 '주체', 혹은 '자립'의 개념을 좀 더 유연하게 다듬어야 하는 것이다. 예전처럼 모든 것을 스스

로 해결해야만 한다는 정도의 주체나 자립이 아니라 스스로 중심을 잡는 정도의 주체, 외부와 소통할 수 있는 정도의 자립으로 변화해야 한다. 1990년대 말부터 진행된 ‘실리주의’를 좀 더 명확히 다듬어나가야만 할 것이다. 생산현장에서는 기술개건 사업을 통해 생산수준이 높아진 상태로 전환하는 사업을 전개하면서 ‘상시적 기술혁신’이 가능하도록 ‘북한식 기술혁신체제’를 안정적으로 마련해야 한다.

이러한 기술혁신시스템이나 상품생산시스템 구축은 시대의 흐름과 세계적 추세를 잘 읽어야 가능하므로 외부와 교류활동이 막힘없이 이루어져야 한다. 특히 이러한 측면에서 북한보다 앞선 남한의 경험과 혁신시스템은 많은 도움이 될 것이다. 남한의 기업들 중에는 추격발전 단계를 넘어 선도적 발전 단계로 넘어간 사례가 많다.<sup>33)</sup> 즉 후발 국가 중에서 선진국 대열에 올라선 몇 안 되는 국가 중 하나가 남한이므로 남한 기업들의 경험을 최대한 잘 활용하면 북한의 경제가 빠르게 정상화되고 나아가 선진국 대열에 올라서는 데 결정적 도움을 많이 받을 수 있다. 특히 통일을 위해서도 남한과 함께 효율적인 시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 비록 장기적 전망이지만 남한의 협력을 북한 경제가 빠르게 성장하는 데 핵심적인 요소일 것이다.

■ 접수: 2011년 4월 26일 / 수정: 2011년 5월 24일 / 게재확정: 2011년 5월 26일

33) 송위진 외 4인, 『탈추격형 기술혁신체제의 모색』 (2006, STEP1).

## 【참고문헌】

- 강이록. “우주개발의 경제적파급효과 《첨단기술은 강성대국건설의 기둥》.” 『조선신보』, 2009년 4월 5일자.
- 강호제. 『북한 과학기술 형성사 1』. 선인, 2007.
- 김동식. “인민경제의 개진현대화사업을 집중적으로 벌리는 것은 현 시기 경제건설의 중요과업.” 『경제연구』, 2006년 2호.
- 김성진. “北, 국방위 결정으로 ‘국가개발은행’ 설립.” 『연합뉴스』, 2010년 1월 23일자.
- 김일성. “과학기술연구사업을 우리나라의 실정에 맞게 할데 대하여(과학기술부문 일군협의회에서 한 연설/1982년 2월 17일).” 『김일성저작집 37』. 조선로동당출판사, 1992.
- 김일성. “우리의 인테리들은 당과 로동계급과 인민에게 충실한 혁명가가 되어야 한다(함흥시 대학교원들 앞에서 한 연설/1967년 6월 19일).” 『김일성 저작집 21』. 조선로동당출판사, 1983.
- 김일성. “혁명가유자녀들은 아버지, 어머니들의 뜻을 이어 혁명의 꽃을 계속 피워야 한다(창립 스무돛을 맞는 만경대혁명학원 교직원, 학생 및 졸업생들 앞에서 한 연설/1967년 10월 11일).” 『김일성 저작집 21』. 조선로동당출판사, 1983.
- 김정일. “과학기술을 더욱 발전시킬데 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임일군들 앞에서 한 연설/1985년 8월 3일).” 『김정일선집 8』. 조선로동당출판사, 1998.
- 김정일. “과학기술을 발전시키기 위한 몇 가지 문제에 대하여(과학부문 책임일군협의회에서 한 연설/1988년 8월 31일).” 『과학교육사업을 발전시킬데 대하여』. 조선로동당출판사, 1999.
- 림태기. 『화학공업사 1』. 사회과학출판사, 1994.
- 리기성. “새 세기 우리 식의 사회주의경제리론을 연구하는데서 나서는 중요문제.” 『경제연구』, 2007년 2호.
- 리병춘. “첨단을 돌파한 우리의 CNC기술.” 『로동신문』, 2009년 12월 31일자.
- 리철성. “당의 과학기술중시로선을 철저히 관철하는 것은 경제강국 건설의 확고한 담보.” 『경제연구』, 2007년 2호.
- 송미란. “강성대국대문을 두드렸다.” 『로동신문』, 2009년 4월 7일자.

- 송위진 외 4인. 『탈추격형 기술혁신체제의 모색』. 2006, STEPI.
- 신언갑. 『주체의 인테리 리론』. 과학백과사전출판사, 1986.
- 신우균. “국방공업의 선도적 역할은 사회주의경제강국건설의 합법칙적 요구.” 『경제연구』, 2007년 3호.
- 심은심. “경제발전과 과학기술 발전의 일체화.” 『경제연구』, 2004년 4호.
- 양호남. “경제강국건설에서 기술개건의 절박성.” 『경제연구』, 2002년 1호.
- 윤명수. 『조선 과학기술 발전사: 해방후편 1(해방후-1970년)』. 과학백과사전종합출판사, 1994.
- 이춘근. 『북한의 과학기술』. 한올아카데미, 2005.
- 이춘근·김종선. “북한의 경제발전 지원을 위한 과학기술협력 추진방안.” 『STEPI Insight』, 제31호, 2009.10.
- 장용훈. “北대표단, 투자유치차 네덜란드 방문.” 『연합뉴스』, 2010년 1월 22일자.
- 재일본조선인과학기술협회. 『科學技術』, 2003년 1호.
- 전소영. “북한의 ‘경제·국방 병진노선’에 관한 연구: 1990년대 경제·안보위기와 선군정치를 중심으로.” 이화여대 대학원 석사학위논문, 2004.
- 조용주. “과학기술과 생산의 일체화는 경제발전의 확고한 담보.” 『경제연구』, 2006년 2호.
- 차용현·사광웅. 『조선로동당 인테리 정책의 빛나는 력사』. 사회과학출판사, 2005.
- 최중국. “경제, 과학기술 및 정보공학의 일체화과정의 필연성과 균형적 발전.” 『경제연구』, 1989년 2호.
- 『정밀제어기기 기술로드맵 최종보고서』. 산업자원부, 2004.
- “과학기술 발전에서 새로운 전환을 가져오게 한 력사적 문헌.” 『자동화공학』, 1995년 3호.
- “과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자.” 『로동신문』, 『근로자』, 2000년 7월 4일.
- “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자.” 『로동신문』, 『조선인민군』, 『청년전위』, 1999년 1월 1일.
- “우리는 백배로 강해졌다.” 『로동신문』, 1997년 12월 12일.
- “우리 당의 선군정치는 필승불패이다.” 『로동신문』, 1999년 6월 16일.
- “위대한 당의 령도따라 사회주의건설에서 일대 양양을 일으키자.” 『로동신문』, 1997년 7월 22일.
- “(정론) 침단을 돌파하라.” 『로동신문』, 2009년 8월 11일자.

“국방공업 선행, 대를 이어 계승된 원칙-조미대결에 대비한 국가경제전략.” 『조선신보』, 2003년 4월 11일자.

Abstract

The latter half of the 1990s, the basic political line of North Korea was the Songun (military-first and army-based) Policy

Kang, Ho-Jye(Science and Technology Policy Institute, Post-Doc)

The slogans “make the army first” and “put the army in center” are not limited to military affairs. They are applied to various fields including politics and economics, especially science and technology. But most researches about Songun policy have treated only political and military issues.

We need to pay attention to the economic development strategies in Songun policy because it was introduced to North Korea during its economic collapse. So it is clear that economic-development strategies play an important role in Songun policy. Analyzing them in Songun policy will help us to understand the present situation of North Korea and predict any changes in the future.

North Korea wanted to guide the development in many sectors by establishing strategies on army science and technology for national defense. It was possible to develop the launcher of satellite (projectile) and nuclear technology because the national defense sectors could support them. Recently some scientific technologies started to be used for civil sectors: for example, CNC machine tools to increase productive capacity.

This paper will present a historical standpoint of the policy of science and technology in North Korea and its effects of the country's recent

strategies.

**KeyWords:** Songun policy, Techno-centeredness, Economic development strategy, Adhesion, Integration, Field research project, CNC, Privatization, spin-off, Chollima Movement.

**강호제** .....

서울대학교 물리학과를 졸업하고 같은 학교 과학사 및 과학철학 협동과정에서 북한 과학 기술정책사로 석사, 박사학위를 받았다. 이화여자대학 통일학연구원 연구위원에 재직 중이며 과학기술연구원(STEPI) Post-Doc. 『민족21』에서 “에피소드로 본 북한 과학기술사”를 연재하고 있다. 대표 저서로는 『북한 과학기술 형성사 I』(선인, 2007)이 있다.

## 남북관계와 코리아 디스카운트(Korea Discount)

### 상관성 분석\*

외국인 증권거래형태를 중심으로

김치욱(세종연구소 연구위원)

#### 국문요약

이 논문은 외국인 투자자의 주식거래 행태에 영향을 미치는 요인을 중심으로 남북관계와 코리아 디스카운트 간의 상관관계를 조명했다. 2010년 천안함 사건과 연평도 사건 등 남북관계가 전환점에 처한 상황에서 코리아 디스카운트의 실상에 대한 재조명 필요성이 어느 때보다 커졌다. 이 논문은 2000년 1월부터 2007년 12월까지 월별 데이터를 기초로 시계열 회귀분석 모형을 채용하여 한국 내 외국인의 투자결정요인을 분석했다. 그 결과, 외국인 투자자는 남북관계의 변화에 유의미한 반응을 보이지 않았지만, 국제유가에 대해 부정적으로, 그리고 한국 경상수지 및 미국 이자율과 주가지수에 대해 긍정적으로 반응했다. 지정학적 리스크의 변동에 대한 외국인 투자자의 중립적 태도는 코리아 디스카운트의 원인을 남북관계의 특수성에서 찾으려는 주장의 근거를 약화시킨다. 또 남북관계의 개선이 한국 경제에 대한 외국인 인식을 긍정적인 방향으로 바꾸는 청신호라고 속단하기도 어렵다.

주제어: 코리아 디스카운트, 외국인 포트폴리오 투자, 증권시장, 시계열 회귀분석, 오차수정모형

---

\* 이 연구는 서울대학교 간접연구경비에서 지원되는 통일학 연구사업비에 의해 수행되었음.

## I. 서론

북한의 핵실험 감행 소식은 주식시장에도 말 그대로 ‘핵 폭탄급’ 충격을 가져왔다.……주식시장에서는 하루 만에 총 21조원이 넘는 돈이 허공으로 증발했으며 하락 종목수와 개인 순매도 규모 등도 시장별로 역대 또는 연중 최고 수준을 기록했다.<sup>1)</sup>

과거 우리 주식시장이 제대로 평가를 받지 못하는 ‘코리아 디스카운트’(Korea Discount)의 주요한 이유 중의 하나가 한반도의 지정학적 리스크였다는 점을 감안할 때, 최근 6자회담 타결과 북·미간 화해 진전 등은 주식시장 업그라이드에 큰 요인으로 작용했다는 점을 간과할 수 없다.<sup>2)</sup>

위 인용문은 남북관계의 부침이 주식시장에서 투자자들의 즉각적인 반응을 야기할 뿐만 아니라 국제금융시장에서 한국 경제를 평가하는 중요 변수라는 점을 시사한다. 특히 2010년 천안함 사건과 연평도 사건 등 북한 리스크가 불러올 경제적 파급효과에 대한 궁금증이 커지면서 코리아 디스카운트의 실상에 대한 재조명 필요성이 증가했다. 코리아 디스카운트란 한국 기업의 시장가치가 여타 국가의 기업가치에 비해 저평가되는 현상을 말한다. 이는 외국 기업에 비해 수익성이나 자산가치가 동일한 경우에도 한국 기업에게 보다 높은 투자 위험률이 적용되어 주가가 저평가된다는 의미다. 코리아 디스카운트의 존재를 나타내는 근거로는 한국 증권시장의 주가수익비율(PER)이 다른 국가의 증시에 비해 낮다는 점이 제시된다. 외환위기 이후 학계와 금융계에서 코리아 디스카운트의 원인으로 기업지배구조의 문제점과 남북관계의 지정학적 리스크 등 한

---

1) 2006년 10월 9일, 『중앙일보』.

2) 2007년 5월 13일, 청와대브리핑.

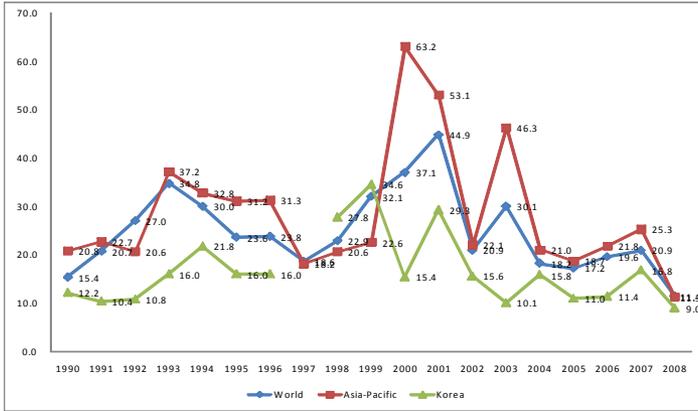
국 특유의 위험요인을 지적해왔다. 실제로 <그림 1>은 1990년 이래 거의 줄곧 한국 증시의 주가수익률이 세계 평균치는 물론 아태지역의 평균치에도 미달해왔다는 점을 잘 보여준다.

그렇다면 코리아 디스카운트, 즉 한국 증권시장의 저평가 원인은 무엇인가? 이 연구는 남북관계의 지정학적 리스크가 코리아 디스카운트와 어떤 상관관계를 갖는지 탐구한다. 이를 위해 보다 구체적으로 남북관계의 변화가 국내 주식시장에 참여하고 있는 외국인 투자자의 증권거래 행태에 어떤 영향을 미치는지 실증적으로 분석한다.

흔히 주식시장은 국민경제의 건전성을 나타내는 종합성적표로 간주된다. 그런데 분단국가인 한국의 증시는 정치, 경제, 사회적으로 북한의 영향으로부터 자유로울 수 없다(남성욱 2004). 앞의 인용구가 시사하듯이 남북관계의 부침이 수반하는 지정학적 리스크는 국내외 투자자의 선택에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 투자를 결정함에 있어 상장기업의 영업 실적, 거시경제 지표, 국제수지 등 경제적 요인 이외에, 남북관계를 함께 고려해야 하는 이유다.

특히 남북관계의 불확실성은 외국인들이 한국의 주가와 기업을 실제 가치보다 낮게 평가하는 코리아 디스카운트로 직결됨으로써 보이지 않는 또 다른 분단비용을 만들어낸다는 지적이 많다. 예를 들어 2003년 외국신용평가기관인 S&P는 북한으로 인한 지정학적 리스크가 한국 국가신용등급의 최대 불안요인이라고 지적했다. 이어 2004년 대한상공회의소가 외국계 펀드매니저와 투자분석가 30명을 대상으로 실시한 조사에서도 코리아 디스카운트의 주 원인은 북핵 등 국가 위험도(30.4%)였다. 결과적으로 우리나라 기업은 홍콩과 싱가포르와 같은 아시아 선진국 기업의 절반 이하의 가치로 평가되며, 대만 태국 말레이시아 등 우리의 경쟁 국가 기업과 비교해서도 30% 이상 낮은 수준으로 평가된다(장하성 2004).

〈그림 1〉 세계 주요 증권시장의 주가수익률(PER)<sup>3)</sup>



출처: World Federation of Exchanges.

그러나 남북관계의 불확실성과 코리아 디스카운트 사이에 정(正)의 상관관계가 있다는 판단은 다분히 외국 투자전문가나 국제신용평가기관의 주관적인 인식과 평가에 기초한다. 반면, 한국에서 실제 주식 투자와 거래를 하고 있는 외국인 투자자들이 남북관계의 변화에서 비롯된 한반도의 지정학적 리스크를 어떻게 인식하고 이를 투자 결정에 반영하는지에 대한 실증적 연구는 극히 미진하다. 이러한 공백을 메우기 위해 본 연구는 남북관계 변화가 외국인 투자자의 거래행태에 어떤 영향을 미치는지에 분석의 초점을 둔다.

이를 위해 II 장에서는 정치적 이벤트와 금융시장 간의 상관성에 관한 국내외 저술들을 검토한다. 금융시장의 지표는 정치적 이벤트의 효과를 측정할 뿐만 아니라 정치적 사건의 흐름을 예측하는 수단으로 활용되었다. 이어 III 장은 남북관계의 지정학적 리스크, 코리아 디스카운트, 그리고 외국인 투자자의 매매행태 간의 연관성을 고찰하고, 검증 가능한 연구가

3) 여기서 PER의 세계 및 아태지역 평균은 한국의 PER을 제외한 값이다.

설을 제시한다. IV장에서는 주요 시계열 변수를 조작화하고(operationalize), 변수 간 관계 추정에 적합한 분석모형을 구축한다. 마지막으로 V 장은 본 연구의 정책적 함의와 한계점을 논한다.

## II. 정치적 이벤트와 금융시장

일반적으로 특정 정치적 사건의 파급효과를 계량적으로 판별해내기란 쉽지 않다. 하지만 금융시장에서 관찰되는 여러 현상을 통해 정치적 이벤트와 정책변화의 효과를 측정하려는 시도가 적지 않았다. 우선, 정부 정책변화의 효과를 계량화하는 지표로서 주가의 유용성은 이미 오래전부터 강조되었다(Stigler and Friedland 1962 ; Schwert 1977, 1981 ; Binder 1985). 이는 정부 정책이 각 상장기업에게 서로 다른 정도와 방향으로 영향을 미치고, 이러한 잠재적 기업가치의 변화가 주가로 반영되기 때문이다. 선거의 경우, 정책결정자를 선출하는 과정이라는 점에서 선거결과는 곧 새로운 정책선택을 말하고 이는 정책에 민감한 증권의 가치에 영향을 준다(Roberts 1990). 그 연장선상에서 의원내각제하의 정부구성이나 기타 일반적인 정치제도의 독특성이 갖는 경제적 결과를 금융시장에서 관찰되는 일련의 변화로 포착해낼 수 있다(Alesina and Roubini 1992 ; Bernard and Leblang 1999 ; Freeman, Hayes and Stix 2000 ; Herron 2000 ; Quinn and Jacobson 1989).

뿐만 아니라 금융시장은 국내 및 국제정치적 불확실성을 측정하는 용도로 사용되기도 한다. 금융변수는 다른 변수에 비해 시간과 정치적 변화에 예민하게 반응하기 때문에 정치적 리스크의 지표로 적합하다는 인식이다(Jensen and Sobel 2005). 실례로 Willard, Guinnane and Rosen(1996)은 미국 남북전쟁의 진행과정에서 전환점을 구별하는데 금융시장의 반

응을 활용했고, Hall(2004)도 1차 대전 동안 전쟁 종결에 대한 기대치의 추세를 추적할 때 금융지표를 이용했다.

국제정치의 흐름 변화와 금융시장 반응 간의 밀접한 상관성에 관한 연구도 많이 축적되었다. 세계적인 사건은 대규모의 시장 변동을 수반했는데(Niederhoffer 1971), 1차 대전 당시 위기의식이 고조될수록 런던 시장에서 금의 유출량이 증가했다(Holsti and Brody 1968). 쿠바 미사일 위기는 미국 다우존스 지수, 시카고 상품시장의 선물가격 등에 강한 영향을 미쳤고(Holsti, Brody and North 1969), 1967년 이후 베트남전쟁 동안 평화적 해결의 전망에 따라 미국의 주가도 상승하는 경향을 보였다(Russett and Hanson 1975). 이처럼 증권시장 데이터는 국제정치적 위기를 예측하는 과학적인 지표로 활용되었다(Chan and Bobrow 1981).

또한 무력충돌, 전쟁, 주요 테러공격에 따른 경제적 파급효과도 많은 관심을 받았다. 금융시장과 국가 및 시점에 따라 다르긴 하지만 대규모 군사적 이벤트는 자본시장과 자산가치에 충격을 주는 것으로 인식되었다. 예를 들어, Guidolin and La Ferrara(2010)의 보고에 의하면, 미국 주식시장은 분쟁의 발발에 대해 긍정적으로 반응했다. 미국 주식시장은 분쟁 표본의 12%에서 초과수익률(abnormal returns)을 기록했으며, 그 효과는 국내적 분쟁보다는 국제적 분쟁에서 더욱 크게 나타났다. 2003년 이라크 전쟁의 개시가 임박했을 당시 미국 금융지표의 움직임을 고찰한 Rigobon and Sack(2005)도 전쟁 위험이 증가할수록 국채수익률·주가·달러화 가치가 하락하고 석유의 선물가격이 상승한 것을 발견했다. 이외에 예측시장(prediction market)을 활용하여 유가와 주가가 전쟁 뉴스에 어떻게 반응하는지(Wolfers and Zitzewitz 2009), 또 이라크·이스라엘·구유고 등지에서 분쟁의 강도에 대한 주식시장의 반응 등이 연구되었다(Schneider and Troeger 2006; Kollias, Papadamou and Stagiannis 2010).

테러리즘이 주식시장과 금융시장에 미치는 효과에 관한 연구도 활발

하다. Arin, Ciferri and Spagnolo(2008)는 테러공격이 주가는 물론 주가의 변동성(volatility)에 영향을 미치며, 그 효과는 신흥시장에서 더 크다는 점을 알아냈다. Johnston and Nedelescu(2005)는 2001년 9·11과 2004년 마드리드 테러공격의 효과를 비교한 결과, 전자의 충격파는 글로벌 금융시장 전반으로 파급된 반면, 후자의 영향을 지역적인 수준에 국한되었다고 밝혔다. 그 이유로는 뉴욕 테러가 경기침체에 발생했지만, 마드리드 테러는 경기상승 국면에서 발생했다는 점을 지적했다. 하지만 미국의 은행과 금융 부문의 건전성이 9·11테러의 부정적 영향을 상대적으로 중화시키는 역할을 했다는 평가도 있다(Chen and Siems 2004). 테러가 상대적으로 빈발하는 이스라엘을 사례로 삼아 주식시장과 외환시장이 테러리즘에 어떻게 반응하는지에 관한 연구도 있다(Eldor and Melnick 2004). 이들은 1990년부터 2003년 사이 639회의 테러공격을 표본으로 조사한 결과, 주식시장에는 거의 항시적인 부정적 파급효과를 나타냈지만, 외환시장에는 그렇지 않았다고 밝혔다. 금융시장은 테러공격에 관한 정보를 흡수하는데 효율적이었으며, 이러한 새로운 정보에 대한 시장의 민감도는 시간이 지나더라도 무뎌지지 않은 것으로 나타났다.

한편, 자본이동의 결정요인에 관한 연구에서도 경제적 위험도, 정치적 불안정, 그리고 정책 변동성 등이 자본이탈에 긍정적인 상관성을 갖는 것으로 관찰되었는데, 이 중 가장 중요한 변수는 정치적 불안정이었다(Le Vu and Zak 2006). 신흥시장의 경우, 정치적 리스크가 감소하는 국가의 평균 수익률은 리스크가 증가하는 국가의 수익률보다 약 11% 정도 높게 나타났다. 나아가 선진국과 신흥시장에 있어서 리스크의 파급효과의 폭이 다르게 나타났다(Diamonte, Liew, and Stevens 1996 ; Bilson, Brailsford, and Hooper 2002).

선거가 금융시장에 미치는 영향에 관한 연구도 계속되었다. 선거와 외환시장의 상관성(Freeman, Hayes and Stix 2000), 한국의 선거와 외국인

기관투자자의 거래행태(Chiu, Chen and Tang 2005)에 관한 연구가 있다. 다만 선거의 경우, 대부분의 정치적 이벤트는 몇몇 예외적인 경우를 제외하고 유의미하지 않은 것으로 나타났다(Chen, Bin and Chen 2005). 그러나 터키 주식시장에서는 예기치 못한 정치적·경제적 이벤트가 발생할 경우 주가가 주식의 본래적 가치보다 낮게 형성되는 것으로 조사됐다(Mehdian, Nas, and Perry 2005).

이처럼 금융시장은 새로운 정보에 민감하게 반응하기 때문에 예기치 못한 정치·군사적 이벤트의 파급효과를 평가하는데 유용하게 활용되었다. 한반도는 남한과 북한의 분단과 대립으로 인해 지구상 어느 지역보다 지정학적 불확실성이 크다. 그러나 남북관계가 주식시장 등 금융시장에 미치는 영향에 관한 국내의 연구는 상대적으로 소수에 그치고 있다(안희준·전승표·최중범 2010, 201). 예를 들면, 정치적 사건 일반에 관한 뉴스가 주식시장에 미치는 영향에 관한 연구로는 송치영(2002)과 방승욱(2005) 등이 있다. 전자의 연구는 1999~2002년 기간 동안 여러 종류의 뉴스, 즉 주식시장 관련 120건, 외환시장 관련 98건의 뉴스가 국내 주가 및 환율에 미치는 영향을 분석했다. 뉴스는 주가와 환율에 유의미한 영향을 미치며, 외환시장보다 주식시장에서 그 영향력이 더 큰 것으로 나타났다. 후자의 연구는 1980년 이후 네 차례의 정권 교체기에 정치 변수가 주식시장에 끼친 영향을 검증했다.

남북관계에 초점을 모아 주식시장과의 상관성을 취급한 연구로서 남성욱(2004)은 1990년부터 2002년 서해교전 때까지 남북관계 뉴스가 주가지수에 미치는 영향을 분석했다. 그는 이 시기 동안 국내에 정치·경제·사회적 영향을 미쳤다고 판단되는 60여 건의 사건 발생 시 주가지수의 변화를 고찰하고, 남북문제와 주가지수 사이에 유의미한 상관관계가 관찰되지 않는다고 주장했다. 즉 주가는 남북한 관련 사건이 발생할 때마다 긍정 또는 부정적 내용과는 관계없이 등락을 보였으며, 주가에 영

향을 미치는 많은 요인 중에서 북한 변수의 영향력은 크지 않았다. 이근영(2006)은 2002년 9월부터 2003년 4월까지 8개월 동안 주가의 변화요인을 탐구했는데, 당시 북한의 핵비확산조약(NPT) 탈퇴 및 원자로 재가동, 이라크전쟁 발발 등에 따른 주식시장의 반응을 분석했다. 전쟁 위협의 증대는 유가증권시장과 코스닥시장의 주가를 하락시키고, 원-달러 및 엔-달러 환율을 상승시키는 것으로 관찰되었다. 한편 문승동(2006)은 남북분단에 수반되는 리스크와 코리아 디스카운트 간의 상관관계를 연구했는데, 북한 관련 부정적 소식은 코리아 디스카운트를 증가시키지만, 긍정적 뉴스는 코리아 디스카운트를 감소시키는 경향이 있다고 밝혔다.

안희준·전승표·최종범(2010)은 남북관계 관련 뉴스가 주식시장에 어떠한 영향을 미치는가를 실증적으로 고찰했다. 구체적으로, 햇볕정책이 추진된 김대중 정부부터 이명박 정부까지(1998~2009년) 동안 발생한 남북관계 관련 뉴스에 대해 주식시장 전체가 어떻게 반응하는지, 또 세부적으로 남북경협 관련 주식과 방위산업 관련 주식의 주가가 어떤 반응을 나타내는지를 분석했다. 이들은 코스피(KOSPI)와 코스닥(KOSDAQ) 지수 모두 남북관련 뉴스에 통계적으로 유의미하게 반응했는데, 긍정적 뉴스 발생 시에는 지수 상승, 부정적 뉴스는 지수 하락으로 연결되었다. 개별 주식의 경우, 남북경협 주식은 긍정적 뉴스에 강한 양(+)의 반응을 보였지만, 부정적 뉴스는 통제변수를 함께 고려하면 그리 큰 반응을 보이지 않았다. 반대로 방위산업 주식은 부정적 뉴스에는 강한 양(+)의 반응을 나타냈지만, 긍정적 뉴스에는 별다른 반응을 보이지 않았다.

이상과 같이 주가와 환율 등 금융시장의 반응은 국내 및 국제정치 이벤트의 영향력을 측정하고 검증하는 유용한 수단이다. 아래에서는 그 연장선상에서 남북관계, 주식시장, 그리고 코리아 디스카운트 간의 상관성에 관한 가설적 주장을 제시한다.

### Ⅲ. 남북관계와 코리아 디스카운트

본 연구의 분석대상은 남북관계와 코리아 디스카운트의 상관성 존재 여부다. 앞서 살펴본 바와 같이 남북관계와 주가 또는 코리아 디스카운트 간의 상관성에 관한 국내 연구는 아직 손에 꼽을 정도로 적은 실정이다. 먼저 코리아 디스카운트의 존재 여부도 경험적 검증의 대상인데, 서정원·심수연(2007)은 2000~2004년의 기간을 대상으로 기업 특성 면에서 최대한 유사한 한국기업과 외국기업을 비교한 결과 외국기업의 가치가 상대적으로 높게 평가되었다고 주장한다. 한국기업의 P/CF(주가-현금흐름배수)의 중간값(median)이 3.02에 그친데 반해 외국기업의 경우는 적어도 5 이상의 값을 나타냈다. 표본기간 중 한국기업의 가치는 선진국 유사기업에 비해서뿐만 아니라 아시아 개도국의 유사기업에 비해서도 유의미한 저평가 상태를 보였다. 즉 코리아 디스카운트의 정도가 매우 심각한 것으로 조사되었다. 황선웅·김현석(2004)은 현금흐름할인법(Discounted Cash Flow)에 의거해 한국 기업의 이론적 가치를 계산한 후, 실제 시장가치가 이에 미치지 못함을 보였다. 장국현(2005)은 한·미·일 3개국 주가지수의 가격 변동성을 비교한 후 한국 주가지수의 가격 변동성이 상대적으로 매우 높음을 관찰했는데, 이에 따라 한국 주식시장에는 높은 리스크 프리미엄이 존재할 것이기 때문에 코리아 디스카운트가 발생할 수 있다고 보았다.

한편, 박현수(2005)는 선진국과 신흥시장국을 포함한 10개국으로부터 각각 기업규모 상위 50개, 총 500개 기업을 골라 표본을 구성한 후 토빈 큐(q)로 측정된 기업가치가 국가별로 차이가 있는지 분석했다. 그 결과 국가별로 평균 토빈 큐 수준을 단순 비교하면 코리아 디스카운트가 존재하는 것으로 보이지만, 신흥시장 모두에 공통적으로 나타날 수 있는 기

업가치 할인을 감안하면 한국기업의 가치만 특별히 유의미하게 낮다고는 보기 어렵다고 결론 내렸다. 다시 말해 한국 기업은 선진국 기업에 비해 저평가 상태에 있지만 다른 신흥시장의 기업에 비교할 때 특별히 더 저평가되어 있다고 보긴 힘들다는 주장이다.

학자마다 사용하는 표본과 지표가 다르고, 실제 코리아 디스카운트의 존재여부에 대한 논란이 존재함에도 불구하고, 경제력의 규모에 비해 한국의 기업가치가 저평가되었다는 데에는 대체로 의견이 수렴된다. 이러한 코리아 디스카운트의 원인론은 크게 네 가지 시각에서 살펴볼 수 있는데(서정원·심수연 2007), 첫째, 소위 ‘기업지배구조 디스카운트론’은 기업경영의 투명성 부족 등 기업지배구조의 후진성이 코리아 디스카운트의 원인이라고 주장한다. 기업지배구조가 후진적인 한국 기업에 대한 외국인 투자자의 투자기피로 한국 기업들이 시장에서 저평가되고 있다는 것이다. 실제로 한국의 기업지배구조 수준은 OECD 평균의 73~82%, 아시아 평균의 79~93% 수준에 그친 것으로 조사됐다(박상수 2001, 20). 둘째, ‘노사문제론’은 극심한 노사분규 때문에 한국기업의 기업가치가 낮다고 주장한다. 노사문제가 기업 성장을 막고 경영 불확실성을 증가시키기 때문에 한국기업의 주가수익률(PER)이 낮아지고 따라서 코리아 디스카운트를 초래한다고 여긴다. 셋째, ‘단기투자성향론’은 코리아 디스카운트의 수요 측면, 즉 투자자의 단기 투기적 행태 때문에 디스카운트가 발생할 수 있다고 가정한다. 즉 높은 단기투자 성향은 주식가격의 변동성을 증가시키며, 기업의 기초여건(fundamentals)이 기업가치에 충분히 반영되기 어렵게 만든다. 끝으로, 본 논문에서 검증하고자 하는 지정학적 리스크론이다. 북한과의 전쟁위험은 다른 국가의 주식시장에 없는 한국 시장 특유의 위험요소다. 한국은 국가위험도가 높은 지역으로 분류돼왔는데, 한반도의 대규모 무력배치와 주기적으로 발생하는 남북 간 무력충돌 등이 주원인으로 지목되었다. 한국의 국가위험도가 전적으로 불안정

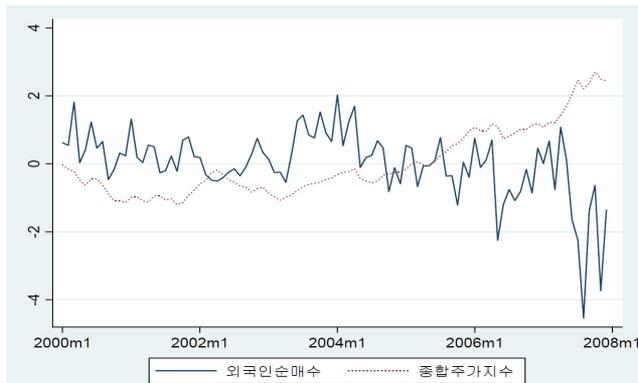
한 남북관계 때문만은 아니지만 부정적 영향을 미치는 요인임에는 틀림 없다. 지정학적 리스크는 코리아 디스카운트와 국내 주가 변화의 중요한 원인이다(남성욱 2004; 서정원 · 심수연 2007).

〈표 1〉 외국인 증권투자 현황

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
외국인 투자자 수(천명)	11.7	12.8	14.1	15.3	16.8	18.5	20.6	22.9
미국	4.6	5.0	5.4	5.8	6.3	6.9	7.6	8.4
영국	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7
보유주식 시가(%)	30.1	36.6	36.0	40.1	42.0	39.7	37.3	32.4
보유주식 수(%)	13.9	14.7	11.5	18.0	22.0	23.0	22.3	19.0
주식 거래대금(%)	9.5	10.7	11.7	15.5	22.9	21.3	27.1	25.8

출처: 금융감독원.

〈그림 2〉 KOSPI와 외국인 증권거래 추이<sup>4)</sup>



이상과 같이, 코리아 디스카운트는 실재하는 현실이며, 그 원인의 하

4) 여기에서 외국인 투자자의 주식 순매수 금액과 종합주가지수는 양 지표 간 상호비교를 위해 표본평균 0, 표본분산 1로 표준화(standardize)되었다.

나는 남북관계의 지정학적 불확실성이 야기하는 리스크라고 할 수 있다. 이 논문은, 기존 연구와 달리, 남북관계의 리스크가 코리아 디스카운트로 전이되는 매개체로 국내 증권시장에 참여하고 있는 외국인 투자자의 거래행태에 주목한다. 외국인 투자자를 준거로 삼는 이유는 코리아 디스카운트는 국제시장에서 한국 경제와 기업의 가치에 대한 평가라는 점에서 내국인보다는 외국인의 인식을 더 반영한 것이기 때문이다. 실제로 남북관계의 급격한 경색이나 호전이 올 때 국제신용평가사나 외국인의 거래 행태를 살피는 것도 비슷한 맥락이다. 또한 국내 주식시장에서 외국인의 비중은 꾸준한 증가세를 이어왔다. <표 1>에서와 같이, 외국인 투자자는 2000년 1만 1천여 명에서 2007년 2만 2천여 명으로 두 배 가까이 증가했다.<sup>5)</sup> 같은 기간 외국인이 보유한 주식의 시가총액 비중은 30~40%대를 유지했으며, 보유 주식수의 비중도 20% 내외를 기록했다. 거래대금에서 차지하는 비중은 9.5%에서 25.8%로 거의 3배 증가했다. 이처럼 한국 증시에서 외국인은 상장주식의 가치와 주가의 흐름에 영향을 끼칠 만큼 그 비중이 증대했다. 뿐만 아니라, 국가신인도나 코리아 디스카운트에 관련하여 주식시장의 반응을 살필 때 종합주가지수보다는 외국인의 거래행태가 더 적합한 지표가 될 수 있다. 종합주가지수는 외국인뿐 아니라 내국인의 투자 결정까지 포함한 개념으로, 내국인과 외국인이 체감하는 남북관계의 온도차를 드러내는데 한계가 있다. 실제로 <그림 2>와 같이 종합주가지수(KOSPI)와 외국인의 순매수는 반드시 동조적이지 않은 것으로 나타났다.

따라서 외국인의 증권거래 동향은 남북관계와 코리아 디스카운트 간의 상관성 유무를 판별하는 중요한 지표가 될 수 있다. 코리아 디스카운

5) 한국 증권시장은 1992년 초 외국인 투자자에게 개방된 이래 외환위기 이듬해인 1998년 5월 25일을 기해 공공법인에 대한 일부 투자제한을 제외하고는 외국인의 증권투자를 사실상 완전히 허용했다.

트의 유무는 외국인 투자자들이 남북관계의 부침에 동조적인 방식으로 증권거래 행태를 보이는지 여부에 달려있다. 코리아 디스카운트는 다음 두 경우에 존재한다고 볼 수 있는데, 남북관계에 관한 희소식이 있을 때 외국인 투자자들은 한국의 지정학적 리스크를 상대적으로 낮게 평가해 주식시장에서 주식을 매수할 때와, 남북관계가 경색되어 외국인이 인식하는 한국의 국가위험도도 함께 상승하고 외국인의 주식 매도가 증가할 때다. 이와 달리, 만약 외국인의 주식거래 행태가 남북관계의 변화 추세에 별다른 영향을 받지 않는 것으로 관찰된다면, 남북관계의 불확실성이 한국의 지정학적 리스크의 핵심요인이라거나 코리아 디스카운트의 원인이라고 보기 어렵게 된다. 이는 국제금융시장에서 평가된 한국의 국가위험도와 한국 내 외국인 투자자가 인식하는 리스크가 다르다는 것을 의미하기 때문이다. 본 논문에서 검증하고자 하는 연구가설은 다음과 같이 요약된다.

연구가설: 남북관계의 긍정적인 변화는 외국인 투자자의 순매수를 증가시킨다. 반대로 남북관계의 부정적인 변화는 외국인 투자자의 순매수를 감소시킨다.

## IV. 실증 분석

### 1. 변수와 분석모형

이 연구는 2000년 1월부터 2007년 12월까지 월별 데이터를 이용하여 남북관계의 변화와 외국인 증권거래 간의 인과적 상관성을 판별하는데 목적이 있다. 따라서 종속변수는 한국 증시에서 외국인 투자자의 거래동

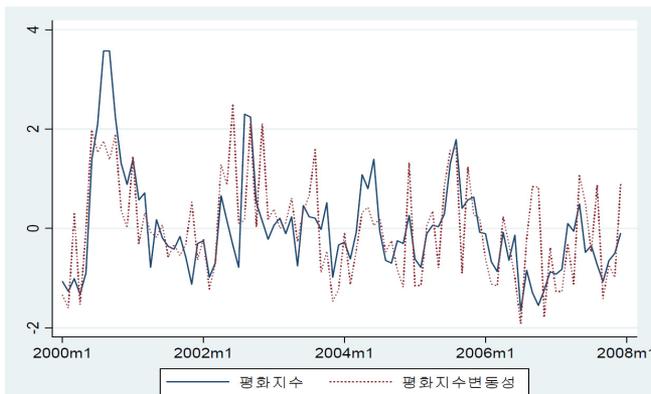
향이다. 즉 외국인의 주식 매수(buying)와 매도(selling)의 차이인 순매수 금액이다. 주식시장에서 외국인의 비중은 투자자의 숫자, 보유 주식의 숫자 및 시가총액, 그리고 거래주식의 수와 대금 등 다양한 지표로써 측정될 수 있다. 이 중에서 주식의 가격결정에 직결되는 거래대금을 중심으로 남북관계의 부침에 대한 외국인의 반응을 검토한다. 관련 자료는 금융감독원의 『외국인증권거래동향』에서 추출되었다.

외국인 거래행태에 영향을 미칠 것으로 보이는 독립변수는 국내요인과 국제요인으로 구별된다. 국내변수는 남북관계의 지정학적 리스크 정도와 기타 경제 변수로 구성된다. 먼저, 지정학적 리스크는 시계열(time series) 이벤트 데이터인 한반도 평화지수(KOPI, Korea Peace Index)로써 측정되었다.<sup>6)</sup> 한양대 아태지역연구센터에서 개발한 KOPI는 COPDAB(Conflict Peace Data Bank) 모델에 기초하여 2000년 1월 1일부터 2007년 12월 31일까지 매일 남북관계 뉴스 기사를 지수화한 시계열 자료다. 이 외에도 한반도의 평화 정도를 측정하는 여러 지수가 존재한다. 예를 들면, 서울대 통일평화연구소의 남북통합지수는 남북간 정치·경제·사회·문화 차원의 제도·관계·인식과 관련된 다양한 지표를 토대로 구축되었으며, 2008년부터 발표된 연간 데이터다. 삼성경제연구소의 한반도안보지수는 한반도와 주변 4강을 대상으로 관련 전문가에 대한 설문조사를 통해 한반도의 전반적인 안보상황을 지수로써 나타낸 것으로, 2005년 개발되어 2007년부터 분기 단위로 발표되고 있다. KOPI의 장점은 이벤트 데이터로서 남북관계에서 발생하는 구체적인 사건들을 객관적으로 반영할 수 있으며, 특히 상당 기간에 걸쳐 월별 데이터를 제공하고 있다는 점이다. 다만 언론에 보도된 기사를 기초로 하기 때문에 주요 언론보도에서 누락된

<sup>6)</sup> 이벤트 데이터 기법을 활용하여 남북관계를 분석한 연구로는 김형기(2010), 남궁영·김형기(2009) 등이 있다.

사건은 모두 배제된다는 단점이 있다. <그림 3>은 월간 KOPI 평균과 일별 KOPI의 표준편차인 KOPI 변동성(volatility)을 각각 표준화된 값으로 나타낸 것이다. 남북관계는 2000년대 초반까지는 등락을 반복하면서도 비교적 우호적인 경향을 강하게 보였지만, 2008년에 가까워지면서 전체적인 평화지수가 하락했다. 한 가지 특이한 대목은 표본기간 대부분의 시점에서 평화지수의 변동성이 평균 KOPI를 초과했다는 사실이다. 이는 남북관계가 호전 국면에 있든지 아니면 경색 국면에 있든지 관계없이 급격한 방식으로 화해와 대립이 교차했다는 점을 시사한다.

<그림 3> 한반도 평화지수와 그 변동성



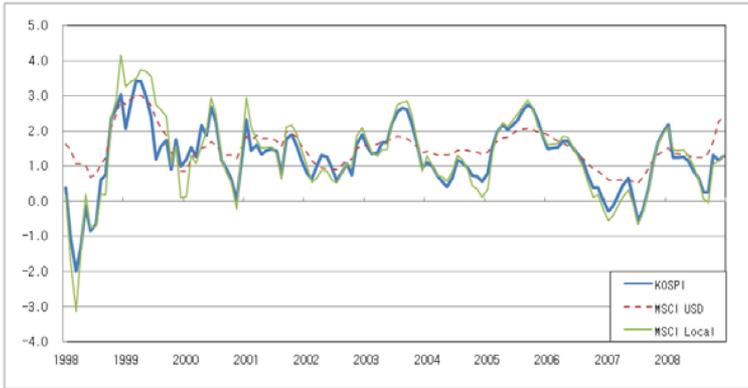
국내 경제변수로는 한국 경제의 전반적인 상황을 나타내는 경기지수, 금리, 그리고 국제수지를 포함시켰다. 경기지수는 주식 거래와 밀접한 관계를 갖고 있다. 경기는 일반적으로 경기종합지수, 기업실사지수, 계량경제모형 등으로 예측되는데, 경기종합지수는 생산·수요·수출입 등에 관한 각종 경제지표를 종합한 결과로 통계청이 매월 발표한다. 이 지수는 선행지수, 동행지수, 후행지수 등으로 구분되며, 선행지수는 경기

의 단기에측에 유용하고 동행지수는 현재의 경기상황을 말해준다. 후행 지수는 경기변동을 확인해주는 기능이 있다. 이 연구에서는 경기상황에 관한 정보가 실시간으로 주식 거래에 반영된다는 점에서 동행지수를 사용한다.

금리는 일반적으로 증권의 가치에 반대로 움직이는 경향이 있다. 금리 인상은 주식시장에 마이너스, 금리인하는 주식시장에 플러스가 된다고 알려져 있다. 주식 가치는 미래 배당금 흐름의 현재가치에 의해 기본적으로 결정되는데, 이 현재가치를 계산하는 데 사용되는 할인율이 금리에 의해 주로 영향을 받기 때문이다. 금리가 낮아지면 기업의 차입이 용이해지고 이자지불이 감소하여 투자활동이 활발해질 수 있다. 또 금리가 낮아 투자대상이 한정되기 때문에 조금이라도 유리한 자산운용 대상을 찾아 주식시장으로 유입되는 자금이 증가하게 된다. 여기에서는 3년 평균 국고채의 수익률을 사용하며, 한국은행의 『금융시장동향』을 참고했다.

국제수지는 국가 간 경제 거래를 종합한 지표로서 한국 경제와 기업의 채산성을 드러내는 척도다. 경상수지는 재화나 서비스를 사고 판 결과이며, 자본수지는 외화자금의 대차거래다. 이 중 경상수지 흑자는 해외부문에서의 통화 공급을 의미하기 때문에 고용확대와 국민소득 증가로 이어진다. 이러한 상황은 무역의존도가 높은 한국의 외채 비율을 감소시키고 외환보유고를 증가시킴으로써 한국 경제의 신뢰성을 제고하는데 기여한다. 더구나 수출주도형 대기업의 수익을 증대시켜 이들 상장주식의 가치를 증가시킨다. 한국은행의 『국제수지동향』으로부터 관련 데이터를 얻었다.

〈그림 4〉 한국 주가지수의 대 미국 주가지수 민감도



출처: 정정현 · 김동희 (2009), p. 92.

한편, 국제변수는 미국경제 관련 지표와 국제유가를 포함한다. 미국의 금리와 주가를 감안해야 되는 이유는 한국 증시와 미국 증시 간의 동조화 가능성 때문이다.<sup>7)</sup> 한-미 간 주가 동조화 현상은 한국 수출의 대미 의존도 및 국내 외국인 투자자 중 미국인의 비중을 감안할 때 그 가능성이 충분하다. 한미 주식시장의 동조화는 1980년대에는 발견되지 않았으나 1990년대 중반에 나타나기 시작하여 1990년대 말 외환위기 이후 더욱 심화되었다(이충언 2002 ; 박준용 · 정규승 2002 ; 길재욱 2003 ; 김서경 2007). 〈그림 4〉는 외환위기 이후 미국 주가 변화에 대한 한국 주가의 민감도를 표시한 것이다. 아시아 금융위기 직후에는 부의 동조화를 보이다가 이후 점차 동조화 정도가 급속하게 증가하는 경향을 보이고, 나머지 기간에는 0.5에서 3.0 사이의 값을 보이고 있다. 다만 2007년 초반에는 미국 주식시장과의 동조화 정도가 0으로 감소하였다가 2007년 중반 이후

<sup>7)</sup> 미국 금리와 주가는 각각 연방기금금리(Federal Fund rate)와 다우존스산업지수로 측정되었다.

급격하게 증가하여 2.0을 약간 넘어선 뒤 2008년에는 점차 감소하는 양상을 띠었다(정정현·김동희 2009).

또 다른 중요한 독립변수는 국제유가다. 원유가격의 동향은 한국의 경기와 기업 실적에 직접적으로 영향을 미친다. 석유는 석유화학 제품 등의 원재료로 사용되는 경우 외에도 전력, 가스 등의 에너지원으로서 모든 분야에 이용되고 있으며 그 99%가 수입에 의존하고 있기 때문이다. 다시 말해 유가 상승은 상장기업의 채산성을 악화시켜 주식 투자자에게 할당되는 배당금의 축소로 이어질 수 있기 때문에 주가에 부정적인 영향을 끼칠 것으로 기대된다. 국제유가는 IMF에서 제공되는 브렌트유, 서부 텍사스유, 그리고 두바이유의 단순 평균치다. 이상의 주요 변수의 기술적 통계치는 <표 2>와 같다.

<표 2> 변수의 기술적 통계(Descriptive Statistics)

		변수(명)	관측수	평균	표준편차	최소값	최대값
투자 지표	외국인	fornet	96	-366.38	20945.67	-95498	42151
	미국인	usnet	96	854.86	10858.44	-36908	28107
	영국인	uknet	96	-2097.94	5058.02	-20408	9661
한국 지표	평화지수	kopi	96	4.77	3.54	-1.10	17.40
	변동성	kopivol	96	6.29	1.65	3.13	10.43
	경기지표	korbusiness	96	100.51	1.12	98.80	103.10
	이자율	korinterest	96	5.34	1.35	3.28	9.28
	경상수지	korbop	96	1124.35	1302.48	-1979	4271
국제 지표	국제유가	oil	96	41.62	18.46	18.52	91.27
	미국이자율	usinterest	96	3.42	1.88	0.98	6.54
	미국주가	usdow	96	10559.97	1335.57	7941.19	13912.85

결론적으로 앞서 제시된 연구가설을 검증하기 위한 시계열 분석 모형은 다음과 같이 보다 도식적으로 표현될 수 있다.

$$y_t = \alpha + \beta y_{t-1} + \gamma X_t + \varepsilon_t$$

이때  $y_t$ 는 시점  $t$ 의 외국인의 주식 순매수금액,  $X_t$ 는 시점  $t$ 의 한반도 평화지수, 그리고 국내 및 국제 경제변수를 포함한다. 위 모형에서 변수 간 단기적인 관계를 규명하기 위한 방법으로 ARIMA 필터링 OLS(Ordinary Least Squares, 보통최소제곱) 추정모형, 그리고 변수 간 장기 상관관계를 측정하기 위해 오차수정모형(Error Correction Models)을 모두 활용한다.

## 2. 결과분석

일반적으로 시계열 데이터는 자기상관성(autocorrelation)과 비정상성(non-stationarity) 문제를 갖기 쉽고, 이 경우에는 통상적인 OLS 모형을 사용할 수 없다. 변수 간 허위상관성(spurious correlation) 때문에 인과관계가 왜곡된 채로 나타나기 때문이다. 자기상관성은 시점  $t$ 의 데이터가 그 이전 혹은 그 이후 시기의 데이터와 상호작용한다는 의미다. 비정상성은 평균과 분산이 시간에 따라 일정하지 않은 것을 뜻한다. 따라서 시계열 분석모형은 자기상관성과 비정상성을 모두 제거한 연후에 이뤄져야 한다.

〈표 3〉 Post-ARIMA OLS Model 추정 결과<sup>8)</sup>

R.fornet	Coef.	Std. Err	R.fornet	Coef.	Std. Err
R.kopi	502.08	701.01	LR.fornet	0.02	0.10
R.korbusiness	-889.00	5721.39	R.kopi	502.53	705.27
R.korinterest	318.03	8360.88	R.korbusiness	-1027.83	5801.63
R.korbop	-4.77	1.68 ***	R.korinterest	508.04	8470.01
R.oil	28.36	579.70	R.korbop	-4.76	1.69 ***
R.usinterest	1868.68	11360.47	R.oil	23.93	583.68
R.usdow	21.15	8.81 **	R.usinterest	1946.21	11436.67
Constant	-1535.88	1761.08	R.usdow	21.25	8.88 **
N	88.00		Constant	-1524.03	1772.86
R-squared	0.16		N	88.00	
			R-squared	0.16	

R.usnet	Coef.	Std. Err	R.usnet	Coef.	Std. Err
R.kopi	167.46	374.78	LR.usnet	-0.02	0.11
R.korbusiness	-173.46	3058.85	R.kopi	169.23	377.25
R.korinterest	-887.63	4470.01	R.korbusiness	-108.96	3104.34
R.korbop	-1.08	0.90	R.korinterest	-1014.92	4568.35
R.oil	-176.81	309.93	R.korbop	-1.09	0.91
R.usinterest	4533.11	6073.69	R.oil	-179.87	312.42
R.usdow	5.94	4.71	R.usinterest	4513.52	6112.28
Constant	-894.50	941.53	R.usdow	5.98	4.75
N	88.00		Constant	-891.39	947.52
R-squared	0.05		N	88.00	
			R-squared	0.05	

R.uknet	Coef.	Std. Err	R.uknet	Coef.	Std. Err
R.kopi	194.89	164.41	LR.uknet	-0.02	0.10
R.korbusiness	-1289.75	1341.86	R.kopi	197.52	165.76
R.korinterest	1597.76	1960.92	R.korbusiness	-1318.21	1355.17
R.korbop	-1.36	0.39 ***	R.korinterest	1547.36	1983.99
R.oil	115.32	135.96	R.korbop	-1.36	0.40 ***
R.usinterest	-1330.62	2664.43	R.oil	114.55	136.81
R.usdow	3.86	2.07 *	R.usinterest	-1276.07	2690.13
Constant	-381.18	413.03	R.usdow	3.87	2.08 *
N	88.00		Constant	-385.62	415.91
R-squared	0.22		N	88.00	
			R-squared	0.22	

우선, 자기상관성 존재 여부를 알아보기 위해 자기상관계수(AC, autocorrelation coefficient)와 편자기상관계수(PAC, partial autocorrelation coefficient) 및 Q-통계량(statistics)을 조사한 결과, 외국인 투자 변수는 물론, 국내 및 국제 정치경제 변수 모두에서 자기상관성이 존재하는 것

8) R은 해당 변수의 ARIMA 추정 이후 얻어진 잔차(residuals)를 의미한다. 한편, \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 유의미함을 의미한다.

으로 나타났다. 또한 비정상성 유무를 판별하기 위해 실행한 단위근(unit root) 검증 결과, 한국의 경기지수와 금리, 국제유가, 미국의 금리와 주가지수 변수가 비정상성을 지닌 것으로 조사되었다.<sup>9)</sup> 따라서 데이터의 비정상성을 없애기 위해 1차 차분(first differencing)을 통해 정상적인 시계열로 변환시켰다.<sup>10)</sup> 또 시계열의 자기상관성을 제거하기 위해 자기회귀누적이동평균(ARIMA, autoregressive integrated moving-average) 모형을 추정하여 각 변수의 잔차(residuals)를 구했다.<sup>11)</sup>

이와 같이 시계열 데이터의 비정상성과 자기상관성을 제거한 뒤 추정된 OLS 모형의 결과는 <표 3>과 같다. 이에 따르면 평화지수와 그 변동성은 외국인의 증권매매 행태에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 관찰되었다. 미국의 주가지수는 예상대로 국내 증시에서 외국인의 증권매매 행태에 정(+)의 상관성을 보였다. 하지만, 한국의 경상수지 흑자는 외국인 순매수를 증가시키기보다는 감소시키는 효과를 발휘했다. 외국인을 미국인 투자자와 영국인 투자자로 나뉘본 결과, 미국 자본은 평화지수의 변동성에 더 반응한 반면, 영국 자본은 평화지수의 평균적 수준에 상대적으로 민감했다.

그런데, 이상의 OLS 추정 결과는 5개의 시계열, 즉 한국 경기지수와 금리, 국제유가, 미국의 금리와 주가지수의 비정상성 제거를 위해 차분한 값을 바탕으로 얻어진 것이다. 문제는 차분으로 인해 변수 간의 장기적

<sup>9)</sup> 단위근 검증은 ADF(Augmented Dickey Fuller) 테스트를 활용했다.

<sup>10)</sup> 한국 경기지수와 이자율, 국제변수(유가, 미국 이자율, 미국 주가)는 1차 차분 이후 모두 정상적인 데이터로 변환되었다. 그 테스트 결과는 <부록> 참조.

<sup>11)</sup> ARIMA의 누적(integration) 차수(order)는 비정상적인 변수에 한해 1차 차수를 적용했다. 자기회귀(AR, autoregressive)와 이동평균(MA, moving-average)의 차수는 각각 PAC와 AC를 토대로 초기 예측 차수를 정한 뒤 AR과 MA의 차수를 순차적으로 변경해가면서 얻어진 AIC(Akaike Information Criterion)와 BIC(Bayesian Information Criterion)의 최소값을 기준으로 최적의 모델을 선정했다. 그 과정에 대한 자세한 사항은 <부록> 참조.

인 관계가 희생될 가능성이 커진다는 점이다. 그런데 만약 이들 비정상적 시계열이 서로 공적분되어(cointegrated) 있을 경우 이들 변수 간의 선형(linear) 조합은 정상성을 띠어 차분할 필요성이 사라진다. 실제로 종속변수와 독립변수 간 공적분 회귀(cointegrating regression) 모형을 통한 공적분 검증 결과 비정상적인 시계열의 조합은 정상성을 갖는 것으로 나타났다. 이처럼 시계열이 공적분되어 있는 경우에는 오차수정모형(ECM, Error Correction Models)을 사용함으로써 변수 간 장기적인 관계의 희생을 방지할 수 있다(Engle and Granger 1987).

〈표 4〉 Error Correction Model 추정 결과<sup>12)</sup>

	formet(D)				usnet(D)				uknet(D)			
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
formet(L1)	-0.82	0.11 ***	-0.84	0.11 ***								
usnet(L1)					-0.75	0.11 ***	-0.74	0.11 ***				
uknet(L1)									-1.02	0.11 ***	-1.03	0.11 ***
kopi(D1)	390.93	705.28	558.00	808.64	66.06	388.22	-254.55	441.74	280.99	168.57	423.73	189.67 **
kopivo(D1)			-972.12	1386.24			1185.64	751.15			-635.25	324.81 *
korbusiness(D1)	-439.25	5065.21	1261.95	5268.42	512.91	2783.07	-383.08	2868.69	-193.62	1226.38	309.71	1245.43
korinterest(D1)	95.88	6763.82	-831.93	6841.48	468.15	3688.67	533.93	3700.11	892.78	1613.49	805.32	1808.75
korbop(D1)	-3.24	1.59 **	-3.09	1.62 *	-0.59	0.87	-0.51	0.88	-1.04	0.38 ***	-1.07	0.38 ***
oil(D1)	90.50	570.57	46.79	579.19	62.61	311.39	135.94	314.09	-27.69	137.44	-88.20	137.32
usinterest(D1)	16465.77	9675.83 *	16255.47	9712.32 *	9426.39	5287.04 *	9775.89	5278.17 *	3475.22	2297.29	3248.63	2272.55
usdow(D1)	15.39	6.87 **	15.51	6.90 **	3.27	3.70	2.95	3.70	3.02	1.65 *	3.17	1.63 *
kopi(L1)	-201.37	611.90	439.18	819.04	-3.37	333.09	-362.08	438.07	119.56	148.08	347.49	195.32 *
kopivo(L1)			-2420.16	1999.51			1933.31	1075.15			-799.04	471.99 *
korbusiness(L1)	-620.38	2210.99	-175.09	2251.29	-1593.15	1219.82	-1690.71	1240.70	333.84	526.27	422.04	528.18
korinterest(L1)	-3926.56	3191.94	-3973.55	3225.64	-108.99	1731.54	-378.96	1739.27	-1690.11	766.98 **	-1572.42	765.04 **
korbop(L1)	-0.63	1.90	-0.49	1.91	-0.68	1.01	-0.69	1.02	-0.41	0.46	-0.41	0.46
oil(L1)	-791.91	264.13 ***	-786.03	266.01 ***	-201.89	136.38	-225.46	136.78	-291.89	66.15 ***	-280.92	66.00 ***
usinterest(L1)	3053.22	2379.32	3295.40	2408.62	613.22	1300.33	677.07	1306.62	1083.65	566.99 *	1067.08	567.20 *
usdow(L1)	-1.40	3.17	-2.26	3.26	-1.35	1.71	-0.93	1.75	0.30	0.78	0.08	0.78
Constant	121115.40	206346.00	96878.05	208355.30	162455.50	114478.20	162548.80	115419.90	-21581.71	49039.77	-25006.68	48790.83
N	95		95		95		95		95		95	
R-squared	0.4947		0.5045		0.3662		0.4143		0.5871		0.6075	

이때 기본적인 ECM은 아래와 같은 식으로 표현될 수 있으며, 종속변수는 결국 자신의 과거값과 독립변수의 현재값 및 과거값에 좌우된다는 점을 알 수 있다(De Boef and Granato 1999).<sup>13)</sup> 따라서 ECM 추정을 위해

<sup>12)</sup> L1은 t-1기의 시차(lagged) 변수, D1는 t기와 t-1기 값의 차분(differenced) 변수를 나타낸다. 한편, \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 유의미함을 의미한다.

종속변수인 외국인 순매수, 미국인 순매수, 영국인 순매수와 여타 모든 독립변수에 대해 시차(L) 및 차분(D) 값이 적용되었다.

$$\Delta y_t = \alpha + \beta \Delta x_t + \lambda(y_{t-1} - x_{t-1}) + \varepsilon_t$$

ECM에 입각한 추정 결과는 <표 4>에 제시되어 있다. 우선, 남북관계 변수인 평화지수와 그 변동성은, 앞의 OLS 모형에서와 마찬가지로, 전체 외국인 투자자 및 미국인 투자자 표본에서는 유의미한 계수를 갖지 않았다. 다만, 영국인 투자자들은 평화지수가 높아질수록 그것이 이전 시기의 값이든 차분한 값이든 관계없이 주식을 매수했지만, 평화지수의 변동성에 대해서는 순매수 감소로 대응했다. 그런데, 전체 표본에서 남북관계의 지정학적 리스크가 외국인의 증권거래 결정에 별다른 영향력을 갖지 않은 점은 추가적인 설명을 요한다. 이는 남북관계의 개선이나 악화가 외국인의 투자결정에 뚜렷한 영향을 주지 않는다는 의미다.

이처럼 남북관계가 외국인 주식매매 동향에 영향을 주지 않는 것으로 관측되는 이유는 첫째, 한반도의 지정학적 불확실성이 증시에 미치는 파급효과가 초단기적이어서 월간 데이터로 잡아내기 어렵기 때문일 수 있다. 과거의 남북간 무력충돌이나 북한의 핵 개발 위협 및 미사일 실험 등 긴장을 유발시킨 변수들은 며칠 단위로만 증시에 영향을 미쳤다. 긴장사태 발생 당일에는 주가가 급락하지만 다음날이나 며칠안아 곧 회복하고 일부는 당일에 바로 충격에서 벗어나 강세로 마감하기도 했다.

실제로 2000년 6·15남북정상회담 합의는 발표 당시에는 정부가 추진해온 햇볕정책의 가장 큰 결과물이라는 점에서 경과성 재료에 그치지 않고 지속적인 호재가 될 것으로 전망되었다. 그러나 정상회담 기간 중 주

13)  $\Delta$ 은 차분값(difference),  $\lambda$ 는 공적분 관계의 존재를 통제하는 오차수정률(error correction rate)이다. 한편, 이러한 ECM 모형은 데이터가 정상성을 보이는 경우에도 적용할 수 있다는 설명에 대해서는 Hendry (1995) 참조.

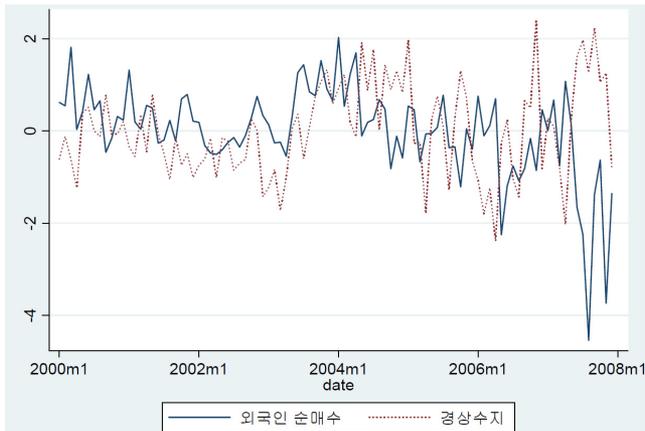
가는 급락했다. 2009년 5월25일 2차 북한 핵실험 때는 코스피지수가 장중 6.31%까지 급락했지만 장 막판 -0.2%로 낙폭을 대부분 만회했다. 2010년 3월 26일 천안함 침몰 직후에도 코스피지수는 0.34% 내리는 데 그쳤다. 2010년 11월 23일의 연평도 포격의 경우 남한 영토에 대한 직접적인 군사적 타격이라는 점과 민간인 사상자가 발생했다는 점에서 금융시장에 지속적인 악재로 작용할 것으로 점쳐졌다. 하지만, 다음날 금융시장의 반응은 미풍이라고 할만 했다. 개장 초반 출렁거렸던 환율과 주식시장은 오후 들어 안정을 되찾았다.

외국인 투자자들은 북한발 부정적 뉴스에 별다른 반응을 보이지 않거나 매우 짧은 기간 동안에만 반응했다. 이는 외국인 투자자들에게 북한의 도발은 주식매매 결정에 반영해야 할 새로운 정보라기보다는 이미 알려진 정보로 받아들여진다는 뜻이다. 따라서 남북관계의 불확실성이 발생하는 경우에도 외국인 투자자들 사이에는 그것이 대체로 단발성 재료라는 인식이 공유되어 있는 셈이다(남성욱 2004). 연평도 포격 사건 당시에도 외국인들은 코스피시장에서 189억 원어치의 주식을, 코스피 200선물시장에서 5,666 계약을 각각 순매수했다. 국고채 수익률이 하루 만에 하락세로 전환한 것도 외국인들이 북풍보다는 한국 경제의 잠재력을 높이 평가하고 있음을 방증한다. 반나절 만에 금융시장이 안정을 되찾은 것은 학습효과 덕분으로 해석되는데, 수차례 북한 도발을 겪으면서 내성이 쌓인 것으로 자금 이탈이 우려됐던 외국인들이 버팀목 노릇을 했다고 볼 수 있다.

둘째, 김대중·노무현 정부를 거치면서 한반도에서 전면전의 위험이 사실상 사라졌다는 믿음이 투자판단에 영향을 미친 결과라고 할 수 있다. 셋째, 외환위기 이후 주식시장이 기업실적과 연관된 지표들에 의해 움직이는 경향을 강하게 보이는 대신, 정치적 변수의 영향력이 감소했다는 지적도 가능하다(한국거래소 2010).

이밖에 통계적으로 유의미한 외국인 순매수의 요인을 살펴보면, 직전 시기(t-1) 순매수, 한국 경상수지 차분 값, 그리고 직전시기 국제유가 등은 부정적인 영향을 미친 반면, 차분된 미국 이자율과 주가지수는 긍정적인 영향을 미쳤다. 외국인 순매수가 직전 시기 값의 감소함수로 나타난 것을 일종의 포트폴리오 조정과정의 부산물이라고 할 수 있다. 국제유가는 상장기업의 영업이익에 직결된다는 점에서 외국인의 매수세 둔화로 이어진다는 점이 확인되었다. 미국의 금리 상승이 한국 증시에서 외국인 매수세를 진작시키는 이유는 신흥시장 한국의 투자가치가 미 증시에 비해 높게 평가되었기 때문이라고 해석된다. 한편 미국의 주가지수는 외국인의 투자심리를 호전시키는 계기로 작용하는 것으로 나타났다. 한국과 미국 증시의 동조화 요인 중 미국 금리와 주가는 서로 반대 방향의 효과를 지닌 셈이다.

〈그림 5〉 외국인 순매수와 경상수지 변화<sup>14)</sup>



한 가지 특이한 점은 한국 경상수지가 애초 기대와 달리 외국인의 순

14) 두 지표는 상호 비교를 위해 표본평균 0, 표본분산 1로 표준화된 수치다.

매수에 부정적인 결과를 낳는 것으로 관측됐다는 사실이다. 기술적으로 외국인 순매수 차분값(D.fornet)은 경상수지의 시차값(L.korbop)이나 차분값(D.korbop)의 변화 방향에 반대로 움직였다. 이러한 관계는 <그림 5>에서도 일부 확인되었다. 그런데, 경상수지를 포함한 국제수지는 월별로 30일 후에 발표되는 적시성 문제를 안고 있다. 만약 <그림 5>에서 경상수지 그래프를 왼쪽으로 한 시차 이동하면 외국인 순매수 그래프와 많은 부분 겹치게 될 것이다. 이를 확인하기 위해 외국인 순매수 차분값(D.fornet)과 경상수지 시차 차분값(L.D.korbop)을 활용하여 이변량(bivariate) 회귀 분석을 행한 결과, 10% 신뢰수준에서 유의미한 양(+)의 상관계수(0.1699)가 도출되었다. 즉 이전 시기의 경상수지 흑자는 외국인 순매수를 증가시키는 효과를 갖는다고 볼 수 있다. 요약하면, 영국인을 제외한 여타 외국인 투자자는 남북관계의 변화에 유의미한 반응을 보이지 않은 대신, 국제유가에 대해 부정적으로 그리고 한국 경상수지 및 미국 이자율과 주가지수에 대해 긍정적으로 반응했다.

## V. 결론

본 연구는 코리아 디스카운트의 존재 여부를 규명하기 위해 외국인 투자자의 거래행태에 영향을 미치는 요인을 분석했다. 남북관계의 불확실성이 수반하는 지정학적 리스크가 어떤 효과를 갖는지에 분석의 초점을 맞췄다. 2010년 천안함 사건과 연평도 사건 등 남북 간 군사적 대결과 긴장이 격화되는 상황에서 코리아 디스카운트의 실상에 대한 재조명 필요성이 어느 때보다 커졌다.

코리아 디스카운트는 국제시장에서 한국 기업의 시장가치가 여타 국가의 기업가치에 비해 저평가되는 현상이다. 이러한 코리아 디스카운트

의 원인으로 기업지배구조의 취약성, 노사문제, 투기적 행태, 그리고 남북관계의 불확실성 등이 꼽힌다. 그러나 많은 외국 신용평가사나 투자분석가들은 지정학적 리스크를 가장 중요한 요인으로 지목해왔다.

기존 연구와 다르게 이 논문은 남북관계의 리스크가 코리아 디스카운트로 전이되는 채널로서 국내 증권시장에 참여하고 있는 외국인 투자자의 거래행태에 주목했다. 외국인의 증권거래 동향은 남북관계와 코리아 디스카운트 간의 상관성 유무를 판별하는 유용한 지표가 될 수 있다. 그 이유는 국내 증시에서 외국인 투자자의 비중이 꾸준히 증가했으며, 한국 내 외국인 투자자는 남북관계의 리스크를 가까운 거리에서 보다 정확하게 평가할 위치에 있다고 볼 수 있기 때문이다.

따라서 우리는 남북관계의 긍정적인 변화는 외국인의 주식순매수를 증가시킨다는 연구가설을 제시하고, 이를 검증하기 위해 2000년 1월부터 2007년 12월까지 월별 데이터를 기초로 시계열 회귀분석 기법을 채용했다. 시계열 데이터의 특수성을 감안한 통계적 추정 결과, 영국인을 제외하고 외국인 투자자는 남북관계의 변화에 유의미한 반응을 보이지 않은 것으로 나타났다. 국제유가에 대해 부정적으로, 한국 경상수지 및 미국 이자율과 주가지수에 대해 긍정적으로 반응했다. 외국인이 지정학적 리스크에 무감각한 이유로는 북한 변수의 초단기적 파급효과, 대북포용정책의 부수효과, 과거 경험으로부터의 학습효과 등을 들 수 있다.

이상과 같은 외국인의 주식거래 요인에 관한 발견은 중요한 시사점을 갖는다. 무엇보다 남북관계의 변화는 외국인의 투자결정에 호재로도 그렇다고 악재로도 작용하지 않았다. 그만큼 한반도의 지정학적 리스크가 수반할 파급효과를 예측하고 설명하는데 신중을 기할 필요가 있다. 남북관계의 경색이 외국인의 주식투매나 투자자금의 한국 이탈로 이어지지 않을 수 있다. 동시에 남북관계의 개선이 반드시 증시에 호재가 되리라는 보장도 없다. 이는 적어도 외국인 투자지표를 기준으로 했을 때 소위

북풍은 그것이 도발이든 화해 제스처든 불문하고 국내적으로 정치적인 목적을 달성하는데 유용하지 않다는 점을 암시한다.

아울러, 남북관계의 급격한 변화와 코리아 디스카운트 간의 관계를 이해하고자 할 때 종합주가지수 못지않게 외국인의 매매 동향을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 단순히 종합주가지수의 급락이나 급등만을 기준으로 지정학적 리스크에 대한 금융시장의 반응을 속단해서는 안 된다. 왜냐하면, 앞 분석결과에서 논의된 바와 같이, 미국인과 영국인 투자자의 행태가 다른 것처럼 내국인과 외국인 일반의 거래패턴이 달라질 수 있기 때문이다. 특히 외국인의 투자결정이 남북관계의 변화에 대해 독립적이고 별개로 이뤄진다면 지정학적 리스크로부터 코리아 디스카운트의 원인을 찾는 주장은 과장되거나 근거가 빈약한 것이 될 수 있다.

끝으로, 본 연구는 남북관계와 코리아 디스카운트의 상관성을 규명하기 위한 노력에도 불구하고 후속 연구를 통해 보완되어야 할 숙제를 남겨두고 있다. 특히 계량적 분석방법에 일반적으로 수반되는 분석기간이나 데이터 선정의 문제점을 최대한 완화시킬 필요가 있다. 예를 들어, 이 논문의 분석대상이 된 2000~2007년은 대북 포용정책이 실시된 시기로 전후 남북관계의 역사에 있어서 매우 예외적인 기간이라고 할 수 있다. 전반적인 남북 화해기조가 한반도의 지정학적 리스크에 대한 외국인 투자자의 평가함수에 영향을 끼쳤을 수도 있다. 남북관계가 극도로 악화된 2008~2010년을 연구대상으로 할 경우 현재와는 다른 결과가 나올 가능성을 배제할 수 없다. 또 월별 데이터의 문제점도 지적될 수 있다. 남북관계 변수의 경제적 효력은 하루 또는 길어야 며칠 동안에 그쳤기 때문에, 후속 연구는 남북관계 지정학적 리스크의 파급효과를 보다 정밀하게 포착하기 위해 일일 데이터 등을 적극 활용해야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 길재욱. “주가동조현상에 관한 연구.” 『재무관리연구』, 20(2), 2003.
- 김서경. “Business Cycle Co-Movement and Stock Market Integration across Northeast Asian Countries, the US and Russian.” 『대한경영학회지』, 20(4), 2007.
- 김형기. “이벤트데이터 분석기법을 이용한 탈냉전기 북한과 주변국과의 분쟁-협력 관계, 1990~2007.” 『비교민주주의연구』, 6(1), 2010.
- 남궁영·김형기. “탈냉전기 이후 한국정부의 대북전략: 이벤트 데이터 기법을 통한 정책효과 분석.” 『세계지역연구논총』, 27(1), 2009.
- 남성욱. “남북관계 변수가 국내 주가 변동에 미치는 영향과 정책적 함의.” 『동북아경제연구』, 16(1), 2004.
- 문승동. “한국분단 리스크프리미엄에 관한 연구: Korea Discount를 중심으로.” 국민대 박사학위논문, 2006.
- 박상수. “코리아 디스카운트의 핵심요인.” 『LG주간경제』, 2001년 11월 14일.
- 박준용·정규승. “한국과 미국 주식시장의 동조화에 관한 연구.” 『한국경제의 분석』, 9(1), 2003.
- 박현수. “코리아 디스카운트와 기업지배구조.” 삼성경제연구소 Issue Paper, 2005.
- 방승욱. “구조변화, 정치적 사건들과 주식 시장: 1980년 이후의 우리나라의 경험.” 『재무연구』, 18(1), 2005.
- 서정원·심수원. “코리아 디스카운트의 진단과 원인 분석.” 『증권학회지』, 36(4), 2007.
- 송치영. “뉴스가 금융시장에 미치는 영향에 관한 연구.” 『국제경제연구』, 8(3), 2002.
- 안희준·전승표·최종범. “남북관계 관련 뉴스가 주식시장에 미치는 영향.” 『한국경제의 분석』, 16(2), 2010.
- 이근영. “북한 핵관련 뉴스가 국내주식 및 외환시장에 미치는 영향.” 『동북아경제연구』, 18(1), 2006.
- 이충언. “우리나라와 미국 주식시장 동조화 현상에 대한 원인 분석과 전망.” 지역연구회시리즈 02-01. 대외경제정책연구원, 2002.
- 장국현. “변동성, 위험프리미엄과 코리아 디스카운트.” 『재무관리연구』, 22(2), 2005.
- 장하성. “코리아 디스카운트의 실체.” 『한겨레신문』, 2004년 9월 21일.
- 정정현·김동희. “미국과 아시아 주식시장 간의 동조화 변화와 경제적 기본요인.”

- 『금융공학연구』, 8(1), 2009.
- 한국거래소. “2010년 증권시장 10대 뉴스.” 한국거래소 12월 27일 보도자료, 2010.
- 황선웅 · 김현석. “기업가치평가와 코리아 디스카운트.” 『증권학회지』, 33(1), 2004.
- Alesina, A, G.D. Cohen and N. Roubini, “Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies,” *Economics and Politics* 4, 1992.
- Arin, K., D. Ciferri and N. Spagnolo, “The Price of Terror: The Effects of Terrorism on Stock Market Returns and Volatility,” *Economics Letters* 101, 2008.
- Bernhard, W. and D. Leblang, “Democratic Institutions and Exchange Rate Commitments,” *International Organization* 53, 1999.
- Bilson, Christopher M., Timothy J. Briansford and Vincent C. Hooper, “The Explanatory Power of Political Risk in Emerging Markets,” *International Review of Financial Analysis* 11(1), 2002.
- Binder, John J. “Measuring the Effects of Regulation with Stock Price Data,” *Rand Journal of Economics* 16(2), 1985.
- Chan, Steve and Davis B. Bobrow, “Horse Races, Security Markets, and Foreign Relations: Some Implications and Evidence for Crisis Prediction,” *Journal of Conflict Resolution* 25(2), 1981.
- Chen, Andrew H. and Thomas F. Siems, “The Effects of Terrorism on Global Capital Markets,” *European Journal of Political Economy* 20, 2004.
- Chen, Dar-Hsin, Feng-Shun Bin and Chun-Da Chen, “The Impacts of Political Events on Foreign Institutional Investors and Stock Returns: Emerging Market Evidence From Taiwan,” *International Journal of Business* 10(2), 2005.
- Chiu, Chien-Liang, Chun-Da Chen and Wan-Wei Tang, “Political Elections and Foreign Investor Trading in South Korea’s Financial Markets,” *Applied Economics Letters* 12(11), 2005.
- De Boef, Suzanna and Jim Granato, “Testing for Cointegrating Relationships with Near-Integrated Data,” *Political Analysis* 8(1), 1999.
- Diamonte, Robin, John M. Liew, Ross L. Stevens, “Political Risk in Emerging and Developed Markets,” *Financial Analysts Journal* 52(3), 1996.
- Eldor, R., and R. Melnick, “Financial Markets and Terrorism,” *European Journal of Political Economy* 20, 2004.
- Engle, Robert F. and C. W. J. Granger, “Co-Integration and Error Correction:

- Representation, Estimation, and Testing.” *Econometrica* 55(2), 1987.
- Freeman, John R., Jude C. Hays and Helmut Stix, “Democracy and Markets: The Case of Exchange Rates.” *American Journal of Political Science* 44, 2000.
- Guidolin, Massimo and Eliana La Ferrara, “The Economic Effects of Violent Conflict: Evidence from Asset Market Reactions.” *Journal of Peace Research* 47(6), 2010.
- Hall, George J. “Exchange Rates and Casualties During the First World War.” *Journal of Monetary Economics* 51(8), 2004.
- Hendry, David, *Dynamic Econometrics*. New York: Oxford University Press, 1995.
- Herron, Michael C, “Estimating the Economic Impact of Political Party Competition in the 1992 British Election.” *American Journal of Political Science* 44(3), 2000.
- Holsti, O.L. and R.A. Brody, “Perception and Action in the 1914 Crisis.” In J.D. Singer, ed. *Quantitative International Politics: Insights and Evidence*. New York: Macmillan, 1968.
- Holsti, O.L., R.A. Brody and R.C. North, “Measuring Affect and Action in International Reaction Models: Empirical Materials from the 1962 Cuban Crisis.” In James N. Rosenau, ed. *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. New York: Macmillan, 1969.
- Jensen, Nathan, and Andrew Sobel, “Using Markets to Measure Political Risk.” *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Honolulu, Hawaii, March 05, 2005*.
- Johnston, Barry and Oana M. Nedelescu, “The Impact of Terrorism on Financial Markets.” *IMF Working Paper* WP/05/60, 2005.
- Kollias, Christos, Stephanos Papadamou, and Apostolos Stagiannis, “Armed Conflicts and Capital Markets: The Case of the Israel Military Offensive in the Gaza Strip.” *Defence and Peace Economics* 21(4), 2010.
- Le Vu, Quan and Paul J. Zak, “Political Risk and Capital Flight.” *Journal of International Money and Finance* 25(2), 2006.
- Mehdian, Seyed, Tevfik Nas and Mark J. Perry, “An Examination of Investor Reaction to Unexpected Political and Economic Events in Turkey.” *Global Finance Journal* 18(3), 2008.
- Niederhoffer, Victor, “The Analysis of World Events and Stock Prices.” *Journal of*

- Business* 44, 1971.
- Quinn, D.P. and R. Jacobson, "Industrial Policy Through the Restriction of Capital Flows: A Test of Several Claims Made about Industrial Policy." *American Journal of Political Science* 33, 1989.
- Rigobon, Roberto and Brian Sack, "The Effects of War Risk on US Financial Markets." *Journal of Banking and Finance* 29(7), 2005.
- Roberts, Brian E, "Political Institutions, Policy Expectations, and the 1980 Election: A Financial Market Perspective." *American Journal of Political Science* 34(2), 1990.
- Russett, B.M. and E.C. Hanson, *Interest and Ideology: The Foreign Policy Beliefs of American Businessmen*, San Francisco: Freeman, 1975.
- Schneider, Gerald and Vera E. Troeger, "War and the World Economy: Stock Market Reactions to International Conflicts." *Journal of Conflict Resolution* 50(5), 2006.
- Schwert, G. William, "Stock Exchange Seats as Capital Assets." *Journal of Financial Economics* 4(1), 1977.
- Schwert, G. William, "Using Financial Data to Measure Effects of Regulation." *Journal of Law and Economics* 24(1), 1981.
- Stigler, G.J. and C. Friedland, "What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity." *Journal of Law and Economics* 5(1), 1962.
- Willard, Kristen L., Timothy W. Guinnane, and Harvey S. Rosen, "Turning Points in the Civil War: Views from the Greenback Market." *American Economic Review* 86(4), 1996.
- Wolfers, Justin and Eric Zitzewitz, "Using Markets to Inform Policy: The Case of the Iraq War." *Economica* 76(302), 2009.

Abstract

## Inter-Korean Relations and “Korea Discount”

an Analysis of Foreign Investors’ Stock Trading

Kim, Chi-Wook(Sejong Institute)

This article examines the interaction between inter-Korean relations and Korea Discount, with the focus on the determinant of foreign investors’ stock trading. The outbreak of the Cheonansinking and North Korea’s attack on South Korean Yeonpyeong Island increased the need to revisit the political economy of Korea Discount. Based on the monthly data from January 2000 through December 2007, we estimated several time-series regressions including both OLS and error correction models. Our finding is that foreign investors in the Korean stock market showed no statistically significant response to changes in inter-Korean relations. Also they responded positively to Korea’s current account balanced, the U.S. interest rates and Dow Jones index, but negatively to international oil prices. These imply that the arguments for the geopolitical origins of Korea discount are hardly supported.

**Keywords:** Korea Discount, foreign portfolio investment, stock market, time-series regression analysis, Error Correction Mode.

**김치욱** .....

미국 텍사스 오스틴대에서 정치학 박사학위를 받았으며, 현재 세종연구소 연구위원으로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “탈냉전기 미국 패권의 국제적 정당성 분석”, “글로벌 스탠다드의 형성과 미국의 네트워크 권력”, “국제정치의 분석단위로서 중견국가” 등이 있다.

## 남북한 통합 대비 북한개발지원 추진방안\*

‘개발협력 관점에서의 식량지원’을 중심으로

강동완(동아대 정치외교학과 전임강사)

### 국문요약

북한개발협력은 현재 북한의 인도적 위기상황을 극복하기 위한 단기 현안과제이면서, 동시에 남북한 통합 및 통일 이후 시대를 대비하는 중장기 국가적 과제로 접근할 필요가 있다. 특히, 빈곤축소 및 국가재건을 위한 산업, 교육, 금융, 식량 등 부문별 개발협력 방안들이 구체적으로 마련되어야 한다. 중장기적으로 북한의 수요와 수용능력, 주인의식, 지도자 변수 등 종합적 접근이 필요함으로 이에 대한 체계적 논의와 준비를 해 나가는 것이 중요하다.

본 연구는 대북지원의 개발협력으로의 전환이 필요하다는 인식에 근거하여 북한개발협력의 필요성과 과제를 살펴보고, 부문별 추진 방안 중 개발협력 관점에서의 식량지원 방안을 모색하는데 목적이 있다. 한국을 비롯한 국제사회가 북한개발협력을 추진하기 위한 상황적 조건은 북한의 점진적 개혁개방과 남북관계 진전, 핵문제의 해결 등이다. 현재로서는 이러한 조건들이 충족되기 어려움이 있지만 개발협력은 중장기적 관점에서 빈곤축소와 경제성장 그리고 국가재건이라는 목표를 갖고 추진된다는 점에서 현재 상황에서 논의할 충분한 이유가 된다. 따라서 북한개발협력이 추진될 경우 이를 개발협력 추진 초기단계와 활성화 단계로 구분하여 개발협력으로서의 식량지원 유형과 방안 등을 살펴본다.

주제어: 대북식량지원, 대북개발지원, 식량지원, 개발협력, 남북관계

---

\* 이 연구는 서울대학교 발전기금연구경비에서 지원되는 통일학·평화학 연구사업비에 의해 수행되었음.

## I. 서론

북한에서는 만성적인 식량난과 경제난 때문에 인도주의 위기가 주기적으로 재발하고 있다. 그동안 한국을 비롯한 국제사회는 북한의 인도주의 위기가 발생할 때마다 긴급구호 차원에서 식량을 지원했다. 하지만 위기 발생 원인에 대한 근본적 처방이 아닌 일시적 조치였다는 점에서 빈곤의 악순환은 지속되고 있다.

북한의 행정·사회적 인프라가 구축되어 있지 못한 상황에서 남한의 일방적인 물질 자원을 통한 경제적 투자 및 지원은 비효율적으로 낭비될 가능성도 있다. 현재 북한의 위기상황은 긴급구호 차원의 인도적 지원만으로 해결할 수 없는 구조적 문제를 내포하고 있기에, 일시적인 처방이 아닌 중장기적 관점에서 근본적 대책이 필요하다. 그동안 한국정부와 NGO가 추진한 긴급구호 및 인도적 차원의 지원방식은 원조의 효과성을 제고하지 못할 뿐만 아니라, 우리 사회 내부에서 남남갈등<sup>1)</sup>의 한 원인이 되고 있다. 따라서 어느 한쪽의 일방적인 수혜의 개념이 아닌, 남북 양측 모두의 이익을 고려한 정책을 강구해야 한다. 대북지원은 단순히 인도적 상황 개선에 머무는 것이 아니라 향후 남북한 통합을 고려한 경제재건까지 염두에 둘 필요가 있다.

그동안 한국정부와 사회가 대량의 원조를 북한에 지속적으로 공여하고 있지만, 개발지원에 대한 인식과 정책적 중요성의 공감대는 널리 확산되지 못하였다. 이에 따라 우리 사회의 대북개발지원에 대한 추진역량은 매우 제한된 것으로 평가되고 있다. 또한 현재 북한에 대한 개발협력

1) 남남갈등의 개념, 발생원인, 쟁점 등에 관한 최근의 논의는 이우영, “안보위기와 사회갈등,” 『한반도 안보위기와 사회갈등』 (2010 남남대화-제4차 화해공영포럼, 2010.7.14) 참조.

이 개시되지 못하고 있는 것은 북한 당국이 실효적 개발협력이 가능한 조건을 수용하지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 따라서 예측 가능한 다양한 상황에 적절하게 대응할 수 있는 북한개발협력의 중장기적 국가전략을 수립할 필요가 있다. 무엇보다 김정일 체제 이후 다가올 한반도 상황에 대비하여, 현재와 같이 현상관리 차원의 ‘소극적 지원’을 벗어나 통합과 통일시대를 준비해 가는 ‘적극적 지원’ 방향을 모색해야 한다.

개발협력은 북한 스스로 빈곤문제를 해결하게 함으로써 미래의 남북한 통합을 체계적이고 효과적으로 대비하는 측면이 있다. 중장기적으로 북한의 수요와 수용능력, 주인의식, 지도자 변수 등 종합적 접근이 필요함으로 이에 대한 체계적 논의와 준비를 해 나가는 것이 중요하다. 북한 개발협력은 현재 북한의 인도적 위기상황을 극복하기 위한 단기 현안과제이면서, 동시에 남북한 통합 및 통일 이후 시대를 대비하는 중장기 국가적 과제로 접근할 필요가 있다. 특히, 빈곤축소 및 국가재건을 위한 산업, 교육, 금융, 식량 등 부문별 개발협력 방안들이 구체적으로 마련되어야 한다.

본 연구는 기존의 대북지원 방식이 개발협력으로의 전환이 필요하다는 인식에 근거하여 북한개발협력의 필요성과 과제를 살펴보고, 부문별 추진 방안 중 개발협력 관점에서의 식량지원 방안을 모색하는데 목적이 있다. 한국을 비롯한 국제사회가 북한개발협력을 추진하기 위한 상황적 조건은 북한의 점진적 개혁개방과 남북관계 진전, 북핵문제의 해결 등이다. 현재로서는 이러한 조건들이 모두 충족되는데 어려움이 있지만 개발협력은 중장기적 관점에서 빈곤축소와 경제성장 그리고 국가재건이라는 목표를 갖고 추진된다는 점에서 현재 상황에서 논의할 충분한 이유가 된다. 따라서 북한개발협력이 추진될 경우 이를 개발협력 추진 초기단계와 활성화 단계로 구분하여 개발협력으로서의 식량지원 유형과 방안 등을 살펴본다.

## II. 이론적 논의

### 1. 개발협력(Development Cooperation)의 개념

대북식량지원을 개발협력의 일환으로 추진하는 방안을 모색하기 위해서는 먼저 개발협력의 개념을 살펴볼 필요가 있다. 개발협력은 개발도상국의 경제성장이나 복지에 기여할 수 있는 “개발재원의 이전(transfer of resources for development)”을 말하며, 주로 선진국이나 국제기구로부터 개도국에게 일방적으로 이전되는 재원을 말한다. 개발협력 분야의 정책 결정에 도움을 주고 원조주체의 성과를 비교·평가하기 위해 마련된 ‘DAC의 통계지침(DAC Statistical Reporting Directives)’은 DAC의 공적개발원조 수원국 리스트에 속하는 국가와의 다양한 거래를 모두 개발협력의 형태로 보고 이를 공적개발원조, 공적개발원조 이외의 기타공적자금, 민간자금의 흐름, 순민간증여(NGO 등에 의한 지원) 등으로 구분하고 있다.<sup>2)</sup>

본 연구의 주제가 기존의 인도적 지원에서 개발협력으로의 전환에 초점을 두고 있으나, 인도적 지원과 개발협력의 차이를 명확히 구분하기는 어렵다. 다만, 원조의 목적이 무엇이냐에 따라서 인도적 지원과 개발협력을 구분할 수 있다. 먼저 인도적 지원은 자연재해, 배급 붕괴, 전쟁과 같은 인재 등에 의해 초래된 긴급 상황에서 생명을 살리고 연장시키는 활동으로, 일반적으로 식량, 식수, 의약품 및 기타 생필품을 제공하는데, 이러한 인도적 지원은 긴급 상황이 끝나거나 결핍의 원인이 시정될 때까지 단기적으로 행해진다. 반면에 개발협력은 지속 가능한 생산을 위한 물질·인적 역량의 구축 또는 생활수준의 향상을 위한 필수재의 획득을

<sup>2)</sup> 한국국제협력단(KOICA), 『국제개발협력의 이해』 (서울: 한울, 2008), p. 31.

목적으로 하며, 국제적 기준에 따르면 개발지원은 면밀하게 이뤄진 문제 분석 및 원인 평가에 기초해야 하고, 피해 주민들을 가능한 한 폭넓게 참여시키는 가운데 실행되어야 한다.<sup>3)</sup> 그런데 재난 피해의 대규모화와 잦은 발생, 그리고 복합위기상황은 인도적 지원과 개발지원이라는 전통적 구분을 더 이상 인정하기 어렵게 만들었다. 이전에는 몇 개월이면 종료되었던 긴급구호 활동이 이제는 몇 년씩이나 지속되어야 하는 상황이 되었다. 긴급구호 기구들은 식량 및 긴급 의료 지원활동과 함께 재난으로 파괴된 시설들의 복구 활동에 관여하게 된 것이다.<sup>4)</sup>

이러한 상황을 반영해서 1990년대 중반부터는 긴급구호와 개발지원을 연계해야 한다는 목소리가 높아졌다. 긴급구호와 개발지원 활동을 연속선상에서 추진함으로써 효과적인 재난 구호와 함께 미래의 재난에 대한 취약성을 감소시킬 수 있다는 것이다. 이에 따라 긴급구호에서 개발협력으로의 원활한 이행을 위해 중간에 개발구호(developmental relief) 또는 복구(rehabilitation)의 단계를 설정하게 되었다. 긴급구호와 개발구호(복구), 개발협력의 차이를 구체적으로 살펴보면 <표 1>과 같다.<sup>5)</sup>

3) Edward Reed, "The Role of International Aid Organizations in North Korean Development: Experience and Prospects," *International Symposium on North Korean Development and International Cooperation*, July 2005, p. 11 ; 이종무 · 최철영 · 박정란, 『북한개발지원체제의 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 20 재인용.

4) 이종무 · 최철영 · 박정란, 『북한개발지원체제의 구축방안』, pp. 21~22.

5) 이종무, "대북지원에서의 갈등 인지적 접근 방안," 이화여자대학교 통일학연구원 편, 『21세기 한반도 평화의 근원적 모색』 (서울: 한학문화, 2008), pp. 130~131.

〈표 1〉 긴급구호, 개발구호(복구) · 개발지원의 구분

	긴급구호	개발구호(복구)	개발협력
목적	인도주의 실현	인도주의 실현	인도주의 실현과 복리증진
목표	긴급한 인명구조	시설 복구 및 재난대응 능력 향상	주민의 삶의 질 향상
핵심문제	재화와 서비스의 결핍	지역적 무기력	제도와 정책의 제약
방향	신속하고 체계적인 대응	지역사회의 자립역량 강화	지속가능한 사회경제시스템의 개발
원칙	박애, 공정성, 중립성이 라는 인도주의 원칙	인도주의 원칙과 타당성, 실현가능성, 적절성 등	원조 효과성 제고 원칙에 따른 지원
프로젝트 기간	단기(1년 이내)	중기(2년 이내)	장기(2년 이상)

한편, 우리 사회에서 북한 개발협력은 흔히 물고기를 잡는 방법을 가르쳐 준다는 의미로 통용되어 있다고 볼 수 있다. 기존의 대북지원이 단순히 물자를 전달하는 즉 물고기를 직접 주는 방식이었다면, 개발협력은 그 물고기를 잡는 방법을 가르쳐 준다는 의미였다. 그런데 개발협력에서 더욱 중요하게 고려되어야 할 것은 물고기를 잡는 방법을 가르쳐 주는 것뿐만 아니라 이를 통해 수원국의 경제발전과 사회복지개선 등의 효과가 수반되어야 한다는 점이다.

따라서 북한개발협력은 한국 및 국제사회의 지원을 통해 북한의 경제 발전을 가속화하고 이를 토대로 북한주민의 인권 및 사회복지를 향상시키는 목적을 함축하고 있다. 이러한 논의에 근거하여 본 연구에서 사용하는 ‘개발협력으로서의 식량지원 방안’은, 단순히 식량을 전달하고 이를 모니터링 하는 수준이 아니라, 북한의 빈곤해결은 물론 농업생산성 향상, 교육기회 증진, 고용창출 등을 목적으로 하며 나아가 시장화를 비롯한 긍정적 변화 촉진, 행·재정체제 개편 등 다양한 효과를 수반할 수 있

는 방안을 의미한다.

## 2. 선행연구

한국에서 북한 개발협력이 대두되기 시작한 것은 2004~2005년경부터이다. 국내에서는 대북인도지원 10주년을 맞아 그간의 인도주의적 구호 중심의 대북지원에 대한 반성을 계기로 나타났다. 마침 북한도 비슷한 시기 인도주의 원조를 개발원조로 바꾸어 줄 것을 요구하였다. 개발지원론은 아직까지도 정부 정책에 확고하게 반영되지 못했다. 다만 2005년부터 개발협력 개념과 대북지원을 연계시키고자 하는 연구 작업이 일각에서 활발하게 진행되었다.<sup>6)</sup>

개발지원 자체를 다루면서 이를 대북지원과 연계시켜보고자 했던 연구를 살펴보면 다음과 같다. 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 자료집(2005)<sup>7)</sup>은 이와 관련한 초기 시도를 잘 보여준다. 윤대규·임을출(2006)<sup>8)</sup>은 북한에 대한 개발협력을 북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임으로 제시했다. 박형중(2007)<sup>9)</sup>은 유엔기구, 세계은행, OECD 개발원조위원회 등의 원조와 개발에 관한 이론과 업무추진방식을 전반적으로 요약 정리하여 제시했다. 통일연구원의 북한개발지원 협동연구(2008)<sup>10)</sup>는

- 
- 6) 조민·박형중·전봉근·이수석, 『통일대계 탐색연구』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 135.
- 7) 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 『북한 개발지원과 NGO』 (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 자료집, 2005).
- 8) 윤대규·임을출, 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임: 개발협력의 이론과 실제』 (서울: 한울, 2006).
- 9) 박형중, 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』 (서울: 해남, 2007).
- 10) 박형중 외, 『국제사회의 개발협력 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2008).

대북 개발원조에 관한 가장 포괄적 연구이다.<sup>11)</sup> 이 협동연구는 국제사회의 개발지원 이론을 실제 북한개발지원에 적용하기 위한 정책적 대안과 시사점을 도출하였다. 개발이론의 주요이론과 국제사회의 원조 추진전략, UN기구를 비롯한 다자간 및 양자간 개발기구, 그리고 국제NGO의 원조체계와 활동 등을 분석하였다. 평화재단(2008)은<sup>12)</sup> ‘북한의 지속가능한 개발과 경제협력’이라는 주제의 연구를 제시하였다. 이 연구는 북한의 지속가능한 개발을 위한 경제협력, 사회개발협력, 개발협력을 위한 거버넌스 연구 등을 다루고 있다.

이 같은 연구들은 개발협력의 개념을 실제 북한개발지원 분야에 적용하여 정책적 방안을 제시함은 물론 학문적 논의의 폭을 넓히는 계기가 되었다. 하지만 이들 연구들은 개발협력에 관한 국제사회의 일반적 논의를 대북지원 분야에 적용하였으나, 식량지원 문제를 직접적으로 다루지는 못하였다. 즉, 개발협력과 식량지원을 연계하여 북한개발협력 시 요구되는 식량지원 방안에 대한 연구는 아직 활발히 이루어지지 않고 있다. 다만, 김영훈(2008)<sup>13)</sup>은 개발협력의 개념을 직접 대북식량지원에 적용한 것은 아니지만, 대북식량지원의 실태 및 효과를 분석하고 향후 정책과제로서 식량지원의 다양한 유형과 목적을 제시하고 있다. 이에 따라 본 연구는 대북지원과 관련하여 연구의 범위를 대북식량지원으로 좀 더 세분화 할 뿐만 아니라, 대북식량지원 방안 역시 개발지원으로서의 식량지원

11) 박형중 · 임을출 · 김수암 · 강동완, 『북한개발지원의 이론과 포괄적 전략』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 25.

12) 조명철, “현 시기의 북한사회개발협력 무엇이 쟁점인가”; 강동완, “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스,” 『대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스』 (평화재단 제25차 전문가포럼 Series 1, 2008.9.30); 정희성, “지속가능한 북한경제개발을 위한 지표와 원칙”; 박형중, “지속가능한 경제개발을 위한 남북경제협력사업의 방향,” 『남북경제협력과 북한의 지속가능한 개발』 (평화재단 주최 제26차 전문가포럼 Seires 2, 2008.10.15).

13) 김영훈, 『대북식량지원의 효과와 정책과제』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2008).

방안을 검토한다. 이러한 논의를 통해 대북식량지원의 다양한 목적과 유형을 개발하고 정책적 대안의 범위를 넓힐 수 있을 것으로 기대한다.

### Ⅲ. 북한개발협력의 필요성 및 과제

#### 1. 북한개발협력의 필요성

앞서 언급한 바와 같이 국내에서 대북개발협력에 대한 논의는 기존 대북지원에 대한 문제제기로부터 시작되었다. 우선 대북지원의 효과성에 대한 문제 제기가 있었다. 북한의 인도적 위기가 단지 자연재해에 의해서만이 아니라 복합적인 문제들의 결합에 의해 발생한 것이기 때문에, 인도적 지원만으로는 이를 해결할 수 없다는 인식이다.<sup>14)</sup>

또한 지난 2005년 북한이 개발지원으로의 전환을 요구한 것도 국내에서 개발지원 논의가 활성화 되는 계기가 되었다. 북한은 2004년 9월 인도지원을 목적으로 하는 유엔의 합동호소절차를 2005년부터 받지 않겠다고 하면서, 개발지원을 실시해줄 것을 요청했다. 북한 정부는 2006년부터 유엔의 인도지원은 더 이상 받지 않고 개발협력을 수용하겠다는 입장을 공식 통보했다. 아울러 북한주재 유엔기구와 국제NGO 사무소 대표에게 2005년 연말까지 사업을 종결해줄 것을 요구했다.<sup>15)</sup>

이처럼 국내에서의 인도지원에 대한 원조피로증과 북한의 공식적인

14) 송정호, “대북개발지원 사업의 가능성과 제약,” 『통연협 논단』, 2009년 2호, p. 231.

15) 박형중, “대북지원에 대한 한국정부의 시각과 향후 전망,” 『북한의 인도적 상황과 국제협력』 (우리민족서로돕기운동, 에버트 프리드리히 재단 외 공동주최 국제학술회의, 2009.11.24), p. 370.

요청이라는 요인이 대두되면서 본격적으로 대북개발협력에 대한 논의가 진행되었다. 하지만 인도적 지원에서 개발협력으로의 전환을 위한 논의의 폭을 확장시키고 공감대를 형성했다는 성과는 있으나 아직 구체적으로 무엇을 어떻게 해야 할지에 대한 논의는 활발히 이루어지지 못한 실정이다.

지난 15여 년 이상 동안 추진한 대북지원이 주로 긴급구호 및 초보적 수준의 개발구호(복구)로 추진되었다면, 이제 현 상황을 개선하고 향후 미래를 준비하는 차원에서 개발협력으로의 전환이 요구된다. 북한개발협력으로의 전환이 필요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 원조의 효과성에 관한 문제로 이른바 ‘빈곤의 악순환’이 나타나고 있기 때문이다. 무엇보다 지난 기간 동안 추진한 대북지원은 북한의 심각한 기아상황을 해결하기 위한 임기응변적 성격의 긴급구호로 이루어졌다. 여기에는 대북지원물자의 전용 문제도 포함된다. 북한의 행정·사회적 인프라가 구축되어 있지 못한 상황에서 남한의 일방적인 물적 자본을 통한 경제적 투자는 오히려 비효율적으로 낭비될 가능성이 크다.

둘째, 지원사업의 중복 및 지속가능성의 문제이다. 지난 2005년 이후 개발지원에 대한 인식이 확대되면서 대북지원NGO를 중심으로 병원현대화나 농촌현대화 그리고 의약품공장 등의 지원이 이루어졌다. 그런데 이 같은 하드웨어식 지원사업은 외형상 건물은 있지만, 이를 가동할 수 있는 원료가 지속적으로 공급되지 못함으로 인해 지원의 효과성이 저하되는 결과를 낳았다. 더욱이 대북지원NGO가 프로그램 지원방식이 아닌 개별 단체마다의 프로젝트 방식으로 사업을 추진하면서, 중복지원이 이루어지고 동일한 시행착오를 겪는 문제점이 발생하였다.

셋째, 북한체제의 불확실성에 기인한다. 김정일의 건강이상설이 제기되고 후계체제에 대한 논의가 이루어지는 상황에서 북한체제가 어떻게 변화할지 알 수 없기 때문에 이에 대한 대비가 필요하다. 향후 북한체제

의 급변사태와 이에 대한 대응은 남북한 통합과 통일을 전제로 한 종합적인 국가전략 차원에서 논의되어야 한다.

넷째, 안보의 개념에서 접근할 필요가 있다. 21세기 안보의 개념이 포괄적 안보 및 인간안보의 개념으로 변모함에 따라, 취약국가 또는 실패국가로 명명되는 북한체제는 곧바로 우리의 안보를 위협하는 요인이다. 따라서 잠재적인 안보위험을 제거하고 한반도의 새로운 평화구조를 창출하기 위한 차원에서 북한재건을 위한 개발협력의 필요성은 더욱 강조된다. 아울러 개발협력이 사회개발을 포함한다는 점에서 북한 주민들의 인권신장은 물론 남북한 주민 모두의 삶의 질을 개선할 수 있다는 점에서도 의미가 있다.

마지막으로 국내차원에서 볼 때 대북지원을 둘러싼 우리 사회 내부의 갈등이 심화되고 있다는 점이다. 지금까지 대북지원이 ‘퍼주기’ 논란 등으로 국내에서 남남갈등의 한 요인이 되었다. 이 같은 문제가 발생한 것은 대북지원이 인도적 명목에서 추진되었지만, 실상은 물자지원이 국내 정치적 이해관계에 따라 추진되었기 때문이다. 따라서 어느 한쪽의 일방적인 수혜의 개념이 아닌, 남북 양측 모두의 이익이 전제된 지원사업을 통해 이해관계를 완화해가는 노력이 필요하다.

이러한 필요성을 바탕으로 북한개발협력은 대북·통일정책의 큰 틀에서 한반도 통일시대를 상정한 중장기 전략 차원에서 이루어져야 한다. 북한 김정일 체제 이후 다가올 한반도 상황에 대비하여, 지금과 같이 현상관리 차원의 ‘소극적 지원’을 벗어나 통일시대를 준비해 가는 ‘적극적 지원’으로 방향을 모색할 필요가 있다. 한마디로 통일시대를 만들어가는 적극적 대북지원정책을 추진해야 한다는 것이다. 개발협력은 북한 스스로 빈곤문제를 해결하게 함으로써, 미래의 남북한 통합을 체계적이고 효과적으로 대비하는 측면이 있다. 중장기적으로 북한의 수요와 수용능력, 주인의식, 지도자 변수 등 종합적 접근이 필요함으로 이에 대한 체계적

논의와 준비를 해 나가는 것이 필요하다.<sup>16)</sup>

## 2. 주요과제

향후 바람직한 대북지원은 긴급구호성 지원이 아니라 북한개발지원으로의 전환이 이루어져야 함은 당연하다. 지난 기간 동안 지속된 대북지원이 북한 주민의 실질적 삶의 질을 제고하지 못하고, 단기적 미봉책에 불과하였다는 점에서 더더욱 그러하다. 북한의 사회적 성숙을 전제로 한 경제성장이 이루어지도록 북한 당국을 설득하고, 남북 간 주민의 실질적 참여가 보장되는 제도적 기반을 확충할 필요가 있다. 단순히 남한에서 일방적으로 주는 형식이 아니라, 북한 내부의 자생력을 도모할 수 있도록 북한 주민의 의식함양을 고취시킬 수 있는 방안이 필요하다.

하지만 현 시점에서 중요한 것은 북한이 개발협력을 수용할 가능성은 희박하며, 또한 이러한 개발협력이 현재 북한의 식량난을 곧바로 해결할 수 있는 것은 아니라는 점 역시 고려되어야 한다. 미래의 누군가를 위해 현재의 고통 받는 자들을 외면할 수는 없는 것이다. 개발지원은 수혜국의 정책의지가 중요하며, 이는 북한정권의 개혁개방 수용을 의미하는데, 현재 북한 정권은 이에 대한 의지가 없는 것으로 판단된다.

따라서 인도적 차원의 긴급구호는 시행 하되 기존의 일방적 지원방식이 아닌 분배의 투명성을 제고하고, 국민적 합의에 기반을 둔 지원 원칙을 마련하는 것이 필요하다. 동시에 남북관계의 발전을 견인할 수 있는 단계적이며 순차적인 개발협력 방안을 추진해 나가야 한다. 대북지원이 단순히 북한 주민의 생존만을 위한 차원에서 이루어져서는 우리 사회 내부의 국민적 공감대를 형성하는데 분명 한계가 있다. 이제는 정부가 통

<sup>16)</sup> 강동완, “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스,” 『북한의 지속가능한 개발과 경제협력(1)』 (평화재단 제25차 전문가포럼, 2008.9.30), p. 13.

일에 대한 미래의 청사진을 제시하고, 한반도 통일 시 소요될 인프라 구축을 사전에 시행한다는 인식이 결합되어야 국민들의 공감대를 형성할 수 있다. 대북지원은 북한주민의 삶의 질을 개선할 수 있는 실효성은 물론 우리 사회의 갈등요인이 되지 않는 남북 주민 모두의 이익을 고려해야 한다.

구체적으로 북한개발협력을 위한 시기를 구분하여, 실현가능한 사업을 모색하는 것이 중요하다. 단기적 차원에서 현재 남북관계 경색 국면과 남북관계의 조정기에 필요한 사업으로서 개발구호(복구)를 위한 정책 조치들을 취해 나가야 한다. 기존의 하드웨어를 가동, 운영할 수 있는 원료의 지속적 공급을 위해 북한과의 경협사업을 추진하는 것도 대안이 될 수 있다. 아울러 이 단계에서는 단순히 기술지원이 아닌 역량개발 차원에서 교육사업이 확충되어야 한다. 중장기 차원에서 북한의 급변사태 대비, 후계체제 그리고 한반도 종합 발전구상 등을 마련해야 한다.

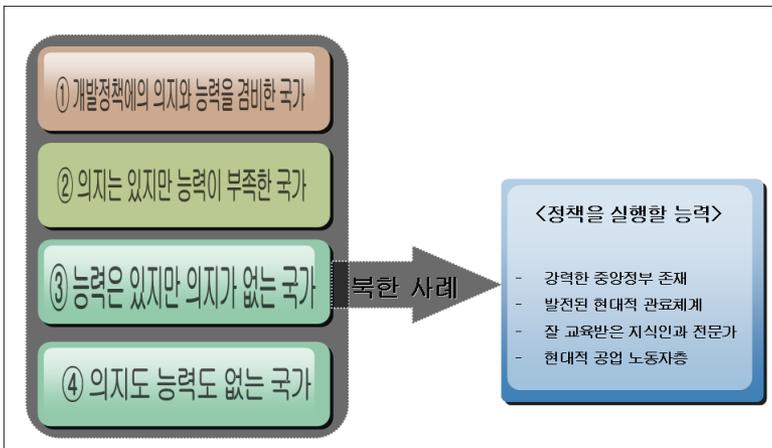
한편, 개발을 빈곤감축으로 이해하고 빈곤감축을 위한 지속가능한 경제성장을 위해서는 무엇보다도 원조수원국의 의지와 능력이 중요하다. 개발을 위한 원조 정책은 수용국이 개발에 대한 의지와 능력의 유무에 따라 수용국의 유형을 네 가지로 구분할 수 있다. 즉, (1) 개발정책에의 의지와 능력을 겸비한 국가, (2) 의지는 있지만 능력이 부족한 국가, (3) 능력은 있지만 의지가 없는 국가, (4) 의지도 능력도 없는 국가이다. 수원국이 어떤 국가인가에 따라 개발원조에 활용될 수 있는 정책 수단을 다르게 적용하고 있다.<sup>17)</sup>

현재로서 북한은 개발정책을 실행할 능력은 있지만, 의지가 없는 국가로 분류된다. 북한의 경우 강력한 중앙정부가 존재하여 확고하게 전 영

17) 박형중, “대북지원과 대북정책,” 『북핵 문제 해결방향과 북한 체제의 변화 전망』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 49.

토를 장악하고, 발전된 현대적 관료체계를 구비하고 있으며, 잘 교육받은 지식인과 전문가 그리고 현대적 공업 노동자층을 구비하고 있다. 그렇지만 중앙정부는 정권유지와 군사확장을 위해 모든 관심과 자원을 투자하고 있기 때문에 경제성장과 빈곤감축에 역행되는 정책을 취하거나 혹은 이에 대해 무관심하다.<sup>18)</sup>

〈그림 1〉 개발정책에의 의지와 능력에 따른 분류



출처: 박형중 · 임을출 · 김수암 · 강동완 외, 『국제사회의 개발지원 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 194.

한국의 북한에 대한 개발지원이 본격적으로 추진되자면, 무엇보다 북한이 대내정책에서 개혁을 지향하는 모습을 보여주어야 한다. 그 수준에 부합하게 한국정부와 북한당국 간에 정책협약과 협력이 가능해 질 것이고, 그에 따라 한국의 개발지원 규모가 증가할 수 있을 것이다. 개발지원을 수행함에 있어 무엇보다 중요한 것은 수원국이 자발적 의지에서 내부

<sup>18)</sup> 박형중 외, 『국제사회의 개발지원 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 194.

적으로 개발정책을 추진할 수 있어야 하며, 또한 그 정책을 수행할 능력을 가져야 하기 때문이다. 또한 한국의 입장에서는 북한에 대량의 자원을 이전하자면, 그 자원이 북한 내에서 건설적이고 생산적으로 사용될 수 있다는 확신이 있어야 하며, 그러한 지원이 한국의 안보를 위협하지 않아야 한다는 보장이 있어야 하기 때문이다.<sup>19)</sup>

아울러 북한에 대한 개발 지원은 국제사회의 기본적 규범이라는 큰 틀 속에서 고려되어야 하는데, 이 경우 지난 2000년 유엔총회에서 채택된 새천년개발목표(Millennium Development Goals)에 부합하게, 경제개발뿐만 아니라 사회개발 및 빈곤퇴치, 여성, 아동, 환경, 생태 등을 고려한 지속 가능한 개발 지원 협력이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 특히 새천년 개발목표 중 8항의 개발을 위한 협동(파트너십) 활동에는 “국내 또는 국제적으로 행위자들에게 올바른 관리체제(good governance)와 개발원칙을 고수하고 빈곤 퇴치에 대해서 반드시 참여하도록 한다”는 조항을 포함하고 있다.

앞으로 대북지원이 남북한 당국은 물론 민간부문과 국제사회의 협력적 체계 속에서 이루어져야 그 실효성을 더욱 향상시킬 수 있다는 점을 고려할 때, 개발 지원은 반드시 이러한 국제사회의 규범과 틀 속에서 전개해 나가도록 해야 할 것이다. 대북 개발 지원을 위한 굿 거버넌스(good governance)는 해당국가와 NGO, 기업, 그리고 국제기구와 국내기구 간의 효율적 협력체계의 구축을 전제로 한다. 한반도 문제의 이중성으로 인해 북한이 남한을 비롯한 국제사회와 공조할 때 정책의 실효성을 거둘 수 있다는 점에서 보다 실효성 높은 목표와 방법론을 제시할 필요성이 대두되고 있다. 한반도문제 해결과정에서 북한개발협력은 다자적

19) 박형중 외, 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 194~195.

접근방법이 필요하다. 북핵문제 해결과정에서 북·미, 북·일 관계정상화가 진행된다면, 국제기구 및 개별국가 차원에서 공적개발원조(ODA) 지원 문제 등이 주요 이슈로 부상하여 정책의제화 될 것으로 예상된다.

따라서 대북개발지원이 효과적으로 추진되기 위해서는 6자회담 참가국은 물론 국제금융기구, 국제NGO, UN산하 기관 등 다양한 행위자들의 협력이 필수적으로 요청된다. 국제협력의 실효성 제고를 위해서는 일반적인 국제규범과 관행을 충분히 존중하면서 대북지원정책을 수립해야 한다. 취약국가의 경우 다양한 목적(개발, 인도적 목적, 안보, 외교 등)을 가진 다양한 공여자들이 매우 복잡한 방식으로 개입하며, 수혜국 내에서도 다양한 행위자들이 분산되어 있는 경우가 많아, 공여자 간 협력의 필요성이 더욱 절실하다.<sup>20)</sup>

#### IV. 개발협력으로서의 대북 식량지원<sup>21)</sup>

##### 1. 대북 식량지원의 원칙 및 방향

한국정부가 그동안 추진한 대북 식량지원의 경우 명분은 북한의 인도적 상황 개선이었으나, 실제 목표는 남북관계 관리 수단이나 남북 이산가족 상봉을 위한 대가성이 있었다. 이러한 목적과 수단의 불일치로 인해 우리 사회에서 논쟁의 대상이 되었다. 따라서 기존의 식량지원 방식과 같이 인도적 목적과 남북관계의 관리만을 위한 목적이 아니라, 우리

<sup>20)</sup> 김석진, 『개발원조의 국제규범과 대북정책에 대한 시사점』 (서울: 산업연구원, 2008), pp. 99-100.

<sup>21)</sup> 이 부분은 박형중·강동완 외 『북한개발지원의 이론과 포괄적 전략』 (서울: 통일연구원, 2009)의 내용을 수정, 보완한 것임을 밝힙니다.

정부의 전략적 수단으로 활용할 수 있는 포괄적 방안으로서 식량지원이 활용될 수 있음을 인식해야 한다. 인도적 목적과 정치적 목적 등 식량지원의 다양한 목적을 구분하고 이에 따른 유형별 지원정책을 모색할 필요가 있다. 즉, 대북 식량지원이 인도적 목적 외에 전략적 차원에서 다양한 목적으로 추진될 수 있음을 인식하고, 이에 대한 우리 사회의 논의의 폭을 넓혀 나가는 것이 필요하다.

인도적 목적은 당연히 북한의 인도적 상황 개선을 위한 지원을 의미하며 긴급구호 차원의 지원이 포함된다. 정치적 목적으로는 식량을 통해 남한의 인도주의 사안을 해결할 수 있는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉, 정치적 목적의 지원은 납북자, 국군포로, 이산가족 상봉 등 남한의 인도적 사안을 해결하기 위한 거래의 방식으로 이루어지는 것이다.

정치적 목적과 같은 맥락에서 대북 식량지원을 통해 국내 쌀시장 안정화를 기할 수 있다. 국내에서 생산되는 잉여농산물과 최소시장접근<sup>22)</sup>(MMA: Minimum Market Access) 물량으로 수입되는 의무수입쌀 등으로 인한 재고미 처분에 유용하다. 의무수입 물량은 2004년 국내 소비량의 4%를 시작으로 매년 0.4%포인트씩 늘어나 2014년 이후엔 8%가 된다. 수입물량으로 보면, 2005년 수입량이 22만 6,000톤이었으며, 매년 약 2만 톤씩 늘어나 현재 30만 7,000톤이며, 2014년에는 40만 9,000톤에 이르게 된다. 쌀 소비량 감소와 이와 같은 의무 수입물량 확대 등으로 매년 16만 톤의 쌀이 국내에서 재고로 남게 된다.

이같이 재고물량이 많아지면 국내 쌀값의 급격한 하락으로 인해 농민들이 직접적인 피해를 보게 될 뿐만 아니라 사회적 갈등으로 확산되어 국가적 손실이 발생할 수 있다. 또한 재고쌀을 보관하기 위한 별도의 저

<sup>22)</sup> 한국의 쌀 수입은 세계무역기구 협상결과에 따라 2014년까지 관세화가 유예됐다. 대신 매년 일정량을 5% 이하의 낮은 관세로 수입해야 하는데 이를 최소시장접근(MMA)이라 한다.

장비용이 소요됨에 따라 직접적인 손실도 발생한다. 따라서 대북 식량지원을 통한 국내 쌀 수요량 조절은 한국에 직·간접적 이익이 있다고 볼 수 있다.

한편, 이와 같은 목적 외에 좀 더 넓은 의미에서 보면 식량지원을 통해 수원국 현지의 행정체제 개선과 시장경제의 촉진, 주민들의 의식 변화 등과 같은 목적을 달성할 수 있다. 장기적으로 볼 때 식량지원이 효과성 면에서 북한의 시장경제 촉진과 주민들의 의식변화를 통해 아래로부터의 변화를 위한 촉진제의 역할을 할 수 있다. 1990년대 경제위기를 거치면서 북한경제는 이른바 자생적 시장화의 경향이 점차 강화되어 왔고, 그 결과 오늘날 대다수 북한 주민들의 삶은 북한 당국의 통제에 의해서가 아니라 시장에서의 자율적 거래에 의해 유지되고 있다고 볼 수도 있다.<sup>23)</sup> 따라서 북한에 지원한 식량이 북한 내부 시장에서 거래되는 품목으로 기능할 때, 일정부분 시장 활성화와 이를 통한 북한 내부의 정보유통을 촉진할 수 있다.

더 나아가 대북 식량지원의 목적 가운데 장기적이고 포괄적 의미에서 보면 식량안보 차원에서 유용성을 모색할 수 있다. 식량농업기구(FAO)가 제시한 식량안보(Food Security)의 개념은 인류의 생존을 보증하고 건강한 생활을 영위하는 데 필수적인 안전하고 영양가 있는 식량에 언제든지 접근가능한 상태로 정의된다. 또한 식량안보는 이러한 물리적 접근성(available), 식량 이용성(utilized), 접근성(affordable)을 확보하는 것을 주요 내용으로 한다. 북한의 식량난이 지속되면 북한 주민들의 대규모 탈북사태가 발생할 수 있으며, 이는 한반도 주변국과의 정치적·외교적 문제로 비화될 수 있는 소지가 있다. 또한 식량부족으로 인해 영유아를 포

23) 이석, “북한의 급변사태와 인도주의적 위기,” 『북한 급변사태 시 최우선 대응방안』 (21세기국가발전연구원 주최 학술회의 발표문, 2009.10.22), p. 2.

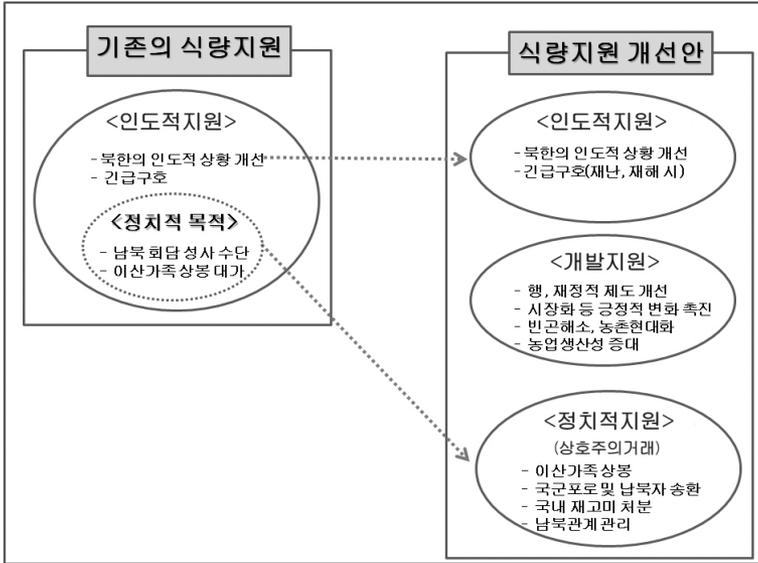
함한 아동의 영양실조 등으로 인해 향후 남북한 통일시 남북주민 간 심각한 신체적 불균등의 문제가 초래될 수 있다. 따라서 현재 대북 식량지원을 통한 북한 관리는 장기적으로 한반도의 안보에 직접적인 영향을 미치는 것이라 할 수 있다.

소프트파워에 기초하여 미국의 세계전략 차원에서 제시한 정책기조 중 하나는 해외개발에 투자하는 것은 지역을 안정화시켜 결국 미국의 안보에 기여한다는 것이다.<sup>24)</sup> 이와 같은 맥락에서 우리 정부 역시 북한 식량지원을 통한 개발협력이 북한을 안정화·정상화 시키는 방안이며 이는 곧 장기적으로 한반도 안보에 직접적으로 기여하는 정책적 조치의 일환이라는 점을 인식할 필요가 있다.

결국 대북 식량지원의 목표는 시기적으로 구분할 때, 단기적으로는 북한의 인도적 상황 개선, 국내 잉여농산물 관리를 통한 시장의 안정화, 국제사회의 책무성 완수 등의 목적을 달성할 수 있으며, 중·장기적으로는 북한의 시장경제 활성화, 행정체계 개선, 북한 주민들의 의식변화, 민주화 촉진, 국제무역 체계 편입, 식량안보 증진 등과 같은 효과를 수반할 수 있다. 따라서 북한에 식량을 주는 것이 우리에게 손해라고 인식할 것이 아니라, 우리의 정책목적 달성과 국익을 위해 다양한 목적으로 식량지원이 이루어질 수 있음을 인식할 필요가 있다. 따라서 남북한 통일과정의 전략적 수단으로서 식량지원의 다양한 목적과 유형을 고려할 필요가 있다.

<sup>24)</sup> Richard D. Armitage and Joseph s. Nye, *CSIS Commission On Smart Power: A smarter, more secure America* (CSIS, 2007).

〈그림 2〉 대북 식량지원의 목적과 유용성



## 2. 개발협력으로서의 식량지원 필요성

지금까지 한국정부가 추진한 긴급구호 차원의 인도적 지원만으로는 북한의 빈곤을 근본적으로 해결할 수 없음은 당연하다. 북한 식량난 및 빈곤에 대한 근본적 원인을 진단하고 이에 따른 올바른 처방을 내리는 것이 필요하다. 북한개발협력은 단기적이고 일시적인 식량공급만으로는 해결할 수 없는 북한의 만성적인 식량난을 근본적으로 해소할 수 있는 해결책이라 할 수 있다.

북한개발협력으로서 식량지원이 요구되는 이유는 원조의 효과성에 관한 문제로 이른바 북한에서 ‘빈곤의 악순환’이 지속되고 있기 때문이다. 문제는 이러한 상황이 만성적으로 지속되고 근본적인 상황 개선이 이루

어지지 않고 있다는 점이다. 북한의 식량난이 반복되는 상황에서 남한의 대북식량지원은 북한 정권의 원조의존성을 강화시켰다고 볼 수 있다. 북한에서 빈곤의 악순환이 발생하는 것은 악순환을 계속 반복하고자 하는 구심력(정권의 이익)이 원심력보다 크기 때문인데, 이러한 악순환을 끊을 수 있는 원심력이 바로 개발협력 방안이라 할 수 있다.

한국정부의 식량제공은 단순구호 차원의 증세완화 정책이 아니라, 원인을 치료하는 것을 지향하는 방식으로 추진되어야 한다. 여기서 원인치료라고 하는 것은 궁극적으로 북한당국이 경제 전반에 걸쳐서 정책과 제도를 바꾸는 것이다.<sup>25)</sup>

빈곤에 따른 기아의 원인은 직접적으로는 식량부족이 원인이지만, 근본적으로는 식량 부족을 야기하는 직·간접적인 요인이 작용하고 있다. 1990년 유니세프(UNICEF)가 정리하여 작성하고, 현재 기아추방행동(Action Contre la Faim: ACF)처럼 세계적 조직망을 갖춘 주요 NGO단체에서 채택하고 있는 ‘기아의 인과적 도식’에 따르면 기아가 아주 직접적인 이유에서부터 매우 간접적인 이유에 이르기까지 다양한 원인들이 상호작용하는 광범위한 문제임을 알 수 있다.<sup>26)</sup>

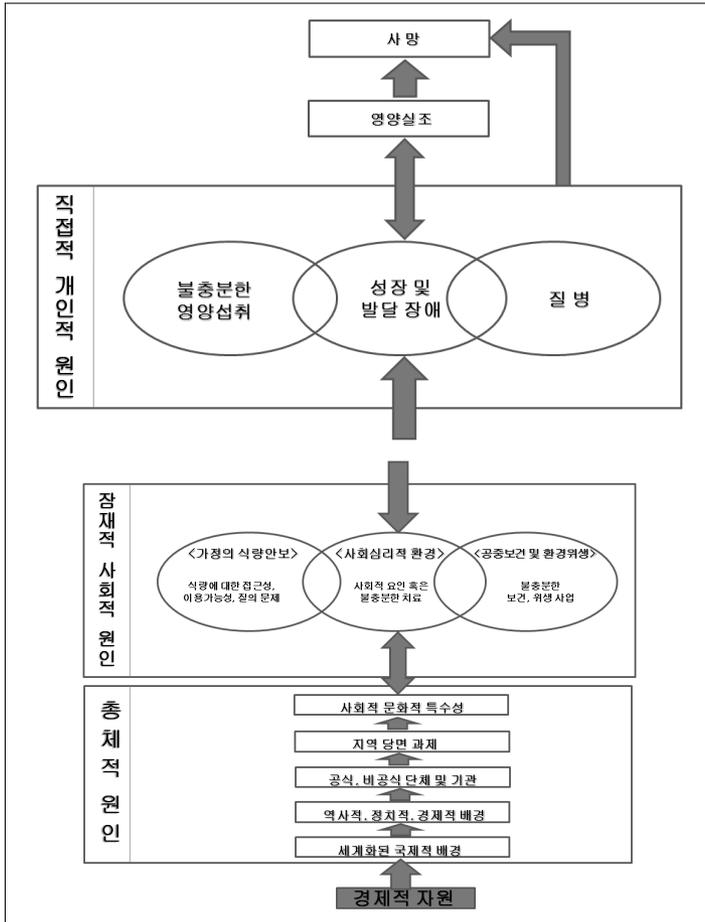
센(Amartya Kumar Sen) 역시 빈곤과 기아의 원인과 관련하여 식량공급량의 감소보다는 임금감소, 실업, 식량가격 상승, 식량배급 체계 미비 등의 수많은 사회·경제적 요인으로 사회 내 특정집단의 기아가 유발된다고 분석한다.<sup>27)</sup>

25) 박형중, “대북지원과 대북정책,” 『북핵문제의 해결 방향과 북한체제의 변화 전망』 (서울: 통일연구원 학술회의총서 09-01, 2009), p. 86.

26) 크리스티앙 트루베 저, 김성희 옮김, 『새로운 기아』 (서울: 알마, 2009), p. 60.

27) 아마티아 센, 원용찬 역, 『센코노믹스: 인간의 행복에 말을 거는 경제학』 (서울: 갈라파고스, 2008), p. 32.

〈그림 3〉 기아의 인과적 도식



출처: 크리스티앙 트루베, 김성희 옮김, 『새로운 기아』 (서울: 알마, 2009), p. 61.

이러한 요인을 북한 빈곤 원인에 적용하면, 북한 역시 식량배급 체계의 붕괴로 인해 특정 집단의 기아가 발생하고 있다고 볼 수 있다. 또한 북한에서 식량난이 발생하는 직접적인 원인은 농업 생산량 저하가 일차

적인 원인인데 이는 관개수로, 농지정리, 벼품종 등 전반적인 농업기술과 관련이 있다. 따라서 현재 북한의 시급한 식량난과 기아를 해결하기 위해서는 일시적 처방으로서 특정집단에 대한 긴급구호가 이루어져야 하지만 보다 근본적인 처방을 위해서는 결국 개발협력 방안으로서 식량 지원이 요청되는 것이다. 대북식량지원 역시 북한의 빈곤해소를 위한 근본적 처방의 일환으로 전환되어야 한다.

북한개발협력으로서 식량지원은 빈곤감축을 위한 식량난의 근본적인 해결책을 강구한다는 점에 의의가 있다. 단기적이고 일시적인 식량지원이 아니라 수원국이 직접 빈곤감축을 위한 농업개발사업 등을 추진하고 이에 필요한 중간재와 자원마련을 위한 수단으로서 지원식량이 활용될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 즉, 단순히 일회적으로 주는 것에서 끝나는 것이 아니라, 수원국에게 요청되는 행·재정적 제도개선 및 민주화를 촉진할 수 있다.

포괄적이고 장기적 면에서 보면 북한의 빈곤해결 역시 근본적으로 북한 당국의 거버넌스 진전을 통해 가능하다. 세계적으로 비참한 기근의 역사 가운데, 비교적 자유로운 언론이 존재한 민주 독립국가에서는 본격적인 기근이 한번도 일어나지 않았다는 사실에 주목할 필요가 있다.

의회에는 야당세력이 없었고, 복수정당제에 의한 선거도 치러지지 않았고, 언론의 자유도 없었기 때문에 잘못된 정책들을 비판할 수도 없었다. 매년 몇 백만 명이나 되는 사람들이 굶어 죽고 있는데 심각한 오류투성이의 정책들은 아무런 이의 제기도 받지 않고 지속되었던 것이다. 현대의 두 가지 기근 사태, 바로 북한과 아프리카에서 발생했던 기근도 이와 똑같은 경우라고 할 수 있다.<sup>28)</sup> 이와 같은 맥락에서 북한 개발협력

<sup>28)</sup> 아마티아 센, 원용찬 역, 『센코노믹스: 인간의 행복에 말을 거는 경제학』 (서울: 갈라파고스, 2008), p. 142.

방안으로서의 식량지원은 북한 내부의 시장 활성화 및 정보유통을 통한 긍정적 변화를 촉진함으로써 북한 빈곤의 근본적 해결을 위한 또 다른 대안이 될 수 있는 것이다.

### 3. 개발협력으로서의 식량지원 세부 추진방안

ODA는 한 국가의 정부가 타국의 필요를 고려하여 정부 대 정부로 자금 또는 그에 준하는 물자와 서비스를 제공하는 것이므로 외교행위이며 그래서 ODA를 제공하는 국가의 국익 추구를 배제할 수 없다.<sup>29)</sup> 강제나 보상보다는 사람의 마음을 사로잡아 원하는 것을 얻어내는 능력이 바로 소프트파워의 핵심인데, ODA를 통한 외교관계의 확산은 이러한 ‘마음과 생각에 영향을 미치는 외교결과’로 이어질 것으로 판단된다.<sup>30)</sup> 이와 관련하여 ODA 방식에서 제공하는 식량원조 방안을 북한에 적용하는 것은 의미가 있다. ODA의 개발식량원조(Developmental food aid)의 개념을 살펴보면, 식량지원은 기근, 전쟁, 생산력 부족 등으로 수원국 내 식량공급이 부족할 경우 공여국들이 자국 식량을 직접적으로 지원하거나 수원국 정부에 현금을 지원하여 인근지역 등에서 식량을 조달하도록 하는 지원을 의미한다.<sup>31)</sup>

앞서 논의한 바와 같이 북한 빈곤의 근본적 해결을 위해서는 생산량 증가가 우선적으로 이루어져야 하고, 간접적으로 사회적 서비스 개선이

29) 강선주, “국제개발협력의 국내정치적 기초: 법, 제도, 그리고 국민적 지지,” 『한국의 기여외교와 지방외교』 (한국국제정치학회 2009 하계학술회의 발표문, 2009. 8.27), p. 6.

30) ODA실천의 외교전략과 국가이익의 연계성에 관한 상세한 논의는 박인휘, “ODA와 한국의 외교전략: 국가이익과 주요국의 교훈,” 『한국의 기여외교와 지방외교』 (한국국제정치학회 2009 하계학술회의 발표문, 2009.8.27) 참조.

31) 한국국제협력단, “ODA 개요,” <http://www.koica.go.kr> (검색일: 2009.9.30)

이루어져야 한다. 그런데 이 같은 개발협력의 방안들은 모두 수원국의 정책결정자가 정책개선 의지와 역량을 바탕으로 할 때 효율성이 증대될 수 있다. 따라서 개발협력으로서 요청되는 식량지원 방안은 북한의 행정체계를 변화시킬 수 있으며, 시장경제의 촉진과 정상적인 국가의 무역관계를 실현할 수 있는 수단으로서 추진될 때 효율성을 극대화할 수 있다.

향후 북한개발협력이 본격적으로 추진될 경우, 개발협력을 위한 재정 지원의 일부를 식량지원 방식으로 대체하는 것도 의미가 있다. 즉, 중장기적 관점에서 경제사회발전에 기여할 수 있는 식량지원 전략을 마련해야 한다는 점이다.

본격적인 개발협력으로의 전환을 위한 상황적 조건은 북한의 점진적 개혁개방과 남북관계 진전, 북핵문제의 해결 등이다. 현재로서는 이러한 조건들이 충족되기 어려움이 있지만 개발협력은 중장기적 관점에서 빈곤축소와 경제성장 그리고 국가재건이라는 목표를 갖고 추진된다는 점에서 현재 상황에서 논의할 충분한 이유가 된다. 이하에서는 북한의 개발협력이 추진될 경우를 상정하고, 개발협력 추진 초기단계와 활성화 단계로 구분하여 개발협력으로서의 식량지원 유형을 살펴본다.

### 1) 개발협력 초기 단계

개발협력 초기단계에서 시행할 수 있는 식량지원 유형은 크게 중간재 지원, 남북지자체 간 쌀-자원 교환(거래), 취로식량지원사업(Food for work: FFW), 교육식량지원사업(Food for education: FFE) 등을 들 수 있다.

먼저 중간재 지원은 비료와 종자 등을 지원하여 북한의 농업생산성을 향상시키는 데 목적이 있다. 북한 식량문제의 근본적인 해결은 농업생산성의 증대를 통해서 가능하며, 이는 농자재의 원활한 조달과 아울러 생산·관리·유통·농업생산기반과 관련한 종합적인 대책과 연계되는 문

제이다.<sup>32)</sup> 실제로 비료지원은 그동안 정부 차원의 대규모 지원방식으로 이루어져 왔고, 종자씨 지원 역시 일부 대북지원NGO의 농촌현대화 사업의 일환으로 추진된 사례가 있다. 이전에 이미 추진된 경험이 있다는 점에서 개발협력으로서의 식량지원 방안 중 초기단계에서 시행할 수 있는 실현가능성이 높은 사업이라 할 수 있다. 특히, 비료와 종자씨 지원은 지원 그 자체에 의미가 있는 것이 아니라 이러한 지원을 통해 북한 농업생산성 향상을 위한 농업기술 교육 및 여타 다른 사업으로의 확장이 가능하다는 데 의미가 있다.

종자씨 지원의 경우 단순히 지원물자를 전달하고 오는 방식이 아니라, 농업관련 기술진이 직접 방북하여 농업기술 교육 및 이전 등을 통해 남북주민 간 접촉면의 확대로 이어질 수 있으며, 나아가 지역개발사업으로 확장될 수 있는 것이다. 주요한 사례로 우리민족서로돕기 운동의 경우 경기도와 공동으로 북한의 당곡리 지역의 농촌개발사업을 추진하였다. 이 과정에서 벼농사 시범 사업을 계기로, 농기계 지원 및 기술이전·장비 수리 및 교육·도로포장·학교 및 주택개보수·도정공장 건립 등의 연계사업으로 확대되면서 지원의 효율성 제고는 물론 북한 주민의 참여성을 제고할 수 있는 효과를 보게 되었다.<sup>33)</sup>

다음으로 남북지자체 간 쌀-자원 교환(거래) 방식은 남한의 과잉생산물과 북한지역의 자원을 상호 교환 내지 거래하는 방식이다. 향후 대북 식량지원은 어느 한쪽의 일방적인 지원과 수혜의 관점이 아니라 남북한 주민 모두의 윈윈(win-win) 효과를 극대화할 수 있는 사업방식이 이루어져야 한다. 대북지원단체의 경우 경제협력사업을 추진하는데 제약요건

32) 최대석, “대북지원 논의의 현황과 과제,” 『남북관계와 인도주의: 현황과 전망』 (2009남남대화-제2차 화해공영포럼, 2009.8.25), p. 20.

33) 최진욱·강동완, “북한의 국가-사회관계와 대북정책 거버넌스 개선방안,” 『국방연구』, 제52권 2호(국방대학교 안보문제연구소, 2009), p. 153.

이 있지만, 지자체의 경우 지역기업의 다양한 참여를 통해 남북한 주민 모두의 상생을 위한 전략을 마련할 수 있다.<sup>34)</sup> 즉, 남한에서 쌀이 과잉 생산되는 일부 지역의 경우 지자체가 북한의 지자체와 자매결연을 통해, 남한의 쌀과 북측의 자원을 상호 교환하거나 상업적 관계로 거래한 후 이를 기업이나 공장에 판매하여 수익을 창출하는 방식이다. 다시 말해 지자체가 농민들로부터 쌀을 수매하고 이를 북한이 보유한 자원과 교환, 거래한다. 이후 거래한 자원은 지역 기업과 공장에 판매하여 수익을 창출하는 방안이다.

다음으로 식량지원을 북한주민의 고용창출과 연계하는 방안이다. 빈곤과 영양결핍의 장기적이고 자활적인 경감을 보장하기 위해서는 빈곤층의 수익창출 역량을 강화하는 정책과 프로그램이 필요하다. 이러한 개입에는 고용창출, 교육 및 기술개발, 생산적인 자산접근성 향상, 노동 생산성을 증가시키기 위한 기술적 변화 등이 포함된다. 이와 관련하여 취로식량지원사업(Food for work: FFW)은 고용과 식량이 부족한 비수기에 혜택을 받지 못한 계층에게 고용기회를 제공하고, 농촌 인프라 개선과 개발을 위한 노력과 기근방지에 중요한 역할을 한다.

가령, 산림복구 사업을 지역단위에서 시행할 경우, 산림복구에 참여하는 인력에게 이에 대한 노동의 대가로 식량을 제공하는 방안이다. 실제로 세계식량계획(WFP)의 대북식량지원의 경우 국가배급체계가 제대로 이루어지지 않는 4월부터 8월까지 취로식량지원사업을 실시하고 있다. 취로식량지원사업은 북한개발협력이 추진될 경우 산림복구, 농업 관련 기반시설 확충, 산업단지 조성, 도로개보수 등 노동력이 절대적으로 필요할 것으로 예상된다는 점에서 근로와 식량을 연계하는 것은 유용성이

34) 양현모·강동원, “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제18권 1호(통일연구원, 2009), pp. 206~207.

있다.

그런데 이 경우 한 가지 고려할 점은, 북한 체제 자체가 개인별 소득 획득이 아니라, 공공배급제 방식이기 때문에 노동의 대가로 지급되는 식량이 그룹 및 조직 단위로 식량을 지원할 경우 개인이 수혜 받을 수 있는 기회가 축소되는 문제가 발생할 수 있다. 즉, 식량전용이나 부정부패의 원인이 될 수 있는 소지가 있다. 따라서 취로식량지원사업은 농촌의 소규모 지역단위별로 추진해야 한다.

다음으로 교육식량지원사업(Food for education: FFE)은 급식소 운영을 통한 영양개선사업과 공교육 강화를 통해 빈곤을 근원적으로 해결해 가는 방안이다. 빈곤층 학생을 대상으로 한 식량지원은 크게 3가지 차원에서 우선적인 목적이 있다. 첫째, 아이들의 영양상태를 보호하기 위한 것이며, 둘째, 교육기회를 확대하고, 셋째, 아이들이 학교에 출석할 수 있도록 부모에 대한 인센티브를 제공한다는 차원에서 의미가 있다. 학교급식프로그램은 인적자본 개발을 위한 장기적인 투자로서 합당한 유형이라 할 수 있다.<sup>35)</sup>

현재와 같은 식량난이 지속될 경우 북한 어린이의 영양상태 및 발육상태는 심각한 장애를 불러 올 수 있으며, 이는 향후 남북한 통합 시 남북간 신체적 불균형으로 인해 통합을 저해하는 요인이 될 수 있다. 또한 교육기회의 박탈은 인적자본의 손실이라는 점에서 더더욱 중요한 의미가 있다. 이러한 점에서 교육식량지원사업은 단기적으로는 북한 아이들의 영양상태를 개선하고, 중장기적으로는 북한의 식량난의 근본적인 해소는 빈곤으로부터 벗어나는 일이다. 즉, 식량을 생산하는 표면적인 일보다 근원적인 일에 지원을 하는 것이 필요하다. 빈곤 국가들의 경우 가난

<sup>35)</sup> Christopher B. Barrett & Daniel G., *Maxwell Food Aid After Fifty Years: Recasting its role* (N.Y: Routledge, 2005), p. 130.

은 건강관리, 교육, 깨끗한 생활환경에 접근할 수 있는 기회가 없는데서 발생한다. 교육기회와 여성의 권익 신장 등은 빈곤과 직결되는 문제라 할 수 있다.<sup>36)</sup>

교육식량지원사업을 위해서는 앞서 언급한 바와 같이, 현재 활동 중인 대북지원NGO를 중심으로 고아원과 학교에 급식소를 운영하는 방안이 있다. 현재 대북지원NGO는 크게 식량이나 분유, 생활용품 등의 물자를 지원하는 단체와, 현지에서 병원이나 농촌현대화 사업 등을 추진하는 단체로 구분할 수 있다. 이 경우 북민협을 중심으로 연대하여 가칭 ‘개발협력 식량지원 사업단’을 구성하고, 상호 연대하는 방안을 고려할 수 있다. 이 경우 정부로부터 식량을 공급받고, 이를 북한의 고아원이나 학교 등에서 급식소를 운영하고, 급식을 받는 학생들에게 일정부분 식량을 지원해 주는 방안을 고려해 볼 수 있다.

## 2) 개발협력 활성화 단계

북한개발협력이 본격적으로 추진되는 활성화단계는 국제사회의 규범과 원칙을 북한이 일정부분 수용한 상태이며, 북한당국이 개혁개방을 추진하는 단계라고 전제할 수 있다. 따라서 한반도 종합 발전 구상의 일환으로 북한개발지원이 추진될 경우 개발협력으로서의 식량지원은 북한의 시장화를 촉진하고, 행·재정적 제도를 개선할 뿐만 아니라 중국적으로 무역거래를 통해 북한의 변화를 견인할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다. 개발협력 활성화단계에서 추진할 수 있는 식량지원 방안은 크게 삼각거래방식, 현지구매, 쌀은행 설립, 현금화지원(대충자금) 등이 있다.

<sup>36)</sup> 최영경·전운성, 『지구촌의 마지노선 2015: 식량, 자원, 환경, 빈곤문제』 (서울: 강원대학교출판부, 2009), p. 157.

먼저 삼각거래 방식을 살펴보면, 삼각거래(triangular transactions)란 공여국이 어떤 개발도상국에 대한 식량원조로 활용하기 위해 다른 개발도상국에서 식량을 구매하는 것을 뜻한다. 삼각거래는 공여국에 주는 잠재적인 이점, 수원국과 공여국 양국의 제도강화, 물질적 인프라, 마케팅 및 분배에 대한 보완적인 투자에 대한 강조는 지속적인 국내외 교역을 활성화시키는 등 두 나라의 장기적인 발전에 크게 기여하는 유용성이 있다.<sup>37)</sup> 구체적으로 삼각거래 방식은 한국과 북한 그리고 베트남의 연대를 모색할 수 있다. 베트남은 아시아에서 최대의 쌀 수출국<sup>38)</sup>이며, 한국은 기여 외교의 일환으로 베트남과 전략적 동반자관계를 형성하고 있다. 또한 베트남은 사회주의 국가의 성공적인 개혁개방 전환사례로 손꼽히고 있다. 따라서 한국과 베트남 북한의 삼각거래방식은 북한의 개혁개방을 위한 행, 재정적 제도개선과 베트남의 사례를 적용할 수 있다는 유용성이 있다. 3자간 현금거래 방식은 한국이 북한에 현금을 지급하고 북한이 필요한 식량을 베트남에서 구입하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

이러한 삼각거래 방식은 식량을 획득하는 과정에서 북한이 국제사회의 규범과 원칙을 준용하는 것을 습득한다는 이점이 있으며, 행정체제와 무역증진의 효과도 수반된다. 세계 어느 개도국에서나 원조의 성패는 원조를 받는 국가가 합리적인 경제 정책을 잘 이행하느냐에 달려 있다. 말하자면 수입 범위 내에서 지출을 하고 국제사회로부터 고립되지 않으며 공무원의 부정행위를 막는 기본 정책이 갖추어져 있어야 한다는 의미이

37) 보류그 콜딩 · 페르 핀스트루프-안데르센, “원조수단으로서의 식량원조: 과거, 현재, 그리고 미래,” p. 320.

38) 전 세계에서 생산되는 쌀은 연간 4억 2,000만 톤가량이다. 이 중 92%가 아시아에서 생산되고 또 그 대부분을 아시아인이 소비하고 있다. 쌀은 세계적으로 생산량의 5~7%(약 2,900만 톤)만 거래된다. 최대 수출국은 태국으로 세계 수출량의 26%를 차지한다. 다음이 베트남(15%), 미국(11%) 등으로 사실상 과점 시장이다. 『중앙 Sunday』, 2009년 11월 1일.

다. 낮은 물가 인상률과 재정 흑자 그리고 무역개방, 낮은 부패와 강력한 법치주의, 효율적 공무원제를 갖춘 나라에서는 원조가 성과를 거두었다. 반면 정책과 제도가 불량한 나라는 원조가 도움이 되지 못하고 있다.<sup>39)</sup> 이 같은 점에서 북한 역시 행정체계의 개선이 필요한데, 이는 개발협력 방안으로서 식량지원 과정에서 북한의 제도와 규범, 체계 등을 개선할 수 있다.

다음으로 현지구매방식(local purchases)은 공여국이 어떤 국가의 식량 결핍 지역에 대한 식량원조로 활용하기 위해 같은 국가 내 잉여지역에서 식량을 구매하는 것을 의미한다. 농업생산성을 향상하며, 식량의 구입과정에서부터 하역과 운송 등을 위한 제반 인프라 시설까지 고려되어야 한다는 점에서 전반적인 개발협력과 연계하여 추진할 수 있다는 장점이 있다. 또한 현지구매는 안정적인 판로를 확보해 준다는 점에서 북한 농업의 생산성을 도모할 수 있으며, 장기적으로 한반도 식량안보를 촉진하는 요인이 될 수 있다. 그런데 현지구매방식은 북한 지역의 식량생산을 촉진한다는 점에서는 상당한 의미가 있지만, 남한의 잉여생산물 문제를 고려할 때 구매규모를 조정해야 한다.

다음으로 쌀은행 설립 방안을 고려해 볼 수 있다. 쌀은행 설립에 관한 세부방안은 한국헬프에이지라는 국내NGO가 캄보디아에서 시행하고 있는 쌀은행 운영 경험에서 시사점을 찾을 수 있다. 한국헬프에이지는 캄보디아 지역에 빈곤노인의 노인공동체를 조직하고 이를 통하여 지역사회 개발활동을 추진해 왔다. 2007년에는 한국국제협력단(KOICA)의 도움으로 칩툼 마을과 같은 열악한 마을 15개소를 지원하게 되었다. 지원사업은 마을 노인과 그 가족의 소득증대를 목적으로 쌀은행, 소은행, 소규모

39) 로버트 게스트 저, 김은수 역 『아프리카, 무지개와 뱀파이어의 땅(The Shackled Continent)』 (서울: 지식의 날개, 2009), p. 265.

모 창업, 우량법씨와 채소씨앗 배포 및 교육사업이 있다.

이 중 쌀은행(Rice Bank)은 한 마을에 40여 명의 회원을 선정하여 설립하고, KOICA의 자금으로 4톤의 쌀을 지원한다. 쌀은행을 통해 회원들은 종자씨를 빌려서 추수 때 갚는데 30%의 이자를 지불한다. 이 이자는 시중의 100% 이자보다 훨씬 저렴한 수준이다. 적립된 이자쌀은 노인공동체 내에서 가장 가난하게 사는 노인을 도와주는 데 사용되고 있다.<sup>40)</sup> 쌀은행은 지역공동체를 설립하고, 그 안에서 수혜자를 선정하는데, 수원국의 현지인이 직접 그들보다 빈곤한 현지인을 돕는 방식이라는 점에서 의미가 있다. 또한 직접 소득증대를 목적으로 지역사회 참여의 중요성을 강조한다. 프로젝트를 선별하고 기획하는 과정에 지역민들을 참여시키면 성공 가능성이 높아질 수 있다. 프로젝트 기획 및 실행에 대한 투자를 통해 지역민들은 주인의식이 높아지고, 프로젝트 성공을 위한 노력을 결집하게 되며, 그 결과 개발상태를 유지하기 위해 소요되는 자금을 지원받을 가능성을 더욱 높이게 된다.<sup>41)</sup>

이를 향후 북한개발협력에 적용해 보면 북한의 구역단위로 마을공동체를 설립하고, 이들이 직접 농사를 짓고 구역 단위의 공동체를 형성해 가는 것이다. 물론 쌀은행만 시행해서는 근본적으로 구역단위의 생산성을 높일 수 없기 때문에 포괄적 패키지 지원을 통해 지역단위의 농촌사회개발을 병행하는 것이 필요하다. 지역단위 농촌사회개발,<sup>42)</sup> 농촌현대

40) 조현세, “캄보디아 빈곤노인의 자치공동체를 통한 소득증대사업,” 한국국제협력단(KOICA), 『지구촌 희망 이야기』 (서울: 한국국제협력단, 2009), p. 98.

41) 조지프 스티글리츠 저, 홍민경 역, 『인간의 얼굴을 한 세계화(Making Globalization Work)』 (서울: 21세기북스, 2008), p. 354.

42) 최근 저개발국가원조에 대한 접근방법으로 ‘새마을운동’의 유효성에 대한 연구가 이루어지고 있다. 실제로 라오스, 네팔, 캄보디아 3개국에서 새마을운동 시범사업이 2004년부터 시행되었다. 본 연구의 주제와 관련하여 지역사회개발이라는 관점에서 새마을운동의 북한적용에 대한 최근 연구로는 하재훈·임재강, “새마을운동의 북한 보급방안: 가능성과 방향을 중심으로,” (한국행정학회 2008

화 등을 통해 근본적인 식량난을 해소할 수 있다.

다음으로 현금화 지원 방식을 고려해 볼 수 있다. 남북관계의 특수성과 남한 사회 내부의 대북인식으로 인해 현재 상황에서 대북 현금화 지원은 논의조차 불가능하다. 하지만 향후 북한정권이 개혁개방을 지향하고, 일정부분 국제사회의 규칙을 수용한 상태이며, 남북한에도 상당부분 관계진전이 이루어진 상황에서는 현금화 지원을 통해 북한정권 스스로 빈곤타파에 대한 정책을 추진해 나가는 것이 필요하다.

현금화지원방안은 활용용도에 따라 두 가지로 구분할 수 있는데, 첫째는 북한의 식량구입을 위한 현금을 직접 지원하는 방식이 있으며, 다른 하나는 지원식량을 북한정권이 현금화 하여 이를 경제개발이나 복지예산 등으로 활용하는 것이다. 현금화 지원방안은 수원국 정부나 지역 시장에서 판매를 담당하는 정부 대리기관에게 직접 제공하는 방식으로 현금지원과 현물지원 방식이 있다. 개발협력 추진과정에서는 수원국의 빈곤타파에 대한 의지와 역량이 강조되는데, 수원국이 자체적으로 개발 정책을 수립하고, 이에 대한 예산확보 방안으로서 식량을 활용한다는 의미가 있다. 즉, 북한 정부는 대충계좌를 개설하고 지원식량을 시장에 판매하여 발생한 수익을 대충계좌에 넣어 경제개발이나 사회복지 예산으로 활용하는 방안이다. 이는 한국정부가 1950년대 이후 미국의 원조를 대충자금으로 활용한 사례를 적용해 볼 수 있다.

이 같은 지원방식은 북한 정부의 행·재정적 제도개선은 물론 북한 내부의 시장화를 촉진할 수 있다는 점에서 유용성이 크다고 볼 수 있다. 이와 관련하여, 모요(Moyo)는 언젠가 서방국가들의 원조 공여 중단시점이 도래할 경우 이에 대한 방안으로서 수원국 내에서 시장 메커니즘의 확립

---

하계학술회의 발표논문, 2008.8) ; 소진광, “아시아 개발도상국에서의 새마을운동 시범사업 성과평가: 라오스와 캄보디아를 중심으로,” 『한국지역개발학회지』, 제19권 4호 (2007) 등 참조.

이 중요하다고 주장한다. 따라서 북한의 개발지원 역시 현지의 역량강화를 위한 시장활성화 방안 전략을 개발하는 것이 유용하다. 식량이전 프로젝트 시스템을 대체할 수 있는 현지의 소규모 사설식량 마케팅 구조를 개발하기 위한 노력이 수반되어야 한다.<sup>43)</sup>

지금까지 바람직한 대북식량지원 추진을 위해, 대북식량지원의 정책 목표 및 원칙을 제시하고 이에 대한 세부 추진방안을 살펴보았다. 대북식량지원은 행위자별 이해관계에 따라 인도적 지원, 정치적 지원(거래), 개발협력 등 다양한 목적과 유형의 전략적 정책수단으로 활용할 수 있는 유용성이 있다. 따라서 식량지원의 대상, 목적, 규모, 시기 등을 사전에 확정하고 이러한 원칙에 부합되는 정책을 추진하는 것이 중요하다. 무엇보다 대북식량지원이라는 정책 행위가 어느 특정 행위자의 이익이나 이해관계만을 추구하는 것이 아니라, 다양한 행위자들의 이해관계에 따라 각기 달리 적용될 수 있는 다양한 방안이 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

현재 남북관계 상황 및 북한정권의 성격을 고려할 때 개발협력이 본격적으로 추진되기 위해서는, 북핵문제 해결, 북한정권의 개혁개방 천명, 국제사회의 지원, 남북관계 개선 등 해결되어야 할 전제조건들이 있다.

무엇보다 개발협력이 본격적으로 추진되기 위해서는 북한이 대내정책에서 개혁을 지향하는 모습을 보여주어야 한다. 그 수준에 부합하게 한국정부와 북한당국 간에 정책협의를 협력이 가능해 질 것이고, 그에 따라 한국의 개발지원 규모가 증가할 수 있을 것이다. 개발지원을 수행함에 있어 무엇보다 중요한 것은 수원국이 자발적 의지에서 내부적으로 개발정책을 추진할 수 있어야 하며, 또한 그 정책을 수행할 능력을 가져야

<sup>43)</sup> 보류그 콜딩 · 페르 핀스트루프-안데르센, “원조수단으로서의 식량원조: 과거, 현재, 그리고 미래,” 핀 타르프 지음, 임을출 옮김, 『원조와 개발-교훈과 미래 방향』 (파주: 한울, 2009), p. 319.

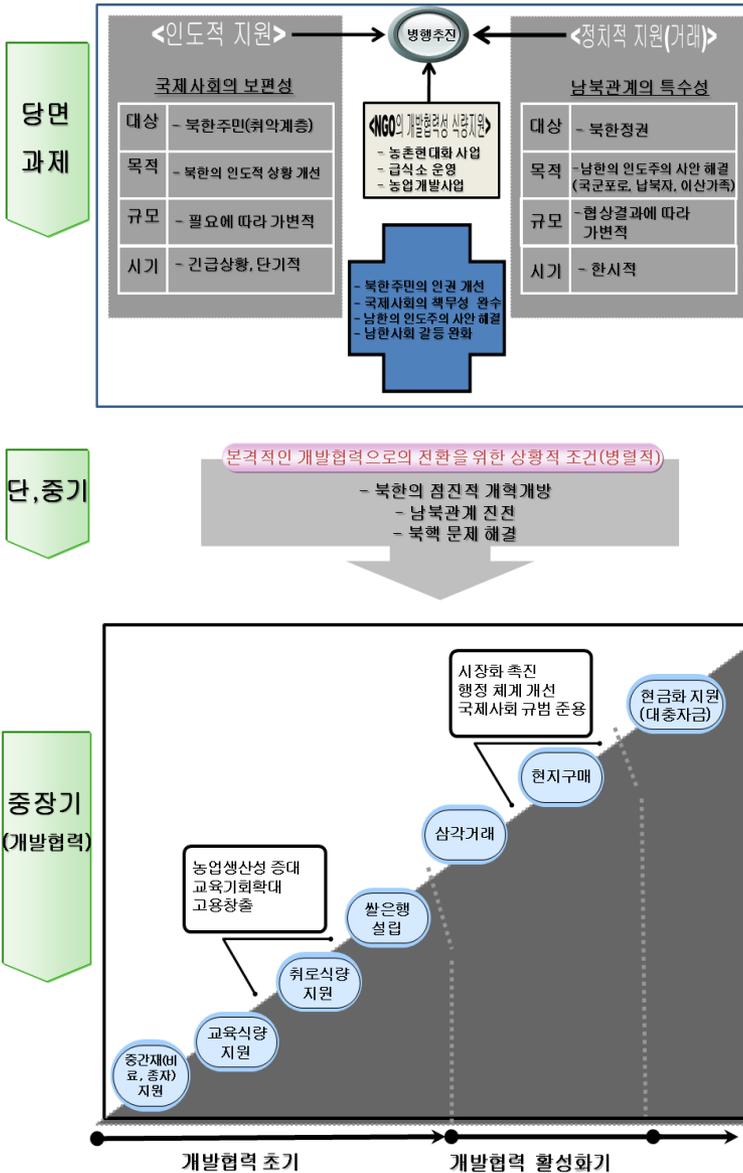
하기 때문이다. 또한 한국의 입장에서는 북한에 대량의 자원을 이전하자면, 그 자원이 북한 내에서 건설적이고 생산적으로 사용될 수 있다는 확신이 있어야 하며, 그러한 지원이 한국의 안보를 위협하지 않아야 한다는 보장이 있어야 하기 때문이다. 물론 이와 같은 이상적 상황이 전개되기까지는 많은 시간이 걸릴 것이다. 한국에 요구되는 주요 정책 과제는 이상적 상황이 도래하기까지의 과도기간 동안 개발협력과 관련하여 무엇을 어떻게 그리고 원칙에 어긋나지 않게 추진할 수 있느냐의 문제이다.<sup>44)</sup>

그런데 대북식량지원은 북한개발협력 시 뿐만 아니라 현재의 상황적 조건에 부합하는 정책추진이 필요하다. 따라서 본격적인 개발협력이 이루어지기 전까지의 상황에서는 인도적 지원과 정치적 지원을 병행한다. 두 가지 지원방안을 병행하되, 또 하나 고려해야 할 점은 본격적인 개발협력이 시행되기 이전에 좁은 범위의 개발협력이라도 병행하여 추진하는 것이 필요하다. 가령, 농촌현대화사업이나 지역단위 농업개발 사업에 참여하는 대북지원NGO사업에 정부가 일정부분 식량으로서 지원금을 간접적으로 보조하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 정부차원에서 본격적인 대북 개발협력으로서의 식량지원 이전에, 초보적 수준의 개발협력 사업을 추진해 나가면서 본격적인 개발협력의 틀을 만들어가는 것이 필요하다.

이러한 과정을 지나 북한체제 변화에 대한 상황적 조건이 충족되면 본격적인 개발협력으로서의 식량지원을 추진할 수 있다. 지금까지 논의를 종합하여 대북식량지원 방안을 도식화 하면 다음의 <그림 4>와 같다.

44) 박형중 외, 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 194.

〈그림 4〉 개발협력으로서 대북식량지원 유형



## V. 결론

북한 개발협력 방안은 북한의 빈곤 해소는 물론 남북한 상생과 공영을 위한 한반도 종합발전구상이라 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 대북 식량지원 역시 개발협력 방안의 일환으로 추진되어야 한다. 무엇보다 단순히 식량을 북한에 전달하는 형식이 아니라, 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로서 기능할 수 있도록 북한 내부의 시장화를 비롯한 긍정적 변화를 촉진할 수 있는 방안으로서 식량지원을 활용할 필요가 있다. 개발협력으로서의 식량지원 방안은 북한의 행·재정적 제도 개선에 기여할 수 있으며, 북한 정권 스스로 국제사회의 규범과 원칙에 따라 식량을 확보하거나 이를 경제성장과 복지 예산으로 활용할 수 있다는 유용성이 있다.

한편, 개발협력으로서의 대북 식량지원 방안 모색과 함께 동시에 고려해야 할 점은, 개발협력 추진 이전 단계와 과도기에서의 대북 식량지원 방안 역시 고려되어야 한다. 본격적인 북한 개발협력으로의 전환을 위해서는 남북관계 및 북한 내부의 상황적 변화가 전제되어야 한다. 현재 남북관계 상황 및 북핵문제의 진전구도, 그리고 북한 내부의 정치적 상황을 고려할 때 가까운 시일 내에 본격적인 북한개발협력이 추진될 수 있는 가능성은 조금 낮다고 볼 수 있다. 따라서 개발협력 추진 이전 시기와 그 과도기에서 추진할 수 있는 단계별, 상황별 대북 식량지원 전략을 모색하는 것 역시 중요한 과제라 할 수 있다.

한편, 그동안 북한의 식량난이 지속되는 과정에서 온정피로증(compassion fatigue) 현상에 대한 문제점도 고려해야 한다. 온정피로증은 너무 흔하거나 지속되는 불행에 동정심이 줄어드는 현상을 말하는데, 어떤 고통에 반응할 수 있는 능력은 시간이 지날수록 둔해진다(가령, 이제 굶주리는

아이들 사진을 더는 볼 수가 없어)는 것이다.<sup>45)</sup> 이와 같은 온정피로증을 북한 식량난에 적용해 보면, 북한의 식량난에 대한 심각성이 우리의 판단에 따라 평가될 수 있다는 문제가 발생한다. 즉, 북한의 식량난은 여전히 지속되고 있는데, 언론이나 시민사회 등에서 이에 대한 이슈를 제기하지 않음으로 인해 북한 식량난의 위험도가 은폐될 수 있다는 점이다. 온정피로증이 확산되어 우리 사회에서 북한의 빈곤과 기아에 대한 관심이 낮아지게 되면, 그만큼 남북한 통합과 통일을 위한 방안 역시 요원해질 수밖에 없다.

북한 식량난 해결은 북한의 빈곤 해소를 근본적으로 개선할 수 있으며, 북한 빈곤의 해소는 곧 남북한 통일과 통합을 이루기 위한 필수적 조건이라 할 수 있다. 북한의 식량난 해결은 단순히 현실적 차원의 인도적 상황 개선을 목적으로 할 뿐만 아니라, 근본적으로 한반도 전체의 식량안보와 남북한 통일과 통합의 문제와 연계되는 사안인 것이다. 과거 식량지원의 공과를 지금 냉철히 평가하고 이에 대한 개선책을 통해 미래를 만들어가는 작업이 그 어느 때보다 절실히 요구된다.

■ 접수: 2011년 4월 29일 / 수정: 2011년 5월 11일 / 게재확정: 2011년 6월 1일

---

<sup>45)</sup> 스탠리 코언, 조효제 옮김, 『잔인한 국가 외면하는 대중: 왜 국가와 사회는 인권침해를 부인하는가』 (서울: 창비, 2009), p. 69.

## 【참고문헌】

〈단행본〉

- 권 율. 『ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안』. 서울: 한국국제협력단, 2004.
- . 『우리나라 대외원조정책의 선진화 방안—국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 2006.
- 권태진·김영훈·지인배. 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2007.
- 박형중. 『구호와 개발 그리고 원조: 국제논의수준과 북한을 위한 교훈』. 서울: 해남, 2007.
- 백학순. 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』. 서울: 세종연구소, 2003.
- 스탠리 코언 저. 조효제 옮김. 『잔인한 국가 외면하는 대중: 왜 국가와 사회는 인권침해를 부인하는가』. 서울: 창비, 2009.
- 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터. 『북한 개발지원과 NGO』. 서울: 우리민족서로돕기운동, 2005.
- 윤대규. 『법제도개혁을 위한 국제금융기구의 지원에 관한 연구』. 서울: 한국법제연구원, 2006.
- 윤대규·임을출. 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임—개발협력의 이론과 실제』. 서울: 한울아카데미, 2006.
- 이종무·박형중. 『대북지원 체계화를 위한 북한평가모델과 공동지원프로그램 개발에 관한 연구』. 서울: 통일부, 2004.
- 이종무·최철영·박정란. 『북한개발지원체제의 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 이창재 외. 『공적자금의 연계를 통한 대개도국 경제협력 증진방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 장현식. 『OECD/DAC 회원국의 원조체제 비교분석 및 우리의 국제협력 방향』. 서울: 한국국제협력단, 1999.
- 장형수·박영곤. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 조명철 외. 『체제전환국의 경제개발비용』. 서울: 대외경제정책연구원, 2002.
- 조한범. 『북한 사회개발협력방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2007.

크리스티안 트루베 저. 김성희 옮김. 『새로운 기아』. 서울: 알마, 2009.  
토니 보. 장원석 외 역. 『옥스팜과 국제구호의 교훈』. 제주: 온누리, 2005.  
한국국제협력단. 『우리나라의 국제협력 실적평가와 한국형 국제협력 방안 모색』.  
제1회 국제협력 연구토론회 결과보고서. 서울: 한국국제협력단, 1992.

Alkire, Sabina. *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*.  
Oxford: Oxford University Press, 2002.  
Alston, Philip & Mary Robinson, eds. *Human Rights and Development: Towards  
Mutual Reinforcement*. New York: Oxford University Press, 2005.  
Central Intelligence Agency. *The World Factbook 2007*. Washington, D.C.: 2007.  
Chomsky, Noam. *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*.  
New York: Metropolitan Books, 2006.

〈논문〉

강동완. “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스.” 『북한의 지속가능한 개발과  
경제협력(1)』. 평화재단 제25차 전문가포럼, 2008.9.30.  
———. “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구.” 『國際政治論叢』.  
제48집 1호, 2008.  
권율·이철원. “ODA 중장기 비전 및 운용전략 수립연구.” 재경부 용역보고서. 내  
부자료, 2005.  
권태진. “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략.” 『KREI 북한농업동향』.  
제6권 제3호, 2004.  
길병옥·라미경. “국제 ODA의 변화와 남북교류협력: 국제NGO의 역할.” 『국제개  
발협력동향』. 2006.  
김병연. “이행기 경제학의 연구 성과 정책에의 적용을 중심으로.” 통일연구원 발표  
자료, 2008.8.29.  
이종무. “대북 개발지원에 관한 논의 현황과 주요 쟁점.” 우리민족서로돕기운동 평  
화나눔센터 편. 『북한 개발지원과 NGO』. 서울: 우리민족서로돕기운동 평  
화나눔센터, 2005.  
———. 「대북 인도지원 시스템의 발전 방안 연구」. 경남대 북한대학원 석사학위  
논문, 2005.

- 임강택. “동북아 국제협력과 북한의 경제발전.” 『북한경제의 변화와 국제협력』. 통일연구원 2005년 개원 기념 학술회의, 2005.4.7.
- 임을출. “국제기구의 북한지원: 현황, 평가 및 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』, 제10권 4호, 2008.
- 장형수. “국제규범에 비추어 본 남북경협.” 『통일경제』. 2008.
- . “북한 개발지원을 위한 국제협력 방향: 재원조달 방안을 중심으로.” 『통일정책연구』, 제17권 제1호, 2008.
- 정연호. “유럽연합의 대북지원과 향후전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 서울: 한국개발연구원, 2006.
- 최대석 · 이종무 · 김석향 · 김경묵. “동북아 NGO 교류협력 현황에 대한 진단과 문제점 파악 및 발전의제 설정.” 황병덕 외. 『동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 한국개발연구원. “WFP의 대북구호 및 복구활동 계획.” 『KDI 북한경제리뷰』, 제8권 제2호, 2006.
- 한국국제협력단. “성과중심 원조관리 협의 그룹(JVMfDR: Joint Venture on Managing for Development Results) 회의 결과.” 『국제개발협력』, 2007.
- 한국농촌경제연구원. “국제사회의 대북지원 및 교류협력 동향.” 『KREI 북한농업동향』, 제6권 제3호, 2004.
- Edward Reed, “The Role of International Aid Organizations in North Korean Development: Experience and Prospects,” *International Symposium on North Korean Development and International Cooperation*, July 2005.

Abstract

**Ways to Support North Korean Development in Preparation for  
the Unification on the Korean Peninsula**

With a Focus on “food aid to North Korea in terms of cooperative development”

Kang, Dong-Wan(Dong-A University Political Diplomacy)

Cooperative North Korean development is a pending challenge to overcome current North Korean situation which threatens humanity in the short run. It is also a mid to long run national challenge to prepare for the unification of North and South Korea and for the era following it. Particularly, the ways to cooperatively develop North Korea should be devised specifically in the areas of industry, education, finance, food and others to reduce poverty and reconstruct the nation. As the comprehensive approach that takes into account North Korea's demand, capacity, sense of ownership and unexpected events involving the leader is necessary, it is important to make systematic preparations through serious discussions about it.

This study aims at examining the need for cooperative North Korean development based on the realization that the aid to North Korea should be changed into cooperative development and then seeks the ways to offer food aid to North Koreans from the perspective of cooperative development. Resolving North Korean food shortage can fundamentally lead to the alleviation of the nation's poverty, which is a prerequisite for the

unification of North and South Korea. Solving North Korean food problem not only improves the nations's situation which threatens humanity on a practical level but also serves as a basis for food security on the Korean peninsula and for the unification of North and South Korea. This study categorizes cooperative North Korean development into the infant stage and the activation stage and then presents a way to offer food aid as a part of the cooperative development.

**Keywords:** food aid to North Korea, supporting North Korean development, aid to North Korea, cooperative development, inter-Korean relations.

**강동완** .....

성균관대학교에서 정치학 박사학위를 받고, 현재 동아대학교 정치외교학과에 재직 중이다. 주요 저서로는 『한류, 북한을 흔들다』(공저), 『대북지원정책 거버넌스: 남남갈등을 넘어 남북상생으로』, 『북한개발지원의 이론과 포괄적 전략』(공저), 『북한의 국가-사회관계와 대북정책 거버넌스』(공저) 등이 있다.

## 부록

## 1. 시계열 정상성(stationarity) 검증 결과

변수	검증통계	1% 기각값	5% 기각값	관측수	검증결과	정상성
fornet	-5.467	-3.527	-2.89	88	기각	Y
usnet	-4.965				기각	Y
uknet	-5.987				기각	Y
kopi	-4.088				기각	Y
kopivol	-7.352				기각	Y
korbusiness	-0.558				채택	N
D,korbusiness	-5.453				기각	Y
korinterest	-2.801				채택	N
D,korinterest	-5.922				기각	Y
korbop	-5.921				기각	Y
oil	1.166				채택	N
D,oil	-7.685				기각	Y
usinterest	-0.962				채택	N
D,usinterest	-4.561				기각	Y
usdow	-0.289				채택	N
D,usdow	-5.659				기각	Y

검증통계 = test statistics ; 기각값 = critical value.

## 2. 시계열 자기상관성(autocorrelation) 검증 결과

### 1) 외국인 투자지표

LAG	fornet				usnet				uknet			
	AC	PAC	Q	Prob>Q	AC	PAC	Q	Prob>Q	AC	PAC	Q	Prob>Q
1	0.4918	0.5091	23.948	0.00	0.5538	0.5827	30.37	0.00	0.387	0.4159	14.835	0.00
2	0.348	0.2114	36.071	0.00	0.3275	0.0453	41.105	0.00	0.32	0.2842	25.082	0.00
3	0.359	0.2996	49.106	0.00	0.2869	0.2268	49.429	0.00	0.215	0.1286	29.757	0.00
4	0.1693	-0.1739	52.036	0.00	0.1844	-0.0292	52.906	0.00	0.1437	-0.0171	31.869	0.00
5	0.1617	0.2805	54.74	0.00	0.0685	-0.0527	53.391	0.00	0.2094	0.3572	36.403	0.00
6	0.0059	-0.3696	54.744	0.00	0.0097	-0.0375	53.401	0.00	0.0814	-0.1316	37.095	0.00
7	-0.0712	-0.1127	55.28	0.00	-0.0026	0.1772	53.402	0.00	-0.0052	-0.1943	37.098	0.00
8	-0.0221	-0.1943	55.333	0.00	0.0167	0.1766	53.432	0.00	0.0034	-0.1827	37.099	0.00
9	-0.0341	-0.1259	55.458	0.00	-0.0167	-0.2243	53.462	0.00	0.0198	0.5862	37.142	0.00
10	-0.0098	0.5353	55.469	0.00	-0.0085	-0.1771	53.47	0.00	-0.0193	0.2858	37.182	0.00

### 2) 국내지표

LAG	kopi				kopivol			
	AC	PAC	Q	Prob>Q	AC	PAC	Q	Prob>Q
1	0.68	0.69	45.22	0.00	0.27	0.27	7.12	0.01
2	0.41	-0.06	62.20	0.00	0.23	0.17	12.26	0.00
3	0.18	-0.15	65.35	0.00	0.15	0.05	14.40	0.00
4	0.04	-0.02	65.55	0.00	0.02	-0.07	14.44	0.01
5	-0.09	-0.29	66.46	0.00	0.06	0.04	14.79	0.01
6	-0.15	-0.16	68.92	0.00	-0.12	-0.17	16.19	0.01
7	-0.14	0.04	70.89	0.00	0.00	0.04	16.19	0.02
8	-0.08	-0.12	71.60	0.00	-0.05	-0.04	16.47	0.04
9	-0.05	-0.07	71.87	0.00	-0.10	-0.09	17.57	0.04
10	-0.04	-0.67	72.01	0.00	0.05	0.10	17.81	0.06

LAG	korbusiness				korinterest				korbop			
	AC	PAC	Q	Prob>Q	AC	PAC	Q	Prob>Q	AC	PAC	Q	Prob>Q
1	0.86	0.98	73.89	0.00	0.90	0.94	80.57	0.00	0.41	0.44	16.47	0.00
2	0.71	-0.48	123.90	0.00	0.81	-0.35	145.43	0.00	0.23	0.09	21.80	0.00
3	0.56	-0.06	155.06	0.00	0.70	0.36	195.34	0.00	0.08	-0.05	22.42	0.00
4	0.43	0.32	174.41	0.00	0.60	-0.10	231.78	0.00	0.21	0.42	27.05	0.00
5	0.33	-0.24	185.69	0.00	0.49	0.11	256.92	0.00	0.09	-0.11	27.92	0.00
6	0.24	0.02	191.90	0.00	0.40	-0.04	273.58	0.00	0.00	-0.18	27.92	0.00
7	0.17	0.29	195.09	0.00	0.32	0.02	284.41	0.00	-0.14	-0.13	29.86	0.00
8	0.12	-0.03	196.62	0.00	0.24	-0.57	290.77	0.00	0.00	0.24	29.86	0.00
9	0.08	-0.47	197.30	0.00	0.16	-0.24	293.71	0.00	-0.01	0.02	29.87	0.00
10	0.04	0.22	197.48	0.00	0.09	-0.19	294.88	0.00	0.03	-0.52	29.95	0.00

### 3) 국제지표

LAG	oil				usinterest				usdow			
	AC	PAC	Q	Prob>Q	AC	PAC	Q	Prob>Q	AC	PAC	Q	Prob>Q
1	0.8953	1.0224	79.383	0.00	0.9107	0.9882	82.143	0.00	0.9044	0.9935	81.003	0.00
2	0.7919	-0.0586	142.15	0.00	0.815	-0.5821	148.62	0.00	0.7889	-0.4483	143.3	0.00
3	0.7034	0.1378	192.2	0.00	0.7183	-0.3558	200.82	0.00	0.6703	0.4113	188.75	0.00
4	0.612	0.025	230.5	0.00	0.6228	-0.2195	240.48	0.00	0.5633	-0.3086	221.2	0.00
5	0.5263	-0.0355	259.13	0.00	0.5319	-0.5945	269.73	0.00	0.4729	0.1757	244.32	0.00
6	0.4318	-0.0923	278.62	0.00	0.4335	-0.5031	289.38	0.00	0.3876	-0.3059	260.02	0.00
7	0.3459	0.0436	291.27	0.00	0.3384	0.2272	301.48	0.00	0.3079	0.0636	270.04	0.00
8	0.27	-0.3875	299.06	0.00	0.2518	0.3655	308.26	0.00	0.2327	-0.2742	275.83	0.00
9	0.1924	0.0534	303.07	0.00	0.1734	-0.2473	311.51	0.00	0.163	-0.0838	278.7	0.00
10	0.1271	-0.4264	304.83	0.00	0.1063	-2.2548	312.75	0.00	0.1016	-0.8172	279.83	0.00

### 3. ARIMA 모형의 식별

변수	ARIMA (p,q,r)	AIC	BIC	변수	ARIMA (p,q,r)	AIC	BIC		
fornet	(1,0,3)	2156,1	2171,5	korinterest	(2,1,1)	-0,279	12,4		
	(1,0,2)	2156,0	2168,8		(1,1,1)	-1,237	8,97		
	(1,0,1)	2154,0	2164,2		(0,1,1)	-3,125	4,53		
	(1,0,0)	2159,2	2166,9		(2,1,0)	0,426	10,6		
	(0,0,3)	2157,3	2170,1		(0,1,0)	29,1	34,2		
	(0,0,2)	2165,9	2176,2		(1,1,0)	10,3	17,9		
	(0,0,1)	2166,8	2174,5		korbop	(1,0,1)	1632,2	1642,5	
	(2,0,2)	2157,8	2173,1			(1,0,0)	1631,4	1639,1	
	usnet	(1,0,2)	2027,7			2040,5	(0,0,1)	1638,8	1646,5
		(1,0,1)	2028,4			2038,7	(1,0,2)	1623,2	1636,1
(1,0,0)		2027,7	2035,4	(2,0,1)		1634,5	1647,3		
(2,0,0)		2029,1	2039,3	(2,0,2)		1623,3	1638,7		
(0,0,2)		2034,2	2044,4	(0,0,2)		1631,8	1642,1		
(2,0,1)		2031,4	2044,2	(2,0,0)		1632,1	1642,4		
uknet		(2,0,2)	1884,5	1897,4		oil	(1,1,0)	501,51	509,17
		(2,0,1)	1891,8	1904,8			(0,1,1)	501,50	509,16
		(2,0,0)	1892,8	1903,1	(2,1,0)		502,4	512,6	
		(1,0,2)	1891,9	1904,8	(0,1,2)		502,5	512,7	
	(0,0,2)	1896,5	1906,7	(1,1,2)	501,7		514,5		
	(1,0,1)	1889,9	1900,2	(2,1,1)	501,8		514,5		
	(1,0,0)	1896,8	1904,5	usinterest	(2,1,4)		-71,4	-50,9	
	(0,0,1)	1902,8	1910,5		(2,1,3)		-69,0	-51,1	
	kopi	(1,0,2)	459,1		471,9		(2,1,2)	-70,4	-55,1
		(1,0,1)	457,5		467,8		(2,1,1)	-71,0	-58,2
(1,0,0)		455,6	463,3		(2,1,0)	-70,4	-60,2		
(0,0,2)		462,1	472,3		(1,1,0)	-59,4	-51,7		
(0,0,1)		477,9	485,6		(1,1,1)	-72,4	-62,2		

	(2,0,2)	460.8	476.1		(1,1,2)	-71.0	-58.2	
kopivol	(1,0,1)	366.2	376.4		usclow	(1,1,1)	1288.3	1298.5
	(1,0,0)	366.6	374.3			(1,1,0)	1325.5	1333.2
	(0,0,1)	368.6	376.3			(0,1,1)	1286.4	1294.1
	(2,0,1)	367.6	380.4			(1,1,2)	1289.5	1302.3
	(1,0,2)	367.4	380.3			(2,1,1)	1288.5	1301.2
	(2,0,2)	370.1	385.5			(2,1,2)	1290.4	1305.7
korbusiness	(1,1,1)	70.0	80.0					
	(0,1,1)	74.6	82.3					
	(1,1,0)	68.2	75.9					
	(0,1,0)	85.2	90.4					
	(2,1,1)	69.4	82.1					
	(1,1,2)	45.6	58.3					
	(0,1,2)	49.9	60.1					

### 4. 공적분(Cointegration) 검증 결과

fornet	Coef.	Std. Err.
kopi	438.00	558.34
korbusiness	-2757.11	2171.88
korinterest	-1695.77	2922.49
korbop	-2.83	1.55 *
oil	-739.43	217.79 ***
usinterest	-427.50	2165.85
usdow	2.90	2.92
Constant	288483.10	203531.40
N	96	
R-squared	0.3716	

ADF Tests for Residuals(H0: unit root)

	Nocon	Trend	Drift	Lags(2)
Test-statistics	-7.36	-7.31	-7.33	-3.82
Critical value(1%)	-2.6	-4.05	-2.36	-3.52

fornet	Coef.	Std. Err.
kopi	768.20	675.56
kopivol	-1222.31	1403.63
korbusiness	-2522.04	2191.55
korinterest	-1710.00	2926.56
korbop	-2.87	1.56 *
oil	-735.26	218.14 ***
usinterest	-359.38	2170.24
usdow	2.62	2.94
Constant	273697.00	204517.50
N	96	
R-squared	0.377	

ADF Tests for Residuals(H0: unit root)

	Nocon	Trend	Drift	Lags(2)
Test-statistics	-7.496	-7.435	-7.457	-3.958
Critical value(1%)	-2.6	-4.05	-2.36	-3.52

usnet	Coef.	Std. Err.
kopi	144.35	298.38
korbusiness	-2547.47	1160.65 **
korinterest	931.22	1561.78
korbop	-0.44	0.83
oil	-154.12	116.33
usinterest	-149.82	1157.43
usdow	-1.36	1.56
Constant	273035.30	108767.30 **
N	96	
R-squared	0.3322	

ADF Tests for Residuals(H0: unit root)

	Nocon	Trend	Drift	Lags(2)
Test-statistics	-6.86	-6.81	-6.82	-4.63
Critical value(1%)	-2.6	-4.05	-2.36	-3.52

usnet	Coef.	Std. Err.
kopi	-90.46	359.81
kopivol	869.19	747.58
korbusiness	-2714.62	1167.23 **
korinterest	941.34	1558.89
korbop	-0.41	0.83
oil	-157.08	116.16
usinterest	-198.26	1155.88
usdow	-1.16	1.57
Constant	283549.70	108926.60 **
N	96	
R-squared	0.3425	

ADF Tests for Residuals(H0: unit root)

	Nocon	Trend	Drift	Lags(2)
Test-statistics	-6.81	-6.757	-6.774	-4.438
Critical value(1%)	-2.6	-4.05	-2.36	-3.52

uknet	Coef.	Std. Err.
kopi	194.89	164.41
korbusiness	-1289.75	1341.86
korinterest	1597.76	1960.92
korbop	-1.36	0.39 ***
oil	115.32	135.96
usinterest	-1330.62	2864.43
usdow	3.86	2.07 *
Constant	-381.18	413.03
N	96	
R-squared	0.2218	

ADF Tests for Residuals(H0: unit root)

	Nocon	Trend	Drift	Lags(2)
Test-statistics	-8.56	-9.02	-8.51	-3.31
Critical value(1%)	-2.6	-4.05	-2.36	-3.52

uknet	Coef.	Std. Err.
kopi	427.59	153.02 ***
kopivol	-659.25	317.93 **
korbusiness	-51.69	496.40
korinterest	-825.70	662.88
korbop	-0.92	0.35 **
oil	-223.35	49.41 ***
usinterest	118.98	491.57
usdow	0.99	0.67
Constant	9091.87	46324.60
N	96	
R-squared	0.4519	

ADF Tests for Residuals(H0: unit root)

	Nocon	Trend	Drift	Lags(2)
Test-statistics	-9.395	-9.295	-9.345	-5.53
Critical value(1%)	-2.6	-4.05	-2.36	-3.52

## 사회변혁기 북한지식인의 역할과 정치의식\*

북한 학술지 분석을 중심으로(1998~2008)

전미영(동국대 강사)

### 국문요약

체제전환기 민주화, 자유화를 선도하고 의식개혁을 주도했던 동유럽지식인들과는 차원을 달리하지만, 북한의 지식인들 역시 사회주의 체제유지를 우선적 과제로 한 체제내적 개혁을 수행해나가는데 주력세력으로서의 역할을 수행해나가고 있다. 사회변혁기 세계화의 격랑 속에서 경제성장과 '김일성사회주의체제'의 유지라는 양대 목표를 성취해나가기 위해 북한 지식인은 자본주의 문화침투에 대응해야할 체제의 이데올로그로서, 첨단 기술을 도입하고 발전시켜야 할 선진지식의 생산자로서의 역할을 수행하고 있다. 적어도 현 시점에서 북한의 지식인은 체제 전복세력이 아닌, 사회변화의 이데올로기를 생산하고 과학기술을 통해 개혁을 추동해가는 친(親)체제적 개혁세력의 역할을 부여받고 있다. 특히 지식정보산업을 중심으로 세계 산업구조가 재편되어 가는 세계사적 변화 국면은 북한도 피해갈 수 없는 현실이며, 이러한 산업구조의 변화는 북한에서 지식인의 역할을 보다 강화시킬 것으로 보인다.

주제어: 북한, 지식인, 지식인역할, 정치의식, 세계화인식, 개혁개방, 김정일체제, 북한사회변화

---

\* 이 연구는 서울대학교 발전기금연구경비에서 지원되는 통일학·평화학 연구사업비에 의해 수행되었음.

## I. 서론

### 1. 문제제기

20세기가 끝나갈 무렵 세계인들은 사회주의체제의 몰락을 지켜보아야 했다. 1989년부터 1994년의 기간에 소련 및 동유럽의 26개 국가가 붕괴하거나 사회주의를 포기했다. 또한 중국과 베트남은 자본주의 시장경제로 전환하였다. 소련 및 동유럽 사회주의 국가들의 자본주의로 체제로 이행된 지 20여 년이 지났지만 현재 북한은 여전히 사회주의체제를 고수한 채 개혁·개방에 미온적인 자세를 보이고 있다. 지난 2010년 9월 28일 북한은 당대표자대회를 통해 북한의 최고지도자인 김정일의 아들을 후계자로 공식화함으로써 현대정치사에 유례가 없는 권력의 3대 세습을 현실화 했다.

사회주의권의 몰락과 심각한 경제위기 등 체제위기에 직면한 북한당이 선택한 생존전략은 경제분야에서의 부분적 개혁과 정치, 군사분야에서의 사회주의적 통제력의 강화라는 이중전략이었다. 이러한 이중전략은 2002년 단행된 '7·1경제관리개선조치'와 1995년 태동되어 1990년대 후반부터 북한사회의 통치방식으로 일반화된 선군정치로 구체화되었다. 경제회생을 위해 필요한 시장경제의 도입과 함께 시장경제의 확산이 가져올 자유화 현상을 군사 우위의 전략으로 관리해나가고자 하는, 다분히 체제유지를 우선으로 한 제한적 개혁조치였다고 할 수 있다.

소련 및 동유럽 사회주의권의 체제전환 과정에서 지식인의 역할이 중요한 계기로 작용했다는 것은 주지의 사실이다. 동구 및 소련사회주의 체제전환 과정에서 확인되었듯이 사회주의 체제 변혁기 지식인들이 중요한 역할을 수행해왔다. 물론 개별 국가에 따라 사회변혁세력으로서의

지식인 역할에 다소 차이를 보였지만, 사회변혁세력으로서의 지식인의 선도적 역할이 체제전환을 추동하는 힘으로 작용했다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 사회주의 체제변혁기 지식인들의 반체제운동과 자유주의 사상전파자로서의 역할은 체제전환과정의 결정적 계기로 작용하였던 것이다.

20세기 말 개혁개방정책으로 냉전의 종식을 이끈 고르바초프의 '신사고'(new thinking)가 출현하게 된 배경에는 소련의 경제위기, 국제관계의 변화 등 정치경제적 요인이 중요하게 작용한 것이 사실이지만, 그 이전에 혁신적인 리더십의 등장을 가능하게 한 혁신적 지식인 그룹의 역할이 있었다는 사실에 주목할 필요가 있다.<sup>1)</sup> 구소련에서 개혁적인 지식인의 태동은 1960년대 후르시초프에 의해 추진되었던 평화공존적 사고 변화의 시기에서 출발한다. 평화공존노선은 정치적으로는 지속되지 못했지만, 이 짧은 해빙의 시기동안 소련의 학계에서는 비판정신을 갖춘 새로운 지식인그룹이 출현하게 된다. 이후 이들은 공산당 내부에서 개혁적 지식인 소그룹을 형성하며 신사고를 발전시켜갔으며, 이 지식인들의 지적 영향을 받은 혁신적 지도자 고르바초프에 의해 개혁, 개방정책이 구체화될 수 있었다.<sup>2)</sup>

그렇다면 과거 소련 및 동구에서 그랬던 것처럼 현재 북한사회에서도 개혁적 지식인의 혁신적 움직임이 준비되고 있는 것일까? 그들은 과연 과거 소련 및 동유럽 지식인들이 해왔던 것처럼 사회변화를 이끌 추동세력으로서의 역할을 할 수 있을까? 북한의 지식인들은 어떤 사회변화를

1) Robert D. English, *Russia and the Idea of the West: Gorbachev, Intellectuals & The End of the Cold War* (Columbia University Press, 2000), p. 2.

2) 이에 대해 Robert D. English는 1960년대 개혁적 지식인의 움직임은 여전히 초보적이었으며, 학계 및 문화계의 위계질서가 구세대에 의해 지배되고 보수주의 지식인들에 의해 곧 해빙이 전복되었지만, 정치적 억압이 다양한 비판정신을 갖춘 새로운 엘리트의 출현을 막지는 못했다고 주장한다. *Ibid.*, pp. 50-51.

준비하고 있을까? 그들은 현실을 어떻게 인식하고 이에 대응하고 있을까? 이러한 질문에서 이 연구는 출발하고 있다.

이 연구는 체제변혁기 북한 지식인의 사회변혁 세력으로서의 역할을 파악하기 위해서 두 가지 문제에 주목하고자 한다. 그 하나는 북한지식인의 사회적 위치와 역할에 대한 역사적 검토이다. 구소련의 경우에서 알 수 있었던 것처럼 개혁적 지식인의 출현이란 시대적 상황변화에 의해 단기간에 출현할 수 있는 성질의 것이 아니며, 이는 지적·문화적 유산이라는 역사적 연속성을 고려해야 하는 문제이기 때문이다.

다른 하나는 현재 북한 지식인들의 정치의식, 특히 세계변화에 대한 인식이 어떤가에 대한 실증적 접근이다. 어느 사회를 막론하고 지식인들의 발언은 공동체의 세계관을 만드는데 중요한 역할을 하며 사회의 변혁을 이끄는 진보적 사상의 수혈자의 역할을 해왔다. 이러한 사실은 북한사회에서도 예외일 수는 없으며 특히 공식담론의 생산자로서의 역할을 수행해왔던 북한지식인의 발언은 북한사회의 보편적 가치를 대변한다고 해도 과언이 아니다. 따라서 현재 북한의 체제 내적 개혁의 담론을 생산해내는 이데올로그이자 실천가인 지식인들의 정치의식에 주목하고자 한다.

본 연구에서는 민주주의 및 세계화 인식을 중심으로 북한지식인의 정치의식에 접근하고자 한다. 외부에서 가해지는 개혁·개방 및 세계화의 압력과 강고한 권력을 기반으로 한 체제유지의 원심력이 충돌하고 있는 현재의 북한 상황에서 '민주주의'와 '세계화'에 관한 북한 지식인의 인식을 파악하는 일은 체제변혁기 북한사회의 세계관을 이해하는데 중요한 계기가 될 것이다.

## 2. 연구 대상 및 범위

지금까지 북한 지식인에 관한 연구는 대체로 지식인들에 대한 숙청과 정치화를 통한 지식인사회의 소멸을 전제로 한 선험적 연구에 머물러 있었다. 즉 권력엘리트의 지식인정책에 의한 북한지식인들의 체제도구화라는 예측 가능한 분석범위를 넘어서지 못했다고 할 수 있다. 그러나 ‘문화정치’를 지배체제 유지의 중요한 축으로 활용해 왔던 북한체제의 특성을 고려해 볼 때, 북한사회에서 정치이념을 이론화하고 사회에 확산시키는데 있어서 지식인의 역할은 결코 과소평가될 수 없다. 최근 북한당국이 지식인들의 체제이반을 막기 위한 다양한 조치를 취하는 것도 지식인 역할의 중요성에 주목했기 때문이다.

본 논문에서는 북한 지식인들의 진술을 통해 나타난 그들의 정치의식 및 현실인식을 규명함으로써 북한지식인들의 세계관 및 사유방식을 파악하고자 한다. 과연 북한지식인들은 탈냉전, 전지구화시대를 어떻게 인식하고 대응하고 있는가? 북한 지식인들의 발언 및 기초문헌자료 분석 결과를 토대로 하여 본 논문에서는 개혁·개방기 북한 지식인 역할의 가능성과 한계를 진단해 보고자 한다.

정치의식은 정치문화 중 주로 정치적 신념, 태도, 판단, 감정 등 국민들의 가치체계에 초점을 두는 것으로 정치적 행동에 매개 역할을 한다. 정치의식은 학자간의 합의를 이룬 학술적 개념이기보다는 많은 잔여적 의미를 갖는 불명확한 개념이라고 볼 수 있다. 따라서 정치의식의 연구 범위는 매우 넓어서 한 국가 국민들의 정치의식을 분석하기 위한 체계적인 틀과 변수를 선정하는 것은 용이한 일이 아니다.<sup>3)</sup> 본 논문에서는 개혁, 개방과 체제유지라는 이중적 발전전략을 채택하고 있는 현재 북한사

3) 엄구호, “후기공산주의 러시아인의 정치의식: 전통주의와 자유주의,” 『중소연구』 통권 95호 (2002), p. 141.

회의 체제변화 의지와 지향점을 이해하기 위해 민주주의관과 세계화 인식에 주목하고자 한다.

본 연구는 북한지식인의 정치의식을 분석하기 위해 문헌자료에 대한 내용분석을 활용하고자 한다. 정치의식 분석은 정치문화 중 가치체계에 초점을 둔 것으로 정치의식 분석에 사용되는 일반적인 연구방법으로는 조사방법(survey methods), 내용분석법(content-analysis), 집중인터뷰(depth interview) 등을 들 수 있다.<sup>4)</sup> 내용분석은 서베이조사나 심층면접에서 행하는 것보다 그 직접성에 있어서 한계가 있는 것이 사실이다. 그러나 접근성이 어려운 지역에 대한 연구의 경우, 다양한 문헌자료에 대한 내용 분석은 정치의식을 연구하는데 유익한 수단이 되고 있다.<sup>5)</sup>

본 연구가 문헌분석을 중심으로 접근하고자 하는 이유는 북한지역에 대한 서베이 조사가 불가능한 북한연구의 한계에 기인한다. 물론 최근 한국에 정착한 북이탈주민들이 증가함에 따라 북이탈주민들에 대한 설문조사 및 심층면접이 가능한 것이 사실이다. 그러나 본 연구는 현재 북한사회의 세계관 및 가치관 형성을 주도해나가는 지식엘리트들의 사유 방식에 접근하는 것을 목적으로 함에 따라 현재 북한 학계를 선도하고 있는 학자들의 학술논문에 보다 주목하고자 하며, 탈북지식인들의 증언 자료는 제한적으로만 활용될 것이다.

본 연구에서는 1998년부터 2008년까지 최근 10년 동안의 북한의 대표

4) D. Kavanagh, 정재욱 역, 『정치문화론』 (도서출판 이진, 1989), p. 84.

5) 리처드 페이전(Richard Fagen)은 쿠바에서 카스트로가 권력을 잡은 이후, 서베이 방법을 시행할 수 없자, 혁명형의회와 혁명교육전수학교 등의 문헌자료를 통해 정치의식 분석을 수행한 바 있다. 또한 나단 라이츠는 정치엘리트에 대한 연구의 경우, 각종 연설문이나 기록물 같은 유형의 자료들이 풍부한 편이므로 내용분석방법은 지도자집단의 가치체계를 연구하는데 있어서 유익한 수단이 된다고 강조한바 있다. Nathan Leites, *A study of Bolshevism, Glancee, III* (1953) 참조.

적 학술지인 <김일성종합대학 학보>(철학경제학편/력사법학편/어문편),<sup>6)</sup> <철학연구>,<sup>7)</sup> <경제연구>,<sup>8)</sup> <정치법률연구><sup>9)</sup>를 대상으로 하고 있다. 각 저널에 수록된 논문들을 대상으로 최근 변화된 북한지식인들의 정치의식을 파악하기 위해 민주주의, 인권·여성, 세계화, 정보화를 주제로 한 논문들을 수집, 분석하였다. 시기별·저널별로 분석대상 논문들은 현황은 다음과 같다.

〈표 1〉 시기별 관련 학술논문 게재 현황

주제범주	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	합
민주주의	-	1	1	3	5	1	-	3	5	5	7	31
인권/여성	4	-	-	-	-	2	2	-	4	2	3	17
세계화	2	-	4	3	3	1	1	2	3	2	-	21
개혁개방	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	2
정보화	-	1	-	1	13	13	2	8	5	-	3	46
합	6	3	5	7	21	17	5	14	17	9	13	117

- 6) 『김일성종합대학학보』는 1956년 창간된 가장 권위 있는 북한의 전문학술지이다. 편집체계를 보면, 1958년 7월호부터 자연과학과 사회과학이 분리되어 발간되었으며, 몇 차례의 개편을 통해 1991년부터는 철학·경제학, 력사·법학, 어문학의 분야로 구분되어 발간되고 있다.
- 7) 『철학연구』는 북한의 대표적인 철학학술지로서 1961년 과학원 산하 철학연구소가 창설된 다음해인 1962년에 창간되었으며 2008년 12월 현재까지 통권 115권이 발간되었다. 주체철학, 정치사상, 조선철학, 세계철학, 논리학, 윤리학, 미학, 종교학 관련 학술논문들에 게재된다.
- 8) 『경제연구』는 경제학분야의 전문 학술잡지로 1956년 창간되었다. 이후 몇 차례의 변화를 겪다가 1986년부터 계간잡지로 과학백과사전출판사에서 출판되고 있다. 2008년 12월 현재 통권 141호가 발간되었다.
- 9) 『정치법률연구』는 과학백과사전출판부에서 2003년부터 계간으로 발간되는 정치법률 관련 저널이다.

〈표 2〉 학술지 별 논문 게재 현황

주제범주	『김대학보』 (철학경제학)	『김대학보』 (역사법학)	『김대학보』 (어문편)	『철학연구』	『경제연구』	『정치법률 연구』	합
민주주의	7	6	-	12	-	6	31
인권/여성	5	-	1	4	-	7	17
세계화	3	3	-	-	12	3	21
개혁개방	1	-	-	1	-	-	2
정보화	11	-	-	6	29	-	46
합	27	9	1	23	41	16	117

지금까지 북한의 지식인에 관한 연구가 주로 선험적 분석에 머물 수밖에 없었던 이유 중 하나가 북한 지식인에 대한 실증자료의 부족 때문이었다는 사실을 상기한다면 북한 지식인들이 생산해낸 학술담론에 대한 분석은 북한지식인의 가치관과 정치의식을 파악하는데 있어서 매우 효과적인 연구방법이라고 할 수 있다. 본 연구는 현재 북한사회 담론의 생산자이자, 발전전략 수립에 이론적으로 기여하며 북한 체제변화의 틀을 만들어가는 지식인들의 역할과 공론화된 정치의식에 주목하고자 한다.

## Ⅱ. 북한의 지식인 정책과 지식인의 사회적 성격

북한당국은 국가건설 초기부터 지식인문제를 혁명역량 강화라는 차원에서 매우 중요하게 다루어왔다. 북한의 지식인정책은 김일성·김정일로 이어지는 유일독재체제의 문화적 기반을 구축해나가는데 있어서 결정적인 역할을 해왔다고 할 수 있다. 즉 북한체제의 특징 중 하나인 이데올로기적 지배와 순응적·동조적 정치문화를 형성해오는데 있어서 기본이 된 문화의 정치적 동원 방식이 바로 북한의 지식인정책에서 출발했다

고 할 수 있다.

국가건설기부터 북한정권은 지식인문제를 다루는데 있어서 선행사회주의체제의 지식인정책과는 다른 관점을 취해왔다. 북한의 지식인관은 지식인을 어느 계급에도 복무할 수 있는 중간계층으로 규정한 마르크스의 지식인관에서 출발하고 있다. 마르크스와 엥겔스는 자본주의 사회에서 지식인들의 사회적 지위를 ‘소수특권자’, ‘지배계급의 소부분’, ‘부르주아지의 일부’로 언급한 바 있다.<sup>10)</sup> 또한 마르크스와 엥겔스는 노동계급을 혁명으로 준비시키는데 있어서 지식인의 선도적 역할을 파악하고 지식인들을 사회주의운동에 적극 참여시킬 필요성을 인정했다. 그러나 초기 마르크스주의자들이 제기한 지식인문제는 사회주의 운동의 혁명적 요구를 반영한 것이었으며 노동계급의 혁명투쟁을 과학적 사회주의의 토대위에 올려 세우기 위한 투쟁에 부르주아 출신의 선진적 지식인들을 참여시키는 문제에 국한되어 있었다. 소련의 경우를 보더라도 초기 소비에트 사회주의 혁명지도부가 구 지식인들에게 전략적으로 관대했으나 혁명 이후 소련에서는 지식인 집단을 응집적인 사회계층으로 용납해주지 않았다.

북한의 경우 1948년 노동당 창립 당시 김일성정권지도부는 노동자, 농민과 함께 지식인을 혁명의 주체로 인정하고 노동당 마르크계 망치와 낫과 함께 붓을 그려 넣음으로써 지식인을 노동당의 구성성분으로 공식화하였다.<sup>11)</sup>

10) 마르크스가 〈공산당선언〉에서 “계급투쟁이 결전에 가까워져가는 시기에는 지배계급의소 부분이 지배계급으로부터 떨어져 나와 혁명적 계급에 가담하게 된다”고 언급한 바 있듯이 지식인들의 하나의 계급은 아니나 다른 계급에 복무할 수 있는 이중성을 가진 중간계층으로 보았다.

11) 지식인을 혁명주체로 인정하고 있는 북한의 지식인관은 지식인의 계급적 성격에 대한 독자적인 해석에서 출발한다. 먼저 국가건설 초기 북한 김일성 지도부가 지식인을 혁명주체의 한 구성성분으로 규정한 것은 당시 대다수의 지식인

김일성은 당내의 반대에도 불구하고 '식민지반봉건사회' 지식인의 개혁성과 저항성을 구지식인의 이중성을 극복할 수 있는 조건으로 규정하고 혁명과 건설의 주체로서 노동자, 농민과 함께 지식인을 참여시킬 수 있었다. 이러한 정책은 해방 후 지적·문화적 자산의 취약함 속에서 국가건설을 추진해야 했던 김일성지도부의 실용주의적 정책의 일환이었다고 할 수 있다. 지식인들을 적극적으로 동원하고 그들의 지적 자산을 적극 활용함으로써 북한당국은 국가건설과 전후복구, 그리고 사회주의 건설과정에서 일정한 성과를 낼 수 있었다.

그러나 북한의 지식인 정책은 '국가건설기', '전쟁시기', '전후복구와 사회주의 건설기'를 거치면서 변화해 갔다. 권력투쟁을 일단락하고 김일성 유일독재체제의 정당화 담론인 유일사상체계를 사회문화적으로 확산시켜 나가던 1960년대에 들어서면서 북한당국의 지식인 정책은 전혀 새로운 방향으로 전개되기 시작한다. 그것은 지식인의 사상과 의식을 개조하는 것이었는데, 이는 지식인의 '혁명화, 노동계급화'라는 명분으로 진행되었다.

1960년대에 접어들면서 북한당국이 내세운 '사회주의하에서의 지식인 정책'은 지식인들에 대한 '혁명화, 노동계급화'로 그 방향이 설정되었다. 이 방침은 1965년 고등교육성 당총화와 당중앙위원회 제4기 7차 전원회의, 제4기 11차 전원회의를 거쳐 1966년 당대표자대회를 통해 구체화되었다. 1967년 지식인에 대한 혁명화, 노동계급화 사업은 유일사상체계 구축을 위한 사상분야의 정지작업의 일환으로 추진된다. 북한의 정치, 사회, 문화 전 영역이 '유일사상체계 구축'을 위해 호명되기 시작하던 1967년,

---

들이 지주출신으로서 착취계급에 봉사했던 것이 사실이나 식민지반봉건사회의 지식인으로서 반제사상과 민주주의적 혁명성을 갖추고 있었다고 보는 역사인식에 기인한다. 전미영, "김정일시대 북한 지식인정책의 방향," 『김정일의 북한, 어디로 가는가?』 (한울, 2009), p. 278 참조.

북한 지식인 사회는 급격한 변화를 맞게 된다.

갑산파 및 중앙당의 사상분야 엘리트들에 대한 숙청을 통해 김일성유 일지도체계의 권력구도가 확정된 조선로동당 중앙위원회 4기 15차 전원 회의에서 제기된 것으로 알려진 5·25교시는 ‘반수정주의와의 투쟁’이라는 구호 아래 인텔리들에 대한 대대적 숙청과 문화활동에 대한 총공격이었다는 점에서 5·25교시가 북한 지식인사회에 끼친 영향은 매우 극심한 것이었다.<sup>12)</sup> ‘죽은 지식인의 사회’에 대한 선포와 다름없었던 5·25교시를 계기로 북한 지식인사회에서 자유로운 지적논쟁은 원천적으로 차단되었으며 이후 북한지식인은 북한정권의 정당화과정에 동원되는 운명을 맞게 된다.

당시 <당면한 당사상사업 방향에 대하여>라는 제목으로 발표된 5·25교시의 기본정신은 “전당에 유일사상체계를 철저히 세워 전체당원들을 주체사상으로 무장시키는 것이었으며, 당의 유일사상에 어긋나는 온갖 잡사상들을 철저히 배격하고 당원들과 근로자들 속에서 당정책교양, 혁명전통교양, 사회주의애국주의 교양을 강화하는 것”이었다.<sup>13)</sup> 따라서 1967년 북한의 학계에서는 지식인들 사이에서 “당의 유일사상체계를 철저히 확립하며 과학연구사업과 사상교양사업을 결부시켜 진행하는 등 당과 로동계급의 위업에 끝까지 충실한 인테리로서 정치사상적 수준을 높이기 위한 투쟁”이 힘차게 전개되었다.<sup>14)</sup>

12) 전미영, 앞의 논문, p. 286.

13) 지금까지 우리 학계에서 5·25교시의 실체에 대해서는 의견이 분분하였다. 이러한 논란이 제기된 것은 5·25교시가 어떤 문건인지에 대한 구체적 언급이 없었기 때문이며, 또한 1967년 5월 25일 김일성은 당사상사업 부문일꾼들 앞에서 <자본주의로부터 사회주의로의 과도기와 프롤레타리아 독재문제에 대하여>라는 유명한 논문을 발표한 바 있어서, 이 문건으로 오해되기도 했다. 그러나 5·25교시 40주년을 맞은 2007년 5월 25일 『로동신문』은 <5·25교시가 당면한 당선전사업방향에 대하여>라는 노작임을 밝힌바 있다. 『로동신문』, 2007년 5월 25일자.

당시 해외유학과 지식인들을 비롯해 수정주의의 죄목을 쓴 많은 지식인들이 추출되었다.<sup>15)</sup> 그리고 남은 지식인들은 ‘당의 유일사상인 김일성 동지의 혁명사상으로 자신들을 철저히 무장해야 하는 사업’에 동원되어야 했다. 당시 지식인들에 대한 혁명화, 로동계급화 사업은 하나의 사회계층으로서의 지식인계층의 소멸을 의미하는 것이었다. 5·25교시를 거치면서 북한 지식인들은 김일성유일사상체계의 이데올로그로서, “당의 열렬한 옹호자, 충실한 방조자, 철저한 관철자”로서 북한의 역사에 등장하게 된다.

### Ⅲ. 북한체제의 변화 국면과 지식인의 역할

#### 1. 사회주의적 체제개혁과 북한의 변화 국면

일반적으로 체제변화란 체제전환(system transformation)과 체제개혁(system reform)을 아우르는 개념이라고 할 수 있다. 코르나이는 ‘정치영역에서의 다원적 민주주의화, 경제영역에서의 시장경제체제로의 이동’이 사회주의 체제전환의 본질이라고 규정한 바 있다.<sup>16)</sup> 코르나이의 견해에 입각해 현대 사회주의체제 변화의 역사적 과정을 돌이켜 볼 때 사회주의 국가들의 체제 변화는 크게 두 유형으로 대별해 볼 수 있다.

14) 『조선중앙연감』 (1968), p. 184.

15) 당시 문화예술분야를 비롯해 과학기술분야에서도 ‘개명적 취향’이 있는 사람들 특히 유학생들이 대대적으로 추출되었다고 한다. 또한 도서정리사업이 실시되었는데, 수정주의, 부르주아문화로 분류된 문헌들이 폐기되거나 삭제되었다고 한다. 성혜량, 『등나무 집』 (지식나라, 2000), pp. 312~315.

16) Janos Kornai, *The Socialist System: the Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp. 386~392.

그 하나는 소련과 동유럽 사회주의체제들의 경우로, 체제 내에서 개혁·개방을 추진하다가 사회주의체제를 완전히 또는 대폭 폐기하고 자본주의 체제를 도입한 경우이다. 즉 사회주의 체제가 경제부문뿐만 아니라 정치부문과 이데올로기부문에서 급격한 변화와 단절을 통해 새로운 체제로 이행된 경우로 이를 체제전환이라고 할 수 있다. 소련 및 동유럽 26개 국가가 1989년에서 1994년의 기간 동안 이러한 방식으로 사회주의 체제를 포기하였다.<sup>17)</sup> 두 번째 유형은 중국과 베트남의 경우로 사회주의 체제를 유지하면서 자본주의적 요소를 도입하고 자본주의 세계체제에 편입한 사례이다. 이 경우 사회주의의 기본 틀, 특히 정치적 틀이 유지되는 가운데 진행되는 경제정책의 방향전환을 체제개혁이라고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

7·1경제개선조치 이후의 북한의 변화양상은 정치, 이데올로기부문에 서는 사회주의원칙을 고수한 채, 경제부분에서 시장화, 분권화를 추구하는 체제 내적 개혁의 성격을 띠고 있다. 그러나 북한의 경우, 7·1경제개선조치 이후 개혁과정은 국가소유제의 완화, 시장메커니즘의 도입, 기업의 자율화와 사회적 자율화 등의 방식으로 자본주의적 다원주의 요소로 이행하고 있는 중국의 개혁과정과는 그 개혁의 속도와 폭에 있어서 큰 차이를 보이고 있다.

경제개선조치 이후 북한은 ‘사회주의강성대국 건설’을 모토로 하여 경제분야에서의 개혁·개방정책을 추진하는 한편 정치분야에서의 체제단속을 더욱 강화하고자 하는 이중전략을 구사하고 있다. 개혁·개방에 대한 북한당국의 이중전략은 김정일 지도부의 개혁·개방인식에서 출발하고 있다. 그것은 소련 및 동유럽 사회주의국가들의 자본주의로의 체제이행 과정을 지켜보면서 개혁·개방이 초래하게 될 체제붕괴의 가능성에

17) 이종철, “사회주의 체제전환과 북한 급변사태: 이론, 변수, 사례의 도출 및 대비를 중심으로,” 『중소연구』, 제34권 2호 (2010), p. 186.

18) 김근식, “북한의 실리사회주의와 체제변화,” 『북한연구학회보』, 11권 2호, p. 34.

대해 극심한 위기의식에 기인한 것이다. 따라서 북한당국은 경제분야에서의 개혁·개방조치가 확대되는 데 비례하여 정치분야에서는 기존의 사회주의적 통제관리에 주력하고 있다.

북한당국의 이러한 이중전략은 체제 내적 개혁의 성공마저도 위태롭게 하고 있다. 특히 2006년과 2009년에 실시된 북한의 핵실험으로 야기된 북미간의 긴장고조와 남북관계의 악화로 인해 남한과 국제사회의 대북 경제지원이 차단됨에 따라 만성적인 공극부족 현상이 심화되었으며 이는 북한의 경제개혁의 속도를 둔화시키는 요인으로 작용하고 있다.

체제전환론적 관점에서 볼 때, 현재 북한당국이 경험하고 있는, 그리고 북한당국이 계획하고 있는 변화는 '위로부터의 체제 내적 개혁'이라고 할 수 있다. 그것은 사회주의적 정치방식을 제외하고 경제와 문화의 전 영역에서 자본주의 요소를 받아들이면서 세계경제, 문화체제에 편입한 중국의 경우와는 질적인 차이를 보이는 것으로, 정치·문화면에서는 철저히 사회주의를 고수한 채, 경제분야에서만 제한적 개혁조치를 취한 가장 초보적 단계의 개혁을 추진해나가고 있는 것이다.

현재 북한은 김일성, 김정일, 그리고 3대 후계자인 김정은으로 이어지는 북한 권력의 정통성을 보장하기 위해 사회주의 체제를 유지하는 조건하에 경제건설을 촉진시킬 수 있는 제한적인 경제개혁을 추진해나가고 있다. 북한사회에서 경제개혁이란 현재 북한정권의 정당성의 최대 위협요인으로 작용하고 있는 경제난을 해결하기 위한 실리주의적 개혁의 성격을 띠고 있다.

물론 최근 북한 급변사태에 대한 전망들이 제기되고 있는 근저에는 북한당국이 의도하고 있지 않더라도 개혁·개방과정에서 시장화와 자유화가 북한당국의 통제범위를 넘어서게 된다면 동유럽의 체제전환과 유사한 방식의 체제전환이 일어날 수 있다는 가능성과 함께 권력승계과정에서 발생할 권력엘리트 간의 갈등 및 사회불안정성이 주요 요인으로 자리

하고 있다. 이 요인들은 물론 북한의 체제전환 요인으로 높은 개연성을 갖는 것이 사실이다.

그러나 이러한 예측은 또한 북한당국이 피하고자 하는 최악의 시나리오로서, 1990년대 초반부터 현재까지 이러한 위협에 대응하기 위해 다각적인 노력을 기울여 왔다. 다시 말해 북한당국은 동유럽의 체제전환을 반면교사로 하여 유사한 상황에 대처하기 위한 다각적인 전략을 취해왔다. 1995년 선군정치의 시작은 경제개혁과 체제유지의 딜레마를 극복하기 위한 정치적 대응 전략의 일환이었다. 북한당국은 군을 ‘혁명주력군’으로 삼아, 대외적으로는 군사력 강화, 대내 정치적으로는 김정일 리더십 강화 및 군대의 친위세력화, 사회적으로는 혁명적 군인정신과 선군문화 확산을 통한 사상통제, 경제적으로는 군대를 통한 사회주의 경제건설의 전략을 구사해왔던 것이다.

군을 통한 체제 안전판 확보와 함께 북한당국이 동유럽국가의 체제전환의 선례를 피하기 위해 주목한 과업의 하나가 바로 지식인들을 관리 통제하는 문제였다. 특히 김정일은 동구 사회주의체제 전환과정에서 지식인들이 변화의 주도세력으로 등장했다는 사실에 주목했다. 따라서 개혁·개방기 지식인의 사상적 동요를 사전에 차단하는 한편, 보다 적극적으로 지식인들을 체제수호세력으로 만듦으로써 자본주의사상 유입에 대응하는 문제에 노력을 집중시켰다.

## 2. 체제변혁기 북한 지식인의 역할과 임무

북한사회에서 지식인의 역할은 “사상, 기술, 문화혁명의 선도자, 전위자이자 당의 적극적인 사상교양자, 선전자”, “당정책의 관철차, 선전자”로 규정되고 있다. 실제로 주체사상의 이론체계화와 김일성주의로의 전개, 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론과 같은 통치담론의 생산과 전파

는 이러한 북한지식인의 역할이 있었기에 가능한 것이었다.

소련 및 동구사회주의체제가 붕괴하고 국제환경의 변화가 북한체제의 존속을 위협하고 있던 1990년대 초반, 북한당국은 <조선지식인대회>를 개최하였다. 1992년 개최된 <조선지식인대회>는 김정일에 의해 주도된 것으로 알려졌는데, 1992년 7월 김정일은 1990년대 초반에 형성된 복잡한 정세에 대처하기 위해서 인텔리들의 혁명적 입장을 지키는 것이 얼마나 중요한가를 강조하며 전국적 단위의 지식인대회를 개최할 것을 공표하였다.<sup>19)</sup> 당시 지식인대회에서는 사회주의 체제전환기의 지식인의 중요와 이반 가능성에 대한 위기의식이 강하게 드러나 있다.

지금 제국주의자들과 혁명의 온갖 원수들은 이른바 민주주의의 허울좋은 너울을 쓰고 사회주의 나라들에 부르조아자유화의 바람을 불어넣고 이 나라들의 지식인대회를 허물어 보려고 집요하게 책동하고 있지만 놈들의 그 어떤 책동도 회유와 감언이설도 당과수령의 두리에 일심단결하여 사회주의 위업의 종국적 승리를 위해 모든 것을 바쳐 싸워나가는 우리나라 지식인들에게는 절대로 통할 수 없습니다.<sup>20)</sup>

1992년 <조선지식인대회>에서는 전환기에 대비하기 위한 새로운 임무가 지식인들에게 부여되었다. 그것은 먼저, 지식인들이 “인민들에 대한 선전교양자, 조직동원자”가 되어야 할 뿐만 아니라 “제국주의자들과의 사상적 대결에서 사회주의 사상의 승리를 보장하기 위한 투사”가 되어야 한다는 것과 경제발전과 과학기술 진보에서 지식인들의 결정적 역할이 강조되었다.

19) 김정일, “혁명적 원칙과 입장을 철저히 지킬데 대하여,” 『김정일선집』, 13권 (1998), p. 126.

20) 『지식인들을 당과 사회주의위업에 충직한 투사가 되자(조선지식인대회 보고 1992.12.9)』 (평양: 외국문출판사, 1992), p. 19.

〈조선지식인대회〉 개최 이후 북한 학계에서 일련의 변화가 확인되었다. 그 하나는 사회주의 이념을 옹호하고 구사회주의 체제의 수정주의적 경향을 비판하는 연구가 증가하였다는 것이며, 다른 하나는 단군릉 발굴을 포함하여 민족사 연구들이 집중적으로 이루어졌다는 것이다.<sup>21)</sup> 사회주의권의 붕괴라는 심각한 체제위기에 직면하여 새로운 사회통합 이데올로기의 생산에 지식인들이 적극적인 역할을 수행한 것이다.

〈조선지식인대회〉가 개최된 지 15년 만인 2007년 11월 30일에 〈전국 지식인대회〉가 개최되었다. 2007년 〈전국지식인대회〉의 개최를 맞아 북한의 조선중앙방송은 “과학과 기술의 새 시대, 정보화 시대의 요구에 맞게 높은 과학기술에 기초한 경제강국을 하루 빨리 일떠 세우는 데서 선도자적 역할을 다해 나갈 데 대한 중대한 문제를 토의하게 된다”<sup>22)</sup>고 보도하고 있듯이 이 대회는 개혁·개방기 ‘경제강국’으로의 도약과정에서 지식인들의 적극적인 참여를 유도하고, 특히 과학기술분야의 지식인들의 활동을 고무하는 것을 목적으로 하고 있었다.

이 대회에서 각 분야의 지식인들에 대해 구체적인 임무가 부여되었다. 먼저 출판보도문 지식인들은 대중을 정치사상적으로 각성시키는 시대의 선각자, 당의 대변자, 선전자가 되어야 할 것이 요구되었으며, 과학자·기술자들에게는 핵심기초기술과 첨단과학기술, 중요부문 기술공학과 기초과학을 비롯한 과학기술의 모든 분야에서 대비약·대변혁을 일으켜나갈 것이 요구되었다. 또한 교육부문 지식인들은 새 세기 정보산업시대의

21) 당시 출판 현황이 이를 잘 말해주고 있는데, 『사회주의위업을 옹호고수하고 끝까지 완성하기 위한 불멸의 기치』, 『정치적 다원주의의 반동성, 사회주의가 전체주의, 병영식, 행정명령식이라는 비난은 제국주의자들의 반사회주의 전략의 산물』 등 사회주의를 옹호하는 저서들이 대거 출판되었으며, 또한 『단군의 출생과 활동』, 『고조선의 성립과 수도문제』 등 30여 권의 단군, 고조선 관련 문헌이 출판되었다(『조선중앙연감』, 1994, pp. 196~197 참조).

22) 『조선중앙방송』, 2007년 12월 1일.

요구에 맞게 교육의 수준과 질을 높이고 유능한 인재들을 많이 키워낼 것이 강조되었으며 문학예술부문 지식인들은 당의 영도업적을 빛낼 선군시대 문학예술의 전면적 개화기를 열어나아가야 할 과제가 부여되었다.<sup>23)</sup>

‘정보화’와 ‘과학기술 발전’의 필요성이 핵심 주제로 등장한 2007년 전국지식인대회 개최 이후 북한 학계는 첨단기초과학분야를 중심으로 다양한 발표회를 개최하는 등 다양한 학술활동을 제기하였다.<sup>24)</sup> 강성대국건설을 위한 지식인의 역할 강조는 지식인대회가 개최된 직후에 발표된 2008년 신년공동사설에서 다시금 재확인되었다. 2008년 공동사설을 통해 북한당국은 “경제강국건설에서 과학기술의 역할을 결정적으로 높여야 할 것”과 함께 “인재가 모든 것을 결정 한다”<sup>25)</sup>는 사실을 강조하며 정보화시대의 요구에 맞게 학술, 교육사업을 시행할 것을 촉구했다.

2008년 4월 9일 최고인민회의 제11기 6차 전원회의에서는 “올해부터 2012년까지 국가기술발전 5개년계획수행”을 위해 “우리는 이 부문에 대한 국가투자를 체계적으로 늘이면서 과학자, 기술자들의 책임성과 역할을 높여 우리의 과학기술을 최단기간에 발전된 수준에 올려 세울 것”이라는 내용의 보고서가 발표되었다. 북한당국이 지식인들에게 강성대국건설의 주체로서의 임무를 부여하기 시작한 것은 과학기술발전을 통한 경제강국 진입이라는 북한의 국가발전전략의 일환이었다고 할 수 있다.

북한당국은 과학기술분야를 중심으로 한 지식인집단의 지적자산을 사회발전의 원동력으로 활용하는 한편, 전환기 체제 이반세력이 될 수 있는 지식인집단을 체제의 옹호자, 조력자로서의 역할을 부여함으로써 이 문제에 대응해나가고 있는 것이다.

23) 『로동신문』, 2007년 12월 1일.

24) 『조선신보』, 2008년 1월 31일.

25) 『로동신문』, 2008년 1월 1일.

## Ⅶ. 북한지식인의 정치의식

### 1. 세계화 인식

관점에 따라 강조점이 어디에 두어지든 간에 20세기 말에 등장한 세계화 담론은 전지구적인 현상이자 현시대 최고의 이데올로기가 되었다는 점은 부인할 수 없다. 세계화란 20세기 말의 체제전환과 정보화라는 기술진보의 현상을 매개로 하여 전지구적으로 확산되었다.<sup>26)</sup>

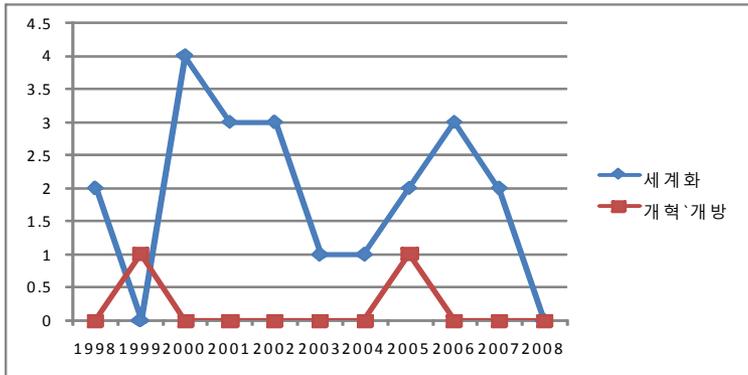
북한의 학술지에서 ‘세계화’에 대한 내용이 언급되기 시작한 것은 1990년대 중반부터였으며<sup>27)</sup> 논의가 본격화된 것은 1998년부터로, ‘세계의 일체화론’, ‘세계경제의 일체화’, ‘경제의 일체화’, ‘세계화’ 등의 표현을 사용하며 세계화에 대한 비판적 입장을 피력하였다. 북한 지식인들이 인식하

<sup>26)</sup> 세계화에 대한 담론은 학자들에 따라 다양한 정의가 존재하며, 특히 세계화에 대한 지지와 비판의 입장에 따라 다양하게 정의되고 있다. 가장 대표적인 논의 중 하나로서 “세계화란 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 논쟁들에 대한 지리의 제약이 느슨해지고 있다는 것을 알게 되며 사람들끼리는 점차 상호적으로 관계하며 살아가는 사회적 과정”이라고 보는 관점으로 이해된다(M. Waters, *Globalization, 2nd Edition*, London: Routledge, 1995, p. 5 참조). 또한 세계화는 “뚜렷한 사회·정치적 제도들의 기반을 뒤흔들면서 모든 문화적 다양성을 일소해 보릴 정도로 위협을 가하는 획일성의 범람”이라는 부정적 의미로 정의되기도 한다(David Harvey, *The condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Cambridge: Blackwell, 1990, p. 240 참조).

<sup>27)</sup> 처음 북한학술지에 ‘세계화’라는 용어가 등장한 것은 1995년 〈‘세계화 구상’은 남조선 경제를 영원한 식민지 예측경제로 만들려는 매국 배족적 망상〉, 〈남조선의 세계화는 망국의 길이다〉는 논문을 통해서였다. 논문의 제목에서도 뚜렷이 드러나고 있듯이 이 시기에는 주로 당시 남한정부의 세계화 정책에 대한 비판 차원에서 논의되어 왔다. 손종철, “세계화 구상은 남조선 경제를 영원한 식민지 예측경제로 만들려는 매국 배족적 망상,” 『경제연구』, 89권 4호, 1995; 본사기자, “남조선의 세계화는 망국의 길이다,” 『조선사회민주당』, 2호, 1995 참조.

고 있는 세계화란 개별 국가와 민족에 대한 독점자본의 지배와 경제적  
예속, 개별민족국가의 정치적 주권의 부정, 미국식 자유민주주의 체제의  
강요, 미국식 자본주의 문화 확산 등으로 인식되고 있다.

〈그림 1〉 '세계화'에 관한 학술지 게재 빈도



위의 그림에서 볼 수 있듯이 북한 학계에서의 세계화에 관한 논의는  
2000년대에 접어들면서 급증하고 있다. 주요 논문들을 보면, “제국주의  
변호론자들이 설교하는 경제의 세계화의 반동적 본질”,<sup>28)</sup> “제국주의자들  
이 떠벌이는 세계의 일체화 흐름의 반동성”,<sup>29)</sup> “미제의 세계화책동의 반  
동적 본질”,<sup>30)</sup> “미제에 의한 세계경제 일체화의 반동적 본질”,<sup>31)</sup> “세계화  
와 그 경제적 후과”<sup>32)</sup> 등 주로 경제적 세계화를 중심으로 미국의 세계화  
전략에 대한 비판으로 일관되어 있다.

28) 박상철, 『김일성대학학보, 철학경제학편』, 461권 2호 (2000).

29) 로승일, 『김일성대학학보, 철학경제학편』, 46권 4호 (2000).

30) 최철용, 『정치법률연구』, 제3호 (2005).

31) 리철성, 『경제연구』, 제2호 (2000).

32) 리근환, 『경제연구』, 제3호 (2002).

‘세계화’에 대한 북한 학계의 기본 인식은 “사회계급적 본질에 있어서 정치, 경제, 사상문화의 모든 분야에 걸쳐 다른 나라와 민족들에 독점자본이 지배하는 자본주의 착취제도를 수립하는 것”<sup>33)</sup>으로 보고 있다. 먼저 ‘경제의 세계화’란 “제국주의적 다국적기업들이 경제시장을 지배하여 그 예속을 위한 현대판 신식민주의적 약탈의 기본전략”으로 평가하며 경제의 세계화에 의하여 “다국적 기업에 의한 지역경제의 지배와 예속은 가일층 심화되고 있다”<sup>34)</sup>고 인식한다. 특히 경제를 세계화한다는 것은 “국내경제에 대한 국가의 중앙집권적이며 통일적인 지도를 포기하고 생산과 무역, 금융 등 모든 경제활동에 대하여 자유화를 실시하는 것”으로 판단하고 있으며 경제의 세계화에 의한 자유화의 실시는 “결국 사회주의 경제제도의 우월성을 말아먹는” 조치라는 위기감을 드러내고 있다.

다음으로 세계화의 정치, 사회적 측면에서 볼 때, 세계화가 개별 국가의 정치적 주권을 부정하고 민족성을 말살하기 위한 이데올로기로 작용한다는 점이다. 이러한 관점에서 자본주의권의 원조도 “〈세계화〉 전략을 실현하기 위한 미끼로 이용하고 있다”<sup>35)</sup>고 비판한다.

〈세계화〉의 간판 밑에 주권국가들의 정치, 경제, 사상문화의 전 영역에 걸쳐 서방의 대대적인 침투와 간섭이 감행되고 있다.<sup>36)</sup>

세계화란 “모든 민족국가들의 국경과 매개 나라의 주체성과 민족성을 다 없애고 모든 나라와 민족이 통합된 하나의 전일체를 형성”하며, “인류 공동의 문제 해결이라는 미명하에, 다른 나라와 민족의 자주권을 짓밟고

33) 최철웅, “미제의 세계화책동의 반동적 본질,” 『정치법률연구』, 3호 (2005), p. 46.

34) 리근환, “세계화와 그 경제적 효과,” 『경제연구』, 3호 (2002), p. 54.

35) 장인백, “제국주의자들의 경제의 세계화책동을 짓부시는 것은 사회주의 경제제도를 고수하기 위한 중요한 요구,” 『경제연구』, 1호 (2001), p. 37.

36) 최철웅, 앞의 논문, p. 46.

해당 나라와 민족의 내부문제들에 마음대로 간섭할 수 있는 국제적 체계를 수립하는 것”<sup>37)</sup>이라고 인식하고 있다. 이러한 측면에서 세계화론이란 “나라와 민족의 자주성을 말살하고 모든 나라와 민족들을 지배하고 예속시키기 위한 미제의 반동적인 사상리론”이라고 비판하고 있다.

무엇보다도 북한 지식인들에게 있어서 세계화는 개혁·개방의 또 다른 이름으로 이해되고 있다. 북한에서 ‘개혁·개방’은 곧 자본주의로의 체제전환을 의미하는 것으로 인식되어왔다. 즉 개혁·개방의 결과로서 초래되는 ‘사상에서의 자유화’, ‘정치에서의 다당제’, ‘소유에서의 다양화’가 사회주의를 변질시켜 자본주의로의 복귀를 초래하게 만드는 것으로 보고 있다.

〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 개혁·개방을 핵심 주제로 다루고 있는 연구는 두 편에 불과하다.<sup>38)</sup> 북한에서 보는 개혁·개방에 대한 인식은 엄밀히 두 가지로 볼 수 있다. 그것은 보통명사로서의 ‘개혁’과 ‘개방’에 대한 입장이며, 다른 하나는 “소위 제국주의자들의 〈개혁〉, 〈개방〉 책동”에 관한 것이다. 전자에 대한 언급, 즉 보통명사로서의 ‘개혁’, ‘개방’에 대해서는 매우 간헐적으로 언급되어 왔다. 1998년 5월 7일 노동당 중앙위원회

37) 박상철, “제국주의 변호론자들이 설교하는 경제의 세계화론의 반동적 본질,” 『김일성종합대학학보(철학경제학편)』, 46권 2호 (2000), p. 73.

38) 세계화에 대한 논의가 매우 집중적으로 제기되는 데에 비해 개혁, 개방에 관한 언급은 매우 제한적으로 다루어지고 있는 것은 매우 흥미로운 사실이다. 이는 북한으로서는 세계화담론에 비해 개혁·개방론이 더 불편한 테마일 수밖에 없다는 점에 기인한 것으로 보인다. 즉 세계화란 현시대 보편적인 현상이자, 세계적 담론을 형성하고 있는 테마로서, 역시 대항담론으로 설득력을 갖추고 있는 반세계화 담론을 통해 대응할 수 있는 반면, 개혁·개방론은 현재 북한이라는 특정 국가를 대상으로 요구되고 있는 압력이자, 또한 개혁, 개방 그 자체를 부정할 수만은 없는 논리적 어려움 또한 부담으로 작용했으리라 유추할 수 있다. 그래서 늘 북한에서 개혁, 개방에 대한 논의는 “소위 〈개혁〉, 〈개방〉 책동”으로 지칭되고 있다.

책임일군과의 담화에서 김정일 국방위원장은 개혁 개방 압력을 비판하면서, “우리는 새조국 새사회를 건설하면서 어느 한 분야도 개혁하지 않은 것이 없으며, 나라의 문을 닫아 맨 적도 없다”고 강조하면서 “개혁이란 낡은 것을 개조하고 혁신하는 과정이며 가장 철저한 개혁은 다른 아닌 사회적 변혁, 사회혁명”이라고 언급한 바 있다. 또한 개방에 대해서도 “우리는 우리나라의 자주권을 존중하고 우리나라를 우호적으로 대하는 나라들과는 사상과 제도의 차이에 관계없이 친선과 협조관계를 발전시켜나가고 있다”고 강조하며 “이것이 개방이 아니고 무엇인가”라고 반문했다.<sup>39)</sup> 이러한 입장은 이후 북한 학계의 개혁 개방에 관한 일반적 입장으로 자리잡아왔다.

즉 북한의 주장에 따르면 북한은 이미 개혁과 개방을 실천하고 있는 나라이며, 자본주의 국가들의 ‘개혁’, ‘개방’의 요구, 즉 ‘개혁, 개방 책동’은 “혁명적인 나라들을 내부로부터 와해시켜 제 놈들의 정치적 및 경제적 지배권을 안에 넣자는 목적”하에 행해지는 “자주권에 대한 난폭한 침해이고, 파렴치한 내정간섭”이라는 평가를 내리고 있다.<sup>40)</sup> 특히 북한 학계가 우려하는 ‘개혁, 개방 책동’의 핵심은 ‘다원주의’, ‘다당제’, ‘자유화’의 유입으로 인한 사회주의 체제의 붕괴에 있다.

## 2. 민주주의 인식

북한을 포함하여 기존의 사회주의 정치체제에서도 예외 없이 ‘민주주의’를 정권의 정당성의 근거로 활용하여왔다는 사실은 자본주의와 사회

39) 재일본 조선인총연합회, 『조국』, 2004년 12월호, www.NKchosun.com에서 재인용.

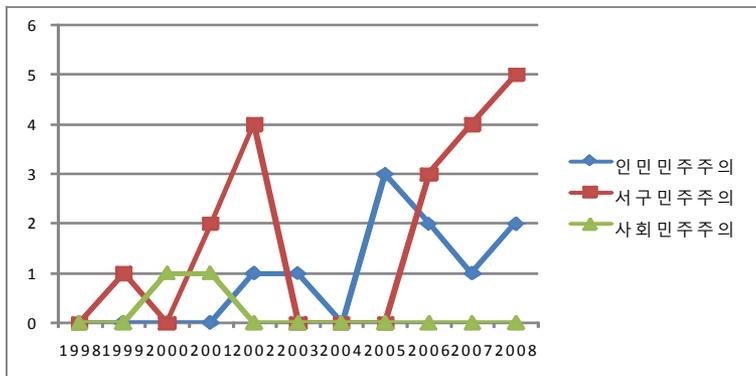
40) 허철수, “제국주의자들의 〈개혁〉, 〈개방〉 책동의 반동적 본질과 그 파산의 불가피성,” 『김일성종합대학학보(철학경제학편)』, 51권 2호 (2005), p. 28.

주의 두 체제에서 ‘민주주의’가 동일하게 인식되고 있지 않고 있다는 사실을 의미하는 것이기도 하다. 북한에서 민주주의의 사전적 개념은 다음과 같이 정의되고 있다.

근로인민대중의 의사를 집대성한 정치. 국가가 노동자, 농민을 비롯한 근로인민들의 의사에 따라 정책을 세우고 인민대중의 리익에 맞게 그것을 관철하여 근로인민대중에 참다운 자유와 권리, 행복한 생활을 실질적으로 보장하여주는 것이다. 민주주의는 계급적 성격을 띤다. 참다운 민주주의는 오직 하나 사회주의적 민주주의이다.<sup>41)</sup>

위의 사전적 정의에서 말하고 있듯이 북한이 언급하고 있는 민주주의란 ‘사회주의적 민주주의’, 또는 ‘인민민주주의’를 의미하며 이는 현대사회에 보편적 가치로 통용되고 있는 자유민주주의와는 별개의 개념인 것이다.

〈그림 2〉 민주주의에 관한 학술지 게재 빈도



41) 『조선말대사전』, 1권 (1992), p. 1232.

북한 학계는 민주주의를 ‘부르주아민주주의’, ‘프롤레타리아민주주의’, ‘인민민주주의’, ‘사회주의적 민주주의’ ‘사회민주주의’ 등으로 구분하여 다루고 있다. 이러한 인식의 저변에는 민주주의가 일반적 원리나 보편적 가치가 아니고 하나의 국가형태, 국가의 한 변종이라는 레닌주의적 인식에 기초하고 있다. 즉 마르크스와 레닌에게 있어서 국가란 계급의 지배 도구이므로 민주주의가 국가의 한 형태인 한, 민주주의는 계급지배의 한 형태가 되는 것이고 계급이 존재하는 한 ‘민주주의 일반’이라든가 ‘순수 민주주의’ 따위는 존재하지 않고 다만 계급적 민주주의만 있게 된다고 보았다.<sup>42)</sup>

〈그림 2〉에서 볼 수 있듯이 분석기간 동안 북한 학술지에서 민주주의를 주제로 한 논문게재 빈도를 살펴보면, 서구민주주의에 관한 논문이 19편, 동유럽사회민주주의에 관한 논문이 2편, 인민민주주의에 관한 논문이 10편을 차지하고 있다. 즉 비판의 대상인 서구민주주의와 동유럽사회민주주의에 관한 논문이 68%가량을 차지하고 있다는 것은 서구민주주의의 유입에 대한 위기감을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

북한 학계에서는 서구식 자유민주주의를 ‘부르주아민주주의’로 명명하며 소수의 자본가계급의 이익을 대변하기 위한 체제로 평가하고 있다. 즉 부르주아민주주의는 개인주의에 기초한 민주주의로서, 개인의 이익만을 추구하는 부르주아민주주의는 소수자본가계급을 위한 민주주의, 가짜민주주의라는 것이다.<sup>43)</sup>

북한 학계의 이러한 입장은 민주주의와 자유민주주의를 동일시하는 서구의 민주주의 인식에 대한 철저한 비판에서 출발한다. 북한 측의 주장에 따르면, 역사적 기원에서 볼 때 민주주의란 정치적 의사결정에 있

42) 박정호, “레닌의 민주주의론에 대한 재검토”, 『시대와 철학』, Vol.2 No.1 (1991), p. 38.

43) 김영수, “부르주아민주주의의 반인민적 본질”, 『철학연구』, 2002년 2호, p. 44.

어서 민중이 직접 참가하는 ‘다수의 지배’와 ‘직접민주주의’를 의미하는 것이었으며 민주주의와 자유주의의 결합은 보편타당한 필연이 아니라, 부르주아지의 이익을 보호하고 정치적 지배권을 획득하기 위한 것이었다는 입장이다.<sup>44)</sup>

특히 2차 대전 이후 서구의 결합방식이 모든 분야에서 미국식이 보편적 가치기준으로 되고, 이러한 환경에서 미국식민주주의가 하나의 신앙과도 같이 되었으나,<sup>45)</sup> 미국식 민주주의는 “극소수 미국 대독점자본가들의 탐욕적 이익실현에 복무하는 반인민적 민주주의”라는 주장이다. 즉 미국식 민주주의에서 보편적 원리로 삼고 있는 법치주의, 주권분립, 대의제 등은 ‘빈 구호’에 지나지 않는데, 그것은 바로 국가권력이 대독점자본의 수중에 완전히 장악되어 있기 때문이라고 보고 있다.<sup>46)</sup>

북한의 학술지에서 ‘우리식 민주주의’라는 용어가 처음 나타난 것은 2006년경부터인 것으로 보인다. 그 이전까지는 ‘인민민주주의’, ‘사회주의적 민주주의’로 표현되던 북한식 민주주의에 대한 용어 변화는 중요한 의미를 갖는다. 1980년대 말 사회주의권의 붕괴로 심각한 체제위기에 봉착한 북한은 ‘우리식 사회주의’ 담론을 통해 사회주의 고수를 천명한 바 있다. 당시 북한당국은 사회주의권의 개혁의 바람이 북한에 침투하는 것을 막기 위한 전략으로서 주체적 태도를 가질 것을 강조하며 ‘우리식 사회주의’ 담론을 확산시키기 시작하였던 것이다.<sup>47)</sup>

44) 진유현, “〈자유민주주의〉는 부르주아독재정치,” 『김일성종합대학학보(역사법학편)』, 53권 1호 (2007), pp. 101~102.

45) 김영수, 앞의 논문, p. 23.

46) 로승일, “미국식 〈민주주의〉는 반인민적 〈민주주의〉,” 『김일성종합대학학보(정치경제편)』, 52권 2호 (2006), pp. 22~23.

47) 북한이 주장하는 ‘우리식 민주주의’의 내용은 과거 프롤레타리아 민주주의와 크게 다르지 않다. 민주주의의 주체를 ‘프롤레타리아트’에서 ‘인민대중’으로, 이념적 기반을 ‘마르크스레닌주의’에서 ‘주체사상’으로 대체한 채, ‘주체’의 언어로 재규정되고 있을 뿐이다.

북한에서 최근 들어 ‘우리식 민주주의’라는 용어를 사용하며 서구민주주의와 차별적 관점에서 민주주의를 정의하는 방식은 개혁·개방의 압력과 서구민주주의 확산에 대응하기 위한 전략의 일환이라고 할 수 있다. 지난날 소련의 개혁·개방 과정에서 고르바초프가 내걸었던 개혁의 기치 중 하나가 ‘인간적·민주주의적 사회주의’였다. 그리고 이 과정에서 대의제, 의회민주주의 등 부르주아민주주의의 형식적 원칙들이 민주주의의 보편적 가치로 등장하였으며 그것은 사회주의 체제전환의 이념적 기반으로 작용하였다는 사실에 주목할 필요가 있다.

북한에서 부르주아민주주의에 대한 비판 이상으로 비판적인 입장에서 바라보고 있는 것이 ‘현대사회민주주의’이다.<sup>48)</sup> 북한 학계에서 현대사회민주주의에 대한 부정적 인식은 사회민주주의가 현실사회주의체제의 자체 결함에 대한 반성적 비판에서 출발하여 ‘사회주의로부터 자본주의로의 평화적 이행’을 추구하고 있다는 점에 기인한다. 특히 현대사회민주주의자들의 현실사회주의 체제에 대한 비판은 사회주의 체제의 비민주성에 대한 공격으로 작용해 왔다. 즉 사회주의 체제의 전체주의적 속성, 사회제도적 비민주성, 경제체제의 비자율성 등 사회주의 체제의 약점에 대한 공격은 자본주의로의 이행을 정당성의 근거로 거론되어 왔던 것이다.

한편 북한 학계는 주체사상을 구현한 “우리식 민주주의가 인민대중을 참다운 정치의 주인, 정권의 주인으로 내세운” 정치라고 정의하고 있으며 인민대중의 민주주의적 주권행사의 방식으로 ‘민주주의적 선거제도’를 강조하고 있다. 북한에서 선거는 국가 또는 정당, 사회단체를 비롯한 정치조직들의 지도기관들을 임명에 의해서가 아니라 대중들의 의사에

48) 북한 학계에서는 동유럽 사회민주주의를 19세기 베른슈타인으로 대표되는 사회민주주의와 구별되는 개념인 ‘현대사회민주주의’로 사용되고 있다. ‘현대사회민주주의’는 그 메시지가 사회주의의 ‘자본주의에로의 복귀’라는 면에서 ‘자본주의의 유지’를 추구했던 지난날의 사회민주주의와는 구별된다.

따라 선출한다는 점에서 주권재민의 정치방식으로 설명되고 있다.<sup>49)</sup> 그러나 실제로 북한의 선거는 최고인민회의의 대의원을 비롯한 각급인민회의의 대의원 선출에 한해서 실시되고 있다.

뿐만 아니라 주권분립, 대의제, 다당제 등 근대민주주의 정치의 기본 제도에 대한 북한 학계의 인식은 “부르주아 대독점 재벌들의 이익만을 보장하는 수단”이라고 비판하고 있다.<sup>50)</sup> 이러한 주장의 근거에는 부르주아 의회제와 다당제 민주주의에 대한 환상이 사회주의체제를 위태롭게 할 것에 대한 위기감에 따른 것이기도 하다.

부르주아의회제와 <다당제민주주의>에 대한 환상은 인민들에게 참다운 정치적 권리와 자유를 보장하는 사회주의 정치제도를 파괴하는데 작용한다.<sup>51)</sup>

이와 함께 가장 바람직한 정치방식으로서 당의 영도적 역할과 국가의 통일적 지도가 확고히 보장되어야 한다는 입장을 취하고 있다. 이러한 입장은 사회주의 사회인 북한은 모든 생활이 개인주의에 기초하고 있는 자본주의사회와는 달리 전체인민이 공통된 목적과 이해관계를 가지고 함께 투쟁해나가는 집단주의사회<sup>52)</sup>인 까닭에 무엇보다도 사회주의 집권당과 정권이 인민대중의 의사와 이익을 대변하는 역할을 수행해야 한다는 주장이다.

49) 리명일, “우리나라 선거제도는 민주주의적 선거원칙을 전면적으로 구현한 우월한 선거제도,” 『김일성종합대학학보(역사법학편)』, 44권 2호 (1998), p. 46.

50) 강남수, “부르주아의회제의 반동성,” 『철학연구』, 4호 (2001), pp. 43~44 ; 로승일, “미국식 민주주의는 반인민적 민주주의,” 『김일성종합대학학보(철학경제학)』, 53권 2호 (2006) p. 23 참조.

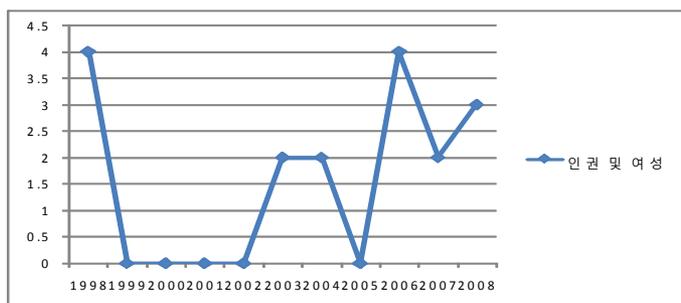
51) 김영수, “자본주의에 대한 환상은 사회주의를 좌절시키는 요인,” 『철학연구』, 1호 (1999), p. 34.

52) 정만호, “사회주의 정치방식을 창조하는 것은 사회주의 제도가 선 다음 제기되는 중요한 역사적 과제,” 『철학연구』, 3호 (2004), p. 20.

### 3. 인권 및 여성문제 인식

북한 학계에서 인권에 관한 언급은 매우 제한적으로 제기되어 왔다. 앞의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 인권에 관한 논문의 경우, 1998년과 2000년대 중후반에 주로 집중되어 있다. 본 연구의 분석대상 시기가 1998년부터 2008년까지를 범위로 하고 있으나, 인권문제에 관한 북한 학계의 기본 입장을 보기 위해 1998년 이전의 인권관련 학술논문의 게재 여부를 보면, 주요 학술지인 『김일성종합대학학보』와 『철학연구』에 인권에 관한 주제가 본격적으로 언급되기 시작한 것은 1992년부터였으며 각 시기 별로 보면, 1992년 1회, 1993년 1회, 1994년 1회, 1995년 4회, 1997년 2회 게재되고 있다.

<그림 3> 인권 및 여성문제에 관한 학술지 게재 빈도



북한 학계에서 인권문제가 논의된 시기가 국제사회의 대북인권 개선 요구가 제기된 시점과 일치한다는 것은 북한 자체의 인권논의가 외부의 인권압력과 밀접하게 연관되어 있다는 사실을 말해준다.<sup>53)</sup> 북한의 인권

<sup>53)</sup> 북한 학계에서 인권문제가 등장한 것은 국제사회의 대북인권 개선 요구에 영향을 받은 것으로 보인다. 1992년 44회부터 유엔인권소위원회에서 북한인권문

문제의 제기는 미국을 비롯한 국제사회의 대북 인권공세에 대한 비판과 함께 북한 인권상황의 정당성을 피력하는 것을 중심으로 논의되고 있다. 그리고 그러한 논의의 중심에는 보편적 인권관과는 다른 사회주의체제 북한의 인권관이 자리 잡고 있다.

주체사상의 기본개념을 차용하여, 북한에서 인권이란 “사람이 자주적으로, 창조적으로 살며 발전하려는 권리”로 개념화 되고 있으며 보다 구체적으로는 “국가주권에 평등하게 참가할 권리, 사회정치활동의 자유에 대한 권리, 능력과 소질에 따라 일자리를 보장받을 수 있는 권리, 문화위생적인 노동조건에 대한 권리, 병치료를 받을 권리, 배움에 대한 권리, 풍부한 문화정서생활에 대한 권리, 풍부한 문화정서생활에 대한 권리 등 사회정치생활과 경제생활, 문화생활에서의 자주적 권리들”<sup>54)</sup>로 규정하고 있다.

기본적으로 북한의 인권관은 기존 사회주의 인권관을 따르고 있다. 사회주의 인권관은 서구 자본주의 인권관과는 다른 본질적인 차이에서 출발한다. 먼저 인권의 연원을 어떻게 보는가에 대한 관점의 차이를 들 수 있겠는데, 인간의 갖는 선천적이며 보편적인 권리로 보고 있는 서구자본주의의 인권개념과는 달리, 사회주의 인권관은 인권의 진정한 해방이란 모든 계급의 억압과 박탈, 착취가 해소된 상황에서야 비로소 실현될 수 있는 것으로, 계급적 억압이 해소된 사회주의 국가에서 진정한 인권이 수호될 수 있다고 본다.

또한 서구 자본주의 진영에서는 인간의 자유권에 기반을 둔 ‘시민 및

---

제가 제기된 이후 매년 북한인권문제는 유엔인권소위의 중요한 해결과제로 등장했다. 2003년 제59차 유엔인권위에서 대북인권결의안이 채택됐고, 2004년에는 미의회에서 북한인권법이 통과하는 등 북한인권 개선을 요구하는 국제사회의 비판이 거세졌다.

<sup>54)</sup> 양성철, “부르조아인권의 반동적 본질,” 『김일성종합대학학보(철학경제학편)』, 44권 4호 (1998), p. 37.

정치적 권리(civil and political rights)를 가장 중요한 권리로 보는데 비해 사회주의 국가들의 경우 '경제, 사회, 문화적 권리'(economic, social and cultural rights)를 우선적으로 주장해왔다. 마지막으로 인권의 우선적 주체가 개별적 개체인가, 집단인가에 대한 인식의 차이이다. 서구자본주의 국가의 경우 강한 자유주의적 전통에 따라 인권의 우선적 주체는 개별적 개인이며, 이는 국가나 정부 등 상위 권력으로부터 보호되어야 할 가치로 인식되고 있다. 이에 반해 사회주의 체제에서는 집단에 더 큰 가치를 두고 국가 또는 집단 속에서 개인은 권리에 상응하는 의무를 져야 하며 그것이 개인의 권리를 보호하는 최선의 방법이라는 입장을 견지하고 있다.<sup>55)</sup>

기본적으로 북한의 인권개념은 국가가 제공하는 것을 받을 권리, 즉 노동참여의 권리, 무상치료의 권리, 무료의무교육의 권리 등 북한 사회주의체제의 사회보장제도 혜택을 받을 수 있는 권리만을 강조하고 있다. 다시 말해 경제, 사회, 문화적 권리에 국한되어 있을 뿐, 인권에서 가장 기본적 권리인 개인의 자유에 대한 보장항목이 누락되어 있다. 물론 '사회정치활동의 자유'라는 항목을 통해 정치적 자유가 언급되고 있으나 이는 정치조직에 참가해야할 의무의 다른 표현일 뿐이다.

한편 이러한 입장은 '자유'에 대한 '주체적 이해', 즉 집단의 자유를 개인의 자유에 우선하는 북한식 자유개념과 밀접한 연관을 갖는다.

자유에 대한 주체적 이해는 한마디로 말하여 인간의 사회적 본성에 맞는 생활을 마음껏 하는 것이라는데 있다. (중략) 참다운 자유는 자기 운명을 사회적집단의 운명과 결합시키고 사회적 집단을 위하여 헌신적으로 복무하면서 집단의 믿음과 사랑 속에서 자주적이며 창조적인 생활을 마음껏 누리는데 있다.<sup>56)</sup>

55) 최지영, "주권과 인권: 인권담론을 통해 본 중국의 주권에 대한 인식 연구," 『중소연구』 통권 104호 (2004/2005), pp. 76-79 참조.

56) 박광선, "자유에 대한 본질," 『철학연구』, 1호 (1998), p. 47.

북한 학계의 인권관의 또 다른 특성은 생존권을 인권에서 ‘가장 기초적이고, 중요한 권리’로 보고 있다는 점이다.

생존권은 인권에서 가장 기초적이면서도 중요한 권리이다. 사람은 사회적 권리를 비롯한 다른 모든 권리들을 누릴 수 있다. 때문에 인권에 관한 국제적 논의에서도 생존권 문제가 무엇보다 앞서 토의되고 있으며 인권과 관련된 국제협약들에서도 그에 대하여 명백히 규제하고 있다.<sup>57)</sup>

그러나 이때 생존권은 개인에 대한 것보다는 국가를 단위로 하는 집단의 생존권을 의미하며 개인의 생존은 궁극적으로 집단의 생존 속에서 확보될 수 있다는 입장이다. 생존권을 중심으로 한 이러한 입장은 기본적으로 개인의 인권보다는 집단의 인권을 우위에 두는 집단주의적 인권관으로 귀결된다. 북한의 경우 근대국가의 수립과정에서 개인의 생명과 자유, 즉 인권을 지켜내기 위해서는 제국주의 국가들의 침략으로부터 주권을 지켜내는 것이 급선무였으며, 이러한 역사적 경험은 국가의 주권이 집단적 인권으로 인식되는 계기가 되었다.

한편 북한에서 여성문제의 인식은 사회주의적 여성관에 기초하고 있으며, 남녀불평등의 근원을 사적 소유의 시작에서 찾고 있다. 즉 사적소유가 없었고 착취와 억압이 없었던 원시공동체사회에서는 남녀불평등도 없었으며 여성문제도 없었다는 주장이다.<sup>58)</sup> 사적소유에 기초한 계급사회의 발생이 남녀불평등 문제를 초래했다는 것이다.

북한 학계에서는 소위 부르주아 이론에 대한 반박을 통해 여성문제에 대한 해법을 제시하고 있는데, 그것은 크게 사회적 존재로서의 정체성문

57) 엄성남, “미국은 다른 나라 인민들의 생존권을 말살하는 인권범죄국가,” 『정치법률연구』, 4호 (2006), p. 41.

58) 박혜숙, “주체사상에 의하여 밝혀진 녀성문제의 본질적 내용,” 『김일성종합대학학보(철학경제학편)』, 49권 1호 (2003), p. 21.

제와 여성의 사회적 진출과 가정생활간의 갈등문제에 관한 것이다. 먼저, 북한 학계에서는 생물학적 문제로 정당화되던 여성차별문제를 비판하며 남녀 성별의 차이는 사회적 존재로서의 사람의 본질을 규정하는데 아무런 인연이 없다고 본다. 즉 여성의 사회적 역할문제는 인간의 사회적 속성으로 논의되어야 할 문제라는 것이다.<sup>59)</sup>

두 번째로는 가정의 심리적 환경과 모성 양육자로서의 여성의 역할을 절대화하는 신프로이드 이론가들의 주장<sup>60)</sup>을 반박하며 “여성들이 사회에 진출하여 사회생활을 하면 여성들 자신이 혁명화되어 가정이 더욱더 건전해지고 가정혁명을 다그칠 수 있으며 사회의 발전에 적극 이바지할 수 있게 된다”<sup>61)</sup>고 주장한다.

그러나 이러한 주장들에는 남녀간 사회적 역할에 대한 불평등성이 내재되어 있다. 즉 가사노동의 사회화와 영유아의 사회적 보육이 여성노동을 덜어주기 위한 정책으로 평가되고 있는데서 알 수 있듯이 가사노동과 자녀양육이 여전히 여성의 역할로 인식되고 있다는 점이다. 또한 전통적 사회주의 여성관의 정당성만을 반복적으로 강조하고 있을 뿐 여성의 실질적 지위를 개선하기위한 방안 등에 대해서는 언급하고 있지 않다.

#### 4. 정보화 인식

세계화에 대한 부정적 입장과는 달리 북한 지식인들의 정보화에 대한 인식은 매우 긍정적이며 정보화의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다.

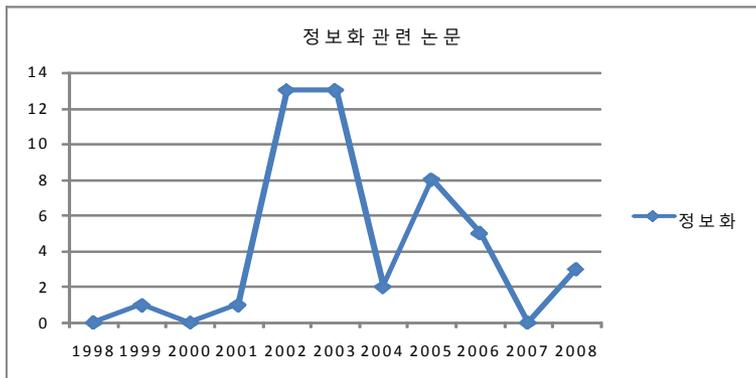
59) 박혜숙, “사회발전에서 여성이 노는 역할을 부인하는 현대부르조아이론의 반동성,” 『김일성종합대학학보』(철학경제학편), 50권 3호 (2004), p. 39.

60) 신프로이드주의론에 따르면 자기 어머니에게서 떨어져 사회기관에서 양육되는 아이들은 기형아, 심리적 저능아로 되기 때문에 여성들의 직업활동은 청소년범죄를 증가시킨다고 주장한다.

61) 박혜숙, 앞의 논문, p. 41.

앞의 <표 1>에서 보여주듯이 북한의 주요 학술지에 게재된 정보화에 관한 논문의 비중은 정보화에 관한 북한 학계의 관심을 대변해준다. 특히 '7·1경제관리개선조치'가 시행된 2002년부터 북한 학계의 정보화에 대한 관심이 급증하고 있다는 사실은 경제개혁 과정에서 정보화에 대한 관심 증대를 잘 반영하고 있다.

<그림 4> 정보화에 관한 학술지 게재 빈도



정보화에 대한 북한 학계의 기본인식은 정보화란 거스를 수 없는 21세기적 현상으로 수용하고 발전시켜야 할 과제로 보고 있다. “20세기가 기계제 산업의 시대였다면 21세기는 정보산업의 시대로 될 것입니다”라는 김정일의 언급이 자주 인용되며 “21세기는 정보산업의 시대”라는 자각에서 출발하고 있다. 정보산업시대는 “정치, 경제, 문화를 비롯한 사회생활의 모든 분야에 정보기술이 대대적으로 도입되어 정보산업의 조직화, 과학화 수준에 의하여 사회경제발전이 좌우되는 시대”라는 것이다. 그리고 무엇보다도 현 시기 정보산업을 빨리 발전시켜야 하는 이유는 ‘강성대국 건설의 필수적 요구’이기 때문이라는 입장이다.

현 시기 정보산업을 빨리 발전시켜야 하는 것은 그것이 사회주의 강성대국을 성과적으로 건설하기 위한 중요담보로 되는 것과 관련되어 있다. 정보산업의 빠른 발전은 강력한 국가경제력을 마련해 나갈 수 있게 한다.<sup>62)</sup>

특히 과학기술을 발전시키기 위해서는 정보산업의 발전이 보다 중요하데, 그 이유는 세계과학기술발전 추세를 제때에 파악해야만 그에 맞게 나라의 과학기술을 빨리 발전시킬 수 있기 때문이라는 주장이다. 무엇보다도 정보기술의 비약적 발전이 과학기술전반의 발전의 주된 요인으로서, 현 시대는 누가 가치 있는 정보를 더 빨리, 더 많이 가지고 있는가 하는데 따라 인간의 실천능력이 크게 좌우된다고 보고 있다. 즉 과거에는 과학기술연구 환경이 ‘폐쇄’되어 있었지만, 현재에 와서는 “이러한 제한성이 극복되고 컴퓨터망을 통해 과학기술분야의 교류가 많아지고 정보자료들을 광범히 이용할 수 있게 됨에 따라 기술의 발전 속도를 높이는 데 이바지”<sup>63)</sup>할 수 있게 되었다고 강조한다. 특히 컴퓨터와 인터넷을 통해 해외와의 과학기술분야와의 교류의 필요성이 강조되고 있다.

무엇보다도 정보화시대에는 근로자들의 노동활동이 이전시기와는 다른 양상으로 진행된다는 점을 주목한다. 즉 정보화시대에는 사회적 부가 지능노동에 의하여 창조되며, 따라서 정보산업시대의 노동력재생산에서는 정신적 능력, 지적 능력의 재생산이 보다 중요한 의의를 가지게 된다는 것이다.<sup>64)</sup> 이와 함께 정보기술인재 양성의 필요성이 대두되고 있는데, 정보산업시대에 와서는 최신과학기술을 습득하는 것이 무엇보다 중요한 것으로, 정보기술 인재양성 사업에 힘을 써야 할 것을 강조하고 있

62) 김상학, “정보산업의 발전과 사회주의 강성대국건설,” 『경제연구』, 2호 (2002), p. 19.

63) 김영민, “정보과학기술은 인간의 창조적능력을 증대시키는 힘있는 추동력,” 『철학연구』, 4호 (2005), p. 31.

64) 김정철, “정보산업시대의 노동력 재생산의 특징,” 『경제연구』, 4호 (2002), p. 19.

다. 정보산업은 고도의 지능을 소유한 수재형의 과학자, 기술자들을 요구하므로 컴퓨터 수재들을 키워내는 것이 선차적으로 해결해야 할 중요한 문제라고 인식하고 있다.<sup>65)</sup>

현재 북한은 정보의 선진화를 추구하고, 컴퓨터 교육을 강화하기 위한 여러 조치들을 내놓고 있다. 각 주요대학에 컴퓨터학과 및 컴퓨터센터를 설치하는 등 컴퓨터교육을 교육 분야의 최우선 과제로 대세우고 있다. 정보산업을 성장시키기 위한 북한의 노력은 당분간 계속될 것으로 보인다.

## V. 맺음말

과거 소련 및 동유럽 사회주의 국가들의 체제전환과정에서 지식인들은 자유화, 민주화, 다원화를 요구하며 자본주의 체제로의 전환을 선도하는 역할을 수행했다. 그러나 현재 북한의 지식인들에게서 과거 동유럽 지식인들에게서 발견되었던 그 어떤 징후도 발견되지 않는다. 그것은 물론 현재 북한사회가 그 어떤 반대도 허용될 수 없는, 최소한의 자율성의 공간도 존재하지 않는 철저히 통제적인 독재체제를 유지하고 있기 때문이기도 하지만, 무엇보다도 북한사회에서 지식인이란 지난 60여 년의 역사를 통해 체제이념의 이데올로그이자 당의 ‘열렬한 옹호자’, ‘충실한 방조자’로서 구조화되어 왔으며, 체제수호세력으로서 그 역할을 충실히 수행해온 집단이었다는 데서 그 이유를 찾을 수 있다.

사회주의 혁명과 건설과정에서 북한지도부가 선택한 지식인문제 해결의 방식은 지식인의 계급적 성격을 독자적으로 규정함으로써 혁명주체 세력으로 그 정체성을 부여할 수 있었으며, 이후 북한의 지식인집단은

<sup>65)</sup> 김정철, “정보산업시대의 로동력 재생산의 특징,” 『경제연구』, 4호 (2002), p. 21.

당내 지식엘리트로서 당지도부와의 운명공동체적 역할을 수행해왔다. 이 말은 다른 말로 북한지식인이 갖는 존재구속성으로 인해 북한의 지식인집단이 체제전복을 전제로 한 반체제 개혁세력이 될 가능성은 매우 희박하다는 것을 의미한다. 그러나 이러한 사실이 현재 북한사회의 변화국면에서 지식인의 역할이 무의미하다거나 전적으로 도구적인 존재라는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 현재 북한지식인집단이 체제내적 개혁을 추진해나가는데 있어서 중추적 역할을 수행하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

체제전환기 민주화·자유화를 선도하고 의식개혁을 주도했던 동유럽 지식인들과는 차원을 달리하지만, 북한의 지식인들 역시 사회주의 체제유지를 우선적 과제로 한 체제내적 개혁을 수행해나가는데 주력세력으로서의 역할을 수행해나가고 있다. 체제변혁기 세계화의 격랑 속에서 경제성장과 ‘김일성사회주의체제’의 유지라는 양대 목표를 성취해나가기 위해 북한 지식인은 자본주의 문화침투에 대응해야할 체제의 이데올로기로서, 첨단기술을 도입하고 발전시켜야 할 선진지식의 생산자로서의 역할을 수행하고 있다.

적어도 현 시점에서 북한의 지식인은 체제 전복세력이 아닌, 사회변화의 이데올로기를 생산하고 과학기술을 통해 개혁을 추동해가는 친(親)체제적 개혁세력의 역할을 부여받고 있다. 특히 지식정보산업을 중심으로 세계 산업구조가 재편되어 가는 세계사적 변화 국면은 북한도 피해갈 수 없는 현실이며, 이러한 산업구조의 변화는 북한에서 지식인의 역할을 보다 강화시킬 것으로 보인다.

본 연구는 북한 지식인들이 생산해 낸 지난 10년간의 학술담론에 대한 분석을 통해 세계화의 흐름 속에서 체제유지와 국가발전을 동시에 이루어야 하는 북한지식인들의 고민을 확인할 수 있었다.

정보통신 및 첨단기술의 발전은 글로벌 경제를 가능하게 했으며 이러

한 경제적 세계화는 정치, 문화, 사회 등 제반영역에서의 범지구적인 변화를 가져왔다. 세계화가 개별 민족국가에 미치는 영향은 개별 국가들의 발전수준, 정치구조, 역사문화에 따라 큰 차이를 보이고, 이에 따라서 각국의 세계화 전략 또한 매우 다양하게 전개되고 있다.

체제경쟁력을 상실한 북한에게 있어서 경제적 세계화는 ‘독점자본의 예속’으로 인식되며, 민주화, 자유화, 다원화 등 서구정치방식을 보편화하고 있는 정치적 세계화는 김일성사회주의체제의 전통적인 주권방식, 정부체제 및 정치과정에 대한 심각한 도전으로 인식되고 있다. 또한 서구자본주의 문화의 보편화로 귀결되는 문화의 세계화는 북한의 체제이념과 사유방식에 대한 문화전복의 기폭제로 인식된다.

세계화 전략의 측면에서 볼 때 북한은 철저히 세계화 거부전략을 취하고 있다. 북한이 전면적 개혁·개방을 거부하고 체제내적 개혁을 저울질하고 있는 것도 세계화와 개혁·개방으로 야기될 체제전환을 피하기 위한 생존전략의 일환이다.

현재 북한사회에서 반세계화 전략은 정치, 문화면에서 집중되고 있다. 북한당국은 민주, 자유화, 인권 등 서구민주주의의 보편적 가치에 대하여 ‘우리식 민주주의’, ‘집단주의’, ‘사회주의적 인권’론으로 대응하고 있다. 최근 더욱 강조되고 있는 민족주의와 민족문화의 강조는 반세계화의 이데올로기로 작용하고 있다.

세계화를 수용한 많은 국가에 있어서 민족주의가 세계화 이데올로기에 대한 대항 담론의 역할을 수행해왔듯이 개혁·개방과 세계화에 끊임 없이 저항해온 북한에서 세계화의 파고는 북한 내부에서의 민족주의의 과잉현상을 초래했다. 1990년대 민족주의에 대한 재해석이 사회주의체제의 붕괴이후 사회주의 이념의 공백을 대체할 통합의 이데올로기로서의 역할을 위한 것이었다면, 최근 민속전통과 민족문화 복원을 통해 전 사회적으로 확산되고 있는 북한의 민족주의는 세계화의 물결에 대응하

기 위한 저항 이데올로기의 기능을 담당하고 있다.

북한 학계의 이러한 입장은 현재 진행 중인 북한의 발전전략의 방향을 유추해 볼 수 있게 해준다. 시장경제의 도입, 실리사회주의 등 경제분야에서의 개혁적 조치와는 달리 정치, 문화적 측면에서는 ‘주체 사회주의’의 고수라는 입장을 확실히 하고 있다.

현재 북한사회에서 반세계화 담론이 체제수호의 이데올로기로까지 등장하고 있지만, 북한사회도 세계화를 전격적으로 피해갈 수는 없을 것으로 보인다. 아니 오히려 정치적 영향이 적은 분야에서 이미 세계화의 환경에 일정부분 참여해있다고 볼 수 있다. 그것은 바로 정보화의 영역으로 본 연구에서 볼 수 있듯이 지난 10년간 북학학계에서 발표된 관련 주제 중 정보화에 관한 논의가 가장 활발하게 발표되었으며, 특히 경제개혁이 활발하게 추진되고 있던 2002년부터 2006년 사이에 정보화에 대한 논의가 집중되고 있다는 사실은 시사하는 바가 크다.

시간과 공간을 초월해 정보, 지식의 교류를 가능하게 한 정보산업의 발전이 세계화를 촉진시킨 매개체였다는 사실을 상기할 때, 북한지식인의 정보화 인식은 북한체제변화의 관점에서 긍정적 역할을 하게 될 것으로 보인다. 물론 현재 북한지식인들의 정보화의 필요성에 대한 논의는 북한의 과학기술을 발전시키기 위해 필요한 선진국의 첨단지식과 기술을 배우기 위한 실용주의적 입장에 국한되어 있다. 그러나 장기적인 관점에서 정보화의 확산은 과학기술의 교류뿐만 아니라 외부문화가 유입되는 통로의 역할을 하게 될 것이다. 그리고 이 통로는 북한의 변화를 촉진하는 매개체가 될 것으로 보인다.

■ 접수: 2011년 4월 29일 / 수정: 2011년 5월 21일 / 게재확정: 2011년 6월 7일

## 【참고문헌】

- 강남수. “부르조아회계의 반동성.” 『철학연구』, 4호, 2001.
- 김근식. “북한의 실리사회주의와 체제변화.” 『북한연구학회보』, 11권 2호, 2007.
- 김상학. “정보산업의 발전과 사회주의 강성대국건설.” 『경제연구』, 2호, 2002.
- 김영수. “자본주의에 대한 환상은 사회주의를 좌절시키는 요인.” 『철학연구』, 1호, 1999.
- 김영수. “부르조아민주주의의 반인민적 본질.” 『철학연구』, 2호, 2002.
- 김완선. “미제국주의자들이 떠드는 인권소동의 반동성.” 『정치법률연구』, 3호, 2006.
- 김정일. “사회주의는 과학이다.” 『김정일성집』, 13권, 1998.
- . “혁명적 원칙과 입장을 철저히 지킬데 대하여.” 『김정일선집』, 13권, 1998.
- 김정철. “정보산업시대의 노동력 재생산의 특징.” 『경제연구』, 4호, 2002.
- 김영민. “정보과학기술은 인간의 창조적능력을 증대시키는 힘있는 추동력.” 『철학연구』, 4호, 2005.
- 리근환. “세계화와 그 경제적 후과.” 『경제연구』, 3호, 2002.
- 로승일. “미국식 민주주의는 반인민적 민주주의.” 『김일성종합대학학보(철학경제학)』, 53권 2호, 2006.
- 리금숙. “우리나라에서 녀성들이 사회에 널리 진출할 수 있는 조건.” 『정치법률연구』, 3호, 2004.
- 박광선. “자유와 본질.” 『철학연구』, 1호, 1998.
- 박상철. “제국주의 변호론자들이 설교하는 경제의 세계화론의 반동적 본질.” 『김일성대학교학보(철학경제학편)』, 46권 2호, 2000.
- 박정호. “레닌의 민주주의론에 대한 재검토.” 『시대와 철학』, 2권 1호, 1991.
- 박혜숙. “주체사상에 의하여 밝혀진 녀성문제의 본질적 내용.” 『김일성종합대학학보(철학경제학편)』, 49권 1호, 2003.
- . “사회발전에서 녀성이 노는 역할을 부인하는 현대부르조아이론의 반동성.” 『김일성종합대학학보(철학경제학편)』 50권 3호, 2004.
- 손종철. “세계화 구상은 남조선 경제를 영원한 식민지 연속경제로 만들려는 매국 배족적 망상.” 『경제연구』, 89권, 4호, 1995.
- 양성철. “부르조아인권의 반동적 본질.” 『김일성종합대학학보(철학경제학편)』, 44권 4호, 1988.

- 엄구호. “후기공산주의 러시아인의 정치의식: 전통주의와 자유주의.” 『중소연구』, 통권 95호, 2002.
- 엄성남. “미국은 다른 나라 인민들의 생존권을 말살하는 인권범죄국가.” 『정치법률연구』, 4호, 2006.
- 외국문출판사 편. 『지식인들은 당과 사회주의위업에 충직한 투사가 되자(조선지식인대회 보고 1992.12.9)』. 평양: 외국문출판사, 1992.
- 이종철. “사회주의 체제전환과 북한 급변사태: 이론, 변수, 사례의 도출 및 대비를 중심으로.” 『중소연구』, 제34권 2호, 2010.
- 장인백. “제국주의자들의 경제의 세계화책동을 짓부시는 것은 사회주의 경제제도를 고수하기 위한 중요한 요구.” 『경제연구』, 2001년 1호.
- 전미영. “김정일 시대 북한의 지식인정책.” 『김정일의 북한, 어디로 가는가?』. 서울: 한울, 2009.
- 전하철. “현대사회민주주의의 반동적 본질.” 『철학연구』, 4호, 2000.
- . “현대사회민주주의의 출발점으로서의 <새로운 사고방식>과 그 반동성.” 『철학연구』, 1호, 2001.
- 정만호. “사회주의 정치방식을 창조하는 것은 사회주의제도가 선 다음 제기되는 중요한 역사적 과제.” 『철학연구』, 3호, 2004.
- 조성근. “인권의 본질.” 『철학연구』, 3호, 1998.
- 조영남. “정보산업발전에서 자본주의와 사회주의의 근본적인 차이.” 『김일성종합대학학보(철학경제학)』, 49권 1호, 2003.
- 조선사회민주당. “남조선의 세계화는 망국의 길이다.” 『조선사회민주당』, 2호, 1995.
- 주창일. “우리식 민주주의는 주체사상을 구현한 인민대중중심의 민주주의,” 『김일성종합대학학보(철학경제학)』, 52권 2호, 2006.
- 진유현. “<자유민주주의>는 부르주아독재정치.” 『김일성종합대학학보(역사법학)』, 53권 1호, 2007.
- 최정심. “공화국법은 우리나라 여성들의 권리를 철저히 보장하는 가장 우월한 법.” 『정치법률연구』, 3호, 2006.
- 최지영. “주권과 인권: 인권담론을 통해 본 중국의 주권에 대한 인식 연구.” 『중소연구』 통권 104호, 2004/2005.
- 최철용. “미제의 세계화책동의 반동적 본질.” 『정치법률연구』, 3호, 2005.
- 현용삼. “인민민주주의 독재의 주요기능.” 『정치법률연구』, 4호, 2005.
- A. W. Gouldner, *Against fragmentation; The origins of Marxism and the sociology of*

- intellectuals*, London: Oxford University press, 1985.
- D. Kavanagh, 정재욱 역. 『정치문화론』, 서울: 도서출판 이진, 1989.
- David Harvey, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Cambridge: Blackwell, 1990.
- Edward Shils, "the Intellectuals in the Political development of the New States," *World Politics*, Vol.12, No.3, 1960.
- Janos Kornai, *The Socialist System: the Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Radhika Desai, *The Intellectuals and Socialism*, London: Lawrence & Wishart, 1994
- Robert D. *English, Russia and the Idea of the West: Gorbachev, Intellectuals & The End of the Cold War*, Columbia University Press, 2000.
- M. Waters, *Globalization, 2nd Edition*, London: Routledge, 1995.
- 『조선중앙연감』. 평양: 조선중앙통신사, 1968.
- 『철학사전』. 평양: 사회과학원출판사, 1985.
- 『로동신문』. 2007.3.3/ 2007.5.25/ 2007.12.1/ 2008.1.1.
- 『조선신보』. 2008.1.31.
- 『조선중앙방송』. 2007.12.1.

Abstract

The Role of Intellectuals and Political Consciousness  
in North Korea

Jeon, Mi-Yeong(Dongguk University)

North Korean intellectuals play a central role in economic reforms, precisely speaking pro-government reforms, although their job is different from that of the intellectuals in Eastern Europe who led the transition to capitalism. North Korean intellectuals are performing the role of the ideologues who ward off Western cultures and reformers introducing advanced technology in globalization. Deviating from the socialist conception of intellectuals, North Korean intellectuals have the status of revolution subjects like proletariats. Based on the class theory, North Korean Political leaders mobilized intellectuals to process of "revolution and construction," Kim Jong-il. North Korea's current supreme leader, launched restricted reform policy to make a powerful and prosperous country. North Korean government recently mobilized intellectuals to reform the economic sector and counteract the ideological agitation caused by reforms and open policy. The global phenomenon of constructing the industry structure with focus on knowledge and information is going to strengthen the role of intellectuals, while feeding North Korea's concern that the high-tech information industry would promote the status of the intellectuals.

**KeyWords:** North Korea, Intellectuals, Political Consciousness, Globalization, Reform and Opening Policy.

**전미영** .....

한국학중앙연구원에서 정치학박사를 취득하였고 현재 동국대학교에서 강의를 하고 있다. 주요 저서와 논문으로는 『김일성의 말, 그대중설득의 전략』(책세상, 2001), 『김정일정권의 정세인식: 선군담론분석을 중심으로』(통일연구원, 2006), 『현대북한연구의 쟁점 2』(공저), 한울, 2007), 『북한의 학문세계』(공저) 선인, 2009), “북한에서의 남한연구 현황과 특징”(『사회과학연구』, 18집 2호, 2010).

## 남북 농업의 상호보완성 증대를 위한 농업협력의 발전단계와 협력과제\*

장경호(통일농수산포럼 상임연구원)

### 국문요약

남북 농업협력은 시장경제체제와 계획경제체제라는 서로 이질적인 체제를 갖고 있는 남한과 북한이 미래의 통합을 지향하는 관계로부터 직접적인 제한을 받는 농업분야의 기능적 협력이라는 특징을 갖고 있다.

본 연구는 이러한 특징을 기초로 남북 농업협력의 목표와 발전단계에 대해 거시적으로 접근해 보았다. 농업협력의 목표에 있어서 가장 핵심적인 개념은 상호보완성이며, 이에 기초하여 남북의 상호보완적인 농업체계를 농업협력의 목표로 설정하였다. 여기서 상호보완적 농업체계라는 것은 농산물 생산 부문을 중심으로 영농자재와 같은 후방산업과 유통·가공과 같은 전방산업 등 연관 산업 전 분야에 걸친 통합적인 보완관계를 의미한다.

그런데 남북의 상호보완적 농업체계를 형성하는 것은 일회성 혹은 단발성 농업협력을 통해서 실현할 수 없으며 장기적이고 지속적인 농업협력을 통해 구조적으로 형성·확대·정착시켜 나가는 과정이 될 수밖에 없다. 초기에는 낮은 수준의 상호보완성을 창출하는 것에서 시작하여 단계적으로 확대·발전시켜 나감으로써 높은 수준의 상호보완성으로 정착시켜 나가는 과정을 거치게 된다.

그리고 이러한 농업협력의 단계적 발전과정에서 남북 정부당국 공동의 의식적인 노력과 정책적인 시도가 주요하게 작용할 것이다. 남북 농업협력의 발전단계로 첫째, 북한의 농업생산력 복구 단계, 둘째, 낮은 수준의 상호보완성 창출 단계, 셋째, 남북 농업의 통합체계 구축 등으로 구분하였다.

---

\* 이 연구는 서울대학교 간접연구경비에서 지원되는 통일학 연구사업비에 의해 수행되었음.

그러나 본 연구의 부족한 점을 보충해 나가야 할 미완의 연구과제도 여전히 남아 있다. 특히, 과도기적 통합단계에서 남북 농업협력의 의사결정 방식과 정책추진 방식에 대해서 보다 깊이 있는 연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

주제어: 남북 농업협력, 상호보완성, 상호보완적 농업체계, 북한 농업

## I. 서론

### 1. 남북 농업협력의 경과

1988년 10월 대북한 경제개방조치를 통해 북한산 농림수산물의 반입이 이루어지면서 남북간 농업교류협력이 시작되었다. 소규모의 상업적 매매거래 위주로 진행되던 농업교류협력은 1990년대 중반 북한의 식량난을 계기로 인도적 차원의 식량지원으로 확대되었고 위탁가공구역이나 농업투자협력 등 다양한 유형이 모색되기 시작했다.

2000년 6·15공동선언 이후에는 농업교류협력이 양적으로 확대되었을 뿐만 아니라 질적으로도 발전을 이룬 시기였다. 다양한 유형의 농업교류협력 가운데 정부 차원의 쌀 차관 제공 및 비료 무상지원이 양적인 규모 면에서 가장 큰 비중을 차지했다. 비록 2006년 북한의 미사일발사 및 핵실험 등으로 인해 부분적으로 진행되지 않은 점도 있지만 전반적으로 보면 2007년까지 남북 농업협력을 양적인 측면에서 주도한 것은 정부차원의 식량 및 비료 지원이었다.

2001년 금강산에서 열린 제1차 남북농민통일대회를 기점으로 남북의 농민교류가 정례적으로 진행되었으며 점차 못자리용 비닐박막이나 비료 등과 같은 영농자재 지원으로 확대되고 2007년부터는 남한에서 통일쌀 농사를 진행하여 생산된 쌀을 국민들의 모금을 통해 수매하여 북측에 지

원하기에 이르렀다.

또한 인도적 차원의 식량지원에서 출발한 대북지원 민간단체들의 농업교류협력은 2000년대 이후 긴급구호 차원의 식량지원에서 탈피하여 점차 북한의 농업생산력 복구를 지원하는 농업개발지원으로 전환하기 시작했다. 이러한 농업개발지원은 종전 단순 식량지원에서 탈피하여 영농자재와 농업기술 및 인적교류 등의 종합적인 교류협력을 통해 북측 스스로 농업생산력을 높이는데 중점을 두고 있다. 민간단체와 지방자치단체가 각각 다양하게 시행하고 있는 농업개발지원은 남북 농업협력의 수준을 한 차원 끌어 올렸다는 평가를 받고 있다.

한편, 남북 농업교류협력의 초기부터 시작되어 가장 오랜 역사를 갖고 있는 민간기업의 상업적 교역은 양적인 교역 측면에서는 꾸준히 확대되어 왔다. 하지만 여전히 초창기와 같은 단순 상업적 매매거래 위주로 이루어지고 있으며, 보다 진전된 형태인 위탁가공교역이나 농업투자협력은 별다른 진전을 보여주지 못하고 미미한 수준에 머무르고 있다.

이와 같이 정부, 지방자치단체, 농민단체, 대북지원 민간단체, 민간기업 등이 주체가 되어 인도적 지원, 농업개발지원, 인적 교류, 상업적 교역 등 다양한 형태로 이루어지고 있는 남북 농업교류협력은 지난 20년간 일시적인 부침은 몇 차례 있었지만 전반적으로 꾸준히 확대되고 발전되는 추세를 보여 왔다. 아울러 1990년대 후반부터 북한의 식량난이 완화되고 농업생산력이 복구되는 과정에서 남북 농업교류협력이 일정하게 기여한 성과도 인정받고 있다.

## 2. 거시적 접근방식의 연구

그러나 현실에서 진행되고 있는 남북 농업협력의 진전과 성과에 비추어 볼 때 상대적으로 남북 농업협력에 대한 이론적인 연구의 축적은 부

족하다고 판단된다. 특히, 지금까지 진행된 남북 농업협력의 성과를 바탕으로 향후 남북 농업협력의 발전방향을 어떻게 설정한 것인지, 농업협력의 목표는 무엇이며, 그 목표를 실현하는 과정은 어떤 것인지 등과 같은 거시적인 접근방식의 연구 성과는 상대적으로 부족하다고 생각된다.

농업협력에 대한 거시적 접근방법의 대표적인 연구 가운데 김성훈(2002, 2004)<sup>1)</sup>은 남북 농업부문 사이에 상호보완성을 형성하는 것을 농업협력의 목표로 설정했지만 그 목표를 실현하는 과정까지는 연구가 진전되지 않았다. 김성훈(2002, 2004)은 농업부문의 상호보완성의 대표적 유형으로 논농사 중심의 남한과 밭농사 중심의 북한 사이에 식량생산의 역할분담 및 분업생산을 제시하였다.

김운근(2001, 2005)<sup>2)</sup>은 남북 농업의 상호보완성을 증대시키기 위해 제1단계로 식량 및 잉여농산물 지원, 농업투입재 지원 확대, 시험적 농업개발지원 사업 추진, 물자교역 및 위탁가공교역 확대, 수익성 투자협력 등을 제시하였고, 제2단계로 농업 전후방산업의 분업체계 구축, 투자협력 형태의 계약재배 추진, 농업생산분야의 분업체계 구축 등을 제시하였지만 이러한 발전과정이 남북관계 전반의 발전과정과 어떻게 연계되는 것인가에 대해서는 고려하지 않고 있다. 이는 김영운(1996)<sup>3)</sup> 등의 경제지역 형성원리와 같이 농업분야의 교류 및 협력을 확대하면 자연스럽게 경제공동체의 한 부문으로서 농업공동체(농업통합)가 형성·확대될 것이

1) 김성훈, “효율적 남북한 농업협력 방안,” 심의섭·김성훈 외, 『사회주의와 북한의 농업』 (비봉출판사, 2002) ; 김성훈, “남북한 농업협력의 과제와 전망,” 『농업생명과학연구』, 제38권 3호 (경상대학교, 2004).

2) 김운근 외, 『남북한 농업의 상호보완성 증대 방안』, 한국농촌경제연구원, 2001 ; 김운근, “농업부문 대북지원 및 협력의 새로운 모델개발 연구,” 한국개발연구원 KDI, 『북한경제리뷰』, 제7권 제1호 (2005).

3) 김영운, “고전적 경제통합이론의 비판적 고찰—전통적 경제통합이론의 남북한 적용에 대한 비판,” 한국경제학회 정기학술대회 (1996).

라는 순수 기능주의 통합이론에 바탕하고 있기 때문으로 이해된다.

이러한 접근방식은 우선적으로 실천 가능한 농업협력부터 시행할 수 있다는 점에서 현실적 유용성과 장점을 갖고 있지만, 동시에 단계적 발전과정을 거쳐야 하는 남북관계의 특수성을 고려할 때 통합을 이루어 나가는 농업협력의 발전단계로 설정하기에는 한계를 갖고 있다. 현재 남북이 각각의 통일방안을 갖지만 양자 모두 단계적 발전과정을 상정하고 있다는 점에서 공통점이 있고, 특히 남한의 공식 통일방안은 화해협력 단계, 남북연합 단계, 완전통합 단계로 발전단계를 상정하고 있으며, 6·15 공동선언에 따라 남한의 남북연합 방식과 북한의 낮은 수준의 연방제 방식 사이에 공통점을 있다고 합의하는 등 남북관계에 있어서 단계적 발전과정을 거칠 필요성에 대해 공통적으로 인식하고 있다.

따라서 통일에 대비한 남북 농업협력의 목표를 설정하고, 목표를 실현해 나가는 발전단계를 설정하며, 발전단계별 농업협력의 기초를 설정하는 등과 같이 남북 농업협력에 관한 연구에 있어서 거시적인 접근방식의 성과를 축적해 나가야 할 필요가 있다. 본 연구는 김성훈(2002, 2004)과 김운근(2001, 2005) 등을 비롯하여 다양한 선행연구의 성과를 보다 진전시켜 남북 농업협력의 발전단계에 대해 초점을 맞춤으로써 거시적인 접근방식의 연구 성과를 축적하는데 기여하고자 한다.

### 3. 북한 체제변화에 대한 접근방식

거시적인 접근방식의 또 다른 연구 성과로는 심의섭 외(2001),<sup>4)</sup> 김경량·홍승규(2003),<sup>5)</sup> 김경량(2005),<sup>6)</sup> 권태진(2005)<sup>7)</sup> 등이 있다. 이 연구들은

4) 심의섭, 『사회주의 농업개혁 방식의 북한 적용 가능성 분석』, 경실련 통일협회(2001).

5) 김경량·홍승규, 『체제전환중인 중동부 유럽 국가들의 통합과정 분석을 통한

공통적으로 북한의 체제전환 혹은 남한에 의한 흡수통합의 경우를 상정하고 있다.

심의섭 외(2001)는 중국, 베트남, 동유럽 국가들의 체제전환 및 농업개혁 과정을 분석하고, 북한이 농업문제를 해결하기 위해서는 시장메커니즘의 도입이 불가피한데, 남북 농업협력은 농업생산 증대를 위한 영농자재 및 기술분야의 지원과 동시에 시장경제원리의 확산 조치와 병행되어야 한다고 강조했다. 김경량·홍승규(2003) 등은 북한의 체제전환을 전제로 동유럽 국가의 체제전환모형을 검토하고 북한농업 시장경제체제로의 발전모형을 제시하였다. 특히, 김경량(2005)은 Bela Balassa<sup>8)</sup>의 경제통합이론 및 이상만(1996)<sup>9)</sup> 등의 남북한 경제통합 모델을 남북한 농업협력에 적용하여 농업협력을 단기적으로는 (1) 기반구축단계와 (2) 협력증진단계로 구분하고, 중장기적으로는 (3) 공동생산단계와 (4) 공동체형성단계로 구분하여 제시하면서 궁극적으로는 북한의 체제전환을 통한 농업통합 과정을 제시하였다. 권태진(2004, 2005)은 북한의 급격한 변화에 따른 흡수통합을 전제로 농업분야의 통합방안을 제시하였는데, 특히 농업관련 제도적 분야의 통합 및 시행조치 등을 중점적으로 다루었다.

남북 농업협력은 남북 농업의 통합을 지향하는 장기적인 과정이기 때문에 향후 북한의 체제변화 여부가 중요한 변수임에는 분명하다. 북한이 현행 계획경제체제를 유지할 것인지, 계획경제체제의 기본골격을 유지

남북한 농업부문 통합연구』(강원대학교, 2003).

- 6) 김경량, “남북 농업협력의 평가와 추진방향,” 『6·15남북공동선언 5주년 기념 특별세미나』(경남대 극동문제연구소 북한개발국제협력센터·통일농수산사업단, 2005).
- 7) 권태진 외, 『급변통일에 대비한 농업분야 통합방안 연구』(한국농촌경제연구원, 2005).
- 8) Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: George Allen & Unwin Ltd., Fourth Impression, 1973).
- 9) 이상만, “남북한 경제통합,” 『통일환경론』(오름, 1996).

하는 범위 내에서 어느 수준까지 개혁과 변화조치를 도입할 것인지, 시장경제체제로 전환할 것인지 등에 따라 남북 농업협력의 진행방식이 매우 큰 영향을 받게 될 것이라는 점에는 이견이 없다.

다만 북한의 체제변화를 목적의식적으로 유도할 것인지, 아니면 북한의 체제변화를 결과적으로 수용할 것인지에 따라 목적론적 접근과 결론론적 접근으로 각각 다른 접근방식을 선택할 수 있다.<sup>10)</sup> 목적론적 접근 방식은 남북 농업협력을 통해 북한의 체제변화를 유도해야 한다는 목적성과 의식성을 강조하는 것이며, 결론론적 접근 방식은 북한의 체제변화를 결과로서 수용해야 한다는 점을 강조하는 것이다. 즉, 미래에 발생할 수도 있는 북한의 체제변화 여부는 북한 스스로의 선택에 맡기면서, 남북 농업협력은 북한의 선택에 따른 결과를 수용하여 적절하게 대응해 나가는 것이 결론론적 접근방식이다.

목적론적 접근을 선택할 경우에는 일정 단계에서 북한의 체제전환이 이루어진다는 전제가 반드시 포함된다. 따라서 현실적으로 예측하기 어려운 북한의 체제변화 여부를 남북 농업협력의 발전단계에 중요한 변수로 도입하기 때문에 실현가능성과 현실적합성 측면에서 근본적인 한계를 포함하게 된다. 위의 심의섭 외(2001), 김경량·홍승규(2003), 김경량(2005), 권태진(2005) 등은 목적론적 접근을 선택하였다.

이에 반해 본 연구는 결론론적 접근방식을 선택하였다. 결론론적 접근을 선택할 경우에는 북한의 체제변화라는 예측 불가능한 변수를 제거함으로써 실현가능성과 현실적합성이 높아지는 장점을 갖고 있다. 다만 미

10) 여기서 목적론적 접근과 결론론적 접근은 행위자의 의도성과 피행위자의 자발성 여부를 기준으로 하고 있다. 예를 들어 북한의 체제변화를 유도하는 남한(행위자)의 의도성과 체제변화에 대한 북한(피행위자)의 비자발적 선택이 강조되는 것이 목적론적 접근이며, 반대의 경우 비의도성과 자발성이 강조되는 것이 결론론적 접근이라 할 수 있다.

래에 발생할 수도 있는 북한의 체제변화와 같은 결과에 따라서 농업협력의 내용과 방식을 조정해야 하는 번거로움은 피할 수 없을 것이다.

## II. 남북 농업협력의 목표

### 1. 남북 농업협력의 특징

남북 농업협력은 경제협력과 같은 기능적 협력의 일부분으로서 정치군사적 분야에 비해 상대적 자율성을 갖지만 그 자율성의 범위는 매우 제한적이다. 남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전수준에 따라 농업협력의 성격뿐만 아니라 범위와 속도가 직접적으로 제한을 받게 된다는 것이다.

남북기본합의서(1991)와 6·15공동선언(2000) 그리고 10·4선언을 관통하고 있는 남북관계의 기본적인 성격규정은 “남북관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성된 특수관계”이다. 소위 남북관계의 특수성이라고 일컬어지는 이러한 관계설정은 모든 남북관계를 규정하는 최상위의 개념 규정이다. 이러한 남북관계의 특수성 때문에 남북간 협력 및 통합의 진전과 관련하여 일반적인 국가간 협력 및 통합에 관한 이론을 적용하기가 어렵다.<sup>11)</sup> 그동안 남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전과정을 본다면 제반 이론에서 각각 강조하는 측면이 복합적으로 혹은 중층적으로 발현되어 왔다.

남북관계의 하위개념에 해당하는 남북 농업협력 역시 남북관계의 특수성 때문에 일반적인 국가간 경제협력 혹은 경제통합에 관한 이론적 틀

11) 유럽연합의 통합과정에서 이론적 논쟁을 벌였던 다양한 이론들, 즉 연방주의(federalism), 기능주의(functionalism), 다원주의(pluralism) 등은 각각의 장점에도 불구하고 남북관계 전반에 적용하는 이론적 틀로서 많은 한계가 있다.

을 적용하기 곤란하다. 남북 경제협력 혹은 농업협력에 대해 일반적으로 적용될 수 있는 이론적 틀을 모색하는 것이 본 연구의 목적이 아니기 이 글에서는 남북관계의 특수성으로 인해 발생하는 남북 농업협력의 특징을 정리하는 것으로 대신하고자 한다. 남북 농업협력의 목표를 설정하고 발전단계를 구축하기 위해서는 이러한 특징을 정확하게 이해할 필요가 있기 때문이다.

첫째, 상호 이질적인 체제의 차이를 인정하는 바탕 위에서 남북 농업협력이 출발할 수밖에 없다. 어느 일방에 의한 흡수통합의 경우를 배제하고 북한의 체제변화에 대한 결과론적 접근방식을 선택한다면 남북기본합의서(1991) 제1조의 체제의 인정 및 존중의 원칙과 제2조의 내부문제 불간섭의 원칙에 따라 남한이 농업협력을 통해 북한을 시장경제체제로 전환시키려는 목적과 의도를 배제할 수밖에 없다. 북한이 현재와 같은 계획경제체제와 농업관리방식을 유지하거나 혹은 시장경제체제로 전환하는 것은 북한이 스스로의 판단에 따라 선택할 사항이지 남한이 인위적으로 요구할 사항이 아니라는 점이며, 그 반대의 경우에도 마찬가지이다.

둘째, 체제의 차이에 대한 이해를 바탕으로 공동의 이익을 실현할 수 있도록 농업협력에 관한 제반사항의 합의가 도출되어야 한다는 것이다. 시장경제체제와 계획경제체제 사이에 존재하는 경제운영원리, 가격결정, 소유관계, 생산방식, 분배방식 등의 차이에 대한 이해를 바탕으로 농업협력에 관련된 제반 사항들에 대해 공통분모를 발굴하여 합의를 도출함으로써 농업협력이 시행될 수 있다. 농업협력에 관한 합의를 도출하기 위해서는 우선 농업협력이 공동의 이익을 실현할 수 있어야 한다. 남북이 각자의 농업현실과 제반 사회경제적 조건이 서로 다르기 때문에 농업협력에 대한 입장의 차이가 있을 수 있으며, 남북 농업협력을 통해 얻어지는 기대효과도 서로 다를 수 있다. 상호간 입장의 차이를 무시하고 어

느 일방의 판단과 선택을 강요할 경우 합의를 도출할 수 없기 때문에 상호 공동의 이익을 실현할 수 있는 방안을 도출해야 한다. 다만 공동의 이익이라 하더라도 농업협력을 통해 남한이 얻을 수 있는 이익(기대효과)과 북한이 얻을 수 있는 이익(기대효과)은 서로 다를 수 있다.

셋째, 본격적인 남북 농업협력의 확대 및 향후 발전과정에서 정부당국간 합의도출의 중요성이 더욱 크게 강조된다. 현재까지 정부차원에서는 대북 비료 무상지원 및 쌀 차관 제공 등과 같이 규모는 크지만 단순한 내용의 인도적 지원에 집중되어 있고, 민간차원에서는 규모는 작지만 다양한 내용을 갖는 농업개발지원이나 상업적 교역거래에 집중되어 있다. 향후 정부차원의 대북 농업개발지원이 본격화됨에 따라 남북 농업협력의 진행속도와 확대규모 그리고 발전단계에 있어서 정부당국간 합의가 더욱 중요한 역할을 담당하게 될 것이다. 이와 함께 민간차원의 농업교류협력은 다양성과 시범성이라는 장점을 강조하는 형태로 진행되면서 정부당국간 농업협력을 보완하는 방식이 될 것이다.

넷째, 경제교류협력의 한 분야로서 기능적 협력에 해당하는 농업협력의 필요성과 중요성이 남북관계 진전의 전 과정에 걸쳐 의미를 갖는다. 기능적 협력으로서의 농업협력은 정치군사적 분야에 비해 상대적으로 덜 민감하기 때문에 현 체제를 평화적으로 유지하고 관리하면서 협력을 진전시켜 나가는 측면에서 중요한 역할을 담당한다. 비록 농업협력의 전개과정이 남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전수준에 의해 규정을 받게 되지만, 그 반대로 농업협력이라는 기능적 협력의 확대가 남북관계 전반의 협력 및 통합을 진전시키는 매개체의 하나로 작용하기도 한다.

다섯째, 남북연합 혹은 연방국가와 같은 과도기적 통합단계에서의 농업협력을 준비해야 한다. 남북은 각각 단계별 통합과정을 제시하고 있을 뿐만 아니라 6·15공동선언에서 남북이 공통점을 찾아 나가기로 합의한 남북연합 혹은 낮은 단계의 연방제와 같은 과도기적 통합형태에 조응하

는 농업협력의 발전단계를 상징해야 할 것이다. 남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전수준에 따라 남북 농업협력도 낮은 수준에서 높은 수준으로 단계적으로 진행될 것이기 때문에 이러한 남북관계의 단계별 발전과정에 조응하는 남북 농업협력의 발전단계를 고려하지 않을 수 없다.

이상과 같이 남북관계의 특수성 때문에 남북 농업협력은 시장경제체제와 계획경제체제라는 서로 이질적인 체제를 갖고 있는 남한과 북한이 미래의 통합을 지향하는 관계로부터 직접적인 제한을 받는 농업분야의 기능적 협력이라는 특수한 성격을 갖게 된다.

## 2. 남북 농업협력과 상호보완성

남북 모두 미래의 통합이 협력의 확대에 따른 자연발생적인 결과로서 주어지는 것이 아니라 남북 공동의 의식적인 노력과 정책적인 시도를 통해서 통합이라는 결과를 만들어가는 단계별 발전과정으로 인식하고 있다. 따라서 남북 농업협력 역시 남북 공동의 의식적인 노력과 정책적인 시도를 통해 농업부문의 통합이라고 하는 결과를 실현해 나가는 단계별 과정이 될 것이다. 그렇기 때문에 농업부문의 통합을 지향하는 남북 공동의 의식적인 노력과 정책적인 시도를 통해 도달하고자 목표를 분명하게 설정하게 필요가 있다.

이 경우 남북 농업협력의 목표설정은 세 가지의 의미를 담게 된다. 첫째, 남북 농업협력은 남북관계 전반의 통합이라고 하는 궁극적인 목표에 부합하도록 남북 농업의 통합적인 연관관계를 지향해야 한다는 것이다. 남북관계 전반의 통합에는 부문별 혹은 분야별 통합을 포괄하게 되는데, 농업협력은 농업부문의 통합을 지향해야 한다는 것이다. 둘째, 농업부문의 통합이 갖는 핵심개념과 구체적인 형태를 담아야 한다는 것이다. 현재 지역적으로 분리되어 있는 남북 양측의 농업부문이 어떤 내용과 형식

으로 통합적인 연관관계를 구축해야 하는지를 분명하게 표현할 수 있어야 한다는 것이다. 셋째, 그 핵심개념과 구체적인 형태가 남북 공동의 이익에 부합하도록 설정되어야 한다는 것이다. 농업협력의 목표를 달성함으로써 남북 모두에게 이익이 되는 기대효과를 실현할 수 있어야 한다. 다만 공동의 이익이라 하더라도 농업협력을 통해 남한이 얻을 수 있는 이익(기대효과)과 북한이 얻을 수 있는 이익(기대효과)은 서로 다를 수 있다.

대다수의 선행연구는 남북 농업협력에 있어서 상호보완성(complementarity)을 가장 핵심적인 개념으로 설정하고 있다. 다만 농업협력의 목표로서 상호보완성의 개념에 초점을 맞추는 입장과 농업협력의 시행원칙으로서 상호보완성의 개념에 초점을 맞추는 입장의 차이가 존재한다. 그러나 이러한 입장의 차이를 서로 대립적인 관계로 설정하기보다는 아래에서 언급하고 있는 바와 같이 보완적인 관계로 설정하는 것이 타당하다고 판단된다.

남북 농업협력을 통해 남북 양측이 공통적으로 실현할 수 있는 이익이 있는 반면에 남북이 각각 자신의 농업상황에 따라 서로 다른 이익을 실현할 수도 있다. 특히, 남북이 각각의 경제체제와 경제발전단계가 다르고, 농업구조와 농업정책의 목표 및 기조가 다르며, 사회경제적으로 혹은 국가적으로 농업의 위상과 역할이 다르기 때문에 농업협력을 통해 남북이 각각 실현하고자 하는 바가 서로 다른 점이 많을 수밖에 없다.

그러나 남북이 농업협력을 통해 공통적으로 실현할 수 있는 이익과 각각의 상황에 따라 서로 다르게 실현할 수 있는 이익을 포괄적으로 표현하는 것이 상호보완성의 개념이라는 점에서 농업협력의 목표에서 상호보완성의 개념을 핵심개념으로 설정하는 것이 타당하다. 이와 관련하여 상호보완성을 목표로 하는 농업협력을 통해 남북이 공통적으로 혹은 각각 별도로 실현하고자 하는 바는 농업협력의 기대효과인 동시에 결과로 이해할 수 있다.

아울러 남북 농업부문의 상호보완성을 증대시키는데 기여할 수 있는 농업협력의 분야나 과제를 선정하고 우선순위를 부여하는 것 등은 상호보완성이 농업협력의 원칙에 있어서도 핵심적인 개념으로 적용할 수 있음을 보여준다. 따라서 상호보완성의 개념은 농업협력의 목표를 설정함에 있어서도 핵심개념이 되지만 농업협력을 시행하는 원칙의 측면에서도 핵심개념이 된다고 할 수 있다.

그런데 농업협력의 목표설정에서 상호보완성을 핵심개념으로 수용하더라도 그 의미는 두 가지의 서로 다른 차원에서 접근할 수 있다. 하나는 경제전반의 상호보완성 차원에서 접근하는 것이며, 다른 하나는 농업분야를 중심으로 상호보완성에 접근하는 것이다.

전자의 경우 남북의 경제구조, 특히 산업구조의 차이를 강조하면서 남한과 북한이 각각 비교우위를 갖는 산업을 중심으로 산업구조를 재편하는데 초점을 맞추고 있다. 대표적으로 이영선(1997)<sup>12)</sup>은 남한이 상대적으로 높은 기술수준을 필요로 하는 핵서-오린형 상품과 상품주기형 상품에 비교우위가 있으며, 북한은 부존자원 위주의 리카르도형 상품과 상대적으로 낮은 기술수준을 필요로 하는 핵서-오린형 상품에 비교우위가 있다고 정리하면서 남한과 북한이 각각의 비교우위 산업에 기반한 보완적 관계를 형성해야 한다고 주장하였다. 유럽연합의 통합과정에서 통합을 주도적으로 이끌어 왔던 프랑스와 독일이 유럽공동시장 형성과 공동농업정책에 합의한 사례가 이 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 상대적으로 농산물 생산에 비교우위를 갖고 있던 프랑스와 공산품에 비교우위를 갖고 있던 독일이 유럽공동시장 및 공동농업정책을 주도적으로 이끌면서 공동의 이익을 추구한 것이다.

12) 이영선, “남북한 경제의 보완성과 경쟁성: 남북한 경제교류에 주는 시사점,” 『동북아경제연구』, 제8호 (한국동북아경제학회, 1997).

후자의 경우 산업전반의 구조재편보다는 농업분야를 중심으로 남한의 농업과 북한의 농업 사이에 상호보완적인 연계체계 구축하는데 초점을 맞추고 있다. 상대적으로 비교우위에 있다고 판단되는 남한의 논농사 위주 농업과 북한의 밭농사 위주 농업 사이에 농업생산의 역할분담 및 분업생산체계를 통해 공동의 이익을 추구할 수 있다는 주장이 그 대표적인 예이다.

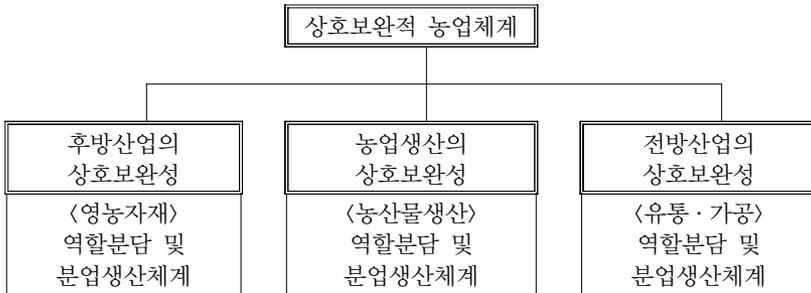
남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전에 따라 경제 분야의 협력 및 통합이 진전되면서 전자의 경우와 같이 산업간 구조재편을 통한 남북 경제 전반의 상호보완성 추구가 농업협력을 통한 남북 농업의 상호보완성 추구에 영향을 미치게 될 것이다. 특히 상대적으로 경쟁력이 취약하다고 인식되고 있는 남한의 농업생산을 축소하고 토지 및 노동력 비용 측면에서 상대적으로 우위에 있는 북한지역에 농업생산을 확대하는 방향으로 산업구조재편이 제기될 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 이와 같은 경제 전반의 상호보완성 구축 및 산업구조재편은 본 연구의 범위를 넘어서는 문제이기 때문에 별도의 과제로 남겨두고 여기서는 후자의 경우에 국한하여 접근하고자 한다.

### 3. 상호보완적 농업체계

남북 농업부문의 상호보완성을 핵심개념으로 하는 남북 농업협력의 목표를 구체적인 형태로 표현하자면 '상호보완적인 농업체계'로 표현할 수 있다. '상호보완적인 농업체계'는 남북 농업의 통합적인 연관관계를 지향하며, 상호보완성이라는 핵심개념을 담고 있다. 그리고 농업부문은 농산물의 생산을 중심으로 후방산업인 영농자재 분야 및 전방산업인 농산물의 유통 및 가공분야와 산업연관을 맺고 있다. 따라서 '상호보완적인 농업체계'에서 포함되어 있는 구체적인 내용은 <표 1>과 같이 개괄적

으로 정리할 수 있다.

〈표 1〉 상호보완적 농업체계



첫째, 농업생산 분야의 상호보완성으로서 농산물생산의 역할분담 및 분업생산체계의 구축이라는 의미를 포함하고 있다. 남한과 북한의 농업이 각각 보유하고 있는 자연적 조건과 기술적 조건을 고려하여 농산물생산의 역할분담 및 내부교역을 통해 각각 별도로 생산하는 것보다 더 나은 수준의 공동이익을 추구하는 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 논농사 위주의 남한 농업이 수도작(쌀)에 보다 더 집중하고, 밭농사 위주의 북한 농업이 밭작물(잡곡류 등)에 보다 더 집중하여, 각각의 생산물을 내부교역을 통해 교환함으로써 식량안보의 증대에 기여할 수 있다.

둘째, 후방산업인 영농자재 분야의 상호보완성으로서 영농자재산업의 역할분담 및 분업생산체계의 구축이라는 의미를 포함하고 있다. 종자, 농기계, 비료, 농약, 농업용 필름 등을 포함하여 다양한 영농자재 분야에서 남한과 북한 사이의 역할분담을 통해 상호 공동의 이익을 추구하는 것이다. 영농자재 분야는 농업생산의 전방산업에 해당하는데, 영농자재의 역할분담 및 분업생산체계를 다르게 표현하면 전방산업의 역할분담 및 분업생산체계라 할 수 있다. 예를 들면 농기계의 조립라인을 북한 지

역에 설치하거나 북한지역에 적합한 종자의 채종포를 운영하는 것 등을 포함하여 다양한 영농자재의 생산설비를 생산비용 측면에서 상대적으로 우위가 있는 지역에 설치함으로써 상대적으로 저렴한 영농자재를 안정적으로 공급함으로써 농업의 경쟁력 제고에 기여할 수 있다.

셋째, 전방산업인 유통·가공 분야의 상호보완성으로서 농산물 유통 및 가공산업의 역할분담 및 분업생산체계의 구축이라는 의미를 포함하고 있다. 생산된 농산물의 저장, 포장, 운송, 가공 등 유통·가공 분야의 역할분담 및 분업생산체계를 통해 상호 공동의 이익을 추구하는 것이다. 유통·가공 분야는 농업생산의 후방산업에 해당하는데, 영농자재의 역할분담 및 분업생산체계를 다르게 표현하면 후방산업의 역할분담 및 분업생산체계라 할 수 있다. 예를 들면 북한에서 생산한 농산물을 원료로 하고 남한의 자본과 기술을 결합하여 부가가치가 높은 가공식품을 생산하거나 북한산 우수 농산물에 대한 해외 시장을 남한의 수출시장 마케팅 능력을 활용하여 수출부문을 육성하는 것 등이 있을 수 있다.

결국 남북의 상호보완적 농업체계라는 것은 농업생산 부문을 중심으로 전방산업과 후방산업 등 연관 산업 전 분야에 걸쳐 통합적인 보완관계를 구축하는 것이라 할 수 있다. 다만 농업생산 부문의 경우 한반도 전체를 대상으로 하는 작물재배면적의 재배치 혹은 작부체계의 개편을 중심으로 통합적인 연관관계를 구축하는 것이 특징이다. 반면, 전방산업 및 후방산업의 경우 농업부문의 제반 생산요소를 효과적으로 결합하여 시너지효과를 극대화하는 것을 중심으로 통합적인 연관관계를 구축하는데 중점을 두는 특징이 있다. 전방산업 및 후방산업의 연관관계는 남한의 자본과 기술, 북한의 토지와 노동력 등 각각이 보유하고 있는 농업부문의 제반 생산요소의 결합형태와 결합방식에 관한 문제이다. 계약재배, 위탁가공, 농업투자협력 등은 농업 생산요소의 결합방식을 표현하는 형태를 유형별로 분류한 것이다.

### Ⅲ. 남북 농업협력의 발전단계

#### 1. 남북 농업협력의 발전단계

농업생산, 영농자재, 유통·가공 등의 측면을 포괄하는 남북의 상호보완적 농업체계를 형성하는 것은 일회성 혹은 단발성 농업협력을 통해서 실현할 수 없으며 장기적이고 지속적인 농업협력을 통해 구조적으로 형성·확대·정착시켜 나가는 과정이 될 수밖에 없다. 즉, 초기에는 낮은 수준의 상호보완성을 창출하는 것에서 시작하여 단계적으로 확대·발전시켜 나감으로써 높은 수준의 상호보완성으로 정착시켜 나가는 과정을 거치게 된다. 이러한 농업협력의 단계적 발전과정은 남북관계 전반의 협력 및 통합의 진전과정과 밀접하게 연계되어 있다.

남북관계의 현재 진전수준은 남북연합 방식의 통일방안에 의하면 화해협력 단계에 해당하는데, 현재 진행되고 있는 남북 농업협력은 북한의 식량부족 문제를 완화하기 위해 부족한 식량과 비료 등을 직접 지원하는 인도적 지원을 중심으로 진행되고 있으며, 민간단체를 중심으로 점차 북한의 농업생산력을 복구하는데 기여하는 농업개발지원으로 전환되는 추세에 있으며, 정부차원에서도 본격적인 북한농업개발지원을 준비하는 상태에 있다. 아직도 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구되지 않았기 때문에 당분간은 남북 농업협력에 있어서 식량 및 비료 등의 인도적 지원을 지속적으로 필요로 하는 가운데 북한 농업생산력의 복구를 위한 농업개발지원에 대한 수요가 증가할 것으로 전망되고 있다.

북한 농업생산력의 복구는 상호보완적인 농업체계를 구축하는데 필요한 농업협력을 본격화할 수 있는 조건을 만든다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구되기 이전에는

남북 농업협력이 우선적으로 북한의 요구와 필요성에 따라 북한농업개발지원에 초점을 맞추고 진행되기 때문에 남북 농업부문의 상호보완성을 창출하는데 초점을 맞추기 어렵다. 물론 이 시기에도 상호보완적인 농업협력이 제한적이기는 하지만 가능할 수 있으며, 이를 통해 상호보완적 농업체계의 초보적인 맹아가 형성될 수도 있다. 그러나 북한농업이 정상적으로 복구가 이루어지면 북한의 요구와 필요성도 농업개발지원에서 상호보완적 농업협력으로 변화하게 되고 아울러 상호보완성을 요구하는 남한의 요구와 필요성도 대등하게 고려되면서 보다 발전된 형태의 상호보완적인 농업협력으로 진전될 수 있다. 이에 따라 남북 농업협력은 본격적으로 농업부문의 상호보완적 연계체계를 형성하고 발전시켜 나가는 것에 최우선 순위를 부여할 수 있다.

그런데 앞에서 언급한 바와 같이 상호보완적인 농업체계를 구축하는 과정은 목표지향적인 남북 공동의 의식적인 노력과 정책적인 시도가 매우 중요하다. 남북 상호간 공동의 목표지향성, 의식적인 노력, 정책적인 시도 등은 민간 영역의 역할보다는 정부당국 차원의 역할이 더욱 중요하게 작용한다는 의미를 담고 있다. 농산물의 분업생산과 내부간 교역을 비롯하여 영농자재 산업 및 농산물의 유통·가공 분야의 상호간 협력은 결과적으로 남북 양측에게 대내적으로 농업 및 연관산업의 구조적 변화를 수반하게 된다. 그렇기 때문에 남북 양측의 정부당국은 농업정책 측면에서 이러한 내부의 구조적 변화를 사전적으로 고려하지 않을 수 없으며, 상호 수용 가능한 농업협력의 범위와 속도에 대한 사전적인 협의와 조정과정이 필수적으로 진행될 수밖에 없으며, 결국 정부당국 차원의 협의 결과가 해당 시기 농업협력의 범위와 속도에 대한 일종의 가이드라인과 같은 역할을 담당할 것이다.

그런데 이와 같은 정부당국간 사전 협의 및 조정 과정이 상호보완적 농업체계라고 하는 목표지향성에 기초하여 지속성과 안정성을 갖고 진

행되기 위해서는 종전과 같은 사안별 당국간 회담 방식보다는 남북 공동의 상설기구에서 추진하는 것이 더욱 적합하다. 이러한 남북 공동의 상설기구는 남북관계의 협력 및 통합의 과정에서 본다면 남북연합 혹은 낮은 수준의 연방제와 같은 과도기적 통합단계에서의 공동기구에 해당하는 성격을 포함하고 있다.

물론 남북 공동의 상설기구 이전에도 남북농업협력위원회 혹은 진전된 형태의 당국간 회담 방식을 통해서도 상호보완적 농업체계를 형성하기 위한 농업협력이 진행될 수 있지만 목적의식적인 농업협력의 지속성과 안정성 측면에서 남북 공동의 상설기구의 직무에 더욱 적합한 성격을 갖고 있다. 또한 남북연합 혹은 낮은 수준의 연방제와 같은 과도기적 통합단계 이전에도 농업협력의 직무를 담당하는 남북 공동의 상설기구가 설치될 가능성을 배제할 수 없지만 화해협력 단계에서 설치되는 공동기구에 비해 과도기적 통합단계에서 설치되는 공동기구의 직무 권한이 훨씬 더 강화되기 때문에 상호보완적인 농업체계를 실현하기 위한 본격적이고 효과적인 농업협력은 과도기적 통합단계에 조응하는 측면이 더욱 강하다.

이처럼 남북관계 전반의 발전단계와 농업협력의 발전단계가 정확하게 조응되지 않는 것은 앞에서 언급한 남북 농업협력의 특징에 기인한다고 볼 수 있다. 남북 농업협력은 남북관계 전반의 진전과정에 의해 규정당하는 하위개념인 동시에 기능적 협력으로서 상대적 자율성을 갖고 있다. 크게 보자면 남북 농업협력의 발전단계가 남북관계 전반의 발전단계를 뛰어 넘을 수는 없지만 부분적으로 상대적 자율성을 갖고 조금 빠르게 진전될 수도 있고, 이것이 역으로 남북관계 전반의 발전속도를 앞당기는 촉매제 역할을 할 수도 있다는 것이다.

과도기적 통합단계에서 상호보완적인 농업체계가 낮은 수준에서 형성되고 점차적으로 확대되는 것을 기반으로 상호보완성은 점차 높은 수준으로 발전해 나갈 것이다. 그러나 상호보완적인 농업체계가 고도화되고

남북 농업부문의 통합적인 연계체계가 완성되는 것은 과도기적 통합단계 이후의 완전통합 단계에서 실현될 수 있다고 판단된다.

이상과 같이 상호보완적인 농업체계를 실현하는 남북 농업협력의 발전단계를 정리하면 <표 2>와 같다. 제1단계는 북한의 농업생산력 복구 노력과 현재까지 진행된 남북 농업협력의 성과를 바탕으로 북한의 농업생산력을 정상적으로 복구하는데 목표를 두고 있다. 제2단계는 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구된 것을 바탕으로 본격적인 상호보완적 농업협력을 통해 낮은 수준의 상호보완적 농업체계를 형성하는데 목표를 두고 있다. 제3단계는 상호보완적 농업체계를 고도화시켜 남북 농업의 통합체계(농업공동체)를 구축하는데 목표를 두고 있다. 각 발전단계별 내용 서술은 다음 절에서 이어진다.

<표 2> 남북 농업협력의 발전단계

제1단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조 건 : 북한농업 정책기조 및 남북 농업협력 현황</li> <li>○ 목 표 : 북한 농업생산력의 정상적 복구</li> <li>○ 중점과제 : 인도적 지원 및 북한농업개발지원</li> </ul>
↓	
제2단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조 건 : 북한 농업생산력의 정상적 복구</li> <li>○ 목 표 : 낮은 수준의 상호보완적 농업체계 형성</li> <li>○ 중점과제 : 식량생산 분야의 역할분담 및 분업생산체계 구축</li> </ul>
↓	
제3단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조 건 : 낮은 수준의 상호보완적 농업체계 형성</li> <li>○ 목 표 : 남북 농업의 통합체계(농업공동체) 구축</li> <li>○ 중점과제 : 상호보완적 농업체계의 고도화</li> </ul>

## 2. 제1단계: 북한 농업생산력의 정상적 복구

현재까지 진행되어 왔던 남북 농업협력은 북한의 식량문제를 해결하기 위한 지원에 초점을 맞추었다. 정부차원의 비료 무상지원 및 쌀 차관

제공을 비롯하여 민간차원의 다양한 인도적 지원과 농업개발지원이 이루어져 왔다. 현실적인 측면에서 볼 때 향후 남북 농업협력은 기존 농업협력의 성과를 바탕으로 점차적이고 단계적인 진전을 이루어 나갈 것이라는 점을 고려한다면 우선적으로는 북한의 식량문제 해결을 지원하는 것에 중점을 둘 수밖에 없다.

따라서 향후 농업협력의 첫 번째 단계는 북한의 농업생산력을 정상적으로 복구함으로써 식량부족 문제를 해결하는데 목표를 두어야 한다. 북한농업의 정상적 복구를 가늠할 수 있는 지표로서 아래와 같이 북한이 제시하고 있는 식량생산 800만 톤을 최대치로 설정할 수 있으며, 북한의 자체 식량수요를 자급할 수 있는 수준이라고 평가되는 약 650만 톤 규모를 최소치로 설정할 수 있을 것이다.

북한은 강성대국 건설이라는 국가적 목표를 실현하기 위해 지난 2005년 농업부문을 경제건설의 주공전선으로 설정한 바 있으며, 그 이후로 식량생산의 결정적인 증대를 포함하여 농업생산력을 1980년대 중반 수준으로 완전히 회복하는 것을 당면한 과업으로 제시하면서 국가적 차원에서 최대의 노력을 경주하고 있다. 대체로 1980년대 중반 북한의 식량생산량은 약 700~750만 톤 수준으로 알려져 있는데, 국제식량농업기구(FAO) 통계에 의하면 1986년에 약 714만 톤을 생산한 것으로 보고되었다.

경제 전 분야에 걸쳐 최고수준 돌파를 강조하는 북한은 식량생산 분야에서 '800만 톤 알곡 생산목표'를 강조하고 있으며, 이 목표 실현을 위한 농업정책의 기초로는 △ 4대 농업방침, △ 농업구조개선, △ 생산기반 정비, △ 농업관리방식의 변화, △ 영농자재 산업부문의 활성화 등으로 제시하고 있다. 그리고 정책추진 방식으로서 2003년에는 황해남도 안악군·재령군·신천군 등을 본보기단위로 운영하고, 2004~2005년에는 전국 각 도별로 1개 군을 본보기단위를 확대하였으며, 2006~2007년에는 본보기단위 시범사업 성과를 전국적으로 확대해 나갈 계획을 갖고 있다. 특

히 2006년부터는 농업부문에 대해 3개년 단위 중기계획을 운영하기로 함으로써 농업부문에 대한 정책기조와 추진방식의 안정성을 확보하였다.

이러한 제1단계 농업협력의 중점과제로는 기존 인도적 지원의 유지 및 농업개발지원 확대가 중심적인 역할을 담당하게 될 것이다. 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구되기 이전에는 식량부족 문제가 여전히 존재할 것이기 때문에 현행 정부차원의 쌀·비료 지원 등과 같은 인도적 지원은 여전히 농업협력의 중요한 과제가 될 것이다. 다만 북한의 농업생산력이 복구되는 상황, 즉 식량생산이 증대되는 추세를 고려하여 인도적 지원의 규모를 조정할 필요는 있다. 북한의 식량생산이 증대되는 추세에 따라 상대적으로 인도적 지원의 규모를 축소하고 농업개발지원의 규모를 더욱 확대하는 하는 것은 필요하다.

인도적 지원의 유지와 아울러 북한 농업생산력의 복구를 위해 북한농업개발지원이 본격적으로 확대될 필요가 있다. 북한농업개발지원은 부족한 식량·비료 등을 직접 지원하는 인도적 지원과 달리 북한농업이 자체적으로 식량생산을 증대시킬 수 있는 능력을 확보하는데 필요한 자본과 기술을 지원하는 것이다. 2000년대 이후 북한경제가 지속적으로 완만한 경제성장 추세를 기록하면서 경제가 회복되고 있는 가운데 북한의 식량생산 및 농업생산력이 회복되고 있는 현실적 상황변화를 고려하여 점차적으로 농업개발지원을 확대해 나갈 필요가 있다. 게다가 인도적 지원 위주의 현행 농업협력에 대해 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’라는 일부의 비판적 시각도 존재하고 있기 때문에 북한 스스로 농업생산력을 복구하는데 초점을 맞추는 농업개발지원을 확대하고 농업생산력의 복구 수준에 맞춰 인도적 지원의 규모를 조정하는 정책으로 전환할 필요성도 제기되고 있다. 이런 측면에서 볼 때 2005년 8월의 제1차 남북농업협력위원회 합의 사항이 종전의 비료 무상지원 및 쌀 차관 제공 등과 같은 인도적 지원과 별개로 농업개발지원을 중심으로 합의가 도출된 것은 당면한 남북 농업

협력의 필요성에 부합하는 적절한 내용이라고 평가할 수 있다. 더욱이 북한농업개발지원의 일부분에 대해서는 소규모로 시범적인 상호보완적 농업협력을 시행하는 것이 가능하기 때문에 남북간 농업부문의 상호보완적 농업체계의 초보적인 맹아가 창출될 수 있다.

한편, 인도적 지원 및 농업개발 지원을 기조로 하는 제1단계 농업협력의 특성상 정부가 주도적인 역할을 담당할 수밖에 없다. 경제적 수익성을 목적으로 하지 않고, 대규모의 공적 재원이 투입되는 인도적 지원 및 농업개발 지원은 정부가 중심적인 역할을 담당하고, 민간단체와 민간기업은 다양성과 전문성을 장점으로 살려 소규모의 농업개발지원 및 농업투자협력 방식으로 보완적인 역할을 담당하게 될 것이다.

이러한 제1단계 농업협력이 성공적으로 수행될 경우 북한은 자체 노력과 병행하여 농업생산력을 정상적으로 복구할 수 있고, 최소한 자체 식량수요를 자급할 수 있는 생산능력을 갖추게 되며, 농업부문의 정상적인 복구가 경제 전반의 정상화를 달성하는데 기여할 수 있다. 또한 이 기간에 경제운영의 자신감 회복이 결합될 경우에는 농업개혁을 포함한 경제개혁 조치를 더욱 확대할 수 있는 가능성도 기대할 수 있을 것이다. 남한의 입장에서는 정치·군사·경제적인 측면에서 북한리스크를 감소시킬 수 있고,<sup>13)</sup> 인도적 지원의 축소로 재정 부담을 경감할 수 있으며, 소위 ‘퍼주기’에 대한 일부의 비판적 시각을 해소하거나 완화할 수 있으며, 북한 농업부문에 대한 민간기업의 투자협력이 확대되는 등의 효과를 기대할 수 있다. 남북한 공동의 입장에서 보면 농업협력을 통해 남북간 화해협력이 증진되고, 남북연합 혹은 과도기적 통합 형태로의 진전이 촉진되며, 남북 농업부문의 상호보완성이 맹아 형태로 창출됨으로써 낮은 수

13) 북한리스크는 남북관계의 긴장 혹은 북한 주변 정세의 불안정이 국가 신용도에 부정적인 요소로 작용하여 정치·경제적인 위협비용을 추가 부담하는 의미로 통용되고 있다.

준의 상호보완적 농업체계를 형성할 수 있는 조건이 생기는 등의 효과를 기대할 수 있다.

북한의 농업생산력을 복구하는 것은 어디까지나 북한 스스로 수행해야 할 몫이며, 대북 농업개발지원을 통한 남북 농업협력은 북한의 농업생산력 복구 노력을 지원하는 역할이다. 그런데 북한농업개발지원에 투입되는 남한 정부의 재원은 제한되어 있기 때문에 주어진 예산제약조건 하에서 가장 효과적으로 지원할 수 있는 협력과제를 설정하는 것이 중요하게 고려되어야 한다.

우선적으로 북한의 농업생산력 복구에 기여할 수 있는 다양한 협력과제들에 우선순위를 부여하고 자원조달이 가능한 범위 내에서 우선순위가 높은 과제들부터 시행하는 것이 보다 효과적인 방식이 될 것이다. 이와 관련하여 남북 양측의 손익을 기준으로 농업협력 과제에 대해 우선순위를 부여하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 남북 양측의 손익을 기준으로 농업협력의 과제를 구분한다면, 보완적인 관계에 해당하는 협력과제, 보충적인 관계에 해당하는 협력과제, 경쟁적인 관계에 해당하는 협력과제 등으로 구분할 수 있다.<sup>14)</sup>

첫째, 보완적인 관계(complementary relation)에 해당하는 협력과제는 농업협력의 성과가 남한과 북한 모두에게 이익이 되는 결과를 발생시키는 것이다. 둘째, 보충적인 관계(supplementary relation)에 해당하는 협력과제는 농업협력의 성과가 남한이나 북한 가운데 어느 한쪽은 이익도 없고 손실도 없지만 다른 한쪽이 이익이 되는 결과를 발생시키는 것이다. 셋째, 경쟁적인 관계(competitive relation)에 해당하는 협력과제는 농업협력의 결과로 한쪽은 손실이 발생하지만 다른 쪽은 이익이 발생하는 것으

14) 김성훈, “남북한 농업협력의 과제와 전망,” 『농업생명과학연구』, 제38권 제3호 (경상대학교, 2004).

로써, 각각의 손실과 이익을 모두 합하여 전체적으로 이익이 발생하는 협력과제(positive sum)가 있고, 각각의 손실과 이익이 서로 상쇄되는 협력과제(zero sum)가 있으며, 한쪽의 손실이 더 커서 전체적으로 손실이 발생하는 협력과제(negative sum)가 있다.

따라서 실질적인 협력과제를 선정함에 있어서 보완적인 관계에 해당하는 협력과제에 보다 높은 우선순위를 부여하고, 경쟁적인 관계에 해당하는 협력과제에 낮은 순위를 부여할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 협력과제의 세부 프로그램을 설계함에 있어서도 가능한 범위 내에서 보완적인 관계가 될 수 있도록 설계하고, 경쟁적인 관계가 되는 과제들은 설계를 변경할 수도 있을 것이다.

〈표 3〉 제1단계 농업협력의 기대효과

기대 효과	북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업생산력의 정상적 복구</li> <li>○ 최소한 자체 식량수요 자급능력 보유</li> <li>○ 경제전반의 정상화 달성에 기여</li> <li>○ 농업개혁을 포함한 경제개혁 조치 확대</li> </ul>
	남한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정치·군사·경제의 북한리스크 감소</li> <li>○ 인도적 지원의 축소로 재정부담 경감</li> <li>○ ‘퍼주기’ 논란의 해소 혹은 완화</li> <li>○ 민간기업의 대북 농업투자협력 여건 개선</li> </ul>
	공동	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북간 화해협력 증진</li> <li>○ 과도기적 통합형태로의 진전 촉진</li> <li>○ 상호보완적 농업의 초보적 맹아 형성</li> </ul>
↑	목표	북한 농업생산력의 정상적 복구
↑	중점과제	인도적 지원 및 농업개발 지원
↑	조건	북한농업 정책기조 및 남북 농업협력 현황

### 3. 제2단계: 낮은 수준의 상호보완적 농업체계 형성

제1단계의 농업협력은 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구되는 것을 목표로 하고 있으며, 식량생산량 기준으로 650~800만 톤 수준을 달성하면 북한의 농업생산력이 정상적으로 복구되었다고 평가할 수 있다. 그런데 북한 농업의 생산력 복구는 남북 농업협력에 의해서만 달성되는 것은 아니며, 국제사회의 다양한 농업개발지원도 일정부분 기여를 할 것이다. 무엇보다도 북한 스스로의 농업생산력 복구 노력이 가장 중요한 요인이 될 것이다. 남북 농업협력과 국제사회의 농업개발지원은 그러한 북한의 자구적 노력이 성과를 거둘 수 있도록 지원하는 역할을 담당할 것이다. 남북 농업협력에 조달할 수 있는 남한의 경제적 자원규모가 제한되어 있기 때문에 북한 농업생산력의 복구를 주도하는 것은 불가능하며 중요한 지원자의 역할을 담당할 수 있을 것이다. 그러나 그러한 지원이 농업협력에 대한 상호 신뢰의 기반을 확대하고, 다음에서 언급하고 있는 제2단계 농업협력의 여건을 만들어 낸다는 측면에서 무형의 효과는 매우 크다고 할 수 있다.

북한의 농업생산력이 정상적으로 복구된 것을 기반으로 하여 제2단계의 농업협력은 본격적으로 남북간 상호보완적 농업체계를 낮은 수준에서 형성하고 점차적으로 확대시켜 나가는 것을 목표로 설정하고 있다.

상호보완적인 농업체계와 관련하여 그동안 가장 대표적으로 제시되었던 것이 식량생산 분야에서의 역할분담 및 분업생산체계의 구축이다. 현재 식량자급률이 약 25~27% 수준에 불과한 남한의 농업 상황을 고려할 때 안정적인 식량공급의 확보는 식량안보 차원에서 최우선의 과제라 할 수 있다. 생산작목별로는 쌀의 경우에는 자급할 수 있는 수준을 넘어 만성적인 과잉생산구조에 놓여 있기 때문에 중장기적으로 쌀생산을 축소하는 정책을 시행하고 있는데 비해 기타 식량작물은 자급률이 5% 미만인

어서 대부분을 수입에 의존하고 있다. 한편 북한의 경우 농업생산력을 정상적으로 복구하는 과정에서 우선적으로 식량수요를 자급하는 능력을 갖추는데 초점을 맞추었지만 그 다음 단계로 경지의 효율적인 이용을 위해서는 상대적으로 우위에 있는 작목에 집중하여 전체 농업생산성을 높이고 부족한 작목은 외부로부터 도입하는 방식의 필요성이 대두될 것이다.

따라서 제2단계의 농업협력에서는 상대적으로 쌀 생산에서 우위를 갖고 있다고 평가되는 남한의 논농사와 잡곡생산에서 우위가 있다고 평가되는 북한의 밭농사 사이에 식량생산의 역할분담 및 분업생산체계 구축이 중점과제가 될 것이다. 이와 같이 식량안보라는 공동의 이익을 위해 우선적으로 식량생산 분야에서의 역할분담 및 분업생산체계를 구축함으로써 낮은 수준의 상호보완적 농업체계를 형성·확대하는 제2단계 농업협력의 기초에 대해 일각에서는 공동식량계획(Common Food Program)이라고 명명하기도 한다.<sup>15)</sup>

한편, 남북간 식량생산 분야의 역할분담 및 분업생산체계가 구축되기 위해서는 가격과 생산 및 교역에 관한 의사결정을 필요로 한다. 이와 관련해서는 서로 이질적인 경제운영원리와 경제적 의사결정 방식을 갖고 있는 남북관계의 특수성을 고려할 때 협상가격에 의한 가격결정 방식, 계약생산에 의한 생산결정방식, 내부교역방식 등으로 합의도출 가능성이 제시되기도 하였다.<sup>16)</sup> 이에 따르면 남북의 정부 당국간 협상 혹은 남북 공동의 상설기구를 통해 생산품목과 생산량 및 교환가격을 사전에 결정한 후, 남북의 정부 당국 차원의 계약생산 방식으로 생산하고, 생산물을 내부교역 방식으로 상호 교역하는 것이다. 아울러 필요하다면 북한의

15) 전국농민회총연맹, 『지속가능한 국민농업·통일농업 연구』(전국공무원노동조합 농촌진흥청지부, 2007) 등.

16) 권승구 외, 『통일대비 남북 농업협력 추진방향』(농어업농어촌특별대책위원회, 2007).

농업생산력이 상당한 수준으로 복구되는 시점에서 소규모 시범사업을 시행함으로써 남북이 공동으로 준비과정을 거치면서 문제점을 점검하고 평가하는 것도 검토할 필요가 있다는 것이다.

한편, 제2단계 농업협력에서 식량생산 분야의 역할분담 및 분업생산체계 구축을 기조로 설정한다고 해서 다른 농업생산 분야나 영농자재 및 생산요소 측면의 상호보완성도 그 중요성을 간과할 수 없다. 제1단계 농업협력에서 다양한 형태의 소규모 시범사업을 통해 다양한 농업생산 분야와 영농자재 분야에서 역할분담 및 분업생산체계 구축 혹은 생산요소의 보완적 결합 측면에서 상호보완성적 연계체계의 맹아가 창출될 수도 있는데, 제2단계 농업협력에서는 이러한 다양한 분야의 맹아들을 발전시켜 낮은 수준의 상호보완적 농업체계를 형성·확대하도록 노력할 필요가 있다.

또한 제2단계 농업협력에서는 대규모 인도적 지원 및 농업개발지원의 필요성이 해소됨에 따라 홍수·가뭄·폭설 등과 같은 대규모 자연재해에 한정하여 소규모 인도적 지원을 유지하면서 대규모의 인도적 지원 및 농업개발지원 방식은 사라지게 될 것이다. 그 대신 대규모 인도적 지원과 농업개발 지원에 투입되었던 재원은 낮은 수준의 상호보완적인 농업체계를 구축하는데 투입될 수 있을 것이다.

제2단계의 농업협력이 정부 당국 차원에서 추진하는 공동식량계획을 기조로 하고 있다는 점에서 제1단계의 농업협력과 마찬가지로 정부의 주도적 역할은 그대로 유지된다. 다만 정부가 직접적으로 관리할 수 없는 다양한 농업생산 분야 및 영농자재 분야의 역할분담 및 분업생산체계 구축과 농업투자협력 방식의 생산요소 측면에서의 상호보완성 등은 민간단체 및 민간기업이 중심적인 역할을 수행하면서, 전체적으로 제1단계 농업협력에 비해 민간단체 및 민간기업의 역할이 증대될 것이며, 특히 농업투자협력의 확대에 따라 민간기업의 비중과 역할이 빠르게 증가할

것으로 보여 진다.

이러한 제2단계 농업협력을 통해 북한은 농업자원을 보다 효율적으로 배분할 수 있고, 경제 전반의 개혁 및 개방을 더욱 가속화하고 확대재생산 구조가 안정화되도록 촉진할 수 있는 등의 효과를 기대할 수 있다. 남한은 북한리스크를 거의 해소할 수 있고, 지원방식에서 협력방식으로 전환함에 따라 재정부담을 크게 경감할 수 있으며, 경제적 수익을 목적으로 하는 농업투자협력이 전면적으로 시행되는 등의 효과를 기대할 수 있다. 남북한 공동의 입장에서 보면 농업협력을 통해 과도기적 통합형태를 안정화시키는데 기여하고, 더욱 높은 수준의 남북관계 통합을 촉진하며, 낮은 수준의 상호보완적 농업체계를 형성함으로써 더욱 높은 수준으로 상호보완적 농업체계를 고도화시킬 수 있는 조건이 생기는 등의 효과를 기대할 수 있다.

〈표 4〉 제2단계 농업협력의 기대효과

기대 효과	북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업자원의 효율적 배분 가능</li> <li>○ 경제전반의 확대재생산구조 안정화에 기여</li> <li>○ 경제전반의 개혁·개방 가속화 촉진</li> </ul>
	남한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정치·군사·경제의 북한리스크 거의 해소</li> <li>○ 지원에서 협력으로 전환, 재정부담 대폭 경감</li> <li>○ 민간기업의 대북 농업투자협력 전면화</li> </ul>
	공동	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 과도기적 통합형태의 안정화에 기여</li> <li>○ 더욱 높은 수준의 통합형태를 촉진</li> <li>○ 상호보완적 농업체계의 고도화를 촉진</li> </ul>
↑	목표	낮은 수준의 상호보완적 농업체계 형성
↑	중점과제	식량생산 분야의 역할분담 및 분업생산체계 구축
↑	조건	북한 농업생산력의 정상적 복구

#### 4. 제3단계: 남북 농업의 통합체계 구축

제2단계의 농업협력을 통해 남한과 북한의 농업 사이에 낮은 수준의 상호보완적 농업체계가 형성될 경우, 그 다음 단계로서 이러한 성과를 더욱 높은 수준의 상호보완적 농업체계로 고도화시켜 나감으로써 남북이 상호보완적인 농업체계를 구조적으로 정착시키는 단계를 설정할 수 있다.

즉, 제2단계 농업협력의 성과를 바탕으로 상호보완성의 수준을 고도화시켜 남한과 북한의 농업 사이에 상호보완적인 농업체계가 정착되는 과정이 남북 농업협력의 제3단계라 할 수 있다. 식량안보라는 공동의 목표와 공동의 이익을 위해 식량생산 분야에서의 역할분담 및 분업생산체계를 중심으로 영농자재 및 생산요소 측면의 상호보완성이 부분적으로 창출되고 형성된 것이 제2단계의 농업협력이라고 한다면, 제3단계의 농업협력은 식량생산 분야뿐만 아니라 농업생산, 영농자재, 생산요소 등의 전반에 걸쳐 상호보완적 농업체계를 전방위적으로 실현시켜 나가는 과정이다. 상호보완적 농업체계가 고도로 높은 수준으로 발전하고 완전히 구조적으로 정착하게 되면 실질적으로 남북간 농업부문의 통합이 완료되고 경제공동체의 일부로서 농업공동체가 완성되는 것으로 이해할 수 있다.

이와 같이 상호보완성의 수준을 고도화시켜 궁극적으로는 남북이 상호보완적 농업구조를 정착시켜 나가는 제3단계 농업협력의 기초를 공동 농업정책(Common Agricultural Policy)으로 명명하기도 한다.<sup>17)</sup> 제3단계

17) 전국농민회총연맹, 『지속가능한 국민농업·통일농업 연구』(2007). 유럽연합의 공동농업정책과 명칭은 동일하지만 그 내용은 전혀 다르다. 여기서 말하는 공동농업정책은 서로 이질적인 경제체제를 가진 남북이 공동으로 농업분야의 정책을 시행한다는 형식을 가장 잘 나타내는 개념에 국한되는 것이다.

농업협력과 관련하여 북한이 계획경제체제를 유지할 것인지 아니면 시장경제체제로 전환할 것인지에 따라 농업협력의 기초인 공동농업정책을 시행하는 방식에 큰 차이가 발생한다.

만약 북한이 경제개혁·개방의 가속화에도 불구하고 여전히 계획경제체제를 유지하고 있다면, 제2단계의 농업협력과 마찬가지로 정부가 주도적 역할을 수행할 수밖에 없다. 농업부분 가운데 주식을 포함하여 주요 품목과 주요 분야에 대해서는 정부 차원의 직접적인 관리가 필요하며, 이러한 품목과 분야에 대해서는 협상가격 및 계약생산 등의 방식이 적용될 것이다. 다만 제2단계에 비해 시장경제적 요소 도입이 보다 확대될 경우 시장상황이 반영되는 폭이 확대될 것이다. 한편, 정부의 주도적 역할이 유지된다고 하더라도 정부의 직접적인 관리에 포함되지 않는 농업부분의 전반에 걸쳐 다양한 상호보완적 농업체계가 확대되고 높은 수준으로 발전하기 때문에 농업투자협력을 중심으로 하는 민간기업의 비중과 역할을 더욱 확대될 것이다.

반면에 북한이 경제개혁·개방의 가속화에 따라 시장경제체제로 전환된다면 경제체제의 이질성이 해소되어 동일한 시장경제체제를 갖는 두 개의 지역간 농업협력이 되기 때문에 제3단계의 농업협력에 있어서 정부의 역할을 상대적으로 축소되고 민간기업의 비중과 역할이 크게 확대될 것이다. 아울러 정부의 개입이 필요한 분야 이외의 남북 농업협력은 시장경제운영원리에 따라 가격과 생산이 결정될 것이며, 남북이 동일한 경제체제를 갖게 될 경우 농업부분의 완전통합을 포함하여 경제 전반의 통합도 훨씬 더 빠른 속도로 진전될 것이다.

이러한 제3단계 농업협력을 통해 상호보완적 농업체계가 높은 수준으로 고도화될 경우 남북한 공동의 입장에서는 농업통합을 완료할 수 있고, 남북의 통합경제공동체 형성을 촉진할 수 있으며, 남북 농업부분의 격차가 크게 해소되는 등의 효과를 기대할 수 있다. 북한은 산업구조조

정 차원에서 농업구조조정이 급속하게 진전될 것이며, 남한 수준의 농업 발전단계에 근접할 수 있고, 시장경제적 요소가 경제운영에 중요한 기능을 하는 등의 효과를 기대할 수 있다. 남한은 남북관계 전반이 높은 수준으로 통합되면서 북한리스크가 완전히 해소되고, 경제통합의 촉진으로 경제규모가 획기적으로 증대되며, 경제통합에 따른 산업구조조정으로 경제구조 고도화를 촉진하는 등의 효과를 기대할 수 있다.

〈표 5〉 제3단계 농업협력의 기대효과

기대 효과	북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업구조조정의 급진전</li> <li>○ 남한 수준의 농업발전에 근접</li> <li>○ 시장경제가 경제운영에 주요하게 작용</li> </ul>
	남한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정치·군사·경제의 북한리스크 완전히 해소</li> <li>○ 경제통합의 촉진 및 경제규모의 확대</li> <li>○ 산업구조조정에 따른 경제구조 고도화</li> </ul>
	공동	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업부문의 통합 완료</li> <li>○ 남북 통합경제공동체 형성을 촉진</li> <li>○ 남북 농업의 상대적 격차 크게 해소</li> </ul>
↑	목표	남북 농업의 통합체계(농업공동체) 구축
↑	기초	상호보완적 농업체계의 고도화
↑	조건	낮은 수준의 상호보완적 농업체계 형성

#### IV. 결론

본 연구는 남북관계의 특수성으로 인해 발생하는 남북 농업협력의 특징을 정리함으로써 남북 농업협력의 목표와 발전단계에 대해 거시적으

로 접근해 보았다. 그 결과 남북 농업의 상호보완적인 연관체계 구축을 남북 농업협력의 목표로 설정하였으며, 현 시점에서 출발하여 목표를 실현해 나가는 발전단계를 (1) 북한의 농업생산력 복구 단계 (2) 낮은 수준의 상호보완성 창출 단계 (3) 높은 수준의 상호보완성 고도화 단계 등으로 구분하였다.

그러나 거시적인 접근방법을 통해 남북 농업협력에 접근함에서 있어서 여전히 미완의 연구과제가 많이 남아 있다. 특히 본 연구와 관련하여 과도기적 통합단계에서 남북 농업협력의 의사결정 방식과 정책추진 방식에 대해서 보다 깊이 있는 연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

제2단계 농업협력의 기조로 설정한 공동식량계획과 같이 남북이 공동으로 추진하고, 남북의 농업정책에 각각 구조적으로 연계되는 사안들이 발생한다. 이와 같이 남북 공동의 정책분야를 시행하는 문제는 남북연합 단계의 남북연합기구 혹은 낮은 수준의 연방제 단계에서의 민족통일기구 혹은 다른 형태의 과도기적 통합단계에서의 제3의 공동기구가 등의 권한과 직무에 연계시키는 것을 고려하지 않을 수 없다. 즉, 당시 시점에서 이루어지고 있는 남북 농업협력의 내용과 범위를 어떻게 발전시켜 나갈 것인지, 과도기적인 통합단계에서 남북 농업협력의 내용과 범위를 어떻게 설정할 것인지, 완전한 통합에 이르는 단계에서 남북 농업협력의 내용과 범위를 어떻게 설정할 것인지 등에 대한 합의를 도출하는 것이 남북 농업협력의 접근방식을 구성하는 중요한 요소가 되는데, 이런 사항들이 과도기적 공동기구의 권한과 직무에 반영되는 것이다.

이와 관련하여 남한과 북한을 포괄하는 공동기구의 권한과 직무를 배분하는 가장 적합한 방식으로서 유럽통합 과정에서 체계적으로 정리된 보조성의 원리(principle of subsidiarity)를 참고할 필요가 있다.<sup>18)</sup> 유럽석

18) 보충성의 원리라고 번역하기도 한다.

탄철강공동체(ECSC) 조약 및 유럽경제공동체(EEC) 조약에는 보조성의 원리에 담겨진 개념이 반영되는 정도였으나, 유럽통합에 획기적인 활력을 불어넣는 계기가 된 스피넬리 보고서(Spinelli-Bericht)<sup>19)</sup>에서 처음으로 명시적으로 표현되었고, 유럽연합(EU) 조약의 전문에 명문화되는 과정을 거치면서 보조성의 원리가 일반화되었다. 이에 따르면 공동기구의 권한과 직무에 포함되기 위해서는, 첫째, 공동의 합의를 부여된 권한과 공동기구의 목적에 부합되는 범위 내에서, 둘째, 공동기구의 목표 혹은 행위가 남북 각각의 개별적 차원에서는 만족할 정도로 실현될 수 없거나, 셋째, 공동기구 차원에서 좀 더 잘 실현될 수 있는 경우에 국한된다는 조건을 만족시켜야 한다.<sup>20)</sup>

따라서 과도기적 통합형태 이후의 단계에 조응하는 농업협력의 내용과 범위를 남한과 북한을 포괄하는 공동기구의 권한과 직무에 포함시키기 위해서는 보조성의 원리로부터 시사점을 제공받지 않을 수 없다.<sup>21)</sup> 남북이 공동의 합의를 통해 농업협력을 공동기구의 권한과 직무에 포함시켜야 하며, 그러기 위해서는 남북이 각각 개별적으로 수행하는 것보다

19) 1982년 유럽의회는 Altiero Spinelli를 위원장으로 하는 위원회를 구성하였으며, 동 위원회는 1984년 “유럽연합 조약에 대한 유럽의회 시안(Entwurf des Europaeischen Parlaments zu einem Vertrag ueber die Europaeische Union)”이라는 보고서를 제출하였는데, 이를 일반적으로 TM피넬리 보고서라고 한다.

20) Hee-Man Son, “The Role of the Effective Subsidiarity Principle in the Process of European Integration,” 『국제지역연구』, 2권 1호 (1998)에 의하면 보조성의 원리에 따라 유럽공동체의 직무가 수행되는 대표적인 분야가 환경과 농업인데, 유럽 환경정책과 공동농업정책이 그것이다.

21) 유럽연합 조약 전문: “공동체 조약을 통해 부여된 권한과 공동체의 목적에 부합되는 범위 내에서 공동체가 직무를 수행한다. 공동체는 공동체의 독점적 권한에 속하지 않는 영역에서 수행되어야 할 목표 혹은 행위가 회원국들 차원에서 만족할 정도로 실현될 수 없거나, 그 사안의 중요성에 비추어 볼 때 공동체 차원에서 좀 더 잘 실현할 수 있는 경우에 한해서만 보조성의 원리에 따라 그 직무를 수행한다.”

공동기구가 수행하는 것이 보다 효과적이 될 수 있는 농업협력의 내용과 범위를 설정해야 한다는 것이다.

그러나 아직까지 이 부분에 대한 연구성과의 축적은 매우 취약하다. 본 연구 역시 남북 농업협력의 발전단계에서 필연적으로 예상되는 과도기적 통합단계에서의 농업협력에 관한 의사결정 방식과 공동추진 방식에 대한 연구로는 나아가지 못하고 향후에 진행해야 할 과제로 남겨두고자 한다.

■ 접수: 2011년 4월 29일 / 수정: 2011년 5월 19일 / 게재확정: 2011년 5월 30일

## 【참고문헌】

- 권승구 외. 『북한 식량생산성 증대를 위한 영농협력 효율성 제고 방안 연구』. 통일농수산포럼, 2005.
- . 『통일대비 남북 농업협력 추진방향』. 농어업농어촌특별대책위원회, 2007.
- 권태진. 『북한의 농업부문 개혁 · 개방 정책과 남북협력 방안』. 한국농촌경제연구원, 2004.
- 권태진 외. 『급변통일에 대비한 농업분야 통합방안 연구』. 한국농촌경제연구원, 2005.
- 김경량 · 이광석. “북한 농업 실태와 남북한 농업통합 과제.” 성균관대학교 한국산업연구소, 1997.
- 김경량. “남북 농업교류협력 어떻게 해야 할 것인가.” 『새천년을 향한 남북한 농업협력 심포지움』. 대산농촌문화재단, 1999.
- . “남북 농업협력의 평가와 추진방향.” 『6·15남북공동선언 5주년 기념 특별세미나』. 경남대 극동문제연구소 북한개발국제협력센터 · 통일농수산사업단, 2005.
- 김경량 · 홍승규. 『체제전환중인 중동부 유럽 국가들의 통합과정 분석을 통한 남북한 농업부문 통합연구』. 강원대학교, 2003.
- 김성훈. “효율적 남북한 농업협력 방안.” 『사회주의 북한의 농업』. 비봉출판사, 2002.
- . “남북한 농업협력의 과제와 전망.” 『농업생명과학연구』, 제38권 3호, 경상대학교, 2004.
- 김영운. “고전적 경제통합이론의 비판적 고찰—전통적 경제통합이론의 남북한 적용에 대한 비판.” 한국경제학회 정기학술대회, 1996.
- 김영운 · 손기웅 외. “평화비용의 의미와 실익.” 『통일정세분석 2005-17』. 통일연구원, 2005.
- 김영훈. 『남북 농업협력 활성화를 위한 정책방안』. 한국농촌경제연구원, 1999.
- . 『북한 특구 농업개발 방향과 협력 과제』. 한국농촌경제연구원, 2003.
- 김운근 외. 『남북한 농업의 상호보완성 증대 방안』. 한국농촌경제연구원, 2001.
- 김운근. 『대북 농업지원 및 협력개발 모델 연구』. 통일농수산정책연구원, 2004.
- 김정주 외. 『민간 농업교류협력의 활성화방안』. 농림부, 2001.

- 남성욱. “북한 사회를 개혁과 개방으로 유도하는 경제공동체, 한반도 경제공동체 프로젝트.” 『민족화해』, 제18호. 민족화해범국민협의회, 2006.
- 대북지원민간단체협의회. 『대북지원 10년 백서』, 2005.
- 대외경제정책연구원. 『북한의 농업부문과 연관부문간의 연계시스템 운영실태 분석』. 2003.
- 민족 21. www.minjog21.co.kr.
- 박정동. “북한 농업구조의 개혁방향.” 『KDI 북한경제리뷰』 10월호, 1999.
- 신동완 외. “남북한 농업기술교류·협력방안 연구.” 『인문사회회 협동연구총서』. 통일연구원, 2000.
- 심익섭. 『사회주의 농업개혁 방식의 북한 적용 가능성 분석』. 경실련 통일협회, 2001.
- 양문수. 『북한의 종합시장』. 대외경제정책연구원, 2004.
- 이상만. “남북한 경제통합.” 『통일환경론』. 오름, 1996.
- 이영선. “남북한 경제의 보완성과 경쟁성: 남북한 경제교류에 주는 시사점.” 『동북아경제연구』 제8호. 한국동북아경제학회, 1997.
- 장경호. “통일농업의 현황과 과제.” 『전국농민회총연맹 창립 16주년 기념 심포지엄』. 전국농민회총연맹, 2006.
- . “남북 농업협력의 목표와 단계 및 우선순위 설정에 관한 연구.” 중앙대 박사학위논문, 2006.
- 전국농민회총연맹. 『지속가능한 국민농업·통일농업 연구』, 전국공무원노동조합 농촌진흥청지부, 2007.
- 주성환. 『북한의 경제제도와 관리』. 무역경영사, 2003.
- 통일농수산사업단. 『제1차 남북농업협력위원회 합의사항 평가』. 2005.
- 통일부. 『통일문제의 이해』. 2000.
- . 『대북 쌀 제공 관련 해설자료』. 2003.
- . 『한반도 통일과정의 이해』. 2006.
- . www.unikorea.go.kr/주간북한동향, 월간교류협력동향.

Bela Balassa. *The Theory of Economic Integration*. London: George Allen & Unwin Ltd., Fourth Impression, 1973.

Bernhard Seliger. “The Principle of Subsidiarity and the Future of the European Union.” 『유럽연구』, 1998년 겨울 (통권 제8호), 1998.

Daniele Salvini, "FAO Contribution to the Agricultural Development Assistance for the DPRK and Future Development," 『북한의 경제개혁에 따른 국제사회의 대북 농업협력 방향 국제세미나』. 한국농촌경제연구원, 2003.

FAO/WFP. [www.fao.org/Special Report](http://www.fao.org/Special Report), 1996~2005(각 연도).

FAO. FAO Contribution to the Agricultural Development Assistance for the DPRK and Future Developments, Mr. Daniele Salvini, FAO Country Project Officer, 2003.

Hee-Man Son, "The Role of the Effective Subsidiarity Principle in the Process of European Integration," 『국제지역연구』, 2권 1호, 1998.

KDI 북한경제리뷰. [www.kdi.re.kr/북한경제팀/북한경제리뷰](http://www.kdi.re.kr/북한경제팀/북한경제리뷰).

KREI 북한농업동향. [www.krei.re.kr/북한농업동향](http://www.krei.re.kr/북한농업동향).

WFP. Food Situation in DPRK and WFP Assistance, Ms. Evaline Diang'a, Programme Officer, WFP Pyongyang Office, 2003.

Abstract

The stages & subjects of Cooperation for Increasing agricultural complementarity in inter-Korea

Jang, Kyung-ho(Senior researcher, The Forum for Agro-Fisheru  
Cooperation in inter-Korea)

Agricultural cooperation in Inter-Korea has a peculiarity of the functional cooperation directly restricted by special relation that South and North based on the different regime pursue the reunification in future.

This study approaches macroscopically to goal and stages of agricultural cooperation considering to the peculiarity. As the keyword of goal is the complementarity, the goal of agricultural cooperation is the establishment of complementarity agricultural system in Inter-Korea. This has a meaning of an integral relation of complementarity in agricultural production, agricultural materials as a rear industry, agricultural distribution and processing as a front industry.

The complementary agricultural system in Inter-Korea is not established by short-time, fragmentary cooperations but is established by long-time, sustaining cooperations. It's begun as lower level in early part, it's developed gradually to higher level by stages.

The development stages has to be necessary to the intentional efforts and political attempt between South government and North government. This study suggests the development stages of agricultural cooperation as follows

; first stage is the rehabilitation of agricultural production power in North Korea, second stage is the creation of the lower complementarity of agriculture in Inter-Korea, third stage is the establishment of integral relation of complementarity.

Still, this study has shortages that will have to be a supplementary subject. particularly, they are the decision-making methods, political processing of agricultural cooperations in a transitional period.

**Keywords:** agricultural, cooperation in inter-Korea, complementarity, complemental agricultural system, DPRK's agricultue.

**장경호** .....

중앙대학교에서 경제학 박사를 취득하였고 통일농수산포럼 상임연구원, 통일농수산사업단 정책실장 등을 거쳐 건국대학교 경제학과 겸임교수 및 농업농민정책연구소 녀름 부소장으로 재직 중이다. 주요 저서와 논문으로는 『남북 공동영농사업 백서』((공저), 통일부, 2008), 『상생·공영의 남북 농업협력』((공저), 농업농어촌특별대책위원회, 2009) 등이 있다.

## Human Right Infringement on North Korean Refugees, Migration Networks and Policy Implications in Asia\*

Choi, Young-jin

(Research Professor, Peace and Democracy Institute, Korea University)

### 국문요약

본고는 국가경영 실패의 결과로 아시아의 경로를 통해 급증하는 탈북 난민의 인권상황을 조사한다. 또한, 글로벌 이주 거버넌스에 거의 방치된 채 있는 아시아에서의 탈북 난민 문제에 영향을 미치는 아시아 관련국의 외교정책, 정보, 자원 및 네트워크를 살펴본다. 중국 당국은 이들을 난민으로 보지 않고 불법 월경자로 간주한다. 따라서 이들 탈북 난민들은 법적 지위가 부재한 가운데 인신매매, 감금 및 폭력 등 복합적인 착취로 침해를 당하고 있다. 북한으로 송환된다면, 힘겨운 감옥형을 감내해야 할 것이다. 그래서 그들은 명백히 '박해의 근거되는 두려움'의 국제적 표준을 충족하는 송환의 두려움을 겪고 있다. 국제 이주 거버넌스가 취약한 가운데, 탈북 난민들은 억압적이고 반기지 않는 아시아 국가들을 직면하면서 주로 브로커가 형성한 사회 연결망을 통해 그들을 대한민국으로 데려오고 있다. 한편, 이런 연결망이 닿지 않은 탈북난민들은 여전히 중국에서 인권침해의 위협에 노출되어 있다. 이러한 글로벌 이주 거버넌스의 취약점과 구조적 난맥을 보완하기 위해서 비정부 기구와 협력을 통해 관련 아시아국가들에 협조를 구하는 국제적 행위자나 중재자로서 정부의 역할이 강력히 요구된다.

주제어: 탈북 난민, 연줄망, 인권, 글로벌 이주 거버넌스

---

\* 이 논문은 2007년 서울대학교 통일학 연구비 지원과 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-32A-B00009).

## I. Introduction

The North Korean refugees<sup>1)</sup> who are victims of human rights violations have increased in China, Mongolia, and Southeast Asian countries. Accordingly, most of them have been heading fast for South Korea via those countries thanks to the brokers together with the help of IT and transportation development. In fact, due to the heavy check-ups and crackdowns, North Korean refugees whose sojourning conditions within China have been exacerbated have been led to exit the country. In doing so they have suffered from the fear strongly associated with their illegal status in the countries where they reside, and there are still a quite number of them in China. Although we have been very concerned with the critical situation of human rights issues as a consequence of state failure<sup>2)</sup> and

---

1) According to the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol, a “refugee” (*nanmin*) is someone who needs protection from well-founded fear. It says: “In the case of a person with more than one nationality, the term “the country of his nationality” shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national.” (Article 1 A (2) in the 1951 Refugee Convention) A “*refugee sur place*” or “refugee-in-place” (*hyun ji nanmin*) is a person who may not have fled his or her country of origin from a fear of persecution in the first place, but once abroad faces or acquires the fear of punishment.

2) According to the Failed State Index (2009) which evaluates 12 items related to social · economic · political aspects, North Korea has been classified as a failed state with the score of 98.3. See “The Failed States Index,” *Foreign Policy*, July/August 2009, p. 83.

despotic regime in North Korea, we have paid less attention to North Korean refugee issues in Asia as a whole.<sup>3)</sup> Addressing these issues could grant easier access to possible resolution than those in North Korea.

One South Korean Christian leader has compared North Koreans who have escaped from the repressive North Korean regime to the Jews of the biblical exodus.<sup>4)</sup> With the help of religious groups and non-governmental organizations (NGOs), North Korean refugees have been entering South Korea via new routes from third countries in Asia. During their adventurous and dangerous journey, they were not protected and were often threatened to be repatriated to North Korea.

At the start of the 1994 North Korean food shortage, over 50 North Korean refugees entered South Korea. Until 1998, less than 100 had come each year and subsequently 148 entered in 1999. Thanks to the assistance of the brokers and the NGOs, the entrance of the North Korean refugees has conspicuously increased since 2000. In Particular, from 2002 to 2005 over 600 had entered South Korea annually. As seen in Table 1, women began to outnumber men in 2002. The proportion of women was 78 percent in the second half of the 200s, as they were much freer than men who had to go to work or serve in the army. More than 60 percent arrived with some families, and approximately 20 percent were children or adolescents. A vast majority of them went to Mongolia or South East Asian countries via China. As of the end of 2010, over 20,000 North Korean refugees have already entered South Korea. An additional 30,000~100,000

---

<sup>3)</sup> W. Lee, "North Korean Women in China: Causes of Flows and Current Situation," *New Asia* Vol,17, No,4 (2010), pp. 76~77.

<sup>4)</sup> An interview with a Christian leader (Feb. 2007).

North Korean refugees are estimated to be residing in China and other Asian countries.<sup>5)</sup>

〈Table 1〉 The Number of North Korean Refugees Entering South Korea

Unit: person, %

Year	Male	Female	Total
~1993	594(92.7)	47(7.3)	641
1994~1998	235(76.8)	71(23.2)	306
1999~2000	269(58.5)	191(41.5)	460
2001	294(50.4)	289(49.6)	583
2002	506(44.5)	632(55.5)	1,138
2003	469(36.6)	812(63.4)	1,281
2004	626(33.1)	1,268(66.9)	1,894
2005	423(30.6)	960(69.4)	1,383
2006	509(25.2)	1,509(74.8)	2,018
2007	570(22.4)	1,974(77.6)	2,544
2008	612(21.8)	2,197(78.2)	2,809
2009	679(23.0)	2,273(77.0)	2,952
2010	578 (24.3)	1,798(75.7)	2,376

Source: The Ministry of Unification

Although there have been a number of North Korean human rights issues in Asia, there are few systematic research studies, only emotionally appealing personal memos. This study aims to investigate the human rights

<sup>5)</sup> An interview with a researcher in Liaoning Academy of Social Science (Nov. 2007) ; More than 20,000 North Korean defectors are now estimated to live in Chinese areas bordering North Korea, with others moving farther into China to avoid detection by authorities, In total, an estimated 100,000 North Koreans now live throughout China (Radio Free Asia, March 3, 2011).

of North Koreans in Asia and to explore how the underlying causes including hard politics inside as well as outside North Korea relate to life safety issues for North Koreans and lead to their migration. It also explore how foreign relations, information, resources, and networks have affected North Korean refugee issues, while leaving behind the near abandonment of global migration governance encompassed on them. This study uses both existing secondary sources such as IGO and NGO seminar materials and interviews with religious leaders, NGO workers and the former 'North Korean Defectors'(former refugees, italicize or New Settlers, italicize)<sup>6</sup> in South Korea.

In the second section, we review how international migration governance, structural holes, network closure and social network theory are closely related to the North Korean refugees issue. In the next section, we examine the pivotal role of brokerage with the development IT technology and the formation of network formation. In the following section, we investigate the first move - the exit and the adjustment of the North Korean refugees to two neighboring countries, China and Russia. We also take a look at their harsh living conditions in China. Subsequently, we shed light on the repressive Chinese policy towards North Korean refugees. In the next section, we examine their entry routes, either the northern Mongolia route or the southern route through a Southeast Asian country, to come to South Korea and their human right issues in those countries. We conclude with some policy suggestions and future research agenda on how to deal with the

---

<sup>6</sup> The former refugees prefer being called as defectors rather than new settlers due the nuance that they reject the current dictator system in North Korea (The Daily NK, Dec. 14, 2007).

human rights issues facing North Korean refugees in Asia.

## II. Theoretical Perspectives on Refugee Migration

Theories of migration are multifaceted and multidisciplinary due to the unique context of migration. Taking into consideration the multidimensional nature of refugee migration, Lee lists political turmoil, risk of punishment, structural discrimination and prosecution, poverty and family dissolution as the push factors, while regarding personal security, possibility of resettlement, job opportunities, education opportunities, and so forth as the pull factors.<sup>7)</sup> More concretely, she continues to suggest that motives of border-crossing for the North Korean refugees as the push factors North Korean refugees' motivation for crossing the border could stem from both the push and pull factors: the push factors include threats to survival due to food shortage, deepening relative deprivation, increasing risks to take punishments for their crimes, prejudice against them and expectation for a better life while the pull factors include support and protection from the Chinese Korean society, relief activities by international NGOs, job opportunities, increasing demand for females, family reunions, and South Korean support for the North Korean defectors.<sup>8)</sup>

---

7) Keumsoon Lee, *Pukhan Chumin ui Kukkyung Idong Silt'ae: Pyonhwa wa Chonmang* [Residence and Movement of North Koreans: Current Conditions and Prospects for Change], Korean Institute for National Unification Research Series 19 (2007).

8) *Ibid.* (2007).

Lee recognizes the importance of diplomatic policies toward North Korean refugees in Southeast Asian countries.<sup>9)</sup> Their human rights policies toward North Korean refugees do not show a lukewarm attitude, while China is very harsh to repatriate them to North Korea. Meanwhile, Mongolia is known to adopt favorable policies toward them.<sup>10)</sup>

Nevertheless, the global governance should have been taken as an important factor that reflects the new international order to minimize the role of the state and disseminate neo-liberalism.<sup>11)</sup> Some studies show that NGOs and International Organizations play a pivotal role in solving global issues, such as those concerning human rights, environment, and security. They emphasize the importance of democratic governance, which promotes a proactive civil society. In doing so they are making the claim that there is a global civil actor. Since the degrees to which countries are democratized vary and some countries have yet to achieve democracy, it is difficult to say that a global civil actor actually exists.<sup>12)</sup> International migration has arisen as an important theme of global governance.<sup>13)</sup> An international immigration management system has evolved drastically. Before

---

<sup>9)</sup> D. Lee, "Dongnama eui Bukhan Ingwon Cheongchaek: T'albukja Moonje reul joongsim euro," [Southeast Asia's Human Rights Policy toward North Korea: With Focus on the Problems of North Korean Refugees], *Dongseoyeongoo* [East West Research], Vol.21, No.2, (2009): 171~200.

<sup>10)</sup> Professor Vitit Muntarbhorn, the UN's Special Rapporteur on Human Rights in DPRK sees Mongolia an exemplar country to accommodate the North Korean Refugees (Daily NK, March 30, 2005).

<sup>11)</sup> *op. cit.*, (2007).

<sup>12)</sup> Cohen & Arato, *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, Cambridge (1994).

<sup>13)</sup> *op. cit.*, (2007).

2000, it focused on assistance for refugees. Recently it has been restructured to enhance efficient “management” with an emphasis on migration. The main actors of global governance define “global governance” as a de jure mechanism which purports to organize international relations.<sup>14)</sup> This means that since 2000, international migration issues are not actually dealing with human rights, but instead are dealing with “sound development management.”<sup>15)</sup>

The groups that lead discourses are the Geneva Migration Group, the Global Migration Group, and the International Dialogue on Migration (IDM ).<sup>16)</sup> The recent agenda also seems to overlook human rights issues which have a huge negative effect on North Korean refugees in Asia. Even so, the discourse on migration management tends to emphasize negotiation and experience exchange between countries. According to current international law, the right to identify a refugees’s status and to protect refugees belong

---

<sup>14)</sup> Alliance for a Responsible, Plural and United World, (2000).

<sup>15)</sup> Sandbrook (2000).

<sup>16)</sup> The main agenda related to global governance of these international migration committees has four main themes: 1) migration and development, 2) migration promotion, 3) migration management, and 4) forced migration assistance. For instance, the themes for the IDM were “Towards Policy Conference” in 2005, “Partnerships in Migration: Engaging Business and Civil Society” in 2006, and “Migration Management in evolving Global Economy” in 2007. The Geneva Migration Group is an inter-agency group, which include IOM and five international organization: ILO(International Labor Organization), UNHCR(UN Refugee Agency), UNHCHR(UN High Commissioner for Human Rights), UNODC(United Nations Office on Drugs and Crime), and UNCTAD(United Nations Conference on Trade and Development). These five organizations were established to share information and promote mutual cooperation regarding international migration issues in 2003.

to the territorial country. UNHCR can intervene in matters of determination and protection only after the county involved grants agreement, acknowledgement or connivance.<sup>17)</sup> thus We took a look on social network theory on international migration as a contentious perspective.

In this situation, the linkage among ordinary people helps to determine their susceptibility to mobilization.<sup>18)</sup> Portes defines the concept of social capital as “the ability of actors to secure benefits by way of membership in social networks or other social structures.”<sup>19)</sup> In fact, the North Korean refugees has remained in the situation of “structural holes” until the beginning of the 2000s. The brokerage across structural holes is the source of value added, playing a pivotal role in saving their lives. Thus, better connected people enjoy higher returns,<sup>20)</sup> with which they would have a chance to enter South Korea. Otherwise, network closure can be critical to realizing the value buried in the structural holes,<sup>21)</sup> when the North Korean government harshly controls the activities of brokers.

Here it would also be argued that both “strong ties” and “weak ties” have been utilized to mobilize the North Korean refugees.<sup>22)</sup> The strong ties bond them together with compassionate religious groups and NGOs and provide them with social support for international migration. However in most cases,

---

17) S. Jae, “A Few Legal Issues regarding North Korean Defectors,” *International Symposium on North Korean Human Rights*, (Seoul, 2007).

18) Pickering, (2006).

19) A. Portes, “Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology,” *Annual Review of Sociology*, Vol.24 (1998), p. 6.

20) Burt, “Structural Holes versus Network Closure as Social Capital,” (2001).

21) *Ibid.* (2001).

22) M. Granovetter, “The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited,” *Sociological Theory* 1, (1973), pp. 201~233.

weak ties or instrumental networks of human smuggling to safe destinations were used.

Social network theory introduces the necessary features that institutions must have so as to forge ties that bridge ethnic divisions.<sup>23)</sup> First, the more institutions are based on self-selection, the more likely they are to be homogenous and exclusive. Second, institutions are required to promote ties that are based on rather than on friendship. Third, institution must possess a norm that allows for no less than cooperation. Finally, venues are required to promote repeated, mutually dependent interaction among individuals from different groups. The voluntary organizations or individuals as economic actors develop the social networks, which are either strong ties or weak ties for the North Korean refugees.

To recapitulate, we had better comprehend the nature of the North Korean refugees migration when we take a holistic stance, considering the political and socio-economic factors as well as international and agency factors.

### III. The Network Formation and the Role of Brokerage in the Age of Information

With the rise of network society, castles for sees that the IT technology would help the North Korean refugees' migration thanks to the social and economic dynamics of the information age.<sup>24)</sup> It has been no more than

---

<sup>23)</sup> *op. cit.*, (2006).

around ten years since North Korean People could communicate with the defectors in South Korea via phone calls. For the first time, phones were brought in by Chinese smugglers who were required to contact their North Korean counterparts. However, as the number of defectors to South Korea increases, the number and use of cell phones linked to North Korea have been increasing as well. Cell phones are used to make appointments, send people and money or deliver goods that people ordered.

However, not everywhere in North Korea can one talk with Koreans - it is only possible along the Tuman and Yalu Rivers. North Korean border cities and towns are usually located along the river at the foot of the mountain, and the Chinese cell phone signals cannot travel over the mountain. The belt in a narrow and long band along North Korea and outside serves as a window to receive the Chinese cell phone calls between North Korea and outside.

Korean-Chinese people usually act as brokers who smuggle phones into North Korea and pay phone bills, as defectors who live in Korea form a considerable network in China in the course of escaping North Korea. Calls to the acquaintances in North Korea usually occur at night. These phones have become a main tool of communication for many of the North Korean defectors in South Korea trying to keep in contact with their families and friends in the North.<sup>25)</sup>

According to a South Korean official in Ministry of Unification, in 2004 about 1,500 of the 1,894 North Korean who entered South Korea came with

---

<sup>24)</sup> M. Castles, *The Rise of the Network Society*, 2nd eds. Wiley-Blackwell, New York (2010).

<sup>25)</sup> *The New York Times* (Jan. 25, 2010).

the help of brokers. The reality is that North Koreans refugees in China could not enter South Korea without the helping hands of the NGOs and the brokers. In case that they are guided by the religious leaders, they are trained to read Bible for more than half a year, so that the North Korean refugees and the religious leaders would form strong ties. After the North Korean refugees safely arrive in South Korea, they present a gift of money to express their gratitude to the Church.<sup>26)</sup>

Defectors, whether they have relatives or not, have been tapping into a sophisticated, underground network of human smugglers operating in North and South Korea, China and Southeast Asia.<sup>27)</sup> The vast majority(80~90%) of North Koreans, who have entered South Korea rely on the brokers. There are two types of brokers.<sup>28)</sup> One is those in charge of supervising the branch brokers in China and other Asian countries. They are usually Koreans of former North Korean defectors. The other is “local brokers”, who are mainly Korean-Chinese or Chinese people who guide North Koreans to the border of China-Mongolia or China-Vietnam. They work with local assistants, who have a keen knowledge of the local environment.<sup>29)</sup>

It is speculated that North Korean asylum seekers pay smuggling fees of US\$2,500 per person to Mongolia and a maximum of up to US\$10,000 if the

---

<sup>26)</sup> *An interview with a former North Korean refugee* (Aug. 2006).

<sup>27)</sup> N. Onishi, “With Cash, Defectors Find North Korea’s Cracks,” *The New York Times*, (Oct. 19 2006).

<sup>28)</sup> Y. Han, “Jungkukeui T’albukja Dansok Kanghuajungchaekgua JaejungT’albukjadeuleui T’aljung Rush,” [The Control Reinforcement Policy on the North Korean Refugees land their Rush out of China (July 27, 2007).

<sup>29)</sup> For this reason the local broker who takes the biggest portion actually not only takes actual risks, but also pays costs such as daily expenses-fortransportation, accommodation, and bribing the border guards.

asylum seeker in question is a socially or politically prominent figure in North Korean society. At the high end, around \$10,000 will give relatives a package deal to get family members out of North Korea. This includes helping them acquire fake South Korean passports and get onto a plane bound for South Korea within two or three days.<sup>30)</sup> The northern route is dangerous as it easy to get lost. The broker fee, accordingly, is relatively inexpensive, being two and a half million won (about US\$2,500). If the North Korean takes the Northern route to Mongolia, he would be requested to pay after his safe arrival in South Korea considering the risky and harsh circumstances there. On the other hand, those taking the southern route to Thailand might be requested to pay in advance due to the higher chance to successfully arrive in to South Korea. Most North Koreans in South Korea pay on average about \$3,000 to get relatives out through either Southeast Asia or Mongolia from China.

The resettlement money given to North Korean escapees has led to chain-migrations on a large scale.<sup>31)</sup> The resettlement money was offered as a lump sum shortly after the arrival in South Korea. The North Koreans could use this fund to pay brokers who would help bring their family members in North Korea or China to South Korea via Mongolia or countries in Southeast Asia. In the following sections, we examine the roles global migration governance groups in certain countries, such as the UNHCR, in granting some refugee status for North Koreans and the roles the brokers in Asian countries.

---

<sup>30)</sup> An interview with a former North Korean refugee (July, 2007).

<sup>31)</sup> B. Chung, "Between Defector and Migrant: Identities and Strategies of North Koreans in South Korea," *Korean Studies*, Vol.32 (2008).

#### IV. The Situation of Human Rights in the First Move to Russia or China

The decision to flee to China or Russia is not an easy one. Harder still are making that flight viable and living with the consequences.<sup>32)</sup> Since their government denies freedom of movement, North Koreans either need travel permits or plan a clandestine escape - on foot or by swimming across the Tumen river to China. Otherwise, they flee to Russia to work in the logging industry. In North Korea, leaving the country without state permission is an act of treason punishable by harsh prison sentences.

##### *Runaways in Russia and Precarious Exit to China*

North Korean border with Russia is only kilometers long. It is difficult to cross the Russian-North Korean stretch of Tumen River, which is broad and deep. In 1993, North Korea and the Far Eastern government in Russia made a contrast, "the Trade and Economic Cooperation Protocol." Since then North Korea has been dispatching a number of its workers to Far Eastern part of Russia. In 2003 the number was up to 2,300. It was over 3,300 in 2005 and more than 5,000 in 2006.<sup>33)</sup> In the 1990s, the North Korean laborers worked as lumbermen. This dispatch of workers seemed to aim at debt redemption since North Korea had imported oil from Far Eastern

---

<sup>32)</sup> S. Richardson, "The Rights of North Korean Refugees," *JoongAng Daily* (July 9, 2007).

<sup>33)</sup> VOA (Voice of America, Aug. 14, 2007).

Russia. The North Korean government has a consulate to supervise the ten thousand contracted workers in Nakhodka. Whenever it make contracts for lumbermen and construction workers, it requests a prohibition against lumbermen runaways to Russian local government as a matter of the highest priority.

North Korean defector problems began in Russia in the early 1990s, and then moved to China in the mid-1990s. In 1994, a North Korean researcher at the North Korean Science Academy was the first to obtain refugee status from the U.N. High Commissioner for Refugee (UNHCR) in Russian. Since then, no more than ten North Koreans have entered South Korea because Russia authorities have reinforced the control over North Korean refugee. In most cases, the refugee were forcibly repatriated to North Korea. In November 1999, seven North Korean defectors, who had crossed the Russian-North Korean border and went to Vladivostok, sent a request for refugee status to the UNHCR. Robinson, the high commissioner made an effort to solve the problem, but they were sent back to North Korea via China.<sup>34)</sup> In October 2004, the forty-five North Korean workers who attempted to stow away on a foreign ship were arrested in Kamchatka hundreds of kilometers away from their workplace.<sup>35)</sup> Although a former North Korean construction worker, who married a Russian woman, applied for refuge in Russia under the aegis of the UNHCR after running away from the process of repatriation to North Korea, he was rejected.<sup>36)</sup> The power

---

<sup>34)</sup> A. Buwalda & M. Lombardo (2005) "Strategies for North Korean Refugees," *The 6th International Conference on North Korean Human Rights & Refugees*, Feb. 14~16, Sogang University, Seoul.

<sup>35)</sup> *Ibid.* (2005).

of the UNHCR acting on behalf of North Korean refugee in Russia looks very limited.

North Korean refugees currently work in various fields such as construction, farming fishing industries and so forth. While they work more than 12 hours a day, they are paid between US \$200 and US \$300 per month. After they pay for insurance, boarding and a bribing for their North Korea boss, they are left with no more than US \$50. It is said that about 2,000 workers are wandering out of the workplace as consequence of the exploitation.<sup>37)</sup> They fear being arrested, and the risk of being sent back to North Korea is high since they have run away from their work places. They also run the risk of becoming illegal residents, since their North Korean bosses have taken away their passports and visas. It is claimed that the North Korean runaways were a very attractive work force for Russian employers due to their illegal status and lack of rights: Russian citizens thus used this cheap work force without any guilt.

The majority of North Koreans cross the border to China because of its geographic proximity. China, which shares a 1,360-kilometer border with North Korea, has proved to be a somewhat easier destination for North Korean refugees to reach by crossing the frozen Tuman River in the winter.<sup>38)</sup> Across the border in China, there is also a fairly large ethnic Korean community with the Yanbian Korean Autonomous Prefecture as the center.

---

<sup>36)</sup> The Daily NK (Dec. 12, 2007): The refugee whose name is Keuncheol Chung was waiting for the decision allowing him to for take refuge in South Korea or a third country.

<sup>37)</sup> *op. cit.*, (2005).

<sup>38)</sup> B. Lintner, "A Perilous Escape from Pyongyang," *Far Eastern Economic Review* June: 28~33 (2007).

Helping the refugees is considered a criminal offense in China. Given the uncertainty and risks of being arrested and repatriated within the border areas, the refugees attempt to escape into the inland China and beyond.<sup>39)</sup>

### *Escape via Western Embassies and other Organizations in China*

The escape period and chosen method of seeking asylum can indicate the defector's social class. The entry of soldiers and experts to South Korea before the mid 1990s was the case of political refugees who would have been punished if they had returned to North Korea. It appears that only those who represented a significant propagandist value, such as North Korean diplomats and Hwang Ghang-yup,<sup>40)</sup> could count on the assistance of the South Korean government. Another privileged group is defectors who have relatives in South Korea or in Western countries. If these relatives are able to pay smugglers about \$10,000, the refugee could arrange for the trip to South Korea.

Breaking into foreign diplomatic missions and agencies has been another method of escape which peaked in 2002. Reckless refugees were compelled to invade foreign embassies and international schools in Beijing.<sup>41)</sup> The first intrusion of this kind occurred in June 2001, when seven North Koreans, all members of the same family, took refuge in the UNHCR. In May 2002, 25 North Korean asylum seekers rushed into the Spanish embassy in Beijing.

---

<sup>39)</sup> *Ibid.* (2007).

<sup>40)</sup> He entered South Korea on April 20th, 1997.

<sup>41)</sup> *op. cit.*, (2007).

They were eventually permitted to enter South Korea. However, following that incident, the Chinese authorities installed barbed wire fences around several foreign embassies in Beijing.

As the North Korean economy has deteriorated, more North Koreans have flown into China. After arriving in China they have been coming into South Korea with the help of South Korean missionary organizations and NGOs. These groups act with foreign embassies and international schools in China. North Korean refugees, who have already settled down in South Korea, have been paying the brokers' fee for their family members or relatives. Some of them entered the South Korean Consulate in Beijing with fake passports offered by the brokers, and others have obtained refugee status through the UNHCR in other parts of Asia, after staying in prison for a few months due to their illegal entry. In case that the North Korean refugees have made the decision to escape to South Korea without receiving help, most of them have had to stay in China for a few years. If they were to enter South Korea via the South Korean Consulate, it would take them more than one year because of the required character investigation. As mentioned earlier, if they had not find the right connection, they would have stayed in China for a long period with illegal status.

### *Harsh Conditions and Vulnerable Status in China*

Most North Korean refugees had stayed in or passed China before going to third countries in Asia. As illegal border-crossers, they are extremely vulnerable and were exposed to serious human rights abuses.<sup>42)</sup> We can examine the infringement of their human rights in China, by classifying the

violations into five categories: 1) exploitation, 2) human trafficking, 3) deprivation of the youth's rights, 4) custody and violence, 5) fear of repatriation and so on.

Without any legal status in China, the North Korean refugees are highly vulnerable to multiple exploitations. While North Korean men are more exposed to economic and physical exploitation in the workplace, North Korean women are more likely to be sexually harassed in addition to the exploitation the North Korean men undergo. North Korean illegal migrants are paid between 50 and 70 percent of what Chinese workers earn.<sup>43)</sup> Highly educated North Koreans worked on rearing a herd of cattle on the hills and received no more than 300 yuan a month.<sup>44)</sup> Very often, they are not even paid the small amount of salaries they are supposed to receive.

Human trafficking has been highlighted as an issue facing North Korean female refugees. Their choice is limited: to die of hunger in North Korea or to be sold in to slavery in China.<sup>45)</sup> The overwhelming majority of North Korean women seeking to stay in China form relationships with Chinese men, either through brokers or directly, not as a way to pursue happiness, but as a survival strategy.<sup>46)</sup> while some North Korean women occasionally find suitable partners and end up in loving relationships, most are in effect trafficked, sold to Chinese men or to the owners of brothels and karaoke

---

<sup>42)</sup> Chung, (2008) ; Lee, (2008).

<sup>43)</sup> N. Munico, "The Vulnerability of Undocumented North Korean Migrants in China," *International Symposium on North Korean Hum Right*, Seoul (2007).

<sup>44)</sup> Interview with the North Korean refugee (Feb, 2011).

<sup>45)</sup> See Lindsey Hilsum, "North Korea: survival means slavery," *The New Statesman* (Feb, 26, 2007).

<sup>46)</sup> Charney, (2005) ; *op. cit.*, (Nov, 2007).

bars for prostitution. Occasionally, the process of entrapment begins with brokers scouting for the women willing to leave the North.<sup>47)</sup> Many have connections to the North Korean military. North Korean women trafficked into China are moved and traded like merchandise, with many sold as “brides”, kept in confinement and sexually assaulted, according to sources. Many become pregnant with unwanted children. That the number of North Korean female refugees has been plummeting due to the increasing demand for workers in service industry and North Korean women wanting to discover easier ways to find shelters. In the border areas of North Korea and China, trafficking gangs have been very active in approaching North Korean women, deceiving them by offering food, jobs and residences.<sup>48)</sup> Most of the women end up being sold for 400 to 10,000 yuan to those who have difficult getting married because of old age, poverty, handicaps, and so on.<sup>49)</sup> By the same token, most North Korean brides are sold under 2,000 yuan, which is around \$250,<sup>50)</sup> and than a bachelor in the rural China paid 14,000~15,000 yuan to obtain a North Korean wife.

Moreover, the Chinese authorities don't consider North Korean women's marriages to Chinese men legal and as a consequence, their children are not qualified to receive Chinese citizenship. These children also cannot receive a normal education and stay hidden.<sup>51)</sup> Many children of Chinese fathers

---

<sup>47)</sup> The Radio Free Asia (March 4, 2011).

<sup>48)</sup> *Ibid* (June 7, 2005).

<sup>49)</sup> The Daily NK (Feb. 6, 2006).

<sup>50)</sup> U,S Committee for Human Rights in North Korea, “The North Korean Refugee Crisis.” (2006), p. 23.

<sup>51)</sup> *op. cit.*, (2007) since January 2007, some local institutions have allowed them to be registered under their father's residence (hukou), in which case they pay 500

and North Korean mothers live in legal limbo.<sup>52)</sup> Registering a child would reveal the identity of the mother. Chinese men who have had children with North Korean women are confronted with a dreadful choice. They can register their child at the risk of revealing the status of the mother, who could be arrested and repatriated to North Korea as an “illegal” migrant, or they can decide not to register the child – leaving the child uneducated. Some of the children are in a terrible state of neglect and malnutrition when they first arrive at the shelter home.<sup>53)</sup> That is why the children still lie in the blind spot in which they are regarded as non-citizens and often stay as orphans in the protection facilities.<sup>54)</sup>

Young North Korean women frequently end up being raped and trafficked to other parts of China, where they are sold as wives or prostitutes. When Chinese authorities arrest trafficked North Korean women, they treat them as criminals instead of victims of a crime.<sup>55)</sup> The women are immediately sent to police jails or detention facilities along the border.

Youths are also deprived of their rights. Yoon examined the situations of the North Korean youth in terms of survival rights, freedom, sexual violence, and transgression of rights to education among other issues, based on a survey in Northeastern provinces of China.<sup>56)</sup> North Korean children in

---

yuan (US \$65).

52) Human Right Watch, *Denied Status, Denied Status: Children of North Korean Women in China*, April (2008), p. 2.

53) The Radio Free Asia (Feb. 12, 2010).

54) *Ibid*, (Dec. 24, 2009).

55) K, Davis, “Brides, Bruises and the Border: The Trafficking of North Korean Women into China,” *SALIA Review*, Vol. XXVI, No.1, (2006), pp. 134~135.

56) Yeo Sang Yoon, “Joongkukjiek T’albuk Chungsoyeon Ingyunsiltaewa Gaesunbangan,” [North Korean Refugee Children in China: Their Current Human Rights Situation

China are also extremely vulnerable to arrests, custody, violence, and torture.<sup>57)</sup> Hordes of itallcize (a Korean term meaning “wandering poor children”), and in this context describing wandering North Korean children and young people looking for food and shelter, could be seen in every corner of Yanbian. Deemed illegal immigrants by the Chinese authorities, they live in continual fear of deportation. In many cases, their families have broken-up because their parents left for food and work in the inlands of China. Sometimes, children become separated from their parents within China while trying to flee from the Chinese police.<sup>58)</sup> One poignant example is of a fourteen year-old girl whose mother was repatriated to North Korea.<sup>59)</sup>

Her stepfather sexually abused her, when she ran away to Yanji he chased after her. After a short period of protection from local South Koreans, she was sent to South Korea to escape from her horrible situation in China.

Yoon also points out that there are no secure places for youths to live in and no means for them to receive the basic necessities of life.<sup>60)</sup> Due to their illegal status, they have few opportunities for education and employment. Many North Koreans also do not speak Chinese and are, therefore, at risk of detention. Moreover, in cases where youths spend approximately more than ten years in China, they become fluent in

---

and a Proposal for Improvement], *Daehanjeongchihakbo* [Korea Politics Journal], Vol.11, No.2, pp. 343~364 (2003).

57) Refugees International, (2004).

58) Kristof, (June 4, 2007).

59) An interview with a local South Korean in China (March, 2008).

60) *op. cit.*, (2003).

speaking Chinese but lag behind in speaking and writing Korean. This is a result of losing the opportunity to be educated in one's own country.<sup>61)</sup>

North Korean youths are easily exposed to and became targets for repatriation when the Chinese authorities cracked down on them before the Beijing Olympic game. Such local living conditions threaten their basic survival rights. Their frequent arrests, investigations, and imprisonments by the Chinese police also threaten the basic live of North Korean youth.<sup>62)</sup> Owing to the inferior local environment, North Korean youths are easily exposed to violations of their human rights.

The fifth plight that North Korean refugees face in China is the poor treatment they receive upon deportation.<sup>63)</sup> They are considered illegal immigrants according to Chinese law, while simultaneously they are also criminals under the North Korean Criminal Code. Border crossers are discriminated against and stigmatized as defectors, who have betrayed their country. For this reason many of the North Koreans who had been repatriated to North Korea return to China.<sup>64)</sup>

As the Chinese government began registering electronic identification certificates in the summer of 2004 and in preparation for the Beijing Olympic in 2008, North Korean refugees in China were in a hurry to escape to South Korea. To cheek this exodus, China recently reinforced border controls and began to conduct house-to-house searches so as to deteet North Koreans hiding in villages in Yanbian and elsewhere along the

---

<sup>61)</sup> Observed in the North Korean Readjustment Center in Seoul (April, 2007).

<sup>62)</sup> *op. cit.*, (2003).

<sup>63)</sup> *op. cit.*, (2005).

<sup>64)</sup> An interview with a former North Korean refugee (July 2007).

border.

In sum, because of these hardships which they face in China, some North Korean women married to Chinese husbands in the rural China have run away at night time, leaving behind their husbands and children. Other North Korean refugees who also desperately want to escape from the harsh conditions in China are in search for the brokers who would guide them to South Korea.

### *Coercive and Repressive Chinese Policies toward NK Refugees*

As mentioned earlier, North Koreans in China are refugees sur place even if they left North Korea in search of food or employment. If the fact that they met South Koreans, were exposed to South Korean TV show, radio, movies etc. or were linked to any religious organizations was to be revealed, they would be deemed to have committed political-criminal offences in North Korea. These are more severe than the technical crime of leaving the country without official documentation in search of food or work.<sup>65)</sup>

The basic Chinese stance toward North Koreans, who cross the border, is that it considers them not as refugees but illegal immigrants-worse still defectors. The 1960 “Escaped Criminals Reciprocal Extradition Treaty” along with the 1986 “Border Area Affairs Agreement” leads the official Chinese policies towards the North Koreans border-crossers. Under these bilateral

---

<sup>65)</sup> D. Hawa, “The Realities and Policies of Third World Nations regarding North Korean Defectors, with an Emphasis of Mongolia and Thailand,” *International Symposium of North Korean Human Rights*, Seoul (2007).

agreements, Chinese authorities subject them to forcible repatriation. A large detention center for refugees has been constructed in Tuman. The refugees are kept there before being sent back to North Korea. 4,809 North Koreans were repatriated to North Korea in 2002.<sup>66)</sup> They could subsequently be punished for the crimes of crossing the border and betraying the mother country.

The main reason for Chinese reluctance to treat the North Korean migrants as refugees is political. Humanitarian treatment might stimulate more North Koreans to seek asylum, which would induce the collapse of the North Korean regime.<sup>67)</sup> The second reason is that Beijing is afraid of undermining Chinese internal security. The Northeast is the center of China's Rust belt, a region of former heavily state-owned enterprises that closed down because they could not compete. There were over 50,000 public protests per year with the Northeast being the epicenter of the public unrest. Thus, the central government does not want to complicate the situation further by putting more people in that area. A Chinese foreign ministry official says, "the refugee flow could have an impact on China's internal security".<sup>68)</sup>

Nonetheless, the Chinese government, in a disgraceful breach of its obligations under the 1951 Refugees Convention and against prohibition on the U.N. High Commissioner for Refugees (UNHCR)'s operating in Northeast China, hands these defectors back to North Korea.<sup>69)</sup> A major impediment

---

<sup>66)</sup> *op. cit.* B. Lintner, (2007).

<sup>67)</sup> A. Lankov, "North Korean Refugees in Northeast China," *Asian Survey*, Vol.44, No.6 (2004), pp. 856-873.

<sup>68)</sup> J. Kurlantzick, "Red Herring," *The New Republic*, June 6&13 (2005).

to undertaking a more active role in refugee protection in countries of origin derives from the international refugee regime itself. The UNHCR was designed to appear and thus nonpolitical and strictly humanitarian, is not mandated to politically intervene in governments affairs, despite the clear evidence of human right violation.<sup>70)</sup>

It is obvious that the Chinese government has supported the violation of human rights and has imposed harsh policies on the border-crossers from North Korea in an implicit and indirect way. North Koreans, who have been arrested in China and deported to North Korea, are subjected to face various punishments such as abuse, forced abortion, torture and sentences ranging from several months in the labor camp or in the correctional center to imprisonment in a gulag for life. Execution is conducted even for individuals suspected or confirmed to have met with foreigners or converted to Christianity with the intention of becoming missionaries inside North Korea. According to a North Korean witness, new policy announced by Pyongyang orders that all refugees, including first-time offenders and those crossing the border just for food, be put into prison for six months to three years.<sup>71)</sup> The conditions in the labor camps and prisons are so harsh that they are described as “the Auschwitz of the 21st century”.<sup>72)</sup> They are only provided with watery corn soup twice a day and a heavy workload. Even young women are compelled to carry bricks, in addition to facing physical and

---

<sup>69)</sup> Kristof, *op. cit.* (June 4, 2007).

<sup>70)</sup> G. Loescher, “Protection and Humanitarian Action in the Post-Cold War Era,” in A. Zolberg & Brenda P. (eds.), *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solution* (Oxford: Berghahn Books, 2001), p. 187.

<sup>71)</sup> Human Rights Watch, (2007).

<sup>72)</sup> T. Carbes, “Helping Refugees Run Roadblocks,” *Christianity Today*, April (2003).

verbal abuse.<sup>73)</sup> Therefore, knowing what will await them if they were repatriated, these refugees meet the international standard of a well-founded fear of persecution.<sup>74)</sup> Many prisoners thus utilize the opportunities to escape when transferring from labor training camps to provincial detention centers or return to China after they are released. No less than 40 percent of these repatriated to North Korea re-enter China.<sup>75)</sup>

The Chinese authorities were also afraid of a massive exodus of North Koreans and their intrusion into foreign embassies during the upcoming Olympic period. Above of all, the focus is on eliminating the brokers and the human right activists to secure the border between China and North Korea. Sometimes the Chinese authorities utilize the arrested North Korean refugees as spies who pretend to ask th brokers, the human right activists or the NGO workers for help so as to catch them.<sup>76)</sup> Due to heavy crackdowns, there were scores of men arrested and sent to the prisons. The Chinese authorities do not follow the international treaty for foreign prisoners such as periodical meetings with the family, medical check-up, proper water supply, certain amount of sunshine and so on.

Since the bail money has increased,<sup>77)</sup> police authorities also keep an eye on South Korean brokers who were formerly North Koreans. Because on this, former North Koreans who want to meet their family become

---

<sup>73)</sup> An interview with a former North Korean refugee (April, 2007).

<sup>74)</sup> *Ibid.*, (2001), p. 184.

<sup>75)</sup> AMNESTY, (Nov. 4, 2006).

<sup>76)</sup> An interview with a South Korean NGO worker (April, 2008).

<sup>77)</sup> Unless they pay the bail (200,000 yuan, US\$27,300), they stay there. The bail money for South Korean brokers is five times as high as that for the Chinese broker (40,000 yuan).

scapegoats, although they are not brokers.<sup>78)</sup> Since Vietnam has not accepted North Korean defectors and Burma and Laos have launched strong crackdowns of them, the broker cost has been increasing. At the same time, as the Chinese authorities Strive to arrest brokers, this also has had an effect on risk coat. The price in the black market such as that for crossing the Tuman River, the border between China and North Korea, rises when the controls are tightened.<sup>79)</sup> Moreover, as China has intensified their surveillance and search activities, North Koreans have to hurry to escape to Southeast Asian countries.<sup>80)</sup>

## V. The Situations of Human Rights on the Second Move from the Third Countries

The North Korean defectors decided to move to the third country for the purpose of security and resettlement after having stayed in China for a certain time. Some of them had succeeded in getting into western embassies, consulates or international schools, and then came to South Korea via the third countries. Otherwise, the majority of them entered South Korea through Korean embassies or UNHCR in Mongolia or the Southeast

---

<sup>78)</sup> *op. cit.*, Y. Han (2007).

<sup>79)</sup> The fee to cross the Tuman river has risen up to 5,000 yuan in 2008 (The Daily NK, June 16, 2008). However, as a consequence of the tight watch on the border, it has been recently skyrocketed to 30,000 yuan (An interview from a former North Korean refugee in August, 2010).

<sup>80)</sup> S. Lee, "Dongbuka Juyo Kukgaeui Talbukja Jeongchaek," *Asia Yeongu* 53(3), (2010), p. 233.

countries.

### *Circuitous Routes to South Korea through the Underground Networks*

Currently, the most prevalent ways to go to South Korea are via other Asian countries. North Korea refugees who pursue their survival have embarked on exploring the countries near China in new ways. Since 1999, many have succeeded in going to Mongolia across some 2,000 kilometers of Chinese territory, frequently assisted by South Korea church workers or brokers there and in China.<sup>81)</sup> The Mongolian government policy deals with fleeing North Koreans in a humanitarian way. If they were found by the Mongolian military, they would be sent back to the South Korean embassy in Ulaanbaatar. But, if Chinese guards discover them, they are forcibly deported to North Korea. In the winter, this route cannot be used due to heavy snow and the harsh cold of the inhospitable Gobi desert. Almost six hundred North Koreans succeeded in coming to South Korea via Mongolia in 2006.<sup>82)</sup> This was assisted by the fact that the diplomatic relationship between South Korea and Mongolia is relatively close.<sup>83)</sup>

Another route they prefer is to travel south through China into Vietnam and Cambodia. Since 1997, a South Korean NGO developed the route for

---

<sup>81)</sup> *Far Eastern Economic Review* (Aug. 12, 2004).

<sup>82)</sup> *op. cit.*, D. Hawk, (2007).

<sup>83)</sup> D. Lkhagvasuren, (Discussant) *International Symposium of North Korean Human Rights*, (Seoul, Nov, 2007): The economic effects by the South Korean investment constitutes 20~30% of the Mongolian economy.

a North Korean refugee family crossing the narrow part of Mekong river.<sup>84)</sup> In June 2004, for the first time, a few refugees arrived in South Korea only eight days after escaping from North Korea. The quick pace of the escape was guaranteed because of the more developed underground railroad that opened up new paths out of China.<sup>85)</sup> However, after the Vietnamese Permitted 468 North Korean refugees to flee to South Korea in July 2004, border controls were substantially tightened and the route was abandoned because of its political relationship with North Korea.<sup>86)</sup> A South Korean newspaper had revealed the embargo requested by the South Korean government. This brought about strong discontent and repulsion from the North Korean government, which asked the Vietnamese government for an apology and further preventative measures. The South Korean government learned a valuable lesson from this incident-A noticeable number of North Korean refugees should not be sent to South Korea from one specific country once at a time.<sup>87)</sup>

Since then, a few refugees have trickled into Burma. This is because the route is considered extremely risky, as they have to pass through militarized areas of the drug-trafficking golden triangle. Therefore, it is very difficult to pass through this region without the guidance of Christian workers and brokers in order to reach Thailand. After some North Korean refugees make detours to avoid military posts in Burma, They report themselves to the

---

<sup>84)</sup> An Interview with a South Korean NGO worker (April, 2008).

<sup>85)</sup> *op. cit.*, (Aug. 12, 2004).

<sup>86)</sup> B. Klinger, "The Tortuous North Korean Refugee Triangle," *Asia Times*, Sep. 22 (2004).

<sup>87)</sup> "Talbukja Jidanibkuk Anpak," [The North Korean Refugees Group Entry into and outside], *Munhwa Ilbo* [Cultural Daily] (July 24, 2004).

Burmese police as South Korean travelers, who have lost passports so as to be sent to the South embassy.<sup>88)</sup>

Currently, the most popular route for North Korean refugees is going to Thailand through China and then the sparsely populated and landlocked Laos, while crossing the Mekong River. Brokers accompany them through China and Laos. After they have arrived in northern Thailand, they are supported by South Korean church groups. Although Thailand is not a signatory of "Convention Relating to the status of Refugees" adopted by the United Nations (UN) in 1951, it does not repatriate "illegal North Korean defectors" to neighboring countries for humanitarian purposes. In August of 2006, one hundred seventy-five North Korean refugees were in custody for thirty days due to illegal entry into Thailand.<sup>89)</sup> In October of the same year, eight-six North Korean refugees who had been protected by a Korean church were held by the police and investigated in the immigration bureau.<sup>90)</sup> They were discreetly sent to South Korea in groups of twenty persons, minimizing the risk of being captured by the South Korea media. The number of North Korean asylum seekers passing Thailand was about seven hundred fifty in 2006 and would be no less than one thousand in 2007.<sup>91)</sup>

Thailand has suddenly arisen as an intermediate base for North Korean refugees, because it has been a magnet country for refugees from

---

<sup>88)</sup> An interview with a former North Korean refugee (August, 2007).

<sup>89)</sup> S. Montlake, "Swell of North Korean refugees could strain Thailand's tolerance," *Christian Science Monitor*, Set. 7 (2006).

<sup>90)</sup> The Daily NK (Oct. 25, 2006).

<sup>91)</sup> *op. cit.*, (2007) ; Y. Lee & Kim, "Je 19th Jaeoyt'albulja Siltaejosa," [The 19th Survey for the North Korean Refugees in Overseas], Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, Oct. 8 (2007).

neighboring countries since the 1980s. As christian missionaries are well aware of the inferior status of the North Korean, they are willing to help them. However, Thailand prevents the missionaries activities, which tend to foster more illegal entry. In order to avoid the concentration of refugees in a particular country, such as Thailand, diverse routes need to be developed.<sup>92)</sup>

In the mid-2000s, the number of former North Korean refugees to support taking their family or relatives out of China and North Korea increased. They made use of social networks for the family reunion. In this sense, they can be called hybrid networks which help connecting primary networks through secondary networks.

### *Human Rights Issues facing North Koreans on Alternative Routes*

When North Korean refugees reach Asian cities, they are most likely to end up in the poorly conditioned retention facilities. There they have to cope with maltreatment. On the northern route to Mongolia, which is now a democratic state, there are no shelters or resting houses for North Korean refugees. When they do not have enough food and water, they have to rely on the morning dew. If the Mongolian military guards do not find them, they would probably starve to death or be prey to wolves in the desert. If they end up in Mongolian military camps, they are compelled to spend about one month before being sent to the South Korean Embassy in

---

<sup>92)</sup> In contrast, only a few North Korean refugees passed through Buram in 2007 (an Interview with a former North Korean refugee, (Dec. 2007).

Ulaanbaatar. During their stay in the camp, in case an interpreter is not available, they undergo mistreatment due to the lack of communication.<sup>93)</sup>

In Southeast Asia, there are a few shelters for North Koreans in Cambodia and Thailand, which were established by South Korean churches. However, if the police find the refugees, they are arrested and put into prison in these countries. Cambodians are neither friendly nor hostile towards North Korean refugees. In most cases, the police requests bribes or impose heavy penalties on them.

North Korean refugees, who had clandestinely lived in China are entering Thailand through Burma and Laos-The southern route that is approximately 7,000km takes 8 to 9 days, departing from a city in northern China to Thailand by bus, train, boat and on foot altogether. the refugees take a bus from Shenyang to Beijing and then a train from Beijing to Kunming for 2~3days, constantly feeling the police search. When they arrive at the near border between China and Laos, they have to Walk the mountains for 18 hours. In Laos, they would take a boat to go to Thailand. During this adventurous journey, they suffer from hunger, thirst, malaria, and the threat to be repatriated to China and then to North Korea.

---

<sup>93)</sup> An interview with a former North Korean refugee (Aug. 2007).

(Figure 1) The Route to Southeast Asia for North Korean Refugees



A few examples include the story of a North Korean refugee that had been imprisoned for one month in Laos and for another 15 days in Burma and the one involving three teenagers. In the first case the refugee was fortunate enough to be eventually proven a North Korean refugee by the South Korean embassy in Burma after the South Korean media announced the news that the guide Rev. Jeffrey Park, who was eager to save North Korean refugees was lost in the Mekong River. Three teenagers who sneaked into Laos were also arrested by the Laotian police and were sentenced to three months in prison.<sup>94)</sup> After having been put in the South Korean media spotlight, they came to South Korea under the aegis of the South Korean government. However, due to the relatively small number of

<sup>94)</sup> *Asia News* (April 13, 2007).

North Korean asylum seekers from Burma, Lao PDR and Cambodia, there are a few NGOs dedicated for North Koreans.<sup>95)</sup> Only approximately 1,000 North Koreans could enter Thailand in the year 2006.<sup>96)</sup>

Thailand is thus known as a safe place, although North Korean refugees have been arrested, threatened and sent to immigration detention centers. According to the current illegal immigrant law in Thailand, illegal immigrants would have to pay 9,000 baht (US\$300) or be kept in custody for thirty days. After serving their term in custody they then go through the procedures for expulsion. This had been the case until the previous year when refugees' cases started to be processed by the Office of the UNHCR in Bangkok. Although the process normally takes about three to four months, due to the slow process and the overpopulation, this time is extended to seven to eight months for North Koreans.<sup>97)</sup>

The Thai authorities are rather concerned about domestic and border security as the illegal entry of North Korean refugees in Thailand has sharply increased. Thailand accommodates refugees in six detention centers. In these centers, North Korean refugees face intolerable conditions. There are three hundred and fifty females in a one hundred-person capacity prison cell and one hundred twenty males in a fifty-person capacity cell. Each room of the immigration facility in Bangkok is over-populated.<sup>98)</sup> As a

---

<sup>95)</sup> H. Lee, *Human Right of Migrants in East Asia: Case Studies of Migrants in Selected East Asian Countries*, MA Thesis, (Seoul: Korean University, 2008).

<sup>96)</sup> Asia Times Online (Lintner, 2006).

<sup>97)</sup> *Ibid.*, (2006).

<sup>98)</sup> Y. Lee, "Jaeou'l'albukjawa Byuhwauangsang-Dongnamareul Joongsimeuro," [North Korean Asylum Seekers in South East Asia: without change, Who Could Declare that the Buck Sops Here], *2007 North Korean Refugees Resident Support NGOs*

consequence, the refugees do not have even the basic necessities of life, due to the shortages of ventilation, water, and toilet facilities. Because of the deplorable conditions contagious diseases have spread. One North Korean died of a cerebral hemorrhage and another female patient was hospitalized in a critical condition in a Bangkok hospital.<sup>99)</sup> The UNHCR paused undertaking the tasks about North Korean refugees in Thailand as the Thai government faced both financial and facility problems. These issues could increase the tax burden on the Thai people.<sup>100)</sup>

Thai government officials are wary of the North Korean refugees flowing into Thailand. South Korean churches in Bangkok are currently prohibited from contacting North Korean refugees there. Moreover on April 25, 2007, more than 400 refugees went on a hunger strike in an immigration police detention facility in Bangkok, Thailand.<sup>101)</sup> The refugees were protesting against the overcrowded, poor sanitary conditions and the frequent delays in their quest for resettlement in South Korea. After their protest, Thai authorities have been less amiable towards them. In spite of that, the Thai government is most likely to help out North Korean refugees not only because Thailand is one of the most favorable tourist destinations for South Koreans. But also because South Korea offered helping hands when it suffered from the devastating tsunami in December, 2005.<sup>102)</sup>

---

*Workers Workshop Proceedings*, (2007).

<sup>99)</sup> *Radio Free Asia* (Aug. 8, 2007).

<sup>100)</sup> The Daily NK (June 8, 2007) ; an interview with the Thai ambassador in South Korea, *HanKukilbo* (May. 29, 2007).

<sup>101)</sup> The Daily NK (June. 8, 2007) ; an interview with the Thai ambassador in South Korea, *HanKukilbo* (May. 29, 2007).

<sup>102)</sup> An interview with the Thai ambassador in South Korea, *Ibid.*, (May 29, 2007): In

The escape route to South Korea and the role of networks have recently changed. After 2009, the case to enter Mongolia has hardly been spotted due to the safety. At the same time, the support from churches in Thailand has disappeared while the UNHCR has not played a crucial role there. Nonetheless, North Korean escape to Southeast Asian countries has been continuing.

(Table 2) Human Rights Infringement on North Korean Refugees in Asian countries

Countries	Cases of Infringement
Russia	exploitation, fear of repatriation
China	human trafficking, confinement, sexually assaulted, prostitution, exploitation, denial of education, custody and violence, fear of repatriation
Mongolia	occasionally harsh treatment
Southeast Asia	arrest and custody, insanitation in the detention centers

## VI. Conclusion

North Korean refugees pursuing resettlement often cross other Asian countries, raising diplomatic and refugee-related security concerns for those governments.<sup>103)</sup> Some consider North Korean refugee issues as being

---

2006, the South Korean tourists to Thailand was over 1.13 million.

<sup>103)</sup> North Korean Refugees in China and Human Rights Issues: International Response and U.S. Policy Options (Sep. 26, 2007).

related to the refugee status stipulated by the international law. Most Asian countries, however, do not consider them to be international refugees. Above of all, the Chinese government has been blamed because it considers the North Korean border-crossers as illegal transgressors, not as refugees, who ought to be repatriated to North Korea. Their human rights have thus been infringed through multiple exploitations, human traffickings, detentions and assaults as a result of the lack of legal status. Thus, a vital key to resolving the problem lies in changing the Chinese stance to one that handles them as legal refugees in China, adopting the principle of “non-refoulement”.

In this regard, a multi-level mechanism and approaches should be established to improve their human rights situation in Asia. First of all, global migration governance should be redirected as the sovereignty of socialist countries is in conflict with the international community. They should collaborate to enhance the human rights of ethnic minorities such as Tibetans as well as the legal status of North Korean refugees. The South Korean government should be required to closely cooperate with the US, other nations and international organizations in persuading the Chinese government to accept North Korean asylum-seekers as refugees in accord with the international agreement. Thus, they would be protected under the Refugees Compact of 1951, which observed the principle of prohibiting repatriation.

Second, in order to overcome the weaknesses of the global migration governance, the role of the state and the religious NGOs should be emphasized as an international actor or mediator in Asian and neighboring countries. An NGO-led approach to assist North Korean refugees is more

effective and desirable than government-led ones in that the related authorities in Asia detest the latter. The role of religious NGOs should be strengthened to build up strong networks that help the North Korean refugees as well as the North Korean orphans and alien children born between a Chinese man and North Korean woman. On the grounds that North Korean residents are stipulated to be Korean citizens in the Constitution of the Republic of Korea, the South Korean government should make a concrete and contingent plan to protect North Korean refugees all over Asia just as it protects its own citizens. Relief NGOs play an essential role in the protection.<sup>104)</sup>

Finally, diplomatic relations between South Korea and China would provide at least minimum humanitarian assistance and legal protection should the North Korean refugees become the victims of human rights violations such as prostitution and labor exploitations.<sup>105)</sup> At the same time, the diplomatic relations between South Korea and the other Asian countries would be consolidated to formalize these initiatives into a collective action based on the burden sharing among the governments. The government is required to reinforce mutual relations with former socialist countries - Laos, Burma, Cambodia and others. We would not only understand the nature of the North Korean refugee migration better, but also handle the problem properly while taking into consideration the multifaceted ingredients such as political and socio-economic factors and international and agency factors. For future researches, we would closely examine how the international

---

<sup>104)</sup> Overseas facilities such as the shelters run by South Korean NGOs should be supported and utilized to accommodate North Korean refugees ; Yoon (2004).

<sup>105)</sup> S. Lee (2010), p. 165.

migration governance, the state, and the NGOs work to tackle their infringement cases and to fill the structural holes for the North Korean refugees.

■ 접수: 2011년 4월 29일 / 수정: 2011년 5월 1일 / 게재확정: 2011년 5월 30일

## 【References】

- Alejandro, Portes, A. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology*, Vol. 24 (1998).
- Amnesty International. "Starved of Rights: Human Rights and the Food Crisis in the DPRK." Jan, 17 (2004).
- Amnesty International. "North Korea: Human Rights Concerns." Nov, 4 (2006).
- Burt, "Structural Holes versus Network Closure as Social Capital," in Nan Lin, K. Cook, and R. Burt (eds.) *Social Capital: Theory and Research*, (Aldine de Gruyter, 2001).
- Buwalda, A. & Lombardo, M. "Strategies for North Korean Refugees." *The 6th International Conference on North Korean Human Rights & Refugees*, Feb. 14-16 Sogang University, Seoul (2005).
- Carnes, T. "Helping Refugees Run Roadblocks." *Christianity Today*, April (2003).
- Castells, M. *The Rise of the Network Society*. 2nd eds. Wiley-Blackwell, New York (2010).
- Charney, J. *Acts of Betrayal: The Challenge of Protecting North Koreans in China* (2005).
- Choe S. H. "400 Who Fled North Stage Protest in Bangkok." *New York Time*, April 26 (2007).
- Chung, Byung-Ho. "Between Defector and Migrant: Identities and Strategies of North Koreans in South Korea." *Korean Studies*, Vol.32 (2008).
- Cohen, J. & A. Arato. *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, Cambridge (1994).
- Davis, K. "Brides, Bruises and the Border: The Trafficking of North Korean Women into China." *SALIA Review*, Vol,XXVI, No,1 (2006).
- Granovetter, M. "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited." *Sociological Theory* 1.
- Ha, Taekyung. "Talbukja Yimannyeng Cidaeeui Jungchaekguaje." [The Policy for the age of North Korean Refugees, 20,000] Jan, 29 (2010).
- Han, Youngjin, "Jungkukeui Talbukja Dansok Kanghuajungchaekgua JaejungTalbukjadeuleui

- T'aljung Rush." [The Control Reinforcement Policy on the North Korean Refugees land their Rush out of China] July 27 (2007).
- Hawk, D. "The Realities and Policies of Third World Nations regarding North Korean Defectors, with an Emphasis on Mongolia and Thailand." *International Symposium on North Korean Human Rights*, Seoul (2007).
- Human Rights Watch. *North Korea: Harsher Policies against Border-Crossers*, March (2007).
- . *Denied Status, Denied Status: Children of North Korean Women in China*, April (2008).
- Jae, Sung-Ho, "A Few Legal Issues regarding North Korean Defectors." *International Symposium on North Korean Human Rights*, Seoul (2007).
- Klingner, B. "The Tortuous North Korean Refugee Triangle." *Asia Times* Sep. 22 (2004).
- Kurlantzick, J. "Red Herring." *The New Republic*, June 6&13 (2005).
- Lankov, Andrei, "North Korean Refugees in Northheast China," *Asian Survey*, Vol.44, No.6 (2004).
- Lee, Dong-Yoon, "Dongnama eui Bukhan Ingwon Cheongchaek: T'albukja Moonje reul joongsim euro," [Southeast Asia's Human Rights Policy toward North Korea: With Focus on the Problems of North Korean Refugees], *Dongseoyeongoo* [East West Research], Vol.21, No.2, 171-200 (2009).
- Lee, Ho Jung. *Human Right of Migrants in East Asia: Case Studies of Migrants in Selected East Asian Countries*, MA Thesis, (Seoul: Korean University, 2008).
- Lee, Keum soon. *Pukhan Chumin ui Kukkyung Idong Silt'ae: Pyonhwa wa Chonmang* [Residence and Movement of North Koreans: Current Conditions and Prospects for Change], Korean Institute for National Unification Research Series 2007-19 (2007).
- Lee, Shin-Wha. "Dongbuka Juyo Kukgaeui Talbukja Jeongchaek." [Northeast Asian Responses to Overseas North Korean Refugees and Mass Defection], *Asia Yeongu* 53(3), (2010).
- Lee, Sun mi. "Global governance and Dynamic Change between State-Civil Society: A Case Study of Immigration Law Revision in Germany," (In Korean), Korean Sociological Association Meetings (2007).

- Lee, Won-Woong. "North Korean Women in China: Causes of Flows and Current Situation," *New Asia* Vol.17, No.4 (2010).
- Lee, Young-Hwan. "JaeoyT'albukjawa Byuhwayangsang -Dongnamareul Joongsimeuro," [North Korean Asylum Seekers in South East Asia: without Change, Who Could Declare that the Buck Stops Here], *2007 North Korean Refugees Resident Support NGOs Workers Workshop Proceedings*, Nov. 22, (2007).
- Lee, Young-Hwan & Kim Suk Woo, "Je 19th Jaeoyt'albulja Silltaejosa." [The 19th Survey for the North Korean Refugees in Overseas], *Citizens' Alliance for North Korean Human Rights*, Oct. 8 (2007).
- Lintner, Bertil. "A Perilous Escape from Pyongyang," *Far Eastern Economic Review*, June (2007).
- Loescher, Gil. "Protection and Humanitarian Action in the Post-Cold War Era," in A. Zolberg & Benda P. (eds.) *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solution* (Oxford: Berghahn Books, 2001).
- Munico, N. "The Vulnerability of Undocumented North Korean Migrants in China," *International Symposium on North Korean Human Rights*, Seoul (2007).
- Montlake, Simon. "Swell of North Korean refugees could strain Thailand's tolerance." *Christian Science Monitor*, Sep. 7 (2006).
- Onishi, N. "With Cash, Defectors Find North Korea's Cracks." *The New York Times*, Oct 19 (2006).
- Refugees International, "No Chance to Dream: North Korean Children in China," (2004).
- Richardson, S. "The Rights of North Korean Refugees," *JoongAng Daily* July 9 (2007).
- Yoon, Yeo Sang. "Joongkukjieok T'albuk Chungsoyeon Ingyunsiltaewa Gaesunbangan," [North Korean Refugee Children in China: Their Current Human Rights Situation and a Proposal for Improvement], *Daehanjeongchihakbo* [Korea Politics Journal], Vol. 11, No.2 (2003).
- , "T'albukja Munjeeu Kukjejeok Issuehuae Daehan Pyunggawa Jeonmang." [An Appraisal of Heightened International Attention for the North Korean Refugee Problem and Prospects for the Future] *Daehanjungchihakbo* [Korean Politics Journal], Vol.11, No.1 (2004).

Abstract

## Human Right Infringement on North Korean Refugees, Migration Networks and Policy Implications in Asia

Choi, Young-jin

(Research Professor, Peace and Democracy Institute, Korea University)

The paper aims to investigate the infringement on the human rights of the rapidly increasing North Korean refugees who take several routes in Asia, as a result of the state failure. It also explores how diplomatic policies from the concerned Asian countries, information, resources, and networks have affected North Korean refugee issues, while leaving behind the near abandonment of global migration governance encompassed on them. The Chinese authorities regard the North Koreans as illegal transgressors-not as refugees. Their human rights have thus been infringed through multiple exploitations, human traffickings, detentions and assaults as a result of the lack of legal status. If returned to North Korea they are most likely to endure harsh prison sentences. They have thus undergone the fear of being repatriated, which apparently meets the international standard of a well-founded fear of persecution. Faced with the repressive and unwelcoming Asian states against them, the social networks created by human smugglers have greatly facilitated their arrival in South Korea while the role of global migration governance has been meager. Otherwise, many still lie in a vulnerable position in China without a proper connection. So as to complement the weakness of global migration governance and

“structural holes”, the role of the state should be emphasized as an international actor or mediator in collaborating with the concerned the countries along with concerted efforts with the NGOs.

**KeyWords:** North Korean Refugges, network, human rights, global migration governance.

**최영진** .....

하와이주립대학교에서 문학박사를 취득하였고 현재 고려대학교 평화와 민주주의 연구소에 연구교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 "Aligning Labor Disputes with Institutional, Cultural, and Rational Approach: Evidence of East Asian-Invested Enterprises in China", "아시아 체제이행 국가의 경험이 북한농업에 주는 함의", "동아시아에서의 노동이주의 동화: 경향, 유형 및 개발과의 연계" 등이 있다.

**【서평】**

## 전환사회 엘리트 변동의 위상학

불순한 동맹과 도덕적 자본

- 한독사회학회 엮음, 『독일통일과 동독권력 엘리트: 남북통일への 함의』(파주: 한울 아카데미, 2011)
- 질 에알, 이반 젤레니, 엘리노어 타운슬리 저 · 임현진, 정일준, 정영철 역, 『자본가 없는 자본주의』(서울: 시유사, 2007)

홍민(동국대 북한학연구소 연구교수)

### I. 통일사회, 엘리트 변동의 사회동학

한반도 통일은 하나의 '거대한 전환'일 수밖에 없다. 두 이질적인 체제가 하나의 체제로 수렴되거나 새로운 통일사회의 질서를 만들어내야 한다는 점에서 그렇다. 또한 통일방식에 따라 다양한 통일사회의 모습을 상상해 볼 수 있으나, 단순화하면 북한에게 통일은 사회주의 체제에서 자본주의 체제로의 역사적 '전환'을 의미할 수 있다. 결국 통일은 분단사회에서 통일사회로의 '전환', 이질적인 양측의 체제 논리가 하나의 체제 논리로 수렴되는 '체제 전환'일 수밖에 없다. 따라서 통일은 통합과 체제 전환이라는 동시적이며 이중적인 사회동학을 내포하는 것이다.

그러한 전환은 엘리트들의 거대한 변동 역시 수반될 수밖에 없다. 그러나 그간의 한반도 통일이나 통합 논의에서 이런 엘리트 변동은 그다지 심도 있는 학술적·대중적 관심을 받아오지 못했다. 아마도 그것은 승자의 관점—남한 중심의 흡수통일—에서 낙관적 결론을 암묵적으로 전제하고 있기 때문일 수도 있다. 또는 통일이 지나치게 당위론과 목적론에 경도된 나머지 그 구체적 현실 문제를 애써 낙관적인 모호성으로 남겨두고 싶은 심리의 반영일 수 있다. 물론 분단극복을 가로막는 구조화된 분단체제의 완고함과 생명력이 아직 그 힘을 유지하고 있는 현실에서 통일 이후의 엘리트 변동까지 고민을 넓힌다는 것이 쉬운 일이 아니다. 또한 오히려 이런 논의들이 북한 사람들에게는 통일에 대한 희망보다는 공포를 심어줄 수 있다는 점에서 통일의 분위기를 조성하는데 역기능적이라고 볼 수도 있다.

그러나 엘리트 변동은 통일사회의 사회적 성격을 판가름 하는 중요한 척도로서 부상할 가능성이 높다. 그것은 단순히 어느 일방의 승리 또는 패배로 환원되지 않는 복잡다기한 구도로 전개될 가능성이 높다. 통일사회의 '정치적 장(場)'은 누군가에게는 새로운 체제질서에 적응하고 변신을 해야 하는 생존의 장일 수 있고, 또 누군가에게는 오로지 사회적 패배만이 있는 침묵과 도태의 장일 수도 있고, 누군가에게는 새로운 정치 공간의 재구성을 통해 기득권을 쟁취해야 하는 기회와 쟁투의 장일 수 있다. 여기에 통일사회에서 나타날 정치경제적·사회문화적 갈등은 '정치적 쟁투'의 자양분이 될 가능성이 높다. 그러한 역동성은 이미 통일독일과 구동유럽 전환국가에서 나타났고 지금도 계속되고 있다.

이것은 곧 통일사회의 엘리트 변동이 통일 이후 단기간에 마무리되는 외과적 수술의 한 영역이 아니라 장기적으로 전개될 사회동학의 중요한 차원으로 인식될 영역이란 점을 암시한다. 그리고 우리가 통일사회 또는 전환사회의 엘리트 변동에 주목해야 하는 이유는 단순히 통일과 관련해

서 필요한 고민이기 때문만은 아니다. 좀 더 넓은 안목에서 본다면 그것은 엘리트 변동의 사회동학을 통해 현재 우리 사회의 정치 공간의 내적 성격과 동학을 되짚어보고 성찰하는 것과도 관련이 있다. 엘리트 변동은 옳고 그름이나 승자와 패자와 같은 이분법으로 설명될 영역이 아니라 ‘사회동학’ 차원의 문제이고 사회과학적 도전이 필요한 주제인 것이다.

## II. 전환사회의 두 풍경: ‘브레누스의 검’과 불순한 동맹

공산주의 이전, 공산주의, 탈공산주의, 그 안에서 살아온 사람들의 사회적 지위는 과연 바뀌었는가? 사회구조가 바뀌고 사회조직 원리가 변함에 따라 사회구성원의 지위에도 변화가 일어났는가? 한마디로 과연 어제의 지배자가 오늘의 피지배자로 전락하고, 어제의 피지배자가 권력자의 지위로 상승했는가? 누가 탈공산사회의 새로운 지배엘리트로 또는 지배계급으로 떠오르고 있는가? 이런 질문에 대한 실증적인 답변을 주는 연구는 사실상 흔치 않다. 대체로 특정 국가에서 가시화된 양태를 단순화하여 가설적 명제를 만들기도 하지만, 실증적으로 구 권력엘리트들의 생애 이력을 추적하며 실증적 연구를 하는 경우는 드물다.

전환사회의 엘리트 변동의 양태는 단순화하면 크게 세 가지로 대별해 볼 수 있다. 첫 번째는 전환과정에서 구 권력엘리트들의 자연적 도태와 정의로운 처벌이라는 관점에서 “패자에게는 비참할 뿐이다”라는 경구처럼 ‘브레누스의 검(The sword of Brennus)’<sup>1)</sup>이 구 권력엘리트들에게 작동

1) 브레누스는 골족의 지도자로 기원전 387년 로마를 침공하여 강화를 조건으로 100파운드의 금을 요구했다. 로마 측에서 금의 무게를 달기 위한 저울의 문제

하였다고 보는 것이다. 즉 기득권 상실과 사회적 소명의 사례와 양태에 주목하는 것이다. 두 번째 관점은 정치자본론에 입각해 구 권력엘리트들이 ‘정치자본의 경제적 부로의 전환’이라는 성공적 ‘변신’을 한 점에 주목하는 관점이다. 구 권력엘리트들의 기득권 유지와 재생산의 사례에 주목하는 것이다. 마지막은 구 권력엘리트들의 패배에도 불구하고 과거 기술 및 문화 엘리트들이 전환사회의 여론을 주도하는 지식엘리트와 ‘불순한 동맹’을 형성하며 새로운 지배층으로 등장하고 있는 것에 주목하는 시각이다.

여기서 주목하고자 하는 두 권의 책—『독일 통일과 동독 권력 엘리트』와 『자본가 없는 자본주의』—은 바로 독일 및 동유럽 전환사회에서 나타났던 ‘정의로운 처벌’과 엘리트 재편을 둘러싼 ‘동맹’의 형성을 보여주는 실증적 연구의 결과라고 할 수 있다. 특히 기존의 정치자본주의로 대표되는 구 권력엘리트들의 성공적 ‘변신’의 사례에 대한 비판적 검토, 그리고 통일독일 및 동유럽에서 나타난 다양한 엘리트 변동의 사례들을 실증적인 차원에서 분석하고 있다는 점에서 주목할 만한 연구라고 할 수 있다. 물론 이들 연구가 동일한 연구대상과 사례만을 바라보는 것은 아니다. 하나는 독일통일만을 다루고 있고, 다른 하나는 동유럽 국가들에 주목한다. 그러나 이들 연구들은 전환 국가들의 엘리트 변동이 갖는 역동성과 단계적 진화를 긴장감 있게 드러내고 있다는 점에서 전환사회 사례 연구 및 비교연구의 중요한 성과 중 하나라고 할 수 있다.

이 두 책이 주장하는 결론부터 얘기한다면, 이들 전환국가의 사례들은 어느 하나의 가설이나 현상으로 환원될 수 없는 다양한 면모를 보여주고 있다는 것이다. 단순히 패자와 승자로 분리되는 ‘브레누스의 검’이 예리

---

가 있다고 항변하자 그는 자신의 검으로 저울을 내리치면서 “패자에게는 비참함 뿐이다(vae victis)”라고 말한 것으로 유명하다.

하게 작동하지도 않았고, 정치자본에 입각한 기득권 재생산의 성공적 ‘변신’ 역시도 일반적인 현상으로 모든 전환국가에 해당하는 현상이 아니었다는 것이다. 각 국가가 처한 과거 유산과 사회구조, 그리고 전환 당시의 초기조건, 전환 방식 등이 엘리트 변동의 중요한 변수로 작용했고 그러한 변수에 따라 다양한 엘리트 재편의 양상이 나타났다는 것이다.

오히려 시간이 지남에 따라 제대로 이루어지지 않은 ‘정회로운 처벌’을 명분으로 보수적인 구체제의 정치엘리트들이 정치세력화를 시도하고 구체제의 권력엘리트 자녀들이 정치엘리트로 새롭게 정치무대에 등장하는가 하면, 아직 등장하지 못한 자산부르주아지를 대신해 구체제의 문화교양 부르주아지들이 자본가로 적극적인 변신을 하는 등 전환국가의 엘리트 변동은 매우 다양한 사례 속에서 역동적으로 이루어지고 있다고 본다.

우선 통일독일 엘리트 변동에 주목하는 『독일통일과 동독 권력 엘리트』에서는 통일 이후 구동독 지역의 엘리트 구조는 근본적인 변화가 일어났으며, 핵심 엘리트 계층의 획기적인 교체가 이루어졌다고 본다. 구동독 지역에서 기존 동독 엘리트들이 서독 출신의 엘리트들로 대폭 교체된 것이다. 동유럽에서는 기존 엘리트 집단이 정치적 권력으로부터 경제적 권력으로 이동한 반면, 통일 이후의 구동독 지역에서는 경제적 권력으로의 이동은 발생하지 않았다는 것이다. 오히려 독일통일 이후 구동독 지역에서 엘리트의 변화가 ‘특이한 경로’를 걷고 있다는 점을 강조한다.

그 ‘특이한 경로’는 다른 동구권 국가들에게 관찰되었던 체제저항 엘리트들이 변화를 주도하여 통일과정에서 새로운 정치적 엘리트 계층을 형성하는 현상이 동독에서는 관찰되지 않았다는 것이다. ‘이데올로기적 권력엘리트’의 몰락 역시 다른 동구권 국가에서는 기존 엘리트 집단이 정치적 권력에서 경제적 권력으로 이동한 반면, 통일 이후 구동독 지역에서는 그들에 의한 경제적 권력으로의 이동은 발생하지 않았다는 것이다.

그렇다고 구 권력엘리트의 ‘몰락’이 진정한 몰락이었느냐 하면 그렇지 않았다고 저자들은 본다. 자유선거를 통해 최초로 구성된 동독 의회에서는 권력엘리트들에 대한 기득권을 박탈했는데, 통일된 독일연방회의에서는 구동독 권력엘리트들에 대한 기득권을 다시 부활시켜 이들에게 100만 유로 이하의 보상금을 지급한 사례나, 동독에서의 불법 행위에 대해 759명의 동독인과 245명의 서독인이 재판을 받았으나 금고형 또는 형 집행 정지로 대부분 석방되었고 징역형이 선고된 사람은 50명도 안 된다는 것이다. 이러한 처벌의 약화와 기득권 부활의 조짐은 오히려 동독출신 주민들이 처한 경제적 현실을 이용하여 ‘정의로운 처벌’을 요구하도록 대중의 심리를 자극하는 구동독 정치세력의 새로운 결집으로 나타나기도 하고 있다는 것이다.

한편 『자본가 없는 자본주의』는 중동부 유럽 전환국가에 대한 실증적인 사례 연구를 통해 기존의 ‘정치자본론’의 가설과 주장을 반박하는 것으로 시작한다. 정치자본주의의 가설은 공산주의 노멘클라투라가 전환과정에서 과거 지니고 있던 정치자본을 토대로 경제적 부를 자신들에게 유리하게 조정하고 그것을 개인적으로 경제자본으로 전환시켰다는 것이다. 이를 통해 전환사회에서 새로운 대부르주아지로 그들이 변신을 했다고 보는 것이다. 스타니스키스(Staniszki)와 한키스(Hankiss)가 그런 주장의 대표적 학자이다. 그러나 『자본가 없는 자본주의』의 저자들은 이런 현상은 현실에서 극히 제한적으로 소련이나 중국에서만 일어난 현상이며 대부분의 중동부 유럽 국가들에서는 그런 현상이 나타나지 않았다고 본다.

저자들은 이전의 정치자본, 즉 공산 당원이었다는 사실은 노멘클라투라 구성원의 생존기회에 오히려 부정적인 영향을 끼쳤다고 본다. 이전의 노멘클라투라 구성원의 대다수가 이행과정에서 패배자가 되었다고 본다. 정치자본을 경제적인 부로 전환시키는 일은 자동적으로 이루어지지

않았다고 보는 것이다. 오히려 전환사회에서 대성공을 거둔 자들은 이전의 공산주의 지배층 중에서도 특히 기술관료 분파였다고 본다. 이런 설명과 분석은 구국가사회주의 국가들의 현주소를 공산화 이전부터 역사적으로 추적할 뿐만 아니라 광범위한 사회조사를 통해 자본주의로의 이행과정을 비교사회학적으로 분석한 결과이다. 여기서 '자본가 없는 자본주의'란 이들 중동부 유럽 국가들에서 정치자본을 통한 경제자본화에 성공한 권력엘리트가 미약하기 때문에 시장기제가 도입되기 전에 사유재산 소유계급이 없는 상태에서 지식엘리트와 기술관료에 의해 특정한 신이행전략이 채택되었다는 것이다.

이 책은 사회주의에서 자본주의로 이행하는 과정 초점을 두는 한편 그 이행을 주도하는 엘리트는 누구인가를 묻는다. 그런 차원에 이 책은 세 가지 질문에 기초하고 있다. 첫째, 사회주의 제도 자체의 붕괴나 재생산을 분석하기보다, 사회제도가 위기에 처했을 때 자체의 붕괴나 자기 궤도를 어떻게 조정해 나가는지에 관심을 둔다. 둘째, 중부 유럽 안에서 다양한 소유 유형에 경험적인 연구의 초점을 두기보다, 자산계급 부재가 공통적인 특징인 헝가리, 폴란드, 체코의 자본주의 형태에 주목한다. 셋째, 비교방법상 역사적으로 공산주의 이전 또는 공산주의 시절과 대비시키거나 다른 지역의 자본주의 형태와 비교하면서 현대 중부 유럽을 동질적인 범주로 묶고 있다.

또한 이 책에서 주목할 점은 피에르 부르디외(Pierre Bourdieu)의 이론들을 엘리트 변동과 사회구조의 변화란 차원에서 일관되게 적용하고 있다는 점이다. 부르디외가 개념화한 정치자본, 문화자본, 경제자본의 개념을 그대로 원용하여 공산화 이전, 공산주의, 탈공산주의를 상이한 유형의 자본이 지배하는 세 가지 상이한 계층화체제들로 개념 짓는다. 저자들에 따르면, 탈공산주의로의 이행은 사회주의 위계질서로부터 자본주의 계급계층화로의 전환이며, 문화자본이 지배하는, 역사적으로 그 예

를 찾아보기 힘든 계층화체제라는 것이다. 이 계층화 체제는 탈공산주의 자본주의는 지위, 권력, 특권을 획득하려는 엘리트에게 문화자본(교육, 기술, 자격증)이 경제자본(재산소유권) 또는 사회자본(사회연줄망)보다 중요한 체제라는 것이다. 구체제에서부터 문화적 교양을 갖춘 엘리트들이 ‘자본가 없는 자본주의’를 만들어내는 주체라고 보는 것이다.

한편 저자들은 이들 문화자본을 지닌 엘리트들이 전회사회의 주역으로 등장하는 데는 혼자만의 힘만으로는 불가능하다고 본다. 여기서 ‘불순한 동맹’의 정치 역학(dynamics)이 등장한다. 불순한 동맹의 관점은 진정한 승자는 문화자본을 지닌 이전의 공산주의 기술관료이기는 하지만, 그들이 혼자서는 통치할 수 없다는 것을 그들 자신이 발견했다는 점이다. 그들은 새로운 정치관료 및 여론을 주도하는 지식인 엘리트와 함께 주류 권력 블록을 창출해야만 했는데, 이 두 집단은 대체로 이전의 반체제 지식인들로 이루어져 있다. 공산주의 몰락 직후, 새로운 정치 관료와 여론을 주도하는 지식인 엘리트는 이전의 공산주의 기술관료를 권력에서 축출하려고 했다. 하지만 그들은 얼마 지나지 않아 지식인 엘리트 분파 중 누구도 혼자서는 통치할 수 없다는 점을 알게 되었다는 것이다. 탈공산주의 이후 두 번째 치러지는 선거에서 이전의 반체제 인사들 중 많은 사람들이 정치 관료의 지위에서 탈락했으며, 구공산당 실용주의자들이 새로운 정치엘리트에 가담했다는 것이다. 이것이 이들의 ‘불순한 동맹’을 보여주는 예라는 것이다.

이들 두 책은 전환국가의 엘리트 변동이 특정한 가설적 일반화에 전적으로 환원될 수 없는 역동성을 지니고 있음을 보여주고 있다는 점에서 한반도 통일에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 그것은 앞서 강조했듯이 과거 사회주의 체제의 사회구조와 유산, 전환 당시의 초기조건, 전환의 방식에 따라 전환사회의 엘리트 변동은 다양한 양태로 나타난 것을 보여준다. 특히 전환사회의 국면을 자신의 이해관계로 새롭게 전유하는

엘리트들의 생존전략이란 차원에서 이들 엘리트의 변동은 전환사회의 중요한 사회동학의 한 축이라는 것을 보여준다. 그런 생존전략이 과거로부터 전승되거나 습득된 개인적 ‘자본들’과 새로운 사회가 요구하는 ‘자본들’ 사이의 역학에 따라 다양하게 펼쳐질 수 있음을 실증적으로 보여준다는 점에서 주목할 만하다.

그러나 우리는 한편으로 의문을 갖게 된다. 그렇다면 그러한 전환사회의 승자와 패자를 결정하는 ‘자본’ 또는 정치적 자원은 어떻게 자본화가 가능한 것일까? 그것은 단순히 개인적인 노력으로 가능한 것일까? 또는 물려받고 습득된 ‘문화자본’ 또는 ‘정치자본’만으로 가능한 것일까? 자본화는 결코 개인적 노력의 산물이라기보다는 전환사회의 대중 심리와 새로운 도덕적 기대와의 긴장 속에서 가능한 것은 아닐까? 아무리 문화자본 또는 정치자본이 많더라도 그것이 전환사회 속에서 도덕적으로 승인받거나 지지받지 못하는 것이라면 과연 활용할 수 있는 ‘자원’이 될 수 있는가 하는 점이다.

### Ⅲ. 엘리트 변동의 사회적 드라마: 도덕적 알리바이와 도덕자본

이 두 책에 대해 공통적으로 제기할 수 있는 문제는 우선, 전환사회의 엘리트 변동을 지나치게 내적 동인과 배경만으로 한정해서 보는 폐쇄적 분석이다. 특히 ‘자본가 없는 자본주의’는 자산 부르주아 없이 어떻게 자본주의가 경제체제로 등장할 수 있는가를 이해하고 설명하고자 한다. 그러나 이들에게 자본주의와 자본가가 없었다는 것은 국내적 조건을 제한적으로 보았을 때는 일견 그렇게 보일 수 있으나, 이행경로를 강제하는

대외적인 국제적 흐름의 영향력과 이 대외적 요소들과 국내 엘리트들의 생존전략과의 상호관계는 분석에서 생략되어 있다. 외부자본의 역할이나 국내 엘리트들과의 관계, 국제정치의 동학이 개입하는 힘이 간과되어 있는 것이다.

이들이 체제전환 이후 아무것도 없는 무(無)의 상태에서 자본주의를 건설한 것이 아니라 이미 자신들을 포위하고 있는 자본주의의 이행 도식을 받아들여야만 했다는 점이다. 그것은 선택의 문제가 아니라 전환사회의 전제조건이었다고 할 수 있다. 중요한 것은 바로 이런 상황을 보다 빠르게 이해관계로 전환시킨 사람들, 그러한 전환사회와 세계적 흐름을 보다 빨리 읽고 주도할 수 있는 위치를 쟁취하기 위해 노력한 사람들에게 대한 이야기가 필요한 것이다. 단순히 문화교양 부르주아지의 역사적 ‘사명’ 정도로 이들을 전환사회의 주역으로 삼기에는 무엇인가 아쉬운 부분이 남는다.

그런 차원에서 엘리트 변동을 국내적 사회동학 차원에서만 보는 한계가 이 두 책에는 있다. 국내적 엘리트 변동은 어떤 단일 세력의 주도성보다는 각기 다양한 세력들의 복합적인 상호작용의 결과로 보아야 한다. 또한 국내적 엘리트 변동에 개입하는 다양한 국제적 수준의 영향이 이 연구에서는 간과되고 있다. 신자유주의적 세계화의 일상화된 침투가 이미 광범위하게 진행되었고 국내 엘리트들은 그러한 신자유주의를 기반으로 한 변화에서 자유롭지 못한 존재들이다. 또한 국내를 벗어나 국제적인 정치경제 세력들과 다양한 이해관계의 형성이 이들 엘리트 변동에 중요한 변수로 작용하기도 한다. 그러나 아쉽게도 이들 책에서는 그러한 국내 엘리트 변동과 국제적 변수들의 상호관계와 동학에 대해서는 생략하고 있다.

그런 측면에서 봤을 때, ‘자본가 없는 자본주의’의 경우 자본주의의 성립조건을 설명하는 것이 아니라 자본주의의 다양성을 얘기하는 것이 목

표라고 얘기하고 있지만, 과연 자본주의의 성립조건(전제조건)을 이야기 하는 것과 자본주의의 다양성을 이야기하는 것은 다른 얘기를 하는 것일까 하는 의문이 든다. 자본주의의 다양성을 이야기하기 위해서는 그것이 성립하는 기본적인 조건, 요소들에 대한 탐색이 없으면 안 된다. 그리고 그것이 작동하는 메커니즘을 알아야만 다양성을 판별해 낼 수 있다. 자본주의의 본질과 재생산은 뒷전으로 밀리고 비교와 다양성에만 매몰되다보니 정작 자본주의가 무엇인지보다는 자본주의의 여러 유형만 나열적으로 본 듯한 느낌을 지울 수 없다. 전제조건에는 별 관심이 없고 다양성을 강조하겠다는 태도는 본질 없는 양태(모양)의 묘사에 그칠 수 있는 학문적으로 위험한 발상이 되지 않을까 싶다.

둘째, 왜 어느 사회에서는 정치자본을 가졌던 엘리트들이 지속적인 지배계급으로 살아가고 있고 어느 사회에서는 배제되거나 지배계급의 무대에서 사라졌을까? 물론 전환의 방식이 어떠했느냐가 중요한 차이를 발생시킨다. 또한 그것이 단순한 체제전환이 아니라 분단국가의 통일이라면 더욱 이야기는 복잡해진다. 그럼에도 불구하고 구체제의 ‘정치자본’은 새로운 사회에서의 기득권 유지의 지렛대일 수도 있지만, 대부분의 전환국가에서 과거 정치자본은 ‘정의로운 처벌’의 대상이 되거나 정치적 ‘주홍글씨’에 가까웠다. 정치자본은 약인 듯 보이지만 독이 될 수 있는 ‘파르마콘(pharmakon)’, 또는 생존에 있어서는 양날의 칼이었다.

이것이 양날의 칼인 이유는 정치자본은 전환사회에서 도덕적 평가의 대상으로 등장하기 때문일 것이다. ‘전환’ 또는 ‘통일’ 국면 또는 과정은 가학적이거나 피학적인 대중심리 모두를 보여주는 무대이기도 하다. 그러한 가학성과 피학성은 대체로 ‘정의로운 처벌’이란 이름으로 등장한다. 이데올로기 또는 정치자본을 통해 군림했던 관료들은 인민들에 대한 도덕적 지배의 정당성이 심각하게 훼손당한 사람들일 수 있다. 바로 이러한 전환 국면의 대중적 도덕 심리는 정치자본의 효용성을 좌우하는 중요

한 기준이 될 수 있는 것이다.

셋째, 『자본가 없는 자본주의』의 결정적 문제는 부르디외가 개념화한 ‘자본들’에 대한 이해 부족과 그것의 활용에서 보여주는 불명확성이다. 저자들은 “자본주의에서는 경제자본이 결정적”이라고 본다. 또한 공산주의 이전의 경제에서는 사회자본이 더 중요했다고 본다. 그리고 “‘정치가 지배하는’ 사회주의 사회에서는 특수한 형태의 사회자본, 말하자면 정치자본이 지배적인 형태”라고 본다. 그러나 이런 정의는 부르디외가 의도한 개념화와 그 활용에 대한 잘못된 활용이며 과도한 단순화와 비약의 오류를 담고 있다.

우선 자본주의에서는 경제자본이 결정적이고 공산주의에서는 정치자본이 지배적인 형태라는 전제 자체에 문제가 있다. 자본주의에서 경제자본은 물론 중요하지만, 경제자본이 독자적이고 계급재생산에 결정적이라는 것을 부정하는 데 부르디외는 상당히 심혈을 기울여 왔던 학자란 점이다. 삶의 전략에서 경제자본은 하나의 기초가 될 수는 있어도 여러 변형적 자본들과 결합되어야만 지배적인 자본으로 활용 가능하다. 또는 경제자본 그 자체를 도덕적으로 포장하는 것 역시 중요하다. 권력은 결코 경제자본으로 전적으로 환원 불가능한 ‘무엇’이다. 그것은 총체적으로 ‘상징자본’으로 추인되는 것이며, 그것은 도덕적 위상학에 해당한다.

한편으로 정치자본을 사회자본의 일종으로 보는 것도 모호하다. 어느 사회를 하나의 자본이 우월한 사회로 보는 것은 그 사회의 다양한 삶의 전략들을 왜곡할 소지가 높다. 또한 저자들은 마치 세 가지 자본들을 통해 사회구조를 파악할 수 있는 것으로 이야기하지만, 자본 그 자체로는 사회구조를 알 수 없다. 그 자본들이 교환되는 형식과 내용, 장(場)의 동학(사회적 공간)을 이해해야만 한다. 이 책은 하나의 주도적인 자본이 한 사회의 특성을 규정하는 것으로 단순화하고 그것을 ‘구조’라 칭하는 방식을 채택하고 있다. 그러나 한 사회 내부에서 다양한 자본이 어떻게 상호

연계되고 중첩되면서 교환의 동기와 형식을 만들고 그것의 지속성이 어떻게 형성되는지에 대한 문제의식이 생략되어 있다. 연속선상에서 사회변동에 직면하여 자본의 포트폴리오를 조정하는 것인지 포트폴리오의 조정으로 인한 결과로서 사회변동이 오는 것인지 혼동스런 설명의 지점이 존재한다.

셋째, 『자본가 없는 자본주의』는 “계급 간 투쟁에 초점을 맞추는 것이 아니라 계급 내 투쟁 또는 더욱 엄밀히 말하여 엘리트 간 투쟁에 초점”을 맞추고 있다고 한다. 그러나 엘리트 계급 내 투쟁으로 한정지은 것 자체가 이 연구의 한계를 노정하는 것일 수 있다. 계급 내 투쟁은 계급간 관계(투쟁구도, 상호 인식구도)에 직접적으로 영향을 받기 때문이다. 가령 엘리트 계급 내 특정 집단에 대해 다른 계급이 갖는 인식, 즉 도덕적 평가나 계급적 인식은 이들의 전환 과정에서의 행동반경을 제약하기 때문이다.

출신성분은 정치적 지위나 권력의 기초를 제공하는 것과 함께 궁극적으로 그 사회에서의 도덕적 위상에 해당한다. 과거 지주나 부잣집 출신이라는 것이 어느 순간 도덕적으로 비난받거나 부끄러워해야 하는 사실이 되는 것이다. 마찬가지로 전환 이후 과거 정치자본을 통해 인민 위에 군림했던 사람들은 전환사회에서 도덕적 평가의 대상이 된다. 과거의 모든 정치적 성공과 관련된 이념적·도덕적 증표들은 새 시대에는 낙오자의 증표가 되기도 한다.

이상에서 두 책을 살펴보고 접언하고 싶은 말은 모든 사회적인 것은 도덕을 본질로 한다는 점이다. 국내는 물론 국제정치 역시 도덕적 정당성이 중요한 정치적 내포와 외연의 역할을 한다. 그러나 ‘도덕’은 원래 있는 고정된 ‘무엇’이 아니라 시대에 따라 구성될 뿐이다. 시대의 권력의 부조리극은 바로 이런 도덕의 평가, 대중의 도덕적 심성이 변화하는 지점에서 발생한다. 권력의 획득은 바로 변화하는 ‘시대의 도덕’에 맞는 ‘도덕

자본'을 얼마나 축적하고 있는가와 밀접하게 관련이 있다. 바로 권력엘리트 변동에서 주목해야 하는 부분은 그들의 위상 변화의 드러난 양태만이 아니라, 그러한 '변화'를 가능하게 했던 시대의 도덕적 심성이다. 그것에 적응하거나 적응하지 못한 엘리트들의 생존전략 차원에서 바라볼 필요가 있다. 바로 엘리트 변동은 끊임없이 그러한 도덕적 레버리지(지렛대)를 누가 많이 확보하고 있느냐에 판가름 나는 게임인 것이다.

#### IV. 한반도 통일에 주는 시사점

앞서 얘기했듯 통일은 외과적인 수술의 문제가 아니다. 인간학적 성찰과 사회과학적 엄밀함이 필요한 영역이다. 지금도 자주 북한체제에 대한 분석은 '수령제'라는 완고한 틀에 갇혀 분석되는 경우가 많다. 폐쇄적 수령제에 갇힌 사람들로서 이들 엘리트들을 단일한 실체로 파악하는 경우가 비일비재하다. 북한 엘리트들의 내부 역동성이 간과되고 있는 것이다. 한편으로 북한 인민들이 지닌 도덕적 에토스, 생계윤리의 심성을 읽으려는 노력이 많지 않다. 그들은 지배에 대한 저항 또는 순응으로 환원될 수 없는 다양한 생존전략과 역할연출을 수행하는 사회적 드라마의 주체라는 관점이 필요하다.

이런 관점은 누가 전환과 통일의 주체일까라는 문제와 함께 통일 및 전환 국면에서 상황적 윤리가 어떻게 작동할 것인가에 대한 고민을 던져준다. 통일 및 전환 국면에서 인민들의 도덕적 심성과 '정의로운 처벌'의 심리가 어떻게 전개될지 관심이 필요하다. 그리고 전환과 통일의 국면에서 가장 많이 요구되는 도덕자본의 내용은 무엇이며, 그러한 도덕자본을 가장 많이 획득할 수 있는 사람은 누구일지에 대한 관심도 필요하다.

어쩌면 대중은 통일과 전환의 과정 속에서 자신의 희생을 대변할 도덕

적 인물을 찾을지도 모른다. 자신이 경험했던 희생을 드러내고 그것에 대한 도덕적·물질적 보상을 대변할 수 있는 사람, 집단을 요구할 것이다. 그것은 한편으로 통일 과정과 통일 이후의 사회에서 자신들이 경험할 수 있는 무기력을 정화시키거나 도덕적으로 보상할 수 있는 '권력'을 원하는 것인지도 모른다. 무릇 인간은 '도덕적' 위선의 짙은 장막 안에서 살 수밖에 없는 인간이기 때문이다.

**홍민** .....

동국대 북한학연구소 연구교수, 동국대 SSK 분단/탈분단 행위자-네트워크 연구단 연구교수, 동국대 북한일상생활연구센터 연구위원

저서: (공저)『북한의 일상생활세계: 외침과 속삭임』(파주: 한울아카데미, 2010), (공저)『북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상』(서울: 통일연구원, 2010), (공저)『Fact-Finding Study on Human Right Violations against North Korea Women in the Process of Flight and Settlement』(Seoul: National Human Right Commission of Korea, 2009), (공저)『현시기 북한의 경제운용 실태에 대한 연구』(서울: 진보정치연구소, 2007).

## 원고 집필요령

1. 본문은 한글로 작성함을 원칙으로 하며 외국어, 한자 등은 첫 번째에 한하여 한글 다음 괄호 안에 기재한다.
2. 원고의 총 분량은 각주, 참고문헌, 도표 등을 포함하여 200자 원고지 120매를 초과하지 않도록 한다. 서평의 경우는 200자 원고지 50매 내외로 한다.
3. 원고는 논문제목, 국문필자명, 국문요약문, 주제어, 본문, 참고문헌, 영문논문제목, 영문필자명, 영문요약문, keywords, 필자 소개의 순으로 작성한다.
4. 필자가 두 사람 이상일 경우에는 제1저자를 먼저 기재한다. 감사의 글이나 연구지원기관 등은 \*표시를 하여 원고의 첫 면에 각주로 기재한다.
5. 논문 제목을 본문의 첫 장에 기재하고, 논문의 공정한 심사를 위하여 논문 심사위원이 필자를 알 수 있게 하는 서술은 삼가야 한다.
6. 장, 절, 항, 목의 번호는 I, 1, 1), (1)의 순차로 매긴다.
7. 본문에서 짧은 인용은 “ ”로, 긴 인용은 본문보다 들여쓰기로 하며, 강조의 표시는 ‘ ’로 한다.
8. 북한연구의 특성상 원문을 인용할 경우가 많은 바, 직접 인용 시 원문 그대로 표기한다.
  - 북한 자료는 출판시기에 따라 미세한 변화가 있으므로 『김일성저작선집』, 『김일성저작집』 등을 인용할 경우 반드시 출판년도를 명기한다.
  - 예) 김일성, “인민군대는 공산주의학교이다(1960.8.25),” 『김일성저작집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 298~299.
9. 표나 그림의 상단에 표, 그림의 번호(<표 1>, <그림 1>)를 부여하고 하단에는 출처 또는 자료라고 쓴 후 완전한 각주양식으로 표기한다.
10. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 표기하고, 국한문 혼용의 경우 한글로 표기하는 것을 원칙으로 한다. 각주 형식의 범례는 다음과 같다.
  - 처음으로 어떤 저작에 관해 주를 사용할 때는 완전한 양식을 갖추어야 한다.

완전한 양식이란 저자의 이름, 저서의 이름(논문이름), 그리고 출판에 관한 사항(저서인 경우 출판지, 출판사, 출판년도; 논문인 경우 학술지의 이름, 권호, <vol. no.>, 학술지의 출판 년, 월), 페이지가 반드시 포함되어야 함을 의미한다. 하나의 각주에 여러 문헌을 사용할 때는 마침표 없이 ;로 연결한다.

(1) 단행본

- 이온죽, 『북한 사회의 체제와 생활』 (서울: 법문사, 1993), pp. 20~28.
- Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader* (New York: Columbia University Press, 1988), pp. 55~57.
- 저자의 이름으로 연구기관, 단체, 정부의 기관 등도 사용되며, 편, 편저, 편역, 1인 이외의 공저, 공편 등의 사항을 표기한다.
- 북한연구학회 엮음, 『분단반세기 북한 연구사』 (서울: 한올아카데미, 1999), p. 20 참조.
- 저자가 3인 이상일 경우:  
김세균 외 공저, 『북한체제의 형성과 한반도 국제정치』 (서울: 서울대학교 출판부, 2006), pp. 3~36.
- 최중태 · 김강식, 『북한의 노동과 인력관리』 (서울: 서울대학교 출판부, 2003), pp. 3~36.
- Chong-Shik Chung and Chong-Wook Chung, eds., *Major Powers and Peace in Korea* (Seoul: Research Center for Peace and Unification, 1979), pp. 25~34.
- F. Parkinson 저, 정규섭 · 강원식 역, 『국제관계사상』 (서울: 일신사, 1994), p. 15.

(2) 논문

<학술지>

- 저자, “논문제목,” 『학술지 명』, 제×권 ×호 (출판년도)의 양식으로
- 전인영, “동북아 군사정세 전망과 한국의 안보,” 『전략연구』, 제9권 1호 (2002), pp. 6~51.
- Donald S. Macdonald, “American Imperialism: Myth or Reality?” *Korea and World Affairs*, vol. 10, no. 3 (Fall 1986), pp. 575~583.

<단행본 수록>

- 김세균, “북한의 ‘수령 중심의 당·국가 융합체제’의 성립과 공고화 과정,” 김세균 외, 『북한체제의 형성과 한반도 국제정치』 (서울: 서울대학교 출판부, 2006), pp. 3~36.
- Chong-Sik Lee, “Stalinism in the East,” in Robert A. Scalapino, ed., *The Communist Revolution in Asia* (Berkeley: University of California Press, 1965), p. 247.

〈학술회의〉

- 저자, “논문제목,” 『학술회의 대주제』, 주최 및 학술회의 명 (학술회의 날짜).
- 양문수, “김정일 방중 이후의 남북경협: 북중경협 확대와 한국정부의 과제,” 『북한체제진단과 남북 및 북미관계 전망』, 북한연구학회 2006년 춘계 학술회의 (2006년 3월 31일).

(3) 학위논문

- 정영철, “김정일 체제 형성의 사회정치적 기원: 1967-1982” (서울대학교 사회학과 박사학위논문, 2001), pp. 10~15.
- Taik-young Hamm, “State Power and Armament of the Two Koreas: A Case Study” (Ph. D. dissertation, University of Michigan, 1996), pp. 7~21.

(4) 신문

- 『로동신문』, 2004년 8월 15일.
- *The Korea Times*, April 20, 2003.

(5) 인터넷 자료

- 뉴스 기사의 경우  
 “우리가 버린 脫北청소년들,” 『조선일보』 (온라인), 2004년 7월 14일;  
 <<http://www.chosun.com/w21data/html/news/200407/200407140421.html>>.
- 논문 등의 경우  
 유희선, “조선후기 유학자들의 불교관,” 『불교평론』, 18호 (2004);  
 <<http://www.budreview.com/html/18/18-nondan-yoo-sun-ho.htm>>.
- url을 명시할 때 세미콜론으로 연결, 웹페이지 내에서의 인용위치를 명시하는 것 등은 불필요

11. 첫 번째 표기한 주를 다시 사용할 경우

- (1) 바로 앞번호의 각주를 다시 사용할 경우는 국문은 위의 책, 위의 논문, 위의 글로, 영문은 Ibid.로 처리한다.
- (2) 주 번호상 바로 앞 번호가 아닌 경우는 출판사항을 삭제하고 저자 이름, 저서 및 논문명의 축소로 처리하는 방법을 적극 권장한다.
  - 이온죽, 『북한 사회의 체제와 생활』, p. 22.
  - Suh, *Kim Il Sung*, p. 60.
  - 함인희, “북한 주민의 일상생활과 가치관의 변화,” p. 270.
  - Macdonald, “American Imperialism,” p. 577.

## 12. 참고문헌 작성

- (1) 일반적으로 국문, 영문, 기타의 순서로 배열한다.
- (2) 각각은 저자의 이름에 따라 국문의 경우 가나다 순으로, 영문의 경우 알파벳순으로 배열한다.
- (3) 참고문헌 작성의 기본양식은 각주에서의 심표 대신 마침표가 사용되고 괄호가 제거된다. 영문의 경우 저자명을 기록할 때 성(last name)을 먼저 쓴다. 2행부터는 들여짜기를 해야 한다.
  - 최완규. 『북한은 어디로: 전환기 ‘북한적’ 정치현상의 재인식』. 마산: 경남대학교출판부, 1996.
  - Suh, Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader*. New York: Columbia University Press, 1988.
  - 김연철. “저발전 사회주의 국가의 추격발전과 전통적 정치체제: 북한, 루마니아, 알바니아 비교 연구.” 『북한연구학회보』, 제8권 1호 (2004), pp. 107~128.
  - Macdonald, Donald S. “American Imperialism: Myth or Reality?” *Korea and World Affairs*, vol. 10, no. 3 (Fall 1986), pp. 575~583.

## 『통일과 평화』 윤리규약

## I. 저자(투고자) 연구윤리와 책임

## 1. (중복투고 및 게재의 금지)

『통일과 평화』 이외의 타 학술지에 게재되었거나 투고중인 원고는 본 학술지에 투고할 수 없으며, 본 학술지에 투고 중이거나 게재된 논문은 타 학술지에 투고 및 게재할 수 없다.

## 2. (교신저자 및 책임저자의 역할)

- ① 교신저자 또는 책임저자는 논문 데이터 및 저자 표시와 관련하여 총괄적인 책임을 지며, 공동 연구자의 연구에 대하여도 관리감독의 책임이 있다.
- ② 교신저자는 저자표시에 대한 순서와 공동저자 표시에 대하여 입증책임을 진다.

## 3. (인용방법 및 원칙)

- ① 저자는 출처 표시와 참고문헌 목록 작성의 정확성을 기하여야 한다.
- ② 저자는 피인용저작물이 인용저작물과 명확히 구별될 수 있도록 신의성실의 원칙에 입각하여 합리적인 방식으로 인용하여야 한다.
- ③ 저자는 타인이 이미 발표한 논문에 담긴 이론이나 아이디어를 번안해서 자신의 저작물에 소개할 때에는 그 출처를 명시해야 한다.

## 4. (연구부정행위)

다음의 위조 및 변조행위, 표절행위, 부당한 논문저자 표시행위, 중복게재 행위 등의 연구부정행위가 있는 논문은 게재하지 않으며, 본 학술지의 편집위원회와 규정이 정하는 바에 따라 처벌한다.

- ① “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내고 이를 기록하거나 보고하는 행위를 말한다.

- ② “변조”는 연구 자료나 결과를 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구 내용과 결과를 의도적으로 왜곡하는 행위를 말한다.
- ③ “표절”은 저작권법상 보호되는 타인의 저작, 연구 착상 및 아이디어, 가설, 이론 등 연구결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 사용하는 행위를 말한다.
- ④ “부당한 논문저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 기여가 없는 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.
- ⑤ “중복게재”는 편집인이나 독자에게 이미 출간된 본인 논문의 존재를 알리지 않고 이미 출간된 본인 논문과 완전히 동일하거나 거의 동일한 텍스트의 본인 논문을 다른 학술지에 다시 제출하여 출간하는 것을 말한다.

5. (중복게재의 심의와 원칙)

- ① 중복게재 및 부정행위 여부에 대한 판단과 처리는 윤리위원회에서 검토하고 심의하여 결정한다.
- ② 동일논문을 서로 다른 학회지에 복수로 기고하는 것은 금지되며, 하나의 학술지에 게재거부가 결정된 후에 다른 학술지에 기고하는 것이 원칙이다.

6. (부적절한 집필행위)

다음의 부적절한 집필행위에 해당하는 사항도 연구윤리규정의 위반에 해당하며, 이를 위반 시에 윤리위원회의 결정에 따라 제재한다.

- ① 부적절한 출처행위
- ② 참고문헌의 왜곡: 참고문헌은 논문의 내용과 직접적으로 관련이 있는 문헌만 포함시켜야 하며, 학술지나 논문의 인용지수를 조작할 목적으로 또는 논문의 게재 가능성을 높일 목적으로 관련성에 의문이 있는 문헌을 의도적으로 참고문헌에 포함시켜서는 안된다.
- ③ 하나의 출처로부터 집중적으로 차용하면서 부분적으로만 출처를 밝히는 행위
- ④ 텍스트의 재활용 행위(자기표절)의 금지: 저자(투고자)는 자신의 다른 저술에서 이미 출간된 텍스트의 일부를 재사용하는 것을 피해야 하며, 불가피하게 재활용하는 경우에는 인용부호를 표시하거나 적절한 환문을 하는 등 표준적 인용관행에 따라야 한다.
- ⑤ 연구업적을 부풀릴 의도로 하나의 논문으로 게재되었어야 할 연구결과를

수 개의 논문으로 분할하여 게재하는 행위

7. (논문의 수정)

저자(투고자)는 논문의 평가 과정에서 제시된 편집위원과 심사위원의 의견을 가능한 한 수용하여 논문에 반영되도록 노력하여야 한다.

## II. 편집위원의 윤리규약

1. 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 모든 책임을 지며, 저자(투고자)의 인격과 학자로서의 독립성을 존중해야 한다.
2. 편집위원은 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자(투고자)의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과도 무관하게 오로지 논문의 질적 수준과 투고 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.
3. 편집위원은 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰해야 한다. 심사 의뢰 시에는 저자(투고자)와 지나치게 친분이 있거나 지나치게 적대적인 심사위원을 피함으로써 가능한 한 객관적인 평가가 이루어질 수 있도록 노력한다. 단, 같은 논문에 대한 평가가 심사위원 간에 현저하게 차이가 날 경우에는 해당 분야 제3의 전문가에게 자문을 받을 수 있다.
4. 편집위원은 투고된 논문의 게재가 결정될 때까지는 심사자 이외의 사람에게 저자(투고자)에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개하면 안 된다.

## III. 심사위원의 윤리규약

1. 심사위원은 본 학술지 편집위원회가 의뢰하는 논문을 심사규정이 정한 기간 내에 성실하게 평가하고 평가결과를 편집위원회에 통보해 주어야 한다. 만약 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우에는 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 통보한다.
2. 심사위원은 논문을 개인적인 학술적 신념이안 저자(투고자)와의 사적인 친분 관계를 떠나 객관적인 기준에 의해 공정하게 평가하여야 한다. 충분한 근거를

명시하지 않은 채 논문을 탈락시키거나, 심사자 본인의 관점이나 해석과 상충된다는 이유로 논문을 탈락시켜서는 안 되며, 심사 대상논문을 제대로 읽지 않은 채 평가해서도 안 된다.

3. 심사위원은 전문 지식인으로서의 저자(투고자)의 인격과 독립성을 존중하여야 한다. 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단을 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 상세하게 설명해야 한다. 평가 의견서는 가급적 정중하고 부드러운 표현을 사용하며 저자(투고자)를 비하하거나 모욕적인 표현은 삼간다.
4. 심사위원은 심사 대상논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문평가를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문내용에 대해 다른 사람과 논의하는 것은 바람직하지 않다. 또한 논문이 게재될 학술지가 출판되기 전에 저자(투고자)의 동의 없이 논문의 내용을 인용해서는 안 된다.

#### IV. 윤리위원회와 제재

##### 1. (윤리위원회의 권한)

- ① 윤리위원회는 윤리규정 위반으로 보고된 사안에 대하여 제보자, 피조사자, 증인, 참고인 및 증거자료 등을 통하여 조사를 실시하고 그 여부를 판정한다.
- ② 위반이 사실로 판정된 경우, 적절한 제재조치를 의결한다.

##### 2. (소명 기회의 보장 및 비밀 보장)

- ① 윤리위원회는 윤리규정 위반으로 보고된 저자(투고자)에게 충분한 소명의 기회를 주어야 한다.
- ② 윤리규약 위반에 대해 윤리위원회의 최종적인 제재결정이 내려질 때까지 윤리위원은 해당 저자(투고자)의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.

##### 3. (연구윤리규정 위반에 대한 제재의 절차 및 내용)

윤리위원회가 제재를 결정한 경우 다음과 같은 조치를 취한다.

- ① 논문이 학술지에 게재되기 이전인 경우에는 당해 논문의 게재의 불허
- ② 논문이 학술지에 게재되었거나 학술대회에서 발표된 경우에는 당해 논문의

학술지 게재의 소급적 무효화를 적용

③ 향후 5년간 본 학술지의 논문 투고를 금지

4. (연구윤리규정 위반내용 공개)

윤리위원회는 제재를 결정한 이후 그 사실을 공식적인 연구업적 관리기관에 통보하며, 적절한 방법을 통하여 대외적으로 공표한다.